



Gemeindefinanzbericht *Sachsen 2014/2015*

www.pwclegal.de

Besser verstehen. Schneller handeln.



pwc

Ob Automobilindustrie oder Energieversorgung, ob kommunale Unternehmen oder Einrichtungen der öffentlichen Hand: Unsere Rechtsanwälte zeichnen sich nicht nur durch juristische Expertise aus, sondern auch durch spezifisches Branchenwissen. So können sie sich in kürzester Zeit in Ihre Fragestellungen einarbeiten und Sie in allen Rechtsgebieten gezielt beraten. An 21 Standorten in Deutschland und dank unseres weltweiten PwC Legal-Netzwerks auch weit darüber hinaus. Ihr Kontakt: Dr. Sven-Joachim Otto, Tel.: +49 211 981-2739, sven-joachim.otto@de.pwc.com

© 2015 PricewaterhouseCoopers Legal Aktiengesellschaft Rechtsanwaltskanzlei. Alle Rechte vorbehalten.
„PwC Legal“ bezeichnet in diesem Dokument die PricewaterhouseCoopers Legal Aktiengesellschaft Rechtsanwaltskanzlei, die zum Netzwerk der PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL) gehört. Jede der Mitgliedsgesellschaften der PwCIL ist eine rechtlich selbstständige Gesellschaft.



Oktober 2015

Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015

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

unter Mitarbeit von
M. Sc. Maike Kilian
Ass.jur. Sylwia Plaza LL.M.

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 –

Neues Augusteum
Augustusplatz 10
04109 Leipzig

Telefon: 0341 / 97 33 580
Fax: 0341 / 97 33 589
E-Mail: fiwi@wifa.uni-leipzig.de

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III	2	Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen	26
Tabellenverzeichnis.....	VII	2.1	Wirtschaftskraft und Konjunktur	26
Abkürzungsverzeichnis	VII	2.2	Demografie.....	31
Vorwort des Sächsischen Städte- und Gemeindetages	1	3.1	Finanzierungssaldo	33
Vorwort der Verfasser.....	3	3.2	Zusammenfassung.....	33
I Allgemeine Vorbemerkungen	4	3.3	Rolle des Finanzierungssaldos als	
II Gebührenfinanzierung auf kommunaler Ebene	5	3.4	finanzstatistische Größe.....	34
1 Abgrenzung der Abgabearten	5	3.5	Finanzierungssaldo	35
1.1 Steuern	5	4	Bereinigte Einnahmen.....	40
1.2 Gebühren	5	5	Bereinigte Ausgaben	42
1.3 Beiträge	6	5.1	Struktur der Einnahmen und Ausgaben	45
1.4 Sonderabgaben, Abgaben sui generis.....	6	5.1.1	Allgemeine Deckungsmittel	47
2 Gebührenfinanzierung aus rechtlicher Perspektive	7	5.1.2	Steuern	51
2.1 Gesetzliche Ermächtigung.....	7	5.1.1.1	Realsteuern.....	55
2.2 Rechtssetzung.....	7	5.1.1.2	Gewerbesteuer	56
2.2.1 Verfahren.....	7	5.1.1.3	Grundsteuer	60
2.2.2 Grundsätze der Gebührenerhebung	7	5.1.2	Effekt der Hebesatzpolitik	63
2.2.3 Verfassungsrechtliche Grenzen und Prinzipien		5.1.3	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	64
der Gebührenbemessung	8	5.1.4	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.....	66
2.3 Entgelte	9	5.2	Sonstige Steuern	68
3 Gebührenfinanzierung aus empirischer Perspektive	9	5.3	Allgemeine Zuweisungen.....	69
3.1 Bedeutung der Einnahmen aus Gebühren	9	6	Exkurs: Zuweisungen der Länder an die Kommunen ..	71
3.2 Kostendeckungsgrade der kommunalen		6.1	Güter- und Dienstleistungserbringung	75
Gebührenhaushalte.....	10	6.1.1	Leistungserbringung im Kernhaushalt.....	77
3.2.1 Methodische Herangehensweise	10	6.1.2	Einnahmen und Ausgaben im Überblick.....	77
3.2.2 Ergebnisse.....	11	6.1.3	Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für	
3.2.3 Zwischenfazit	14	6.1.4	laufende Zwecke (Einnahmen)	79
4 Gebührenfinanzierung aus		6.1.5	Gebühren und zweckgebundene Abgaben	81
finanzwissenschaftlicher Perspektive	15	6.1.6	Erwerbseinnahmen.....	84
4.1 Möglichkeiten der Staatsfinanzierung.....	15	6.1.7	Personalausgaben.....	84
4.1.1 Leistungsfähigkeitsprinzip.....	15	6.2	Laufender Sachaufwand	89
4.1.2 Äquivalenzprinzip.....	15	6.2.1	Zinsausgaben.....	91
4.2 Finanzierungsoptionen in Abhängigkeit von der		6.2.2	Ausgelagerte Leistungserbringung	93
Art der öffentlichen Leistung.....	16	6.2.3	Überblick	93
4.2.1 Bedingungen für die „Entgeltfähigkeit“		7	Beteiligungen	95
öffentlicher Leistungen	16	7.1	Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche ..	97
4.2.2 „Entgeltfähige“ kommunale Leistungen	17	7.2	Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und	
4.3 Ausgestaltung der Gebührenfinanzierung.....	18	7.3	Infrastruktur	98
4.3.1 Vollständige Kostendeckung.....	18	7.4	Exkurs – Warum eine eigene Abgrenzung	
4.3.2 Anteilige Kostendeckung.....	18	7.5	infrastrukturbezogener Ausgaben im	
4.3.3 Zielkonflikt: Effiziente Bereitstellung vs.		7.6	Gemeindefinanzbericht Sachsen?	99
Verteilungsgerechtigkeit	19	7.7	Ausgaben und Einnahmen im Überblick.....	100
5 Potenzial für verstärkte Gebührenfinanzierung?	20	8	Investitionen.....	103
III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen	22	8.1	Investitionszuweisungen	106
1 Methodische Vorbemerkungen	22	8.2	Käufe und Verkäufe von Grundstücken.....	108
1.1 Darstellungsweise	22	8.3	Mieten und Pachten	110
1.2 Besondere Vorbemerkungen	23	8.4	Erhaltungsaufwand	111
1.3 Einzelfinanzberichte für die sächsischen Kommunen.....	25	8.5	Soziale Leistungen	113
1.4 Einfluss der Kreisgebietsreform in Sachsen	25	8.6	Allgemeines.....	113
		8.7	Ausgaben und Einnahmen im Überblick.....	114
		9	Leistungen nach dem SGB II.....	115
			Leistungen nach dem SGB VIII.....	120
			Leistungen nach dem SGB XII.....	122
			Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	123
			Erstattungen für Soziale Leistungen und	
			Nettobelastungen	126
			Kreisumlage	126

10	Verschuldung	128	3	Die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Zur Schwierigkeit der Konsensbildung	153
10.1	Verschuldung der Kernhaushalte	129			
10.2	Investive Schulden	132			
10.3	Kassenkredite	133	3.1	Einleitung.....	153
10.4	Einordnung des kommunalen Schuldenstandes	134	3.2	Die Position Bayerns und Hessens	154
			3.3	Die Position Nordrhein-Westfalens	155
11	Ausblick	134	3.4	Die Position der ostdeutschen Länder.....	156
11.1	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im 1. Halbjahr 2015.....	134	3.5	Ausblick.....	157
11.2	Ausblick.....	136			
IV	Aktuelle Entwicklungen und Ausblick	139	4	Das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)	158
1	Finanzausgleichsgesetz 2015/2016 und Ausblick auf 2017/2018	139	4.1	Inhalt	158
1.1	Themengebiete außerhalb der FAG-Masse	139	4.2	Entstehung	160
1.2	Themengebiete innerhalb der FAG-Masse (Zusammenfassung)	139	4.3	Politische und technische Diskussion, Stellungnahmen von Sachverständigen	161
1.2.1	Dotation der Finanzausgleichsmasse.....	140	4.3.1	Umsetzung	162
1.2.2	Zweckzuweisungen und Schlüsselzuweisungen.....	141	4.4	Schlussfolgerungen für Sachsen	164
1.2.3	Kommunaler Finanzmassenanteil.....	142			
1.2.4	Sondervermögen Eingliederungshilfe	143	5	Die Umsetzung der Schuldenbremse in der Sächsischen Landesverfassung	164
1.2.5	Kommunales Vorsorgevermögen.....	143	5.1	Stand der Umsetzung	164
1.3	Zusammengefasster Ausblick auf FAG 2017/2018.....	144	5.2	Gestaltungsspielräume der Länder.....	165
2	Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen – geeignet zur Entlastung der Kommunen?	144	5.2.1	Abweichung von der konjunkturellen Normallage.....	165
2.1	Einordnung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen.....	144	5.2.2	Die Situation der Kommunen.....	166
2.2	Reform der Eingliederungshilfe – die Versprechen der Bundesregierung aus dem Koalitionsvertrag	146	5.3	Der Weg zur Schuldenbremse in Sachsen	166
2.3	Aktuelle Zwischenlösung.....	147	5.3.1	Regelung in der Landeshaushaltsordnung.....	166
2.4	Vorschläge zur finanziellen Entlastung der Kommunen.....	148	5.3.2	Der Weg zur Verfassungsänderung	167
2.4.1	Neuordnung der Steuerzuteilung.....	148	5.3.3	Ausgestaltung in der sächsischen Verfassung	167
2.4.2	Vertikalisierung kommunaler Sozialausgaben.....	150	5.4	Die sächsischen Regelungen im Ländervergleich	168
2.4.2.1	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	150	5.5	Bewertung.....	168
2.4.2.2	Kosten der Unterkunft und Heizung	151			
2.5	Fazit	152	Glossar		170
			Literaturverzeichnis		181
			Aus der Presse		189
			Aus Büchern und Zeitschriften		191

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einnahmen aus Gebühren und ähnlichen Entgelten 2014 in Euro/Einw.	9	Abbildung 22: Kommunale Finanzierungssalden nach Ländern in Euro/Einw. 2013 und 2014.	36
Abbildung 2: Einnahmen aus Gebühren und ähnlichen Entgelten 2004–2014 in Euro/Einw.	10	Abbildung 23: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw.	37
Abbildung 3: Durchschnittlicher Auslagerungsgrad der Aufgabenerfüllung 2011	11	Abbildung 24: Anteile der Gemeinden mit positivem und negativem Finanzierungssaldo im kreisangehörigen Raum	38
Abbildung 4: Durchschnittlicher Kostendeckungsgrad 2011 nach Ländern, alle Aufgabenbereiche	11	Abbildung 25: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens nach Größenklassen in Euro/Einw.	38
Abbildung 5: Durchschnittliche Kostendeckungsgrade im Zeitverlauf 2004–2011 nach Ländern, alle Aufgabenbereiche	12	Abbildung 26: Entwicklung des Saldos der laufenden Rechnung	39
Abbildung 6: Gebühreneinnahmen nach Aufgabenbereichen 2011 in Euro/Einw.	12	Abbildung 27: Entwicklung des Saldos der Kapitalrechnung	39
Abbildung 7: Durchschnittliche Kostendeckungsgrade gebührenfinanzierter Aufgaben 2011.	13	Abbildung 28: Finanzierungssalden der kommunalen sowie der Landesebene im Freistaat Sachsen 2004–2014	40
Abbildung 8: Kommunaler Produktrahmen für den Freistaat Sachsen	18	Abbildung 29: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Euro/Einw.	40
Abbildung 9: Abfolge der verschiedenen Bereitstellungs- und Finanzierungsoptionen.	20	Abbildung 30: Vergleich der Bereinigten Einnahmen 2014 zum Bundesdurchschnitt	41
Abbildung 10: Analysestruktur Gemeindefinanzbericht Sachsen	22	Abbildung 31: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw.	41
Abbildung 11: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken	24	Abbildung 32: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2004–2014	42
Abbildung 12: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in den Flächenländern 2011–2014 in Mio. Euro	25	Abbildung 33: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	42
Abbildung 13: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in Sachsen 2011–2014 in Mio. Euro	26	Abbildung 34: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Euro/Einw.	43
Abbildung 14: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, den ostdeutschen Flächenländern und Sachsen 2004–2014	27	Abbildung 35: Vergleich der Bereinigten Ausgaben 2014 zum Bundesdurchschnitt	43
Abbildung 15: Wirtschaftskraft Sachsens (BIP je Einwohner) 2004 und 2014 im Vergleich.	28	Abbildung 36: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw.	44
Abbildung 16: Wirtschaftskraft der Kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen (BIP je Einwohner) 2004 und 2012 im Vergleich	28	Abbildung 37: Bereinigte Ausgaben im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2004–2014	44
Abbildung 17: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen 2004–2015 in %	29	Abbildung 38: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	45
Abbildung 18: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2004–2014	31	Abbildung 39: Struktur der Bereinigten Einnahmen 2014	45
Abbildung 19: Zusammenfassende Übersicht zum Vergleich der Finanzlage der sächsischen Kommunen.	34	Abbildung 40: Struktur der Bereinigten Einnahmen in Sachsen 2004–2014	46
Abbildung 20: Vorgaben zum kommunalen Haushaltsausgleich in den Ländern.	34	Abbildung 41: Struktur der Bereinigten Ausgaben 2014	46
Abbildung 21: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/ Einw.	36	Abbildung 42: Struktur der Bereinigten Ausgaben in Sachsen 2004–2014	47
		Abbildung 43: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw.	48
		Abbildung 44: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw.	48

Abbildung 45: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	50	Abbildung 70: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/Einw.	66
Abbildung 46: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel 2004 und 2014 im Vergleich	50	Abbildung 71: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw.	66
Abbildung 47: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen 2004–2014	51	Abbildung 72: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/Einw.	67
Abbildung 48: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw.	51	Abbildung 73: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/Einw.	68
Abbildung 49: Kommunale Steuereinnahmen 2014 im Ländervergleich	52	Abbildung 74: Entwicklung der sonstigen Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/Einw.	68
Abbildung 50: Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.	53	Abbildung 75: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in Euro/Einw.	69
Abbildung 51: Räumliche Verteilung der Steuereinnahmen 2014	53	Abbildung 76: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in Sachsen in Euro/Einw.	70
Abbildung 52: Entwicklung der Steuereinnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	54	Abbildung 77: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	71
Abbildung 53: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2014	55	Abbildung 78: Zuweisungen an die kommunale Ebene innerhalb und außerhalb der Kommunalen Finanzausgleichsgesetze	72
Abbildung 54: Struktur der Steuereinnahmen in Sachsen 2004–2014	55	Abbildung 79: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse (netto) 2015.	73
Abbildung 55: Gewerbesteuerumlagesätze für die westdeutschen und ostdeutschen Kommunen	56	Abbildung 80: Zuweisungen an die Kommunen zwischen 2010 und 2015 im Vergleich	73
Abbildung 56: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2014, 2012 und 2010	57	Abbildung 81: Kommunalisierungsgrade der Länder 2014	74
Abbildung 57: Hebesätze der Gewerbesteuer in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2014.	58	Abbildung 82: Anteil der Zuweisungen an den Bereinigten Einnahmen der Kommunen 2010–2014	74
Abbildung 58: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw.	58	Abbildung 83: Anteile der Schlüssel- und Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse 2015	75
Abbildung 59: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw.	59	Abbildung 84: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw.	76
Abbildung 60: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2014.	59	Abbildung 85: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.	76
Abbildung 61: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2004–2014 in %	60	Abbildung 86: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	77
Abbildung 62: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/Einw.	61	Abbildung 87: Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.	77
Abbildung 63: Hebesätze der Grundsteuer B im bundesweiten Vergleich 2014, 2012 und 2010	61	Abbildung 88: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw.	78
Abbildung 64: Hebesätze der Grundsteuer B in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2014.	62	Abbildung 89: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.	79
Abbildung 65: Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen 2014.	62	Abbildung 90: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.	79
Abbildung 66: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/Einw.	63		
Abbildung 67: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %	63		
Abbildung 68: Mehreinnahmen der sächsischen Kommunen aufgrund der Hebesatzpolitik bei den Realsteuern in Euro/Einw.	64		
Abbildung 69: Eckdaten des Einkommensteuertarifs 1998–2016	65		

Abbildung 91: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	80	Abbildung 112: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung in Sachsen in Euro/Einw.	95
Abbildung 92: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/Einw.	80	Abbildung 113: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.	95
Abbildung 93: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Sachsen in Euro/Einw.	81	Abbildung 114: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	96
Abbildung 94: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	81	Abbildung 115: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben des Erwerbs bzw. Verkaufs von Beteiligungen in Euro/Einw.	96
Abbildung 95: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Euro/Einw.	82	Abbildung 116: Entwicklung der Gewinnanteile wirtschaftlicher Unternehmen in Euro/Einw.	97
Abbildung 96: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Sachsen in Euro/Einw.	83	Abbildung 117: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Euro/Einw.	97
Abbildung 97: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/Einw.	84	Abbildung 118: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Sachsen in Euro/Einw.	98
Abbildung 98: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen und Deutschland 2014 in %	84	Abbildung 119: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	98
Abbildung 99: Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw.	85	Abbildung 120: Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben.	100
Abbildung 100: Entwicklung des Bestands der kommunalen Beschäftigten in Sachsen.	86	Abbildung 121: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.	101
Abbildung 101: Absolute und relative Veränderung des Stands der kommunalen Beschäftigung 2014 gegenüber 2004 nach Aufgabenbereichen	87	Abbildung 122: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw.	102
Abbildung 102: Struktur der kommunalen Beschäftigung 2014 .	87	Abbildung 123: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.	102
Abbildung 103: Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw.	89	Abbildung 124: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw.	103
Abbildung 104: Entwicklung der Personalausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	89	Abbildung 125: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	103
Abbildung 105: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Euro/Einw.	90	Abbildung 126: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Euro/Einw.	104
Abbildung 106: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.	91	Abbildung 127: Investitionsquoten des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen 2004–2014.	106
Abbildung 107: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	91	Abbildung 128: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Sachsen in Euro/Einw.	106
Abbildung 108: Entwicklung der Zinsausgaben in Euro/Einw. .	92	Abbildung 129: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	107
Abbildung 109: Entwicklung der Zinsausgaben in Sachsen in Euro/Einw.	92	Abbildung 130: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Euro/Einw.	107
Abbildung 110: Entwicklung des rechnerischen Durchschnittszinssatzes auf die kommunale Gesamtverschuldung in %	93	Abbildung 131: Zuweisungsquote bei den investiven Ausgaben der Kommunen in Sachsen und Deutschland in % .	108
Abbildung 111: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw.	94		

Abbildung 132: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Sachsen in Euro/Einw.	108	Abbildung 155: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen nach dem SGB XII in Sachsen in Euro/Einw, ...	123
Abbildung 133: Entwicklung der Investitionszuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw. ...	109	Abbildung 156: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Euro/Einw.	123
Abbildung 134: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Euro/Einw.	109	Abbildung 157: Erstattungen für Soziale Leistungen in Euro/Einw.	126
Abbildung 135: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Sachsen in Euro/Einw.	110	Abbildung 157a: Ersatz von sozialen Leistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen in Sachsen in Euro/Einw.	126
Abbildung 136: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Euro/Einw.	111	Abbildung 158: Entwicklung der Nettobelastung aus Sozialleistungen nach den SGB XII in Euro/Einw.	127
Abbildung 137: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Sachsen Euro/Einw.	111	Abbildung 159: Entwicklung der Ausgabebelastung durch die Kreisumlage in Sachsen.	127
Abbildung 138: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw.	112	Abbildung 160: Ausgaben für die Kreisumlage in Sachsen 2014 nach Gemeindegrößenklassen.	128
Abbildung 139: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Sachsen in Euro/Einw.	112	Abbildung 161: Struktur der kommunalen Verschuldung 2014	128
Abbildung 140: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	113	Abbildung 162: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands (Kernhaushalte) in Euro/Einw.	130
Abbildung 141: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Euro/Einw.	115	Abbildung 163: Entwicklung und Struktur des Gesamtbestands der kommunalen Verschuldung in den Kernhaushalten in Euro/Einw.	130
Abbildung 142: Struktur der Sozialen Leistungen 2014 in Euro/Einw.	115	Abbildung 164: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in Sachsen in Euro/Einw.	131
Abbildung 143: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw.	116	Abbildung 165: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	131
Abbildung 144: Struktur der Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw.	117	Abbildung 166: Entwicklung des Stands der Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (Kernhaushalte) in Euro/Einw. ...	132
Abbildung 145: Entwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II in Euro/Einw. (ARGEn und Optionskommunen)	117	Abbildung 167: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/Einw.	132
Abbildung 146: Entwicklung der Rahmendaten im SGB II in Sachsen 2005–2014	118	Abbildung 168: Stand der kommunalen Investitions- und Kassenkredite zum 31.12.2014 in Euro/Einw.	133
Abbildung 147: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen im Bereich SGB II.	118	Abbildung 169: Anteile der Länder und Gemeinden am gemeinsamen Schuldenstand (Kernhaushalte, nicht-öffentlicher Bereich)	134
Abbildung 148: Struktur der Erstattungen für Soziale Leistungen nach dem SGB II 2014 in Euro/Einw.	119	Abbildung 170: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen des Landes 2009–2016, Plan und Ist.	141
Abbildung 149: Entwicklung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in Sachsen	120	Abbildung 171: Ausgaben für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen	145
Abbildung 150: Entwicklung der Nettobelastung aus dem SGB II in Sachsen in Euro/Einw.	120	Abbildung 172: Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe 1991–2013.	145
Abbildung 151: Leistungen der Jugendhilfe in Euro/Einw. ...	121	Abbildung 173: Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe nach Altersgruppen in den Jahren 2009, 2011 und 2013	146
Abbildung 152: Struktur der Jugendhilfe 2014	121	Abbildung 174: Kommunaler Anteil an den Ausgaben der Eingliederungshilfe.	147
Abbildung 153: Entwicklung der Leistungen nach dem SGB XII in Euro/Einw.	122	Abbildung 175: Bruttoausgaben pro Empfänger nach Ländern im Jahr 2013.	151
Abbildung 154: Struktur der Bruttoausgaben nach dem SGB XII in Deutschland und Sachsen 2013	122		

Abbildung 176: Die Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs mit Fokus auf Sachsen	153	Abbildung 180: Finanzielle Effekte bei vollständiger Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft auf den Ausgleichsstufen in Mio. Euro, 2014.	157
Abbildung 177: Finanzielle Effekte der Tarifabsenkung auf den Ausgleichsstufen in Mio. Euro, 2014	155	Abbildung 181: Verteilung der Mittel des Kommunalinvestitionsförderungsfonds.	159
Abbildung 178: Finanzielle Effekte der entfallenden Umsatzsteuerergänzungsanteile auf den Ausgleichsstufen in Mio. Euro, 2014	155	Abbildung 182: Anteile aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds in Euro/Einw.	159
Abbildung 179: Finanzkraft der Gemeinden je Einwohner in % des Bundesdurchschnitts, 2014.	156	Abbildung 183: Praktische Wirkung der Schuldenbremse in der Sächsischen Verfassung.	169

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen 2015 und 2016	30	Tabelle 6: Erstattungsregeln der Länder für Asylbewerberleistungen der Kommunen 2015.	124
Tabelle 2: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw.	49	Tabelle 7: Kassenmäßige Einnahmen und Ausgaben der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände im 1. Halbjahr 2015	135
Tabelle 3: Steuereinnahmen im Vergleich in Euro/Einw.	52	Tabelle 8: Überführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht im Ländervergleich	165
Tabelle 4: Auswirkung der Einkreisung und der Einwohnerentwicklung auf das Steueraufkommen je Einwohner.	54	Tabelle 9: Vergleich der Konjunkturbereinigungsverfahren in den verfassungsrechtlichen Schuldenregeln der Länder.	168
Tabelle 5: Entwicklung der tariflichen Entgelte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Gemeinden.	88		

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz	BY	Bayern
abzgl.	abzüglich	bzgl.	bezüglich
ALG	Arbeitslosengeld	bzw.	beziehungsweise
allg.	allgemein	ca.	circa
Amtsbl.	Amtsblatt	CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
AO	Abgabenordnung	c. p.	ceteris paribus
ARGE	Arbeitsgemeinschaft (Jobcenter)	d. h.	das heißt
Art.	Artikel	Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz	Dipl.	Diplom
Aufl.	Auflage	Dr.	Doktor
BA	Bundesagentur für Arbeit	Drs.	Drucksache
BB	Brandenburg	DST	Deutscher Städtetag
Bd.	Band	DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
BE	Berlin	Einw.	Einwohner
BewG	Bewertungsgesetz	EStG	Einkommensteuergesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	etc.	et cetera
BIP	Bruttoinlandsprodukt	f	folgende
BFH	Bundesfinanzhof	FAG	Finanzausgleich/Finanzausgleichsgesetz
BMF	Bundesministerium der Finanzen	FAMG	Finanzausgleichsmassengesetz
BR	Bundesrat	FEU	öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
BRD	Bundesrepublik Deutschland	ff.	folgende Seiten
bspw.	beispielsweise	gem.	gemäß
BT	Bundestag	Gem.	Gemeinde
BuT	Bildung und Teilhabe		
BVerfG	Bundesverfassungsgericht		
BW	Baden-Württemberg		

GemFinRefG	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)	ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
GewStG	Gewerbesteuergesetz	örtl.	örtlichen
GG	Grundgesetz	Prof.	Professor
ggf.	gegebenenfalls	p. a.	per anno
ggü.	gegenüber	RP	Rheinland-Pfalz
GMG	Gleichmäßigkeitssatz	S.	Seite
Gr.-Nr.	Gruppierungsnummer	s. u.	siehe unten
GrStG	Grundsteuergesetz	s. o.	siehe oben
GV/GVBl./GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt	SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
HB	Bremen	SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
HE	Hessen	SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
Hg./Hrsg.	Herausgeber	SächsVerf	Sächsische Verfassung
HH	Hamburg	SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt	SGB	Sozialgesetzbuch
i. d. R.	in der Regel	SH	Schleswig-Holstein
i. e. S.	im engeren Sinne	SL	Saarland
i. H. v.	in Höhe von	SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
i. w. S.	im weiteren Sinne	SN	Sachsen
IFG	Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“	SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung
IHK	Industrie- und Handelskammer	sog.	so genannt
inkl.	inklusive	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Jg.	Jahrgang	SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
KdU	Kosten der Unterkunft	ST	Sachsen-Anhalt
KFA	Kommunaler Finanzausgleich	StSch	Steuerschätzung
Kfm.	Kaufmann	SZW	Schlüsselzuweisungen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	TH	Thüringen
Kita	Kindertagesstätte	ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen	u.	und
KP II	Konjunkturpaket II	u. a.	unter anderem
KStG	Körperschaftsteuergesetz	u. a.	und andere
KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen	u. ä.	und ähnliches
LFA	Länderfinanzausgleich	usw.	und so weiter
LT	Landtag	v. a.	vor allem
MBA	Mehrbelastungsausgleich	v. H.	vom Hundert
Mio.	Millionen	vgl.	vergleiche
Mrd.	Milliarden	VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
MV	Mecklenburg-Vorpommern	vs.	versus
NBL	Neue Bundesländer	Vw.	Volkswirt
NI	Niedersachsen	VwV	Verwaltungsvorschrift
Nr.	Nummer	VZÄ	Vollzeitäquivalent
NRW / NW	Nordrhein-Westfalen	WOBA	WOBA Dresden GmbH
o. J.	ohne Jahresangabe	z. B.	zum Beispiel
o. O.	ohne Ortsangabe	z. T.	zum Teil
o. V.	ohne Verfasserangabe	zzgl.	zuzüglich
obF	ohne besondere Finanzierungsvorgänge		

Vorwort des Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Zum siebten Mal legt der Sächsische Städte- und Gemeindetag (SSG) mit dem Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015 eine Übersicht über die Entwicklung der Gemeindefinanzen in den vergangenen beiden Jahren vor.

Der Bericht wurde wie seine Vorgänger im Auftrag des SSG von Prof. Dr. Thomas Lenk und Mario Hesse, diesmal assistiert von Maike Kilian und Sylwia Plaza, vom Institut für öffentliche Finanzen und Public Management – Finanzwissenschaft – der Universität Leipzig verfasst.

Die Berichtsjahre 2014/2015 stehen unter unterschiedlichen Vorzeichen, deren Ursachen auf die Jahre 2011 und 2012 zurückgehen.

Unter Berufung auf die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise veranschlagte der Freistaat Sachsen seine Steuereinnahmen im Staatshaushaltsplan für die Jahre 2011/2012 sehr niedrig. Dies wurde schon damals – nicht nur von der kommunalen Ebene – als überzogen kritisiert. Die niedrig veranschlagten Einnahmen führten spiegelbildlich zu deutlich reduzierten Zuweisungen an die kommunale Ebene. Daher verschlechterte sich im Jahr 2012 die kommunale Finanzsituation deutlich und führte in den Kernhaushalten erstmals nach 9 Jahren zu einem negativen Finanzierungssaldo. Die Kehrseite der Medaille zeigte sich erst 2014. Da jedes Haushaltsjahr über den Gleichmäßigkeitssatz abgerechnet werden muss, stand den sächsischen Kommunen aus dem Finanzausgleichsjahr 2012 eine Nachzahlung von 418 Mio. Euro zu. Die Steuereinnahmen des Landes im Jahr 2012 waren in der Realität deutlich höher als in der Prognose. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Finanzausgleichsmasse 2014 mit mehr als 3,2 Mrd. Euro ein Langzeithoch erreichte und nivellierend eingegriffen wurde. Rund drei Viertel der Nachzahlungen, insgesamt 307 Mio. Euro, wurden im sog. dezentralen Vorsorgevermögen gebunden. Das heißt, sie gingen bei den Kommunen zwar als allgemeine Zuweisungen ein, mussten aber auf die „hohe Kante“ gelegt werden und standen nicht für Auszahlungszwecke zur Verfügung. Es war daher frühzeitig absehbar, dass die sächsischen Kommunen im Jahr 2014 einen deutlichen Überschuss erwirtschaften werden. Ohne die Zuweisung von Vorsorgemitteln hätten die sächsischen Kommunen gerade einmal eine schwarze Null in ihren Haushalten erreicht (6 Euro je Einwohner) und sich damit knapp unterhalb des bundesdeutschen Durchschnittsniveaus eingeordnet (7 Euro je Einwohner).

Fünf Jahre vor dem Auslaufen des Solidarpaktes II erzielten die sächsischen Kommunen ein vergleichbares Einnahmenniveau wie die Kommunen in den finanzschwachen Flächenländern West (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein). Das ist insofern problematisch, als bei vergleichbarem Ausgabebedarf keine überdurchschnittlichen Investitionen mehr möglich sind. Die lange Zeit gültige Aussage, in den sächsischen Kommunen werde deutlich mehr in die Infrastruktur investiert als in Westdeutschland, trifft daher nicht mehr zu. Obwohl die sächsischen Kommunen mit der Schadensbeseitigung der Hochwasserkatastrophe 2013 begonnen haben, bleibt ihr Investitionsniveau im deutschlandweiten Vergleich unterdurchschnittlich. Ein weiterer Vergleich, diesmal mit der Entwicklung des Investitionsverhaltens des Freistaates Sachsen, verdeutlicht die Brisanz dieser Entwicklung. Bis zum Jahr 2011 konnten die Sächsischen Kommunen eine

höhere (Netto-) Investitionsquote ausweisen als der Freistaat Sachsen. Seit 2012 haben sich die Verhältnisse umgekehrt. Die kommunale Ebene in Sachsen ist daher nicht mehr in der Lage, im infrastrukturellen Aufholprozess gegenüber den alten Bundesländern mitzuhalten. Die Zeit ist „reif“ für eine auf mehrere Jahre angelegte Investitionsinitiative, die die sächsischen Kommunen bis 2020 mit deutlich höheren Investitionszuweisungen ausstattet. Dabei sollte der Freistaat der Versuchung widerstehen, ein Investitionspaket mit damit nicht im Zusammenhang stehenden Finanzierungsfragen zu verknüpfen.

Die Verschuldung der sächsischen Kommunen verläuft auf den ersten Blick im Trend der Vorjahre. In den Kernhaushalten gehen die Investitionskredite weiter zurück, die Kassenkredite stagnieren auf niedrigem Niveau. Vergleicht man den Anteil der Länder und Kommunen am gemeinsamen Schuldenstand der Bundesländer, fällt der hohe Schuldenanteil der kommunalen Ebene an den Gesamtschulden des Landes auf. Er ist in keinem Bundesland höher. Der Freistaat konnte sich im Verhältnis zu seinen Kommunen also schon deutlich stärker entschulden und ist für die Zukunft dementsprechend gut „gerüstet“. Dieses Ergebnis wäre für den Freistaat ohne eine relativ gesehen bessere Finanzausstattung nicht möglich gewesen. Es ist ein weiteres Indiz dafür, die kommunale Ebene investiv mit hohen Fördersätzen zu unterstützen.

Im Jahr **2015** wechselt das Vorzeichen in den sächsischen Kommunen bei Betrachtung des Finanzierungssaldos zum 30.06.2015 eher auf „rot“. Schon bei der Planung des Finanzausgleichsjahres 2015 musste auf das Vorsorgevermögen in einem Umfang von 36 Mio. Euro zurückgegriffen werden. Die Kassenstatistik zum 30.06.2015 weist einen negativen Finanzierungssaldo für die Städte und Gemeinden aus, der deutlich über diesen Betrag hinausgeht. Die Steuereinnahmen steigen im Vergleich zum 1. Halbjahr 2014 zwar weiterhin, die Dynamik lässt aber deutlich nach. Während sich die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer noch positiv entwickeln, gehen die Gewerbesteuererinnahmen im ersten Halbjahr 2015 zurück. Ausgabeseitig fällt vor allem der Anstieg der Sozialausgaben von immerhin 3,5 % ins Auge. Dazu tragen einmal stark steigende Ausgaben für die Jugendhilfe bei. Die Problematik der sog. unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) wird den Ausgabenanstieg noch beschleunigen: Im Zuge des Anstiegs der Flüchtlingszahlen treffen auch viele ausländische Jugendliche in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Freistaates und einigen Kreisen an der Landesgrenze ein, die einer intensiven Betreuung durch die Jugendhilfe bedürfen. Spätestens ab 2016 wird sich ihr Anteil sprunghaft erhöhen, weil ein neues Bundesgesetz eine ausgewogenere Verteilung der UMA innerhalb Deutschlands durch Zuweisungen regelt. Es wird inzwischen mit deutlich mehr als 1.500 unbegleiteten Jugendlichen gerechnet, die einen hohen Unterbringungs-, Betreuungs- und finanziellen Aufwand nach sich ziehen.

Die Kosten der Eingliederungshilfe steigen unvermindert an, wengleich der Bund ab 2015 erste Finanzhilfen veranlasst hat.

Besonders dynamisch verläuft die Kostenentwicklung bei den Asylbewerberleistungen. Schon die Prognosen der Flüchtlingszahlen für 2015, die zwischen Jahresbeginn und August 2015 von bundesweit 200.000 auf 800.000 angehoben wurden, machen die

Dimensionen deutlich. Nach Kenntnis der Zugangszahlen im September wird man inzwischen von bundesweit 1 Mio. Flüchtlingen ausgehen müssen. Dies wird sich vor allem im 2. Halbjahr nicht nur in den Unterbringungskosten für Asylbewerber, sondern mittelfristig auch in weiter steigenden Kosten der Unterkunft (KdU) und für Integration widerspiegeln.

Die Entwicklung der (Netto-)Betriebskosten in den Kindertageseinrichtungen ist durch eine Anpassung der Landespauschale zum 01.01.2015 zunächst gedämpft worden. Die Pauschale wurde nach schwierigen Verhandlungen zwischen der Staatsregierung und dem SSG von 1.875 Euro auf 2.010 Euro je Vollzeitplatz erhöht. Neue finanzielle Risiken ergeben sich aus einer Änderung des SächsKitaG, die im Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 verankert wurde. Ab dem 1. September 2015 werden im Jahresrhythmus bis 2018 die Betreuungsschlüssel für Kindergärten und -krippen sukzessive verbessert. Der Freistaat stellt den Kommunen zum Ausgleich der zusätzlichen Kosten zwar einen Mehrbelastungsausgleich zur Verfügung. Dessen Auskömmlichkeit wird von den Kommunen allerdings vehement bestritten. Die absehbare Veränderung der Entgeltordnung im Sozial- und Erziehungsdienst, auf die sich inzwischen ver.di und die kommunalen Arbeitgeber verständigt haben, hat beispielsweise keine Berücksichtigung in der Kalkulation der Mehrkosten gefunden. Derzeit lässt der SSG die Chancen eines

Normenkontrollverfahrens vor dem Sächsischen Verfassungsgerichtshof durch einen Gutachter überprüfen.

Der Ausblick bis zum Jahresende 2015 zeigt die Risiken für die kommunale Finanzsituation deutlich auf. Dem stehen auch Chancen gegenüber, die etwa der Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes bietet. Das Volumen ist für Sachsen mit rund 156 Mio. Euro im Vergleich zum Konjunkturpaket II zwar eher gering und Sachsen auch das letzte Land, das die Verfahrensfragen für die Verteilung noch nicht geklärt hat. Intelligent gesteuert könnten die Mittel aber einen wesentlichen Beitrag leisten, noch bestehende Infrastrukturlücken zu verringern.

Wir hoffen, dass Ihnen der vorgelegte Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015 auch in diesem Jahr eine wertvolle Hilfestellung für eine bessere Einschätzung der Finanzsituation der sächsischen Kommunen sein wird.



Mischa Woitscheck
Geschäftsführer

Ralf Leimkühler
Stellv. Geschäftsführer

Vorwort der Verfasser

Im Freistaat Sachsen haben sich in den zurückliegenden 25 Jahren tief greifende strukturelle Veränderungsprozesse abgespielt. Dies gerät angesichts tagesaktueller Herausforderungen schnell in Vergessenheit. Der Freistaat Sachsen und seine Kommunen stehen heute in vielfacher Hinsicht besser da als andere Länder und Kommunen in Ost und West, auch wenn die wirtschaftliche Konvergenz erlahmt ist und die kommunalen Haushalte wieder verstärkt unter Druck geraten. Während in anderen Ländern umfangreiche Konsolidierungspakete umgesetzt werden, um die hohen Kassenkreditbestände zu verringern, ist der Schuldenstand der sächsischen Kommunen weiter zurückgegangen. Dennoch sind beunruhigende Tendenzen auszumachen: Die wirtschaftliche und steuerliche Basis ist bei bereits deutlich rückläufigen Solidarpaktzuweisungen im Bundesvergleich noch immer schwach. Der Überschuss des Jahres 2014 ist im Wesentlichen Ergebnis eines nachgelagerten Sondereffekts aus dem Kommunalen Finanzausgleich (Vorsorgevermögen) und am aktuellen Rand sind die Kommunen organisatorisch aber auch finanziell gefordert, die in Sachsen ankommenden Flüchtlingsströme angemessen unterzubringen und zu integrieren. Dennoch soll der Gemeindefinanzbericht dieses Thema nur als eines von vielen aufgreifen – zu groß ist die Palette finanziell bedeutsamer Themen für die sächsischen Kommunen.

Bereits heute wirft das „Schicksalsjahr“ 2019 des deutschen Fiskalföderalismus seine Schatten voraus – der Länderfinanzausgleich, die Solidarpaktförderung und weitere bestimmende Gesetze laufen bis zu diesem Zeitpunkt ab und Anschlussregelungen sind noch immer nicht abschließend geklärt. Daneben bleiben die Anpassung an den demografischen Wandel und der Erhalt einer wettbewerbsfähigen öffentlichen Infrastruktur bei gleichzeitiger Haushaltsstabilität anspruchsvolle Daueraufgaben. Der vorliegende Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015 soll in diesem Umfeld die Bestandsaufnahme und Positionsbestimmung unterstützen, um zukunftsfähige Lösungen für diese Herausforderungen zu finden.

In diesem Zusammenhang widmet sich das Schwerpunktkapitel II den Gebührenhaushalten der Kommunen als wesentliche Einnahmequelle und wichtige Stellschraube der lokalen Politik.

Der nun vorliegende siebente Gemeindefinanzbericht für Sachsen untersucht in der Tradition der sechs vorangegangenen Ausgaben die

Finanzlage der sächsischen Kommunalhaushalte und stellt die Entwicklungen auf der Einnahme- und Ausgabenseite ausführlich dar. Da in der tagesaktuellen Betrachtung die mittel- und langfristigen Trends, Erfolge und Probleme allzu schnell in Vergessenheit geraten, werden neben der aktuellen Einordnung der sächsischen Kommunen im bundesweiten und ostdeutschen Kontext die Entwicklungen im längerfristigen Zeithorizont seit dem Jahr 2004 analysiert.

Im Kapitel IV werden erneut mehrere kleinere Themen gebündelt: Von den Verhandlungen zum FAG 2015/2016 über den Sachstand der Entlastung der Kommunen von der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, den Stand der Bund-Länder-Verhandlungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich und das jüngst aufgelegte Investitionsprogramm des Bundes bis hin zur Schuldenbremse in der Sächsischen Verfassung. Das Glossar am Ende des Berichtes soll allen Lesern das Verständnis auch von sehr speziellen Thematiken ermöglichen.

Die Erstellung des 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 – sowohl für die Bereitstellung der erforderlichen Daten als auch für die schnelle und lösungsorientierte Bearbeitung von Anfragen. Ebenso trugen die vom Sächsischen Städte- und Gemeindegtag bereitgestellten Materialien sowie dessen konstruktive Anregungen erheblich zum Gelingen dieser Untersuchung bei. Unser besonderer Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts, allen voran Maïke Kilian und Sylwia Plaza. Für die engagierte Mitarbeit danken wir weiterhin Christoph Diesener, Philipp Glinka und Matthias Geßner.



Prof. Dr. Thomas Lenk



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

I Allgemeine Vorbemerkungen

Der nunmehr siebente Gemeindefinanzbericht für Sachsen folgt der Struktur und Systematik der vorangegangenen Berichte aus den Jahren 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 und 2013. 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 den kommunalen Gebührenhaushalten. Hierbei soll aus finanzwissenschaftlicher, empirischer und rechtlicher Sicht dargelegt werden, welche Rahmenbedingungen für die Gebührenerhebung in Sachsen bestehen, welche Gründe für eine vollständige oder unvollständige Ausschöpfung des maximalen Gebührenpotenzials sprechen und wie das gesamthaft unterdurchschnittliche Gebühreneinnahmenniveau der sächsischen Kommunen zu bewerten ist. Nachdem in vergangenen Gemeindefinanzberichten vor allem die Zuweisungen des Freistaates im Fokus standen – sei es im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs oder über die vielfältigen Einzelprogramme des Staatshaushalts – steht dieses Kapitel im Zeichen eines Themengebiets mit umfangreichen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort.

Das Hauptkapitel III analysiert wie in den vorangegangenen Jahren die verschiedenen Einnahme- und Ausgabepositionen und Kennziffern der Gemeinden/Gemeindeverbände des Freistaates Sachsen, nach Kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum unterteilt sowie gegenüber einigen weiteren Vergleichsgrößen. Dazu zählt der Mittelwert für alle Kommunen¹ Deutschlands², der Mittelwert der westdeutschen Gemeinden, der Mittelwert der ostdeutschen Kommunen *ohne* Sachsen und die Vergleichsgröße der Kommunen der wirtschaftsschwächsten westdeutschen Bundesländer. 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.

Besonderer Wert wurde in diesem Bericht dabei auf die in allen Punkten lückenlose Darstellung der Zeitreihen von 2004-2014 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 und strukturierte Datenbasis an die Hand zu geben. Um den einzelnen Entscheidungsträgern vor Ort einen direkten Vergleich zu den dargestellten Kennzahlen zu ermöglichen und die Haushaltslage der eigenen Kommune einordnen zu können, bietet das Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management den Städten und Gemeinden in Sachsen wie auch in den vergangenen Jahren die Möglichkeit an, einen individuellen „kleinen Gemeindefinanzbericht“ (ca. 50 Seiten) zu erhalten, in dem die jeweiligen zum Vergleich aufbereiteten gemeinschaftlichen Ergebnisse entsprechend der im Gemeindefinanzbericht verwandten Kennziffern aufbereitet werden.³

Das Hauptkapitel IV widmet sich in dieser Ausgabe wie in der Vergangenheit verschiedenen ausgewählten Themen, die für die sächsischen Kommunen eine mittelfristige Bedeutung haben. Dazu gehören wie in den bisherigen Ausgaben die Verhandlungen zum Sächsischen Finanzausgleichsgesetz (SächsFAG). Des Weiteren wird der aktuelle Diskussionsstand zur Entlastung der Kommunen von den Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wiedergegeben und durch eine Darstellung zu den möglichen Transmissionswegen für zu erwartende Bundeshilfen ergänzt. Außerdem soll etwas Licht in die derzeit laufenden Verhandlungen um die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gebracht werden, die zumindest mittelfristig unter dem Druck des 2019 auslaufenden Länderfinanzausgleichsgesetzes und des ebenfalls bis 2019 abschmelzenden Solidarpakts steht. Anschließend werden die durch das Investitionsförderungsgesetz des Bundes initiierten Mittel einer näheren Betrachtung unterzogen. Der Gesetzgebungsprozess in Sachsen steht noch aus, während in anderen Ländern bereits Ergebnisse erzielt wurden. Die verschiedenen Umsetzungsvarianten sollen daher ebenso ein Thema der Abhandlung sein wie die kritische Betrachtung des Investitionsprogramms selbst. Zum Abschluss soll die Änderung der Sächsischen Verfassung eingehender betrachtet werden, die im Zuge der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse eine strikte Schuldenregel in Sachsen verankerte.

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 Finanzausgleichs Verzerrungen innerhalb der Analyse hervorrufen würden.

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

II Gebührenfinanzierung auf kommunaler Ebene

Die Finanzierung kommunaler Aufgaben stützt sich im Wesentlichen auf vier Bereiche: den Anteil an bundesrechtlichen Steuern, die Erhebung eigener Abgaben, den Landeszuweisungen und Investitionshilfen sowie privatrechtlich generierte Einnahmen.⁴ Im Folgenden wird die Erhebung eigener Abgaben durch Gemeinden in Form von Steuern, Beiträgen und Gebühren⁵ näher betrachtet. Insbesondere wird auf kommunale Gebühren eingegangen; es werden die Voraussetzungen und das Verfahren für ihre Erhebung ebenso erläutert wie die rechtlichen und ökonomischen Grundlagen für ihre Kalkulation. Die Maßgabe der Erreichung eines Kostendeckungsgrades von 100 Prozent für gebührenfinanzierte kommunale Leistungen unter den gegebenen rechtlichen Schranken dient als Leitsatz für eine Betrachtung des aktuellen Stands der Kostendeckung und als Basis für weitere Handlungsvorschläge.

1 Abgrenzung der Abgabearten

Unter den Begriff Abgaben fallen alle Zahlungen, zu denen Bürger aufgrund öffentlich-rechtlicher Grundlage verpflichtet sind, hierbei unterscheiden sich Steuern von Beiträgen und Gebühren grundsätzlich nach dem Grad der Gegenleistung.⁶ Kommunalabgaben sind solche Abgaben, welche von Gemeinden, Landkreisen und Bezirken erhoben werden. Sie teilen sich gemäß § 1 Abs. 2 Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG) in drei große Bereiche auf: kommunale Steuern, Beiträge und Gebühren.⁷ Zusätzlich gibt es die so genannten Abgaben eigener Art (Abgaben sui generis).

1.1 Steuern

Steuern sind gemäß der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zu Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.“⁸ Die Ermächtigung zur Erhebung von Steuern sowie die Aufteilung der Erträge aus den erhobenen Steuern auf Bund, Länder und Kommunen erfolgt nach Maßgabe der Art. 105, 106 GG. Neben der anteiligen Zuweisung der Erträge aus Einkommen- und Umsatzsteuer an die Gemeinden durch Bund und Länder gemäß Art. 106 Abs. 5, 5a GG⁹ stehen den Gemeinden die Einnahmen aus der erhobenen Gewerbe- und Grundsteuer gemäß Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG zu (Gewerbesteuer abzüglich Gewerbesteuerumlage). Die Quote des Anteils für die Gemeinden

vom jeweiligen Länderanteil der Gemeinschaftssteuern ist, regeln die Landesgesetzgeber in den Finanzausgleichsgesetzen.¹⁰

Darüber hinaus sind die Gemeinden gemäß Art. 105 Abs. 2a, 106 Abs. 6 GG in Verbindung mit § 7 Abs. 2 SächsKAG befugt, im Rahmen der gesetzlichen Beschränkungen selbst örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern zu erheben. Diese dürfen jedoch nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sein. Örtlich ist eine Steuer dann, wenn sie in ihrem Tatbestand an örtliche Gegebenheiten anknüpft und in ihrer unmittelbaren Wirkung auf das Gemeindegebiet begrenzt ist.¹¹ Die Gesetzgebungskompetenz der Gemeinden zur Steuererhebung ist von den Ländern abgeleitet, die Kommunen werden über die Kommunalabgabengesetze zum Erlass von Steuern ermächtigt.¹²

Bezüglich der Steuereinnahmen sind große Unterschiede zwischen den Kommunen charakteristisch. Daher sind auch die Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich als wesentliche Einnahmequelle und Angleichungsinstrument innerhalb der kommunalen Landschaft als *Steuerkraftausgleich* konzipiert. Die Besonderheit der vertikalen Dotation der Finanzausgleichsmasse im Sächsischen FAG (Gleichmäßigkeitssatz I) führt weiterhin dazu, dass die Steuereinnahmen der kommunalen Ebene gemeinsam mit denen des Landes¹³ maßgeblich für die Ausstattung der kommunalen Ebene sind. Überdurchschnittliche Entwicklungen der kommunalen Steuereinnahmen werden durch den Freistaat abgeschöpft, während unterdurchschnittliche Entwicklungen aufgefüllt werden.

1.2 Gebühren

Gebühren sind solche Zahlungen, die der Abgeltung tatsächlich erlangter Leistungen dienen. Im Gegensatz zu den zuvor aufgeführten kommunalen Abgaben wird die Gebühr direkt als Gegenleistung für eine zuvor erhaltene kommunale Leistung entrichtet.¹⁴ Gebühren sind Geldleistungen, die der Staat oder andere Körperschaften als Gegenleistung für Amtshandlungen oder für die tatsächliche Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen zur Erzielung von Einnahmen (i. d. R. zur Deckung der Kosten der Einrichtung bzw. Anlage) kraft öffentlichen Rechts vom Bevorteilten in Anspruch nehmen kann.¹⁵ Zu den verschiedenen Gebührenarten zählt man Verwaltungsgebühren und Benutzungsgebühren. Verwaltungsgebühren werden für Amtshandlungen und sonstige Leistungen der Verwaltung erhoben, Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage.¹⁶ Entscheidend ist hierbei die tatsächliche Inanspruchnahme der Leistung, nicht nur der potentielle Vorteil eines Benutzers der

4 Vgl. Geis (2014), §12, Rn. 25. Zur Entwicklung und Struktur der kommunalen Einnahmen vgl. auch Kapitel III des vorliegenden Gemeindefinanzenberichts.

5 Dazu zählen Benutzungsgebühren sowie Verwaltungsgebühren.

6 Vgl. Geis (2014), §12, Rn. 28.

7 Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG) vom 16. Juni 1993 (SächsGVBl. S. 502), in Kraft getreten am 1. September 1993 in der Neufassung vom 26. August 2004.

8 Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866, ber. 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2014 (BGBl. I S. 2417) m. W. v. 31.12.2014.

9 In Verbindung mit den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956).

10 Art. 106 Abs. 7 GG i. V. m. Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz – SächsFAG) 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 364).

11 Vgl. Lange (2013), Kap. 15, Rn. 29.

12 Vgl. Geis (2014), § 12, Rn. 29.

13 Zuzüglich Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes.

14 Gebühren enthalten daher ein synallagmatisches Element. Vgl. Geis (2014), §12, Rn. 28.

15 Vgl. Gern (1981), S. 16.

16 Vgl. Gern (1981), S. 17.

öffentlichen Einrichtung. Gemäß § 9 Abs. 2 SächsKAG können die Gemeinden für die Benutzung aller Anlagen, die innerhalb einer öffentlichen Einrichtung der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im Gebiet eines Aufgabenträgers dienen, Benutzungsgebühren verlangen.¹⁷ Dies gilt auch dann, wenn eine Aufgabe innerhalb verschiedener, technisch voneinander unabhängiger Anlagen erfüllt wird (aufgabenbezogene Einheitseinrichtung als gesetzlicher Regelfall). Weiterhin kann die Gemeinde durch Satzung regeln, dass technisch voneinander unabhängige Anlagen eine jeweils eigene Einrichtung bilden.¹⁸

Die Höhe der Gebühren ist von der Gemeinde durch eine Satzung zu regeln. Es ist hierbei nicht zulässig, gar keine Gebühren zu erheben, da die Gemeinde aufgrund des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Haushaltsführung angehalten ist, sämtliche zur Verfügung stehenden Einnahmequellen auch zu nutzen.¹⁹ Allerdings gelten weitere Prinzipien für die Erhebung und Berechnung des Gebührensatzes, diese werden in Abschnitt 2.2.3 näher erläutert. Grundsätzlich gelten das Kostendeckungsprinzip, das Äquivalenzprinzip sowie das Prinzip der Verhältnismäßigkeit.

Darüber hinaus dürfen neben Finanzierungszwecken für öffentliche Einrichtungen mit der Erhebung von Gebühren auch Lenkungszwecke verfolgt werden.²⁰ Diese können Gebührenermäßigungen, -befreiungen und -staffelungen rechtfertigen.²¹

Auch finanzpolitisch haben Gebühren einen anderen Charakter als Steuereinnahmen: Sie gehen nicht in den oben angesprochenen Steuerverbund ein und bleiben auch beim Ausgleich der Finanzverhältnisse innerhalb der kommunalen Ebene außer Betracht. Durch Gebührenerhöhungen generierte Mehreinnahmen verbleiben daher in voller Höhe in der kommunalen Kasse. Unterdurchschnittliche Einnahmenniveaus werden gleichsam nicht regelgebunden durch Landeszuweisungen kompensiert.

1.3 Beiträge

Beiträge sind kommunale Abgaben, die für die *Möglichkeit* zur Inanspruchnahme bestimmter öffentlicher Leistungen erhoben werden. Hiermit wird das Potential zur Nutzung bestimmter Einrichtungen abgefolgt unabhängig davon, ob und in welchem Maße eine Inanspruchnahme im Einzelnen *tatsächlich* erfolgt.²² Beiträge können erhoben werden für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung von kommunalen öffentlichen Einrichtungen. Beiträge werden von jenen Mitgliedern einer Gemeinde erhoben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Einrichtung oder einer Verkehrsanlage besondere Vorteile bietet; ob eine Nutzung tatsächlich stattfindet, ist unerheblich.²³

Wichtigste Anwendungsfälle sind Erschließungs-, Straßenbau- und Anschlussbeiträge, mit denen sich die Beitragspflichtigen finanziell

am Bau bestimmter Investitionen zu beteiligen haben, z. B. am Bau von Anliegerstraßen und von Anlagen der leitungsgebundenen Ver- und Entsorgung.

Die individuelle Höhe eines kommunalen Beitrags bemisst sich nach dem Vorteil, der dem einzelnen Beitragsschuldner durch die Möglichkeit der Benutzung einer öffentlichen Einrichtung oder einer Verkehrsanlage vermittelt wird. Als Maßstäbe werden üblicherweise die Grundstücksgröße und sog. Nutzungsfaktoren, welche die Art und den Umfang der Möglichkeit der baulichen Inanspruchnahme abbilden, herangezogen. Bei der umzulegenden Kostenmasse bestimmen die Herstellungs- und Errichtungskosten bzw. die Wiederbeschaffungszeitwerte die Obergrenze, da sonst das Kostendeckungsprinzip, welchem auch ein Kostenüberdeckungsprinzip innewohnt, verletzt würde.^{24, 25}

Zudem gilt das Äquivalenzprinzip, welches sich aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 GG ergibt und in Bezug auf Beiträge bestimmt, dass der zu erbringende Beitrag des Einzelnen nicht in einem Missverhältnis zum erlangten Vorteil stehen darf. Dies ist nicht so zu verstehen, dass der einzelne Beitrag genau den Kosten entsprechen muss, die für die Erschließung dieses Grundstücks angefallen sind. Vielmehr wird auf eine globale Sichtweise abgestellt, die sicherstellt, dass der erlangte Vorteil nicht in einem Missverhältnis zum erhobenen Beitrag steht. Daraus ergibt sich das Verbot von Beitragsobergrenzen ebenso wie das Verbot, Beiträge in einer Höhe anzusetzen, die konfiskatorische Wirkung haben.²⁶

1.4 Sonderabgaben, Abgaben sui generis

Neben den genannten drei Gruppen der kommunalen Abgaben existieren Sonderformen: die Sonderabgaben sowie Abgaben sui generis.²⁷ Bei Sonderabgaben steht der Leistungspflicht des Abgabenschuldners keine Gegenleistung der öffentlichen Hand gegenüber. Gleichzeitig dienen Sonderabgaben nicht der allgemeinen Einnahmenerzielung der öffentlichen Hand, sondern werden zur Finanzierung eines geschlossenen Aufgabenkreises verwendet.²⁸

Bei Abgaben sui generis erhält der Beitragsschuldner durchaus eine Gegenleistung, wie es beispielsweise bei der Kurtaxe nach § 34 SächsKAG der Fall ist, oder kommt in den Genuss bestimmter wirtschaftlicher Vorteile, die beispielsweise für die Erhebung des Fremdenverkehrsbeitrags nach § 35 SächsKAG als Grundlage herangezogen werden.²⁹

17 Bspw. bei Anlagen der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und der Abfallwirtschaft.

18 Es wird demnach zwischen aufgaben- und anlagenbezogenen Einrichtungen unterschieden.

19 Vgl. Geis (2014), § 12, Rn. 47.

20 Vgl. § 14 Abs. 2 SächsKAG. Zur näheren Erläuterung der Lenkungszwecke siehe Abschnitt 4.3.

21 Vgl. Geis (2014), § 12, Rn. 48, bzw. Gern (2003), Rn. 1078.

22 Vgl. Geis (2014), § 12, Rn. 28.

23 Vgl. Geis (2014), § 12, Rn. 40, 41.

24 Vgl. Geis (2014), § 12, Rn. 42.

25 § 18 Abs. 2 S. 2 SächsKAG.

26 Vgl. Geis (2014), § 12, Rn. 42.

27 Vgl. Lange (2013), S. 962.

28 Zumeist wird ein bestimmtes Sachziel verfolgt, welches über die Erzielung von Einnahmen hinausgeht. Bei den Schuldner der Sonderabgaben handelt es sich um eine homogene Gruppe, die aufgrund eines bestimmten Sachbezugs eine Geldleistung zu erbringen hat und gleichzeitig Nutznießer der Mittelverwendung ist. Vgl. Geis (2014), § 12, Rn. 34b.

29 Vgl. Geis (2014), § 12, Rn. 44.

2 Gebührenfinanzierung aus rechtlicher Perspektive

2.1 Gesetzliche Ermächtigung

Das Recht der Gemeinden, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, wird durch Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) garantiert.³⁰ Der Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG gewährleistet explizit die finanzielle Eigenverantwortung (Finanzhoheit) der Gemeinde als Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie. Die Aufgaben der Gemeinde teilen sich in drei Bereiche auf.³¹ Die örtlichen Angelegenheiten der Gemeinschaft sind in der Regel weisungsfreie Aufgaben. Daneben existieren Pflichtaufgaben, deren Erfüllung den Gemeinden durch Gesetz auferlegt ist.³² Weisungsaufgaben hingegen erledigt die Gemeinde als Beliehene im Wege mittelbarer Staatsverwaltung der Länder.³³ Zur Regelung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft steht den Gemeinden ein Aufgabensfindungsrecht zu, solange der örtliche Bezug gewahrt bleibt.³⁴

Als Zielbestimmung der Aufgaben einer Gemeinde schreibt § 2 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) vor, dass die Gemeinden in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung wahrnehmen.³⁵ Innerhalb der verfassungsrechtlich garantierten gemeindlichen Selbstverwaltung gibt es jedoch keinen abgeschlossenen Aufgabenkatalog. Die Gemeinde hat die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen.³⁶

Die Gemeinde kann gemäß § 4 Abs. 1 SächsGemO die weisungsfreien Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit Gesetze und andere Rechtsverordnungen keine Vorschriften enthalten.³⁷ Das Recht, innerhalb der verfassungsrechtlich garantierten Finanzhoheit eigene örtliche Abgaben zu erheben, wird durch Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG gewährt, in § I Abs. 1 SächsKAG in Verbindung mit § 73 Abs. 1 SächsGemO gesetzlich festgelegt und in den weiteren Bestimmungen des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes

(SächsKAG) näher definiert.³⁸ Grundsätzlich hat die Gemeinde gemäß § 73 Abs. 2 SächsGemO die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten für erbrachte Leistungen und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen.

Nach den Bestimmungen des § 9 SächsKAG können die Gemeinden für die Benutzung dieser öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. § 2 Abs. 1 SächsKAG bestimmt, dass zum Zwecke der Erhebung von Abgaben kommunale Abgabensatzungen erlassen werden, welche unter anderem den entgeltbedürftigen Tatbestand sowie den Zahlungsschuldner nennen müssen. Grundsätzlich hat die Gemeinde gemäß § 73 Abs. 2 SächsGemO die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten für erbrachte Leistungen und erst nachrangig aus Steuern zu beschaffen.

2.2 Rechtssetzung

2.2.1 Verfahren

Kommunalabgaben werden aufgrund einer Satzung erhoben. Gemäß § 2 Abs. 1 SächsKAG muss eine Abgabensatzung die Abgabenschuldner, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie die Entstehung und die Fälligkeit der Abgabenschuld bestimmen. Eine Satzung muss dem gemäß Art. 103 Abs. 3 GG geltenden Grundsatz der Bestimmtheit und Eindeutigkeit genügen: Ein potentieller Abgabenschuldner muss die Voraussetzungen und Rechtsfolgen aus der Satzung erkennen können.³⁹

2.2.2 Grundsätze der Gebührenerhebung

Der § 73 Abs. 2 SächsGemO schreibt vor, dass eine Gemeinde zur Finanzierung ihrer öffentlichen Aufgaben Einnahmen aus Entgelten und Steuern zu beschaffen hat. Grundsätzlich werden Gebühren für öffentliche Einrichtungen gemäß § 9 Abs. 3 SächsKAG nach einheitlichen Sätzen erhoben. Die Einrichtung im Sinne des sächsischen Gebührenrechts umfasst, sofern nichts anderes bestimmt wird, alle Anlagen, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (z. B. der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, der Abfallwirtschaft im Gebiet eines Aufgabenträgers) dienen, auch wenn die Anlagen technisch voneinander unabhängig sind (aufgabenbezogene Einheitseinrichtung).⁴⁰

Benutzungsgebühren für eine öffentliche Einrichtung können gemäß § 14 Abs. 1 SächsKAG nach dem Ausmaß der Benutzung (Leistung) oder den durch die Benutzung durchschnittlich verursachten Kosten bemessen werden. Es können auch beide Kriterien miteinander verbunden werden. Daneben können für Fixkosten unabhängig vom Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme Grundgebühren erhoben werden.

Neben dem reinen Zweck der Einnahmenerzielung ist es möglich, dass mit der Erhebung einer Gebühr umwelt- und rohstoffschonende Lenkungsziele ermäßigend oder erhöhend berücksichtigt

30 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2438).

31 Siehe § 2 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung – SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 146), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349).

32 Dazu zählen z. B. die Erschließungslast (§ 123 BauGB), der Erlass von Bauleitplänen (§ 2 I BauGB), die Unterbringung von Asylbewerbern, die Aufstellung und Unterhaltung der Feuerwehr, die Einrichtung öffentlicher Schulen, Straßenreinigung, Abwasserbeseitigung, Gewässerunterhaltung sowie die Einrichtung und Unterhaltung von Kindertagesstätten.

33 Vgl. Geis (2014), § 7, Rn. 12.

34 Vgl. Geis (2014), § 7, Rn. 7, 8.

35 Außerdem sollen die Gemeinden die für das soziale, kulturelle, sportliche und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen einrichten, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.

36 BVerfGE 79, 127.

37 Satzungen werden vom Gemeinderat beschlossen. Weisungsaufgaben können durch Satzung geregelt werden, wenn ein Gesetz hierzu ermächtigt. Siehe dazu § 4 Abs. 1 SächsGemO. Satzungen sind abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung, sie sind daher Gesetze im materiellen, nicht aber im formellen Sinne. Im Gegensatz zur Gesetzgebungstätigkeit der Legislative ist der Satzungserlass Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinn. Vgl. Geis (2014), § 8, Rn. 6.

38 Siehe § 1 SächsKAG zur grundsätzlichen Befugnis der Gemeinden zur Erhebung eigener Abgaben.

39 Vgl. Geis (2014), § 8, Rn. 25-27.

40 Aufgabenbezogener Anlagenbegriff, § 9 Abs. 2 SächsKAG.

werden.⁴¹ Dennoch sollte hier das Prinzip der Verhältnismäßigkeit von Leistung und Gegenleistung gewahrt bleiben.

Der Betrieb von gebührenfinanzierten öffentlichen Einrichtungen hat nach den Bestimmungen des § 10 Abs. 1 SächsKAG dem Kostendeckungsprinzip zu folgen. Das Ziel ist es, dass die Kosten einer öffentlichen Einrichtung durch die eingenommenen Gebühren gedeckt sind. Ermittelt wird dies über bestimmten Zeitraum (bis zu fünf Jahre) in der Gesamtheit aller anrechenbaren nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben abgegrenzten Kosten nach den §§ 11-13 SächsKAG und der Gesamtheit der in diesem Zeitraum erhobenen Gebühren.⁴² Das Kostendeckungsgebot beinhaltet gleichzeitig ein Kostenüberdeckungsverbot. Sollte sich nach einem Beobachtungszeitraum von fünf Jahren herausstellen, dass die Kosten deutlich überdeckt wurden, ist die öffentliche Hand angehalten, eine entsprechende Gebührenanpassung vorzunehmen.⁴³ Dieses Gebot der Kostendeckung bezieht sich auf die Gesamtheit aller Kosten der öffentlichen Einrichtung und der im Zusammenhang hiermit erhobenen Gebühren. Es kommt nicht darauf an, dass eine individuelle Gebühr die Kosten der Leistung nicht überdecken darf.⁴⁴

2.2.3 Verfassungsrechtliche Grenzen und Prinzipien der Gebührenbemessung

Das sächsische Recht sieht den Vorrang der Einnahmenbeschaffung aus Entgelten und Gebühren gemäß § 73 Abs. 2 nur innerhalb des vertretbaren und gebotenen Rahmens vor. Darüber hinaus wird festgelegt, dass eine Gemeinde bei Erhebung von Abgaben gemäß § 73 Abs. 3 SächsGemO auf die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabepflichtigen Rücksicht nehmen soll.

Gleichzeitig wirkt das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG als Staatszielbestimmung auf die öffentliche Einnahmenbeschaffung ein, indem der Staat angehalten wird, bestimmte soziale Voraussetzungen für das Leben seiner Bürger zu schaffen. Aus diesen allgemeinen Prinzipien lassen sich zwar keine individuellen Rechte auf Gebühren in bestimmter Art und Höhe ableiten, dennoch beeinflussen sie als begrenzende Prinzipien auch die Festsetzung von Gebühren.⁴⁵

Zusätzlich zu den allgemeinen sozialen Staatszielbestimmungen verlangt die Erhebung einer Gebühr, wie jeder Eingriff in die Grundrechte, eine konkrete gesetzliche und verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Die Gebühr muss einem verfassungsrechtlich anerkannten Zweck dienen⁴⁶ und sie muss notwendig, erforderlich und verhältnismäßig sein. Der Bürger soll durch eine Abgabe bzw. Gebühr nicht mehr belastet werden, als es zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nötig ist.⁴⁷ Auf diese Prinzipien geht auch das SächsKAG ein, indem es in § 10 Abs. 2 S. 3 festlegt, dass Kostenunterdeckungen innerhalb einer öffentlichen Einrichtung im Hinblick auf die Vertretbarkeitsgrenze des § 73 Abs. 2 SächsGemO hinzunehmen und nicht auszugleichen sind.

Vor allem der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz nach Art. 3 GG kann es darüber hinaus erforderlich machen, innerhalb einer öffentlichen Einrichtung für wesentlich unterschiedliche Leistungen unterschiedliche Gebührensätze zu erheben. § 9 Abs. 3 S. 2 SächsKAG ist die dazu korrespondierende einfachrechtliche Ausformung und spricht insofern von Teilleistungen, für die gesonderte Gebührensätze festzusetzen sind.⁴⁸ Ähnliches ergibt sich aus dem verfassungsrechtlich auf Art. 12 und 14 GG fußenden und für das Abgaberecht anerkannten Erdrosselungsverbot. Das Erdrosselungsverbot verbietet Steuer- und Gebührensätze, die in einer Weise in die freie persönliche und wirtschaftliche Betätigung eines Abgabenschuldners eingreifen, dass die Betätigung praktisch unmöglich gemacht oder unverhältnismäßig eingeschränkt wird.⁴⁹ Es ist in diesem Zusammenhang jedoch auch zu bedenken, dass sozialpolitisch bedingte Gebührenermäßigungen nicht den übrigen Benutzern der öffentlichen Einrichtung bzw. den Gebührenschuldern angelastet werden.⁵⁰ Bestimmte Gebührenordnungen lassen die Staffelung von Gebühren nach sozialen Gesichtspunkten zu, so dass eine unterschiedlich hohe Subventionierung verschiedener Teileinrichtungen erfolgt, die nicht den anderen Gebührenschuldern einer Einrichtung angelastet wird und so mit höherrangigem Recht in Einklang steht.⁵¹

Ein weiteres Prinzip, welches Einfluss auf die Höhe einer Gebühr hat, ist das Äquivalenzprinzip. Es besagt, dass eine erlangte Leistung der öffentlichen Hand nicht in einem Missverhältnis zur entrichteten Gebühr stehen darf.⁵² Im Gegensatz zum finanzwissenschaftlichen Äquivalenzbegriff (siehe weiter unten) fordert das juristische Äquivalenzprinzip keine wertmäßige Entsprechung der Leistung und Gegenleistung; Es handelt sich vielmehr um ein begrenzendes Prinzip. Es ist nicht erforderlich, dass der Wert jeder einzelnen Leistung in der Höhe der entrichteten Gebühr entspricht.⁵³ Vielmehr sind weitere Umstände der öffentlichen Leistung zu berücksichtigen und fließen in eine Abwägung des Wertes der gesamten öffentlichen Leistungen einer bestimmten Art *und* die Gesamtheit der hierfür entrichteten Gebühren ein.⁵⁴ Darüber hinaus stellt es auch eine Verletzung des Äquivalenzprinzips dar, wenn eine Gebühr eine Wirkung hat, die über den Zweck der Gebührenerhebung hinausgeht. Dies ist dann der Fall, wenn Gebühren so hoch festgesetzt werden, dass sie von der Beantragung bestimmter Amtshandlungen abschrecken.⁵⁵

Die oben genannten Prinzipien stellen die verfassungsrechtlichen Grenzen dar, nach denen eine Gebührenbemessung zu bewerten

41 § 14 Abs. 1 SächsKAG.

42 Festgesetzte, aber nicht bezahlte (z. B. erlassene, gestundete oder niedergeschlagene) Gebühren gehen bei der Nachweisrechnung zulasten der Gemeinde.

43 § 10 Abs. 2 S. 1 SächsKAG.

44 Vgl. Henneke et al. (2006), S. 265.

45 Vgl. Henneke et al. (2006), S. 259.

46 BVerwGE 12, 162-171, Abs. 54.

47 Vgl. Gern (1981), S. 22.

48 Beispiel: Getrennte Gebühren für Schmutzwasser, Niederschlagswasser, Abfuhr von Kleinkläranlagen und Sammelgruben usw. Siehe auch OLG Celle, Urteil vom 02.06.2015 – 13 U 62/14, Abs. 30, m. w. N.

49 Vgl. Gern (2003), Rn. 999.

50 Eine Subventionierung von Gebühren müsste daher aus allgemeinen Mitteln erfolgen und dürfte nicht durch die anderen Gebührenschuldner getragen werden. Vgl. Henneke et al. (2006), S. 259.

51 Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 13.04.1994, 8 NB 4/93.

52 Insofern ist das juristische Äquivalenzprinzip die gebührenrechtliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. BVerwGE 80, 36-42.

53 Es ist genauso nicht erforderlich im Sinne des juristischen Äquivalenzprinzips, dass die Summe der für eine Art von Amtshandlungen erhobenen Gebühren nicht höher ist als die Aufwendungen der Behörde für diese Art von Amtshandlungen. Das juristische Äquivalenzprinzip ist nämlich nicht mit dem Kostendeckungsprinzip identisch. BVerwGE 12, 162-171, Abs. 39.

54 BVerwGE 12, 162-171, Abs. 39.

55 BVerwGE 12, 162-171, Abs. 40.

ist. Eine ernsthafte Verletzung dieser Grenzen hat die Rechtswidrigkeit der erhobenen Gebühr zur Folge.⁵⁶

2.3 Entgelte

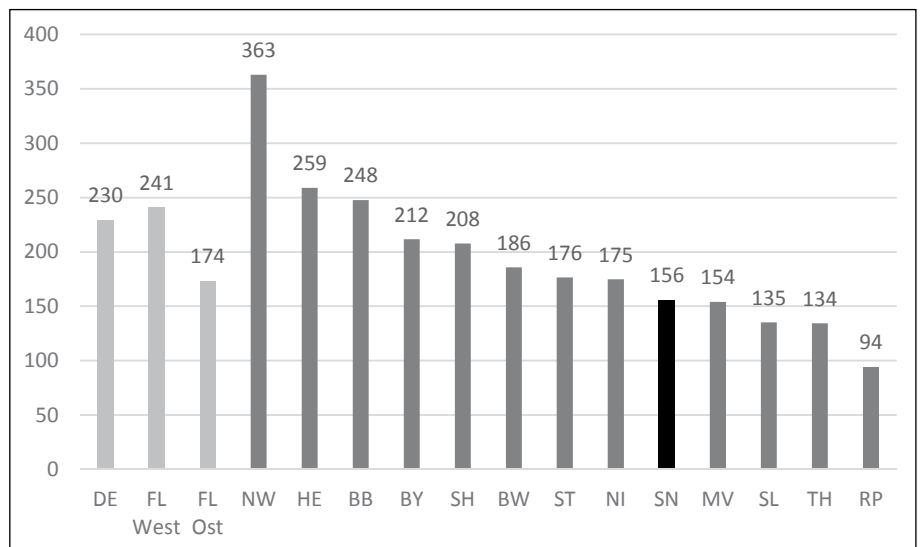
Gemeinden dürfen sich unter bestimmten Voraussetzungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben der Privatrechtsform bedienen. Ist die Benutzung öffentlicher Einrichtungen aber im Sinne der Zweistufentheorie privatrechtlich geregelt, so ist die alternative Erhebung privatrechtlicher Entgelte zulässig. Auch die Erzielung von Gewinn ist für kommunale Wirtschaftsunternehmen im Sinne der kaufmännischen Vorsorge nicht nur erlaubt, sondern z.T. sogar vorgeschrieben.⁵⁷ Dennoch unterliegen die Gemeinden den öffentlich-rechtlichen Bindungen auch bei Zwischenschaltung privater Rechtsträger.⁵⁸ So sind zumindest bei Leistungen, die zur Daseinsvorsorge gehören, bei der Berechnung der Entgelte die Grundsätze des öffentlichen Rechts mit den zugehörigen Verfassungsprinzipien anzuwenden sowie die „grundlegenden Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens“ einzuhalten.⁵⁹ Durch die privatrechtliche Gestaltung der Benutzung der öffentlichen Einrichtung können auch keine Finanzierungsquellen erschlossen werden, die öffentlich-rechtlich eigentlich nicht zur Verfügung stehen.⁶⁰ Folglich muss die Kalkulation privater Entgelte grundsätzlich nach Maßgabe der Prinzipien des Gebührenrechts erfolgen.⁶¹ Zum Teil wird auch vertreten, dass eine Kommune sich einer einmal angenommenen freiwilligen Aufgabe nicht durch Privatisierung entledigen darf. Sie muss sich die kommunalen Handlungsspielräume und den gemeindlichen Einfluss auf die Einrichtung bewahren.⁶²

3 Gebührenfinanzierung aus empirischer Perspektive

3.1 Bedeutung der Einnahmen aus Gebühren

Im Berichtsjahr 2014 zeigte sich in Sachsen ein unterdurchschnittliches kommunales Einnahmenniveau aus Gebühren und ähnlichen Entgelten. Mit rund 156 Euro/Einw. lag es deutlich unter dem Durchschnitt aller Kommunen (230 Euro/Einw.), aber auch unter dem niedrigeren Durchschnitt für die ostdeutschen Flächenländer

Abbildung 1: Einnahmen aus Gebühren und ähnlichen Entgelten 2014 in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

(174 Euro/Einw.) Auch die Kommunen in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern generieren unterdurchschnittliche Gebühreneinnahmen, während sie in Sachsen-Anhalt und vor allem in Brandenburg deutlich überdurchschnittlich sind.

Dieser Befund ist auch in der Rückschau bis 2004 eindeutig. Die sächsischen Kommunen generieren deutlich weniger Einnahmen als die Vergleichsgruppen. Werden wie in Abbildung 2 die Entwicklungspfade betrachtet, so sind insgesamt gleichlaufende Trends zu beobachten, wobei das sächsische kommunale Gebührenaufkommen deutlich hinter den Vergleichsräumen zurückbleibt. Zum Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen betrug die Differenz zuletzt rund 27 Euro/Einw. Auch die Ost-West-Differenz ist dauerhaft und hat sich trotz einer neuerlichen Dynamik dieser Einnahmekategorie kaum vermindert.

Die Ursachen für diese Differenzen sind vielfältig. Erstens werden Aufgaben in den Flächenländern unterschiedlich wahrgenommen. Eine Aufgabe kann in den Ländern zu abweichenden Anteilen durch das Land oder durch die kommunale Ebene erbracht werden. Im Kulturbereich etwa sind die Aufgabenträgerschaft und die Finanzierungswege von den Ländern sehr differenziert ausgestaltet. Gebührenfinanzierte Aufgaben sind zweitens oft organisatorisch ausgegliedert. Dies hat oft zur Folge, dass sie statistisch als so genannte *sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)* erfasst werden. Diese zählen im Rahmen der Finanzstatistik nicht zum Sektor Staat und werden daher auch nicht in vergleichbarer Weise mit ihren korrespondierenden Entgelteinnahmen/Umsätzen erfasst.⁶³ In jedem Fall sind diese FEU nicht Teil der finanzstatistischen Berichterstattung und daher nicht in den oben genannten Daten enthalten. Beispielhaft sind hier kommunale Verkehrsunternehmen zu nennen, für die die Finanzstatistik keine wesentlichen Gebühreneinnahmen erfasst. Drittens können die Aufkommensunterschiede durch eine unterschiedliche Ausschöpfung des Gebührenpotenzials erklärt werden. Bei einer vergleichbaren

56 Wenn die Abgabe außer Verhältnis zum Wert der erbrachten Leistung steht, liegt entweder eine wegen ihrer Höhe rechtswidrige Gebühr oder aber eine unzulässige verdeckte Steuer vor. Vgl. Lange (2013), S. 993.

57 Vgl. Geis (2014), § 12, Rn. 50.

58 Ausprägung des Verwaltungsprivatrechts. Siehe dazu Geis (2014), § 12, Rn. 49.

59 OLG Celle, Urteil vom 02.06.2015 – 13 U 62/14 m. w. N. Hierzu gehören das Kostendeckungsprinzip sowie der öffentlich-rechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz und das Äquivalenzprinzip. Preiserhöhungen müssen der Billigkeit entsprechen und sich an der Schutzbedürftigkeit des Einzelnen orientieren vor der Erschließung gesetzwidriger Finanzquellen durch die öffentliche Verwaltung, die bei öffentlich-rechtlicher Gestaltung als Abgaben nicht erhoben werden dürften.

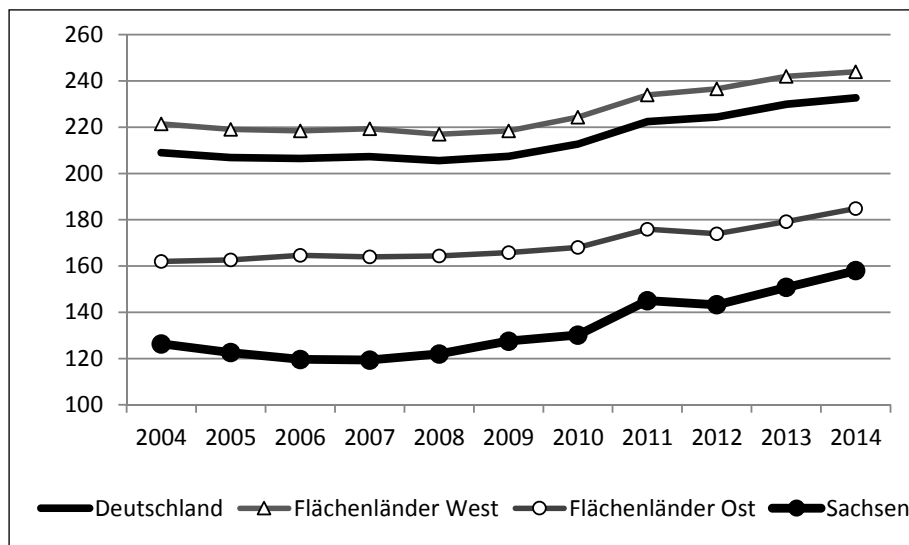
60 Vgl. Henneke et al. (2006), S. 264.

61 Ständige Rechtsprechung, siehe z.B. BGHZ 52, 325-337.

62 Leitsatz, BVerwG 8 C 10.08, Urteil vom 27. Mai 2009.

63 Zum so genannten Schalenkonzept der amtlichen Statistik siehe auch die methodischen Erläuterungen im Kapitel III.1.2.

Abbildung 2: Einnahmen aus Gebühren und ähnlichen Entgelten 2004–2014 in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Aufgabenwahrnehmung und vergleichbaren Kosten wären die Differenzen auf voneinander abweichende Kostendeckungsgrade zurückzuführen. Eine unbefangene Interpretation der Daten legt auf den ersten Blick nahe, dass, anders als bei den Realsteuerbesitzern, bei den Gebühren ein gewisses Potenzial zu existieren scheint, das möglicherweise gehoben werden könnte, um damit die Einnahmeseite zu verbessern.

3.2 Kostendeckungsgrade der kommunalen Gebührenhaushalte

3.2.1 Methodische Herangehensweise

Um eine detaillierte Einsicht in die Gebührenfinanzierung kommunaler Aufgaben zu gewinnen, kann die Jahresrechnungsstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts genutzt werden.⁶⁴ Sie weist Einnahmen und Ausgaben nach Arten und nach Aufgabenbereichen nach. Der Vorteil liegt darin, dass die gewonnenen Ergebnisse auch für externe Datennutzer nachprüfbar sind. Ein Problem ist dagegen sicher die recht grobe Darstellung der Aufgabenbereiche, zudem sind nur wenige Einnahme- und Ausgabeaggregate dargestellt. Das größte Manko der Jahresrechnungsstatistik ist allerdings die Datenaktualität. Die letzte Veröffentlichung enthält die Zahlennachweise des Jahres 2011, Daten für 2012 sollen noch im Laufe des Jahres 2015 publiziert werden, dennoch ist der Zeitverzug enorm.⁶⁵ Für die hier verfolgte Fragestellung ist der Umfang der verfügbaren Daten allerdings ausreichend. Einnahmen aus Gebühren werden explizit nachgewiesen. Der Detailgrad der nachgewiesenen Aufgabenstruktur ermöglicht zumindest grob geschnittene Vergleiche zwischen Ländern und zur Einordnung der aggregierten sächsischen Daten mit bundesweiten Kenngrößen. Für die

Bewertung einer einzelnen Kommune müssten ohnehin die Details der Aufgabenerfüllung und -differenzierung vor Ort betrachtet werden, weshalb die Bundesstatistik grundsätzlich keine Einordnung einer einzelnen Kommune ermöglicht. Zuletzt sind zumindest einnahmeseitig die Strukturen im Vergleich zu den anderen Ländern offenbar recht stabil, insofern kann die Verzögerung in den Daten verschmerzt werden.

Als Alternative kommen Kommunalbefragungen in Betracht. So sind etwa die regelmäßig im Gebührendiskurs zitierten Kostendeckungsgrade, die der Deutsche Städtetag in unregelmäßigen Abständen veröffentlicht, durch Umfragen gewonnen. Nachteilig gegenüber der amtlichen Statistik wirkt sich hierbei aber aus, dass es sich um eine Stichprobenerhebung handelt und keine Vollerhebung und diese Stichprobe regional

und sachlich stark von der Grundgesamtheit abweichen kann. So repräsentiert die genannte Befragung des Deutschen Städtetages nur seine Mitgliedskommunen und nicht die im Deutschen Städte- und Gemeindebund organisierten Kommunen. Insofern hat die Nutzung statistischer Daten trotz der zeitlichen Verzögerungen sachliche Vorteile.

Nach der Festlegung der Datenbasis ist eine weitere wichtige Differenzierung vorzunehmen, um die Daten sachgerecht einzuordnen. Aufgaben können im Kernhaushalt oder organisatorisch ausgelagert erbracht werden. Werden sie im Kernhaushalt erfüllt, so entstehen so genannte *unmittelbare Ausgaben* für Personal, Sachaufwand und Investitionen. Von den unmittelbaren Ausgaben müssen alle *Zahlungen an andere Bereiche* abgezogen werden. Hierbei handelt es sich um Zahlungen an ausgelagerte Einheiten (s. u.). Es kann somit die Position *eigene unmittelbare Ausgaben* berechnet werden. Gebühren und Entgelte sind eine ausgewiesene Einnahmekategorie für alle in der Statistik ausgewiesenen Aufgabenbereiche. Diese Einnahmen können den eigenen unmittelbaren Ausgaben entgegengestellt werden, sodass sich für jeden Aufgabenbereich wie gesamtthaft Kostendeckungsgrade durch die Gebühreneinnahmen berechnen lassen.

Wird die Aufgabe in einer ausgelagerten Einheit erbracht und nicht im Kernhaushalt, so können die Zahlungen an andere Bereiche herangezogen werden, die die Zahlungen an ausgelagerte kommunale Unternehmen enthalten. Diese Position gibt an, in welchem Umfang Aufgaben nicht durch Personal, Sachaufwand und Investitionen im Kernhaushalt erbracht werden und ist daher eine Orientierungsgröße für den Umfang der Auslagerungen. Sie enthält aber auch alle Sozialtransfers, insofern ist auch hier eine Differenzierung nach Aufgaben erforderlich. Zudem existiert hierzu kein Vergleichswert auf der Einnahmeseite. Werden gebührenähnliche Einnahmen erzielt (Eintrittsgelder etc.), so werden diese zwar bei den ausgelagerten Einheiten als Einnahmen erfasst, nicht aber als Einnahme des Kernhaushalts. Als Einnahmen decken sie natürlich Ausgaben im Rahmen der ausgelagerten Leistungserbringung und vermindern den Anteil, der aus dem Kernhaushalt als Zuschuss geleistet werden muss. Insofern kann aus der amtlichen Statistik

64 Genauer: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 3.1, insbesondere Tabelle 8.

65 Daneben existiert eine Statistik der Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte (Fachserie 14, Reihen 3.3 und 3.3.1). Diese weisen immerhin Einnahmen und Ausgaben der Jahre bis 2013 nach, allerdings ist die Unterteilung nach Aufgabenbereichen zu grob (nur 1-Steller des statistischen Produktplans) und daher für den hiesigen Anwendungsfall zu wenig differenziert.

nur ein recht unscharfes Bild der Kostendeckung in ausgelagerten Bereichen gezeichnet werden.

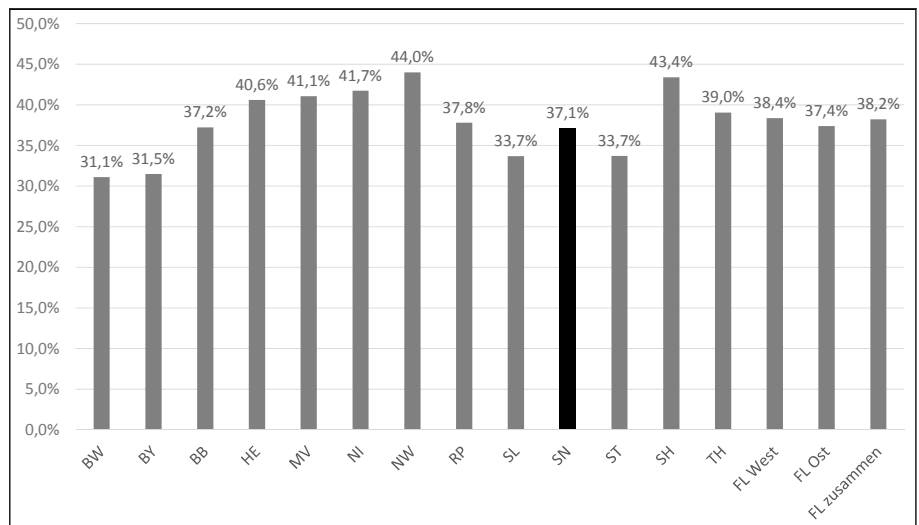
Wird der Anteil der *Zahlungen an andere Bereiche* an den *unmittelbaren Ausgaben* berechnet, so kann näherungsweise der Unterschied in der Auslagerungsaktivität der kommunalen Ebene bestimmt werden. In den sächsischen Kommunen fließen rund 37 % der unmittelbaren Ausgaben als *Zuweisungen an andere Bereiche* und somit außerhalb des Kernhaushalts. Es handelt sich um einen durchschnittlichen Wert, der deutlich entfernt vom Minimum (Bayern: 31 %) und Maximum (Nordrhein-Westfalen: 44 %) liegt.

3.2.2 Ergebnisse

Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad der eigenen unmittelbaren Ausgaben (ohne Zahlungen an andere Bereiche) durch die Gebühreneinnahmen liegt in Sachsen bei 10,8 % (Stand 2011). Dieser Wert ist in der Gesamtbeurteilung deutlich unterdurchschnittlich – der bundesweite Durchschnitt liegt bei 15,1 %. Allerdings lässt sich bereits festhalten, dass die ostdeutschen Kommunen insgesamt geringere Kostendeckungsgrade (durchschnittlich 12,1 %) aufweisen als die westdeutschen (durchschnittlich 15,7 %). Unter den ostdeutschen Kommunen sind es lediglich die brandenburgischen, die in ihrer Gesamtheit über dem Bundesdurchschnitt liegen. Damit erhärtet sich der Verdacht einer unterdurchschnittlichen Ausschöpfung des kommunalen Gebührenpotenzials in Sachsen. Insgesamt ist aber festzuhalten, dass *durchschnittliche* Kostendeckungsgrade über alle Aufgabenbereiche von unter 20 % grundsätzlich sachgerecht sind, da sich nur ein Teil der kommunalen Aufgabenerfüllung für die Gebührenfinanzierung eignet und eine unvollständige Kostendeckung für einen großen Teil der gebührenfinanzierten Aufgaben charakteristisch ist (genauer im Abschnitt 4).⁶⁶ Der hier verwendete Maßstab soll weniger den absoluten Stand des Kostendeckungsgrades bewerten als vielmehr die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern sichtbar machen.

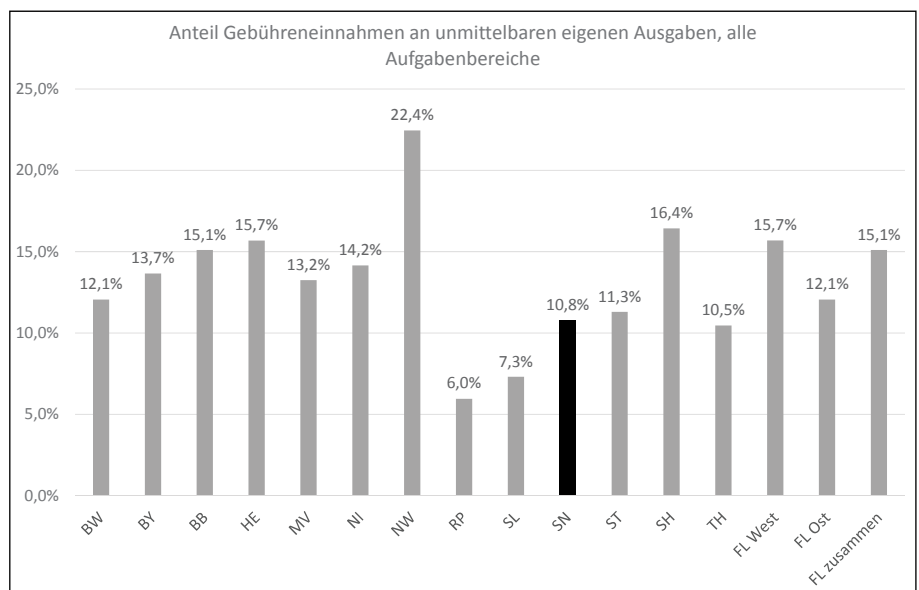
Bemerkenswert sind die Extrempunkte, die durch die Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gebildet werden.

Abbildung 3: Durchschnittlicher Auslagerungsgrad der Aufgabenerfüllung 2011*



* Anteil der Zahlungen an andere Bereiche an den unmittelbaren Ausgaben über alle Aufgabenbereiche
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 4: Durchschnittlicher Kostendeckungsgrad 2011 nach Ländern, alle Aufgabenbereiche



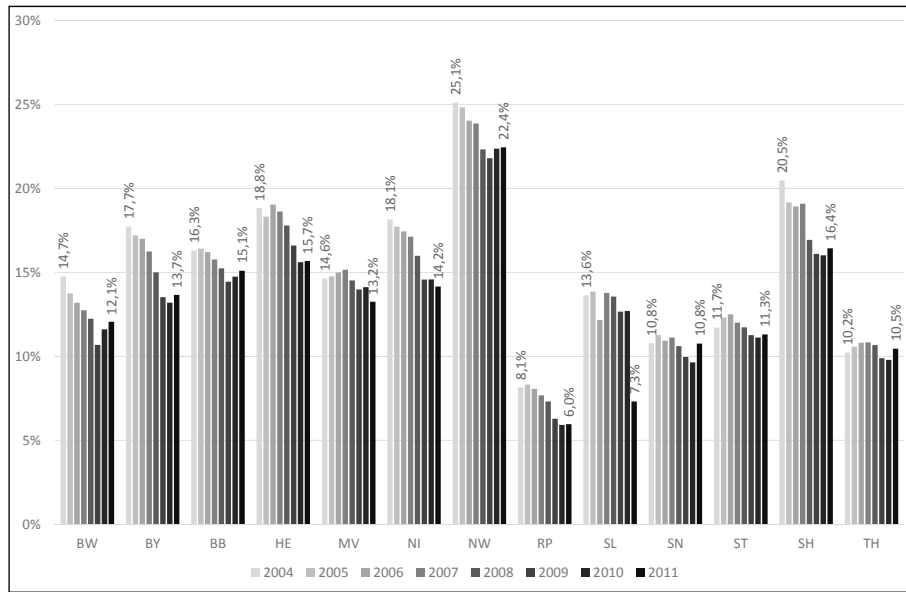
FL = Flächenländer

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

Wie aus Abbildung 1 und Abbildung 4 ersichtlich ist, kombinieren die nordrhein-westfälischen Kommunen hohe absolute Gebühreneinnahmen mit hohen Kostendeckungsbeiträgen (insgesamt 22,4 %). Dies ist im Wesentlichen durch zwei Effekte zu erklären: Erstens werden bei vergleichbaren Ausgabenniveaus höhere Gebühreneinnahmen von den Nutzern verlangt, vor allem für Kindertagesstätten oder im Bereich Raumordnung, Landesplanung und Vermessungswesen. Zweitens haben die Kommunen in Nordrhein-Westfalen höhere Anteile der Abwasser- und Abfallentsorgung im Kernhaushalt organisiert, während diese in den anderen Ländern stärker ausgelagert sind (s. u. besonders für Sachsen). Spiegelbildlich verhält es sich in Rheinland-Pfalz. Die dortigen Kommunen weisen zum einen eine niedrigere Gebührenbelastung für die Nutzer auf, besonders im Kultur- und Kita-Bereich. Zum anderen sind

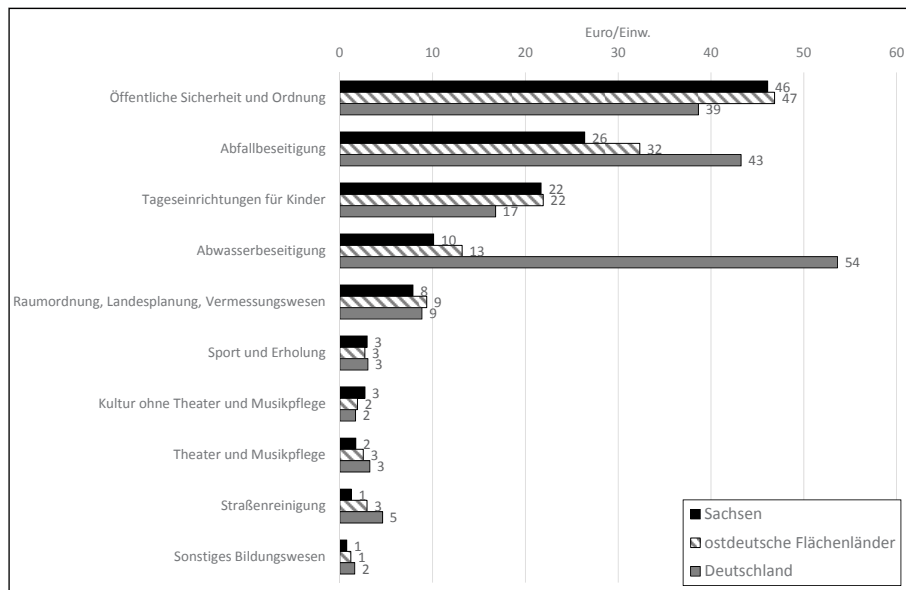
66 Des Weiteren beziehen sich die Gebühreneinnahmen an dieser Stelle methodisch auf die Summe der unmittelbaren eigenen Ausgaben einschließlich der Investitionen.

Abbildung 5: Durchschnittliche Kostendeckungsgrade im Zeitverlauf 2004–2011 nach Ländern, alle Aufgabenbereiche



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

Abbildung 6: Gebühreneinnahmen nach Aufgabenbereichen 2011 in Euro/Einw.



geordnet nach dem Aufkommen der sächsischen Kommunen
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt.

die Entsorgungsaufgaben praktisch vollständig ausgelagert, sodass nur noch teilkostendeckende Aufgabenbereiche übrig bleiben. Dieser Überblick zeigt, wie schwierig die präzise Bewertung des Gebührenaufkommens ist.

Im Zeitablauf ist insgesamt seit 2004 ein schleichender Schwund der Kostendeckung auszumachen. Hierfür lassen sich zwei Begründungen anführen. Zum einen finden fortgesetzt Auslagerungen von Bereichen mit relativ hohen Kostendeckungsgraden statt (v. a. Entsorgungsleistungen), es verbleiben die Bereiche, die aus meritorischen Gründen einen höheren Zuschussbedarf aufweisen (zur Meritorisierung siehe Abschnitt 4.3.2). Zum anderen

können unregelmäßige Anpassungen der Gebührensatzungen ursächlich sein. Während die Einnahmen bei unverändertem Nutzerverhalten konstant bleiben, wachsen die Ausgaben aufgrund der Tarifentwicklung sowie den allgemeinen Preissteigerungen für Sach- und Investitionsmittel.

Zur inhaltlichen Prüfung der These einer unterdurchschnittlichen Ausschöpfung des kommunalen Gebührenpotenzials in Sachsen kommt es im Weiteren darauf an, welche Aufgaben gebührenfinanziert werden und wie diese organisiert sind. Daher wird nachfolgend eine weitere Differenzierung nach Aufgaben vorgenommen. Hierbei wurde sich auf diejenigen Aufgabenbereiche konzentriert, die entweder ein signifikantes Gebühreneinnahmenniveau erreichen oder bei denen die Gebühren einen erheblichen Teil der Einnahmen ausmachen. Allgemeinbildende Schulen werden beispielsweise ausgeklammert, da sie keine wesentlichen Gebühreneinnahmen aufweisen. ÖPNV- und Verkehrsunternehmen werden ebenfalls nicht betrachtet, da sie in aller Regel nicht im Kernhaushalt sondern als ausgelagerte Unternehmen geführt werden und folglich ihre Einnahmen nicht in der Jahresrechnungsstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts nachvollziehbar sind.

Werden in einem ersten Schritt die Pro-Kopf-Einnahmen aus Gebühren und ähnlichen Entgelten verglichen, so zeigen sich erhebliche Differenzen bei der Abwasserbeseitigung sowie bei der Abfallbeseitigung (Abb. 6). Auch im Bereich Straßenreinigung sind spürbare negative Abweichungen des sächsischen vom bundesweiten Durchschnittswert erkennbar. Demgegenüber erlösen die sächsischen Kommunen überdurchschnittlich hohe Gebühreneinnahmen im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung, der unter anderem den Großteil der Verwaltungsgebühren für Melde- und Passwesen, die Kfz-Zulassung und andere Ordnungstätigkeiten umfasst, aber auch Brand- und Katastrophenschutz sowie das Rettungswesen beinhaltet.⁶⁷ Auch bei den Kindertagesstätten haben die sächsischen Kommunen 2011 noch höhere Gebühreneinnahmen erzielt als im Bundesdurchschnitt. Insofern ist auch hier keine Ursache für das insgesamt unterdurchschnittliche Gebühreneinnahmenniveau zu finden. Insgesamt ist erkennbar, dass die Verhältnisse in Sachsen näher mit dem Vergleichswert der ostdeutschen Flächenländer

67 Eine detailliertere Aufgliederung lässt die Jahresrechnungsstatistik leider nicht zu.

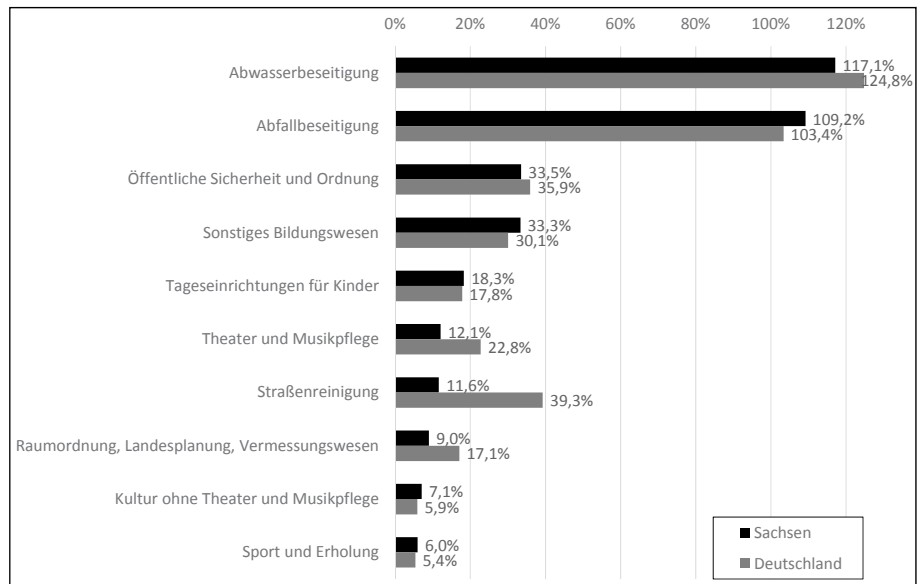
korrespondieren als mit dem bundesweiten Durchschnitt. Gerade hinsichtlich der Gebührenaufkommen in den Entsorgungsdiensten ist ein deutlicher Ost-West-Unterschied festzustellen, der auf eine stärkere Auslagerungsaktivität in den ostdeutschen Kommunen zurückzuführen ist.

Die Abweichungen der einwohnerbasierten Einnahmen können nun in zwei Einzeleffekte zergliedert werden: Einerseits können sich die Differenzen auf Unterschiede der Kostendeckungsgrade stützen, zum anderen kann eine ungleiche Aufgabenerfüllung ursächlich sein.

Ein Blick auf die tatsächlichen Kostendeckungsgrade durch Gebühren⁶⁸ (Abbildung 7) zeigt viele Gemeinsamkeiten zwischen den sächsischen und den bundesdeutschen Vergleichswerten, aber auch einige erklärungsbedürftige Unterschiede. Zunächst fällt auf, dass die Kostendeckungsgrade in Abhängigkeit von der wahrgenommenen Aufgabe deutlich differieren. Die höchsten Kostendeckungsgrade sind im Bereich der Entsorgungsleistungen von Abwasser und Abfall festzustellen. Hier herrscht eine marktnahe Versorgung vor, wobei eine monopolistische Struktur durch den Markt bearbeitet wird. Zusätzliche Zuschüsse aus Steuermitteln sind nicht erforderlich. Im Vergleich zu den oben genannten Grundsätzen der Kostendeckung sowie der Vermeidung von Kostenüberdeckung sind die über 100 % liegenden Werte erklärungsbedürftig. Sie sind zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen, dass der hier verwendete umgangssprachliche Kostenbegriff nicht mit dem betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff übereinstimmt. Die Statistik beruht auf Zahlungsströmen, nicht jede betriebswirtschaftliche Kostenkategorie, die auch in die Gebührenkalkulation eingeht, verursacht aber gleichzeitig Zahlungsströme (z. B. Abschreibungen, Rückstellungen, Risikokosten). Insofern ist der hier ausgewiesene Überschuss vor allem ein Zeichen für die Erwirtschaftung nicht zahlungswirksamer Kostenbestandteile. Es kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass die Leistungserbringer tatsächlich vorübergehend Überschüsse aus diesen Bereichen erzielen, die bei der regelmäßigen Neukalkulation gebührenmindernd berücksichtigt werden müssten.

Es kann aber klar festgehalten werden, dass die weit unterdurchschnittlichen Gebühreneinnahmen der sächsischen Kommunen kein Ergebnis einer insgesamt unzureichenden Kostendeckung sind. Bei der Abfallbeseitigung liegt sogar eine im Bundesvergleich überdurchschnittliche Kostendeckung vor. Vielmehr rührt das geringe Einnahmenniveau daher, dass diese Aufgaben in Sachsen – wie auch in den anderen ostdeutschen Flächenländern – zu deutlich größeren Teilen als in den westdeutschen Kommunen in ausgelagerten Einheiten erbracht werden und nicht im Kernhaushalt. Insofern ist auch das Ausgabenniveau, welches durch

Abbildung 7: Durchschnittliche Kostendeckungsgrade gebührenfinanzierter Aufgaben 2011



geordnet nach dem Kostendeckungsgrad der sächsischen Kommunen

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

Gebühreneinnahmen zu decken wäre, deutlich geringer. Nicht eine geringere Effizienz sondern eine andere Struktur der Aufgabenerfüllung ist also die Ursache für die eingangs beschriebene Differenz bei den Gebühreneinnahmen.

In den Bereichen öffentliche Sicherheit und Ordnung (u. a. Melde- und Passwesen, Kfz-Zulassung, Brandschutz, Rettungsdienst) sowie sonstiges Bildungswesen (Volkshochschulen) sind Kostendeckungsgrade von etwa einem Drittel typisch. Insbesondere bei Bildungsangeboten soll die Bezuschussung in Höhe von etwa zwei Dritteln der zu finanzierenden unmittelbaren Ausgaben Zugangsschwellen senken und eine breitere Nachfrage fördern.

Für die Kindertagesstätten ist eine Deckung der unmittelbaren Ausgaben durch Elternbeiträge in Höhe von rund 18 % feststellbar. Steigerungspotenziale sind für diese Kategorie durch zwei wesentliche Schranken begrenzt: Zum einen limitiert § 15 Abs. 2 SächsKitaG die Summe der Elternbeiträge auf 23 % (Krippen) bzw. 30 % (Kindergarten, Hort) der Personal- und Sachkosten. Zum anderen werden die Elternbeiträge praktisch durch die Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit der Eltern determiniert. Gerade für Geringverdiener stellen die Kita-Beiträge einen nicht unwesentlichen Teil des monatlichen Budgets dar. Daher sind gesetzlich Ermäßigungen (insbesondere für Alleinerziehende und für die Betreuung mehrerer Geschwisterkinder) bis hin zur vollständigen Übernahme des Elternbeitrags durch die Kommunen (sog. *Freiplätze*) vorgesehen.⁶⁹ Da sich die im § 15 Abs. 2 SächsKitaG vorgegebenen Grenzen jedoch auf die *ungekürzten* Elternbeiträge beziehen, sind die Orientierungswerte praktisch kaum erreichbar. Die kompensatorischen Anteile der Jugendhilfeträger gelten nicht als Gebühreneinnahmen. Insofern ist die gesamthafte Unterdeckung politisch durch den Landesgesetzgeber vorgegeben und aus sozialpolitischen Gründen auch erwünscht. Die Kommunen müssen gleichwohl für die Differenz aufkommen, die nicht durch entsprechende

68 Zur Erinnerung: Berechnet als Verhältnis der Gebühreneinnahmen zu den unmittelbaren eigenen Ausgaben (unmittelbare Ausgaben abzüglich Zuweisungen an andere Bereiche).

69 § 15 Abs. 5 SächsKitaG i. V. m. § 90 Abs. 3 und 4 SGB VIII.

Zuweisungen des Landes ausgeglichen wird (insbesondere dann, wenn sie selbst der Träger ist). Für Kindertagesstätten ist zugleich bedeutsam, dass rund die Hälfte der unmittelbaren Ausgaben als Zuschüsse an private Träger fließen (seien es Wohlfahrtsverbände oder rein privatwirtschaftliche Träger). Unterdurchschnittliche Gebührensätze können demgegenüber eine meritorische Wirkung entfalten, d. h., den Zugang zu frühkindlicher Bildung praktisch ermöglichen.⁷⁰ Andererseits können sie aber auch ein Standortfaktor im Wettbewerb um junge Wohnbevölkerung sein.

Bemerkenswert ist die Differenz bei der Straßenreinigung. Bei vergleichbaren Ausgabenniveaus und kaum vorhandenen Auslagerungsaktivitäten sind die Gebührendeckungsgrade in Sachsen erheblich geringer als im Bundesdurchschnitt. Hieraus lässt sich sicherlich ein Steigerungspotenzial ableiten, dass jedoch einerseits fiskalisch bei Gesamtausgaben in Höhe von rund 11 Euro/Einw. in Sachsen recht begrenzt ist. Andererseits stellt sich die Frage nach der Zumutbarkeit der Aufgabenerfüllung. Bei der Straßenreinigung gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Sie kann weitgehend auf die Anlieger übertragen sein oder durch die Kommunen erfüllt werden. Etwa für Hauptverkehrsstraßen ist eine Erfüllung durch die Anlieger kaum zumutbar. Machen die Gemeinden eines Landes dennoch intensiv Gebrauch von dieser Variante, sinkt das Gebührenaufkommen, ohne dass die Leistungserbringung darunter leiden muss. Länder, in denen die Aufgabe von der öffentlichen Hand wahrgenommen wird (auch für die Anliegerstraßen), erheben demgegenüber höhere Gebühren. Für die sächsischen Kommunen spielt dieser Aspekt allerdings angesichts des insgesamt durchschnittlichen Ausgabevolumens (11 Euro/Einw. gegenüber 12 Euro/Einw. im Bundesdurchschnitt) für die Erklärung des unterdurchschnittlichen Gebührevolumens offenbar eine untergeordnete Rolle.

Auch im Aufgabenbereich Raumordnung und Vermessungswesen scheinen Potenziale für Gebührenerhöhungen zu liegen. Jedoch können diese aufgrund von rechtlichen Einschränkungen nicht ausgeschöpft werden. Dafür erhalten die sächsischen Kommunen infolge der Verwaltungsreform einen Mehrbelastungsausgleich, weil ihnen durch die Änderung der Rechtsgrundlagen seitdem Gebühreneinnahmen entzogen werden.

Kultur und Sport weisen in der Regel sehr geringe Kostendeckungsgrade auf. Bei Theater und Musikpflege werden in Sachsen rund 12 % der Ausgaben durch Gebühren gedeckt. Bundesweit ist es dagegen etwa doppelt so viel. Da die Unterschiede nicht durch eine strukturell verschiedenartige Aufgabenerfüllung zurückgeführt werden können,⁷¹ ergibt sich auf den ersten Blick durchaus ein Steigerungspotenzial. Auf der einen Seite steht natürlich der Wunsch, breiten Bevölkerungsschichten Zugang zu kulturellen Angeboten anzubieten. Dieser ist sogar im Art. 11 der Sächsischen Verfassung niedergeschrieben. Andererseits wird der überwiegende Anteil der Ausgaben nicht durch die Nutzer der Leistungen finanziert, was eine wiederholte Rechtfertigung der hohen Zuschüsse erforderlich macht. Nicht zuletzt konkurrieren auf dem

Gebiet kultureller Dienstleistungen auch private Anbieter bis hin zur freien Szene, welche nicht auf vergleichbare Zuschüsse aus Steuermitteln zurückgreifen können. Eine Besonderheit ergibt sich jedoch durch das Sächsische Kulturraumgesetz und die entsprechenden Landeszuweisungen aus der Kulturraumförderung. Während die Ausgaben der sächsischen Kommunen für Theater und Musikpflege dem Bundesdurchschnitt entsprechen, erhalten sie deutlich mehr zweckgebundene Zuweisungen von der Landesebene. Bereinigt man die Ergebnisse um diesen Sondereffekt und bezieht die Gebühreneinnahmen auf die nicht zuweisungsfinanzierten Ausgaben, dann ergibt sich ein höherer Deckungsgrad von 12,9 %. Dieser entspricht auch dem bundesweiten Vergleichswert und ist seit 2004 deutlich angestiegen, während er bundesweit stagnierte. Die sächsischen Kommunen haben die Zuweisungen demnach (zumindest zwischen 2008 und 2011) maßgeblich zur Dämpfung des Drucks auf die Gebühren genutzt.

Außerhalb der Theater und Musikpflege (Museen, Sammlungen, nicht-wissenschaftliche Bibliotheken, zoologische und botanische Gärten etc.) sind die Differenzen dagegen kaum bedeutsam. Es bleibt auch hier die Feststellung, dass die Gebühreneinnahmen nur einen sehr geringen Teil der Ausgaben decken.

Die äußerst geringen Gebührendeckungsgrade für Sport und Erholung fallen in ein ähnliches Begründungsmuster wie die im Kulturbereich. Auch hier steht der breite Zugang zu Sporteinrichtungen im Mittelpunkt. Die sächsischen Kommunen schöpfen ihre Potenziale hier sogar ein wenig mehr aus als im Bundesdurchschnitt. Gleichzeitig muss angemerkt werden, dass die individuellen Ausgaben für die Nutzung kommunaler Sporteinrichtungen oft nur einen verschwindenden Anteil an den Gesamtausgaben für die sportliche Betätigung ausmachen (im Vergleich zu Bekleidung, Ausrüstung, etc.). Insofern kann auch hier grundsätzlich ein Steigerungspotenzial auf niedrigem Niveau erkannt werden.

3.2.3 Zwischenfazit

Die sächsischen Kommunen weisen ein im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittliches Gebühreneinnahmenniveau auf. Dies ist jedoch im Wesentlichen auf die Bereiche Abfall- und Abwasserentsorgung und dort nicht auf eine unterdurchschnittliche Ausschöpfung des Gebührenpotenzials, sondern auf strukturelle Unterschiede in der Aufgabenerfüllung (Auslagerungen) zurückzuführen. Weitere substanzielle Abweichungen vom Bundesdurchschnitt zeigen sich in den Aufgabenbereichen Straßenreinigung sowie bei der Förderung von Theater- und Musikeinrichtungen.

Für alle Aufgabenbereiche ist unabhängig von den möglichen Begründungsansätzen und auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht guten Begründungen für eine deutliche Unterdeckung der Ausgaben eine regelmäßige Diskussion dieser Punkte anzuraten. Zumindest sind den politischen Entscheidern regelmäßig die tatsächlichen Kostendeckungsgrade vor Ort zu kommunizieren, sodass die politischen Entscheidungen für eine Förderung bestimmter Leistungen durch Steuermittel statt durch Anhebung der Gebühren auf einer sachlichen Grundlage erfolgt.

70 Die Untergrenze in Höhe von 20 % der genannten Kosten ist hingegen als Soll-Vorschrift ausgestaltet.

71 Die unmittelbaren eigenen Ausgaben sind im Wesentlichen vergleichbar hoch. Allerdings sind die Auslagerungsaktivitäten sehr heterogen. Auch ist zu beachten, dass die Werte durch Landeseinrichtungen (Staatstheater und -opern) verzerrt sind, für die der Kommune keine vergleichbar hohen Ausgaben entstehen, sie im Gegenzug aber auch keinen Einfluss auf die Gebührensatzung hat.

4 Gebührenfinanzierung aus finanzwissenschaftlicher Perspektive

Die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen sind gesamtstaatlich betrachtet zwar wenig bedeutsam,⁷² auf kommunaler Ebene stellen sie aber eine relevante Einnahmequelle dar. Zudem ist die Erhebung von Gebühren und Beiträgen für die Kommunen ein weitgehend autonom gestaltbares Instrument der Einnahmegernerierung.⁷³ Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der angespannten Finanzlage der Kommunen stellt sich deshalb die Frage, ob hier noch Potenzial für eine verstärkte Nutzung der Gebühren- und Beitragsfinanzierung besteht oder ob dieses bereits vollständig ausgeschöpft ist.

Die staatliche Abgabenerhebung kann grundlegend verschiedenen Prinzipien folgen. Dabei hängt es entscheidend von den Eigenschaften der bereitzustellenden Leistung ab, welches Prinzip im Einzelfall besser geeignet ist. Im Folgenden wird deshalb der Frage nachgegangen, wie es sich mit den Vor- und Nachteilen der Prinzipien hinsichtlich der Erfüllung kommunaler Aufgaben verhält. Dabei soll insbesondere das Potenzial der Gebührenfinanzierung im Fokus stehen. In diesem Zusammenhang gilt es auch zu klären, wie sich die zu beobachtenden unterschiedlichen Kostendeckungsgrade der Gebührenhaushalte⁷⁴ ökonomisch begründen lassen.

4.1 Möglichkeiten der Staatsfinanzierung

In der Finanzwissenschaft werden in der Regel zwei Prinzipien der Abgabenerhebung unterschieden: das Leistungsfähigkeitsprinzip und das Äquivalenzprinzip. Während die Steuererhebung in Deutschland überwiegend dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgt, werden Gebühren und Beiträge gemäß dem Äquivalenzprinzip erhoben. Die Prinzipien unterscheiden sich darin, nach welchen Kriterien die Bürger zur Finanzierung der Staatstätigkeit herangezogen werden. Erwartungsgemäß sind beide Prinzipien mit Vor- und Nachteilen verbunden.

4.1.1 Leistungsfähigkeitsprinzip

Dem Leistungsfähigkeitsprinzip zufolge sollte die Abgabenerhebung gemäß der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erfolgen.⁷⁵ Wer finanziell leistungsfähiger ist, soll demnach auch in größerem Umfang zu den Einnahmen des Staates beitragen. Dabei ist es zunächst einmal unerheblich, in welchem Umfang die staatlichen Leistungen tatsächlich genutzt werden. Als Indikatoren für die individuelle Leistungsfähigkeit können bspw. Einkommen, Vermögen oder Konsumausgaben herangezogen werden.⁷⁶

Mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip werden vor allem Verteilungs- bzw. Gerechtigkeitsziele bezüglich der Abgabenerhebung verfolgt.⁷⁷ Eine „gerechte“ Abgabe sollte demnach die Unterschiede zwischen den Bürgern berücksichtigen. Dabei gilt zum einen, dass Bürger in

gleichen Umständen gleich behandelt werden sollen (horizontale Gerechtigkeit). Zum anderen sollen Bürger in ungleichen Umständen unterschiedlich behandelt werden (vertikale Gerechtigkeit).⁷⁸

Im Zuge des Leistungsfähigkeitsprinzips wird die Frage der Einnahmenbeschaffung unabhängig von der Frage der Verausgabung der Mittel behandelt.⁷⁹ Bezüglich der Abgabearten lässt sich das Leistungsfähigkeitsprinzip durch eine im Hinblick auf die Gerechtigkeitsskriterien entsprechend ausgestaltete Steuer realisieren. Da eine Steuer als Leistung ohne Gegenleistung definiert ist, geht damit zwangsläufig eine Trennung von Einnahmen- und Ausgabenseite einher. Kritiker machen diese Entkopplung von Leistung und Gegenleistung für den im Laufe der letzten Jahrzehnte stetig gestiegenen Staatsanteil verantwortlich.⁸⁰

4.1.2 Äquivalenzprinzip

Bei der Abgabenerhebung gemäß dem Äquivalenzprinzip ist nicht die individuelle Leistungsfähigkeit maßgeblich, sondern die in Anspruch genommene Leistung. Dieses Prinzip ist für die Gebührenerhebung charakteristisch. Zur Zahlung der Abgabe wird dabei derjenige herangezogen, der von der Leistung profitiert. Deshalb wird das Äquivalenzprinzip auch Vorteilsprinzip genannt: Der Vorteilsempfänger trägt anteilig – gemäß dem ihm entstandenen Vorteil – zu den Kosten der Leistung bei.⁸¹ Neben der persönlichen Deckungsgleichheit von Nutznießer und Kostenträger sollen demnach auch der aus der empfangenen Leistung resultierende Nutzen und die Gegenleistung in Form der Abgabe äquivalent sein.⁸² Da der subjektive Nutzen, den jemand aus einer öffentlichen Leistung generiert, nicht in Zahlen messbar ist, werden in der Regel die auf die Leistungserstellung entfallenden Kosten angesetzt.⁸³ In diesem Fall wird von einer *kostenmäßigen Äquivalenz* gesprochen, d. h. die Abgaben sind äquivalent zu den verursachten Kosten der öffentlichen Leistung.⁸⁴ Auf diese Weise werden marktwirtschaftliche Prinzipien auf den öffentlichen Sektor übertragen.⁸⁵ Daher gilt das Äquivalenzprinzip auch als *Entgeltprinzip*.⁸⁶ Demnach besteht beim Äquivalenzprinzip auch eine enge Verknüpfung von Einnahmen- und Ausgabenseite.⁸⁷

Das Äquivalenzprinzip wird vor allem vor dem Hintergrund verteilungspolitischer Zielsetzungen kritisiert. Da die unterschiedlichen Umstände der Bürger im Sinne der vertikalen und horizontalen Gerechtigkeit nicht berücksichtigt werden, kann die Anwendung des Äquivalenzprinzips zu negativen Verteilungseffekten führen.⁸⁸ Eine Gebühr richtet sich nur nach dem Umfang der in Anspruch genommenen Leistung und nicht nach der Leistungsfähigkeit und wirkt so unter Umständen regressiv, d. h. einkommensschwächere Gruppen werden relativ stärker belastet als Einkommensstärkere.⁸⁹

72 Der Anteil der Gebühren und sonstigen Entgelte an den Bereinigten Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts lag 2014 bei 4,5 Prozent. Im Vergleich dazu resultierten knapp 88 Prozent aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Quelle: Eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2).

73 Vgl. Zimmermann (2009), S. 121.

74 Siehe Abbildung 7 in Abschnitt 3.2.2.

75 Vgl. Zimmermann/Henke (2001), S. 111.

76 Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 389.

77 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 21.

78 Vgl. Zimmermann/Henke (2001), S. 111. Das ergibt auch aus dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 GG).

79 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 18, oder Gawel (2013), S. 237.

80 Vgl. bspw. Rehm (2004), S. 280.

81 Vgl. Zimmermann/Henke (2001), S. 104.

82 Vgl. Zimmermann (2009), S. 20.

83 Vgl. Semmler (2006), S. 84.

84 Vgl. Zimmermann (2009), S. 121.

85 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 17.

86 Vgl. Zimmermann/Henke (2001), S. 103.

87 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 17.

88 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 20.

89 Vgl. Sacksofsky (2000), S. 193.

Die mit dem Äquivalenzprinzip verbundenen Vorteile finden angesichts dieser potenziellen negativen Verteilungseffekte häufig wenig Beachtung.⁹⁰ Dabei ermöglicht eine am Äquivalenzprinzip orientierte Entgeltfinanzierung insbesondere bei öffentlichen Leistungen, die mit Sondervorteilen für einzelne Bürger oder eine bestimmte Gruppe von Bürgern verbunden sind, die Zurechnung der entstandenen Kosten auf die entsprechenden Nutznießer. Der Vorteil daran ist, dass nur diejenigen, die tatsächlich die Leistung in Anspruch nehmen, auch an der Finanzierung beteiligt werden. Die Kosten solcher Leistungen können somit nicht auf die Allgemeinheit abgewälzt werden.⁹¹ Darüber hinaus verspricht die Entgeltfinanzierung eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Leistungen, da diese einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung am nächsten kommt. Gebühren und Beiträge haben dabei eine preisähnliche Informationsfunktion. Im Gegensatz zur Steuerfinanzierung ist der Bürger deshalb bei einer Entgeltfinanzierung über die Kosten öffentlicher Leistungen vergleichsweise gut informiert. Die Steuerfinanzierung kann hier zu einer stärkeren „Fiskalillusion“ führen, d. h. der Bürger nimmt die Höhe der staatlichen Einnahmen und Ausgaben nicht richtig wahr. Insbesondere die Kosten bestimmter öffentlicher Ausgaben werden dann falsch bzw. gar nicht wahrgenommen.⁹² So entsteht die Illusion, die Bereitstellung öffentlicher Güter sei zum „Nulltarif“⁹³ möglich. Dieser Illusion wirkt die aus der Entgeltfinanzierung resultierende enge Verknüpfung von Einnahmen und Ausgaben entgegen. Die erhöhte Transparenz stärkt somit das Kostenbewusstsein.⁹⁴ Mit Hilfe dieser Informationen kann der Bürger daraufhin eine Kosten-Nutzen-Abwägung ähnlich wie bei einer privaten Konsumententscheidung vornehmen. Das erhöht den Druck hinsichtlich einer effizienten Aufgabenerfüllung.⁹⁵ Der Nutzer ist über den Ressourcenverzehr, der mit der Bereitstellung einhergeht, informiert und kann nun diese Kosten seinem potenziellen Nutzen gegenüberstellen. Wenn der Nutzen hinreichend hoch ist, wird der Bürger die Abgabe, bspw. eine Benutzungsgebühr, entrichten. Wenn der Nutzen darunter liegt, wird er – sofern möglich – auf die Leistung verzichten.⁹⁶ Wenn der Bürger dagegen der Illusion unterliegt, die öffentlichen Leistungen seien kostenlos, wird er eine ineffiziente Ausdehnung des Angebots fordern.⁹⁷

Wenn der Bürger freiwillig entscheiden kann, welche Leistungen er in Anspruch nimmt, offenbart er zudem seine Präferenzen.⁹⁸ Öffentliche Leistungen unterliegen daraufhin wie privat bereitgestellte Güter dem Plebiszit der Nachfrage.⁹⁹ Die Entgeltfinanzierung führt so auch beim Staat zu einem höheren Grad an Informiertheit, da dieser angesichts der Entwicklung der Nachfrage Rückschlüsse ziehen kann, von welcher Leistung mehr oder weniger bereitgestellt werden sollte. Das öffentliche Angebot kann in seinem Umfang und seiner Struktur stärker an den Präferenzen der Bürger ausgerichtet werden.¹⁰⁰ Die Entgeltfinanzierung stärkt so auch die Verbindung des Bürgers zu seiner Gemeinde, da für ihn nachvollziehbar ist, was mit seinen Abgaben finanziert wird und in welcher Form er davon profitiert. Das erhöht das Interesse,

aber auch die Verantwortlichkeit gegenüber der eigenen Gemeinde.¹⁰¹ Zusätzlich kann damit eine erhöhte Akzeptanz bezüglich der Abgabenerhebung einhergehen. Für die Bürger besteht dadurch auch der Anreiz, die Politik stärker zu kontrollieren und ggf. eine Rechtfertigung zu fordern, da sie stärker unmittelbar betroffen sind.¹⁰² Dieser Überwachungsaspekt erhöht ebenfalls den Druck hinsichtlich einer effizienten Bereitstellung.

Vor dem Hintergrund dieser vielfältigen Vorteile ist ein Vorrang des Äquivalenzprinzips bzw. der Entgeltfinanzierung angemessen.¹⁰³ Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gilt, soweit es technisch möglich und politisch vertretbar ist, sollten öffentliche Ausgaben bzw. Leistungen durch Entgelte finanziert werden, da dies einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung am nächsten kommt.¹⁰⁴ Die sächsischen Gemeinden sind aber auch rechtlich dazu angehalten, dem Äquivalenzprinzip in Form der Entgeltfinanzierung Vorrang einzuräumen. Gemäß der Sächsischen Gemeindeordnung hat die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen zunächst – soweit vertretbar und geboten – aus Entgelten für erbrachte Leistungen zu finanzieren.¹⁰⁵ Erst wenn diese Möglichkeit ausgeschöpft ist, sollen die Leistungen aus Steuermitteln finanziert werden.¹⁰⁶ Das deutet darauf hin, dass das Äquivalenzprinzip nicht unbegrenzt anwendbar ist. Die Grenzen der Anwendbarkeit können technischer Natur sein (siehe Abschnitt 4.2.1). Darüber hinaus kann eine vollständige Entgeltfinanzierung aus politischen Gründen nicht wünschenswert sein (siehe Abschnitt 4.3.2).

4.2 Finanzierungsoptionen in Abhängigkeit von der Art der öffentlichen Leistung

4.2.1 Bedingungen für die „Entgeltfähigkeit“ öffentlicher Leistungen

Unter „Entgeltfähigkeit“ ist die prinzipielle Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips zu verstehen.¹⁰⁷ Es geht demnach um Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um das Gut prinzipiell, d. h. unabhängig von politischen Überlegungen über Entgelte finanzieren zu können. Wenn diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, ist eine Entgeltfinanzierung bereits aus technischen Gründen nicht möglich.

Für eine Entgeltfinanzierung kommen vorrangig staatliche Aufgaben aus dem Bereich der Allokation (Lenkung von Ressourcen) in Frage, die Aufgabenbereiche Distribution (Verteilung von Einkommen und Vermögen) und Stabilisierung (konjunktureller Ausgleich) sind nicht geeignet.¹⁰⁸ In der Finanzwissenschaft werden Güter hinsichtlich der Merkmale „Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips“ und „Vorliegen von Rivalität im Konsum“ kategorisiert. Dadurch ergeben sich vier verschiedene Güterkategorien:

90 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 21.

91 Vgl. Sacksofsky (2000), S. 190.

92 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 101-103, oder Grosseckttler (2000), S. 40.

93 Grosseckttler (2000), S. 40.

94 Vgl. Sacksofsky (2000), S. 191.

95 Vgl. Zimmermann (2009), S. 122.

96 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 143.

97 Vgl. Grosseckttler (2000), S. 40.

98 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 35–36.

99 Vgl. Haller (1961), S. 254.

100 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 111.

101 Vgl. Zimmermann (2009), S. 123.

102 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 112.

103 Vgl. Zimmermann (2009), S. 117.

104 Vgl. Zimmermann/Henke (2001), S. 104.

105 § 73 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO.

106 § 73 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO.

107 Vgl. Kentmann (1978), S. 17.

108 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 182.

öffentliche Güter¹⁰⁹, Allmendegüter¹¹⁰, Klub- bzw. Mautgüter¹¹¹ und private Güter¹¹². Die wichtigste Voraussetzung für die „Entgeltfähigkeit“ einer Leistung ist die Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips.¹¹³ Wenn niemand vom Konsum ausgeschlossen werden kann, würde eine Entgeltfinanzierung ins Leere laufen, da das Gut genauso ohne die Entrichtung des Entgelts konsumiert werden könnte. (so genanntes „Trittbrettfahrerverhalten“) Darüber hinaus muss der Nutzen individuell zurechenbar sein (Spezifizierbarkeit der Leistung¹¹⁴). Da das Entgelt in Relation zur Leistung stehen bzw. im Idealfall äquivalent sein soll, muss die Leistung in irgendeiner Form dem Nutzer zugeordnet werden können. Dabei kann die direkte und die plausible „Entgeltfähigkeit“ unterschieden werden. Eine direkte „Entgeltfähigkeit“ ist gegeben, wenn der Nutzer und der Umfang der empfangenen Leistung direkt identifizierbar sind. Von einer plausiblen „Entgeltfähigkeit“ wird dagegen gesprochen, wenn der individuelle Verbrauch mit Hilfe von Indikatoren plausibel geschätzt werden kann.¹¹⁵

Rein öffentliche Güter sind nicht „entgeltfähig“, da niemand vom Konsum ausgeschlossen werden kann.¹¹⁶ Es besteht ein Anreiz, die wahren Präferenzen zu verschleiern und eine Strategie des „Trittbrettfahrens“ zu verfolgen. Öffentliche Güter müssen deshalb zwingend über Steuern finanziert werden.¹¹⁷ Allmendegüter können aus demselben Grund (Nichtausschließbarkeit) nicht über Entgelte finanziert werden. Private Güter sind dagegen vollständig „entgeltfähig“: Der Ausschluss vom Konsum ist möglich. Zudem ist das Gut in der Regel einem Nutzer direkt zurechenbar. Private Güter sollten aber in einem marktwirtschaftlichen System in der Regel nicht durch den Staat bereitgestellt werden.¹¹⁸ Wenn der Staat dennoch private Güter bereitstellt, d. h. Leistungen, die auch von einem Unternehmen angeboten werden könnten, sollten sach-

liche Gründe vorliegen und marktnahe Möglichkeiten der Entgeltfinanzierung immer wieder geprüft werden.¹¹⁹ Als „entgeltfähige“ Leistungen kommen neben privaten Gütern vor allem Klub- bzw. Mautgüter in Frage.¹²⁰ Diese sind aufgrund der Ausschlussmöglichkeit prinzipiell „entgeltfähig“, die Frage der direkten oder plausiblen Zurechenbarkeit ist vom Einzelfall abhängig.

4.2.2 „Entgeltfähige“ kommunale Leistungen

Die Aufgaben einer Kommune sind weder ökonomisch noch rechtlich allgemeingültig und abschließend definiert. Das Aufgabenspektrum ergibt sich aus einem Spannungsfeld aus rechtlichen Vorgaben im Sinne der Daseinsvorsorge, aus ökonomischer Notwendigkeit wie im Fall eines Marktversagens sowie letztendlich aus politischen Abwägungen. Für die Frage, welche kommunalen Leistungen wie finanziert werden sollen, ist ein Katalog möglicher kommunaler Aufgaben ausreichend. Die Struktur des kommunalen Produktrahmens soll dabei als Orientierung dienen (siehe Abbildung 8).

Öffentliche Güter sind nicht „entgeltfähig“, weil niemand von der Nutzung des Gutes ausgeschlossen werden kann. Auf kommunaler Ebene weisen nur wenige Leistungen die Eigenschaften eines reinen öffentlichen Gutes auf.¹²¹ Dazu zählen die Produktbereiche „Sicherheit und Ordnung“ und zu großen Teilen auch die Bereiche „Innere Verwaltung“ sowie „Räumliche Planung und Entwicklung“ (Produktbereiche 11, 12, 51). Einige dieser Verwaltungsaufgaben sind aber individuell zurechenbar wie bspw. die Ausstellung eines Personalausweises. Diese werden daher in der Praxis auch mit Verwaltungsgebühren belegt. Natur- und Umweltschutz, öffentliche Park- und Grünanlagen sowie Straßenbeleuchtung (Produktbereiche 54, 55 und 56) können ebenfalls zu den öffentlichen Gütern gezählt werden, die überwiegend aus Allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden müssen. Darüber hinaus sind auch die verteilungspolitischen Aufgaben des Staates wie soziale Transferleistungen (Produktbereiche 31-35 und 36) nicht über Entgelte finanzierbar.¹²²

Zu den „entgeltfähigen“ Leistungen zählen die Energie- und Wasserversorgung sowie die Abfall- und Abwasserentsorgung (Produktbereich 53). Auch Einrichtungen wie Museen, Theater, Volkshochschulen oder Hallenbäder (Produktbereiche 25-29 und 42) sind dadurch gekennzeichnet, dass die aus der Inanspruchnahme resultierenden Vorteile direkt auf die entsprechenden Nutzer zurechenbar sind. Zudem ist die Möglichkeit, Personen von der Nutzung auszuschließen, gegeben. Das gilt auch für kommunale Leistungen wie Rettungsdienst, Straßenreinigung, Kindertageseinrichtungen oder den Öffentlichen Personennahverkehr (Produktbereiche 12, 41 und 54). Diese Leistungen sind in technischer Hinsicht „entgeltfähig“. Einige der Leistungen weisen sogar den Charakter privater Güter auf, darunter vor allem Leistungen im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Diese Güter könnten grundsätzlich ohne staatlichen Eingriff bereitgestellt werden, das Marktergebnis wird aber korrigiert, da es nicht als ausreichend erachtet wird. Die Definition eines ausreichenden Ergebnisses ist gleichwohl eine politische Entscheidung. Das erklärt ein Stück weit, weshalb vor

109 Bei rein öffentlichen Gütern (Kollektivgütern) besteht dagegen keine Rivalität im Konsum. Das Gut steht Person B in gleicher Qualität zur Verfügung, auch wenn Person A dieses ebenfalls in Anspruch nimmt. Darüber hinaus ist es nicht möglich, Personen vom Gebrauch des Gutes auszuschließen. Deshalb haben die Wirtschaftssubjekte einen Anreiz, ihre wahren Präferenzen zu verschleiern. Dieses Trittbrettfahrerverhalten verhindert eine Bereitstellung über den Markt. Beispiele für öffentliche Güter sind Leistungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit, der Straßenbeleuchtung oder des Brandschutzes. Vgl. Blankart (2011), S. 61.

110 Allmendegüter zeichnen sich dadurch aus, dass das Ausschlussprinzip gar nicht oder zumindest nicht vollständig durchsetzbar ist. Es besteht aber eine Rivalität im Konsum. Diese Kombination führt zum Problem der Übernutzung von Allmendegütern. Beispiele dafür sind natürliche Ressourcen und Umweltgüter wie das Grundwasser oder das Klima, aber auch öffentliche Grünflächen. Vgl. Blankart (2011), S. 64-67.

111 Bei Klub- bzw. Mautgütern ist das Ausschlussprinzip dagegen anwendbar, während die Rivalität im Konsum über weite Strecken nicht gegeben ist. Erst wenn eine gewisse Kapazitätsgrenze erreicht ist, kann Rivalität entstehen, sodass Mautgüter letztendlich zu privaten Gütern werden. Autobahnen und das Kabelfernsehen stellen typische Mautgüter dar, auf kommunaler Ebene ist der ÖPNV hier einzuordnen. Bis zum Erreichen der Kapazitätsgrenzen weisen auch Kulturinstitutionen, Konzerthallen und Stadien die Eigenschaften eines Mautgutes auf. Vgl. Blankart (2011), S. 61-62.

112 Bei privaten Gütern (Individualgütern) können zahlungsunwillige Personen vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden. Zudem besteht Rivalität im Konsum, d. h. wenn Person A das Gut konsumiert hat, steht es für Person B nicht mehr zur Verfügung. Das trifft bspw. auf Nahrungsmittel zu. Die Wirtschaftssubjekte sind so gezwungen ihre Präferenzen zu offenbaren, sodass rein private Güter dezentral über den Markt bereitgestellt werden können. Vgl. Blankart (2011), S. 59.

113 Vgl. bspw. Zimmermann (2009), S. 124.

114 Vgl. Färber (2000), S. 5-6.

115 Vgl. Kentmann (1978), S. 12-13.

116 Vgl. Zimmermann (2009), S. 124.

117 Vgl. Semmler (2006), S. 81.

118 Vgl. Semmler (2006), S. 80, oder Zimmermann (2009), S. 76.

119 Vgl. Zimmermann (2009), S. 124-125.

120 Vgl. Semmler (2006), S. 81.

121 Vgl. Zimmermann (2009), S. 124.

122 Vgl. Sacksofsky (2000), S. 193.

Abbildung 8: Kommunalen Produktrahmen für den Freistaat Sachsen

Kommunaler Produktrahmen															
11	12	21-24	25-29	31-35	36	41	42	51	52	53	54	55	56	57	61
Innere Verwaltung	Sicherheit und Ordnung	Schulträgeraufgaben	Kultur und Wissenschaft	Soziale Hilfen	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	Gesundheitsdienste	Sportförderung	Räumliche Planung und Entwicklung	Bau- und Grundstücksordnung	Ver- und Entsorgung	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	Natur- und Landschaftspflege	Umweltschutz	Wirtschaft und Tourismus	Allgemeine Finanzwirtschaft

Quelle: Eigene Darstellung.

allein auf kommunaler Ebene regelmäßig Diskussionen über die Aufgabenerfüllung in diesen Bereichen und auch Privatisierungsdiskussionen aufkommen.¹²³ Aus dem Vorrang des Äquivalenzprinzips folgt, dass „entgeltfähige“ Leistungen auch grundsätzlich durch Entgelte finanziert werden sollten.¹²⁴ Da sich die Nutzen und Kosten zuordnen lassen, können diese Aufgaben vollständig oder partiell durch Entgelte der Nutzer finanziert werden.

4.3 Ausgestaltung der Gebührenfinanzierung

4.3.1 Vollständige Kostendeckung

Viele der prinzipiell „entgeltfähigen“ Leistungen auf kommunaler Ebene werden auch zumindest anteilig über Gebühren finanziert. Die daraus resultierenden Kostendeckungsgrade liegen gemäß der empirischen Analyse in Abschnitt 3.2.2 zwischen 6 und über 100 Prozent.¹²⁵ Eine vollständige Kostendeckung besteht nur bei der Abfall- und Abwasserentsorgung. Bei der privatwirtschaftlichen Bereitstellung einer Leistung kommt es im Normalfall immer zu einer vollen Kostendeckung über den Marktpreis. Das ermöglicht dem Konsumenten die Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten einer Leistung. Im Idealfall sollten Gebühren deshalb wie Marktpreise ausgestaltet sein, d. h. die Gebühreneinnahmen sollten die Kosten der öffentlichen Leistungserbringung vollständig decken.¹²⁶ Dies ist bei Gütern, für die ein Anschluss- oder Benutzungszwang besteht, leichter umzusetzen.¹²⁷

Viele der in Abschnitt 4.1.2 genannten Vorteile, die mit einer Äquivalenz- bzw. Entgeltfinanzierung einhergehen, werden im Fall einer Gebührenfinanzierung nur realisiert, wenn die erhobenen Gebühren zu 100 Prozent die Kosten decken. Nur dann haben

Gebühren eine preisähnliche Informationsfunktion, d. h. aus der Höhe der Gebühr gehen die Bereitstellungskosten hervor. Die bessere Informiertheit der Bürger ist auch die Voraussetzung für die Abschwächung des Phänomens der Kosten- bzw. Fiskalillusion. Unter diesen Umständen können die Bürger zudem eine Kosten-Nutzen-Abwägung wie bei einer privaten Konsumententscheidung vornehmen und so den Druck hinsichtlich einer effizienten öffentlichen Leistungsbereitstellung erhöhen. Als weiterer Vorteil wurde die erhöhte Akzeptanz seitens der Bürger in Bezug auf die Abgabenerhebung genannt, da das Verhältnis von Geben und Nehmen ausgeglichen ist. Es findet keine Querfinanzierung aus Steuermitteln statt, die von *Nichtnutzern* aufgebracht werden. Dies trifft aber auch nur bei einer vollständigen Kostendeckung zu. Bei einer anteiligen Kostendeckung kann sich dieser Effekt unter Umständen auch ins Negative verkehren: Wenn der Bürger

davon ausgeht, dass er durch die Zahlung der Gebühr die Kosten der Bereitstellung vollständig kompensiert, tatsächlich aber die Hälfte der Kosten aus Steuereinnahmen gedeckt wird, dann trägt die Entgeltfinanzierung nicht zu einer Abschwächung, sondern zu einer Verschärfung der Kostenillusion bei.

Gebühren, die die Kosten der Leistungsbereitstellung vollständig decken, stellen folglich den Idealfall dar. Von diesem Benchmark aus werden nun die politisch motivierten Abweichungen betrachtet.

4.3.2 Anteilige Kostendeckung

Angesichts der vielfältigen Vorteile einer vollständigen Kostendeckung sollte die Abweichung von einer vollständigen Kostendeckung gut begründet sein. Die Abweichung kann allokativ motiviert sein, d. h. die aus der vollständigen Kostendeckung resultierende Zuteilung der Güter (Allokation) ist aus Sicht der Politik gesamtgesellschaftlich nicht optimal. Eine distributiv motivierte Abweichung kann vorgenommen werden, wenn das Ergebnis im Hinblick auf verteilungspolitische Ziele verbesserungswürdig ist.

Eine allokativ motivierte Abweichung von der vollständigen Kostendeckung wird vorrangig im Fall sogenannter meritorischer Güter vorgenommen. Meritorische Güter (von lat. *meritum* „das Verdienst“) sind „gute Güter“, deren Vorzüge aus Sicht der Politik von der Mehrheit der Bevölkerung verkannt und deshalb nicht ausreichend nachgefragt werden.¹²⁸ Gründe dafür können fehlende Informationen und Erfahrungswerte sein, aber auch eine Kurzsichtigkeit, durch die gegenwärtiger Nutzen höher gewichtet wird als zukünftiger (myopischer Effekt).¹²⁹ Eine dezentrale Bereitstellung über den Markt würde hier zu einer aus Sicht der Politik unzureichenden Ausbringungsmenge oder -qualität führen. Im Fall meritorischer Güter versucht der Staat deshalb bewusst, das Marktergebnis zu

123 Vgl. Zimmermann (2009), S. 76.

124 Vgl. Zimmermann/Henke (2001), S. 104.

125 Siehe dazu auch Abbildung 7.

126 Vgl. Zimmermann/Henke (2001), S. 104.

127 Vgl. Schwarting (2010), S. 147.

128 Vgl. Gottschalk (2001), S. 152.

129 Vgl. Gottschalk (2001), S. 157.

korrigieren und durch den Einsatz von Instrumenten die Nachfrage zu fördern.¹³⁰ Da vollständig kostendeckende Gebühren Marktpreisen sehr ähnlich sind, stellt sich so auch auf dem Wege der Gebührenfinanzierung nicht die gesamtgesellschaftlich wünschenswerte Menge ein. Die Erhebung von Gebühren, die nur anteilig die Kosten decken, ist ein Versuch, mit dieser Problematik umzugehen. Mit den niedrigeren Gebühren kann unter Umständen die erhoffte erhöhte Nachfrage einhergehen.

Eine Erhöhung der Nachfrage kann aus verschiedenen Gründen angestrebt werden. Wenn eine Leistung bspw. starke positive externe Effekte mit sich bringt, ist es wünschenswert, dass möglichst viele Bürger diese Leistung in Anspruch nehmen. Schutzimpfungen sind bspw. durch solch eine Kollektivkomponente gekennzeichnet: Bei einer ansteckenden Krankheit ist es sinnvoll, dass sich möglichst viele Bürger impfen lassen, um eine weitere Ausbreitung der Krankheit zu verhindern.¹³¹ Hier wäre eine kostendeckende Entgeltfinanzierung der Impfungen kontraproduktiv. Auch im Zusammenhang mit umweltpolitischen Zielsetzungen kann der Staat eine Lenkungsabsicht entwickeln: Danach ist es wünschenswert, dass möglichst viele Bürger den Öffentlichen Personennahverkehr nutzen, anstatt selbst mit dem Auto zu fahren.¹³² Kostendeckende Entgelte würden die Nachfrage eher dämpfen, sodass auch hier aus allokativen Gründen auf eine vollständige Kostendeckung verzichtet wird. Bei Bibliotheken, Museen und Theatern würden vollständig kostendeckende Entgelte die Nutzung vermutlich ebenfalls drastisch reduzieren. Das ist aus kulturpolitischer Perspektive nicht wünschenswert¹³³, weshalb auch hier in der Regel auf eine vollständige Kostendeckung verzichtet wird. Die Motivation besteht darin, die finanzielle Zugangsschwelle zu Kulturgütern möglichst gering auszugestalten, um eine vermehrte Nutzung fördern.

Die Gründe für eine allokativ motivierte Abweichung hängen eng mit der verteilungspolitischen Argumentation zusammen. In beiden Fällen geht es um eine Ausweitung der Nachfrage. Es kommt aber aus unterschiedlichen Gründen zu einer unzureichenden Nachfrage im Zuge der Erhebung kostendeckender Gebühren. Aus verteilungspolitischer Sicht kann eine Abweichung vom Benchmark der vollständigen Kostendeckung angebracht sein, wenn allen Bürgern – unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit – der Zugang zu einem Gut oder einer Leistung ermöglicht werden soll.¹³⁴ Die unzureichende Nachfrage wird demnach nicht von verzerrten Konsumentenpräferenzen, sondern von einer nicht ausreichenden Kaufkraft verursacht. Solchen verteilungspolitischen Zielen kann durch sozial gestaffelte Entgelte Rechnung getragen werden.¹³⁵ Dabei zahlen Personen, die eine geringe finanzielle Leistungsfähigkeit aufweisen, nur eine ermäßigte, d. h. eine nicht kostendeckende Gebühr. Die Ermäßigung ist meist an die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Personengruppe (Studenten, Rentner, Arbeitslose) gebunden.¹³⁶ Durch die gezielte Gewährung von Sondervorteilen¹³⁷ werden die unterschiedlichen Umstände der Bürger im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips berücksichtigt.

Dazu sind die sächsischen Gemeinden laut Gemeindeordnung auch verpflichtet: Nach § 73 Abs. 3 SächsGemO hat eine Gemeinde bei der Einnahmenbeschaffung auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen. Der Staffelung der Entgelte sind aber Grenzen gesetzt. So dürfen sozial bedingte Gebührenermäßigungen nicht zu Lasten der übrigen Benutzer eingeräumt werden.¹³⁸ Die aufgrund der Ermäßigung fehlenden Gebühreneinnahmen müssen durch Allgemeine Deckungsmittel ausgeglichen werden.¹³⁹

Das angemessene Ausmaß dieser verteilungspolitischen Korrekturen lässt sich ökonomisch nicht fundiert begründen. Die Festsetzung der Gebührenhöhe ist diesbezüglich weitgehend politisch bestimmt.¹⁴⁰ Eine Verteilungspolitik mit Hilfe niedriger Kostendeckungsgrade beeinträchtigt auf diese Weise das aus allokativen Gründen wünschenswerte Kosten-Nutzen-Entscheidungskalkül des Bürgers.¹⁴¹ Das deutet auf einen Zielkonflikt zwischen der effizienten Bereitstellung öffentlicher Leistungen und der Verteilungsgerechtigkeit hin.

4.3.3 Zielkonflikt: Effiziente Bereitstellung vs. Verteilungsgerechtigkeit

Aus der Darstellung der Prinzipien der Abgabenerhebung ist bereits hervorgegangen, dass das Leistungsfähigkeitsprinzip primär verteilungspolitischen Zielsetzungen des Staates dient, während das Äquivalenzprinzip vor allem positive Effekte hinsichtlich einer effizienten Bereitstellung öffentlicher Leistungen entfaltet. Beiden kann ein tendenziell negativer Einfluss auf den jeweils anderen Bereich unterstellt werden. Dadurch, dass bei der Anwendung des Äquivalenzprinzips ausschließlich die in Anspruch genommene Leistung und nicht die individuelle Leistungsfähigkeit maßgeblich ist, werden unter Umständen niedrige Einkommensgruppen relativ stärker belastet. Aufgrund dieser negativen Verteilungseffekte spielt das Äquivalenzprinzip trotz allokativer Vorteile häufig nur eine untergeordnete Rolle.¹⁴² Beim Leistungsfähigkeitsprinzip sind dagegen allokativen Zielsetzungen nachrangig. Es besteht ein Zielkonflikt bezüglich des allokativen und des distributiven Zielbereichs des Staates: Einem Fortschritt im Hinblick auf die Verteilungsgerechtigkeit stehen Abstriche bezüglich der Effizienz der Bereitstellung gegenüber. Das zeigt sich auch bei der praktischen Anwendung in Form von Abgaben: Die negativen Verteilungseffekte einer vollständig kostendeckenden Gebühr sollen durch eine Senkung des Kostendeckungsgrades reduziert werden. Das führt aber im Gegenzug zu Effizienzverlusten. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, festzuhalten, dass verteilungspolitisch wünschenswerte Verhältnisse nicht kostenfrei zu erreichen sind. Verteilungspolitisch motivierte Abweichungen gehen zu Lasten einer effizienten Zuteilung der Ressourcen (Allokation). Aus diesem Grund sollte deshalb immer genau geprüft werden, ob die Fortschritte hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit den mit der Abweichung von einer vollständigen Kostendeckung verbundenen Effizienzverlust zumindest aufwiegen bzw. überwiegen. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob sich die negativen Verteilungseffekte über eine Anpassung der Steuern und der

130 Vgl. Gottschalk (2001), S. 156.

131 Vgl. Zimmermann (2009), S. 125.

132 Vgl. Zimmermann (2009), S. 125.

133 Vgl. Schwarting (2010), S. 147.

134 Vgl. Zimmermann (2009), S. 125.

135 Vgl. Zimmermann/Henke (2001), S. 107.

136 Vgl. Rehm (2004), S. 281.

137 Vgl. Zimmermann/Henke (2001), S. 104.

138 § 14 Abs. 2 SächsKAG.

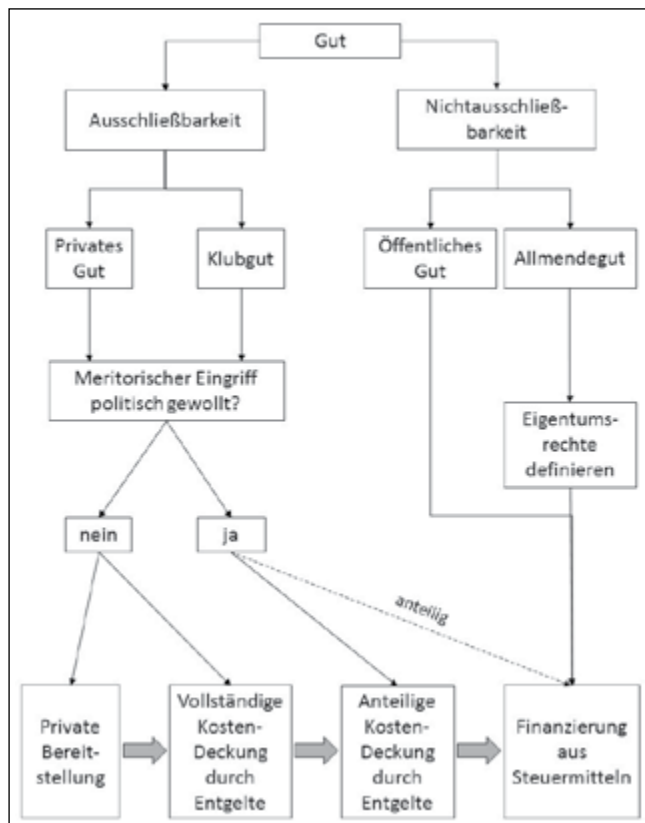
139 Vgl. Henneke et al. (2006), S. 259-260.

140 Vgl. Zimmermann (2009), S. 130.

141 Vgl. Zimmermann (2009), S. 133.

142 Vgl. Hansjürgens (2001), S. 21.

Abbildung 9: Abfolge der verschiedenen Bereitstellungs- und Finanzierungsoptionen



Quelle: Eigene Darstellung

Sozialtransfers kompensieren lassen.¹⁴³ So könnten weiterhin kostendeckende Gebühren erhoben werden mit allen Vorteilen bezüglich der Allokation. Gleichzeitig können verteilungspolitische Ziele durch individuelle finanzielle Beihilfen entsprechend der jeweiligen Einkommensverhältnisse verfolgt werden.¹⁴⁴

Abschließend kann eine grundsätzliche Abfolge (siehe Abbildung 9), in der die verschiedenen Finanzierungsoptionen zum Zuge kommen sollen, hergeleitet werden.¹⁴⁵ In einem marktwirtschaftlichen System sollten soweit wie möglich alle Güter bzw. Leistungen privat bereitgestellt werden, da es hier zu einer vollen Kostenanlastung über den Preis kommt. Privatisierungsmöglichkeiten sollten dahingehend immer wieder geprüft und ausgeschöpft werden. Die in der öffentlichen Verantwortlichkeit verbleibenden Leistungen sollten auf ihre „Entgeltfähigkeit“ geprüft werden. Wenn die technischen Voraussetzungen gegeben sind, sollte das Gut – sofern politisch vertretbar – über vollständig kostendeckende Gebühren finanziert werden, da in diesem Fall ein marktähnliches Kosten-Nutzen-Kalkül aufgebaut wird. Wenn eine vollständige Kostenanlastung aus politischen Gründen nicht durchsetzbar ist, kann die Option einer anteiligen Kostendeckung geprüft werden. Eine öffentliche Leistungserbringung aus Steuermitteln sollte die letzte Option sein. Vor diesem Hintergrund gilt es den Status quo der öffentlichen Leistungen dahingehend zu überprüfen, ob bspw.

Bereiche (re-)privatisiert oder durch eine Gebührenerhöhung unter Umständen effizienter bereitgestellt werden können.¹⁴⁶ Dabei bleibt es aber letztendlich eine kommunalpolitische Entscheidung, ob im Zuge des dargestellten Zielkonflikts eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen oder verteilungspolitische Ziele höher gewichtet werden.

5 Potenzial für verstärkte Gebührenfinanzierung?

Die Darstellungen dieses Kapitels haben gezeigt, dass unterschiedliche Hintergründe zu den verschiedenen hohen Gebühreneinnahmen und abweichenden Kostendeckungsgraden im Ländervergleich führen. Dafür sind vor allem strukturelle Unterschiede bei der Aufgabenerfüllung maßgeblich, die die Extremfälle Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen aber auch die individuelle Positionierung der sächsischen Kommunen zeigen.

Anteilige Kostendeckungsgrade sind vorrangig bei Gütern charakteristisch, bei denen eine hohe Nachfrage wünschenswert ist (sog. meritorische Güter) bzw. zu denen allen, unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit, der Zugang möglich sein soll (verteilungspolitisch motiviert). Ein hoher Kostendeckungsgrad ist dagegen vorrangig bei Gütern anzutreffen, die eine hohe Marktnähe besitzen bzw. bei Nutzungszwang (Abfall, Abwasser).

Ob hinsichtlich der Gebühren ein Handlungsspielraum oder „Luft nach oben“ besteht, ist nicht eindeutig zu beantworten. Die Gebührensetzungspolitik der Kommunen befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen ökonomischen Abwägungen, rechtlichen Rahmenbedingungen und politischen Schwerpunktsetzungen. Rechtlich besteht in vielen Bereichen die Möglichkeit, die Nutzer finanziell stärker als bisher an der Leistungsbereitstellung zu beteiligen. Auch aus ökonomischer Sicht ist zunächst so lange ein Spielraum vorhanden, wie der individuell zurechenbare Nutzen einer öffentlich bereitgestellten Leistung größer ist als der erbrachte Finanzierungsanteil. Dies ist aber für viele betreffende Güter zu kurz gedacht. Für Kultur und Sportangebote ist die weit unterdurchschnittliche Kostendeckung durch den Wunsch begründet, die (finanziellen) Zugangsschwellen möglichst gering zu halten. Im Bereich der Kindertageseinrichtungen kommen weiter reichende sozial- und wirtschaftspolitische Beweggründe hinzu – von den positiven Effekten der Erwerbstätigkeit der Eltern bis zu den direkten Effekten der Erziehungsangebote auf die Entwicklung der Kinder selbst.

Gegen eine verstärkte Gebührenfinanzierung wird regelmäßig eingewandt: „Für viele Staatsaufgaben gilt: Wer sie benötigt, kann sie nicht finanzieren, wer sie finanzieren könnte, benötigt sie nicht.“¹⁴⁷ Auf einige Bereiche trifft dieser Satz zu, einerseits bei rein öffentlichen Gütern, die aus Steuern zu finanzieren sind, und andererseits bei Marktgütern mit schwacher Argumentationsgrundlage für ein staatliches Eingreifen, die grundsätzlich privat bereitgestellt werden sollten. In beiden Fällen ist eine Gebührenfinanzierung in der Tat unangemessen.

143 Vgl. Zimmermann (2009), S. 130.

144 Vgl. Rehm (2004), S. 281.

145 Siehe dazu Zimmermann (2009), S. 122, oder Schwarting (2010), S. 104.

146 Vgl. Färber (2000), S. 2.

147 Sacksofsky 2000, S. 203.

Letztlich ist und bleibt es eine politische Entscheidung, wie die einzelnen Sichtweisen sowie die lokalen Problemlagen und Präferenzen hinsichtlich gebührenfinanzierter Leistungen zu einem Ergebnis zusammengebracht werden. Oft bestehen Vorbehalte gegen Gebührenerhöhungen, da sie für die Nutzer direkt spürbar und im Umkehrschluss daher auch für die politischen Entscheidungsträger mit potenziell hohen politischen Kosten verbunden sind. Die

Darstellungen in diesem Kapitel sollen daher einen Beitrag für eine sachliche Diskussion über Gebührenhaushalte leisten und selbst dort, wo Gebühren unangetastet bleiben, die Ziele und Funktionsmechanismen unterschiedlicher Kostendeckungsgrade offenlegen. Damit kann die (halb-)öffentliche Debatte in Verwaltung und Räten kanalisiert werden und von der Orientierung an Partikularinteressen hin zu einer gesamthafter Betrachtungsweise führen.

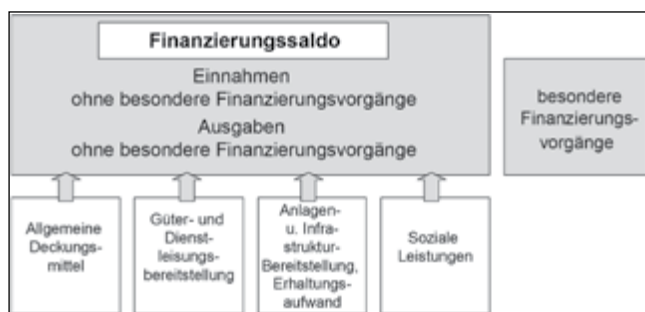
III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen

1 Methodische Vorbemerkungen

1.1 Darstellungsweise

Die Strukturierung der Analyse erfolgt nach dem Muster der vergangenen Gemeindefinanzberichte unter Berücksichtigung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung anhand von sechs Bausteinen (vgl. Abbildung 10). 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 10: Analysestruktur Gemeindefinanzbericht Sachsen



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.¹⁴⁸ Eine Besonderheit des Gemeindefinanzberichts Sachsen gegenüber anderen Veröffentlichungen zur Finanzlage der Kommunen ist die Abgrenzung der Kernhaushalte und der ausgelagerten Bereiche. Dies korrespondiert mit der Bedeutung kommunaler Unternehmen im „Konzern Kommune“. Diese Herauslösung der spezifischen Einnahme- und Ausgabepositionen betrifft insbesondere die Bereiche der Zuschüsse für laufende und investive Zwecke.

Das Berichtsjahr des analytischen Teils dieses Gemeindefinanzberichts ist das Jahr 2014, da hierfür die notwendigen Daten der Kas- senstatistik komplett vorliegen. Zur intertemporalen Beurteilung werden Vergleichsdaten ab 2004 herangezogen. Damit wird wieder zu einem längeren Vergleichszeitraum gegriffen. Dies ermöglicht, die finanzielle Lage der sächsischen Kommunen über einen gesamten Konjunkturzyklus, die Wirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 sowie das „Wiederaufholen“ nach der Krise 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 Niveaueckziffern (Euro/Einwohner = Euro/Einw.) abgestellt.

¹⁴⁸ Die Trennung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ist künftig aufgrund der umgestellten Rechnungslegungssystematik ohnehin nicht mehr möglich.

Intertemporale Entwicklungen werden in diesem Bericht als prozentuale Veränderungen wiedergegeben

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. Die zu Grunde gelegten Einwohnerzahlen der Jahre ab 2011 entsprechen den zensusbereinigten Daten. Insofern sind Abweichungen zu Veröffentlichungen für 2011 und 2012, die auf den „alten“ Einwohnerzahlen beruhen, unumgänglich.¹⁴⁹

Regional werden die Daten in verschiedene Vergleichsräume differenziert. Neben den Durchschnittswerten für alle Kommunen¹⁵⁰ Deutschlands¹⁵¹ und die Kommunen in allen westdeutschen Flächenländern werden auch die Vergleichswerte für die übrigen ostdeutschen Flächenländer *ohne Sachsen* sowie für die Kommunen in den drei wirtschaftsschwächsten Vergleichsländern West unterschieden. Die Gruppe der wirtschaftsschwächsten Flächenländer West (bestehend aus Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz)¹⁵² erscheint nach wie vor als „Benchmark“ für die mittelfristige Analyse angemessen. In einem zweiten Schritt werden die Einnahme- und Ausgabepositionen sowie Kennziffern der Gemeinden/Gemeindeverbände des Freistaates Sachsen nach Kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen unterteilt. Des Weiteren werden für ausgewählte Positionen weitere Differenzierungen nach Gemeindegrößenklassen innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden Sachsens vorgenommen. Dabei werden die Jahre 2004, 2009 (als Jahr nach der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform) sowie das Berichtsjahr 2014 vergleichend gegenübergestellt. Die Klassifizierung richtet sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinden im jeweiligen Jahr, sodass die Gruppen in den drei Jahren nicht identisch besetzt sind.¹⁵³ Es ist ebenfalls darauf hinzuweisen, dass die Gruppe der Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern ausschließlich Große Kreisstädte enthält, in der Gruppe zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern ist es noch etwas mehr als die Hälfte.

¹⁴⁹ Dies betrifft insbesondere die Darstellung der Daten für 2011. Auch für 2012 hatte das Statistische Bundesamt bereits Kassendaten veröffentlicht, bevor die Zensusergebnisse vorlagen. Diese Daten wurden für den vorliegenden Gemeindefinanzbericht mit der zensusbereinigten Einwohnerzahl neu berechnet.

¹⁵⁰ Dazu zählen in diesem Zusammenhang Städte, Gemeinden, Landkreise und deren Verbände (Kommunaler Sozialverband, Verwaltungsverbände), allerdings nicht die Zweckverbände.

¹⁵¹ 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.) nicht sinnvoll mit den Kommunen der Flächenländer verglichen werden können, da solche Vergleiche Verzerrungen innerhalb der Analyse hervorrufen würden. Zudem lassen sich aus der statistischen Berichterstattung der Stadtstaaten kein „Länderanteil“ und „Kommunalanteil“ für Personalausgaben, Investitionen etc. bestimmen.

¹⁵² Das Saarland ist ebenfalls finanzschwach, allerdings wirtschaftlich deutlich stärker als die genannten drei Länder.

¹⁵³ Eine einmalige und dann für alle Jahre konstante Zuordnung einer Gemeinde würde zu fehlerhaften Auswertungen führen, da sich zum einen die Einwohnerzahl in den meisten Gemeinden in Sachsen zwischen 2004 und 2014 deutlich vermindert hat und zum anderen eine Vielzahl von Gemeindefusionen stattfand, die nicht erfasst würden.

1.2 Besondere Vorbemerkungen

Als Datengrundlage für eine finanzwissenschaftliche Analyse kann generell die Jahresrechnungstatistik oder die Kassenstatistik dienen. Die *Jahresrechnungstatistik* erfasst alle Kombinationen der Gliederung nach Aufgaben und der Gruppierungen nach Kostenarten. Sie bietet insofern umfangreiche Möglichkeiten der Haushaltsanalyse. Die Jahresrechnungstatistik erscheint allerdings mit einer Verzögerung von bis zu 18 Monaten (aktueller Datenstand: 2013). Die *Kassenstatistik* hingegen, die auf die Aufschlüsselung nach Aufgabenbereichen verzichtet, weist den Vorteil der höheren Aktualität auf (aktueller Datenstand: 2014 + 1. Halbjahr 2015).¹⁵⁴ 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 beispielsweise die Spitzabrechnung beim Gemeindeanteil der Einkommensteuer, bei der Gewerbesteuerumlage und beim Ersatz zum Familienlastenausgleich. Verkürzt bedeutet dies: Die Jahresrechnungstatistik 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 Jahresrechnungstatistik voneinander unterscheiden, eine gewisse Kontinuität aufweisen.

Zu den wichtigsten „technischen“ Bemerkungen ist vor allem zu sagen, dass sich die Vergleichbarkeit einiger Daten vor allem im Bereich Personal und Verschuldung durch die unterschiedliche Auslagerungstätigkeit der Kommunen über die letzten Jahre weiter verringert hat. An den entsprechenden Stellen im Bericht wird dies näher erläutert. Es bleibt nur die vage Hoffnung, dass nach der Einführung der doppelischen Haushaltsführung in allen Bundesländern (einschließlich Konzernabschluss) und der Angleichung der Systeme eine bessere Vergleichbarkeit möglich sein wird; immerhin liegt darin eine Zielsetzung der Umstellung. In diesem Zusammenhang muss ausdrücklich dem Statistischen Bundesamt sowie den Statistischen Landesämtern für ihre bereitwillige Kooperation und Auskunftsbereitschaft rund um viele technische Einzelfragen der Datenanalyse gedankt werden. Eine doppelische statistische Berichterstattung mit Daten der Ergebnisrechnung (insbesondere Abschreibungen) ist gleichwohl mittelfristig noch nicht in Sicht.

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 doppelischen Darstellung. Problematisch ist insbesondere, dass in vielen Fällen die Anzahl der eingerichteten Produkte geringer ist als die der im

kameralistischen Haushaltswesen vorher bestandenen Gruppierungen.¹⁵⁵ Zusätzlich ergeben sich Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen laufendem Sachaufwand und Investitionen, die sich zum Teil an unterschiedlichen Kriterien 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.¹⁵⁶ Insbesondere die Überführung der kommunalen Haushaltsdaten in die „Raster“ der statistischen Erfassung stellt vielfach eine Herausforderung dar. Für Sachsen ist dies 2013 und 2014 erstmals festzustellen, da die sächsischen Kommunen im Wesentlichen 2013 auf die Doppik umgestellt haben.¹⁵⁷ Mit dem Erscheinen einer auf der kommunalen Ergebnisrechnung basierenden Statistik wird es zukünftig eine Herausforderung der Gemeindefinanzberichte sein, aus der Vielzahl zusätzlicher Informationen relevante und belastbare Vergleichs- und Kennzahlen zu generieren. Für die praktische Arbeit mit dem vorliegenden Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015 bedeutet dies, dass einige Strukturdaten ab dem Jahr 2007 mit Vorsicht zu interpretieren sind. Es kann vielfach nicht nachvollzogen werden, welche Schwankungen auf der beschriebenen technischen Umstellung beruhen.

Die verwendeten Daten stammen sowohl vom Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen (StaLA) als auch vom Statistischen Bundesamt (StaBA). In den letzten Jahren sind vermehrt Differenzen in einigen Punkten festzustellen, die sich auf nicht vollständig deckungsgleiche Erfassungsschlüssel zurückführen lassen. Die sich ergebenden Differenzen sind allerdings aktuell sehr gering (insgesamt 0,02 Euro/Einw. über alle Einnahmepositionen hinweg, 0,05 Euro/Einw. bei den Ausgaben) und können daher ohne Weiteres hingenommen werden, ohne zu fehlerhaften Auswertungsergebnissen zu gelangen.

Eine Sonderrolle spielen die Vergleichsdaten für die ostdeutschen Flächenländer für 2012. Für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern lagen fehlerbehaftete Kassendaten des Statistischen Bundesamtes vor, deren Fehler zwar bekannt sind, jedoch aus technischen Gründen (v. a. der quartalsweisen Berichterstattung) nicht nachträglich bereinigt wurden. Die sich zur veröffentlichten Korrektur des Statistischen Landesamtes in Schwerin ergebende Gesamtdifferenz von rund 420 Mio. Euro¹⁵⁸ auf der Ausgabenseite mag für die bundesweiten Daten wenig bedeutsam sein (0,2 % von

¹⁵⁴ 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.

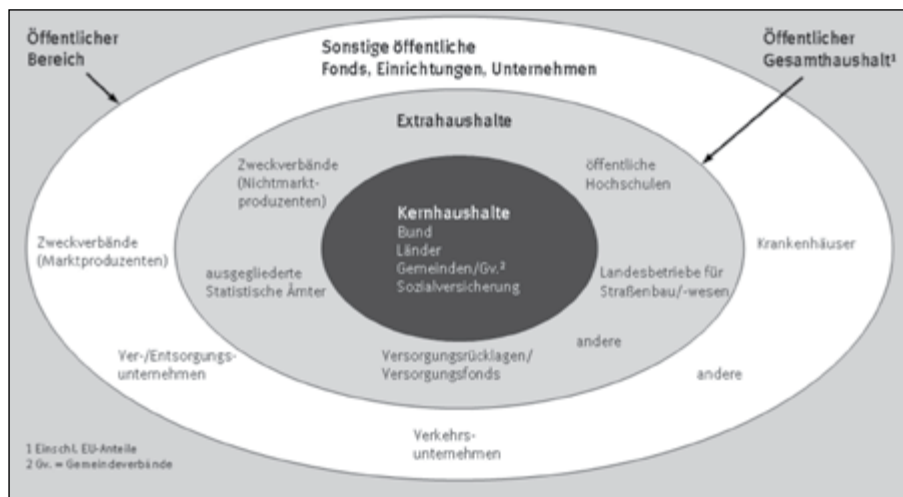
¹⁵⁵ Dies gilt insbesondere für die Quartalswerte, die seit der Doppik-Umstellung erhebliche Schwankungen aufweisen. Verstärkt wird der Effekt durch die Erfassung der Extrahaushalte seit 2011, die nicht durchgängig quartalsweise Daten bereitstellen können. Für die im Gemeindefinanzbericht verwendeten 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.

¹⁵⁶ Die drei Kreisfreien Städte hatten bereits bis einschließlich 2012 umgestellt, des Weiteren etwa 100 Kommunen im kreisangehörigen Raum. 28 Kommunen haben zum 01.01.2013 noch nicht umgestellt, da sie durch Gemeindefusionen von einer Ausnahmevorschrift Gebrauch machen konnten.

¹⁵⁷ Der Gesamteffekt von 417 Mio. Euro beruht auf einer Überschätzung der Ausgaben. Probleme gab es bei der Erfassung des laufenden Sachaufwands und den Investitionen sowie bei der Verbuchung der Ausgaben für Leistungsbeteiligungen nach dem SGB II. Auf der Einnahmeseite ergab sich hingegen kein Korrekturbedarf.

¹⁵⁴ Die Kassenstatistik erfasst im 3-Monats-Rhythmus die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben der öffentlichen Haushalte für das abgelaufene Quartal.

Abbildung 11: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken



Quelle: Statistisches Bundesamt.

191,4 Mrd. Euro). Für den hier verwendeten Vergleichswert der Kommunen in den Flächenländern Ost außerhalb Sachsens ist er jedoch durchaus bedeutsam. Daher wurden die korrigierten Daten des Statistischen Landesamtes verwendet.¹⁵⁹

Die im Gemeindefinanzbericht dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die kommunalen *Kernhaushalte*. Seit dem Berichtsjahr 2011 wurde die Finanzstatistik methodisch verändert. Die Kassen- und Rechnungsergebnisse der Gemeinden enthalten seither – wie auch diejenigen der Länder und des Bundes – die Einnahmen und Ausgaben der Extrahaushalte. Vorher waren lediglich die Kernhaushalte Gegenstand der statistischen Erfassung. Nach dem sog. Schalenkonzept werden in der Finanz-, Personal- und Schuldenstatistik diejenigen öffentlichen *Fonds, Einrichtungen und Unternehmen* (FEU) dem öffentlichen Gesamthaushalt zugerechnet, die nach dem europäischen Konzept der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Sektor Staat zählen. Dazu müssen sie unter öffentlicher Kontrolle stehen und Nichtmarktproduzenten sein, d. h. sie werden vom Staat finanziert oder erzielen ihre Umsätze größtenteils mit dem Staat. Die Rechtsform ist hier kein hinreichendes Abgrenzungskriterium. Einrichtungen und Unternehmen, die Marktproduzenten sind, d. h. deren Eigenfinanzierungsgrad größer als 50 % ist, werden nicht zu den Extrahaushalten gezählt und weiterhin außerhalb des Öffentlichen Gesamthaushalts erfasst. Sie gehören zum sog. Öffentlichen Bereich. Dazu muss die öffentliche Hand an ihnen beteiligt sein und mindestens 50 % des Nennkapitals oder des Stimmrechts auf sich vereinigen. Dies gilt sowohl für unmittelbare als auch für mittelbare Beteiligungen. Hierunter zählen die meisten kommunalen Ver- und Entsorgungsunternehmen, Verkehrsunternehmen und Krankenhäuser. Für Zweckverbände entscheidet die Art der Stellung am Markt über die Einordnung als Extrahaushalt oder sonstige FEU. Mittelbare und unmittelbare Minderheitsbeteiligungen an privaten Unternehmen werden dagegen nicht dem Öffentlichen Bereich zugerechnet.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Hierzu wurde der bereits nach dem doppischen Schlüsselssystem gelieferte Datensatz eigens in die kamerale Schlüssel der Kassenstatistik überführt.

¹⁶⁰ Vgl. dazu die Methodenberichte zur Kassen-, Jahresrechnungs- und Schuldenstatistik der öffentlichen Haushalte sowie Statistisches Bundesamt (2013d).

Durch die methodische Umstellung und Erfassung der Kern- und Extrahaushalte nach dem Schalenkonzept wird also nur ein Teil der kommunalen Unternehmen in der Finanzstatistik abgebildet. Ergänzend kann die Statistik der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen für den gesamten Öffentlichen Bereich herangezogen werden. Hierbei ist die Angabe einzelgemeindlicher Daten grundsätzlich nicht möglich. Gerade für Ver- und Entsorgungsunternehmen und Zweckverbände ist eine Tätigkeit über Gemeinde- oder Kreisgrenzen hinweg charakteristisch. Die Befassung mit den öffentlichen Unternehmen und ihrer Einordnung ist für die kommunale Ebene besonders bedeutsam: Fast 90 % aller öffentlichen Unternehmen sind im kommunalen Eigentum. Der Umsatzanteil kommunaler Unternehmen an allen öffentlichen Unternehmen beträgt rund 65 %.

naler Unternehmen an allen öffentlichen Unternehmen beträgt rund 65 %.

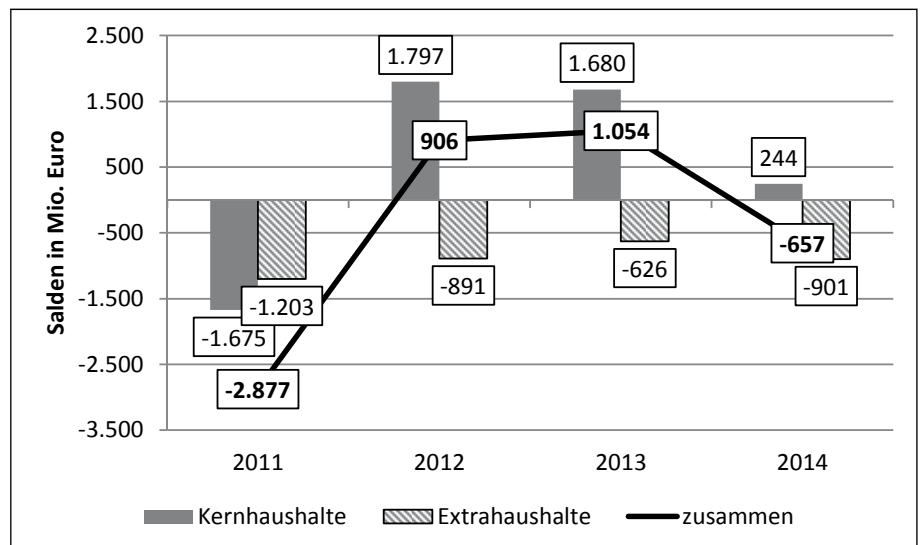
Daten zu den sonstigen FEU, also den an Markt agierenden kommunalen Unternehmen, sind nur in sehr grober Gliederung erhältlich. Ihre Jahresgewinne und -verluste sind nach wie vor nicht in den Angaben zum kommunalen Finanzierungssaldo enthalten. Dennoch spiegelt sich ihre Geschäftstätigkeit in den hier dargestellten Daten der Kernhaushalte. Gewinnabführungen werden als Einnahmen des Kernhaushalts erfasst, ebenso Verlustübernahmen durch die Kommunen sowie der bedeutende Posten der Zuschüsse an kommunale Unternehmen.

Die Erfassung der Extrahaushalte ab 2011 hat durchaus Bedeutung für die Einordnung einiger Zahlen, die bezüglich der Kommunalfinanzen im Umlauf sind. So wurde mit einigem medialen Interesse für 2014 ein kommunales Finanzierungsdefizit von bundesweit rund 660 Mio. Euro verkündet. Dieses setzt sich jedoch aus einem Überschuss von rund 244 Mio. Euro in den Kernhaushalten und einem Defizit von rund 900 Mio. Euro in den Extrahaushalten zusammen. Ein ähnliches Bild zeigte sich in den vorangegangenen Jahren 2012 und 2013, als die Extrahaushalte negative Finanzierungsergebnisse aufwiesen, während in den Kernhaushalten Überschüsse erzielt wurden (siehe Abbildung 12).

Wie gezeigt wurde, hat die methodische Abgrenzung durchaus einen Einfluss auf die Wahrnehmung der kommunalen Finanzlage, zumal das Statistische Bundesamt seit 2011 in der öffentlichen Darstellung nur die Daten einschließlich der Extrahaushalte verwendet, die Landesämter (unter anderem das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen) aber oftmals auf die Kernhaushalte abstellen (siehe unten). Insofern wird zum Teil mit unterschiedlichem Zahlenmaterial argumentiert. Die größten Differenzen erzeugen die Extrahaushalte auf der Einnahmeseite in den Positionen Gebühren und Entgelte. Auf der Ausgabenseite stellen sich die Ausgaben für Sachaufwand, Zinsen und Personal anders dar, Investitionen sind ebenfalls betroffen. Insgesamt belaufen sich die Abweichungen allerdings nur auf etwa 6 % der Bereinigten Einnahmen und Ausgaben.

Da sich aus den Kassendaten nach der aktualisierten Methode einschließlich der Extrahaushalte bislang lediglich die Jahre 2011 bis 2014 darstellen lassen, die Betrachtung einer längeren Zeitreihe für viele Einflussfaktoren auf die aktuelle kommunale Finanzsituation aber unabdingbar ist, wurden im vorliegenden Gemeindefinanzbericht **ausschließlich die kommunalen Kernhaushalte betrachtet**. Dennoch wird für die Kernhaushalte untersucht, wie sie mit den ausgelagerten Bereichen der kommunalen Leistungserstellung direkt verflochten sind und wie sich diese Verflechtungen auf die Kernhaushalte auswirken (Finanzmittelfluss zwischen Kernhaushalten und ausgelagerten Bereichen).

Abbildung 12: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in den Flächenländern 2011–2014 in Mio. Euro



* Berechnungsschema des Statistischen Bundesamtes

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Weiterhin ist auf die Darstellung der Ergebnisse hinzuweisen. Hier sind Unterschiede zwischen den Veröffentlichungen der Statistischen Landesämter sowie des Statistischen Bundesamtes festzustellen. Die Bundesstatistik *bereinigt* die Einnahmen und Ausgaben um die spezifischen Ein- und Auszahlungen der Optionskommunen, welche praktisch als durchlaufende Posten gehandhabt werden (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld). Die Landesämter geben dagegen die kommunalen Ergebnisse *einschließlich* dieser Zahlungen an, um ein vollständiges Bild aller kassenmäßigen Transaktionen zu zeichnen. Der vorliegende Gemeindefinanzbericht Sachsen folgt der **Berechnungsmethodik der Statistischen Landesämter** und weist für den Bereich der Sozialen Leistungen (und damit auch die Bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben sowie den Finanzierungssaldo) die vollständigen Zahlungen einschließlich der durchgeleiteten Mittel nach (siehe insbesondere Abschnitt 8.3).

Für Sachsen stellt sich die Situation damit zusammengefasst – einschließlich der Darstellung der Extrahaushalte und der Zahlungsflüsse der Optionskommunen gemäß der Berechnungsvorschrift der Statistischen Landesämter – wie folgt dar: Während die Extrahaushalte bundesweit zur Verschlechterung des kommunalen Finanzierungssaldos beitragen, sind in Sachsen positive bis neutrale Effekte festzustellen. Aktuell liegt 2014 in den Kernhaushalten ein Überschuss von 333 Mio. Euro vor, während die Extrahaushalte ein Defizit von 281 Mio. Euro erwirtschaftet haben. Im Vorjahr hatten sie dagegen noch einen Überschuss aufweisen können (Abbildung 13). In der Summe haben die sächsischen Kommunen seit 2011 überschüssige Haushalte aufgewiesen. Wie noch zu zeigen sein wird, ist der Überschuss in den Kernhaushalten des Jahres 2014 jedoch durch einen Sondereffekt verzerrt, sodass sich die Finanzsituation der sächsischen Kommunen seit 2013 deutlich verschlechtert hat.

1.3 Einzelfinanzberichte für die sächsischen Kommunen

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.

Es ist für Mitglieder des SSG möglich, einen Einzelbericht für jede einzelne sächsische Gemeinde bei den Autoren des Gemeindefinanzberichts anzufordern. Dieser „spezielle Einzelfinanzbericht“ orientiert sich in seiner Struktur an den nachfolgenden Kapiteln und bereitet die Einzeldaten einer Kommune grafisch sowie in Tabellenform auf. Er kann als erweiterte Analyse für Rat und Verwaltung dienlich sein, indem er mittelfristige Entwicklungstendenzen strukturiert wiedergibt. Ebenso wird die Einordnung der einzelnen Stadt oder Gemeinde in ihre Größenklasse ermöglicht. Ein entsprechendes schriftliches Angebot in Briefform erhalten die sächsischen (Ober-)Bürgermeister im Laufe des Oktober 2015.

Bestellungen können auch bereits gerichtet werden an: hesse@wifa.uni-leipzig.de oder Tel.: 0341-9733582

1.4 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 Finanzausgleich¹⁶¹ 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 2012 zu gewährleisten, werden die gemeindlichen Daten des Jahres 2008 daher zum Gebietsstand vor dem 1. August 2008 angegeben. Die vier eingekreisten Städte werden demnach auch 2008 noch als Kreisfreie Städte geführt. Ab 2009 wurde die Kreisgebietsreform vollständig berücksichtigt, d. h., die eingekreisten Städte wurden fiskalisch dem kreisangehörigen Raum zugerechnet. Bei vielen Positionen, insbesondere auf der Ausgabenseite, führt dies zu Inkonsistenzen, da mit der Einkreisung auch eine Verlagerung

161 Darauf weist auch das Statistische Bundesamt regelmäßig hin.

von Aufgaben und eine Neubehandlung im Kommunalen Finanzausgleich stattfanden. Die Alternative wäre, zwei verschiedene Verwaltungsgliederungen in einer Zeitreihe direkt miteinander zu vergleichen. Da der neue Verwaltungs- und Kreischnitt lediglich die letzten fünf Monate des Jahres 2008 betraf, sollten die Verzerrungen überschaubar bleiben. Dennoch sind die Daten bei der Zerlegung in den kreisfreien und kreisangehörigen Raum für das Jahr 2008 mit besonderer Vorsicht zu interpretieren. Soweit es geboten erscheint und praktisch zu leisten ist, werden Einzeleffekte benannt, die aus dieser veränderten Zuordnung entstehen.

2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

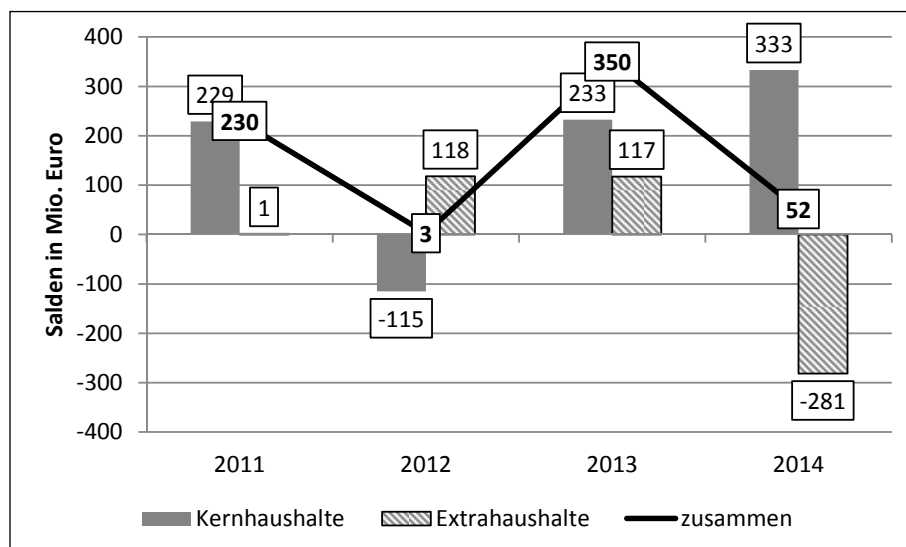
2.1 Wirtschaftskraft und Konjunktur

Im vorliegenden Gemeindefinanzbericht 2014/2015 wird im Wesentlichen auf die Jahre 2004 bis 2014 zurückgeblickt. Diese Zeit war geprägt von einer bundesweiten wirtschaftlichen Stagnation der Jahre 2004 und 2005, einer ausgeprägten starken Boomphase bis einschließlich 2008 und – insbesondere nach den Zuspitzungen der internationalen Finanzmarktkrise im September 2008 – einer in der Nachkriegszeit beispiellosen Konjunkturkrise, welcher in Deutschland mit entschlossenen staatlichen Gegensteuerungsmaßnahmen begegnet wurde. Die anschließende Wirtschaftsentwicklung war von einem kräftigen Aufschwung als Gegenbewegung zur vorherigen Krise geprägt, der bis einschließlich 2011 währte und das Vorkrisenniveau der Wirtschaftsleistung flächendeckend wiederherstellte. Dass 2012 und 2013 trotz eines stagnierenden Wachstums dennoch von günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gesprochen werden kann, liegt an den im europäischen Rahmen deutlich schlechteren Vergleichswerten. Erst 2014 konnte wieder ein kräftigeres Wachstum gemessen werden, dass sich am aktuellen Rand einer Vielzahl von Risiken zum Trotz zu verstärken scheint. In den elf betrachteten Kassenjahren haben die Kommunen in Deutschland und in Sachsen sowohl sehr gute als auch außerordentlich schlechte gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen vorgefunden, in denen sie sich mit ihrer Haushaltspolitik bewegt haben.

Die Analyse von Wachstumsdaten mag als Ausgangsbasis der finanzwissenschaftlichen Betrachtung zunächst als nicht hinreichend aussagekräftig erscheinen – schließlich werden wirtschaftliche und Steuerkraftunterschiede zwischen den Bundesländern im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs¹⁶² zum Großteil eingebnet. 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

Abbildung 13: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in Sachsen 2011–2014 in Mio. Euro



* Berechnungsschema der Statistischen Landesämter

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

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“.

Der zentrale Indikator für das wirtschaftliche Umfeld ist die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP)¹⁶³, die in Abbildung 14 für Deutschland und den Freistaat Sachsen dargestellt ist. 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.¹⁶⁴ Die absolute Betrachtung hat außerdem den Vorteil gegenüber einer Pro-Kopf-Darstellung, dass unterschiedliche Einwohnerentwicklungen zunächst unberücksichtigt bleiben und nur die „reine“ wirtschaftliche Leistung zählt.

Aus diesen ökonomischen Rahmendaten lassen sich mehrere Beobachtungen ableiten. Durch eine Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für den Zeitraum 1991 bis 2014

¹⁶² Dazu zählen der Umsatzsteuervorgangsausgleich, der Länderfinanzausgleich sowie die Bundesergänzungszuweisungen.

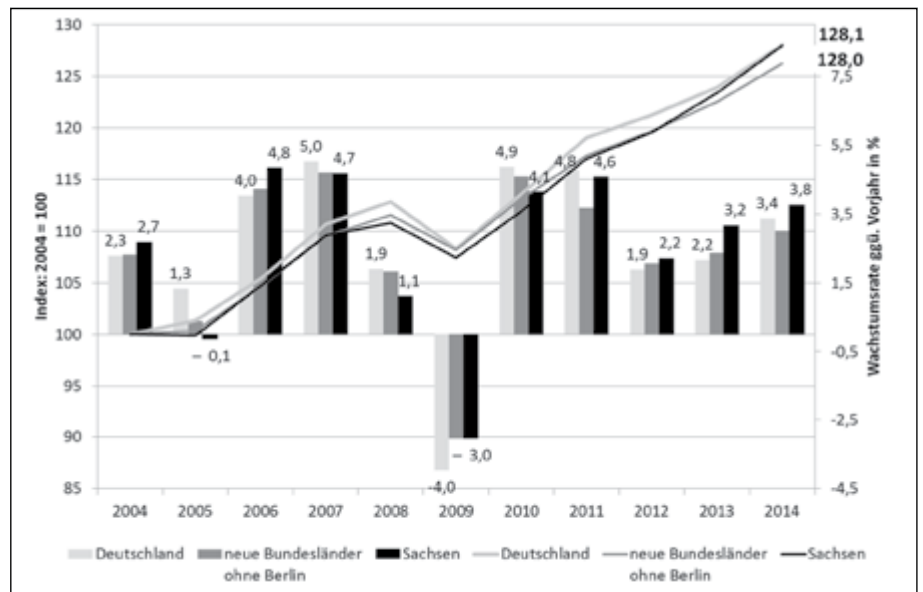
¹⁶³ „Das Bruttoinlandsprodukt umfasst den Wert aller innerhalb eines Wirtschaftsgebietes während einer bestimmten Periode produzierten Waren und Dienstleistungen. Es entspricht der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche zuzüglich der Gütersteuern und abzüglich der Gütersubventionen. Die Bruttowertschöpfung, 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 (2015).

¹⁶⁴ Bei ökonomischen Analysen über mehrere Jahre hinweg ist es durchaus üblich, eine Preisbereinigung durchzuführen und das sich ergebende reale BIP zu betrachten.

ergeben sich hier zum Teil Abweichungen zu den Darstellungen früherer Gemeindefinanzberichte. Auch die Wirtschaftskraft Sachsens und die relative Position gegenüber anderen Ländern ist dadurch beeinflusst worden.¹⁶⁵

- 2004 und 2005 waren die letzten beiden Jahre einer Stagnationsphase, welche seit 2002 dauerte. Im Jahr 2005 musste in Sachsen sogar ein Rückgang der absoluten Wirtschaftskraft verzeichnet werden, was die Lücke zu den westdeutschen Flächenländern zunächst vergrößerte. In den Jahren 2006 und 2007 profitierte Sachsen danach gleichermaßen wie die anderen Länder vom kräftigen Aufschwung, ein Aufholprozess war gleichwohl nicht feststellbar.
- Mitte 2008 drehte die konjunkturelle Lage, was bereits ab Anfang 2007 absehbar war, und mündete dann, verstärkt durch die Krise an den internationalen Finanzmärkten in einen schwerwiegenden Einbruch der Wirtschaftsleistung. 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. Sachsen und die übrigen ostdeutschen Länder waren davon allerdings in geringerem Maße betroffen als die westdeutschen, was vor allem auf die geringere außenwirtschaftliche Verflechtung zurückzuführen war. In Sachsen ging das BIP nach einem bereits schwachen Jahr 2008 (+1,1 %) um 3,0 % zurück.
- Im danach folgenden Aufschwung zeigten sich in den westdeutschen Ländern – spiegelbildlich zum Umfang des Einbruchs – eine ebenso deutliche positive Gegenreaktion, sodass bereits Ende 2010 vielerorts wieder das Niveau von 2008 erreicht werden konnte. In Sachsen war die Wachstumsrate mit +4,1 % ebenfalls hoch genug, um das Vorkrisenniveau bereits wieder zu überbieten. 2011 war ebenfalls ein wachstumsstarkes Jahr, bevor die wirtschaftliche Belebung wieder deutlich abflaute – insbesondere aufgrund der anhaltenden strukturellen Krisen in vielen europäischen Staaten und einer verhaltenen Weltkonjunktur, die bis heute viel Unsicherheit in unternehmerische Entscheidungen bringt und nach wie vor auf die Exportindustrie drückt. Binnenwirtschaftliche Impulse, etwa durch höhere Beschäftigung und steigende Löhne, konnten hier als Kompensation wirken, sodass in den Jahren 2012 und 2013 im europäischen Vergleich ansehnliche Wachstumsergebnisse erzielt werden konnten – auch wenn diese absolut betrachtet gering waren. Die sächsische Wirtschaft wuchs in diesen beiden Jahren erfreulicherweise stärker als der Bundesdurchschnitt. 2014 war dann durch eine stärkere wirtschaftliche Belebung gekennzeichnet, wobei Sachsen mit +3,8 % wiederum eine stärkere Entwicklung zeigte als der Bundesdurchschnitt.
- Sachsen konnte in der Gesamtsicht in absoluten Werten seit 2004 keine wesentliche Konvergenz zu den westdeutschen

Abbildung 14: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, den ostdeutschen Flächenländern und Sachsen 2004–2014



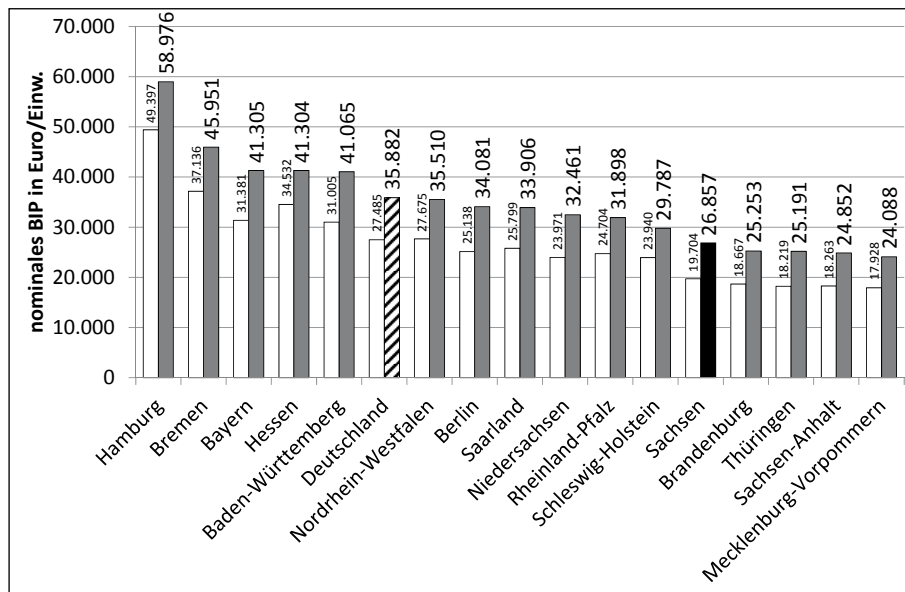
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

Flächenländern erreichen. Bis 2010 blieb es leicht hinter der bundesweiten Wirtschaftsentwicklung zurück und entwickelte sich sogar etwas schwächer als die übrigen ostdeutschen Flächenländer. Erst seit 2011 lagen die Wachstumsraten des BIP über dem Bundesdurchschnitt. Wird der zusammengefasste Index für die Jahre 2004 bis 2014 betrachtet, ist erkennbar, dass Sachsen mit einem Wirtschaftskraftzuwachs von 28,0 % einen geringfügig niedrigeren Wert aufweist als der bundesweite Durchschnitt (+ 28,1 %). Immerhin ist er etwas höher als der Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (+ 26,2 %). Die bestehenden Differenzen zur Wirtschaftsleistung in Westdeutschland wurden insgesamt weitestgehend erhalten und sogar geringfügig vergrößert, wenn auch einzelne Standorte in Sachsen außerordentlich positive Entwicklungen aufweisen.

Die Wirtschaftskraft Sachsens im bundesweiten Vergleich des Jahres 2014 ist in der nachfolgenden Abbildung 15 dargestellt. Hierzu wird zur Vergleichbarkeit unterschiedlich einwohnerstarker Länder üblicherweise das BIP je Einwohner genutzt. Zum einen lässt sich aus dieser Betrachtung ablesen, dass Sachsen mit rund 26.700 Euro/Einw. noch immer sehr viel wirtschaftsschwächer ist als die westdeutschen Flächenländer und Stadtstaaten. 2014 wurden rund 74,8 % des Bundesdurchschnitts erreicht – immerhin eine leichte Steigerung gegenüber 2004, als noch 71,7 % gemessen wurden. Selbst zu den wirtschaftsschwächsten westdeutschen Flächenländern Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen besteht noch immer eine erhebliche Lücke – der Abstand zu Sachsen „nach oben“ zu Schleswig-Holstein beträgt hier noch rund 10 %, wobei sich auch diese Lücke nur sehr langsam schließt (2004 lag sie bei rund 18 %). Innerhalb der Gruppe der ostdeutschen Länder sind dagegen nur vergleichsweise kleine Unterschiede feststellbar, wobei Sachsen die Gruppe anführt. 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

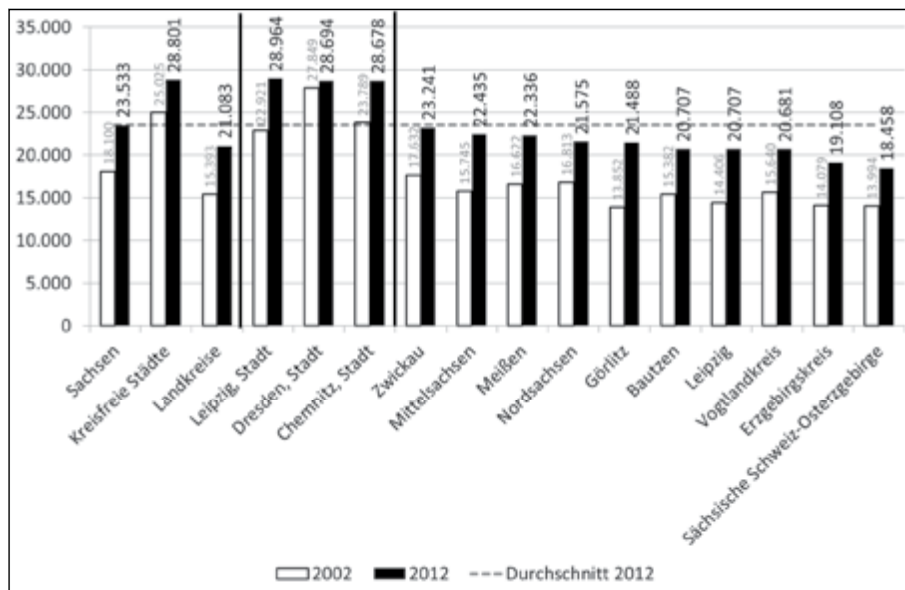
165 Zur Generalrevision der VGR vgl. Räth/Braakmann (2014).

Abbildung 15: Wirtschaftskraft Sachsens (BIP je Einwohner) 2004 und 2014 im Vergleich



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

Abbildung 16: Wirtschaftskraft der Kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen (BIP je Einwohner) 2004 und 2012 im Vergleich



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

auch durch punktuelle Erfolge¹⁶⁶ und Einzelfälle in der jüngeren Vergangenheit nicht. Im Zusammenhang mit der oben dargelegten Entwicklung des BIP ist zudem darauf zu verweisen, dass insbesondere für die ostdeutschen Flächenländer der Anstieg der Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung zum Teil auch mit der schrumpfenden

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

Bevölkerung zusammenhängt und somit ein Teil rein rechnerischer Natur ist.¹⁶⁷

Auch innerhalb Sachsens sind enorme Unterschiede bezüglich der Wirtschaftsleistung zu konstatieren. Die Kreisfreien Städte weisen – wie in allen Flächenländern – als bedeutende Gewerbestandorte eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf als der kreisangehörige Raum. Die Wirtschaftskraft pro Kopf lag in den Kreisfreien Städten im Jahr 2012 rund 37 % höher als in den Kreisen.¹⁶⁸ Dennoch ist hier eine differenzierte Betrachtungsweise erforderlich, um die wirtschaftliche Basis der Kommunalfinanz einzuordnen. Zum einen ist die Wachstumsdynamik zwischen den Räumen sehr unterschiedlich. Hier ist es erstaunlicherweise der kreisangehörige Raum, der seit 2004 pro Kopf um 37 % wirtschaftlich gewachsen ist, während der Zuwachs in den Kreisfreien Städten nur 15 % betrug. Gerade Mittelsachsen sowie die Landkreise Görlitz und Leipzig haben seit 2004 einen starken Zuwachs ihrer Wirtschaftsleistung erfahren. Die Landkreise Zwickau und Meißen gehörten schon 2004 zu den wirtschaftlich stärksten Teilregionen Sachsens und haben sich weiter dynamisch entwickelt. Zum anderen ist die Entwicklung nur zum Teil durch die unterschiedliche Entwicklung der Einwohnerzahl geprägt. Obwohl sich, wie noch gezeigt wird, die demografische Lage der beiden Teilräume spürbar unterscheidet, verlief die Entwicklung der absoluten Wirtschaftskraft (BIP in Mio. Euro) im Gleichschritt (jeweils +23 % seit 2004). Es kann also keinesfalls von einer strukturell besseren Entwicklung der Kreisfreien Städte oder einem „Sachsen der zwei Geschwindigkeiten“ gesprochen werden. Wenn ein Teilraum eine bessere wirtschaftliche Performance gezeigt hat, dann war es in der vergangenen

Dekade der kreisangehörige. Am aktuellen Rand spricht indessen einiges dafür, dass die Kreisfreien Städte eine höhere Dynamik aufweisen als der kreisangehörige Raum. So sind Beschäftigung und Steuereinnahmen als Indikatoren der Wirtschaftsleistung in den

167 Ein bestehendes BIP wird durch eine sinkende Zahl von Einwohnern geteilt und wächst somit rechnerisch, obwohl sich an der wirtschaftlichen Basis nichts verändert hat.

168 Aufgrund der bereits angesprochenen Revision der VGR stehen derzeit noch keine Daten für 2013 oder 2014 auf Kreisebene zur Verfügung. Daher müssen die Analysen auf das Jahr 2012 zurückgreifen. Nach der Umsetzung der Revision für die Länderegebnisse werden die neuen Kreisergebnisse voraussichtlich Ende Dezember 2015 vorliegen.

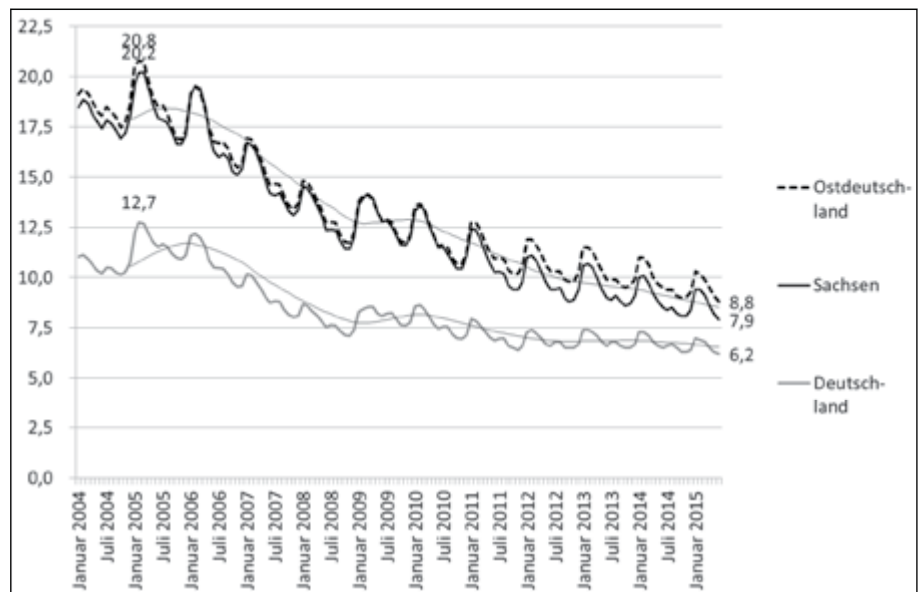
drei Städten zuletzt stärker angestiegen als im kreisangehörigen Raum (siehe unten). Die in Kürze veröffentlichten Regionalwerte der Wirtschaftskraft werden dies vermutlich widerspiegeln.

In der Gruppe der Kreisfreien Städte hat es eine weitere bemerkenswerte Entwicklung gegeben. Der lange gemessene Vorsprung der Landeshauptstadt ist 2012 nicht mehr nachweisbar. Chemnitz lag bereits praktisch gleichauf, Leipzig ist in seiner wirtschaftlichen Entwicklung sogar vorbeigezogen.

Die Arbeitslosigkeit als weiterer zentraler Indikator für die wirtschaftliche Gesamtentwicklung beschrieb in den Jahren 2004 bis 2015 einen sehr erfreulichen Gesamttrend (siehe Abbildung 17). Den vorläufigen Höchststand erreichte die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland im Februar 2005 mit 20,8 %. In Sachsen wurden 20,2 % erreicht. Mit dem Aufschwung der Jahre ab 2006 entspannte sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt in einem unerwartet starken Umfang, was zu einem massiven Abbau der Arbeitslosigkeit insbesondere in Ostdeutschland führte. Auch während der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde der erfreuliche Trend nicht durchbrochen. Insbesondere durch die Regelungen zur Kurzarbeit konnte ein substanzieller Zuwachs der Arbeitslosenquote 2009 verhindert werden. Seit 2010 sinkt die Quote stetig weiter. Im Februar 2015 (der Februar ist der Monat mit der saisonal bedingt höchsten Arbeitslosenquote im Jahresverlauf) stieg der Wert in Sachsen auf nur noch 9,4 % – weniger als die Hälfte als 10 Jahre zuvor. Im Juni 2015 konnte in Sachsen mit 7,9 % der niedrigste Monatswert seit 1992 gemessen werden. Zum einen kann hier 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 2,5 Prozentpunkte. Zum anderen ist erkennbar, dass sich die Arbeitsmarktsituation im Freistaat seit Ende 2010 positiv vom Gesamttrend Ostdeutschlands absetzt. Nur in Thüringen liegen die Arbeitslosenquoten derzeit noch niedriger.

Bei dieser grundsätzlich sehr erfreulichen Entwicklung muss allerdings beachtet werden, dass die Entwicklungen zu einem erheblichen Teil auf demografische Schrumpfung und damit den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zurückzuführen ist. Zum einen ist verstärkt ein Übergang von der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit in die Altersrente festzustellen. Zum anderen herrschten (mit Ausnahme der jüngsten Vergangenheit) nach wie vor weitgehend negative Wanderungssalden bei den jüngeren Gruppen im erwerbsfähigen Alter. Somit schrumpft das Angebot an Arbeitskräften und in der Folge der Druck auf den Arbeitsmarkt. Dem Rückgang der Zahl der Arbeitslosen im betrachteten Zeitraum um fast 210.000

Abbildung 17: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen 2004–2015 in %¹⁶⁹



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

oder 53 %¹⁷⁰ stand ein Zuwachs der Zahl der Erwerbstätigen von lediglich rund 93.000 Personen gegenüber (+5 %). Somit kann abgeschätzt werden, dass der angebotsseitige Effekt auf etwa 116.000 Personen zu beziffern ist und damit die alters- und wanderungsbedingten Abgänge aus der Arbeitslosigkeit mehr als die Hälfte des gesamten Rückgangs ausmachten. Allerdings verliert dieser demografisch begründete Entlastungseffekt an Bedeutung – im letzten Gemeindefinanzbericht Sachsen dominierte er noch mit rund zwei Dritteln (Basis 2002-2013). Des Weiteren entwickelt sich die Struktur der Beschäftigung sehr positiv. Der Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung belief sich im Zeitraum 2004-2014 auf mehr als 146.000 Personen oder +10,7 %. Sie wächst seit 2005 stetig. Bei der geringfügigen Beschäftigung ist seit 2009 ein sinkender Trend zu beobachten, nachdem vorher ein starker Anstieg erfolgt war. Im Saldo arbeiteten 2014 rund 3.000 Sachsen weniger in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen als im Jahr 2004 (-1,2 %).¹⁷¹

Diese Entwicklung war für die Kommunen vor allem hinsichtlich der Dämpfung der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II erfreulich. Auf der anderen Seite ist die Entwicklung bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bereits ein Anzeichen dafür, dass sich der kraftvolle Rückgang der Arbeitslosigkeit nicht in einen gleichermaßen kraftvollen Aufwind bei den Steuereinnahmen widerspiegeln sollte. Insgesamt konnten sich aber verhaltene Hoffnungen auf stärker selbsttragende Wirtschaftsstrukturen und damit auch einer nachhaltig positiveren kommunalen Einnahmesituation weiter verfestigen: Wo die Arbeitslosigkeit zurückgeht und die Erwerbstätigenzahlen wachsen, konnten sich insbesondere Handel und nahräumliche Dienstleistungen besser entwickeln und wiederum positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte nach sich ziehen.

¹⁶⁹ Arbeitslosenquote in % aller zivilen Erwerbspersonen, Statistische Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit.

¹⁷⁰ Von jahresdurchschnittlich rund 397.000 im Jahr 2004 auf jahresdurchschnittlich rund 187.000 im Jahr 2014; Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

¹⁷¹ Die übrige Differenz setzt sich aus selbständig und freiberuflich Tätigen zusammen.

Die aktuellen Konjunkturdaten zeigen, dass die deutsche Volkswirtschaft in einer sehr viel robusteren Verfassung ist als die vieler anderer europäischer Länder. Für das laufende Jahr 2015 wurde in der Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute vom Frühjahr 2015 ein kräftiger Aufwärtstrend vorausgesagt.¹⁷² Für 2015 und 2016 wurden nominale Wachstumsraten des BIP in Höhe von 4,0 % und 3,2 % (real 2,1 % bzw. 1,8 %) geschätzt. Auch im Rahmen der Mai-Steuerschätzung 2015 wurden vom Arbeitskreis Steuerschätzungen mit nominal +3,8 % und 3,3 % ähnliche Wachstumsannahmen zugrunde gelegt.¹⁷³ Für die Zahl der Erwerbstätigen wurde ein leichter Zuwachs von 0,8 % bzw. 0,5 % prognostiziert, sodass auch die positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt eine Fortsetzung finden sollten – die geschätzte Arbeitslosenquote sinkt nach den Angaben der Wirtschaftsforschungsinstitute bis 2016 auf jahresdurchschnittlich 5,9 %.¹⁷⁴ Allerdings weisen die Autoren der Gemeinschaftsdiagnose auch auf die erheblichen Risiken hin, denen sich die deutsche Wirtschaft und damit die öffentlichen Finanzen gegenüber sehen. Insbesondere die unkonventionelle Geldpolitik auf europäischer Ebene, aber auch das unzureichende öffentliche Investitionsverhalten und die hohe Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit werden dabei als Risikofaktoren angesehen.¹⁷⁵

Für Ostdeutschland und Sachsen untersucht die Dresdner Niederlassung des IFO-INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG regelmäßig die gesamtwirtschaftliche Lage und den Ausblick.¹⁷⁶ Für die Jahre 2015 und 2016 werden die in der Tabelle 1 aufgeführten Rahmendaten prognostiziert. Die Prognose enthält dabei auch die mittlerweile leicht verringerte Dynamik der deutschen Volkswirtschaft im laufenden Jahr. Die ostdeutsche Wirtschaft wird aufgrund ihrer geringeren Exportorientierung, einer größeren Betroffenheit vom allgemeinen Mindestlohn sowie vor allem aufgrund des Bevölkerungsrückgangs aus Sicht der IFO-Prognose niedrigere Wachstumsraten aufweisen als die westdeutsche. Sachsen hat hier eine geringfügig bessere Stellung. Durch eine höhere internationale Präsenz des Verarbeitenden Gewerbes kann der Freistaat vom weltweiten Aufschwung mehr profitieren als andere.

Tabelle 1: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen 2015 und 2016

Indikator	Deutschland		Ostdeutschland		Sachsen	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Reales BIP (Veränderung in %)	1,9	1,8	1,8	1,6	2,0	1,8
Zahl der Erwerbstätigen (Veränderung in %)	0,8	0,5	0,4	0,3	0,5	0,4

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Lehmann/Ragnitz/Weber (2015), S. 12.

Auffällig ist, dass sowohl für Ostdeutschland im Allgemeinen als auch für Sachsen im Besonderen keine höheren Wachstumsraten geschätzt werden als im Bundesdurchschnitt. Dies führt dazu, dass der ohnehin stagnierende Aufholprozess der ostdeutschen

gegenüber der westdeutschen Wirtschaft keine Belebung erfahren wird und sich die wirtschaftlichen Differenzen zwischen Ost und West tendenziell wieder vergrößern werden. Insbesondere im Zusammenhang mit der anstehenden Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist dies eine bedeutungsvolle Information.

Erfreulich ist demgegenüber die weitere Ausweitung der Erwerbstätigkeit. Damit dürfte auch der Prozess der zurückgehenden Arbeitslosigkeit weiter fortgesetzt werden.

Alles in allem zeigen sich kurzfristig zunächst positive wirtschaftliche Rahmenbedingungen für die Haushalte der sächsischen Kommunen – ebenso wie für den Haushalt des Freistaates. Auch mittelfristig ist von einem positiven Entwicklungstrend auszugehen – auch wenn der Lückenschluss zu den wirtschaftsschwachen westdeutschen Ländern bis 2020 mit Sicherheit nicht gelingen wird.

Die im nächsten Abschnitt näher beschriebene ungünstige demografische Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern hat jedoch negative Auswirkungen auf deren längerfristiges Wachstumspotenzial.¹⁷⁷ Der Konvergenzrückstand Ostdeutschlands ist bereits seit Ende der 90er Jahre nahezu unverändert geblieben. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung bestehen diese Rückstände flächendeckend, d. h. die Unterschiede zwischen dem eher ländlich geprägten Norden und dem stärker industrialisierten Süden sind geringer als oft vermutet. Das deutet darauf hin, dass der Rückstand Ostdeutschlands vornehmlich strukturelle Ursachen hat.¹⁷⁸ Zu diesen strukturellen Ursachen zählt u. a. die ungünstige demografische Entwicklung, die sich bereits in der Vergangenheit negativ auf das Arbeitskräftepotenzial ausgewirkt hat und auch in Zukunft dazu beitragen wird, dass „mit bestenfalls durchschnittlichen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in Ostdeutschland zu rechnen sein wird“¹⁷⁹.

Die Entwicklung des Produktionspotenzials wird u. a. vom potenziellen Arbeitsvolumen beeinflusst, welches wiederum von der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter¹⁸⁰ abhängt.¹⁸¹ Laut Frühjahrsgutachten der PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE führt die unerwartet hohe Zuwanderung in den Jahren 2014 und 2015 zu einem Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die Autoren gehen aber davon aus, dass die Bevölkerungsentwicklung ab dem Jahr 2016 wieder auf ihren rückläufigen Trend zurückkehren wird. Insgesamt werde sich das potenzielle Arbeitsvolumen bis zum Jahr 2019 wieder rückläufig entwickeln.¹⁸²

Die Wachstumsperspektiven der ostdeutschen Bundesländer entwickeln sich zwar langfristig positiv, mit durchschnittlich unter einem Prozent pro Jahr werden sie aber voraussichtlich hinter der westdeutschen Entwicklung zurückbleiben.¹⁸³ Die wesentliche Ursache dafür ist die ungünstiger verlaufende demografische

172 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), insbesondere S. 71.

173 Vgl. Arbeitskreis Steuerschätzungen (2015).

174 Arbeitslosenquote nach der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit, vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), S. 23.

175 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), insbesondere S. 52 ff.

176 Vgl. Lehmann/Ragnitz/Weber (2015).

177 Das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft beschreibt die langfristigen Wachstumsmöglichkeiten bei Vollausslastung der Produktionskapazitäten.

178 Vgl. Ragnitz (2015), S. 376.

179 Ragnitz (2015), S. 378.

180 Zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zählen Personen zwischen 15 und 74 Jahren. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), S. 42.

181 Weitere Einflussgrößen sind die trendmäßige Partizipationsrate, die potenzielle Beschäftigungsquote und der Trend der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen.

182 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), S. 42-43.

183 Vgl. Berleemann et al. (2014), S. 41.

Entwicklung. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf wird sich dadurch aber etwa genauso stark entwickeln wie in Westdeutschland, da sich das BIP auf weniger Personen verteilt. „Dies ist die positive Kehrseite der ungünstigen demografischen Entwicklung“¹⁸⁴.

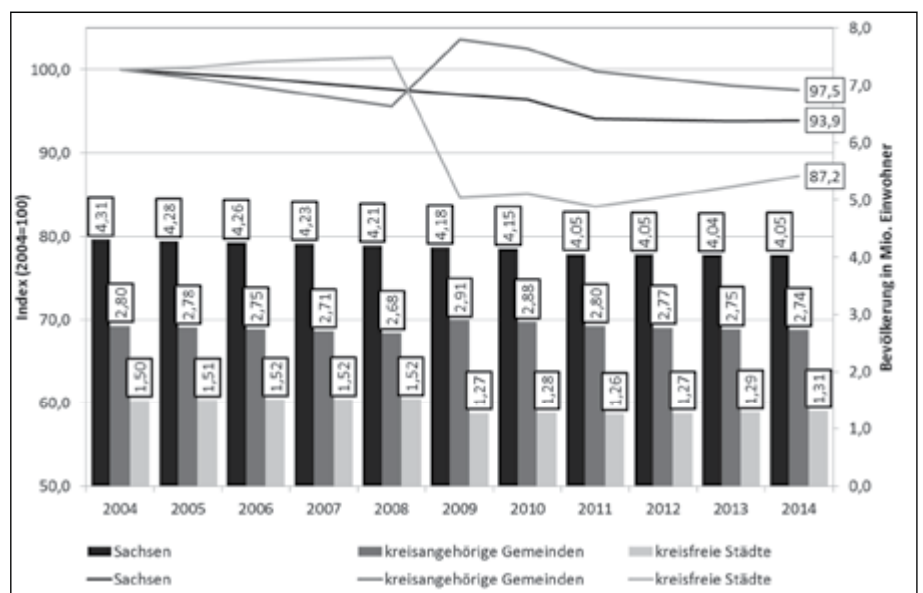
Die Auswirkungen auf die Steuerschätzung für die kommenden Jahre werden am Ende des Kapitels III nochmals separat aufgegriffen. Dennoch ist für die kommenden Jahre nicht mit ruhigen Zeiten zu rechnen. Die Auswirkungen der wirtschaftlichen Krise und strukturelle Probleme einerseits und der Ausgang der Verhandlungen über die föderalen Finanzbeziehungen andererseits haben erhebliche Auswirkungen auf Einnahme- und Ausgabepositionen, auf die in diesem Bericht an den jeweiligen Stellen eingegangen wird.

2.2 Demografie

Die demografische Entwicklung in Sachsen ist von einer rückläufigen Gesamtbevölkerungszahl und einem steigenden Altersdurchschnitt der Bevölkerung gekennzeichnet. Dieser durch eine niedrige Geburtenrate, eine höhere Lebenserwartung sowie bis vor kurzem auch die Nettoabwanderung hervorgerufene Prozess wirkt bereits seit mehreren Jahrzehnten,¹⁸⁵ 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. 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 getretenen Verwaltungs- und Kreisgebietsreform zu einem wesentlichen Teil aus der Entwicklung der Bevölkerungszahlen.¹⁸⁶

Ohne an dieser Stelle in eine detaillierte Analyse der demografischen Entwicklung einzusteigen, soll ein Überblick über deren Fortgang im Betrachtungszeitraum gegeben werden. Die Abbildung 18 zeigt, dass die Gesamtbevölkerungszahl im Freistaat zwischen 2004 und 2014 stetig um insgesamt 6,1 % oder rund 260.000 Personen abgenommen hat. Dabei sind die Bereinigungen durch den Zensus bereits eingerechnet, die allein einen Effekt von rund 80.000 Personen hatte. Der genauere Blick auf die statistischen Daten dokumentiert, dass die natürliche Schrumpfung¹⁸⁷ zu rund 90 % dafür verantwortlich war, die Abwanderung zu etwa 10 %. Die Wanderungsverluste haben in den vergangenen 10 Jahren allerdings an Gewicht verloren. Noch im Zeitraum 2002-2012, der im letzten

Abbildung 18: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2004–2014



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt.

Gemeindefinanzbericht Sachsen untersucht wurde, lag der Beitrag der Wanderungsverluste an der Gesamtentwicklung bei 25 %, in den 1990er Jahren sogar bei fast 40 %. Am aktuellen Rand ist eine bemerkenswerte Umkehr der Wanderungssalden festzustellen. Seit 2011 konnten leichte Wanderungsgewinne realisiert werden, die sich auch aktuell fortsetzen (insgesamt +46.000). Durch die starke Zuwanderung im Jahr 2014 (+17.000) konnte in Sachsen sogar erstmals seit 1950¹⁸⁸ ein Bevölkerungswachstum um 3.900 Personen realisiert werden.¹⁸⁹ Darin sind auch die 2014 in Sachsen angekommenen Flüchtlinge und Asylbewerber enthalten.¹⁹⁰ Ob sich damit der grundsätzliche Schrumpfungstrend dauerhaft aufhalten lässt, ist jedoch fraglich. Immerhin verliert der Freistaat Sachsen jährlich im Durchschnitt rund 16.000 Einwohner durch den Überschuss der Verstorbenen über die Lebendgeborenen. Dennoch zeigt sich, dass Zuwanderung den negativen Effekt des Einwohnerrückgangs auf die ökonomische Leistungsfähigkeit, die öffentliche Leistungsbereitstellung und die öffentlichen Finanzen dämpfen kann.

Ein struktureller Bruch in der Datenbasis 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

184 Berlemann et al. (2014), S. 41.

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

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

187 Überschuss der Sterbefälle über die Zahl der Geburten.

188 Gemäß der langen Zeitreihe des Statistischen Landesamtes erreichte Sachsen um 1950 mit fast 5,7 Mio. Einwohnern seine maximale Bevölkerungszahl. Bis 1990 ging die Einwohnerzahl um rund 0,9 Mio. zurück, bis 2013 um weitere rund 0,7 Mio. Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2015), S. 2.

189 Auch Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern konnten durch diesen Effekt im Jahr 2014 erstmals seit 1991 eine steigende Einwohnerzahl verzeichnen, während sich der Einwohnerrückgang in Sachsen-Anhalt und Thüringen weiter fortsetzte.

190 Grundsätzlich werden die Zuzüge von Asylbewerbern und Flüchtlingen von den Meldebehörden erfasst und an die Statistik übermittelt. Die Meldebehörden bekommen auch Meldungen von dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Allerdings dürfte es zurzeit den Behörden kaum möglich sein, alle Flüchtlinge zeitnah zu erfassen. Werden Personen aus dem Erstaufnahmelager verteilt, sind sie in der betreffenden Gemeinde anzumelden und gleichzeitig von der Gemeinde des Erstaufnahmelagers abzumelden, vorausgesetzt, sie waren dort angemeldet.

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 zwischen 2004 und 2014 um etwa 313.000 (-11,1 %). Auch nach der Einkreisung bleibt der Trend deutlich negativ, da die eingekreisten Städte ebenfalls schrumpfen (um 10,5 % im gleichen Zeitraum). 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. 47.000 Einw./+9,8 %) und Leipzig (+ca. 39.000 Einw./+7,9 %) und dabei im Wesentlichen durch Wanderungsgewinne erbracht. Am aktuellen Rand wächst insbesondere Leipzig mit einem Einwohnerplus von mehr als 10.000 pro Jahr besonders kräftig, während der Zuwachs in Dresden stetiger verläuft. Auch in Chemnitz kann seit 2013 eine steigende Bevölkerungszahl gemessen werden.

Ein Sondereffekt wurde durch den Zensus hervorgerufen, in dessen Folge die Einwohnerzahl Sachsens des Jahres 2011 um rund 80.000 nach unten korrigiert wurde. Davon entfiel der Löwenanteil auf die drei Kreisfreien Städte (-49.000), allen voran Leipzig (-29.000). Insofern ist auch der Wachstumstrend der Kreisfreien Städte im Jahr 2011 unterbrochen, während der Negativtrend des kreisangehörigen Raumes einmalig verstärkt wurde.

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 6,1 % seit 2004). 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 von nur leichten Rückgängen (weniger als 2 %) geprägt war.¹⁹¹

Die Prognosen bis 2025 lassen eine Fortsetzung der demografischen Trends erwarten. Gemäß der Anfang September erschienenen 15. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des STATISTISCHEN BUNDESAMTES wurden allerdings die bisherigen Prognosen nach oben korrigiert. Für Sachsen ist mittel- bis langfristig ein deutlicher Rückgang der Einwohnerzahl zu erwarten, der allerdings etwas weniger stark ausfällt als bisher angenommen.¹⁹² Die 5. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung des STATISTISCHEN

LANDESAMTES hatte 2010 noch einen Rückgang von ca. 7,3 %¹⁹³ zwischen 2015 und 2025 auf 3,7 Mio. Einwohner prognostiziert. Die Bundesschätzung geht nun von einem Rückgang von nur noch rund 3 % auf ca. 3,9 Mio. Einwohner aus, wobei insbesondere bis 2020 die Rückgänge deutlich geringer sein werden als bisher angenommen.¹⁹⁴ Treten diese Erwartungen ein, so ergibt sich für Sachsen eine kurze Pufferphase und danach ein weiteres Absinken der Einwohnerzahl – immerhin auf einem höheren Niveau als es die bisherigen Prognosen vorhergesagt hatten. Ein erheblicher Unsicherheitsfaktor bleibt dabei das Wanderungsverhalten. Es bleibt abzuwarten, ob weiterhin hinreichend große Wanderungsüberschüsse erzielt werden können, um den natürlichen Bevölkerungsrückgang zu kompensieren.

Obwohl bisher noch keine regionalisierten Ergebnisse vorliegen,¹⁹⁵ wird es voraussichtlich dabei bleiben, dass es bis 2025 vor allem der kreisangehörige Raum ist, 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.¹⁹⁶ 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. Insbesondere Leipzig zeigt bereits eine deutlich positive Abweichung von der Prognose. Auch in Chemnitz hat sich statt einem Rückgang ein leichter Zuwachs ergeben, sodass die Zukunftsaussichten sicherlich heute anders bewertet werden als es die Prognose aus dem Jahr 2010 unterstellt.

Bei den Prognosen ist auch zu berücksichtigen, dass die derzeit in Deutschland ankommenden Asylbewerber auch als Einwohner gelten, sobald sie amtlich gemeldet sind. Mit Stand August 2015 wurden für dieses Jahr rund 41.000 Personen erwartet, was eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung darstellt. Die Asylbewerber werden zunächst nach Einwohnern auf die Kreise und Kreisfreien Städte verteilt. Fraglich ist aber, wie sich nachfolgende innerdeutsche Wanderungsbewegungen auswirken, da keine Residenzpflicht mehr besteht. Angesichts der ungünstigen demografischen Perspektive des Freistaats und der spürbar ungünstigen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage könnte diese aktuelle Herausforderung eine positive mittel- bis langfristige Wirkung entfalten.

191 Lediglich Bayern erzielte im Verlauf der Jahre 2004 bis 2014 einen Zuwachs der Einwohnerzahl, wobei einige Länder am aktuellen Rand infolge der angesprochenen Wanderungsgewinne ebenfalls steigende Bevölkerungszahlen realisierten.

192 Die Angaben basieren auf der 5. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen aus dem Jahr 2010.

193 Es wurde der Mittelwert aus den beiden Szenarien gebildet, die das Statistische Landesamt für die Prognose unterstellt. Im optimistischen Szenario waren es -6,2 %.

194 Es handelt sich um den Mittelwert zwischen den beiden berechneten Varianten. Vgl. Statistisches Bundesamt (2015b).

195 Die Veröffentlichung erfolgt nach Angaben des Statistischen Landesamtes im 4. Quartal 2015.

196 Die Einwohnerzahlen von Leipzig und Dresden werden der Prognose zufolge bis 2025 wachsen und danach sinken. Die Bevölkerungszahl von Chemnitz entwickelt sich bis 2025 durchgängig negativ. Da sich die Daten noch auf den Stand vor Zensus beziehen, ist für den kreisangehörigen Raum mit einem noch stärkeren Einwohnerrückgang zu rechnen.

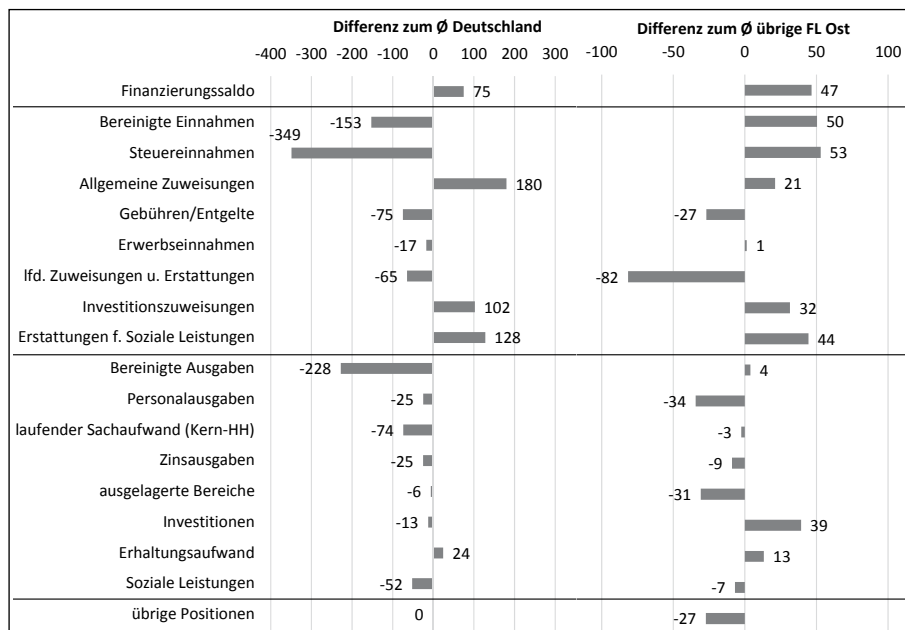
3 Finanzierungssaldo

3.1 Zusammenfassung

Die dargestellten Entwicklungspfade und Strukturen des Finanzierungssaldos und seiner Komponenten lassen sich – im Vorgriff auf die nachfolgenden Kapitel – wie folgt für die Kommunen in Sachsen zusammenfassen:

- Der sich für 2014 ergebende positive *Finanzierungssaldo* in Höhe von 82 Euro/Einw. ist im Wesentlichen durch einen positiven Abrechnungsbetrag im Kommunalen Finanzausgleich bedingt, der jedoch zur Bildung eines Vorsorgevermögens in Höhe von 307,3 Mio. Euro nicht für Ausgaben im gleichen Jahr zur Verfügung stand. Ohne diesen Sondereffekt hätten die sächsischen Kommunen 2014 eine „Schwarze Null“ erreicht.
- Die *Steuereinnahmen* wuchsen 2014 recht kräftig um 5 %. Dabei entwickelten sich die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer besonders dynamisch (+9,3 %). Das Aufkommen der Gewerbesteuer (netto) stieg mit +4,8 % wieder stärker als im Vorjahr. Dem gegenüber wuchsen die Einnahmen aus den stetigeren Steuerquellen Grundsteuer B (+1,8 %) sowie dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (+2,2 %) weniger stark.
- Die sächsischen Kommunen verfügen im ostdeutschen Vergleich durch eine überproportionale Anspannung der *Realsteuerhebesätze* (Grundsteuer, Gewerbesteuer) über ein überdurchschnittliches Steueraufkommen, das jedoch im Bundesvergleich weiterhin als schwach einzustufen ist.
- Die *allgemeinen und investiven Zuweisungen* stiegen in Sachsen vor allem infolge des Sondereffekts durch den hohen Abrechnungsbetrag im SächsFAG, der im Wesentlichen in die Bildung eines Vorsorgevermögens floss. Die Schlüsselzuweisungen stagnierten gegenüber dem Vorjahr.
- Die *zweckgebundenen Zuschüsse, Zuweisungen und Erstattungen* stiegen stark um 7,3 % an. Dies ist unter anderem auf die den letzten Schritt der vollständigen Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund, eine weiter steigende Betreuungsquote in den Kindertagesstätten (Kita-Pauschale) sowie die Zuwächse bei den Zuweisungen für Asylbewerber zurückzuführen. Diese Einnahmen decken die korrespondierenden Ausgaben in den genannten Bereichen teilweise.
- Die positiven Ergebnisse der Vergangenheit sind maßgeblich durch ein geringeres Ausgabenniveau der Aufgabenerfüllung zu erklären als auch zum Teil durch eine stärkere Ausschöpfung des eigenen Steuerpotenzials.
- Die *Personalausgaben* sind infolge des nicht weiter fortgesetzten gesamthaften Personalabbaus wieder stärker gestiegen (+3,9 %).
- Beim *laufenden Sachaufwand* ist eine Stagnation zu beobachten, der jedoch als Gegenbewegung zum starken Anstieg 2013 einzuordnen ist. Durch die Doppik-Umstellung im Großteil der sächsischen Kommunen war ein Effekt der Umschlüsselung vormals investiver Ausgaben zu laufenden Sachausgaben zu beobachten. Finanzmittel werden weiter zunehmend in ausgelagerten Leistungsbereichen verbraucht.
- Die Einnahmen aus *Gebühren* und vergleichbaren Entgelten sind mit +4,8 % ebenfalls stark gewachsen. Das unterdurchschnittliche Aufkommen im Bundesvergleich ist dabei durch die abweichende Auslagerungsaktivität begründet, d. h., nicht die Ausschöpfung des Gebührenpotenzials sondern die Struktur der Aufgabenerfüllung ist ursächlich.
- Die *infrastrukturbezogenen Ausgaben* der sächsischen Kommunen entwickelten sich nach einem Abwärtstrend zwischen 2010 und 2013 wieder positiv. Das Investitionsverhalten war leicht positiv, was auch auf die wieder leicht angestiegenen investiven Zuweisungen des Landes zurückzuführen ist. Insbesondere der Erhaltungsaufwand erfuhr starke Zuwächse, was jedoch auch an der Doppik-Umstellung und der abweichenden (und offenbar realitätsnäheren) Erfassung von baulichen Unterhaltungsmaßnahmen liegt. Für den Gemeindefinanzbericht Sachsen wird wie in den Vorjahren ein erweiterter Investitionsbegriff zugrunde gelegt, welcher die infrastrukturbezogenen Ausgaben bündelt.
- Die Ausgabenbelastung durch den *Sozialbereich* stieg 2014 weiter an. Hierfür waren vor allem Kostensteigerungen in den Bereichen der SGB VIII (+9,1 %) und XII (+6,4 %) maßgeblich. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass der Bund die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung seit 2014 vollständig übernommen hat und ein Teil der Kostensteigerungen im Bereich des SGB XII damit kompensiert wird.
- Infolge der positiven Arbeitsmarktentwicklung gingen die *Lasten der strukturellen Arbeitslosigkeit* im Bereich SGB II (insbesondere die KdU-Ausgaben) zurück. Der Rückgang der Beteiligungsquote des Bundes führte gleichzeitig zu einer höheren Nettobelastung. Diese wurden durch wieder leicht steigende Einnahmen aus den „Hartz-IV-SoBEZ“ des Bundes ausgeglichen und führten insgesamt zu einer Seitwärtsbewegung der Nettobelastung aus dem SGB II. Trotz eines Rückgangs der Zahl der Bedarfsgemeinschaften um fast ein Drittel seit 2006 konnte aufgrund steigender Einzelkosten und der schwankenden Beteiligung des Bundes keine Nettoentlastungen für die Kreisfreien Städte und Landkreise realisiert werden.
- Bei den *Leistungen für Asylbewerber* ist 2014 eine erhebliche Steigerung der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr festzustellen, der jedoch noch nicht die enorm gestiegenen Herausforderungen im laufenden Jahr 2015 widerspiegeln kann.
- Der *Schuldenabbau* in den sächsischen Kommunen ist nach einer Phase der Stagnation wieder aufgenommen worden. Bei den langfristig nachvollziehbaren investiven Schulden sind Abbautendenzen in allen Gemeindetypen messbar, der Bestand der Kassenkredite spielt nach wie vor nur im Einzelfall eine Rolle. Als breites Phänomen sind Kassenkredite in Sachsen weiterhin nicht zu beobachten.
- Im *Vergleich zum Bundesdurchschnitt* ist sowohl ein niedrigeres Einnahme- als auch Ausgabenniveau festzuhalten. Entgegen mancherorts verbreiteter Vorstellung haben die sächsischen (wie auch die ostdeutschen) Kommunen trotz weitergeleiteter Mittel aus dem Länderfinanzausgleich, dem Solidaripakt und den „Hartz-IV-SoBEZ“ nicht mehr Einnahmen zur Verfügung als die westdeutschen. Dabei ist nach wie vor eine ausgeprägte Steuerschwäche zu beobachten, die sich zunehmend verfestigt und die auch durch das höhere Zuweisungs-niveau nicht beseitigt werden kann. Auf der Ausgabenseite sind fast durchgängig niedrigere Niveaus als im Bundesdurchschnitt zu beobachten – insbesondere beim Personal- und Sachaufwand. Die Investitionsausgaben sind in Sachsen mittlerweile unterdurchschnittlich, was angesichts des bestehenden Nachholbedarfs kritisch zu bewerten ist. Der höhere Erhaltungsaufwand kann dies nur zum Teil kompensieren, da er sich auf die vorhandene Infrastruktur bezieht.
- Im *Vergleich zum Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen* erreichen die sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände erstmals seit 2010 ein leicht höheres Einnahmenniveau,

Abbildung 19: Zusammenfassende Übersicht zum Vergleich der Finanzlage der sächsischen Kommunen



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

das sich vor allem aus höheren Steuereinnahmen (vor allem hebesatzbedingt) sowie höheren Zuweisungen des Landes ergibt. Letztere sind jedoch auf verschiedene Einzelpositionen (allgemeine, zweckgebundene, investive Zuweisungen) verteilt, was vor allem ein Spiegel der unterschiedlichen Zuweisungspolitik der ostdeutschen Länder und der Abrechnungsbeträge aus Vorjahren ist (Gewicht des Kommunalen Finanzausgleichs, Bedeutung ungebundener Zuweisungen).

3.2 Rolle des Finanzierungssaldos als finanzstatistische Größe

Der Finanzierungssaldo erscheint als eine Maßzahl der kameralen Begriffswelt. Er misst Zahlungsströme und sieht von nicht zahlungswirksamen Formen des Substanzverzehr (z. B. Abschreibungen) ab. Da in Sachsen zum 01.01.2013 weitgehend auf das doppelte Haushaltswesen umgestellt wurde, ist die weitere Verwendung dieser Maßzahl zunächst erklärungsbedürftig.

Einerseits ist dies ein Erfordernis der Datenverfügbarkeit. Daten der Ergebnisrechnung können zunächst nur für die Jahre 2013 und 2014 vorliegen, was die avisierte Zeitreihenbetrachtung ab 2004 praktisch unmöglich macht. Nur rund 100 Kommunen haben von einer früheren Umstellungsoption Gebrauch gemacht. Des Weiteren liegen bisher noch nicht flächendeckend festgestellte Eröffnungsbilanzen für die beiden Jahre vor.¹⁹⁷ Zudem sind die Daten der neuen Ergebnisrechnung als Fortsetzung der Datenkette für den Finanzierungssaldo ungeeignet. Sie beschreiben den Ressourcenverbrauch, der nicht deckungsgleich zum Zahlungsmittelverbrauch ist. Auch die amtliche Statistik, die durch die statistischen Ämter der Länder und des Bundes erhoben und herausgegeben wird, stellt nach wie vor vollständig auf die Zahlungsströme ab.

197 Nach Auskunft des Landesrechnungshofs verfügten im August 2015 rund 200 sächsische Kommunen über eine festgestellte Eröffnungsbilanz.

Eine Erweiterung der statistischen Berichterstattung auf Daten der Ergebnisrechnung ist zwar in Arbeit aber mittelfristig noch nicht für externe Nutzer wie die Wissenschaft verfügbar. Spezielle Analysen für die bereits doppisch buchenden Kommunen können dabei in der erforderlichen Tiefe und Breite nicht durchgeführt werden. Der Finanzierungssaldo und seine Zerlegung in Einzelkomponenten bleibt daher vorerst die einzige Orientierungsgröße für einen intertemporalen und interregionalen Vergleich.

Andererseits stellt sich die Frage nach der Rolle der Finanzrechnung im Vergleich zur Ergebnisrechnung. Sachsen ist das einzige Land neben Baden-Württemberg, das für die Kommunen den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses in § 72 Abs. 3 SächsGemO als einzigen Maßstab für den Haushaltsausgleich definiert hat (Abbildung 20). Auch weitere drei Länder (Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-

Holstein) berufen sich ausschließlich auf die doppelte Ergebnisrechnung, beziehen aber auch das außerordentliche Ergebnis ein. In der Mehrzahl von acht Flächenländern bleibt der Ausgleich des Finanzhaushalts, der sich in seiner Grundstruktur an die Logik des Finanzierungssaldos (bzw. des kameralen Ausgleichs) anlehnt, daneben weiter bestehen.

Abbildung 20: Vorgaben zum kommunalen Haushaltsausgleich in den Ländern

Land	Ausgleich ordentliches Ergebnis	Ausgleich außerordentliches Ergebnis	Ausgleich Gesamtsaldo*	Ausgleich Finanzhaushalt
Baden-Württemberg, Sachsen	vorgesehen			
Brandenburg, Sachsen-Anhalt	vorgesehen	vorgesehen		
Schleswig-Holstein			vorgesehen	
Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen			vorgesehen	vorgesehen
Niedersachsen	vorgesehen	vorgesehen		vorgesehen
Hessen	vorgesehen			vorgesehen

* ordentliches und außerordentliches Ergebnis

Quelle: nach Gnädinger/Hilgers (2010), S. 190.

In der Sächsischen Gemeindeordnung ist jedoch eine Übergangsvorschrift verankert (§ 131 Abs. 6), welche bis einschließlich 2016 einen Haushaltsausgleich auf Basis des Finanzhaushalts als hinreichend erachtet. In der Übergangsphase ist eine vorrangige Betrachtung der Liquiditätsströme im Sinne des Finanzierungssaldos für

die Bewertung des Haushaltsausgleichs bzw. die Frage nach der Notwendigkeit eines Haushaltsstrukturkonzepts heranzuziehen.¹⁹⁸ Damit ist der Blick auf die Ein- und Auszahlungen zumindest am aktuellen Rand bedeutsam. Aber auch darüber hinaus kann nur ein Blick auf die Finanzrechnung zukünftig Aussagen darüber ermöglichen, in welchem Umfang für die Aufgabenerfüllung Kredite aufgenommen werden müssen oder getilgt werden können. Dies ist – bei aller Konzentration auf die Begriffswelt der Ergebnisrechnung – nach wie vor essenziell für die Beurteilung der finanziellen Lage und Stabilität einer einzelnen Kommune und die kommunale Gesamtheit im Freistaat Sachsen. Insofern ist auch zukünftig davon auszugehen, dass eine Betrachtung der Ergebnisrechnung die hier dargestellten Untersuchungen erweitern aber nicht ersetzen wird. Das Sächsische Staatsministerium des Innern hat im Jahr 2013 eine Lenkungsgruppe aus Vertretern der Staatsregierung und der kommunalen Landesverbände sowie im Zuge der weiteren Beratungen unter Einbeziehung des Sächsischen Rechnungshofes eingesetzt, die einen Vorschlag zur zukünftigen Ausgestaltung des kommunalen Haushaltsausgleichs ab 2017 unterbreiten soll. Es ist absehbar, dass in Sachsen auch nach dem Auslaufen der Übergangsperiode die Zahlungsmittelflüsse eine bedeutende Rolle für die Beurteilung des Haushaltsausgleichs behalten werden.

Die Berechnung des Finanzierungssaldos erfolgte gemäß dem Schema der statistischen Landesämter¹⁹⁹ 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 gibt 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. eine Erhöhung der Liquidität. Ein positiver Finanzierungssaldo indiziert dabei die Fähigkeit, Verschuldung abzubauen oder Guthaben bei Kassenmitteln zu erhöhen. Ein negativer Finanzierungssaldo bedeutet einen Substanzverzehr, der sich letztlich in einer höheren Verschuldung und geringeren Liquidität niederschlägt. Somit kann in der Gesamtschau festgestellt werden, inwieweit die Gemeinden liquiditätsorientiert „von der Substanz“ leben bzw. zusätzliche Substanz aufbauen.²⁰⁰ 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 ist auch bundesweit die zentrale Größe in der vergleichenden Darstellung öffentlicher und kommunaler Haushalte.

In der kommunalen Praxis hatte der Finanzierungssaldo dagegen auch vor der Umstellung auf die Doppik eine eher untergeordnete Bedeutung.²⁰¹ Haushaltsrechtlich stand für die einzelne

kameralistisch buchende Gemeinde vielmehr der Ausgleich des Verwaltungshaushalts sowie die Erwirtschaftung der Pflichtzuführung eines jeden Jahres im Mittelpunkt.²⁰² 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“²⁰³. Ein negativer Finanzierungssaldo im Zusammenhang mit einem Rückgang von liquiden Mitteln kann beispielsweise auch eine Investitionstätigkeit widerspiegeln, die aus aufgebauten Guthaben vergangener Haushaltsjahre finanziert wird. In diesem Fall stünde der Negativsaldo keinesfalls für eine Schieflage des kommunalen Haushalts. Daher wird in den nachfolgenden Abschnitten der Finanzierungssaldo in seinen Einzelheiten analysiert und differenziert dargestellt. Die Darstellungstiefe im Gemeindefinanzbericht Sachsen ist dabei deutlich höher als in den Veröffentlichungen der Statistischen Ämter oder der Landesrechnungshöfe.

Erschwerend für strukturelle Vergleiche kommt das materiell zum Teil sehr unterschiedliche kommunale Haushaltsrecht in den verschiedenen Ländern verbunden mit der sehr unterschiedlichen Datenqualität in den letzten durch Doppikumstellung geprägten Jahren hinzu.²⁰⁴ Ergänzt werden diese technischen Aspekte durch materiell verschiedene hohe Auslagerungsgrade öffentlicher Leistungen auf private Aufgabenträger sowie die oft unzureichende Nachvollziehbarkeit kommunalen Vermögens. Dennoch muss versucht werden, mit Hilfe der verfügbaren Daten ein Gesamtbild der kommunalen Finanzlage zu zeichnen, um der kommunalen Haushaltspolitik Anhaltspunkte für ihre zukünftige Ausrichtung zu geben. Da im Rahmen des vorliegenden Gemeindefinanzberichts 2014/2015 für Sachsen eine längere Zeitreihe der Jahre 2004 bis 2014 betrachtet wird, ist es zweckmäßig, den Langfristindikator Finanzierungssaldo heranzuziehen. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich die Gemeinden in der Praxis primär an einer Finanzierung ihrer laufenden Aufgaben und der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus Kreditaufnahmen orientieren, wird zusätzlich der Saldo der laufenden Rechnung angegeben. Dieser beinhaltet im Wesentlichen die Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts und ist ein Indikator dafür, inwieweit die Kredittilgung und zusätzliche Investitionen aus laufenden Mitteln finanziert werden können.²⁰⁵ An dieser Stelle sei nochmals daran erinnert, dass die hier gezeigten Datenreihen die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände abbilden und die Extrahaushalte ausschließen.

3.3 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo der sächsischen Kommunen ist in den Jahren 2004 bis 2011 durchgängig positiv gewesen und hatte sich bis 2008 deutlich vergrößert. Der Ausschlag im Jahr 2006 ist durch den Verkauf der Dresdner Wohnungsbaugesellschaft (WOBA) bedingt, der in der Landeshauptstadt zu einmaligen Einnahmen

198 Es können Abschreibungen, Aufwendungen für die Bildung von Rückstellungen und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten und Rückstellungen ohne Betracht bleiben.

199 Z. B. für Sachsen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2015), S. 31.

200 Diese liquiditätsorientierte Sichtweise ist allerdings nicht identisch mit dem kommunalen Eigenkapital nach dem doppischen Begriffssystem (Ressourcenverbrauchskonzept).

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

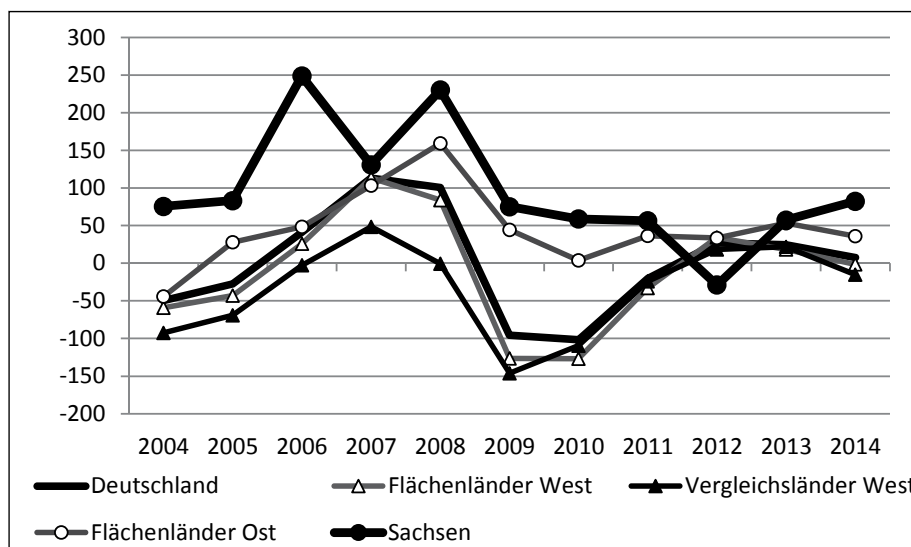
202 Der überschießende Betrag wurde als „Freie Spitze“ bezeichnet. Vgl. Schwarting (2005), S. 33.

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

204 Das Statistische Bundesamt weist bei der Herausgabe der Kassen- und Jahresrechnungsdaten regelmäßig auf schwankende Qualität der Datenerhebung sowie die Schwierigkeit intertemporaler Vergleiche hin.

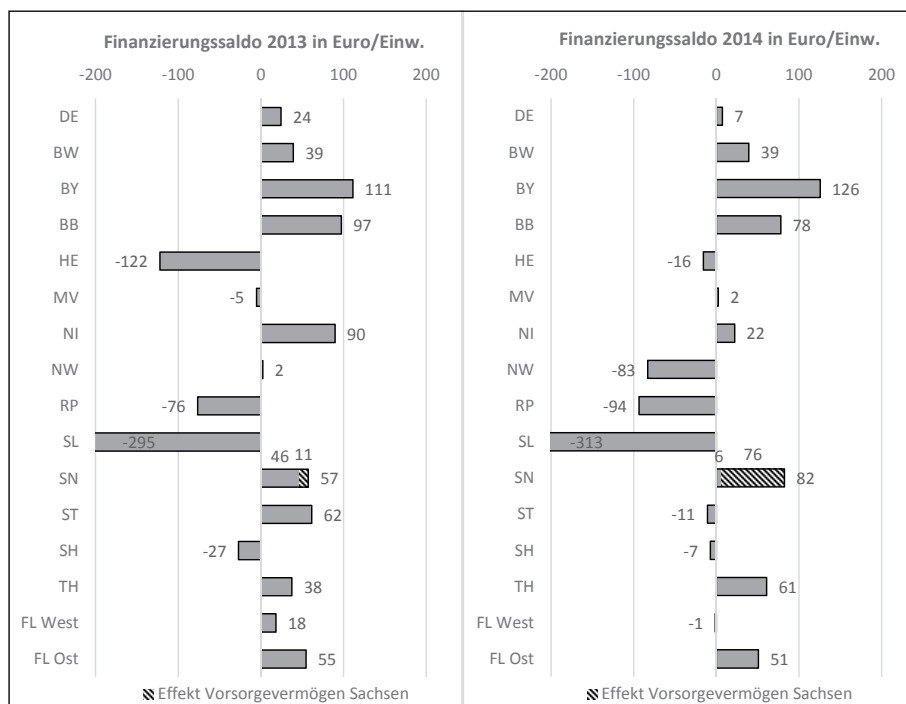
205 Dazu auch Schmid/Reif (2008), S. 535.

Abbildung 21: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 22: Kommunale Finanzierungssalden nach Ländern in Euro/Einw. 2013 und 2014



Darstellung der Achsen aus Übersichtlichkeitsgründen modifiziert.

* Berechnungsmethode der Statistischen Landesämter einschl. Zahlungen der Optionskommunen

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

von rund 982 Mio. Euro führte und den gesamthaften kommunalen Saldo auf +249 Euro/Einw. schnellen ließ. Im Jahr 2009 ging der Finanzierungssaldo in Folge der krisenhaften Wirtschaftsentwicklung um mehr als 150 Euro/Einw. zurück und stabilisierte sich bei knapp über 50 Euro/Einw. Trotz der negativen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise konnten die sächsischen Kommunen in der Summe also dennoch positive Finanzierungssalden erwirtschaften und sich damit die Möglichkeit erhalten, weiter

Schulden zurückzuführen bzw. Rücklagen zu bilden.²⁰⁶ In diesen Jahren hatten die sächsischen Kommunen eine Sonderstellung im bundesdeutschen Vergleich inne.

Im Jahr 2012 wurde in Sachsen erstmals seit 2003 wieder ein kommunales Finanzierungsdefizit gemessen. Dieses war im Wesentlichen auf rückläufige Zuweisungen des Landes zurückzuführen. In den Jahren 2013 und 2014 konnten wieder positive Finanzierungssalden erreicht werden. Zuletzt lag er für die sächsischen Kommunen bei 82 Euro/Einw., während es bundesweit nur 7 Euro/Einw. waren. Der überdurchschnittlich positive Wert für die sächsischen Kommunen 2014 ist jedoch auf einen Sondereffekt zurückzuführen: Aus hohen Abrechnungsbeträgen des Kommunalen Finanzausgleichs aus dem Jahr 2012 wurde eine Vorsorgerücklage gebildet, welche den Kommunen 2014 kassenwirksam zuging. Der Betrag in Höhe von 307,3 Mio. Euro oder rund 76 Euro/Einw. durfte jedoch von den Kommunen nicht 2014 verausgabt werden. Insofern ist ein großer Teil des Finanzierungsüberschusses praktisch zwangswise entstanden. Auch für 2013 ist dieser Effekt zu beobachten, aufgrund des geringeren Volumens von 44,6 Mio. Euro (11 Euro/Einw.) fällt er aber weniger ins Gewicht. Auf diesen Sachverhalt wird bei der Analyse der Allgemeinen Zuweisungen genauer eingegangen.

In der Länderbetrachtung fallen große Unterschiede innerhalb der kommunalen Familie auf. Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Bayern, Baden-Württemberg, aber auch Sachsen, Brandenburg und Thüringen weisen Überschüsse auf, während die Defizite in den saarländischen Kommunen außerordentlich hoch sind. Die hessischen Kommunen haben ihre Finanzierungsergebnisse zuletzt stark verbessern können, während sie sich vor allem in Nordrhein-Westfalen wieder verschlechtert haben. Ohne an dieser Stelle in eine detaillierte Analyse über alle Länder

einzusteigen, kann festgehalten werden, dass sich die sächsischen aber auch die übrigen ostdeutschen Kommunen positiv von denen

206 Dies hing vor allem mit der zeitverzögerten Wirkung des Kommunalen Finanzausgleichs zusammen, der in den Jahren 2009 und 2010 noch eine stabilisierende Wirkung hatte, obwohl die kommunalen Steuereinnahmen bereits deutlich rückläufig waren.

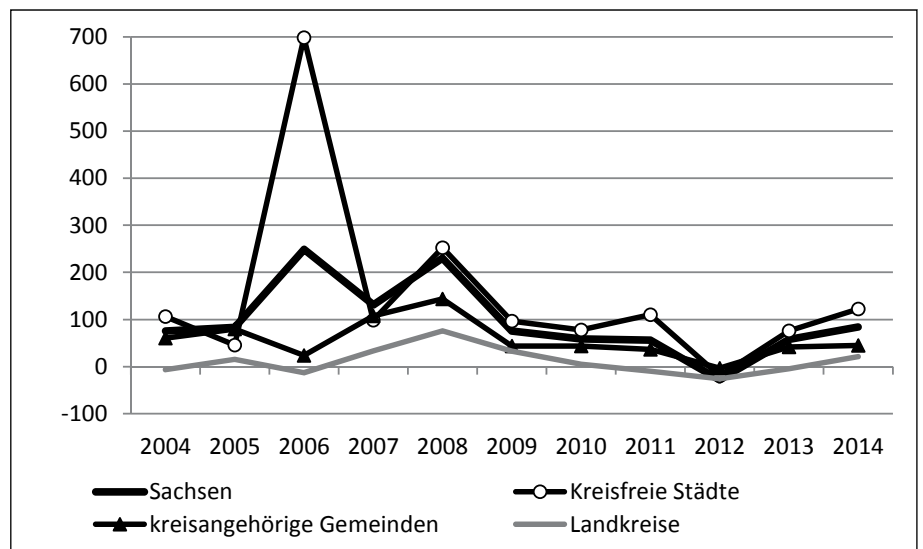
im Westen Deutschlands abheben. Die sächsischen Daten sind durch den Sondereffekt der ausgabeseitig geblockten Vorsorgemittel geprägt, der in der Abbildung 22 hervorgehoben ist.

Die sächsischen Daten hoben sich mit Ausnahme des Jahres 2012 deutlich positiv von denen der Vergleichsgruppen ab. Die Durchschnitte für die westdeutschen Kommunen, und besonders in den Vergleichsländern West waren seit 2004 überwiegend negativ. Nur in den finanzpolitischen Rekordjahren 2006 bis 2008 sowie am aktuellen Rand konnten dort Überschüsse erwirtschaftet werden. In der Summe der Jahre 2004 bis 2014 konnten die sächsischen Kommunen Überschüsse in Höhe von rund 1.000 Euro/Einw. erwirtschaften, während die Kommunen bundesweit lediglich eine „Schwarze Null“ erreichen konnten (+18 Euro/Einw.) In den westdeutschen Ländern ist ein kumuliertes Defizit von -114 Euro/Einw. zu konstatieren, bei den Kommunen der wirtschaftsschwachen Vergleichsländer liegt das Defizit sogar bei -371 Euro/Einw., was die Konsolidierungsherausforderungen in dieser Gruppe zeigt. Auch die anderen ostdeutschen Länder haben durchschnittlich +500 Euro/Einw. an Überschüssen seit 2004 generieren können, 2014 waren es immerhin +36 Euro/Einw. Hier zeigt sich im Gegensatz zu den westdeutschen Kommunen allerdings keine kraftvolle Aufwärtsentwicklung seit 2010. Vielmehr stagnierten die Finanzierungssalden. Dies ist – wie noch gezeigt wird – vorrangig auf eine schwache Entwicklung der Zuweisungen von den Ländern, insbesondere im investiven Bereich, zurückzuführen. In den nachfolgenden Abschnitten wird gezeigt werden, dass die strukturellen Unterschiede zwischen Ost und West keinesfalls durch eine überdurchschnittliche Einnahmeausstattung der ostdeutschen Kommunen, sondern recht eindeutig durch einen sparsameren Mitteleinsatz verursacht werden.

Der innersächsische Vergleich (Abbildung 23) zeigt, dass der Saldo des kreisangehörigen Raums eine deutlich höhere Konstanz aufwies als derjenige der Kreisfreien Städte. Ab 2008 wiesen die Kreisfreien Städte in der Summe bessere Finanzierungsergebnisse auf als die kreisangehörigen Gemeinden, nachdem der „WOBA-Einmaleffekt“ 2006 besonders deutlich zum Vorschein kam. Der Einbruch 2012 drückte alle Teilgruppen dagegen gleichmäßig unter die Nulllinie. In den Jahren 2013 und 2014 differenzierten sich die Ergebnisse wieder stärker aus. Im Berichtsjahr 2014 wiesen alle kommunalen Teilgruppen Überschüsse auf, jedoch in unterschiedlichen Volumina: Während die Kreisfreien Städte besonders stark auf +122 Euro/Einw. zulegen, wurde für die kreisangehörigen Gemeinden mit rund +43 Euro/Einw. ein ebenfalls deutlich positives aber weniger ausgeprägtes Ergebnis erreicht. Die Landkreise, die 2013 noch ein gesamthafes Defizit aufwiesen, konnten 2014 einen Überschuss von +21 Euro/Einw. erreichen und damit die negativen Ergebnisse der Vorjahre teilweise kompensieren.

Aus dem eingetretenen positiven Finanzierungssaldo kann nicht unmittelbar auf eine nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzsituation für alle Kommunen geschlossen werden,

Abbildung 23: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw.



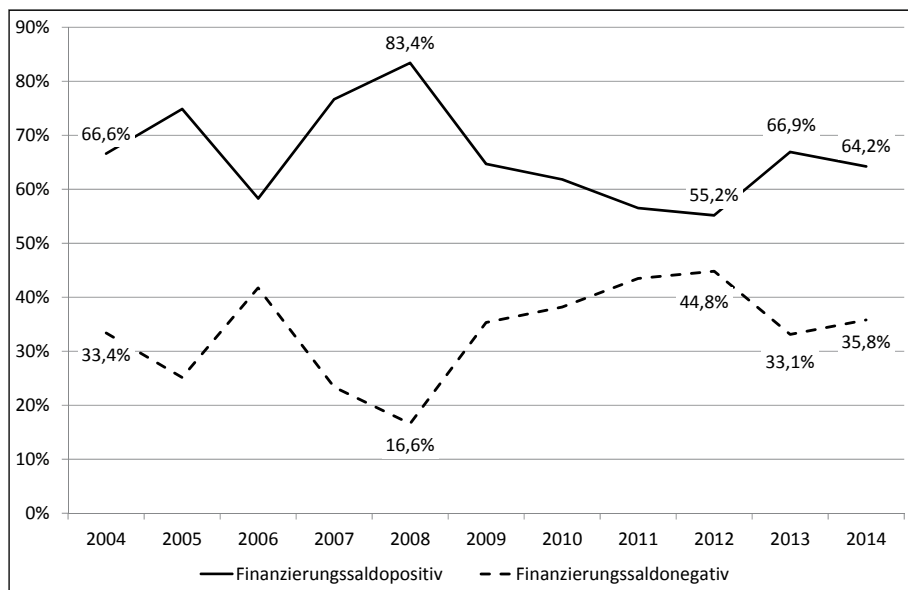
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

insbesondere im Zusammenhang mit den Vorsorgemitteln, welche das Finanzierungsergebnis direkt verbessert haben, da sie nicht für Ausgaben zur Verfügung standen. Dennoch kann nachvollzogen werden, dass alle kommunalen Ebenen in Sachsen gleichermaßen wieder steigende Überschüsse aufwiesen und sich 2014 deutlich oberhalb der Null-Linie befinden. Vor dem Hintergrund der weiterhin rückläufigen Solidarpaktmittel und einiger Unsicherheiten bezüglich der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sozialausgaben besteht dennoch das Risiko, künftig auch in Sachsen häufiger negative Finanzierungssalden vorzufinden. Auch die Auflösung des genannten Vorsorgevermögens kann in den nächsten Jahren zu Defiziten führen, wenn gleich diese eher formaler Natur sein könnten und nicht zwingend für eine strukturelle Verschlechterung der Finanzlage sprechen müssen.

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 24). Zwischen 2004 und 2008 hatte sich der Anteil der Gemeinden mit Defiziten reduziert, woran sich die erheblichen Konsolidierungsbemühungen der sächsischen Kommunen ablesen. 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 Defizite aufwies. Erwartungsgemäß kam es in den Krisenjahren 2009 und 2010 zu einer gegenläufigen Entwicklung, die sich jedoch auch 2011 und 2012 fortsetzte, als die Rahmenbedingungen bereits besser waren. Nur noch wenig mehr als die Hälfte der sächsischen Kommunen konnte einen ausgeglichenen oder überschüssigen Finanzierungssaldo erreichen. Am aktuellen Rand hat sich die Relation aufgrund der allgemeinen Zwangsvorsorgebildung wieder deutlicher zu Gunsten der Kommunen mit Haushaltsüberschüssen entwickelt.

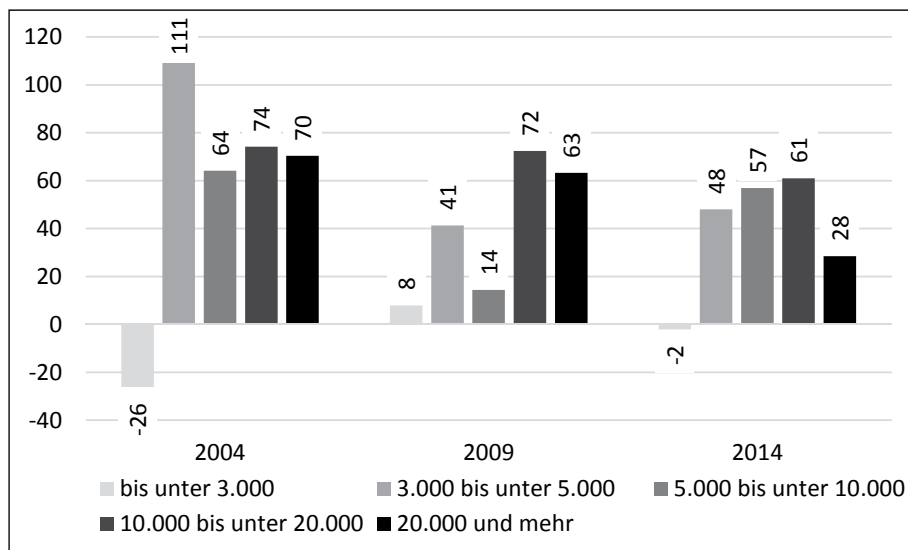
Um die Disparitäten innerhalb des Freistaates deutlicher zu machen, kann der gesamte Finanzierungssaldo der Städte und Gemeinden des Jahres 2014 (einschließlich Kreisfreie Städte) in

Abbildung 24: Anteile der Gemeinden mit positivem und negativem Finanzierungssaldo im kreisangehörigen Raum



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

Abbildung 25: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens nach Größenklassen in Euro/Einw.



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

zwei Teile zerlegt werden: 279 Städte und Gemeinden erzielten Überschüsse im Volumen von insgesamt rund 280 Mio. Euro, während 157 Städte und Gemeinden Defizite hinnehmen mussten, die sich auf insgesamt rund 100 Mio. Euro summierten. Von den zehn Landkreisen hatten nur zwei einen negativen Finanzierungssaldo, acht erzielten Überschüsse. Dazu kommt ein Saldo von 0,7 Mio. Euro des Kommunalen Sozialverbands. Insofern kann ein Nebeneinander von besserer und schlechterer Finanzlage in Sachsen konstatiert werden, das sich auch in einem Nebeneinander von Schuldentilgung und Schuldenaufnahme äußert. Die Gesamtsicht auf die sächsischen Kommunen stellt sich bei näherer Betrachtung also deutlich differenzierter dar.

Heterogen ist die Lage auch bei den Kreisfreien Städten. Die Landeshauptstadt Dresden erreichte einen positiven Saldo in Höhe von rund 23 Mio. Euro, während im Haushaltsplan noch ein Finanzierungsmittelfehlbetrag eingeplant war.²⁰⁷ Ähnlich war die Lage in Chemnitz, wo statt eines Fehlbetrages ein Überschuss bei den Finanzierungsmitteln von rund 26 Mio. Euro realisiert werden konnte.²⁰⁸ In Leipzig war bereits ein Finanzierungsmittelüberschuss geplant gewesen, der allerdings mehr als doppelt so hoch ausfiel (+112 Mio. Euro).²⁰⁹ Dies zeigt, dass zum einen die Haushaltsplanung der sächsischen Großstädte nach dem Vorsichtsprinzip verläuft. Zum anderen offenbart sich auch eine wiederkehrende Diskrepanz zwischen einer Haushaltsplanung unter Druck, während die Ist-Ergebnisse die Lage i. d. R. besser zeichnen als zum Zeitpunkt der Planerstellung antizipiert wurde. Diese Feststellung ist angesichts der Überschüsse in der Mehrzahl der sächsischen Kommunen auch auf den kreisangehörigen Raum übertragbar. Für 2014 ist freilich der Effekt der geblockten Vorsorgemittel zu beachten. Hier ist sicherlich eine nicht unerhebliche Anzahl von Haushalten durch die zusätzlichen Einnahmen aus der Defizitzone gehoben worden.

Eine Unterteilung nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass die Einwohnerzahl allein kein wesentlicher Einflussfaktor für das mit dem Finanzierungssaldo gemessene Haushaltsergebnis ist (Abbildung 25). Lediglich für die Gruppe der Gemeinden unter 3.000 Einwohner kann konstatiert werden, dass der Haushaltsausgleich offenbar schwieriger zu bewerkstelligen ist als in den übrigen Gemeindegrößenklassen.

Der Finanzierungssaldo kann in einem weiteren Schritt zerlegt werden in einen Saldo der laufenden Rechnung und in

einen Saldo der Kapitalrechnung. Für beide Salden werden aus Gründen der Übersichtlichkeit die sächsischen lediglich mit den bundesweiten Daten verglichen.

Der Saldo der laufenden Rechnung (im Wesentlichen identisch zum Verwaltungshaushalt) gibt an, inwieweit investive Ausgaben und die Tilgung von Krediten aus laufenden Mitteln finanziert werden können. Negative Salden der laufenden Rechnung sind

207 Vgl. Landeshauptstadt Dresden (2014), S. 124.

208 Vgl. Stadt Chemnitz (2014), S. 12.

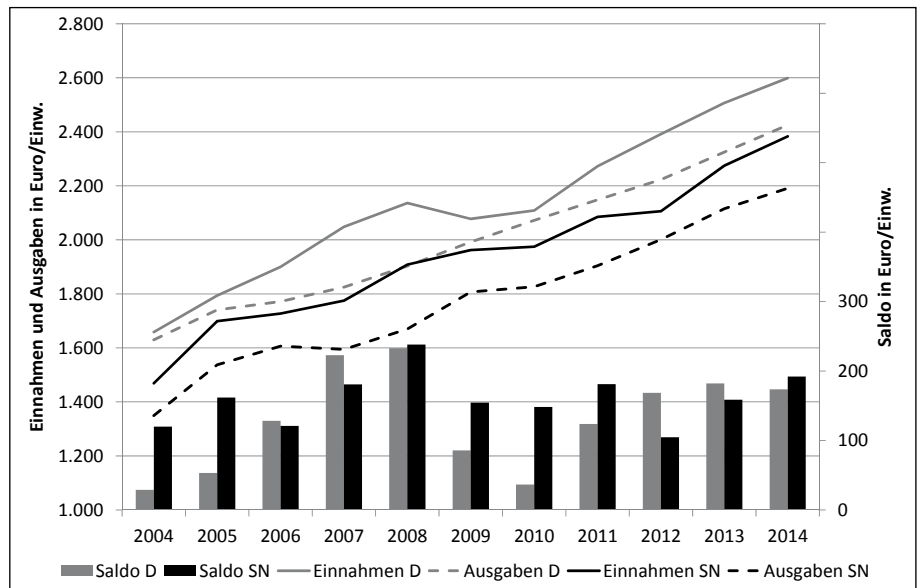
209 Vgl. Stadt Leipzig (2014), S. 489.

demgegenüber ein Zeichen dafür, dass auch laufende Ausgaben durch Kredite oder durch angesparte Liquidität finanziert werden müssen.

Der Saldo der laufenden Rechnung war in den Kommunen des Freistaates in den vergangenen 10 Jahren stets positiv, sodass sich zusätzliche Mittel für investive Zwecke und zur Schuldentilgung einsetzen ließen. In den Jahren 2004-2005 sowie 2009-2011 waren die laufenden Überschüsse auch deutlich höher als im bundesweiten Durchschnitt. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Einnahmen der laufenden Rechnung in den sächsischen Kommunen deutlich unterhalb des Niveaus der deutschen Kommunen verlaufen. Bezogen auf die laufende Rechnung liegen also geringere Einnahmen *und* geringere Ausgaben als im Bundesdurchschnitt vor. 2014 war der Saldo der laufenden Rechnung mit +192 Euro/Einw. in Sachsen deutlich positiv und auch wieder etwas höher als in den Vorjahren.

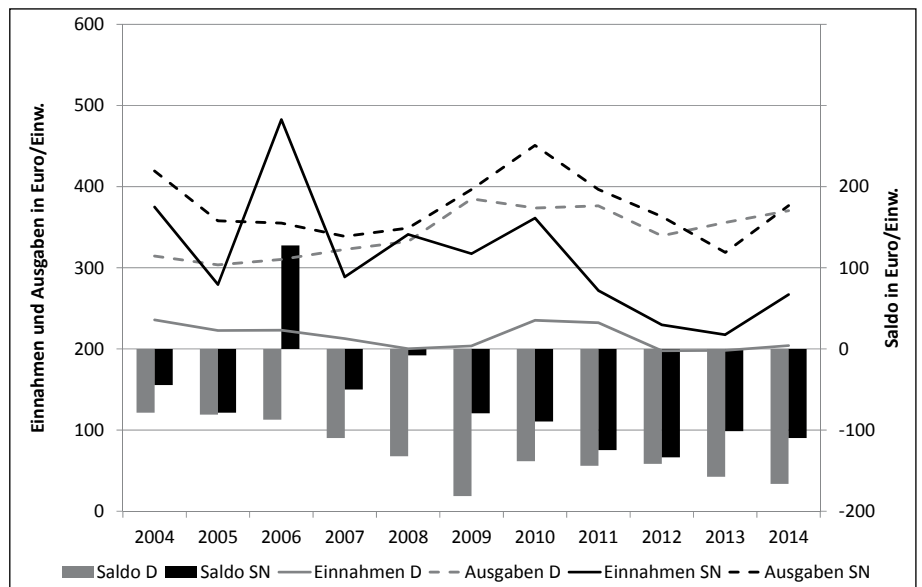
Der Saldo der Kapitalrechnung (im Wesentlichen identisch zum Vermögenshaushalt) ist charakterisiert durch eine negative Ausprägung, die sich aus einem Überschuss der investiven Ausgaben über die zweckgebundenen Investitionszuweisungen und andere vermögenswirksame Einnahmen speist. Einnahmen der Kapitalrechnung werden zudem durch die Veräußerung von Vermögenswerten generiert. In der Kapitalrechnung werden üblicherweise die Überschüsse des Saldos der laufenden Rechnung „verwendet“. Auch investive Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche werden hier als Ausgaben erfasst. Danach verbleibende Mittel führen zu einem positiven Finanzierungssaldo, der zur Schuldentilgung eingesetzt werden kann. Reichen die Überschüsse der laufenden Rechnung nicht aus, um die (investiven) Ausgaben der Kapitalrechnung zu decken, müssen zusätzliche Kredite aufgenommen werden. In der jüngeren Vergangenheit war die Kapitalrechnung der sächsischen Kommunen von wachsenden Negativsalen geprägt. Diese sind aber weniger auf ein expansives Investitionsverhalten zurückzuführen als vielmehr auf einen überproportionalen Rückgang der korrespondierenden Einnahmen. Die Ausgaben der Kapitalrechnung (gestrichelte Linien in der Abbildung 27) beschreiben für die sächsischen Kommunen einen stagnierenden Verlauf. Die durch das Konjunkturpaket II induzierten Ausgaben sind gut erkennbar, ebenso der Rückgang bzw. die Stagnation der Ausgaben bis 2007 sowie nach Auslaufen des Konjunkturpakets. 2013 wiesen die sächsischen Kommunen sogar ein unterdurchschnittliches Ausgabevolumen auf, 2014 konnte mit 377 Euro/Einw. der Bundesdurchschnitt von

Abbildung 26: Entwicklung des Saldos der laufenden Rechnung



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 27: Entwicklung des Saldos der Kapitalrechnung

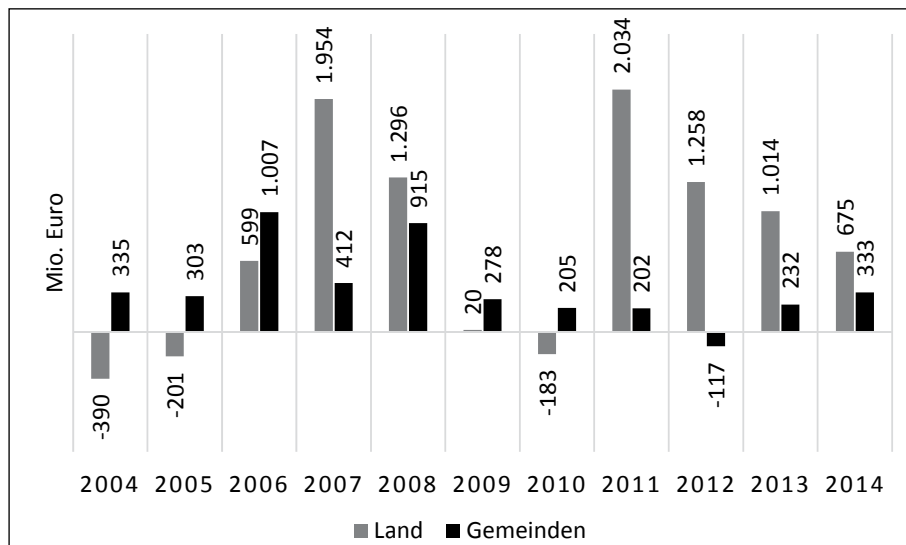


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

370 Euro/Einw. nur unwesentlich übertroffen werden. Auf der Einnahmeseite (durchgezogene Linien) schlägt sich das höhere Niveau allgemeiner und zweckgebundener Investitionszuweisungen nieder, dessen Differenz zum Bundesdurchschnitt sich jedoch stetig vermindert.

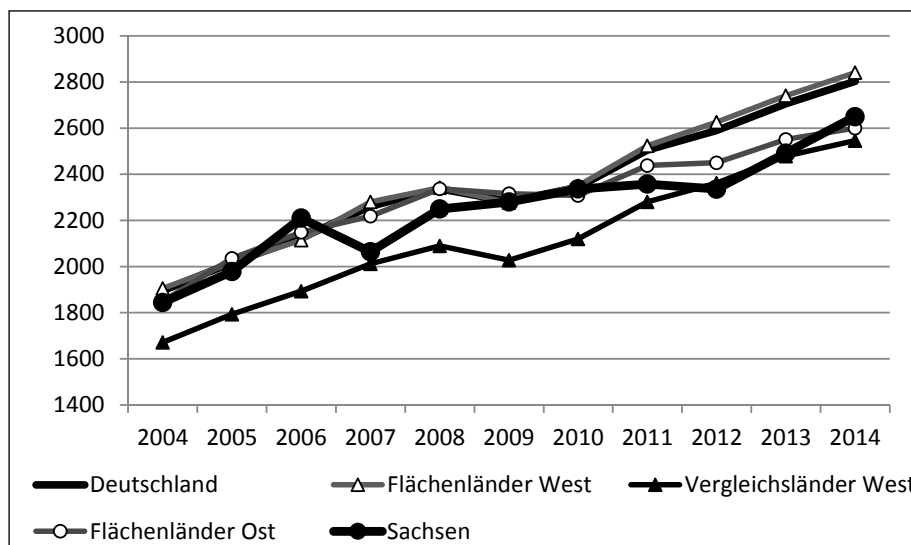
Werden die hier dargelegten Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände im Freistaat Sachsen mit denen des Landeshaushalts verglichen, so zeigt sich als Gemeinsamkeit, dass auf beiden Ebenen seit 2004 überwiegend Finanzierungüberschüsse erzielt wurden (Abbildung 28). In fünf Jahren wiesen die Kommunen dabei höhere Überschüsse als die Landesebene auf, in sechs Jahren hingegen geringere. Insbesondere seit 2011 hat der Freistaat erhebliche Überschüsse erwirtschaftet, während

Abbildung 28: Finanzierungssalden der kommunalen sowie der Landesebene im Freistaat Sachsen 2004–2014



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Kommunen: Kernhaushalte, Kassenstatistik, Land: 2004-2011: Jahresrechnungsstatistik, 2012+2013: Haushaltsrechnung, 2014: Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts (jeweils Kernhaushalte).

Abbildung 29: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

die Kommunen in ihrer Gesamtheit sich stärker an der Nulllinie bewegten. Im gesamten Berichtszeitraum haben die Kommunen in ihren Kernhaushalten Überschüsse von rund 3,8 Mrd. Euro erzielt (davon allein 1,0 Mrd. Euro WOBÄ-Effekt), wovon rund 2,4 Mrd. Euro in die Tilgung des Schuldenstandes flossen.²¹⁰ Der Freistaat erreichte im gleichen Zeitraum einen kumulierten Überschuss von rund 8,5 Mrd. Euro.²¹¹ Seine Kreditmarktverschuldung ging um rund 10 Mrd. Euro zurück, ein Teil wurde jedoch

210 350 Mio. Euro sind Ende 2014 in der Vorsorgerücklage gebunden und es verbleibt ca. 1 Mrd. Euro, die in weitere Kassenmittel geflossen sind.

211 Dies entspricht der Abgrenzung des Freistaates, die er selbst in seiner Haushaltsrechnung darlegt.

in Schulden beim Öffentlichen Bereich (Sondervermögen des Landes) umgeschichtet (insgesamt rund 6,2 Mrd. Euro), sodass die Summe aus beiden Schuldenarten um rund 3,8 Mrd. Euro zurückging. Der übrige Teil floss in eine umfangreiche Rücklagenbildung zur Zukunfts- und Risikovorsorge, deren Stand mittlerweile rund 10,5 Mrd. Euro erreicht haben sollte (u. a. Garantiefonds SachsenLB, Generationenfonds, Zukunftssicherungsfonds).²¹²

3.4 Bereinigte Einnahmen

Um die einzelnen Einflussfaktoren auf die dargestellten Salden herauszufiltern, ist es zunächst naheliegend, die Bereinigten Einnahmen und Bereinigten Ausgaben zu betrachten, aus denen sich der Finanzierungssaldo zusammensetzt. Die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt dabei um die *besonderen Finanzierungsvorgänge*. Von den Einnahmen werden die Entnahmen aus Rücklagen, die Krediteinnahmen sowie die Einnahmen aus inneren Darlehen subtrahiert. Die Ausgaben werden analog um die Rücklagenzuführung, die Kredittilgung und die Ausgaben für die Rückzahlung innerer Darlehen vermindert. Zusätzlich werden die Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen abgezogen.²¹³ 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 leicht unterdurchschnittliche Bereinigte Einnahmen aufwiesen (Abbildung 29). Lediglich im Jahr 2006 lagen sie durch den Einmaleffekt (WOBÄ Dresden) über dem Durchschnitt für die übrigen ostdeutschen Flächenländer und dem Bundesdurchschnitt. Nur die Kommunen in den finanzschwachen Westländern lagen

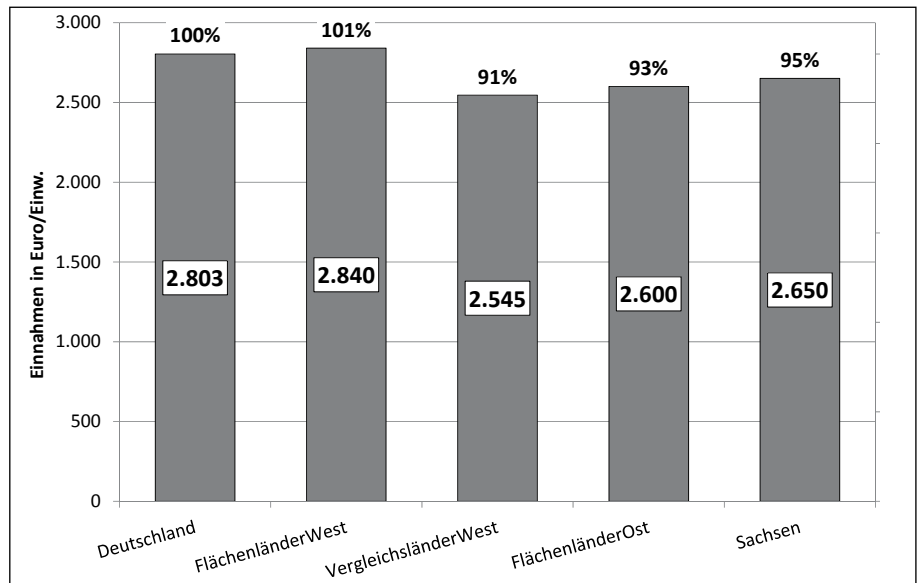
stetig unter dem sächsischen Einnahmeniveau. In den Jahren 2011 und 2012 zeigten sich zunehmende Spreizungen. Während in den westdeutschen Kommunen positive Entwicklungen auftraten, zeigten die ostdeutschen Kommunen eine unterdurchschnittliche Entwicklung. In Sachsen stagnierten die Bereinigten Einnahmen und gingen im Jahr 2012 sogar um 0,9 % gegenüber dem Vorjahr zurück, sodass sich die Einnahmementwicklung der Kommunen im Freistaat von der Entwicklung im übrigen Deutschland entkoppelte. In den Jahren 2013 und 2014 wuchs die Einnahmeseite zwar wieder, zuletzt um 6,3 %, das Einnahmeniveau von 2.650 Euro/Einw. liegt jedoch

212 Vgl. Schulte (2015).

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

deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (2.803 Euro/Einw.) und nur geringfügig höher als im Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen (2.600 Euro/Einw.). Im Jahr 2014 wiesen die sächsischen Kommunen insgesamt rund 40 % höhere Bereinigte Einnahmen als noch 2004 auf – dies aber auch vor dem Hintergrund eines deutlich umfangreicheren Aufgabenbestandes im Zuge der Verwaltungsreform 2008, für den allein rund 190 Mio. Euro (=42 Euro/Einw.) als Mehrbelastungsausgleich in den Einnahmen enthalten sind. Auch der Effekt der Vorsorgemittel ist hier gut zu erkennen. Im Jahr 2012 gingen die kommunalen Einnahmen aufgrund der vorsichtigen Schätzung des Kommunalen Finanzausgleichs zurück (siehe unten), die erforderlichen Abrechnungsbeträge zu Gunsten der Kommunen sind 2014 geflossen. Insofern sind beide Jahreswerte durch den Sondereffekt geprägt.

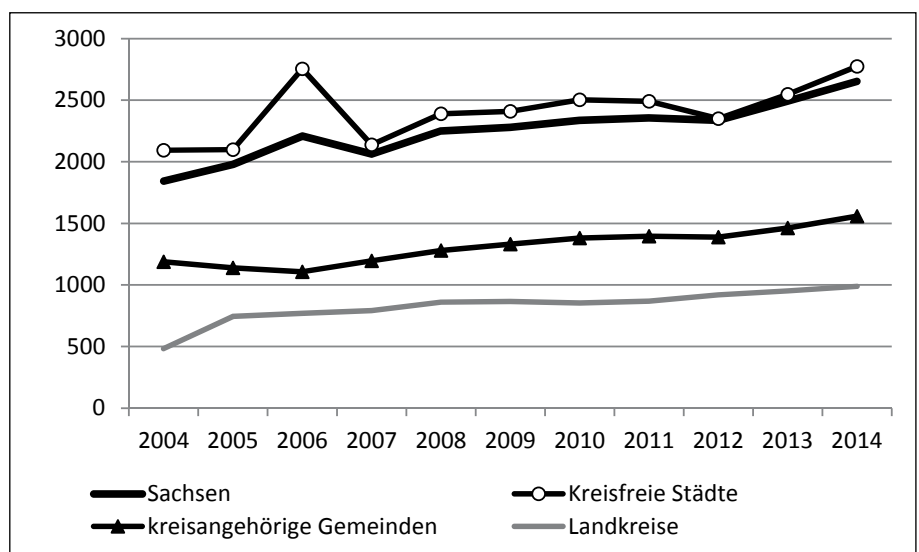
Abbildung 30: Vergleich der Bereinigten Einnahmen 2014 zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Insgesamt erreichten die sächsischen Kommunen einschließlich des Sondereffekts des Vorsorgevermögens ein Einnahmenniveau von 95 % des bundesdeutschen Durchschnitts. Anders als in der öffentlichen Diskussion oftmals kolportiert, verfügen weder die ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen noch die sächsischen im Besonderen über eine überdurchschnittliche finanzielle Ausstattung. Sie bewegt sich einschließlich aller weitergeleiteter Solidarpakt- und EU-Fördermittel aktuell vielmehr bei 93 % bzw. 95 % des Bundesdurchschnitts.

Abbildung 31: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



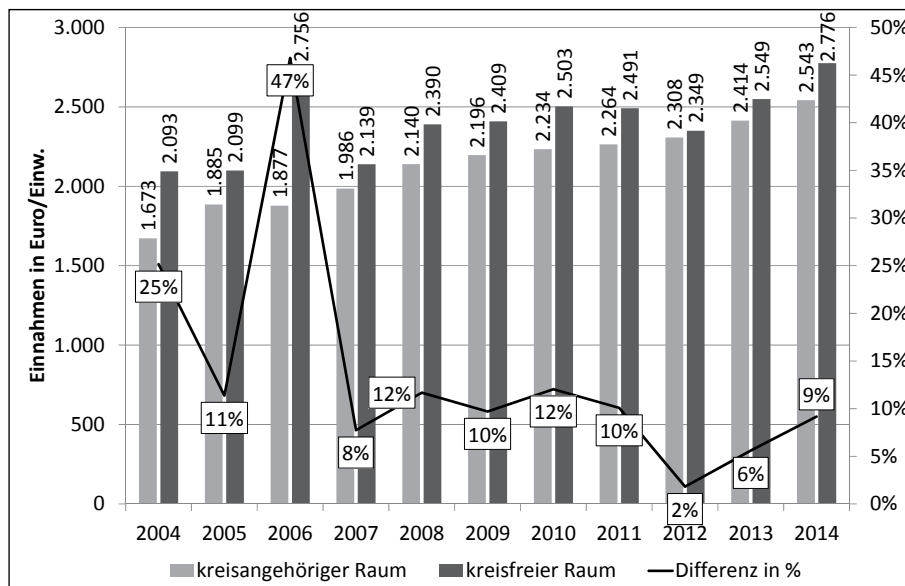
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Die Differenzierung zwischen Kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen innerhalb des Freistaats zeigt ein im Wesentlichen steigendes Einnahmenniveau in allen Teilgruppen (Abbildung 31). Trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise können auf der Einnahmeseite – unter anderem aufgrund der Bildung und umgehenden Auflösung von Rücklagen im Kommunalen Finanzausgleich während der krisenhaften Jahre – keine wesentlichen Brüche festgestellt werden. Nach einem insbesondere für die Kreisfreien Städte schwachen Jahr 2012 wuchsen die Einnahmen auf allen kommunalen Ebenen.

Im Zeitablauf 2004 bis 2014 waren es dabei die Landkreise, deren Einnahmen am stärksten stiegen, was aber eine technische Folge der noch nicht neu geregelten Sozialgesetzgebung im Jahr 2004 und der Funktionalreform von 2008 ist. Die Kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden steigerten ihre Einnahmen dagegen etwa im Gleichschritt (+33 % bzw. +31 %), was auch ein Ergebnis des horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Kommunalen Finanzausgleich ist, der eine gleichmäßige Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel sichert.

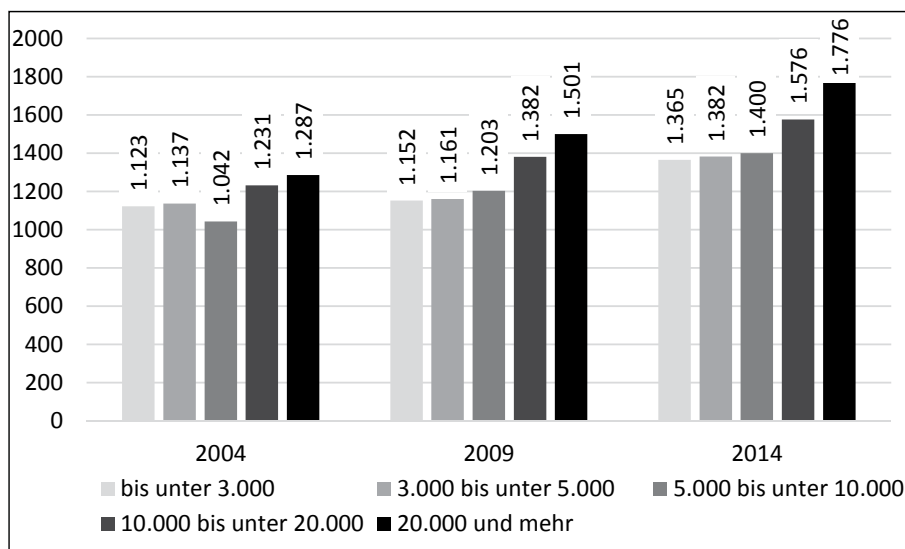
Die kreisangehörigen Gemeinden hatten 2014 durchschnittlich 1.555 Euro/Einw. zur Verfügung, die Landkreise 988 Euro/Einw. Damit verfügte der kreisangehörige Raum für seine Aufgabenerfüllung insgesamt nur über geringfügig weniger Einnahmen (2.543 Euro/Einw.) als der kreisfreie Raum (2.776 Euro/Einw.). Der Abstand beträgt 2014 rund 230 Euro/Einw. oder 9 %. Diese Differenz hatte 2004 noch 25 % betragen und war bis 2012 auf nur noch 2 % gesunken. Für den Rückgang des „Vorsprungs“ der Kreisfreien Städte sind verschiedene Einflussfaktoren zu nennen. Zum einen sind durch die umfassende Reform der Sozialleistungen 2005 spezifische Einnahmen für die optierenden Landkreise entstanden, die in den Kreisfreien Städten nicht anfielen. 2008 und 2009 wirkte die Verwaltungs- und Kreisgebietsreform. In den Jahren 2011 und 2012 war es eine relativ stärkere Entwicklung der Steuereinnahmen im kreisangehörigen Raum in Verbindung mit

Abbildung 32: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2004–2014



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

Abbildung 33: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

stärkeren Einbrüchen der Zuweisungen bei den Kreisfreien Städten (vor allem im investiven Bereich), die zum fast vollständigen Verlust des „Vorsprungs“ führten. Der vorübergehende starke Anstieg des Einnahmenvorsprungs der Kreisfreien Städte in 2006 ist auf die Privatisierung der WOBA in Dresden zurückzuführen. Zuletzt stiegen die Einnahmen der Kreisfreien Städte wieder etwas stärker als die im kreisangehörigen Raum, sodass die drei Kreisfreien Städte wieder über rund 9 % höhere Einnahmen verfügen. Dies dürfte auf die zuletzt gute Steuerkraftentwicklung im kreisfreien Raum zurückzuführen sein, die erst mit einem gewissen Zeitverzug über den Kommunalen Finanzausgleich zugunsten des kreisangehörigen Raumes wieder ausgeglichen wird.

Im bundesweiten Vergleich ist dies eine bemerkenswerte Sonderstellung. Insgesamt hatten im Jahr 2012 (aktuellere Daten liegen in der Differenzierung noch nicht vor)²¹⁴ die Kreisfreien Städte reichlich 25 % mehr Bereinigte Einnahmen zur Verfügung als die kreisangehörigen Räume. Die auf finanzieller Seite recht große strukturelle Angleichung der beiden Teilräume ist ein sächsisches Spezifikum, das unter anderem durch den horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Kommunalen Finanzausgleich hergestellt wird. Die Daten zeigen, dass sich die Kreisfreien Städte keinesfalls übermäßig vom kreisangehörigen Raum entkoppeln, sie nähern sich derzeit eher wieder einem Normalzustand an, der ihrem umfangreicheren Aufgabenkatalog entspricht.

Eine weitere Differenzierung nach Einwohnergrößenklassen zeigt, dass im kreisangehörigen Raum die größeren Städte und Gemeinden und dabei vor allem die Großen Kreisstädte ein höheres Einnahmenniveau aufweisen als die kleineren Einheiten. Hierbei wirken, wie noch gezeigt wird, die Steuereinnahmen sowie die allgemeinen Zuweisungen (insbesondere Schlüsselzuweisungen) spreizend, während durch die Investitionszuweisungen keine weiteren Divergenzen entstehen und durch zweckbezogene laufende Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen sogar wieder eine Angleichung der einnahmeseitigen Ausstattung erfolgt. Innerhalb der Größenklassen bis 10.000 Einwohner ist das Einnahmenniveau recht homogen, in den darüber liegenden Größenklassen prägen die Großen Kreisstädte das Bild. Deren Abstand von rund 30 % zu den kleineren Kommunen ist jedoch seit 2009 weitgehend konstant geblieben.

3.5 Bereinigte Ausgaben

Die Entwicklung der Bereinigten Ausgaben (Abbildung 34) erfolgte im gleichen Zeitraum in allen betrachteten Ländergruppen im Wesentlichen parallel, allerdings mit Unterschieden im Niveau. Ab 2005 sorgten insbesondere die Neuordnungen im Bereich der Sozialen Grundsicherung zu einem Ausgabenanstieg. In den Folgejahren setzte sich der steigende Trend bei den Ausgaben vor dem Hintergrund einer Verbesserung der Einnahmesituation gedämpft fort.

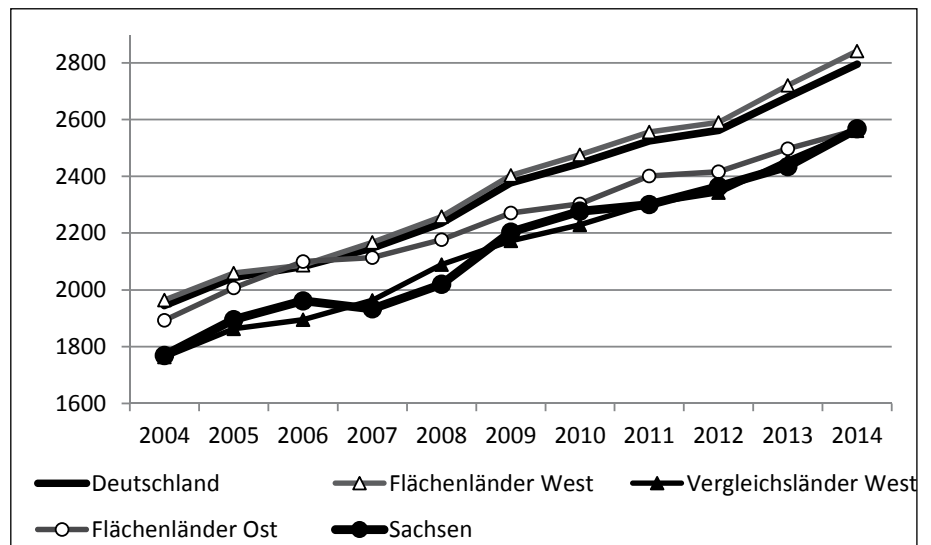
214 Die Differenzierung wird in der kommunalen Jahresrechnungsstatistik vorgenommen, welche bis einschließlich 2012 vorliegt. Die bereits für 2014 verfügbare Kassenstatistik sieht keine Differenzierung nach kommunalen Typen vor.

In den Jahren 2013 und 2014 war ein gleichmäßiges Anwachsen der Bereinigten Ausgaben festzustellen. Im Bundesdurchschnitt, der besonders stark durch die Entwicklung in den westdeutschen Flächenländern geprägt ist, betrug der Anstieg 2013 4,6 %, und 2014 weitere 4,3 %. Im Bundesdurchschnitt wurde somit 2014 ein kommunales Ausgabeniveau von insgesamt 2.796 Euro/Einw. erreicht, in den ostdeutschen Flächenländern 2.564 Euro/Einw. und in Sachsen 2.568 Euro/Einw. Im Freistaat Sachsen wuchsen die Bereinigten Ausgaben der Kommunen 2013 um 3,0 %, 2014 allerdings um 5,5 % gegenüber dem jeweiligen Vorjahr. Somit haben sich die übrigen ostdeutschen Flächenländer allmählich auf das sächsische Niveau bewegt, sodass alle ostdeutschen Kommunen im Durchschnitt deutlich niedrigere Ausgabenniveaus aufweisen als die westdeutschen Kommunen. Eine Ausnahme bilden die Kommunen in den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern. Auch diese bewegten sich auf einem identischen Niveau mit den ostdeutschen Kommunen. Es herrscht demnach mittlerweile eine recht starke Homogenität des kommunalen Gesamtausgabenniveaus zwischen den ostdeutschen und den wirtschaftsschwachen westdeutschen Ländern. Es wird aber aus den nachfolgenden Analysen klar, dass die Struktur der Einnahmen und Ausgaben in diesen beiden Gruppen sehr unterschiedlich ist.

Im bundesweiten Trend lässt sich also festhalten, dass die Einnahmen nach dem Krisenjahr 2009 kräftig angestiegen sind, die Ausgaben in der gleichen Zeit jedoch nur moderat zugenommen haben. Die Trendwende bei den Finanzierungssalden ist also auf eine stärkere Einnahmeentwicklung bei gleichzeitigem geringerem Ausgabenwachstum zurückzuführen und daher vor allem durch die Einnahmeseite determiniert. Auch die positiven Finanzierungssalden der sächsischen Kommunen in den vergangenen Jahren sind im Wesentlichen auf ein unterdurchschnittliches Ausgabeniveau und die Bildung des Vorsorgevermögens zurückzuführen. Das negative Ergebnis für 2012 ist ebenfalls nicht durch ein expansives Ausgabeverhalten erklärbar.

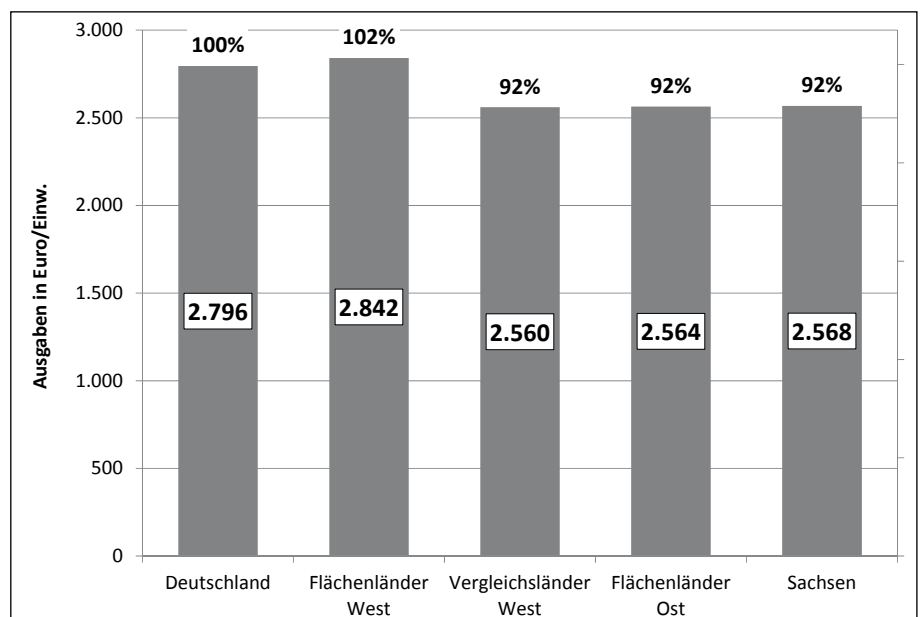
Diese recht rigide Haltung auf der Ausgabenseite könnte durchaus kritisch gesehen werden – immerhin hätten die Kommunen im Freistaat offenbar regelmäßig die Möglichkeit, ihre Ausgaben und damit Qualität und Umfang öffentlicher Leistungen zu steigern. Es bleibt jedoch zu bedenken, dass die sächsischen Kommunen in der Vergangenheit recht hoch verschuldet waren und Überschüsse zur Entschuldung genutzt wurden. Außerdem ist es vor dem Hintergrund

Abbildung 34: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

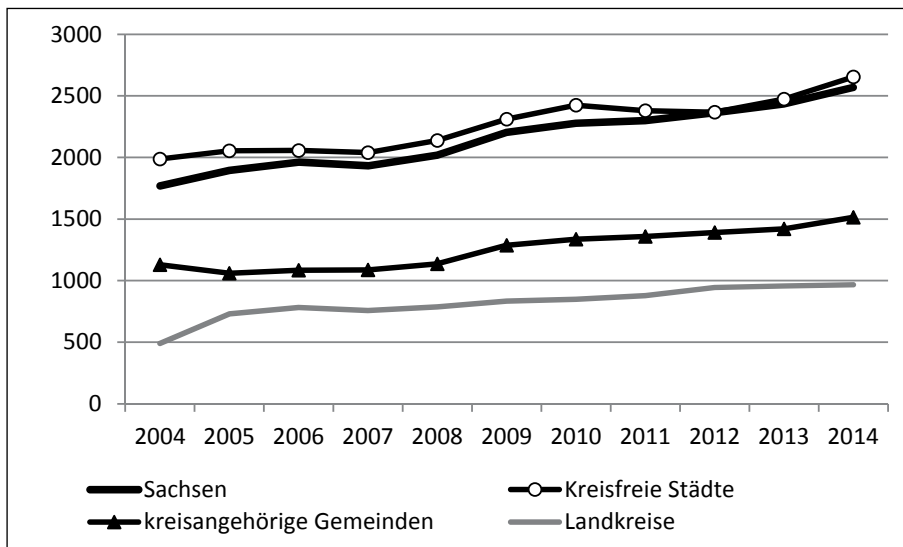
Abbildung 35: Vergleich der Bereinigten Ausgaben 2014 zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

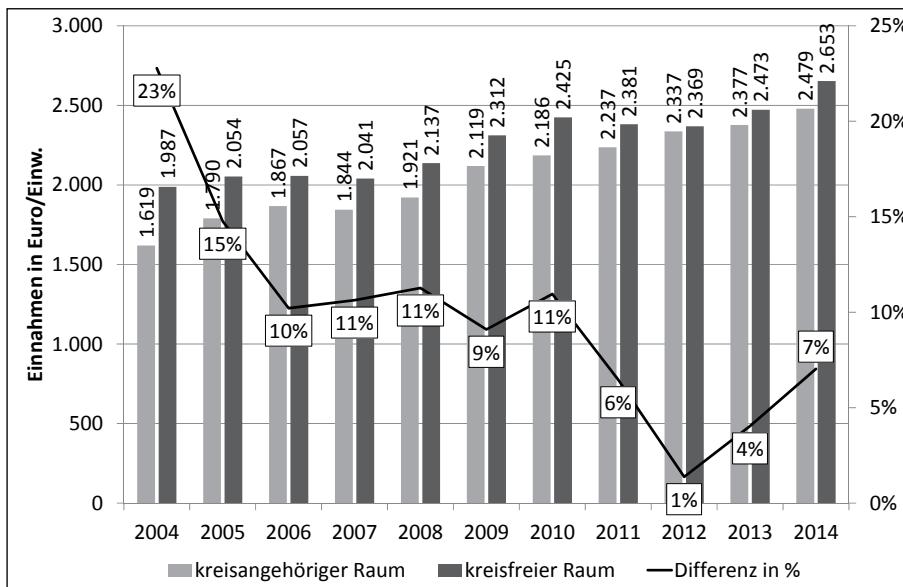
der demografischen Entwicklung und des absehbaren Auslaufens der Solidarpaktmittel durchaus begrüßenswert, wenn die Standards der öffentlichen Leistungserbringung nicht kurzfristig am wünschenswerten Maximum orientiert werden. Letztlich haben sich die sächsischen Kommunen durch ihre Haushaltspolitik Spielräume für die Zukunft erarbeitet, die angesichts aktueller Herausforderungen auch wichtig sind. Andererseits ist nach den Erkenntnissen der Rechtsaufsichtsbehörden seit 2013 zu beobachten, dass aufgrund der liquiditätsorientierten Übergangsregelung für den Haushaltsausgleich (§ 131 Abs. 6 SächsGemO) einige Kommunen dazu übergegangen sind, ihre aus Überschüssen der Vorjahre gebildete Liquidität abzubauen, ohne eine mittel- bis langfristig ausgewogene Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben hinreichend zu würdigen. Eine neue Haushaltsausgleichsregelung ab 2017 wird dies berücksichtigen und

Abbildung 36: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 37: Bereinigte Ausgaben im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2004–2014



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

den dauerhaften Haushaltsausgleich als Anforderung auch für die Finanzplanung formulieren müssen.

Diese Feststellung gilt gleichsam für die anderen ostdeutschen Flächenländer. Auch hier ist erkennbar, dass die Ausgabenentwicklung gegenüber dem Bundestrend deutlich gedrosselt wurde und sie sich dem Pfad der Kommunen in den westdeutschen Vergleichsländern annähert. Während in vielen westdeutschen Kommunen nach der Bewältigung der Wirtschaftskrise 2009 eine weitere Ausweitung vieler Ausgabepositionen erkennbar war, gingen die ostdeutschen Kommunen sehr viel rigider mit ihrer Ausgabenentwicklung um.

Im Niveauevergleich 2014 ist die Ausgabenhöhe der sächsischen Kommunen in der Abbildung 35 dargestellt. Es zeigt sich, dass lediglich 92 % des bundesdurchschnittlichen Ausgabenve-

reicht werden. Auch die übrigen ostdeutschen Kommunen geben nur 92 % des Bundesdurchschnitts aus. Insofern korrespondiert die unterdurchschnittliche Einnahmeposition mit einem unterdurchschnittlichen Ausgabeverhalten – trotz der Weiterleitung der Solidapaktmittel und einer Vielzahl von (meist investiven) Sonderförderungen für die ostdeutschen Kommunen.

Die Analyse der Unterschiede zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum innerhalb Sachsens zeigt eine gleichmäßige Entwicklung der Kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden. Die Landkreise hatten 2005 durch die veränderte Sozialgesetzgebung einen Ausgabensprung, seitdem wuchsen die Ausgaben aber im Wesentlichen ebenfalls gleichmäßig. Wie bei den Einnahmen ist auch hier ein etwas höheres Niveau der Kreisfreien Städte (2014: 2.653 Euro/Einw.) gegenüber dem kreisangehörigen Raum erkennbar (2014 zusammen: 2.479 Euro/Einw.). Die Ausgabendifferenz pro Einwohner zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum beträgt damit 2014 geringe 7%.

Noch zu Beginn des Beobachtungszeitraums hatten die Kreisfreien Städte etwa ein Viertel höhere Bereinigte Ausgaben als kreisangehörige Gemeinden und Landkreise zusammen. Dieses höhere Ausgabeniveau der Kreisfreien Städte hat sich aus den genannten Gründen schubweise vor allem 2005 und 2009 verringert. 2011 und 2012 war eine Stagnation der Ausgabentwicklung der drei Kreisfreien Städte maßgeblich.

Auch aus der Perspektive der Ausgaben-seite sind die Strukturen in Sachsen deutlich anders als im Bundesdurchschnitt, wo die Kreisfreien Städte gesamthaft

rund 30 % mehr Ausgaben tätigen als der kreisangehörige Raum. Auch hinsichtlich des Ausgabeverhaltens lässt sich demnach keinesfalls eine Entkopplung der drei Kreisfreien Städte vom kreisangehörigen Raum nachweisen.

Bei den Bereinigten Ausgaben zeigen sich im kreisangehörigen Raum ähnliche Muster der Verteilung zwischen den Größenklassen wie bei den Bereinigten Einnahmen. Auch ausgabeseitig haben die größeren Einheiten, vornehmlich die Großen Kreisstädte, ein höheres Ausgabeniveau, das rund 25-30 % über dem der kleinsten Gemeindegrößenklasse liegt. Der leicht U-förmige Verlauf im unteren Bereich ist auf etwas höhere Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern für Infrastruktur und die ausgelagerte Leistungserstellung zurückzuführen.

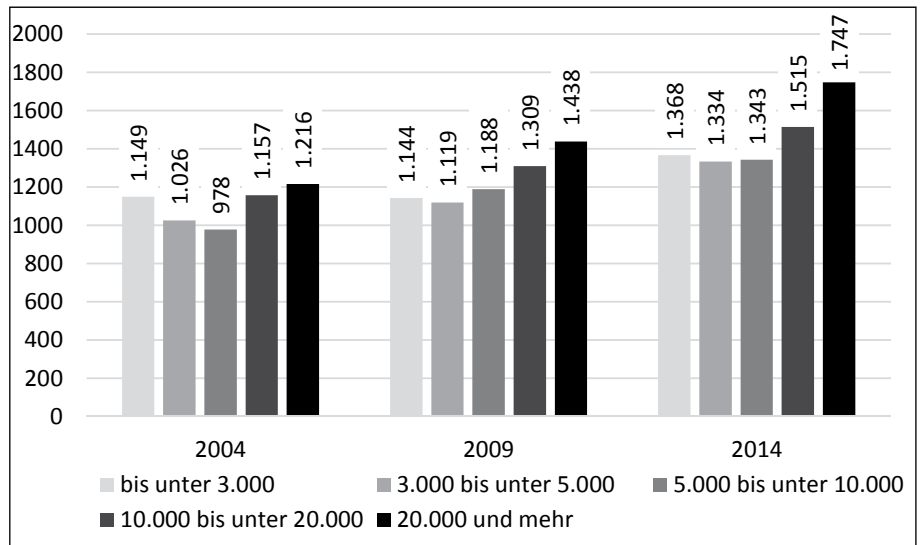
4 Struktur der Einnahmen und Ausgaben

Die hier dargestellte Untergliederung ist stärker detailliert als in anderen Publikationen zum Thema Kommunalfinanzen und unterscheidet sich daher teilweise in den Aggregaten. Sie entspricht der Strukturierung, die in den nachfolgenden Abschnitten zur tieferen Analyse verwendet wird.

Auf der Einnahmeseite spielen für die sächsischen Kommunen die Steuereinnahmen und die Allgemeinen Zuweisungen mit jeweils reichlich einem Viertel die wichtigsten Rollen. Gemeinsam machen sie als „Allgemeine Deckungsmittel“ rund die Hälfte aller Bereinigten Einnahmen aus. Weitere Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende und investive Zwecke sowie Soziale Leistungen (in der Regel zweckgebunden) machen ein weiteres knappes Drittel (30 %) 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 machten im Jahr 2014 rund 56 % des gesamten Einnahmenvolumens aus, während es im Bundesdurchschnitt nur 41 % waren. Die Möglichkeiten, ihre Ausgaben durch eigene Einnahmen zu finanzieren, sind in Sachsen besonders durch die ausgeprägte relative Steuereinnahmeschwäche limitiert. Die Steuereinnahmen tragen in den westdeutschen Kommunen deutlich stärker zur Summe der Bereinigten Einnahmen bei.

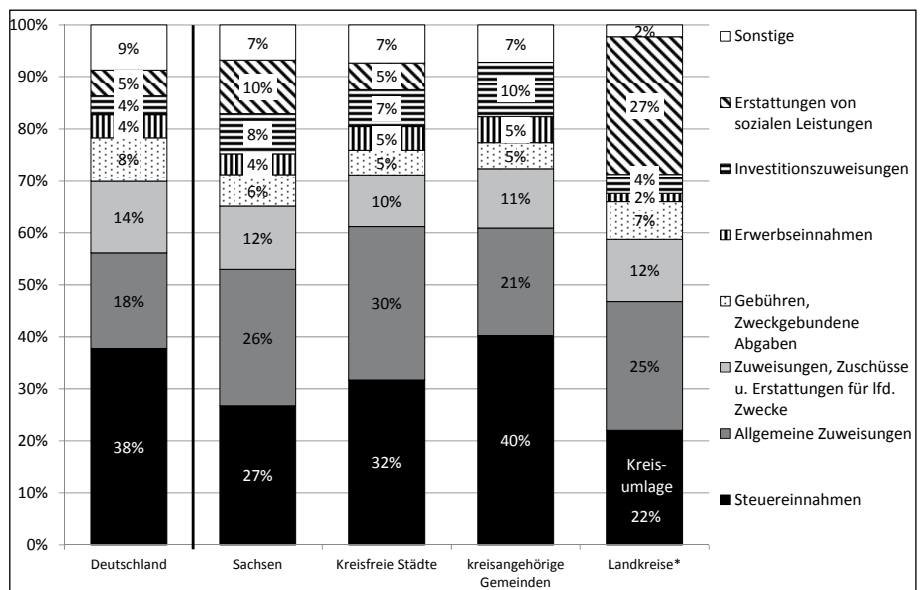
Ein Vergleich zwischen den kommunalen Gruppen im Freistaat zeigt den unterschiedlichen Beitrag der Steuereinnahmen bei den Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. Bei Letzteren stammen mehr als 40 % der Einnahmen aus Steuern, während es bei den Kreisfreien Städten 8 Prozentpunkte weniger sind. Dies erklärt sich nicht durch eine geringere Steuerstärke des kreisfreien Raumes, sondern durch einen umfangreicheren Aufgabenbestand und damit korrespondierenden höheren zweckgebundenen Einnahmen aus Zuweisungen, insbesondere für Soziale Leistungen und Investitionen. Die Landkreise verfügen nicht über eigene Steuereinnahmen,²¹⁵ sondern

Abbildung 38: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 39: Struktur der Bereinigten Einnahmen 2014



* für Landkreise: Bereinigte Einnahmen zzgl. Zahlungen von gleicher Ebene (siehe Fußnote 69).

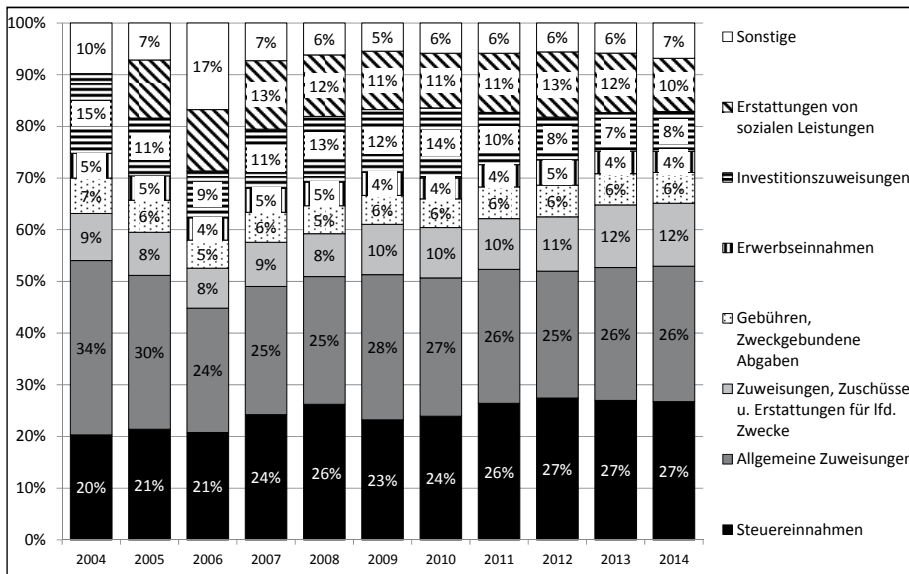
Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

finanzieren sich aus der Kreisumlage, die rund ein Fünftel der Einnahmen ausmacht.²¹⁶ Über ein Drittel wird durch Zuweisungen und Erstattungen finanziert, Erstattungen von sozialen Leistungen vom Bund und vom Land machen ein reichliches Viertel der Kreiseinnahmen aus.

216 Für die Landkreise wurde nicht mit den Bereinigten Einnahmen gerechnet, da hier Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt werden – insbesondere die Kreisumlage. Eine Gegenüberstellung der Bereinigten Einnahmen der Landkreise würde zu verzerrten Ergebnissen führen. Daher wurden zu den Bereinigten Einnahmen der Landkreise die Zahlungen von gleicher Ebene addiert und somit die Kreisumlage erfasst.

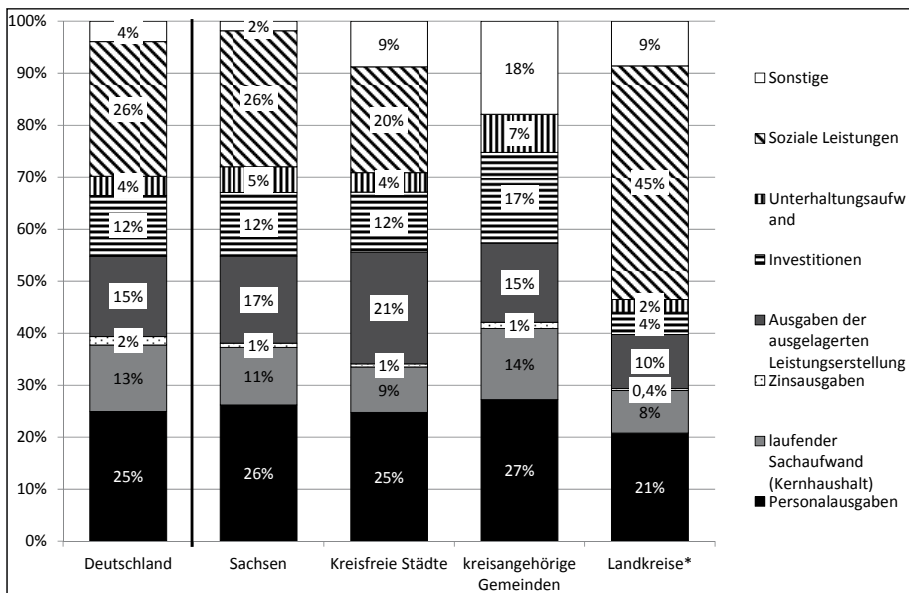
215 Mit Ausnahme der Jagdsteuer. Diese wird in Sachsen allerdings nicht erhoben.

Abbildung 40: Struktur der Bereinigten Einnahmen in Sachsen 2004–2014



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

Abbildung 41: Struktur der Bereinigten Ausgaben 2014



* für Landkreise: Bereinigte Ausgaben zzgl. Zahlungen von gleicher Ebene (siehe Fußnote 74).

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

Im Zeitverlauf seit 2004 wird die gestiegene Bedeutung der Steuereinnahmen deutlich. Die Steuerquote stieg von 20 % auf zuletzt 27 %, allerdings mit einer Unterbrechung durch die Finanz- und Wirtschaftskrise und am aktuellen Rand stagnierend. Gleichmaßen ging die Quote der allgemeinen Zuweisungen von 34 % auf 26 % zurück, allerdings auch hier mit einer Stagnation am aktuellen Rand. Gesamthaft stiegen diese beiden als „Allgemeine Deckungsmittel“ zusammengefassten Positionen nie über 52 % der Bereinigten Gesamteinnahmen hinaus. Die weiteren Positionen bewegten sich im Wesentlichen mit stabilen Anteilen. Gebühren und ähnliche zweckgebundene Einnahmen verloren geringfügig an Bedeutung, auch die Investitionszuweisungen gingen tendenziell zurück. Seit

2005 prägen auch die Erstattungen für Soziale Leistungen nach dem SGB II (v. a. Kosten der Unterkunft) das Bild. Die einmalig hohen sonstigen Einnahmen 2006 sind dem Verkauf der WObA Dresden und dem in diesem Zusammenhang geflossenen Veräußerungserlös zuzurechnen. Bemerkenswert ist die Zunahme der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke. Hierbei handelt es sich um Zuwendungen an die Kommunen, welche außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs und mit einer Zweckbindung fließen. Auffällig ist, dass seit 2004 die Quote der eigenen Einnahmen²¹⁷ langsam aber stetig steigt (von 33 % auf 38 %), während die Zuweisungsquote²¹⁸ spiegelbildlich dazu langsam sinkt (von 58 % auf 56 %).

Auf der Ausgabenseite ähneln sich die Strukturen auf den ersten Blick mehr als auf der Einnahmeseite. Die Personalausgaben stehen für jeweils ein Viertel der gesamten Bereinigten Ausgaben. Der laufende Sachaufwand sowie die Zuschüsse und Zuweisungen an ausgelagerte Leistungsbereiche (kommunale Unternehmen) machen gemeinsam ein weiteres reichliches Viertel aus, wobei der laufende Sachaufwand in Sachsen einen unterdurchschnittlichen Anteil aufweist. Auch die Sozialausgaben repräsentieren jeweils rund 25 %, hier sind aber deutliche strukturelle Unterschiede feststellbar, die im Abschnitt 8 näher untersucht werden.²¹⁹ Für die Sozialen Leistungen ist zu beachten, dass die Personal- und Sachausgaben für soziale Einrichtungen nicht unter dieser Position angegeben werden, sondern in den Personalausgaben enthalten sind.²²⁰ Die Sozialen Leistungen enthalten ausschließlich direkte Transferzahlungen an empfangsberechtigte Personen sowie Zuschüsse an Träger. Investitionen sind in der Gesamtschau der Ausgaben in Sachsen erstmals mit rund 12 % genauso bedeutend wie im Bundesdurchschnitt.

In den Jahren zuvor waren infolge der Investitionsförderung für die ostdeutschen Länder und Kommunen stets höhere Investitionsanteile als im Bundesdurchschnitt

Investitionsförderung für die ostdeutschen Länder und Kommunen stets höhere Investitionsanteile als im Bundesdurchschnitt

217 Steuereinnahmen, Gebühren und zweckgebundene Abgaben, Erwerbseinnahmen sowie zusätzlich Einnahmen der ausgelagerten Leistungserbringung.

218 Allgemeine Zuweisungen, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Erstattungen von Sozialen Leistungen sowie Investitionszuweisungen.

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

220 Einen vollständigen Einblick in die kommunalen Sozialausgaben einschließlich Personalaufwand, Sachaufwand und Investitionsausgaben kann nur die Jahresrechnungsstatistik bieten, die jedoch mit stärkerer Zeitverzögerung veröffentlicht wird und auf Bundesebene derzeit nur für das Jahr 2012 vorliegt.

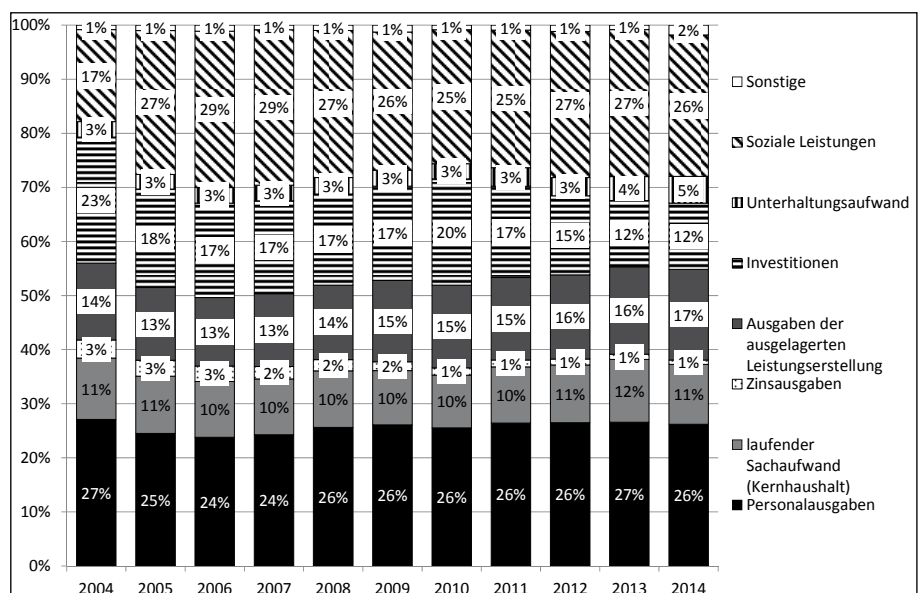
gemessen worden. Auf das erheblich gesunkene Investitionsvolumen wird im Kapitel III.7 eingegangen. Beim Erhaltungsaufwand für bereits bestehende Vermögensgegenstände sind nur geringfügige Unterschiede feststellbar. Der Anteil der Zinsausgaben ist insgesamt sehr gering, er fällt für die sächsischen Kommunen derzeit kaum ins Gewicht.

Innerhalb Sachsens ergeben sich erkennbare Unterschiede in den Ausgabenstrukturen, die mit dem unterschiedlichen Aufgabenbestand korrespondieren.²²¹ Hinsichtlich der Personalausgaben ist nur bei den Landkreisen, deren Ausgabenstruktur sehr von den Sozialausgaben geprägt ist, ein geringerer Anteil festzustellen. Kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden unterscheiden sich im laufenden Sachaufwand und den Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung. Das höhere Niveau der Ausgaben im Kernhaushalt (Sachaufwand und Personalausgaben) ist ein Zeichen für eine geringere Auslagerungsaktivität der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den Kreisfreien Städten. Investitionen haben in den Haushalten der kreisangehörigen Gemeinden einen um 50 % höheren Anteil als in den Kreisfreien Städten. Dies ist zum einen Ausdruck eines höheren Pro-Kopf-Investitionsvolumens und zum anderen dem Umstand geschuldet, dass die Kreisfreien Städte rund 20 % ihrer Ausgaben für Soziale Leistungen aufwenden. Diese werden im kreisangehörigen Raum von den Landkreisen getragen, die entsprechend eine Sozialleistungsquote von 45 % aufweisen. Nicht zuletzt ist auch ein Effekt der Doppik-Umstellung festzuhalten. Im Rahmen der konsequenteren Trennung von Sachaufwand und Investitionen im Rahmen der Infrastrukturerhaltung wird in den umgestellten Kommunen tendenziell zu Gunsten des Sachaufwands und zu Lasten der Investitionen zugeordnet (Siehe dazu auch Abschnitt III.7.).

Auch diese Untergliederung unterscheidet sich teilweise von der in anderen Publikationen zum Thema Kommunalfinanz. Dort werden zumeist die Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung nicht separat ausgewiesen, sondern in den „sonstigen Ausgaben“ gruppiert. Der Unterhaltungsaufwand wird üblicherweise dem laufenden Sachaufwand zugerechnet, während im Gemeindefinanzbericht Sachsen investive Bereiche stärker abgegrenzt werden. Letztlich entspricht die bereits in den vergangenen Ausgaben vorgenommene Abgrenzung inhaltlich schon den aktuellen Erfordernissen der Doppik. Die hier dargestellte detailliertere Strukturierung ist demgegenüber aussagekräftiger und wird in den nachfolgenden Abschnitten zur tieferen Analyse verwendet.

221 Für die Landkreise wurde nicht mit den Bereinigten Ausgaben gerechnet, da hier Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt werden – insbesondere Ausgaben, die aus der Kreisumlage finanziert werden. Eine Gegenüberstellung der Bereinigten Einnahmen der Landkreise würde zu verzerrten Ergebnissen führen. Aus den Einzelausgaben ergibt sich rechnerisch eine Summe von über 100 %. Daher wurden zu den Bereinigten Einnahmen der Landkreise die Zahlungen von gleicher Ebene addiert und somit auch die aus der Kreisumlage finanzierten Ausgaben erfasst.

Abbildung 42: Struktur der Bereinigten Ausgaben in Sachsen 2004–2014



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

Im Zeitverlauf von 2004 bis 2014 ist auffällig, wie ab 2005 im Zuge der Reform des SGB II die Sozialen Leistungen einen Bedeutungssprung in den kommunalen Haushalten Sachsens erfahren haben. Demgegenüber wurden andere Ausgabearten rechnerisch verdrängt, wobei auch die hierzu korrespondierenden Einnahmen in die Gesamtbewertung einfließen müssen. Die Sozialleistungsquote hat sich seither leicht verringert, 2012 aber wieder erhöht und stagniert seitdem. Die Personalausgabenquote wurde durch diesen Einmaleffekt 2005 abgesenkt, steigt seitdem aber wieder leicht. Der Anteil, der für ausgelagerte Bereiche aufgewendet wird, steigt seit 2005 stetig an. Dies ist ein Ausdruck einer fortgesetzten und sich weiter entwickelnden Auslagerung des kommunalen Handelns aus den Kernhaushalten. Insgesamt rückläufig ist hingegen die Investitionsquote, die 2004 noch bei 23 % der Bereinigten Gesamtausgaben lag, 2014 aber nur noch 12 % erreichte. Gemeinsam mit dem Unterhaltungsaufwand, der ebenfalls einen vermögenserhaltenden Charakter hat, aber aus inhaltlichen Gründen separat behandelt wird, wurden zuletzt 17 % erreicht, während es 2004 noch 26 % waren. Kaum mehr wahrnehmbar ist dagegen der Anteil der Zinszahlungen, deren Gewicht sich seit 2004 um drei Viertel vermindert hat.

5 Allgemeine Deckungsmittel

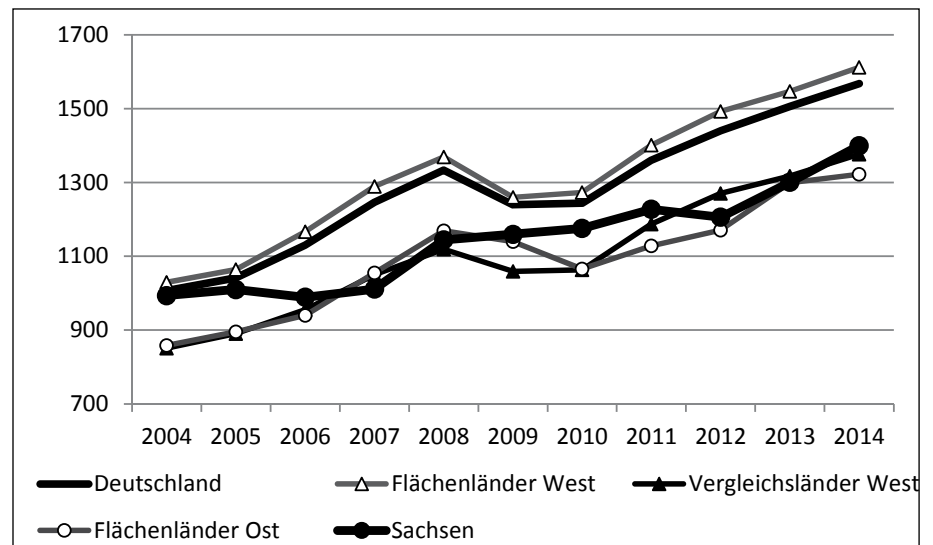
Die Allgemeinen Deckungsmittel setzen sich zusammen aus den Steuereinnahmen, den allgemeinen Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich und den sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land.²²² Sie sollen Ausgaben finanzieren, denen keine kostendeckende Nutzerfinanzierung durch Entgelte, Gebühren oder Beiträge bzw. zweckgebundene Zuweisungen und Erstattungen gegenüberstehen. Die Allgemeinen Deckungsmittel

222 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.

machen rund die Hälfte der Bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunen aus. Die Gegenüberstellung der Ergebnisse für Sachsen und die Vergleichsgruppen in Abbildung 43 offenbart bundesweit einen allgemein wachsenden Trend im Beobachtungszeitraum, der jedoch durch konjunkturelle Effekte und in den Jahren 2009 und 2010 besonders stark durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, insbesondere verursacht durch schwankende Steuereinnahmen, geprägt war.

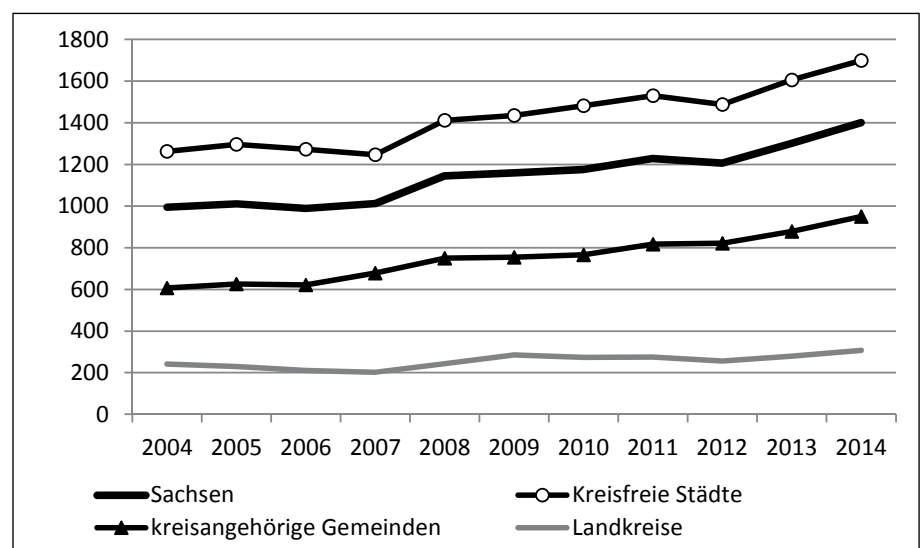
In Sachsen zeigt sich eine erstaunliche Abweichung von den bundesweiten Trends. Der Aufschwung bis 2007 hatte sich auf der Einnahmeseite nicht niedergeschlagen. Auch 2009 und 2010 mussten keine Rückgänge verkräftet werden. Der Hintergrund hierfür ist die Ausgestaltung des sächsischen Kommunalen Finanzausgleichs und der Dotierung gemäß dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz.²²³ In der Phase 2004-2007 wurden die steigenden Steuereinnahmen durch rückläufige Zuweisungen kompensiert. 2009 und 2010 wuchsen die Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen gegen den Trend, da Einnahmen aus dem Mehrbelastungsausgleich für die Verwaltungsreform hinzukamen (rund 43 Euro/Einw.) während gleichzeitig das kommunale Vorsorgevermögen aus dem Kommunalen Finanzausgleich gebildet wurde. Im dargestellten Zeitraum zeigt sich der glättende Effekt auf die Einnahmenseite, der durch das Zusammenspiel des vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes mit der Bildung und Auflösung von konjunkturell begründeten Vorsorgevermögen erreicht wurde. Im Jahr 2014 wurde ein Stand von 1.400 Euro/Einw. erreicht, was einer Steigerung von 7,6 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Der vergleichsweise starke Anstieg ist dabei insbesondere ein Ergebnis der Zuweisung eines Vorsorgevermögens von 307,3 Mio. Euro (bzw. 44,6 Mio. Euro 2013). Dies wird in den Allgemeinen Deckungsmitteln erfasst,²²⁴ obwohl sie für Ausgaben 2014 nicht unmittelbar zur Verfügung standen, sondern erst einmal gesperrt wurden (siehe unten Abschnitt III.5.2). Sie stehen zwar ohne Zweckbindung für Ausgaben zur Verfügung, aber erst ab 2015. Die Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen entwickelten sich 2014 weniger dynamisch.

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



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 44: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw.



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

Damit befinden sich die sächsischen Kommunen nur unwesentlich oberhalb des Niveaus der finanzschwachen Vergleichsländer West (1.1.376 Euro/Einw.) und liegen oberhalb der durchschnittlichen Ausstattung der übrigen ostdeutschen Kommunen (1.322 Euro/Einw.) Seit 2006 wird somit beständig ein bundesweit unterdurchschnittliches Niveau erreicht. Ohne den Sondereffekt des zugewiesenen Vorsorgevermögens hätte sich das sächsische Niveau in etwa auf dem Niveau der übrigen ostdeutschen Flächenländer befunden.

Zwischen den Kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen lassen sich ebenfalls Entwicklungsunterschiede feststellen (Abbildung 44). Gut zu erkennen sind die Niveauunterschiede zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum, die auch aus der Tabelle 2: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw. entnommen werden können. In der Summe standen den Kreisfreien Städten rund 35 % mehr

223 Siehe Glossar → Gleichmäßigkeitsgrundsatz, ausführlich in Lenk/Hesse (2011).

224 Die Mittel werden laut der Tabellen im Anhang der VwV Gliederung und Gruppierung in der Gruppierungsnummer 061 gebucht und gehen daher auch in die Allgemeinen Deckungsmittel ein.

Tabelle 2: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw.

	2004	2009	2013	2014	2014 BRD=100	2014/ 2013	2014/ 2004
Deutschland	1.007	1.240	1.506	1.568	100,0 %	4,1 %	55,7 %
Flächenländer West	1.029	1.259	1.547	1.612	102,8 %	4,2 %	56,6 %
Vergleichsländer West	851	1.059	1.317	1.376	87,8 %	4,5 %	61,8 %
Flächenländer Ost	858	1.140	1.299	1.322	84,3 %	1,7 %	54,1 %
Sachsen	994	1.160	1.301	1.400	89,3 %	7,6 %	40,9 %
Kreisfreie Städte	1.263	1.435	1.605	1.699	108,4 %	5,9 %	34,6 %
kreisang. Gemeinden	607	754	879	949	60,5 %	8,0 %	56,3 %
Landkreise	242	286	279	307	19,6 %	9,9 %	26,8 %
	<i>2004</i>	<i>2009</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>		<i>2014/13</i>	<i>2014/09</i>
kaG abzgl. Kreisumlage	464	549	621	678	–	9,2 %	23,4 %
Landkr. zzgl. Kreisumlage	385	490	537	578	–	7,7 %	18,1 %

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

Allgemeine Deckungsmittel pro Kopf zur Verfügung als den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen auf der anderen Seite. Zum einen liegt das an umfangreicheren Steuereinnahmen der Kreisfreien Städte als zentrale Orte mit größerer Bedeutung für Gewerbeansiedlungen und an ihrer Stellung im Kommunalen Finanzausgleich mit einem horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG II), der den Niveauunterschied größtenteils zementiert (siehe unten).²²⁵ 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. 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 44 den Anschein hat.²²⁶

Innerhalb Sachsens haben sich die Allgemeinen Deckungsmittel im kreisangehörigen Raum seit 2004 besser entwickelt (zusammen +48 %) als im kreisfreien Raum (+35 %). Dadurch ist der relative Abstand der Ausstattung mit Allgemeinen Deckungsmitteln zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum pro Kopf von 49 % (2004) auf die bereits genannten 35 % (2014) gesunken.²²⁷ Dies ist Ergebnis eines Zusammenspiels einer stärkeren Steuerkraftentwicklung im kreisangehörigen Raum und gleichzeitig eines größeren Wachstums der sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land infolge der Verwaltungsreform (siehe Abschnitt 5.2). Innerhalb des kreisangehörigen Raumes spielt die Kreisumlage eine entscheidende Rolle für die Finanzausstattung. Zieht man für die kreisangehörigen Gemeinden die Kreisumlage von den Allgemeinen Deckungsmitteln ab und rechnet man sie den Allgemeinen Deckungsmitteln der Landkreise hinzu, erhält man einen genaueren Einblick in die zur Verfügung stehenden Finanzmassen (siehe letzte

beide Zeilen in Tabelle 2: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw.). Die kreisangehörigen Gemeinden haben zwar auch nach dieser Darstellung mehr Deckungsmittel zur Verfügung als die Landkreise, der Abstand ist aber erheblich reduziert. Auch die Entwicklungsdynamik zeigt sich anders. Unter Berücksichtigung der Kreisumlage haben sich die Deckungsmittel der kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2014 stärker erhöht als die der Landkreise. Wenn die Dynamik seit Umsetzung der Funktional- und Kreisgebietsreform betrachtet wird (2009-2014),²²⁸ ist erkennbar, dass auch in dieser Zeitspanne die kreisangehörigen Gemeinden ihre Deckungsmittel stärker steigern konnten als die Landkreise. Die Landkreise konnten ihrerseits Mehreinnahmen bei den Erstattungen für Soziale Leistungen verbuchen.

Wird nach Größenklassen der Gemeinden differenziert, so fällt auf, dass die einwohnerstärkeren Gemeinden pro Kopf über eine umfangreichere Ausstattung mit Allgemeinen Deckungsmitteln verfügen. Die relativen Abstände zwischen den Größenklassen sind über den Zeitraum hinweg praktisch konstant geblieben. In allen betrachteten Jahren verfügt die Gruppe mit mehr als 20.000 Einwohnern um rund 50 % mehr Allgemeine Deckungsmittel als die Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern. Die Abstände dazwischen differieren nur wenig. Wie noch gezeigt wird, sind die größten induzierten Unterschiede zum einen Ausdruck einer größeren Steuerkraft der einwohnerstärkeren Städte und Gemeinden. Stärker als dies wirkt sich jedoch der Kommunale Finanzausgleich aus, in dessen Rahmen durch die Einwohnerveredelung die Schlüsselzuweisungen stärker in größere Einheiten konzentriert werden.

Abbildung 46 zeigt die Zusammensetzung der Allgemeinen Deckungsmittel in den Jahren 2004 und 2014 im bundesweiten Vergleich. Im Ausgangsjahr betrug der Anteil der Zuweisungen bundesweit durchschnittlich 34 %, wobei die ostdeutschen Flächenländer und auch Sachsen einen fast doppelt so hohen Anteil (62 %) aufwiesen. Das weit unterdurchschnittliche Steuereinnahmenniveau wurde zu einem großen Teil durch einen Mehreinsatz an Zuweisungen ausgeglichen. Die Daten des Jahres 2014 zeigen, dass die Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen noch immer sehr viel höher ist

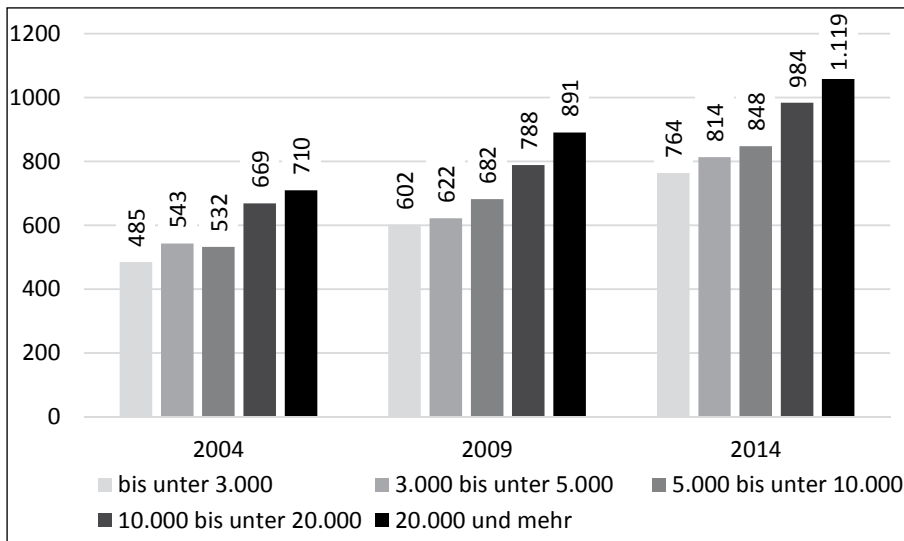
225 Der gleichmäßige Abstand der Finanzkraft zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum wird durch die sonstigen allgemeinen Zuweisungen durchbrochen.

226 Die Zuweisungen der Gemeinden an die Landkreise haben sich zwischen 2004 und 2014 fast verdoppelt, vgl. Abschnitt III.8.7.

227 Damit entspricht das inhaltlich fast deckungsgleiche Finanzkraftverhältnis zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum nicht den ca. 1:1,5, die im horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz für die Verteilung der Schlüsselmassen relevant sind.

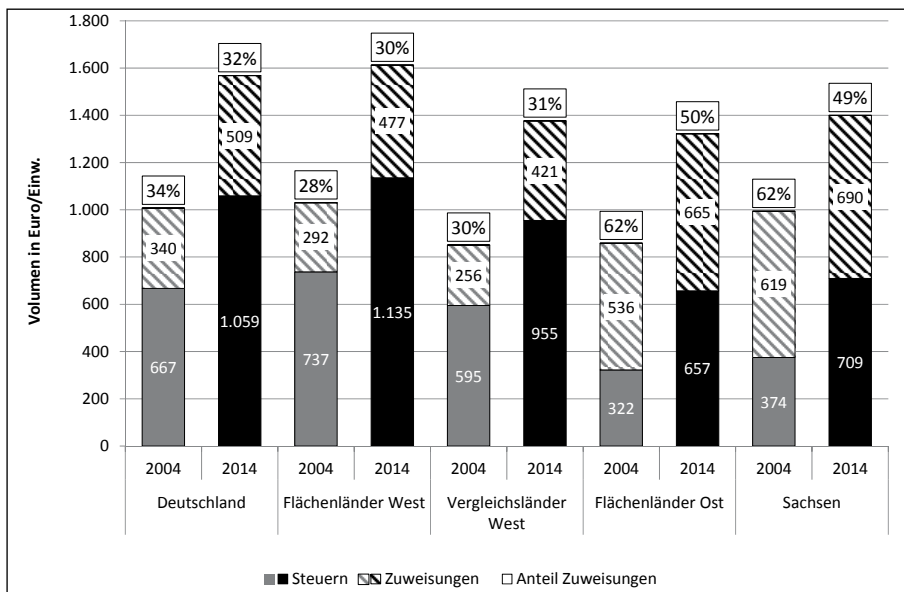
228 Ein Vergleich mit 2004 erscheint für die hier verfolgte Darstellung eher ungeeignet, da die Kreisumlage der wichtigste Transmissionsriemen der Kreisgebietsreform auf die Ebene der kreisangehörigen Gemeinden ist. Stellt man ihn dennoch an, so ergibt sich für die kreisangehörigen Gemeinden ein Zuwachs von +46,1 % gegenüber +50,1 % für die Landkreise.

Abbildung 45: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 46: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel 2004 und 2014 im Vergleich



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

als in denen Westdeutschlands. Knapp die Hälfte der Allgemeinen Deckungsmittel stammt aus allgemeinen Zuweisungen, während es in den Flächenländern West und selbst den finanzschwachen Ländern West nur rund ein Drittel ist. Zwar hat sich der Anteil seit 2004 verringert und die Steuereinnahmen spielen heute eine wichtigere Rolle in der Gesamtfinanzausstattung der sächsischen Kommunen, die Unterschiede sind aber nach wie vor augenfällig. Dies ist umso beunruhigender, als die kommunalen Finanzausgleichssysteme infolge der Solidarpaktabschmelzung unter einem verstärkten Druck stehen. Die hinreichende Ausstattung der Kommunen mit allgemeinen Zuweisungen muss demnach eines der ersten Ziele der Kommunal- aber auch der Landespolitik sein.

Bemerkenswert ist, dass in Sachsen seit 2011 ein Anteil der Steuereinnahmen an den Allgemeinen Deckungsmitteln von über 50 % berechnet werden konnte (davor erstmalig bereits 2008). Wie noch gezeigt wird, hängt dies mit der Steigerung der Steuereinnahmen bei Stagnation der Zuweisungen zusammen. Im Berichtsjahr 2014 stammen 51 % der Allgemeinen Deckungsmittel der sächsischen Kommunen aus Steuereinnahmen.

Die Ursache für die beschriebene besondere Entwicklung in Sachsen liegt in der Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel begründet. Die nachfolgende Abbildung 47 zeichnet die Struktur im Freistaat seit dem Jahr 2004 nach. In der konjunkturellen Aufschwungphase 2005 bis 2008 wuchsen die Steuereinnahmen stärker als vorher an, die Zuweisungen gingen demgegenüber zurück. Dies ist vor allem auf die Wirkung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Sächsischen Kommunalen Finanzausgleich (KFA) sowie Abrechnungsbeträge aus Vorjahren zurückzuführen. 2009 und 2010 wurde der Einbruch der Steuereinnahmen durch Schlüsselzuweisungen kompensiert. In den Jahren 2011 und 2012 sank die FAG-Masse ab, während die Steuereinnahmen wuchsen. Am aktuellen Rand stagnieren die Schlüsselzuweisungen nach einem starken Anstieg 2013. Die Steuereinnahmen haben sich dagegen stetig positiv entwickelt. 2014 ist es dann die Zuweisung des Vorsorgevermögens, welche erfasst als „sonstige allgemeine Zuweisung“ den Zuwachs prägt, wie Abbildung 47 eindrucksvoll zeigt. Damit basiert die dargestellte Position der sächsischen Kommunen nicht wie bisweilen interpretiert auf der außerordentlichen Steuerstärke im Freistaat, sondern auf der skizzierten Zuweisungsentwicklung. Insgesamt konnte durch die Zuweisungspolitik, insbesondere die Verwendung der Abrechnungsbeträge

und im direkten Zusammenhang damit dem Aufbau und der Auflösung des Vorsorgevermögens im KFA von 2008 bis 2012 eine Stabilisierung der Allgemeinen Deckungsmittel auf einem Niveau von rund 1.100-1.200 Euro/Einw. erreicht werden, bevor 2013 und 2014 diese Marke nach oben durchbrochen werden konnte.

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.

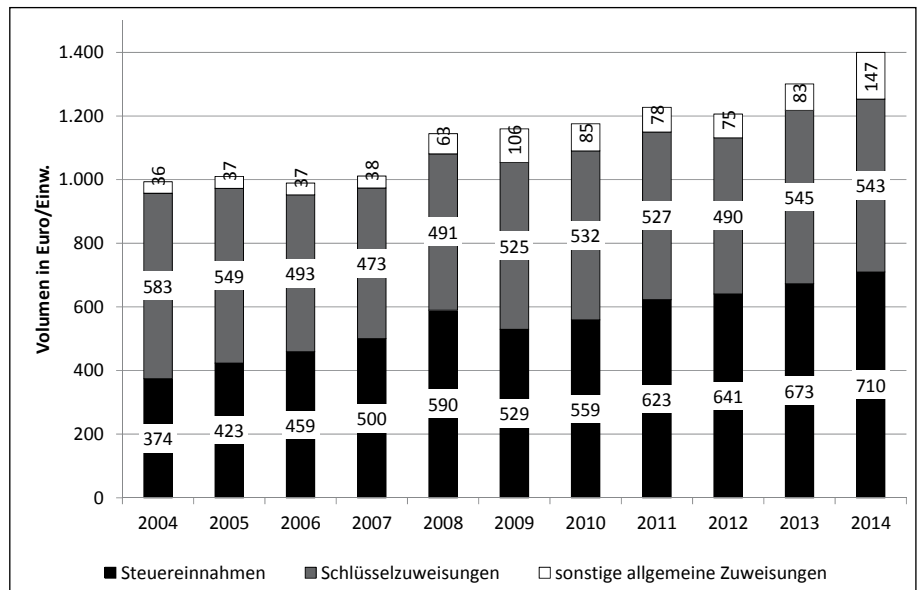
5.1 Steuern

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 seit dem Jahr 2004 deutlich positiv entwickelt – mit einer krisenbedingten Ausnahme 2009, als das kommunale Steueraufkommen bundesweit um 11 % (Sachsen: 10 %) zurückging (Abbildung 48). Ab 2010 wuchs das Steueraufkommen dann wieder an, um bereits 2011 das Vorkrisenniveau wieder zu übertreffen. Im Jahr 2013 wuchsen die Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen um 5,5 % gegenüber dem Vorjahr, im Jahr 2014 um weitere 5,0 %, sodass ein Niveau von 709 Euro/Einw. erreicht wurde. Auch in den ostdeutschen Kommunen außerhalb Sachsens konnten die Steuereinnahmen in den beiden Jahren stärker gesteigert werden als im Bundesdurchschnitt, der jeweils 3,1 % betrug. Insgesamt festigte sich aber der Vorsprung Sachsens gegenüber dem Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer (657 Euro/Einw.) mit rund 53 Euro/Einw. oder 8 %.

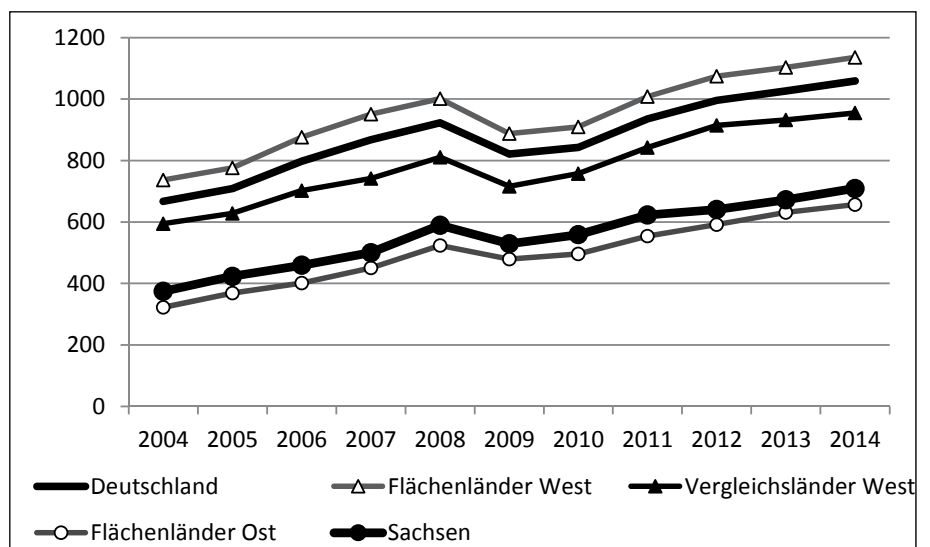
Obwohl die Abbildung eine gleichmäßige Entwicklung in allen Vergleichsräumen nahe legt, bestehen erhebliche Unterschiede nicht nur im Niveau dieser insgesamt wichtigsten kommunalen Einnahmequelle. Das Steueraufkommen der sächsischen Kommunen beträgt aktuell nur rund 67 % des Bundesdurchschnitts. Auch im Vergleich zu den finanzschwachen Ländern West, die 90 % erreichen, beträgt der Abstand rund 245 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 2004 ist das kommunale Gesamteueraufkommen in Deutschland bis 2014 um insgesamt 59 % gewachsen, in den ostdeutschen Flächenländern (ohne Sachsen) um durchschnittlich 104 %, in Sachsen um 90 %. 2004 hatten die sächsischen Städte und Gemeinden noch lediglich 56 % der bundesdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuereinnahmen zur Verfügung, die anderen ostdeutschen Flächenländer gar nur 48 %. Die Daten zeigen, dass die Steuerbasis der ostdeutschen Kommunen

Abbildung 47: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen 2004–2014



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

Abbildung 48: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw.

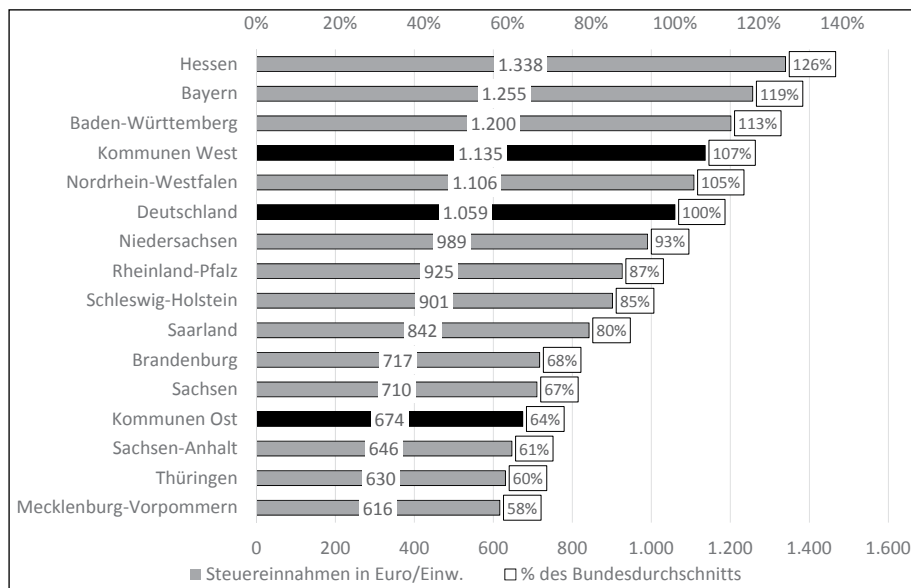


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

im Allgemeinen noch immer deutlich schwächer ist als in Westdeutschland.

Interessant ist das massive Gefälle der kommunalen Steuerkraft zwischen den Ländern. Die Kommunen in Hessen haben im Durchschnitt mehr als doppelt so hohe Steuereinnahmen zur Verfügung als die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns (Abbildung 49). Die Differenzen in der Wirtschaftskraft setzen sich zudem überproportional in Steuerkraftdifferenzen um. Sachsen erreichte 2014 zwar 75 % der bundesdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung je Einwohner (siehe Abschnitt III.2.1) aber nur 67 % des durchschnittlichen kommunalen Steueraufkommens, während Hessen und Bayern zwar jeweils 115 % der bundesdurchschnittlichen Wirtschaftskraft aufwiesen, ihre kommunale Steuerbasis aber um 26 % bzw. 19 % über dem Durchschnitt lagen.

Abbildung 49: Kommunale Steuereinnahmen 2014 im Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Tabelle 3: Steuereinnahmen im Vergleich in Euro/Einw.

	2004	2013	2014	2014 BRD=100	2014/ 2013	2014/ 2004
Deutschland	667	1.026	1.059	100,0 %	3,1 %	58,7 %
Flächenländer West	737	1.103	1.135	107,3 %	2,9 %	54,0 %
Vergleichsländer West	595	932	955	90,2 %	2,5 %	60,5 %
Flächenländer Ost	322	632	657	62,0 %	4,0 %	103,9 %
Sachsen	374	673	709	67,0 %	5,5 %	89,5 %
Kreisfreie Städte	497	845	880	83,1 %	4,2 %	76,9 %
Kreisangehörige Gemeinden	309	592	628	59,3 %	6,1 %	103,5 %

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

Dies hat mehrere Ursachen. Zum einen hat die Hebesatzpolitik einen Einfluss, die jedoch nicht in einem direkten Zusammenhang zur Wirtschaftskraft steht. Ein Einflussfaktor ist die Progressivität der Einkommensteuer, des Weiteren ist es ein Ergebnis der Zerlegung der Gewerbesteuer nach Betriebsstätten. Standorte von Unternehmenszentralen mit umfangreichen Lohnsummen für Management- und Verwaltungstätigkeiten konzentrieren größere Anteile der unternehmerischen Gewerbesteuer auf den Unternehmenssitz als auf Standorte von Produktionsbetrieben bzw. Dienstleistungsstandorten ohne umfassende Führungsfunktionen. Dies erklärt die schwache Stellung der ostdeutschen Kommunen aber auch die relativ gute Position Nordrhein-Westfalens, das bei einer Wirtschaftskraft von 99 % des Bundesdurchschnitts 105 % der durchschnittlichen kommunalen Steuereinnahmen erreicht.

Eine oft gestellte Frage ist, ob die ostdeutschen Kommunen überhaupt in absehbarer Zeit einen Anschluss an die kommunale steuerliche Basis zumindest der wirtschaftsschwachen Westländer schaffen können. Diese Frage lässt sich relativ sicher mit „Nein“ beantworten. Ein sehr optimistisches Szenario stellt hierbei der Rückgriff auf die Wachstumsraten der vergangenen 10 Jahre dar. Die kommunalen Steuern sind in Sachsen von 2004-2014 durchschnittlich um 6,6 % gewachsen, während es in den

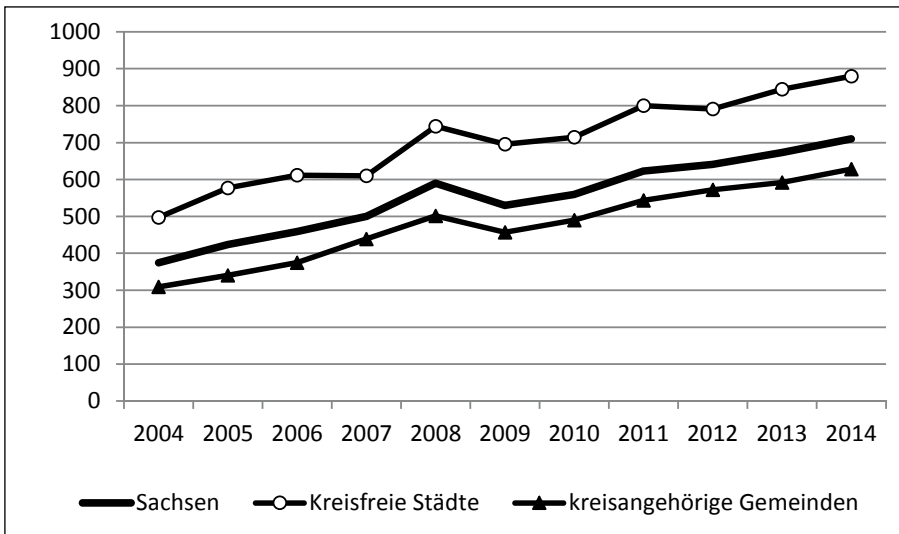
Kommunen der Vergleichsländer West 4,8 % und bundesweit 4,7 % waren. Eine Angleichung an das Niveau der Vergleichsländer West fände unter der Fortschreibung dieser Wachstumsraten im Jahr 2032 statt, der Bundesdurchschnitt wäre 2037 erreicht. Wird dagegen nur auf die Jahre 2011 bis 2014 als Stützzeitraum zurückgegriffen und somit das Auf und Ab in der Wirtschaftskrise ausgeklammert, so ist der Vorsprung des sächsischen Steuereinnahmewachstums auf marginale 0,1 % reduziert (4,4 % gegenüber 4,3 % in den westdeutschen Vergleichsländern bzw. 4,2 % bundesweit). Eine Angleichung ist unter diesen Voraussetzungen in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Bis 2020 könnten die sächsischen Kommunen unter diesen Voraussetzungen nur jeweils einen Prozentpunkt gegenüber den Vergleichsräumen aufholen.²²⁹

Die Abhängigkeit der Kommunen von anderen Finanzierungsquellen, darunter insbesondere von den Zuweisungen der Länder, wird also auch in Zukunft in Sachsen wie in den übrigen ostdeutschen Ländern hoch bleiben. Insofern ist der im politischen Verfahren gelegentliche geäußerte Verweis auf „Rekordsteuereinnahmen“ (insbesondere im Zusammenhang mit der Steuerschätzung) irreführend. Zum einen müssen die stetig wachsenden laufenden und investiven Ausgabebedarfe auch einnahmeseitig abgedeckt

werden, ohne in einem unzulässigen Ausmaß auf Kredite zurückzugreifen. Zum anderen sind wachsende Steuereinnahmen Folge des Wirtschaftswachstums. Insofern sollte bei einer wachsenden Volkswirtschaft jedes Jahr eine „Rekord-Wirtschaftsleistung“ erreicht werden, die auch mit „Rekord-Einnahmen“ der staatlichen Ebenen einhergeht. Aus den „Rekord-Einnahmen“ pauschal auf eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen (aber auch des Bundes und der Länder) zu schließen und daraus „Entlastungspotenziale“ generieren zu wollen, ist eine grob unzulässige Verkürzung und verkennt Umfang und Bedeutung kommunaler und staatlicher Aufgabenerfüllung. Zudem wird unterschätzt, dass die Wachstumsdynamiken in Deutschland nicht homogen verteilt sind und ein gesamthaftes Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen mit zunehmenden Divergenzen einhergehen kann.

229 Auch bei einer Trendberechnung auf der Basis der absoluten Pro-Kopf-Steuererinnahmen der Jahre 2004 bis 2014 mit einer linearen Trendfortschreibung ergibt sich kein grundsätzlich anderes Bild. Die Grundidee ist hierbei, dass die Steuereinnahmen mit einem konstanten Betrag je Einwohner weiter wachsen. Da dieser trendhaft berechnete Zuwachs in Sachsen mit rund 31 Euro jedoch kleiner war als in den Vergleichsländern West (34 Euro) oder im bundesweiten Vergleich (35 Euro), findet zwar eine weitere Konvergenz statt, ein Erreichen oder Überschreiten der beiden Vergleichswerte ist jedoch rechnerisch nicht möglich.

Abbildung 50: Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.

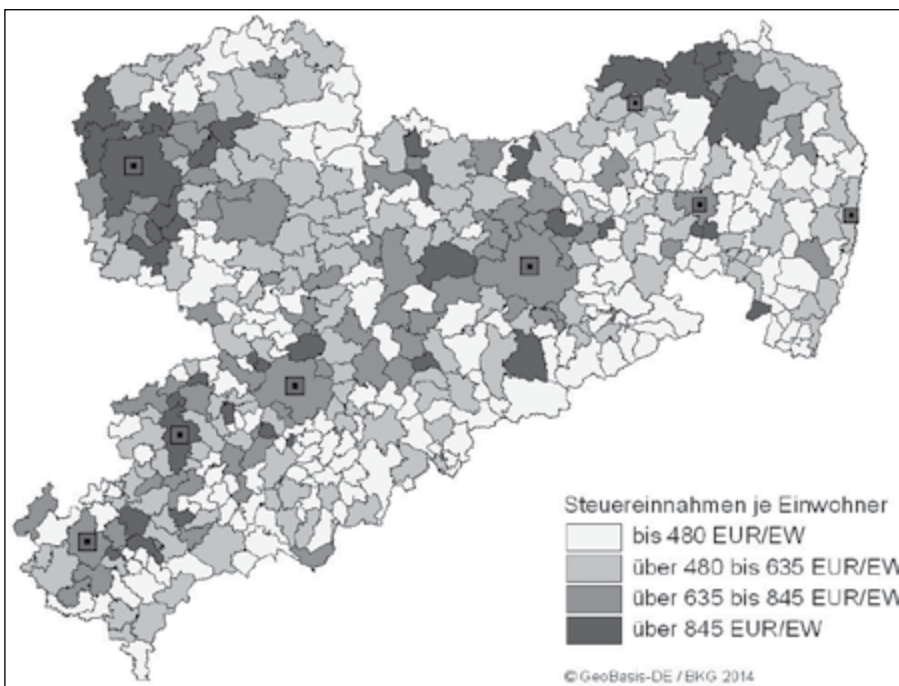


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Auch innerhalb Sachsens bestehen Unterschiede im Niveau und in den Entwicklungspfaden (Abbildung 50). Das Steuereinnahmenniveau war in den Kreisfreien Städten als Standorte mit hohen Unternehmensdichten im Jahr 2014 um 40 % höher als in den kreisangehörigen Gemeinden. Zugleich hatten sie aber auch ausgeprägtere Einbrüche infolge der Wirtschaftskrise zu erleiden. Im Jahr 2014 stieg das Steueraufkommen in den Kreisfreien Städten um 4,2 %. Der Abstand zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum hat sich in den betrachteten elf Jahren allerdings relativ verringert: Während in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden die Pro-Kopf-Steuereinnahmen seit 2004 um 103 % zulegten, betrug der Zuwachs bei den Kreisfreien Städten „nur“

Abbildung 50 zeigt die Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro pro Einwohner von 2004 bis 2014. Die Kreisfreien Städte (Leipzig, Dresden, Chemnitz) weisen die höchsten Steuereinnahmen auf, gefolgt von Sachsen und den kreisangehörigen Gemeinden. Die Kreisfreien Städte zeigen einen absoluten Zuwachs ihrer Steuereinnahmen von 79 % zwischen 2004 und 2014. Die vier eingekreisten Städte haben eine besonders dynamische Entwicklung erlebt, absolut um +94 %. Die übrigen kreisangehörigen Gemeinden (kaG) hatten mit +75 % eine etwas schwächere Entwicklung. Wäre die Einkreisung bereits 2004 erfolgt, hätte dies für den kreisangehörigen Raum rund zwei Prozentpunkte mehr Steuerwachstum gegeben (+77 %). Entscheidend ist aber die unterschiedliche demografische Tendenz. Die drei aktuell Kreisfreien Städte wiesen ein Einwohnerwachstum um +7 % auf, sodass ihr Steueraufkommen pro Kopf nur um 68 % zulegte. Im kreisangehörigen Raum ging die Einwohnerzahl dagegen um rund 11 % zurück, sodass die Aufkommenszuwächse pro Kopf deutlich mit +97 % höher sind als die absoluten. Die vier eingekreisten Städte schrumpften mit dem Trend des übrigen kreisangehörigen Raums, weshalb sich dadurch keine weiteren Auswirkungen ergaben. Insgesamt hat die unterschiedliche demografische Entwicklung einen bedeutsamen Einfluss auf das Steueraufkommen. In den wachsenden Städten kann das Steueraufkommen nicht im Gleichschritt mit dem Einwohnerwachstum gesteigert werden, in den schrumpfenden geht es aber auch keinesfalls im Gleichschritt mit der Schrumpfung zurück. Insgesamt konvergieren die beiden Teilräume, was sich bereits in der Entwicklung der Wirtschaftskraft gezeigt hat (siehe Kapitel III.2.1). Die Einkreisung hatte dagegen nur geringe rechnerische Effekte.

Abbildung 51: Räumliche Verteilung der Steuereinnahmen 2014



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Kartenmaterial: Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen.

Tabelle 4: Auswirkung der Einkreisung und der Einwohnerentwicklung auf das Steueraufkommen je Einwohner

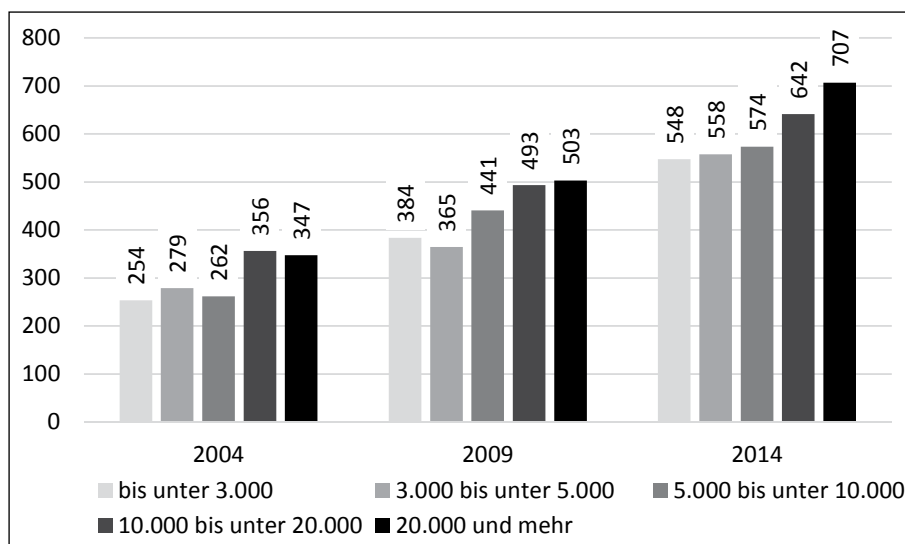
2004=100 %	Aufkommen absolut	Einwohnerzahl	Aufkommen je Einwohner
4 eingekreiste Städte	194 %	89 %	217 %
3 Kreisfreie Städte	179 %	107 %	168 %
kaG inkl. 4 Einkreiste	177 %	89 %	199 %
Übrige kaG	175 %	89 %	197 %

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

Die Steuerkraftunterschiede bestehen allerdings nicht nur zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum. Neben den Kreisfreien Städten generieren auch viele große kreisangehörige Städte ein hohes gesamthaftes Steueraufkommen. So befinden sich Zwickau, Schkeuditz, Glashütte oder Machern in der „Spitzenzone“. Oftmals besteht eine direkte Nähe zu den Oberzentren mit ihren attraktiven und leistungsfähigen Infrastrukturen, was im Zusammenspiel mit der geringeren Einwohnerzahl einen Teil dieser Effekte hervorruft. Die außerordentliche Steuerstärke einiger kleinerer Städte und Gemeinden stützt sich im Wesentlichen auf wenige aber leistungsstarke Gewerbeansiedlungen. Auf der anderen Seite sind Teilräume mit vielen steuerschwächeren Gemeinden zu erkennen – beispielsweise in der Lausitz oder im Erzgebirge.

Werden die Daten des kreisangehörigen Raumes nach Gemeindegrößen sortiert, so ist ein Steuerkraftgefälle zwischen den größeren und den kleineren Gemeinden zu erkennen (Abbildung 52). Auf der aggregierten Stufe wiesen die steuerstärkeren größeren Städte und Gemeinden um rund 30 % höhere Steuereinnahmen auf als die Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern. Der Befund zieht sich auch durch alle Steuerarten mit Ausnahme der Grundsteuer A, die in den kleineren Gemeinden ein umfangreicheres Aufkommen erreicht. Die Verhältnisse sind im Zeitablauf seit 2004 recht konstant geblieben. Einzig die „Mittelstädte“ mit zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern wiesen eine etwas geringere Wachstumsdynamik der Steuereinnahmen auf (+80 %

Abbildung 52: Entwicklung der Steuereinnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

gegenüber +103 % im gesamten kreisangehörigen Raum), was auf eine etwas schwächere Entwicklung der Gewerbesteuer zurückgeführt werden kann. Bei der Gewerbesteuer zeigen sich insgesamt auch recht große Unterschiede zwischen den Größenklassen: Die Gruppe >20.000 Einwohner erreicht etwa 50 % mehr Netto-Einnahmen als die Gruppe <3.000 Einwohner. Hier sind – ebenso wie bei der Grundsteuer – die ebenfalls größenklassenabhängigen Hebesätze als wesentlicher Einflussfaktor zu nennen. Bei der Einkommensteuer sind die Unterschiede weniger ausgeprägt (11 % Mehraufkommen der größten Städte und Gemeinden gegenüber der Gruppe der kleinsten), zudem zeigen sich deutliche Angleichungsprozesse. Die kommunalen Umsatzsteuereinnahmen zeigen aufgrund ihres gewerbeorientierten Verteilungsschlüssels die größten Varianzen. Hier nehmen die Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern rund 70-80 % mehr pro Kopf ein als die einwohnerschwächste Gruppe.

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 44,2 % der gesamten Steuereinnahmen und liegt damit in ihrer Bedeutung noch höher als im Durchschnitt der anderen Vergleichsräume. Dies ist vor allem eine Folge der hohen Hebesätze (siehe Abschnitt 5.1.1.1). Unterschiede zeigen sich beim Vergleich der Rolle des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Im Bundesschnitt stellte sie 2014 mit 38,1 % die zweite tragende Säule der steuerlichen Einnahmehasis der Kommunen dar. In den ostdeutschen Flächenländern macht sie einen geringeren Anteil von 36,4 % aus, in Sachsen sind es gar nur 31,5 %. Dies ist, wie weiter unten gezeigt wird, neben den höheren Hebesätzen bei den Realsteuern auf eine in den letzten Jahren schwächere Entwicklung der Einkommensteuereinnahmen 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 13,8 % der Steuereinnahmen generiert werden. Für die sächsischen Kommunen hat die Grundsteuer B infolge bundesweit überdurchschnittlicher Hebesätze mit 16,4 % sogar ein deutlich höheres Gewicht. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer trägt in Sachsen noch 6,5 % 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 und Grundsteuer einnehmen,

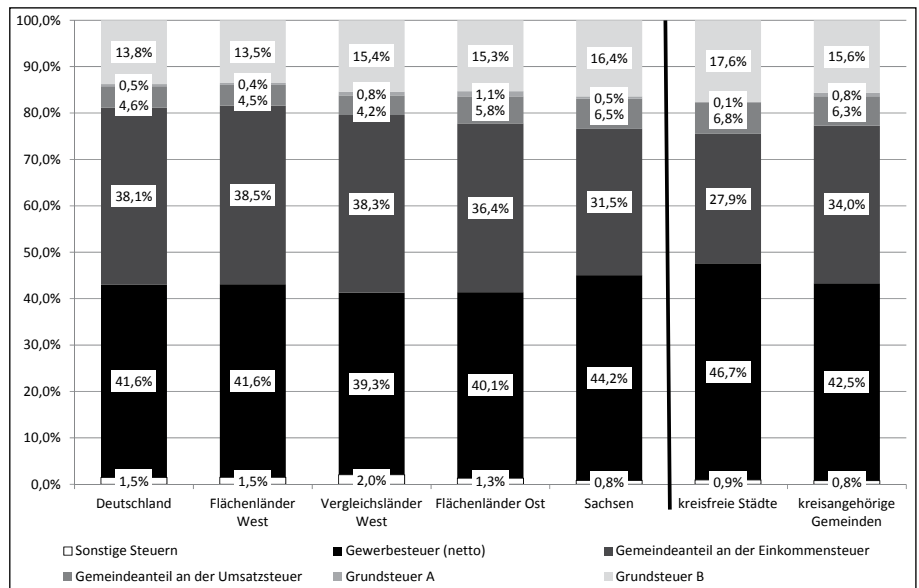
beinhaltet die Summe der kreisangehörigen Gemeinden vielfach Auspendlerorte und auch Wohnorte im Umfeld der großen Städte. Zudem hat die Grundsteuer A für agrarisch genutzte Flächen in den Kreisfreien Städten strukturell bedingt eine vernachlässigbare Bedeutung.

Im Zeitablauf hat die Bedeutung der Gewerbesteuer bis 2007 stark zugenommen, hatte krisenbedingt etwas nachgegeben und war seitdem in ihrer Bedeutung etwa gleichbleibend. Das Gewicht der Einkommensteuer war, wie in Abbildung 54 skizziert, dagegen zunächst tendenziell rückläufig und wächst seit 2007 an. Die kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer haben sich in Sachsen seit 2007 demnach dynamischer entwickelt als die Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer. Die Positionen der Grundsteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer schwächten sich entsprechend. Diese strukturellen Aspekte in Verbindung mit der Gesamtentwicklung der Steuereinnahmen (Abbildung 50) zeigen, dass der Zuwachs der Steuerkraft in den sächsischen Kommunen insbesondere auf Steigerungen der Gewerbe- und Einkommensteuer beruhte. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise waren diese Steuerarten besonders belastet. Spiegelbildlich dazu konnten die Anteile der Grundsteuer B sowie des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer diese Einnahmeausfälle zwischenzeitlich abfedern. Seit 2010 haben insbesondere die Einnahmen aus der Einkommensteuer stark zugelegt.

5.1.1 Realsteuern

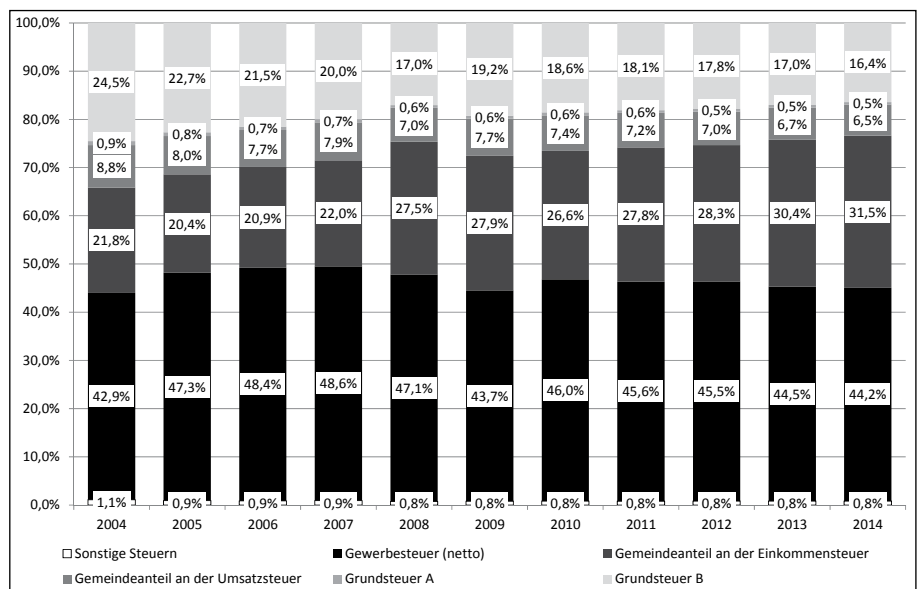
Den Gemeinden stehen nach dem Grundgesetz (Art. 106 Abs. 6 GG) das Aufkommen der Realsteuern zu. In Deutschland werden unter Realsteuern die Gewerbesteuer sowie die Grundsteuer A und B subsumiert. Neben der Realsteuergarantie ist auch die Erhebung eines individuellen Hebesatzes durch Art. 106 Abs. 6 GG grundgesetzlich geschützt. Die Berechnung des durch den Steuerpflichtigen zu zahlenden Steuerbetrags erfolgt zunächst bundesweit nach den einheitlichen Regelungen des Gewerbesteuergesetzes bzw. Grundsteuergesetzes. Der berechnete Steuermessbetrag wird dann mit dem Hebesatz der Gemeinde für die jeweilige Steuer multipliziert und somit die Zahllast bestimmt. Jede Gemeinde entscheidet dabei autonom im Rahmen der Haushaltssatzung über die Höhe des anzuwendenden Hebesatzes. Neben den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung des § 73 SächsGemO sind kommunalpolitische Kriterien bei der Wahl des „richtigen“ Hebesatzes

Abbildung 53: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2014



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

Abbildung 54: Struktur der Steuereinnahmen in Sachsen 2004–2014



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

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 %.²³⁰

230 § 16 Abs. 4 GewStG.

5.1.1.1 Gewerbesteuer

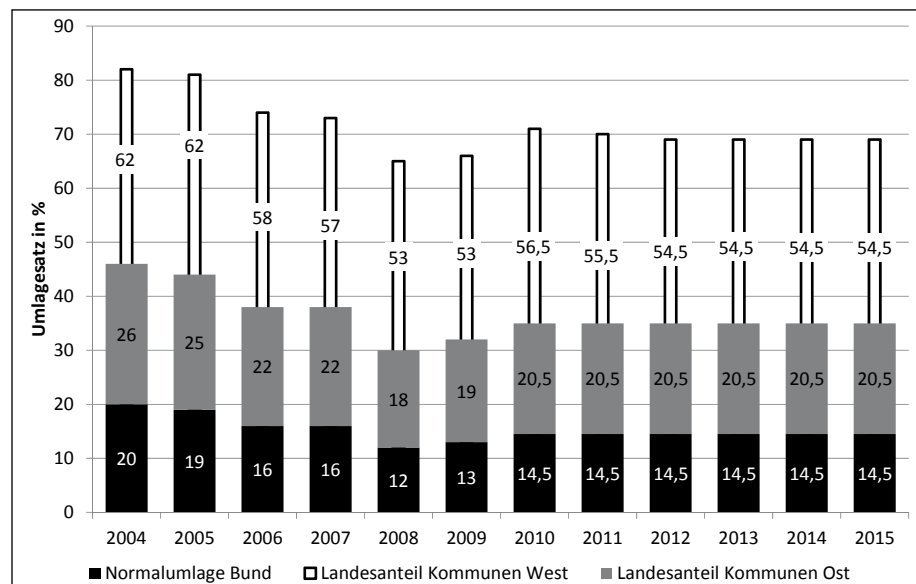
Die Gewerbesteuer war ursprünglich als reine Gemeindesteuer konzipiert. Zur Verstetigung der sehr volatilen Einnahmen aus der Gewerbesteuer wurden die Gemeinden seit 1969 mit einem 15 %igen Anteil an der Einkommensteuer beteiligt. Im Gegenzug führen die Gemeinden einen Teil ihres Gewerbesteueraufkommens an Bund und Länder ab (Gewerbesteuerumlage). Der nach Abzug der Gewerbesteuerumlage bei den Gemeinden verbleibende Teil der Gewerbesteuer wird als Gewerbesteuer (netto) bezeichnet.

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. Seit 2010 sind sie wiederum gewachsen. Um diese Entwicklungen nachzuvollziehen, werden zunächst die fünf wesentlichen Einflussfaktoren skizziert, von denen diese Einnahmen in einem Kassenjahr abhängen:

- Zum ersten spielt die besondere retrospektive Veranlagungspraxis der Gewerbesteuer, die sich von den 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. Die Veranlagungspraxis führte demnach zu einer Überzeichnung in Boomphasen. 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 starke 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.²³¹ Seit 2008 ist das Gewicht der ertragsunabhängigen Komponenten bei der Berechnung des Steuermessbetrags der Gewerbesteuer erhöht worden, um eine Stabilisierung des Gewerbesteueraufkommens zu erwirken.²³² Des Weiteren gilt die so genannte Zinsschranke zur Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen als Betriebsausgabe.²³³
- Der dritte Einflussfaktor ist die Höhe der Gewerbesteuerumlage,

die bestimmt, welcher Anteil des Bruttoaufkommens tatsächlich in den kommunalen Haushalt fließen kann. Abbildung 55 illustriert die Schwankungen des Umlagesatzes im Betrachtungszeitraum 2004 bis 2014 sowie die gesetzlichen Regelungen für 2015, welche bis 2019 gelten werden (§ 6 Abs. 3 GemFinRefG). Im Analysejahr 2014 befand sich der Gewerbesteuerumlagesatz in den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern nach einer Phase des Rückgangs auf vergleichsweise niedrigem Niveau. 2004 hatte der Umlagesatz für die westdeutschen Kommunen noch 82 % betragen, für die ostdeutschen Kommunen 46 %. Für 2014 lagen die Werte bei 69 % bzw. 35 %. Die Umlage wird durch Multiplikation mit dem Grundbetrag berechnet, d. h., in einer sächsischen Kommune gehen nicht 35 % der Gewerbesteuer durch die Umlage „verloren“, sondern durchschnittlich 8,6 %. Der Umlagesatz der Gewerbesteuerumlage zerfällt in einen Bundes- und in einen Landesanteil und hatte sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend zu einem „Stellhebel der Feinabstimmung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern einerseits, sowie [den] Kommunen andererseits“²³⁴ 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 zusätzliche 29 Prozentpunkte erhöht. Die ostdeutschen Länder leisten die Umlage *ohne* diese Erhöhungszahl, was regelmäßig zu Unzufriedenheit in westdeutschen Kommunen führt, die sich in Haushaltsschieflagen befinden.²³⁵ Seit 2012 sind die Umlagesätze hingegen stabil geblieben, 2020 werden sie für die westdeutschen Kommunen um die oben genannten 29 % sinken.

Abbildung 55: Gewerbesteuerumlagesätze für die westdeutschen und ostdeutschen Kommunen²³⁶



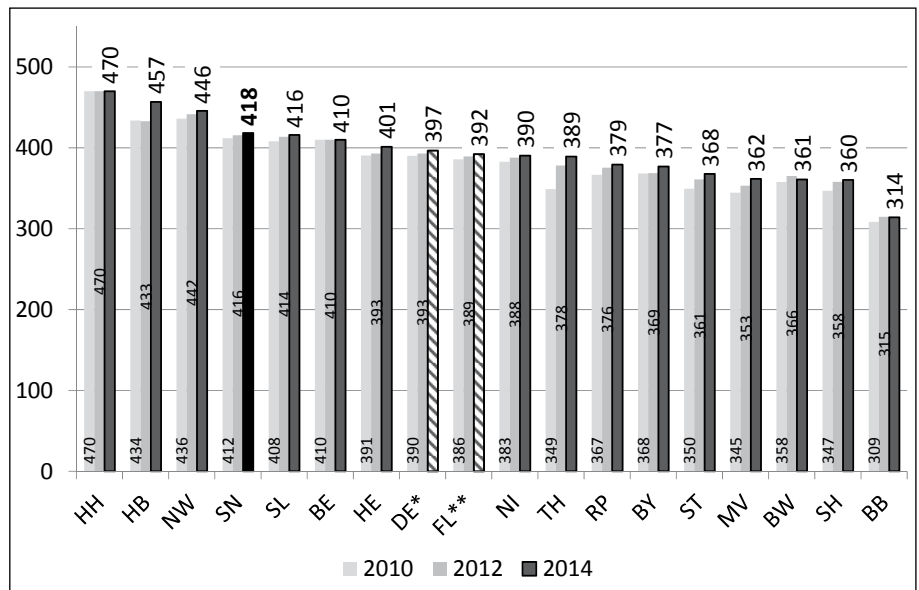
Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesministerium der Finanzen (2014) und § 6 GemFinRefG.

231 Die Hinzurechnungen zum Gewerbeertrag werden in § 8 GewStG aufgeführt, die Kürzungen in § 9.
 232 Zurechnung der Fremdkapitalzinsen sowie der Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Renten, Pensionszahlungen, Leasingraten und Lizenzen zu 25 % (§ 8 Abs.1 Nummer 1 GewStG).
 233 Diese Regelung ist ins Körperschaftsteuergesetz eingearbeitet, wirkt aber materiell auf die Ermittlung des Gewerbeertrages nach GewStG.

234 Schwarting (2006), S. 102.
 235 Exemplarisch wurde im Rahmen der Haushaltssicherung in Nordrhein-Westfalen argumentiert, die dortigen Kommunen würden den Solidarpakt finanzieren, während sie sich selbst in der Haushaltssicherung befänden. Dies ist zwar nicht ganz korrekt, da die Umlage mehrheitlich an das Land NRW fließt, hat seinen Ursprung aber in der Erhöhungszahl der Gewerbesteuerumlage.
 236 Die Gewerbeumlagesätze beziehen sich auf den Grundbetrag (s. o.).

- 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.²³⁷ 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. Bei den regelmäßig im Verarbeitenden Gewerbe genutzten Leiharbeitsverhältnissen werden die Lohnsummen dem Verleiher zugerechnet. Damit können die Kommunen nur in geringerem Ausmaß von den Gewerbesteuerzahlungen des leihenden Unternehmens profitieren. Ein negativer Effekt auf die Gewerbesteuerzerlegung ist zusätzlich dann zu erwarten, wenn die Leiharbeitnehmer geringer entlohnt werden als die Stammbesellschaft.
- Schließlich entscheidet der vor Ort gewählte Hebesatz über die Höhe des gemeindlichen Gewerbesteueraufkommens. Aus dem nachfolgend grafisch dargestellten Vergleich der Gewerbesteuerhebesätze 2014 geht hervor, dass Sachsen mit durchschnittlich 418 % nach Nordrhein-Westfalen (446 %) die höchsten Gewerbesteuerhebesätze der Flächenländer aufweist. Der Bundesdurchschnitt lag 2014 bei 397 Prozentpunkten, ohne die Stadtstaaten bei 392 %. Die vier übrigen ostdeutschen Flächenländer finden sich am unteren Ende dieser Skala. Die niedrigsten durchschnittlichen Hebesätze der Gewerbesteuer wurden in Brandenburg gemessen. Die sächsischen Kommunen nutzen die Steuerquelle der Gewerbesteuer also deutlich intensiver als die anderen ostdeutschen Kommunen. Dies gilt auch über alle Gemeindegrößen hinweg und ist nicht ein durch Einzelfälle geprägtes Bild (siehe nächster Absatz). Seit 2010 haben die sächsischen Kommunen ihre Hebesätze nur wenig erhöht. Nur rund 30 % der Kommunen passten die Hebesätze an, während es bundesweit rund 50 % waren, in Rheinland-Pfalz 80 % und in Thüringen sogar 90 %.²³⁸ Auch der Umfang der Erhöhungen war in Sachsen deutlich geringer

Abbildung 56: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2014, 2012 und 2010



* gewogener Durchschnittsbesatz einschließlich Stadtstaaten

** gewogener Durchschnittsbesatz für die Kommunen der Flächenländer

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

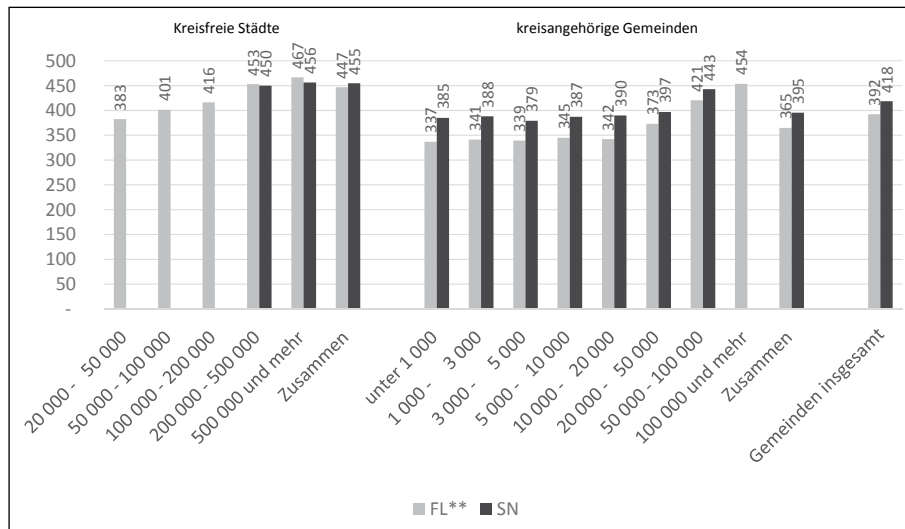
als in Ländern, in denen die Kommunen hohe Defizite und große Kassenkreditvolumina aufweisen. Allerdings übersetzen sich einzelne Erhöhungen nicht automatisch in höhere Durchschnittsbesätze und signalisieren damit eine stärkere Belastung der Unternehmen. Die angegebenen Durchschnittsbesätze sind aufkommensgewichtet, d. h., gewerbesteuerstarke Standorte gehen mit höherem Gewicht in den Gesamtwert ein als gewerbesteuer schwache. Insofern sind Hebungen und Senkungen der Durchschnittsbesätze auch durch Verlagerungen zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Gewerbesteuerbasis möglich; beide Effekte wirken zusammen. In dieser Betrachtungsweise sind seit 2010 leichte Zuwächse bei den Durchschnittsbesätzen festzustellen, nachdem sie seit 2000 stagniert hatten. Bundesdurchschnittlich stieg der Gewerbesteuerbesatz um 7 Prozentpunkte, in Sachsen waren es mit 6 Punkten kaum weniger. Die stärksten Zuwächse verzeichneten Thüringen (+40), Sachsen-Anhalt (+18) und Mecklenburg-Vorpommern (+17). Thüringen hat damit den Bundesdurchschnitt fast erreicht, auch die anderen ostdeutschen Flächenländer haben ihre Abstände verkürzt. Hierfür sind in Thüringen und Sachsen-Anhalt insbesondere die Regelungen des bedarfsorientierten Kommunalen Finanzausgleichs ursächlich.²³⁹ Dennoch bleiben die ostdeutschen Länder deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurück, da auch in den hessischen und nordrhein-westfälischen Kommunen die gewogenen Durchschnittsbesätze stiegen (jeweils +10 %).

237 § 29 GewStG in Verbindung mit § 28 GewStG.

238 Vgl. EY (2015), S. 19 f.; Hierbei muss bemerkt werden, dass die Methodik dieser Darstellung einen gravierenden Mangel aufweist. Anders als bei den amtlichen Veröffentlichungen sind die angegebenen Hebesätze nicht aufkommensgewichtet. Eine Hebesatzänderung in einer Kleinstkommune geht daher mit dem gleichen Gewicht ein, wie eine Änderung in einer großen Kreisfreien Stadt. Daher weichen die von EY veröffentlichten Hebesatzdaten in aller Regel erheblich von den richtigen aufkommensgewichteten Daten ab.

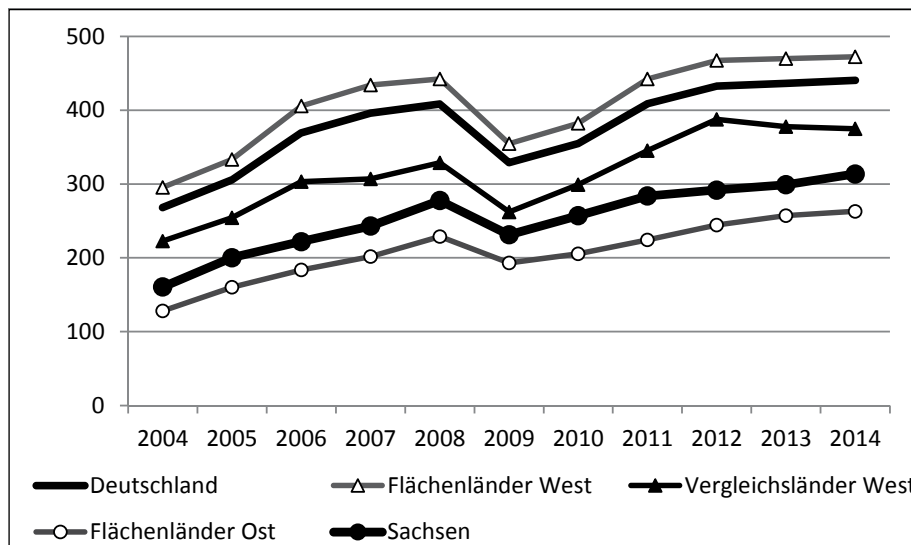
239 Verkürzt ausgedrückt werden in beiden Systemen bei der Bedarfsermittlung nicht nur der kommunale Ausgabenbedarf ermittelt, sondern auch die kommunale Steuerkraft als Eigenfinanzierungsinstrument dagegengestellt. Die Differenz wird durch den Kommunalen Finanzausgleich geleistet. Den Kommunen werden dabei aber auch ihre nicht realisierten Mehreinnahmen infolge ihrer unterdurchschnittlichen Hebesätze angerechnet. Die entstehenden Finanzlücken müssen sie selbst tragen. Dies führt zu einem starken Anreiz für die kommunale Ebene, die Hebesätze auf das Referenzniveau anzupassen.

Abbildung 57: Hebesätze der Gewerbesteuer in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2014



** gewogener Durchschnittshebesatz für die Kommunen der Flächenländer
 Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 58: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Die Hebesatzpolitik ist jedoch selbst von mehreren Einflussfaktoren abhängig. Zum einen spielt die lokale Branchenstruktur eine Rolle – sind einige wenige große Gewerbesteuerzahler für das Aufkommen verantwortlich oder verteilt es sich auf eine Vielzahl mittlerer und kleiner Unternehmen. Des Weiteren ist die Hebesatzpolitik auch von der Größe der Gemeinde abhängig. Große Städte können mit einer leistungsfähigen Infrastruktur und der Nähe zu Bildungs- und Forschungseinrichtungen höhere Hebesätze durchsetzen als kleinere Kommunen, die weniger stark über diese ansiedlungsrelevanten Faktoren verfügen. Es ist daher ein starker Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und dem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz feststellbar. Am anschaulichsten illustrieren dies die oben genannten Werte für die Stadtstaaten. Insofern ist ein Teil der dargestellten Hebesatzunterschiede zwischen den Ländern auch auf unterschiedliche Gemeindegrößen zurückzuführen. Wie Abbildung 57 zeigt, sind es weniger die

Kreisfreien Städte (linke Säulengruppe) als vielmehr die kreisangehörigen Gemeinden der kleineren Gemeindegrößen, die in Sachsen überdurchschnittliche Hebesätze aufweisen. Da sich die Größenstrukturen zwischen den Ländern stark unterscheiden, ist auch kein vollständig homogenes Hebesatzniveau in Deutschland zu erwarten, z. B. zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen.

Die Entwicklung der Nettoeinnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer verlief bis 2008 konjunkturell bedingt sehr positiv. 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 Gewerbesteuerumlage 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 schnell wieder, stiegen bis 2012 an und zeigten in den vergangenen beiden Jahren eine schwächere Entwicklung mit großen Unterschieden in den Teilräumen. Zuletzt wurden 2014 bundesdurchschnittlich Gewerbesteuereinnahmen in Höhe von 440 Euro/Einw. generiert, nur 0,9 % mehr als im Vorjahr. In den Vergleichsländern West war sogar ein Rückgang zu verzeichnen, während die Gewerbesteuer in den ostdeutschen Kommunen weiter zulegte.

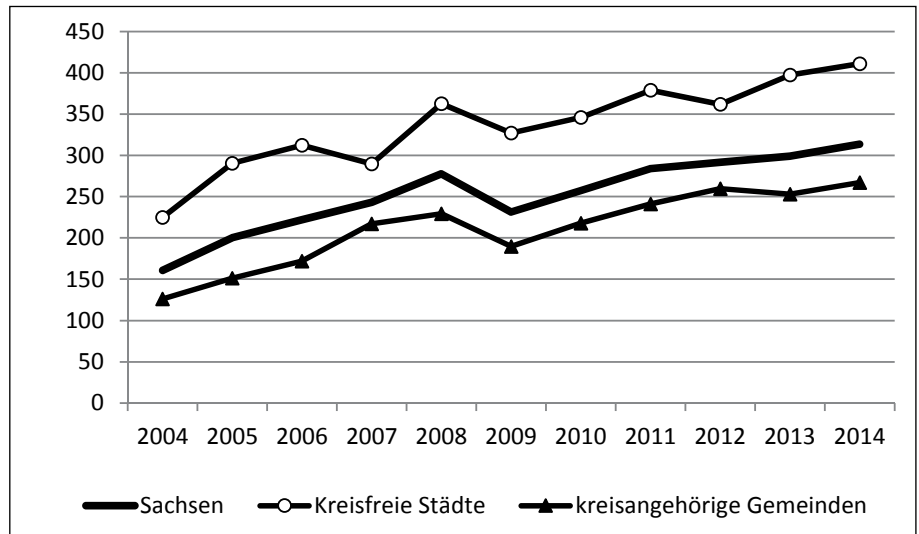
Die erheblichen Niveauunterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern West sowie den ostdeutschen Ländern und Sachsen lassen sich auf die unterschiedliche gewerbliche Basis in den Untersuchungsräumen zurückführen. Es zeigt sich deutlich, dass diese Basis in den finanzschwachen westdeutschen Ländern noch immer erheblich stärker ist als in Ostdeutschland. Die wirtschaftsschwachen Vergleichsländer West erreichen mit 375 Euro/Einw. Gewerbesteuereinnahmen (netto) immerhin rund 85 % des Bundesdurchschnitts, die ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen lediglich 60 % (263 Euro/Einw.). Die Kommunen im Freistaat heben sich dabei positiv ab: Sie erreichten im Jahr 2014 mit 314 Euro/Einw. rund 72 % des Bundesdurchschnitts und sind im Schnitt rund 50 Euro/Einw. höher als in den übrigen ostdeutschen Kommunen. Dies ist zu einem erheblichen Teil auf die deutlich höheren Hebesätze im Freistaat zurückzuführen (siehe dazu Abschnitt 5.1.1.3), aber auch auf die etwas stärkere gewerbliche Basis.

Dabei ist die Entwicklung in allen ostdeutschen Ländern von einer niedrigeren Ausgangsbasis ausgehend viel dynamischer verlaufen (ca. +100 %) als im Westen der Republik (+64 %). Die Gewerbesteuer hat sich damit klar zur wichtigsten Steuer auch der sächsischen Kommunalfinanzen entwickelt.

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 Gewerbesteuererinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden ist aber stetiger verlaufen als der der Kreisfreien Städte. Im Jahr 2014 generierten die Kreisfreien Städte mit durchschnittlich 411 Euro/Einw. rund 54 % höhere Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer als die kreisangehörigen Gemeinden (durchschnittlich 268 Euro/Einw.). Im Jahr 2004 war die Differenz mit rund 78 % noch wesentlich höher (Kreisfreie Städte: 225 Euro/Einw.; kreisangehörige Gemeinden: 126 Euro/Einw.).²⁴⁰ Seit 2004 haben die Kreisfreien Städte ihr Gewerbesteueraufkommen um 83 % gesteigert, bei den kreisangehörigen Gemeinden waren es (einschließlich des Effekts der Einkreisung 2008) aber 112 % mehr als noch 2004.

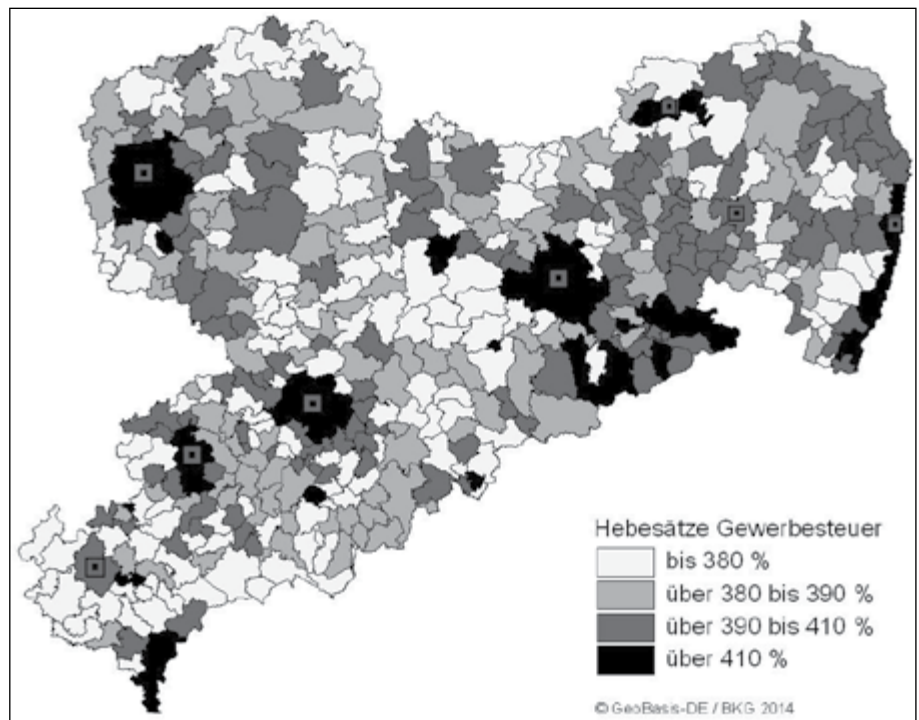
Ausschlaggebend für die unterschiedlichen Niveaus und Entwicklungen ist auch die Ausgestaltung der Hebesätze. Aus Abbildung 60 ist gut ersichtlich, dass die Kreisfreien Städte sowie einwohnerstarke kreisangehörige Gemeinden (vor allem die ehemals Kreisfreien Städte) und einige Gemeinden in ihrem direkten Umland erheblich höhere Hebesätze aufweisen als die meisten Gemeinden im kreisangehörigen Raum. Der höchste Hebesatz fand sich 2014 mit 490 % zwar in der Gemeinde Gohrisch, danach folgt aber Leipzig mit 460 %, sowie weitere 5 Städte mit einem Hebesatz von jeweils 450 % (Dresden, Chemnitz, Zwickau, Görlitz, Dohma). Der niedrigste wurde mit 300 % in Tirpersdorf (Vogtlandkreis) erhoben – aber auch dieser liegt noch deutlich über dem gesetzlichen Mindesthebesatz von 200 %.

Abbildung 59: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 60: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2014



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

Ein Teil der Niveauunterschiede zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum lässt sich somit durch die Hebesatzunterschiede erklären. Abbildung 61 illustriert den Unterschied eindrucksvoll: Er beträgt zwischen 59 und 72 Prozentpunkten und erklärt damit reichlich ein Drittel der absoluten Einnahmedifferenz pro Kopf. Knapp zwei Drittel entfallen demnach auf Unterschiede in der Wirtschaftskraft und Unternehmensstruktur.

Im dargestellten Zeitablauf der Abbildung 61 ist ebenfalls erkennbar, dass die kreisangehörigen Gemeinden ihre Gewerbesteuerhebesätze bis 2009 konstant gehalten haben und sie vor allem in

²⁴⁰ 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-Gewerbesteuererinnahmen.

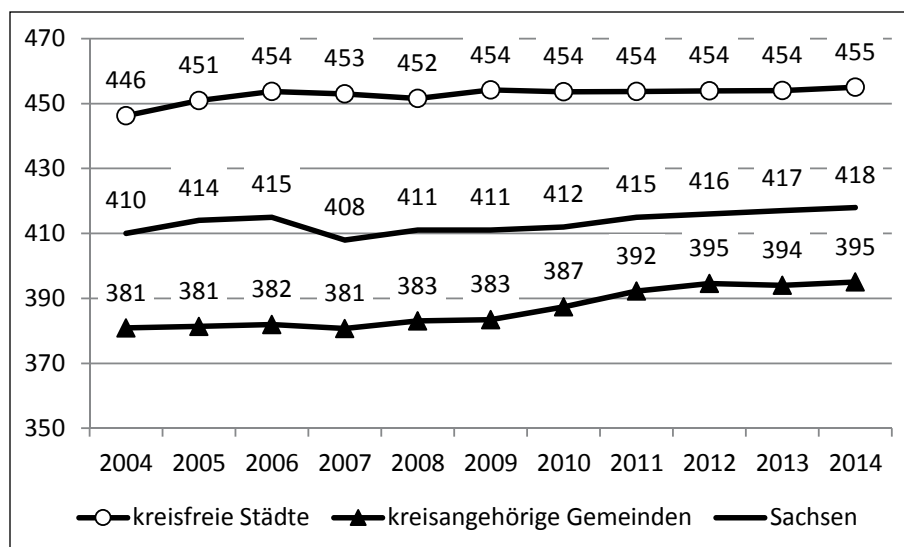
einer Phase 2010-2012 im Durchschnitt leicht erhöht haben. In den Kreisfreien Städten sind sie in der Summe seit 2006 nicht gestiegen. In den Krisenjahren 2009 und 2010 hielten sowohl die Kreisfreien Städte als auch die kreisangehörigen Gemeinden ihre Hebesätze stabil und vermieden somit zusätzliche Belastungen für die lokalen Gewerbe. Im danach folgenden positiveren Umfeld gab es vor allem bei den kreisangehörigen Gemeinden Steigerungen, um deren Einnahmehasis zu stärken.

Für die Unternehmen hat die Veränderung der Hebesätze eine belastende Wirkung, die jedoch in ihrem Umfang sehr viel geringer ist, als es die Anstiege suggerieren. Für jeden Hebesatzpunkt steigt die steuerliche Belastung eines gewerbesteuerzahlenden Unternehmens um 0,035 % des bereinigten Gewinns.²⁴¹ Insofern hat die Erhöhung des durchschnittlichen Hebesatzes um 8 Punkte seit 2004 die tarifliche Gewerbesteuerbelastung der Unternehmensgewinne in Sachsen um 0,28 % erhöht – von 14,35 % auf 14,63 %. Dabei liegt die rechnerische Belastung in den Kreisfreien Städten 2014 bei 15,93 %, im kreisangehörigen Raum bei 13,83 %. Bundesdurchschnittlich sind es mit 13,72 % geringfügig weniger. Folglich resultieren die höheren Einnahmen der sächsischen Kommunen in einer etwa 0,9 Prozentpunkte höheren tariflichen Belastung der unternehmerischen Gewinne. Zu beachten ist allerdings, dass diese Mehrbelastung für *Kapitalgesellschaften* wirkt,²⁴² und die tatsächliche Belastung von *Personengesellschaften* aufgrund des Freibetrags von 24.500 € deutlich niedriger ausfällt. So hat eine sächsische Personengesellschaft mit einem bereinigten Gewerbeertrag von 100.000 € „nur“ eine 0,7 % Prozentpunkte höhere Belastung aus der Gewerbesteuer als im Bundesdurchschnitt, bei 250.000 sind es 0,8 %. Die volle Wirkung tritt erst bei Gewerbeerträgen von jährlich mehr als 500.000 Euro ein.

5.1.1.2 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.²⁴³ Es wird zwischen den Grundsteuern A und B unterschieden, wobei die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke und die Grundsteuer B für alle sonstigen Grundstücke Anwendung findet. Die Hebesatzautonomie für beide Steuern obliegt, wie bei der Gewerbesteuer, der Gemeinde im Rahmen der Haushaltssatzung.

Abbildung 61: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2004–2014 in %



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

Bereits bei der Analyse der Struktur der Steuereinnahmen wurde gezeigt, dass die Grundsteuer A ein zu vernachlässigendes Aufkommen für die Gemeinden in Sachsen generiert – 2014 wurden lediglich 0,5 % aller Steuereinnahmen durch die Grundsteuer A erbracht, das Aufkommen lag bei nur rund 3,50 Euro/Einw. Auch in den andern Ländern gehört die Grundsteuer A zu den aufkommenschwachen Einnahmequellen: Im Bundesdurchschnitt wurden 2012 nur 5 Euro/Einw. eingenommen. In Ländern mit großen agrarisch genutzten Flächen (z. B. Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern) 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 2014 durch die Grundsteuer B 146 Euro/Einw. ein, wobei seit 2004 ein Wachstum um insgesamt rund 32 % vorstatten ging (Abbildung 62). In den ostdeutschen Ländern (ohne Sachsen) wurde ein ähnlicher Entwicklungspfad beschritten, wobei die Zuwächse am aktuellen Rand etwas stärker waren. Das Niveau liegt aber durchgängig niedriger als in den westdeutschen Ländern. Im Freistaat wurde hebesatzbedingt ein höheres Aufkommen in Höhe von 116 Euro/Einw. aus dieser Steuerquelle generiert, weshalb die Differenz zu den westdeutschen Flächenländern geringer ist als beim Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Länder (100 Euro/Einw.). Insbesondere im Jahr 2011 ließ sich eine markante Aufkommenssteigerung aus den Daten ablesen. Diese Differenzen und Entwicklungspfade lassen sich auf drei Ursachen zurückführen: die Hebesatzpolitik, die Bemessungsgrundlage sowie die Abhängigkeit von der Gemeindegröße.

Ganz wesentlich sind die enormen Unterschiede in der Hebesatzpolitik zwischen Sachsen und den übrigen ostdeutschen Flächenländern. Die Hebesätze der Grundsteuer B waren 2014 im Durchschnitt mit 488 % die zweithöchsten in Deutschland (ausgenommen Stadtstaaten). Der Bundesdurchschnitt lag 2014 bei 441 %, ohne Stadtstaaten bei 422 %. Die übrigen ostdeutschen Flächenländer

241 Zur Berechnung und zur Bereinigung des Gewinns siehe Glossar → Gewerbesteuer

242 Der Freibetrag für Kapitalgesellschaften in Höhe von 5.000 Euro wirkt sich nur für sehr kleine Unternehmen mit einem Gewerbeertrag von weniger als 100.000 Euro spürbar aus.

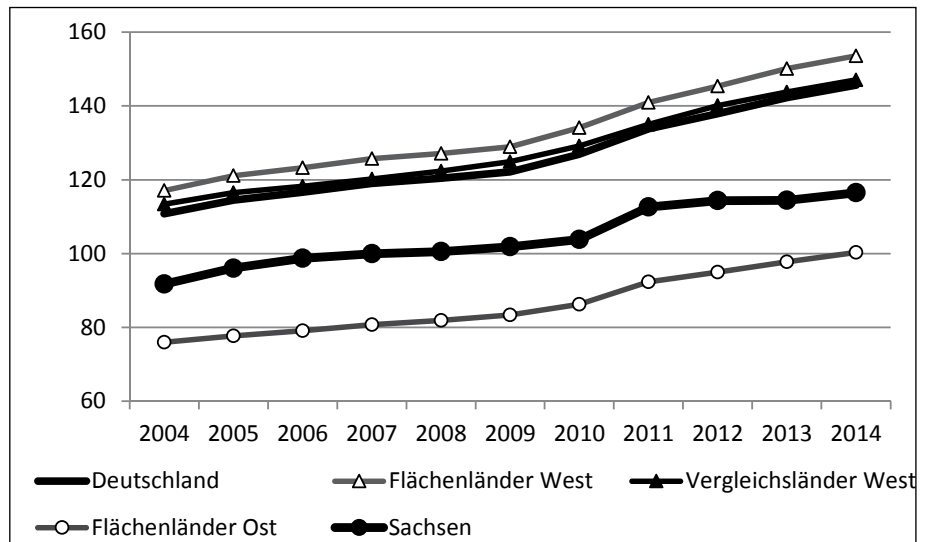
243 Z. B. für öffentliche Gebietskörperschaften, Kirchen oder gemeinnützige Organisationen, siehe §§ 3 und 4 GrStG.

befinden sich mit durchschnittlich 415-393 % unter dem bundesweiten Mittelwert. Ähnlich wie bei der Gewerbesteuer schöpfen die sächsischen Kommunen diese originäre Steuerquelle intensiver aus als die Kommunen in anderen Ländern. Dies gilt auch über alle Gemeindegrößen hinweg und ist nicht ein durch Einzelfälle geprägtes Bild.

Zwischen 2004 und 2014 haben die sächsischen Hebesätze, von einem schon damals überdurchschnittlichen Niveau ausgehend, nochmals um rund 60 Punkte zugenommen, stärker als im Bundesdurchschnitt. Auch in der Gesamtschau ist ein stetiges Ansteigen der Hebesätze zu beobachten. Insbesondere im Zusammenhang mit der Konsolidierung defizitärer Haushalte wird die Grundsteuer B verstärkt als einnahmeseitiges Instrument genutzt. Allen voran haben die hessischen Kommunen ihre Hebesätze stark erhöht – 2010 und 2012 waren sie noch deutliches „Schlusslicht“ in der Rangordnung, aktuell sind sie bereits im Mittelfeld und weitere Erhöhungen sind zu erwarten. Auch in Nordrhein-Westfalen ist der Durchschnittshebesatz seit 2010 besonders stark gestiegen. Hier finden sich auch einige Kommunen mit Hebesätzen über 750 Punkten.²⁴⁴ Den bundesweit höchsten Hebesatz weist mit 900 Punkten die rheinland-pfälzische Gemeinde Dierfeld auf, was jedoch angesichts von nur 11 Einwohnern und eines einzelnen Unternehmers eher einen symbolischen Charakter hat.

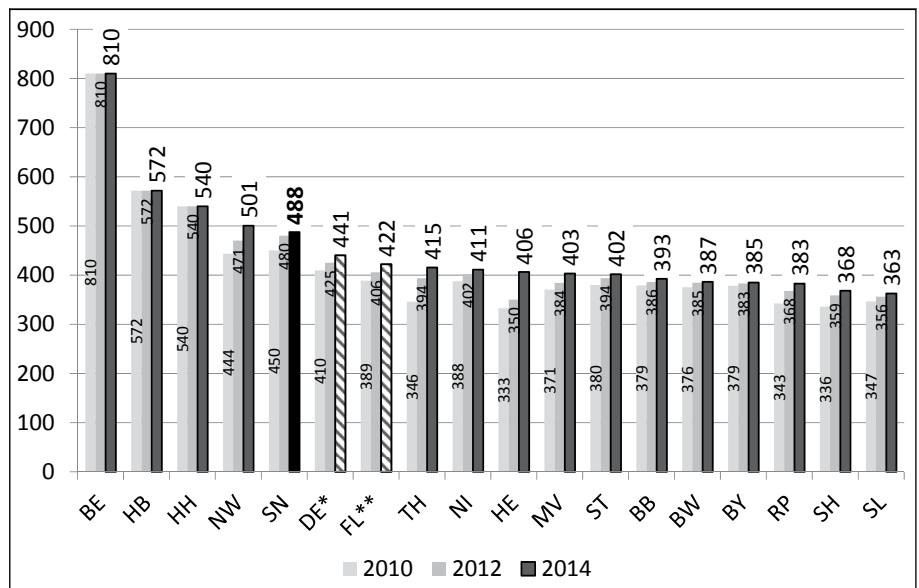
Die dargestellte Entwicklung der Hebesätze kann differenziert betrachtet werden. Auf der einen Seite sind stetige Steigerungen der Hebesätze verbunden mit steigenden Belastungen für den Bürger. Auf der anderen Seite bietet diese Steuer stabile Einnahmemöglichkeiten für die Kommunen, die kaum anfällig 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.²⁴⁵ Mit einem Aufkommen von rund 117 Euro je Einwohner und Jahr belastet sie einen sächsischen Einwohner mit durchschnittlich rund 9,70 Euro pro Monat. Hierbei ist zu beachten, dass sich die

Abbildung 62: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 63: Hebesätze der Grundsteuer B im bundesweiten Vergleich 2014, 2012 und 2010



* gewogener Durchschnittshebesatz einschließlich Stadtstaaten

** gewogener Durchschnittshebesatz für die Kommunen der Flächenländer

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

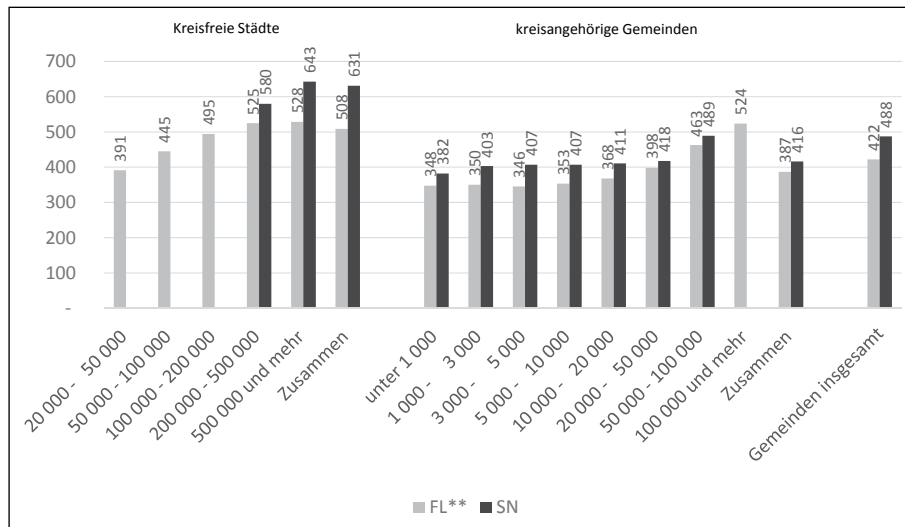
Gesamtbelastung sowohl auf gewerbliche als auch auf Wohnimmobilien verteilt und abhängig vom Umfang der Flächennutzung ist. Insofern kann trotz der hohen Hebesätze im Vergleich zu anderen Steuerbelastungen nicht von einer Überstrapazierung der Grundsteuer B gesprochen werden.

Für die Grundsteuer ist ebenso wie bei der Gewerbesteuer ein starker positiver Zusammenhang zwischen der Höhe der Hebesätze und der Gemeindegröße feststellbar. Gerade größere Kreisfreie Städte mit einem umfangreichen Angebot technischer, sozialer und kultureller Infrastruktur können deutlich höhere Hebesätze von Einwohnern und Gewerbetreibenden rechtfertigen als kleine kreisangehörige Gemeinden (wobei das Gegenleistungsargument bei einer Steuer nur

244 Vgl. EY (2015), S. 12.

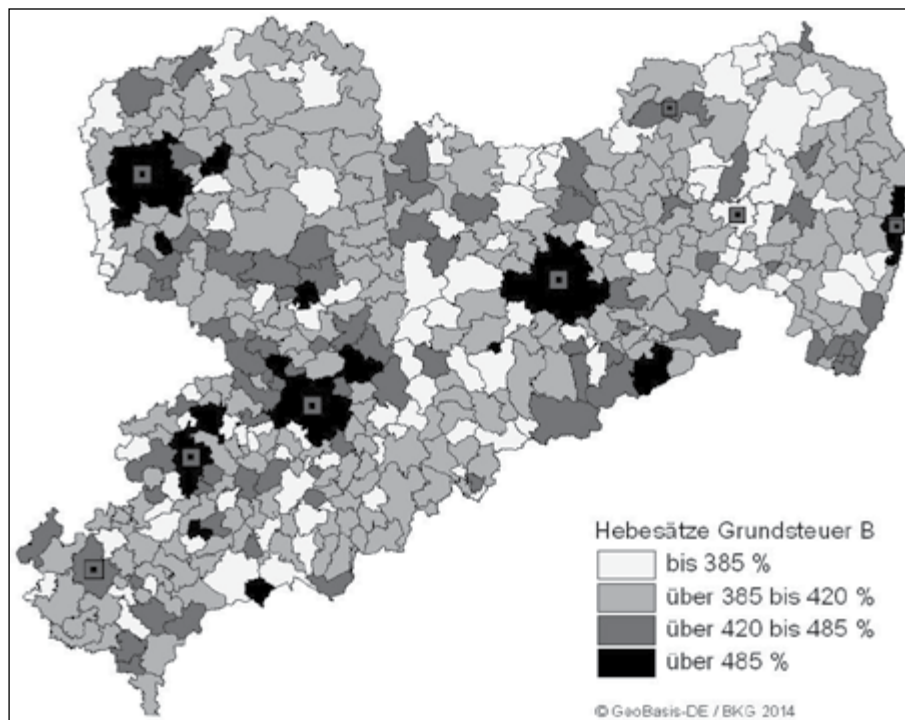
245 Zur Wirkung der Grundsteuer B auch im Rahmen der Haushaltskonsolidierung siehe Junkernheinrich/Lenk/Hesse (2011), S. 282 ff.

Abbildung 64: Hebesätze der Grundsteuer B in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2014



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 65: Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen 2014



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

zum Teil tragfähig ist). Wie aus Abbildung 64 ersichtlich ist, schöpfen alle Größenklassen in Sachsen ihr Hebesatzpotenzial stärker aus als ähnliche Gemeinden im bundesweiten Vergleich.

Dass die sächsischen Kommunen trotz der deutlich überdurchschnittlichen Hebesätze ein unterdurchschnittliches Aufkommen generieren, hängt mit der Problematik der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B zusammen. 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 Bundesländer liegen mangels Erhebung gar nur die Einheitswerte des Jahres 1935 vor (Details dazu im *Glossar* → *Grundsteuer*). Damit unterscheidet sich auch die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B spürbar. Die ostdeutschen Kommunen müssen einen vergleichbar höheren Hebesatz zur Anwendung bringen, um absolut vergleichbare Erträge aus der Grundsteuer zu generieren. Um das bundesdurchschnittliche Aufkommen einzunehmen, müssten die sächsischen Kommunen ihre Hebesätze rechnerisch auf einen Durchschnittswert von 610 Punkten anheben – rund 120 Punkte mehr als bislang. Trotz eines Urteils des Bundesfinanzhofs aus dem Jahr 2010 ist die Neufeststellung der Einheitswerte bis heute offen.²⁴⁶ Derzeit läuft zwar ein Prüfprozess auf Länderebene, in dem verschiedene Varianten einer Neuordnung diskutiert werden.²⁴⁷ Bis zum aktuellen Rand sind jedoch noch keine abschließenden Verhandlungsergebnisse bekannt. Die Bundesregierung verweist in ihrem Nationalen Reformprogramm 2015 im Zusammenhang mit der Verbesserung der Effizienz des deutschen Steuersystems auf das dringende Erfordernis einer Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer. Mehr als eine Absicht, die Bemühungen zu unterstützen, enthält das Programm dagegen nicht, ebenso wenig einen Ausblick auf die sich ergebende Zeitschiene.²⁴⁸

In Sachsen sind es insbesondere die Kreisfreien Städte, die mit einer hohen Dichte an Wohn- und Gewerbeflächen ein hohes Grundsteueraufkommen haben (Abbildung 66). Dies ist im Wesentlichen auf die in Abbildung 65 dargestellte räumliche Verteilung der Hebesätze zurückzuführen. Wie schon bei der Gewerbesteuer sind die Hebesätze in den Ballungsräumen Sachsens deutlich höher als in den umliegenden Gebieten. Daneben sind die Hebesätze in einigen Gemeinden aus

246 Nach einem Urteil des Bundesfinanzhofs (BFH) vom 30.06.2010 (II R 60/08) hat sich der Druck auf eine Reform der Einheitsbewertung erhöht. Die Richter des BFH zweifelten die Verfassungsmäßigkeit der Einheitsbewertung aufgrund der lange zurückliegenden und ungleichmäßigen Bewertungspraxis in Bezug auf eine realitätsnahe Bewertung an und mahnte eine neue Hauptfeststellung der Einheitswerte an.

247 Zu den verschiedenen Modellen, die schon seit längerem zur Diskussion stehen, siehe beispielsweise Spengel (2011).

248 Vgl. Bundesrat (2015), S. 23.

individuellen Gründen deutlich höher als im umliegenden Raum. Die „Spitzenreiter“ waren im Jahr 2014 die Messstadt Leipzig mit 650 % und die Landeshauptstadt Dresden mit 635 %. Mit etwas Abstand folgt Chemnitz (580 %). Im kreisangehörigen Raum hatten Machern und Burgstädt (jeweils 530 %) die höchsten Hebesätze. In Sachsen liegt zudem kein Hebesatz unter 300 %.

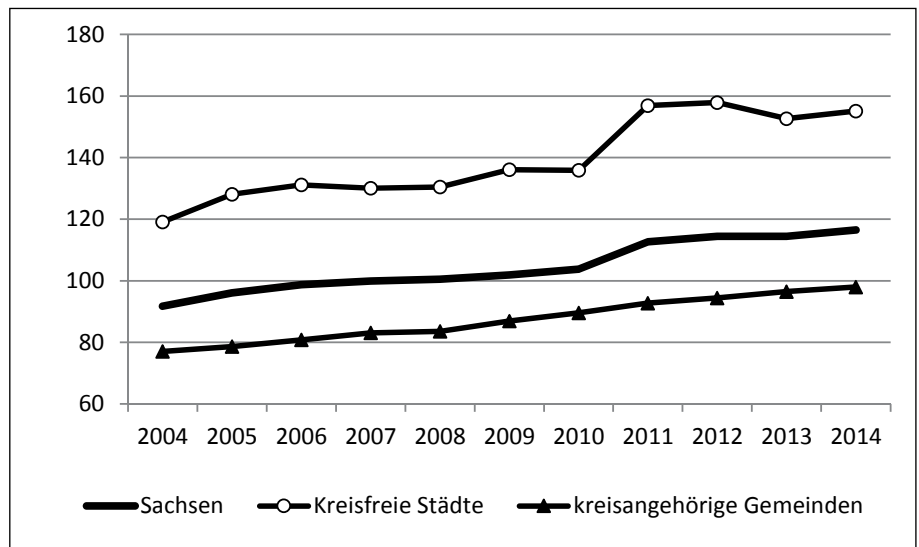
Abbildung 66 illustriert auch, dass die Kreisfreien Städte deutlich überproportional zum Zuwachs der Grundsteuereinnahmen beigetragen haben. Insgesamt erhöhte sich dort das Aufkommen auf 155 Euro/Einw. (+30 % gegenüber 2004). Im kreisangehörigen Raum verlief die Entwicklung stetiger, das Niveau lag 2014 mit 98 Euro/Einw. um rund 27 % über dem des Jahres 2004. Dies ist weniger auf Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage zurückzuführen als vielmehr auf Anhebungen der Hebesätze.

Die Entwicklung der Grundsteuer-B-Hebesätze für die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen sind in Abbildung 67 dargestellt. Einer leichten aber stetigen Anhebung der Hebesätze in den kreisangehörigen Gemeinden steht eine massivere Steigerung in den Kreisfreien Städten gegenüber. Im Jahr 2011 wurden im Zuge der Haushaltskonsolidierung erneut umfassende Hebesatzsteigerungen in Leipzig (von 500 % auf 650 %) und Chemnitz (475 % auf 540 %) umgesetzt. In Chemnitz wurde 2013 nochmals auf 580 Hebesatzpunkte erhöht. Dresden hatte bereits 2005 den Hebesatz von 535 % auf 635 % erhöht. Damit hat sich der Abstand zwischen Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden von 93 Hebesatzpunkten im Jahr 2004 auf 215 Punkte erhöht. Im Jahr 2014 herrschten in Sachsen mit 488 % durchschnittlich die zweithöchsten Hebesätze der Grundsteuer B in den Flächenländern. Die Hebesätze der Kreisfreien Städte lagen durchschnittlich nochmals fast 150 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. Die Hebesatzsteigerungen dienen zum Teil dem Ausgleich der geringeren Einheitswerte (s. o.). Auf der anderen Seite ist auch nachvollziehbar, dass die Gemeinden ihre Einnahmesituation verstärkt auf diese relativ konstante und wenig konjunkturanfällige Steuer stützen wollen, wenn sie sich unter Konsolidierungsdruck befinden.

5.1.1.3 Effekt der Hebesatzpolitik

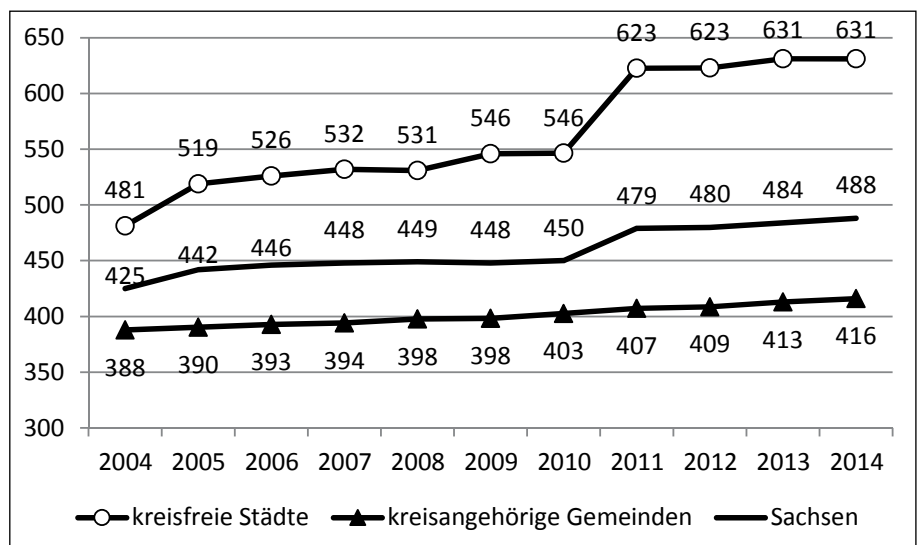
Durch ihre Hebesatzpolitik erzielen die sächsischen Kommunen über alle Größenklassen hinweg höhere Einnahmen aus der

Abbildung 66: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 67: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %

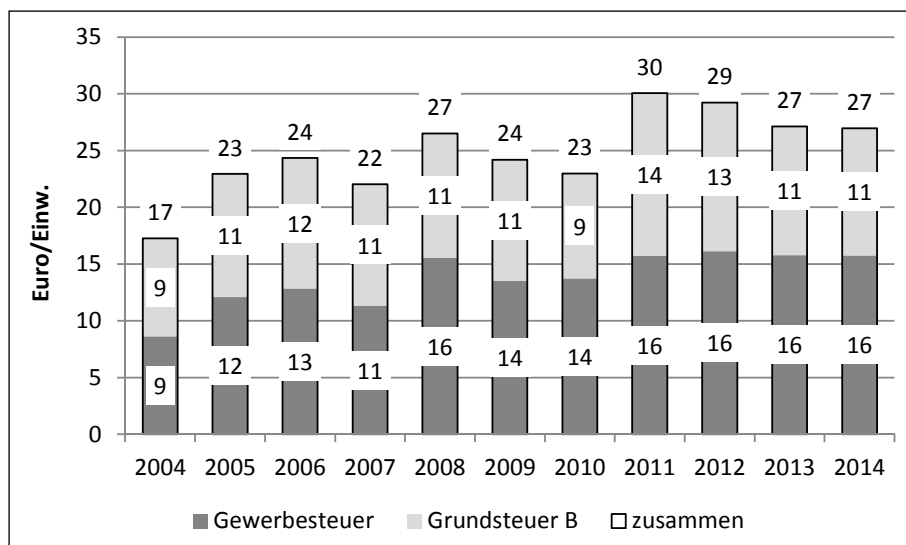


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Gewerbe- und Grundsteuer als die Kommunen in den übrigen ostdeutschen Ländern. Die Effekte der überdurchschnittlichen Hebesätze (Vergleich zum Bundesdurchschnitt) sind in Abbildung 68 in ihrem absoluten Umfang angegeben. Zuletzt führte die Hebesatzpolitik 2014 zu 27 Euro/Einw. oder 109 Mio. Euro Mehreinnahmen gegenüber einer Hebesatzanspannung wie im bundesdeutschen Mittel. Dieser Effekt hat sich in den vergangenen 10 Jahren im Trend verstärkt, auch wenn er am aktuellen Rand aufgrund der Hebesatzentwicklung in den anderen Ländern etwas rückläufig ist.

Der Effekt ist nicht so stark, dass er die insgesamt positiveren Finanzierungssalden der sächsischen Kommunen gegenüber den ostdeutschen oder westdeutschen Vergleichsräumen vollständig begründen könnte. Er erbringt aber einen durchaus erheblichen Beitrag. Wird der Zeitraum 2004-2014 zu Grunde gelegt, so werden rein rechnerisch 50 % des gegenüber den übrigen ostdeutschen Kommunen

Abbildung 68: Mehreinnahmen der sächsischen Kommunen aufgrund der Hebesatzpolitik bei den Realsteuern in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

bestehenden besseren Gesamtergebnisse durch die Hebesatzpolitik erklärt. Die Arithmetik des Kommunalen Finanzausgleichs mit dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) führt allerdings dazu, dass nur ein kleiner Anteil dieses rechnerischen Mehraufkommens bei den Kommunen netto verbleibt. Durch das fixierte Aufteilungsverhältnis zwischen der kommunalen und der Landesebene führt das aus Hebesatzsteigerungen gewonnene Mehraufkommen zu einem Rückgang der FAG-Masse (siehe dazu *Glossar* → *Gleichmäßigkeitsgrundsatz*). Nach dem derzeit gültigen Parameter beläuft sich der Entzug auf rund 64 %.²⁴⁹ Damit bleiben den Kommunen von den 109 Mio. Euro Steuermehreinnahmen durch die höheren Hebesätze nur rund 39 Mio. Euro netto erhalten (10 Euro/Einw.), während der Freistaat 70 Mio. Euro Zuweisungen spart.²⁵⁰

Dies ist aus Anreizgesichtspunkten durchaus fragwürdig und keinesfalls eine alternativlose Regelung. So wird beispielsweise in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen Thüringens und Sachsen-Anhalts nicht die tatsächlich vorhandene, sondern eine Realsteuerkraft auf Basis von Durchschnittshebesätzen für die Dotation der FAG-Masse angesetzt. In Thüringen wird hierbei der durchschnittliche Hebesatz in den Flächenländern angesetzt,²⁵¹ in Sachsen-Anhalt wird sich auf eine Gruppe westdeutscher Vergleichsländer gestützt.²⁵² Auch wenn sich die beiden Systeme vom sächsischen insofern unterscheiden, als die Dotation der FAG-Masse dort „bedarfsorientiert“ abläuft,²⁵³ so kann der Ansatz durchschnittlicher Hebesätze durchaus als Vorbild dienen. Dann wären nur noch Einnahmesteigerungen aufgrund einer wachsenden Bemessungsgrundlage (bereinigter

Gewerbeertrag bzw. Einheitswert) für den GMG I relevant, nicht aber Einnahmesteigerungen, die die Kommunen durch Hebesatzerhöhungen erreichen. Dies würde auch der Logik entsprechen, die im weiteren Verfahren des SächsFAG bei der Verwendung der landesweiten Nivellierungshebesätze zum Tragen kommt.²⁵⁴

Auch im Länderfinanzausgleich wird ein bundesdurchschnittlicher Hebesatz zur Berechnung der kommunalen Steuerkraft angesetzt, auf deren Basis der Freistaat Ausgleichszuweisungen der Geberländer und Allgemeine Ergänzungszuweisungen des Bundes erhält. Dies bedeutet im sächsischen Fall, dass der niedrigere Bundesdurchschnitt für die kommunale Finanzkraft angesetzt wird. In der Folge erhält der Freistaat höhere Zuweisungen als er sie bei einer Anrechnung der kommunalen Ist-Einnahmen erhalten würde. Bei der

Weitergabe im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sind dann aber die höheren tatsächlichen Ist-Einnahmen relevant. Auch hieraus ergibt sich eine logische Verbindung, diese nivellierten Einnahmen (mit Bundesdurchschnitt oder Durchschnitt der Flächenländer) aus den Realsteuern für die vertikale Verteilung nach dem GMG I als Messgröße zu nutzen.

Wie auch in der horizontalen steuerkraftorientierten Verteilung der Schlüsselzuweisungen im SächsFAG sollten die Kommunen weder zu einer unterdurchschnittlichen Hebesatzgestaltung angereizt noch für eine überdurchschnittliche Hebesatzanspannung bestraft werden. Zweiteres kann aber für das Zusammenwirken zwischen der Hebesatzpolitik der sächsischen Kommunen und der gegenläufigen Ausgleichsbewegung durch den vertikalen GMG festgestellt werden. Würde die Realsteuerkraft der sächsischen Kommunen an einem bundesdurchschnittlichen Hebesatz orientiert, würde sich die FAG-Masse auf Basis der 2014er Daten um die fiktiv entzogenen 70 Mio. Euro erhöhen. Offenbar ist diese Thematik auch Gegenstand der FAG-Verhandlungen zwischen dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen und den kommunalen Spitzenverbänden geworden. So wurde 2014 vereinbart, dass der FAG-Beirat sich im Rahmen der turnusmäßigen Überprüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auch mit der Optimierung der Steuereinnahmepotenziale (von Land und Kommunen) durch Anreize im vertikalen Finanzausgleich beschäftigen soll.

5.1.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einkommensteuer ist mit rund einem Drittel des gesamtstaatlichen Steueraufkommens die wichtigste Einzelsteuer in Deutschland. Derzeit erhalten die Gemeinden 15 % des Aufkommens

249 Bei der Berechnung des vertikalen GMG I findet keine Bereinigung um die überdurchschnittlichen Hebesätze statt.

250 Entsprechend würden den sächsischen Kommunen, wenn sie ihre Hebesätze auf den Bundesdurchschnitt absenkten, auch nicht 118 Mio. Euro sondern netto nur 42,5 Mio. Euro verloren gehen.

251 Vgl. Thüringer Landtag (2012), S.89 f.

252 Saarland, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 43.

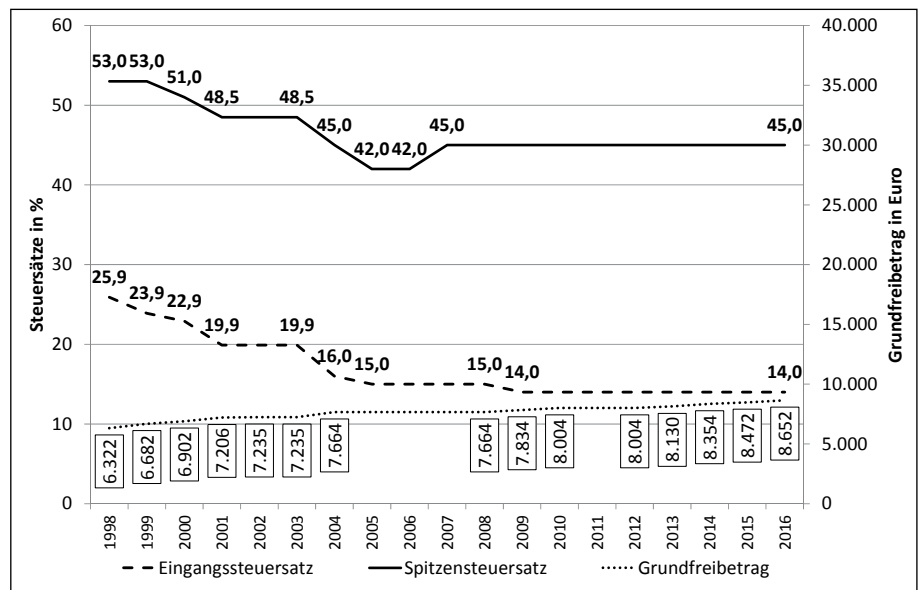
253 Zu den Varianten der Bestimmung der FAG-Massen vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013a), S. 23 ff.

254 Zur Berechnung der einzelgemeindlichen Schlüsselzuweisungen kommen Nivellierungshebesätze zur Anwendung, die bewusst den Einfluss der individuellen Hebesatzwahl aus der Berechnung der Ausgleichsleistungen ausklammern. In der Umsetzungsvariante des SächsFAG sind auch Hebesatzveränderungen nicht ausgleichsrelevant, so lange sich der Landesdurchschnitt nicht signifikant (Vielfache von 7,5 Prozentpunkten) verändert.

der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens der Kapitalertragsteuer (sog. „Abgeltungssteuer“).²⁵⁵ 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, was die Bedeutsamkeit der oben genannten Unterschiede in der Wirtschaftskraft und deren Dynamik für die Steuerausstattung der kommunalen Ebene unterstreicht. Die Zuordnung erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip.²⁵⁶ 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 in einem zweiten Schritt anhand einer Schlüsselzahl berechnet, die das örtliche Aufkommen ins Verhältnis zum Aufkommen im gesamten Land setzt. Damit wird sichergestellt, dass grundsätzlich eine proportionale Beziehung zwischen dem durch die jeweilige Wohnbevölkerung gezahlten Steueraufkommen und den Einnahmen der Gemeinde aus der Einkommensteuer erhalten wird.²⁵⁷

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 seit Ende der 1990er Jahre umfangreiche Senkungen des Eingangssatzes und des Spitzensteuersatzes sowie eine Erhöhung des Grundfreibetrags vorgenommen, was einen erheblichen negativen Einfluss auf das gesamte Einkommensteueraufkommen hatte, an welchem die Kommunen stets finanziell beteiligt waren. 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. 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. Zusätzlich werden die von den steuerrechtlichen Änderungen hervorgerufenen Effekte durch die unterschiedlichen konjunkturellen Rahmenbedingungen verstärkt. Im Rahmen des Konjunkturpakets I der Bundesregierung

Abbildung 69: Eckdaten des Einkommensteuertarifs 1998–2016



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen.

wurde bei einem konjunkturell rückläufigen Einkommensteueraufkommen der Eingangssatzes nochmals zusätzlich abgesenkt und der Steuerfreibetrag weiter erhöht, ohne allerdings diese Maßnahmen im Nachgang wieder zurückzunehmen. Abbildung 69 zeigt die Eckwerte des Tarifs in den letzten fünf Legislaturperioden der Bundesregierung. Seit 2009 hat es bis auf eine stetige, aber geringe Erhöhung des Grundfreibetrags keine Veränderungen am Tarif gegeben, was in der jüngeren Vergangenheit vermehrt Kritiker auf den Plan rief („Kalte Progression“). Erst im Juli 2015 wurde eine rückwirkende Erhöhung des Grundfreibetrags für das laufende Jahr sowie eine weitere Anhebung für 2016 durch den Bundestag beschlossen, allerdings keine weitere Veränderung am Tarif vorgenommen. Bei Änderungen am Einkommensteuertarif ist zu beachten, dass die Kommunen kein direktes Mitspracherecht bei den entsprechenden Gesetzgebungsverfahren haben, obwohl sie am Steueraufkommen beteiligt sind. 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. In diesem Zusammenhang kann aus kommunaler Sicht die Konstanz im Tarif nur positiv bewertet werden.

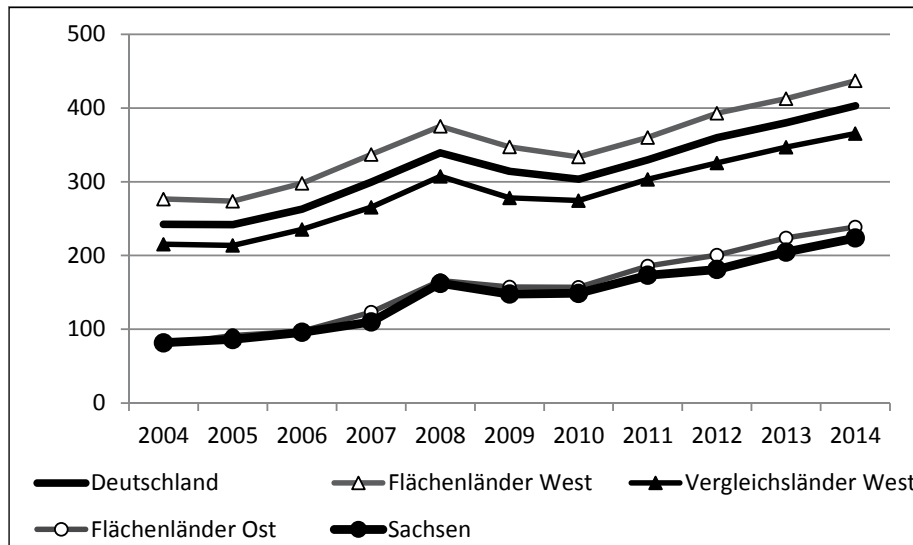
Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer zeigt insgesamt einen sehr positiven Verlauf (Abbildung 70). In den Jahren des Konjunkturaufschwungs und des damit verbundenen massiven Beschäftigungsaufbaus seit 2005 stieg das Steueraufkommen kräftig an und erreichte 2008 einen vorläufigen Höhepunkt. In den Krisenjahren 2009 und 2010 gingen das Einkommensteueraufkommen und damit auch der Gemeindeanteil in Ostdeutschland weniger stark zurück als in Westdeutschland. Nach der Krise konnte bundesweit erst 2012 das Vorkrisenniveau übertroffen werden. In den ostdeutschen und sächsischen Kommunen war dies bereits 2011 der Fall. Insgesamt erreichten die Kommunen bundesweit 2014 Einnahmen aus der Einkommensteuer in Höhe von 403 Euro/Einw., 6 % mehr als im Vorjahr und rund 66 % mehr als noch im Jahr 2004. Die Einkommensteuer war

255 § 1 GemFinRefG.

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

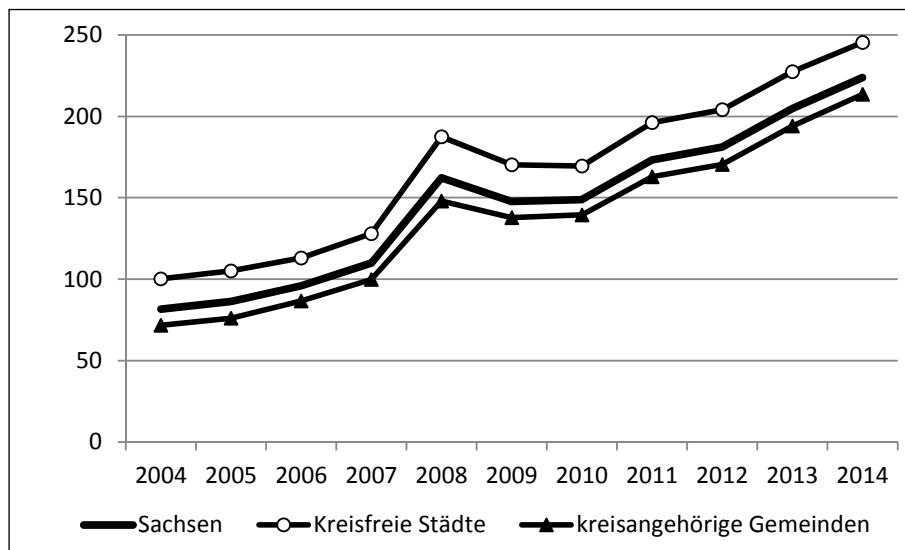
257 Dieser Grundsatz wird durch die Anwendung der sogenannten Kappungsgrenzen durchbrochen. Zur näheren Erläuterung dieses Begriffes siehe Glossar → *Kappungsgrenzen bei der Einkommensteuer.*

Abbildung 70: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 71: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw.



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

demnach etwa gleich dynamisch wie die Gewerbesteuer (+64 % seit 2004). In den sächsischen Kommunen wurde 2014 dagegen mit 224 Euro/Einw. ein Niveau von nur 55 % des Bundesdurchschnitts erreicht. In den übrigen ostdeutschen Flächenländern waren es mit 239 Euro/Einw. nur unwesentlich mehr (geprägt durch den hohen Wert Brandenburgs, der durch den Berliner „Speckgürtel“ begründet ist). Die Dynamik der Entwicklung ist in Sachsen jedoch bemerkenswert. Allein gegenüber dem Vorjahr wurde ein Zuwachs von 9,3 % gemessen, gegenüber dem Vergleichsjahr 2004 betrug die Zuwachsrate 174 % und war damit fast doppelt so hoch wie jene der Gewerbesteuer (+95 %). In den übrigen ostdeutschen Ländern war der Zuwachs durchschnittlich sogar noch etwas höher (+201 %), was wiederum durch den brandenburgischen Wert determiniert ist. Dennoch ist ein erhebliches Gefälle in den Einnahmen gegenüber den westdeutschen Kommunen festzustellen, das sich durch das stärkere Wachstum in den ostdeutschen Kommunen

zwar langsam schließt, jedoch mittelfristig noch markant erhalten bleiben wird (2004 betrug die Einnahmen der ostdeutschen Kommunen durchschnittlich ein Drittel derer in Westdeutschland). Die Daten zeigen eindrücklich, dass sich die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen West und Ost vor allem an dieser Steuer widerspiegeln. Auch das unterdurchschnittliche sächsische Wirtschaftswachstum in den Jahren 2012 und 2013 schlägt sich hier durch eine vorübergehende Lücke zu den übrigen ostdeutschen Kommunen nieder.

Die disaggregierte Analyse für die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat weist eine gleichmäßige Entwicklung in den beiden Teilräumen aus (Abbildung 71). Sowohl das starke Wachstum als auch die krisenbedingten 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. Dies ist durchaus bemerkenswert, da somit der relative Vorsprung der Kreisfreien Städte von 40 % (2004) gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden sich auf nur noch 15 % (2014) verringert hat. Während sich das Steueraufkommen der kreisangehörigen Gemeinden seit 2004 verdreifacht hat (Wachstum um fast 200 %), wuchs es in den Kreisfreien Städten „nur“ um 145 %. Dies ist zum einen auf die Angleichung der wirtschaftlichen Rahmendaten zurückzuführen (vgl. Abschnitt III.2.1), zum anderen ist es die Folge der innersächsischen Verteilung nach Schlüsselzahlen. Die Aktualisierung dieser Schlüsselzahlen erfolgt im 3-jährigen Rhythmus und führt zu einer verzögerten Reaktion der

Einkommensteuerverteilung auf die tatsächlichen Zahlungen der Steuerpflichtigen. Kommunen mit Einwohnerwachstum werden erst mit Verzögerung an den Steuerzahlungen der eigenen Einwohner beteiligt, während schrumpfende Kommunen noch Steuereinnahmen für Einwohner erhalten, die nicht mehr in der Kommune wohnhaft sind.

5.1.3 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 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).²⁵⁸ Die Verteilung des so bundesweit festgesetzten Anteils auf die Gemeinden erfolgt mit Hilfe eines gewerbeorientierten Schlüssels (Details zum Verteilungsschlüssel siehe *Glossar* → *Umsatzsteuerverteilung*).²⁵⁹

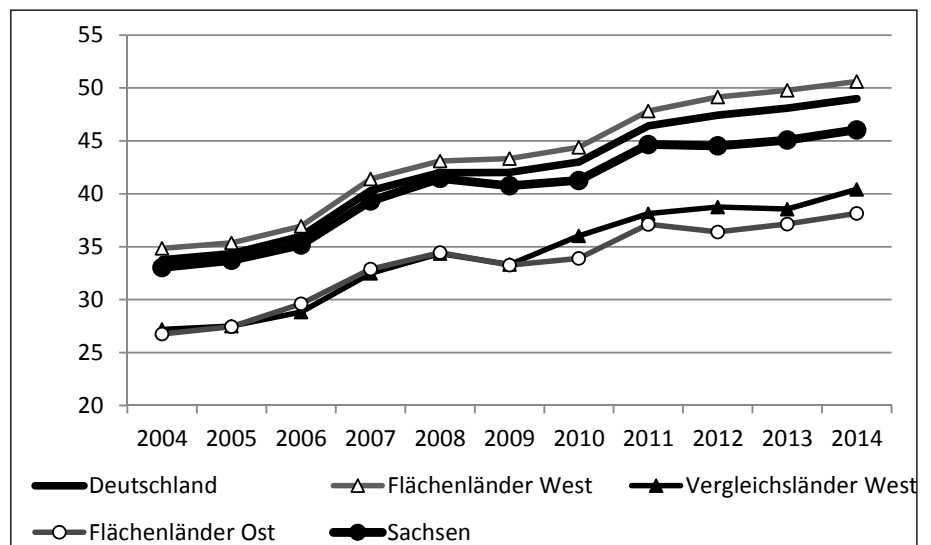
Die Nutzung eines Schlüssels ist erforderlich, da das Aufkommen der Umsatzsteuer räumlich sehr stark schwankt. Insbesondere die Einfuhrumsatzsteuer konzentriert sich auf die Standorte der großen See- und Flughäfen. Die Aufteilung nach dem örtlichen Aufkommen ist nach der Systematik der deutschen Umsatzsteuer insgesamt nicht möglich.²⁶⁰ Anders als beim Anteil der Länder, der grundsätzlich pro Kopf verteilt wird,²⁶¹ ist der Schlüssel für den Gemeindeanteil an vergangenheitsorientierte lokalwirtschaftliche Indikatoren gebunden und steht daher in einem engen Zusammenhang zur Gewerbe- und Einkommensteuer.

- 25 % Anteil an der Summe des Gewerbesteueraufkommens
- 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.

Der Schlüssel wird alle drei Jahre aktualisiert, sodass strukturelle wirtschaftliche Veränderungen zwischen den Regionen 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 (Details zum alten Verteilungsschlüssel siehe *Glossar* → *Umsatzsteuerverteilung*). Ab 2018 erfolgt die Verteilung dann ausschließlich auf Basis des neuen Schlüssels.²⁶²

Die Gestaltung des Schlüssels wirkt insgesamt nachteilig für die ostdeutschen Kommunen. Sie benachteiligt Regionen mit unterdurchschnittlicher Beschäftigung und unterdurchschnittlichem Einkommensniveau. Wirtschaftlich stärkere Gemeinden werden hingegen prozyklisch zur Gewerbesteuer und Einkommensteuer (diese verhält sich letztlich auch proportional zu Beschäftigung und Lohnniveau) zusätzlich begünstigt.²⁶³ Zudem werden Gemeinden benachteiligt, die besonders stark von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen sind (geringerer Anteil von Erwerbstätigen, Rückgang der Bevölkerungszahl). Bereits während der Diskussion um die Neugestaltung des Schlüssels war davon auszugehen, dass die ostdeutschen Kommunen insgesamt Verluste

Abbildung 72: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

aus der Neugestaltung des Schlüssels zu tragen haben würden.²⁶⁴ Letztlich muss aber festgestellt werden, dass die Gestaltung vor dem Hintergrund der Begründung der gemeindlichen Beteiligung an der Umsatzsteuer – dem Ersatz der Gewerbesteuer – grundsätzlich sachgerecht ist.

Diese Erwartungen spiegeln sich auch in den Kassendaten wider (Abbildung 72): Nach einer parallelen Entwicklung in der Phase der konjunkturellen Belebung ab 2005 einschließlich des Einmaleffekts der Anhebung des Umsatzsteuersatzes von 16 auf 19 Prozentpunkte zum 01.01.2007 koppelte sich die Entwicklung in Sachsen in den übrigen ostdeutschen Ländern zunehmend vom gesamtdeutschen Trend ab. Die Rückgänge 2009 und 2012 markieren die Jahre der Neuberechnung des Schlüssels. Gleiches ist für die Jahre 2015 und 2018 zu erwarten. Im Jahr 2014 generierten die Kommunen bundesweit durchschnittlich 49 Euro/Einw. aus der Umsatzsteuer, in Sachsen waren es mit 46 Euro/Einw. nur geringfügig weniger. Die starke Stellung der sächsischen Kommunen ist vor allem ein Ergebnis des an Bedeutung verlierenden „alten“ Schlüssels²⁶⁵ und einer relativen Gewerbestärke. Die übrigen ostdeutschen Kommunen (38 Euro/Einw.) liegen nahe den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern West (40 Euro/Einw.). Trotz der beschriebenen schlüsselbedingten Verluste war die Gesamtentwicklung in Sachsen mit +39 % gegenüber 2004 insgesamt erfreulich, jedoch nicht annähernd so positiv wie bei der Einkommen- oder Gewerbesteuer.

Die in Abbildung 73 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

258 § 1 Satz 3 FAG.

259 Zu den Diskussionen um den Verteilungsschlüssel vgl. die Ausführungen im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2006/2007; Lenk (2007), S. 71 ff.

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

261 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.

262 § 5c GemFinRefG.

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

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

265 Das sächsische Gewerbesteueraufkommen war in den Jahren 1992 bis 1997 pro Kopf höher als in den übrigen ostdeutschen Ländern gewesen. Da der alte Verteilungsschlüssel auf diesen Daten basierte und unverändert geblieben war, änderte sich auch das Aufteilungsverhältnis zwischen den ostdeutschen Ländern nicht.

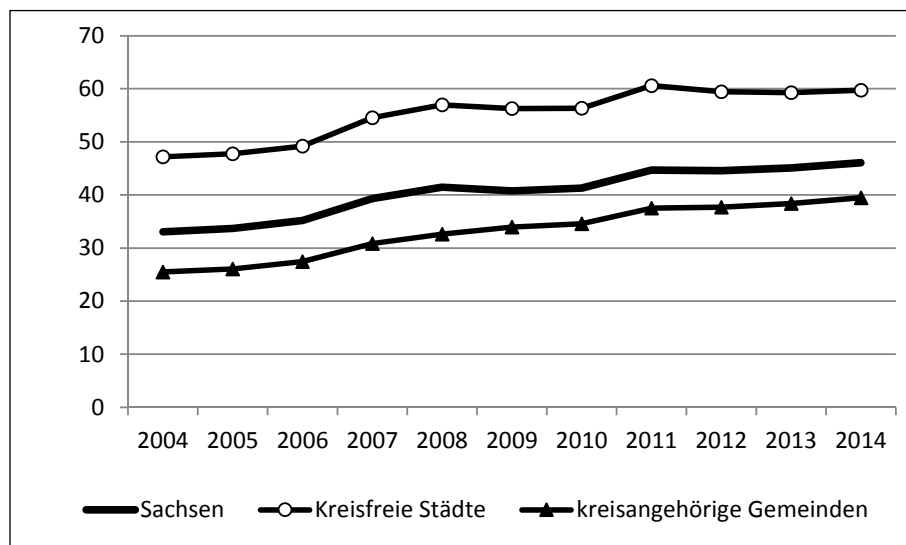
wiederum mit der Ausgestaltung des Verteilungsschlüssels zusammen. Die Kreisfreien Städte konzentrieren Gewerbesiedlungen und -aktivitäten in ihrem Gebiet, auf denen die Umsatzsteuerverteilung basiert. Vor diesem Hintergrund sind auch die erkennbar unterschiedlichen Entwicklungen der Jahre 2009 und 2010 erklärbar: Durch die Zurechnung der bisher Kreisfreien Städte Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda zum kreisangehörigen Raum ändern sich auch die entsprechenden Gewerkekonzentrationen (v. a. Zwickau) in der Zuordnung der Umsatzsteuereinnahmen. Die Verluste durch die Neuberechnung des Verteilungsschlüssels 2012 wurden von den Kreisfreien Städten getragen, während die kreisangehörigen Gemeinden ihre Einnahmen stabil halten konnten. 2014 wiesen die Kreisfreien Städte Einnahmen aus der Umsatzsteuerverteilung in Höhe von 60 Euro/Einw. auf, ein praktisch konstantes Niveau seit 2012. Gleichzeitig konnten die kreisangehörigen Gemeinden ihre Einnahmen leicht auf 40 Euro/Einw. steigern.

5.1.4 Sonstige Steuern

Zu den sonstigen Steuern auf der kommunalen Ebene zählen mehrere örtliche 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 als Aufwandsteuern die Vergnügungssteuer (v. a. für Spielautomaten), die Hundesteuer, die Zweitwohnungssteuer oder die Übernachtungssteuer. Verbrauchssteuern (z. B. Getränkesteuern) spielen dagegen in der kommunalen Praxis keine Rolle.

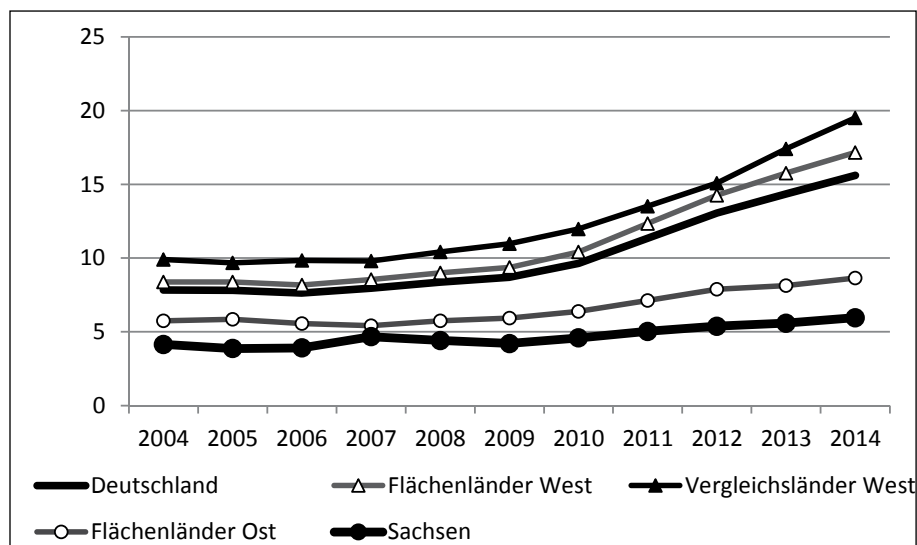
Das Aufkommen der sonstigen Steuern und steuerähnlichen Abgaben ist in der Summe wenig ergiebig. In Sachsen werden im Vergleichsmaßstab mit 6 Euro/Einw. die geringsten Einnahmen erzielt. Obwohl zwischen 2004 und 2014 das Aufkommen um mehr als 40 % zunahm, bleibt es im Durchschnitt nahe an der Geringfügigkeitsgrenze. Rund 90 % des sächsischen Aufkommens aus den sonstigen Steuern speist sich durch die Hunde- und die Vergnügungssteuer (mit dem Schwerpunkt Besteuerung von Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit). 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 1,4 Mio. Euro bei 1,7 Mio. Euro Gesamtaufkommen).

Abbildung 73: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 74: Entwicklung der sonstigen Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Bemerkenswert ist die Entwicklungsdynamik der sonstigen Steuern, vor allem im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung. Anders als in Sachsen haben die „kleinen“ Steuern in den letzten Jahren einen bemerkenswerten Aufschwung erlebt, sodass bundesweit 16 Euro/Einw. eingenommen wurden – dreimal so viel wie aus der Grundsteuer A. So haben etwa die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz oder im Saarland ihre Einnahmen aus der sonstigen Vergnügungssteuer innerhalb weniger Jahre deutlich gesteigert (auf jeweils mehr als 10 Euro/Einw.) Dagegen fällt die Dynamik der Hundesteuer deutlich geringer aus, ist aber mit bundesdurchschnittlich +42 % seit 2004 ebenfalls beachtlich (2014: 4 Euro/Einw.). Die sächsischen Kommunen haben die Hundesteuer allerdings mit +13 % seit 2004 in deutlich geringerem Umfang angehoben, sodass mittlerweile unterdurchschnittliche Einnahmen generiert werden (2 Euro/Einw.). Die viel diskutierte Zweitwohnungssteuer trägt nur in Schleswig-Holstein

(11 Euro/Einw.) und Mecklenburg-Vorpommern (4 Euro/Einw.) nennenswert zum Steueraufkommen bei. In Sachsen beträgt das Aufkommen nur 0,4 Euro/Einw. Diese „kleinen“ Steuern können jedoch für einzelne Gemeinden durchaus eine große Bedeutung haben und ein wichtiges Lenkungsinstrument vor Ort sein. Sie haben zudem den Vorteil, dass ihr Aufkommen nicht in die Steuerkraft im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs eingerechnet wird und das Aufkommen daher weder die Schlüsselzuweisungen schmälert noch wirksam für die Kreisumlage ist.

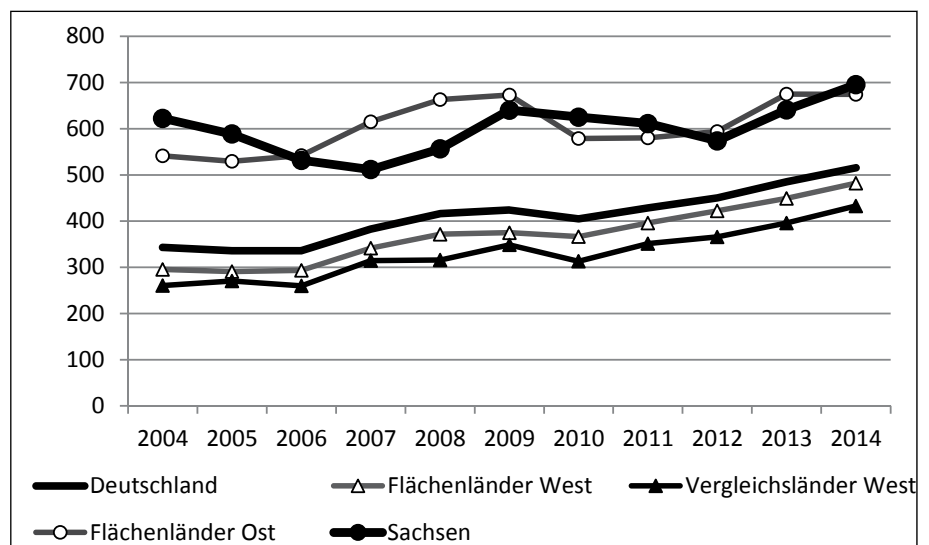
5.2 Allgemeine Zuweisungen

Die sächsischen Gemeinden erhalten vom Freistaat über den Kommunalen Finanzausgleich allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen. Des Weiteren fließen aus dem Staatshaushalt weitere Zuweisungen an die Kommunen, die statistisch an verschiedenen Stellen erfasst werden. Art und Umfang der Zuweisungspolitik entscheidet sich nach verschiedenen Faktoren, so etwa nach dem Grad der Aufgabenteilung zwischen dem Land und den Kommunen oder der Verteilung des gesamten Zuweisungsvolumens auf den Kommunalen Finanzausgleich und die Fachförderprogramme.²⁶⁶ Die Unterschiede in Niveau und Verlauf der allgemeinen Zuweisungen lassen sich aber auch durch eine differierende Schwerpunktsetzung *innerhalb* der Kommunalen Finanzausgleichssysteme begründen. In Sachsen wird der weitaus größte Teil der Zuweisungen im KFA in Form von allgemeinen Schlüsselzuweisungen ausgereicht, während in anderen Bundesländern zweckgebundene Zuweisungen einen weitaus größeren Teil einnehmen. Analog ist in diesen Ländern der Anteil der allgemeinen und damit für die Gemeinden grundsätzlich frei verwendbaren Schlüsselzuweisungen geringer.²⁶⁷ Im Abschnitt III.5.3 ist daher ein Exkurs zu Gesamteinordnung der Landeszuweisungen an die kommunale Ebene eingefügt.

Zu den allgemeinen, frei verfügbaren Zuweisungen zählen vor allem die Schlüsselzuweisungen, die Bedarfszuweisungen²⁶⁸ und sonstige allgemeine Zuweisungen²⁶⁹. In Sachsen wird unter den allgemeinen Zuweisungen auch der Mehrbelastungsausgleich subsumiert.

Auf der obersten Aggregationsebene haben die deutschen Kommunen in den Jahren 2004 bis 2014 steigende allgemeine Zuweisungen pro Kopf erhalten, allerdings mit konjunkturellen Schwankungen. Dies verbindet sich mit der üblichen Vorgehensweise, dass die Länder ihre Gemeinden mittels eines Verbundquotensystems an ihren

Abbildung 75: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

eigenen Einnahmen beteiligen. Insofern ist grundsätzlich ein prozyklischer Zusammenhang zu der zu dieser Zeit schlechteren Einnahmesituation der Länder zu beobachten gewesen (insbesondere 2005/2006 und 2010). Seit 2010 ist ein steigender Trend zu beobachten. Zuletzt wuchsen die allgemeinen Zuweisungen um 6,3 % auf 515 Euro/Einw. Bemerkenswert ist allerdings, dass die seit 2004 gemessenen Zuwächse mit +50 % geringer waren als das Wachstum der kommunalen Steuern im gleichen Zeitraum (+59 %).

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 150-250 Euro/Einw. höher ausfiel. Die Abbildung illustriert einmal mehr die hohe Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen. Sie weist aber auch auf eine schwächere Entwicklung in den ostdeutschen Kommunen hin (+25 % seit 2004), die auf die Entwicklungen in Sachsen-Anhalt und Thüringen, aber auch auf eine Sonderentwicklung in Sachsen zurückzuführen ist. 2014 hatten die ostdeutschen Kommunen außerhalb Sachsens 674 Euro/Einw. zur Verfügung, wobei kein Zuwachs gegenüber dem Vorjahr gemessen werden konnte.

Die allgemeinen Zuweisungen zeigen in Sachsen bezogen auf die Vergleichsräume fast ausnahmslos abweichende Entwicklungen. 2014 erreichten die sächsischen Kommunen mit 695 Euro/Einw. ein Niveau von +8,5 % gegenüber dem Vorjahreswert. 2013 waren sie sogar 11,7 % gegenüber dem Vorjahr gewachsen.

Die beschriebene Abweichung ist zum einen auf die Konstruktion des sächsischen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) und insbesondere auf den Gleichmäßigkeitsgrundsatz I (GMG I) zurückzuführen (siehe dazu *Glossar* → *Gleichmäßigkeitsgrundsatz*). Da sich die Einnahmen der sächsischen Gemeinden zunächst *relativ* besser entwickelt hatten als die des Freistaats, sank die Finanzausgleichsmasse, aus der die allgemeinen Zuweisungen gespeist werden. 2008 und 2009 waren es vor allem positive Abrechnungsbeträge aus Vorjahren,

²⁶⁶ Vgl. zu den kommunalen Finanzausgleichssystemen Hesse/Lenk/Lück (2013a).

²⁶⁷ Vgl. ebenda, S. 17 f.

²⁶⁸ Bedarfszuweisungen werden nach Prüfung für einen bestimmten Bedarf ausgereicht. Es liegt allerdings nicht zwingend eine Zweckbindung vor.

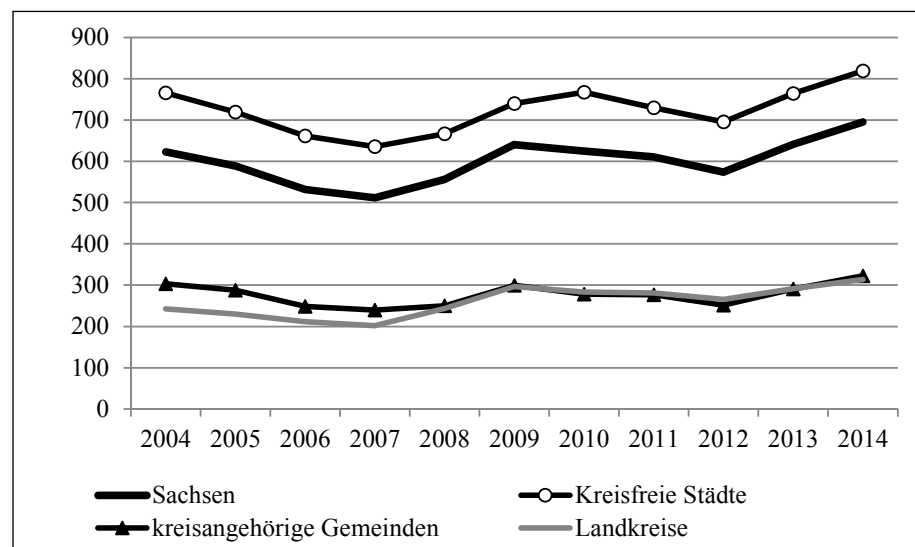
²⁶⁹ Darunter zählen den Landkreisen überlassene Gebühren und sonstige Einnahmen, die das Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde festsetzt, Zuweisungen für die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde sowie Ausgleichs für Mehrbelastungen und der allgemeine Teil der Vorsorgerücklage (§ 23 SächsFAG) im Falle ihrer Auflösung. Der Familienleistungsausgleich ist in dieser Position nicht enthalten, er fließt in Sachsen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs.

welche die Zuweisungen verstärkten.²⁷⁰ Die positiven und negativen Abrechnungsbeträge aus Vorjahren spielen insgesamt eine nicht unerhebliche Rolle, da sie die Trends oft verstärken.²⁷¹ Ab 2010 sanken die Zuweisungen wieder infolge der *relativ* stärkeren Entwicklung bei den kommunalen Steuereinnahmen. 2013 folgte dem GMG I folgend zunächst eine Steigerung, 2014 dann eine Seitwärtsentwicklung der Schlüsselzuweisungen.²⁷²

Der starke Zuwachs am aktuellen Rand ist aber vor allem das Ergebnis der *sonstigen allgemeinen Zuweisungen*. Hier werden die Zuweisung des aktuellen kommunalen Vorsorgevermögens erfasst. Aus hohen Abrechnungsbeträgen des Kommunalen Finanzausgleichs aus den Jahren 2011 und 2012 wurde eine Vorsorgerücklage gebildet, welche den Kommunen 2013 und 2014 kas-senwirksam zuzuging. Insofern handelt es sich um eine Kompensation des starken Einbruchs der allgemeinen Zuweisungen 2012, die auf eine starke Kontraktion des Kommunalen Finanzausgleichs zurückzuführen ist. Da die Entwicklung der Steuereinnahmen des Freistaates letztlich nicht so negativ verlief wie prognostiziert, entstanden die Abrechnungsbeträge, aus denen sich die Vorsorgerücklage speist. 2013 handelte es sich um 44,6 Mio. Euro (11 Euro/Einw.), 2014 um 307,3 Mio. Euro (76 Euro/Einw.). Die Summe von fast 352 Mio. Euro durfte jedoch von den Kommunen nicht 2014 verausgabt werden. Gemäß § 23 SächsFAG wurden die Mittel zunächst geblockt und sollen bis 2019 stückweise aufgelöst werden. Daher sind sie an dieser Stelle als Einnahmen erfasst, ihnen stehen aber zunächst keine korrespondierenden Ausgaben gegenüber.

Der vertikale 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 Verstärkung der kommunalen Einnahmesituation beitragen. Daher ist der Verlauf der Allgemeinen Deckungsmittel (allgemeine Zuweisungen plus Steuereinnahmen, vgl. Abschnitt 5) in Sachsen abweichend von den bundesweiten Trends. Insbesondere die finanziellen Folgen der Finanzkrise waren in den sächsischen Kommunen 2009 und 2010 deutlich weniger zu spüren. Im Jahr 2012 dämpfte er hingegen die Einnahmeentwicklung. In jedem Fall entschärfte er aber Verteilungskämpfe, die gerade in den letzten Jahren sowohl bei gut als auch schlecht laufender Einnahmeentwicklung in anderen Ländern an der Tagesordnung waren.

Abbildung 76: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in Sachsen in Euro/Einw



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

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. Ab 2011 sinken diese Zuweisungen jedoch kontinuierlich bis zu einem Sockel ab, der im Jahr 2018 erreicht ist.

Innerhalb Sachsens ist der Effekt der Verwaltungsreform bei der Zuweisungsentwicklung der Landkreise klar zu erkennen (einmaliger plus dauerhafter Mehrbelastungsausgleich). Im Übrigen ist der Verlauf zwar auf den ersten Blick recht symmetrisch, der horizontale GMG II im Kommunalen Finanzausgleich sorgt jedoch für eine spiegelbildliche Entwicklung zu den Steuereinnahmen. Daher ist die schwächere Entwicklung bei den kreisangehörigen Gemeinden +6,4 % seit 2004 die Folge ihres überproportionalen Steuerwachstums. In den Kreisfreien Städten sind die allgemeinen Zuweisungen etwas stärker um +7,0 % gewachsen. Durchschnittlich konnten die drei Kreisfreien Städte 819 Euro/Einw. aus allgemeinen Zuweisungen einnehmen, rund 29 % mehr als der kreisangehörige Raum, dessen Einnahmen sich auf die kreisangehörigen Gemeinden (323 Euro/Einw.) und die Landkreise (313 Euro/Einw.) aufteilen. 2004 konnten die Kreisfreien Städte noch ein Einnahmestandard erreichen, das 40 % über dem des kreisangehörigen Raumes lag. Grund für die Angleichung sind – trotz der stärkeren Steuerkraftentwicklung des kreisangehörigen Raumes – Umschichtungen im Zuge der Kreisgebietsreform und zuletzt eine geringfügige Anpassung des horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes um 22,5 Mio. Euro zugunsten des kreisangehörigen Raumes im Jahr 2013.²⁷³

Eine weitere Unterteilung nach Gemeindegrößenklassen zeigt vor allem die Effekte der Einwohnerveredelung im Schlüsselzuweisungssystem des Kommunalen Finanzausgleichs. Hier werden die Einwohner größerer Städte und Gemeinden bei der Berechnung

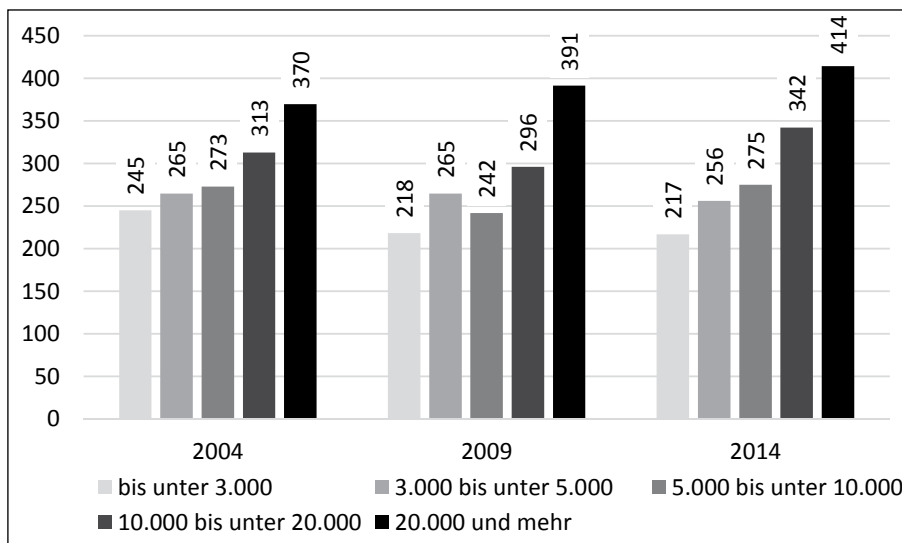
270 Die Verbundquote war dagegen rückläufig, da sich die kommunalen Einnahmen relativ gesehen besser entwickelt hatten als die Landeseinnahmen. Zudem waren die FAG-Massen für 2009 und 2010 bereits 2008 verhandelt worden – also noch vor den Auswirkungen der Finanzkrise auf die öffentlichen Haushalte.

271 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.

272 Zu den Verhandlungen zum FAG 2013/2014 vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 108 ff.

273 Vgl. hierzu Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 110.

Abbildung 77: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

des Finanzbedarfs höher gewichtet als diejenigen kleinerer Gemeinden.²⁷⁴ Wie Abbildung 77 zeigt, hat sich die Spreizung zwischen den Größenklassen seit 2004 aber auch seit der Kreisgebietsreform 2009 weiter vergrößert. In den kleinsten Größenklassen sind die Pro-Kopf-Zuweisungen seit 2004 sogar gesunken, während sie in der Summe nur in den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern angewachsen sind. Hierbei ist aber neben der relativ schwachen Gesamtentwicklung (+6,4 %) auch zu bedenken, dass die Schlüsselzuweisungen hebesatzbereinigt gewährt werden, d. h., höhere Steuereinnahmen der größeren Städte und Gemeinden infolge höherer Hebesätze sind nicht verteilungsrelevant. Die Unterschiede in der Steuerkraftmesszahl im Kommunalen Finanzausgleich sind daher weniger ausgeprägt als bei den kassenmäßigen Steuereinnahmen.²⁷⁵ Als Folgewirkung ergeben sich die genannten höheren Schlüsselzuweisungen für größere Einheiten. Wie in den nachfolgenden Abschnitten zu den Ausgabepositionen erkennbar ist, korrespondiert dies auch mit entsprechend höheren Ausgaben in diesen Gemeindegrößenklassen.

5.3 Exkurs: Zuweisungen der Länder an die Kommunen

Die Zuweisungen der Länder an die Kommunen werden im Gemeindefinanzbericht Sachsen der amtlichen Statistik folgend an verschiedenen Stellen kontextbezogen nachgewiesen:

- Allgemeine Zuweisungen bei den Allgemeinen Deckungsmitteln (Abschnitt 5.2),
- Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke (Abschnitt 6.1.2),
- Investitionszuweisungen (Abschnitt 7.4),
- Erstattungen für Soziale Leistungen (Abschnitt 8.7).

In diesem Exkurs soll die Gesamtsumme der Zuweisungen dargestellt werden, um einen Eindruck der Zuweisungspolitik der Länder sowie der Zuweisungsabhängigkeit der Kommunen in

einer integrierten Darstellung zu erhalten. Des Weiteren wird eine Unterteilung vorgenommen nach Zuweisungen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse.²⁷⁶ Diese Unterteilung wird aufgrund der unterschiedlichen politischen Bedeutung und der unterschiedlichen direkten Steuerungsmöglichkeiten des Landes vorgenommen.

Zuweisungen im Rahmen der Finanzausgleichsmasse des Kommunalen Finanzausgleichs sind vor allem dann in Betracht zu ziehen, wenn zuzuweisende Mittel grundsätzlich weisungs- und zweckfrei als allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden sollen, um vor allem fiskalische (die gesamte Finanzkraft unterstützende) und distributive (ausgleichende) Funktionen zu erfüllen. Dies ist regelmäßig bei Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen der Fall, eben jene Mittel, die zur Verstärkung der allgemeinen Einnahmekraft

der Kommunen und als Ergänzung zu den originär kommunalen Steuereinnahmen dienen sollen. Die Finanzausgleichsmasse wird dabei stark regelgebunden vor allem durch den Steuerverbund gebildet. Aus der Sicht des Landes ist der Zugriff auf diese Mittel stärker reglementiert. Innerhalb der Finanzausgleichsmasse können weiterhin Zweckzuweisungen und Schlüsselzuweisungen abgegrenzt werden. Während letztgenannte den Steuerkraftausgleich zum Ziel haben, werden Zweckzuweisungen in der Regel unabhängig von der Steuerkraft geleistet. Die Zweckbindung erfolgt durch den Landesgesetzgeber, obwohl es sich um Mittel handelt, die aus der den Kommunen zugeordneten Finanzausgleichsmasse entnommen werden. Insofern hat das Land hier zusätzlichen Steuerungseinfluss ohne den Einsatz eigener Mittel.

Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse sind als aufgaben- und zweckbezogen zu charakterisieren. Typisch sind Kostenerstattungen für übertragene Aufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten (z. B. Erstattung von Verwaltungsaufwand), direkte Transferdurchleitungen (durchlaufende Finanzmittel des Landes oder des Bundes, z. B. Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft) sowie zweckgebundene Zuweisungen, die auf Fachförderprogrammen nach Förderrichtlinien beruhen (z. B. Straßen- oder Schulhausbauförderung). Bei letzteren ist die Zweckbindung klar erkennbar.²⁷⁷ Die Zuweisungen außerhalb des KFA sind äußerst vielgestaltig und finden sich in der Zuständigkeit aller Landesressorts. Aus der Perspektive des Landesgesetzgebers ist diese Art der Zuweisung von Vorteil, wenn ein möglichst großer Steuerungseinfluss auf die Mittelflüsse und deren Verwendung verbleiben soll (sog. „Goldene Zügel“). So sind zum Beispiel auch im Zuge des Vollzuges des laufenden Haushalts noch Änderungs-/Nachsteuerungsmöglichkeiten vorhanden – allerdings

274 Siehe Glossar → Ausgleichsmesszahl.

275 Zur Erläuterung siehe Glossar → Finanzkraftmesszahl und die dort weiterführend genannten Glossareinträge.

276 Eine ausführliche Darstellung zu den Landeszuweisungen mit detaillierten Untersuchungen findet sich im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013. Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013b).

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

mit dem Resultat einer abnehmenden Planungssicherheit für die einzelne Kommune.

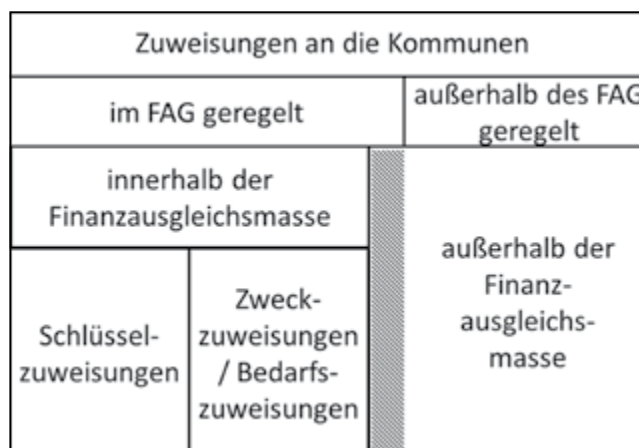
Bei einem Blick auf den Ist-Stand in den 13 Flächenländern fällt auf, dass zum Teil eine gewisse Unschärfe hinsichtlich der skizzierten Zweiteilung der Finanzzuweisungen besteht. Typisch ist, dass in den Finanzausgleichsgesetzen (FAG), welche die Basis für den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) darstellen, zunächst eine Finanzausgleichsmasse definiert wird, die dann im Weiteren auf verschiedene Zuweisungsarten und Verwendungszwecke aufgeteilt wird. Die Gesamtsumme der Zuweisungen im Rahmen des FAG ist damit in der Regel deckungsgleich mit der vorhandenen Finanzausgleichsmasse. Im Umkehrschluss sind Zuweisungen an die Kommunen, die nicht aus der Finanzausgleichsmasse finanziert werden sollen, grundsätzlich auch außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes geregelt (Abbildung 78).

Es existiert jedoch in der praktischen Ausgestaltung der Finanzausgleichsgesetze ein Überschneidungsbereich. Zum Teil werden Zweckzuweisungen, die separat aus dem Landeshaushalt finanziert werden, im Rahmen des FAG geregelt. Die Mittel zur Finanzierung werden auch nicht über den „Umweg“ in die Finanzausgleichsmasse gespeist und die Zweckzuweisungen daraus finanziert. Vielmehr sind sie unabhängig von der Finanzausgleichsmasse und gleichwohl im FAG festgeschrieben (schraffierte Fläche in der Abbildung 78). In Sachsen sind dies nur die Zuweisungen des ergänzenden Mehrbelastungsausgleichs für die Verwaltungs- und Funktionalreform 2008 (§ 16a SächsFAG). Andere Länder haben in ihren Finanzausgleichsgesetzen umfangreiche weitere Mittelflüsse geregelt (z. B. Bayern oder Schleswig-Holstein).²⁷⁸ Da die exakte Aufteilung nicht durch die amtliche Statistik erfasst wird, beruhen die nachfolgenden Darstellungen auf eigenen händischen Recherchen der Haushaltsrechnungen und -pläne der Flächenländer.²⁷⁹

Ein Blick auf die Vergleichsdaten der 13 Flächenländer zeigt enorme Strukturunterschiede hinsichtlich der Aufteilung der Mittelflüsse an die Kommunen auf Zuweisungen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse. Angegeben sind die Nettozuweisungen der Länder an die Kommunen einschließlich der Zweckverbände für das Jahr 2015 (Stand: Haushaltspläne). Von den Bruttozuweisungen der Länder wurde das Zuweisungsvolumen abgezogen, das von den Gemeinden an die Länder fließt, bzw. die Landeszuweisungen durch kommunale Mittel ergänzt (insbesondere die sog. „Finanzausgleichsumlagen“). Die Zuweisungen enthalten auch die vom Bund über die Länder an die Kommunen weitergereichten Kostenbeteiligungen (z. B. Kosten der Unterkunft nach SGB II und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII) sowie Mittel der EU.

In der Abbildung 79 ist ein erhebliches Gefälle zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Flächenländern erkennbar, das mit den kommunalen Steuerkraftunterschieden zwischen Ost und West korrespondiert. Insgesamt sind die steuerschwächeren ostdeutschen Kommunen in deutlich höherem Maße auf Zuweisungen

Abbildung 78: Zuweisungen an die kommunale Ebene innerhalb und außerhalb der Kommunalen Finanzausgleichsgesetze



Quelle: Eigene Darstellung.

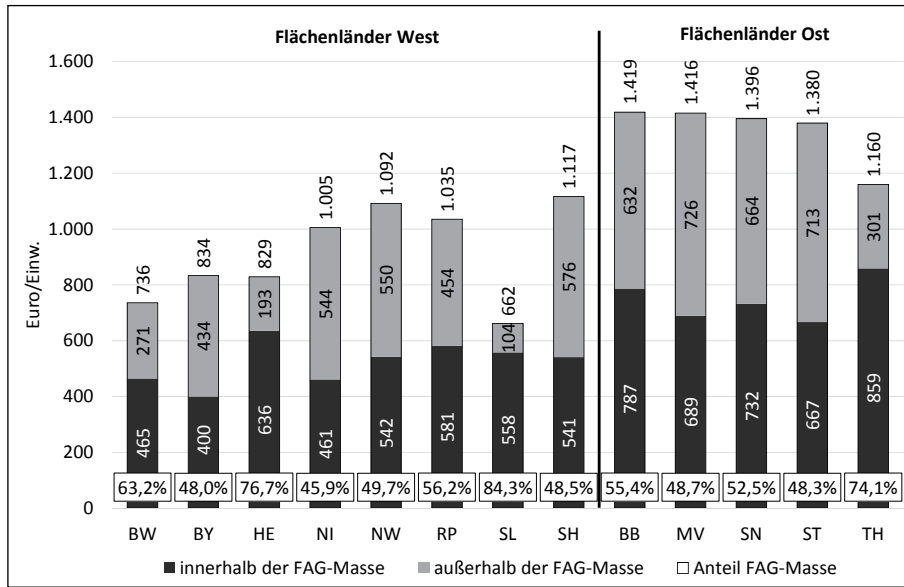
angewiesen, um die grundgesetzlich geforderte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch ein adäquates öffentliches Leistungsangebot anzustreben. Dieses höhere Zuweisungsvolumen der ostdeutschen Kommunen stützt sich nicht nur auf die originären Einnahmen ihrer – ebenfalls steuerschwachen – Länder, sondern in erheblichem Umfang auf deren Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes sowie den Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich. Hierbei wirken insbesondere die höheren Zuweisungen des Bundes (insbesondere für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II oder für Investitionen), die von den Ländern weitergereichten Mittel des Solidarpakts II sowie die Fördermittel der EU erhöhend. Sachsen zeigt 2015 das dritthöchste Zuweisungsvolumen, das unterhalb desjenigen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern liegt.

Beim Blick auf die Strukturen zeigt sich, dass in einigen Ländern (BW, HE, SL, TH) die Zuweisungen an die Kommunen im Wesentlichen in der Finanzausgleichsmasse und damit im Kommunalen Finanzausgleich gebündelt werden. In den übrigen Ländern besteht neben dem KFA eine Fachförderung aus den Landeshaushalten in erheblicher Höhe zwischen rund 45 % (BB) und rund 52 % (BY) der Gesamtzuweisungssumme. In Sachsen fließen im Jahr 2015 rund 47,5 % der Zuweisungen außerhalb des Finanzausgleichs an die Kommunen. Im Freistaat sind demnach die Diskussionspunkte rund um das FAG für die Kommunen fiskalisch ebenso bedeutsam wie der Blick auf die Zuweisungen aus den Fachressorts.

Im Vergleich zu den steuerstärkeren Kommunen der Flächenländer West ist das Zuweisungsniveau nach wie vor deutlich höher. Allerdings haben die Zuweisungshöhen der Kommunen in den alten und neuen Bundesländern sich sukzessive angenähert. Insgesamt sind sehr unterschiedliche Entwicklungspfade festzustellen. Während sich die Zuweisungen an die Kommunen in den westdeutschen Flächenländern zwischen 2010 und 2015 (Plan) um 32 % erhöhen, wachsen sie in den ostdeutschen Flächenländern gesamthaft nur um 5 %. In Sachsen liegen die Planansätze für 2015 sogar nur 1 % über denen der Haushaltsrechnung 2010. Bemerkenswert ist die Entwicklung im Thüringen. Hier hat insbesondere die Umstrukturierung des Kommunalen Finanzausgleichs in ein bedarfsorientiertes System zu einem tendenziellen Rückgang der Zuweisungen an die kommunale Ebene geführt (-4 % im beobachteten Zeitraum).

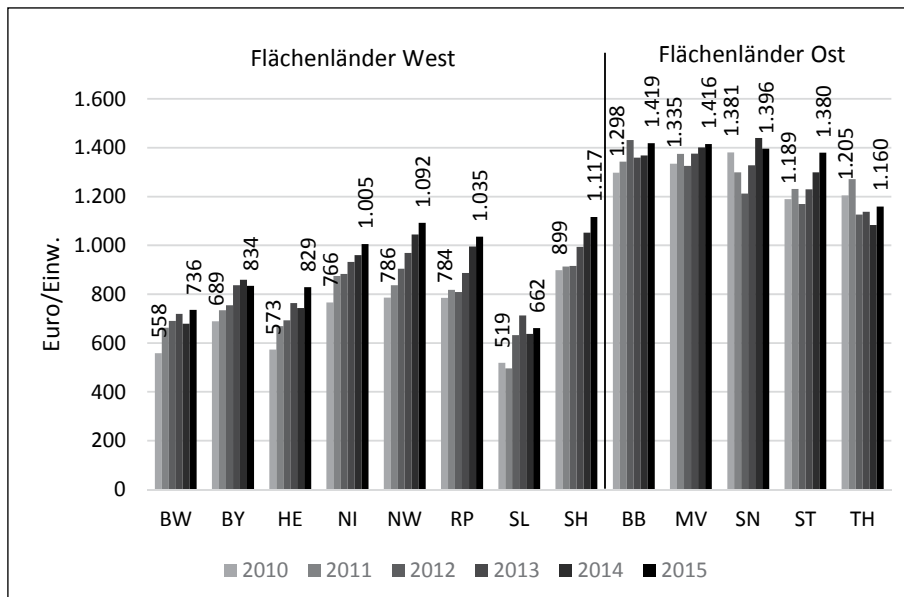
278 Für eine detaillierte Übersicht der KFA-Systeme, vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013b).
 279 Die Abgrenzung musste zum Teil geschätzt werden, wenn keine hinreichend nachvollziehbare Basis vorlag (vor allem in der Haushaltsrechnung). Daher sind Abweichungen zu Darstellungen der Fachministerien nicht zu vermeiden. Daten bis einschließlich 2013 beruhen bis auf wenige Ausnahmen auf abgeschlossenen Haushaltsrechnungen, Daten für 2014 und 2015 sind Planansätze bzw. vorläufige Ist-Werte.

Abbildung 79: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse (netto) 2015.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze 2015, Haushaltspläne der Länder 2015.²⁸⁰

Abbildung 80: Zuweisungen an die Kommunen zwischen 2010 und 2015 im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: 2010-2013: Haushaltsrechnungen, 2014-2015 Haushaltspläne der Länder.

In Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sind es die nach dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz dotierten FAG-Massen, welche den Zuwachs gegenüber reinen Verbundquotenverfahren bremsen, da sie auch die gewachsenen Steuereinnahmen der Kommunen einbeziehen. Deutlich bremsend wirken weiterhin die abschmelzenden Solidarpaktmittel, an welchen die Kommunen beteiligt werden.

Ein Vergleich der kommunalen Zuweisungen zwischen den Ländern ist unter anderem deshalb schwierig, weil die Kommunen in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maße in die gesamtstaatliche Aufgabenerfüllung eingebunden sind. Bei den freiwilligen

Aufgaben ist eine klare Zuordnung zu den Kommunen noch gewährleistet. Bei „gemischten“ Aufgaben hingegen ist eine klare Trennung der Verantwortung zwischen Land und Kommune nicht mehr gegeben, da beide Ebenen die Ausgabenhöhe beeinflussen können. Eine solche „Mischverantwortung“ ist vor allem bei den weisungsfreien Pflichtaufgaben anzutreffen. Demnach richten sich die Ausgaben, die die Kommunen in jedem Bundesland zu tragen haben, auch nach dem Umfang der von ihnen übernommenen Aufgaben. Diese können jedoch stark variieren.

In der Finanzwissenschaft wird der Anteil der Kommunen an der Aufgabenerfüllung mit Hilfe des *Kommunalisierungsgrads* gemessen. Der Kommunalisierungsgrad soll ausdrücken, wie die Aufgaben im Land zwischen den Kommunen und dem Land quantitativ aufgeteilt werden. Er wird berechnet, indem die Ausgaben der Kommunen ins Verhältnis zu den gesamten Ausgaben der Kommunen und des Landes gesetzt werden. Dadurch wird die tatsächliche Ausgabenteilung zwischen Kommunen und Land ersichtlich. Der Kommunalisierungsgrad ist jedoch nur rein quantitativ zu interpretieren. Aussagen über die Notwendigkeit oder die Qualität der mit den getätigten Ausgaben finanzierten Aufgaben lassen sich aus ihm nicht ableiten. Auch auf die wirtschaftliche Effizienz der Aufgabenerfüllung lässt sich nicht schließen. Auch wenn sich die Aufgaben der kommunalen und der Landesebene nicht verändert haben, kann sich daher der Kommunalisierungsgrad je nach Ausgabeverhalten beider Ebenen von Jahr zu Jahr ändern.

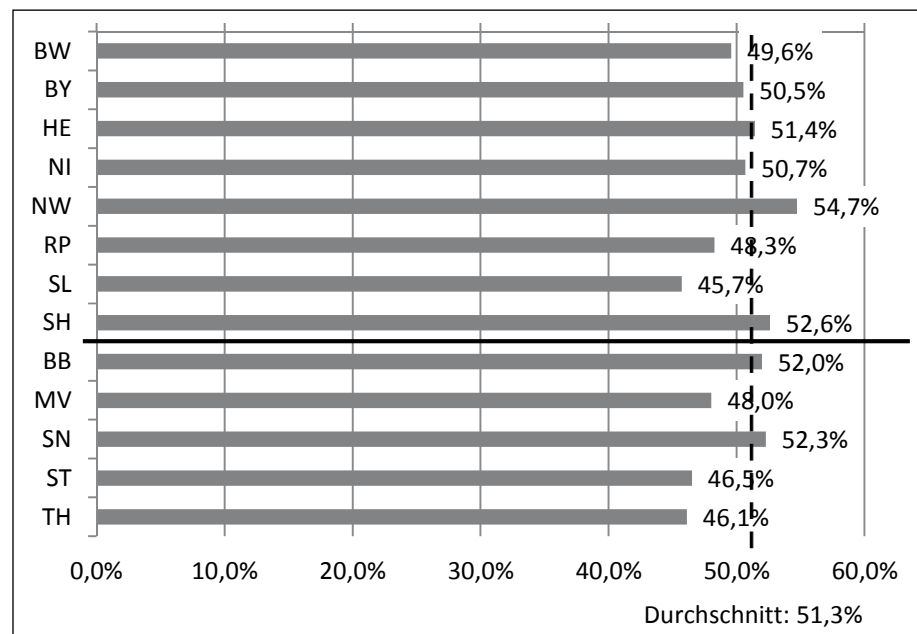
Unterschiede in den Zuweisungsvolumina zwischen den Ländern können also näherungsweise dadurch erklärt werden, dass sie in unterschiedlichem Maße in die Aufgabenerfüllung eingebunden

280 Eine Untersuchung der Haushaltsgesetze und -pläne ist notwendig, um ein aktuelles Bild zu erhalten. Für die Gesamtsumme der Zuweisungen wurden folgende Positionen aus den Gruppierungsübersichten der Haushaltspläne addiert: 213, 217, 233, 237, 333, 337. Davon wurden die Gruppierungen für die Zuweisungen der Gemeinden an die Länder abgezogen: 613, 623, 627, 633, 637, 883, 887. Ein besonderes Gewicht hat diese Bereinigung für Baden-Württemberg, wo rund 30 % der Gesamtzuweisungen durch eine Finanzausgleichsumlage finanziert werden. Der Anteil für die Finanzausgleichsmasse wurde mit Hilfe der Haushaltsansätze und der aktuell gültigen Finanzausgleichsgesetze berechnet. Um die Nettoposition zu bestimmen, wurden die Verbundmassen um Zahlungen der Gemeinden bereinigt (insbesondere Finanzausgleichsumlagen). Durch die nicht standardisierte Angabe der jeweiligen Daten in den Haushaltsplänen ergeben sich möglicherweise Differenzen zu anderen Veröffentlichungen.

sind, was sich in einem höheren Kommunalisierungsgrad ausdrücken würde. Hierfür wird für die Berechnung des Kommunalisierungsgrads auf den Ansatz von JUNKERNHEINRICH zurückgegriffen. Dieser sieht vor, die unmittelbaren Ausgaben²⁸¹ der Kommunen und des Landes für die Berechnung heranzuziehen. Hierfür werden die Gesamtausgaben der Länder und der jeweiligen kommunalen Gesamtheit um die Zahlungen an den öffentlichen Bereich und die besonderen Finanzierungsvorgänge bereinigt.²⁸² Dadurch wird insbesondere eine Neutralisierung der Zuweisungen vom Land an die Kommunen und von den Kommunen ans Land sowie zwischen den Kommunen erreicht, sodass nur noch diejenigen Ausgaben einbezogen werden, die die beiden Ebenen für ihre unmittelbare Aufgabenerfüllung tätigen. Eine Bereinigung erfolgt ferner um die Zinsausgaben, die für beide Ebenen abgezogen werden. Damit steht die Aufgabenerfüllung in der aktuellen Periode im Fokus, während Zinsen als „Kosten für vergangenheitsbezogene Lasten“ zunächst außen vor bleiben. Zur Berechnung der Kommunalisierungsgrade für das Jahr 2014 wurde die Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts verwendet. Da bei der Bewertung der Kommunalisierungsgrade die Auslagerungsaktivitäten eine bedeutsame Rolle spielen, und demzufolge das gesamte wahrgenommene Aufgabenspektrum der Kommunen im Kernhaushalt nicht vollständig erfasst wird, werden an dieser Stelle ausnahmsweise auch die Extrahaushalte in die Betrachtung einbezogen (ansonsten werden im Gemeindefinanzbericht nur die Kernhaushalte betrachtet).²⁸³

Abbildung 81 zeigt die Kommunalisierungsgrade der dreizehn Flächenländer für das Jahr 2014. Der Freistaat Sachsen liegt mit einem Kommunalisierungsgrad von 52,3 % über dem Länderdurchschnitt von 51,3 %. Das bedeutet, dass die sächsischen Kommunen mit reichlich der Hälfte der unmittelbaren Ausgaben in überdurchschnittlichem Maße in die Finanzierung der Aufgabenerfüllung miteinbezogen werden. Unter den ostdeutschen Bundesländern weist nur Brandenburg eine ähnlich hohen

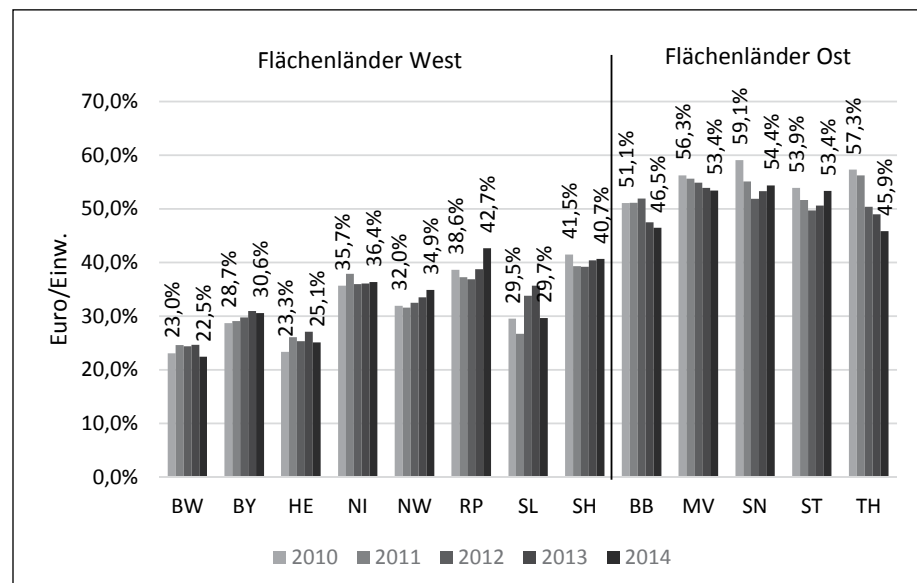
Abbildung 81: Kommunalisierungsgrade der Länder 2014*



* Basis: unmittelbare Ausgaben der Kern und Extrahaushalte 2014, ohne Zinszahlungen

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Kassenstatistik 2014.

Abbildung 82: Anteil der Zuweisungen an den Bereinigten Einnahmen der Kommunen 2010–2014



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: 2010-2013: Haushaltsrechnungen, 2014 Haushaltspläne der Länder, Gemeindeeinnahmen aus Kassenstatistik.

Kommunalisierungsgrad (52,0 %) auf. Nur Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen binden ihre Kommunen auf der Ausgabenseite noch intensiver in die Aufgabenerfüllung ein. Insofern korrespondiert das vergleichsweise hohe Zuweisungsvolumen 2014 auch mit einem überproportionalen Aufgabenbestand.

Aus der Perspektive der Kommunen haben die Zuweisungen der Länder eine erhebliche Bedeutung. In den westdeutschen Kommunen betrug die Gesamtsumme der Landeszuweisungen 2014 durchschnittlich 32 % der kommunalen Bereinigten Einnahmen, wobei

281 Die unmittelbaren Ausgaben werden hier ohne Zinsausgaben berechnet.
 282 Für eine detaillierte Darstellung der Berechnungsmethodik siehe Junkernheinrich (2009), S 204.
 283 Empirische Untersuchungen belegen, dass der Kommunalisierungsgrad unter Einbeziehung der Öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) größer ausfällt. Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2008).

erhebliche Unterschiede festzustellen sind (Baden-Württemberg 22,5 %, Rheinland-Pfalz 42,7 %). In den ostdeutschen Kommunen sind es sogar durchschnittlich 51 % der Bereinigten Einnahmen, die durch Landeszuweisungen gespeist werden. Dieser Anteil ist jedoch, wie Abbildung 82 zeigt, seit 2010 tendenziell rückläufig. Als Grund hierfür sind vor allem die steigenden Steuereinnahmen zu nennen (siehe Abschnitt 5.1), welche das unterdurchschnittlich wachsende Zuweisungs-niveau mehr und mehr kompensieren.

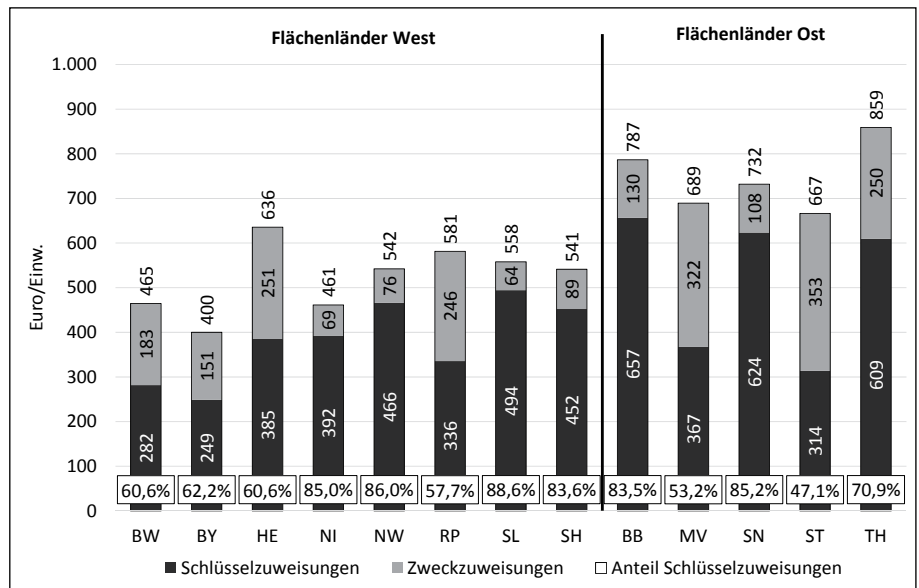
Werden in einem weiteren Schritt die Zahlungen innerhalb der Finanzausgleichsmasse nach Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen differenziert, so sind weitere bemerkenswerte Unterschiede feststellbar. In der einen Hälfte der Flächenländer werden die Zuweisungen schwerpunktmäßig als Schlüsselzuweisungen ausgereicht, wozu auch Sachsen zählt. Hier können die distributiven Wirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs stark zum Tragen kommen, wobei vielfältige Steuerungsmechanismen bei der Detailausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems zur Anwendung kommen können (z. B. Einwohnerveredelung, Nebenansätze für Schüler, Soziallasten o. ä.). In anderen Ländern, z. B. Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern oder Bayern, existiert neben der Schlüsselmasse noch eine Vielzahl von Zweckzuweisungen, deren Mittelfluss durch den Landesgesetzgeber bestimmt wird und die in der Regel ohne Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft verteilt werden. Hier kann das Land seinen Steuerungseinfluss geltend machen, jedoch unter Einsatz von Finanzmitteln, die ohnehin der kommunalen Ebene zugeordnet sind. Ein hohes Gewicht der Zweckzuweisungen kann daher durchaus kritisch gesehen werden.

6 Güter- und Dienstleistungserbringung

In diesem Abschnitt werden die laufenden Einnahme- und Ausgabenpositionen untersucht, die mit der Erbringung kommunaler Güter und Dienstleistungen in Zusammenhang stehen. Dazu gehören beispielsweise die allgemeine Verwaltung, die Bereitstellung von Kindertagesstätten, 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 zunächst „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

Abbildung 83: Anteile der Schlüssel- und Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse 2015



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Haushaltspläne der Flächenländer 2015.

Transferleistungen gesondert betrachtet (siehe Abschnitt 8).²⁸⁴ Auch die Aspekte der Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur werden getrennt behandelt, 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 6.1) und der ausgelagerten Leistungserbringung (Punkt 6.2) 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.

An dieser Stelle soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass im Gemeindefinanzbericht weiterhin die *Kernhaushalte* betrachtet werden. Es wird dargelegt, wie stark ausgelagerte Bereiche Mittelabflüsse aus den Kernhaushalten zur Folge haben bzw. zu Mittelflüssen in den Kernhaushalten führen (siehe auch methodische Vorbemerkungen zum Schalenkonzept der Finanzstatistik im Abschnitt 1.2). Eine separate Darstellung der Personal-, Sach- und

²⁸⁴ 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. Die Jahresrechnungsstatistik, die diese Daten bereithält ist dagegen nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung verfügbar.

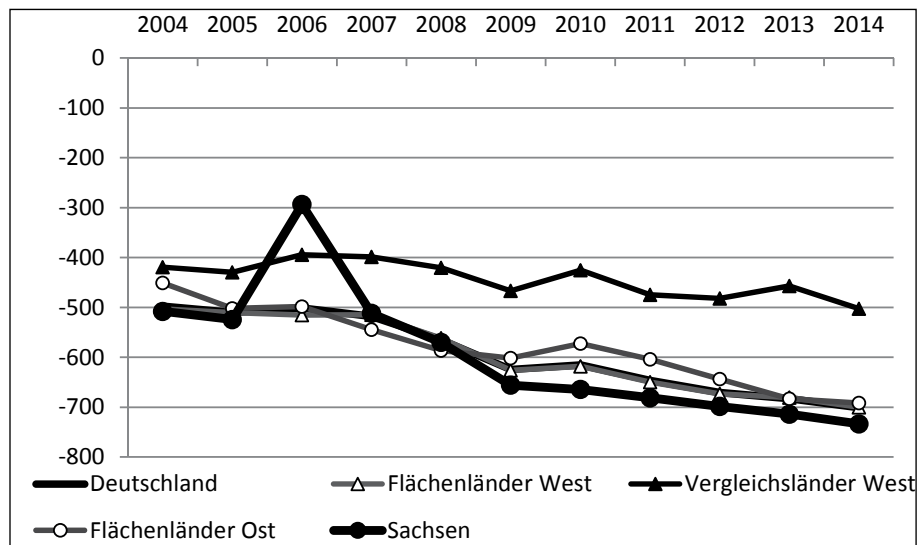
Investitionsausgaben der Extrahaushalte, sowie deren Finanzierungssalden, die zu einer eigenen Kredit- und Rücklagenentwicklung führen, wird dagegen *nicht* vorgenommen, da sich keine konsistente Datenreihe ab dem Jahr 2004 berechnen lässt.

In Abbildung 84 ist zunächst 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 stets etwas 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 2004 und 2014 erhöhte sich der Finanzierungsbedarf aus Allgemeinen Deckungsmitteln um 225 Euro/Einw. oder 44 %. Mit 733 Euro/Einw. ist der sächsische Saldo 2014 deutlich ausgeprägter 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 -691 Euro/Einw. Einzig in den finanzschwachen westdeutschen Ländern haben die Kommunen einen Negativsaldo von erheblich 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 dort durch eine striktere Haushaltsführung erreicht wurde. Es kann also festgehalten werden, dass die positiven Finanzierungsergebnisse der sächsischen Kommunen in der mittelfristigen Vergangenheit noch höher ausgefallen wären, wenn nicht die laufenden Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung (Kita, Bildung, Kultur, Sicherheit und Ordnung, Daseinsvorsorge) so deutlich angestiegen wären.

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 in Sachsen gewertet werden kann, sondern viele einzelne Gründe hat, die sowohl in den Kernhaushalten als auch in den ausgelagerten Leistungsbereichen liegen.

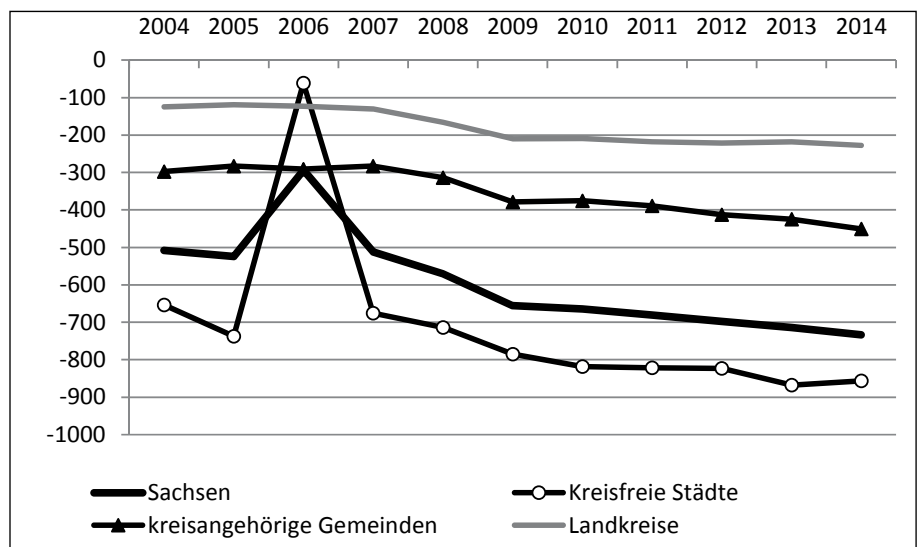
Innerhalb Sachsens sind markante Unterschiede festzustellen. Unabhängig vom Saldo der Stadt Dresden im Jahr 2006 war für die

Abbildung 84: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 85: 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.

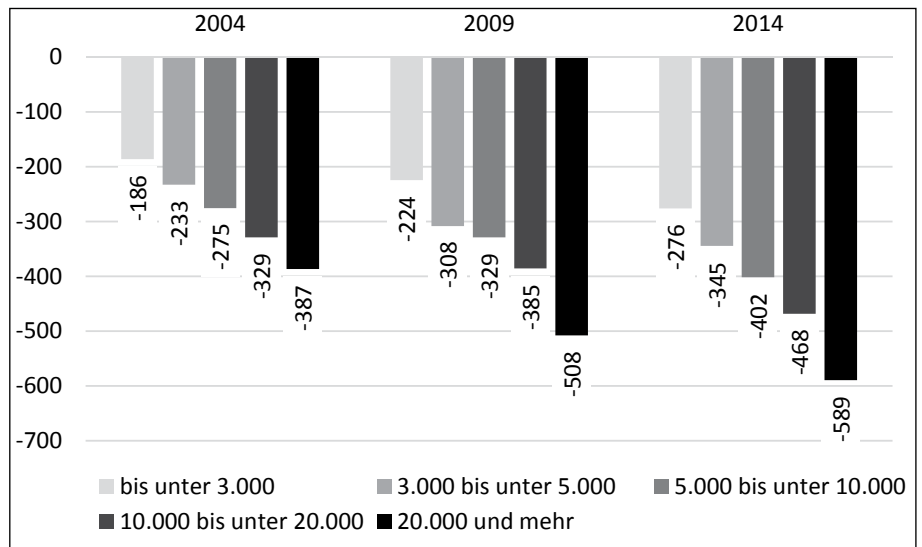
Kreisfreien Städte ein größerer Negativsaldo zu beobachten, der den gesamtsächsischen Durchschnitt wesentlich beeinflusste. Seit 2010 hat sich der Saldo stabilisiert und lag zuletzt 2014 bei -856 Euro/Einw. Demgegenüber lagen die Negativsalden der kreisangehörigen Gemeinden bei rund -451 Euro/Einw. Auch wenn man die Landkreise mit -227 Euro/Einw. addiert, ist die Summe rund 20 % niedriger als im kreisfreien Raum. Die Jahre 2008 und 2009 sind wiederum durch die Verwaltungsreform und die damit verbundenen Aufgabenverlagerungen geprägt.

In der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden ist die besondere Abhängigkeit des Saldos von der Gemeindegröße hervorzuheben. In Abbildung 86 sind die im Jahr 2014 sowie 2009 und 2004 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 Ausgabeniveau zurückführen.²⁸⁵ 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 Bildungs-, Sport- und Kultureinrichtungen, aber auch bei der Wirtschaftsförderung oder der infrastrukturellen Ausstattung). Diese Feststellung ist auch prägend für die Einwohnerveredelung im Kommunalen Finanzausgleich. Im Zeitablauf seit 2004 sind die relativen Verhältnisse zwischen den Gemeindegrößenklassen im Wesentlichen gleich geblieben. Die größten Städte und Gemeinden wenden pro Kopf etwas mehr als doppelt so viel Mittel für ihre Güter- und Dienstleistungserbringung in Kernhaushalten und ausgelagerten Leistungsbereichen auf als die Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern.

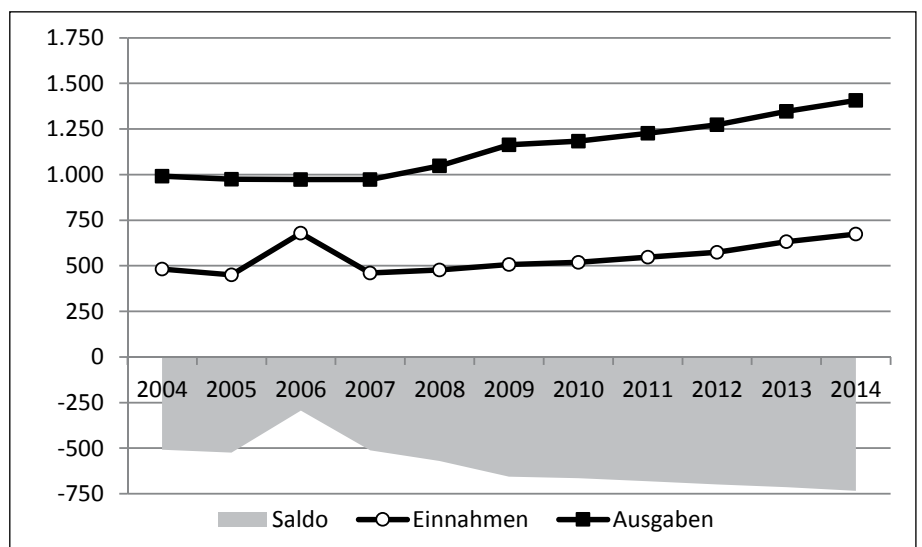
Wie Abbildung 87 illustriert, haben in Sachsen sowohl die Einnahme- als auch die Ausgabenentwicklung auf das Gesamtbild eingewirkt. Die Pro-Kopf-Ausgaben konnten bis 2007 sogar leicht zurückgeführt werden. Erst 2009 und 2010 war ein spürbarer Anstieg der Kostenbelastung zu verzeichnen, der vor allem ein Ergebnis der steigenden Personalausgaben infolge der Verwaltungsreform war. Die Einnahmeseite hat, abgesehen vom Jahr 2006, zunächst eine stabile Seitwärtsbewegung mit einem geringfügigen Aufwärtstrend ab 2008 vollzogen. Seit 2010 wachsen sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite. Die negative Gesamtentwicklung des Saldos seit 2004 ist auf das überproportionale Wachstum auf der Ausgabenseite zurückzuführen (+42 %), während die Einnahmeseite um 40 % wuchs. Seit 2009 ist der Trend aber umgedreht: Die Einnahmen wachsen stärker als die Ausgaben. Konnten 2009 rund 43,6 % der Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung durch Einnahmen der gleichen Kategorie gedeckt werden, waren es 2014 bereits 47,9 %. Das ändert aber nichts daran, dass der negative Saldo aus Einnahmen und Ausgaben je Einwohner sich weiterhin leicht vergrößert.

Abbildung 86: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 87: 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

6.1 Leistungserbringung im Kernhaushalt

6.1.1 Einnahmen und Ausgaben im Überblick

Zur Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt zählen auf der Einnahmeseite (in Sachsen)

- Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Aufgaben und Schuldendiensthilfen sowie Erstattungen der laufenden Rechnung (51 %)
- Gebühren (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren) und andere Leistungsentgelte (25 %),
- Erwerbseinnahmen (17 %) sowie
- Konzessionsabgaben (7 %).

²⁸⁵ Die überproportionale Steigerung der Soziallasten bleibt an dieser Stelle außen vor. Sie wird in Abschnitt 8 analysiert.

Demgegenüber stehen auf der Ausgabenseite (in Sachsen)

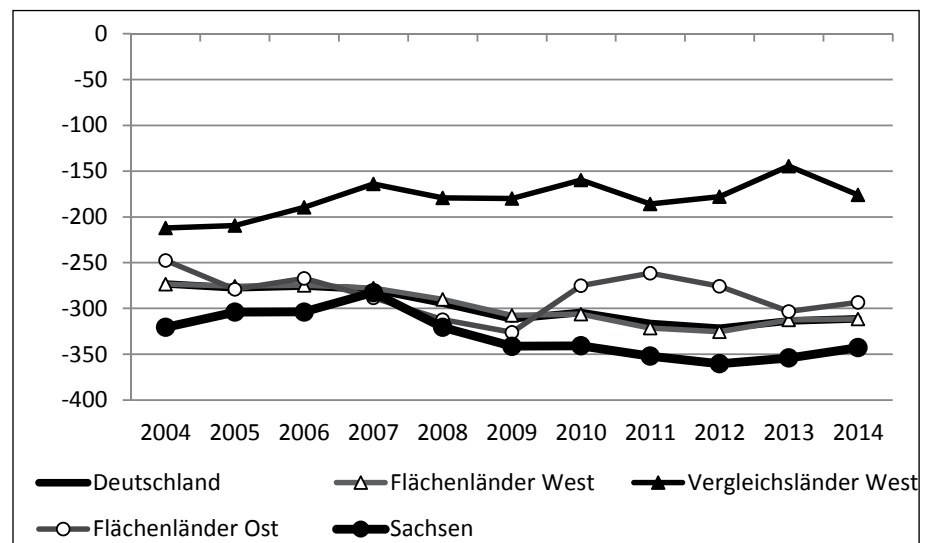
- Personalausgaben, (69 %)
- laufende Sachausgaben (29 %) sowie
- Zinsausgaben einschließlich der Kreditbeschaffungskosten (2 %).

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 Infrastruktur zugeordnet worden (vgl. Kapitel III 7.6 und 7.7).

Wie in Abbildung 88 deutlich wird, hatten sich die Negativsalden der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen und den finanzschwachen westdeutschen Ländern bis 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, wobei 2008 und 2009 durch die Verwaltungsreform geprägt waren und seitdem eine stabile Seitwärtsbewegung eingesetzt hat. Das Defizit der Güter- und Leistungserstellung im Kernhaushalt betrug 2014 in Sachsen 343 Euro/Einw., sodass rund 20 Euro/Einw. weniger Allgemeine Deckungsmittel zugeschossen werden mussten als 2012. Über alle deutschen Kommunen gesehen waren es 311 Euro/Einw. Der deutliche Niveauunterschied zu den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern West zeigt, dass diese ihren geringeren Saldo der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt erwirtschaften.²⁸⁶ Die ostdeutschen Kommunen außerhalb Sachsens wiesen 2014 einen Saldo von -293 Euro/Einw. auf. Sie haben demnach im Kernhaushalt weniger Mittel beansprucht als die sächsischen Kommunen. Hierfür ist vor allem ein höheres Niveau bei den Einnahmen, insbesondere bei den zweckgebundenen Zuweisungen sowie bei den Gebühren und Leistungsentgelten ursächlich. Insofern sind diese Verbesserungen nicht unwesentlich extern beeinflusst und nicht auf eine besondere ausgabenseitige Konsolidierung zurückzuführen.

Ursächlich für den sich verbessernden Saldo bis 2007 waren in Sachsen 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

Abbildung 88: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

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 2014 durch eine Steigerung der Ausgaben (+264 Euro/Einw.) hervorgerufen wurde, die trotz einer nicht unerheblichen Erhöhung der Einnahmen (+204 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. Die korrespondierenden Einnahmen aus dem Mehrbelastungsausgleich sind jedoch bei den allgemeinen Zuweisungen verbucht (siehe Abschnitt III.5.2). Des Weiteren waren stärkere Zuwächse bei den Personal- und Sachaufwendungen aufgetreten.

Im innersächsischen Vergleich ist erkennbar, dass die Kreisfreien Städte ihre Negativsalden im Kernhaushalt vermindert haben, seit 2010 in etwa konstant gehalten und 2014 erneut verringert haben. Dies hat weniger mit einer durchgehend effizienteren Aufgabenerfüllung als vielmehr mit verstärkten Auslagerungstendenzen zu tun, die sich in stark gestiegenen Negativsalden der ausgelagerten Leistungserstellung widerspiegeln (Abschnitt 6.2.1). Im kreisangehörigen Raum wirkte die Aufgabenübertragung im Zuge der Verwaltungsreform ausgabenerhöhend. Die korrespondierenden Einnahmen wurden größtenteils als allgemeine Zuweisungen gewährt, weshalb an dieser Stelle der Saldo des Kernhaushalts durch eine starke Bewegung nach unten in den Jahren 2008 und 2009 geprägt ist. Auch seit 2009 ist eine weitere Verschlechterung des Saldos zu erkennen, dessen Hintergründe in den nachfolgenden Abschnitt aufgeklärt werden. In der Gesamtbetrachtung ist aktuell die Beanspruchung des Budgets im Kernhaushalt im kreisangehörigen Raum (zusammen -373 Euro/Einw.) höher als bei den Kreisfreien Städten (-296 Euro/Einw.). Im Jahr 2004 war dies noch umgekehrt. Im Langfristvergleich fällt auf, dass die Kreisfreien Städte den Zuschuss für ihre Leistungserbringung in den Kernhaushalten seit 2009 stabilisiert haben, während er sich bei den kreisangehörigen Gemeinden stetig erhöht. Dies ist

286 Bei den ausgelagerten Bereichen (Abschnitt 6.2.1) sind keine höheren Belastungen zu erkennen.

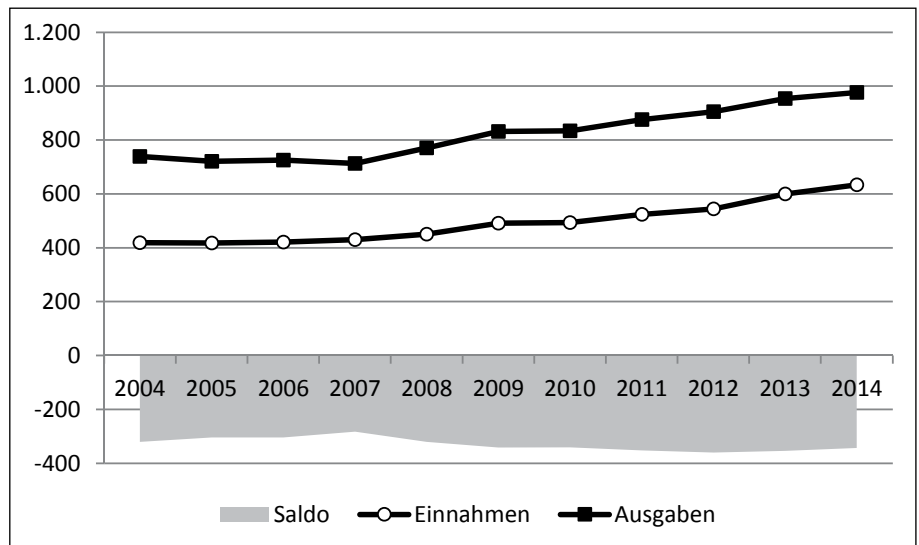
Ergebnis mehrerer Einflussfaktoren: Im kreisfreien Raum wurde im gleichen Zeitraum mehr ausgelagert (siehe Abschnitt III.6.2.1), während die Aufgabenerfüllung im kreisangehörigen Raum noch stärker in den Kernhaushalten erfolgte. Des Weiteren ist am aktuellen Rand durch die Doppik-Umstellung ein Ansteigen des laufenden Sachaufwands im kreisangehörigen Raum festzustellen, der sich eher technisch durch eine abweichende Erfassung bisher investiv gebuchter Ausgaben ergibt. Einen Beitrag leistet sicherlich auch der Einwohnerrückgang, der nicht durch eine gleichlaufende Rückführung der kommunalen Ausgaben begleitet werden kann (Kostenremanenzen). Dieser letzte Anteil lässt sich aber nicht ohne Weiteres bestimmen.

Auch innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden fallen Unterschiede auf. Während die Großen Kreisstädte besonders hohe Gesamtzuschüsse an die Leistungsbereiche im Kernhaushalt zu leisten haben, sind sie in der Gruppe der kleineren Gemeinden unter 3.000 Einwohnern besonders niedrig. Die aus Steuern und Allgemeinen Zuweisungen zu finanzierenden Deckungslücken der Großen Kreisstädte waren 2014 sogar größer als die der Kreisfreien Städte.

6.1.2 Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke (Einnahmen)

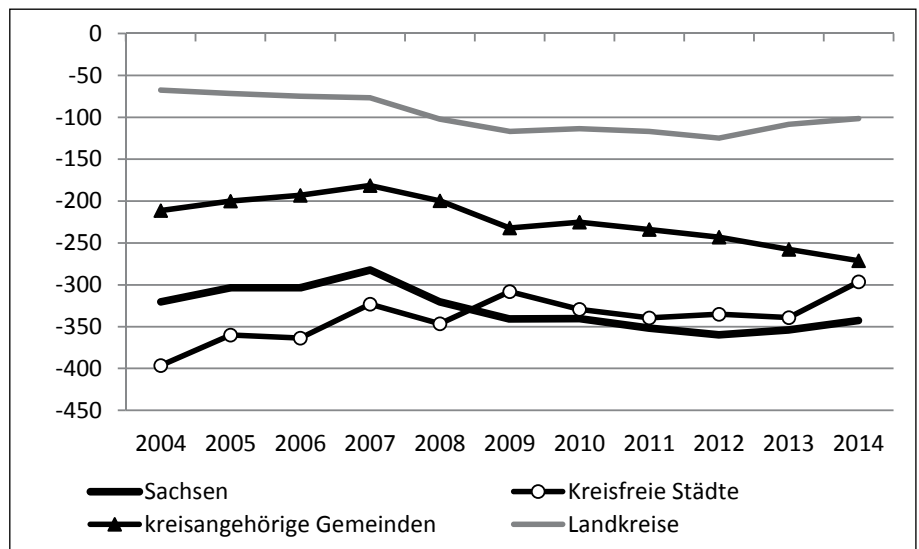
Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen sind aufgrund ihres ähnlichen Charakters als kommunale Einnahmen gesamthaft betrachtet.²⁸⁷ Unter Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke werden diejenigen Zuweisungen subsumiert, die an die Gemeinden als allgemeiner Ausgleich von Sonderlasten (zum Beispiel für Straßen im Rahmen des Straßenlastenausgleichs), als Personalkostenzuschüsse und Betriebskostenzuschüsse oder zur Förderung der Arbeitsbeschaffung gezahlt

Abbildung 89: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 90: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.

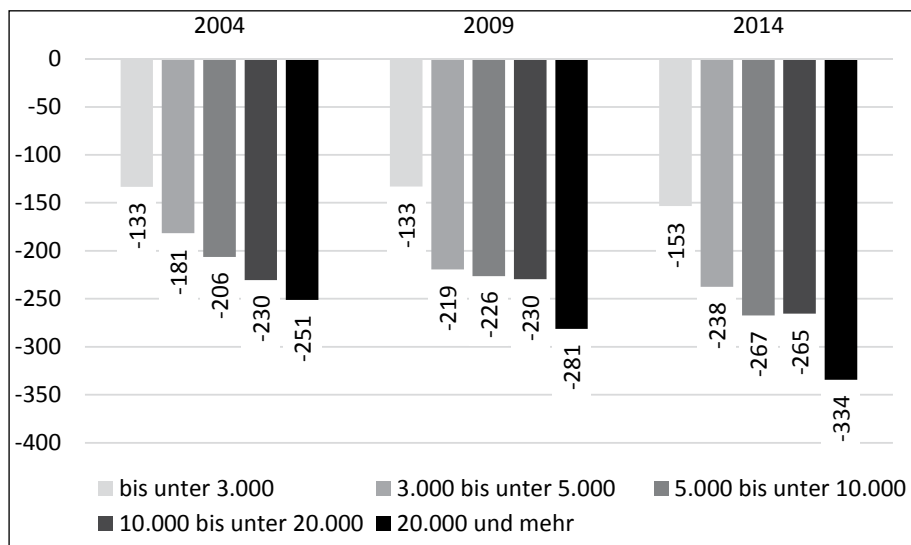


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

werden. Auch die Mittel aus den Landeszuweisungen für die Kindertagesstätten (Kita-Pauschale) sind hierin enthalten. Erstattungen gehen für verschiedene Aufgabenbereiche, wie die Unterhaltung der Straßen in der Baulast des Bundes und der Länder, Verwaltungskostenerstattungen oder Teile der Erstattungen für Soziale Leistungen nach dem SGB XII bei den Kommunen

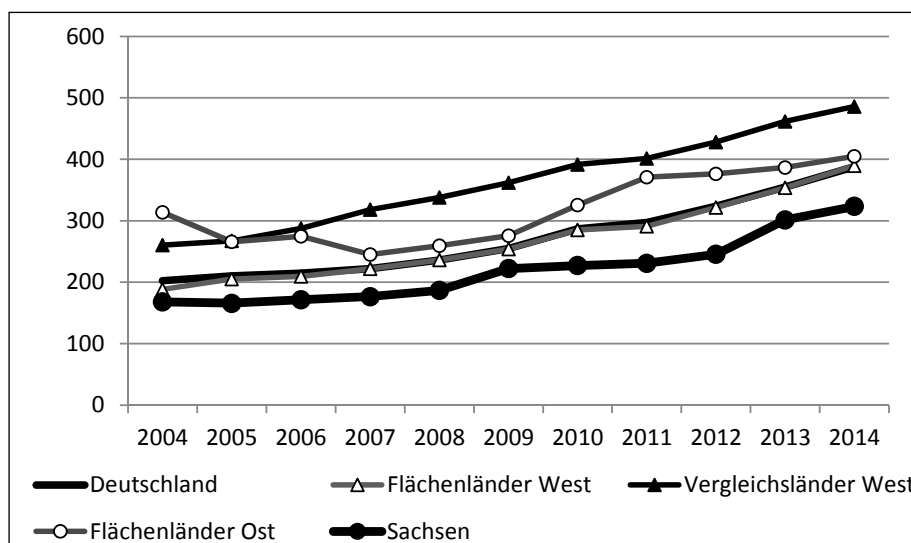
²⁸⁷ In anderen Veröffentlichungen werden sie regelmäßig auch getrennt ausgewiesen. Die VwV Gliederung und Gruppierung grenzt Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen wie folgt ab (§ 8 Abs. 1 und 2): Zuweisungen sind finanzielle Leistungen zwischen Aufgabenträgern des öffentlichen Bereiches, soweit es sich nicht um Gegenleistungen, Erstattungen oder Darlehen handelt. Zuschüsse sind finanzielle Leistungen vom öffentlichen Bereich an den privaten Bereich und umgekehrt, soweit es sich nicht um Gegenleistungen, Erstattungen oder Darlehen handelt. Erstattungen sind der Ersatz für Aufwendungen (Verwaltungs- und Betriebsausgaben), die eine Stelle für eine andere Stelle (auch innerhalb der Kommune) erbracht hat. Einer Erstattung liegt in der Regel ein auftragsähnliches Verhältnis zugrunde.

Abbildung 91: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 92: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

ein – insbesondere die Landespauschale für die kommunale Unterbringung von Asylbewerbern.²⁸⁸

Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke inklusive der Schuldendiensthilfen sind von den wesentlich umfangreicheren allgemeinen Zuweisungen (Abschnitt 5.2) abzugrenzen. Während letztere zum Großteil aus dem Kommunalen Finanzausgleich resultieren und grundsätzlich zur freien Verfügung stehen, werden Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke

288 Leider wirkt sich diese gepoolte Erfassung negativ auf die Analyse der Erstattungen für Soziale Leistungen aus (Abschnitt 8.7). Die Erstattungen werden um Zahlungen von gleicher Ebene und um innere Verrechnungen bereinigt.

in der Regel zweckgebunden verteilt und gewähren den Ländern damit Einflussmöglichkeiten auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung. Sie können dafür pauschaliert werden. 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 den Gruppierungsnummern 16 (Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes), 17 (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) und 23 (Schuldendiensthilfen) verbucht werden. Dies schließt *nicht* die Erstattungsleistungen für die Sozialen Leistungen (nach den SGB II und XII) mit ein, die im Rahmen der Sozialen Leistungen (Abschnitt 8) behandelt werden.

Das Volumen der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke hat sich im Betrachtungszeitraum im Bundesdurchschnitt fast verdoppelt (+92 %) auf 388 Euro/Einw. 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 405 Euro/Einw. im Jahr 2014 auch deutlich höher als im Bundesdurchschnitt. Insgesamt finanzieren die ostdeutschen Kommunen außerhalb Sachsens somit einen erheblichen Teil von 40 % ihrer Ausgaben im Kernhaushalt aus Zuweisungen, Zuschüssen und Erstattungen für laufende Zwecke. Im bundesweiten Schnitt sind es dagegen 35 %. Die Gemeinden in den finanzschwachen westdeutschen Ländern erhalten dagegen etwa 49 % und damit auch mehr als die ostdeutschen Kommunen. In Sachsen lag das Niveau 2014 bei 323 Euro/Einw. und damit deutlich niedriger als in den übrigen Vergleichs-

räumen. Nur etwa 33 % der Ausgaben im Kernhaushalte werden durch zweckbezogene Zuweisungen und Erstattungen finanziert. Dies ist zum einen Folge des geringen Gewichts von Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich (spiegelbildlich dazu sind die allgemeinen Schlüsselzuweisungen in Sachsen höher). Auf der anderen Seite zeigten sich aber auch rückläufige Mittelflüsse aus der Fachförderung der Landesressorts, die im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013 thematisiert wurden.²⁸⁹ Diese zeigen sich in einem deutlich unterdurchschnittlichen Niveau der *Erstattungen* für Ausgaben der laufenden Rechnung.

289 Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), Kapitel II.

Innerhalb Sachsens erhalten insbesondere die Kreisfreien Städte Zuweisungen und Erstattungen für laufende Zwecke. Am Niveausprung des Jahres 2009 ist der Effekt der Verwaltungsreform zu erkennen (Kommunalisierung von Aufgaben). Das höhere Niveau der Kreisfreien Städte ist ein Spiegelbild deren umfangreicheren Aufgabentors (mehr dazu in den nachfolgenden Abschnitten). Des Weiteren zeigt sich hier auch die anhaltende Dynamik in der Kindertagesbetreuung – die Kita-Pauschale blieb zwar zwischen 2007 und 2014 konstant, die Betreuungsquote stieg dagegen stark an: Insbesondere im U3-Bereich von 31,7 % im Jahr 2007 auf zuletzt 50,0 % im Jahr 2014. Die Zahl der unter 3-jährigen in der Kindertagesbetreuung erhöhte sich dabei um fast 70 %.²⁹⁰ Nicht zuletzt erhöhte die steigende Zahl von Asylbewerbern in den Jahren 2013 und 2014 das Niveau der hier verbuchten Landeszuschüsse. Insofern ist in dieser Position auch für 2015 und die Folgejahre eine besondere Dynamik zu erwarten – im Zusammenspiel einer deutlich ausgeweiteten Zahl von Leistungsempfängern und einer ab 2015 erhöhten Landespauschale (mehr dazu im Abschnitt III.8.6).

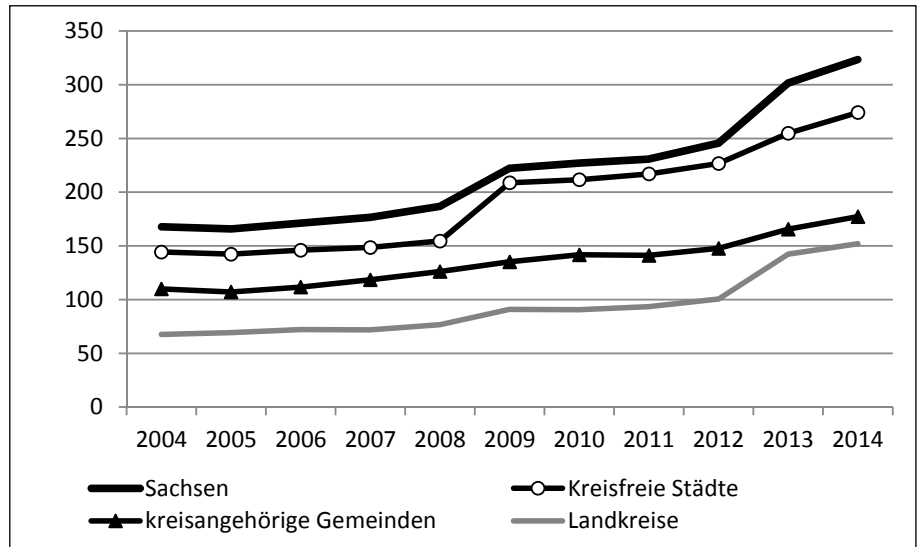
Innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden sind es erstaunlicherweise die kleineren Einheiten, die ein höheres Zuweisungsniveau erhalten als die größeren. Ursächlich dafür ist die Ausgestaltung von Zuschüssen, Pauschalen und Sonderlastenausgleiche, welche an sachlichen Indikatoren statt an der Einwohnerzahl oder der Steuerkraft anknüpfen. Die steuerkraftunabhängigen Zuweisungsprogramme kompensieren damit einen Teil der Spreizung, die durch die investiven Schlüsselzuweisungen erzeugt wird.

6.1.3 Gebühren und zweckgebundene Abgaben

Unter diesem Begriff werden sowohl die

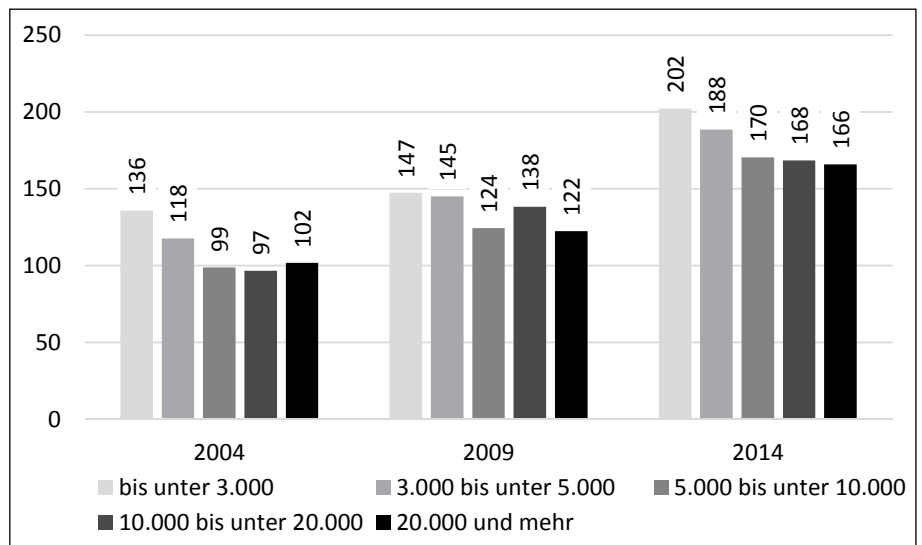
- Verwaltungs-²⁹¹ und
- Benutzungsgebühren (einschließlich Leistungsentgelte bei der Erbringung im Kernhaushalt)²⁹² als auch

Abbildung 93: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 94: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

- zweckgebundene Abgaben²⁹³ (vor allem die Kurtaxe) subsumiert.

Neben Steuern und Landeszuweisungen stellen die Gebühren die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden dar. Sie werden nach dem Äquivalenzprinzip erhoben, d.h. 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

290 Gemäß der Statistik der Kindertagesbetreuung von rund 31.200 auf 52.300.

291 Z. B. Passgebühren, Genehmigungsgebühren, Vermessungsgebühren.

292 Entgelte für die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen und die Inanspruchnahme wirtschaftlicher Dienstleistungen, die nicht von ausgegliederten kommunalen Unternehmen erbracht werden.

293 Z. B. Kurtaxe. Die Fremdenverkehrsabgabe ist hingegen statistisch bei den sonstigen Steuern erfasst.

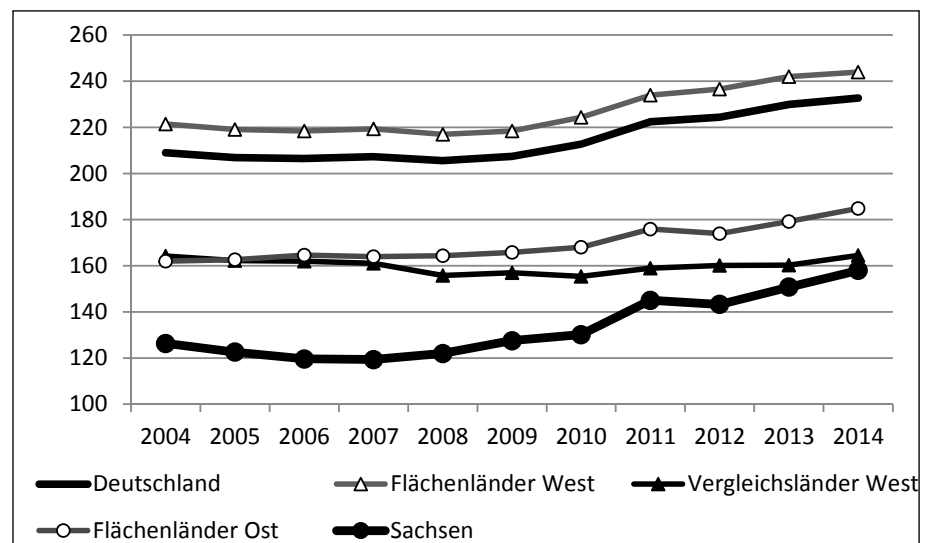
Gemeindeordnung und das Sächsische Kommunalabgabengesetz sind die öffentlichen Verwaltungen verpflichtet, diese speziellen Entgelte vorrangig zu erheben und sich dabei am Kostendeckungsprinzip zu orientieren (vgl. hierzu *Glossar* → *Gebühren*). Nicht in dieser Kategorie erfasst werden privatrechtliche Leistungsentgelte, die von ausgelagerten Einheiten vereinnahmt werden. Diese werden nicht in der Finanzstatistik erfasst. Lediglich der nicht durch Entgelte gedeckte Zuschussbedarf ausgelagerter Einheiten kann nachvollzogen werden (vgl. Abschnitt III.6.2.3).

Benutzungsgebühren und Leistungsentgelte werden v. a. in den Bereichen der technischen Ver- und Entsorgungsleistungen erhoben (Abwasserbeseitigung, Trinkwasserversorgung, Abfallbeseitigung, Straßenreinigung), wo sie in der Regel höhere Kostendeckungsgrade über 85 % erreichen, aber auch zur partiellen Finanzierung der sozialen Infrastruktur (v. a. Kindertagesstätten und Schulhorte, Musikschulen, Volkshochschulen, Bäder, Theater oder Bibliotheken), welche wesentlich geringere Kostendeckungsgrade aufweisen. Mit den kommunalen Gebührenhaushalten befasst sich ausführlich das Kapitel II des vorliegenden Gemeindefinanzberichts Sachsen 2014/15.

Die in Abbildung 95 dargestellte Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben zeigt deutlich, dass in Sachsen ein weit unterdurchschnittliches Niveau erreicht wird,²⁹⁴ wobei sich die Differenz in der jüngeren Vergangenheit verringert hat. Im Jahr 2014 lagen sie mit 158 Euro/Einw. etwa 32 % unter dem bundesdeutschen Schnitt (233 Euro/Einw.) und noch rund 15 % unter dem Niveau der übrigen ostdeutschen Flächenländer (185 Euro/Einw.). Zunächst war ein tendenzieller Rückgang im Vergleichszeitraum zu beobachten, der sich in allen Ländergruppen zeigte. Dieser Befund ist bereits in vorangegangenen Gemeindefinanzberichten untersucht worden²⁹⁵ und ist auch im vorliegenden Gemeindefinanzbericht Thema des Kapitels II. Er hat diverse Hintergründe, vor allem die Auslagerungsaktivitäten der Kommunen (Benutzungsgebühren). Bei den Verwaltungsgebühren sind dagegen keine größeren Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen auszumachen.

Ein Grund für das zeitweise sinkende Aufkommen ist die formale Auslagerung bestimmter Leistungsbereiche (kommunale Unternehmen in privater Rechtsform), weshalb die entsprechenden Einnahmen nicht mehr länger im Kernhaushalt erfasst werden. Auslagerungen aus dem Kernhaushalt fanden in den letzten Jahren typischerweise vor allem im Bereich der Wasser- und Abfallwirtschaft, den Bereichen der höchsten Kostendeckungsgrade statt. Im kommunalen Kernhaushalt verbleiben somit vor allem die Gebührenhaushalte, wie der Brandschutz, die Unterhaltung der

Abbildung 95: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Kindertagesstätten und der Kulturbereich, die über ein vergleichsweise niedriges Eigenfinanzierungspotenzial verfügen.

Die unterschiedlichen Auslagerungsaktivitäten sind auch der wesentliche Hintergrund für das unterdurchschnittliche Aufkommen in Sachsen. Wie im Kapitel II ausführlich dargelegt wird, unterscheiden sich die sächsischen Kommunen insbesondere hinsichtlich des Gebührenaufkommens im Entsorgungsbereich (Abwasser und Abfall) von den Vergleichsräumen. In diesen Aufgabenbereichen mit hohen Kostendeckungsgraden werden in Sachsen die Leistungen überdurchschnittlich häufig von Einheiten erbracht, die aus den Kernhaushalten ausgelagert sind. Bei den im Kernhaushalt erbrachten Leistungen zeigen sich zwar auch einige Anhaltspunkte für eine Möglichkeit der stärkeren Ausschöpfung der Gebührenpotenziale, sie können aber bei weitem nicht die Differenzen zu den Vergleichsräumen erklären.

Seit 2009 zeigt der Trend hingegen eine gegenläufige Richtung. Hieran ist erkennbar, dass Gebührenpotenziale in den Jahren mit „fehlenden“ Steuereinnahmen (2009-2011) verstärkt erschlossen und damit die Nutzer stärker zur Finanzierung der kommunalen Leistungen herangezogen wurden. In den Jahren 2013 und 2014 setzte sich dieser Trend fort. Bundesweit liegt das kommunale Gebührenaufkommen aktuell rund 11 % höher als noch 2004, in den sächsischen Kommunen sogar um 25 %.

Eine neue Entwicklung zeigt sich bei der Kurtaxe als Einnahmementstrument. Grundidee dieser Abgabe ist eine Beteiligung der Übernachtungsgäste einer touristischen Destination an den Ausgaben für die angebotene technische und vor allem kulturelle Infrastruktur, die im Wesentlichen durch eine sehr schwache Kostendeckung durch nutzerbezogene Entgelte (v. a. Eintrittsgelder) geprägt ist. Spitzenreiter im Aufkommen sind klassische Tourismusländer wie Bayern (6,60 Euro/Einw.) oder Schleswig-Holstein (6,30 Euro/Einw.), aber auch Mecklenburg-Vorpommern (5,40 Euro/Einw.). Das Einnahmenniveau ist zwar begrenzt, diese Einnahmekategorie zeigt aber eine enorme Dynamik. Während sie in Bayern schon seit mehr als 15 Jahren zu den festen kommunalen Einnahmen zählt, hat sie sich seit 2004 in Schleswig-Holstein verdreifacht, in

²⁹⁴ Dies ist die Folge des rapiden Rückgangs der Gebühreneinnahmen in den Jahren vor 2002, siehe dazu auch Lenk (2005), S. 45 ff.

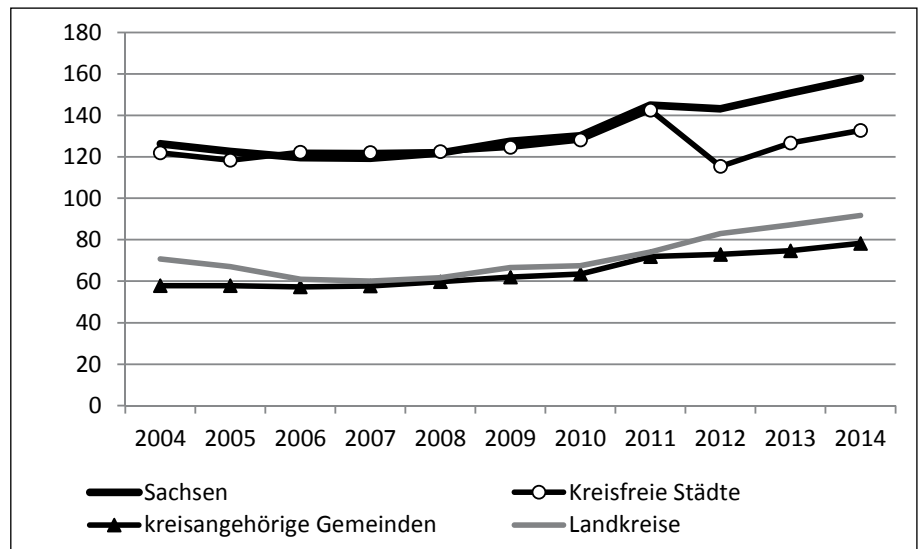
²⁹⁵ Lenk (2007), Lenk (2005).

Mecklenburg-Vorpommern sogar fast vervierfacht. In Sachsen beträgt das Aufkommen aktuell etwa 2,30 Euro/Einw (rund 9,3 Mio. Euro), wovon der Löwenanteil mit fast 5 Mio. Euro von der Landeshauptstadt Dresden erbracht wurde. Allerdings urteilte das Sächsische Obergericht in Bautzen im Oktober 2014 nach Klage der DEHOGA Sachsen gegen die Dresdner Kurtaxe. Mit dem Argument, Dresden sei – trotz rund 4 Mio. Übernachtungen und rund 6 Mio. Tagestouristen pro Jahr – keine „sonstige Fremdenverkehrsgemeinde“, wurde die Satzung für unwirksam erklärt. Das SächsOVG führt dazu näher aus, dass eine „sonstige Fremdenverkehrsgemeinde“ nur eine solche sein könne, die strukturell einem finanzschwachen Kur- oder Erholungsort ähnele. Kommunen, die bereits über ihre höhere Einwohnerzahl und ihre zentralörtliche Funktionen im Kommunalen Finanzausgleich höher dotiert seien (vgl. die Hauptansatzstaffel), seien nicht ermächtigt. Wo allerdings die Grenze konkret zu ziehen ist, bleibt im Unklaren. Das Merkmal „sonstige Fremdenverkehrsgemeinde“ ist somit praktisch gegenstandslos. Es obliegt daher nun dem Landesgesetzgeber, die entstandene Rechtsunsicherheit durch eine Klarstellung im Sächs-KAG zu beseitigen.²⁹⁶ Die Rückerstattung der Kurtaxe wird auf Antrag des Übernachtungsgastes an die Stadt Dresden umgesetzt, sodass davon auszugehen ist, dass ein Teil der vereinnahmten Kurtaxe in der städtischen Kasse verbleiben wird. Um die eingeplanten Einnahmen in den Jahren 2015 ff. dennoch zu realisieren, hat die Landeshauptstadt nunmehr eine Beherbergungssteuersatzung auf Grundlage des § 7 Abs. 2 SächsKAG erlassen. Das übrige Aufkommen (rund 4,4 Mio. Euro im Jahr 2014) wurde von etwa 60 „klassischen“ Kur- und Erholungsorten erbracht, vor allem im Erzgebirge und dem Vogtland.

Die Grundidee einer stärkeren finanziellen Beteiligung touristischer Übernachtungsgäste an der kulturellen Infrastruktur ist jedoch nicht von der Hand zu weisen. Insofern ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine solche zweckgebundene Abgabe durchaus positiv zu sehen. Hauptargument ist letztlich § 73 Abs. 2 SächsGemO, die der Erhebung von Leistungsentgelten zur Finanzierung von Vorzugslasten die Präferenz zuweist, ehe Steuermittel (oder gar Fremdfinanzierungen) in Anspruch genommen werden. Falls der Landesgesetzgeber sich zu einer Klarstellung der Rechtslage nicht durchringen kann, werden voraussichtlich zahlreiche sächsische Städte und Gemeinden der Landeshauptstadt folgen und eine Übernachtungs- bzw. Beherbergungssteuer einführen.²⁹⁷

Ein Vergleich innerhalb der Kommunen des Freistaats (Abbildung 96) weist für die vergangenen Jahre weitgehend synchrone Entwicklungspfade nach. In der Summe entsprach bis 2011 das

Abbildung 96: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Sachsen in Euro/Einw.



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

Gebührenaufkommen der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise demjenigen der Kreisfreien Städte, was angesichts 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. Der Bruch im Jahr 2012 lässt sich auf einen Einzeleffekt in der Stadt Leipzig zurückführen, der insbesondere den Wert für die Kreisfreien Städte prägt. Hier ging das Gebührenaufkommen durch die Verschiebung der Benutzungsgebühren der Branddirektion zu den privatrechtlichen Entgelten formal um 65 Euro/Einw. zurück,²⁹⁸ während es in Dresden und Chemnitz nahezu konstant blieb. Aufgrund dieses Einmaleffekts und der danach folgenden Entwicklung ist aktuell das Gebührenaufkommen in den Kreisfreien Städten mit 133 Euro/Einw. höher als im kreisangehörigen Raum (170 Euro/Einw.) Innerhalb des kreisangehörigen Raumes sind bei dieser Position keine wesentlichen Unterschiede festzustellen. Lediglich die Gruppe der größten kreisangehörigen Gemeinden (>20.000 Einwohner) weist etwas überdurchschnittliche Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten auf.

Mit einem Anteil von 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.

²⁹⁶ Vgl. Klemm/Weller (2015) zu den Entscheidungsgründen, siehe im Übrigen SächsOVG, Normenkontrollurteil vom 09.10.2014 – 5 C 1/14 –.

²⁹⁷ Zur Umsetzung einer Fremdenverkehrsabgabe im derzeit gültigen Rechtsrahmen hat der Landestourismusverband Sachsen eine Handreichung erarbeitet. Vgl. Landestourismusverband Sachsen (2013).

²⁹⁸ Vgl. Stadt Leipzig (2011), S. 37.

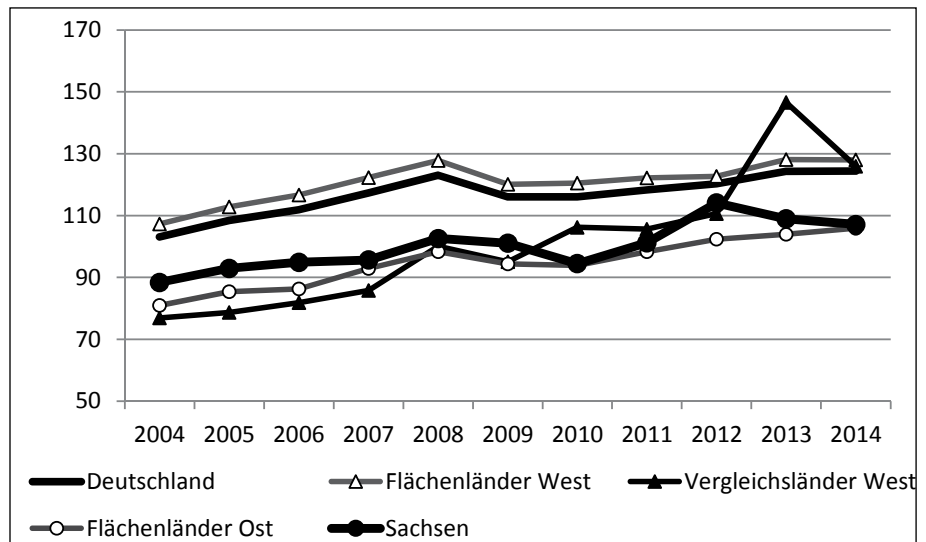
6.1.4 Erwerbseinnahmen

Zu den Erwerbseinnahmen zählen die Einnahmen aus Verkauf, Einnahmen aus Mieten und Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Zinseinnahmen sowie weitere Finanzeinnahmen. Ihre Entwicklung zwischen 2004 und 2014 weist eine gewachsene Bedeutung zur Finanzierung des Kernhaushalts auf, wobei 2009/2010 und auch zuletzt 2013 und 2014 rückläufige Bewegungen zu beobachten waren. Deutschlandweit wurden 2014 Erwerbseinnahmen in Höhe von 124 Euro/Einw. generiert, 21 % mehr als 2004. In den ostdeutschen Ländern (+31 %) und in Sachsen (+21 %) sind ebenfalls erhebliche Zuwächse erzielt worden. Das sächsische Niveau liegt mit jeweils etwa 107 Euro/Einw. auf dem Niveau der übrigen ostdeutschen Kommunen. Der starke Anstieg 2012 ist wiederum auf die haushaltstechnische Verschiebung in der Stadt Leipzig zurückzuführen, die entsprechende Mindereinnahmen bei den Gebühren zur Folge hatte. 2013 und 2014 ging das Aufkommen vor allem aufgrund sinkender Zinseinnahmen im Zusammenhang mit dem weiter gesunkenen Zinsniveau zurück.

In der nachfolgenden Abbildung 98 sind die Strukturen der Erwerbseinnahmen in Sachsen im Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt für das Jahr 2014 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 geringwertiger Wirtschaftsgüter verbucht. Zu den sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen zählen zum Beispiel Ersatzleistungen für Schadensfälle oder Einnahmen aus Regressansprüchen. Zinseinnahmen werden aus gewährten Darlehen und Geldanlagen generiert. Die weiteren Finanzeinnahmen umfassen vor allem Bußgelder, Ordnungsstrafen und Säumniszuschläge.

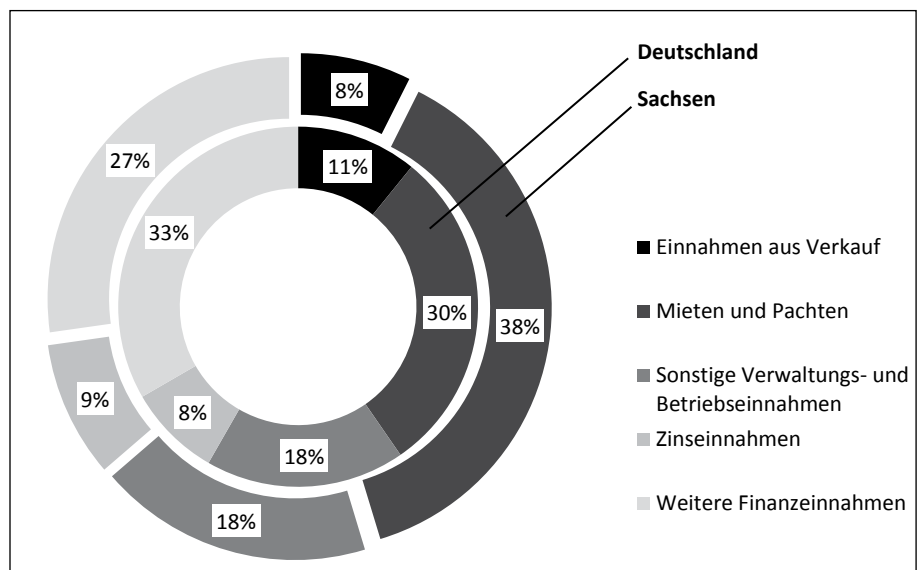
Der Vergleich der Daten der sächsischen Kommunen mit dem Bundesschnitt offenbart Gemeinsamkeiten und Unterschiede: In beiden Vergleichsräumen sind die Mieten und Pachten die wichtigste Untergruppe der Erwerbseinnahmen. In Sachsen ist ihre Bedeutung mit 38 % besonders hoch. Dies ist ein Indiz für ein 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

Abbildung 97: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 98: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen und Deutschland 2014 in %



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

kann die Ursache dieser Unterschiede mit den verfügbaren Daten nicht identifiziert werden – sie sind in der Position *sonstige weitere Finanzeinnahmen* „versteckt“. Bezüglich der Bußgelder und Säumniszuschläge haben die sächsischen Kommunen jedenfalls überdurchschnittliche Einnahmen. Ein vergleichbares Gewicht in der Gruppe der Erwerbseinnahmen wie im Bundesschnitt haben in Sachsen die Zinseinnahmen sowie die Sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen.

6.1.5 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind neben den Ausgaben für Soziale Leistungen (Abschnitt 8) und den Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur (Abschnitt 7) 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)²⁹⁹,
- Beiträge und Umlagen zur Versorgungskasse,
- Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung,
- Beihilfen und Unterstützungen, sowie
- Personalnebenausgaben und eine Deckungsreserve für Personalausgaben und
- Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit.

Nach wie vor muss berücksichtigt werden, dass gerade im Personalausgabenbereich die Ausgaben in Sachsen und den anderen ostdeutschen Ländern aufgrund struktureller Unterschiede nur bedingt mit den Ausgaben der anderen Länder vergleichbar sind. Durch die abweichenden Strukturen und Umfänge der Aufgabenwahrnehmung (insbesondere bedingt durch Kindertageseinrichtungen)³⁰⁰ und die rechtliche Struktur öffentlicher Unternehmen kann es in den Kommunen auch zu unterschiedlichen Beschäftigungsnotwendigkeiten kommen,³⁰¹ aus denen unterschiedliche Personalausgaben und eine unterschiedliche Personalausgabenentwicklung resultieren.

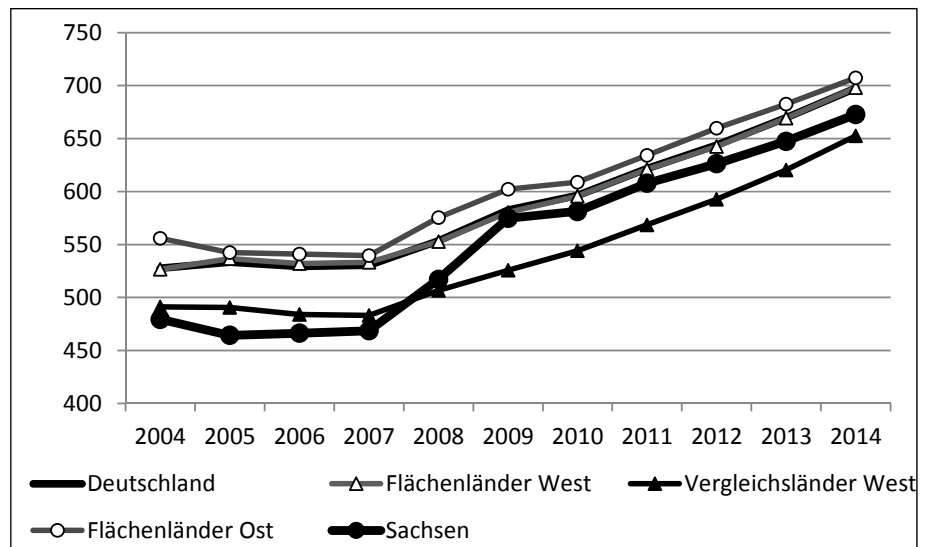
Die Entwicklung der kommunalen Personalausgaben in Deutschland und Sachsen zerfällt in zwei markante Teilentwicklungen. Bis 2007 wurden die Personalausgaben konstant gehalten, in den ostdeutschen Kommunen und insbesondere in Sachsen sogar reduziert. Anders als im Mittel für die übrigen ostdeutschen Kommunen wiesen die sächsischen dabei keine überdurchschnittlichen Personalausgaben auf, sondern bewegten sich deutlich unterhalb der Vergleichswerte. Die Entwicklung zeigt, dass alle ostdeutschen Länder massive Konsolidierungsanstrengungen in den Kernhaushalten unternommen haben, um ihren Personalbestand abzubauen.

299 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.

300 Die Ursachen für 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. Deren Personalstand und Personalausgaben werden nicht in der Finanzstatistik erfasst. Ein wesentlicher Einflussfaktor ist zudem 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. Insofern muss die Betrachtung von Personalausgaben – insbesondere in Konsolidierungsverfahren – stets differenziert und in ihren Einzelheiten betrachtet werden.

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

Abbildung 99: Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Die Erfolge dieser Bemühungen lassen sich daran ablesen, dass dieses Ergebnis nicht mit überproportional steigenden Sachausgaben (siehe nächster Abschnitt) „erkauft“ wurde.³⁰²

Seit 2008 sorgte vor allem die kräftige Tarifentwicklung (siehe unten) bundesweit für einen deutlichen Anstieg der kommunalen Personalausgaben. 2013 wuchsen sie um 4,0 %, 2014 um weitere 4,2 % und erreichten schließlich 698 Euro/Einw. Diese Entwicklungen verliefen in den betrachteten Teilräumen weitestgehend parallel – mit der Ausnahme Sachsens. Hier schnellten die Personalausgaben infolge der Verwaltungsreform bereits 2008 und 2009 nach oben. Von einem deutlich unterdurchschnittlichen Niveau ausgehend wurde damit innerhalb von zwei Jahren fast der Bundesdurchschnitt erreicht und bereits das Niveau der finanzschwachen westdeutschen Länder deutlich überschritten. Diese Sonderentwicklung zeigt, wie schwierig ein Vergleich der Personalkosten auf Bundesebene ist.³⁰³ Seit 2012 entwickelten sich die Personalausgaben der sächsischen Kommunen trotz Wachstums wieder etwas schwächer als in den Vergleichsräumen (+3,4 % bzw. +3,9 %). Somit näherte sich das sächsische Niveau der kommunalen Personalausgaben wieder stärker dem der wirtschaftsschwachen Westländer an und erreichte 2014 rund 673 Euro/Einw. – etwa 25 Euro/Einw. weniger als im Bundesdurchschnitt und 35 Euro/Einw. weniger als in den übrigen ostdeutschen Kommunen.

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. Der Abwärtstrend wurde auch durch den Personalübergang in die Arbeitsgemeinschaften nach SGB II zum

302 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.

303 Werden die Daten um die Sonderentwicklung bereinigt, zeigt sich aber, dass die sächsischen Kommunen nach wie vor eine rigide Personalpolitik betreiben.

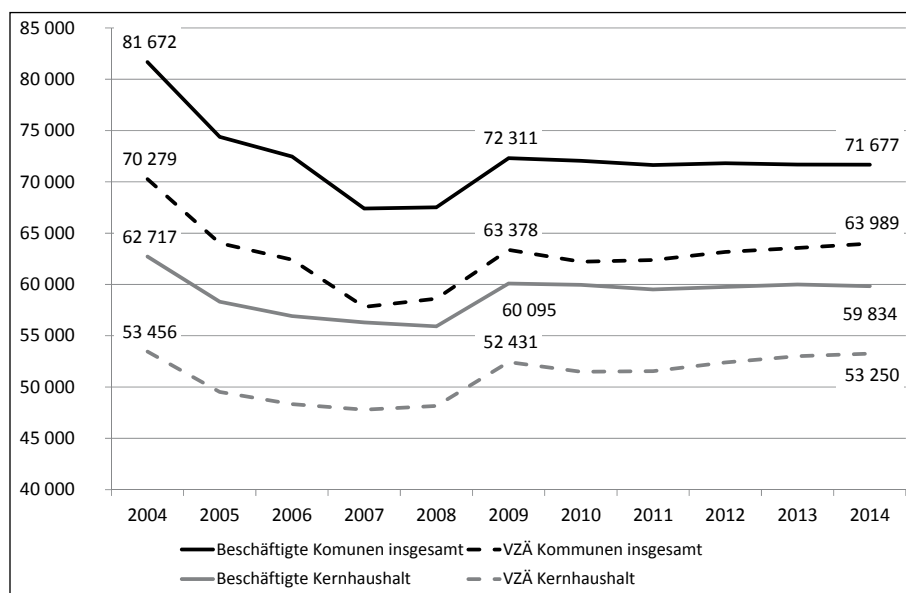
01.01.2005 kaum beeinflusst. Bezogen auf die gesamte kommunale Beschäftigung (einschließlich der Eigenbetriebe und rechtlich unselbstständigen Krankenhäuser) betrug der Personalrückgang allein zwischen 2004 und 2007 rund 18 % oder durchschnittlich 4.750 Beschäftigte pro Jahr. 2008 stagnierte die Beschäftigtenanzahl. 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 waren 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 Verwaltungsreform, in deren Rahmen 4.144,6 Vollzeit-Äquivalente (VZÄ) vom staatlichen in den kommunalen Wirkungsbereich übergingen.³⁰⁴

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.³⁰⁵

Seit 2009 stagniert der Personalbestand der sächsischen Kommunen, der starke Personalabbau ist zum Erliegen gekommen. Zuletzt waren rund 71.700 Beschäftigte bei den sächsischen Kommunen in den Kernhaushalten, Eigenbetrieben und unselbstständigen Krankenhäusern beschäftigt, rund 630 weniger als 2009 und nur 13 weniger als 2013. Die Vollzeit-Äquivalente gingen 2010 stärker zurück (-1.150), stiegen danach wieder an (insgesamt rund 1.800 VZÄ). 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. Im Jahr 2012 ist die Zahl der VZÄ stärker gewachsen als die Zahl der Beschäftigten. Dies ist vor allem auf den bereits genannten Personalübergang in der Verwaltung der Grundsicherung nach dem SGB II zurückzuführen, der sich zu fast 90 % aus Vollzeitstellen zusammensetzte. Des Weiteren sanken die Teilzeitquoten in den quantitativ bedeutsamen Bereichen der Tagesbetreuung für Kinder und der Öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Das weitere Wachstum der VZÄ bei stagnierender Beschäftigtenzahl zeigt, dass Vollzeitbeschäftigung gegenüber Teilzeitbeschäftigung bei den kommunalen Beschäftigten weiter zunimmt. Aktuell liegt die Teilzeitquote mit 43,2 % rund zwei Prozentpunkte niedriger als 2010.

Hinter diesen hoch aggregierten Daten verbergen sich jedoch differenzierte Einzelentwicklungen (siehe Abbildung 101). So fand in

Abbildung 100: Entwicklung des Bestands der kommunalen Beschäftigten* in Sachsen



* ohne Zweckverbände

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

einigen Beschäftigungsbereichen ein stetiger Personalabbau statt, beispielsweise bei den Schulen (Hausmeistertätigkeiten, Sekretariate), im Bereich Kultur und Wissenschaft oder Gesundheit und Sport. Dem gegenüber waren Zuwächse in anderen Bereichen festzustellen – allen voran im Bereich der Kindertagesbetreuung, in dem heute fast 30 % mehr Erzieherinnen und Erzieher tätig sind als 2004. Im übrigen Sozialbereich ist ebenfalls ein Beschäftigungszuwachs festzustellen, der in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende seine Ursache hat (Einrichtung von Optionskommunen). Da der Erzgebirgskreis seit 2012 Optionskommune ist, lässt sich der leichte Zuwachs der kommunalen Beschäftigung 2012 vollständig erklären (600 Personen).³⁰⁶ Auch im Bereich der allgemeinen Verwaltung waren mehr Beschäftigte als 2009 tätig, woran auch die Umstellung auf die kommunale Doppik einen Anteil hat. In deren Rahmen sind vorübergehend oder dauerhaft neue Aufgaben für die Kommunen zu erfüllen, welche sowohl aufgrund der bereits dünnen Personaldecke in den Kämmereien als auch aufgrund der spezifischen Qualifikationsanforderungen oftmals nur durch Neueinstellungen zu bewältigen waren.³⁰⁷ Dazu kommen Umschlüsselungen von Beschäftigungsbereichen, die zu einer technischen Verschiebung von Beschäftigten von den übrigen Bereichen zur Inneren Verwaltung (z. B. Teile der Bauverwaltung, Denkmalschutz etc.) führen.

Die Innere Verwaltung bildet mit rund 17.000 Beschäftigten in Sachsen den wichtigsten Beschäftigungsbereich (Abbildung 102). Der Zuwachs um über 2.000 Beschäftigte ist dort im Wesentlichen das Ergebnis der Umschlüsselung der in den kommunalen Bauhöfen beschäftigten Personen (vorher in den übrigen Bereichen).³⁰⁸ Mit einem Anteil von 19 % an der Gesamtbeschäftigtenzahl folgen

³⁰⁴ Art 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung vom 29.01.2008.

³⁰⁵ 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.

³⁰⁶ 306 Beschäftigungsbereiche 405 und 482, es handelte sich um genau 601 Beschäftigte. Quelle: Personalstatistik Sachsen 2013, Tabelle 16.

³⁰⁷ Vgl. hierzu eine Umfrage zur kommunalen Doppik der Universität Hamburg aus dem Jahr 2012, die den Mehrbedarf an qualifiziertem Personal deutlich macht, online unter <http://www.doppik-studie.de>. Vgl. Hilgers/Burth (2012).

³⁰⁸ Gemäß der letzten Ausweisung des Aufgabenbereichs 77 (Hilfsbetriebe der Verwaltung) waren dort im Jahr 2011 rund 2.800 Beschäftigte tätig.

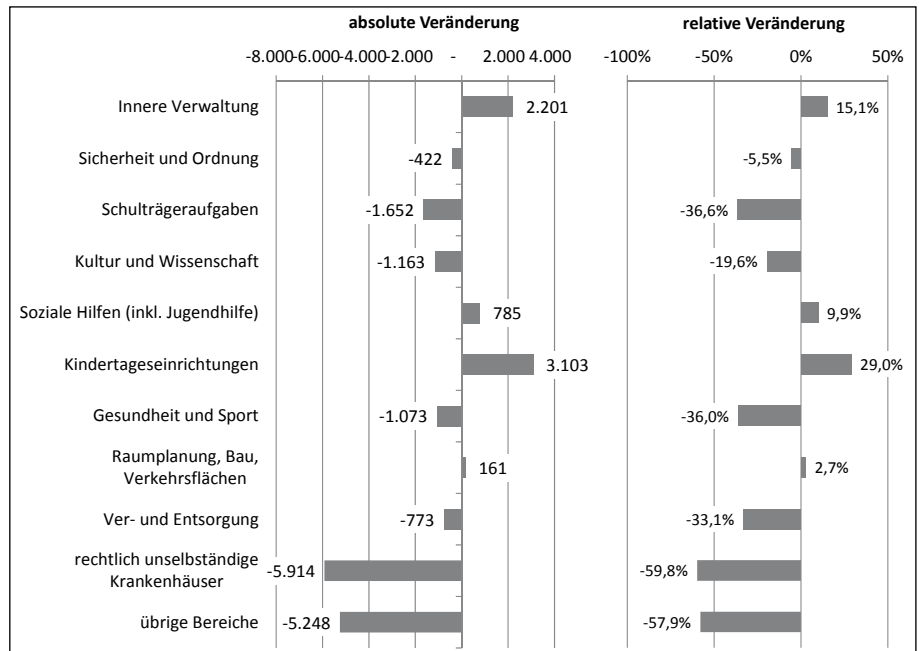
bereits die Kindertageseinrichtungen. Ihr Anteil wächst stetig (2004 waren es erst 13 %). Auch der übrige Sozialbereich (einschließlich der angesprochenen Optionskommunen) ist quantitativ bedeutsam. Sicherheit und Ordnung sowie infrastrukturbezogene Beschäftigungsbereiche machen jeweils rund 10 % aus. Dem gegenüber sind die Beschäftigtenzahlen in den Bereichen Kultur und Wissenschaft, Schulträgeraufgaben sowie Gesundheit und Sport weniger bedeutsam. Hierin spiegelt sich auch der massive Stellenabbau in diesen drei Aufgabengruppen wider.

Im Kernhaushalt waren im Jahr 2014 rund 83 % der Beschäftigten tätig. Der Abbau der Beschäftigung verlief im Kernhaushalt seit 2004 schwächer (-5 %) als in den ausgelagerten Leistungsbereichen (-38 %). Letztere sind in der Personalstatistik als „Sonderrechnungen“ angegeben und umfassen die Eigenbetriebe sowie die rechtlich unselbstständigen Krankenhäuser. Hinzu kommen rund 2.500 Beschäftigte in den kommunalen Zweckverbänden.

Allerdings muss eingewendet werden, dass ein Teil der in kommunalen Unternehmen Beschäftigten nicht in den hier angegebenen Summen erfasst wird.³⁰⁹ Erhebliche Teile des Personalbestands sind in rechtlich selbstständigen Unternehmen in privater Rechtsform tätig, die sich allerdings vollständig oder mehrheitlich in kommunalem Eigentum befinden. Deren Beschäftigtenzahl lag 2014 bei weiteren rund 63.000, wovon allein rund 20.000 auf kommunale Beteiligungen an Krankenhäusern entfallen. Damit repräsentieren die rund 60.000 in den kommunalen Kernhaushalten Beschäftigten noch rund 44 % des gesamten unmittelbar und mittelbar bei den sächsischen Kommunen tätigen Personalkörpers.

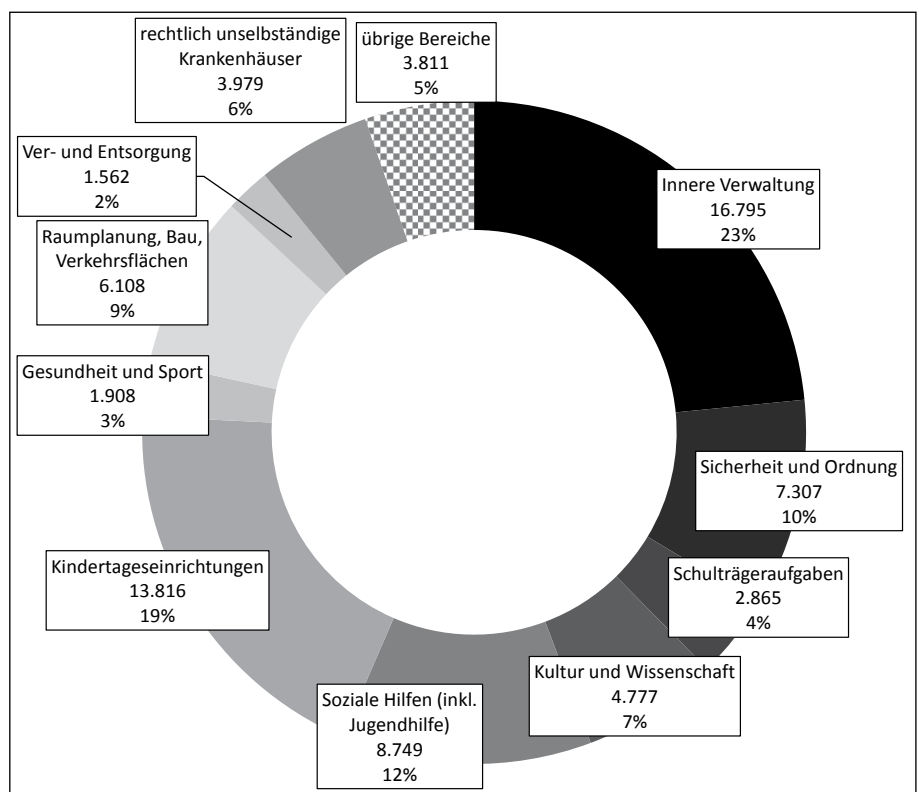
Ein weiterer Teil des Personals wird hingegen überhaupt nicht von der Personalstatistik erfasst. Dies ist dann der Fall, wenn die Kommune weniger als 50 % Stimmrechtskapital an dem Unternehmen besitzt und es demnach nicht mehr als öffentliches Unternehmen gewertet wird.³¹⁰

Abbildung 101: Absolute und relative Veränderung des Stands der kommunalen Beschäftigung 2014 gegenüber 2004 nach Aufgabenbereichen



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

Abbildung 102: Struktur der kommunalen Beschäftigung 2014



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

309 Siehe Abschnitt III 6.2 (ausgelagerte Leistungserbringung).

310 § 2 Abs. 3 FPStatG.

Die Entwicklung der tariflichen Entgelte war in den betrachteten Jahren zunächst eher moderat, seit 2012 waren jedoch relativ hohe Tarifabschlüsse zu verzeichnen, welche die Haupttriebfeder für den eingangs beschriebenen Anstieg der Personalausgaben sind (Tabelle 5: Entwicklung der tariflichen Entgelte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Gemeinden). Bis 2007 waren die durchschnittlichen Tarifierhöhungen mit 1,0 %–1,5 % wie auch in der Gesamtwirtschaft gering und wurden durch Einmalzahlungen insbesondere für die unteren Einkommensgruppen aufgewertet. Für die Kommunen lag der Vorteil in einer Dämpfung der Ausgangsbasis für zukünftige Tarifverhandlungen. 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. Die Tarifeinigung aus dem Jahr 2010 war mit +1,2 % (und +1,1 % für 2011) wieder deutlich gemäßiger und spiegelte den Einnahmeeinbruch infolge der Finanzkrise wider. Gleichwohl wurde die 100 %ige Anpassung der ostdeutschen Tariftabellen an die westdeutschen vollendet. Seit 2012 wurden wieder deutlich höhere Tarifabschlüsse erreicht, zuletzt wurden in der Tarifrunde 2014 Anhebungen der tariflichen Vergütung von 3,0 % (2014) und 2,4 % (2015) verhandelt, wobei die Steigerung 2014 mindestens 90 € betragen musste. In den Entgeltgruppen bis etwa E9 sowie schwerpunktmäßig für die unteren Erfahrungsstufen führte dies mehrheitlich zu Tarifierhöhungen zwischen 3,0 % und 4,0 %.³¹¹ Dies zusammen erklärt den Personalkostenanstieg in Sachsen 2014 (+3,9 %) zum größten Teil. Für das Jahr 2015 ist folglich auch ein weiterer Anstieg der Personalkosten zu erwarten, da keine Kompensation durch sinkende Beschäftigungszahlen zu erwarten ist. Eine Besonderheit liegt nach wie vor im Konflikt mit den Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst (v. a. in kommunalen Kindertageseinrichtungen). Dieser wurde 2012 zunächst durch verbesserte Arbeitsbedingungen für die Erzieherinnen und Erzieher sowie eine Tarifierhöhung beigelegt, die mittels der Schaffung einer eigenen Entgelttabelle für das pädagogische Personal umgesetzt wurde.³¹² In der seit 2014 schwelenden Tarifaueinandersetzung geht es nicht um eine pauschale Anhebung der Tarife sondern eine höhere Eingruppierung der Beschäftigten als derzeit (i. d. R. E6), die nach Angaben der VEREINIGUNG DER KOMMUNALEN ARBEITGEBER (VKA) zu durchschnittlichen Tarifsteigerungen von knapp 15 % und in Einzelfällen von über 20 % führen würde.³¹³ Nach dem Scheitern von insgesamt acht zum Teil streikbegleiteter Verhandlungsrunden und einem erfolglosen Schlichtungsverfahren verständigten sich die Tarifparteien Ende September 2015 auf eine durchschnittliche Erhöhung über alle Entgeltgruppen hinweg von rund 3,3 %.

Änderungen bei den Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung hatten im betrachteten Zeitraum keine wesentlichen Auswirkungen auf die Personalausgaben. Bei der Gesetzlichen Krankenversicherung stieg zwar 2009 infolge der Einführung des Gesundheitsfonds der allgemeine Beitragssatz auf 15,5 %, allerdings wurden die Arbeitgeber bereits seit 2005 nicht mehr paritätisch an der Finanzierung der Beträge beteiligt. Die Wiedereinführung der paritätischen Finanzierung ab 2015 wird daher auch nicht zu einer

Tabelle 5: Entwicklung der tariflichen Entgelte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Gemeinden

Jahr	durchschnittliche Tarifierhöhung	Einmalzahlungen	Ost in % des Westniveaus
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 %**	240 €	100 %
2012	3,5 %		100 %
2013	2,8 %***		100 %
2014	3,0 %****		100 %
2015	2,4 %		100 %

* Vergütungsgruppen 1-9

** 0,6 % zum 01.01., 0,5 % zum 01.08.

*** jeweils 1,4 % zum 01.01. und 01.08.2013

**** mindestens 90 €

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Hans-Böckler-Stiftung (2015).

Entlastung der kommunalen Arbeitgeber führen, da ihr Anteil unverändert bei 7,3 % liegt. Bei der Gesetzlichen Rentenversicherung gibt es leicht entlastende Effekte: 2007 war der paritätisch zu finanzierende Beitragssatz von 19,5 % auf 19,9 % gestiegen. Danach wurde der Beitragssatz im Zuge der günstigen Arbeitsmarktentwicklung schrittweise auf 18,9 % gesenkt (2013). Seit 01.01.2015 gilt ein Satz von 18,7 %, sodass eine weitere geringfügige Entlastung der Arbeitgeber resultiert. Auch bei der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung wurden die Arbeitgeber und damit auch die kommunalen Haushalte entlastet. Der Beitragssatz sank zwischen 2006 und 2010 schrittweise von 6,5 % auf 2,8 % und wurde in der Nachkrisenzeit nur unwesentlich auf 3,0 % angehoben. Als einzige Belastung erweist sich die Gesetzliche Pflegeversicherung, deren Beitragssatz 2004 noch 1,7 % betrug, 2014 dagegen bereits 2,05 %. Ab 01.01.2015 erfolgte eine weitere Erhöhung auf 2,35 %, sodass hier eine zusätzliche Belastung der kommunalen Arbeitgeber resultiert. Diese ist in Sachsen jedoch geringer als im übrigen Bundesgebiet, da die Arbeitgeber nur 0,675 % tragen, die Arbeitnehmer dagegen 1,675 % (Beibehaltung des Buß- und Bettags als Feiertag seit 1996). In der Summe ergab sich seit 2004 eine Entlastung der kommunalen Arbeitgeber durch sinkende Beitragssätze, am aktuellen Rand kompensieren sich die Gewinne und Verluste weitgehend.

Abbildung 103 zeigt, dass die Gesamtentwicklung in Sachsen durch unterschiedliche Trends in den Gebietskörperschaftsgruppen beeinflusst war. Die Ausgaben in den Kreisfreien Städten stiegen seit 2008 stetig an, in den kreisangehörigen Gemeinden hatten sie bis 2007 noch einen negativen Trend beschrieben, wachsen seitdem aber ebenfalls an. Ab 2008 machten sich insbesondere bei den Landkreisen 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, sodass sich ein fließender Übergang ergibt. Da die kreisangehörigen Gemeinden nicht von dieser Aufgabenübertragung betroffen waren, wirkten dort „nur“ die hohen

311 Nur für die Entgeltgruppen 1 und 2 betragen die Steigerungen in den niedrigsten Erfahrungsstufen mehr als 4,0 %. Zur Gesamtübersicht der Veränderungen gegenüber der vorher gültigen Tarifabelle vgl. Klenk (2015).

312 Tabelle für sog. Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst.

313 Die Gewerkschaften geben dagegen durchschnittliche Mehreinkommen und entsprechende -kosten von 10 % an. Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (2015b).

Tarifabschlüsse und sorgten grundsätzlich für einen geringeren Zuwachs. Dennoch konnte der stabile Trend der vorangegangenen Jahre nicht fortgesetzt werden.

Im Jahr 2014 wuchsen vor allem die Personalausgaben der kreisangehörigen Gemeinden kräftig um 5,3 % auf 412 Euro/Einw., während sie bei den Landkreisen um 3,4 % auf 259 Euro/Einw. nach oben gingen. Bei den Kreisfreien Städten betrug der Zuwachs nur 2,6 % auf 657 Euro/Einw. Die Personalausgaben der Kreisfreien Städte waren damit sogar etwas geringer als die des kreisangehörigen Raumes (zusammen 672 Euro/Einw.). Dies ist neben den beschriebenen Umstrukturierungen in den Aufgabenbereichen auch ein Hinweis auf Kostenremanenzen: Der kreisangehörige Raum kann auf den Rückgang der Einwohnerzahl nicht gleichermaßen mit einem Abbau des Personalkörpers reagieren.

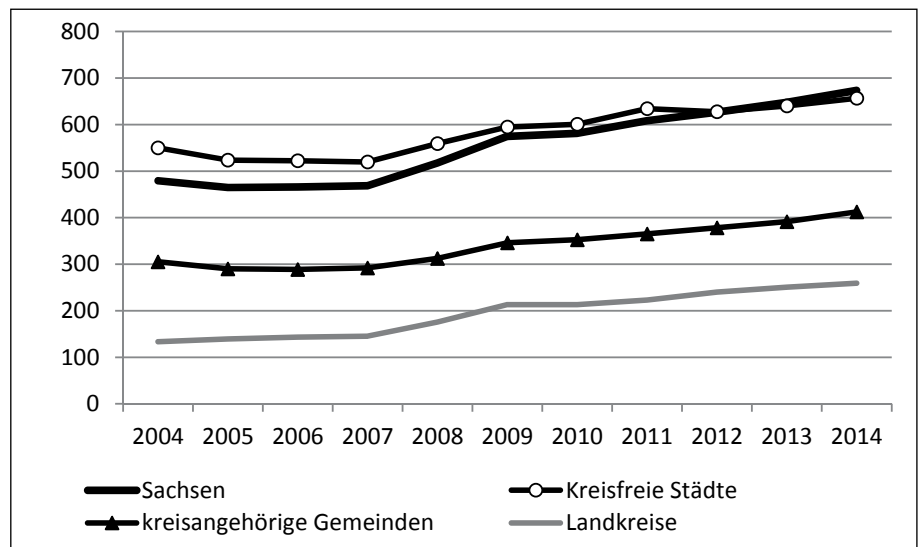
Bei einer weiteren Untergliederung der Personalausgaben nach Gemeindegrößenklassen ist erkennbar, dass die Personalausgaben je Einwohner unterschiedlich hoch sind. Insbesondere in der Gruppe über 20.000 Einwohner, in der sich ausschließlich die Großen Kreisstädte mit einem erweiterten Aufgabenbestand befinden, korrespondiert dieser auch mit höheren Personalausgaben. Auffällig sind weiterhin die höheren Personalausgaben in der Gruppe zwischen 3.000 und 5.000 Einwohnern. Hier zeigt sich das etwas ungünstigere Verhältnis zwischen Verwaltungspersonal und Einwohnerzahl, das durch den fortgesetzten Einwohnerverlust verstärkt wird (Kostenremanenzen).

6.1.6 Laufender Sachaufwand

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

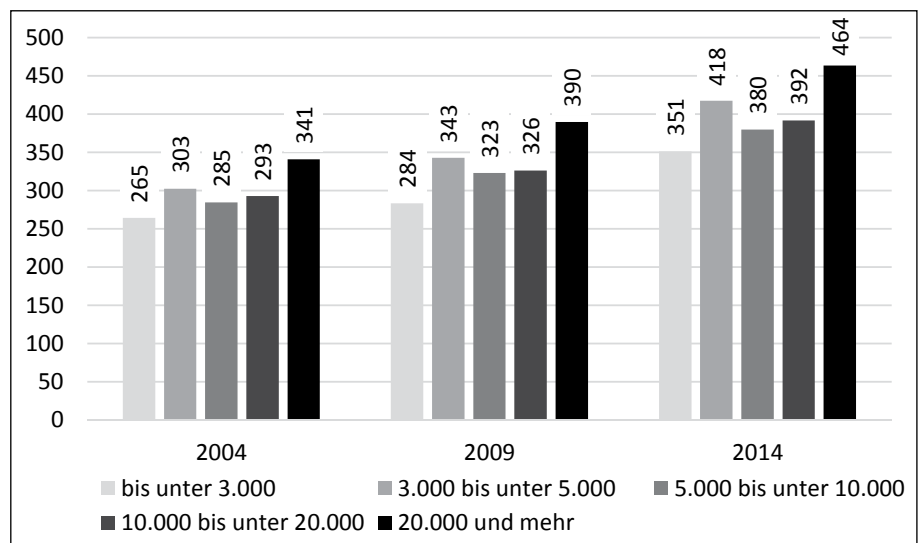
- laufende Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen (z. B. Ausgaben Beleuchtung, Heizung, etc.),
- Haltung von Fahrzeugen,
- besondere Aufwendungen für Beschäftigte (z. B. Dienst- und Schutzkleidung),
- weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben (z. B. Büroausstattung mit EDV- und Kopiertechnik,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

Abbildung 103: Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 104: Entwicklung der Personalausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

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 im Abschnitt 7 als „Unterhaltungsaufwand“ separat analysiert.³¹⁴ Damit können die nachfolgenden Angaben zum laufenden Sachaufwand zu anderen Veröffentlichungen und insbesondere im Vergleich zu hochaggregierten Daten differieren. Die hier aufgeführten laufenden

³¹⁴ 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.

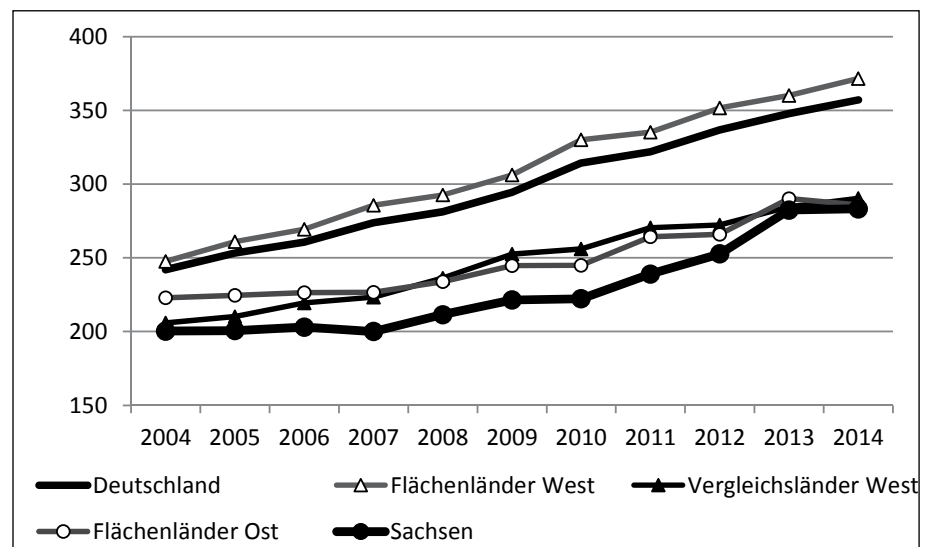
Sachausgaben entsprechen zu etwa zwei Dritteln den gesamten Sachausgaben (einschl. Unterhaltungsaufwand).

Die Gegenüberstellung der Daten der Jahre 2004 bis 2014 zeigt bis 2012 ein erheblich unterdurchschnittliches Ausgabenniveau der sächsischen Kommunen für den laufenden Sachaufwand. Noch im Jahr 2004 lag es mit 200 Euro/Einw. fast gleichauf mit dem der finanzschwachen westdeutschen Länder und weit unter dem Bundesdurchschnitt. Während in den Folgejahren die laufenden Sachausgaben im Kernhaushalt in allen Vergleichsgruppen deutlich gewachsen waren, setzte dieser Trend in Sachsen erst ab 2008 ein. Diese Erhöhung verlief jedoch praktisch parallel zum Personalübergang auf die Kommunen im Zuge der Verwaltungsreform. Bis 2012 verkleinerte sich jedoch der Abstand zu den übrigen ostdeutschen Kommunen sowie den Kommunen der wirtschaftsschwachen Vergleichsländer West.

2013 wuchs der laufende Sachaufwand sprunghaft um 11,8 %, was zum Teil auf die Rechtsprechung des OVG Bautzen zur Lehrmittelfreiheit zurückzuführen ist. Das Urteil aus dem April 2012 hat dazu geführt, dass die Kommunen nicht nur Schulbücher im Rahmen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Lernmittelfreiheit kostenlos zur Verfügung stellen müssen, sondern auch Kopien, Arbeitshefte und sonstige Druckerzeugnisse.³¹⁵ Leider lässt sich der Effekt nicht trennscharf nachweisen. Die amtliche Statistik ist auf Bundesebene hinsichtlich des Sachaufwands sehr grob geschnitten. Die deutlichen Zuwächse erzielten die sächsischen Kommunen in den Ausgabebereichen *Weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben*, der Sammelgruppe *Sonstige* und in den *weiteren Finanzausgaben*.³¹⁶ Ein genauerer Einblick in die Hintergründe des bemerkenswerten Zuwachses lässt aus der Statistik leider nicht gewinnen. Der nur noch sehr geringe Zuwachs 2014 um 0,3 % auf 283 Euro/Einw. erhärtet jedoch den Verdacht eines starken einmaligen Effekts durch das OVG-Urteil. Zudem können Umbuchungseffekte im Zuge der Doppikumstellung das Ergebnis des Jahres 2013 prägen, was jedoch auch nicht im Einzelnen belegbar ist. Entsprechende Umsetzungen sind im Bereich der *Weiteren Verwaltungs- und Betriebsausgaben* zu vermuten, wo Arbeitsplatz- und EDV-Ausstattung teilweise nicht mehr als Investition erfasst wird. Der größere Effekt durch die schärfere Differenzierung zwischen Investitionen und laufendem Sachaufwand betrifft allerdings nicht den hier behandelten laufenden Sachaufwand sondern den im Abschnitt III.7.6 behandelten Erhaltungsaufwand.

Im längerfristigen Trend seit 2004 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. Ein weiterer Einflussfaktor ist die Externalisierung kommunaler

Abbildung 105: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Leistungen. Damit können z. B. bisherige Personalausgaben zu Sachausgaben für den Einkauf der identischen Leistung werden.³¹⁷ Außerdem wird die Doppik dazu führen, dass zukünftig investive Ausgaben in höherem Maße als laufender Sachaufwand verbucht werden. Nach wie vor erreichen die sächsischen Kommunen jedoch ein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt rund 20 % niedrigeres Ausgabeverhalten. Dies trifft auch auf die übrigen ostdeutschen Kommunen sowie diejenigen in den wirtschaftsschwachen westdeutschen Vergleichsländern zu. Eine geringere Einnahmearmatur führt demnach vor allem zu einem sparsamen Umgang mit Sachmitteln. Dagegen weisen etwa Bayern oder Hessen überdurchschnittliche Niveaus auf.

Innerhalb des Freistaats waren durchaus Entwicklungsunterschiede festzustellen. Der aktuelle Rückgang bei den Kreisfreien Städten ist auf einen Sondereffekt in Leipzig 2012/2013 zurückzuführen, der 2014 entfallen ist.³¹⁸ Bei den kreisangehörigen Gemeinden waren die Zuwächse deutlicher, bevor sie sich 2014 stabilisierten. Die Landkreise hatten nur 2011 und 2012 nennenswerte Zuwächse, zuvor waren die Ausgaben sogar gesunken, 2014 hatten sie sich ebenfalls stabil seitwärts entwickelt. Bemerkenswert ist das hohe Niveau des kreisangehörigen Raumes (zusammen rund 307 Euro/Einw.) gegenüber den Kreisfreien Städten (232 Euro/Einw.) Hierbei machen sich zum einen Kostenremanenzen bemerkbar, zum anderen zeigen sich auch effizientere Verwaltungsstrukturen in den großen Einheiten im Vergleich zu den „Doppelstrukturen“ aus Gemeinde und Kreis im kreisangehörigen Raum.

Die Differenzierung der Ausgaben für laufenden Sachaufwand im Kernhaushalt korrespondiert ein Stück weit mit den Unterschieden bei den Personalausgaben. Allerdings sind die Abstände deutlich weniger ausgeprägt. Die Großen Kreisstädte geben im Schnitt nur etwa 10 % mehr aus als die kleineren Städte und Gemeinden. Auffällig ist das erhöhte Niveau der kleinsten Gruppe, das sich

315 Az: 2 A 520/11.

316 Gruppierungen 638, 661 und 84 der Finanzstatistik. Die VwV Gliederung und Gruppierung enthält zwar spezielle Gruppierungsnummern für Lehr- und Unterrichtsmittel, diese werden jedoch im Rahmen der statistischen Berichterstattung nicht genutzt.

317 Werden sie auch organisatorisch ausgelagert, so können sie auch in Erstattungen und Zuschüsse für ausgelagerte Bereiche übergehen (Abschnitt 6.2.3).

318 Der Sondereffekt trat in der GR841 auf (Sonstige Finanzausgaben).

auf bestimmte Fixkosten der Verwaltungstätigkeit im Zusammenspiel mit wenigen Einwohnern und damit auch auf Kostenremanenzen zurückführen lässt. Nicht zu vergessen sind sachliche Umstellungskosten auf die Doppik, welche gerade die kleinsten Gemeinden belasten.

6.1.7 Zinsausgaben

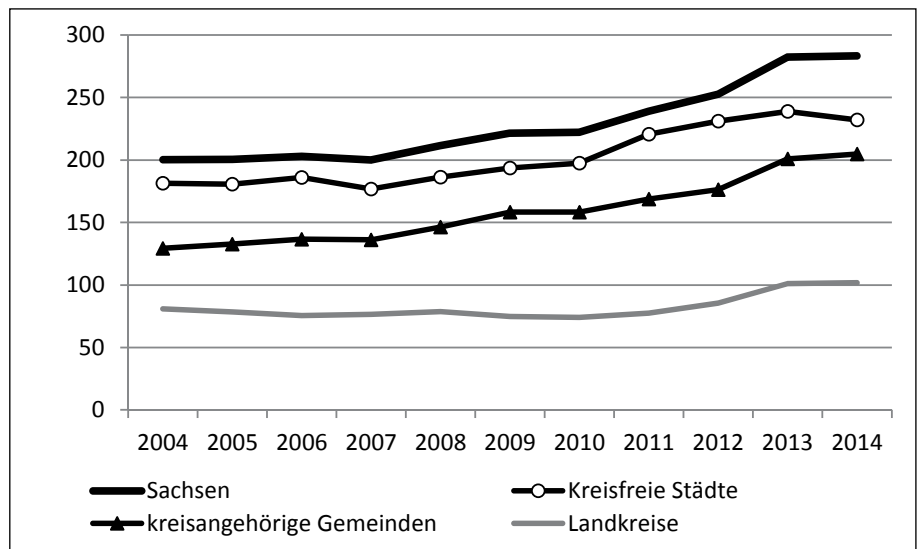
Wird fremdes Kapital als investiver Kredit oder Kassenkredit in Anspruch genommen, ist die Zinszahlung als laufende Ausgabe zu interpretieren. Die Höhe der Zinsausgaben ist von dem zu verzinsenden Schuldenstand und vom jeweiligen Zinsniveau abhängig. Den Zinsausgaben werden außerdem die Kreditbeschaffungskosten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

Grundsätzlich sind vergleichsweise hohe Zinsausgaben auf höhere Schuldenstände zurückzuführen. Dieser wurde auf der kommunalen Ebene in der Vergangenheit durch die Finanzierung von Investitionen durch Kredite verursacht. Des Weiteren ist eine stark gestiegene Verschuldung aus Kassenkrediten zu konstatieren. 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.10 zur kommunalen Verschuldung). Eine Verwendung von Kassenkrediten ist ausschließlich zur Überwindung von kurzfristigen Liquiditätsempässen zu rechtfertigen.

Zinszahlungen engen den finanzpolitischen Spielraum als Kosten der Verschuldung zukünftig ein. Zum einen können andere laufende Ausgaben nicht getätigt werden (z. B. Sachausgaben oder Personalausgaben), zum anderen wird durch die zunehmende Bindung der Mittel auch der Spielraum für Investitionen eingeschränkt. Diese Feststellung gilt auch trotz des aktuell beispiellos niedrigen Zinsniveaus.

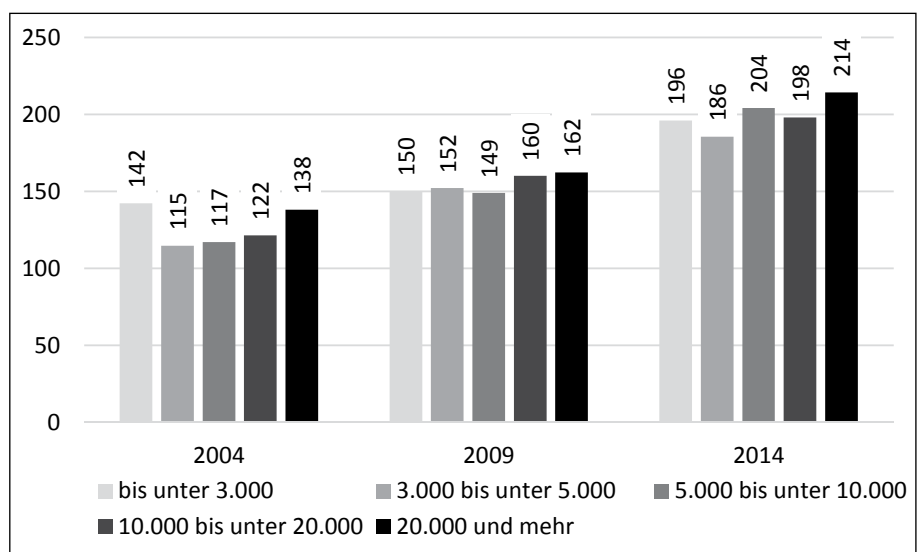
Wie Abbildung 108 illustriert, unterscheiden sich die Zinsausgaben der sächsischen Kommunen im Zeitablauf stark von denen der übrigen Vergleichsräume. In Deutschland war insgesamt zunächst ein steigender Trend der Zinsausgaben zu beobachten, der Folge eines wachsenden Kreditbestands war. Seit 2009 profitieren die

Abbildung 106: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 107: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

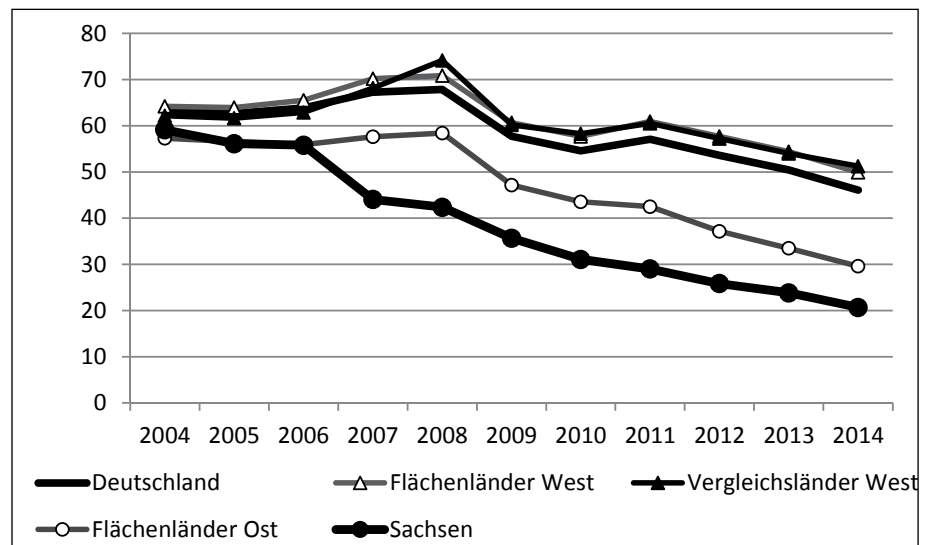
Kommunen wie alle Ebenen in Deutschland vom niedrigen Leitzins, der im Zuge der europäischen Rettungspolitik zunächst 2008 von 4,25 % auf 1 % und dann nach einer kurzen Erhöhung 2011 schrittweise auf praktisch Null abgesenkt wurde. Dazu kommt der Effekt, dass die Risikoaversion vieler Marktteilnehmer zu einer verstärkten Nachfrage nach vermeintlich sicheren Anlageformen wie dem Kommunalkredit und entsprechend sinkenden Zinsen in diesen wenig spekulativen Marktsegmenten führte. Der Rückgang der bundesweiten kommunalen Zinsausgaben um 27 % gegenüber 2004 korrespondiert nicht mit einem kommunalen Schuldenabbau. In Sachsen ist hingegen ein stetiger Rückgang der Zinsausgaben zu beobachten, der ebenfalls auf der günstigen Zinsentwicklung, parallel dazu aber auch auf dem consequenten 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. Im Bundesdurchschnitt sanken die Zinsausgaben der Kommunen 2014 um weitere 8,6 % gegenüber dem Vorjahr auf 46 Euro/Einw. In Sachsen lag der Rückgang durch die fortgesetzte Tilgung sogar bei 13,3 % auf nur noch 21 Euro/Einw. Die Differenz zum Bundesdurchschnitt von rund 25 Euro/Einw. (= ca. 103 Mio. Euro) steht den sächsischen Kommunen für andere Verwendungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die niedrigen Zinsausgaben der sächsischen Kommunen erklären auch einen Teil der positiven Finanzierungssalden in den vergangenen Jahren. Durch die konsequente Entschuldung der Städte und Gemeinden (zum Schuldenstand siehe Abschnitt III.10) wurden Haushaltsspielräume geschaffen, die gerade in einnahmeseitigen Schwächesituationen einen Beitrag zur Stabilisierung der Haushalte leisten.

Wie Abbildung 109 illustriert, haben auch die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise ihre Zinsausgaben über den gesamten Betrachtungshorizont hinweg stetig verringern können. 2014 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 0,40 Euro/Einw. für Zinsen und Kreditbeschaffungskosten ausgab, waren es in Leipzig 25 Euro/Einw. und in Chemnitz 32 Euro/Einw.

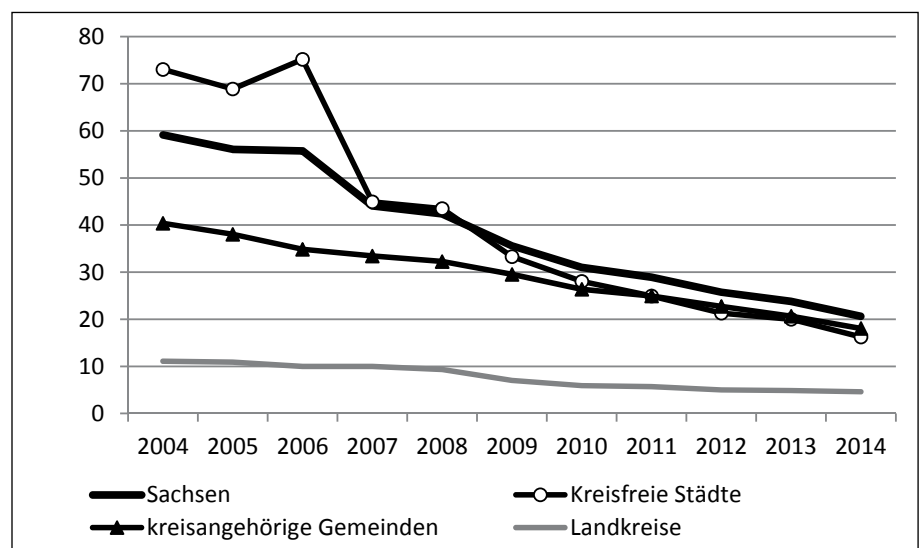
Ein abschließender Blick soll auf die Zinsentwicklung und die daraus erwachsenden Risiken geworfen werden. Die aktuellen Kreditkonditionen für Kommunalkredite lassen sich für externe Beobachter nur sehr schwierig belastbar bewerten.³¹⁹ Zudem stehen jeweils nur Teile des Schuldenstandes zur Umschuldung bereit, sodass die Kommunen nicht sofort und vollumfänglich von dem derzeit historisch einmalig niedrigen Zinsniveau profitieren können. Als Annäherung wurden die tatsächlich aus dem Kernhaushalt zu leistenden Zinsausgaben auf den Stand der Gesamtverschuldung der

Abbildung 108: Entwicklung der Zinsausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 109: Entwicklung der Zinsausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

Kernhaushalte bezogen (investive und Kassenkredite sowie öffentliche Schulden). Hierdurch lässt sich näherungsweise abschätzen, welchen Effekt die Zinsentwicklung bisher hatte (Abbildung 110). Insgesamt hat sich das rechnerische Zinsniveau für die sächsischen Kommunen seit 2004 von knapp 4,8 % auf zuletzt 2,8 % gesenkt. Dies liegt wegen eines deutlich geringeren Anteils an kurz laufenden und daher niedrig verzinsten Kassenkrediten etwas höher als der Bundesdurchschnitt. 2006 ist durch den Wegfall des Schuldenstandes der Landeshauptstadt Dresden, für den aber im entsprechenden Jahr noch Zinsen zu zahlen waren, rechnerisch verzerrt. Allein die Absenkung des Zinsniveaus spart den sächsischen Kommunen gegenüber 2004 etwa 15 Euro/Einw. Für alle deutschen Kommunen beträgt der Effekt zusammen sogar 38 Euro/Einw. Es ist demnach evident, dass die positive Entwicklung der Finanzierungssalden auch durch die Zinsentwicklung gestützt ist. Dieser Befund trifft auch auf die Haushalte des Bundes und der Länder

319 Die genaue Zinsstruktur lässt sich nur näherungsweise bestimmen, da über 90 % der kommunalen Kredite sogenannte Direktausleihungen bei Kreditinstituten sind. Sie werden nicht am Markt gehandelt, weshalb auch keine aggregierte Abschätzung der Zinsentwicklung vorgenommen werden kann.

zu. Der „vorzeitig“ ausgeglichene Bundeshaushalt 2014 ist im Wesentlichen ein Ergebnis der geringen Zinsbelastung des Bundeshaushalts. Der Bund hatte 2014 Zinsausgaben von 25 Mrd. Euro zu leisten, 2008 waren es bei einem erheblich niedrigeren Schuldenstand noch 40 Mrd. Euro gewesen.³²⁰ Ohne diese Effekte der europäischen Krisenpolitik hätte der Bundeshaushalt 2014 ein erhebliches Defizit aufgewiesen. Der Freistaat Sachsen profitiert ebenfalls vom Zinsniveau – allerdings infolge seiner niedrigen Verschuldung auf deutlich geringerem Niveau. Statt rund 480 Mio. Euro 2008 zahlt er nur noch rund 255 Mio. Euro für Zinsen.³²¹

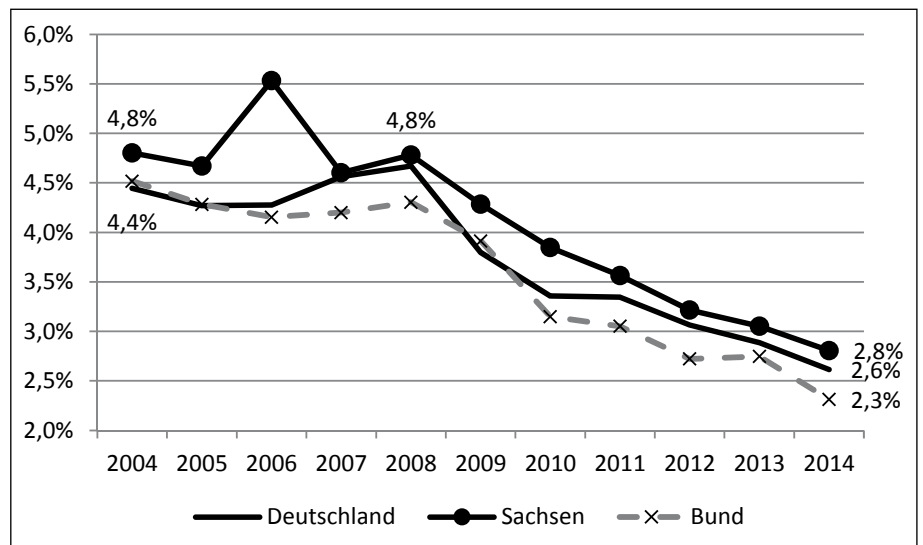
Bei einem wieder anziehenden Zinsniveau besteht demnach ein enormes Risiko schnell steigender Zinsausgaben, die insbesondere bei hohen Anteilen von Kassenkrediten dramatisch ausfallen können und die gesamthafte Finanzlage der Kommunen stark beeinträchtigen können, ohne dass diese zusätzliche öffentliche Leistungen bereitgestellt haben. Würde der aktuelle Schuldenstand der sächsischen Kommunen mit einem nur einen Prozentpunkt höheren Zinssatz finanziert werden müssen, würden sich die Zinsausgaben um rund 7 Euro/Einw. erhöhen und den Finanzierungssaldo unmittelbar in dieser Höhe verschlechtern; bundesweit wären es aufgrund des höheren Schuldenstandes sogar 21 Euro/Einw.

6.2 Ausgelagerte Leistungserbringung

6.2.1 Überblick

Schon seit etlichen Jahren ist in den Kommunen aller Bundesländer die Tendenz zu verzeichnen, bestimmte Bereiche der Kernverwaltung auszulagern. Die zunehmende Auslagerung zielt darauf ab, bestimmte Teile der kommunalen Aufgabenerfüllung organisatorisch vom Kernhaushalt zu trennen, um Entscheidungswege zu verkürzen und zu kanalisieren, moderne Managementtechniken zu nutzen, aber auch, um die Vorteile privatrechtlicher Organisationsformen wie die partielle Befreiung vom Vergaberecht³²² oder die fehlende Tarifbindung zu nutzen. Welche Formen die Auslagerung kommunaler Aufgaben annehmen kann, wurde ausführlich im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005 beschrieben.³²³ Der Trend zur formalen Privatisierung ist auch ungebrochen.³²⁴ Hierbei bleibt die Kommune Eigentümer des Unternehmens.

Abbildung 110: Entwicklung des rechnerischen Durchschnittszinssatzes auf die kommunale Gesamtverschuldung in %



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

Privatisierungen, also die materielle (Teil-)Veräußerung an ein privatwirtschaftliches Unternehmen, sind in der jüngsten Vergangenheit seltener geworden. Aber auch ein Trend zur Rekommunalisierung lässt sich in der jüngeren Vergangenheit nicht empirisch nachweisen, auch wenn einzelne Fälle große mediale Aufmerksamkeit erfahren (z. B. Rückkauf oder Neugründung von Stadtwerken im Zusammenhang mit der Energiewende).³²⁵

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. Sowohl die Landes- als auch die Bundesstatistik geben diesen Teil in ihren Veröffentlichungen nicht separat an, sondern fassen ihn in der Kategorie *Sonstige* mit einer Vielzahl anderer Positionen zusammen. 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 Kernhaushalt eingegliedert (z. B. als Gebühreneinnahmen, Personalausgaben und laufender Sachaufwand). Kommunale Eigenbetriebe zählen dagegen, trotz enger Verflechtungsbeziehungen mit der Gemeinde, bereits in den Bereich der Auslagerungen und werden finanziell lediglich mit dem Saldo (Ablieferung oder Zuführung) im Gemeindehaushalt berücksichtigt.

An dieser Stelle soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass im Gemeindefinanzbericht weiterhin die Kernhaushalte betrachtet werden. Es wird dargelegt, wie stark ausgelagerte Bereiche Mittelabflüsse aus den Kernhaushalten zur Folge haben bzw. zu Mittelzuflüssen in den Kernhaushalten führen (siehe auch methodische Vorbemerkungen zum Schalenkonzept der Finanzstatistik

320 2008 lag der Schuldenstand des Bundes bei 933 Mrd. Euro, 2014 waren es 1.093 Mrd. Euro (Kernhaushalt, Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich).

321 Daten für den Bund und für den Freistaat Sachsen: Jahresrechnungsstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts 2008 sowie Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts 2014.

322 Inzwischen sind über § 2 Abs. 3 Sächsisches Vergabegesetz auch kommunale Unternehmen, die nicht im Wettbewerb stehen, über Vorgaben zur Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge an das Vergaberecht gebunden, sodass sich dieser Vorteil relativiert.

323 Vgl. Lenk (2005).

324 Vgl. Rottmann (2011).

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

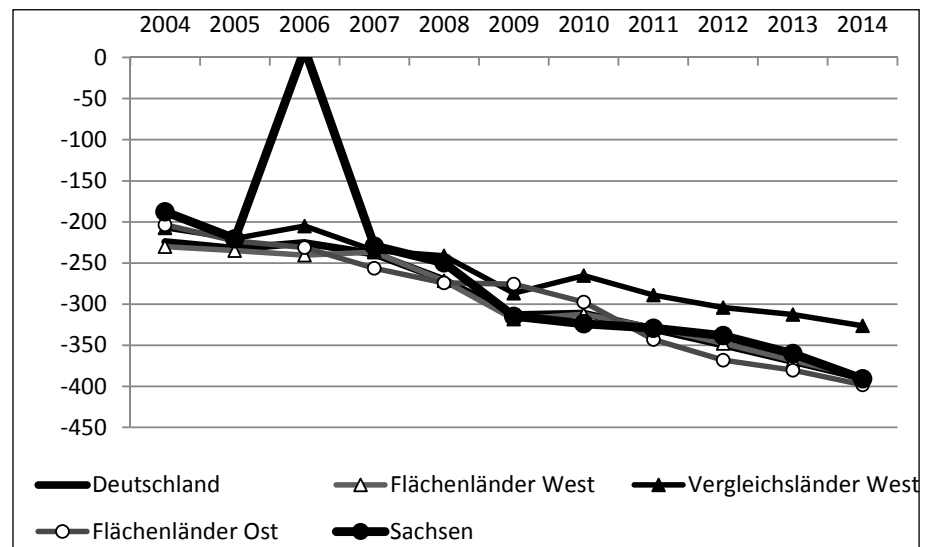
im Abschnitt 1.2). Eine separate Darstellung der Personal-, Sach- und Investitionsausgaben der Extrahaushalte und FEU, sowie deren Finanzierungssalden, die zu einer eigenen Kredit- und Rücklagenentwicklung führen, wird dagegen *nicht* vorgenommen.

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.³²⁶

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 statistische 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 hatte mit dem Jahressteuergesetz 2009 den Rahmen des kommunalen Querverbunds nochmals konkretisiert.³²⁷ 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. Am aktuellen Rand wird das Thema im Zusammenhang mit dem Betrieb von Blockheizkraftwerken in Bädern wieder aufgegriffen. Hier zeigt sich, dass sich die geforderte Abgrenzung des Bäderbetriebs von der energiewirtschaftlichen Betätigung in der Praxis schwierig gestaltet.³²⁸ Für die statistische Auswertung bleibt aber das Problem der regional variierenden Erfassungspraxis. Diese mindert den Aussagegehalt der nachfolgenden interkommunalen Vergleiche merklich. Wenn in künftigen Gemeindefinanzberichten auch die Extrahaushalte in

Abbildung 111: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

einer längeren Zeitreihe dargestellt werden können, wird sich die Informationsgrundlage weiter verbessern.

Der Blick auf die Entwicklung in Deutschland (Abbildung 111) weist auf stetig wachsende Finanzierungserfordernisse der ausgelagerten Leistungserstellung durch Allgemeine Deckungsmittel hin und ist einerseits ein Indikator für die stetige Auslagerungstätigkeit der Kommunen von Leistungen aus dem Kernhaushalt. Andererseits zeigt sich, dass nicht nur im Kernhaushalt sondern auch in den ausgelagerten Bereichen Kostensteigerungen auftreten, die nicht durch die Erhöhung leistungsbezogener Einnahmen kompensiert werden konnten. Im Jahr 2004 betrug das Volumen, das den ausgelagerten Bereichen der Kommunen aus ihren Allgemeinen Deckungsmitteln zufluss, im Bundesdurchschnitt noch 224 Euro/Einw., 2014 waren es bereits 390 Euro/Einw. (+74 %). Leider lässt sich auf Basis der hoch aggregierten Bundesstatistik nicht nachvollziehen, in welchem Umfang diese enorme Steigerung auf die Auslagerung zusätzlicher Aufgaben und welcher Anteil auf Kostensteigerungen in bereits externalisierten Aufgabenbereichen zurückzuführen ist. Bemerkenswert ist die Steigerung auch im Zusammenhang mit dem im gleichen Zeitraum nur wenig angestiegenen Ausgabeniveau im Kernhaushalt (+7 %, siehe Abschnitt III.6.1.1). Die Entwicklung verlief in den zum Vergleich herangezogenen Räumen annähernd gleich. Bemerkenswert ist der abweichende Pfad in den Kommunen der wirtschaftsschwachen westdeutschen Vergleichsländer. Dort trugen die ausgelagerten Bereiche in der jüngeren Vergangenheit stärker zur Haushaltskonsolidierung bei als in den übrigen Vergleichsräumen.

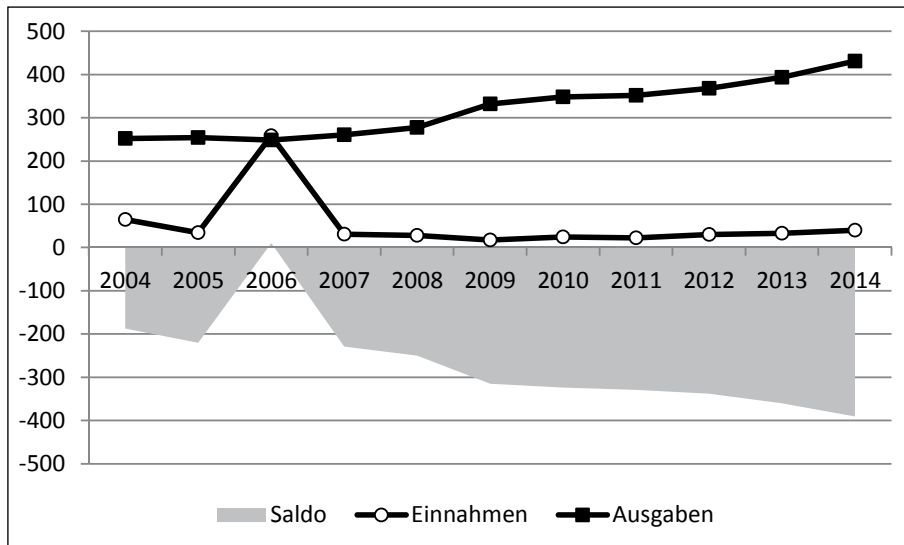
In Sachsen ist lediglich der Effekt des WObA-Verkaufs der Landeshauptstadt Dresden auffällig. Der Privatisierungserlös von 981,7 Mio. Euro ließ die durchschnittlichen kommunalen Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen im Freistaat um rund 230 Euro/Einw. nach oben schnellen. Im Jahr 2014 beliefen sich die zu finanzierenden Defizite in den ausgelagerten Leistungsbereichen der sächsischen Kommunen auf 391 Euro/Einw. und damit fast exakt auf den Bundesdurchschnitt. Damit waren sie etwas mehr als doppelt so hoch (+104 %) als noch im Jahr 2004, wobei das Ausgangsjahr

326 Nicht einbezogen sind die investiven Finanztransfers, da diese im Abschnitt III 7.2 berücksichtigt werden. Um die Gesamtwirkung der Auslagerungen zu beurteilen, bedarf es einer Zusammenfassung der beiden Berichtsteile.

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

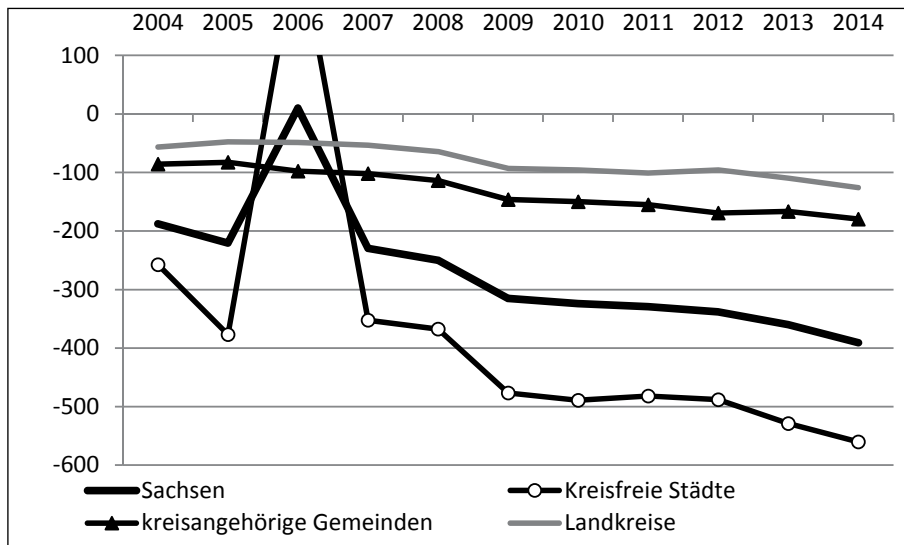
328 Vgl. VKU (2015); pwc (2014).

Abbildung 112: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.³²⁹

Abbildung 113: 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 angepasst, dass er nicht sichtbar ist.

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

aufgrund einnahmeseitiger Sondereffekte besonders günstig war. Die nachfolgende Abbildung zeigt einen recht stetigen Verlauf der Einnahmen mit dem Sondereffekt 2006. Auf der Ausgabenseite ist insbesondere ab 2006 eine signifikante Steigerung festzustellen, während die Einnahmen relativ stabil blieben. Der zunehmend negative Saldo aus der ausgelagerten Leistungserbringung ist in Sachsen also

fast vollständig durch gestiegene Ausgaben zu erklären (Abbildung 112).

Ein kurzer Blick auf die innersächsischen Verhältnisse (Abbildung 113) 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. Rund 560 Euro/Einw. müssen hier aus Steuer- und Zuweisungsmitteln durchschnittlich aufgebracht werden, während es im kreisangehörigen Raum zusammen nur rund 305 Euro/Einw. sind. Dies kann zum einen auf eine höhere Auslagerungstätigkeit in den drei größten sächsischen Städten zurückgeführt werden. In größeren Städten ist es aus Effizienzgründen eher angebracht als in kleinen Gemeinden, Funktionsbereiche auch organisatorisch zu separieren. Diese These wird dadurch gestützt, dass die Deckungslücken in den Kernhaushalten (Abschnitt 6.1.1) bei den kreisangehörigen Gemeinden fast so groß sind wie bei den Kreisfreien Städten. Die Ursache für die Unterschiede liegt neben der Intensität der Auslagerungen auch bei den jeweiligen spezifischen Aufgaben und den Organisationsstrukturen. So ist beispielsweise naheliegend, dass ein kostenintensiver ÖPNV oder zuschussintensive Kultureinrichtungen vor allem in den Ballungsräumen zu finden sind. Der gleiche Befund stellt sich auch bei der Betrachtung der kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen (Abbildung 114). Diese Untersuchungen können an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden, stellen aber einen Ausgangspunkt für weiterführende Untersuchungen dar.

6.2.2 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 Immobilien ein flexibles Instrument zur einmaligen Liquiditätsbeschaffung. Bei der Analyse auf höherer Ebene ist

³²⁹ Die Ausgaben in Sachsen schließen die Kulturumlage nach § 6 Abs. 3 des Sächsischen Kulturraumgesetzes ein (2012: 25 Mio. Euro). In den übrigen bundesweiten Vergleichsdaten sind diese bereits in den Daten enthalten.

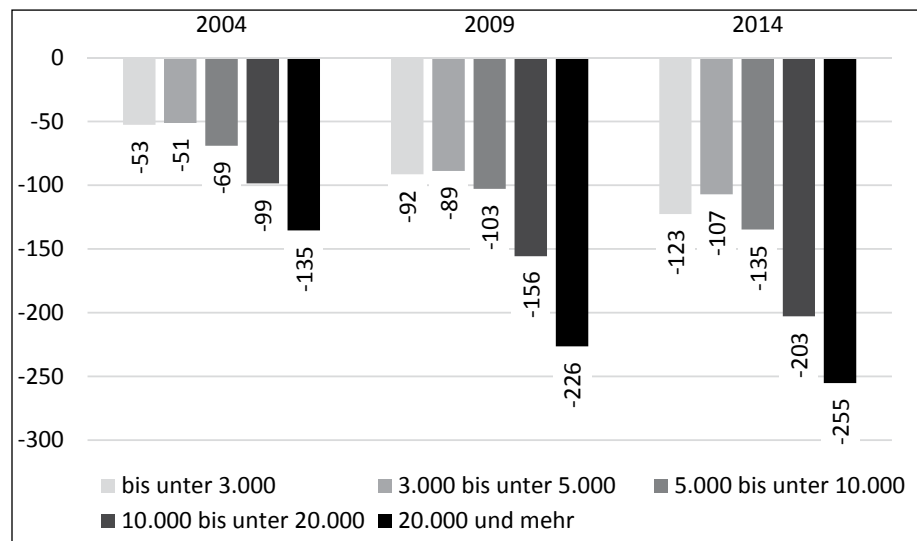
eine Unterscheidung zwischen struktureller und fiskalischer Zielsetzung nur eingeschränkt möglich.

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.

An den Einnahmen und Ausgaben aus dem Verkauf bzw. dem Erwerb kommunaler Beteiligungen lässt sich ermes- sen, inwieweit Privatisierungs- bzw. Kommunalisierungstendenzen in der Vergangen- heit zielgerichtet und dauerhaft durchge- führt wurden. Auch wenn längst nicht alle kommunalen Beteiligungen in den Daten der Kassenstatistik erfasst werden, sind zumindest tendenzielle Aussagen ableitbar. Der Saldo weist für die Jahre 2007 positive Werte auf, d. h., es wurden mehr Einnahmen aus der Veräußerung kommunalen Vermögens erzielt als durch den Erwerb von Beteiligungen ausgegeben wurde. Dies ist auch für Sachsen der Fall. Im Jahr 2009 konnten vor allem in Bayern, Baden-Württemberg und Nord- rhein-Westfalen hohe Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen beobachtet werden, die den Saldo negativ werden ließen. Hier sind also Rekommunalisierungsbestrebungen erkennbar gewesen. Seit dieser Zeit liegen die Salden tenden- ziell im Negativbereich. In den Jahren 2013 und 2014 lagen die Salden bundesweit bei 15 Euro/Einw. bzw. 14 Euro/ Einw., es wurde also wiederum mehr für den Kauf von Beteiligungen ausgegeben als durch Verkäufe eingenommen wurde. Insbesondere Kommunen aus Bayern, Niedersachsen und Sachsen waren hier- bei aktiv. Im Freistaat wurden in den bei- den Jahren deutlich mehr Beteiligungen erworben als verkauft, sodass der Saldo bei -16 Euro/Einw. bzw. -33 Euro/Einw. lag. Im Jahr 2014 gaben die sächsischen Kommunen insgesamt rund 135 Mio. Euro für Beteiligungskäufe aus, aus der Veräußerung entsprechender Anteile flossen rund 31 Mio. Euro in die kommunalen Kassen. Entsprechend der oben genannten Unterschiede in Auslagerungsaktivitäten vollzog sich ein überproportionaler Anteil dieser Transaktionen in den Kreisfreien Städten.

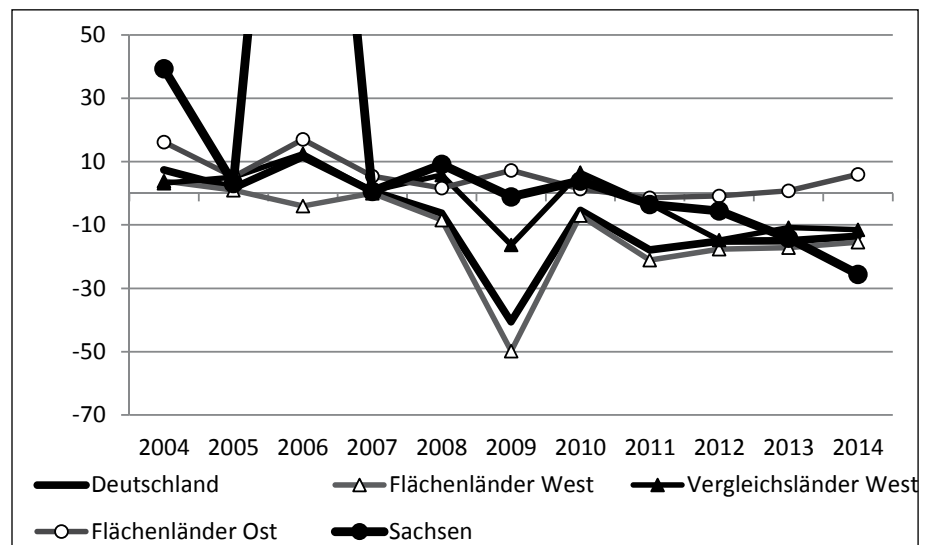
Die Abbildung 115 zeigt aber auch, dass die Werte in aller Regel weniger als 20 Euro/Einw. betragen. Große Privatisierungen, wie sie die Stadt Dresden 2006 vollzogen hat, sind demnach die Ausnahme. Auch der Ausschlag des Jahres 2004 ist durch einen Einmaleffekt in Dresden verursacht worden: damals verkaufte die Stadt 49 % der

Abbildung 114: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 115: 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 Achsenskalierung angepasst, 2006 betrug der Wert für die Kreisfreien Städte 647 Euro/Einw.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Stadtentwässerung Dresden GmbH an die Gelsenwasser AG und erlöste rund 165 Mio. Euro (dies entspricht ca. 38 Euro/Einw. auf ganz Sachsen gerechnet).

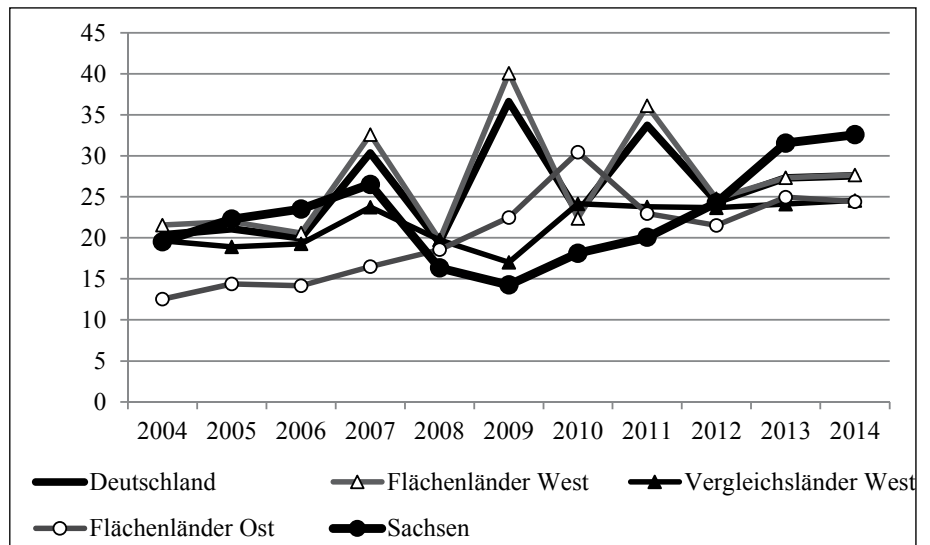
Die Auslagerungsaktivitäten der Gemeinden spiegeln sich auch in den Gewinnanteilen wider, die aus den ausgelagerten Bereichen an die Haushalte fließen (Abbildung 116). Dieser Prozess weist einige Entwicklungsunstetigkeiten auf, die auf verschiedene Gründe zurückzuführen sind. Neben der bereits thematisierten Problematik der unvollständigen statistischen Erfassung zeigten sich auch Spuren der Finanz- und Wirtschaftskrise an der Ergebnislage der öffentlichen Unternehmen. Zudem sollten in den letzten Jahren auch 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. Entsprechend sollte der drastische Ölpreisverfall seit Mitte 2014 in der näheren Zukunft zu Entlastungen für viele ausgelagerte Bereiche führen. Zeitgleich mischen sich in der hoch aggregierten Betrachtung wiederum viele Einzeleffekte. In Sachsen entwickelten sich die Gewinnanteile 2008 und 2009 schwächer und konnten danach wieder kräftig ansteigen. Bemerkenswert ist der weitere Anstieg über das bundesdeutsche Vergleichsniveau hinaus in den Jahren 2013 und 2014. Im Berichtsjahr 2014 konnten in Sachsen Rückflüsse aus Unternehmensgewinnen ausgelagerter Leistungseinheiten an die Kernhaushalte in Höhe von rund 33 Euro/Einw. generiert werden. Hierbei konnten im innersächsischen Vergleich die kreisangehörigen Gemeinden Einnahmen aus Gewinnanteilen in Höhe von rund 39 Euro/Einw. generieren, während es in den Kreisfreien Städten, die auch über umfangreichere Querverbünde aus Unternehmen unterschiedlicher Gewinnsituationen verfügen, nur 10 Euro/Einw. waren.

6.2.3 Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche

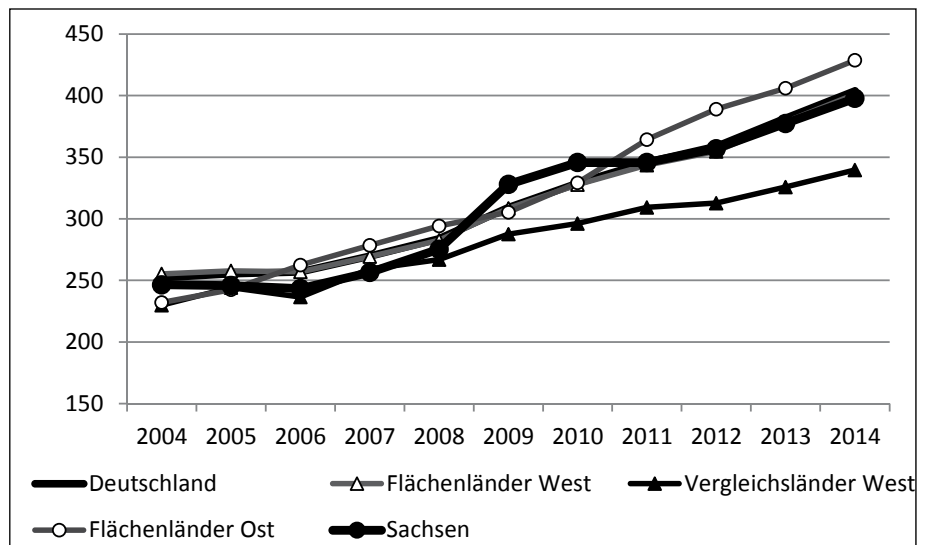
Viele aus dem Kernhaushalt ausgelagerte Aufgaben tragen sich finanziell nicht selbst. Ein Beispiel für derartige defizitären Bereiche sind karitative Organisationen und private Unternehmen, die – vor allem in den alten Bundesländern – auf dem Gebiet der Sozialen Leistungen in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Aufgaben (z. B. die Versorgung mit Angeboten der Kindertagesbetreuung³³⁰) 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 der laufenden Rechnung.

Abbildung 116: Entwicklung der Gewinnanteile wirtschaftlicher Unternehmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 117: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

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 2004 bis 2014 weist nach, dass die Erstattungen und Zuschüsse in diesem Zeitraum deutschlandweit gleichmäßig von 252 Euro/Einw. auf 404 Euro/Einw., also um rund 60 % gewachsen sind. Der allgemeine Trend wurde von vielen Teilräumen zeitweise durchbrochen. In Sachsen betragen die Erstattungen und Zuschüsse an die ausgelagerten Bereiche 398 Euro/Einw. Damit werden in Sachsen rund 15 % der kommunalen Ausgaben in Bereichen außerhalb des Kernhaushalts gebunden. Dieser Anteil schwankte in den vergangenen 10 Jahren gemäß der dargestellten Abbildung, 2004 hatte er aber auch bereits 14 % betragen. Insofern weist dies eher auf Kostensteigerungen innerhalb der ausgelagerten Bereiche als auf stärkere Auslagerungsaktivitäten hin. Bemerkenswert ist das

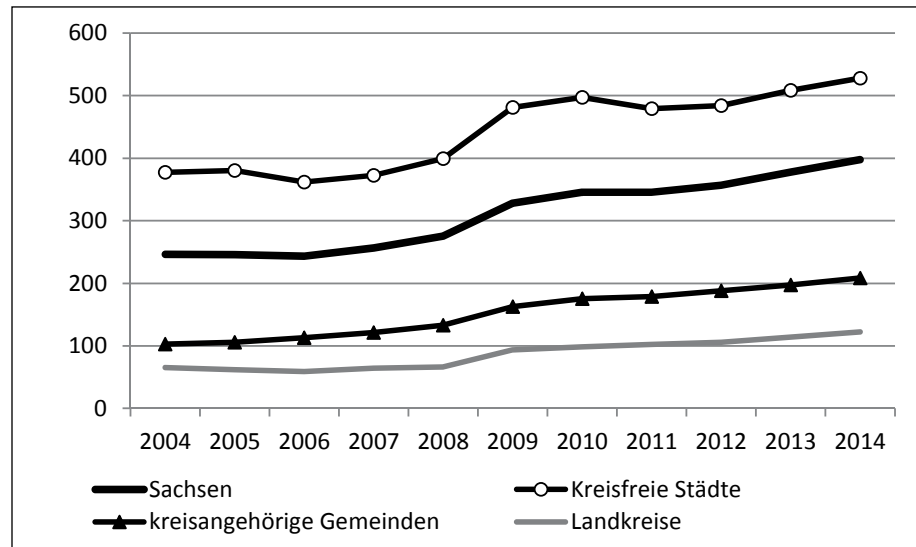
330 Obwohl die Betreuung in Kindertagesstätten zu den Leistungen nach dem SGB VIII zählt, werden die Ausgaben für Zuschüsse an externe Träger nicht als Soziale Leistungen, sondern als Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche nachgewiesen.

Auseinanderdriften zweier Vergleichsräume. Während in den übrigen ostdeutschen Kommunen die Ausgabensteigerung an ausgelagerte Bereiche eine stärkere Dynamik aufwies (allen voran in Brandenburg und Sachsen-Anhalt), wurden die ausgelagerten Bereiche in den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern Niedersachsen und Rheinland-Pfalz stärker zur Konsolidierung der Kernhaushalte herangezogen.³³¹

Innerhalb Sachsens sind es wie schon skizziert die Kreisfreien Städte, in denen die Zuschusspflichten an die ausgelagerten Bereiche besonders intensiv sind. Die drei Städte binden durchschnittlich 528 Euro/Einw. durch Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche und damit rund 20 % ihrer bereinigten Gesamtausgaben. Bei den kreisangehörigen Gemeinden (209 Euro/Einw.) und den Landkreisen (123 Euro/Einw.) war sowohl das absolute Niveau als auch der Anteil an den Gesamtausgaben (14 % bzw. 13 %) deutlich niedriger.

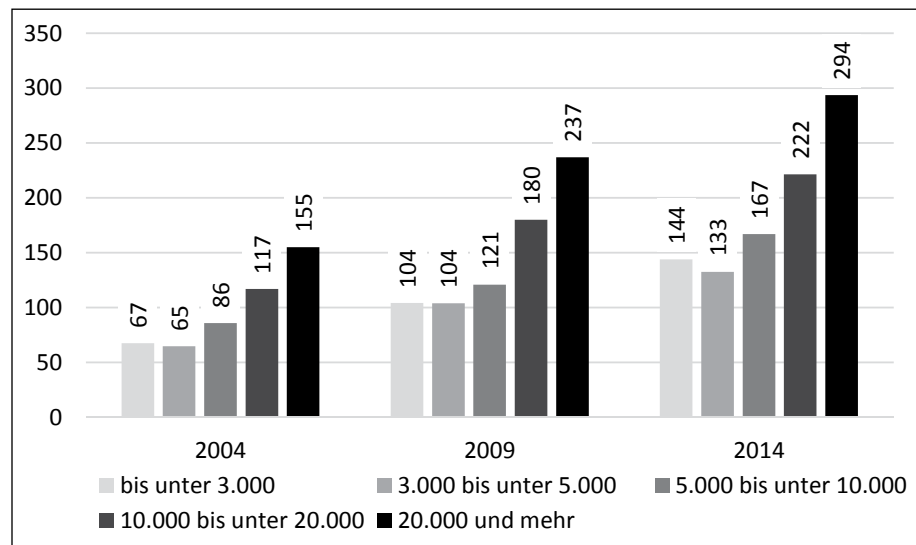
Hinsichtlich der Auslagerungsaktivitäten und der dadurch induzierten Zahlungen an ausgelagerte Bereiche sind erhebliche Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen auszumachen. Zwar erreichen auch die Großen Kreisstädte (>20.000 Einwohner) nicht das Niveau der Kreisfreien Städte, allerdings sind ihre Zahlungen an organisatorisch und formal ausgelagerte Leistungseinheiten im Schnitt mehr als doppelt so hoch wie in den kleinsten Gemeindeklassen. Es ist aber auch erkennbar, dass sich der relative Abstand tendenziell verringert. Dies ist ein Zeichen dafür, dass auch kleinere Städte und Gemeinden verstärkt Leistungen aus dem Kernhaushalt ausgliedern.

Abbildung 118: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 119: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

7 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 dauerhafte Bereitstellung mittel- bis langfristig nutzbarer Infrastruktureinrichtungen (wie z. B. Straßen, Gebäude und Fahrzeuge).

Abzugrenzen sind in diesem Zusammenhang Investitionen, Erhaltungsaufwand und sonstiger laufender Aufwand. Für die finanzstatistische Erfassung waren in Sachsen die §§ 6 und 7 der VwV Gliederung und Gruppierung einschlägig.³³² Eine Investition liegt hiernach vor, wenn „durch eine Baumaßnahme neues Sachvermögen geschaffen oder vorhandenes vermehrt wird.“³³³ Für den Erhaltungsaufwand heißt es: „Ausgaben für die Unterhaltung (Erhaltungsaufwand) dienen – unabhängig von ihrer Größenord-

331 In Schleswig-Holstein zeigte sich dagegen ein überproportionaler Zuwachs der Zuschüsse an ausgelagerte Einheiten.

332 In den anderen Ländern gelten vergleichbare Regelungen, die jedoch nicht in jedem Fall vollständig deckungsgleich sind.

333 Bisher § 6 Abs. 2 S. 1 VwV Gliederung und Gruppierung, jetzt § 38 SächsKom-HVO Doppik.

nung – dazu, Gegenstände (bewegliche und unbewegliche Sachen des Anlagevermögens, geringwertige Wirtschaftsgüter) in einem ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten“.³³⁴ Weitere laufende Ausgaben im Zusammenhang mit Immobilien und anderen Vermögensgegenständen (z. B. Abgaben und Entgelte für Abwasser- und für Müllbeseitigung, Straßenreinigung, Heizung oder Reinigung einschl. Winterdienst) werden statistisch in den sonstigen Positionen des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt erfasst (im Gemeindefinanzbericht im Abschnitt 6.1.6 summiert). Diese Einteilung ist auch deckungsgleich mit den Vorgaben für die doppische Verbuchung entsprechender Geschäftsvorfälle in den Kommunen.³³⁵ In den vergangenen Jahren hat die Abgrenzung im Zuge der unterschiedlich weit vorangeschrittenen Doppik-Umstellung in den deutschen Kommunen vielfach zu fehlerhaften Erfassungen und nachträglichen Korrekturen insbesondere zwischen den Sachinvestitionen und dem Erhaltungsaufwand geführt, die bis zum aktuellen Rand anhalten. Die statistischen Daten spiegeln diese Probleme, weshalb die Einzelwerte mit Vorsicht zu interpretieren sind.

Investitionen einer Kommune können auf der Einnahmeseite durch Investitionszuweisungen, Beiträge (bzw. Baukostenzuschüsse), Kostenersätze³³⁶ 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 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 erfolgte in der kameralen Haushaltssystematik, die für den betrachteten Zeitraum 2004-2014 zunächst noch weitgehend maßgeblich war, durch den Nettotransfer aus dem Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt. Ein Transfer in umgekehrter Richtung war ein Hinweis darauf, dass durch den Verkauf von „Tafelsilber“ laufende Ausgaben des Verwaltungshaushaltes finanziert wurden. Seit spätestens 2013 sind in der doppischen Begriffswelt zur Finanzierung von Investitionen bzw. der „Finanzierungsfähigkeit“ positive Salden im Finanzhaushalt aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erforderlich. Werden bereits durch die laufende Verwaltungstätigkeit mehr liquide Mittel verbraucht als vorhanden sind, muss diese Lücke ggf. durch Zahlungsmittelüberschüsse aus der Investitionstätigkeit gedeckt werden, soll nicht die Verschuldung steigen.

Das Investitionsverhalten der Kommunen ist gesamtwirtschaftlich von großer Bedeutung, da hier einerseits rund die Hälfte aller öffentlichen Sachinvestitionen getätigt wird, 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 war ein beispielhafter Versuch, diese Prozyklizität zu durchbrechen.

7.1 Exkurs – Warum eine eigene Abgrenzung infrastrukturbezogener Ausgaben im Gemeindefinanzbericht Sachsen?³³⁷

Der hier verwendete sprachlich etwas umständlich ausgedrückte Umgang mit infrastrukturbezogenen Ausgaben spiegelt einen erweiterten Investitionsbegriff wider. In einer sehr engen ökonomischen Auslegung ist eine Ausgabe nur dann als Investition zu interpretieren, wenn sie das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial erweitert. Diese strikte Abgrenzung mag bereits dazu führen, dass ein großer Teil öffentlicher Investitionsausgaben nicht als solche gelten können, da ein ökonomischer Wachstumseffekt oftmals auch bei großzügiger Auslegung nicht nachweisbar ist. Die in der Praxis verwendeten Abgrenzungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) sowie der Finanzstatistik gehen bereits etwas weiter. Während in der VGR aber nur Sachinvestitionen und Grundstückserwerbe als Investitionen gelten, bezieht die Finanzstatistik auch Investitionszuschüsse an den Privatsektor (z. B. Kita- oder Kulturträger) ein (siehe Abbildung 120). Es bleibt die notwendige Abgrenzung zwischen Investition und Erhaltungsaufwand, die praktisch oft nicht trennscharf genug erfolgen kann und die durch die Umsetzung der neuen doppischen Regeln strikteren Regeln unterworfen ist.

Ökonomisch betrachtet bleiben Investitionen im Kontext von Kameralistik und Doppik gleich definiert – jedoch ändert sich deren Erfassung maßgeblich. Zusammenfassend liegt der kommunalen Doppik im Vergleich zur Kameralistik ein deutlich engerer Investitionsbegriff vor, der sich in einem formalen Rückgang der Investitionen widerspiegelt. Die kommunalen Haushaltsverordnungen grenzen Investitionen nach sachlichen Maßstäben auf Kosten für die Anschaffung und die Herstellung der erstmaligen Betriebsbereitschaft von Vermögensgegenständen sowie auf die Erweiterung oder eine über den ursprünglichen Zustand des Gegenstandes hinausgehende Verbesserung ein. Demnach stellt die Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Zustandes keine Investition dar. Wenn die uneingeschränkte Nutzungsfähigkeit des Vermögensgegenstandes erhalten oder wiederhergestellt wird, handelt es sich „nur“ um laufenden Sachaufwand.

Aus den Zeitreihen der Finanzstatistik kann ein Effekt der Doppikumstellung auf die Investitionen festgestellt werden – die Investitionen fallen in den Jahren der Umstellung infolge der engeren Abgrenzung tendenziell zurück. Die Umstellung verläuft dabei aber nicht stichtagsbezogen für alle Kommunen, sodass gemischte Effekte auftreten – Teile der Kommunen buchen noch kameral, andere doppisch, die Einzeldaten sind vom Gesamttrend des Investitionsverhaltens überlagert. Aus eigenen Forschungsprojekten konnte aber nachvollzogen werden, dass bei einem materiell identischen Investitionsverhalten die Summe der Investitionen in der doppischen Erfassung rund 5-6 % niedriger ausfallen als in der kameralen. Der laufende Sachaufwand fällt spiegelbildlich dazu höher aus.

Angesichts der skizzierten definitorischen Unsicherheiten und der hoch aktuellen Debatte um die Stärkung der kommunalen

334 Bisher § 7 VwV Gliederung und Gruppierung.

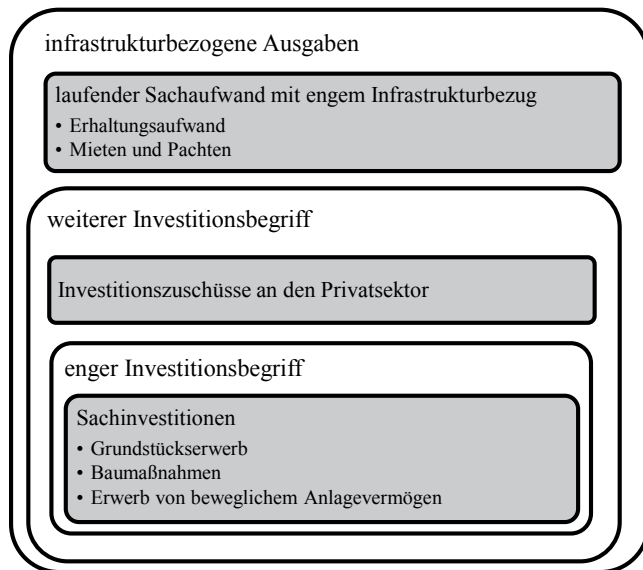
335 Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2009).

336 § 33 SächsKAG.

337 Für diesen Abschnitt siehe Hesse/Stärke (2015).

Investitionsfähigkeit stellt sich die Frage nach einem geeigneten Messkonzept. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass für entwickelte Volkswirtschaften ein Sättigungseffekt in Bezug auf öffentliche, technische Infrastruktur festgestellt wurde: OECD-Staaten haben bereits eine gut ausgebaute Infrastruktur, sodass der Produktivitätseffekt des Ausbaus zusätzlicher Infrastruktur signifikant geringer ist als beim Erhalt der vorhandenen Infrastruktur.³³⁸ Letztendlich wäre unter diesen Erkenntnissen die bisherige Dichotomie von („guten“) investiven und („schlechten“) konsumtiven Ausgaben aufzugeben.

Abbildung 120: Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben



Quelle: Eigene Darstellung.

In diesem Kontext soll nochmals auf die Unterscheidung zwischen Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen eingegangen werden: Ersatzinvestitionen markieren den Ersatz abgenutzter Strukturen im Kontext großer Instandsetzungs- bzw. Erneuerungsmaßnahmen. Es erfolgt eine Unterscheidung zwischen einfacher Wiederherstellung der ursprünglichen Verfassung und einer qualifizierten Substanzwertsicherung. Bei dieser werden die zum Erneuerungszeitpunkt geltenden Qualitätsansprüche und, sofern dies erforderlich ist, veränderte Baustandards berücksichtigt. Bei Ersatzinvestitionen handelt es sich aber ausdrücklich nicht um Kapazitätserweiterungen und damit nicht um Investitionen im Sinne der volkswirtschaftlichen und doppelischen Abgrenzung.³³⁹

Nettoinvestitionen und Erhaltungsinvestitionen liegen in ihrer Wirkung aber sehr eng beieinander, denn stetige Erhaltung ist hinsichtlich der Funktionalität und Befriedigung der Ansprüche der Nutzer womöglich deutlich besser als Verschleiß und anschließende umfassende Reinvestition. Eine leicht veränderte nutzungsorientierte (nicht vermögensorientierte) Sichtweise öffnet den Blick auf die Perspektive der Nutzer, welche ein ausgeprägtes Interesse an funktionierender Infrastruktur haben, wobei es nachrangig ist, ob dadurch buchungstechnisch Vermögen generiert wird oder nicht.

338 Die Wachstumsrelevanz ist gleichwohl – wie auch in weniger entwickelten Volkswirtschaften – positiv. Vgl. Krehl/Thöne (2014). S. 13 f.

339 Vgl. mit Beispielen Ragnitz et al. (2013), S. 6 f.

Das Konzept der *infrastrukturbezogenen Ausgaben*³⁴⁰ bzw. der *Ausgaben zur Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur* erweitert die statistische Erfassung. Neben den Investitionszuschüssen an den Privatsektor, die auch im kameralen und doppelischen System Teil des weiteren Investitionsbegriffs sind, umfasst es den Erhaltungsaufwand für die bestehende Infrastruktur³⁴¹ sowie Mieten und Pachten als Substitute eigener Investitionen. Damit werden zum einen die dargestellten Erfassungsprobleme gelöst, zum anderen wird auch die Aussagekraft des verbleibenden laufenden Sachaufwands als konsumtive Komponente der kommunalen Ausgaben gestärkt. Die resultierende Größe ist eine zuverlässige Messzahl für das Engagement der Kommune für eine aus Nutzersicht funktionierende Infrastruktur.

7.2 Ausgaben und Einnahmen im Überblick

- Ausgehend von den *Ausgaben* bilden (in Sachsen)
- die Sachinvestitionen im Kernhaushalt (62 %),
 - die Zuweisungen für Investitionen an andere (5 %),
 - das Mieten und Leasen von Anlagen als Substitut von Investitionen (5 %) sowie
 - Erhaltungsaufwendungen (28 %)

die Gesamtsumme der Ausgaben zur Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur. Ihr gesamthaftes Volumen beträgt etwa 15-25 % der Bereinigten Ausgaben, wobei eine klar sinkende Tendenz zu beobachten ist.

Wird die Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur deutschlandweit verglichen (Abbildung 121), so fällt auf, dass sie 2005 einen konjunkturbedingten vorläufigen Tiefstand erreichten, um danach bis 2010 recht stetig anzusteigen, was wiederum Hand in Hand mit der günstigen Konjunktur- und Einnahmeentwicklung ging. In den ostdeutschen Kommunen (einschließlich den sächsischen) wurde fast durchgängig ein etwas höheres Niveau als im Bundesdurchschnitt und vor allem im Vergleich zu den Kommunen in den wirtschaftsschwachen westdeutschen Vergleichsländern erreicht. Dies ist ein Hinweis, dass dort die unterdurchschnittliche Finanzausstattung besonders zulasten des Erhalts der Infrastruktur ging. Die Jahre 2009 und 2010 waren dann besonders durch das Kommunale Investitionsprogramm³⁴² im Rahmen des Konjunkturpakets II geprägt, in dessen Rahmen Bund, Länder und Kommunen³⁴³ insgesamt 13,3 Mrd. Euro für kommunale Investitionen bereitstellten (dies entspricht rund 175 Euro/Einw.). In diesem Zusammenhang lässt sich aus den Daten für Sachsen sehr gut der Aspekt der Zusätzlichkeit herauslesen. In den beiden nachfolgenden Jahren war demgegenüber eine deutlich negative Gegenbewegung zu konstatieren, sodass 2012 ein vorübergehender Tiefpunkt erreicht wurde. In Ostdeutschland wurde dieser flächendeckend erst 2013 erreicht, bevor 2014 wieder an den allgemeinen Wachstumstrend infrastrukturbezogener Ausgaben angeknüpft werden konnte. Die sächsischen Kommunen gaben 2014 insgesamt 465 Euro/Einw. für infrastrukturbezogene Leistungen aus. Damit liegt das Niveau

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

341 Gruppierungsnummern 51 (Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen), 51 Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens) und 52 (Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände).

342 genauer: Zukunftsinvestitionsgesetz, ZuInvG.

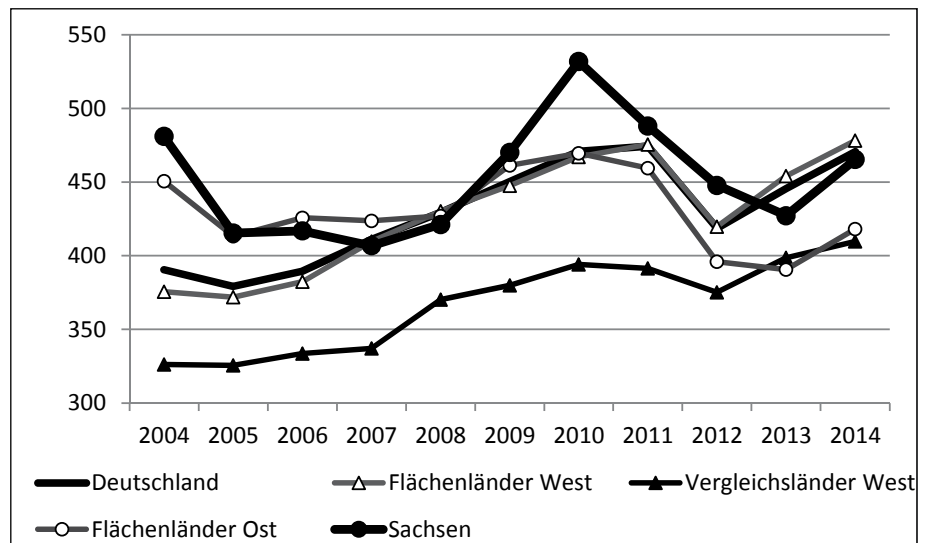
343 Länder und Kommunen mussten gemeinsam die 25 %ige Kofinanzierung der Bundesmittel aufbringen.

nicht mehr über dem Bundesdurchschnitt von 471 Euro/Einw., jedoch noch höher als das der übrigen ostdeutschen Kommunen (418 Euro/Einw.), die ihrerseits nur ein geringfügig höheres Ausgabenniveau aufwiesen als die Kommunen der westdeutschen Vergleichsländer (410 Euro/Einw.).

Die lange Zeit gültige Aussage, in den Kommunen Ostdeutschlands werde deutlich mehr in die Infrastruktur gesteckt als in Westdeutschland, ist damit nicht mehr zutreffend. Zwar wenden die sächsischen Kommunen auch 2014 einen überdurchschnittlichen Anteil ihrer Gesamtausgaben für die Infrastruktur auf (18,1 % gegenüber 16,8 % im Bundesdurchschnitt), das absolute Niveau ist aber wie gezeigt wurde, nicht mehr über dem Referenzwert. Für die übrigen ostdeutschen Kommunen ist bereits seit 2010 sowohl für das absolute Niveau als auch für den relativen Anteil an den Gesamtausgaben (aktuell 16,3 %) ein mittlerweile unterdurchschnittlicher Status festzustellen. Obwohl also die ostdeutschen Länder und Kommunen als Gesamtheit durch den Solidarpakt II eine noch immer überdurchschnittliche Finanzmittelausstattung erhalten, fließen offenbar nicht mehr genügend Mittel in die kommunale Infrastruktur, um die noch vorhandene Lücke zu schließen. Damit ist bereits 6 Jahre vor dem Auslaufen der Solidarpaktförderung wieder eine Vergrößerung statt einer Verkleinerung der Infrastrukturlücke zu erkennen. Angesichts dieser Sachlage in Verbindung mit den bemerkenswerten Haushaltsüberschüssen des Freistaates in den vergangenen Jahren, die offenbar auch im aktuellen Haushaltsjahr wiederholt auftreten werden, ist eine stärkere Unterstützung der kommunalen Infrastruktur eine naheliegende Politikempfehlung. Damit könnte nicht nur der vorhandene Rückstand vermindert werden, sondern gleichzeitig die Haushaltsüberschüsse einer produktiven Verwendung zufließen, die auch die mittelfristige Zukunftsfähigkeit des Freistaates als Ganzes unterstützt. In den folgenden Abschnitten wird näher auf die einzelnen Bestandteile und insbesondere die Sachinvestitionen eingegangen.

Die gesamthaft positive Entwicklung der Ausgaben verschleiert zudem, dass der Anteil infrastrukturbezogener Ausgaben an den kommunalen Gesamtbudgets insgesamt über alle betrachteten Teileräume hinweg rückläufig ist. Im Jahr 2004 wurden bundesweit noch rund 20 % aller Bereinigten Ausgaben der Kommunen infrastrukturbezogen im hier definierten Sinne ausgegeben, in Sachsen waren es auch dank der angesprochenen Nachwirkung des Augusthochwassers 2002 überdurchschnittliche 27 %. Zu bedenken ist, dass sich die Kommunen 2004 am Ende einer finanziellen Stressphase im Zuge der schwächelnden Wachstumsraten in Verbindung mit der Einkommensteuerreform 2000 befanden. Aktuell lag der bundesdurchschnittliche Anteil trotz deutlich besserer Rahmenbedingungen bundesweit bei nur noch 17 %, für die sächsischen Kommunen bei 18 %. Insofern muss die Entwicklung durchaus kritisch gesehen werden. Offenbar wurde in den vergangenen 10 Jahren flächendeckend zu Lasten der kommunalen Infrastruktur konsolidiert.

Abbildung 121: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Wie Abbildung 122 herausstellt, ist das Ausgabeverhalten für die kommunale Infrastruktur in den kreisangehörigen Gemeinden bis 2008 zunächst in etwa konstant gewesen. 2004 war noch vom Investitionseffekt infolge des Augusthochwassers 2002 beeinflusst. Die Ausgabevolumina der Kreisfreien Städte glichen sich denen der kreisangehörigen Gemeinden an, sodass der kreisangehörige Raum (einschließlich Landkreise) höhere Pro-Kopf-Ausgaben tätigte als der kreisfreie Raum. Von den Maßnahmen des Konjunkturpakets II konnten die Kreisfreien Städte mehr profitieren, der Abstand verschwand aber 2011/2012 wieder. Zuletzt konnten die Kreisfreien Städte ihre infrastrukturbezogenen Ausgaben wieder etwas stärker steigern. Da auch die Landkreise in begrenztem Umfang Ausgaben im Sinne der oben genannten Abgrenzung tätigen, wird im kreisangehörigen Raum letztlich pro Kopf rund 10 % mehr für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur ausgegeben (zusammen 479 Euro/Einw.) als im kreisfreien Raum (437 Euro/Einw.) – 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 einleuchtend ist. Trotz bestehender Kostenremanenzen im schrumpfenden kreisangehörigen Raum werden diese Effekte nicht durch wachstumsbedingte Infrastrukturausgaben der Zentren überkompensiert. Der deutliche Rückgang ist maßgeblich auf das Investitionsverhalten zurückzuführen und wird im nachfolgenden Abschnitt näher erläutert.

Das reformierte kommunale Haushalts- und Rechnungswesen spielt auch bei der Interpretation der sächsischen Daten eine Rolle. Im Rahmen der doppelischen Haushaltserfassung werden Investitionen konsequenter als bisher vom Instandhaltungsaufwand differenziert, welcher dem laufenden Sachaufwand zugerechnet wird. Allerdings ist in der Systematik des vorliegenden Gemeindefinanzberichts – abweichend von anderen vergleichbaren Berichten – eine Zusammenfassung dieser beiden Positionen zur Gesamtsumme „Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur“ erfolgt (siehe Exkurs III.7.1). Daher ist ein „Doppik-Effekt“ für die Entwicklung der Gesamtsumme nicht ursächlich. Der Effekt

ist aber durchaus für die differenzierte Betrachtung von Investitionen (Abschnitt 7.3) und Unterhaltungsaufwand (Abschnitt 7.7) relevant.

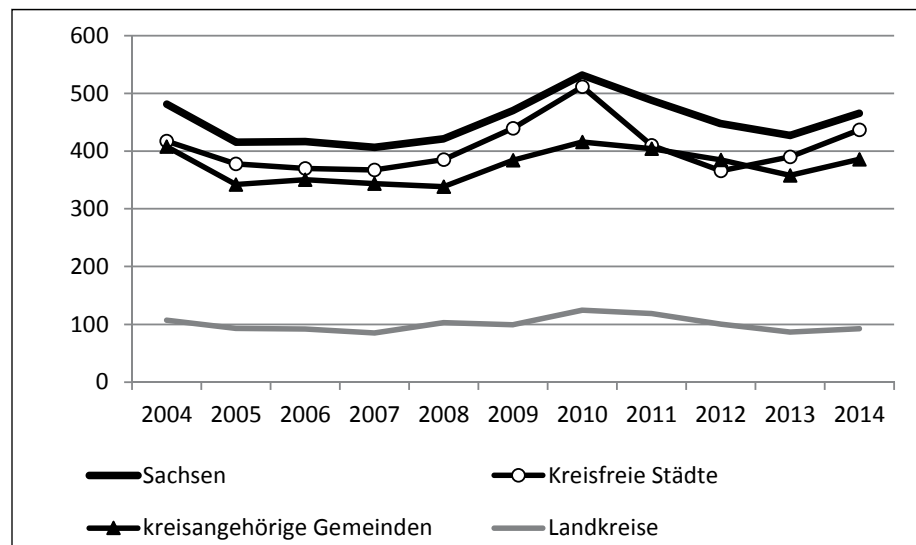
Zu den *Einnahmen* im Bereich der Anlagen und Infrastrukturbereitstellung zählen (in Sachsen)

- die Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und des übrigen Anlagevermögens (11 %),
- die Investitionszuweisungen innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (89 %) und
- die Einnahmen aus Beiträgen (2 %).³⁴⁵

Gemäß der in Abbildung 123 dargestellten Entwicklung kann festgestellt werden, dass diese Einnahmen bundesweit nicht parallel zu den äquivalenten Ausgabenpositionen gewachsen oder geschrumpft sind. Vielmehr zeigt sich in allen Vergleichsräumen außer Sachsen ein klar sinkender Einnahmetrend bis 2009, wobei 2010 und 2011 im Zeichen des kommunalen Investitionsprogramms aus dem Konjunkturpaket II standen. Die Ausgabensteigerungen seit 2007 sind also nicht durch Mehreinnahmen der investiven Einnahmepositionen finanziert worden, sondern durch Allgemeine Deckungsmittel – mit Ausnahme des Konjunkturpakets II. Für die sächsischen Gemeinden zeigt sich ab 2007 interessanterweise eine vom bundesweiten Trend abweichende Entwicklung, die im Wesentlichen auf die Entwicklung der Investitionszuweisungen zurückzuführen ist (Abschnitt III.7.4) In den sächsischen Kommunen standen damit im Jahr 2014 mit 235 Euro/Einw. zwar mehr zweckgebundene Einnahmen für investive und Erhaltungszwecke zur Verfügung als im Bundesdurchschnitt (174 Euro/Einw.) oder dem Schnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer (211 Euro/Einw.), allerdings gingen die investitionsbezogenen Einnahmen in der Gesamtbetrachtung spürbar zurück.

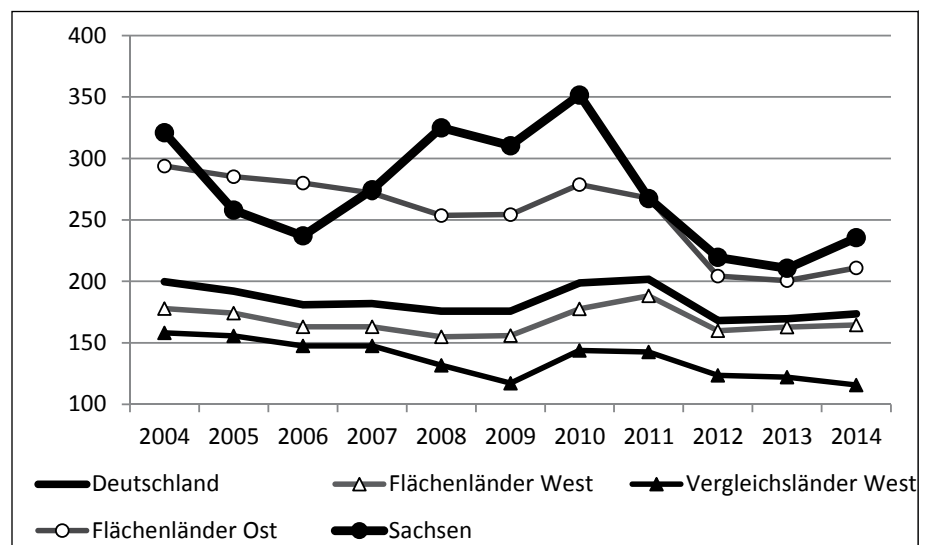
Das Einnahmenniveau liegt in allen Vergleichsgruppen stets unter dem Ausgabenniveau, sodass in jedem Falle ein zusätzlicher

Abbildung 122: 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.³⁴⁴

Abbildung 123: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Finanzierungsanteil aus den Allgemeinen Deckungsmitteln zur Bereitstellung und Erhaltung der Anlagen und Infrastruktur geleistet werden musste. Dieser belief sich 2014 in Sachsen auf rund 230 Euro/Einw., sodass etwa die Hälfte des Investitionsvolumens durch entsprechende sachbezogene Einnahmen gedeckt war – im bundesweiten Durchschnitt war es nur reichlich ein Drittel. Das höhere Niveau der infrastrukturbezogenen Einnahmen gegenüber den insgesamt unterdurchschnittlichen Ausgaben am aktuellen Rand weist darauf hin, dass die ostdeutschen Kommunen trotz fallender Tendenz zwar noch immer eine höhere Förderung für ihre Infrastruktur erhalten, sie aber auf der Ausgabenseite durch wirtschafts- und finanzstärkere westdeutsche Länder überholt werden, die deutlich mehr Eigenmittel aufbringen können.

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

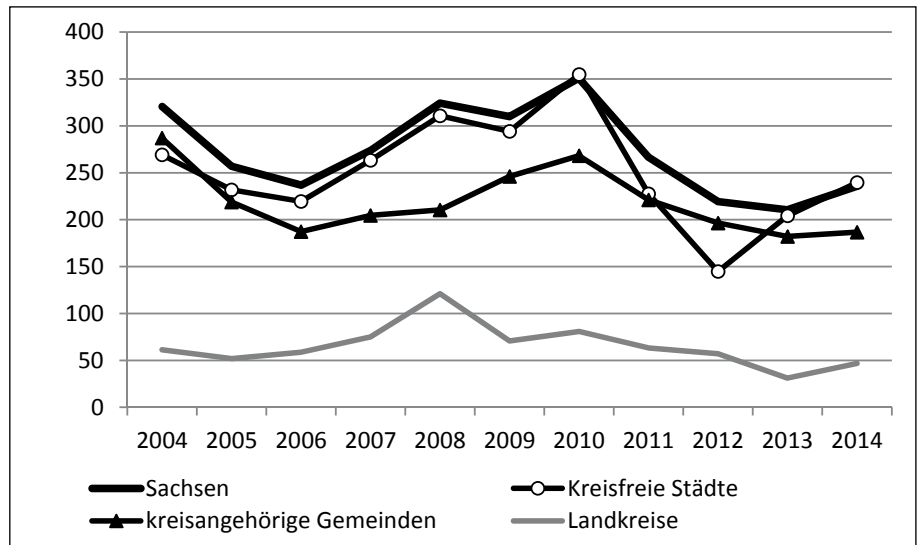
345 In Abhängigkeit von den kommunalen Satzungen können dies zum Beispiel Straßenerschließungsbeiträge oder Beiträge zum Ausbau der Straßen sein. In Sachsen werden an dieser Stelle zum Beispiel Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch oder auch Beiträge für Investitionen verbucht. Damit tragen diese Einnahmen unmittelbar zur Erhaltung von Vermögen bei und sollen aus diesem Grund an dieser Stelle in die Betrachtung mit einbezogen werden.

Im Zusammenspiel von Ausgaben und Einnahmen zeigen sich zwei Effekte: Zum einen ist das kommunale Ausgabeverhalten bezogen auf die Infrastruktur stark konjunkturabhängig (insbesondere die Investitionen). Zum anderen folgt das Ausgabeverhalten recht stark der Einnahmeentwicklung. Hier spiegelt sich wiederum die Abhängigkeit kommunaler Investitionsentscheidungen von der Förderpolitik der Länder (aber auch der EU). Insofern kommen auf die kommunale Infrastruktur unsichere Jahre zu – die Länderhaushalte stehen angesichts des ab 2020 greifenden Neuverschuldungsverbots vor erheblichen Konsolidierungsaufgaben, die nicht zuletzt auch durch eine restriktivere Förderpolitik zu Lasten der Kommunen gelöst werden könnten.³⁴⁶ Für die ostdeutschen Kommunen bedeutet zusätzlich das stetige Abschmelzen des Solidarpakts II eine fortgesetzte Schmälerung der investiven Fördermittel.

Innerhalb Sachsens zerfällt die Einnahmeentwicklung dieser Positionen in unterschiedliche Teilentwicklungen. Bis 2010 konnten die Kreisfreien Städte ihre infrastrukturbezogenen Einnahmen stärker steigern als die kreisangehörigen Gemeinden. Der Einbruch 2011 und 2012 betraf vor allem die Kreisfreien Städte, wo die Einnahmen allein 2012 um reichlich ein Drittel gegenüber dem Vorjahr zurückgingen. 2013 und 2014 konnte dieser Sondereffekt begradigt werden und die Kreisfreien Städte konnten wieder mehr Einnahmen verzeichnen. Interessanterweise wurde ein Großteil dieses Zuwachses durch Mehreinnahmen durch Grundstücksverkäufe generiert, sodass nicht von einer Dauerhaftigkeit ausgegangen werden kann. Auf der Einnahmeseite liegen der kreisfreie und der kreisangehörige Raum 2014 gleichauf.

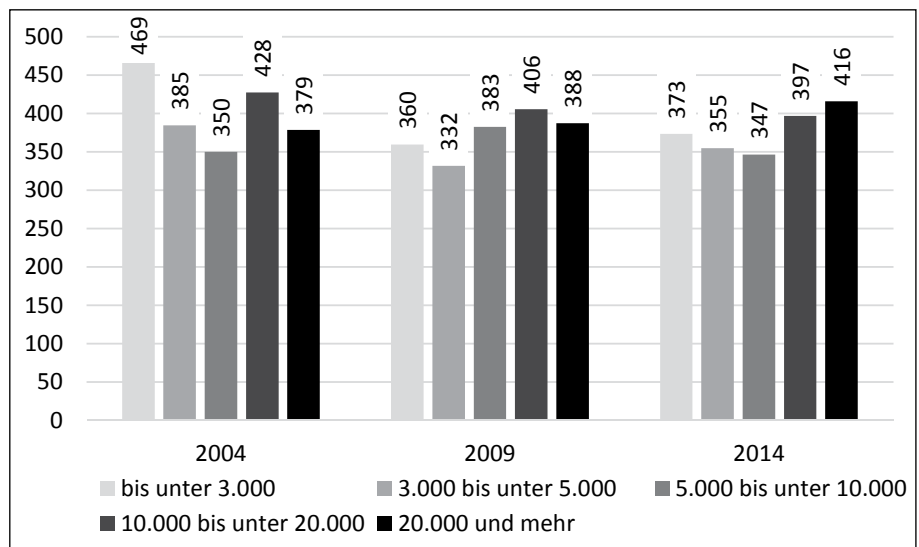
Innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden lassen sich in der Durchschnittsbetrachtung durchaus Unterschiede der infrastrukturbezogenen Ausgaben ausmachen, die sich jedoch nicht an Größenklassengrenzen festmachen lassen. Am wenigsten geben die Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern für Investitionen und Erhaltung aus, während die Großen Kreisstädte ein leicht erhöhtes Niveau aufweisen. Dabei schwanken jedoch die relativen Differenzen zwischen den Gruppen im Zeitablauf. Insgesamt kann nicht festgestellt werden, dass größere oder kleinere Städte und Gemeinden in Sachsen strukturell mehr oder weniger für ihre Infrastruktur tun. Werden die vorhandenen Unterschiede in einen

Abbildung 124: 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.

Abbildung 125: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Zusammenhang mit dem oben ausgeführten laufenden Sachaufwand gesetzt, der ebenfalls infrastrukturbezogene Ausgaben enthält, so kann in der Gesamtschau ein Gleichlauf im kreisangehörigen Raum konstatiert werden.

7.3 Investitionen

Der größte Teil (durchschnittlich 65-70 %) 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 (bspw. investive Zuschüsse an private Träger) zusammengefasst. Während laufende Personal- und Sachausgaben sowie die Ausgaben für Soziale

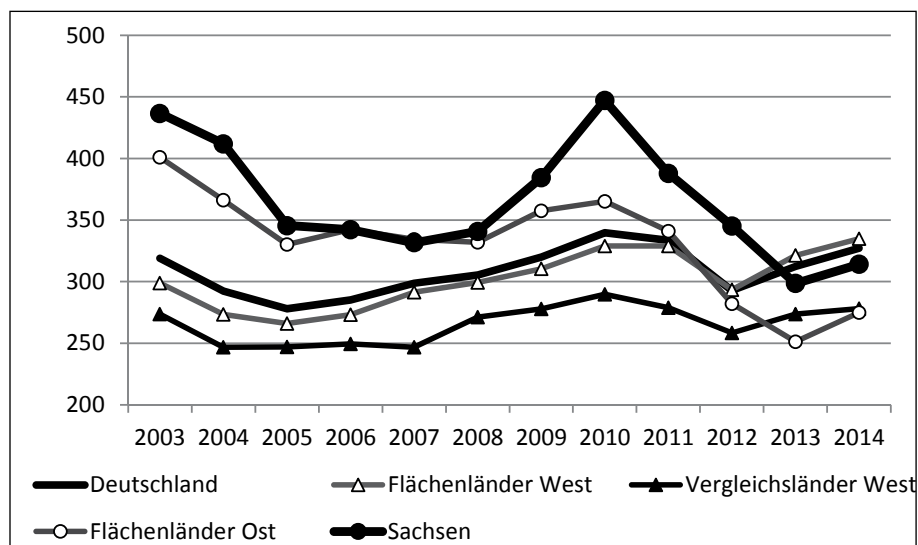
346 Vgl. Hesse (2014).

Leistungen als Indikator für das gegenwärtige Leistungsangebot anzusehen sind, ist die kommunale Investitionstätigkeit, die in Umfang und Struktur ähnlichen Bestimmungsgründen wie die laufenden Ausgaben unterliegt, eher als Indikator für das zukünftige Leistungsangebot zu interpretieren. Insofern ist beachtlich, dass noch 2004 der Anteil der Investitionen an allen Infrastrukturausgaben bei durchschnittlich 75-85 % lag. Hier äußern sich sowohl eine Investitionsschwäche der Kommunen als auch ein Effekt der strikteren Abgrenzung der Investitionen vom Erhaltungsaufwand (siehe Abschnitt III.7.7) sowie vom laufenden Sachaufwand (siehe Abschnitt III.6.1.6), die im gleichen Zeitraum zum Teil stark angewachsen sind. In einigen Ländern wie Nordrhein-Westfalen oder Mecklenburg-Vorpommern sind erhebliche technisch bedingte Verschiebungen aufgetreten, die die Aussagekraft der Messgröße Investitionen schwächt.

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

Abbildung 126 zeigt die Ausgabenentwicklung, die bis 2006 zunächst in weiten Teilen im Zeichen der Konsolidierungsbemühungen der Städte und Gemeinden stand (in Sachsen durch den auslaufenden Effekt infolge des Augusthochwassers 2002 überlagert). 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 ein größerer 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 Gemeinden müssen bei Einnahmerückgängen nicht nur die laufenden Ausgaben zurückfahren, sondern Investitionen zeitlich verlagern oder gegebenenfalls unterlassen, um Liquidität zu sichern. Dementsprechend sind prozyklische Investitionskürzungen bei sinkenden Steuereinnahmen und steigenden laufenden Ausgaben naheliegend. Dem entsprechend hat sich das Investitionsverhalten auch erst nachlaufend zur positiven Einnahmeentwicklung wieder verstärkt. Die Jahre 2009/2010 waren durch die nachlaufende Konjunktur sowie maßgeblich durch das

Abbildung 126: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Konjunkturpaket II geprägt. In Sachsen konnten dadurch die Investitionen besonders stark gesteigert werden, während sie bei den übrigen ostdeutschen Kommunen und im Bundesdurchschnitt weniger stark anstiegen. Dies zeigt, dass die sächsischen Kommunen die damals aufgestellte Forderung nach der Zusätzlichkeit der Investitionen recht konsequent umgesetzt hatten. Allerdings mussten 2012 und 2013 massive Einbrüche der kommunalen Investitionstätigkeit um insgesamt ein Drittel festgestellt werden, die bundesweit nicht annähernd so einschneidend waren. Aus der Tatsache, dass sich die Einnahmeposition der deutschen Kommunen bis 2013 wieder deutlich verbessert hatte, lässt sich nachträglich die Stärke der Wirkung des Konjunkturpakets ablesen.

Zuletzt konnten die sächsischen Kommunen Investitionen in Höhe von 314 Euro/Einw. realisieren. Davon entfielen 92 % (288 Euro/Einw.) auf direkte Sachinvestitionen und 8 % (26 Euro/Einw.) auf zweckgebundene investive Zuschüsse an Dritte. Damit waren die Investitionsausgaben 2013/2014 erstmals niedriger als im Bundesdurchschnitt (327 Euro/Einw.). Noch immer waren sie aber etwas höher als in den übrigen ostdeutschen Kommunen, die durchschnittlich 275 Euro/Einw. investierten. Für 2013, das Jahr der flächendeckenden Doppik-Umstellung in Sachsen, ist hierfür zum Großteil der bereits angesprochene Doppik-Effekt ursächlich. Während die Investitionen in diesem Jahr um fast 50 Euro/Einw. zurückgingen, stieg der Erhaltungsaufwand sprunghaft um fast 30 Euro/Einw. Die Gegenüberstellung zeigt aber auch, dass weitere knapp 20 Euro/Einw. auf einen „echten“ Rückgang der Investitionen zurückzuführen sind. Ein Vergleich mit dem Erhaltungsaufwand (Abschnitt III.7.7) legt außerdem die Vermutung nahe, dass das überdurchschnittliche Investitionsniveau bis 2012 eine Folge der statistischen Erfassung ist und Erhaltungsaufwendungen als Investitionen erfasst wurden.

Oft wird der prozyklische Rückgang von Investitionen damit begründet, dass Folgekosten der geschaffenen Einrichtungen den Ausgleich zukünftiger Haushalte nicht belasten sollen. In der jüngeren Vergangenheit ist hier allerdings ein Bewusstseinswandel zu erkennen. Oftmals erhöhen unterlassene Investitionen die laufenden Kosten öffentlicher Einrichtungen, v. a. im energetischen Bereich. Daher kann es auch bei schwieriger finanzieller Lage einer

Kommune wirtschaftlich zweckmäßig sein, Investitionen zu tätigen und ggf. über Kredite zu finanzieren, um damit mittelfristig entlastende Effekte auf kostendynamische Elemente des laufenden Sachaufwands zu nutzen. Keinesfalls lässt sich aus den rückläufigen Investitionsausgaben ein tatsächlich verringerter Investitionsbedarf ablesen. Das DEUTSCHE INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) schätzte bereits zum wiederholten Mal im Rahmen des KfW-Kommunalpanels den gesamthaften Investitionsbedarf der Kommunen. Dieser wurde aktuell mit 132 Mrd. Euro quantifiziert, wobei seit mehreren Jahren ein Wert stabil bei rund 110-130 Mrd. Euro gemessen wird, jüngst aber wieder ein steigender Investitionsbedarf zu beklagen ist.³⁴⁷ Der Investitionsbedarf konzentriert sich vor allem in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (hier ist auch die Steigerung gegenüber dem Vorjahr am größten) sowie im Schulhausbau. Insgesamt erwartet nur ein Drittel der Kommunen, ihren Rückstand mit den vorhandenen Mitteln abzubauen zu können. Während im Bereich der Kinderbetreuung angesichts der umfangreichen Investitionsförderung der vergangenen Jahre optimistische Einschätzungen dominieren, herrscht im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur weitgehend Pessimismus.³⁴⁸ In der aktuellen Ausgabe wurde auf eine Ost-West-Einordnung verzichtet, noch 2013 zeigte sich aber ein nach wie vor höherer Investitionsbedarf in den ostdeutschen als in den westdeutschen Kommunen, der vor allem bei der Straßeninfrastruktur aber auch bei Sportstätten deutlich ausgeprägt ist.³⁴⁹ Angesichts des dargestellten Investitionsverhaltens dürfte sich dieser kaum verkleinert haben. Unterschiede bestehen dem Institut zufolge auch 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.

Auch wenn in der öffentlichen Diskussion oftmals Beispiele aus den westdeutschen Ländern angeführt werden, die dortige marode Infrastrukturen mit neu errichteter Infrastruktur in den ostdeutschen Ländern gegenüberstellen, so handelt es sich dabei um Fälle, die den Gesamtstand des infrastrukturellen Aufholprozesses nur unvollständig wiedergeben. Die besonders positive 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 einem investitionsfreundlicheren Umfeld geführt 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 finanzstatistisch nicht erfasste ausgegliederte Wirtschaftsbereiche erbracht werden. Vor allem in Ostdeutschland existiert zusätzlich zum Kernhaushalt ein großes Investitionsvolumen kommunaler Unternehmen. 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 (auch mittelfristig noch) nicht gewonnen werden.

Zum Vergleich der Investitionsausgaben aus der innersächsischen Perspektive sollen zunächst die Investitionsquoten der Kommunen und des Freistaates gegenübergestellt werden.³⁵⁰ Für den Freistaat sind hierbei die Gesamtsumme der Investitionen einschließlich der investiven Zuweisungen an die Kommunen angegeben. Hierbei wird ersichtlich, dass die Investitionsquoten des Landes höher waren als die der Kommunen (zuletzt 20,5 % gegenüber 11,2 % der Bereinigten Ausgaben). Hierbei kommt es jedoch zu einer Doppelzählung der Investitionszuweisungen an die Kommunen, welche einmal beim Freistaat eine Ausgabe bilden, ihre unmittelbare Wirksamkeit (im Sinne der Umsetzung in Sachinvestitionen) aber auf der kommunalen Ebene entfalten und dort als Investitionen verbucht werden. Insofern ist ein Vergleich der kommunalen Investitionsquote nur mit einer bereinigten Quote des Freistaates sachgerecht, welche den Anteil der *eigenen* Investitionen an den Bereinigten Ausgaben widerspiegelt. Gleichwohl lässt sich aus dem schwankenden Anteil der Investitionszuweisungen an die Gemeinden ablesen, welche Bedeutung diese im Landeshaushalt gegenüber eigenen Investitionen haben.

Es kristallisieren sich demnach drei Phasen heraus: Bis 2008 lag die bereinigte Investitionsquote des Freistaates geringfügig unterhalb derjenigen der kommunalen Ebene. Die insgesamt bei über 20 % liegende unbereinigte Quote kam vor allem durch die Zuweisungspolitik an die Kommunen zustande. In den Jahren 2009 bis 2011 wiesen die Kommunen insbesondere infolge des Konjunkturpakets II deutlich erhöhte Investitionsquoten auf, während der Zuweisungsanteil aus dem Staatshaushalt stagnierte. Der Freistaat selbst verringerte seine Investitionsquote in dieser Zeit. Seit 2012 ist infolge des Rückgangs der Investitionsausgaben auch ein Absacken der kommunalen Investitionsquote auf zuletzt 11,2 % festzustellen – der niedrigste Wert seit 1992. Währenddessen stieg die bereinigte Investitionsquote des Freistaates wieder an, sodass sie seit 2012 deutlich über derjenigen der Kommunen liegt. Auffallend ist, dass seit 2005 die bereinigte Investitionsquote des Freistaates lediglich um 1 Prozentpunkt gefallen ist, während die der Kommunen im selben Zeitraum um 5,4 Prozentpunkte sank.³⁵¹

Des Weiteren fallen die bereits skizzierten Unterschiede zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum ins Auge. Seit 2004 wurde im kreisangehörigen Raum deutlich mehr investiert (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise zusammen) als im kreisfreien Raum. Durch das Konjunkturpaket II konnte die Differenz in den Jahren 2009 und 2010 etwas zurückgehen, danach intensivierten sich die Unterschiede aber wieder deutlich. Durchschnittlich investierte der kreisangehörige Raum pro Kopf 20-25 % mehr als die Kreisfreien Städte. In den Kreisfreien Städten ist das Investitionsvolumen zuletzt stark um 14 % gegenüber dem Vorjahr angestiegen, sodass insgesamt ein Niveau von 306 Euro/Einw. erreicht wurde. Im kreisangehörigen Raum stieg es zwar nur um 2 %, allerdings wird mit 318 Euro/Einw. immer noch ein höheres Niveau erreicht. Im Langfristvergleich sind

347 Vgl. KfW Bankengruppe (2015), S. 19 ff.

348 Vgl. ebenda, S. 22.

349 Vgl. ebenda, S. 38.

350 Investitionsquote = Anteil der Investitionsausgaben (Sachinvestitionen, Vermögensübertragungen) an den Bereinigten Gesamtausgaben.

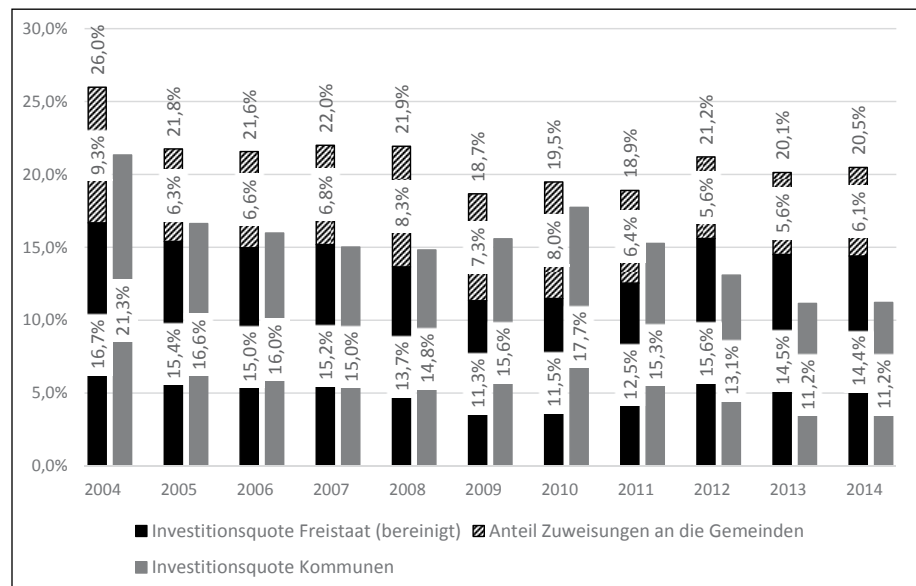
351 Die Werte für 2004 sind noch durch die Ausläufer der Investitionsmaßnahmen im Zuge des Augusthochwassers 2002 geprägt und daher nur bedingt vergleichbar.

dagegen auf allen Ebenen empfindliche Rückgänge zu verzeichnen. Seit 2004 ging das Investitionsvolumen in den sächsischen Kommunen um fast ein Viertel zurück (24 %), wobei der Rückgang bei den Landkreisen am deutlichsten ausfiel (39 %), die kreisangehörigen Gemeinden heute 27 % weniger investieren und bei den Kreisfreien Städten das Minus mit 11 % etwas moderater ausfiel.

Das unterdurchschnittliche Investitionsverhalten 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 – kaum mehr existent ist. Über den kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2013/2014 wurde dieser bedenklichen Entwicklung Rechnung getragen und ein Investitionsprogramm im Schulhausbau speziell für die Kreisfreien Städte aufgelegt, über das jährlich 40 Mio. Euro zusätzliche Fördermittel ausgereicht werden. Die Effekte sind 2014 bereits sichtbar. Insofern ist bemerkenswert, dass trotz des nachweisbar hohen Investitionsbedarfs im kreisfreien Raum das Schulhausbaubudget der Kreisfreien Städte im kommunalen Finanzausgleich für die Jahre 2015/2016 nicht fortgeführt wurde. Die vorstehende Abbildung zeigt, warum der Sächsische Städte- und Gemeindetag dies in den Anhörungen zum Staatshaushaltsplan und dem Haushaltsbegleitgesetz kritisiert hatte.

Anders als bei den laufenden Ausgaben im Kernhaushalt (Personalausgaben, Sachaufwand) sowie bei den Zuschüssen an ausgelagerte Bereiche zeigt sich im investiven Bereich kein höheres Ausgabevolumen der einwohnerstärkeren Gemeinden. Der Rückgang der Investitionen betrifft ebenfalls alle Größenklassen in etwa gleichermaßen.³⁵² Dies ist vor allem ein Ergebnis der Investitionsförderung (siehe nächster Abschnitt). Ein Auseinanderdriften der verschieden großen Gemeinden im kreisangehörigen Raum lässt sich anhand der Daten zumindest nicht nachweisen.

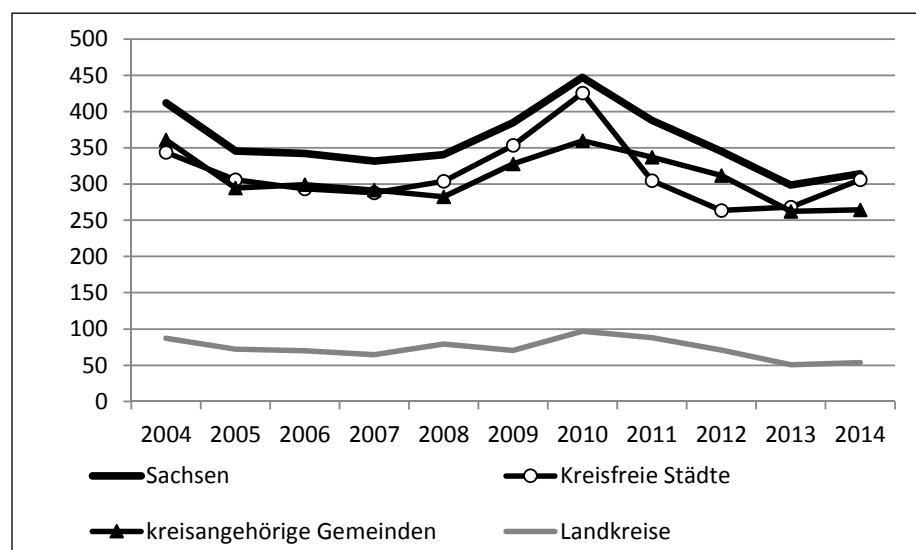
Abbildung 127: Investitionsquoten* des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen 2004–2014



* jeweils Anteil der Investitionen einschließlich Vermögensübertragungen (=Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen) an den Bereinigten Gesamtausgaben; bereinigt um Zuweisungen an die Gemeinden/Gv.

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

Abbildung 128: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Sachsen in Euro/Einw.



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

7.4 Investitionszuweisungen

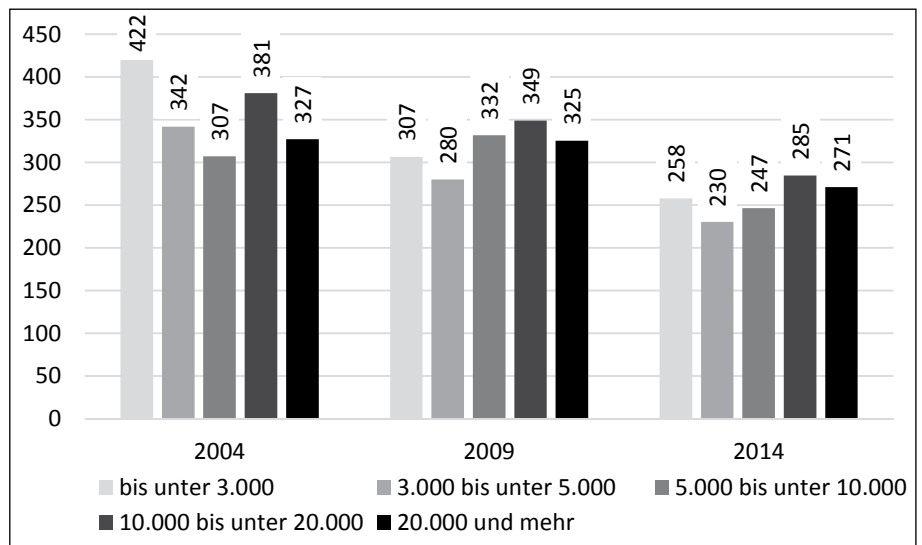
Ein Teil der Investitionsausgaben wird durch Zuweisungen finanziert, die vor allem vom jeweiligen Land und vom Bund stammen. Nach wie vor sind Investitionszuweisungen vor allem in den neuen Ländern existenziell. Während im gesamtdeutschen Durchschnitt nur 103 Euro/Einw. durch investive Zuweisungen finanziert werden, ist es in den ostdeutschen Bundesländern durchschnittlich fast doppelt so viel (Abbildung 130). In der ersteren Gruppe ist die Höhe über den Zeitraum bis 2009 hinweg in etwa konstant geblieben, wobei in den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern West recht deutlich ein Konsolidierungsbeitrag zu Gunsten der Landeshaushalte durch

352 Der etwas stärkere Rückgang in der Größenklasse unter 3.000 Einwohnern zu 2004 ist noch eine Nachwirkung der Investitionen im Zuge des Augusthochwassers 2002.

eine Senkung investiver Zuweisungen an die kommunale Ebene festzustellen ist. In der Gruppe der ostdeutschen Kommunen haben sich die Zuweisungen stetig vermindert. Die Ausnahme bildeten hier die sächsischen Kommunen. In Sachsen wurden insbesondere durch eine Investitionspauschale 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. Auch der schwerpunktmäßige Abruf der Mittel aus dem Konjunkturpaket II im Jahr 2010 zeigt sich in diesen Daten. 2011 und 2012 erfolgte die entsprechend starke Gegenbewegung. 2013 und 2014 wirkte sich vor allem die deutliche Erhöhung des investiven Anteils der Schlüsselzuweisungen³⁵³ positiv aus, sodass zuletzt ein Niveau von 205 Euro/Einw. erreicht werden konnte (rund 80 % der Erhöhung gegenüber dem Vorjahr kann durch die höheren investiven Schlüsselzuweisungen erklärt werden). Dies waren rund 18 % mehr als in den übrigen ostdeutschen Ländern. Wird die Entwicklung um die Sondereffekte bereinigt, lässt sich in Sachsen ein stetig sinkender Trend der investiven Zuweisungen des Landes ablesen. Dies ist vor allem mit den abschmelzenden Solidarpaktleistungen des Bundes an den Freistaat Sachsen begründbar, die vor allem investiv genutzt werden sollen.

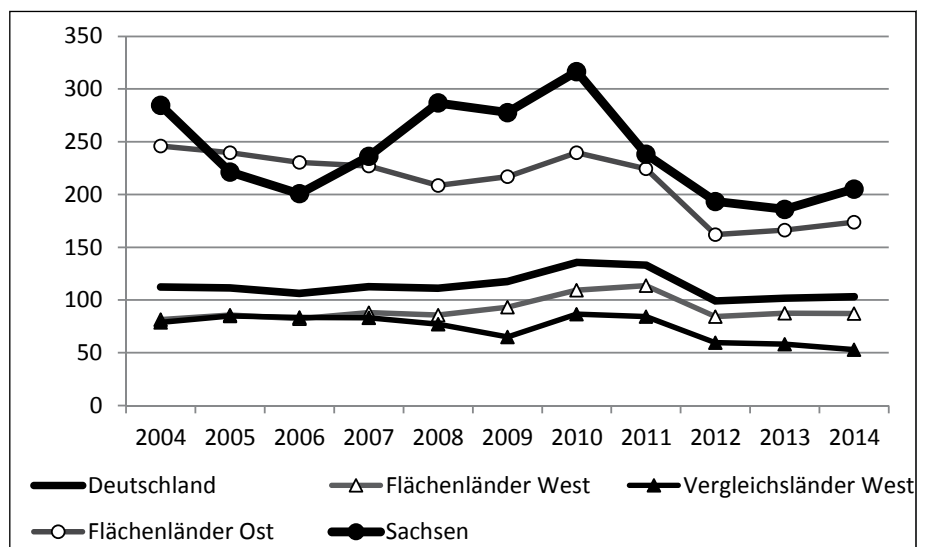
Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Zuweisungsquote wider, welche den Anteil der Gesamtausgaben der Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur angibt, der durch Investitionszuweisungen finanziert wird (Abbildung 131). Die Quote hatte bis 2008 zunächst ab- und dann zugenommen, bis reichlich zwei Drittel aller kommunalen Investitionen im Freistaat durch Zuweisungen von außen finanziert wurden. 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 auf unter 60 % zurück. Nach dem Auslaufen dieses Sonderprogramms waren dann weitere scharfe Rückgänge zu konstatieren, sodass sich die Quote zwischen 40 % und 45 % einpegelte. Dies ist zum einen das Ergebnis des starken Rückgangs der investiven Zuweisungen, zum anderen zeigt es aber auch, dass die Kommunen die niedrigeren Zuweisungen nicht durch einen höheren Einsatz eigener Mittel

Abbildung 129: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 130: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

kompensieren konnten und verweist damit auf die nach wie vor bestehende starke Abhängigkeit der kommunalen Investitionen von Fördermitteln des Landes.

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 Entschuldungserfordernisse zurückzuführen. Beides kann bei dem unterdurchschnittlichen Steuereinnahmenniveau kaum gleichzeitig in hinreichendem Umfang getätigt werden. Angesichts des absehbaren Auslaufens der Solidarpaktförderung wählten die meisten Kommunen im vergangenen Jahrzehnt zunächst den Weg der

353 Siehe Glossar → investive Schlüsselzuweisungen.

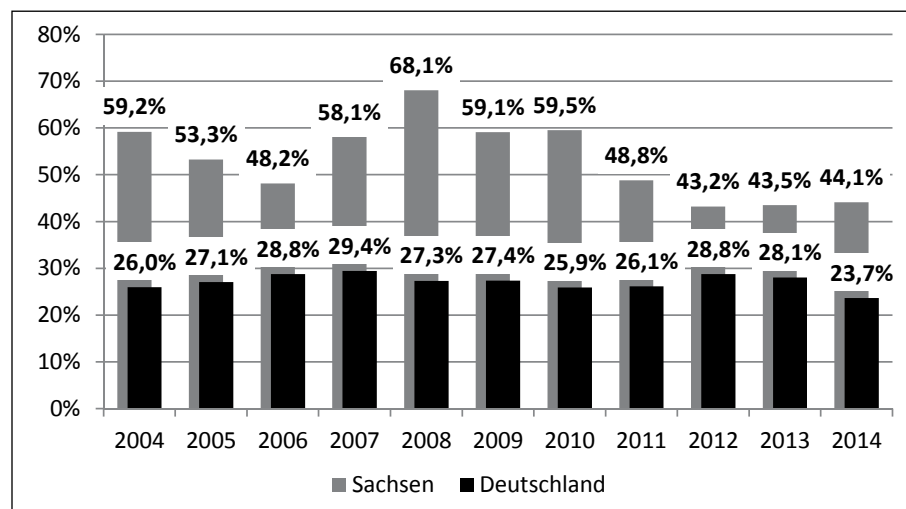
konsequenter Entschuldung, um in zukünftigen Perioden handlungsfähig zu sein – auch wenn derzeit aufgrund der Entwicklung des Zinsniveaus diese hart erarbeiteten Vorteile schmelzen. Perspektivisch werden die Investitionszuweisungen noch von einem anderen Gesichtspunkt betrachtet werden müssen: Investitionen erzeugen Abschreibungsaufwendungen in den Folgeperioden, die im Ergebnishaushalt durch Erträge erwirtschaftet werden müssen. Es wird also im Unterschied zur bisherigen kameralen Haushaltssystematik stets die gesamte Nutzungsdauer im Haushalt dargestellt. Eine kurzfristige Orientierung an verfügbaren Fördermitteln kann hier Anreize bewirken, die in folgenden Jahren zu Haushaltsschwierigkeiten führen. Die Steigerung der Investitionsfähigkeit der Kommunen muss sich nicht auf investive Zweckzuweisungen konzentrieren. Auch eine Stärkung der allgemeinen Zuweisungen kann hilfreich sein, um ein effizientes Leistungsangebot in den Kommunen zu sichern. Dies kann beispielsweise bedeuten, die bestehende Infrastruktur zu erhalten und Finanzmittel eher in den Erhaltungsaufwand als in neue Investitionen zu lenken.

Innerhalb Sachsens ist auffällig, dass seit 2004 in jedem Jahr die Investitionszuweisungen an den kreisangehörigen Raum pro Kopf höher waren als an die Kreisfreien Städte. Im Durchschnitt erhielten kreisangehörige Gemeinden und Landkreise rund 50 Euro/Einw. mehr. Am aktuellen Rand hat sich der Abstand zwar deutlich verkleinert, der annähernde Gleichstand wurde allerdings damit „erkaufte“, dass im Gegenzug für höhere investive Zuweisungen (Schulhausbudget) allgemeine Schlüsselzuweisungen an den kreisangehörigen Raum über eine GMG-II-Anpassung umgeschichtet wurden (vgl. Abschnitt III.5.2). In der Gesamtschau darf man hinterfragen, warum der Freistaat nicht seine Wachstumskerne, die einen infrastrukturellen Ausweitungsbedarf vorweisen können, stärker fördert, um den Freistaat insgesamt wettbewerbsfähiger zu machen.

Der Rückgang der Investitionszuweisungen an die sächsischen Kommunen betrifft die kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen gleichermaßen. Das Zuweisungsniveau der kleineren Gemeinden bis 10.000 Einwohner ist relativ homogen,³⁵⁴ die größeren Gemeinden erhalten rund 15 % mehr investive Zuweisungen.

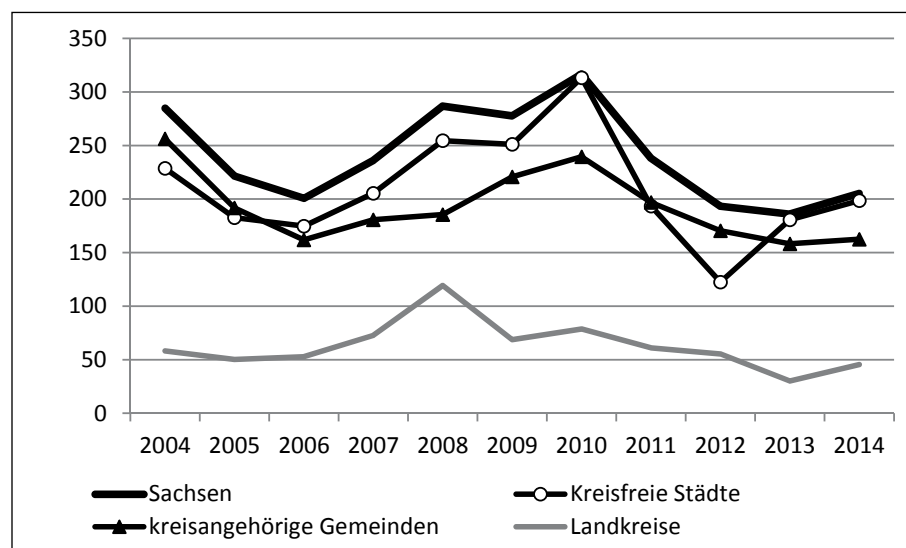
³⁵⁴ Der etwas stärkere Rückgang in der Größenklassen bis unter 5.000 Einwohnern zu 2004 ist noch eine Nachwirkung der Investitionen im Zuge des Augustthochwassers 2002.

Abbildung 131: Zuweisungsquote bei den investiven Ausgaben der Kommunen in Sachsen und Deutschland in %



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

Abbildung 132: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Sachsen in Euro/Einw.



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

Dies ist wiederum ein Ergebnis des Schlüsselzuweisungssystems, da die hier erfassten investiven Schlüsselzuweisungen auch mit Einwohnerveredelung und unter Berücksichtigung der Steuerkraft berechnet werden. Insofern ergibt sich ein erhebliches Gefälle zwischen den größeren und kleineren Einwohnerklassen (vergleichbar mit dem der allgemeinen Zuweisungen im Abschnitt III.5.2). Bei den nicht an der Steuerkraft bemessenen Investitionszuweisungen innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs wird dieser „Vorsprung“ allerdings wieder weitgehend ausgeglichen. Hier profitieren die kleineren Gemeinden erheblich stärker.

7.5 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

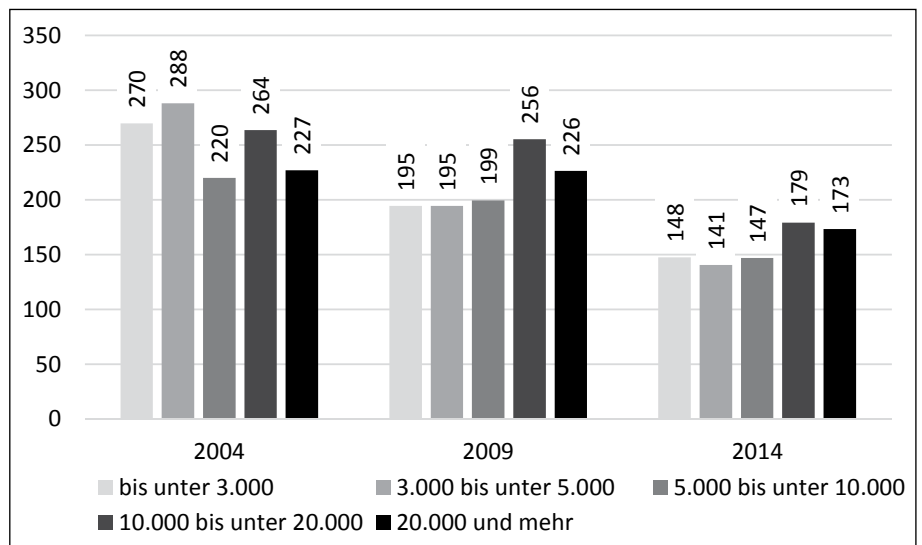
Einnahmen zu generieren. Damit haben Grundstückstransaktionen sowohl eine fiskalische als auch eine strategische Komponente und können daher je nach demografischer und siedlungsräumlicher Konfiguration der Gemeinde sehr unterschiedlich bewertet werden. Grundstücke stellen einen beträchtlichen Teil des Vermögens der Städte und Gemeinden dar und haben aus kameraler Sicht eher den Charakter einer „stillen Reserve“, die bei Umstellung auf die Doppik aufgedeckt 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 auch in Sachsen zur Beschaffung von Finanzmitteln herangezogen wurde. Abbildung 134 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 Zeiten steigender Einnahmetrends. 2014 erhöhte sich der Saldo auf +14 Euro/Einw., was im Bezug zu den übrigen Vergleichsräumen einen fast durchschnittlichen Wert darstellt, jedoch durch einen Sondereffekt in Dresden verursacht wird. Bundesweit waren es durchschnittlich 17 Euro/Einw., in den übrigen ostdeutschen Kommunen 6 Euro/Einw.

Auf den ersten Blick erfolgt durch den positiven Saldo ein Abbau des Vermögens und damit ein Verkauf der Substanz der Gemeinden. Dies kann 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 Salden der laufenden Rechnung auszugleichen. Dass diese Art und Weise des Haushaltsausgleiches auf Dauer nicht tragbar ist, ist offenkundig.

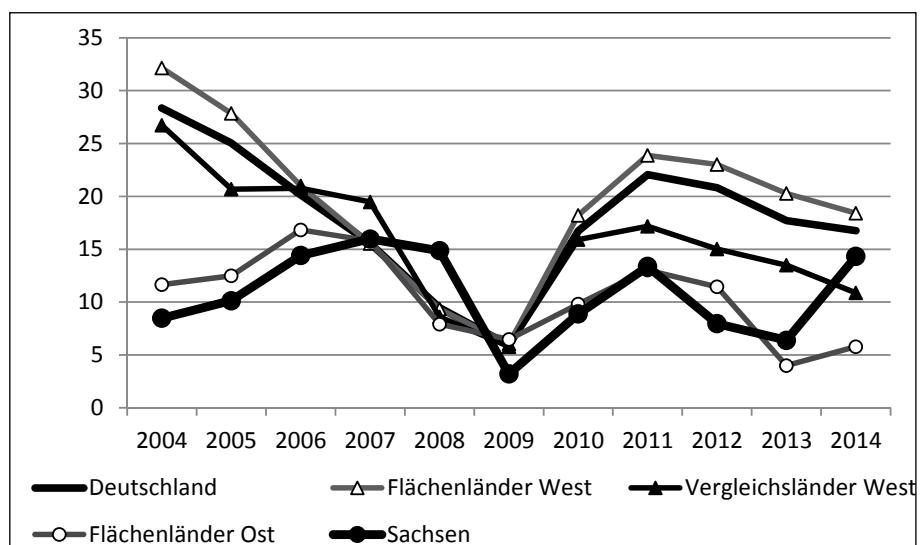
Ein Grund für Immobilienveräußerungen kann aber gleichzeitig auch sein, dass eine zu große Zahl von Immobilien unmittelbar oder mittelbar vorgehalten wird, die zur Aufgabenerfüllung nicht mehr notwendig ist. Gründe hierfür liegen in der demografischen

Abbildung 133: Entwicklung der Investitionszuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 134: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Euro/Einw.



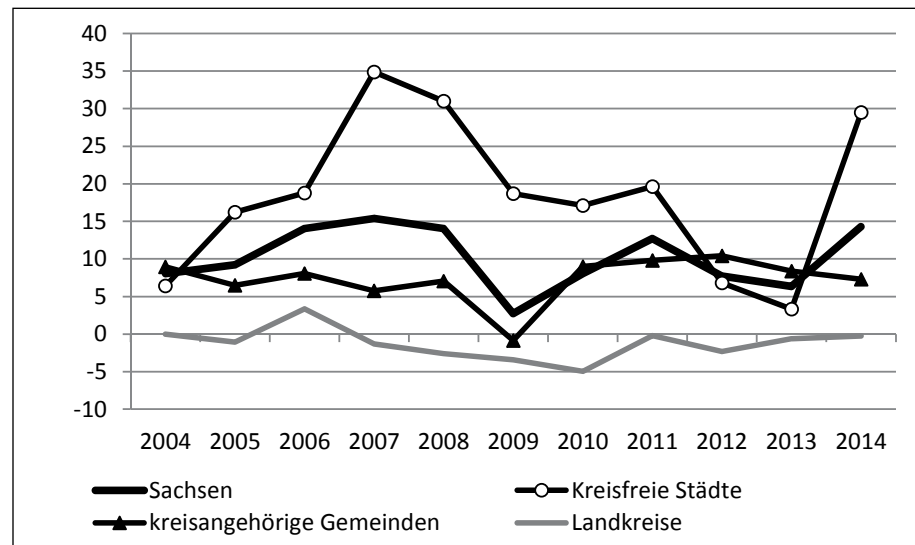
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Entwicklung und in den ostdeutschen Ländern in dem einigungsvertragsbedingten Vorhalt von Immobilien. Die Veräußerung stellt dann ein ordnungspolitisch durchaus begrüßenswertes Korrektiv dar. Wenn alles gemeindefinanzrechtlich regelgerecht abläuft, sollten die erzielten Einnahmen auch wieder im Bereich der Kapitalrechnung, entweder für den Erwerb neuen Vermögens, für Investitionen oder für die Schuldentilgung, ausgegeben werden. In diesem Fall würde netto kein Substanzverlust eintreten.³⁵⁵ In diesem Bereich ergeben sich aufgrund der vollständigen Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf die doppelte Buchführung

³⁵⁵ In der doppischen Bilanz geschieht bei einer Re-Investition der erlösten Summe ein Aktivtausch, bei einer Kredittilgung resultiert eine Bilanzverkürzung.

Änderungen in den Rationalitäten rund um Grundstückstransaktionen. In einer rein zahlungsorientierten Sichtweise erhöhen die Veräußerungserlöse in vollem Umfang die Einnahmen und sorgen somit in vollem Umfang für eine Verbesserung des Zahlungsmittelsaldos. In der doppischen Ergebnisrechnung wird zusätzlich die Erfolgswirksamkeit eines Veräußerungsvorganges erfasst. Es spielt also für die Ergebnisrechnung 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 Feinsteuerungsmöglichkeit für den Haushaltsausgleich werden also in Zukunft unter veränderten Rahmenbedingungen ihre Bedeutung verlieren.

Abbildung 135: 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.

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 135). In den Landkreisen ist hingegen ein leicht negativer Saldo zu erkennen. Diese haben in den vergangenen fünf Jahren mehr Grundstückskäufe als Verkäufe realisiert. Der sächsische Ausreißer-Wert 2014 wird durch einen Sondereffekt der Stadt Dresden vollständig erklärt. Hier haben sich im Berichtsjahr sowohl die Einnahmen aus Grundstücksveräußerungen um rund 10 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr vermindert als auch die Ausgaben für Grundstückserwerbe um 25 Mio. Euro erhöht, sodass der Saldo rund 35 Mio. positiver ausfiel als 2013. Ohne diesen Sondereffekt hätte das sächsische Niveau auf dem der übrigen ostdeutschen Kommunen gelegen. Weiter zerlegt nach Größenklassen ergeben sich keine strukturellen Unterschiede. Grundstückstransaktionen unterliegen individuellen Einzelentscheidungen und lassen sich nicht pauschal größeren oder kleineren Gemeinden verstärkt zuordnen.

7.6 Mieten und Pachten

Als Alternative zu (Bau-)Investitionen können Kommunen die Möglichkeiten des Mietens, Pachtens und Leasens in Anspruch nehmen. Die entsprechenden Ausgaben (einschließlich Erbbau- und -pachtzinsen) können als „Investitionersatz“ betrachtet werden. In den verschiedenen Ländergruppen wird diese Alternative in unterschiedlichem Ausmaß genutzt. Bundesweit wurden 2014 Mieten, Pachten und Leasingzahlungen³⁵⁶ in Höhe von 41 Euro/

Einw. geleistet – mit stetig steigender Tendenz. Vor allem in den finanzstarken westdeutschen Ländern ist ein Zuwachs dieser Kostenposition spürbar. Auch in den ostdeutschen Ländern exklusive Sachsen fanden sich bis 2009 Anhaltspunkte für eine verstärkte Substitution der Investitionen durch die zeitweise Überlassung für Entgelt, seitdem bleiben die Ausgaben für Mieten und Pachten dagegen konstant, 2014 waren es erneut 29 Euro/Einw. In Sachsen dagegen setzte sich der leichte Aufwärtstrend fort, allerdings auf einem niedrigeren Niveau von zuletzt 24 Euro/Einw. 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. Insofern ist die Frage nach der Eigenerstellung und Nutzung von Immobilien gegenüber einer Miet- oder Leasinglösung unter sachlichen Gesichtspunkten abzuwägen und nicht per se eine der beiden Varianten zu favorisieren. In diesem Sinne versteht sich auch die Gliederung des Gemeindefinanzberichts, der beide Positionen unter diesem Kapitel summiert und keine verkürzte Diskussion „(gute) Investitionen gegen (schlechte) Sachaufwendungen“ führt.

In Sachsen waren es bis 2008 vor allem die vier Kreisfreien Städte, die in den kreisangehörigen Raum übergingen, die ihre Ausgaben verringerten. Dort wurden also verstärkt bestehende eigene Immobilien genutzt bzw. demografiebedingt verursachte Überkapazitäten gekündigt bzw. nicht weiter angemietet. Der entgegengesetzte Zuwachs bei den Landkreisen 2009 zeigt, dass hier im Rahmen der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform Umstrukturierungen umgesetzt wurden, die auch das Volumen der zu zahlenden Mieten erhöhten. In den drei heute Kreisfreien Städten sind die Zahlungen seit 2009 deutlich gestiegen. Insgesamt sind die Ausgaben im kreisangehörigen Raum infolge geringerer Mieten und Pachten deutlich

³⁵⁶ Leasingzahlungen werden erfasst, wenn der Leasinggegenstand ertragsteuerrechtlich nicht der Kommune, sondern dem Leasinggeber zugerechnet wird. Sollte dies nicht der Fall sein, sind die Leasingzahlungen in den Gruppierungen 933 oder 936 anzugeben. Diese werden allerdings in der Bundesstatistik nicht separat ausgewiesen und auch vom Statistischen Landesamt seit 2013 nicht mehr nachgewiesen, sodass die Position vernachlässigt werden kann.

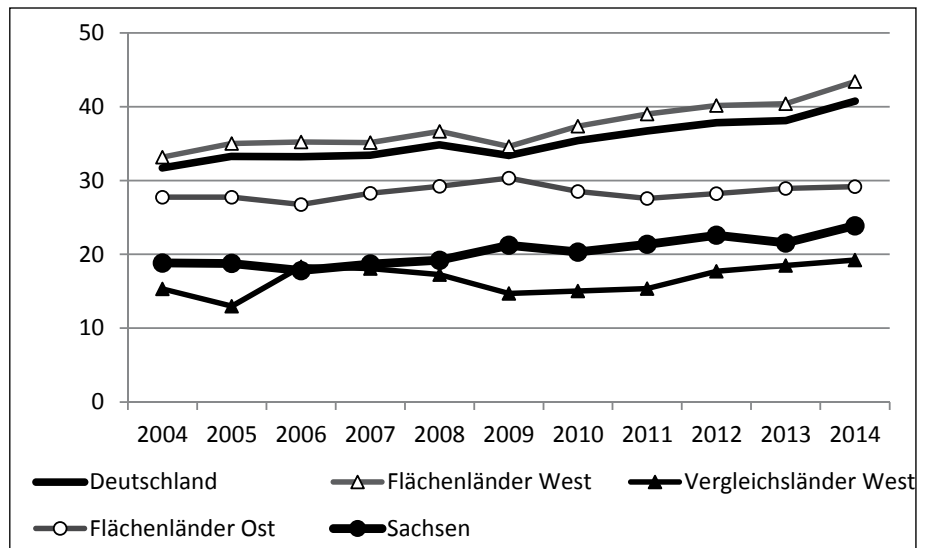
geringer als im kreisfreien Raum. Dort ist grundsätzlich ein höheres Niveau der Mietausgaben in größeren Städten und Gemeinden feststellbar, die Entscheidung, ob Objekte angemietet werden, obliegt jedoch wie beschrieben einer Einzelfallbewertung, die nicht pauschal an der Größe der Gemeinden festgemacht werden kann. Größere Städte werden aber regelmäßig höhere Mietniveaus aufweisen als kleinere Einheiten.

7.7 Erhaltungsaufwand

Auch die Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen³⁵⁷ 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. Werden an dieser Stelle Ausgaben reduziert oder unterbleiben sie, 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.

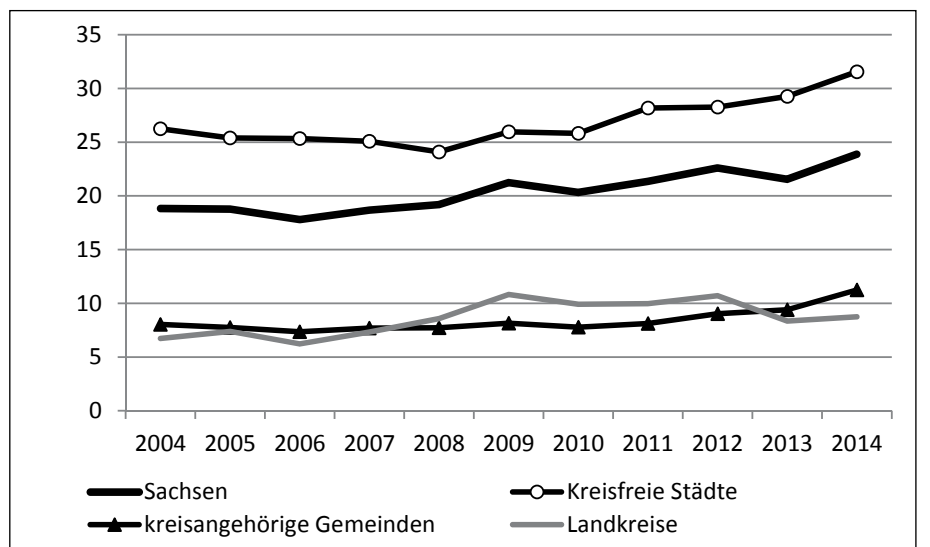
An dieser Stelle spielt die Doppik-Umstellung eine besonders herausgehobene Rolle. In den Ländern, in denen die Kommunen bereits vollständig auf die Doppik umgestellt haben, werden die Unterhaltungsmaßnahmen konsequenter als bisher einerseits von den „echten“ investiven Bestandteilen, aber andererseits auch vom sonstigen laufenden Sachaufwand abgegrenzt. Dies führt vor allem zu verstärkten Effekten, wenn Korrekturen in der statistischen Zuordnung erfolgen. Der zweite Fall der Abgrenzung vom *laufenden* Sachaufwand trat 2012 ein, als allein in Nordrhein-Westfalen die Ausgaben für Erhaltungsaufwand um rund 1,3 Mrd. Euro zurückgingen. Dies machte bundesweit 18 Euro/Einw. aus, sodass sich der Rückgang fast vollständig durch diesen Sondereffekt erklären lässt. Im Gegenzug nahm der laufende Sachaufwand im Kernhaushalt

Abbildung 136: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Euro/Einw.



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

Abbildung 137: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Sachsen Euro/Einw.



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

deutlich zu.³⁵⁸ In Mecklenburg-Vorpommern waren ähnliche Effekte in geringerem absoluten Volumen festzustellen, die den Vergleichswert Ost beeinträchtigten.³⁵⁹ In beiden Ländern lässt sich aber auch der Abgrenzungseffekt von den *Investitionen* illustrieren. In Nordrhein-Westfalen gingen die Investitionen im Zuge der korrigierten Berichterstattung infolge der Doppik-Umstellung

357 Gruppierungen 50, 51 und 52. Diese enthalten die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen, des sonstigen unbeweglichen Vermögens sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, soweit letztere nicht als Investitionen behandelt werden. Die Bewirtschaftung der Grundstücke wird dagegen dem laufenden Sachaufwand zugerechnet (Abschnitt III.6.1.6), wie beispielsweise Ver- und Entsorgungsausgaben, Reinigung, Versicherungen.

358 Die Zuwächse konzentrierten sich stark in der Gruppierung 54 (Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen). Hier werden wiederkehrende Ausgaben des Immobilienbetriebs erfasst, die keinen Unterhaltungscharakter haben, z. B. Abgaben und Entgelte für Abwasser- und für Müllbeseitigung, Straßenreinigung, Heizung oder Reinigung einschl. Winterdienst.

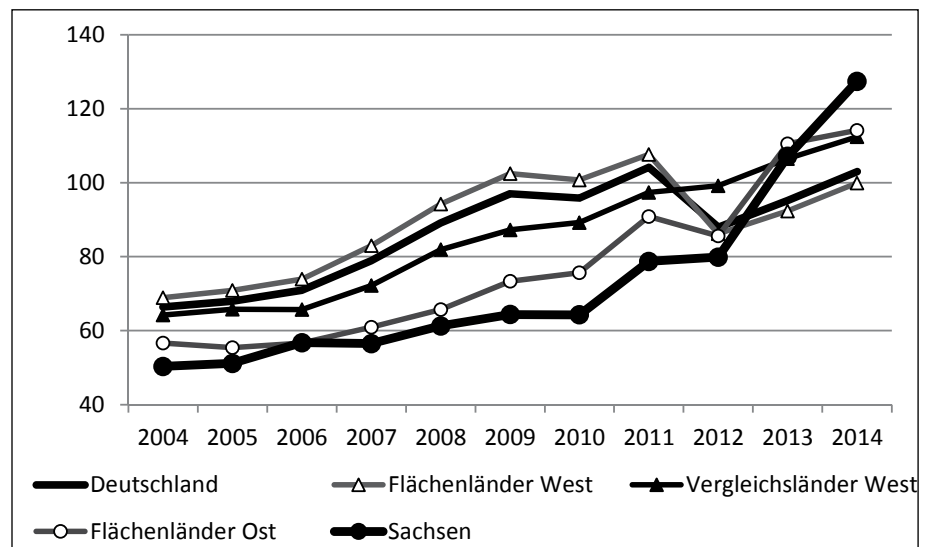
359 Die Ausgaben in den Gruppierungen 50, 51 und 52 gingen hier um 66,4 Mio. Euro zurück (von 172 Mio. Euro), sodass der ostdeutsche Vergleichsraum allein durch diesen Effekt mit 8 Euro/Einw. beeinflusst wurde. In Brandenburg stiegen die Ausgaben dagegen an, in Thüringen und Sachsen-Anhalt blieben sie in etwa konstant.

2012 sprunghaft um 15 % zurück, in Mecklenburg-Vorpommern sogar um 30 % – jeweils mit Wirkung zu Gunsten des Erhaltungsaufwands und des laufenden Sachaufwands. Dies weist darauf hin, dass in der Vergangenheit kommunale Investitionsvolumina ein Stück weit überzeichnet waren. Für die Jahre 2013 und 2014 kann ein solcher Effekt auch für die sächsischen Kommunen festgestellt werden. Hier stiegen die Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen sprunghaft um 34 % bzw. 19 % gegenüber dem jeweiligen Vorjahr an und belegen aktuell mit 127 Euro/Einw. einen bundesweit überdurchschnittlichen Wert (Bundesdurchschnitt: 103 Euro/Einw.). Obwohl auch in Sachsen offenbar Teile bisher investiv erfasseter Ausgaben zu Ausgaben des laufenden Sachaufwands (Abschnitt III.6.1.6) umgeschlüsselt wurden (v. a. Arbeitsplatz- und EDV-Ausstattung), wirkten die Umschichtungen im Wesentlichen zu Gunsten der Unterhaltungsmaßnahmen. Im Zusammenhang mit dem bis 2012 bestehenden überdurchschnittlichen Investitionsniveau der sächsischen Kommunen liegt auch die Vermutung nahe, dass ein Teil der unterdurchschnittlichen Erhaltungsaufwendungen durch die Erfassung dieser Maßnahmen als Investitionen bedingt sind, wozu sicherlich auch die Ausgestaltung der Fördermittelprogramme einen Teil beiträgt. Durch diese Unsicherheiten in der statistischen Erfassung, die auch in den übrigen ostdeutschen Kommunen festzustellen sind, ist eine isolierte Interpretation dieser Position derzeit schwierig. Einmal mehr empfiehlt sich die zusammengefasste eingangs eingeführte Position der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur.

Trotz der Erfassungsprobleme kann aus der Datenreihe abgeleitet werden, dass auch die Instandhaltungsmaßnahmen für das bestehende kommunale Vermögen offenbar stark prozyklisch sind und damit Instandhaltungsmaßnahmen oftmals nach Kassenlage und nicht nach sachlichen Erfordernissen erfolgen. Dabei können durch eine angemessene Instandhaltung spätere Kosten und Ersatzinvestitionen vermieden bzw. hinausgezögert werden.

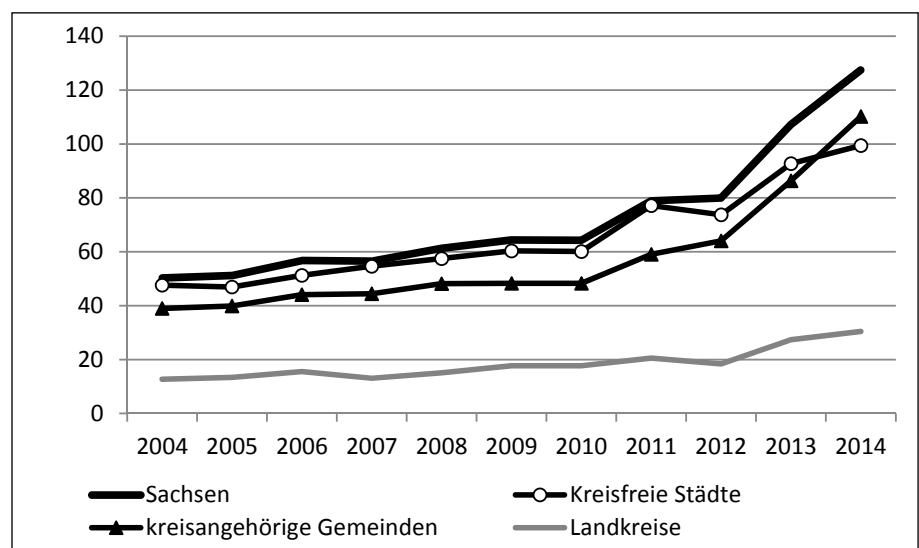
Der unterdurchschnittliche Wert Sachsens und auch die unterdurchschnittlichen Werte für die übrigen ostdeutschen Flächenländer weisen aber – trotz der statistischen Verzerrungen durch die Doppik-Umstellung – auch darauf hin, dass der Gebäudebestand oftmals in den vergangenen 25 Jahren grundhaft saniert wurde

Abbildung 138: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw.



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

Abbildung 139: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



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

und im Zuge dieser umfangreichen Investitionen geringere Unterhaltungskosten erforderlich sind.³⁶⁰

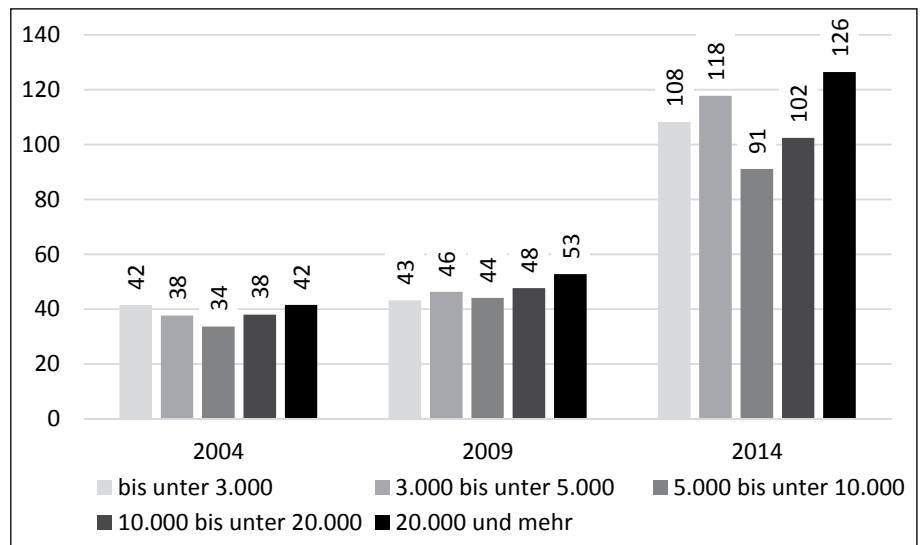
Innerhalb Sachsens sind wiederum die statistischen Effekte der Doppik-Umstellung die Triebfeder der aktuellsten Entwicklungen. Durch den flächendeckenden Umstieg und die teils nachlaufenden statistischen Korrekturen vollzieht sich der Effekt bei den kreisangehörigen Gemeinden auch noch 2014. Das überdurchschnittliche Niveau des kreisangehörigen Raumes (141 Euro/Einw.) gegenüber den Kreisfreien Städten (99 Euro/Einw.) ist also nicht vollständig ein Ergebnis einer besseren Instandhaltungspolitik der kommunalen Infrastruktur. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Kreisfreien

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

Städte in der Vergangenheit weniger Mittel in den Erhalt ihrer Infrastruktur stecken konnten als die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise zusammen.

Bezüglich des Erhaltungsaufwands sind die Ausgaben im kreisangehörigen Raum sehr unterschiedlich nach Größenklassen verteilt. Es lässt sich eine gewisse U-Form der Verteilung ausmachen. In den Großen Kreisstädten wird durchschnittlich am meisten für den Erhalt der vorhandenen technischen Infrastruktur ausgegeben – deutlich mehr noch als im Durchschnitt der Kreisfreien Städte. Auch für die kleinsten Einwohnerklassen ist dieser Befund zutreffend, die dazwischen liegenden Gemeindegruppen zwischen 5.000 und 20.000 Einwohnern liegt mit ihrem Erhaltungsniveau etwa auf demjenigen der Kreisfreien Städte.

Abbildung 140: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

8 Soziale Leistungen

8.1 Allgemeines

Die Kreisfreien Städte und Landkreise sind nach § 3 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 10 SächsAGSGB Träger der Sozialhilfe und nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II i. V. m. § 9 Abs. 1 SächsAGSGB Träger von Teilen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II). Des Weiteren sind sie örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§ 69 Abs. 1 SGB VIII i. V. m. § 1 Abs. 1 LJHG.). Die kreisangehörigen Gemeinden sind zwar selbst keine Träger 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. Die Landkreise und Kreisfreien Städte sind zudem überörtlich im Kommunalen Sozialverband organisiert, der ausgewählte Aufgaben im Bereich des SGB XII übernimmt. Zu der kommunalen Ausgabenart der Sozialen Leistungen³⁶¹ zählen im Berichtsjahr 2014:

- die kommunalen Anteile an der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, bestehend aus den
 - Leistungen für Unterkunft und Heizung (sog. „Kosten der Unterkunft“ oder „KdU“, § 22 SGB II),
 - darunter auch Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen, Umzugskosten (§ 22 Abs. 6 SGB II),
 - Kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II),³⁶²
 - Abweichende Erbringung von Leistungen (einmalige Leistungen an Arbeitssuchende, § 24 SGB II), darunter
 - Erstausrüstungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
 - Erstausrüstungen für Bekleidung und Erstausrüstungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie
 - Anschaffung, Reparaturen und Mieten von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen,
 - Zuschüsse zu Aufwendungen für Unterkunft und Heizung für Auszubildende (§ 27 SGB II),
 - Leistungen für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche (§ 28 SGB II), darunter
 - Kostenübernahme für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen,
 - Persönlicher Schulbedarf, angemessene Lernförderung sowie Aufwendungen für Schülerbeförderung (sofern nicht von Dritten übernommen),
 - Mittagsverpflegung in Schulen und Kindertageseinrichtungen sowie
 - Zuschüsse zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (z. B. Zuschüsse zu Mitgliedsbeiträgen in den Bereichen Sport, Spiel und Kultur)

³⁶¹ „Soziale Leistungen“ wird dann groß geschrieben, wenn die hier aufgeführten Leistungen der Kommunen gemeint sind.

³⁶² Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung; § 16a SGB II.

- Leistungen nach dem SGB VIII
 - die Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfegesetz) *ohne* Kindertagesbetreuung³⁶³, insbesondere die Hilfe zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII)
- die Sozialhilfe nach dem SGB XII, bestehend aus der
 - Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 bis 40 SGB XII),
 - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 bis 46b SGB XII)³⁶⁴,
 - 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).

Daneben nehmen die Kommunen weitere ausgabenwirksame Aufgaben im Sozialbereich wahr:

- 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.

Im Bereich der Sozialen Leistungen der Kommunen wurden im Betrachtungszeitraum 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:³⁶⁵

- Am 01.01.2005 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. 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.
- Zum 01.01.2003 wurde durch das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vom 26.01.2001 eine neue Grundsicherung geschaffen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27.12.2003 wurde es aufgehoben und in das SGB XII integriert. Die Bundeserstattung ergibt sich danach aus § 46a SGB XII. Obwohl für 2013 (75 %) und 2014 (100 %) schrittweise die vollständige finanzielle Übertragung dieser Leistung auf den Bund beschlossen wurde, ist sie für den aktuellen Gemeindefinanzbericht und auch in den kommenden Jahren noch von Bedeutung.
- Zum 01.04.2011 ist das Bildungs- und Teilhabepaket in Kraft getreten. Es enthält eine Vielzahl von Einzelleistungen bei

- einem überschaubaren finanziellen Volumen und stellt insbesondere die Sozialverwaltung vor neue Herausforderungen.
- Anpassung der Asylbewerberleistungen durch Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

8.2 Ausgaben und Einnahmen im Überblick

Für die Interpretation der Daten ist der Hinweis wichtig, dass die hier dargestellten Sozialausgaben zwar die Transferzahlungen an die Empfänger der Leistungen enthalten, nicht aber die Verwaltungsausgaben, direkten Personal- und Sachmitteleinsatz (v. a. in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen oder der kurativen Jugendhilfe) oder Zuschüsse an externe Träger. Diese sind in den Abschnitten III.6.1, III.6.2 oder III.7 erfasst. Insofern sind die hier gezeigten Datenreihen zwar in sich konsistent, sie enthalten aber nicht alle relevanten Ausgaben.

Sachsen startete 2004 von einem vergleichsweise geringen Ausgabenniveau – nur 301 Euro/Einw. wurden für Soziale Leistungen ausgegeben, während es in den anderen ostdeutschen Flächenländern 359 Euro/Einw. waren und im Bundesdurchschnitt sogar 416 Euro/Einw. (Abbildung 141). Der Rückgriff auf das Jahr 2004 mag aus systematischer Sicht ungeeignet erscheinen, da 2005 eine maßgebliche Reform des Sozialrechts umgesetzt wurde. Allerdings zeigt nur dieser Rückblick die enormen Wirkungen der Einführung des SGB II. Zukünftige Gemeindefinanzberichte werden nur noch auf diesen „neuen“ Stand zurückblicken. Der Unterschied zur Ausgabenhöhe in Westdeutschland 2004 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. Im Bereich der Jugendhilfe waren dagegen kaum Unterschiede zwischen Ost und West festzustellen. Durch die Reformen des Jahres 2005 schnellten die Ausgaben in allen untersuchten Teilräumen nach oben. Gleichzeitig wurde der Niveauunterschied zwischen West und Ost zunächst vollständig nivelliert. Das bisher günstig auf das Ausgabeniveau 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, sodass weitere, auch ins Jahr 2006 hineinreichende, Ausgabensteigerungen folgten. Seit dem Jahr der Umstellung 2005 sind die Ausgaben für Soziale Leistungen der bedeutendste Ausgabeblock für die bundesdeutschen 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. Danach stiegen sie leicht an, am aktuellen Rand zeigen sie wiederum eher eine Seitwärtsbewegung. In den westdeutschen Kommunen (einschließlich den finanzschwachen Ländern) zeigte der Trend hingegen von 2005 an stetig 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 Ausgabekosten haben in vielen Kommunen zu erheblichen Finanzierungsproblemen geführt. Damit gehören die Belastungen durch Sozialausgaben auch zu den wesentlichen Faktoren, die

363 Die Gruppierungssystematik unterscheidet nicht nach Aufgaben, sondern nach Ausgabearten. Daher werden diese Einrichtungen entweder in kommunaler Trägerschaft geführt und damit die Einzelkosten beim Personal- und Sachaufwand sowie bei den Investitionen erfasst. Andere Träger erhalten Zuschüsse, die in der Kassenstatistik nicht zu den Sozialleistungen zählen, sondern im Bereich der ausgelagerten Leistungserbringung erfasst sind.

364 Auf die aktuellen Änderungen in der Rechtslage wird an entsprechender Stelle hingewiesen.

365 Ausführlicher wurden die Veränderungen in zwei der vergangenen Gemeindefinanzberichte dargestellt; Lenk (2007); Lenk (2005).

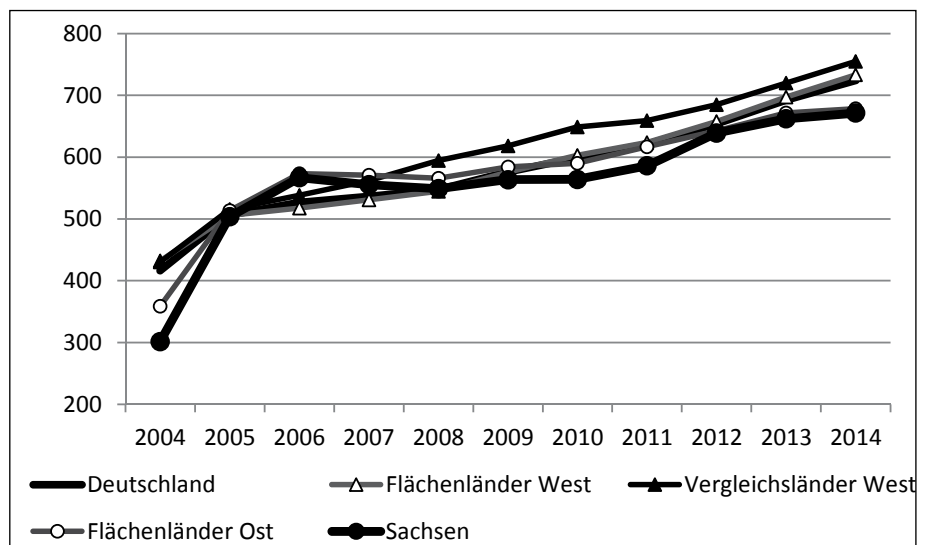
im Zusammenhang mit kommunalen Haushaltskrisen als Erklärungsansatz herangezogen werden.³⁶⁶

Im Bundesdurchschnitt betrug die Summe der kommunalen Sozialausgaben im Jahr 2014 724 Euro/Einw. In den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern West waren es sogar 755 Euro/Einw. In Sachsen war die Gesamtposition mit 671 Euro/Einw. etwas geringer und lag auch geringfügig unter dem Ausgabenniveau der übrigen ostdeutschen Kommunen (678 Euro/Einw.). Im Freistaat war der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr mit +1,4 % auch etwas niedriger als im Bundesdurchschnitt (+4,5 %).

Hinter dieser Gesamtentwicklung stehen heterogene Tendenzen in den einzelnen Sozialleistungen. Keinesfalls ist für alle Komponenten eine steigende Ausgabenbelastung zu konstatieren. Daher sollen die wichtigsten Aufgabenbereiche der kommunalen Sozialleistungen einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Dabei sind auch gegenläufige Einnahmeentwicklungen zu untersuchen,

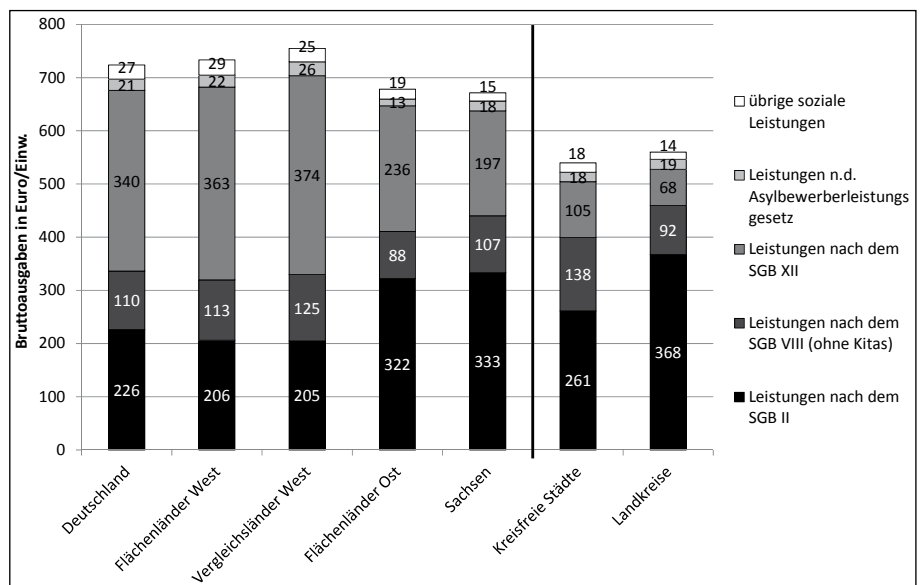
Die Analyse der Strukturen zeigt die deutliche Dominanz der Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II in den ostdeutschen Kommunen, die knapp 50 % der Gesamtausgaben im Bereich Soziales ausmachen. Spiegelbildlich dazu sind die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII in den westdeutschen Kommunen bedeutsamer. Auch bezüglich der Jugendhilfe zeigen sich Unterschiede zwischen den Vergleichsräumen, die jedoch weniger ausgeprägt sind. Innerhalb Sachsens tragen die Landkreise höhere Bruttoausgaben im Bereich des SGB II, welche im Wesentlichen auf die Optionskommunen zurückzuführen sind, welche höhere Bruttoausgaben tragen, dafür aber auch höhere Zuweisungen erhalten. In den Kreisfreien Städten sind demgegenüber die Jugendhilfelasten deutlicher ausgeprägt. Die Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind zwar wie im Abschnitt III.8.6 dargestellt wird, sehr dynamisch angestiegen, ihr Gesamtgewicht an den Sozialleistungen war zumindest 2014 mit jeweils rund 3 % jedoch immer noch überschaubar. Dies wird sich sicherlich angesichts aktueller Entwicklungen für 2015 und die Folgejahre deutlich ändern (siehe Abschnitt III.8.6).

Abbildung 141: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Euro/Einw.



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

Abbildung 142: Struktur der Sozialen Leistungen 2014 in Euro/Einw.



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

8.3 Leistungen nach dem SGB II

Die Leistungen des SGB II werden in Sachsen aktuell (2015) durch 8 Arbeitsgemeinschaften bzw. 5 zugelassene kommunale Träger im Rahmen der Experimentierklausel des § 6 SGB II erbracht.³⁶⁷ 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 (mit Ausnahme der kommunalen Leistungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II), werden von der

366 Vgl. dazu detailliert am Beispiel Nordrhein-Westfalens Junkernheinrich/Lenk/Hesse (2011).

367 Optionskommunen sind der Erzgebirgskreis sowie die Kreise Bautzen, Görlitz, Leipzig und Meißen, vgl. Anlage zur KomtrZV.

Bundesagentur für Arbeit getragen. 2012 war der Erzgebirgskreis neu als Optionskommune hinzugekommen. Des Weiteren hatten die Landkreise Görlitz und Leipzig die räumliche Ausdehnung ihres Optionsstatus auf das gesamte Kreisgebiet vollzogen. Bislang waren nur Teile davon (Altkreise Löbau-Zittau und Muldentalkreis) im Zuge der Optionsklausel tätig. In den Daten der Optionskommunen ist bis 2012 auch noch der Altkreis Döbeln enthalten, der zum 01.01.2013 seinen Status verloren hatte.

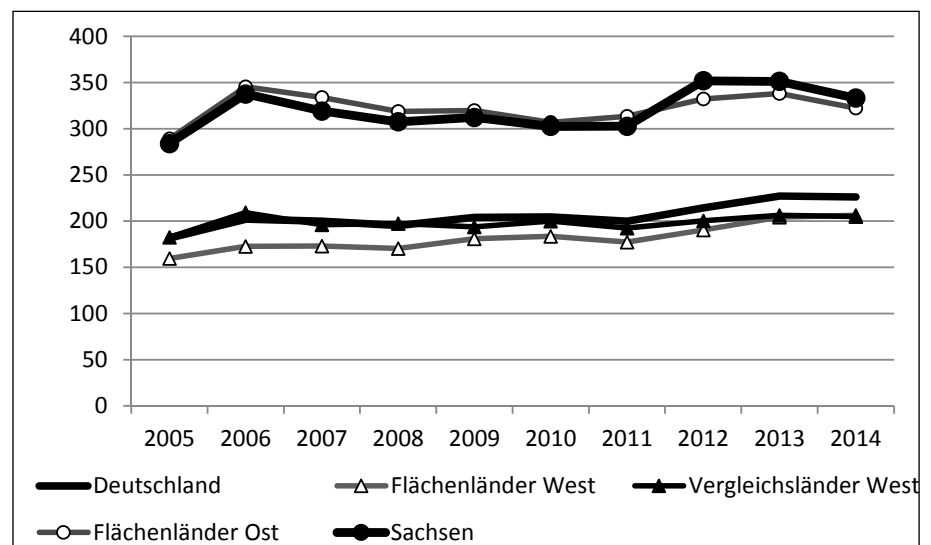
Bei den genannten Positionen ist für die statistische Erfassung entscheidend, ob die Aufgabenerledigung im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der Kommune (Regelfall) oder im Rahmen des Optionsmodells ausschließlich durch die Kommune selbst (Ausnahmefall) erfolgt. Im ersten Fall werden die Ausgaben als *aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung* erfasst, im zweiten als *sonstige Soziale Leistungen*.³⁶⁸ Dies wirkt sich teilweise auf die direkte Vergleichbarkeit von Daten negativ aus und betrifft vor allem die Positionen

- Leistungen 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) sowie
- das Arbeitslosengeld II (§§ 19 ff. SGB II).

Diese Ausgaben werden nur von den Optionskommunen direkt gezahlt und damit als Ausgabe erfasst. Bei einer „normalen“ Erfüllung in Arbeitsgemeinschaften werden sie dagegen von der Bundesagentur für Arbeit getragen und berühren somit nicht den kommunalen Haushalt. Insofern geht hier ein erhöhender Effekt der Ausgaben von einem größeren Gewicht der Optionskommunen in einem Land aus.³⁶⁹

Abbildung 143 illustriert den Verlauf der Bruttoausgaben seit 2005, dem Jahr der Einrichtung dieser Leistungen. Zunächst stiegen die Ausgaben 2006, bevor sie seitdem in den westdeutschen Kommunen bis 2011 konstant blieben und danach infolge steigender KdU-Leistungen sowie den neu geschaffenen Leistungen für Bildung und Teilhabe leicht anstiegen. In den ostdeutschen Kommunen einschließlich der sächsischen zeigte sich ein fast identischer Verlauf, allerdings auf einem deutlich höheren Niveau, das sich unmittelbar durch die ausgeprägtere strukturelle Arbeitslosigkeit erklärt. Die Kommunen in Sachsen hatten 2014 Ausgaben in Höhe von rund 333 Euro/Einw. zu tragen, die übrigen

Abbildung 143: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw.



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

ostdeutschen Kommunen mit 322 Euro/Einw. etwas weniger. Im Bundesdurchschnitt waren es dagegen nur 226 Euro/Einw. und in den finanzschwächeren Westländern lediglich 205 Euro/Einw. Die dortigen Belastungen durch Sozialleistungen sind demnach nicht durch Probleme auf dem Arbeitsmarkt induziert. Für Sachsen ist 2014 ein leichter Rückgang in Höhe von 5,2 % infolge der günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt festzustellen. Damit wurden die sächsischen Kommunen ausgabeseitig um rund 18,4 Mio. Euro entlastet. Auch im Bundestrend gingen die Leistungen nach dem SGB II um 0,5 % zurück. Der einmalige Anstieg 2012 ist im Wesentlichen auf die genannten räumlichen Erweiterungen bei den Optionskommunen zurückzuführen.

Wie die strukturelle Differenzierung in Abbildung 144 zeigt, sind in Sachsen und insbesondere in den Landkreisen aufgrund der relativ hohen Zahl der Optionskommunen und deren Arbeitsmarkt sehr hohe Zahlungen für Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld zu leisten, die in den ARGEn von der Bundesagentur gezahlt und damit nicht in den kommunalen Büchern erfasst werden. Gleiches gilt für die Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II (hier macht die Sonderstellung der sächsischen Optionskommunen rund 30 Euro/Einw. aus). Bei den Ausgaben für Unterkunft und Heizung, die unabhängig vom Status bzw. Rechtsform der Trägerschaft erbracht werden müssen, liegen die sächsischen Kommunen etwa gleichauf mit denen in den übrigen ostdeutschen Ländern. In dieser Position zeigt sich am deutlichsten der Ost-West-Unterschied. Die Ausgaben für einmalige und Eingliederungsleistungen der Kommunen sowie für Leistungen für Bildung und Teilhabe sind dagegen fiskalisch von wesentlich geringerer Bedeutung. Letztere haben den Gesamttrend seit ihrer Einführung 2011 kaum beeinflusst – im Wesentlichen haben sie ein stärkeres Absinken des Volumens verhindert.

Die Entwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung verlief seit ihrer Einführung und einem ersten Anstieg im Wesentlichen stabil. Lediglich in Ostdeutschland konnte seit 2006 ein Rückgang um insgesamt rund 14 % festgestellt werden. In Sachsen machten die KdU zuletzt 191 Euro/Einw. aus, etwas weniger als in den übrigen ostdeutschen Kommunen (203 Euro/Einw.) aber

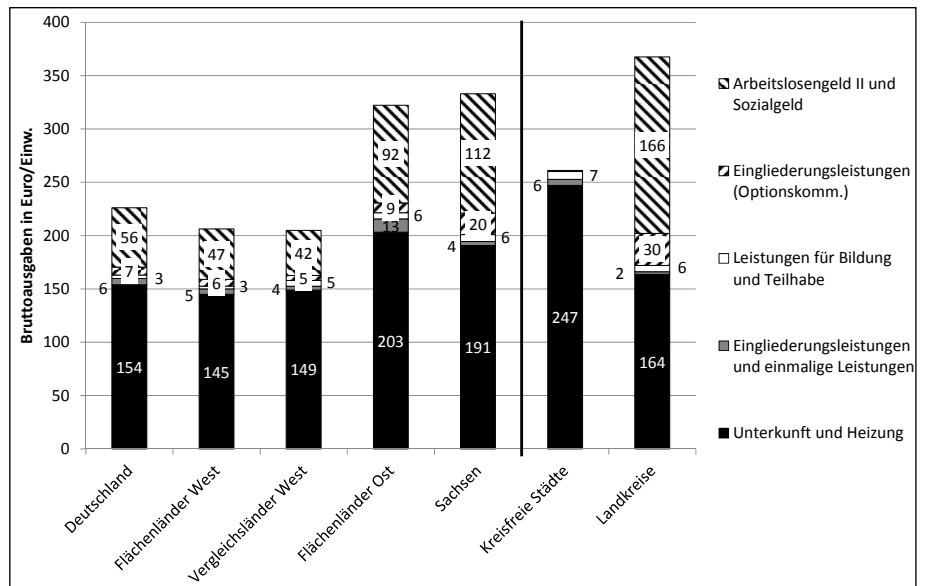
³⁶⁸ Die aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung ist unter der Gruppierung 69 erfasst, die sonstigen Sozialen Leistungen unter Gruppierung 78. Die tiefer gegliederten Gruppierungsnummern sind ansonsten im Wesentlichen identisch.

³⁶⁹ Die durch die unterschiedliche Trägerschaft generierten Verzerrungen der Daten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite veranlasst das Statistische Bundesamt dazu, die spezifischen Einzahlungen und Auszahlungen der Optionskommunen nur zur Information anzugeben, jedoch nicht in die Gesamtsumme der Sozialen Leistungen einzubeziehen. Die Statistischen Landesämter schließen sich dieser Darstellungsweise jedoch nicht an, weshalb auch im vorliegenden Gemeindefinanzbericht einer ausführlichen Darstellung einschließlich der spezifischen Zahlungsströme der Optionskommunen der Vorzug gegeben wird.

deutlich mehr als im Bundesdurchschnitt (154 Euro/Einw.). Weiterhin lässt sich festhalten, dass die leichten Zuwächse bei der gesamten SGB-II-Bruttobelastung in Sachsen, aber auch in anderen Vergleichsräumen auf die Ausweitung der Tätigkeit von Optionskommunen zurückzuführen ist, die sich in absolut steigenden Ausgaben für ALG II und Eingliederungsleistungen äußerte. Ein struktureller Anstieg der Lasten der strukturellen Arbeitslosigkeit lässt sich damit aus den Daten insgesamt nicht ablesen. Auch der innerhalb Sachsens bestehende Strukturunterschied zwischen den Kreisfreien Städten und Landkreisen ist über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg stabil gewesen. Die Kreisfreien Städte hatten seit 2005 durchschnittlich rund 40 % höhere KdU-Bruttoausgaben als die Landkreise, wobei sich der Abstand 2014 infolge der besseren Arbeitsmarktentwicklung im kreisangehörigen Raum auf 50 % vergrößert hat.

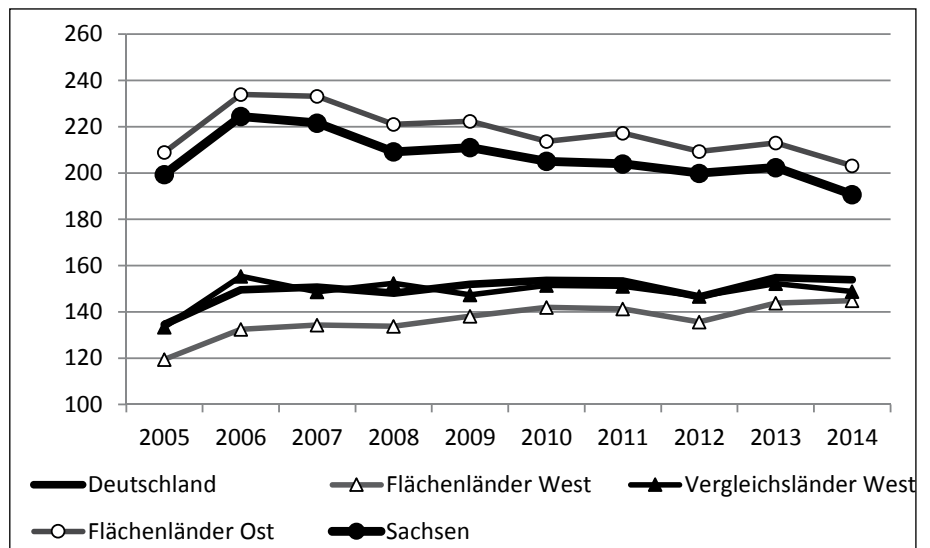
Dennoch ist bemerkenswert, dass sich die Erwartung mittelfristig sinkender KdU-Ausgaben durch die Reformen bisher kaum erfüllt hat. Die insgesamt positive Arbeitsmarktentwicklung seit 2005 sowie die demografische Entwicklung³⁷⁰ hatten zwar eine dämpfende, aber kaum eine senkende Wirkung auf die Ausgaben für Unterkunft und Heizung. Angesichts der wirtschaftlichen Daten wären größere Rückgänge zu erwarten gewesen. Ausgehend vom Höchststand Anfang des Jahres 2006, der auch aus einem ersten Wachstum der Leistungsbasis resultierte, ist der Umfang der strukturellen Langzeitarbeitslosigkeit in Sachsen deutlich rückläufig gewesen. Die für die Höhe der Kosten der Unterkunft maßgebliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften ist zwischen 2006 und 2014 um knapp 103.000 oder rund 31 % zurückgegangen. Die Zahl der Leistungsempfänger, die in den optierenden Kommunen zudem maßgeblich für die Höhe der ALG-II-Zahlungen ist, sank im gleichen Zeitraum um fast 190.000 Personen bzw. 33 %. Die Ausgaben der sächsischen Kommunen für die KdU gingen zwischen 2006 und 2014 allerdings nur um 14 % zurück, was auf deutlich gestiegene Kosten je Bedarfsgemeinschaft

Abbildung 144: Struktur der Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw.



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

Abbildung 145: Entwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II in Euro/Einw. (ARGen und Optionskommunen)



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

hinweist. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit belief sich der Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft in Sachsen 2005 noch rund 229 Euro pro Monat, 2014 waren es bereits 281 Euro (+23 %). Die Kompensation des Kostensenkungspotenzials durch höhere Einzelkosten ist insofern besorgniserregend, als die Kommunen diese Ausgabenhöhe kaum durch eigenes Handeln steuern können. Sowohl das örtliche Mietniveau als auch die zuletzt stark gestiegenen Heizkosten entziehen sich dem unmittelbaren Einfluss der kommunalen Verwaltung und Politik.

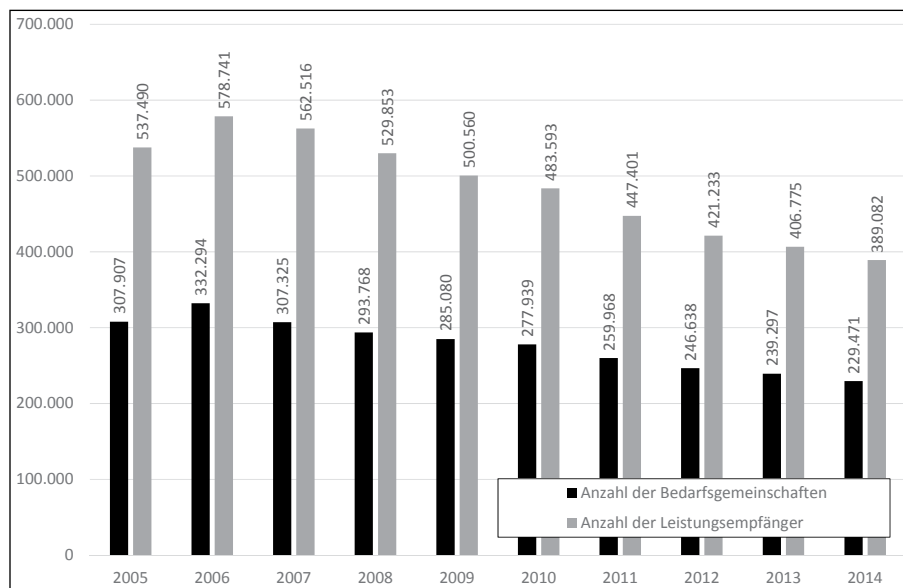
Die sächsischen Kommunen (Landkreise, Kreisfreie Städte) finanzieren einen Teil ihrer Bruttolasten aus den Kosten der Unterkunft durch einen Bundesanteil (§ 46 Abs. SGB 2) sowie durch

370 Siehe Abschnitt III.2.1 zur Arbeitsmarktentwicklung. Das altersbedingte Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt und damit auch aus der potenziellen Arbeitslosigkeit hatte einen Anteil von rund 50 % am Rückgang der Arbeitslosenquote in Sachsen seit 2004. Daher ist auch mit entsprechenden Entlastungen bei den Kosten der Unterkunft zu erwarten – ggf. zu Lasten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im SGB XII, die jedoch vollständig durch den Bund finanziert werden (siehe unten).

Zuweisungen des Landes. Die quotale Beteiligung des Bundes an den SGB-II-Leistungen für die Träger der Grundversicherung für Arbeitsuchende (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 Leistungen des Bundes werden durch die Länder an die Kommunen weitergegeben und daher formal als Zuweisungen der Länder erfasst. Die Zuweisungen des Landes speisen sich weiterhin aus den so genannten „Hartz-IV-SoBEZ“ gemäß § 11 Abs. 3a FAG³⁷¹ und werden gemäß § 18 SächsAGSGB auf die kommunalen Träger verteilt. Dazu kommen Mittel aus der Wohngeldweiterleitung. Beide Positionen sind ebenfalls direkt aus der Kassenstatistik ableitbar (Erstattungen des Landes für die Entlastung beim Wohngeld durch das „Hartz-IV-Gesetz“ (Gr.-Nr. 092), „Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ“ (Gr.-Nr. 093)). Letztere beliefen sich bis 2011 für Sachsen auf ein jährliches Niveau von 268 Mio. Euro. In den Jahren 2012 und 2013 wurden sie nach einer Überprüfung auf 190 Mio. Euro abgesenkt.³⁷² Für die Jahre 2014 bis 2016 steigen sie wieder auf 208 Mio. Euro an.

Die Summe der genannten Positionen im Geltungsbereich des SGB II entwickelte sich zwischen 2005 und 2014 in etwa parallel zu den Ausgaben sowie zu den nachfolgend dargestellten Beteiligungsquoten des Bundes (Abbildung 147). Die Differenz zwischen Sachsen und den übrigen ostdeutschen Flächenländern ist vor allem durch die statistische Erfassung bedingt.³⁷³

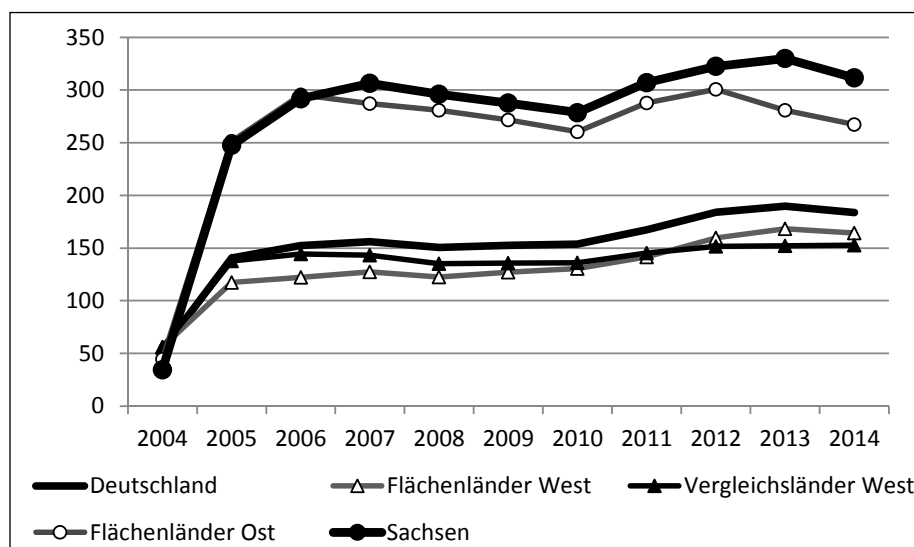
Abbildung 146: Entwicklung der Rahmendaten im SGB II in Sachsen 2005–2014



* jahresdurchschnittliche Werte

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 147: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen im Bereich SGB II



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

371 Die Mittel werden durch einen Vorwegabzug bei der Umsatzsteuerverteilung generiert. Daher zahlt der Freistaat Sachsen netto einen Teil dieser SoBEZ selbst. Er leitet demzufolge den Betrag lediglich zu 84,01 % an die Kommunen weiter, vgl. § 18 Abs. 1 SächsAGSGB.

372 Zunächst wurden von den ursprünglich 319 Mio. Euro gemäß § 11 Abs. 3a FAG, die Sachsen aus dem Hartz IV-SoBEZ-Topf erhalten hat, 51 Mio. Euro abgezogen, die Sachsen selbst über Umsatzsteueranteile einzahlt (15,99 %). Die sächsischen Kommunen haben daher nur 268 Mio. Euro netto erhalten. 2012 und 2013 hätten den sächsischen Kommunen laut Bundes-FAG 226,6 Mio. Euro zugestanden, abzüglich des Eigenanteils des Freistaates Sachsen sind dies 190 Mio. Euro. Der starke Rückgang erklärt sich dadurch, dass die bereits für 2011 durchgeführte Abrechnung zu einem negativen Anpassungsbetrag führte, der dann 2012 und 2013 jeweils hälftig angerechnet wurde (für die Kommunen jeweils -26 Mio. Euro). Ab 2014 berechnen sich die Anteile der Kommunen wiederum aus dem Anteil des Freistaates Sachsen (247,9 Mio. Euro) abzüglich des selbst finanzierten Umsatzsteueranteils.

373 Für Thüringen werden in der Gruppierung 093 (Hartz-IV-SoBEZ) keine Einnahmen der Kommunen nachgewiesen.

Insofern ist der Vergleichswert für die übrigen ostdeutschen Kommunen nur bedingt vergleichsfähig.

Es ist dennoch ein grundsätzlich höheres Erstattungsniveau bei den ostdeutschen Kommunen ersichtlich, das sich jedoch gut erklären lässt. Zum einen muss der unterschiedliche Bestand an Optionskommunen berücksichtigt werden. Dieser ist insbesondere für den Unterschied zwischen Landkreisen und Kreisfreien Städten innerhalb Sachsens verantwortlich. Zwischen Ost und West zeigen sich auch bei den verbleibenden Erstattungen für die übrigen deckungsgleichen Leistungsverpflichtungen die strukturellen Unterschiede in der Höhe der Arbeitslosigkeit. Entsprechend unterschiedlich fallen auch die Weitergaben der Wohngeldeinsparungen durch die Länder aus – in den westdeutschen Kommunen

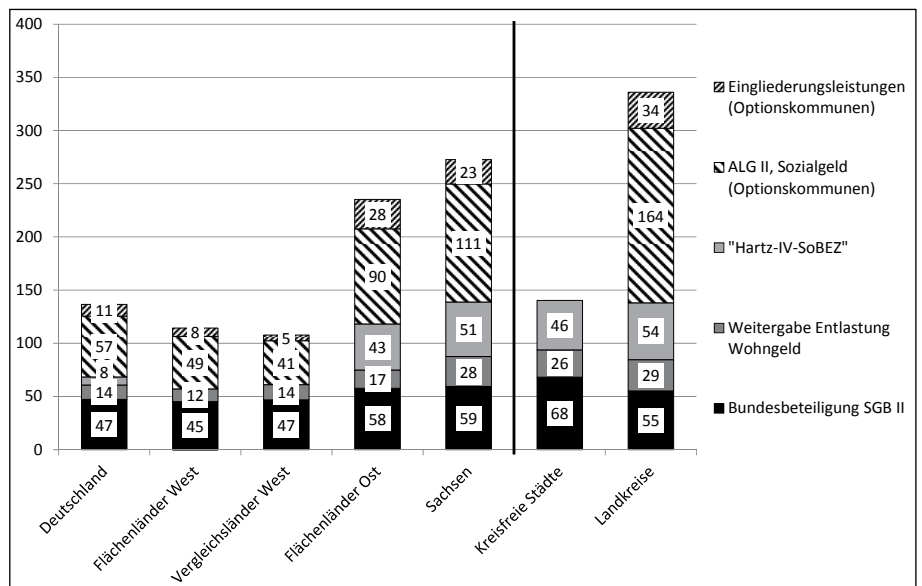
haben diese aufgrund der niedrigeren Ausgangswerte ein geringeres Gewicht. Die Mittel aus den „Hartz-IV-SoBEZ“ fließen ausschließlich den ostdeutschen Ländern zu.

Die wichtigste Einzelposition für alle kommunalen Leistungsträger nach SGB II ist die Bundesbeteiligung. Der Bund beteiligte sich seit 2005 in unterschiedlichem Ausmaß an den Gesamtausgaben. Bis 2010 erfolgte die Beteiligung ausschließlich an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU), die zwischen 2007 und 2010 rückläufig war. Ab 2011 wurde die Basisbeteiligung des Bundes an den KdU um 1,5 Prozentpunkte auf 24,5 % angehoben, die auch bis 2014 gültig war. Des Weiteren wurde die Quote für Warmwasserkosten, die Verwaltungskosten für Bildung und Teilhabe sowie befristet für Zuschüsse für Mittagessen im Hort und Schulsozialarbeiter um insgesamt 5,9 Prozentpunkte auf 30,4 % erhöht (§ 46 Abs. 5 SGB II).³⁷⁴ Ab 2014 entfiel der befristete Anteil und die Sockelbeteiligung des Bundes sank auf 27,6 Prozentpunkte.³⁷⁵

Zusätzlich erhöht sich die Quote seit 2011 um zusätzliche Prozentpunkte für die Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT), für die sich der Bund zu einem vollständigen finanziellen Ausgleich verpflichtet hat. Gemäß § 6 Abs. 6 SGB II wird diese Kompensation über einen Aufschlag bei der KdU-Beteiligung umgesetzt, der im Jahr 2014 3,1 Prozentpunkte beträgt.³⁷⁶ Seit 2013 findet jährlich eine Überprüfung und Anpassung dieser Leistungen statt. Da große Unterschiede zwischen den Ländern im Umfang des Mittelabrufs bestanden und demzufolge auch eine große Spannweite der Korrektursätze erforderlich schien, wurden auf einvernehmlichen Wunsch der Länder differenzierte länderspezifische Werte angesetzt.³⁷⁷ Somit hat ab 2013 jedes Land einen abweichenden Aufschlag für die Leistungen für Bildung und Teilhabe. Für die Kommunen in Sachsen ergibt sich damit 2014 eine gesamthafte Bundesbeteiligung von 30,7 %.

In einer Klage vor dem Bundessozialgericht mündete der Streit zwischen den Kommunen – formal in Form der Länder – und dem Bund über die rückwirkende Abrechnung des Jahres 2012, für welches ebenso wie 2013 eine Bundesbeteiligung eingeplant war, der deutlich höher lag als die tatsächlichen Ausgaben. Der Bund forderte die Kommunen über die Länder auf, auch für 2012 zu viel abgerufene Beträge der erhöhten Bundesbeteiligung an den KdU festzustellen, auszuweisen und im Rahmen des nächsten Mittelabrufs zu verrechnen – der Bund ging von insgesamt 284 Mio. Euro aus. Die Länder

Abbildung 148: Struktur der Erstattungen für Soziale Leistungen nach dem SGB II 2014 in Euro/Einw.



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

lehnten dies ab, woraufhin der Bund eigenmächtig die Zahlungen des Jahres 2014 um die entsprechenden Beträge kürzte. Daraufhin klagten die Länder Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Niedersachsen gegen den Bund und konnten ihre Klage am Bundessozialgericht durchsetzen (Urteil vom 10.03.2015). Eine nachträgliche Abrechnung der eigentlich überzahlten Bildungs- und Teilhabeleistungen des Jahres 2012 findet demnach keine Umsetzung.³⁷⁸

Befristet für das Jahr 2014 wurde eine weitere Erhöhung der KdU-Bundesbeteiligung um 0,18 Prozentpunkte nach § 46 Abs. 7a SGB II aufgrund der Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedstaaten. Daher lag die gesamte Bundesbeteiligung in Sachsen 2014 bei (gerundet) 30,9 %.

Für die Jahre 2015 und 2016 hat der Bund seine quotale Beteiligung weiter erhöht. Zu einer Erhöhung des BuT-Zuschlags auf 3,4 % kommt ein Aufschlag, der im Zuge der beabsichtigten Entlastung der Kommunen bundesweit 500 Mio. Euro in eine erhöhte KdU-Bundesbeteiligung lenkt.³⁷⁹ Dadurch steigt die Quote um jeweils 3,7 % auf jeweils insgesamt 34,7 %. Der Aufschlag steht im Zusammenhang mit der Zwischenlösung zur Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben, insbesondere der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (siehe Kapitel IV.2).

Zudem wird der Bund den Kommunen im Jahr 2017 weitere 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung stellen, um ihnen so Spielräume für zusätzliche Investitionen zu eröffnen. Die vorgesehene weitere Entlastung der Kommunen um 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2017 erfolgt zum einen durch einen um 500 Mio. Euro höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung – dazu werden die Erstattungsquoten nach § 46 Absatz 5 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

374 Abweichend hiervon für Baden-Württemberg 34,4 % und Rheinland-Pfalz 40,4 %. Nach dem Wortlaut des § 46 Abs. 5 SGB II handelt es sich um eine Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, die weiteren Elemente werden dort nicht genannt.

375 Vgl. Deutscher Landkreistag (2015), S. 427 f.

376 Der Ausgleich für die Leistungen für Bildung und Teilhabe wird über einen Aufschlag auf die bestehende quotale Beteiligung für die Kosten der Unterkunft vorgenommen. Damit werden auch die Zuweisungen für Bildung und Teilhabe finanzstatistisch als Zuweisungen für die Kosten der Unterkunft behandelt.

377 Vgl. Bundesrat (2013), S. 9.

378 Vgl. Bundessozialgericht (2015). Zur ausführlichen Darstellung der Klageinhalte und des Verfahrens vgl. Deutscher Landkreistag (2015), S. 427-429.

379 Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes, BGBl. I, 2014, 2411.

gleichmäßig erhöht – und zum anderen durch einen um 1 Mrd. Euro höheren Gemeindeanteil zulasten des Bundesanteils an der Umsatzsteuer mittels einer Änderung von § 1 des Finanzausgleichsgesetzes. Daher steigt die Beteiligungsquote des Bundes an den KdU-Ausgaben der sächsischen Kommunen – unter Annahme einer konstanten Quote für die BuT-Leistungen von 3,4 % – auf insgesamt 38,4 % im Jahr 2017 und fällt voraussichtlich auf 31 % im Jahr 2018.

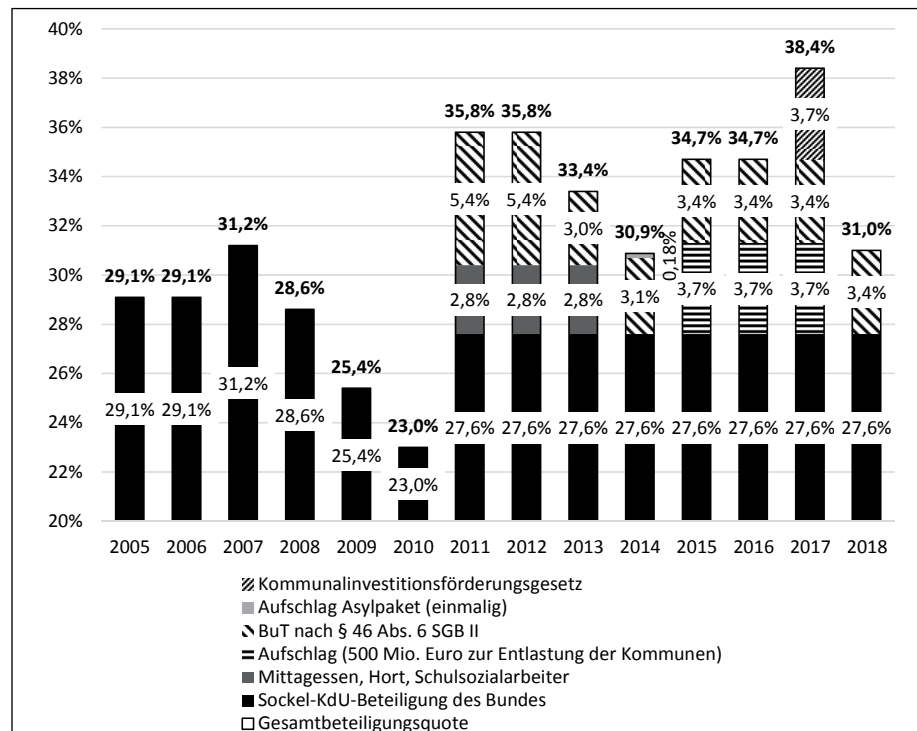
Werden die genannten Ausgaben und Einnahmen saldiert, so kann die Nettobelastung aus den SGB-II-Leistungen berechnet werden. Diese belief sich in den sächsischen Kommunen 2014 auf 60 Euro/Einw. Hierbei sind erhebliche Schwankungen festzuhalten, die sich auf die veränderte Beteiligungsquote des Bundes zurückführen lassen. Im Jahr 2014 wurde damit das gleiche Nettobelastungsniveau erreicht wie 2005, obwohl die Zahl der Bedarfsgemeinschaften um fast ein Drittel niedriger liegt als noch 2005. Das im Vergleich dazu höhere Belastungsniveau der westdeutschen Flächenländer korrespondiert mit dem bei Einführung des SGB II formulierten Ziel der Entlastung der Kommunen im Zusammenspiel mit deren deutlich höherer Steuerkraft.

Innerhalb Sachsens sind es vor allem die Kreisfreien Städte, welche hohe Nettobelastungen aufweisen. Mit durchschnittlich 120 Euro/Einw. liegen diese mehr als dreimal so hoch wie diejenigen der Landkreise. Dies ist auf die Sonderstellung der Stadt Leipzig zurückzuführen, welche eine Nettobelastung von 200 Euro/Einw. aufweist. Dies ist neben einem höheren Bruttoausgabenniveau vor allem auf die Ausgestaltung des innersächsischen Verteilungsschlüssels der Hartz-IV-SoBEZ zurückzuführen lässt, welcher sich an historischen Sozialhilfeausgaben des Jahres 2004 orientiert.³⁸⁰ Durch den Schlüssel werden die Verhältnisse des Jahres 2004/2005 weitgehend fortgeschrieben.

8.4 Leistungen nach dem SGB VIII

Einer der Gründe für das Anwachsen der Gesamtausgaben für Soziale Leistungen der sächsischen Kommunen ist dagegen beispielsweise das starke Ansteigen der Leistungen der Jugendhilfe (*innerhalb*

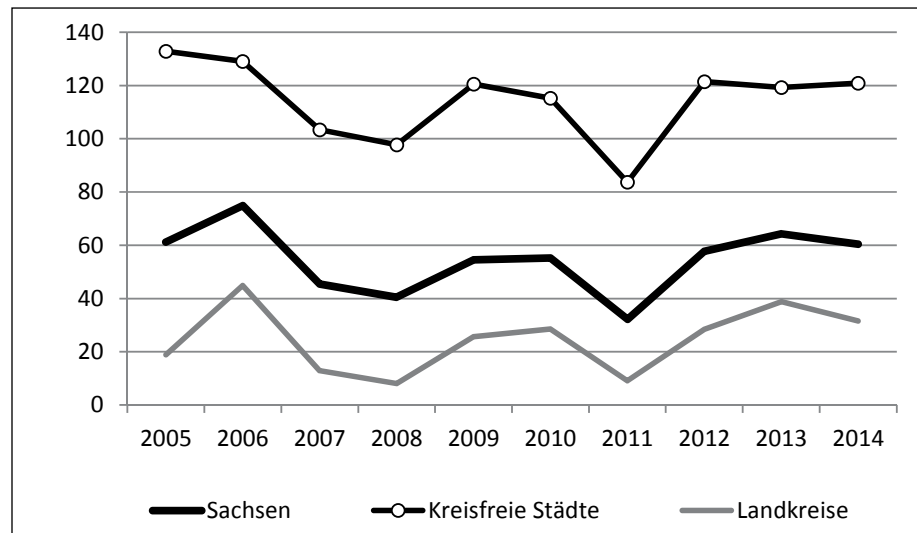
Abbildung 149: Entwicklung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in Sachsen



* 2013 und 2014 länderspezifischer Wert für den Freistaat Sachsen

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: SGB II, Deutscher Landkreistag (2015), S. 427 f.

Abbildung 150: Entwicklung der Nettobelastung aus dem SGB II in Sachsen in Euro/Einw.



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

und außerhalb von Einrichtungen). Hierin sind nicht die Ausgaben für die Kindertagesbetreuung enthalten (Kindertagesstätte und Tagespflege).³⁸¹ Die Ausgaben konzentrieren sich im Bereich der

380 Zu den innersächsischen Unterschieden in Brutto- und Nettobelastung der sächsischen Kreisfreien Städte und Landkreise sowie zum Verteilungsschlüssel siehe Lenk/Hesse (2013).

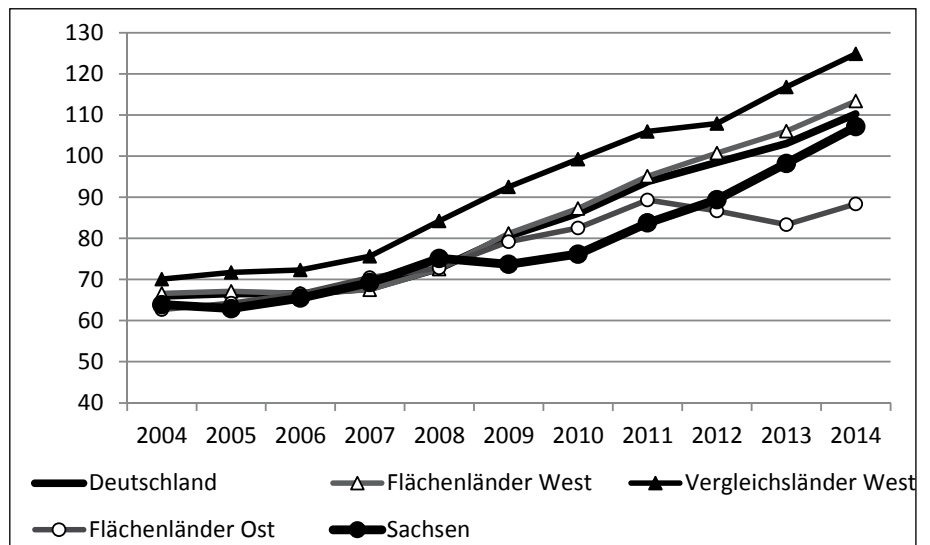
381 Die Gruppierungssystematik unterscheidet nicht nach Aufgaben sondern nach Ausgabearten. Daher werden diese Einrichtungen entweder in kommunaler Trägerschaft geführt und damit die Einzelkosten beim Personal- und Sachaufwand sowie bei den Investitionen erfasst. Andere Träger erhalten Zuschüsse, die in der Kassenstatistik nicht zu den Sozialleistungen zählen, sondern im Bereich der ausgelagerten Leistungserbringung erfasst sind.

Hilfe zur Erziehung. In den hier ausgewerteten Gruppen 76 und 77 der Kassenstatistik finden sich die Ausgaben für sozialpädagogische Hilfen, Jugendarbeit und Kinderschutz innerhalb und außerhalb von Einrichtungen einschließlich der Zuschüsse an freie Träger.³⁸²

Im Bereich der Jugendhilfe stiegen die Ausgaben zwischen 2004 und 2014 sowohl in Sachsen als auch bundesweit um fast 70 % an. Nur in den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern West war der Anstieg mit +80 % noch höher. In Sachsen wurden im Jahr 2012 Ausgaben in Höhe von 107 Euro/Einw. im Bereich der kommunalen Jugendhilfe getätigt, im Bundesdurchschnitt waren es 110 Euro/Einw. In den Vergleichsländern West wurden sogar fast 20 % mehr als in Sachsen ausgegeben (125 Euro/Einw.). In Ostdeutschland ist für das leicht unterdurchschnittliche Niveau sicherlich der überproportionale Rückgang der Zahl junger Menschen im Vergleich zum allgemeinen Bevölkerungsrückgang ein Einflussfaktor. Das Absinken des Wertes für die übrigen ostdeutschen Kommunen ist auf die schrittweise Absenkung der Ausgaben der kommunalen Jugendhilfe in Sachsen-Anhalt zurückzuführen. Für das Nachbarland wurden für 2013 und 2014 keine kommunalen Jugendhilfeausgaben in der Kassenstatistik mehr nachgewiesen. In den anderen ostdeutschen Kommunen steigen die Jugendhilfeausgaben auch nach dem gleichen Muster.

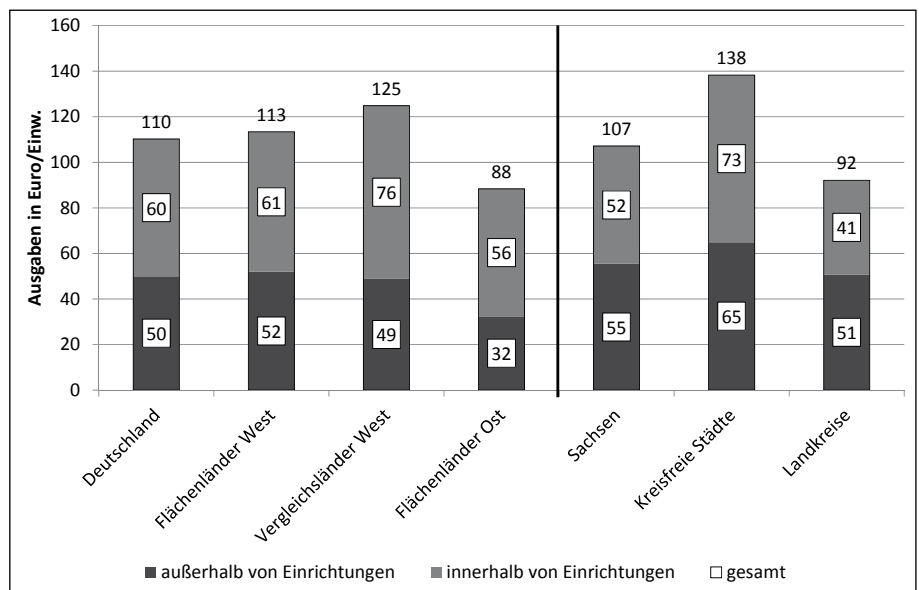
In der Summe der Jugendhilfe finden sich zwei gegenläufige Positionen der sächsischen Kommunen im Bundesvergleich: Während die Ausgaben für die Jugendhilfe *außerhalb* von Einrichtungen etwas über dem Bundesdurchschnitt liegen (rund 10 %), sind die Ausgaben *innerhalb* von Einrichtungen deutlich unterdurchschnittlich (rund 15 % unter dem Mittelwert). Dies zeigt, dass die Jugendhilfe in Sachsen strukturell etwas anders organisiert ist als in anderen Ländern (siehe Abbildung 152). Dabei ist festzuhalten, dass in den sächsischen Kommunen die Ausgaben *innerhalb* von Einrichtungen lange Zeit gegen den Bundestrend stabil blieben, seit 2010 steigen sie aber recht stark an. Die Jugendhilfeausgaben *außerhalb* von Einrichtungen zeigten dagegen in allen Räumen einen deutlichen Aufwärtstrend. Dies hängt auch damit zusammen, dass diese Angebote, z. B. Jugendclubs, Kosten unabhängig von der Nutzerzahl verursachen. Diese Kostenremanenzen

Abbildung 151: Leistungen der Jugendhilfe in Euro/Einw.



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

Abbildung 152: Struktur der Jugendhilfe 2014



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

führen bei einer sinkenden Anzahl junger Menschen zu höheren Kosten je Einwohner.

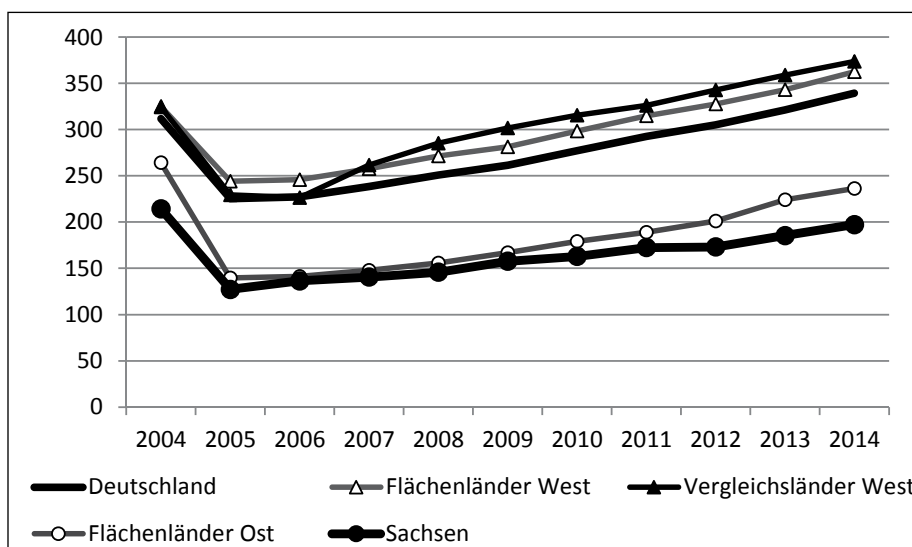
Innerhalb der sächsischen Kommunen sind die Kreisfreien Städte stärker in der Jugendhilfe engagiert, was neben der mittlerweile abweichenden demografischen Struktur durch das dortige Angebot an spezialisierten Einrichtungen begründet ist, welche auch von den Einwohnern des kreisangehörigen Raums genutzt werden. In der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen zeigten sich 2012 dagegen nur unwesentliche Unterschiede.

382 Erstattungen an andere Jugendhilfeträger werden dagegen nicht hier erfasst. Zu den Details der erfassten Positionen vgl. VwV Gliederung und Gruppierung, S. 99 ff.

8.5 Leistungen nach dem SGB XII

Abbildung 153: Entwicklung der Leistungen nach dem SGB XII in Euro/Einw.

Die Leistungen nach dem SGB XII umfassen eine Vielzahl von Leistungen, beispielsweise Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung oder die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (siehe Übersicht am Anfang dieses Kapitels). Leider ist die verwendete Gruppierungssystematik der Kassenstatistik nicht für eine Aufgliederung nach Einzelaufgaben geeignet, sodass lediglich die aktuelle Gesamtsumme dargestellt werden kann.³⁸³ Gesetzesbedingt gab es hier einen Niveausprung nach unten; die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe führte 2005 an dieser Stelle – spiegelbildlich zu den Belastungen im Bereich des SGB II – zu Entlastungswirkungen für die Kommunen. Seitdem steigen die Ausgaben stetig. In Sachsen befinden sie sich allerdings auf den niedrigsten Stand der ausgewerteten Vergleichsräume. Das Ausgabeniveau der sächsischen Kommunen belief sich 2014 auf 197 Euro/Einw. und war damit niedriger als im Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen (236 Euro/Einw.). In den Leistungsbereichen des SGB XII bestehen durchaus kommunale Einflussmöglichkeiten auf die entstehenden Kosten, die in Sachsen offenbar intensiver genutzt werden. Die Differenz zum wesentlich höheren Bundesschnitt (340 Euro/Einw.) erklärt sich durch das deutlich höhere Gewicht der Sozialhilfe in den westdeutschen Kommunen gegenüber den arbeitsmarktorientierten Leistungen des SGB II. Dort sind vor allem die Pro-Kopf-Ausgaben für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und für die Hilfe zur Pflege deutlich höher (siehe Abbildung 153).³⁸⁴

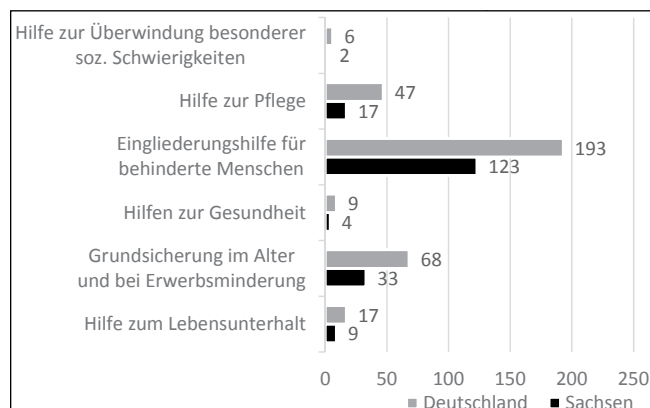


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Eine Aufgliederung nach den Hilfearten des SGB XII ist in der Kassenstatistik nicht vorgesehen, jedoch mittels der Sozialhilfestatistik möglich, die jedoch erst für das Berichtsjahr 2013 verfügbar ist. Danach sind insbesondere die Kostensteigerungen bei der Grundsicherung im Alter (+94 % zwischen 2005 und 2014) aber auch der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (+41 % zwischen 2005 und 2014) die Kostentreiber.³⁸⁵

Im Freistaat Sachsen werden die kommunalen Ausgaben im Bereich der Sozialen Leistungen nach dem SGB XII von den Kreisfreien Städten und Landkreisen getragen, in erheblichem Umfang aber auch vom Kommunalen Sozialverband (KSV). Dieser ist in erster Linie als überörtlicher Sozialhilfeträger für die Leistungen an Behinderte zuständig³⁸⁶ und finanziert sich im Wesentlichen³⁸⁷ durch die Sozialumlage, die von den Landkreisen und Kreisfreien

Abbildung 154: Struktur der Bruttoausgaben nach dem SGB XII in Deutschland und Sachsen 2013 in Euro/Einw.



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

Städten aufgebracht wird.³⁸⁸ Seit der Reform des Jahres 2005 unterscheiden sich die Ausgaben-niveaus der Kreisfreien Städte und der Landkreise nicht mehr in gleichem Umfang wie vorher. Das hängt zum einen mit der spezifischen Aufgabenteilung und zum anderen damit zusammen, dass Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung mit der Reform des Landeswohlfahrtsverbandes durch die Verörtlichung zusammengeführt wurden. Seit 2007 sind die Ausgaben des KSV um 37 % auf zuletzt 117 Euro/Einw. gestiegen. Hier machten sich vor allem die steigenden Fallzahlen bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bemerkbar. 2014 gaben die Landkreise 68 Euro/Einw. für Soziale Leistungen nach dem SGB XII aus, die Kreisfreien Städte 105 Euro/Einw. Bei beiden zeigt sich jedoch seit 2007 eine stärkere Dynamik in der Kostenentwicklung als beim KSV (Landkreise +49 %, Kreisfreie Städte +47 %), welche sich auf einen stetigen Zuwachs bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung stützt. Die vollständige Übernahme der finanziellen

383 Durch eine Umschlüsselung der Bundesstatistik lässt sich selbst der Anteil der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung seit 2012 nicht mehr vergleichend darstellen.

384 Vgl. Statistisches Bundesamt (2015), S. 13.

385 Vgl. Statistisches Bundesamt (2015), S. 20.

386 Der KSV ist insbesondere für die teilstationären und stationären Leistungen für den Personenkreis der 18 bis 65 Jährigen zuständig, vgl. § 13 Abs. 2 SächsAGSGB.

387 Daneben fließen ihm Erstattungen und Rückzahlungen von Leistungen zu.

388 Daneben nimmt er die Aufgaben der überörtlichen Betreuungsbehörde und des Integrationsamtes wahr. Dies schließt u. a. auch die Kriegsopferfürsorge ein.

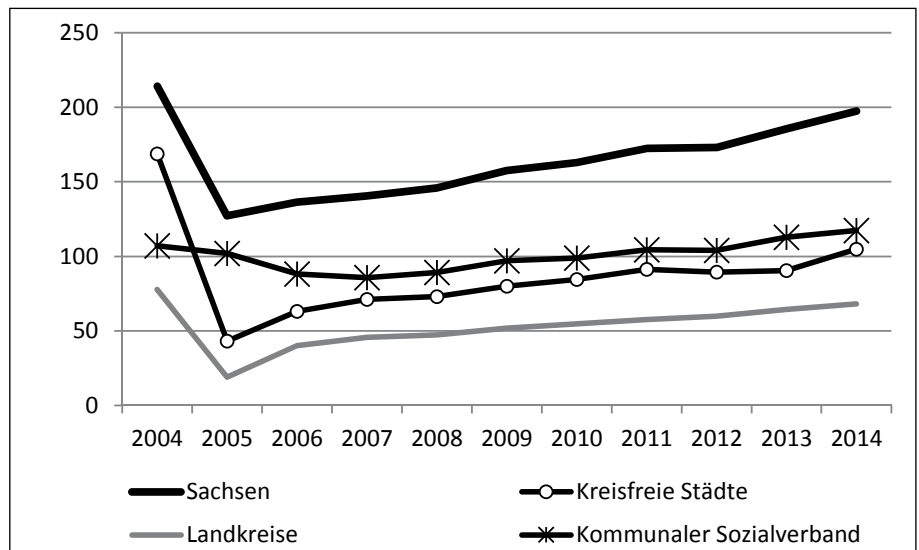
Belastungen aus dieser Aufgabe durch den Bund seit 2014 wirkt sich jedoch dämpfend auf die derzeitige und zukünftige Netto-Belastung aus. Nachdem sich der Bund 2009 bis 2011 aufwachsend mit 13 %, 14 % bzw. 15 % an den Ausgaben der Grundsicherung beteiligt hatte, stieg die Beteiligung 2012 auf 45 %, bevor eine Übernahme zu 75 % im Jahr 2013 und zu 100 % ab 2014 festgelegt wurde.³⁸⁹ Welche Auswirkungen eine mögliche Teilübernahme der Eingliederungshilfe für den KSV haben wird, ist noch offen (siehe Kapitel IV.2).

8.6 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Die kommunalen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zeigten im Beobachtungszeitraum bis 2009 zunächst einen sinkenden Trend. Dieser verlief parallel zur Zahl der Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Deutschland, die sich zwischen 2002 bis 2009 auf rund 121.000 Personen mehr als halbiert hatte. Seit 2010 steigt die Zahl der Empfänger wieder deutlich an und erreichte 2013 rund 225.000, 36 % mehr als noch 2012. Im Jahr 2014 nahm die Zahl der Asylbewerber in Deutschland um weitere 61 % auf rund 363.000 zu.³⁹⁰ In Sachsen lebten 2014 rund 16.550 Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz – eine Steigerungsrate von 75 % im Vergleich zum Vorjahr –, die zumeist aus Syrien, Russland den Ländern des ehemaligen Jugoslawien sowie aus dem Nahen Osten und Indien stammen.³⁹¹ Syrien, Eritrea, Tunesien und Libyen spielten im Berichtsjahr 2014 als Herkunftsländer Flüchtender eine immer größere Rolle. Zuletzt wurden Ausgaben in Höhe von rund 18 Euro/Einw. von den Landkreisen und Kreisfreien Städten getragen. Dies sind kaum mehr als im Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Länder (rund 17 Euro/Einw.), aber weniger als im Bundesdurchschnitt von 21 Euro/Einw.

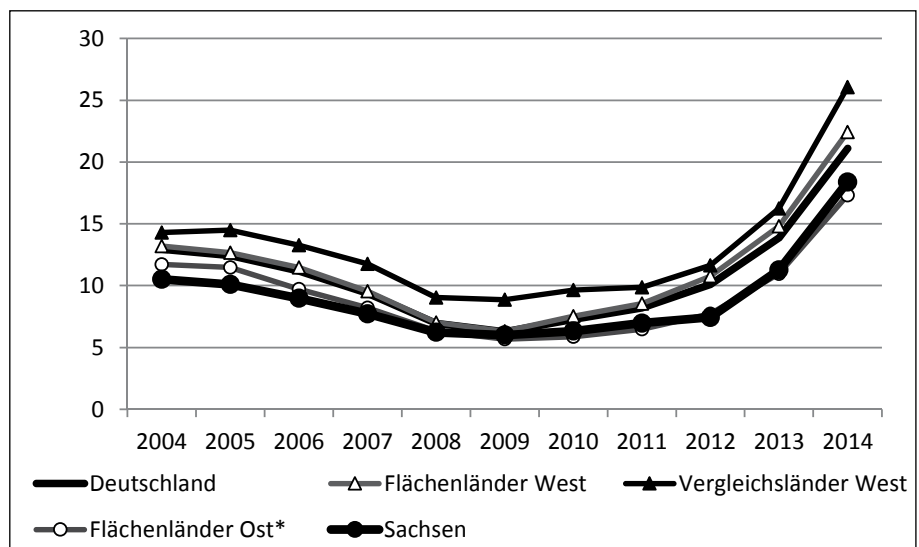
Die zum Teil sehr unterschiedlichen Kostenbelastungen der Kommunen hängen von mehreren Faktoren ab. Erstens sind die hier gezeigten Bruttokosten je nach verfügbaren Unterkünften (zentrale/dezentrale Unterbringung), lokalen Mietniveaus sowie ggf. zu

Abbildung 155: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen nach dem SGB XII in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 156: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Euro/Einw.



*Flächenländer Ost ohne Sachsen-Anhalt, da die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz buchungstechnisch nicht mehr unter der GR 79 nachgewiesen werden

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

gewährenden besonderen Leistungen unterschiedlich. In den Differenzen spiegelt sich zweitens auch die Verteilung innerhalb der Bundesrepublik, die nach dem Königsteiner Schlüssel vollzogen wird. Dieser setzt sich zu zwei Dritteln aus der Steuerkraft und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen.³⁹²

389 Vgl. § 46a SGB XII, verschiedene Fassungen.

390 Vgl. Statistik der Asylbewerberleistungen; Statistisches Bundesamt (2015c).

391 Zur Herkunft der Asylbewerber vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2015c), S.8.

392 Hierfür ist die Steuerkraft nach dem Länderfinanzausgleich aber vor den Bedarfzuweisungen des Bundes relevant. Dies erklärt, warum der Freistaat Sachsen trotz seiner originären Steuerschwäche einen Anteil von rund 5,1 % hat, was im Wesentlichen seinem Einwohneranteil entspricht.

Für die tatsächliche Nettobelastung der Kommunen ist weiterhin entscheidend, in welchem Umfang sich die Länder und ggf. der Bund über den Transmissionsweg der Länder an der Finanzierung der Bruttoausgaben beteiligen. Hier sind sehr unterschiedliche Ansätze festzuhalten, die von einer vollständigen Kostenerstattung mit Spitzabrechnung (Mecklenburg-Vorpommern oder Saarland) bis zu einer einmaligen Pauschale (Baden-Württemberg) reichen. Da dieses Thema derzeit stark in der politischen Diskussion ist, sind Änderungen bis zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses des vorliegenden Gemeindefinanzberichts nicht auszuschließen.

Tabelle 6: Erstattungsregeln der Länder für Asylbewerberleistungen der Kommunen 2015

Baden-Württemberg	Einmalige Zahlung je aufgenommenen Flüchtling; 13.260 Euro
Bayern	Volle Kostenübernahme (Spitzabrechnung)
Brandenburg	Jahrespauschale: 9.128 Euro zzgl. Investitionspauschale 2.300 Euro je Platz
Hessen	Jahrespauschale: 6.251 bis 7.554 Euro; Spitzabrechnung von Gesundheitskosten, soweit >10.226 Euro
Mecklenburg-Vorpommern	Volle Kostenübernahme (Spitzabrechnung)
Niedersachsen	Jahrespauschale: 6.195 Euro
Nordrhein-Westfalen	Gesamtsumme von 184,0 Mio. Euro für gesamte Versorgung
Rheinland-Pfalz	Jahrespauschale: 6.014 Euro, zzgl. 85 % der Gesundheitskosten stationärer Aufenthalte, wenn > 7.600
Saarland	Volle Kostenübernahme (Spitzabrechnung)
Sachsen	Jahrespauschale 7.600 Euro, Spitzabrechnung der Gesundheitskosten, wenn >7.669,38 Euro
Sachsen-Anhalt	Anteilige Kostenübernahme im Rahmen des bedarfsorientierten KFA
Schleswig-Holstein	70 % Kostenübernahme (Spitzabrechnung)
Thüringen	Jahrespauschale: 6.884 Euro, zzgl. Gesundheitskosten >1.000 Euro, zzgl. Investitionspauschale 7.500 Euro pro Platz

* Stand: Januar 2015

Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Städte- und Gemeindebund (2015).

Für das aktuelle Jahr 2015 und die nähere Zukunft sind weiter stark steigende Ausgaben in dieser Position zu erwarten. Zunächst lässt sich dies aufgrund der steigenden Zahl von Asylbewerbern prognostizieren. Die statistische Rückschau zeigt, dass die Zahl der Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zeitlich erst stark versetzt die deutliche Absenkung der Asylantragstellerzahlen – sie war von fast 120.000 Anträgen im Jahr 2000 auf rund 30.000 Anträge im Jahr 2008 gefallen – nachvollzogen hat.³⁹³ Entsprechend ist davon auszugehen, dass sich die exponentielle Steigerung der Asylanträge in den vergangenen Jahren auf mehr als 200.000 Anträge im Jahr 2014 auch in den Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz widerspiegeln wird. Auch aus qualitativer Sicht ist dieser grundsätzliche Befund zu erwarten, kamen im Jahr 2014 doch mehr als 26 % der Antragsteller auf Asyl aus den Ländern Syrien, Irak und Afghanistan.³⁹⁴ Dabei kann fest-

gestellt werden, dass in den vergangenen 15 Jahren eine große Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und des Kosovo wieder zurück in ihre Herkunftsländer migriert sind. Auch aktuell können die Chancen zumindest auf einen dauerhaften Verbleib von Asylbewerbern aus europäischen Ländern (insb. Albanien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Serbien) als eher gering angesehen werden.³⁹⁵ Für die Ländergruppe Syrien, Irak und Afghanistan kann dies aufgrund des anhaltenden Konfliktbildes nicht in gleicher Weise gelten. Eher ist hier eine Verstärkung der Asyl- und Flüchtlingsthematik zu erwarten.³⁹⁶

Laut Angaben des zuständigen Bundesamts für Migration und Flüchtlinge sind im von Januar bis Juni 2015 rund 137 % mehr Erstanträge gestellt worden als im Vorjahreszeitraum 2014.³⁹⁷ Von den 173.000 Erstanträgen im Jahr 2014 entfielen rund 6.000 auf den Freistaat Sachsen.³⁹⁸ Für das laufende Jahr 2015 ging das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Mai noch von etwa 400.000 Erst- und rd. 50.000 Folgeanträgen aus.³⁹⁹ Unter Berücksichtigung der Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel⁴⁰⁰ wären so mehr als 20.000 der Neuanträge auf den Freistaat Sachsen entfallen. Bereits im August wurde die Zahl der im laufenden Jahr erwarteten Flüchtlinge aufgrund der aktuellen Entwicklungen auf 800.000 verdoppelt, was einen Anteil von rund 40.800 für den Freistaat Sachsen bedeuten würde.⁴⁰¹ Darin ist jedoch immer noch ein erheblicher Anteil von Schutzsuchenden mit geringen Bleibeperspektiven enthalten, die sich auf der sog. *Balkanroute* mit Flüchtlingen aus den Nahen Osten mischen. Inzwischen sind bereits Prognosen zu hören, die von einer Flüchtlingszahl von über 1 Mio. Personen ausgehen. Es wird allerdings abzuwarten sein, wie groß der Anteil der tatsächlich Asylberechtigten ist und wie sich die Freizügigkeit der Personen auf die Wohnortwahl auswirkt.

Auch ist absehbar, dass sich die Kosten je Fall weiter sehr dynamisch entwickeln werden. Zunächst hatte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2012 geurteilt, dass das Leistungsniveau nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ab dem 01.08.2012 weitestgehend an die Bedarfssätze der SGB II und XII anzupassen ist.⁴⁰² Bis zu einer Neuregelung des AsylbLG sind die Leistungen als Übergangsregelung auf Basis der SGB II/XII zu berechnen. Als Reaktion wurden die Pauschalen, die der Freistaat den Landkreisen und Kreisfreien Städten nach § 10 Abs. 1 SächsFlüAG gewährt, im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/2014 ab 01.01.2013 von 1.250 auf

395 Dies begründet sich einerseits in dem politischen Bestreben, diese Länder als sog. Sichere Herkunftsstaaten (gem. § 29a AsylVfG, für Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien bereits umgesetzt) einzustufen und andererseits mit den ohnehin bestehenden hohen Ablehnungsquoten von rd. 90 % von Asylanträgen aus diesen Ländern. Ebenda.

396 Hierfür spricht einerseits die hohe Anerkennungsquote von über 90 % insbesondere für Asylantragsteller aus dem Irak und Syrien, aber auch die Anzahl von bisher nicht beschiedenen Anträgen. Während das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im ersten Halbjahr 2015 insgesamt rd. 114.000 Anträge beschieden hat, stand für rd. 237.000 Anträge die Entscheidung noch aus. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015b), S. 6-8. Im Bundeschnitt dauerte ein Asylverfahren jüngst 5,3 Monate, während es in Sachsen durchschnittlich 5,4 Monate in Anspruch nahm. Mindestens für die Dauer des Asylverfahrens besteht allerdings grundsätzlich ein Leistungsanspruch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

397 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015b), S. 2.

398 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a), S. 16.

399 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015c), S. 4.

400 Anteil für den Freistaat Sachsen nach dem Königsteiner Schlüssel 2015: 5,08386 %, vgl. GWK (2015).

401 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015d).

402 BVerfG, Urteil vom 18.07.2012, vgl. Bundesverfassungsgericht (2012).

393 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a), S. 11.

394 Von den im Jahr 2015 (Jan-Juni) gestellten rd. 179.000 Asylanträgen entfielen rd. 29 % auf diese drei Länder. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015b), S. 2.

1.500 Euro je Person und Quartal erhöht. Für die Monate September bis Dezember 2012 trugen die Kommunen die volle Mehrbelastung. Die genannte Aufstockung war zunächst allerdings lediglich zur Deckung der höheren Regelleistungen infolge des Urteils des BVerfG vorgesehen. Die Unterbringungskostenpauschale selbst war seit 2001 nicht angepasst worden. Mit Wirkung zum Jahr 2015 wurde diese auf 1.900 Euro je Leistungsempfänger und Quartal angehoben, um dem gestiegenen Mehrbedarf Rechnung zu tragen. Insbesondere im Zuge des starken Anstieges der Zahl der Unterzubringenden in den vergangenen Jahren standen die durchführenden Landkreise und Kreisfreien Städte vor der Herausforderung, sehr zeitnah umfangreiche Kapazitäten neu zu schaffen bzw. wieder in Betrieb zu nehmen. Aus der Perspektive der leistungserbringenden Gebietskörperschaften birgt die Erstattungsform einer Pauschale je Quartal durch den Freistaat Sachsen drei Nachteile: Einerseits wird die Pauschale durch ihre Orientierung am Ausgabedurchschnitt zwangsläufig nicht in jedem Fall der gebietskörperschaftsindividuellen Kostenstruktur gerecht. Andererseits haben die Gebietskörperschaften insbesondere in der aktuellen Phase eines starken Anstieges der Leistungsempfänger binnen eines Quartals anfallende Schwankungen mindestens vorzufinanzieren, wenn nicht selbst zu tragen. Schließlich sind mit dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen und der Marktknappheit an Unterbringungsmöglichkeiten erhebliche Preissteigerungen (sowohl bei der Selbsterstellung z. B. über Container als auch bei der Beauftragung von Betreibern) verbunden, die dazu beitragen, dass die auf Vergangenheitswerten kalkulierte Leistungspauschale nicht mehr die gestiegenen Ausgaben abdeckt. Die Kommunen kritisieren daher, dass sie Vorfinanzierungsleistungen erbringen müssen und unsicher ist, ob gestiegene Fallkosten später durch eine Anpassung der Pauschale gedeckt werden. Es ist daher folgerichtig, dass die Kommunen in einer Phase extrem steigender Flüchtlingszahlen eine zumindest vorübergehende Abkehr von der Leistungspauschale und stattdessen eine vollständige Erstattung der eingetretenen Kosten einfordern. Der Freistaat Sachsen ist diesen Herausforderungen in den vergangenen Jahren teilweise durch Sonderbedarfszuweisungen in Höhe von 15 Mio. Euro (2013) und einer Investitionspauschale in Höhe von 20 Mio. Euro (2014) für die erfüllenden Gebietskörperschaften begegnet. Auch für die Jahre 2015 und 2016 sind Bedarfszuweisungen in Höhe von jeweils drei Mio. Euro aus FAG-Mitteln vorgesehen. Hinzu kommt eine Investitionspauschale von 20,5 Mio. Euro für 2015 bzw. 17,5 Mio. Euro in 2016 sowie zusätzliche Mittel für die soziale Betreuung und Sprachunterricht von Asylbewerbern.⁴⁰³ Schließlich haben die kommunalen Landesverbände nach der jüngsten Prognose des BAMF vom August 2015 mit der Staatsregierung eine weitere Pauschalzahlung von jeweils 30 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 vereinbart. Die Beträge werden jeweils anteilig aus Mitteln des Staatshaushaltes und der FAG-Bedarfszuweisungen finanziert. Dabei stellen die Mittel für das Jahr 2016 nur eine Vorabzahlung dar. Auf der Basis eines neuen Gutachtens sollen die Ausgaben der Kommunen Anfang 2017 abgerechnet werden. In weiteren Verhandlungen Ende September 2015 wurde eine zusätzliche Unterstützung der Kommunen im Jahr 2015 i. H. v. 13 Mio. Euro vereinbart.

Aufgrund der sprunghaft gestiegenen Antragszahlen ist bereits 2015 mit einem weiteren enormen Anstieg der Ausgaben für Asylbewerber zu rechnen. Im Jahr 2014 entsprachen die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz lediglich 2,7 % der gesamten Ausgaben der Kommunen für soziale Transferleistungen. Bezogen auf die Summe der Bereinigten Ausgaben waren es bisher nur 0,7 %. Die fiskalische Bedeutung wird bereits im laufenden Jahr deutlich zunehmen und auch im kommenden Jahr weiter wachsen. Die derzeit in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Freistaates ankommenden Flüchtlinge werden in den nächsten Wochen und Monaten zur Unterbringung auf die Kommunen verteilt. Daher rückt der Leistungsbereich nicht nur aufgrund der derzeitigen medialen Berichterstattung, sondern auch aus häuslicheren Gründen wieder verstärkt auf die Tagesordnung. Derzeit stehen die Kommunen insbesondere vor dem Hintergrund des starken Anstieges der Asylbewerberzahlen sowie der Dauer der Antragsverfahren vor großen organisatorischen Herausforderungen. Auch dürfen Faktoren wie die soziale, kulturelle sowie Arbeitsmarktintegration insbesondere bei anerkannten und geduldeten Flüchtlingen als Anforderung für das kommunale Gemeinwesen nicht unterschätzt werden. Finanzielle Fragen werden aber genauso weiter diskutiert werden müssen, da die derzeitigen Finanzierungswege offenkundig nicht auf die derzeitigen und zu erwartenden Flüchtlingszahlen eingestellt sind. Die Kommunen übernehmen dabei wichtige Funktionen in der deutschen Asylpolitik, die auch das internationale Ansehen der Bundesrepublik als Ganzes prägen. Angesichts der bereits hohen Soziallasten in den Kommunalhaushalten und der akuten Nachfragesteigerung müssen Bund und Länder die kommunale Ebene bei dieser Aufgabe stärker als bisher finanziell unterstützen. Das Vorziehen der Kostenbeteiligung des Bundes für die Jahre 2015 und 2016 in Höhe von jeweils 500 Mio. Euro auf das laufende Jahr (insgesamt 1 Mrd. Euro) sowie die Ankündigung einer strukturellen Beteiligung ab dem Jahr 2016 weisen bei entsprechender konsequenter Weiterleitung der Mittel an die Aufgabenträger in die richtige Richtung.⁴⁰⁴ Dies auch, um einer möglichen Konkurrenz von Ausgaben im Bereich der Asylbewerberleistungen in Bezug auf andere Aufgabenbereiche in den Kommunalhaushalten vorzubeugen. Dazu müssen die vom Bund bereitgestellten Mittel aber auch an die Kommunen weitergeleitet werden. Bisher hat der Freistaat die vom Bund auf das Jahr 2015 vorgezogenen 2016er Mittel noch nicht im sächsischen Staatshaushalt nachvollzogen. Weiterhin darf davon ausgegangen werden, dass beispielsweise eine fallbezogene pauschale Beteiligung des Bundes insbesondere vor dem Hintergrund der stark steigenden Zahl der Empfänger zu einer höheren Planbarkeit bei den erfüllenden Gebietskörperschaften und einer Vermeidung regelmäßiger unterjähriger Anpassungen führen würde.

Der kurz vor Redaktionsschluss dieses Gemeindefinanzberichts gefasste Beschluss der Bundeskanzlerin und der Ministerpräsidenten der Länder weist in diese Richtung. Er sieht jedoch zunächst eine direkte Entlastung der Länder vor. Bereits 2015 soll 1 Mrd. Euro an die Länder fließen, ab 2016 dann zunächst 2,68 Mrd. Euro. Die Einzelheiten sind im Abschnitt zum Ausblick (III.11.2) ausgeführt.

403 Nach Titel 633 51 – 6 des Staatshaushaltes stellt der Freistaat für die soziale Betreuung von Asylbewerbern rund 12 Mio. Euro (jeweils 6,1 Mio. Euro in 2015 und 2016) zur Verfügung. Nach Titel 681 51 – 6 des Staatshaushaltes stellt der Freistaat rund 3,8 Mio. Euro (1 Mio. Euro in 2015 und 2,8 Mio. Euro in 2016) für Sprachunterricht von Asylbewerbern zur Verfügung.

404 Kostenbeteiligung gem. § 1 Satz 2 FAG (Anteil der Kommunen an den Einnahmen aus der Umsatzsteuer); zum Vorziehen auf das Jahr 2015 vgl. BMF (2015), S. 11 sowie Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 (Nachtragshaushaltsgesetz 2015) vom 24.06.2015 (BGBl. I S. 980).

8.7 Erstattungen für Soziale Leistungen und Nettobelastungen

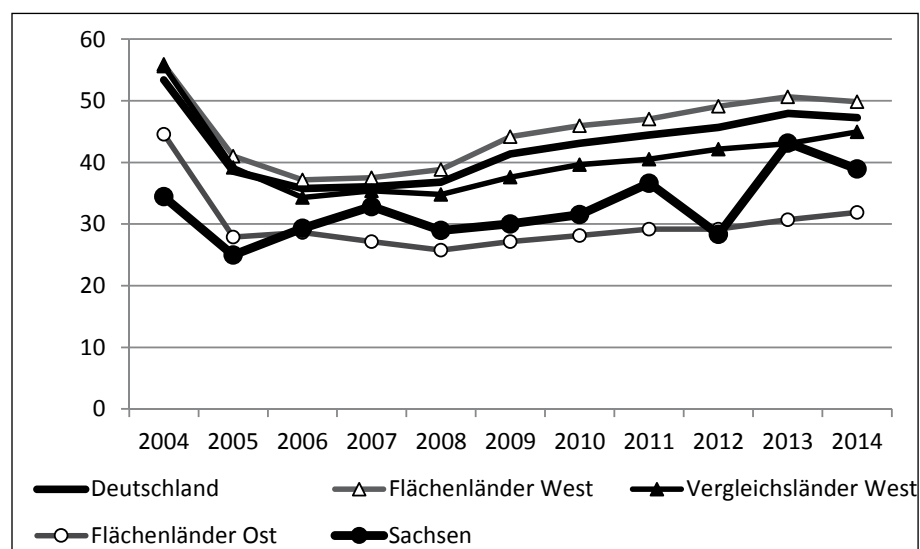
Erstattungen für Soziale Leistungen erfolgen sowohl für die Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VII) sowie für Sozialleistungen nach dem SGB XII. Die finanziellen Wirkungen der Sozialreformen des vergangenen Jahrzehnts können für die kommunale Ebene über die Haushaltsstatistiken nur zum Teil nachvollzogen 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.⁴⁰⁵

Die statistisch nachvollziehbaren Erstattungen für Soziale Leistungen⁴⁰⁶ haben sich seit 2005 deutlich nach oben entwickelt, wobei sie in Sachsen mit 39 Euro/Einw. im bundesweiten Vergleich (47 Euro/Einw.) ein unterdurchschnittliches Niveau erreichen (Abbildung 157). Die Schwankungen am aktuellen Rand sind ein Ergebnis von einmaligen Schwankungen beim Kommunalen Sozialverband. Insofern spiegeln sie keine veränderte Erstattungspolitik wider.

Innerhalb Sachsens ist zu erkennen, dass die Erstattungen insbesondere bei den Landkreisen deutlich angewachsen sind. Die Kreisfreien Städte erhielten demgegenüber ein konstantes Niveau. Hieran zeigt sich, dass es spiegelbildlich zu den Allgemeinen Deckungsmitteln auch zweckbezogene Einnahmepositionen gibt, bei denen die Landkreise höhere Einnahmen aufweisen als die Städte und Gemeinden.

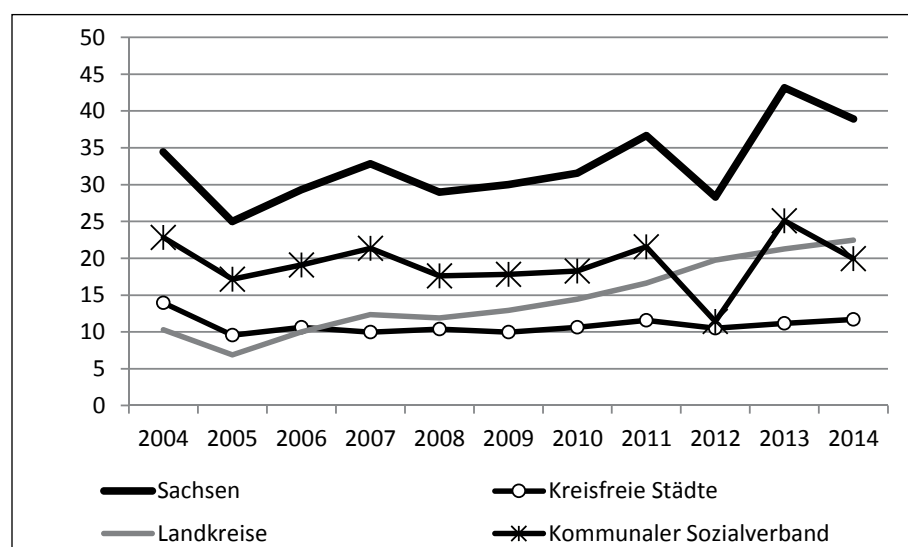
Saldiert ergeben sich für die Sozialleistungen nach dem SGB XII nach Abzug der hier dargestellten Erstattungen Nettobelastungen, welche deutlich zwischen den Vergleichsräumen streuen. Die sächsischen Kommunen haben insgesamt ein etwas geringeres Belastungsniveau (177 Euro/Einw.) als die Kommunen in den übrigen ostdeutschen Flächenländern (217 Euro/Einw.). Dem gegenüber ist der Bundesdurchschnitt mit 313 Euro/Einw. deutlich höher.

Abbildung 157: Erstattungen für Soziale Leistungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt

Abbildung 157a: Ersatz von sozialen Leistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen in Sachsen in Euro/Einw.



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

9 Kreisumlage

In den bisherigen Betrachtungen wurde die Kreisumlage nicht erläutert, die von den kreisangehörigen Gemeinden aufgebracht wird, um die Aufgabenerfüllung in den Landkreisen mitzufinanzieren. In der gewählten Darstellung, die auch für alle weiteren statistischen Analysen zur kommunalen Finanzlage typisch ist,⁴⁰⁷ werden die Zahlungsströme zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden, zu denen auch die Kreisumlage gehört,⁴⁰⁸ bereinigt, um zu den

405 Zudem werden viele Erstattungen im Jugend- und Sozialhilfebereich in der Kassenstatistik nicht detailliert aufgeschlüsselt (z. B. auch die Pauschalen für Asylbewerber) sondern gemeinsam mit Erstattungen für andere kommunale Aufgabenbereiche erfasst (Gruppierungen 161 und 162).

406 Ersatz von Sozialen Leistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen (Gruppierung 24 und 25 der Finanzstatistik).

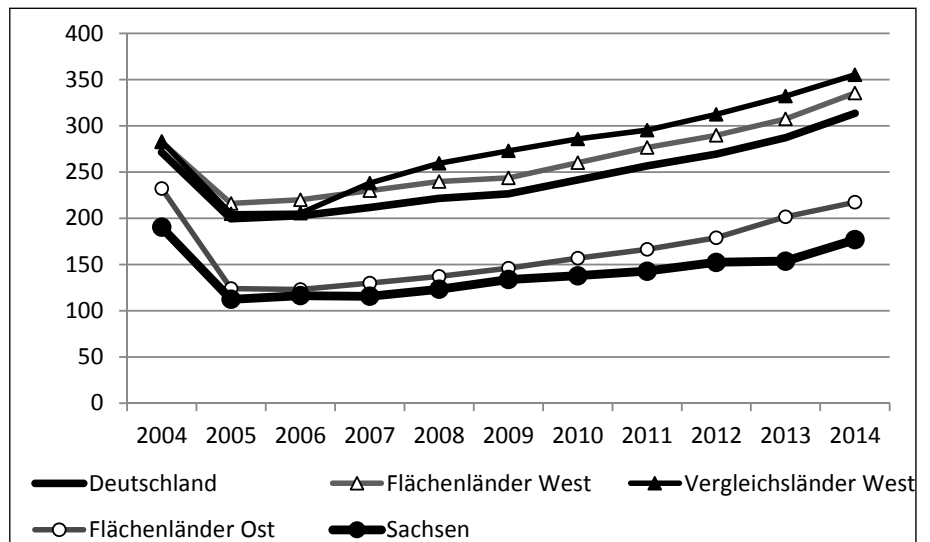
407 Lediglich die Publikationen des Deutschen Landkreistages und der entsprechenden Landesverbände gehen auf die Kreisumlage als wichtige eigene Einnahmeposition regelmäßig näher ein.

408 Des Weiteren beispielsweise auch die Finanzausgleichsumlage und die Sozialumlage für den Kommunalen Sozialverband.

so genannten Bereinigten Einnahmen und Bereinigten Ausgaben zu gelangen. Diese Bereinigung ist erforderlich, um in der Außendarstellung und im inter-regionalen Vergleich Doppelzählungen zu verhindern. Würde keine Bereinigung erfolgen, würden die von den Landkreisen getätigten Ausgaben (z. B. für Personal) erfasst und *zusätzlich* die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden gezählt, mit denen diese finanziert werden. Das Ausgabevolumen würde so rechnerisch aufgebläht, obwohl von der kommunalen Ebene faktisch nur die Personalausgaben geleistet wurden. Ebenso würde auf der Einnahmeseite bei den kreisangehörigen Gemeinden Steuereinnahmen gezählt und zusätzlich die daraus generierte Kreisumlage bei den Landkreisen als Einnahme verbucht. Die finanzstatistische Bereinigung führt hier ebenfalls zur Vermeidung einer unzulässigen Doppelzählung.

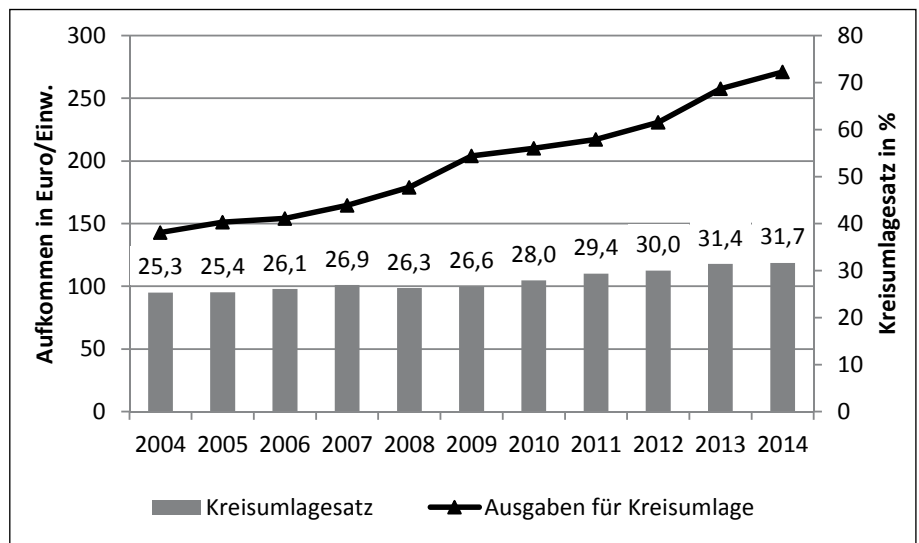
Dennoch ist für die kreisangehörigen Gemeinden die Kreisumlage eine wichtige Ausgabeposition, die daher außerhalb der bisher erfolgten Darstellung (als unbereinigte Ausgabe) zusätzlich beschrieben werden soll. Zwischen 2004 und 2014 hat sich das Aufkommen der Kreisumlage fast verdoppelt (+97 %). Hierfür war zum einen die Erhöhung der Kreisumlagesätze von durchschnittlich 25,3 % auf 31,7 % der Umlagegrundlagen (Steuerkraft zzgl. allgemeine Schlüsselzuweisungen nach § 26 SächsFAG)⁴⁰⁹ gestiegen, was etwas mehr als ein Drittel des Zuwachses ausmachte. Des Weiteren sind die Umlagegrundlagen gestiegen, was ursächlich für 60 % des gesamten Anstiegs seit 2004 war. Letzteres gilt insbesondere für den Einmaleffekt durch die Einkreisung der vier vormals Kreisfreien Städte 2009, die vorher keine Kreisumlage zu zahlen hatten. Zuletzt brachten die kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen 2014 durchschnittlich eine Kreisumlage von 271 Euro/Einw. auf (2004: 143 Euro/Einw.). Durchschnittlich belastet die Kreisumlage die kreisangehörigen Gemeinden damit mit 14,8 % ihrer Bereinigten Einnahmen (einschließlich der Umlage). 2004 waren es noch 10,7 % gewesen, unter Berücksichtigung des Einkreisungseffekts waren es 2009 durchschnittlich 13,3 %. Bezogen auf die Allgemeinen Deckungsmittel beträgt die Belastung im Jahr 2014 durchschnittlich 22,2 % (2009: 21,3 %).

Abbildung 158: Entwicklung der Nettobelastung aus Sozialleistungen nach den SGB XII in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt

Abbildung 159: Entwicklung der Ausgabebelastung durch die Kreisumlage in Sachsen



Durchschnittlicher Kreisumlagesatz = aufkommengewichtetes Mittel

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2014).

Korrespondierend zu den Regelungen im SächsFAG mit einer recht intensiven Wohnerveredelung, die zu höheren Schlüsselzuweisungen in größeren kreisangehörigen Städten führt, steigen auch die Belastungen durch die Kreisumlage mit der Größenklasse. Während kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern 2014 durchschnittlich 216 Euro/Einw. Kreisumlage leisteten, waren es in der Gruppe mit über 20.000 Einwohnern 325 Euro/Einw. (Abbildung 160). Eine Gegenüberstellung mit 2004 ist insofern schwierig, da 2008 vier Kreisfreie Städte eingekreist wurden. Der Vergleich zwischen 2009 und 2014 zeigt, dass die Spreizung zwischen den größeren und kleineren Gemeinden konstant geblieben ist: Die Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern zahlen je Einwohner 50 % mehr Kreisumlage als die kleinsten Gemeinden unter 3.000 Einwohner.

409 Die Umlagegrundlagen sind gemäß § 26 Abs. 3 die Steuerkraftmesszahlen nach § 8, die allgemeinen Schlüsselzuweisungen nach § 9, abzüglich der Finanzausgleichsumlage nach § 25a und die Auflösungsbeträge des Sonderpostens nach § 23 Absatz 2 Satz 4 SächsFAG.

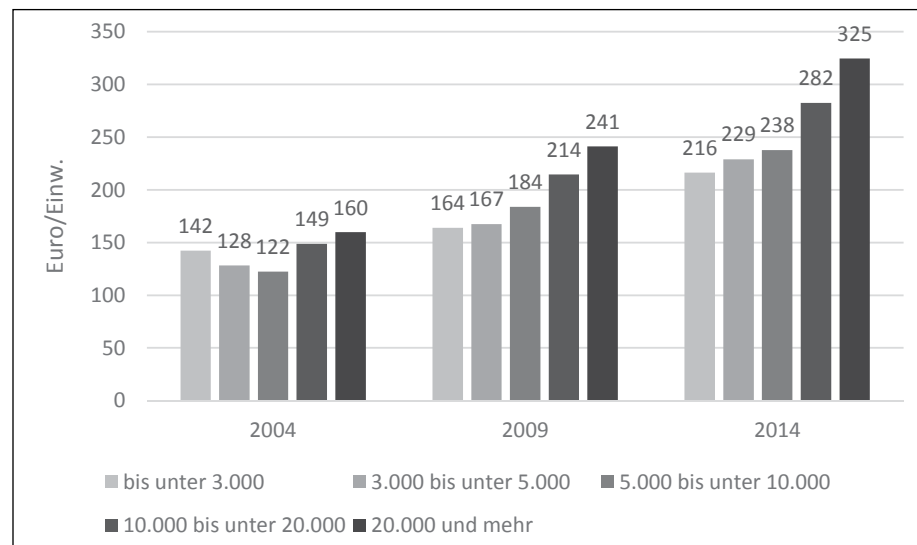
10 Verschuldung

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 hat sich insbesondere die Kassenkreditproblematik in vielen Ländern verschärft. Daher soll auf diesen Bereich gesondert eingegangen werden.

Die vergangenen Jahre sind durch mehrfache Änderungen bei der Systematik der Erfassung öffentlicher Schulden gekennzeichnet. 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.⁴¹⁰ Im Jahr 2012 kam es erneut zu Änderungen, welche die abweichende Erfassung von ÖPP-Projekten und die Neuaufnahme der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen betreffen.⁴¹¹ Seit 2010 gilt gegenüber den Vorjahren ein umfangreicherer Schuldenbegriff. Neben den Kreditmarktschulden⁴¹² (klassische Bankkredite), den Wertpapierschulden (v. a. Anleihen) und Schulden bei anderen öffentlichen Haushalten, die bereits bis 2009 Teil der Gesamtverschuldung waren, zählen seitdem weitere Positionen dazu:

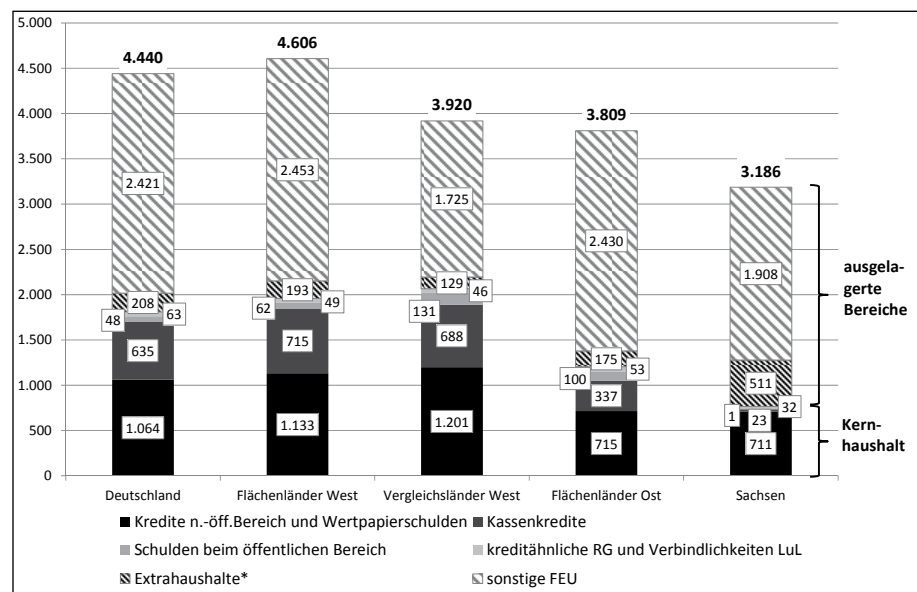
- Kassenkredite. Diese wurden im Rahmen des Gemeindefinanzberichts auch in der Vergangenheit bereits im Schuldenkapitel untersucht, sie waren aber bis 2010 nicht Teil des statistischen Schuldenbegriffs.
- Kreditähnliche Rechtsgeschäfte (RG), wie Hypotheken oder Finanzierungsleasing sowie
- übrige Verbindlichkeiten, insbesondere Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (LuL). Letztere werden von den doppischen Kommunen aus der Bilanz übertragen, bei kameral buchenden Kommunen fehlt diese Position in der Regel.

Abbildung 160: Ausgaben für die Kreisumlage in Sachsen 2014 nach Gemeindegrößenklassen



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

Abbildung 161: Struktur der kommunalen Verschuldung 2014



* Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, kreditähnliche RG, Verbindlichkeiten LuL

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

Ab dem Berichtsjahr 2010 wurden zudem gemäß dem so genannten *Schalenkonzept* (siehe dazu die methodische Einführung im Abschnitt 1.2), die Schulden der öffentlichen Haushalte und ihrer ausgelagerten Bereiche zusammengeführt, was zu einer grundlegenden Überarbeitung der statistischen Auswertung führte. Seitdem werden die öffentlichen Schulden differenziert nach:⁴¹³

- Schulden der **Kernhaushalte** der Gemeinden und Gemeindeverbände (in Sachsen einschließlich KSV und Verwaltungsverbände),

410 Die Schwierigkeiten werden dadurch verstärkt, dass im Jahr 2010 einmalig auch die versicherungstechnischen Rückstellungen in den Schuldenbegriff einbezogen wurden.

411 ÖPP werden nicht mehr zur Verschuldung im Rahmen der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte gezählt, sondern separat bei „weiteren Belastungen“ aufgeführt.

412 Diese sind seit 2010 als „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ benannt. Zudem wurden einige statistische Abgrenzungen verändert.

413 Vgl. vertiefend dazu den Methodenbericht zur Schuldenstatistik: Statistisches Bundesamt (2013), S. 6 ff.

- Schulden der **Extrahaushalte** (öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die unter öffentlicher Kontrolle stehen und öffentlich finanziert werden, einschließlich Hilfsbetriebe des Staates),
- Schulden der **sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen** (Beteiligung der öffentlichen Hand mit mehr als 50 % des Nennkapitals oder Stimmrechts⁴¹⁴ an privatrechtlichen Unternehmen, die Marktproduzenten sind, d. h., die ihren Umsatz nicht mit den Kernhaushalten erzielen. Hierzu zählen beispielsweise Ver- und Entsorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe oder Krankenhäuser.

Alle zusammen bilden die *Schulden des öffentlichen Bereichs*. Für jede Schuldenart wird weiterhin zwischen Schulden bei anderen öffentlichen Einheiten und beim *nicht-öffentlichen* (=privaten) Bereich unterschieden.

Ein gesamthafter Vergleich (Abbildung 161) zeigt die Strukturen der kommunalen Verschuldung auf Basis des aktuellen Schuldenbegriffs einschließlich der weiteren Verbindlichkeiten (kreditähnliche RG und Verbindlichkeiten LuL) und unter Einbeziehung der ausgelagerten Bereiche im Jahr 2014 (umfassende Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes). Die sächsischen Kommunen wiesen ein Niveau von 3.186 Euro/Einw. aus, das sich erkennbar positiv vom Bundesdurchschnitt und vom Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen abhebt. Dies ist im Wesentlichen Ausdruck einer geringeren Verschuldung in den kommunalen Kernhaushalten, aber auch in den ausgelagerten Bereichen zeigt sich ein leicht unterdurchschnittliches Verschuldungsniveau. Des Weiteren zeigt die Darstellung die Rolle der ausgelagerten Bereiche, die im Bundesdurchschnitt rund 60 % des Gesamtschuldenstandes ausmachen, in Sachsen sogar 75 %. In ihrer absoluten Höhe liegt die in der Schuldenstatistik ausgewiesene Verschuldung der ausgelagerten Bereiche mit rund 2.400 Euro/Einw. mittlerweile etwas unter den Vergleichswerten (mit unterschiedlichen Anteilen der Extrahaushalte und sonstigen FEU). Für die Kommunen im Freistaat Sachsen kann also konstatiert werden, dass sie im bundesweiten Vergleich ein geringes Verschuldungsniveau erreicht haben und dieses auch nicht durch eine überproportionale Verlagerung auf die ausgelagerten Bereiche verzerrt ist.

Die Schwierigkeit dieser Darstellung liegt in der Rekonstruktion einer vergleichbaren Zeitreihe ab 2004. Zwar werden Extrahaushalte bereits seit 2006 in der Schuldenstatistik geführt, allerdings in einer anderen Abgrenzung, die ein viel geringeres Schuldenvolumen abbildete (rund ein Drittel des seit 2010 nachgewiesenen Wertes). Ähnliches gilt für die kreditähnlichen RG und die erst seit 2012 erfassten Verbindlichkeiten LuL. Um die Vergleichbarkeit für die Zeitreihe 2004-2014 herzustellen, werden im Folgenden, wie auch bei der Analyse der Einnahmen und Ausgaben, lediglich die **Schulden der Kernhaushalte** näher untersucht. Dies ist auch in vergleichbaren statistischen und kommunalwissenschaftlichen Veröffentlichungen üblich und prägt auch nach wie vor die öffentliche Diskussion um öffentliche Schulden. Nicht zuletzt muss betont werden, dass ausgelagerte Bereiche eigene Finanzierungskreisläufe besitzen, die sich durchaus erheblich von der Lage der kommunalen Kernhaushalte unterscheiden können,

ohne damit auf die Stabilität der kommunalen Haushaltslage Einfluss zu nehmen.⁴¹⁵ Mit der Verfügbarkeit einer umfangreichen Datenreihe auf Basis der aktuellen Erfassungsmethode sind zukünftig Zeitreihenanalysen möglich. Durch die flächendeckende Doppikumstellung einschließlich der Bilanzierung des „Konzerns Kommune“ sind durchaus noch Einmaleffekte (v. a. Verbindlichkeiten LuL) zu erwarten, die auch zukünftig zu einer wiederholten Anpassung der Erfassungsmethoden führen könnten.

Zudem ist zu bemerken, dass der Blick auf die Schulden nur eine Seite der Medaille darstellt. Auf der anderen Seite befinden sich im kommunalen Einflussbereich auch Vermögenswerte, die potenziell zur Ablösung der Schuldenstände zur Verfügung stehen. Gerade im Bereich der Auslagerungen und Beteiligungsgesellschaften ist hier eine vertiefende Analyse lohnenswert. Die flächendeckende Bilanzierung ab dem Jahr 2013 in Sachsen wird hier Erkenntnisse erbringen, die mit dem derzeitigen Instrumentarium der Finanzstatistik noch nicht in dieser Weise abgebildet werden konnten.

10.1 Verschuldung der Kernhaushalte

Wird die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte in Deutschland betrachtet (Investive Schulden, Kassenkredite, Schulden bei öffentlichen Bereichen), so ist in den vergangenen 11 Jahren ein insgesamt steigender Trend festzustellen. Zuletzt betrug der Schuldenstand der kommunalen Kernhaushalte rund 132 Mrd. Euro, was 1.761 Euro/Einw. entspricht.

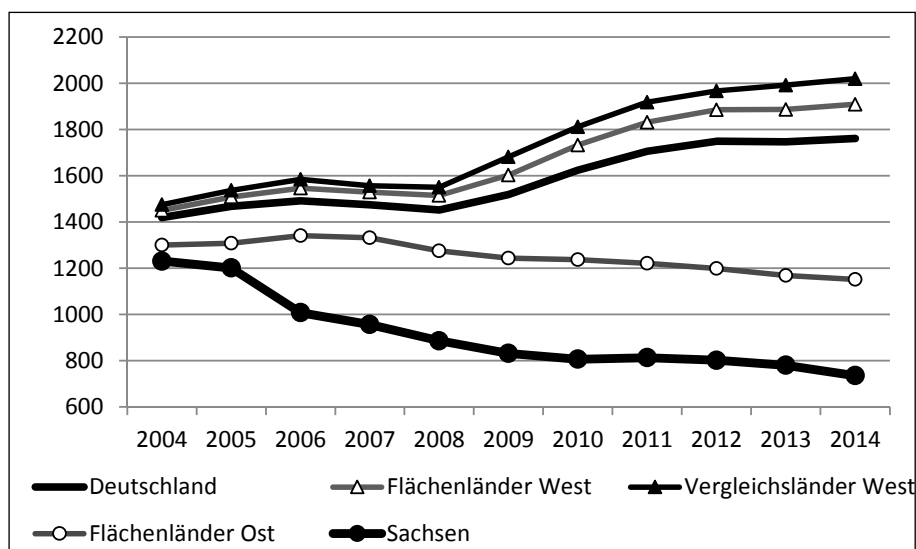
Die Entwicklung der investiven Verschuldung weist darauf hin, dass diese im Wesentlichen der allgemeinen Einnahmesituation der Kommunen gefolgt ist (Abbildung 162). In Zeiten schwächerer Einnahmen wurden vermehrt Kredite für Investitionen aufgenommen, anstatt sie aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren. Lediglich in den Boomjahren 2007 und 2008 konnte bundesweit das Volumen der Investitionskredite leicht zurückgeführt werden. Im Jahr 2013 konnte die kommunale Gesamtverschuldung geringfügig um 0,2 % zurückgeführt werden, was auf die fortgesetzte Entschuldung der ostdeutschen Kommunen zurückzuführen ist, 2014 stieg sie wieder leicht um 0,9 %.

Eines der Markenzeichen der sächsischen Kommunalfinanzien ist die im gesamten Zeitraum anhaltende negative Nettoneuverschuldung, die sich in einer stetigen Rückführung des Schuldenstandes für Investitionskredite zeigt. 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 notwendig, um langfristig finanzielle Handlungsspielräume zu ermöglichen. Der Sondereffekt des Jahres 2006 ist wiederum durch die Stadt Dresden und die dortige Privatisierung der Wohnungsbau-Gesellschaft (WOBA) hervorgerufen worden (über 800 Mio. Euro Sondertilgung entsprechen rund 200 Euro/Einw. im sächsischen Durchschnitt). Aber auch ohne diesen Sondereffekt ragen

⁴¹⁴ Hierzu zählen sowohl unmittelbare als auch mittelbare Beteiligungen.

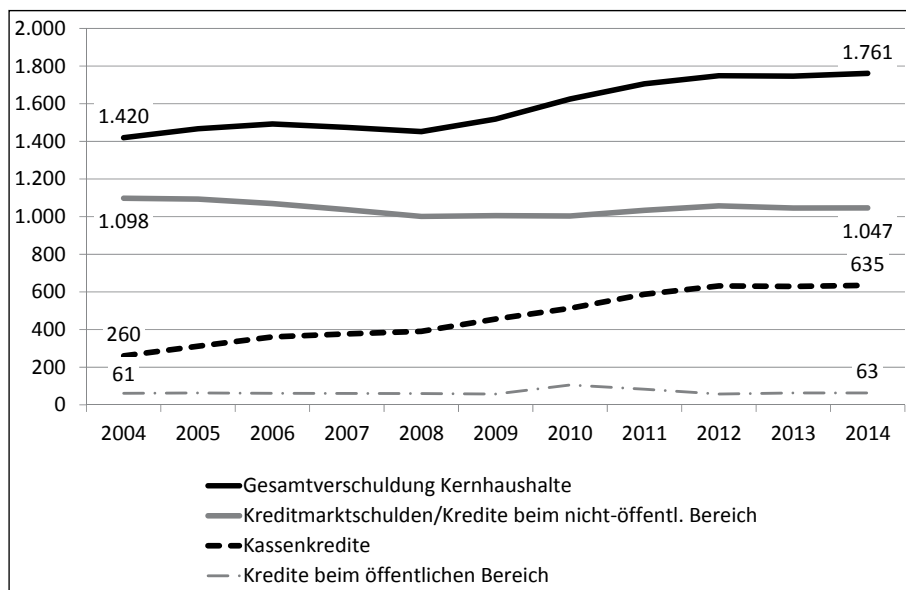
⁴¹⁵ Wenn beispielsweise ein kommunaler Entsorgungsbetrieb aus technischen Gründen eine größere Investition tätigt und diese durch einen Kredit finanziert, so führt dies mglw. zu einem erheblichen Anstieg der Verschuldung, obwohl gleichzeitig ein positiver Finanzierungssaldo im Kernhaushalt erreicht wird, der durch die selbst finanzierten Zinszahlungen des ausgelagerten Bereichs auch nicht geschmälert wird. Die Haushaltslage ist in diesem Fall stabil und dennoch steigt die Verschuldung. Insofern ist der alleinige Blick auf die gesamthafte Verschuldungskennzahl unzureichend.

Abbildung 162: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands (Kernhaushalte) in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 163: Entwicklung und Struktur des Gesamtbestands der kommunalen Verschuldung in den Kernhaushalten in Euro/Einw.



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

die sächsischen Kommunen hervor: Sogar in den finanzpolitisch sehr schwierigen Jahren 2009 und 2010 konnte der Schuldenstand weiter zurückgeführt werden. Nach einer Phase der Stagnation 2011 bis 2013 konnte 2014 ein weiterer Rückgang um 5,7 % auf 736 Euro/Einw. realisiert werden. Dies entspricht nur 46 % des bundesweiten Durchschnitts und 64 % des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Kommunen. Noch 2004 lasteten allerdings 1.201 Euro/Einw. auf den sächsischen Kommunen, sodass allein in den 11 Jahren fast 40 % der Schulden abgebaut werden konnte, während sie bundesweit um knapp ein Viertel zulegten. In absoluten Zahlen ging die hier abgegrenzte Verschuldung von 5,3 Mrd. Euro auf 3,0 Mrd. Euro zurück. Es zeigt sich aber auch, dass die Fortsetzung der Tilgung insbesondere aufgrund der schwächeren Einnahmentwicklung zusehends schwierig wird.

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.

Ein näherer Blick auf die Entwicklung der kommunalen Schulden in Deutschland offenbart zwei gegenläufige Ursachen: Während die so genannten *fundierte* Schulden für Investitionen gleichblieben, wuchsen die Kassenkredite dramatisch an. In den nachfolgenden Abschnitten wird auf diese beiden Teilkomponenten separat eingegangen.⁴¹⁶

Die Differenzierung innerhalb Sachsens zeigt, dass der rückläufige Trend des Schuldenstands in allen Teilräumen vollzogen wurde (Abbildung 164). Die kreisangehörigen Gemeinden verringerten ihren Stand investiver Kredite seit 2004 um rund 28 % auf durchschnittlich 594 Euro/Einw., die Landkreise auf einem bedeutend niedrigeren Niveau um ebenfalls 28 % auf 173 Euro/Einw. Letztere weisen seit 2010 allerdings zwischenzeitlich wieder leicht steigende Schuldenstände aus. Die Kreisfreien Städte konnten ihren Schuldenstand – nicht zuletzt aufgrund des WObA-Sondereffekts 2006 und der veränderten Zuordnung der vier eingekreisten Städte 2009 – am deutlichsten reduzieren. Gegenüber dem Jahr 2004 sank der Stand investiver Kredite um 56 % auf 675 Euro/Einw. Seit der WObA-Privatisierung ist der Schuldenabbau im kreisangehörigen und kreisfreien Raum auf einem vergleichbaren Niveau parallel verlaufen.

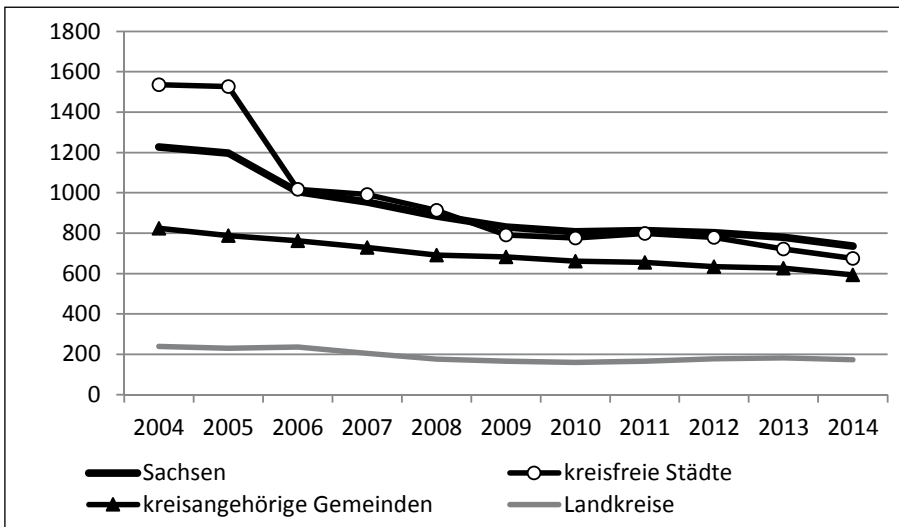
Ende des Jahres 2014 waren in Sachsen 31 Städte und Gemeinden schuldenfrei, hatten also keine Schulden im Kernhaushalt – fünf mehr als noch 2012.⁴¹⁷ Neben der Landeshauptstadt Dresden betraf dies

bis auf wenige Ausnahmen vor allem Gemeinden in der Größenklasse bis unter 5.000 Einwohner. Weitere 76 Städte und Gemeinden hatten zum 31.12.2014 einen Schuldenstand von weniger als 100 Euro/Einw. (2012 noch 37). Demgegenüber weisen in Sachsen lediglich 13 Kommunen einen Schuldenstand auf, der höher als der Bundesdurchschnitt

⁴¹⁶ Die sogenannten inneren Darlehen werden hingegen aufgrund ihres vernachlässigbar geringen Volumens nicht betrachtet. Sie werden seit 2010 ohnehin nicht mehr erhoben. Auch die Schulden beim öffentlichen Bereich werden bei den weiteren Betrachtungen ausgeklammert, da sie sich auf einem konstant niedrigen Niveau bewegten.

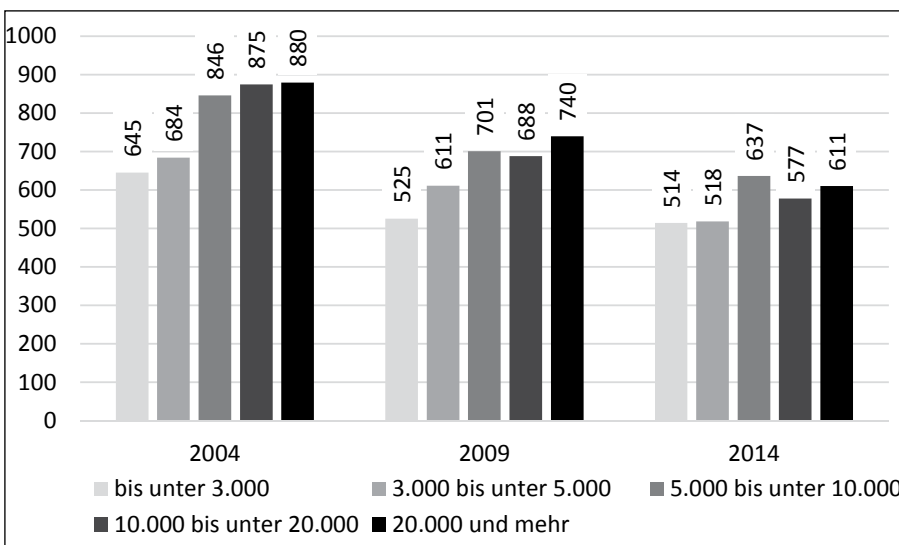
⁴¹⁷ Werden die übrigen Verbindlichkeiten und kreditähnlichen Rechtsgeschäfte der Kernhaushalte addiert, verbleiben 6 Städte und Gemeinden mit einer gesamthaften Schuldenfreiheit. Dies ist aber insbesondere aufgrund der technisch bedingt auftretenden Verbindlichkeiten LuL keine sachgerechte Vergleichsbasis.

Abbildung 164: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 165: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

von 1.761 Euro/Einw. liegt. Auch diese gruppieren sich im Wesentlichen aus der Größenklasse <5.000 Einwohner, sodass die dahinter liegenden absoluten Schuldenstände überschaubar sind.⁴¹⁸

Innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden konnte über alle Größenklassen hinweg eine deutliche Senkung der Schuldenstände erreicht werden. Am stärksten verlief die Entschuldung in den Großen Kreisstädten, zu denen seit 2009 auch die vier eingekreisten vormals Kreisfreien Städte gehören. Somit schwinden auch die größenklassenbezogenen Unterschiede in der Kommunalverschuldung,

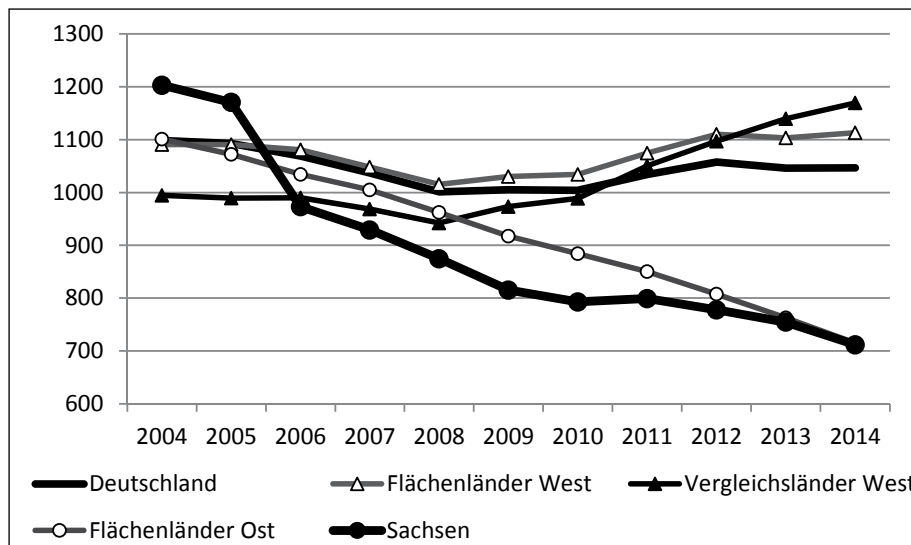
Hierbei ist allerdings auch nach dem Sinn und Zweck eines schuldenfreien Kommunalhaushalts zu fragen. Ein direkter Effekt der Entschuldung ist sicherlich ein zusätzlicher fiskalischer Spielraum durch eingesparte Zinsausgaben. Dieser Effekt ist jedoch stark vom Zinsniveau abhängig. Wie schon im Abschnitt zu den Zinsausgaben gezeigt wurde, ist diese grundsätzlich positiv zu bewertende Wirkung derzeit durch das niedrige Zinsniveau wenig ausgeprägt. Alle staatlichen Ebenen profitieren derzeit ohne eigenes Zutun von den niedrigen Marktzinsen und die Wirkung ist – wie der vorzeitig ausgeglichene Bundeshaushalt 2014 zeigt – umso größer, je umfangreicher der Schuldenstand ist. Ein zweiter direkter Effekt der Entschuldung liegt in einem Puffer für zukünftige kreditfinanzierte Aufgaben. Bei einem bereits hohen Schuldenstand ist dieser nicht in gleichem Maße gegeben. Letztlich ist aber die vollständige Schuldenfreiheit einer Kommune aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht notwendigerweise positiv zu bewerten. Sie würde implizieren, dass keine schuldenfinanzierten Investitionen vorliegen. Geht die Schuldenfreiheit mit einem Verzicht auf notwendige Investitionen einher, deren Schuldendienst sich aus zukünftigen Zahlungsströmen bedienen lässt, kann dies durchaus kritisch bewertet werden.

Zu den Schulden im Kernhaushalt gehören neben den investiven Schulden (Abschnitt 10.2), den Kassenkrediten (Abschnitt 10.3) und den Schulden beim öffentlichen Bereich auch kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen. Die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte werden seit 2010 in der Schuldenstatistik erfasst und haben sich 2014 auf 8 Euro/Einw. belaufen. Hierunter sind insbesondere die Verpflichtungen aus Finanzierungsleasing summiert. Der Bundesdurchschnitt lag bei 11 Euro/Einw. (stabil seit 2010). Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen wurden 2012 erstmals erfasst und betragen in Sachsen derzeit 24 Euro/Einw., während sie mit 37 Euro/Einw. im Bundesdurchschnitt höher waren. Hier greift der Effekt der ungleichmäßigen Doppikumstellung. Doppisch buchende Kommunen können den Wert direkt aus der kommunalen Bilanz übernehmen, kameral buchende Kommunen konnten die Position hingegen mangels kaufmännischer Buchführung noch nicht an das Statistische Landesamt melden.⁴¹⁹ Da Vorjahreswerte fehlen, sind diese Schulden auch nicht „gewachsen“, sondern „erfassungsbedingt hinzugetreten“. Werden die beiden genannten Komponenten zum Schuldenstand addiert,

418 Diese Gruppe konzentriert nur einen Anteil von 143 Mio. Euro an der kommunalen Gesamtverschuldung, die sich auf rund 3,0 Mrd. Euro beläuft.

419 Auskunft des Statistischen Landesamtes in Kamenz.

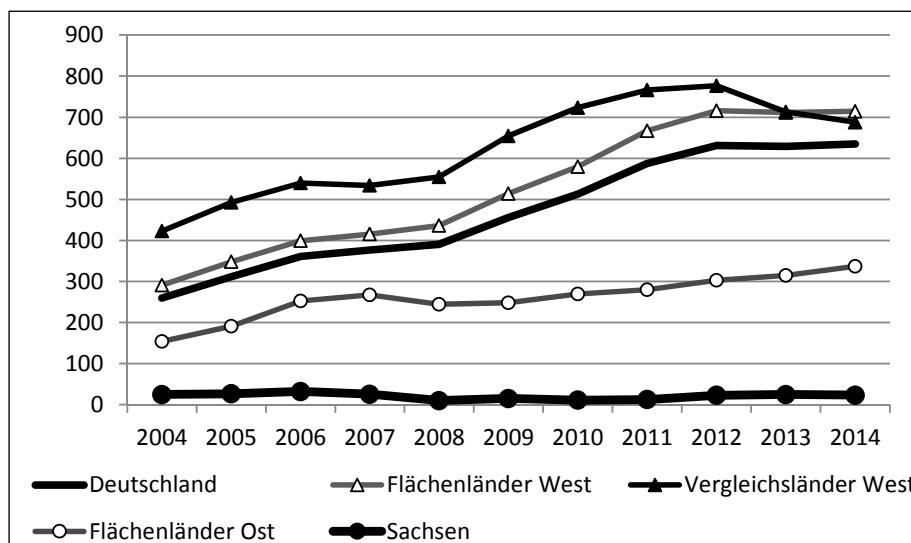
Abbildung 166: Entwicklung des Stands der Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich* (Kernhaushalte) in Euro/Einw.



* bis 2009: Kreditmarktschulden

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

Abbildung 167: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

sinkt die Summe von 2013 auf 2014 weiterhin (von 812 Euro/Einw. auf 768 Euro/Einw.), sodass diese Positionen keine strukturellen Einflüsse auf das Entschuldungsergebnis haben.

10.2 Investive Schulden

Die kommunale Schuldenaufnahme ist an restriktive gesetzliche Regeln gebunden.⁴²⁰ Grundsätzlich ist die Schuldaufnahme 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), welche den Gesamtbetrag der Kreditaufnahme hinsichtlich der finanziellen Leistungsfähigkeit bewertet. Kredite sind ausschließlich „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 und sich in positiven Finanzierungssalden niederschlagen. Ist dies nicht der Fall, ist der Schuldendienst aus Überschüssen anderer Haushaltspositionen, insbesondere aus Steuermitteln, zu finanzieren.

Der Rückgang der kommunalen Verschuldung in Sachsen lässt sich auf die Tilgung investiver Kredite zurückführen. Sie sind zuletzt 2014 auf 711 Euro/Einw. gesunken. Im Langzeitvergleich ist gut zu erkennen, dass die sächsischen Kommunen 2004 noch ein deutlich überdurchschnittliches Niveau zu schultern hatten. Auch in den übrigen ostdeutschen Kommunen konnten erhebliche Rückführungen der Schuldenstände realisiert werden (2014: 715 Euro/Einw.). Seit 2010 haben die Kommunen der anderen ostdeutschen Bundesländer sich sogar stärker entschuldet als die sächsischen Kommunen und deren relativ niedriges Schuldenniveau inzwischen fast erreicht. Damit ist der „WOBA-Effekt“ mittlerweile kompensiert. In den westdeutschen Vergleichsräumen sind seit 2008 dagegen wieder steigende Stände der Investitionskredite erkennbar, bundesweit wurde 2014 zwar nur ein

Plus von 0,1 % auf 1.047 Euro/Einw. gemessen, in den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern lag der Zuwachs jedoch bei 2,6 % (auf 1.170 Euro/Einw.).

Innerhalb Sachsens verliefen die Entwicklungen identisch zu denen der Gesamtverschuldung im Kernhaushalt (Abbildung 162). Die Kreisfreien Städte waren 2014 mit 674 Euro/Einw. verschuldet, wobei Dresden keine investiven Kredite aufwies. Die kreisangehörigen Gemeinden wiesen zusammen 574 Euro/Einw., die Landkreise 155 Euro/Einw. investive Schulden auf.

⁴²⁰ Zu den Gründen und den Regelungen in den deutschen Ländern siehe Zimmermann (2009), S. 187 ff.

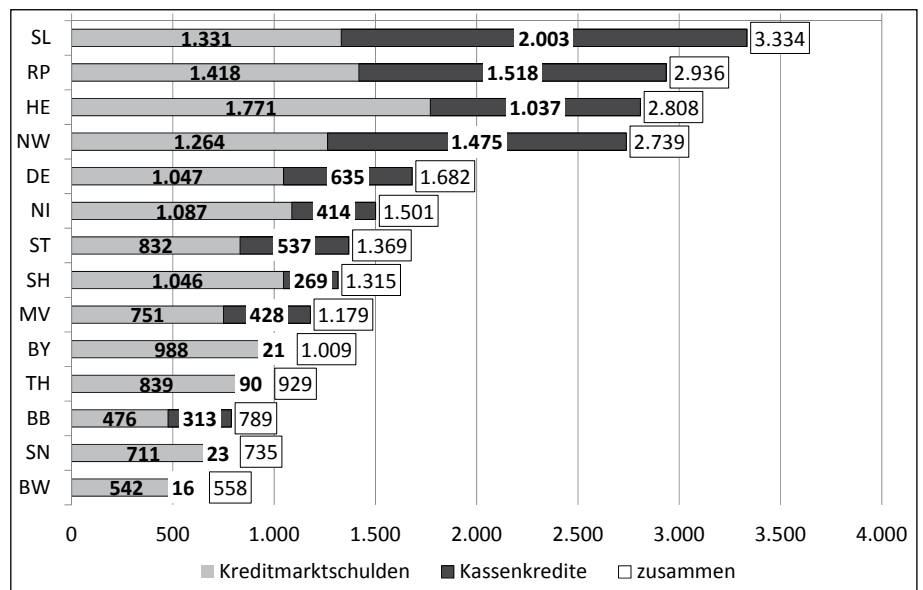
10.3 Kassenkredite

Eine besondere Rolle spielen die kommunalen Kassenkredite (je nach Bundesland auch „Liquiditätskredite“ oder „Kredite zur Liquiditätssicherung“). Sie dienen ursprünglich ausschließlich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen im laufenden Kommunalhaushalt und müssen dementsprechend auch kurzfristig zurückgezahlt werden.⁴²¹ Seit einigen Jahren haben sie sich mit einem Besorgnis erregenden Tempo zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument entwickelt (Abbildung 167). 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.⁴²²

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 und werden in Sachsen auch so genutzt. Zum anderen handelt es sich in der Regel um kurzlaufende Kredite mit regelmäßiger Refinanzierungserfordernis. Folglich bestehen hohe Zinsänderungsrisiken. Seit Anfang des Jahres 2009 befinden sich die Zinsen für öffentliche Kredite auf historisch niedrigem Niveau,⁴²³ dennoch belasten die Zinsaufwendungen die kommunalen Haushalte noch immer ganz erheblich. Die Kassenkredite bergen insbesondere aufgrund ihres hohen Zinsrisikos mittelfristig erhebliche Gefahren für die Haushaltsstabilität in vielen Kommunen.⁴²⁴

Seit 2004 hat sich das Volumen der Kassenkredite pro Kopf deutschlandweit mehr als verdoppelt – auf zuletzt 635 Euro/Einw. Selbst in einnahmestarken Jahren wurde das Kassenkreditvolumen weiter ausgedehnt. In den Krisenjahren 2009 und 2010 ist ein dramatischer Zuwachs um jeweils ein Sechstel des Vorjahresstands zu verzeichnen gewesen. In den Jahren 2013 und 2014

Abbildung 168: Stand der kommunalen Investitions- und Kassenkredite zum 31.12.2014 in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

setzte eine Stagnation der Kassenkreditbestände ein, die von einem Rückgang in Schleswig-Holstein und Niedersachsen sowie einer Stabilisierung in vielen anderen Ländern getragen war. In Nordrhein-Westfalen stieg das Kassenkreditvolumen dagegen weiter um fast 900 Mio. Euro an. Der Kassenkreditstand betrug deutschlandweit am 31.12.2014 rund 47,7 Mrd. Euro (2004 waren es noch 19,9 Mrd. Euro, im Jahr 2000 sogar nur 6,9 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 2014 wiesen die sächsischen Kommunen lediglich 23 Euro/Einw. auf. Hierin spiegelt sich abschließend die bereits seit Jahren gepflegte Konsequenz beim Ausgleich der Haushalte und beim Erwirtschaften von Überschüssen in der laufenden Rechnung. Knapp die Hälfte des sächsischen Kassenkreditvolumens von 95,1 Mio. Euro entfällt auf drei Landkreise (44,6 Mio. Euro). Die übrigen 50,5 Mio. Euro verteilen sich auf 77 Städte und Gemeinden. Allerdings wiesen nur 39 dieser Kommunen 2014 auch ein Finanzierungsdefizit auf. Die übrigen haben Kassenkredite vorrangig zum Liquiditätsmanagement verwendet. Kassenkredite werden zudem in den meisten defizitären Kommunen lediglich zu einem teilweisen Ausgleich der Fehlbeträge verwendet. Die Kreisfreien Städte haben keine Kassenkredite.

Um die Sonderstellung der sächsischen Kommunen noch deutlicher zu unterstreichen, soll an dieser Stelle eine Aufgliederung nach einzelnen Ländern erfolgen (Abbildung 168). Hieraus ist ersichtlich, dass der Stand der kommunalen Kassenkredite in Sachsen einer der niedrigsten bundesweit ist (nur in Baden-Württemberg und Bayern ist er noch geringer) und auch noch deutlich unter dem in den übrigen ostdeutschen Flächenländern liegt. In Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern haben sie ebenfalls recht hohe Werte erreicht. Damit erklären sich die Unterschiede in der Verschuldung der Kernhaushalte zwischen den sächsischen und den übrigen ostdeutschen Kommunen (mit Ausnahme Thüringens) durch den abweichenden Umgang mit Kassenkrediten. Ebenso

421 Vgl. Schwarting (2006), S. 307 f.

422 Zur Problematik der Kassenkredite und deren Entstehungshintergründe ausführlich Lenk/Junkernheinrich/Hesse u. a. (2011).

423 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 Risikoauflagen.

424 Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose geht in ihrem Frühjahrsgutachten 2015 zunächst von keiner Änderung des Zinspolitik der EZB bis Ende 2016 aus, es mehren sich allerdings die Zeichen für höhere Leitzinsen in den USA und Großbritannien. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), S. 3.

wird erkennbar, dass sich die Kassenkreditproblematik in vier Ländern besonders verschärft hat: dem Saarland, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Zuletzt kann abgelesen werden, dass gerade in dieser „Spitzengruppe“ sowohl hohe investive als auch hohe Kassenkredite vorherrschen und sich damit die Probleme addieren. Dies erklärt die Bestrebungen rund um kommunale Entschuldungsprogramme in diesen Ländern.

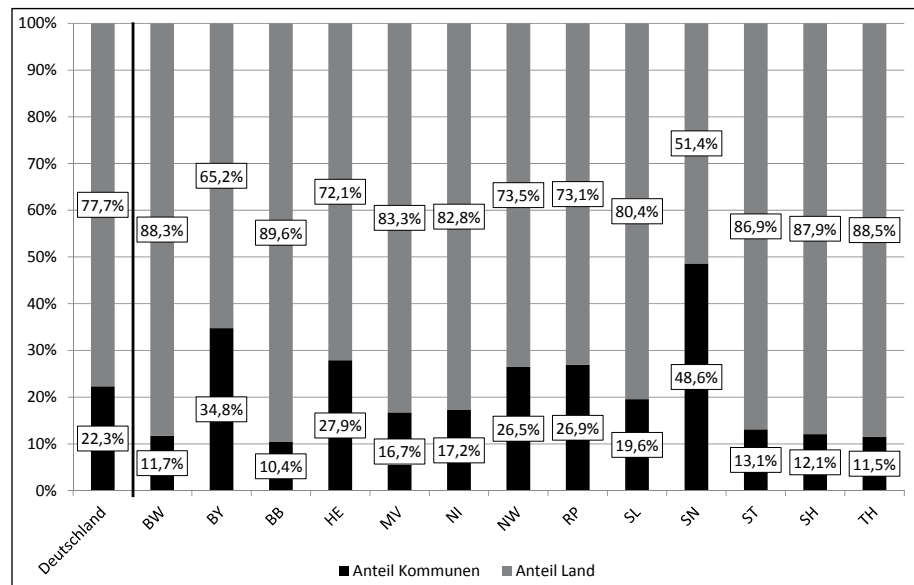
Haben also die sächsischen Kommunen hier möglicherweise ein günstiges Finanzierungsinstrument nicht genutzt und sich einen Nachteil verschafft? Dies ist eindeutig zu verneinen! Die Rückführung der Kassenkredite, welche als Dauerfinanzierungsinstrument unzulässig sind, stellt für viele Kommunen ein kaum 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.⁴²⁵ Auch die angeschobenen Konsolidierungs- und Schuldenhilfeprogramme einiger Länder (z. B. Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen oder der Kommunale Schutzschirm in Hessen) können die anstehenden Konsolidierungen nur flankieren.

In Sachsen ist eine stabile Haushaltsführung dagegen charakteristisch für die Kommunen. Sicherlich kann diskutiert werden, inwiefern sich das unterdurchschnittliche Ausgabeverhalten vieler Jahre auf die Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft auswirkt und ob nicht auch ein umfangreicheres kommunales Leistungsangebot im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten darstellbar wäre. 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.

10.4 Einordnung des kommunalen Schuldenstandes

Nicht nur die sächsischen Kommunen, sondern auch der Freistaat selbst weist ein niedriges Verschuldungsniveau auf. Im Jahr 2014 hatte er mit 777 Euro/Einw. den mit Abstand niedrigsten Schuldenstand aller Flächenländer (Kernhaushalt).⁴²⁶ Auch Länder mit hoch verschuldeten Kommunen weisen auf der anderen Seite selbst hohe Schuldenstände auf. Daher können die kommunalen Schuldenstände zur besseren Einordnung auch den Schuldenständen der

Abbildung 169: Anteile der Länder und Gemeinden am gemeinsamen Schuldenstand (Kernhaushalte, nicht-öffentlicher Bereich)⁴²⁷



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Länder gegenüber gestellt werden. Durchschnittlich sind in den Flächenländern die Kommunen mit 22,3 % an der gesamthaften Verschuldung der Länder und ihrer Kommunen „beteiligt“. Der Schuldenstand einer durchschnittlichen Kommune ist daher nur etwa ein Viertel so hoch wie der ihres Landes. In Sachsen haben die Kommunen trotz der starken Konsolidierung mit 48,6 % einen überdurchschnittlichen Anteil an der gesamthaften Verschuldung. Selbst in Bayern ist der Anteil der Gemeinden an der Verschuldung am Kapitalmarkt geringer als in Sachsen. Der Freistaat steht demnach im Verhältnis zu seinen Kommunen ungewöhnlich gut in der Entschuldungsthematik da.

11 Ausblick

11.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im 1. Halbjahr 2015

Ein erster Blick auf die vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellten Kassenergebnisse des ersten Halbjahres 2015 zeigt, dass die Bereinigten Ausgaben im Vorjahresvergleich gestiegen (+3,6 %), die Bereinigten Einnahmen jedoch leicht gesunken sind (-0,5 %).⁴²⁸ Der Finanzierungssaldo der ersten sechs Monate des laufenden Jahres drehte damit wieder ins Negative und liegt bei rund -20 Euro/Einw. Aus der parallel erschienenen Bundesstatistik, die auch die Extrahaushalte einbezieht, lässt sich als Halbjahreswert für die sächsischen Kommunen eine „Schwarzen Null“

⁴²⁵ Vertiefend dazu Lenk/Junkernheinrich/Hesse u. a. (2011).

⁴²⁶ Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich. Einschließlich der Schulden beim öffentlichen Bereich (siehe nächste Fußnote) war es mit 2.073 Euro/Einw. nach Bayern der zweitniedrigste Wert, Extrahaushalte sind in den Ländern erst sehr ungleichmäßig erfasst.

⁴²⁷ Der Freistaat Sachsen verfügt des Weiteren über einen Schuldenstand in Höhe von rund 5,2 Mrd. Euro beim öffentlichen Bereich. Dies sind Kredite bei Sondervermögen des Freistaates, welche nicht mit Krediten am Kapitalmarkt vergleichbar sind und daher auch in den einschlägigen Darstellungen zu den öffentlichen Schulden nicht in den Schuldenstand eingehen.

⁴²⁸ Die Strukturierung und Berechnung der Zwischenergebnisse und des Saldo wurden entgegen dem üblichen Vorgehen nicht selbst vorgenommen sondern direkt vom Statistischen Landesamt übernommen. Damit ergeben sich – insbesondere hinsichtlich der Darstellungstiefe der Ergebnisse – Abweichungen zu den vorangegangenen Kapiteln.

(+1 Euro/Einw.) ablesen. Auch wenn die Halbjahresergebnisse nicht ohne Weiteres auf das Gesamtjahr schließen lassen, so verbergen sich hinter diesem Ergebnis interessante Teilentwicklungen, die kurz skizziert werden sollen.

Der Rückgang auf der Einnahmenseite ist im Wesentlichen ein Ergebnis der rückläufigen sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land. Unter dieser Position waren 2014 als Einmaleffekt die Mittel zur Speisung der Vorsorgerücklage aus FAG-Abrechnungsbeträgen geflossen, sodass der Rückgang zu erwarten gewesen ist. Auch der geringfügige Rückgang der allgemeinen Schlüsselzuweisungen vom Land ist durch die Ausgestaltung des FAG 2015/2016 zu erwarten gewesen. Durch das steigende Steueraufkommen (+2,8 % gegenüber dem 1. Halbjahr 2014) konnte dies nur zum Teil kompensiert werden. Hierbei ist die auffallend positive Entwicklung der Einkommensteuer hervorzuheben, die mit +11,7 % so stark wie keine andere Steuerquelle gewachsen ist. Das ebenfalls bemerkenswerte Zulegen der gemeindlichen Umsatzsteuereinnahmen (+9,6 %) ist vor allem ein Ergebnis der Weiterleitung von Bundesmitteln für die Eingliederungshilfe über Umsatzsteueranteile (siehe Kapitel IV.2). Überraschend ist der Rückgang bei der Gewerbesteuer (netto) um 0,8 %. Hierbei sind allerdings die Besonderheiten der quartalsweisen Vorauszahlungsmodalitäten zu beachten, welche dazu führen, dass die Gewerbesteuerzahlungen nicht gleichmäßig über das Jahr hinweg eingehen. Es wird sich also erst im zweiten Halbjahr zeigen können, ob nicht doch ein Einnahmeplus aus der Gewerbesteuer generiert werden kann. Das Plus von fast 20 % bei den Erstattungen von Landesseite ergibt sich vor allem durch den Asylbereich (Anpassung der Landespauschale und zahlenmäßige Zunahme der untergebrachten Personen), aber auch durch die gestiegene Kita-Pauschale.

Auf der Ausgabenseite ist die Entwicklung vor allem von der Steigerung der Sozialausgaben getragen. Hieran sollte die Ausgabendynamik bei den Asylbewerberleistungen einen maßgeblichen Erklärungsansatz liefern, aber auch bei der Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und den hier nachgewiesenen Bruttoausgaben für die Grundsicherung im Alter und

Tabelle 7: Kassenmäßige Einnahmen und Ausgaben der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände im 1. Halbjahr 2015

Art der Einnahmen/Ausgaben	01.01. – 30.06.			Veränderung zum gleichen Zeitraum des Vorjahres
	2014	2015		
		1 000 €	€/Einw.	%
Bereinigte Einnahmen	4.898.098	4.872.385	1.204,38	-0,5
davon				
Einnahmen der laufenden Rechnung	4.489.894	4.407.541	1.089,48	-1,8
davon				
Steuern (netto)	1.289.392	1.325.466	327,64	2,8
darunter				
Gemeindeanteil an d. Eink.-Steuer	253.061	282.721	69,88	11,7
Gemeindeanteil an d. Umsatzsteuer	92.139	101.014	24,97	9,6
Gewerbesteuer (netto)	684.091	678.636	167,75	-0,8
Grundsteuer A und B	246.857	247.867	61,27	0,4
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.096.435	1.080.633	267,12	-1,4
Bedarfs- und sonst. allgem. Zuweis. v. Land	482.475	311.182	76,92	-35,5
Erstattungen und laufende Zuweis. v. Land	540.154	647.061	159,94	19,8
Erstattungen und laufende Zuweis. v. Bund	308.785	305.827	75,60	-1,0
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	297.976	316.331	78,19	6,2
sonstige Einnahmen	1.095.117	1.058.608	261,67	-3,3
abzüglich: Zahlungen von gleicher Ebene	620.441	637.567	157,60	2,8
Einnahmen der Kapitalrechnung	408.203	464.844	114,90	13,9
davon				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	289.218	295.753	73,11	2,3
Kreditaufnahmen bei Verwaltungen	0	-	-	x
sonstige Einnahmen	124.004	172.646	42,68	39,2
abzüglich: Zahlungen von gleicher Ebene	5.019	3.556	0,88	-29,2
Bereinigte Ausgaben	4.779.834	4.953.238	1.224,37	3,6
davon				
Ausgaben der laufenden Rechnung	4.159.894	4.221.041	1.043,38	1,5
davon				
Personalausgaben	1.241.035	1.242.647	307,16	0,1
laufender Sachaufwand	938.551	928.217	229,44	-1,1
Soziale Leistungen	1.305.908	1.351.754	334,13	3,5
Zinsausgaben	42.818	36.092	8,92	-15,7
sonstige Ausgaben	1.252.024	1.299.897	321,32	3,8
abzüglich: Zahlungen von gleicher Ebene	620.441	637.567	157,60	2,8
Ausgaben der Kapitalrechnung	619.940	732.197	180,99	18,1
davon				
Sachinvestitionen	459.378	411.002	101,59	-10,5
darunter: Baumaßnahmen	390.779	352.502	87,13	-9,8
Kredittilgungen bei Verwaltungen	639	1	0,00	-99,8
sonstige Ausgaben	164.942	324.749	80,27	96,9
abzüglich: Zahlungen von gleicher Ebene	5.019	3.556	0,88	-29,2
Finanzierungssaldo	118.263	-80.853	-19,99	x

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

bei Erwerbsminderung ist die Fortsetzung der Ausgabendynamik zu erwarten. Dem gegenüber haben sich die Personalausgaben praktisch nicht erhöht und beim laufenden Sachaufwand ist sogar ein Rückgang festzustellen. Die Zinsausgaben reduzieren sich auf niedrigem Niveau weiter kräftig. Insgesamt steigen die Ausgaben der laufenden Rechnung aber nur um 1,5 %, was allein noch nicht zu einem negativen Finanzierungssaldo führen würde. Bei den Ausgaben der Kapitalrechnung weisen die Investitionen erstaunlicherweise nach unten. Hier wird im zweiten Halbjahr sicher

noch eine Verbesserung zu erwarten sein, da sowohl die investiven Zuweisungen des Landes gestiegen sind als auch die Finanzierungsbedingungen für kreditfinanzierte Investitionen hervorragend sind. Die Mittel aus dem Investitionsförderungsgesetz des Bundes werden dagegen voraussichtlich erst 2016 wirksam (siehe Kapitel IV.4). Der negative Gesamtsaldo ist vor allem durch einen Zuwachs der *sonstigen Ausgaben* bedingt. Hier wird sich erst bei der Gesamtjahresdarstellung für 2015 zeigen, ob dies ein unterjähriger oder ein dauerhafter Effekt ist. Gerade die Einnahmen und Ausgaben der Kapitalrechnung fallen im Jahr nicht so gleichmäßig an wie die laufenden Transaktionen.

Zusammengenommen zeigt sich, dass der Saldo der laufenden Rechnung als Basis für die stabile Entwicklung der sächsischen Kommunalfinanzen auch im ersten Halbjahr 2015 positiv ist, auch wenn der sich im Vergleich zur Vorjahresperiode verkleinert hat. Die Sondereffekte auf der Seite der Kapitalrechnung lassen sich erst bei einer Ganzjahresbetrachtung abschließend klären. Insofern ist der negative Saldo des ersten Halbjahres zwar ein Warnsignal, jedoch noch kein hinreichender Prädiktor für ein negatives Jahresergebnis 2015.

Die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ist in Sachsen am 30.06.2015 gegenüber dem 31.12.2014 weiter gesunken.⁴²⁹ Der Rückgang betrug rund 91 Mio. Euro oder 18 Euro/Einw. Dabei wurden vor allem die Investitionskredite weiter zurückgeführt, auch die Kassenkredite waren zum Stichtag 30.06.2015 etwas geringer als am Jahresende 2014.

11.2 Ausblick

Die weiterhin positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt lassen auch weiterhin Zuwächse bei den Steuereinnahmen und insbesondere beim *Gemeindeanteil an der Einkommensteuer* erwarten. So erwartet das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) weiterhin positive Impulse auf dem Arbeitsmarkt, vor allem im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.⁴³⁰ Dabei wird für Sachsen ein stärkerer Zuwachs erwartet als in den übrigen ostdeutschen Ländern (+1,2 % gegenüber +0,8 %).⁴³¹ Auch die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns hat offenbar nicht zu den befürchteten negativen Effekten geführt, sondern stärkt die gemeindlichen Einkommensteueranteile zusätzlich. So ist die Beschäftigung in Sachsen im Juni 2015 gegenüber dem Vorjahr weiter gewachsen, zudem fast ausschließlich in den Dienstleistungsbereichen.⁴³² Dabei wurde offenbar eine Vielzahl von prekären Beschäftigungsformen in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überführt.⁴³³ 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. Die aktuelle Bundesregierung hat zwar noch keine umfangreichen Steuerreformpläne vorgelegt, Steuersenkungsforderungen bestehen aber nach wie vor (insbesondere im Hinblick auf die sog. *Kalte Progression*). Der Arbeitskreis Steuerschätzungen geht für die ostdeutschen Länder im aktuellen Jahr von einem kräftigen Zuwachs des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von +7,8 % aus, in den Folgejahren bis 2019 werden jeweils rund 6,0 % erwartet.⁴³⁴

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 positive Entwicklung zu erwarten. Als struktureller Einflussfaktor ist der veränderte Verteilungsschlüssel der Gemeindeanteile zu nennen. Im Jahr 2015 wurde die nächste Stufe der Umstellung erreicht – derzeit werden bereits 75 % des Gemeindeanteils nach dem neuen Schlüssel verteilt. Nach bisherigem Stand der Dinge ist davon auszugehen, dass die ostdeutschen Länder wiederum Verluste aus der Neugestaltung des Schlüssels zu tragen haben werden, da er Regionen mit unterdurchschnittlicher Beschäftigung und unterdurchschnittlichen Löhnen gegenüber dem alten Schlüssel benachteiligt. Wirtschaftlich stärkere Gemeinden werden hingegen prozyklisch zur Gewerbesteuer und Einkommensteuer zusätzlich begünstigt. 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. Als Einmalfaktor kommt die Erhöhung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils um 500 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Zwischenlösung zur kommunalen Entlastung von Sozialausgaben zum Tragen (siehe Kapitel IV.2). Für 2015 wird daher rechnerisch ein Ansteigen um 11 % gegenüber dem Vorjahr prognostiziert. In den Folgejahren steigen die Einnahmen gemäß Bundesschätzung weiter um jeweils 3–4 %, wobei für 2018 bereits der Entzug der genannten 500 Mio. Euro eingestellt ist.

Bei der *Gewerbesteuer* ist eine deutlich schwächere aber dennoch positive Entwicklung zu erwarten. Aus bundesgesetzlichen Vorgaben (einschließlich Gewerbesteuerumlage) sind weder positive noch negative Impulse zu erwarten. In einigen Ländern ist aufgrund strukturell unausgeglichener Haushalte weiterhin 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. Die Mai-Steuerschätzung 2015 auf Bundesebene geht für die ostdeutschen Kommunen von einem Wachstum der Netto-Gewerbesteuer um 2,4 % gegenüber 2014 aus. Insofern besteht Grund zu Annahme, dass der Rückgang in Sachsen im 1. Halbjahr 2015 nur vorübergehender Natur ist. Für 2016 und 2017 werden Zuwächse von jeweils rund 3,8 % prognostiziert.⁴³⁵ Offen muss an dieser Stelle bleiben, wie sich die Krise beim Autobauer VW auf die Gewerbesteuereinnahmen in Sachsen auswirken wird, zumal VW in Sachsen überproportional produziert.

⁴²⁹ Anders als bei den Einnahme- und Ausgabenpositionen kann hier der Jahresendstand zum 31.12.2015 direkt fortgeschrieben werden, da es ein Bestandsindikator und keine Flussgröße ist. Der Vergleich mit dem Wert des 1. Halbjahrs 2014, der vom Statistischen Bundesamt verbunden mit dem Verweis auf eine um 10 % gestiegene Verschuldung der sächsischen Kommunen veröffentlicht worden ist, ist insofern irreführend als er die Entwicklungen des 2. Halbjahrs 2014 unterschlägt, die im vorliegenden Gemeindefinanzbericht bereits vollständig abgebildet ist. Auch die Extrahaushalte haben sich im 1. Halbjahr 2015 weiter entschuldet (um ca. 58 Mio. Euro).

⁴³⁰ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2015b).

⁴³¹ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2015a).

⁴³² Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2015), S. 32.

⁴³³ Hierfür spricht der deutliche Rückgang der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Zusammenhang mit dem spiegelbildlichen Zuwachs regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Vgl. ebenda, S. 3.

⁴³⁴ Hier und im Folgenden vgl. Arbeitskreis Steuerschätzungen (2015). Diese Prognose berücksichtigt nicht die vom SMF vorgenommenen Abschläge im Rahmen der Regionalisierung.

⁴³⁵ Vgl. ebenda, S. 13.

Bezüglich der Hebesatzpolitik gilt für die *Grundsteuer* Ähnliches. Hier müssen viele Kommunen mit hohen Defiziten auch in Zukunft zusätzliche Einnahmepotenziale erschließen, während die sächsischen Kommunen – auch aufgrund der bereits relativ hohen Hebesätze – an dieser Stelle ihr Einnahmepotenzial bereits umfangreich ausgeschöpft haben. Nach wie vor steht zudem die Neuordnung der Bemessungsgrundlage – der Einheitswerte – aus. Hier ist noch immer offen, welche Regelungen der Bundesgesetzgeber treffen wird und welche Aufkommenswirkungen sich ergeben – trotz eines Urteils des Bundesfinanzhofs von 2010 ist keine Neuregelung absehbar.⁴³⁶ Für 2015 gehen die Bundesschätzer von +2,3 % Aufkommen für die ostdeutschen Kommunen aus, 2016 und 2017 werden nur geringe Zuwächse von 1,2 % bzw. 1,1 % erwartet.

Insgesamt geht der Arbeitskreis Steuerschätzungen davon aus, dass die Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen bis 2019 mit +21 % geringfügig stärker wachsen werden als die der westdeutschen (+19 %). Damit werden sich allerdings die bestehenden Steuerkraftunterschiede im Wesentlichen fortsetzen, absolut gesehen sogar steigen. Aufgrund der ungleichen demografischen Entwicklung wird zwar die Pro-Kopf-Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen noch etwas stärker wachsen, das Steuerkraftgefälle bleibt aber fast unverändert bestehen. Angesichts der parallelen Abschmelzung der Solidarpaktmittel und der direkten Beteiligung der Kommunen an dieser Mittelschrumpfung wird sich die relative Lücke zwischen Ost und West nicht schließen, sondern auf der Einnahmeseite eher größer werden. Insofern ist eine der Kernaufgaben für die derzeit geführten Bund-Länder-Verhandlungen zur Zukunft des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die Berücksichtigung der gemeindlichen Finanzkraft. (siehe dazu Kapitel IV.3.)

Bezüglich der Einnahmen aus dem *Kommunalen Finanzausgleich* wird an das vertiefende Kapitel IV.1 verwiesen. Hier sind gegenüber dem Jahr 2014, das von einem hohen Abrechnungsbetrag und dem daraus gebildeten Vorsorgevermögen geprägt war, wieder rückläufig. Werden nur die Einnahmen betrachtet, die den Kommunen auch für Ausgaben zur Verfügung standen (FAG-Masse abzüglich 307 Mio. Euro Vorsorgevermögen in 2014), so stagnieren die Einnahmen.

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. Dies eröffnet weiter die Möglichkeit, über altersbedingte Abgänge auch in der näheren Zukunft einen weiteren Personalabbau zu realisieren. 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. Insbesondere die kleineren Städte und Gemeinden sind hier zum größeren Teil inzwischen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen. Die Entwicklung am aktuellen Rand zeigt bereits einen Stopp des Stellenabbaus (siehe Abschnitt 6.1.5). Auch das Thema Kinderbetreuung wird in zweierlei Hinsicht weiterhin auf der Ausgabenseite

bedeutsam bleiben: Einerseits ist eine Absenkung des Personalschlüssels in den Kindertageseinrichtungen auf den Weg gebracht worden.⁴³⁷ Zudem ist die Nachfrage nach Betreuungsangeboten in Sachsen weiterhin wachsend. 2014 wurde in Sachsen bereits eine durchschnittliche Betreuungsquote von 50 % der unter 3-jährigen erreicht, wobei die Tendenz weiter wachsend ist (2013: 47,2 %). 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 Lösung des Tarifkonflikts im Sozial- und Erziehungsdienst hat zunächst nur moderate zusätzliche Belastungen für die Kommunen zur Folge. Zukünftige Tarifruhen in dieser Beschäftigtengruppe tragen dennoch erhebliche Mehrkostenrisiken – sei es in unmittelbaren Personalkosten oder höheren Zuschüssen an freie Träger.

Die *Zinsausgaben* dürften in der Zukunft angesichts leicht sinkender Schuldenstände der sächsischen Kommunen tendenziell weiter sinken. Hier wird das niedrige Zinsniveau für anstehende Umschuldungen seine Wirkung entfalten. Mittelfristig ist allerdings wieder mit einem steigenden Zinsniveau zu rechnen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Verbleib auf dem historischen Tiefstand dauerhaft bestehen kann. Besondere Sprengkraft liegt vielerorts in der Zinsentwicklung für die kurzfristig laufenden Kassenkredite, die im Freistaat erfreulicherweise kaum eine Rolle spielen.

Bei den *Sozialausgaben* sind entspannende, aber auch belastende Faktoren zu erwarten. Die Arbeitslosigkeit ist nach wie vor rückläufig. Mittelfristig ist 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. Die Gesamtentwicklung führt voraussichtlich auch zu einem Stagnieren des Umfangs der SGB-II-Leistungen. Auch zukünftig ist aber davon auszugehen, dass Absenkungen der Zahl der Bedarfsgemeinschaften durch Kostensteigerungen bei Mieten und vor allem Heizkosten kompensiert werden. Inwieweit durch den Mindestlohn Empfänger von ergänzendem Arbeitslosengeld II (so genannte *Aufstocker*) nicht mehr auf ergänzende KdU-Leistungen der Kommunen angewiesen sind, lässt sich derzeit noch nicht abschließend feststellen. Hieraus lässt sich aber ebenfalls nur ein leichter Dämpfungseffekt auf die KdU-Ausgaben ableiten. Die sog. Hartz-IV-SoBEZ, die die Ost-Kommunen zum Ausgleich der unterproportionalen Entlastungen im Zuge der Hartz-IV-Reform erhalten, bleiben zunächst bis 2016 in ihrer Höhe unverändert. Erst im Jahr 2016 steht die nächste Überprüfung der Mittelhöhe an, welche angesichts der Arbeitsmarktentwicklung zu einer weiteren Absenkung führen könnte. Die Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (100 % seit 2014) wird nicht mehr als aktive Entlastung der Kommunen sichtbar sein, die Kommunen werden aber von der erheblichen Dynamik dieser Sozialleistung abgekoppelt. Schließlich ist mit einem weiteren erheblichen Anstieg der Kosten der Eingliederungshilfe zu rechnen. Hier hat der Bund eine Neuordnung des Leistungsbereichs zugesagt (Genauerer dazu im Kapitel IV.2), sodass noch

436 Vgl. DStGB (2013).

437 Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2015/16 wird der Personalschlüssel im Krippenbereich sukzessive von 1:6 auf 1:5 reduziert, im Kindergartenbereich sukzessive von 1:13 auf 1:12.

innerhalb der aktuellen Legislaturperiode des Bundes eine spürbare Entlastung eintreten sollte.

Die mit Abstand höchste Dynamik werden zweifelsohne die Leistungen für Asylbewerber und Flüchtlinge aufweisen. Hier wirkt eine Reihe kostensteigernder Faktoren, sodass eine stärkere Unterstützung des Bundes und des Freistaates Sachsen essenziell ist. Bund und Länder haben unmittelbar vor Redaktionsschluss dieses Gemeindefinanzberichts am 24.09.2015 einen gemeinsamen Beschluss zur Asyl- und Flüchtlingspolitik gefasst,⁴³⁸ der noch im laufenden Jahr eine kurzfristige Entlastung der Länder in Höhe von einer Mrd. Euro über einen erhöhten Umsatzsteueranteil vorsieht. Des Weiteren soll der Bund ab 2016 einen Teil der Kosten für den Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das BAMF tragen. Die entspricht nach bisheriger Lage einem Betrag von 670 Euro je Fall. Dafür werden durchschnittlich 800.000 Asylbewerber im Verfahren des BAMF und eine Verfahrensdauer von fünf Monaten unterstellt. Dies ergibt zunächst einen Betrag von 2,68 Mrd. Euro, der jedoch Ende 2016 spitz abgerechnet wird. Darüber hinaus werden den Ländern auch für diejenigen Antragsteller, die nicht als politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge anerkannt wurden, für pauschal einen Monat ebenfalls 670 Euro erstattet. Des Weiteren leistet der Bund einen Beitrag zur Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Höhe von 350 Mio. Euro jährlich. Außerdem beabsichtigt der Bund angesichts der Herausforderungen, die von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen für die Jugendhilfe ausgehen, seine finanziellen Spielräume, die durch den Wegfall des Betreuungsgeldes bis 2018 entstehen, zur Unterstützung der Länder und Kommunen zu nutzen. Insgesamt steht damit eine erhebliche Summe zur Unterstützung der Länder zur Disposition. Gleichwohl haben die Kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene bereits kritisiert, dass die erwartete direkte Entlastung der Kommunen ausbleibt.

Der Deutsche Städtetag forderte bereits eine Weiterleitung der Mittel auf die kommunale Ebene, da die „*finanzielle Entlastung der Kommunen [...] völlig unklar*“ bliebe.⁴³⁹ Auch seitens des Deutschen Landkreistages herrscht Enttäuschung darüber, dass die „*Kommunen am Tropf der Länder hängen bleiben*“.⁴⁴⁰ In Ländern mit einer vollständigen Kostenübernahme durch die Landesebene (z. B. in Mecklenburg-Vorpommern) stellt sich diese Frage naturgemäß nicht. Sie ist aber insbesondere für Sachsen bedeutsam, wo eine pauschale Erstattung vorgesehen ist und im Jahr 2014 rund 85 % der Gesamtausgaben durch die kommunale Ebene getragen wurden.

Zudem wird der Bund den Kommunen im Jahr 2017 weitere 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung stellen, um ihnen so Spielräume für zusätzliche Investitionen zu eröffnen. Die vorgesehene weitere Entlastung der Kommunen um 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2017 erfolgt zum einen durch einen um 500 Mio. Euro höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung – dazu werden die Erstattungsquoten nach § 46 Absatz 5 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch gleichmäßig erhöht – und zum anderen durch einen um 1 Mrd. Euro höheren Gemeindeanteil zulasten des Bundesanteils an der Umsatzsteuer mittels einer Änderung von § 1 des Finanzausgleichsgesetzes.

Bezüglich der Infrastrukturausgaben wird sich das Investitionsförderungsgesetz positiv auswirken, was allerdings aufgrund seines begrenzten Volumens nur geringe Effekte auf die Gesamtausgaben haben wird (siehe dazu auch Abschnitt IV.4). Die Investitionsbedingungen bleiben aufgrund der hervorragenden Finanzierungsbedingungen gut und der nach wie vor bestehende Investitionsbedarf weist in Richtung einer verstärkten Aktivität in diese Richtung. Nicht zuletzt wird sich auch ein Teil der Aufnahmekosten für Asylbewerber in höheren Investitionen für die Bereitstellung von Unterkünften niederschlagen.

438 Vgl. Bundesregierung (2015).

439 Vgl. Deutscher Städtetag (2015).

440 Vgl. Deutscher Landkreistag (2015).

IV Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

1 Finanzausgleichsgesetz 2015/2016 und Ausblick auf 2017/2018

Zum Verhandlungsverfahren und den Ergebnissen im Einzelnen hat der SSG bereits im Sachsenlandkurier informiert.⁴⁴¹

Da für das Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2015/2016 weder eine Überprüfung des horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II noch der Hauptansatzstaffel anstand, konzentrierten sich die Verhandlungen auch auf Themen, die außerhalb des FAG geregelt werden:

1.1 Themengebiete außerhalb der FAG-Masse

Kita-Pauschale: Nachdem die Kita-Landespauschale für Betriebskosten von 1.800 Euro je Vollzeitplatz (9h) seit 2005 nicht geändert worden war und auch die Erhöhung 2009 um 75 Euro/Vollzeitplatz für die Schulvorbereitung nicht als Kompensation für die zwischenzeitlich gestiegenen Betriebskosten gelten kann, wurde eine Erhöhung der Pauschale auf 2.060 Euro/Vollzeitplatz verhandelt. Davon waren ursprünglich 50 Euro als Maßnahme der Qualitätsverbesserung für zusätzliche pädagogische Projekte vorgesehen. Diese wurden im späteren Verfahren von den Koalitionsfraktionen aber wieder fallen gelassen, weil stattdessen eine Verbesserung des Personalschlüssels im Koalitionsvertrag vereinbart wurde. Für die sukzessive Verbesserung des Personalschlüssels in den Kindertageseinrichtungen erhalten die sächsischen Kommunen einen Mehrbelastungsausgleich, der sich in einer schrittweisen Erhöhung der Kita-Pauschale bis 2018 auf 2.455 ausdrückt. Bereits zum 01.09.2015 steigt die Pauschale auf 2.085 Euro, zum 01.09.2016 auf 2.165 Euro sowie zum 01.09.2017 auf 2.295 Euro.⁴⁴² Die Höhe des Mehrbelastungsausgleichs wurde durch die Staatsregierung einseitig festgelegt und vom Landtag in das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Kindertageseinrichtungen (Art. 7 HBG 2015/2016) übernommen.

Pauschale für Asylbewerberleistungen: Nach einer externen Begutachtung der kommunalen Kosten für die Unterbringung und Betreuung der Asylbewerber⁴⁴³ wurde eine Erhöhung der Pauschale auf 7.600 Euro pro Jahr und Leistungsempfänger beschlossen (1.900 Euro je Quartal).⁴⁴⁴ Die Landkreise und Kreisfreien Städte erhalten zudem als Aufgabenträger eine Investitionspauschale i. H. v. 20,5 Mio. Euro in 2015 und 17,5 Mio. Euro in 2016 für die Flüchtlingsinfrastruktur.⁴⁴⁵

Der Hartz-IV-Lastenausgleich blieb im Wesentlichen unverändert. Er bezieht sich auch 10 Jahre nach der Sozialrechtsreform auf das Referenzjahr 2004 und nicht auf die relativen Belastungsverhältnisse der Gegenwart. In den übrigen ostdeutschen Ländern ist dies bereits geändert worden.⁴⁴⁶ Das Volumen des Ausgleichs erhöhte sich dennoch, denn der Freistaat Sachsen führt dem Ausgleichssystem im nächsten Jahr zusätzlich beim Land entstandene Wohngeldentlastungen zu. In den Vorjahren hatten sich gegenüber dem

Haushaltsansatz des Freistaates niedrigere Wohngeldausgaben ergeben. Diese werden anteilig und in einem regelgebundenen Verfahren an die kommunalen Aufgabenträger weitergegeben. Mitte Dezember 2014 deutete sich für die Abrechnung der Wohngeldzahlungen ein Abrechnungsbetrag aus dem Jahr 2014 i. H. v. 26,9 Mio. Euro zugunsten der kommunalen Ebene an. Es wurde vereinbart, diesen Abrechnungsbetrag im Einklang mit den allgemeinen Abrechnungsregeln zur Hälfte im Jahr 2016 (13,45 Mio. Euro) und im Jahr 2017 (13,45 Mio. Euro) in den Hartz-IV-Lastenausgleich einzuspeisen.

1.2 Themengebiete innerhalb der FAG-Masse (Zusammenfassung)

Bezüglich des Mittelflusses innerhalb der Finanzausgleichsmasse wurden mehrere Festlegungen erzielt, darunter:

- Bereitstellung von jeweils 3 Mio. Euro aus Bedarfszuweisungsmitteln des FAG zur Finanzierung der sozialen Betreuung der Flüchtlinge. Es bestand bereits während der Verhandlungen Einvernehmen, dass zur Finanzierung der sozialen Betreuung und Integration ab 2017 nicht mehr auf die Bedarfszuweisungen zurückgegriffen werden soll.
- Die Umlagesätze der FAG-Umlage blieben unverändert und liegen damit bundesweit nach wie vor sehr hoch.
- Es erfolgte keine Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs für die im Zuge der Verwaltungsreform übertragenen Aufgaben. Eine Evaluierung steht 2016 an, sodass das Thema für die Verhandlungen zum FAG 2017/18 voraussichtlich erneut ansteht.
- Für vorübergehende Anpassungsmaßnahmen der vier Landkreise Vogtlandkreis, Bautzen, Görlitz und Zwickau für die Aufnahme der vorher Kreisfreien Städte wurden Bedarfszuweisungen gemäß § 22 Abs. 2 Nr. 7 SächsFAG gewährt, die 2015 auslaufen sollten. Ursprünglich war davon ausgegangen worden, dass sich die Kosten der Kreisaufgaben in diesen vier Kreisen denen der übrigen Landkreise anpassen. Es zeichnete sich allerdings ab, dass zumindest die Landkreise Görlitz und Zwickau nicht in der Lage waren, ihre Ausgaben für die eingekreisten Städte auf das Niveau der anderen Landkreise zu senken. Auch der Landkreis Nordsachsen hat aufgrund seiner niedrigen Einwohnerzahl und einer ausgeprägten Steuerschwäche seiner Gemeinden ein strukturelles Einnahmeproblem und soll ebenfalls höhere Zuweisungen erhalten. Rund 13 Mio. Euro werden deshalb ab 2016 aus den Mitteln für Bedarfszuweisungen entnommen und der Schlüsselmasse der Landkreise nach Durchführung der GMG-II-Berechnung zugeführt. Erstmals wird ein Nebenansatz für die Landkreise Görlitz, Zwickau und Nordsachsen eingeführt, der ihre Einwohner entsprechend ihres spezifischen Bedarfs veredelt und damit zu zusätzlichen Schlüsselzuweisungen führen wird.⁴⁴⁷ Die Landkreise Zwickau und Görlitz erhalten ab 2016 allerdings keine Bedarfszuweisungen mehr, sodass ihnen im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr netto rund 1 Mio. Euro weniger Einnahmen zur Verfügung stehen werden. Für Nordsachsen stellt der Betrag demgegenüber einen „echten“ Zuwachs dar. Die bisherigen Bedarfszuweisungen für

⁴⁴¹ Vgl. Leimkühler (2014).

⁴⁴² Artikel 7 des Haushaltsbegleitgesetzes 2015, Vgl. Sächsischer Landtag (2015).

⁴⁴³ Vgl. Lenk u. a. (2014).

⁴⁴⁴ Artikel 8 des Haushaltsbegleitgesetzes 2015, Vgl. Sächsischer Landtag (2015).

⁴⁴⁵ Artikel 15 des Haushaltsbegleitgesetzes 2015, Vgl. Sächsischer Landtag (2015).

⁴⁴⁶ Vgl. Lenk/Hesse (2013), S. 29 f.

⁴⁴⁷ Die in Schlüsselmasse umgewandelte Bedarfszuweisung beträgt voraussichtlich für die Landkreise Zwickau rund 4,1 Mio. Euro, Görlitz rund 4,2 Mio. Euro und Nordsachsen rund 3,1 Mio. Euro.

die Landkreise Bautzen und Vogtlandkreis entfallen ab 2016 ersatzlos. Eine allgemeine Veredelung von Landkreiseinwohnern ist ein Novum im Ländervergleich. Bisher gibt es nur in Bayern einen Ansatz für unter 18jährige Landkreiseinwohner und in Hessen eine Höhergewichtung von Kreiseinwohnern in Gemeinden mit weniger 7.500 Einwohnern.⁴⁴⁸

Dazu kamen einige bedeutsame Fragen mit umfangreicheren Auswirkungen auf die Finanzausstattung der Kommunen, die in den nachfolgenden Abschnitten behandelt werden.

1.2.1 Dotation der Finanzausgleichsmasse

Grundlage für die Dotation der Finanzausgleichsmasse bildet jeweils die Steuerschätzung. Zu den Steuereinnahmen des Landes und der kommunalen Ebene, die für das Verfahren des Gleichmäßigkeitssatzes gleichermaßen bedeutsam sind, kommen weitere Erhöhungen (Bundesergänzungszuweisungen) und Absetzungen (z. B. Hartz-IV-SoBEZ, die außerhalb der FAG-Masse verteilt werden), die dann saldiert die Ausgangsgröße für die Berechnung der gleichmäßigen Entwicklung beider Einnahmeseiten bilden. Die Finanzausgleichsmasse ergibt sich als Restgröße, welche diese Parallelentwicklung herstellt.

Im Ergebnis des FAG 2015/2016 entwickelt sich die auf Basis des GMG I berechnete FAG-Masse stabil bei rund 2,9 Mrd. Euro. Dies bedeutet, dass zumindest in der Prognose die Steuereinnahmen der Kommunen stärker anwachsen als die des Freistaates und daher trotz gleich bleibendem Zuweisungsvolumen die positive Entwicklung der Einnahmeseite auf kommunaler und Landesebene gleichmäßig ist. Weiterhin werden damit aus der Perspektive der Kommunen Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich langsam aber stetig durch eigene Steuereinnahmen ersetzt. Für den Freistaat ergeben sich demgegenüber geringere Belastungen. Dieses Ergebnis wird in einem weiteren Schritt vor allem durch Zuführungen oder Abschläge in Folge von Korrekturbeträgen für vergangene Jahre modifiziert. Daher war auch das Ergebnis 2014 auffallend positiv (3,21 Mrd. Euro), während die FAG-Masse vor allem aufgrund geringerer Abrechnungsbeträge 2015 auf 2,96 Mrd. Euro und 2016 voraussichtlich weiter auf 2,93 Mrd. Euro absinkt.

Während in der Entwurfsphase des jeweiligen Änderungsgesetzes zum SächsFAG regelmäßig die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung eines Jahres eingehen und auf dieser Basis auch die Verhandlungen im FAG-Beirat geführt werden, bringt die November-Steuerschätzung meist eine Veränderung mit sich, die dann später im Verfahren zu erneuten Anpassungen führt. Dennoch spiegeln diese Schätzergebnisse nicht mit hinreichender Genauigkeit die Ist-Ergebnisse wider. Dies ist bei einer Steuerprognose auch nicht anders zu erwarten und stellt grundsätzlich keinen Nachteil eines prognosebasierten Dotierungsverfahrens dar. Es muss aber nachgelagert eine Spitzabrechnung der relevanten Beträge durchgeführt und eine über- oder unterzahlte Finanzausgleichsmasse in späteren Jahren vollständig kompensiert werden. Insofern gehen keiner Seite bei nicht vorhersehbaren asynchronen Entwicklungen Mittel verloren – abgesehen von Zinseffekten, die jedoch an dieser Stelle vernachlässigt werden sollen. So hat beispielsweise die Unterschätzung der Landessteuereinnahmen für das Jahr 2012 zu hohen Abrechnungsbeträgen im FAG 2014 geführt, welche zur

Bildung des Vorsorgevermögens in Höhe von rund 307 Mio. Euro geführt haben. Bei einer realistischeren Schätzung wären diese Mittel mehrheitlich bereits 2012 geflossen und hätten das in diesem Jahr aufgetretene kommunale Finanzierungsdefizit mehr als kompensiert. Auch im Jahr 2015 enthält die Finanzausgleichsmasse einen Korrekturbetrag von 120,3 Mio. Euro (aus dem Jahr 2013), im Jahr 2016 sind es noch 71,0 Mio. Euro zu Gunsten der Kommunen (aus 2014). Die Schätzergebnisse haben demnach trotz des nachgelagerten Ausgleichs eine wichtige Funktion. Sie bestimmen alle nachgelagerten Diskussionen über die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse, die investive Bindung und die Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen.

Es soll nicht in Abrede gestellt werden, dass die Regionalisierung einer Steuerschätzung, die auf einer Vielzahl von ökonomischen Annahmen in einem unsicheren Umfeld aufbauen und angesichts modelltheoretischer Unzulänglichkeiten ein schwieriges Unterfangen ist. Dennoch ist in der Rückschau auffällig, dass seit 2010 erhebliche negative Abweichungen zwischen den geschätzten und den tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes bestanden haben, die auch die FAG-Diskussionen prägen. In der Abbildung 170 (siehe folgende Seite) sind die Einnahmen des Freistaates aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen (Länderfinanzausgleich, allgemeine Bundesergänzungszuweisungen) und deren Differenzen zu den Ist-Werten (2014 vorläufig) dargestellt. Abweichungen hat es auch auf der kommunalen Seite gegeben, diese waren jedoch nicht sehr bedeutsam, sodass die gezeigten Differenzen zwischen Haushaltsansatz und Ist des Freistaates sehr umfangreich in FAG-Korrekturbeträge mündeten. Auch für 2015 und 2016 ist bereits absehbar, dass die im Haushaltsplan verankerten Ansätze deutlich überschritten werden. So sieht der Plan für 2015 gegenüber dem vorläufigen Ist-Ergebnis 2014 Mehreinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen in Höhe von nur 1,1 % vor. Natürlich war die Schätzung noch in Unkenntnis des ebenfalls unterschätzten 2014er-Ergebnisses aufgestellt worden. Gegenüber dem Planansatz 2014 wurde daher auch ein kräftiges Wachstum von 6,5 % unterstellt (Plan 2015 gegenüber Plan 2014). Wird diese vom Freistaat unterstellte Wachstumsrate auf das vorläufige Ist-Ergebnis angesetzt, so könnten sich für das laufende Jahr 2015 wiederum ungeplante Mehreinnahmen in Höhe von mehr als 600 Mio. Euro ergeben, 2016 wären es dann auf Basis der vom Freistaat unterstellten Wachstumsrate fast 700 Mio. Euro. Die aktuelle Entwicklung der Ländersteuereinnahmen gemäß Monatsbericht des BMF weist in diese Richtung. Von Januar bis August 2015 realisierten die Länder bereits Steuer Mehreinnahmen von 5,4 % gegenüber dem Vorjahr, wobei sich der Zuwachs im Jahresverlauf erhöht hat.⁴⁴⁹ Damit ist ein Großteil des für den Schätzwert 2015 unterstellten Effekts bereits realisiert.

Bemerkenswert ist, dass bereits die Wachstumsaussichten gegenüber der Bundesschätzung deutlich zurückgenommen wurden. So setzte der Arbeitskreis Steuerschätzungen in seiner November-Schätzung 2014 seine preisbereinigte (reale) Wachstumsannahme auf 1,2 %, im Jahr 2015 auf 1,3 % und in den Folgejahren auf 1,3 %. Der Freistaat Sachsen hat diese Einschätzung im Jahr 2014 übernommen, im Jahr 2015 seine eigene Schätzung auf 1,0 % abgesenkt und in den Folgejahren auf 0,9 %. Dabei hatte die Dresdener Niederlassung des ifo Instituts sowohl im Juli als auch im Dezember

448 Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013b), S. 66.

449 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015b).

2014 Wachstumsraten zwischen 1,8 % und 2,1 % für Sachsen unterstellt.⁴⁵⁰ Insgesamt geht der Freistaat in seiner Haushaltsaufstellung also von einer wesentlich schlechteren wirtschaftlichen Entwicklung in Sachsen aus als die Bundesschätzer und das Wirtschaftsforschungsinstitut. Dazu kommen weitere Abschläge bei der Regionalisierung des Schätzergebnisses durch das SMF für Demografie und Steuerrechtsänderungen.

Selbst wenn sich Sachsen in seiner Wirtschaftsentwicklung aber von den anderen Ländern entkoppelt, so wirken die Mechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs derart, dass die sächsischen Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen fast vollständig mit dem Bundestrend gleichziehen.

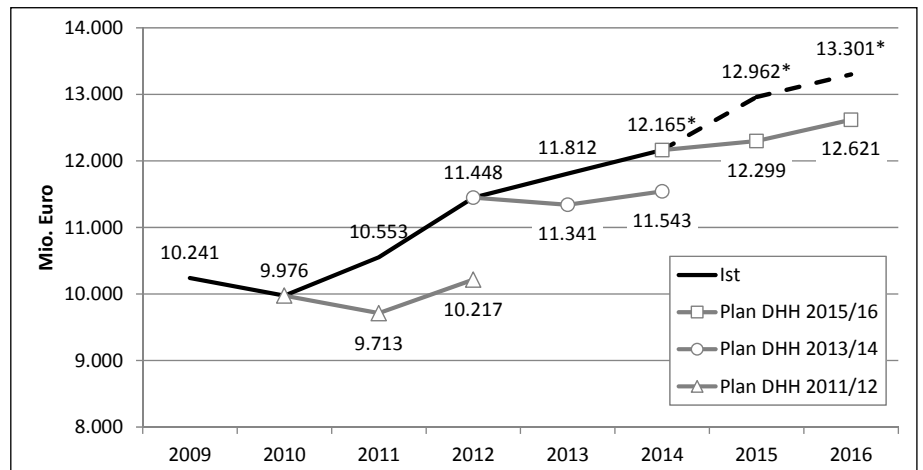
Zu den so berechneten Einnahmen kommen dann vor allem die degressiven SoBEZ, die bis 2019 die Entwicklung der Landeseinnahmen bremsen und tatsächlich ein geringeres Wachstum als im Bundesdurchschnitt ermöglichen. Fraglich ist, wie stark die Steuereinnahmewicklung dies kompensieren kann. Der Freistaat geht in seiner Haushaltsplanung offenbar davon aus, dass dies nicht möglich ist, obwohl es seit 2010 offenbar gelungen ist.

Sicherlich ist es nicht falsch, zunächst vorsichtig in die einnahmeseitige Haushaltsplanung zu gehen und spätere positive Entwicklungen als Puffer zu nutzen. Andere Länder sind hier oft überoptimistisch und geraten angesichts kurzfristiger Änderungen in fiskalische Schwierigkeiten. Dennoch ist vor dem Hintergrund der vorläufigen Ist-Daten des Jahres 2014, der Steuereinnahmewicklung am aktuellen Rand und der hohen Wachstumsabschläge in der Prognose der Staatsregierung absehbar, dass auch 2015 und 2016 Abrechnungsbeträge im Kommunalen Finanzausgleich zugunsten der kommunalen Ebene entstehen, die dann 2017 und 2018 zahlungswirksam werden. Gleichzeitig besteht aber bereits ein kommunales Vorsorgevermögen, sodass eine weitere Vorsorgebildung unzweckmäßig erscheint. Daher sind zukünftig auch bessere Ausstattungen der FAG-Masse zu erwarten als dies bisher prognostiziert wurde.

1.2.2 Zweckzuweisungen und Schlüsselzuweisungen

Seit 1997 wird die Finanzausgleichsmasse mit investiven Fachförderungen des Freistaates befrachtet, den sog. investiven Zweckzuweisungen. Diese belaufen sich 2015 auf 110 Mio. Euro und entsprechen damit dem Niveau des Jahres 2014. Grundsätzlich ist ein möglichst geringes Gewicht solcher Vorwegabzüge zu begrüßen, da somit die ausgleichende Funktion

Abbildung 170: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen des Landes 2009–2016, Plan und Ist



* 2014 vorläufiges Ist, 2015 und 2016 geschätzte Werte auf Basis des vorl. Ist 2014

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Haushaltspläne des Freistaates Sachsen, Schulte (verschiedene Jahre).⁴⁵¹

der Schlüsselzuweisungen gesteigert werden kann. Das Schulhausbudget für die Kreisfreien Städte, jeweils anteilig finanziert aus Mitteln des Staatshaushaltes und des FAG, wurde nicht über die Jahre 2013/2014 hinaus fortgeschrieben. Der Sächsische Städte- und Gemeindefinanztag hatte sich für die Fortsetzung des Programms angesichts des nach wie vor bestehenden großen Bedarfs eingesetzt, zuletzt noch einmal im Rahmen der Landtagsanhörungen zum Staatshaushalt und Finanzausgleichsgesetz. Auch angesichts des starken Zuwachses von Kindern durch die Flüchtlingsentwicklung hätte eine Fortführung des Programms die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl an Schulplätzen deutlich unterstützen können.

Neben dem genannten Sonderlastenausgleich für die Eingliederungshilfe besteht ein Straßenlastenausgleich, der nur marginal um 0,5 Mio. Euro auf 100 Mio. Euro aufgestockt wurde. Der Kulturlastenausgleich blieb mit 30,7 Mio. Euro unverändert.

Die Verteilung der Gesamtschlüsselmasse zwischen den drei „Säulen“ Kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie Landkreise erfolgt über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz II (GMG II) und sichert eine gleichmäßige Entwicklung in den Teilräumen. Sie ist daher außerhalb der turnusmäßigen Überprüfung alle vier Jahre grundsätzlich einem Eingriff entzogen. In den Jahren 2012 und 2013 haben sich die einwohnerbezogenen Steuereinnahmen im kreisangehörigen Raum besser als im kreisfreien Raum entwickelt, sodass über den GMG II für das Jahr 2015 die Schlüsselmasse im kreisfreien Raum erhöht werden musste, um eine gleichmäßige Entwicklung beider Räume zu gewährleisten.

Die Verteilung der Schlüsselmassen innerhalb der drei Ebenen für das Jahr 2016 steht ebenfalls fest (SchlüsselmassenaufteilungsVO 2016). Es ist lediglich zu einer geringfügigen Umschichtung von Schlüsselmasse zugunsten des kreisangehörigen Raumes in einem Umfang von 0,7 Mio. Euro gekommen, da sich die Steuerkraft im Referenzzeitraum in den Kreisfreien Städten etwas positiver als im kreisangehörigen Raum entwickelt hatte.

Der im Gesetz festgeschriebene Anstieg der Schlüsselzuweisungen von 2.481,3 Mio. Euro in 2014 auf 2.522,7 Mio. Euro in 2015 bedeutete einen generellen Zuwachs von 1,7 %, der Anstieg auf

450 Vgl. Lehmann/Ragnitz/Weber (2014a) und (2014b), jeweils S. 5.

451 Abweichungen zu den Jahresrechnungen des Freistaates sowie zu den Unterlagen zum FAG-Gesetzentwurf sind hier zu erwarten, da lediglich die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Steuereinnahmen herangezogen werden, nicht aber die SoBEZ sowie weitere Finanzströme zwischen Bund und Ländern sowie zwischen dem Freistaat und den Kommunen, welche Auswirkungen auf die Dotation der FAG-Masse haben.

2.506,6 Mio. Euro zzgl. der 13 Mio. Euro umgewidmeten Bedarfszuweisungen zu Gunsten der drei Landkreise Zwickau, Görlitz und Nordsachsen in 2016 allerdings wieder einen Rückgang um 0,1 %.

Die investiven Schlüsselzuweisungen wurden dabei auf einem relativ hohen Niveau verstetigt und im Jahr 2015 sogar erhöht. Spiegelbildlich dazu sinken die allgemeinen Schlüsselzuweisungen im Jahr 2015 zunächst leicht ab, bevor sie 2016 wieder steigen. Im langjährigen Vergleich steht den sächsischen Kommunen damit in den Jahren 2015/2016 ein relativ hohes investives Schlüsselzuweisungsniveau zur Verfügung.

1.2.3 Kommunalen Finanzmassenanteil

Im zweijährigen Rhythmus wird im FAG-Beirat die Überprüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes I anhand finanz- und fachstatistischer Daten durchgeführt. Anhand der quantitativen Aufbereitung wird ein qualitativer Vorschlag zur Anpassung der Finanzmassenanteile erarbeitet. Im Ergebnis der aufgaben- und ausgabenorientierten Überprüfung wurde das Ergebnis erzielt, das Finanzmassenverteilungsverhältnis nicht zu verändern.

Mit der Einführung des Betreuungsgeldes auf Bundesebene wurde eine neue Aufgabe auf die Kommunen übertragen, für die den Landkreisen und Kreisfreien Städten auch ein Mehrbelastungsausgleich i. H. v. 1,58 Mio. Euro pro Jahr gewährt wird. Dieser zunächst direkt aus dem Staatshaushalt finanzierte Mehrbelastungsausgleich ist inzwischen in den kommunalen Finanzausgleich überführt worden. Erfolgt die Finanzierung zukünftig aus FAG-Mitteln, steigt der kommunale Finanzmassenanteil im Jahr der Übernahme ins SächsFAG um exakt diesen Betrag an. Die Aufstockung der FAG-Masse um 1,58 Mio. Euro führt daher zu einem um 0,01 Prozentpunkte erhöhten FAG-Massenanteil der kommunalen Ebene. Er beträgt zukünftig 35,93 %.

Ein wiederholtes Thema sind die Anreize im vertikalen Finanzausgleich (GMG I), die vorhandenen Steuereinnahmepotentiale zu optimieren. Für die kommunale Seite sind dabei die Hebesätze der Realsteuern angesprochen, für die Landesseite verbleibt als einzige in dieser Hinsicht nutzbare Steuerquelle die Grunderwerbsteuer.

Zunächst ist für die Grunderwerbsteuer in Sachsen festzustellen, dass sie mit 3,5 % so niedrig ist wie sonst nur in Bayern. Die übrigen ostdeutschen Länder weisen Steuersätze von 5,0 % auf, Brandenburg sogar 6,0. Spitzenreiter sind Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und das Saarland mit 6,5 %. Damit entgehen dem Land potenzielle Mehreinnahmen. Diese beliefen sich 2014 im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (4,7 %) auf rund 83,4 Mio. Euro.⁴⁵² Bei einem Steuersatz von 5,0 % wie in Thüringen oder Sachsen-Anhalt wären es bereits 105,4 Mio. Euro. Im Bund-Länder-Finanzausgleichssystem wird hingegen auch für Sachsen der genannte durchschnittliche Steuersatz von 4,7 % unterstellt,⁴⁵³ sodass dem Freistaat auch keine kompensierenden Vorteile durch höhere Ausgleichszahlungen entstehen. Diese entgangenen Steuereinnahmen haben aber auch Auswirkungen auf die kommunale Ebene. In den Gleichmäßigkeitsgrundsatz I gehen die Ist-Einnahmen des Landes und der Kommunen ein. Damit gehen auch der

kommunalen Ebene potenzielle Zuweisungen verloren. Setzt man den bundesdurchschnittlichen Steuersatz von 4,7 % an, würde die Finanzausgleichsmasse um 30,0 Mio. Euro höher ausfallen, bei einem Steuersatz von 5 % wären es 37,9 Mio. Euro.

Der größere Anreizeffekt spielt sich aber bei den kommunalen Hebesätzen ab. Hierfür wurde im Kapitel III.5.1.1. herausgearbeitet, dass die sächsischen Kommunen über alle Gemeindegrößen hinweg zum Teil deutlich höhere Hebesätze aufweisen als im Bundesdurchschnitt und im Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen. Die Arithmetik des Kommunalen Finanzausgleichs mit dem Ansatz der vollständigen Ist-Einnahmen im vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz führt allerdings dazu, dass nur ein kleiner Anteil dieses rechnerischen Mehraufkommens bei den Kommunen netto verbleibt. Durch das fixierte Aufteilungsverhältnis zwischen der kommunalen und der Landesebene führt das aus Hebesatzsteigerungen gewonnene Mehraufkommen zu einem Rückgang der FAG-Masse. Nach dem derzeit gültigen Parameter beläuft sich der Entzug auf rund 64 %. Damit bleiben den Kommunen von den aktuell im Jahr 2014 erreichten 109 Mio. Euro Steuermehreinnahmen durch die höheren Hebesätze nur rund 39 Mio. Euro netto erhalten, während der Freistaat 70 Mio. Euro Zuweisungen spart. Spiegelbildlich würden den sächsischen Kommunen, wenn sie ihre Hebesätze auf den Bundesdurchschnitt absenkten auch nicht 109 Mio. Euro sondern netto nur 39 Mio. Euro verloren gehen.

Dies ist aus Anreizgesichtspunkten fragwürdig. Für die einzelne Kommune mag dieses Anreizsystem weniger bedeutsam sein, da sich die *individuellen* Schlüsselzuweisungen auf der Basis nivellierter Hebesätze bestimmen und das Mehraufkommen einer Kommune aus höheren Hebesätzen als im *landesweiten Durchschnitt* vollständig in der Kasse verbleiben. Für die kommunale Ebene als Ganzes wirkt dieser Einzelanreiz aber negativ auf die Schlüsselmasse und zu Gunsten der Landesebene.

Beide Effekte wirken derzeit negativ auf die Kommunen. Orientiert an den bundesdurchschnittlichen Steuersätzen der Grunderwerbsteuer und der bundesdurchschnittlichen Hebesätze der Realsteuern beläuft sich der Effekt auf die Finanzausgleichsmasse auf rund 100 Mio. Euro. Sowohl für die kommunale als auch für die Landesebene sind die Anreize zu einer stärkeren Ausschöpfung ihrer Steuerpotenziale geschwächt. Dabei befinden sich beide Ebenen jedoch in ungleichen Positionen: Die Kommunen weisen *überdurchschnittliche* Hebesätze auf, das Land *unterdurchschnittliche* Grunderwerbsteuersätze.

Es ist allerdings mit einfachen Mitteln eine Deckungsgleichheit zwischen einzelgemeindlicher und gesamtgemeindlicher Anreizstruktur sowie der des Landes herzustellen und auch eine synchrone Wirkung zwischen Landes- und Kommunalsteuereinnahmen zu erreichen. Die Lösung besteht in einer Hebesatzbereinigung bei den Realsteuern sowie einer Steuersatzbereinigung bei der Grunderwerbsteuer im vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz.

So wird beispielsweise auch in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen Thüringens und Sachsen-Anhalts nicht die tatsächlich vorhandene, sondern eine Realsteuerkraft auf Basis von Durchschnittshebesätzen für die Dotation der FAG-Masse angesetzt. In Thüringen wird hierbei der durchschnittliche Hebesatz in den

⁴⁵² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015c).

⁴⁵³ Technisch durch die Aufteilung des gesamten Steuereinnahmenvolumens nach den Anteilen am gesamthaften Grundbetrag, § 7 Abs. 1 Satz 2 FAG (Bund).

Flächenländern angesetzt,⁴⁵⁴ in Sachsen-Anhalt wird sich auf eine Gruppe westdeutscher Vergleichsländer gestützt.⁴⁵⁵ Auch wenn sich die beiden Systeme vom sächsischen insofern unterscheiden, als die Dotation der FAG-Masse dort „bedarfsorientiert“ abläuft,⁴⁵⁶ so kann der Ansatz durchschnittlicher Hebesätze durchaus als Vorbild dienen. Dann wären nur noch Einnahmesteigerungen aufgrund einer wachsenden Bemessungsgrundlage⁴⁵⁷ für den GMG I relevant, nicht aber Einnahmesteigerungen, die die Kommunen durch Hebesatzerhöhungen und dem Land durch Steuererhöhungen bei der Grunderwerbsteuer erreichen. Beiden Ebenen würden entsprechende Mehreinnahmen vollständig verbleiben. Diese Lösung hat auch den sachlogischen Vorteil, dass sie exakt den Regelungen der Nivellierungshebesätze entspricht, die im weiteren Verfahren des SächsFAG bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die einzelnen Städte und Gemeinden zum Tragen kommt.⁴⁵⁸

Auch im Länderfinanzausgleich wird ein bundesdurchschnittlicher Hebesatz zur Berechnung der *kommunalen* Steuerkraft angesetzt, auf deren Basis der Freistaat Ausgleichszuweisungen der Geberländer und Allgemeine Ergänzungszuweisungen des Bundes erhält. Dies bedeutet im sächsischen Fall, dass der niedrigere Bundesdurchschnitt für die kommunale Finanzkraft angesetzt wird. In der Folge erhält der Freistaat höhere Zuweisungen als er sie bei einer Anrechnung der kommunalen Ist-Einnahmen erhalten würde. Bei der Weitergabe im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sind dann aber die höheren tatsächlichen Ist-Einnahmen der Kommunen relevant. Hieraus ergibt sich eine weitere logische Verbindung, diese nivellierten Einnahmen (mit Bundesdurchschnitt oder Durchschnitt der Flächenländer) aus den Realsteuern für die vertikale Verteilung nach dem GMG I als Messgröße zu nutzen.

1.2.4 Sondervermögen Eingliederungshilfe

Zur Entlastung der Kommunen von den Ausgaben für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen stellt der Bund 2015 insgesamt 1 Mrd. Euro bereit, davon jeweils 500 Mio. Euro über einen erhöhten Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) und über einen erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Dies stellt eine Zwischenlösung dar, bis die Frage der dauerhaften Finanzierung der im Koalitionsvertrag versprochenen Entlastung der Kommunen in Höhe von 5 Mrd. Euro abschließend geklärt ist (siehe Abschnitt IV.2.3). Auf die sächsischen Kommunen entfallen in diesem Zusammenhang 28,5 Mio. Euro auf die KdU-Bundesbeteiligung und 22,5 Mio. Euro auf den Umsatzsteueranteil (insgesamt 51,0 Mio. Euro).⁴⁵⁹ Dies zeigt,

dass eine stärkere Beteiligung am Steueraufkommen aufgrund der strukturellen Wirtschaftsschwäche der ostdeutschen Länder etwas schlechtere fiskalische Ergebnisse erbringt als eine Beteiligung an den direkten Kosten der Wirtschaftsschwäche.

In den Jahren 2015 bis 2017 sollten zunächst die örtlichen Aufgabenträger, also die Landkreise und Kreisfreien Städte entlastet werden. Hierzu musste ein zielgerichteter Mittelfluss an diese Gruppe organisiert werden. Die zusätzlichen Steuereinnahmen mussten aus dem vertikalen Steuerverbund des SächsFAG herausgenommen werden, damit der Freistaat nicht automatisch rund 64 % über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) erhält (bzw. diese an Zuweisungen spart). Um die über alle Gemeinden auftretenden Mehreinnahmen zu den Landkreisen und Kreisfreien Städten zu kanalisieren, wurde ein Sonderlastenausgleich gebildet, der mit den 22,5 Mio. Euro dotiert wurde. Dieser speist sich aus entsprechenden Vorwegentnahmen der Schlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden und Kreisfreien Städte. Die Entnahme bei den Kreisfreien Städten ist erforderlich, um nicht ungewollte Verteilungseffekte zwischen den drei Städten zu erhalten, die dem Ziel der ausgabenorientierten Zuweisung entgegenlaufen. Die übrigen 28,5 Mio. Euro gehen direkt bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten über eine Erhöhung der quotalen Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft ein.

Das Entlastungsvolumen von insgesamt rund 51,0 Mio. Euro soll auf die Landkreise und Kreisfreien Städte nach ihren durchschnittlichen reinen Ausgaben (Nettoausgaben) für die Eingliederungshilfe aufgeteilt werden. Dabei wird mit einem Vier-Jahresdurchschnitt gerechnet, um eine stärkere Glättung von Schwankungen zu erhalten. Es gehen sowohl die reinen Auszahlungen der Kreisfreien Städte und Landkreise für die Eingliederungshilfe (unter 18jährige und über 64jährige) als auch die reinen Auszahlungen des Kommunalen Sozialverbandes für die Eingliederungshilfe ein, die den Kreisfreien Städten und Landkreisen entsprechend ihres Anteils an den Umlagegrundlagen zugerechnet werden. Auf die so ermittelten Beträge wird die zusätzliche Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft in den einzelnen Landkreisen und Kreisfreien Städten angerechnet. Diese stehen naturgemäß nicht in einem direkten Zusammenhang mit den Nettoausgaben für die Eingliederungshilfe. Daher verbleiben individuell unterschiedlich große Lücken, die aus dem Sonderlastenausgleich entnommen werden, bis bei jedem der 13 Aufgabenträger der individuell anrechenbare Kostenanteil ausgeglichen ist.

Obwohl die Einrichtung von Sonderlastenausgleichen, die der Schlüsselmasse entnommen werden, die Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs schwächen, war dies an dieser Stelle im Sinne der zielgerichteten Weiterleitung der Entlastungsmittel ein sachgerechter Lösungsweg. Durch die Befristung der Mittel bis 2017 ist der Sonderlastenausgleich auch nur eine vorübergehende Erscheinung. Es zeigt sich aber, dass eine Vielzahl instrumenteller Schritte erforderlich ist, um einen zielgerichteten Mittelfluss im Kommunalen Finanzausgleich zu realisieren.

1.2.5 Kommunales Vorsorgevermögen

In den Jahren 2013 und 2014 wurde aus den hohen Korrekturbeträgen für die Ausgleichsjahre 2011 und 2012 ein kommunales Vorsorgevermögen gebildet, das einen Umfang von 352 Mio. Euro erreichte (44,6 Mio. Euro 2013 sowie 307,3 Mio. Euro 2014). Dieses ist dezentral gebildet worden, stand den Kommunen 2013 und

454 Vgl. Thüringer Landtag (2012), S.89 f.

455 Saarland, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 43.

456 Zu den Varianten der Bestimmung der FAG-Massen vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013b), S. 23 ff.

457 Bereinigter Gewerbeertrag bzw. Einheitswert für die Realsteuern, Gegenleistung gemäß § 8 GrEStG.

458 Zur Berechnung der einzelgemeindlichen Schlüsselzuweisungen kommen Nivellierungshebesätze zur Anwendung, die bewusst den Einfluss der individuellen Hebesatzwahl aus der Berechnung der Ausgleichsleistungen ausklammern. In der Umsetzungsvariante des SächsFAG sind auch Hebesatzveränderungen nicht ausgleichsrelevant, so lange sich der Landesdurchschnitt nicht signifikant (Vielfache von 7,5 Prozentpunkten) verändert.

459 In den Verhandlungen waren noch 23,0 Mio. Euro vorgesehen, es hatte sich aber inzwischen ergeben, dass durch die Anpassung des Schlüssels für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (siehe Glossar) Mindereinnahmen der sächsischen Kommunen in Höhe von 0,5 Mio. Euro resultieren. Um diesen Betrag wurde das Sondervermögen gegenüber der ersten Fassung verringert.

2014 demnach nicht für Ausgaben in der gleichen Periode zur Verfügung. Auf der Datenbasis der Mai-Steuerschätzung 2014 wurde eine weitere zentrale Vorsorge i. H. v. jährlich 75 Mio. Euro vom SMF in die Diskussion eingebracht, nach der Auswertung der November-Steuerschätzung allerdings wieder verworfen. Da sich bereits eine deutlich positivere als die im Haushaltsplan 2015/2016 veranschlagte Steuerentwicklung abzeichnet, und weitere Abrechnungsbeträge für die kommunale Ebene zu erwarten sind, stellt sich die Frage, wie mit dem Vorsorgevermögen umzugehen ist.

Im § 23 Abs. 2 FAG ist als Ergebnis der Verhandlungen und des Gesetzgebungsverfahrens eine Auflösung von 10,228 % im Jahr 2015 vorgesehen, die aus einer negativen Differenz zwischen den FAG-Verhandlungsergebnissen auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2014 und der späteren Aktualisierung auf die November-Steuerschätzung resultierte. Da die investiven Schlüsselzuweisungen gegenüber dem ersten Verhandlungsergebnis konstant gehalten werden sollten, ergab sich eine Deckungslücke aus rückläufigen allgemeinen Schlüsselzuweisungen und steigenden kommunalen Steuereinnahmen in einem Umfang von 36 Mio. Euro. Dieser wird durch einen Rückgriff auf die Vorsorgerücklage (10,228 % von 352 Mio. Euro) vollständig ausgeglichen. Für 2016 ist keine Regelung getroffen worden. Insofern ist fraglich, ob und in welchem Umfang im Finanzplanungszeitraum ab 2017 auf die dezentrale Vorsorge zurückgegriffen werden kann. Im Rahmen der FAG-Verhandlungen wurde vereinbart, dass im Rahmen der Finanzplanung die dezentrale Vorsorge bis einschließlich 2019 sukzessive aufgelöst werden kann. Unabhängig davon kann der Landesgesetzgeber für die Finanzausgleichsjahre 2017, 2018 und 2019 in den kommenden Haushaltsplanungsjahren andere Ausgleichsbeträge vorsehen.

Wenn sich weitere positive Abrechnungsbeträge durch das Ist 2015 sowie die Mai-Steuerschätzung 2016 abzeichnen, ist eine schnellere Auflösung durchaus zu befürworten. Insbesondere, da unvorhergesehene Ausgaben aufgetreten sind (vorrangig im Bereich Asylbewerberleistungen), deren Höhe und zeitlicher Umfang derzeit noch nicht absehbar sind. Auch mittelfristig zeichnet sich derzeit aus dem Diskussionsstand um den bundesstaatlichen Finanzausgleich ab, dass die Gemeindefinanzkraft eine wichtigere Rolle als bisher spielen wird und es mit hoher Wahrscheinlichkeit zusätzliche Zuweisungen für Länder mit besonders steuer- und strukturschwachen Kommunen geben wird. Insofern ist für den Staatshaushalt das Szenario einer vollständigen Abschmelzung des Solidarpaktvolumens ohne jeden Ausgleich, das eine entsprechend starke Verringerung des FAG-Volumens und in der Folge eine verstärkte Vorsorgebildung begründen würde, aus derzeitiger Sicht wenig realistisch.

1.3 Zusammengefasster Ausblick auf FAG 2017/2018

Im Koalitionsvertrag von CDU und SPD in Sachsen wird zum Kommunalen Finanzausgleich folgendes ausgeführt: *„Das Sächsische Finanzausgleichsgesetz hat sich bewährt. [...] Wir wollen gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden die kommunale Finanzausstattung solidarisch so weiterentwickeln, dass sowohl dem Freistaat als auch den Kommunen nach Auslaufen des Solidarpaktes II und der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2020 im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten Gestaltungsspielräume für freiwillige Aufgaben und für Investitionen erhalten bleiben. Eine der größten Herausforderungen des Freistaates ist die regional unterschiedliche demografische Entwicklung. Wir vereinbaren, im Dialog mit der kommunalen Ebene Lösungen aufgrund dieser unterschiedlichen Entwicklungen zu finden. Wir werden das FAG weiterentwickeln, Strukturen*

*anpassen und mit spezifischen Fachprogrammen diese Entwicklung aktiv begleiten.“*⁴⁶⁰

Hieraus lässt sich bereits eine weitere Orientierung am Gleichmäßigkeitsgrundsatz I ablesen, wenngleich die konkrete Ausgestaltung unter dem Vorbehalt der Verhandlungen um den Bund-Länder-Finanzausgleich und deren Auswirkung auf die Finanzausstattung des Freistaats ab 2020 stehen.

Überblicksartig können die anstehenden Themen wie folgt zusammengefasst werden:

- Evaluierung der finanziellen Wirkungen der Kreisgebietsreform und ggf. Anpassung der eingeführten Einwohnerveredelung auf Landkreisebene.
- Anschlussregelung für die Entlastungen aus der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Sonderlastenausgleich nach § 21 SächsFAG).
- Überprüfung und Modifizierung des Hartz-IV-Lastenausgleichs.
- Schaffen von leistungsfähigen Kofinanzierungsmöglichkeiten für das Investitionspaket des Bundes durch investive Schlüsselzuweisungen oder Investitionszuschüsse.
- Prüfung des distributiven Gesamteffekts durch die Instrumente des horizontalen Ausgleichs (im Ländervergleich hohe Einwohnerveredelung, FAG-Umlage, Ausgleichssätze).
- Anreizgerechte Ausgestaltung der vertikalen Dotation der Finanzausgleichsmasse – Nivellierung der kommunalen Realsteuerhebesätze und der Grunderwerbsteuereinnahmen des Landes.
- Auflösung oder Prolongation des Vorsorgevermögens auf Basis einer mittelfristigen Abschätzung der Einnahmen beider Ebenen. Hier können auch verschiedene Szenarien zugrunde gelegt werden, wenn die punktbierte Steuerschätzung zu umstritten ist.
- Überprüfung der horizontalen Verteilung auf Basis sachlicher Daten. Bisher ist der oftmals formulierte „Vorsprung“ der Kreisfreien Städte in den Finanzdaten nicht durchgängig zu erkennen (ausführlich im Kapitel III). Das Steuerwachstum ist gegenüber dem kreisangehörigen Raum gleichauf, die Investitionstätigkeit sogar niedriger, während die Lasten aus der strukturellen Arbeitslosigkeit besonders hoch sind (Nettolasten SGB II).

2 Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen – geeignet zur Entlastung der Kommunen?

2.1 Einordnung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen

Wie im Kapitel III gezeigt wurde, weist die kommunale Ebene in Deutschland seit 2012 Finanzierungsüberschüsse auf. Es ist aber auch vielfach auf die erheblichen Unterschiede zwischen wohlhabenden und strukturschwachen Kommunen hingewiesen worden. Ein Erklärungsansatz für die zunehmenden Disparitäten besteht in den überproportional steigenden Ausgaben für Soziale Leistungen. Die BERTELSMANN STIFTUNG fasst die Entwicklung folgendermaßen zusammen: *„Die Sozialausgaben der Kommunen steigen ungebremst. Gemessen an der Rechnungsstatistik lassen sich für das Jahr 2014 rund 78 Milliarden Euro prognostizieren. Ein Anstieg von*

⁴⁶⁰ CDU Landesverband Sachsen/SPD Landesverband Sachsen (2014), S. 110.

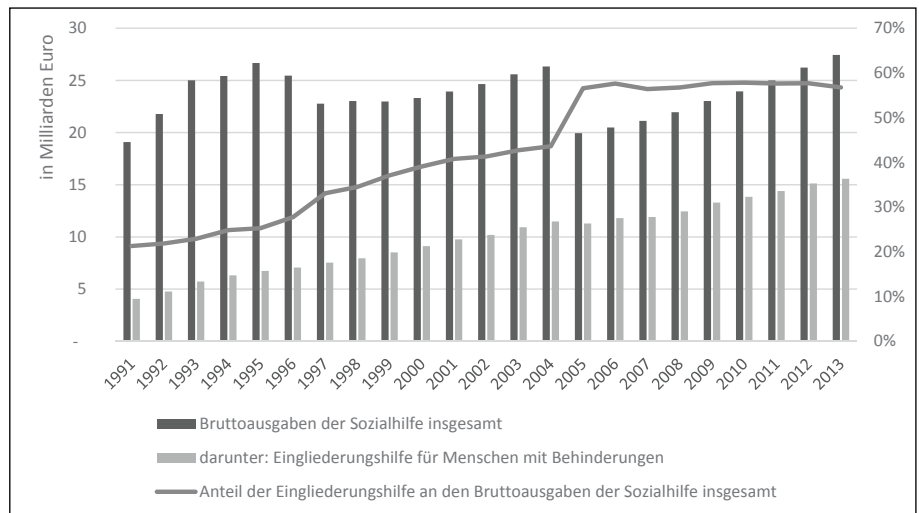
über 50 % binnen zehn Jahren. Rund 40 % der kommunalen Haushalte werden durch soziale Aufgaben gebunden.⁴⁶¹ In diesem Zusammenhang ist bereits mehrfach die Forderung nach einer stärkeren Vertikalisation von Sozialausgaben, d.h. die Übernahme bzw. Beteiligung an den Kosten durch den Bund, formuliert worden.⁴⁶²

Lange Zeit hat der Bund Aufgaben auf die Kommunen übertragen oder den Leistungsumfang ausgeweitet, ohne entsprechend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.⁴⁶³ Seit 2006 ist dies nicht mehr in vergleichbarem Ausmaß möglich: Gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben durch Bundesgesetz mehr übertragen werden. In den letzten Jahren ist eine rückläufige Entwicklung zu beobachten: Der Bund hat sukzessive Aufgaben der Kommunen (wieder) übernommen bzw. hat sich an den Leistungsausgaben der kommunalen Ebene finanziell beteiligt.

Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ist mit knapp 60 % der Bruttoausgaben die bedeutendste Einzelleistung der Sozialhilfe nach dem SGB XII. Sie weist zudem eine enorme Kostendynamik auf. Wurden 1991 noch weniger als 5 Mrd. Euro dafür verausgabt, waren es im Jahr 2013 bereits 15 Mrd. Euro (siehe Abbildung 171). Im gesamten Zeitraum ist ein annähernd linearer Trend zu beobachten, der kaum Störungen unterworfen ist.

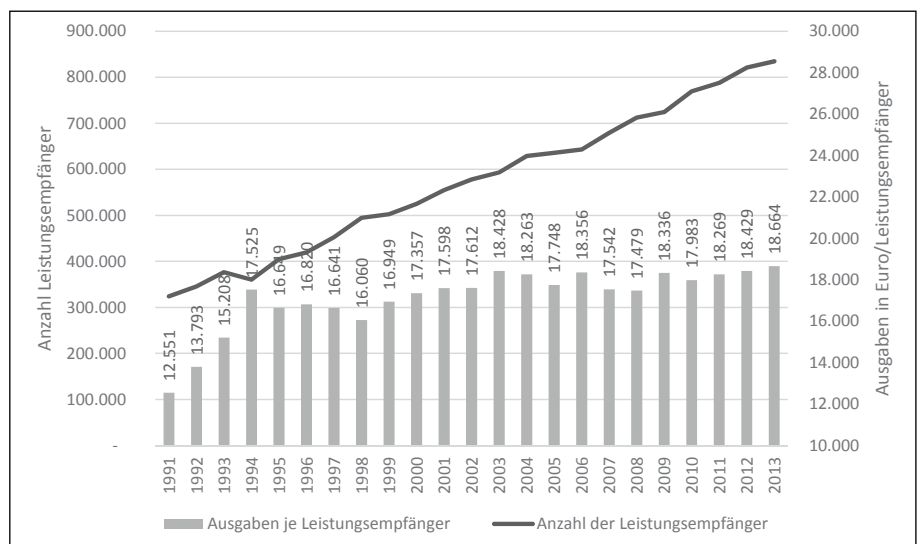
Der sprunghafte Anstieg des Anteils im Jahr 2005 ist auf die Hartz-Reformen zurückzuführen. Dadurch haben sich die Ausgaben für die Sozialhilfe deutlich verringert, entsprechend ist der Anteil der Eingliederungshilfe gestiegen. Danach ist der Anteil der Eingliederungshilfe aber relativ konstant geblieben. Das Wachstum dieser Ausgabeart war seitdem also vergleichbar mit den übrigen Leistungsbereichen nach dem SGB XII.

Abbildung 171: Ausgaben für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt (2015).

Abbildung 172: Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe 1991–2013



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt (2015).

Als Hintergründe dieser Entwicklung ist vor allem die steigende Zahl der Leistungsempfänger zu nennen: 1991 waren es noch gut 300.000, 1999 schon über 500.000 und 2013 über 830.000 Personen. Die Kosten je Leistungsempfänger sind in diesem Zeitraum ebenfalls gestiegen. Der Anstieg fällt allerdings moderat aus: Seit 1994 sind die Ausgaben durchschnittlich um weniger als 0,5 % pro Jahr gewachsen. Hier sind zudem zwischenzeitliche Schwankungen auszumachen (Abbildung 172).

Der Empfängerkreis der Leistungen besteht zu zwei Dritteln aus Personen im Erwerbsalter sowie zu einem reichlichen Viertel aus Kindern und Jugendlichen. Personen im Rentenalter machen weniger als 5 % der Gesamtheit der Leistungsempfänger aus. Diese Struktur hat sich seit 2009 nicht wesentlich geändert. Insofern verteilen sich die Zuwächse auf alle genannten Altersgruppen gleichermaßen. Anders als bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung resultiert die derzeitige und zukünftige

461 Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 6.

462 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 83.

463 Die Kommunen sind verfassungsrechtlich Teil der Länder. Deshalb sind auf der einen Seite direkte Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen nicht zulässig. Auf der anderen Seite könnte der Bund aber den Kommunen Aufgaben zuweisen. Diese Möglichkeit nahm der Bund vor allem im Bereich der Sozialleistungen in Anspruch, ohne die dafür notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Länderebene, die eigentlich für die kommunale Finanzausstattung verantwortlich ist, erklärte sich in Bezug auf das Sozialrecht für nicht zuständig, da dieses auf Bundesgesetzen basiere. „So entstand das Dilemma, dass der Bund nicht zahlen durfte und die Länder nicht zahlen mussten.“ Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 15.

Kostendynamik demnach weniger aus der demografischen Entwicklung. Es ist allerdings zu erwarten, dass aufgrund medizinischer Fortschritte die Lebenserwartung von Menschen mit Behinderungen weiter zunimmt. Dadurch wird voraussichtlich die Anzahl der Leistungsempfänger im Alter von über 60 Jahren steigen. Relativ betrachtet weist diese Altersgruppe aber bislang nicht die vermutete Dynamik auf (siehe Abbildung 173).

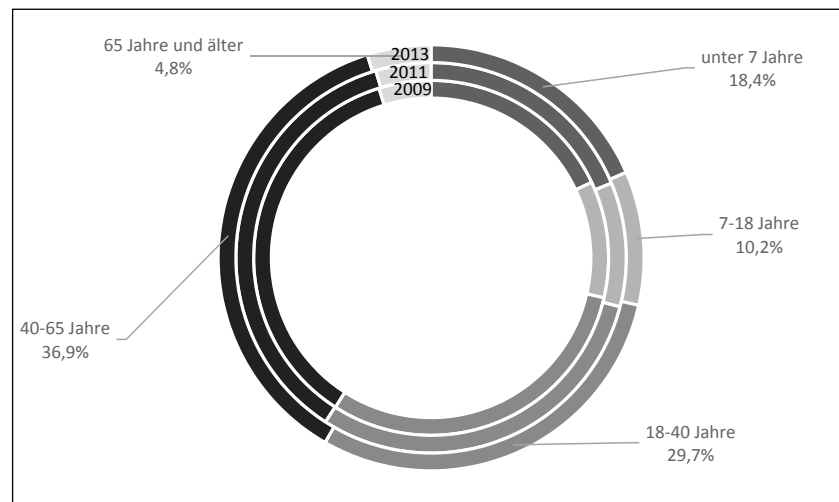
Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass die Eingliederungshilfeleistungen eine beachtliche Dynamik aufweisen, der auf einer stetigen Ausweitung des Empfängerkreises resultiert. Aufgrund der hohen Dynamik dieser Leistung hätte eine Bundesbeteiligung zunächst entscheidende Vorteile: Zum einen könnten die Kommunen durch den Eingriff auf eine einzelne Leistung zielgerichtet und umfassend entlastet werden. Zum anderen werden ihnen zukünftige Lasten aus der anhaltenden Dynamik erspart. Welche Schritte auf diesem Weg bereits gegangen sind und welche Schwierigkeiten einer Bundesbeteiligung bei dieser Leistungsart bestehen, soll in den nachfolgenden Abschnitten dargestellt werden.

2.2 Reform der Eingliederungshilfe – die Versprechen der Bundesregierung aus dem Koalitionsvertrag

Im Koalitionsvertrag kündigte die aktuelle Bundesregierung zu Beginn ihrer Amtszeit im Jahr 2013 eine Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen an. In diesem Zusammenhang werde auch die Einführung eines Bundesteilhabegeldes geprüft.⁴⁶⁴ Gleichzeitig werde man durch ein solches Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen zur finanziellen Entlastung der Kommunen beitragen.⁴⁶⁵ Die Bundesregierung hat damit zwei unterschiedliche Vorhaben miteinander verbunden. Die jeweiligen Ziele und Beweggründe werden deshalb zunächst unabhängig voneinander betrachtet.

Einerseits wolle man durch die **Reform der Eingliederungshilfe** „die Menschen, die aufgrund einer wesentlichen Behinderung nur eingeschränkte Möglichkeiten der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft haben, aus dem bisherigen ‚Fürsorgesystem‘ herausführen und die Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht weiterentwickeln.“⁴⁶⁶ Die Leistungen sollen künftig bedarfsorientiert und personenbezogen sowie nach bundeseinheitlichen Standards ermittelt werden. Wesentlicher Treiber für eine solche Reform ist die nach wie vor ausstehende Umsetzung der 2008 in Kraft getretenen UN-Behindertenrechtskonvention. Gemäß dem Grundsatz „Nichts über uns ohne uns“⁴⁶⁷ sollen Menschen mit Behinderungen und entsprechende Verbände fortlaufend am Gesetzgebungsprozess beteiligt werden, an dessen Ende ein sicherer gesetzlicher Rahmen für die gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen für mehr Inklusion stehen soll.⁴⁶⁸

Abbildung 173: Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe nach Altersgruppen in den Jahren 2009, 2011 und 2013



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt (2015).

Andererseits kündigte die Bundesregierung weitere Beiträge zur **finanziellen Entlastung der Kommunen** an. Der Bund hat bereits einige Maßnahmen zur Entlastung der Kommunen ergriffen. Hier ist u. a. die vollständige Erstattung der Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund zu nennen.⁴⁶⁹ Die Gemeinden, Städte und Landkreise sollen aber darüber hinaus weiter entlastet werden.⁴⁷⁰

Im Rahmen des Koalitionsvertrages wurde die Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen zur diesbezüglich zielführenden Maßnahme erklärt. Mit Inkrafttreten des Bundesleistungsgesetzes werde man die Kommunen künftig um fünf Milliarden Euro jährlich entlasten. Bis zur Verabschiedung des Gesetzes sollen die Kommunen bereits in Höhe von einer Milliarde Euro pro Jahr entlastet werden. Dieses Vorhaben wurde als prioritäre Maßnahme im Koalitionsvertrag aufgeführt, d. h. es bestand kein Finanzierungsvorbehalt.⁴⁷¹

Die Verknüpfung der beiden Vorhaben – Reform der Eingliederungshilfe und Entlastung der Kommunen – hat sich allerdings schnell als problematisch erwiesen, da die Kommunen nicht in allen Ländern Träger der Eingliederungshilfe sind. Abbildung 174 ist zu entnehmen, dass nur in sechs Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen und Sachsen) allein die Kommunen für die Finanzierung der Eingliederungshilfe zuständig sind. Im Saarland und in Sachsen-Anhalt trägt dagegen die Länderebene die Kosten der Eingliederungshilfe. In Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sind beide Ebenen an der Finanzierung beteiligt.

Eine Entlastung bei der Eingliederungshilfe würde dementsprechend nicht in allen Ländern zu einer automatischen finanziellen Entlastung der Kommunen führen. In den Ländern, in denen die Kommunen entweder nicht Aufgabenträger sind oder

⁴⁶⁴ Vgl. Koalitionsvertrag (2013), S. 111.

⁴⁶⁵ Vgl. Koalitionsvertrag (2013), S. 95.

⁴⁶⁶ Koalitionsvertrag (2013), S. 111.

⁴⁶⁷ Koalitionsvertrag (2013), S. 110.

⁴⁶⁸ Vgl. Koalitionsvertrag (2013), S. 110-111.

⁴⁶⁹ Vgl. Koalitionsvertrag (2013), S. 94.

⁴⁷⁰ Vgl. Koalitionsvertrag (2013), S. 88.

⁴⁷¹ Vgl. Koalitionsvertrag (2013), S. 88.

die Nettoausgaben vom Land erstattet bekommen, würden zunächst die Länder von einer stärkeren Bundesbeteiligung profitieren, was angesichts der Finanzierungsstrukturen auch sachgerecht ist. Positive Effekte auf die kommunale Ebene wären höchstens auf indirektem Wege zu erwarten: Haben die Länder geringere Ausgaben für die Eingliederungshilfe, werden potenziell mehr Mittel für Kommunalzuweisungen verfügbar. Dies müsste jedoch jeweils durch einen diskretionären Eingriff erfolgen. Die Kommunalen Finanzausgleichssysteme sind dagegen „blind“ für eine solche Entlastung der Länderebene. Weder im Verbundquotenverfahren noch im Gleichmäßigkeitsgrundsatz (Mecklenburg-Vorpommern) spielt die einnahmeseitige Entlastung der Landesebene eine Rolle. Auch im sachsenanhaltinischen Bedarfssystem ist keine automatische Weiterleitung der Mittel inhärent.

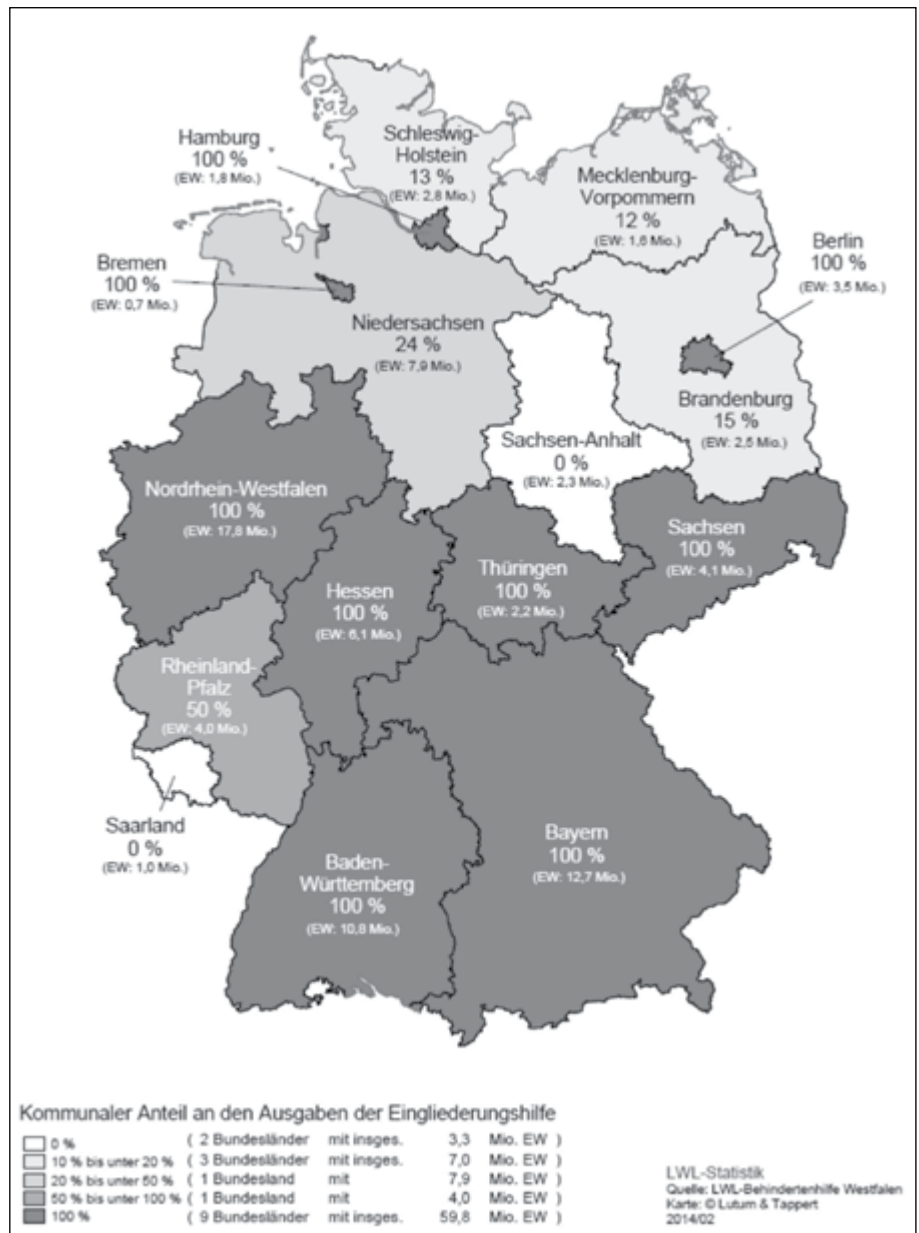
Vor diesem Hintergrund wird darüber diskutiert, ob die Reform der Eingliederungshilfe ein geeignetes Mittel zur finanziellen Entlastung der Kommunen ist oder ob diese beiden Ziele, die im Rahmen des Koalitionsvertrags verknüpft wurden, wieder unabhängig voneinander verfolgt werden sollten.

2.3 Aktuelle Zwischenlösung

Im Vorgriff auf das noch zu verabschiedende Bundesleistungsgesetz zur Reform der Eingliederungshilfe sollten die Kommunen zunächst um eine Milliarde Euro jährlich entlastet werden. Ende 2014 wurde dazu das *Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015* verabschiedet. Seitdem wird die kommunale Ebene über zwei Wege entlastet: Zum einen wird der Umsatzsteueranteil der Kommunen zulasten des Bundes von 2015 bis 2017 um 500 Millionen Euro jährlich erhöht. Zum anderen beteiligt sich der Bund mit ebenfalls 500 Millionen Euro jährlich an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU).⁴⁷²

Im Juni 2015 hat der Bund eine weitere einmalige Entlastung der Kommunen um 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf den Weg gebracht. Dabei werden wiederum die zwei bekannten Entlastungswege genutzt: 500 Mio. Euro entfallen auf eine höhere Beteiligung des Bundes an den KdU. Darüber hinaus wird der Gemeindeanteil am Umsatzsteueraufkommen zu Lasten des Bundes um 1 Mrd. Euro

Abbildung 174: Kommunalen Anteil an den Ausgaben der Eingliederungshilfe



Quelle: LWL-Statistik

erhöht.⁴⁷³ Im Jahr 2017 werden die Kommunen damit insgesamt um 2,5 Mrd. Euro entlastet.

Die jährliche Entlastung in Höhe von fünf Milliarden Euro im Zuge des Bundesleistungsgesetzes soll noch in dieser Legislaturperiode, d.h. bis September 2017 beschlossen werden und 2018 in Kraft treten. Die Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz hat im April 2015 ihren Abschlussbericht vorgelegt. Darin wird angekündigt, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nun auf Grundlage des Berichts die Eckpunkte der Reform ausarbeiten werde.⁴⁷⁴ Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass noch darüber

472 Vgl. Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes, vom 30.12.2014.

473 Vgl. § 9 Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern.

474 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), S. 7.

zu entscheiden sei, ob die Entlastung bei der Eingliederungshilfe der geeignete Transferweg zur Entlastung der Kommunen ist.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten im Vorfeld kritisiert, dass die sofortige Entlastung um jährlich eine Milliarde Euro bereits im Jahr 2014 hätte einsetzen müssen.⁴⁷⁵ Dem Koalitionsvertrag sei nicht zu entnehmen, dass die Vorabentlastung erst 2015 beginnen solle. Zudem müsse die Entlastung um fünf Milliarden noch in dieser Legislaturperiode, d. h. bereits 2017 statt 2018 erfolgen. Dem DEUTSCHEN LANDKREISTAG zufolge hat die Bundesregierung mit der verzögerten Umsetzung der Maßnahmen ihr Versprechen im Rahmen des Koalitionsvertrages gebrochen.⁴⁷⁶

2.4 Vorschläge zur finanziellen Entlastung der Kommunen

Das Ziel, die kommunale Ebene weiter finanziell zu entlasten, soll hier im Vordergrund stehen. Im Folgenden werden verschiedene Vorschläge dazu diskutiert. Die Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen stellt in diesem Zusammenhang nur eines der möglichen Instrumente zur Entlastung der Kommunen dar. Die Notwendigkeit einer Reform der Eingliederungshilfe, insbesondere vor dem Hintergrund der ausstehenden Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, soll dadurch aber nicht in Frage gestellt werden.

Direkte Zuweisungen von Finanzmitteln des Bundes zugunsten der Kommunen sind nicht möglich, da das Grundgesetz keine direkten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen erlaubt. Die Kommunen sind staatsrechtlich Teil der Länder. Jegliche Versuche der Entlastung in Form von Zuweisungen müssen damit den Weg über den Landeshaushalt nehmen. So besteht immer die Gefahr eines „Klebeffekts“: Neben begründeten Abzügen aufgrund unterschiedlicher Kommunalisierungsgrade in den Ländern kann es dabei auch zu ungerechtfertigten Abschöpfungen kommen.⁴⁷⁷

Die Vorschläge zur finanziellen Entlastung der Kommunen lassen sich in zwei Kategorien einteilen. Dabei wird einerseits eine Neuordnung der Steuerzuteilung diskutiert, die zu einer allgemeinen Verbesserung der Einnahmehasis führen würde. Die Gefahr eines „Klebeffekts“ wäre voraussichtlich geringer. Andererseits wird angesichts der Kostendynamik der kommunalen Sozialausgaben über eine Vertikalisierung bestimmter Sozialausgaben diskutiert. Durch die Beteiligung des Bundes an den Kosten einer Sozialleistung würden die Kommunen punktuell entlastet werden.

2.4.1 Neuordnung der Steuerzuteilung

Die Vorschläge zur Neuordnung der Steuerzuteilung setzen an der ersten Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs an. An dieser Stelle findet keine Umverteilung von Einnahmen statt. Eine Neuordnung der Steuerzuteilung zugunsten der kommunalen Ebene würde die Finanzausstattung aller Gemeinden verbessern.

Wie bereits im Rahmen der aktuellen Zwischenlösung geschehen⁴⁷⁸, könnte auch die langfristige Entlastung um fünf Milliarden Euro mittels eines erhöhten Umsatzsteueranteils vorgenommen

werden. Die Umsatzsteuer wird als das flexible Element des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bezeichnet, da deren Zuteilung durch einfaches Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden kann. Im Regelfall erhalten die Gemeinden 2,2 Prozent des Umsatzsteueraufkommens. Aufgrund der vorzeitigen Entlastung im Zuge der Zwischenlösung erhöht sich der Anteil von 2015 bis 2017 um jeweils 500.000 Euro pro Jahr. Um eine Entlastung um fünf Milliarden Euro jährlich herbeizuführen, müsste der Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer um ca. 2,5 Prozent erhöht werden, da ein Punkt Umsatzsteuerbeteiligung ca. zwei Milliarden Euro entspricht.⁴⁷⁹

Für eine Entlastung auf dem Wege der Umsatzsteuer spricht, dass diese Variante schnell umsetzbar wäre. Zudem wäre sichergestellt, dass die Finanzmittel unmittelbar in den kommunalen Haushalten ankommen.⁴⁸⁰ Ungerechtfertigte Abschöpfungen auf der Länderebene sind nicht zu befürchten. Darüber hinaus würde durch einen höheren Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer die kommunale Einnahmehasis verbreitert und eine Dynamisierung der Einnahmen gewährleistet, da das Umsatzsteueraufkommen kontinuierlich steigt.⁴⁸¹ Das setzt allerdings voraus, dass die Erhöhung des Gemeindeanteils an einen Prozentsatz gebunden ist und nicht an einen absoluten Betrag wie zuletzt im Zuge der vorläufigen Entlastungsmaßnahmen (siehe Abschnitt 2.3). Anstelle einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils wurde auch schon eine entsprechende Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer diskutiert. Bisher liegt dieser bei 15 Prozent. Diese Variante wäre allerdings speziell für die sächsischen Kommunen von Nachteil, da ihr Anteil an der Einkommensteuer im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittlich ausfällt.

Allerdings muss im kommunalen Finanzausgleich sichergestellt werden, dass die Mehreinnahmen der kommunalen Ebene nicht bei der Dotation der Finanzausgleichsmasse angerechnet werden. Bei den klassischen Verbundquotenverfahren ist dies automatisch gesichert, nicht aber nach dem Verfahren des vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (GMG I), wie er in Sachsen, aber auch in Mecklenburg-Vorpommern, praktiziert wird. Würden die Mehreinnahmen der Gemeinden voll angerechnet, würde in Sachsen der Freistaat den Kommunen fast zwei Drittel der Summe auf der Zuweisungsseite wieder entziehen. Ähnliches gilt für die bedarfsorientierten Systeme, wie sie derzeit in Thüringen und Sachsen-Anhalt sowie ab 2016 auch in Hessen umgesetzt werden – hier werden die Steuereinnahmen der Kommunen dem ausgabeseitigen Bedarf in der Regel voll gegengerechnet.

Problematisch ist diese Lösung jedoch vor allem, da keine direkte Entlastung der *Träger* der Sozialleistungen erfolgen würde. Bei den Kreisfreien Städten ist eine Identität gegeben, im kreisangehörigen Raum würden aber die kreisangehörigen Gemeinden profitieren, die Landkreise müssten mit einer Anpassung der Kreisumlage reagieren. Um eine vollständige Weiterleitung an die Kreise zu erreichen, würden trotz gestiegener Umlagegrundlagen weitere

475 Siehe dazu Deutscher Städte- und Gemeindebund (2014) und Henneke (2014b).

476 Vgl. Henneke (2014b), S. 52.

477 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 94.

478 Siehe dazu Abschnitt 1.3.

479 Das Umsatzsteueraufkommen lag 2014 bei rund 203 Mrd. Euro.

480 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2014), S. 2.

481 Vgl. Deutscher Landkreistag (2014), S. 2.

Erhöhungen der Kreisumlagesätze erforderlich werden müssen.⁴⁸² Noch schwieriger ist die Lösung zu finden, wenn ein weiterer kommunaler Träger dazwischengeschaltet ist, wie der Kommunale Sozialverband in Sachsen, der sich selbst wiederum maßgeblich über eine Umlage bei den Kreisfreien Städten und Landkreisen finanziert (§ 28 SächsFAG). Es sind demnach umfangreiche Sickerverluste, insbesondere im kreisangehörigen Raum, zu erwarten.

Gegen eine Neuordnung der Steuerzuteilung spricht außerdem der überwiegend gegenläufige Zusammenhang von Wirtschaftskraft und Sozialausgabenbelastung, d. h. Kommunen mit hohen Soziallasten sind häufig durch eine geringe Wirtschaftskraft gekennzeichnet. Die Einkommensteuer wird im Grundsatz gemäß dem örtlichen Aufkommen zugeteilt. Das führt dazu, dass Kommunen mit überdurchschnittlich hohen Sozialausgaben nicht automatisch ein überproportionales örtliches Steueraufkommen aufweisen. Auch bei der Umsatzsteuer kommen nur scheinbar politisch determinierte Verteilungskriterien zum Tragen: Anders als der Länderanteil an der Umsatzsteuer, der nach Einwohnerzahl und Steuerstärke verteilt wird, basiert der derzeitige Verteilungsschlüssel des *gemeindlichen* Umsatzsteueranteils auf gewerbeorientierten Messzahlen, d. h. ebenfalls an der Wirtschaftskraft orientierten Maßstäben (siehe Glossar → Gemeindeanteil Umsatzsteuer). Somit ist weder eine Deckungsgleichheit zu den Sozialen Leistungen noch zur mangelnden Steuerkraft gegeben.

Die finanzielle Entlastung der kommunalen Ebene erfolgt demnach eher zufällig und hat keinen direkten Bezug zum Ausmaß der Soziallasten. Die BERTELSMANN STIFTUNG weist entsprechend darauf hin, dass eine allgemeine Anpassung der Steuerzuteilung nicht zielgerichtet ist und zu Streuverlusten führt, da sich nicht alle Kommunen in einer angespannten Finanzlage befinden. Ein Teil der Gelder ginge demnach „verloren“.⁴⁸³ Finanzstarke Kommunen würden ebenso profitieren, auch wenn bei diesen eigentlich kein Entlastungsbedarf besteht.⁴⁸⁴ Dadurch würden sich die Unterschiede zwischen den Gemeinden im Zuge der Neuordnung der Steuerzuteilung sogar noch verschärfen.⁴⁸⁵ Die Erhöhung der Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer bzw. Einkommensteuer sei demnach kein geeignetes Mittel, um gezielt die kommunale Sozialausgabenbelastung zu reduzieren.

Der DEUTSCHE STÄDTE- UND GEMEINDEBUND befürwortet dagegen eine Neuordnung der Steuerzuteilung. Nur so würden *alle* Kommunen von der zugesagten finanziellen Entlastung durch den Bund profitieren. Wenn die Entlastung durch die Übernahme von Sozialleistungen vorgenommen werde, würden dagegen vorrangig Kommunen mit hohen Sozialausgaben erreicht.⁴⁸⁶ Dahinter steht die steigende Entwicklung der Kreisumlagesätze in allen Ländern, welche in erheblichem Ausmaß die wachsenden Sozialausgaben der Kreise finanziert. Dabei ergibt sich die Verbesserung für die kreisangehörigen Gemeinden als Nettoposition aus Steuermehreinnahmen und potenziellen Mehrausgaben für die Kreisumlage.

Folglich hängt die Beurteilung des Vorschlages einer Neuordnung der Steuerzuteilung entscheidend von der Interpretation des Entlastungszieles ab: Geht es um eine allgemeine Entlastung der Kommunen oder um eine gezielte Reduzierung der kommunalen Soziallasten? Beides lässt sich aus den Formulierungen des Koalitionsvertrags herauslesen. Dabei ist eine grundlegende Verbesserung der Einnahmeseite der Kommunen, die im Zuge einer Neuordnung der Steuerzuteilung erreicht würde, sicherlich zu befürworten. Als zielgerichtetes Instrument zur Finanzierung der Sozialausgabenbelastung ist dieser Vorschlag allerdings weniger geeignet. Insofern ist es vom Bundes- und Landesgesetzgeber abhängig, welcher Schwerpunkt zwischen diesen beiden Polen gesetzt wird.

In Sachsen ist angesichts der skizzierten Probleme zunächst eine Lösung umgesetzt worden, die einen Fluss der erhöhten Umsatzsteueranteile direkt zu den Aufgabenträgern ermöglicht. Hintergrund war unter anderem die schwierige finanzielle Situation der Landkreise. Die Lösung orientiert sich auch nach den Vorgaben des Koalitionsvertrages, wonach „[f]inanzielle Mittel, welche der Bund für verschiedene kommunale Aufgabenbereiche zur Verfügung stellt, [...] ohne Abschläge an die kommunale Ebene weitergeleitet werden [sollen]“.⁴⁸⁷ Die Schwerpunktsetzung erfolgt nach der Prämisse, die Aufgabenträger der Eingliederungshilfe gezielt zu entlasten. Die Mittel, die über den höheren Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer bei den kreisangehörigen Gemeinden und Städten in 2015 und 2016 ankommen (jeweils 22,5 Mio. Euro), werden zunächst aus der Berechnung des vertikalen GMG I ausgeklammert, um einen Verbleib in der kommunalen Ebene zu sichern.⁴⁸⁸ Um in einem zweiten Schritt den Mittelfluss zu den Aufgabenträgern zu organisieren, wird der gleiche Betrag von 22,5 Mio. Euro der Schlüsselmasse entnommen und dem Sonderlastenausgleich Eingliederungshilfe (§ 21a SächsFAG) zugeführt. Dieser wiederum verteilt nur an die Landkreise und Kreisfreien Städte entsprechend ihrer Belastungen aus der Eingliederungshilfe (originäre Belastung der 13 Aufgabenträger zuzüglich der Belastung aus der Umlage an den Kommunalen Sozialverband).⁴⁸⁹ Damit die Entnahme aus der Schlüsselmasse keine unerwünschten Rückwirkungen auf die Schlüsselzuweisungen der Kreisfreien Städte und Landkreise hat, setzt sich die Entnahme gemäß § 4 Abs. 4 Nr. 1 SächsFAG aus einem Zugriff auf die Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden (13,1 Mio. Euro) sowie der Kreisfreien Städte (9,4 Mio. Euro) zusammen. Diese Regelung ist ebenso wie die Lösung auf Bundesebene bis 2017 limitiert. Es ist erkennbar, dass eine Reihe von instrumentellen Eingriffen erforderlich ist, um auftretende Sickerverluste zu eliminieren. Über die Mittelverteilung in der 2. Entlastungsstufe von zusätzlich 1,5 Mrd. Euro, die ab 2017 wirksam werden wird, ist im Freistaat Sachsen noch nicht entschieden worden. Der Sächsische Städte- und Gemeindegtag hat bereits deutlich gemacht, dass die kommunale Ebene insgesamt entlastet werden soll und daher auch die kreisangehörigen Gemeinden an der Entlastung durch den Bund partizipieren sollen. Dies wird in der Verhandlungsrunde zum Kommunalen Finanzausgleich für die Jahre 2017/2018 zum Thema gemacht werden.

482 Zur Illustration ein vereinfachtes Zahlenbeispiel: Eine kreisangehörige Gemeinde verfügt über 1.000 Euro Umlagegrundlagen. Bei 30 % Kreisumlagesatz ergeben sich 300 Euro Umlage. 10 Euro mehr Umsatzsteueraufkommen führen bei gleicher Umlage zu einer Kreisumlage i. H. v. 303 Euro. Es ist eine Erhöhung des Umlagesatzes auf 30,7 % erforderlich, um die 10 Euro zusätzlichen Umsatzsteueraufkommen auf die Kreisebene zu transferieren.

483 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 17.

484 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 12.

485 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 16.

486 Vgl. Landsberg (2015).

487 Vgl. CDU Landesverband Sachsen/SPD Landesverband Sachsen (2014), S. 107. 488 § 2 Abs. 1 S. 5 SächsFAG.

489 Auf die prozentuale Belastung der einzelnen Träger aus der Eingliederungshilfe werden zuvor noch die direkt zugeflossenen Mittel aus der höheren KdU-Bundesbeteiligung angerechnet.

2.4.2 Vertikalisierung kommunaler Sozialausgaben

Die Vertikalisierung kommunaler Sozialausgaben, d. h. die Übernahme bzw. Beteiligung an den Kosten dieser Ausgaben durch den Bund, ist dagegen zielgerichtet, wenn insbesondere die durch überdurchschnittlich hohe Sozialausgaben belasteten Kommunen entlastet werden sollen. Die BERTELSMANN STIFTUNG weist an dieser Stelle darauf hin, dass auf kommunaler Ebene keine flächendeckende Haushaltskrise besteht. Daher sollten nur gezielt „die bedürftigen Kommunen“ entlastet werden.⁴⁹⁰ Zuweisungen des Bundes mit Bezug zu bestimmten Sozialausgaben besäßen zudem den Vorteil eines Mindestmaßes an Fokussierung und Steuerbarkeit durch den Bund.⁴⁹¹

Die Möglichkeiten des Bundes, die Kommunen finanziell zu unterstützen, sind allerdings begrenzt. So ist eine Beteiligung des Bundes an den Kosten einer Leistung laut Verfassung nur im Rahmen von Geldleistungsgesetzen möglich.⁴⁹² Zu den Geldleistungsgesetzen zählen u. a. die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Kosten der Unterkunft und Heizung sowie das Asylbewerberleistungsgesetz. Wenn der Anteil des Bundes an Kosten mehr als 49 Prozent beträgt, geht die Leistung zudem in Bundesauftragsverwaltung über.⁴⁹³

Darüber hinaus sind nicht alle Sozialleistungen für eine Vertikalisierung geeignet. Die Eignung hängt davon ab, wie sich regional unterschiedliche Ausgabenniveaus begründen lassen. Ausgaben, die in hohem Maße von individuellen Ermessensentscheidungen determiniert werden, sind weniger geeignet. Wenn die Ausgabenstreuung aber auf objektive Kriterien (soziodemografische Ursachen) wie bspw. die Armutsquote in Bezug zur Wirtschaftsschwäche und Unterschiede in der Ausgabenhöhe aufgrund unterschiedlicher Fallzahlen zurückgeführt werden kann (Korrelation), ist eine Vertikalisierung durch den Bund gut umzusetzen. Bundeseinheitliche Standards wären in dem Fall sogar zu befürworten, weil so eine weitere Verschärfung der Disparitäten vermieden wird.⁴⁹⁴

Eine weitere Hürde in Bezug auf eine Vertikalisierung kommunaler Sozialausgaben stellen die unterschiedlichen Trägerstrukturen in den Ländern dar. Finanzielle Mittel des Bundes für bestimmte Sozialausgaben können so sehr unterschiedliche und kaum vorhersehbare Effekte bezüglich Entlastung auf die jeweilige Kommune haben.⁴⁹⁵

Wenn es dennoch zu einer Vertikalisierung durch den Bund kommt, wächst auf der einen Seite der Handlungsspielraum der Kommunen: Wenn diese einen geringeren Anteil für Pflichtaufgaben wie Sozialleistungen aufwenden müssen, bleiben mehr finanzielle Mittel zur Gestaltung der freiwilligen Aufgaben oder zur Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur. Auf der anderen Seite wird der Bund im Zuge seiner finanziellen Unterstützung eine Normierung der Leistungen fordern, um die angemessene Verwendung der Mittel besser kontrollieren zu können. Die stärkere Einflussnahme des Bundes wird demnach den Handlungsspielraum der Kommunen bezüglich Ermessensentscheidungen bei Sozialen Leistungen einschränken.⁴⁹⁶

In der Vergangenheit hat der Bund bereits einige Soziallasten der Kommunen übernommen. So werden den Kommunen seit 2014 die Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vollständig erstattet.⁴⁹⁷ Außerdem stellt der Bund zusätzliche finanzielle Mittel für den Ausbau der Kindertagesbetreuung zur Verfügung.⁴⁹⁸

Aktuell wird bezüglich einer Vertikalisierung kommunaler Sozialausgaben vor allem über die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und die Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II diskutiert. Diese beiden Leistungen werden im Folgenden betrachtet.

2.4.2.1 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Im Rahmen des Koalitionsvertrages haben die Regierungsparteien nur festgelegt, dass die Kommunen durch eine Reform der Eingliederungshilfe entlastet werden sollen. In welcher Form die Eingliederungshilfe reformiert werden muss, um diesen gewünschten Effekt herbeizuführen, wird nicht spezifiziert. Es sind verschiedene Varianten denkbar. Der Bund könnte bspw. ein Bundesteilhabegeld einführen, das als vorgelagerte Leistung auf die Eingliederungshilfe angerechnet wird und auf diese Weise die Träger der Eingliederungshilfe finanziell entlastet.⁴⁹⁹ Da im Zuge der Reform aber auch immer über eine Ausweitung der Leistungen diskutiert wird, bestünde hier die Gefahr, dass die Entlastungswirkung bei der Eingliederungshilfe durch eine zeitgleich erfolgende Leistungsausweitung wieder aufgehoben wird.⁵⁰⁰ Eine andere Option wäre die Umwandlung der Eingliederungshilfe in ein Geldleistungsgesetz. Aktuell handelt es sich bei der Eingliederungshilfe nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts um einen *Sachleistungsverschaffungsanspruch*.⁵⁰¹ Die Umwandlung in eine Geldleistung würde eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten erleichtern.⁵⁰² Stattdessen könnte der Bund auch nur bestimmte Bestandteile der Eingliederungshilfe bspw. die Kosten für die Pflege oder den Betrieb der Werkstätten übernehmen.

Doch bei all diesen Varianten bleibt das Problem bestehen, dass die tatsächlichen Entlastungswirkungen für die kommunale Ebene aufgrund der unterschiedlichen Trägerstrukturen kaum abzusehen sind. Eine zielgenaue Entlastung aller Kommunen über die Eingliederungshilfe ist dadurch praktisch nicht zu realisieren.⁵⁰³

Um diese Problematik zu umgehen, könnten in den Ländern, in denen die Länder selbst Träger der Eingliederungshilfe sind, Staatsverträge zwischen dem Bund und diesen Ländern abgeschlossen werden, die das jeweilige Land dazu verpflichten, die Ersparnisse in den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) einzuspeisen.⁵⁰⁴ Es müsste aber zugleich sichergestellt werden, dass die Landesgesetzgeber nicht an anderer Stellen den KFA beschneiden oder die Fachförderung zurückfahren. Die Anreize dafür sind sehr klar gegeben – nicht zuletzt angesichts der Herausforderungen

490 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 9.

491 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 17.

492 Vgl. Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG.

493 Vgl. Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG.

494 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 89.

495 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 66.

496 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 90.

497 Vgl. § 46a Abs. 1 SGB XII.

498 Vgl. Art. 3, 4 Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 [...].

499 Vgl. Deutscher Landkreistag (2014), S. 1.

500 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2014), S. 2.

501 Vgl. Deutscher Landkreistag (2014), S. 2.

502 Vgl. Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG.

503 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), S. 37.

504 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2014), S. 3.

der Schuldenbremse.⁵⁰⁵ Bei bedarfsorientierten Systemen wie in Thüringen, Sachsen-Anhalt und ab 2016 auch Hessen dürfte der KFA zudem gar nicht erhöht werden, da bei der regelmäßig zu überprüfenden Bedarfsberechnung die weggefallenen Ausgaben nicht mehr in die Dotation der FAG-Masse eingehen. Die gezielte Entlastung aller Kommunen wäre demnach auch in dieser Variante nicht gesichert. Die Bundesregierung hat sich entsprechend für eine Entkopplung der beiden Ziele ausgesprochen.⁵⁰⁶

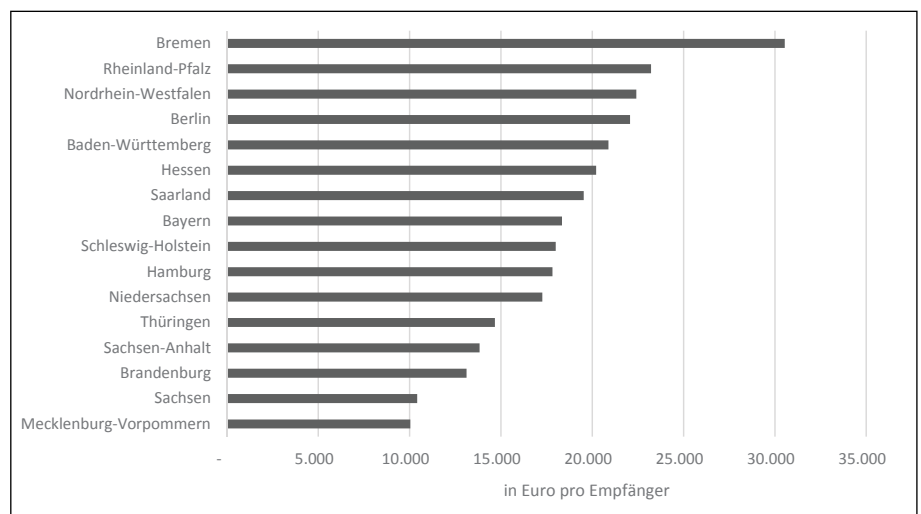
Die Verbände für Menschen mit Behinderungen halten die Verknüpfung der beiden Ziele – die Reform der Eingliederungshilfe und die finanzielle Entlastung der Kommunen – in einem Gesetzesvorhaben aber nach wie vor für zwingend erforderlich.⁵⁰⁷ Die Verknüpfung sichere die Finanzierung der Reform. Die Verbände befürchten, dass die Reformbemühungen versanden würden, wenn die Finanzierung infolge der Entkopplung nicht mehr gesichert wäre.⁵⁰⁸

Auch der DEUTSCHE LANDKREISTAG hält grundsätzlich an einer Reform der Eingliederungshilfe fest. Sollte es aber nicht gelingen, dadurch zeitnah alle kommunalen Haushalte zu entlasten, müssten andere Wege gefunden werden. Das Vorhaben, die Kommunen finanziell zu entlasten, dürfe dadurch nicht blockiert werden.⁵⁰⁹

Der BERTELSMANN STIFTUNG zufolge ist die Eingliederungshilfe unabhängig von der Problematik der unterschiedlichen Trägerstrukturen nicht für eine Vertikalisierung geeignet. Wie in Abbildung 175 zu sehen, ist die Leistung durch eine hohe Ausgabenstreuung gekennzeichnet, die auf „erhebliche lokale Unterschiede in den Hilfestrategien“⁵¹⁰ hindeutet. Außerdem wären gerade bei personenzentrierten Leistungen wie der Eingliederungshilfe bundeseinheitliche Standards, die die Ermessensspielräume der Kommunen begrenzen oder sogar komplett beseitigen, nicht wünschenswert.⁵¹¹

Es bleibt festzuhalten, dass sich alle Akteure für eine Reform der Eingliederungshilfe aussprechen. Eine grundlegende Reform des Systems hätte auch das Potenzial, die Ausgabendynamik zu bremsen.⁵¹² Sie wird aber mehrheitlich nicht für das geeignete Instrument gehalten, um die kommunale Ebene finanziell zu entlasten.⁵¹³ Die Sorge, dass eine Entkopplung der Vorhaben, die Reform der Eingliederungshilfe in weite Ferne rücken lässt, ist nachvollziehbar. Dieser muss entsprechend entgegengewirkt werden, in dem die Finanzierung anderweitig gewährleistet wird. Anstelle der

Abbildung 175: Bruttoausgaben pro Empfänger nach Ländern im Jahr 2013



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt (2015).

Eingliederungshilfe wird verstärkt über eine erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung diskutiert.

2.4.2.2 Kosten der Unterkunft und Heizung

Die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) sind Bedarfe, die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt werden, soweit diese angemessen sind.⁵¹⁴ Grundsätzlich ist die Bundesagentur für Arbeit Träger der Leistungen nach SGB II, soweit nicht kommunale Träger zur alleinigen Aufgabenwahrnehmung zugelassen wurden. Die KdU werden aber von den Kreisfreien Städten und Kreisen unter quotaler Beteiligung des Bundes getragen.⁵¹⁵

Die Zuordnung der KdU auf die kommunale Ebene ist insofern problematisch, als dass dabei schwache Kommunen doppelt benachteiligt werden, während wirtschaftlich starke Kommunen profitieren.⁵¹⁶ Neben den hohen direkten Kosten der Arbeitslosigkeit haben die strukturschwachen Kommunen auch mit den indirekten Kosten der Arbeitslosigkeit in Form eines geringeren Steueraufkommens, einer geringeren Gebührentragkraft und weiteren Problemkreisen der Arbeitslosigkeit (Jugendhilfe etc.) zu kämpfen.

Seit 2005 beteiligt sich der Bund an den KdU, um die Kommunen zu entlasten. Der Finanzierungsanteil wurde dabei regelmäßig angepasst, um dem Entlastungsziel zu entsprechen.⁵¹⁷ Zuletzt wurde der Bundesanteil im Zuge der Zwischenlösung erhöht (siehe Abschnitt 2.3). Bis einschließlich 2017 trägt der Bund rund ein Drittel der KdU.⁵¹⁸

Die Entlastungsvariante besteht demnach in einer Erhöhung der Bundesbeteiligung. Eine Erhöhung bis 49 Prozent ist dabei problemlos umsetzbar, darüber hinaus würde die Aufgabe allerdings in Bundesverwaltung übergehen, was die seit 2005 geschaffenen

505 Vgl. Hesse (2014).

506 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), S. 37.

507 Vgl. ebenda, S. 37.

508 Vgl. Deutscher Behindertenrat et al. (2015), S. 1, und Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 101.

509 Vgl. Deutscher Landkreistag (2014), S. 2.

510 Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 101.

511 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 91.

512 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 101.

513 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 106.

514 Vgl. § 22 Abs. 1 SGB II.

515 Z den Einzelheiten der Bundesbeteiligung, siehe Kapitel III.8.3.

516 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015a), S. 10.

517 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 10.

518 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 10.

und gewachsenen Strukturen in Frage stellen würde.⁵¹⁹ Die BERTELSMANN STIFTUNG geht noch weiter und schlägt vor, die Bundesmittel zur Entlastung der Kommunen vollständig über die KdU fließen zu lassen, was die Beteiligungsquote auf rund 65 Prozent erhöhen würde.

Die Vorteile einer solchen Lösung lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Entlastung würde zuvörderst strukturschwächere Kommunen mit hohen direkten und indirekten Belastungen aus einem unausgeglichene Arbeitsmarkt erreichen. Insofern ist sie hervorragend zur Verwirklichung des oben genannten Entlastungsziels geeignet. Die Variante ist zudem schnell und unkompliziert umsetzbar. Es besteht bereits ein etablierter und nach Aussage der Kommunen funktionierender Finanzierungskanal. Im Vergleich der Leistungen der SGB II, VIII und XII ist jene praktisch die einzige Leistung, die sich überhaupt sachlich anbietet. Da es sich um eine Geldleistung handelt, ist eine Beteiligung des Bundes auch im bestehenden Rechtsrahmen möglich.

Auch aus Anreizgesichtspunkten spricht viel für eine stärkere Bundesbeteiligung bei den KdU. So erfolgt die Prüfung des Leistungsanspruchs im Rahmen des SGB II überwiegend über eine Bundesbehörde, sodass das Kontrollbedürfnis des Bundes bei finanzieller Beteiligung befriedigt werden kann. Bei zugelassenen kommunalen Trägern wäre dies allerdings nicht der Fall. Es handelt sich trotz lokaler Ermessensspielräume um vergleichsweise stark normierte Leistungen. Die Ausgaben für die KdU stehen in einem engen Verhältnis zu Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, bestehende Differenzen sind im Wesentlichen auf Unterschiede in den Mietniveaus und weniger auf Ermessen bei der Leistungsgewährung zurückzuführen. Eine Bundesbeteiligung in Höhe von 49 % lässt den Kommunen dennoch eine spürbare eigene Interessenquote, die auch bei einer höheren Quote noch gegeben sein sollte.⁵²⁰ Nicht zuletzt ergibt sich für die Kommunen der Vorteil, dass die KdU-Leistungen sich den Umlagebeziehungen und potenziellen Abschöpfungen durch die Kommunalen Finanzausgleichssysteme entziehen (mit Ausnahme der bedarfsorientierten Systeme). Insofern wären die frei werdenden Mittel tatsächlich frei planbar bzw. würden Haushaltskonsolidierung und ggf. Kredittilgung ermöglichen.

Neben den genannten Vorteilen bestehen aber auch einige gewichtige Nachteile. Zuerst einmal bilden die kommunalen Ausgaben nach dem SGB II die Langzeitarbeitslosigkeit und damit auch lokale Armut und insbesondere die Kinderarmut messbar ab. Diese Problemlage ist aber keinesfalls deckungsgleich zur körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung. So hat etwa Bayern eine durchschnittliche Empfängerquote (ca. 10 Empfänger/1.000 Einwohner), während die SGB-II-Quote mit 3,6 % die niedrigste bundesweit ist. In Sachsen liegt die Empfängerquote der Eingliederungshilfe bei 11,8 Empfängern/1.000 Einwohnern etwas über dem Bundesdurchschnitt, die SGB-II-Quote ist mit 12 % allerdings stärker überproportional. Die Treffsicherheit der KdU-Beteiligung bezogen auf die Eingliederungshilfe ist also nur bedingt gegeben. Des Weiteren benötigt der Bund ein praktikables Steuerungsverfahren. In diesem Rahmen sollte auch die Novellierung bzw. Ersetzung der Bundesauftragsverwaltung erwogen werden. Diese Reform ist auch im Zuge der Grundsicherung im Alter und bei

Erwerbsminderung notwendig.⁵²¹ Zudem steht die grundsätzlich gemeinsame Trägerschaft der Leistungen nach SGB II praktisch nicht zur Disposition, sodass eine Grenze bei 49 % zu ziehen wäre. Die Steuerung dieser Behörden ebenso wie der Optionskommunen befindet sich jedoch ohnehin in einer laufenden Anpassung.⁵²² Zuletzt ist zu bemerken, dass die KdU-Bundesbeteiligung weiter an Transparenz verlieren würde. Bereits heute ist die tatsächliche Bundesbeteiligung nicht ohne weiteres nachvollziehbar (Siehe Kapitel III.8.3). Schließlich würde eine höhere KdU-Beteiligung des Bundes nur deren Aufgabenträger, also vor allem die Kreisfreien Städte und Landkreise, entlasten. Die kreisangehörigen Gemeinden würden nicht entlastet werden.

Die KdU-Lösung steht demnach vor der Herausforderung, die verteilungspolitischen Wirkungen auszutarieren. Sicherlich wird es gerade aus der Gruppe der wirtschaftsstärkeren Länder ablehnende Stimmen gegen diese Variante geben, da im Vergleich zu anderen Optionen die Entlastungseffekte zu gering erscheinen. Dieser Weg stellt demnach *„die Solidarität unter den Ländern ebenso wie in der kommunalen Familie auf die Probe.“*⁵²³

2.5 Fazit

Eine einfache Lösung, die gleichzeitig beide genannten Ziele erfüllt und sich im aktuell gültigen Rechtsrahmen bewegt, ist offenbar nicht zu finden. Aufgrund der unterschiedlichen Trägerstrukturen ist es praktisch unmöglich die Kommunen auf dem Wege der Eingliederungshilfe unmittelbar zu entlasten. Daher muss zunächst an der Zieldefinition gearbeitet werden bzw. eine nachvollziehbare Gewichtung zwischen den beiden Teilzielen *allgemeine Verbreiterung der kommunalen Einnahmehasis* und *gezielte Senkung der Sozialausgabenbelastung* definiert werden. Auch zu welchem Anteil in diesem Kontext explizit die Kosten der Eingliederungshilfe relevant sind, erfordert eine Klarstellung. Erst nach der Festlegung kann über den geeigneten Transmissionsweg gesprochen werden.

Soll die Eingliederungshilfe selbst im Zentrum stehen, sind vor allem zwei Alternativen denkbar: Entweder der Bund übernimmt die Aufgabe der Eingliederungshilfe vollständig oder es erfolgt eine direkte Beteiligung an den Bruttoausgaben, die im Zweifel zu Gunsten der Länder wirkt. Letztere Variante ist jedoch nicht im derzeit gültigen verfassungsrechtlichen Rahmen möglich.

Soll das Ziel erfüllt werden, die besonders belasteten und ggf. strukturschwachen Kommunen zu entlasten, so ist eine erhöhte Bundesbeteiligung an den KdU das geeignete Instrument im gültigen Rechtsrahmen. Es handelt sich um eine Geldleistung, der Transmissionsweg ist erprobt und funktioniert und die Ausgabensteuerung lässt sich anhand von objektiven Kriterien bestimmen, sodass keine Fehlanreize gesetzt werden.

Soll sich die Entlastung möglichst breit bei der kommunalen Ebene niederschlagen, so ist auch eine stärkere Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern, vor allem der Umsatzsteuer, ein probates Mittel. Spreizende Effekte durch das divergierende Steueraufkommen werden durch die Kommunalen Finanzausgleichssysteme zumindest teilweise ausgeglichen. Entlastungseffekte für

519 Vgl. Deutscher Landkreistag (2014), S. 2.

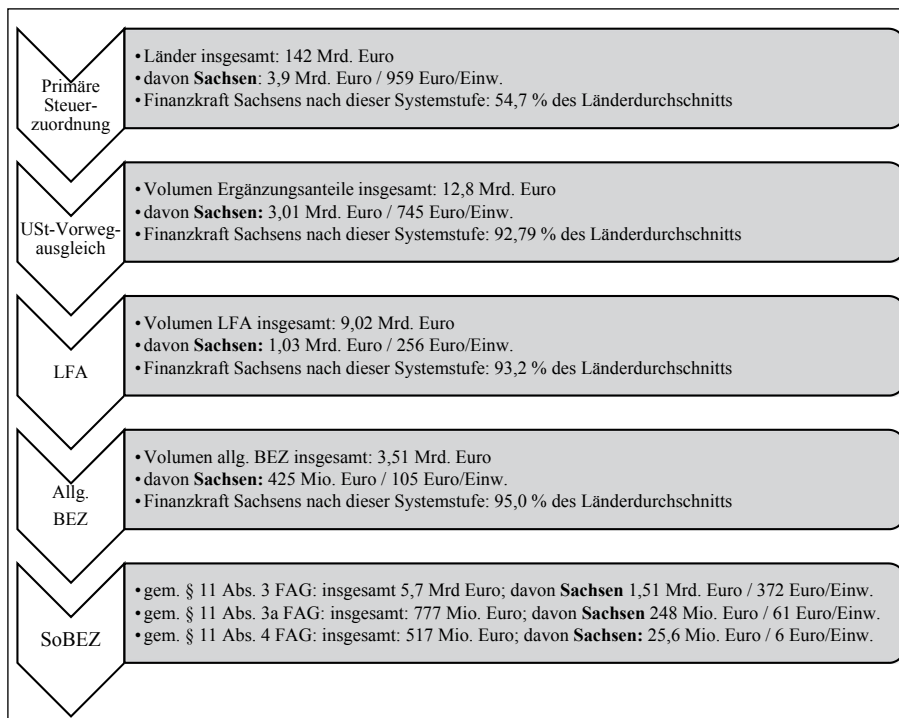
520 Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 101-102.

521 Vgl. Schweisfurth/Reichardt (2015), S. 371.

522 Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 102.

523 Bertelsmann Stiftung (2015b), S. 102.

Abbildung 176: Die Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs mit Fokus auf Sachsen



Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015); *gerundete Wertangaben.

die Aufgabenträger der Eingliederungshilfe lassen sich dagegen nur unvollständig realisieren. Im derzeitigen Finanzausgleichsgesetz zeigt der Freistaat Sachsen, dass die Mittel durch ein instrumentelles System gänzlich auf die Aufgabenträger konzentriert werden können. Auch diese Gewichtung kann je nach verfolgtem Ziel modifiziert werden. Was bleibt, ist die spreizende Wirkung zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Kommunen im Bundesgebiet, die durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich nur zu einem geringen Teil kompensiert wird.

3 Die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Zur Schwierigkeit der Konsensbildung

3.1 Einleitung

Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland werden ab dem Jahr 2020 neuen Rahmenbedingungen unterliegen. Die bis dahin auslaufenden Mittel des Solidarpakts II werfen hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen Entwicklung der Länder und kommender absehbarer Herausforderungen bedeutsame Fragen nach Anschlusslösungen auf. Zudem werden nach dem derzeitigen Gesetzesstand einige wesentliche Regelungen im Jahr 2019 letztmalig wirksam sein. Unter anderem zählen hierzu das verfassungskongretisierende Maßstäbengesetz⁵²⁴ (MaßstG) und das Finanzausgleichsgesetz⁵²⁵ (FAG) – die beiden zentralen rechtlichen Grundlagen für die Ausgestaltung des derzeit geltenden bundesstaatlichen

Steuerzuordnungs- und Ausgleichssystems. Dieses System setzt sich aus den folgenden aufeinander aufbauenden Stufen zusammen. Somit wirken sich Änderungen auf einer Ausgleichsstufe automatisch auf alle nachfolgenden Stufen aus.

Von erheblicher Bedeutung ist die **primäre Steuerzuordnung**. Sie basiert im Grundsatz auf dem Prinzip des *örtlichen Aufkommens*. Hiernach stehen die Steuereinnahmen zunächst dem Land zu, durch das sie vereinnahmt wurden. Bei der horizontalen Zuordnung der Lohn-, der Körperschaft- sowie der Kapitalertragsteuer auf die einzelnen Länder werden die Ergebnisse, die sich nach dem örtlichen Aufkommen ergeben, entsprechend des geltenden Zerlegungsgesetzes (ZerlG) korrigiert. Ziel und Anspruch der Zerlegungsregeln ist es, erhebliche technische Differenzen zwischen der Steuervereinnahmung und der tatsächlichen Wirtschaftskraft zu reduzieren.⁵²⁶ Diese Korrekturen führen schließlich zu der Einnahmenverteilung, die maßgebend für die folgende Ausgleichsstufe ist.

In einem zweiten Schritt wird der Länderanteil an der **Umsatzsteuer** horizontal auf die einzelnen Länder verteilt. Als Maßstab wird – abweichend von der Zuordnung der übrigen Gemeinschaftssteuern – die Einwohnerzahl der Länder herangezogen. Bis zu 25 % des Umsatzsteueraufkommens der Länder können als sog. Ergänzungsanteile verwendet werden. Diese werden gem. § 2 FAG Ländern gewährt, deren originäre Einnahmen je Einwohner unter dem Länderdurchschnitt liegen – dies sind vor allem die ostdeutschen Länder. Durch diesen Vorwegausgleich werden bestehende Finanzkraftlücken bereits zu einem wesentlichen Teil reduziert.

Der **Länderfinanzausgleich (LFA)** rekurriert auf die Einnahmenunterschiede der Länder, die sich nach der Umsatzsteuerverteilung ergeben. Zur konkreten Ermittlung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge wird für jedes Land die relative Position berechnet, die auf das Verhältnis aus Finanzkraftmesszahl (FMZ) und Ausgleichsmesszahl (AMZ) abstellt.⁵²⁷ Bei einem Verhältnis von über 1

526 Das Bundesverfassungsgericht formulierte in seinem Urteil im Jahre 1986 einen entsprechenden Auftrag an den Gesetzgeber (siehe vertiefend hierzu: BVerfG 72, 330, Rd.-Nr. 193). Es wird im Rahmen der Reformdebatte zu erörtern sein, inwieweit die geltenden Zerlegungsregeln dieser Zielsetzung gerecht werden. Lenk und Glinka schlagen in diesem Zusammenhang eine Steuerzuordnung vor, die sich direkt an der relativen Wirtschaftskraft der Länder orientiert. Siehe hierzu: Lenk/Glinka (2015a) und Lenk/Glinka (2015b).

527 Die Finanzkraftmesszahl eines Landes ergibt sich aus der Summe der Landeseinnahmen und 64 % der gleichserheblichen Gemeindeeinnahmen. Die Ausgleichsmesszahl ist das Produkt aus durchschnittlicher Finanzkraft je Einwohner und der Einwohnerzahl des betrachteten Landes (bzw. der Gemeinde). Dabei werden auf Länderebene die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35 gewichtet. Auf kommunaler Ebene erfolgt zusätzlich zu der Stadtstaatengewichtung eine „Veredelung“ der Einwohnerzahlen einiger dünnbesiedelter Länder (Mecklenburg-Vorpommern: Faktor 1,05; Brandenburg: Faktor 1,03; Sachsen-Anhalt 1,02). Mit den sog. Einwohnerveredelungen soll ein vorliegender strukturbedingter Mehrbedarf berücksichtigt werden. Gesetzliche Grundlage für die Ermittlung beider Kennzahlen ist § 6 FAG.

524 Gesetz über verfassungskongretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen.

525 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

ist ein Land ausgleichspflichtig – es hat eine überdurchschnittliche Einnahmenausstattung. Vice versa ist ein Land bei einem geringeren Quotienten als 1 ausgleichsberechtigt. Die Ausgleichsquote ist umso höher, je stärker die Finanzkraft eines Landes von seiner AMZ abweicht. Aus Sicht der Empfängerländer heißt dies, dass Finanzkraftlücken mit zunehmender Ausprägung auch zu einem steigenden Grad geschlossen werden. Der Tarifverlauf wird durch § 10 FAG konkretisiert.⁵²⁸

Länder, deren Finanzkraft nach LFA 99,5 % der AMZ unterschreitet, erhalten zusätzliche vertikale Mittel vom Bund. Der Ausgleich dieser Finanzkraftlücken durch die allgemeinen **Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)** erfolgt gem. § 11 Abs. 2 FAG zu 77,5 % und ist die letzte finanzkraftbezogene Systemstufe. Weitere Mittel werden nach der Maßgabe bestehenden Sonderbedarfs gewährt. Die hierfür vorgesehenen **SoBEZ** sind an die in § 11 Abs. 3-4 FAG definierten Kriterien gekoppelt. Die derzeit geltenden Kriterien sind teilungsbedingte Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf, unterproportionale kommunale Finanzkraft, Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit sowie überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung. Die Empfängerländer von SoBEZ sind gesetzlich festgelegt; zu diesen gehören je nach Kriterium neben den ostdeutschen Ländern auch Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.

In der Bewertung des bestehenden Systems unterscheiden sich die derzeit wissenschaftlich diskutierten Reformvorschläge z. T. erheblich voneinander. Sie reichen von grundlegenden Vorschlägen mit konzeptionellem Charakter bis hin zu Detailmodifikationen bei grundsätzlicher Beibehaltung des derzeitigen Systems. Entsprechend kontrovers wird die Debatte über einen ab dem Jahr 2020 geltenden Finanzausgleich geführt. Von wesentlicher Bedeutung für die rechtliche und finanzwissenschaftliche Bewertung der Diskussionsbeiträge ist dabei die Frage, inwiefern der Finanzausgleich in Zukunft auf die derzeitige solidarische Ausrichtung abstellt und den in Art. 72 Abs. 2 GG formulierten verfassungsrechtlichen Anspruch, „gleichwertige Lebensverhältnisse“ im gesamten Bundesgebiet herzustellen, fortführt. Aus politischer Perspektive werden die bestehenden Vorschläge vor allem daran zu messen sein, ob sie der konfliktgeladenen Konstellation diametral verschiedener Interessen standhalten und mehrheitsfähig sind. Die Zielkonflikte, die sich aus den unterschiedlichen Verhandlungspositionen ergeben, haben zumindest bisher einen politischen Konsens verhindert, der Zeitplan für eine Entscheidung musste bereits mehrmals korrigiert werden.

Im Folgenden werden die Grundzüge der verschiedenen Positionen beschrieben und die inhaltlichen Konflikte zueinander dargestellt. Zu diesem Zweck werden mithilfe von modellgestützten Simulationen einzelne Parameter des bestehenden Finanzausgleichssystems c. p. so geändert, dass sie den finanziellen Interessen einzelner Länder bzw. Ländergruppen entsprechen. So soll dem Leser bereits ein Eindruck der möglichen Folgen für die Kommunen in Ostdeutschland im Allgemeinen und im Freistaat Sachsen im Besonderen gegeben werden.

3.2 Die Position Bayerns und Hessens

Mit dem Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht haben die Regierungen der *Zahlerländer* Bayern und Hessen im März 2013 gegen den bundesstaatlichen Finanzausgleich geklagt und damit ihre Position in den Reformverhandlungen bekräftigt. Kritisiert wird insbesondere eine zu starke Reduzierung von Einnahmenunterschieden, die sich nach der primären Steuerzuordnung ergeben. Damit sei eine anreizfeindliche Wirkung verbunden, die den Ländern das Interesse an der Stärkung der eigenen Steuerbasis nehmen würde. Eine Einnahmensteigerung werde zu wesentlichen Teilen abgeschöpft – so die Argumentation. In diesem Kontext wird ein Finanzausgleich gefordert, der stärker auf Eigenverantwortung der einzelnen Länder abstellt.

Tatsächlich kommt es – aus der grundgesetzlichen Forderung nach Art. 107 Abs. 2 GG resultierend – zu einer deutlichen Annäherung der Finanzkraft der Länder. Während die Einnahmenspreizung vor allen Ausgleichsstufen im Ausgleichsjahr 2014 etwa 77 Prozentpunkte zwischen dem finanzkraftstärksten und dem -schwächsten Flächenland (Bayern und Sachsen-Anhalt) beträgt, sinkt dieser Wert auf 7,3 Prozentpunkte nach den allgemeinen BEZ. Im LFA zahlt Bayern mit rund 4,85 Milliarden Euro (384 Euro/Einw.) die höchsten Beiträge. Hessen ist mit 1,75 Milliarden Euro (289 Euro/Einw.) belastet. Diese Beitragsbelastungen werden als zu hoch empfunden.

Deshalb fordern die Zahlerländer u. a. eine deutlich Entlastung, insbesondere auf der Stufe des LFA. Zur Illustration damit verbundener tendenzieller Auswirkungen werden die Effekte einer proportionalen Absenkung des Ausgleichstarifs um 5 Prozentpunkte untersucht.⁵²⁹ Die dadurch bewirkte Reduzierung des LFA-Volumens wird durch die anschließenden allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen wieder teilweise kompensiert. Diese gegenläufigen Effekte verlagern einen Teil der Belastungen von den Zahlerländern auf den Bund. Im Ergebnis würde dieser Vorschlag bei sonst gleich bleibenden Bedingungen zu leichten Verlusten auf der Empfängerseite und deutlichen Gewinnen auf der Zahlerseite führen (vgl. Abbildung 178, siehe nachfolgende Seite).

Für die Länder und Kommunen in Ostdeutschland summieren sich die Verluste gegenüber dem Status quo auf rund 57 Mio. Euro, was angesichts der im Jahr 2014 aus dem Finanzausgleich empfangenen Summe von rund 4,4 Mrd. Euro sehr überschaubar erscheint. Für den Freistaat Sachsen würden sich die Verluste modellhaft auf rund 18,6 Mio. Euro belaufen. Dies liegt natürlich zum einen an der unterstellten nur leichten Absenkung des Ausgleichstarifs und zum anderen an der Unterstellung, dass der Bund die notwendige Erhöhung seiner Ergänzungszuweisungen mitträgt (in diesem Fall insgesamt rund 200 Mio. Euro).

Zielkonflikt 1: Neben den rein finanziellen Vorteilen für die Zahlerländer besteht besonders ein politisches Interesse an einer Absenkung des Ausgleichstarifs, weil der LFA als unmittelbar horizontal wirkende Ausgleichsstufe besonders im öffentlichen Fokus steht und die Umverteilung bereits vereinnahmter Mittel mit

⁵²⁸ Für eine systematische Darstellung des Ausgleichstarifs siehe auch: Lenk (2014), S. 25.

⁵²⁹ Diese Modellrechnung bezieht sich nicht auf einen derzeit konkret in der Verhandlung befindlichen Vorschlag, sondern soll die grundsätzliche Wirkung illustrieren.

besonders hoch empfundenen Kosten verbunden ist.⁵³⁰ Die Tarifabsenkung geht unter den getroffenen Annahmen jedoch erkennbar zulasten der Empfängerländer und des Bundes. Vor allem die Interessen der ostdeutschen Länder, die in besonderem Maße auf die bundesstaatliche Solidarität angewiesen sind und zugleich eine stärkere Abhängigkeit vom Bund vermeiden wollen, wären in diesem Szenario nicht gewahrt.

3.3 Die Position Nordrhein-Westfalens

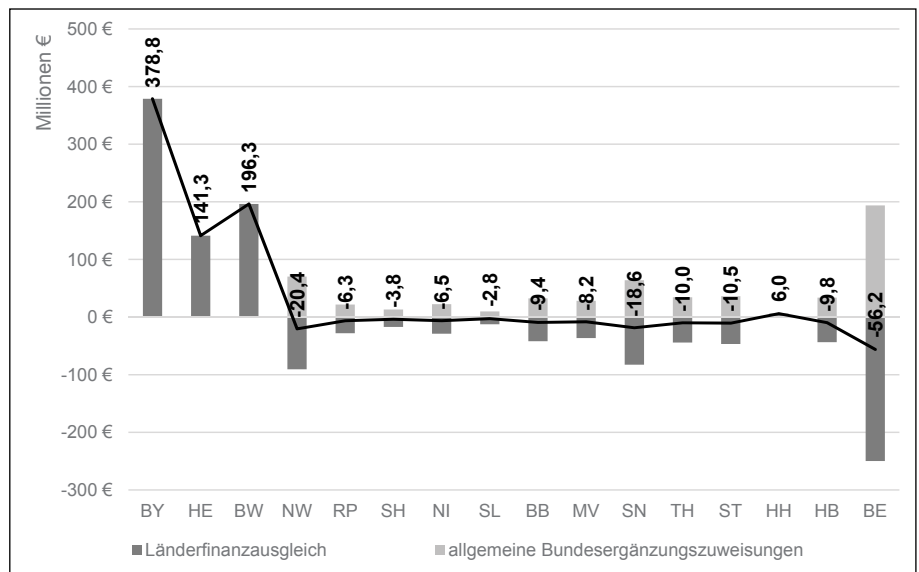
Die zentrale Kritik des einwohnerstärksten Landes der Bundesrepublik Deutschland am bestehenden System rekurriert auf der Umsatzsteuerverteilung, die vor dem LFA erfolgt (s.o.). Nordrhein-Westfalen (NRW) ist mit etwa 2,27 Mrd. Euro im Jahr 2014 am stärksten durch diesen Umsatzsteuervorwegausgleich belastet. Betrachtet man die Volumina der Ergänzungsanteile und des LFA zusammen, ist das Land mit etwa 1,37 Mrd. Euro deutlicher Nettozahler. Aus der Perspektive von NRW erscheint es auf den ersten Blick deshalb rational, eine Entlastung im Umsatzsteuervorwegausgleich zu fordern. Langfristig könnte NRW jedoch selbst wieder stärker auf die Ergänzungsanteile aus der Umsatzsteuer angewiesen sein.

Um die maximalen Auswirkungen der kurzfristigen Interessensposition zu illustrieren, wird in der folgenden Modellrechnung gänzlich auf Ergänzungsanteile verzichtet und die Umsatzsteuer vollständig nach Einwohnern zugeordnet. Modellhaft ergeben sich dadurch folgende Veränderungen für die einzelnen Länder im Vergleich zum Status quo:

Die Ausgleichsvolumina verschieben sich erkennbar auf den LFA und die allgemeinen BEZ. Insgesamt steigt das LFA-Volumen von derzeit rund 9 Milliarden Euro auf ca. 13,4 Mrd. Euro an, was etwa dem 1,5 fachen der derzeitigen Zahlungen entspricht. Die allgemeinen BEZ, die der Bund nachgelagert den finanzschwächeren Ländern zuweist, erhöhen sich um rund 1 Milliarde Euro.

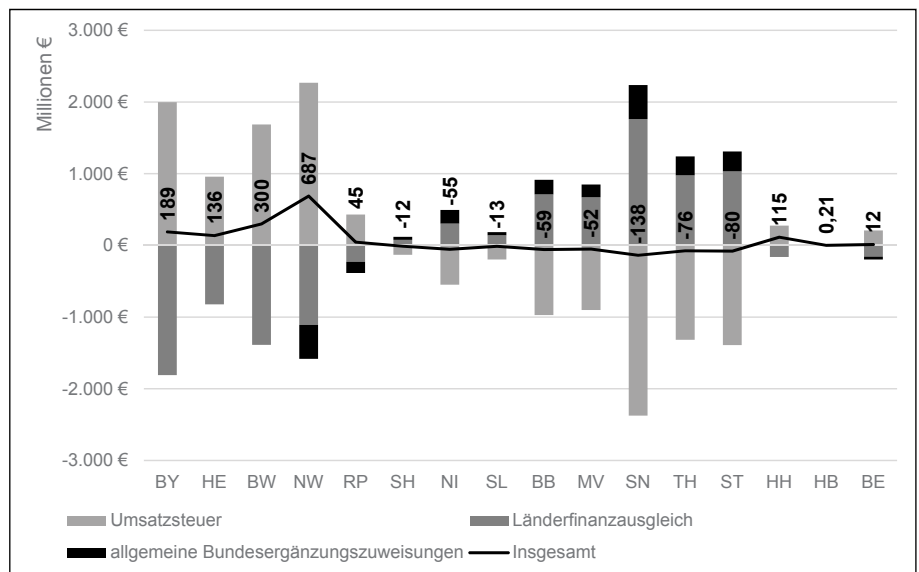
Die Gesamtbetrachtung aller Ausgleichsstufen zeigt, dass NRW als einwohnerstärkstes Land am meisten von seinem eigenen Vorschlag

Abbildung 177: Finanzielle Effekte der Tarifabsenkung auf den Ausgleichsstufen in Mio. Euro, 2014



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015).

Abbildung 178: Finanzielle Effekte der entfallenden Umsatzsteuerergänzungsanteile auf den Ausgleichsstufen in Mio. Euro, 2014

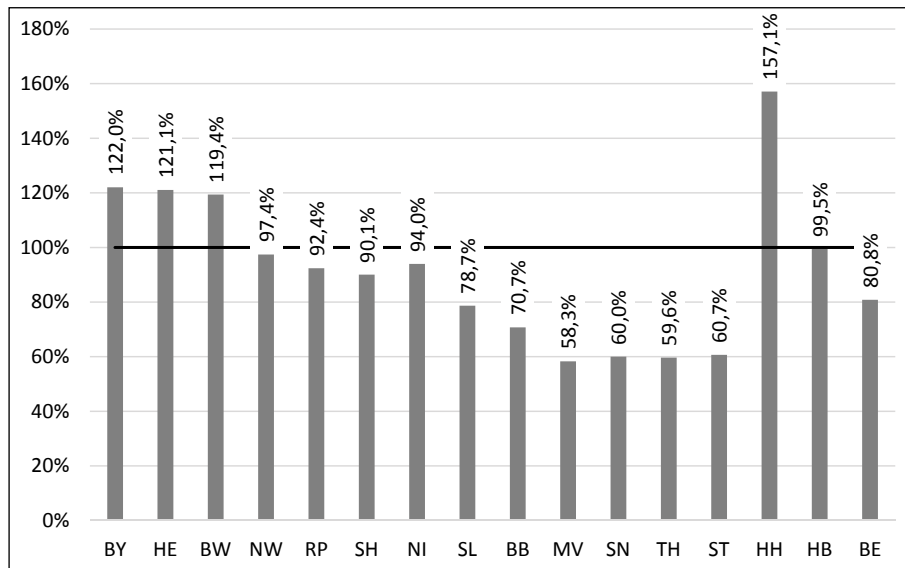


Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015).

profitiert. Auf der Stufe des LFA würde es durch die deutlichen Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuer rechnerisch den Status eines Zahlerlandes einnehmen und auch die allgemeinen BEZ entfielen für das Land. Insgesamt verzeichnet NRW Mehreinnahmen i. H. v. etwa 687 Mio. Euro. Ebenfalls zu den Gewinnern gehören die vier derzeitigen Zahlerländer sowie Rheinland-Pfalz und Berlin. Zudem verzeichnet Bremen leichte Mehreinnahmen. Acht Länder – darunter alle ostdeutschen Flächenländer – verlieren in diesem Szenario. Am stärksten ist Sachsen betroffen; die Minder-einnahmen des Freistaats betragen insgesamt rund 138 Mio. Euro. Die höheren allgemeinen BEZ muss auch in diesem Szenario der Bund aufbringen.

530 Zurückzuführen ist das u.a. auf den Endowment-Effekt. Er besagt, dass der Wert eines Gutes höher geschätzt wird, wenn man es besitzt. Im Kontext des Finanzausgleichs ist somit bei der Umverteilung bereits vereinnahmter finanzieller Mittel ein besonders hoher politischer Widerstand zu erwarten.

Abbildung 179: Finanzkraft der Gemeinden je Einwohner in % des Bundesdurchschnitts, 2014



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015).

Zielkonflikt 2: Die Position Nordrhein-Westfalens, die hier in maximaler Form (*vollständiger* Wegfall des Umsatzsteuervorgewegenausgleichs) dargestellt wurde, belastet insbesondere die ostdeutschen Länder und dürfte dementsprechend in den politischen Verhandlungen von diesen blockiert werden. Die LFA-Zahlerländer verzeichnen zwar insgesamt Mehreinnahmen, ihre Beiträge im LFA steigen jedoch erheblich. Dies dürfte vor allem aus politökonomischen Gründen wenig attraktiv sein, weil bekanntlich Belastungen im LFA sehr viel stärkere öffentliche Wahrnehmung erfahren (siehe die eingangs thematisierte Klage der Zahlerländer Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht). Zusätzliche Beitragsverpflichtungen auf dieser Stufe sind für wiederwahlorientierte Politiker daher mit Risiken verbunden, auch wenn die Mehrbelastungen durch höhere Umsatzsteuereinnahmen finanziell überkompensiert werden. Angesichts der in der Diskussion stehenden Positionen Bayerns und Hessens würde eine weitere Erhöhung ihrer LFA-Beiträge um 1,8 Mrd. Euro bzw. 0,8 Mrd. Euro daher politisch sicherlich schwer durchsetzbar sein.

3.4 Die Position der ostdeutschen Länder

Die Abhängigkeit Ostdeutschlands von der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft ist auch 25 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung evident. Sie zeigt sich auf allen Ausgleichsstufen des gegenwärtigen Systems. Erwartungsgemäß konterkarieren sowohl ein Wegfall der Umsatzsteuerergänzungsanteile als auch eine Tarifabsenkung im LFA die Interessen der ostdeutschen Länder.⁵³¹ Die Bruttowertschöpfung (BWS) je Einwohner beträgt für die ostdeutschen Flächenländer derzeit rund 70 % des Bundesdurchschnitts. Aufgrund der bestehenden Steuerzuordnungs- und Zerlegungsregeln schlägt sich diese wirtschaftliche Schwäche sogar überproportional

in der Finanzkraft nieder.⁵³² Nach der primären Steuerzuordnung erreichten die fünf ostdeutschen Flächenländer im Jahr 2014 einen Wert von lediglich 56,5 % des Durchschnitts der Ländergemeinschaft. Diese Finanzkraftlücke, die auf der Länderebene besteht, ist zugleich auf der kommunalen Ebene erkennbar. Die ausgleichserheblichen Steuereinnahmen der Gemeinden, die sich aus den Realsteuern sowie den kommunalen Anteilen an der Umsatz- und der Einkommensteuer zusammensetzen, erreichen im Ländervergleich etwa 61,9 % des Durchschnitts. Die Gemeindefinanzkraft wird jedoch im bestehenden System gem. § 8 FAG nur mit 64 % berücksichtigt.

Diese Herabsetzung wird unterschiedlich begründet. Bei den Realsteuereinnahmen wird das sog. *Werbungskostenargument* herangezogen. Es basiert auf der von Popitz postulierten Wechselwirkung zwischen kommunalen Lasten und

dem Besteuerungsobjekt.⁵³³ Demnach würden Investitionen einer Gemeinde die Voraussetzung für spätere kommunale Steuereinnahmen schaffen. Sie seien deshalb wie Werbungskosten zu behandeln, indem bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl ein Abschlag von der Gemeindefinanzkraft vorgenommen wird.⁵³⁴ Die Herabsetzung der kommunalen Einnahmen aus der Einkommen- und der Umsatzsteuer kann hingegen nicht mit dem Werbungskostenargument gerechtfertigt werden; eine Objektbezogenheit der Steuereinnahmen liegt bei diesen Steuerarten nicht vor. Dennoch erfolgt eine gekürzte Einbeziehung in gleicher Höhe wie die der Realsteuereinnahmen. Der Abschlag wird mit dem allgemeinen Finanzbedarf der Kommunen begründet.

Die geltende Regelung stößt insbesondere in den Ländern auf Kritik, deren Gemeinden unterproportional mit finanziellen Mitteln ausgestattet sind. Die Kommunen Brandenburgs sind mit durchschnittlich 70,7 % die finanzkraftstärksten innerhalb Ostdeutschlands. Der Wert für Sachsen ist mit 60 % deutlich niedriger. Die finanzkraftschwächsten Kommunen befinden sich nach der Abgrenzung des LFA mit 58,3 % des Bundesdurchschnitts in Mecklenburg-Vorpommern. Die Spreizung zwischen den steuerstärksten (BY) und steuerschwächsten (MV) Kommunen beträgt im bundesweiten Flächenländervergleich 63,7 Prozentpunkte.

532 Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass eine primäre Steuerzuordnung, die als Zuordnungsmaßstab die Wirtschaftskraft (BWS je Einwohner) heranzieht, zu einer deutlich geringeren Spreizung der originären Einnahmen der Länder führt. Eine solche Steuerzuordnung würde u. a. die Finanzausstattung der ostdeutschen Länder bereits vor allen Ausgleichsstufen signifikant verbessern. Die nachfolgenden Umverteilungsvolumina reduzieren sich entsprechend zum Status quo. Siehe hierzu: Lenk/Glinka (2015b).

533 Vgl. Popitz (1932).

534 Ein Beispiel dafür sind Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, die verstärkte Unternehmenszuwanderungen erzeugen, woraus sich ein positiver Effekt für die Einnahmen aus der Gewerbesteuer ergebe. Kommunale Lasten und Steuereinnahmen stehen demnach – so das Werbungskostenargument – in eindeutigen Zusammenhang.

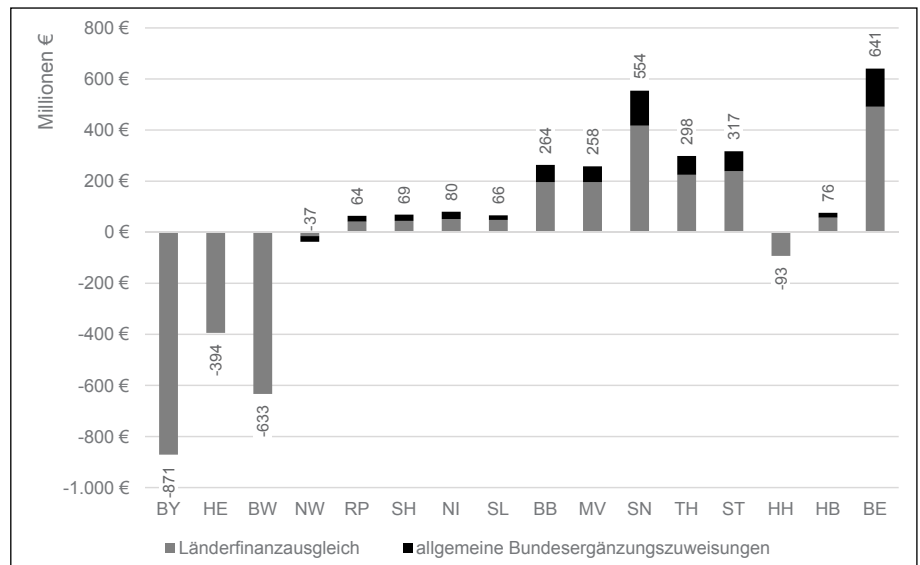
531 Beispielsweise geht dies aus der Position Sachsens hervor. Siehe hierzu: Sächsischer Landtag (2015), S. 2.

Ein wesentlicher Teil dieser Einnahmenspreizung wird durch die Herabsetzung der Gemeindefinanzkraft nicht erfasst; er kann durch den Ausgleichsmechanismus dementsprechend nicht reduziert werden, wodurch die verfassungsrechtliche Forderung nach einem angemessenen Finanzausgleich gem. Art. 107 Abs. 2 GG konterkariert wird.

Weiterhin kann die Forderung nach einer *vollständigen* Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft aus finanzwissenschaftlicher Sicht bekräftigt werden. Ein Nachweis für die Gültigkeit des Werbungskostenarguments konnte bisher nicht hinreichend erbracht werden. Einem pauschalen Abschlag fehlt es demnach an empirischer Stichhaltigkeit. Die rechtliche Stellung der Gemeinden im föderalen Gefüge erfordert vielmehr, die ausgleichserheblichen Gemeindeeinnahmen vollständig in den LFA einzubeziehen.⁵³⁵ Dies entspricht auch der Position der sächsischen Staatsregierung.⁵³⁶ Die finanzwirtschaftliche Verflechtung zwischen Ländern und Gemeinden wird mit Blick auf die Finanzverfassung deutlich. Aus Art. 106 GG, der die vertikale Steuerzuordnung regelt, geht diese Verflechtung zum einen aufgrund des Steuerverbundes bei den Gemeinschaftssteuern hervor (Abs. 3-6), zum anderen wegen der impliziten Pflicht der Länder, einen kommunalen Finanzausgleich zu implementieren (Abs. 7) und ihre Gemeinden so mit finanziellen Mitteln auszustatten, dass sie zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben in der Lage sind. Da die Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und ihren Kommunen in Deutschland z. T. erheblich variiert⁵³⁷, während die Summe der öffentlichen Aufgaben in den Ländern im Wesentlichen identisch ist,⁵³⁸ muss die Ermittlung der Leistungsfähigkeit – gemessen an der Finanzkraft je Einwohner – von der konkreten landesinternen Aufgaben- und Einnahmeverteilung unabhängig bleiben. Das kann nur sichergestellt werden, wenn die Summe aus (vollständiger) Gemeinde- und Länderfinanzkraft als Messgröße herangezogen wird. Die Kürzung der Gemeindefinanzkraft führt zu einer Ungleichbehandlung von Ländern, die ihre Aufgabenerfüllung unterschiedlich zwischen den Ebenen organisieren.⁵³⁹

Im folgenden Szenario wird mit der vollständigen Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft im LFA eine Kernforderung der ostdeutschen Länder simuliert. Die politische Zustimmung zu diesem Vorschlag lässt sich anhand der finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Länder gut antizipieren. Wird die Gemeindefinanzkraft – der dargelegten Argumentation folgend – vollständig einbezogen, ergeben sich im Vergleich zum Status quo folgende Veränderungen für den LFA und die allgemeinen BEZ.

Abbildung 180: Finanzielle Effekte bei vollständiger Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft auf den Ausgleichsstufen in Mio. Euro, 2014



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2015).

Alle derzeitigen LFA-Empfängerländer profitieren in diesem Szenario. Neben Berlin (+641 Mio. Euro) gehören erkennbar die ostdeutschen Flächenländer zu den Gewinnern. Deren Zuweisungen erhöhen sich insgesamt um etwa 1,7 Milliarden Euro, wovon rund 554 Mio. Euro auf den Freistaat Sachsen entfallen. Für Bayern (-871 Mio. Euro), Hessen (-394 Mio. Euro), Baden-Württemberg (-633 Mio. Euro) und Hamburg (-93 Mio. Euro), also alle derzeitigen Zahlerländer, sind die finanziellen Auswirkungen in diesem Szenario erwartungsgemäß nachteilig, da sie auch auf der kommunalen Ebene eine überdurchschnittliche Steuerbasis ausweisen.⁵⁴⁰ Auch Nordrhein-Westfalen verzeichnet Mindereinnahmen i. H. v. 37 Mio. Euro.

Zielkonflikt 3: Die höhere Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft führt zu einem deutlichen Zuwachs des LFA-Volumens. Die Zuweisungen an die Empfängerländer erhöhen sich um etwa 2 Milliarden Euro. Entsprechend stärker sind die Zahlerländer im Vergleich zum Status quo belastet. Diese fordern jedoch – wie dargestellt – eine deutliche Entlastung im Ausgleichssystem, besonders auf der Stufe des LFA. Auch die Zustimmung Nordrhein-Westfalens kann hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen für das Land ausgeschlossen werden, wodurch eine politische Umsetzung der 100 %igen Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft unwahrscheinlich ist. Gleichwohl kann im Rahmen eines reformierten Finanzausgleichs zumindest von einer deutlich höheren Einbeziehung im Vergleich zur derzeitigen Regelung ausgegangen werden, da über deren Sachgerechtigkeit weitgehender Konsens herrscht.

3.5 Ausblick

In den derzeit geführten Verhandlungen des Bundes und der Länder werden insbesondere zwei Konzepte zur Kompromissfindung diskutiert. Zu diesen gehört das sog. „Scholz-Schäuble-Papier“

535 Verfassungsrechtlich bilden die Gemeinden Bestandteile der Länder. Sie sind daher zwar eine funktionale, nicht aber eine staatsorganisatorische Ebene.

536 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2015).

537 Als Kennzahl zur Messung dieser Heterogenität kann der Kommunalisierungsgrad verwendet werden. Für vertiefende Ausführungen zum Kommunalisierungsgrad siehe: Lenk/Hesse/Lück (2013b), S. 9 ff. sowie Lenk/Hesse (2011), S. 20 ff.

538 Davon ausgenommen sind Aufgaben, die aufgrund von strukturellen Besonderheiten bestehen, z. B. aufgrund von Küstennähe oder Gebirgslage.

539 Vgl. Lenk/Glinka/Sunder (2015), S. 33.

540 Eine empirische Untersuchung führt zu dem Ergebnis, dass das Einnahmenniveau auf der Landesebene stark mit dem der kommunalen Ebene korreliert. Siehe hierzu: Lenk/Glinka/Sunder (2015), S. 59 f.

vom Juli 2015. Das darin vorgebrachte Reformpaket sieht vor, den Umsatzsteuervorwegausgleich abzuschaffen, womit der Forderung Nordrhein-Westfalens entsprochen wird, aber auch die derzeitigen Zahlerländer finanziell profitieren. Zugleich soll der LFA dahingehend verändert werden, dass der linear-progressive Tarifverlauf durch einen linearen ersetzt wird, d. h., bestehende Finanzkraftlücken werden zu einem einheitlichen Ausgleichssatz gleichmäßig stark aufgefüllt. Damit wäre der weitgehend konsensualen Forderung nach einer stärkeren Transparenz Rechnung getragen. Die tatsächliche Kompromissfähigkeit dieses Konzepts dürfte jedoch u. a. dadurch erschwert werden, dass durch den Entfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs der LFA – und damit das von den Zahlerländern am häufigsten kritisierte Element – nochmals an Gewicht gewinnen würde. Zudem stehen die Interessen der ostdeutschen Länder einer Abschaffung von Ergänzungsanteilen aus der Umsatzsteuer sowie einer höheren finanziellen Bedeutung von BEZ eigentlich entgegen.

Auch der vollständige Verzicht auf den derzeitigen LFA ist Bestandteil von Überlegungen, die im Rahmen eines zweiten Konzepts diskutiert werden. Obgleich dies zu einer größeren konzeptionellen Veränderung des bestehenden Systems führen würde, bliebe dessen grundlegende solidarische Ausrichtung dennoch gewahrt. Die Belastungen würden in diesem Fall vorwiegend auf die horizontale Umsatzsteuerverteilung vorverlegt werden. Damit wäre die Ausgleichsfunktion dieser Systemstufe in der Gesamtrelation wesentlich stärker beansprucht als bisher.⁵⁴¹ Der Vorschlag scheint für die Zahlerländer vor allem politisch relevant, weil darin der Ausgleich im Rahmen der Zuteilung von Umsatzsteueranteilen vorgenommen wird und er somit die direkte Umverteilung vereinnahmter Mittel (wie bisher im LFA) ersetzt.

Die Gemeindefinanzkraft wird in beiden Vorschlägen zu 75 % berücksichtigt, wovon – NRW ausgenommen – alle aktuellen Empfängerländer profitieren würden. Diese höhere Einbeziehung ist verglichen mit der geltenden Regelung als folgerichtiger Schritt zu werten, wenngleich auch der weiterhin bestehende Abschlag von der Gemeindefinanzkraft sachlich kaum gerechtfertigt werden kann. Für die hoch verschuldeten Länder Bremen und Saarland sind in beiden Konzepten SoBEZ als Zinshilfen vorgesehen.

Insgesamt werden die derzeitigen Reformverhandlungen von dem Anspruch getragen, dass kein Land finanziell schlechter gestellt wird als im geltenden System. Dafür soll der Bund nachzeitigem Verhandlungsstand weitere ca. 8,5 Milliarden Euro pro Jahr bereitstellen. Technisch könnte dies etwa über einen höheren Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen zulasten des Bundes oder höhere BEZ realisiert werden. Insbesondere letzteres dürfte jedoch auf den Widerstand der ostdeutschen Länder stoßen, die eine horizontale Entsolidarisierung und die damit einhergehende stärkere Abhängigkeit vom Bund ablehnen.

Mit welchen Schwierigkeiten die Einigung über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verbunden ist, zeigt sich allein im Zeitverzug der Verhandlungen. Der ursprüngliche Zeitplan, bis zum Juni 2015 einen Konsens über wesentliche

Reformeckpunkte erzielt zu haben, konnte nicht eingehalten werden. Ein Kompromiss nach 2015 wird durch zahlreiche Wahlen erschwert, sodass die politischen Rahmenbedingungen für eine Einigung erst wieder nach der kommenden Bundestagswahl im Jahr 2017 gegeben erscheinen; dann jedoch mit erheblichem Zeitdruck. Eine zeitnahe Einigung ist demzufolge die von allen Beteiligten angestrebte Lösung.

4 Das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)

4.1 Inhalt

Das Gesetzespaket zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 24. Juni 2015 wurde am 29.06.2015 im Bundesgesetzblatt verkündet und trat am 30.06.2015 in Kraft.⁵⁴² Es enthält Regelungen, die sich mit der Schaffung eines Sondervermögens des Bundes für finanzschwache Kommunen und der Bedingungen für die investive Verwendung dieser Mittel (die Verteilung der Mittel auf die Länder, die Förderbereiche und den Förderzeitraum) seitens der Kommunen befassen. Es beinhaltet u. a.⁵⁴³ folgende Bestimmungen:

- Es wird ein Sondervermögen des Bundes mit der Bezeichnung „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvF) geschaffen.
- Aus diesem Sondervermögen sollen Finanzhilfen an die Bundesländer zur Förderung von besonders bedeutsamen Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt werden.
- Der Bund stellt dem Sondervermögen im Jahr 2015 einen einmaligen Betrag in Höhe von 3,5 Milliarden Euro zur Verfügung.
- Das Sondervermögen ist nach Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben, spätestens mit Ablauf des Jahres 2020 aufzulösen. Ein verbleibendes Vermögen fällt dem Bund zu.

Zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet unterstützt der Bund die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände. Hierzu gewährt er den Ländern Finanzhilfen für Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände nach Artikel 104b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes.

Die Verteilung der Mittel auf die Länder soll nach Absicht des Gesetzes die unterschiedliche Verteilung von Kommunen mit Finanzproblemen im Bundesgebiet abbilden. Zu diesem Zweck wurde ein Verteilungsschlüssel gewählt, der zu je einem Drittel

- die Verteilung der Einwohner jeweils zum 30. Juni jeden Jahres,
- die Höhe der Kassenkreditbestände von Ländern und Kommunen zum 31. Dezember jeden Jahres und die
- Arbeitslosenzahlen im Jahresdurchschnitt

⁵⁴¹ Zu den Ausgestaltungsdetails des zweiten Konzepts, das erstmalig am 9. September 2015 unter den Ministerpräsidenten diskutiert wurde, liegen zum Stand 29.09.2015 keine öffentlichen Quellen vor, sodass der Vorschlag nur in seinen Grundzügen beschrieben werden kann.

⁵⁴² Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (KInvFErrG), vom 24. Juni 2015, BGBl. Jahrgang 2015 Teil I Nr. 24, S. 974.

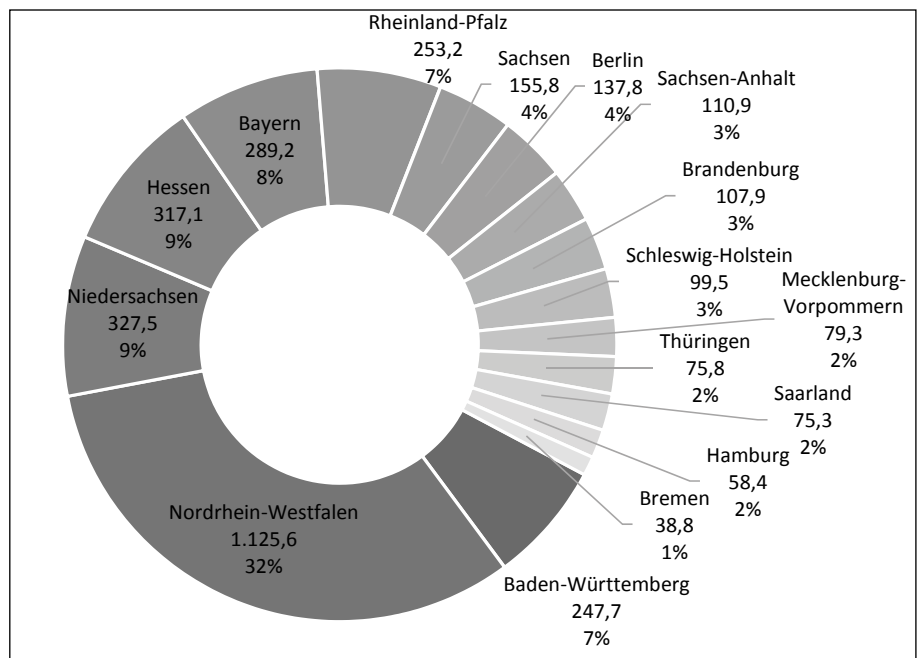
⁵⁴³ Für den vollständigen Gesetzestext siehe: http://fm.rlp.de/fileadmin/fm/downloads/finanzen/Investitionsprogramm/BGBl_2015_150629.pdf

der Länder, jeweils als Durchschnittswert von drei Jahren (2011–2013), enthält. Beim Kriterium „Kassenkredite“ wurden zusätzlich zu den kommunalen Kassenkrediten die der Länder einbezogen, da ansonsten die Stadtstaaten bei diesem Kriterium unberücksichtigt geblieben wären.

Die Verwendung des gewählten Schlüssels soll nach Absicht des Gesetzgebers dafür sorgen, dass Länder, in denen sich die aufgrund von Strukturschwäche finanzschwachen Kommunen konzentrieren – im Vergleich zu einer alleinigen Verteilung anhand der Einwohner – überproportional von dem Förderprogramm profitieren (Abbildung 181). Bemerkenswert ist gleichwohl, dass das Verteilungsergebnis relativ große Anteile für die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen vorsieht (insgesamt rund ein Viertel der Gesamtmasse), obwohl diese weit überdurchschnittlich steuerstarke Kommunen aufweisen. Zudem gaben die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg mit 493 Euro/Einw. bzw. 401 Euro/Einw. bereits 2014 deutlich mehr Geld für Sachinvestitionen aus als im Bundesdurchschnitt (296 Euro/Einw.). Insbesondere die Wahl des Indikators Kassenkredite sorgt für eine relativ starke Konzentration der Mittel in Nordrhein-Westfalen – wo in den vergangenen Jahren auch durchgängig das niedrigste kommunale Investitionsniveau erreicht wurde.⁵⁴⁴ Auf die tatsächlich finanzschwachen ostdeutschen Kommunen entfallen lediglich 15 % der Gesamtsumme, in die wirtschaftsschwachen westdeutschen Flächenländer Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein fließen zusammen rund 19 %.

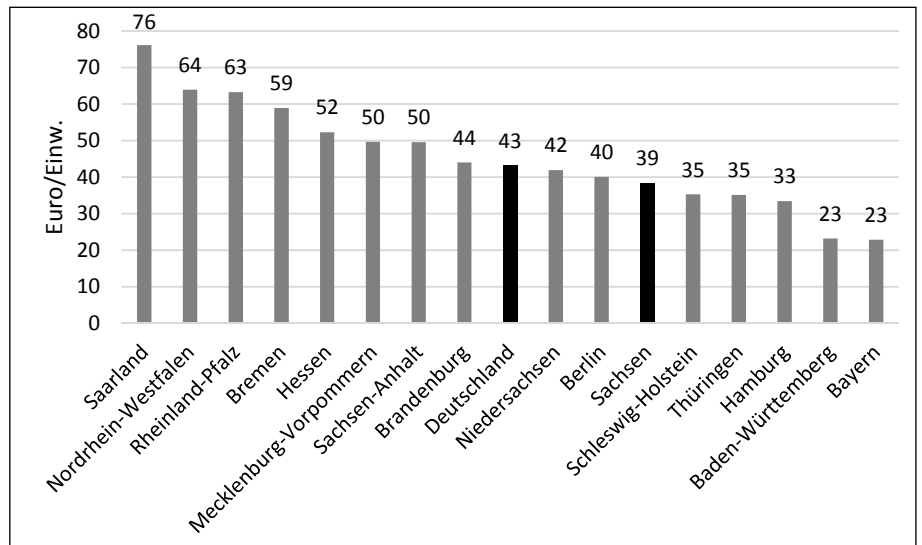
In Euro je Einwohner gerechnet erhalten die Kommunen im Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die höchsten Zuweisungen. Die erstaunliche Position Hessens ergibt sich durch das vergleichsweise hohe Niveau von Kassenkrediten der dortigen Kommunen (siehe Kapitel III.10.3). Die Kommunen in Sachsen haben dagegen deutlich weniger Mittel zu erwarten: mit rund 39 Euro je Einwohner sind dies sogar weniger als im Bundesdurchschnitt (43 Euro/Einw.) Dies erklärt sich vor allem durch die kaum vorhandenen Kassenkredite. Auch in Thüringen ist es das niedrige Kassenkreditvolumen, das zusätzlich zur vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenquote zu den überraschend

Abbildung 181: Verteilung der Mittel des Kommunalinvestitionsförderungsfonds



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: KInvF.

Abbildung 182: Anteile aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: KInvF.

niedrigen 35 Euro/Einw. führt. Gleichzeitig relativieren sich in der Pro-Kopf-Betrachtung die Anteile der baden-württembergischen und bayerischen Kommunen.

Die Finanzhilfen werden, wie schon beim Zukunftsinvestitions-gesetz im Rahmen des Konjunkturpakets II, trägerneutral für Maßnahmen in folgenden Bereichen gewährt, in denen eine anteilige Finanzierung oder Förderung durch den Bund rechtlich möglich ist:

- Investitionen mit Schwerpunkt **Infrastruktur**: Krankenhäuser, Lärmbekämpfung, insbesondere bei Straßen ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm, Städtebau (ohne Abwasser) einschließlich altersgerechter Umbau, Barriereabbau (auch im öffentlichen Personennahverkehr), Brachflächenrevitalisierung,

⁵⁴⁴ Zu den Besonderheiten der Abgrenzung der Investitionen von den Erhaltungsaufwendungen und den laufenden Sachausgaben im Zuge der Doppik-Umstellung siehe Kapitel III.7.

Informationstechnologie, beschränkt auf finanzschwache Kommunen in ländlichen Gebieten zur Erreichung des 50 Mbit-Ausbauziels, energetische Sanierung sonstiger Infrastrukturinvestitionen, Luftreinhaltung.

- Investitionen mit Schwerpunkt **Bildungsinfrastruktur**: Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur, einschließlich des Anschlusses dieser Infrastruktur an ein vorhandenes Netz aus dem Wärme aus erneuerbaren Energieträgern bezogen wird, energetische Sanierung von Einrichtungen der Schulinfrastruktur, energetische Sanierung kommunaler oder gemeinnütziger Einrichtungen der Weiterbildung, Modernisierung von überbetrieblichen Berufsbildungsstätten.

Folglich können Investitionen, die nach anderen Gesetzen und Verwaltungsvereinbarungen als Anteilsfinanzierung nach Artikel 104b des Grundgesetzes oder nach Artikel 91a des Grundgesetzes oder durch andere Förderprogramme des Bundes gefördert werden, nicht aus dem KInvF gefördert werden.

Der Zeitraum der Förderung erstreckt sich auf Investitionen, die nach dem 30. Juni 2015 begonnen werden. Vor dem 1. Juli 2015 begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Maßnahmen können ebenfalls gefördert werden, wenn gegenüber dem Bund erklärt wird, dass es sich um selbstständige Abschnitte eines laufenden Vorhabens handelt. Im Jahr 2019 können Finanzhilfen nur für Investitionsvorhaben oder selbstständige Abschnitte von Investitionsvorhaben eingesetzt werden, die bis zum 31. Dezember 2018 vollständig abgenommen wurden und die im Jahr 2019 vollständig abgerechnet werden.

Förderfähig sind auch Investitionsvorhaben, bei denen sich die öffentliche Verwaltung zur Erledigung der von ihr wahrzunehmenden Aufgaben über den Lebenszyklus des Vorhabens eines Privaten im Rahmen einer vertraglichen Zusammenarbeit bedient (Öffentlich-Private Partnerschaft, ÖPP). Dabei kann dem privaten Vertragspartner für den investiven Kostenanteil des Vorhabens eine einmalige Vorabfinanzierung gewährt werden. (Vorabfinanzierungs-ÖPP), wenn bis zum 31. Dezember 2020 die Abnahme und Abrechnung des Investitionsvorhabens erfolgt. Dieser Zusatz ist insofern positiv zu bewerten als ÖPP-Beschaffungsmodelle deutliche Wirtschaftlichkeitsvorteile erbringen können, die die Kommune bei Eigenrealisierung ggf. nicht heben kann.⁵⁴⁵ Gleichwohl ist für solche Modelle charakteristisch, dass die Finanzierung erst im Lebenszyklus erfolgt, d. h., anders als bei der klassischen Investition keine hohe Anfangsauszahlung erforderlich ist, sondern die Gesamtleistung aus (Planungs-) Bau- und Betriebsentgelt in der Regel monatlich an den privaten Projektpartner erfolgt. Insofern sichert die Ausgestaltung der Finanzierung als Vorfinanzierungsmodell, dass die Fördermittel bis 2019 tatsächlich abgerufen werden können.

Der Bund beteiligt sich mit bis zu 90 % am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils der förderfähigen Kosten, den Ländern einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände verbleibt ein Eigenanteil von mindestens 10 %. Die Länder sind aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass finanzschwache Gemeinden und Gemeindeverbände den Eigenfinanzierungsanteil erbringen können.

Das Gesetz sieht zudem vor, dass die Länder die Finanzhilfen des Bundes unverzüglich an die Letztempfänger weiterleiten. Dabei obliegt ihnen, jeweils den landesspezifischen Gegebenheiten entsprechend, die Auswahl der finanzschwachen (also förderwürdigen) Gemeinden und Gemeindeverbände.

4.2 Entstehung

Das Gesetzespaket ist eine Reaktion der Bundesregierung auf zwei der großen finanziellen Herausforderungen, mit denen sich die Bundesrepublik Deutschland derzeit konfrontiert sieht:

- 1) Der allgemeine bundesweite Investitionsstau von 132 Milliarden Euro⁵⁴⁶ im Jahr 2014 im Bereich kommunaler Infrastruktur;
- 2) die Bewältigung der ansteigenden Zahlen von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Deutschland (an dieser Stelle nicht vertieft).

Zu 1) Bereits im August 2014 war von Bundeswirtschaftsminister SIGMAR GABRIEL eine unabhängige Expertenkommission mit dem Auftrag berufen worden, konkrete Handlungsempfehlungen zur Stärkung privater und öffentlicher Investitionen in Deutschland auszuarbeiten. Auftrag der Kommission war es, eine ganzheitliche Perspektive auf die deutsche Gesellschaft und Wirtschaft einzunehmen und sich die Frage zu stellen, wie durch öffentliche Investitionsstätigkeit, aber auch durch die Schaffung verbesserter Rahmenbedingungen Anreize für mehr private Investitionen geschaffen werden können, um langfristig Wachstum und Beschäftigung in Deutschland zu sichern. Der Abschlussbericht der „FRATZSCHER-Kommission“⁵⁴⁷ wurde dem Bundeswirtschaftsminister am 21. April 2015 übergeben⁵⁴⁸ und es kann vermutet werden, dass einige der in der Kommission diskutierten Punkte inhaltlich bereits Eingang in das KInvFErG gefunden haben. Zumindest das von der Bundesregierung zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts bereits angekündigte Sondervermögen wird darin schon thematisiert. So heißt es in dem Bericht: „Da insbesondere Städte und Gemeinden mit geringer Wirtschaftskraft ihre Investitionsbudgets in den vergangenen Jahren erheblich reduziert haben, zeichnet sich gerade auf kommunaler Ebene ein zunehmender Investitionsbedarf, etwa in den Bereichen Verkehr, Bildung und soziale Infrastruktur, ab. Einer der zentralen Gründe hierfür liegt in der unzureichenden Finanzausstattung vieler Kommunen.“⁵⁴⁹ [...] Zusätzlich zu dem jüngst von der Bundesregierung angekündigten Sondervermögen von 3,5 Mrd. Euro für bestimmte Investitionszwecke, sollte der NIK (*Nationaler Investitionspakt für Kommunen, Anm. d. Verf.*) ein zweites Instrument umfassen, das zeitlich nicht begrenzt ist und flexibler – etwa für die Instandhaltung oder Erweiterung kommunaler Verkehrswege – eingesetzt werden kann.“⁵⁵⁰ „Die Expertenkommission begrüßt insbesondere das im März 2015 von der Bundesregierung beschlossene Finanzpaket zugunsten der Kommunen und speziell ihrer Investitionsfähigkeit. Dazu gehört [...] die Schaffung eines Sondervermögens zur Förderung von Investitionen in Höhe von 3,5 Mrd. Euro. Dieses Sondervermögen soll zwischen 2015 und 2018 gezielt für Investitionen in finanzschwachen Kommunen eingesetzt werden. [...]“⁵⁵¹

546 KfW Bankengruppe (2015), S. 21.

547 Nach dem Vorsitzenden der Kommission, Prof. Marcel Fratzscher, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin.

548 Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2015).

549 Ebd. S. 5.

550 Ebd. S. 7.

551 Ebd. S. 34-36

545 Vgl. Hesse et al. (2013).

In der Begründung des Gesetzentwurfs⁵⁵² vom 27.03.2015 heißt es, die kommunalen Investitionen würden sich zwar seit dem Jahr 2013 positiv entwickeln, doch werde diese Entwicklung hauptsächlich von den finanzstarken Kommunen getragen. Die finanzschwachen Kommunen dagegen könnten erforderliche Investitionen häufig nicht finanzieren. Unterschiede zwischen strukturstarken und -schwachen Gemeinden und Regionen drohten sich so zu verfestigen.

4.3 Politische und technische Diskussion, Stellungnahmen von Sachverständigen

Bereits die erste Beratung des Gesetzentwurfes im Bundestag am 23.04.2015 zeigte, dass sich Regierungskoalition und Opposition über die grundlegende Idee und Stoßrichtung des Gesetzentwurfes einig waren. Die Stärkung finanzschwacher Kommunen mit Hilfe des zu schaffenden Sondervermögens wurde einhellig begrüßt. Uneinigkeit bestand lediglich hinsichtlich der Höhe der aufzuwendenden Mittel: Die Oppositionsparteien forderten eine erhebliche Erhöhung der für Investitionen vorgesehenen Summe, während die Regierungsparteien die investive Tätigkeit des Bundes nur unter dem Vorbehalt der Wahrung des Rahmens der allgemeinen Haushaltskonsolidierung („Schwarze Null“) ausgebaut wissen wollte. Das Hauptargument der Opposition im Bundestag war die nach ihrer Meinung zu geringe Ausstattung des geplanten KInvF mit Finanzmitteln gegenüber dem tatsächlichen Investitionsbedarf der Kommunen. Zusätzlich wurde auch der verwendete Verteilungsschlüssel kritisiert, weil er im Vergleich zur Verwendung des Königsteiner Schlüssels⁵⁵³ bestimmte Länder unverhältnismäßig benachteilige.⁵⁵⁴

In der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 04.05.2015 wurden etliche Sachverständige zum Gesetzentwurf befragt⁵⁵⁵. Bei mehrheitlicher Unterstützung der anwesenden Experten sowohl im Hinblick auf die Zielrichtung des Gesetzes als auch über konkrete Einzelfallregelungen wurden hier verschiedene Spannungsfelder des betreffenden Themenkomplexes diskutiert – zum einen die rechtlichen Restriktionen, die den Bund an einer direkten Förderung der Kommunen hindern, aber auch die Möglichkeiten der Bundesländer, entsprechende Fördermittel für eigene Zwecke „abzuzweigen“. Es wurde jedoch festgestellt, dass der vorliegende Gesetzentwurf den Ländern keine Möglichkeit lasse, die Gelder anderweitig zu verwenden. Das Kriterium der Kassenkredite wurde auch in der Sachverständigenanhörung kritisch hinterfragt: So hätten die Länder in denen die Kommunen den höchsten Anteil an Kassenkrediten haben (NRW, Rheinland-Pfalz, Hessen) auf kommunaler Ebene gerade bei den Einnahmen aus Gewerbesteuer und aus Steuern pro Kopf die höchsten Einnahmen. Sie stünden „de facto bei der Finanzkraft an der Spitze

der Kommunen“.⁵⁵⁶ Ebenso wurde darauf hingewiesen, dass ein erheblicher Investitionsbedarf bei kommunalen Straßen und Brückenbauwerken bestehe, jedoch für diese keine Bundesgesetzgebungskompetenz existiere. Oberflächensanierungen kommunaler Straßen könnten zwar als Lärmschutzmaßnahme förderfähig sein, der sog. „Flüsterasphalt“ wirke aber erst bei Fahrgeschwindigkeiten von über 80 km/h, die innerorts regelmäßig unzulässig sind.⁵⁵⁷ Andererseits wurde aber auch betont, dass durch gezielte Förderung bestimmter Bereiche dafür von den Kommunen ursprünglich vorgesehene Investitionsmittel in andere Bereiche umgeschichtet werden könnten (sog. „multi pocket budgeting“), und so auf jeden Fall eine finanzielle Entlastung durch den geplanten Investitionsfonds trotz der gesetzlichen Restriktionen möglich ist.⁵⁵⁸ Weiter wurde argumentiert, dass nicht jede Investition ökonomisch zielführend sein muss und dass Investitionen sehr unterschiedliche Anstoßeffekte haben können.⁵⁵⁹ Es wurde zudem auf besondere rechtliche Regelungen in den einzelnen Bundesländern hingewiesen, die eine Entlastung der Kommunen konterkarieren könnten. So könnten etwa die ausgabenorientierten so genannten Bedarfssysteme in Sachsen-Anhalt und Thüringen zu einer automatischen Negativanpassung der Zuweisungen führen, wenn anderweitig Fördermittel an die Kommunen fließen. Es wurde aber gleichzeitig eingeräumt, dass diese speziellen Regelungen auch zielgerichtet ausgesetzt werden können. Der DEUTSCHE STÄDTETAG forderte ebenfalls nicht, die Förderkriterien zu erweitern. Der STÄDTETAG wollte vor allem schnelle Handlungsfähigkeit. Er begrüßte, dass der Gesetzentwurf, von den verfassungsbedingten Einschränkungen abgesehen, wenig Vorgaben macht. Die Kommunen könnten am besten einschätzen, wo welche Investitionen sinnvoll seien. Positiv wurde auch gewertet, dass den Ländern ein großer Spielraum bleibe, das Kriterium „finanzschwach“ für ihre Kommunen zu definieren. Thema mehrerer Sachverständiger war, dass der Gesetzentwurf einen mindestens zehnzehnten Eigenanteil bei den geförderten Investitionen verlangt. Besonders finanzschwache Kommunen könnten oft selbst diesen geringen Anteil nicht aufbringen. Die Länder wurden daher aufgefordert, notfalls den kommunalen Pflichtanteil aus eigenen Haushaltsmitteln sicherzustellen.

Auch im Bundesrat wurden im ersten Durchgang am 08.05.2015 neben einer Reihe von Forderungen – insbesondere bezüglich der förderfähigen Tatbestände – Bedenken bezüglich des verwendeten Verteilungsschlüssels geäußert. Die Höhe der Kassenkredite sei kein sachgerechtes und objektives Kriterium, da diese im Ländervergleich weder mit der Finanzkraft noch mit der Verschuldung eines Landes und seiner Kommunen korreliere. Außerdem setze dies Anreize zur zusätzlichen Kassenkreditaufnahme und benachteilige Länder und Kommunen mit einer nachhaltig stabilen Haushaltslage.⁵⁶⁰ Insgesamt begrüßte aber auch der Bundesrat den Gesetzentwurf, wies jedoch ebenso darauf hin, dass die vorgesehene Begrenzung der Förderbereiche eine effiziente und zielorientierte Umsetzung des Programms erschwere, da viele Länder

552 BR-Drucksache 120/15 Gesetzentwurf vom 27.03.15.

553 Im Königsteiner Schlüssel ist festgelegt, wie die einzelnen Länder der Bundesrepublik Deutschland an gemeinsamen Finanzierungen zu beteiligen sind. Der Anteil, den ein Land danach tragen muss, richtet sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl.

554 MdB Dr. Dietmar Bartsch (DIE LINKE) bezog sich hierbei speziell auf Thüringen.

555 Der Gesetzentwurf wurde mitfolgenden Sachverständigen erörtert: Stefan Anton, Deutscher Städtetag; Prof. Dr. Hans Günter Henneke, Deutscher Landkreistag; Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Technische Universität Kaiserslautern; Gabriele C. Klug, Stadtkämmerin der Stadt Köln; Dr. Gerd Landsberg, Deutscher Städte- und Gemeindebund; Staatssekretärin Daniela Trochowski, Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg; Dr. Jörg Zeuner, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

556 StSn Daniela Trochowski (MdB des Landes Brandenburg), siehe: Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss (2015), S. 9.

557 Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebunds vom 29.04.2015, vertreten durch Dr. Gerd Landsberg zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KinFERrG) BT-Drs. 18/4653 (neu), im Anhang von Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, Protokoll Nr. 18/45.

558 Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (TU Kaiserslautern), Dr. Jörg Zeuner (KfW).

559 Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (TU Kaiserslautern).

560 Siehe dazu: BR-Plenarprotokoll 933, 196B Erklärung von Staatsminister Dr. Fritz Jaekel (Sachsen).

in den vergangenen Jahren bereits umfangreiche Eigenanstrengungen zur energetischen Sanierung und zum flächendeckenden Breitbandausbau unternommen hätten. Dadurch bestehe die Gefahr, dass die vorgesehenen Fördermittel nicht im Sinne einer nachhaltigen Stärkung der kommunalen Ebene verwendet werden können. Der Bundesrat bat daher, die vorgesehene Begrenzung der förderfähigen Bereiche zu überprüfen und eine Ausweitung der förderfähigen Bereiche vorzunehmen. Zudem sollten auch Maßnahmen förderfähig sein, die haushaltstechnisch als Erhaltungsaufwand erfasst werden. Dieser Blick auf infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen ist ausdrücklich positiv zu bewerten. Nach einem sehr ähnlichen erweiterten Investitionsbegriff wird auch im Gemeindefinanzbericht Sachsen gearbeitet (siehe Abschnitt III.7.1). Der Bundestag folgte unter anderem einer Forderung Sachsens, dass Lärmschutzmaßnahmen allgemein sowie Maßnahmen der Brachflächenrevitalisierung förderfähig sein sollen. Außerdem wurde auf Wunsch der Länder auch der Barriereabbau im Öffentlichen Personennahverkehr, sowie die Förderung der Modernisierung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten in den Katalog der förderfähigen Tatbestände aufgenommen.

Während der zweiten und dritten Beratung des Gesetzentwurfs am 21.05.2015 waren die rechtlichen Restriktionen, die eine direkte Unterstützung der Kommunen durch den Bund nur in besonderen Fällen zulassen, erneut Thema. Der Abgeordnete BRACKMANN brachte es folgendermaßen auf den Punkt: „Wir haben das Grundgesetz genommen, gewürgt, geknetet, weil in der Föderalismuskommission II insbesondere auf Wunsch der Länder die Bedingungen, unter denen der Bund überhaupt Förderung für die Kommunen machen kann, so eng gefasst wurden, dass wir kaum eine Möglichkeit haben, die Kommunen unmittelbar zu fördern.“⁵⁶¹ Weshalb aber die Bundesregierung bei der Verteilung der Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds vom Königsteiner Schlüssel abweiche und stattdessen die Höhe der Kassenkredite zum (Teil-)Kriterium der Mittelzuwendung erhebe, bleibe unklar, so die fortgesetzte Kritik der Opposition am zugrunde gelegten Verteilungsschlüssel. Der von der Bundesregierung vorgeschlagene Schlüssel erschien der Opposition eher „ergebnisorientiert“ als „bedarfsorientiert“ (insbesondere hinsichtlich der Begünstigung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen). Aus Sicht der Opposition sollten Indikatoren entscheiden, die die Lasten und Investitionserfordernisse des kommunalen Sektors besser widerspiegeln – die Steuerkraft, die wirtschaftliche und demografische Entwicklung oder die Höhe der Sozialausgaben. Letztere sollten die Kassenkredite als Kriterium ersetzen, weil sie ursächlich seien für geringere Investitionstätigkeiten der Kommunen.

Der Gesetzentwurf wurde angenommen und die Zustimmung des Bundesrates erfolgte am 12.06.2015 mit großer Mehrheit.

4.3.1 Umsetzung

In der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des KInvFG vom 20.08.2015 sind u. a. Verfahren, Berichtspflichten und Verwendungsnachweis wie folgt geregelt: Den Ländern obliegt die Auswahl der finanzschwachen Kommunen einschließlich der Auswahl der den ländlichen Gebieten zuzuordnenden finanzschwachen Kommunen entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten. Bei der Auswahl der finanzschwachen Kommunen werden Kriterien

zu Grunde gelegt, die auf das Gebiet des jeweiligen Landes bezogen sind. Die Länder können die Finanzhilfen auch pauschal auf die finanzschwachen Kommunen aufteilen. Die Länder sollen außerdem sicherstellen, dass die Finanzhilfen an die Kommunen unter Beachtung des EU-Beihilferechts gewährt werden. Eine einfache und verwaltungseffiziente Ausgestaltung des Verfahrens soll die Belastungen der Verwaltungen des Bundes, der Länder und Kommunen so gering wie möglich halten. Die Länder sollen dem BMF bis zum 31.12.2015 die Kriterien für die Auswahl finanzschwacher Kommunen liefern. Jeweils zum 30.06. eines Jahres (erstmalig zum 30.06.2016) ist dem BMF eine zusammenfassende Liste vorgesehener Vorhaben mit Angaben über Förderbereiche, Höhe der Investitionsvolumina, sowie der Finanzierungsstruktur vorzulegen. Ein Verwendungsnachweis über die abgeschlossenen Maßnahmen des Vorjahres ist jeweils zum 1.10. eines Jahres vorzulegen.

Im Folgenden sind für jene Bundesländer, für die zum Zeitpunkt des Entstehens dieses Artikels bereits konkrete Pläne veröffentlicht waren, die geplanten Verteilungsmodalitäten in Kürze aufgeführt:

Baden-Württemberg

Auf Baden-Württemberg entfallen aus dem KInvF rund 248 Millionen Euro. Die Verteilung von 168 Millionen Euro, die pauschal für Investitionen in Kommunen in Baden-Württemberg zur Verfügung stehen, erfolgt nach den Kriterien Steuerkraft (unterdurchschnittliche Steuerkraft einer Gemeinde im Vergleich zum Finanzbedarf) sowie Arbeitslosenzahl (überdurchschnittliche Arbeitslosenzahl einer Gemeinde im Vergleich zum Landesdurchschnitt). Mit weiteren 40 Millionen Euro wird der Ausgleichstock gestärkt, der etwa fehlende Eigenmittel von leistungsschwachen Gemeinden ersetzt. Zudem wird die Förderung des Breitbandausbaus um 40 Millionen Euro aufgestockt.⁵⁶²

Bayern

Die Fördermittel von rund 289 Mio. € werden finanzschwachen Kommunen in allen Regierungsbezirken für Projekte zur energetischen Sanierung kommunaler Gebäude und Einrichtungen, ergänzt um Maßnahmen des Barriereabbaus und des Städtebaus zur Verfügung gestellt. Vorbild soll dabei das bewährte Verfahren beim Konjunkturpaket II sein.⁵⁶³

Berlin

Das Land Berlin wird die Mittel des Kommunalinvestitionsprogramms schwerpunktmäßig für die Krankenhausförderung und den Kita-Ausbau, die energetische Sanierung der öffentlichen Bäder sowie zum Barriereabbau bei Bus- und Straßenbahnhaltestellen sowie zur Lärmbekämpfung an Straßen verwenden.

Brandenburg

Nach den vom Finanzministerium aufgestellten Kriterien gelten sieben von 14 Kreisen finanzschwach sowie 114 von den 418 Kommunen im Land, darunter die drei Kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder). Welche Landkreise, Kreisfreien Städte und weitere Kommunen als finanzschwach

⁵⁶¹ MdB Norbert Brackmann (CDU/CSU), BT-Plenarprotokoll 18/106.

⁵⁶² Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2015)

⁵⁶³ Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2015)

gelten, ist dem Dokument *Finanzschwache Kommunen im Land Brandenburg*⁵⁶⁴ zu entnehmen. Sie alle erhalten Förderungen, die zum Beispiel für die Modernisierung von Krankenhäusern, die energetische Sanierung von Schulen oder Lärmschutzmaßnahmen an Straßen eingesetzt werden dürfen.

Hessen

Die Ermittlung der antragsberechtigten (finanzschwachen) Kommunen erfolgt in Hessen unter Nutzung eines stark ausdifferenzierten Kriteriensystems, das sich an die Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs anlehnt:

- Unterdurchschnittliche Einnahmen anhand der Steuereinnahmekraft – ermittelt anhand der Steuereinnahmekraft je Einwohner, entnommen aus der Hessischen Gemeindestatistik,⁵⁶⁵; die Kommune muss um 10 Prozent hinter der durchschnittlichen Steuereinnahmekraft pro Einwohner aller Kommunen derselben Gruppe (sieben Gruppen analog KFA 2016) im Dreijahreszeitraum (2011 bis 2013) zurückbleiben. Bei kleinen Kommunen (Grundzentren unter 7.500 Einwohnern) erhöht sich die Teilnahmegrenze beim Kriterium der Steuereinnahmekraft auf 95 Prozent des Durchschnitts),
- Überdurchschnittliche Arbeitslosenzahlen nach SGB III, (Anzahl der registrierten Arbeitslosen nach § 16 SGB III, ermittelt anhand der Arbeitsmarktstatistik der BfA – die Kommune überschreitet um mindestens 20 Prozent den Durchschnitt der Anzahl der registrierten Arbeitslosen pro 1.000 Einwohner aller hessischen Kommunen derselben Gruppe im Dreijahreszeitraum 2011 bis 2013) sowie
- keine Abundanz (Kommune darf nicht in drei von drei Jahren des betrachteten Zeitraums abundant im Sinne des KFA gewesen sein (Korrekturmechanismus).

Die Verteilung der Mittel auf die antragsberechtigten Kommunen erfolgt mit Berücksichtigung gewichteter Einwohnerzahlen der Jahre 2011 bis 2013 orientiert an der Steuereinnahmekraft. Je finanzschwächer eine Kommune ist, desto mehr Investitionshilfen pro Einwohner erhält sie. Die Einwohner der Kreisfreien Städte werden doppelt gewichtet. Kommunen mit einer besonders geringen Steuereinnahmekraft werden somit begünstigt. Die als finanzschwach bezeichneten Kommunen haben zum Teil relativ geringe Einwohnerzahlen, so dass diese von dem Verteilungsschlüssel eher profitieren.⁵⁶⁶

Niedersachsen

Die Verteilung der Mittel der Investitionspauschale an die Kommunen ergibt sich aus der Anlage zu § 1 Abs. 3 und § 2 Abs. 2 des Niedersächsischen Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (NKomInvFöG). Für die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Mittel unter den Kommunen wird nach Abzug des sog. Konversionsvorab in Höhe von 15 Mio. Euro zunächst festgelegt, dass die gemeindliche und die Kreisebene zu jeweils 50 Prozent am verbleibenden Mittelansatz partizipieren. Darauf aufbauend wird ein Verteilungsschlüssel aus drei Kriterien gebildet. Dies sind die Anzahl der Einwohner jeweils zum 30. Juni des Jahres, die Höhe

der Kassenkreditbestände der Kommunen zusammen jeweils zum 31. Dezember des Jahres sowie die Anzahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt. Für jedes Kriterium wurde der Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 gebildet und dieser im Verhältnis zum jeweiligen Gesamtwert der Kreis- oder Gemeindeebene für jede Kommune als Prozentanteil errechnet. Mit dieser Vorgehensweise wird die vom Bund praktizierte Herangehensweise zur Verteilung der Mittel an die Länder übernommen.⁵⁶⁷

Nordrhein-Westfalen

Die Fördermittel werden den nordrhein-westfälischen Gemeinden und Kreisen pauschal zur Verfügung gestellt. Die pauschale Verteilung gewährleistet, dass sie eigene Schwerpunkte setzen können. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach den bewährten Kriterien des Gemeindefinanzierungsgesetzes an alle Gemeinden und Kreise, die in mindestens einem der Jahre von 2011 bis 2015 Schlüsselzuweisungen erhalten haben. Dem Verteilungsschlüssel liegt das Verhältnis der Summe der Schlüsselzuweisungen der Gemeinde bzw. des Kreises für die Jahre 2011 bis 2015 zur Gesamtsumme der Schlüsselzuweisungen aller Gemeinden und Kreise in diesem Zeitraum zugrunde.⁵⁶⁸

Rheinland-Pfalz

Die Landesregierung hat in Rheinland-Pfalz entschieden, dass das Programm durch zusätzliche Landesmittel in Höhe von 31,7 Millionen Euro aufgestockt werden soll, eine Förderstruktur von 80 Prozent Bundesmittel, 10 Prozent Landesmittel und 10 Prozent kommunaler Eigenanteil an den förderfähigen Kosten vorgesehen ist, insgesamt den Kommunen ein möglichst weiter Entscheidungsspielraum belassen werden soll – bemerkenswerterweise auch in Abweichung von den im KInvFG vorgesehenen Förderbereichen. Des Weiteren ist festzuhalten, dass das Verfahren zwar im Finanzministerium koordiniert wird, aber die üblichen Verfahren der Projektförderung nach den bekannten Vorschriften der Ressorts durchgeführt werden sollen, um einen möglichst geringen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu verursachen.⁵⁶⁹

Saarland

Zur Ermittlung der finanzschwachen Kommunen werden in Anlehnung an die Auswahlkriterien des Bundes drei Faktoren herangezogen: Finanzkraft einschließlich Schlüsselzuweisungen je Einwohner (2013), Kassenkredite je Einwohner (2013) und Durchschnittliche Arbeitslosenquote 2012–2014. Die entsprechende Rangtabelle wird durch die Vergabe von Bonuspunkten festgelegt und mit prozentualen Zuschlagswerten für die einzelnen Gemeinden gewichtet.⁵⁷⁰

Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt hat sich die Landesregierung entschlossen, den Eigenanteil von 12,3 Millionen Euro für die Kommunen zu zahlen. Dieser Betrag muss zunächst vom Landtag in einem Nachtragshaushalt zur Verfügung gestellt werden. Dies wird voraussichtlich

564 Ministerium der Finanzen Brandenburg (2015).

565 Hessische Gemeindestatistik 2014, Spalte 240.

566 Für eine ausführliche Darstellung siehe: Hessisches Ministerium der Finanzen (2015).

567 Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2015)

568 Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2015)

569 Siehe dazu: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2015).

570 Ministerium für Inneres und Sport Saarland (2015).

im September 2015 geschehen. Welche Kommune als finanzschwach gilt, richtet sich zu drei Vierteln nach ihrer Möglichkeit, Steuereinnahmen zu erzielen (Steuerkraftmesszahl beziehungsweise Umlagekraftmesszahl). Zu einem Viertel fließt die Höhe der dortigen Arbeitslosenquote in die Berechnung ein. Unter den so ausgewählten Kommunen wird der Förderbetrag zu drei Vierteln nach der Einwohnerzahl und zu einem Viertel nach der Fläche verteilt.

Schleswig-Holstein

Potenziell empfangsberechtigt sollen Kommunen sein, die im vergangenen Jahr und in mindestens vier der letzten fünf Jahre (also in den Jahren 2010 bis 2014) vom Land Fehlbetragszuweisungen nach dem Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG) erhalten haben. Darüber hinaus Kommunen, die in den vergangenen drei Jahren (2012 bis 2014) durchweg vom Land Fehlbetragszuweisungen erhalten haben. In Anwendung dieser Methodik gehören in Schleswig-Holstein 48 Kommunen (Kreise, Kreisfreie Städte und Gemeinden) zum Kreis der nach dem KInvFG Berechtigten.

Thüringen

Die Eigenmittel, die Thüringer Kommunen benötigen, um Leistungen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz des Bundes in Anspruch zu nehmen, werden vollständig vom Land übernommen. Die Zuweisungen erhalten gemäß § 4a Thüringer Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz alle Kommunen, die im Jahr 2015 aufgrund ihrer zu geringen eigenen Steuerkraft Schlüsselzuweisungen empfangen. Die Höhe der Zuweisungen von Bund und Land richtet sich nach dem Schlüsselzuweisungsanteil jeder Kommune an der Gesamtschlüsselmasse des Jahres 2015.⁵⁷¹

4.4 Schlussfolgerungen für Sachsen

Die Kommunen in Sachsen haben im Bundesdurchschnitt vergleichsweise wenig Mittel zu erwarten – rund 39 Euro je Einwohner, was rund 13,5 % des Sachinvestitionsvolumens des Jahres 2014 entspricht. Insbesondere, wenn die Mittel über mehrere Jahresscheiben ausgereicht werden, sind die zusätzlichen Investitionsimpulse daher begrenzt. Gleichwohl können in vielen finanzschwachen Kommunen investive Maßnahmen angeschoben werden.

Trotz der positiven Gesamtbewertung eines bundesfinanzierten Investitionspakets muss in den Kommunen sichergestellt werden, dass die angestoßenen Investitionen nicht den Haushaltsausgleich in Folgejahren beeinträchtigen. Die doppische Haushaltsausgleichsregel fordert ein Erwirtschaften der Abschreibungen, was zunächst durch die erfolgswirksame Auflösung der Fördermittel gesichert werden kann. Gleichzeitig müssen aber auch die induzierten Folgekosten (laufende Bewirtschaftung, Erhaltungsaufwand) getragen werden. Insofern ist auch bei Investitionen mit hohen Förderquoten konsequent auf eine lebenszyklusorientierte Betrachtung Wert zu legen und laufende Folgekosten müssen nicht nur im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsplanung sondern auch darüber hinaus in den Entscheidungsprozess eingehen.

Über die konkrete landesinterne Umsetzung in Sachsen ist bis zum Redaktionsschluss des Gemeindefinanzberichts noch nicht entschieden worden. Aus den Regelungen in anderen Ländern lässt sich eine gewisse Anlehnung an die Begrifflichkeiten der Schlüsselzuweisungssysteme hinsichtlich der Definition der Steuerkraft ableiten. Dies ist insofern positiv zu bewerten, da durch die Hebesatzbereinigung die Schwächen im Steuerkraftpotenzial deutlicher hervortreten. Anknüpfend an die bundesgesetzliche Regelung ist auch ein Bezug zur Einwohnerzahl herzustellen, um nicht die Kreisfreien Städte zu benachteiligen, deren Investitionsvolumen jüngst hinter ihrem investiven Bedarf zurückgeblieben ist. Von einer Verteilung nach dem Indikator Kassenkredite ist innerhalb Sachsens allerdings abzusehen, um nicht Verstöße gegen die strikte Handhabung der Vorgaben hinsichtlich dieses kurzfristigen Finanzierungsinstruments zu honorieren.

5 Die Umsetzung der Schuldenbremse in der Sächsischen Landesverfassung

An dieser Stelle soll nicht die grundsätzliche Frage der Sinnhaftigkeit eines Verschuldungsverbots für öffentliche Haushalte diskutiert werden. Ebenso wenig ist es das Ziel, das parlamentarische Verfahren in Sachsen mit seinen vielfältigen Wortmeldungen im Detail nachzuvollziehen. Vielmehr soll ein Überblick über die Unterschiede in der Ausgestaltung in den Ländern gegeben und die sächsische Schuldenregel in den Gesamtkanon eingeordnet werden.

5.1 Stand der Umsetzung

Mit der Etablierung der Schuldenbremse auf Bundesebene mittels einer Verfassungsänderung im Jahre 2009 wurden die Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie antizipativ die strengereren Bestimmungen des Europäischen Fiskalpaktes in nationales Recht überführt. Die Konsequenz dieser (als Föderalismusreform II bekannten) Rechtsänderungen für die deutschen Bundesländer ist die Einführung eines rigiden Neuverschuldungsverbots – mit den Ausnahmen schwerer konjunktureller Krisen, Naturkatastrophen und außergewöhnlicher Notsituationen besonderer Art. Letztere können jedoch nur geltend gemacht werden, wenn die im Art. 109 genannten fakultativen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme in diesen Fällen in Landesrecht überführt werden. Der Grund dafür ist die Ausgestaltung der meisten Landesverfassungen dahingehend, dass Kreditaufnahmen prinzipiell nur für Investitionen gestattet sind. Mit dem Wirksamwerden des Art 109 GG unterliegen die Länderhaushalte damit einer doppelten Beschränkung – einerseits dem Neuverschuldungsverbot aus dem dominierendem Grundgesetz, andererseits der Einschränkung der Nutzung von Ausnahmeregelungen, resultierend aus den gültigen Teilen der Landesverfassungen.⁵⁷²

Verbindlich gültig wird die Schuldenbremse für den Bund im Jahr 2016, für die Länder 2020. Einige stark defizitäre Länder erhalten seit 2011 Konsolidierungsbeihilfen, um bis 2020 auf einen

⁵⁷¹ Thüringer Finanzministerium (2015)

⁵⁷² Vgl. Steinbach, Röncke (2013), S. 353. Abweichend davon bestehen auch Auffassungen, dass eine Nichtumsetzung der Grundgesetzänderung in Landesrecht nicht automatisch zu einem vollkommen Kreditaufnahmeverbot führt. Vgl. etwa Berlitz (2010) S. 321 f. Auch Berlitz betont jedoch, eine landesverfassungsrechtliche Regelung sei im Interesse kohärenten Bundes- und Landesrechts vorzuziehen.

fiskalischen Anpassungspfad für die Einhaltung der Kriterien zu gelangen.

Die Überführung der Schuldenbremse in Landesrecht ist unterschiedlich weit fortgeschritten; zu unterscheiden ist prinzipiell zwischen einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Regelungen, näheres zeigt die folgende Übersicht:

Tabelle 8: Überführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht im Ländervergleich

Land	einfachgesetzlich, seit	verfassungsrechtlich verankert, seit	gültig ab	Konsolidierungsbeihilfen (2011-2019)
Baden-Württemberg	2007	-	2020	-
Bayern	2000	2013	2020	-
Berlin	-	-		80 Mio. € p. a.
Brandenburg	-	-		
Bremen		2015	2020	300 Mio. € p. a.
Hamburg	2007	2012	2019	
Hessen		2011	2020	
Mecklenburg-Vorpommern		2011	2019	
Niedersachsen	2012	-	2020	
Nordrhein-Westfalen		-		
Rheinland-Pfalz		2010	2020	
Saarland	-	-		260 Mio. € p. a.
Sachsen	2009	2013	2014	
Sachsen-Anhalt	2010	-	2020	80 Mio. € p. a.
Schleswig-Holstein		2010	2020	80 Mio. € p. a.
Thüringen	2009	-	2009	

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Recherchen

Demnach wurden bereits in 8 Bundesländern Verfassungsänderungen beschlossen, die die Landesverfassungen mit dem Art 109 GG in Einklang bringen sollen (in Hessen und Bayern wurden zu diesem Zwecke Volksabstimmungen durchgeführt). In Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bestehen derzeit einfachgesetzliche Schuldenbremsen im Rahmen der jeweiligen Landshaushaltsordnung. In Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Bremen bestehen noch keinerlei Umsetzungen zur Schuldenbremse, die jeweiligen Landesregierungen verfolgen aber Strategien zur Reduzierung der Neuverschuldung bis zum Jahre 2020.

Es ist evident, dass der Zeitpunkt der jeweiligen Umsetzung der Schuldenbremse nicht zwangsläufig mit der Finanzstärke des jeweiligen Bundeslandes korreliert. Zwar legte sich Bayern bereits sehr früh auf den Abbau der Verschuldung als Staatsziel fest und Sachsen terminierte die Verbindlichkeit seiner Schuldenbremse bereits auf 2014, demgegenüber steht jedoch beispielsweise das Konsolidierungshilfenland Schleswig-Holstein, welches ebenfalls bereits 2010 eine verfassungsrechtliche Umsetzung getroffen hat, während im finanzstarken Baden-Württemberg eine solche nach wie vor aussteht.

Weniger relevant als der jeweilige Zeitpunkt der Umsetzung dürfte allerdings die jeweilige Ausgestaltung der Landesgesetzgebung sein. Da einfachgesetzliche Regelungen ggf. leicht zu ändern sind, soll das Augenmerk auf den bisher getroffenen Verfassungsänderungen liegen.

5.2 Gestaltungsspielräume der Länder

Zentral für die Ausgestaltung der länderspezifischen Schuldenbremsen ist Art. 109 (3) des Grundgesetzes mit dem Wortlaut: „Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen.“ sowie „Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

In der Diskussion zu Umsetzungsmodellen der Schuldenbremse werden neben den im Grundgesetz explizit aufgeführten, „Abweichung von der konjunkturellen Normallage“ und „Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen“, noch weitere Gesichtspunkte für Gestaltungsmöglichkeiten (bzw. deren Vermeidung) in den Länderverfassungen aufgeführt. Dies sind die Behandlung von Finanztransaktionen, Sondervermögen, Nebenhaushalten und privatrechtlichen Kooperationsformen, die Behandlung der Kommunen, bzw. des kommunalen Finanzausgleichs, sowie die etwaige Konstruktion asymmetrischer Konjunkturausgleichsregeln.⁵⁷³

Während sich im Zeitverlauf nicht alle dieser Befürchtungen als vollständig stichhaltig erwiesen haben, sollen an dieser Stelle nur die Aspekte der konjunkturellen Normallage und die Situation der Kommunen weiter ausgeführt werden.

5.2.1 Abweichung von der konjunkturellen Normallage

Die Kopplung einer Regelung an volkswirtschaftliche Parameter wie eine festzustellende Normallage bzw. Abweichungen von derselben im Konjunkturverlauf stellt verfassungsrechtlich ein gewisses Novum dar. Zwar wurden bereits mit der letzten Verfassungsreform 1969 und den Stabilitäts- und Wachstumsgesetz 1967 Reaktionen auf konjunkturelle Entwicklungen ermöglicht, die Schaffung eines regel- bzw. parameterbasierten Mechanismus ist jedoch neu.⁵⁷⁴

Die juristische Definition eines an sich wirtschaftswissenschaftlichen Sachverhaltes wie einer konjunkturellen Normallage, als langfristigem (linearem) Wachstumstrend, um welchen herum die Konjunktur kurzfristige Schwankungen aufweist, sowie eines angemessenen Konjunkturbereinigungsverfahrens für die Haushaltsaufstellung, wie es im Artikel 115 GG gefordert wird, ist diffizil und nach wie vor in der Diskussion. Bisher haben sich zwei Gruppen von Verfahren herauskristallisiert: Produktionsfunktionsverfahren und Steuertrendverfahren.

Produktionsfunktionsverfahren

Für den Bund ist, im Einklang mit den EU-Bestimmungen, das sogenannte aggregierte Quotenverfahren (AQV)⁵⁷⁵ verbindlich,

573 Vgl. Fuest/Thöne (2013), S. 55 ff.

574 Vgl. Bukow/Kesper/Manig (2014), S. 400.

575 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2014), S. 1.

ebenso für die Bundesländer, die Konsolidierungshilfen erhalten. Es bindet die Definition der Normallage an eine gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion, d. h. ein *fiktives*, mit Hilfe der bestehenden Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital, Nebeneinflüsse) errechnetes Bruttoinlandsprodukt bzw. Produktionspotenzial bei einer unterstellten Auslastung dieser Faktoren von 100 %. Zur Bestimmung der jeweiligen Abweichung von der Normallage wird – vereinfacht ausgedrückt – dieses fiktive BIP mit dem tatsächlichen verglichen. Für die errechnete Differenz bzw. Produktionslücke wird in einem zweiten Schritt berechnet, wie stark sie sich auf die einnahmeseitige und ausgabeseitige Haushaltswirtschaft auswirkt.⁵⁷⁶ Es ergibt sich dann die Konjunkturkomponente für die Haushaltsaufstellung und daraus abgeleitet die erlaubte konjunkturelle Neuverschuldung.⁵⁷⁷

Die Problematik dieser Verfahrensweise liegt einerseits in dem hohen Aufwand und der Intransparenz der Ermittlung (zugrunde liegen komplexe ökonometrische Modelle), zum anderen in der Revisionsanfälligkeit des BIP als statistischer Kennziffer. (oft werden noch Jahre später rückwirkende Anpassungen vorgenommen).⁵⁷⁸ Insbesondere für Teilnehmer außerhalb des Expertenzirkels, der sich um die Konjunkturbereinigung bildet, ist die Ableitung des Ergebnisses nur mit Mühe nachvollziehbar. Dennoch ist es für die externe Bewertung des Bundes und der Länder im Europäischen Fiskalpakt maßgeblich.

Steuertrendverfahren

Die Steuertrendverfahren als alternative Berechnungsgrundlage für die Normallage konzentrieren sich auf die Entwicklung der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften, da diese in der Regel (wenngleich mit einer gewissen Verzögerung) dem Konjunkturzyklus folgen und der Errechnung konjunkturbedingter Mehr- bzw. Mindereinnahmen. Die statistische Grundlage und das Erhebungsmodell sind dabei zwar einfacher und transparenter, dafür sind die Steuereinnahmen in der Regel stärkeren Störeinflüssen unterworfen, die nicht zwangsläufig konjunktureller Natur sein müssen (nicht zuletzt etwa Steuerreformen). Für die Ermittlung des langfristigen Trends der Steuereinnahmen wird ein sogenannter Stützzeitraum gewählt, welcher mindestens einen vollständigen Konjunkturzyklus abbilden sollte.⁵⁷⁹ Die Fortschreibung der strukturellen Steuereinnahmen erfolgt beispielsweise in Rheinland-Pfalz auf Basis des geometrischen Mittels der Zuwächse der letzten 8 Jahre.⁵⁸⁰ Danach wird berechnet, wie stark sich das aktuell abschätzbare Steueraufkommen von diesem Trend unterscheidet. Wird der Trend nach unten durchbrochen, so ist eine konjunkturbedingte Neuverschuldung zulässig.

Steuertrendverfahren haben für die Länder den Vorteil, dass die Erhebung wesentlich einfacher ist als auf Basis des BIP.⁵⁸¹ Obwohl nur die Einnahmeseite in die Konjunkturbetrachtung eingeht, ist die Entwicklung des Steueraufkommens auch für politische

Entscheidungssträger wesentlich einfacher zu fassen und zu bewerten als die BIP-Variante.

In der Praxis werden zwei Varianten von Steuertrendverfahren angewandt, zum einen die Trendsteuereinnahmenmethode, die Rheinland-Pfalz in einer gewissen Vorreiterposition einführt und die von westdeutschen Ländern bevorzugt wird⁵⁸², zum anderen das sogenannte Referenzwert-Modell, bei welchem vereinfachenderweise die Ermittlung auf die Ermittlung der Konjunkturkomponente verzichtet wird und stattdessen bei einer Abweichung nach unten vom langfristigen Trend, die einen bestimmten Prozentwert (in Sachsen 3 %) überschreitet, eine konjunkturell bedingte Gleichgewichtsstörung konstatiert. Dieses Modell wurde eher von den ostdeutschen Ländern präferiert.⁵⁸³

5.2.2 Die Situation der Kommunen

Bereits sehr früh mischte sich in die Debatte um die Umsetzung der Schuldenbremse in den Länderverfassungen die Sorge um die Position der Kommunen, die zwar finanzverfassungsrechtlich Teil der Länder sind, deren Haushalte jedoch von den Regelungen des Art 109 GG nicht erfasst werden.⁵⁸⁴ Unter Ausnutzung dieser Sonderstellung der kommunalen Haushalte könnten die Länder unter dem Konsolidierungsdruck ihrer eigenen Haushalte geneigt sein, Zuweisungen zu kürzen oder Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen.⁵⁸⁵ Andererseits haben es die Länder abgelehnt, im Zuge der Einführung des Neuverschuldungsverbotes einen Vorrang der kommunalen gegenüber der staatlichen Aufgabenwahrnehmung in die Verfassung aufzunehmen. Einen Kompromiss diesbezüglich enthält beispielsweise die Landesverfassung von Schleswig-Holstein, indem sie die zugesicherte Finanzausstattung wiederum an die Leistungsfähigkeit des Landes bindet.⁵⁸⁶

5.3 Der Weg zur Schuldenbremse in Sachsen

5.3.1 Regelung in der Landeshaushaltsordnung

Die Einführung der Schuldenbremse in Sachsen stand von Beginn an unter einem guten Stern bezüglich der Haushaltslage, welche bereits seit 2005 einen Nettoabbau von Schulden zulässt. Die erste Haushaltsplanung unter Verzicht auf neue Schulden wurde von der großen Koalition aus CDU und SPD zunächst für das Jahr 2009 vorgesehen, später auf 2008 vorgezogen und faktisch bereits 2007 erreicht. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010 wurde das Neuverschuldungsverbot auch⁵⁸⁷ in § 18 der Landeshaushaltsordnung festgeschrieben. Verbindlich war dabei der Schuldenstand des Jahres 2008, welcher nicht überschritten werden durfte.

Die Regelungen zur Konjunkturkomponente der Schuldenbremse wurden gewissermaßen – wenn auch in vereinfachter Form – bereits in dieser Fassung der LHO antizipiert, indem das oben beschriebene Referenzwert-Modell etabliert wurde, nach welchem eine Kreditaufnahme nur im Katastrophenfall oder bei einem Rückgang der Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr um mehr

576 Dazu wird die Produktionslücke mit der sog. Budgetsensitivität multipliziert. Letztere bestimmt sich aus der Stärke der Reaktion der Haushaltssaldos auf konjunkturelle Schwankungen in der Vergangenheit.

577 Bundesministerium der Finanzen (2010), S. 1 f. Ausführlich, inklusive problematischer Seiten der Verfahrensweise vgl. Buscher/Fries (2012), S. 368 f.

578 Weiterführend vgl. Bukow/Kesper/Manig (2014), S. 413 f.

579 Auch hier weiterführend vgl. Bukow/Kesper/Manig (2014), S. 414 f.

580 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2013), S. 3.

581 Vgl. Bukow/Kesper/Manig (2014), S. 418.

582 Vgl. Steinbach/Röncke (2013), S. 354, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2014), S. 2.

583 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2014), S. 2.

584 Vgl. Berlitz (2010), S. 327 sowie Fuest/Thöne (2013), S. 56 f.

585 Vgl. Hesse (2014).

586 Vgl. Berlitz (2010), S. 328.

587 Vgl. Förster (2009), S. 153.

als 3 % zulässig war. Neben konjunkturellen Gründen war damit allerdings auch ein Rückgang der Steuern aufgrund einer Steuerrechtsänderung abgedeckt. Ebenfalls in einer gewissen antizipativen Übereinstimmung mit den grundgesetzlichen Regelungen war die Vorlage eines Tilgungsplans für diese Kreditaufnahmen verbindlich.

5.3.2 Der Weg zur Verfassungsänderung

Eine erste Initiative zur Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung des Freistaats stellte die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die Legislaturperiode 2009–2013 dar. Auch der sog. „Generationenfonds“, ein Pensionsfonds für die Leistungen an künftige Versorgungsempfänger, sollte in deren Rahmen eine verfassungsrechtliche Stellung erhalten. Bezüglich einer Umsetzung wurden allerdings bis Ende 2011 keine Fortschritte erzielt.⁵⁸⁸ Im März 2012 schließlich wurde eine Arbeitsgruppe mit 2 Haushalts- und Rechtsexperten aus jeder Partei besetzt, um das Vorhaben voranzutreiben.⁵⁸⁹

Auf die Zielgerade zu einer Umsetzung bog die Verfassungsnovelle schließlich im Februar 2013 auf Basis einer Übereinkunft der Parteivorsitzenden von CDU, FDP (Regierung) sowie SPD, Linken und Grünen (Opposition) ein. Die SPD machte ihre Zustimmung vom Ergebnis einer entsprechenden Mitgliederbefragung abhängig, die im April 2013 erfolgte und positiv ausfiel. Anliegen der SPD während der Verhandlungen war vor allem die Absicherung der Stellung der Kommunen. Die Linkspartei hingegen beschloss nach einem kleinen Parteitag, sich an dem Vorhaben nicht weiter zu beteiligen.

Im Juli 2013 wurde die Schuldenbremse schließlich nach 17-monatigen Verhandlungen mit der nötigen Zweidrittelmehrheit im Landtag (mit den Stimmen von CDU, SPD, FDP und Grünen, sowie Teilen der Linken) beschlossen und trat – entgegen den Regelungen in nahezu allen anderen Bundesländern – bereits per 01.01. 2014 in Kraft. Neben Sachsen haben nur Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern ein vorgezogenes Inkrafttreten des Neuverschuldungsverbotes vor dem im Grundgesetz gebotenen Jahr 2020 in ihren Verfassungen verankert – beide zum Jahre 2019. Andererseits befindet sich auch kaum ein Bundesland in der Lage, langfristig auf Basis jährlicher Haushaltsüberschüsse statt -defizite zu planen.

Die Landeshaushaltsordnung sowie die entsprechende Verwaltungsvorschrift wurden 2014 gemäß der neuen Verfassungslage modifiziert.

5.3.3 Ausgestaltung in der sächsischen Verfassung

Inhaltlich wurde die Ausgestaltung der Schuldenbremse gegenüber der bisherigen Regelung aus der Landeshaushaltsordnung präzisiert. So wurde dem oben beschriebenen Referenzwert-Modell gefolgt und die konjunkturelle Normallage als der Durchschnitt der Steuereinnahmen der letzten 4 Jahre definiert. Dies ist, bei aller Einfachheit der Berechnungsmethode, ein vergleichsweise kurzer Stützzeitraum, gemessen an der Maßgabe ähnlicher Modelle, zumindest einen vollständigen Konjunkturzyklus (ca. 8 Jahre)

abzubilden. Andere Bundesländer erproben derzeit Stützzeiträume von bis zu 21 Jahren.⁵⁹⁰

Desweiteren begrenzt der neugefasste Art. 95 der Landesverfassung die Verschuldung auch für den Fall, dass die Abweichung von der Normallage festgestellt wird. In diesem Fall dürfen Kredite nur bis zur Höhe von 99 % des 4-Jahres-Durchschnitts aufgenommen werden – darüber hinaus ist eine Zweidrittelmehrheit des Landtages erforderlich. Damit wird die im Störungsfalle mögliche Kreditaufnahme gedeckelt; angesichts des kurzen Stützzeitraumes eine ggf. notwendige Ergänzung. Die Tilgung der Kredite hat binnen 8 Jahren zu erfolgen.

Ebenfalls im Art. 95 der Verfassung verankert wurde der Generationenfonds mit dem das Land Vorsorge für Beamtenpensionen betreibt.

Der oben angesprochenen Problematik der Schuldenbremse im Hinblick auf die Kommunen wurde in Sachsen – auf Initiative der damaligen Oppositionsparteien, insbesondere der SPD, hin – mit der Änderung des Art. 85 Abs. 2 der Landesverfassung begegnet. Demnach sind Mehrbelastungen durch Aufgabenübertragungen, Umwandlung in Pflichtaufgaben oder durch Gesetzesänderungen seitens des Freistaates gegenüber den Kommunen finanziell entsprechend auszugleichen. Diese die Kommunen schützende Regelung ist etwa gegenüber der schleswig-holsteinischen vergleichsweise konkret, lässt aber aus, auf welchem Weg die Kompensation zu erfolgen hat (innerhalb/außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs, zweckbezogen oder allgemein). Bemerkenswert ist gleichwohl, dass sich die strenge Finanzierungskonnexität explizit auch auf bereits übertragene Aufgaben bezieht. Eine Einschränkung ist dennoch vorhanden. So kann der Freistaat nur für unmittelbar verursachte Mehrbelastungen in Anspruch genommen werden. Zwar wurde in der Begründung zum Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass „Artikel 85 Abs. 2 nicht eingreifen [soll], wenn die Mehrbelastung auf bundesgesetzliche Regelungen oder EU-Gesetzgebungsakte zurückgeht, die dem Freistaat Sachsen keinen eigenen materiellen Umsetzungsspielraum belassen“.⁵⁹¹ Es bleibt aber abzuwarten, ob diese Einschränkung, die keinen Niederschlag im Verfassungstext findet, auch in einem Verfassungsstreitverfahren akzeptiert werden würde. Dennoch kann klar positiv herausgehoben werden, dass im Zuge des Neuverschuldungsverbotes eine der weitreichendsten Konnexitätsregelungen im Ländervergleich eingeführt wurde. Bei der jüngst beschlossenen Verbesserung des Personalschlüssels in Kindertageseinrichtungen zeigt sich bereits die Wirksamkeit der neuen Regelung.

Eine weitere Änderung der Verfassung ergab sich aus der Forderung der Opposition, den sozialen Ausgleich stärker im Verfahren des Haushaltsausgleichs zu berücksichtigen. Der neu gefasste Art. 94 Abs. 2 lautet demnach: „Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie des sozialen Ausgleichs Rechnung zu tragen.“

Die im Frühjahr 2014 neu gefasste Landeshaushaltsordnung (SächsHO) ergänzt die Bestimmungen der Verfassung dahingehend, dass eine angemessene Rücklage für konjunkturelle

588 Vgl. Förster (2011), S. 179.

589 Vgl. Schulte (2012), S. 195.

590 Vgl. Bukow/Kesper/Manig (2014), S. 416.

591 Vgl. Sächsischer Landtag (2013), S. 9.

Schwankungen zu bilden ist, welche nicht die Schwelle von 97 % des bisherigen Durchschnitts durchbrechen. Das theoretische Volumen etwaiger ohne Kreditaufnahme ausgleichender Einnahmeneinbrüche beliefe sich nach Aussage der CDU-Fraktion auf ca. 1,2 Mrd. €. ⁵⁹²

In der mit der Verfassung sonst weitgehend deckungsgleichen LHO fehlt der Verweis auf den sozialen Ausgleich im Haushaltsverfahren. Es wird jedoch darauf verwiesen, dass die verfassungsrechtlichen Regelungen ohnehin Vorrang haben. ⁵⁹³

5.4 Die sächsischen Regelungen im Ländervergleich

An einigen Stellen wurden bereits punktuelle Vergleiche der sächsischen Schuldenbremse mit anderen Bundesländern gezogen. Für einen breiteren Vergleich bietet sich vor allem das „Kernstück“ der Verfassungsänderung, die Regelung zur konjunkturellen Normallage, an. Hier beschreitet Sachsen einen im Ländervergleich durchaus untypischen Weg.

In der folgenden Übersicht sind zunächst die Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesländer genannt, die bereits verfassungsrechtliche Regelungen getroffen haben.

Tabelle 9: Vergleich der Konjunkturbereinigungsverfahren in den verfassungsrechtlichen Schuldenregeln der Länder

Land	Verfahren	Stützzeitraum	Schwelle	Besonderheiten
Sachsen	Referenzwert-Modell	4 Jahre	3 %	Kredite nur bis 99 %
Bayern	noch nicht bekannt	-	-	
Bremen	aggregiertes Quotenverfahren			
Hessen	aggregiertes Quotenverfahren			
Hamburg	Trendsteuereinnahmenseite	21 Jahre	keine	Doppik
Mecklenburg-Vorpommern	Referenzwert-Modell	5 Jahre	3 %	Steuern und Zuweisungen, Inflationsausgleich
Rheinland-Pfalz	Trendsteuereinnahmenseite	8 Jahre	3 %	vorläufige Methode
Schleswig-Holstein	aggregiertes Quotenverfahren			

Quelle: eigene Darstellung

Die Konsolidierungshilfenländer Schleswig-Holstein und Bremen sind bei der Konjunkturbereinigung an das vom Bund verwendete Verfahren gebunden, Hessen hat sich entschieden, sich ebenfalls am aggregierten Quotenverfahren zu orientieren.

Hamburg und Rheinland-Pfalz gehen den Weg der Trendsteuereinnahmenseite, wobei die Stützzeiträume erheblich voneinander abweichen. Eine Besonderheit besteht im Fehlen einer prozentualen Schwelle in Hamburg, die zunächst theoretisch eine Kreditaufnahme bei jeglicher Unterschreitung der Normallage ermöglichen würde. Jegliche Kreditaufnahme in diesem Falle ist jedoch nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Bürgerschaft möglich. ⁵⁹⁴ Die in Rheinland-Pfalz praktizierte Methode ist betonterweise von vorläufiger Natur.

Von den Bundesländern, die die Schuldenbremse bereits verfassungsmäßig etabliert haben, orientiert sich neben Sachsen nur Mecklenburg-Vorpommern am Referenzwert-Modell. Bemerkenswert ist hier, dass hier in den Einnahmentrend neben den Steuereinnahmen auch Zuweisungen nach Art. 107 GG einbezogen werden, jedoch mit Ausnahme der Sonderbundesergänzungszuweisungen. Ferner ist ein Inflationsausgleich der Einnahmen der zurückliegenden 5 Jahre vorzunehmen – die praktische Relevanz desselben bleibt abzuwarten.

5.5 Bewertung

Im Vergleich des für die verfassungsmäßige Schuldenbremse zentralen Aspekts der Konjunkturbereinigung und der Feststellung der gesamtwirtschaftlichen Normallage bzw. der Abweichung von ihr hat Sachsen im Vergleich zu anderen Bundesländern eine konsequent einfache, als „Faustregel“ geeignete Norm beschlossen und diese im Gegensatz zu allen andern untersuchten Ländern direkt in der Verfassung anstatt in einer einfachgesetzlichen Regelung oder einer Verordnung verankert. Diese Vorgehensweise deutet einerseits darauf hin, dass man Experimenten und Übergangsregelungen mit komplexeren Bereinigungsverfahren entweder misstraut oder sie andererseits aufgrund der traditionell hervorragenden sächsischen Haushaltslage von geringerer Relevanz ist. Demgegenüber besteht jedoch das Risiko, dass im Falle geänderter Vorgaben etwa seitens des Bundes oder bei überwiegend positiven Erfahrungen mit anderen Methoden in einer Mehrheit der Bundesländer in Sachsen Druck auf die Notwendigkeit einer erneuten Verfassungsänderung entstehen könnte, während andernorts eine einfache Landtagsmehrheit ausreichend ist. Sachsen hat sich an dieser Stelle Spielräumen entzogen, die andere Bundesländer sich ggf. bewusst wahren wollten.

Dazu kommt, dass das Verfahren der Durchschnittsbildung in der praktischen Umsetzung sehr hohe Hürden für die konjunkturbedingte Kreditaufnahme legt. Steuereinnahmen wachsen in der Regel im Zeitablauf. Daher bedingt eine einfache Durchschnittsbildung, dass der letzte Wert bereits über dem gebildeten Mittelwert liegt. So ist etwa der aus den Jahren 2011 bis 2014 berechnete Referenzwert für die Normallage im § 2 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes mit 11.360 Mio. Euro definiert. Dieser liegt bereits spürbar unter dem Schätzwert aus der November-Steuerschätzung 201 (11.934 Mio. Euro). Die vom SMF regionalisierte Steuerschätzung sieht für 2015 Steuereinnahmen in Höhe von rund 12,4 Mrd. Euro vor, sodass sich ein erheblicher Puffer gegenüber der Normallage ergibt. Gleichmaßen berechnet sich der Wert für 2016 auf der Basis der Ist- und geschätzten Einnahmen der Jahre 2012 bis 2014.

⁵⁹² Vgl. Schulte (2015), S. 226.

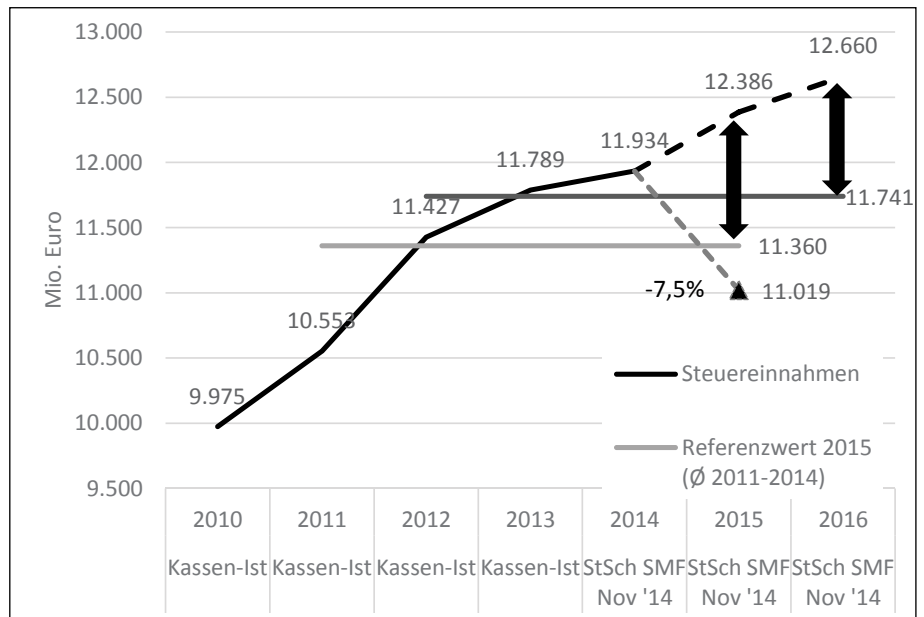
⁵⁹³ Vgl. Schulte (2015), S. 227.

⁵⁹⁴ Vgl. Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg.

Interessant ist die Frage, wie stark das Steueraufkommen sinken müsste, damit eine konjunkturbegründete Kreditaufnahme möglich ist. Dazu müsste der Referenzwert um 3 % unterschritten werden, die Steuereinnahmen müssten also unter die Marke von 11.019 Mio. Euro fallen. Gegenüber dem Wert von 2014 entspricht dies einem Rückgang von mehr als 7,5 %. Ein solch hoher Rückgang wurde zuletzt 2002 infolge der umfangreichen Steuerreform erreicht, selbst in den Jahren der Wirtschaftskrise gingen die Steuereinnahmen jedoch „nur“ um 5,7 % (2009) und 2,6 % (2010) zurück. In diesen Jahren hätte die sächsische Schuldenbremse demnach nicht gegriffen. Es müssen also sehr starke Steuereinbrüche herrschen, die über normale Konjunkturschwankungen und bekannte Krisenphänomene hinausgehen, um die Möglichkeiten der Kreditaufnahme zu nutzen. Anders ist es bei lang anhaltenden Konjunkturkrisen. Hier gleicht sich der Referenzwert stärker den Ist-Einnahmen an und eine Kreditaufnahme ist eher möglich.

Ohne Vergleich in anderen landesrechtlichen Bestimmungen ist zudem die strikte Begrenzung der maximalen Kreditaufnahme im Falle einer bedeutenden Abweichung von der Normallage auf 99 % des Einnahmentrends. Einen Spielraum für aktive konjunkturpolitische Maßnahmen schränkt das Land mit dieser automatischen

Abbildung 183: Praktische Wirkung der Schuldenbremse in der Sächsischen Verfassung



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Haushaltsgesetz 2015/16.

Sparvorgabe von einem Prozent damit automatisch ein. Im hier für 2015 skizzierten Beispiel dürfte lediglich eine Auffüllung auf rund 11.246 Mio. Euro erfolgen, was immer noch einem Einnahmerückgang von 5,8 % entspricht. Das wäre immer noch ein größerer Rückgang als im Krisenjahr 2009. Unter diesen Vorgaben erscheint es zumindest schwierig möglich, eine aktive Konjunkturpolitik im Freistaat Sachsen zu betreiben.

Glossar

Abschreibungen

Abschreibungen bezeichnen in der Doppik den Werteverzehr von abnutzbaren Vermögensgegenständen. Sie ermöglichen die periodengerechte Verteilung der Anschaffungs- und Herstellungskosten auf die gesamte Nutzungsdauer. Abschreibungen sind nicht zahlungswirksam und werden in Doppik als Aufwand verbucht.

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 überschüssige 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.

Alterstrukturkostenprofil

Altersstrukturkostenprofile (engl.: „age cost profile“) geben an, wie viel Geld die Gemeinde je Einwohner in der betreffenden Altersklasse ausgibt. Die Erstellung von Altersstrukturkostenprofilen für die kommunale Ebene erweist sich aber als schwierig, denn es wird von den Kommunen nicht ermittelt, welche Altersstruktur die Nachfrager nach öffentlichen Leistungen haben.

Arbeitskreis Steuerschätzungen

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.

Aufwand

Im doppischen Rechnungswesen bezeichnet der Aufwand den bewerteten Ressourcenverbrauch innerhalb einer Rechnungsperiode (z. B. Rückstellungsbildung, Personalaufwendungen, Abschreibungen etc.). Die realisierten Aufwendungen mindern das Eigenkapital. Sie werden in der Ergebnisrechnung erfasst und den realisierten Erträgen gegenübergestellt.

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.

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, 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.

Doppik (doppelte Buchführung in Konten)

Die Doppik ist ein Buchführungssystem in der öffentlichen Verwaltung, das auf den Grundsätzen des kaufmännischen Haushalts- und Rechnungswesens beruht. Im Gegensatz zur Kameralistik ermöglicht die Doppik die Darstellung des periodengerechten Ressourcenverbrauchs (Ergebnisrechnung) und der Vermögenssituation (Vermögensrechnung/Bilanz). Die finanziellen Vorgänge werden in der Finanzrechnung erfasst. Neben dem Jahresabschluss ist zudem ein Gesamt- oder Konzernabschluss zu erstellen, der die Abschlüsse des Kernhaushalts und aller Auslagerungen in konsolidierter Form darstellt.

Je nachdem auf welcher Ebene die Doppik Anwendung findet, wird zwischen der kommunalen Doppik (Kommunen) und der staatlichen Doppik (Bund, Länder) unterschieden. Die Fristen zur Einführung der kommunalen Doppik unterscheiden sich zwischen den 13 Flächenländern. In den meisten Ländern findet der Umstellungsprozess momentan statt. Die staatliche Doppik wurde bisher nur in Hamburg, Bremen und Hessen eingeführt. In Nordrhein-Westfalen ist die Einführung vorgesehen.

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.

Ertrag

Der Ertrag bezeichnet in der Doppik das bewertete Ressourcenaufkommen innerhalb einer Rechnungsperiode (z. B. Zinserträge, Steuererträge etc.). Die realisierten Erträge erhöhen das Eigenkapital. Sie werden in der Ergebnisrechnung erfasst und den realisierten Aufwendungen gegenübergestellt.

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.

Extrahaushalte

In Abgrenzung zum Kernhaushalt umfasst der Begriff der Extrahaushalte alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), also alle Ausgliederungen einer Gebietskörperschaft. Die FEUs werden nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) zum Sektor Staat gezählt. Voraussetzung ist die Erfüllung folgender drei Kriterien:

- Es muss sich um eine institutionelle Einheit handeln.
- Diese institutionelle Einheit muss vom Staat kontrolliert werden (öffentliche Kontrolle).
- Diese institutionelle und öffentlich kontrollierte Einheit muss überwiegend vom Staat finanziert werden (öffentliche Finanzierung).

Einheiten, die nicht dem Sektor Staat zuordenbar sind, werden zu den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen gezählt.

FAG-Umlage

→ Finanzausgleichsumlage

Erwerbseinnahmenquote

Die Erwerbseinnahmenquote gibt den Anteil der Erwerbseinnahmen an den Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge wieder.

Finanzausgleich

Der Finanzausgleich regelt die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Der sogenannte horizontale Finanzausgleich, der die Beziehungen zwischen den gleichrangigen Gebietskörperschaften determiniert (z. B. Länderfinanzausgleich) steht dem vertikalen Finanzausgleich gegenüber, der die Beziehungen zwischen

verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen (z. B. zwischen Bund und Ländern, bzw. Ländern und Gemeinden) zum Gegenstand hat. Gemäß Artikel 106 Abs. 7 GG sind die Länder dazu verpflichtet einen bestimmten Teil ihrer Steuereinnahmen zur Deckung der kommunalen Aufwendungen an die Gemeinden abzuführen. Der kommunale Finanzausgleich wird bezüglich seines Volumens und seiner Struktur von den Ländern selbst gestaltet und ist i. d. R. ein vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt.

Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse)

Die Finanzausgleichsmasse gibt das Volumen des vertikalen Mittelflusses vom Land zu seinen Gemeinden im Rahmen des → Finanzausgleichs an. Die Dotierung der Finanzausgleichsmasse ergibt sich durch ein System fester Verbundquoten (→ Verbundquotensystem) oder den → Gleichmäßigkeitsgrundsatz. In jüngerer Vergangenheit sind auch Tendenzen zu einer bedarfsorientierten Ausgestaltung der FAG-Masse zu beobachten gewesen, wie in Thüringen.

Finanzausgleichsumlage (FAG-Umlage)

In einigen Ländern wird → abundanten Gemeinden die überschießende Finanzkraft zu einem Teil abgeschöpft. Die so genannte Finanzausgleichsumlage existiert in Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Ihre Ausgestaltung variiert zwischen den Ländern: In Niedersachsen und Schleswig-Holstein beträgt sie 20 % des übersteigenden Betrages, in Sachsen-Anhalt maximal 30 %. In Sachsen wird die Umlage seit 2009 erhoben. Sie beläuft sich auf 30 % im ersten, 40 % im zweiten und 50 % im dritten Jahr der Abundanz. In der Regel wird die Zahllast der FAG-Umlage von den Verbundgrundlagen der Kreisumlage subtrahiert, um eine Doppelbelastung zu vermeiden. Im Freistaat fließt das Aufkommen aus der Umlage in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes an den jeweiligen Landkreis, im Übrigen an die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden. Auch in den anderen Ländern fließt die FAG-Umlage im Wesentlichen an die Schlüsselmasse der Städte und Gemeinden.

Die Besonderheit einer solchen Umlage für abundante Kommunen liegt in der Durchbrechung des vertikalen Charakters der Mittelherkunft. Schlüsselzuweisungen werden in aller Regel aus Landesmitteln bereitgestellt, während mittels der Umlage kommunales Geld umverteilt wird.

Finanzbedarf

→ Ausgleichsmesszahl

Finanzierungsquote der Allgemeinen Deckungsmittel

Die Finanzierungsquote der Allgemeinen Deckungsmittel gibt den Anteil der Allgemeinen Deckungsmittel an den Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge an.

Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo stellt die → Bereinigten Einnahmen und Ausgaben gegenüber und ermöglicht somit einen ersten Anhaltspunkt über die Gesamtsituation kommunaler Haushalte. Der Wert der ökonomischen Aussagefähigkeit des Finanzierungssaldos ist umstritten. Er stellt vereinfacht ausgedrückt dar, inwieweit die Haushalte der Gemeinden durch „besondere Finanzierungsvorgänge“ ergänzt werden müssen, d. h. durch Aufnahme von (Kassen-)Krediten, Entnahmen von Rücklagen, aber auch Tilgungen bzw. Zuführungen zu Rücklagen. Tatsächlich ist fraglich, ob durch eine Abbildung der Notwendigkeit zur Kreditaufnahme das wirtschaftliche Ergebnis und Handeln einer Kommune in einer Periode abschließend beurteilt werden kann. So kann es – wirtschaftlich

betrachtet – nicht pauschal als positiv bewertet werden, wenn eine Gemeinde zur Finanzierung laufender Ausgaben Vermögen in Form von Grundstücken oder Beteiligungen veräußert (was den Finanzierungssaldo positiv beeinflusst), statt zur Finanzierung derselben Aufgaben die Verschuldung auszudehnen (was den Finanzierungssaldo negativ beeinflusst). Ebenso kann ein negativer Finanzierungssaldo zu Unrecht als schlechte Haushaltswirtschaft ausgelegt werden, wenn er sich lediglich durch eine Vorfinanzierung von Ausgaben, die durch Gebühren gedeckt werden, ergibt, wie z. B. beim notwendigen Ausbau kommunaler Infrastruktur. In der kommunalen Praxis hatte dieser Indikator in der Vergangenheit eine eher nachrangige Bedeutung, da sich kurzfristig eher am haushaltsrechtlich vorgegebenen Ausgleich des → Verwaltungshaushalts orientiert wurde. Dies hat sich durch die Umstellung auf die Doppik aber verändert. Für langfristige Vergleiche aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist der Finanzierungssaldo zudem sehr 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.

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, § 73 Abs. 2 SächsGemO sowie §§ 9 Abs. 1, 17 Abs. 1 und 26 Abs. 1 SächsKAG.) und sich hierbei an den Produktionskosten der öffentlichen Leistungen zu orientieren (Kostendeckungsprinzip, §§ 10 Abs. 1, 17 Abs. 3 und 27 SächsKAG). 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 grundsätzlich wieder auszugleichen. Zu den Gebühren gehören auch die in privater Rechtsform von kommunalen Unternehmen eingenommenen → Leistungsentgelte.

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.

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 Gewerbekapitalsteuer zum 1. Januar 1998 erhalten die Gemeinden zur Kompensation einen Umsatzsteueraufkommensanteil von 2,2 % (Nach den Abzügen zu Gunsten des Bundes für die Arbeitslosen- und Rentenversicherung). Die → Umsatzsteuerverteilung richtet sich nach einem gewerbeorientierten Schlüssel.

Gewerbesteuer

Steuergegenstand der Gewerbesteuer ist der Gewerbebetrieb und seine Ertragskraft. Besteuerungsgrundlage ist der Gewerbeertrag. Das ist der nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes oder des Körperschaftsteuergesetzes zu ermittelnde Gewinn aus dem Gewerbebetrieb, vermehrt und vermindert um bestimmte ertragsunabhängige Komponenten, die dem Objektsteuercharakter der Gewerbesteuer Rechnung tragen und in den §§ 8 und 9 des Gewerbesteuergesetzes festgehalten sind. Die Gewerbesteuer wird den Realsteuern zugeordnet. Der → Gewerbesteuermessbetrag eines Steuerpflichtigen – im Fall der Zerlegung der Zerlegungsanteil – wird mit einem Hundertsatz (Hebesatz) multipliziert, der von der Gemeinde zu bestimmen ist. Das Gewerbesteueraufkommen als Produkt aus Gewerbesteuermessbetrag und Hebesatz steht der Gemeinde nach Abzug der → Gewerbesteuerumlage als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung.

Gewerbesteuermessbetrag

Der Gewerbesteuermessbetrag ergibt sich aus der Multiplikation der Gewerbesteuermesszahl mit dem Gewerbeertrag. Auf den um Hinzurechnungen und Kürzungen ergänzten Gewerbeertrag wird zunächst ein Freibetrag von 24.500 Euro (Personengesellschaften und natürliche Personen) bzw. 5.000 Euro (Kapitalgesellschaften,

juristische Personen) gewährt. Die Steuermesszahl beträgt einheitlich 3,5 % (§11 Abs. 2 GewStG).

Gewerbsteuerhebesätze

→ Gewerbesteuer

Gewerbsteuerkraft

→ Realsteuerkraft

Gewerbsteuerumlage

Die Gewerbesteuer war ursprünglich als reine Gemeindesteuer konzipiert. Da diese Steuerart aber eine sehr hohe Konjunkturreagibilität aufwies und daher das Aufkommen aus der Steuer räumlich und zeitlich sehr stark streute, wurde im Zuge der Großen Finanzreform 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. Die Gewerbesteuerumlage wird berechnet, indem zunächst das örtliche Gewerbesteuer-Istaufkommen durch den örtlichen Hebesatz geteilt wird und so der örtliche Grundbetrag bestimmt wird. Der „Vervielfältiger“, mit dem dieser Grundbetrag dann multipliziert wird, zerfällt in einen Bundes- und in einen Landesanteil. Er wird jährlich angepasst, sodass 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, das vereinfacht ausgedrückt, die Summe aus Einnahmen der Länder und Einnahmen der Gemeinden gebildet wird und sichergestellt wird, dass die Kommunen seit 2013 rund 35,92 % (davor 35,7 %) dieser Gesamteinnahmen erhalten. Der Freistaat erhält auf der Gegenseite 64,08 der gesamthaften Verbundmasse (vor 2013: 64,3 %). Wenn das Einnahmenniveau von rund 35,92 % nicht durch originäre Einnahmen erreicht werden kann, wird es über den kommunalen Finanzausgleich aufgefüllt. Durch die Verstetigung der Kommunal Finanzen 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, sodass 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 65jährige und vollqualifizierte 18-65jährige 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 Steuergegenstand zählen Betriebe der Land- und Forstwirtschaft als auch Grundstücke und Betriebsgrundstücke. Bei den Grundsteuern wird zwischen der Grundsteuer A und der Grundsteuer B unterschieden. Der Grundsteuer A unterliegen land- und forstwirtschaftliche Grundvermögen. Alle anderen werden über die Grundsteuer B veranlagt. Den Gemeinden steht das Recht zu, für beide Steuerarten Hebesätze festzulegen. Die Besteuerungsgrundlage ist für Grundbesitz (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, private und betriebliche Grundstücke) in den alten Ländern der nach dem Bewertungsgesetz festgestellte Einheitswert nach den Wertverhältnissen 1964, für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (ohne Wohnungen) in den neuen Ländern der nach dem Bewertungsgesetz ermittelte Ersatzwirtschaftswert nach den Wertverhältnissen 1964, für Grundstücke in den neuen Ländern, für die nach dem Bewertungsgesetz ein Einheitswert nach den Wertverhältnissen 1935 festgestellt oder festzustellen ist, der Einheitswert 1935, für vor 1991 entstandene Mietwohngrundstücke und Einfamilienhäuser in den neuen Ländern, für die kein Einheitswert 1935 festgestellt ist, die Ersatzbemessungsgrundlage Wohn- oder Nutzfläche (pauschale Grundsteuer je Quadratmeter) nach Maßgabe des § 42 GrStG.

Eine Neubewertung ist bisher aufgrund des erheblichen Verwaltungsaufwands unterlassen worden. In der Folge herrschen eklatante Differenzen zwischen den Einheitswerten und den tatsächlichen Verkehrswerten der Grundstücke. Schätzungen besagen, dass die Einheitswerte nur noch durchschnittlich ca. 10 % der tatsächlichen Verkehrswerte ausmachen. Auf die beschriebenen Unterschiede in den Einheitswerten können die Gemeinden durch die Setzung entsprechend höherer Hebesätze reagieren. Nach einem Urteil des Bundesfinanzhofs (BFH) vom Juni 2010 (Urteil vom 30.06.2010, II R 60/08) hat sich der Druck auf eine Reform der Einheitsbewertung nochmals erhöht. Die Richter des BFH zweifelten die Verfassungsmäßigkeit der Einheitsbewertung aufgrund der lange zurückliegenden und ungleichmäßigen Bewertungspraxis in Bezug auf eine realitätsnahe Bewertung an und mahnte eine neue Hauptfeststellung der Einheitswerte an. Derzeit sind verschiedene Reformvorschläge in der politischen Diskussion auf Länderebene. Bisher ist allerdings noch nicht erkennbar, welche Variante sich im Prozess durchsetzen wird.

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 Veredlungsfaktoren 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.

Kameralistik

Die kameralistische Buchführung ist das traditionelle Buchführungskonzept der öffentlichen Verwaltung. Die Kameralistik folgt dem Geldverbrauchs-konzept, d. h. sie stellt die kassenwirksamen Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres gegenüber. Sie erfasst nur zahlungswirksame Vorgänge. Eine Darstellung des Ressourcenverbrauchs sowie eine umfangreiche Bewertung und Erfassung des Vermögens und der Schulden kann die Kameralistik nicht leisten.

Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung ist Summe aller Ausgaben bzw. Einnahmen, die eine Vermögensänderung herbeiführen oder der Finanzierung von → Investitionen anderer Träger dienen und keine besonderen Finanzierungsvorgänge darstellen, bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene, d. h. zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Kappungsgrenzen bei der Einkommenssteuer

Die Zuteilung der Finanzmittel aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden bemisst sich nach der Relation des örtlichen Einkommenssteueraufkommens der jeweiligen Kommune zum gesamten Aufkommen des Landes. Das örtliche Einkommenssteueraufkommen resultiert aus der Steuerleistung der Gemeindeeinwohner, wobei lediglich die Steuerbeiträge 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 liegen, 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 (Gemeindefestsetzung).

Die Kommunalaufsicht kann durch den Kreisvorsteher bzw. die entsprechende Kreisbehörde oder den Regierungspräsidenten vertreten sein. Bei allen Kommunen nimmt der Innenminister die Stellung als oberste Kommunalaufsichtsbehörde ein.

Kommunaler Finanzausgleich

→ Finanzausgleich.

Kommunaler Sozialverband Sachsen (KSV)

Der Kommunale Sozialverband Sachsen, ehemals als Landeswohlfahrtsverband 1993 gegründet und mit dem Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen (SächsKomSozVG) vom 14. Juli 2005 als Kommunaler Sozialverband Sachsen bezeichnet, ist als höherer Kommunalverband überörtlicher Träger der Sozialhilfe. Er vereint die 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).

Kommunalisierungsgrad

Der Kommunalisierungsgrad ist der Anteil der kommunalen Ebene an den Gesamtausgaben des Landes und seiner Kommunen. Er dient als rechnerisches Instrument, um Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen näherungsweise darzustellen. Da bei der Ermittlung nur die Ausgabeseite betrachtet wird, ist der Kommunalisierungsgrad nur quantitativ interpretierbar. Aussagen über die Qualität oder die wirtschaftliche Effizienz der mit den Ausgaben finanzierten Aufgaben lassen sich nicht ableiten.

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. Der Bund beteiligt sich quotale an den Kosten der Unterkunft. Die Kostenübernahme des Bundes für das Bildungs- und Teilhabepaket wird seit 2011 ebenfalls über eine entsprechende Anpassung der KdU-Beteiligungsquote realisiert.

Kosten politischer Führung

Kosten politischer Führung werden im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (i. w. S.) bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt. Diese Zuweisungen erhalten Länder mit geringer Einwohnerzahl, deren Pro-Kopf-Ausgaben für die politische Führung und Verwaltung überdurchschnittlich hoch sind.

Kostendegressionseffekt

Kostendegressionseffekte fallen auf kommunaler Ebene dann an, wenn die kommunalen Betriebe hohe Fixkosten haben. Eine sinkende Ausbringungsmenge dieser Betriebe führt dazu, dass die fixen Kosten auf kleinere Outputmengen umgelegt werden müssen und so die Durchschnittskosten je Outputmenge ansteigen. Sinkt nun die Einwohnerzahl einer Gemeinde, werden die übrigen Bewohner mit steigenden Fixkosten pro Kopf belastet.

Kostenremanenz

Kostenremanenz, auch Kostenresistenz bezeichnet, beschreibt den Effekt, dass Kosten bei Zunahme der Bevölkerung schneller steigen, als sie bei einem Rückgang der Bevölkerung abgebaut werden

können. Die Ursachen liegen in einer veränderten Anpassung der Kosten bei Beschäftigungsabnahmen als bei Ausdehnung der Beschäftigung, die auf andersartige wirtschaftliche, arbeitsorganisatorische, soziale oder psychologische Einflüsse zurückzuführen sind.

Kreditbeschaffungskosten

→ Zinsausgaben.

Kreisangehörige Gemeinden

Kreisangehörige Gemeinden, das können sowohl Gemeinden als auch Städte sein, gehören im Gegensatz zu Kreisfreien Städten räumlich und organisatorisch einem Landkreis an. In Abhängigkeit der finanziellen Leistungsfähigkeit übernimmt der Landkreis die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter und Dienstleistungen der Kommune. In der Regel werden vom Landkreis u. a. die Kosten der Unterkunft nach SGB II, die Jugendpflege, die Schulträgerschaft für berufliche Schulen, die Müllentsorgung, das Krankenhauswesen und die Verkehrssicherung übernommen. Kreisangehörige Gemeinden unterliegen bei ihren eigenen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Rechtsaufsicht der Landkreise. Selbstverwaltungsangelegenheiten können freiwilliger Natur sein oder durch Landesgesetz oder Rechtsordnung auferlegt werden. Der Umfang freiwilliger Angelegenheiten bemisst sich an der finanziellen Leistungsstärke der Gemeinde. Sollte die kreisangehörige Gemeinde aufgrund fehlender Leistungsfähigkeit nicht in der Lage sein, die Aufgaben zu erfüllen, können die Kreise zur Aufgabenerfüllung herangezogen werden. Pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten umfassen Aufgaben, deren Erfüllung von den Gemeinden gefordert wird. Zu ihnen gehören u. a. der Brand- und Katastrophenschutz. *Große Kreisstädte* nehmen nach § 3 Abs. 2 SächsGemO eine gesonderte Stellung ein. Nach überschreiten einer gewissen Einwohnergrenze, in Sachsen liegt diese bei 17.500 Einwohnern, können sie auf Antrag von der entsprechenden Landesregierung zur *Großen Kreisstadt* erklärt werden und damit Stadtrecht erhalten, wenn sie es vorher noch nicht inne hatten. Sie müssen infolge dessen z. T. Landkreisaufgaben übernehmen. Die Ernennung zur *Großen Kreisstadt* kann von der Staatsregierung widerrufen werden.

Kreisfreie Stadt

Zu den Kreisfreien Städten gehören momentan Leipzig, Dresden und Chemnitz. Bis Juli 2008 waren auch Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda kreisfrei, bevor sie im Zuge der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform diesen Status verloren. Im Gegensatz zu → kreisangehörigen Gemeinden gehören Kreisfreie Städte zu keinem Landkreis und müssen aus diesem Grund Aufgaben von Landkreisen in eigener Verantwortung wahrnehmen. Die Grundlage, Aufgaben in eigener Verantwortung wahrnehmen zu müssen, bildet das Kommunalrecht Deutschlands, 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)

→ Kommunaler 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 wurden in der kameralen Haushaltssystematik im Verwaltungshaushalt verbucht.

Laufende Rechnung

Die laufende Rechnung ist ein Begriff, der insbesondere in der doppischen Ergebnis- und Finanzrechnung bedeutsam ist. In der laufenden Rechnung werden – bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene – alle Einnahmen und Ausgaben erfasst, die nicht vermögenswirksam sind. Dazu gehören auf der Einnahmeseite insbesondere Steuern, laufende Zuweisungen und Zuschüsse sowie Erstattungen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Zins-einnahmen. Auf der Ausgabenseite werden Personal-, Zins- und Sozialausgaben, laufende Zuweisungen und Zuschüsse sowie der laufende Sachaufwand darunter summiert.

Laufender Sachaufwand

Unter dem Begriff laufender Sachaufwand werden im Rahmen dieses Berichtes die Unterhaltung von unbeweglichem Vermögen (laufende Unterhaltung von Gebäuden, Straßen, Brücken), die Bewirtschaftung der Grundstücke (Ausgaben für Beleuchtung, Heizung) und sonstige sächliche Verwaltungsausgaben (Bücher, Post- und Fernmeldegebühren u. a.) subsumiert. Der Bereich der Mieten und Pachten wird isoliert vom laufenden Sachaufwand im Rahmen der Analyse der Investitionen betrachtet.

Leistungsentgelte

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

Lohnsteuer

→ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Lohnsteuerzerlegung

Art. 107 GG ermöglicht die Zerlegung des Lohnsteueraufkommens. Die Zerlegung der Lohnsteuer erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip, welches besagt, dass der Ertrag aus dieser Steuer dem Land zugeordnet wird, in dem der steuerpflichtige Arbeitnehmer wohnt.

Da die Lohnsteuer vom Arbeitgeber abgeführt wird, kommt es bei Berufspendlern dazu, dass das Land, in welchem der Arbeitsplatz liegt, den Ertrag an das Wohnsitzland abführen muss.

Mehrbelastungsausgleich

In den meisten Flächenstaaten sehen die Landesverfassungen vor, dass bestimmte Aufgaben auf die Kommunen und kommunalen Verbände übertragen werden können. Die damit einhergehende finanzielle Mehrbelastung wird anschließend ausgeglichen.

Der Mehrbelastungsausgleich wird in Sachsen zu den Zuweisungen des Landes gezählt und gehört aus diesem Grund zu den Allgemeinen Deckungsmitteln.

Meritorische Güter

Meritorische Güter sind Güter, die einen großen gesellschaftlich-ökonomischen Nutzen stiften und deswegen von staatlicher Seite gefördert werden, da sie ansonsten nicht in ausreichendem Maß konsumiert werden. Sie werden zu wenig nachgefragt, weil entweder der Nutzen des Gutes nicht bekannt ist, oder wegen einer falschen Beurteilung zukünftiger Bedürfnisse (Zeitpräferenzrate). Beispiele hierfür sind Bildung, Sport, Jugendbetreuung, Kultur etc.

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.

Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)

Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sind wirtschaftliche Einheiten, die außerhalb der Kernhaushalte mit

eigenem Rechnungswesen geführt werden. Sie kennzeichnen sich dadurch, dass öffentliche Kernhaushalte mit mehr als 50 % der Stimm- oder Kapitelrechte unmittelbar oder mittelbar an ihnen beteiligt sind. FEUs können sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch in privatrechtlicher Rechtsform auftreten.

Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (obF)

→ Einnahmen (Ausgaben) ohne besondere Finanzierungsvorgänge

Personalausgabenquote

Die Personalausgabenquote gibt den prozentualen Anteil der Personalausgaben an den Bereinigten Ausgaben (gesamt oder laufende Rechnung) wieder.

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 Realsteuerergarantie 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 Besteuerten zu berücksichtigen. Sie bilden somit das Gegenstück zu den Personensteuern, bei der die Besteuerung in unmittelbarem Bezug zum Steuerpflichtigen und dessen persönlichen Verhältnissen steht.

Regiebetriebe

Ein Regiebetrieb ist in die staatliche Verwaltung haushaltsmäßig und organisatorisch integriert. Sie haben i. d. R. eine amtsähnliche Betriebsleitung und können im Rechtsverkehr nicht selbstständig auftreten. So stellen sie Verwaltungseinheiten dar, die aufgrund der Art ihrer Funktion und wegen ihrer wirtschaftlichen, technischen und sozialen Ausgestaltung neben der übrigen Verwaltung existieren. Auf gemeindlicher Ebene wurden Regiebetriebe hauptsächlich durch Eigenbetriebe ersetzt.

Sachinvestitionen

Zu den Sachinvestitionen einer Gemeinde zählen die Baumaßnahmen, der Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens. Die Sachinvestitionen sind Teil der Investitionstätigkeit und werden zusammen mit den → Investitionszuweisungen an andere betrachtet.

Sachinvestitionsquote

Die Sachinvestitionsquote gibt den prozentualen Anteil der Aufwendungen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur an den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge wider. Zu den Aufwendungen für die Bereitstellung und die Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur zählen die *Sachinvestitionen* (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken, Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens), die *Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen* an andere, *Unterhaltungsaufwand* und die *Mieten und Pachten*, da diese zunehmend investitions substituierenden Charakter haben.

Schalensystem in den Finanzstatistiken

Seit dem Jahr 2010 umfasst die Schuldenstatistik (Kassenstatistik seit 2011) neben den Kernhaushalten auch die Ergebnisse der Extrahaushalte. Die Ergebnisse werden mit Hilfe des Schalensystems in drei Stufen abgegrenzt. Die innere Schale besteht aus den Kernhaushalten von Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbänden sowie den Sozialversicherungen. Zur mittleren Schale zählen die Extrahaushalte. Die innere und mittlere Schale stellen zusammen den öffentlichen Gesamthaushalt dar. Die äußere Schale umfasst die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nicht zum Sektor Staat zählen. In der Abgrenzung aller drei Schalen werden die Ergebnisse des Öffentlichen Bereichs erfasst. Das Schalensystem findet auch in der Personalstatistik Anwendung.

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 Bereinigten Einnahmen (gesamt oder laufende Rechnung) wieder.

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.

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 Kriegsofopfer beinhalten.

Sozialumlage

Der → Kommunale Sozialverband Sachsen finanziert sich seit 1997 zur Deckung seiner nicht durch eigene Einnahmen finanzierbare Ausgaben durch eine Umlage, die der KSV von den Kreisfreien Städten und Landkreisen erhebt (§22 Abs. 2 SächsKomSozVG). Die Höhe der Sozialumlage, vor dem 14. Juli 2005 als Landeswohlfahrtsverbandsumlage bezeichnet, bemisst sich nach einem Vomhundertsatz (Umlagesatz) der Umlagegrundlagen (Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen) der Kreisfreien Städte und Landkreise.

Steuerdeckungsquote

Die Steuerdeckungsquote beschreibt den prozentualen Anteil der Steuereinnahmen (netto) an den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge insgesamt.

Steuergrundbetrag

Der Steuergrundbetrag ergibt sich bei der Berechnung der → Steuerkraftmesszahlen bei den → Realsteuern, 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 Vermögenssteuern 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.

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. Anders als beim Anteil der Länder, der grundsätzlich pro Kopf verteilt wird, ist der Schlüssel für den Gemeindeanteil an wirtschaftliche Indikatoren gebunden. Dies ist sachgerecht, da die Umsatzsteuerbeteiligung als Ersatz für die 1998 abgeschaffte Gewerbesteuer eingedrängt wurde und so eine Anknüpfung an der lokalen wirtschaftlichen Lage nahe liegt. Die Einrichtung eines geeigneten Schlüssels war allerdings mit Schwierigkeiten verbunden, sodass zunächst eine vorläufige Verteilung in Kraft trat und zwischen 2000 und 2008 ein Übergangsschlüssel konstruiert wurde (siehe Tabelle). Um die ostdeutschen Länder in ihrer Gesamtheit zu unterstützen, wurde zudem bis 2008 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.

Westdeutsche Bundesländer	- 42 % Gewerbesteueraufkommen 1990-1997 - 18 % durchschnittliche Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten* jeweils am 30.06.1990-1998 - 40 % [Gewerbesteueraufkommen] x [durchschnittlicher Hebesatz] der Jahre 1995-1998
Ostdeutsche Bundesländer	- 70 % Gewerbesteueraufkommen 1992-1997 - 30 % durchschnittliche Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten* jeweils am 30.06.1996-1998

* ohne öffentlichen Dienst i. e. S.

Der bisherige Schlüssel wird seit 2009 als „nicht fortschreibungsfähiger Teil“ um einen „fortschreibungsfähigen Teil“ ergänzt. Dieser wird langfristig (ab dem Jahr 2018) der alleinig gültige Schlüssel sein. Bei der Ausgestaltung wurde wiederum an die lokale Wirtschaftskraft angeknüpft, indem zunächst folgende Zusammensetzung gewählt wurde (§ 5b GemFinRefG):

- 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.

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

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, sodass strukturelle wirtschaftliche Veränderungen zwischen den Regionen auch in der Verteilung der Umsatzsteuer langfristig Niederschlag finden.

Der Schlüssel wird schrittweise eingeführt: 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 System der Kameralistik 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 der Kameralistik 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 Verstärkung 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 sollen 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

1 Fachliteratur, statistische Berichte

- Arbeitskreis Steuerschätzungen (Hg.) (2015): Ergebnis der 146. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 5. bis 7. Mai 2015 in Saarbrücken. Online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaeztung/2015-05-08-ergebnisse-146-sitzung-steuerschaeztung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 23.07.2015.
- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (AK VRGdL) (Hg.) (2015): Methodenbeschreibung – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder VGR dL. Online verfügbar unter <http://www.vgrdl.de/VGRdL/MethDef/Methode/>, zuletzt geprüft am 29.09.2015.
- Berlemann, Michael; Freese, Julia; Luik, Marc-André; Ragnitz, Joachim; Wesselhöft, Jan-Erik (2014): Regionale Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland und Sachsen bis 2030: Ergebnisse einer Projektionsrechnung. In: ifo Dresden berichtet 21 (5), S. 34–43.
- Berlit, Uwe (2010): Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – erste Ansätze und Probleme. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 218), S. 311–342.
- Bertelsmann Stiftung (2015a): Kommunalen Finanzreport 2015. Hg. v. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2015b): Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Hg. v. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- BR-Drucksache 120/15. Gesetzentwurf (2015), 27.03.2015.
- Bukow, Friedrich-Eugen; Kesper, Irene; Manig, Corinna (2014): Das Wirken von Schuldenbremsen im konjunkturellen Verlauf. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014. 1. Aufl. Berlin: BWV (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 229), S. 399–426.
- Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2015): Beschäftigung nach Ländern in wirtschaftsfachlicher Gliederung (WZ 2008). Juni 2015 (Arbeitsmarkt in Zahlen, Beschäftigungsstatistik, Juni 2015). Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201506/iiia6/beschaeftigung-sozbe-monatsheft-wz/monatsheft-wz-d-0-201506-pdf.pdf>, zuletzt geprüft am 17.09.2015.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hg.) (2015a): Das Bundesamt in Zahlen 2014.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hg.) (2015b): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Juni 2015.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hg.) (2015c): Mitteilung gemäß § 44 Abs. 2 AsylVfG über die voraussichtliche Entwicklung der Zugänge von Asylbegehrenden und den voraussichtlichen Bedarf an Unterbringungsplätzen. Online verfügbar unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/2015-05-07-prognoseschreiben-asylantraege.pdf?__blob=publicationFile.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hg.) (2015d): Prognoseschreiben zur Zahl der im Verteilsystem EASY registrierten Personen nach § 44 Abs. 2 AsylVfG. Nürnberg. Online verfügbar unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/2015-08-20-prognoseschreiben-asylantraege.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 17.09.2015.
- Bundesgerichtshof, Urteil vom 23.09.1969, Aktenzeichen VI ZR 19/68.
- Bundesministerium der Finanzen (2015): Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014. Hg. v. Bundesministerium der Finanzen. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2014): Gewerbesteuerumlage Tabellen 2014. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzien/Tabellen-Gewerbesteuerumlage-April2014.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 02.08.2015.
- Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2015): Monatsbericht des BMF Juli 2015.
- Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2015b): Steuereinnahmen im August 2015 (Monatsbericht, August 2015). Online verfügbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/09/Inhalte/Kapitel-4-Wirtschafts-und-Finanzlage/4-2-steuereinnahmen-von-bund-und-laendern.html>, zuletzt aktualisiert am 21.09.2015, zuletzt geprüft am 28.09.2015.
- Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2015c): Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014. Online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Vorlaeufige-Abrechnung-Laenderfinanzausgleich-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 28.09.2015.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Abschlussbericht des Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz. Teil A. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.
- Bundesrat (Hg.) (2015): Nationales Reformprogramm 2015. Unter-richtung durch die Bundesregierung (Drucksache, 133/15). Online verfügbar unter http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0101-0200/133-15.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt geprüft am 04.08.2015.

- Bundesregierung (Hg.) (2015): Gemeinsamer Beschluss der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015. Online verfügbar unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2015/09/2015-09-24-bund-laender-fluechtlinge-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- Bundessozialgericht, Urteil vom 10.03.2015, Aktenzeichen B 1 AS 1/14 KL.
- Bundesverfassungsgericht, Aktenzeichen 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83. In: BVerfGE 79, 127, S. 127–161.
- Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18.07.2012, Aktenzeichen 1 BvL 10/10.
- Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 13.04.1994, Aktenzeichen 8 NB 4/93.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.07.1988, Aktenzeichen 7 C 5/87.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24.03.1961, Aktenzeichen 2 BvL 9/98.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.05.2009, Aktenzeichen BVerwG 8 C 10.08.
- Burth, Andreas; Hilgers, Dennis (2012): Der Mehrwert der kommunalen Doppik in Deutschland aus Sicht von Kämmerern und Haushaltspolitikern. Ergebnisse der Kämmerer-Befragung | Umstellungsprobleme: Mitarbeiter. Online verfügbar unter <http://www.doppik-studie.de/ergebnisse-kaemmerer-umstellungsprobleme-mitarbeiter.html>, zuletzt aktualisiert am 19.12.2013, zuletzt geprüft am 29.09.2015.
- Buscher, Daniel; Fries, Jan (2012): Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse. In: Martin Junkernheinrich, Thomas Lenk, Stefan Koriotoh, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012. 1. Auflage. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 224), S. 367–384.
- CDU Landesverband Sachsen; SPD Landesverband Sachsen (Hg.) (2014): Sachsens Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag 2014 bis 2019 zwischen der CDU Sachsen und der SPD Sachsen. Online verfügbar unter http://www.staatsregierung.sachsen.de/downloads/AKTUELL_Koalitionsvertrag_CDU_SPD_2014-2019.pdf.
- Deutsche Bundesbank (2014): Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen. Hg. v. Deutsche Bundesbank. Deutsche Bundesbank. Frankfurt am Main (Monatsbericht, 9).
- Deutscher Behindertenrat; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege; Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung (13.04.2015): Bundesteilhabegesetz darf nicht scheitern. Online verfügbar unter http://www.diefachverbaende.de/files/stellungnahmen/2015-04-15_PM_BTHG-darf-nicht-scheitern.pdf, zuletzt geprüft am 25.09.2015.
- Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss (2015): Kurzprotokoll der 45. Sitzung. Protokoll-Nr. 18/45, 04.05.2015.
- Deutscher Juristentag (2014): Beschlüsse. Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Hg. v. Deutscher Juristentag. Bonn.
- Deutscher Landkreistag (2014): Fakten zum Bundesleistungsgesetz für behinderte Menschen und zur kommunalen Entlastung. Hg. v. Deutscher Landkreistag. Online verfügbar unter <http://www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen/kommunale-entlastung-und-bundesleistungsgesetz.html>, zuletzt geprüft am 25.09.2015.
- Deutscher Landkreistag (25.09.2015): Landkreistag kritisiert Finanzierungsregelung, weil Kommunen am Tropf der Länder hängen bleiben. Online verfügbar unter <http://www.landkreistag.de/presseforum/pressemitteilungen/1738-pressemitteilung150925.html>, zuletzt geprüft am 27.09.2015.
- Deutscher Landkreistag (Hg.) (2014): Kreisumlagesätze (arith. Mittel) im Ländervergleich 2000-2014. Online verfügbar unter http://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/grafiken2014/Abb._45.jpg.
- Deutscher Landkreistag (Hg.) (2015): Kreisfinanzen 2014/15. Zielgenaue Stärkung der Kommunalfinanzen herbeiführen (Der Landkreis, September 2015).
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (09.06.2015): Alle Kommunen entlasten. Online verfügbar unter <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2015/Alle%20Kommunen%20entlasten/>, zuletzt geprüft am 25.09.2015.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2014): Kommunen im Sozialbereich entlasten! Hg. v. Deutscher Städte- und Gemeindebund. Berlin (Diskussionspapier). Online verfügbar unter http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Positionspapiere/Kommunen%20im%20Sozialbereich%20entlasten!/DP_Entlastungen%20der%20Kommunen%20im%20Sozialbereich_Eingliederungshilfe%20reformieren_180214.pdf, zuletzt geprüft am 25.09.2015.
- Deutscher Städtetag (25.09.2015): Gute Grundlage, Herausforderung besser zu bewältigen – Finanzielle Entlastung der Kommunen bleibt aber völlig unklar. Online verfügbar unter <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/075350/index.html>, zuletzt geprüft am 27.09.2015.
- CDU; CSU; SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode.
- Dorn, Helmut (Hg.) (1992): Kommunales Abgabenrecht. Steuern, Gebühren, Beiträge. Berlin: E. Schmidt (Finanzwesen der Gemeinden, Bd. 1).
- Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel. Online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/I/investitionskongress-report-gesamtbericht-deutsch-barrierefrei,property=pdf,b>

ereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf, zuletzt geprüft am 25.09.2015.

EY (Hg.) (2015): Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2014. Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2015. Online verfügbar unter [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Studie_-_Entwicklung_der_kommunalen_Realsteuern_2005_bis_2014/\\$FILE/EY-Analyse-Kommunale-Steuern-2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Studie_-_Entwicklung_der_kommunalen_Realsteuern_2005_bis_2014/$FILE/EY-Analyse-Kommunale-Steuern-2015.pdf).

Färber, Gisela (2000): Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation. Speyer: Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung (Speyerer Forschungsberichte, 214).

Fehr, Hans; Genser, Bernd (Hg.) (2005): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Verein für Socialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, n.F, Bd. 307).

Förster, Wolfgang (2009): Länderbericht Sachsen 2008. In: Martin Junkernheinrich, Thomas Lenk, Stefan Koriath, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 216), S. 152–161.

Förster, Wolfgang (2011): Länderbericht Sachsen 2010. In: Martin Junkernheinrich, Thomas Lenk, Stefan Koriath, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 222), S. 176–187.

Förster, Wolfgang (2012): Länderbericht Sachsen 2011. In: Martin Junkernheinrich, Thomas Lenk, Stefan Koriath, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012. 1. Auflage. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 224), S. 192–207.

Fuest, Clemens; Thöne, Michael (2013): Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern. Kurzstudie im Auftrage des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie. Köln. Online verfügbar unter http://www.fifo-koeln.org/images/stories/schuldenbremse_in_den_bundeslaendern_10_07_2013.pdf.

Gawel, Erik (2013): Nutzerfinanzierung öffentlicher Aufgaben – Renaissance des Entgeltstaates? In: Christoph Reichard und Eckhard Schröter (Hg.): Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität. Leverkusen: Budrich, S. 236–261.

Geis, Max-Emanuel (2013): Kommunalrecht. 3. Aufl. München: Beck, C H (Kurzlehrbücher für das Juristische Studium).

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) (Hg.) (2015): Königsteiner Schlüssel 2010–2015. Online verfügbar unter <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/koenigsteiner-schluesel-2010bis2015.pdf>, zuletzt geprüft am 17.09.2015.

Gern, Alfons (1981): Kommunales Abgaberecht. Grundfragen des öffentlichen Abgaberechts, Grundzüge der AO, Grundsteuer mit Bewertungsrecht, Gewerbesteuer, Erschließungsbeiträge. Stuttgart

[u.a.]: Kohlhammer (Kommunales Abgaberecht, von Alfons Gern ; Bd. 1).

Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht. 3. neubear. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Gnädinger, Marc; Hilgers, Dennis (2010): Deutsche Schuldenbremse(n) – Etablierte Modelle und ökonomisch begründeter Fortentwicklungsbedarf. In: ZögU 33 (3), S. 181–200. Online verfügbar unter http://www.zoegu.nomos.de/fileadmin/zoegu/doc/Aufsatz_ZoeguU_10_03.pdf, zuletzt geprüft am 26.07.2015.

Gottschalk, Ingrid (2001): Meritorische Güter und Konsumentensouveränität – Aktualität einer konfliktreichen Beziehung. In: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 52 (2), S. 152–170.

Grossekettler, Heinz (2000): Steuerstaat versus Gebührenstaat. Vor- und Nachteile. In: Ute Sacksofsky und Joachim Wieland (Hg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Bd. 14), S. 24–45.

Haller, Heinz (1961): Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft. In: FinanzArchiv 21 (2), S. 248–260.

Hans-Böckler-Stiftung (Hg.) (2015): Tarifrunde 2015 – Aktueller Überblick. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_51794.htm#cont_54137, zuletzt geprüft am 21.08.2015.

Hans-Böckler-Stiftung (Hg.) (2015): WSI Tarifarchiv. Datenbank Tarifabschlüsse. Online verfügbar unter <http://www.boeckler.de/apps/tarifabschluesse/index.php>, zuletzt geprüft am 21.08.2015.

Hansjürgens, Bernd (2001): Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung. Berlin: Duncker & Humblot (Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, n.F., Bd. 72).

Henneke, Hans-Günter (2014a): Föderale Aufgaben- und Finanzbeziehungen ab 2020. Kommunale Erwartungen. Berlin: Deutscher Landkreistag (Schriften des Deutschen Landkreistages, 125).

Henneke, Hans-Günter (2014b): Erst versprechen und dann brechen? Die Zusagen des Koalitionsvertrages zur kommunalen Entlastung. In: Der Landkreis (3), S. 51–52.

Henneke, Hans-Günter; Pünder, Hermann; Waldhoff, Christian; Albers, Heinrich; Pahlke, Armin (Hg.) (2006): Recht der Kommunal Finanzen: Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich // Recht der Kommunal Finanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich. München: Beck.

Hesse, Mario (2014): Die Rolle der Kommunen im europäischen und nationalen Stabilitätssystem. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014. 1. Aufl. Berlin: BWV (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 229), S. 323–342.

Hesse, Mario; Lück, Oliver; Redlich, Matthias; Rottmann, Oliver (2013): Empirischer Vergleich von KBV und ÖPP. Studie zu

Beschaffungsmethoden der öffentlichen Hand vor dem Hintergrund des Gemeinsamen Erfahrungsberichts der Rechnungshöfe. Leipzig. Online verfügbar unter http://www.uni-leipzig.de/-iffwww/fwi/Kompetenzzentrum/pdf/Studie_OEPP-KBV_2013.pdf.

Hesse, Mario; Lück, Oliver; Redlich, Matthias; Rottmann, Oliver (2013): Empirischer Vergleich von KBV und ÖPP. Studie zu Beschaffungsmethoden der öffentlichen Hand vor dem Hintergrund des Gemeinsamen Erfahrungsberichts der Rechnungshöfe. Leipzig.

Hesse, Mario; Starke, Tim (2015): Kommunale Investitionen – Einfluss des Erfassungskonzepts. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015. 1. Aufl. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 232), S. 393–404.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2015): Hessisches Kommunalinvestitionsprogramm (KIP). Pressekonferenz am 15. September 2015, 2015. Online verfügbar unter https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/kip_praesentation_pressekonferenz_15._september_2015.pdf, zuletzt geprüft am 25.09.2015.

Hessisches Statistisches Landesamt (2015): Hessische Gemeindestatistik 2014. Online verfügbar unter <http://www.statistik-hessen.de/publikationen/download/496/index.html>, zuletzt geprüft am 25.09.2015.

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) (Hg.) (2015a): Regionale Arbeitsmarktprognosen der Arbeitslosen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Aktuelle Daten und Indikatoren, 1/2015). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Regionale_Arbeitsmarktprognosen.pdf, zuletzt geprüft am 17.09.2015.

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) (Hg.) (2015b): Einschätzung des IAB zur wirtschaftlichen Lage (Aktuelle Berichte, August 2015). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/KonjunkturUpdate.pdf>, zuletzt geprüft am 17.09.2015.

Junkernheinrich, Martin (2009): Die fiskalische Einbindung der Kommunen in die deutschen Bundesländer. In: Martin Junkernheinrich, Thomas Lenk, Stefan Koriath, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 216), S. 195–219.

Junkernheinrich, Martin; Lenk, Thomas; Koriath, Stefan; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.) (2009): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 216).

Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.) (2010): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 218).

Junkernheinrich, Martin; Lenk, Thomas; Koriath, Stefan; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.) (2011): Jahrbuch für öffentliche

Finanzen 2011. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 222).

Junkernheinrich, Martin; Lenk, Thomas; Koriath, Stefan; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.) (2012): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012. 1. Auflage. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 224).

Junkernheinrich, Martin; Lenk, Thomas; Koriath, Stefan; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.) (2013): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013. 1. Aufl. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 228).

Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.) (2014): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014. 1. Aufl. Berlin: BWV (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 229).

Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.) (2015): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015. 1. Aufl. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 232).

Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Hg. v. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Kentmann, Konrad (1978): Das Äquivalenzprinzip in den Gemeinden. Zur Theorie und Praxis der Entgeltfinanzierung unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts der gruppenmässigen Äquivalenz in Grossstädten. Frankfurt a.M. [u. a.]: Lang (Europäische Hochschulschriften : Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, 202).

KfW; difu (Hg.) (2015): KfW-Kommunalpanel 2015. Online verfügbar unter <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2015.pdf>, zuletzt geprüft am 24.08.2015.

Klemm, Bettina; Weller, Andreas (2015): Kurtaxe gekippt: Dresden verhängt Haushaltssperre. sz-online. Online verfügbar unter <http://www.sz-online.de/nachrichten/kurtaxe-gekippt-dresden-verhaengt-haushaltssperre-2946143.html>, zuletzt aktualisiert am 10.10.2014, zuletzt geprüft am 06.08.2015.

Klenk, Markus (Hg.) (2015): Öffentlicher-Dienst.Info – Analyse der Entgelttabelle TVÖD VKA 2014. Online verfügbar unter <http://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/vka/a/2014/a/vergleich.tvoed-vka-2013i.html>, zuletzt geprüft am 16.09.2015.

Landeshauptstadt Dresden (Hg.) (2013): Doppelhaushalt 2013/2014. Band I – Teil 1. Dresden. Online verfügbar unter https://www.dresden.de/media/pdf/haushalt/haushalt2013-2014/Haushaltsplan_2013-2014.pdf, zuletzt geprüft am 27.07.2015.

Landestourismusverband Sachsen (Hg.) (2013): Handreichung zur Einführung einer Fremdenverkehrsabgabe (FVA). Online verfügbar unter <http://ltv-sachsen.de/csdata/epaper/1/de/530f0a23dc22f/#/8>.

- Landtag Rheinland-Pfalz (Hg.) (2013): Entwurf einer Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache, 16/2924).
- Landtag von Sachsen-Anhalt (Hg.) (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze (LT-Drs., 6/1410).
- Lange, Klaus (2013): Kommunalrecht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lehmann, Robert; Ragnitz, Joachim; Weber, Michael (2014a): Gute Konjunktur hält an. ifo Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2014/2015. ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden. Dresden. Online verfügbar unter <http://www.cesifo-group.de/de/dms/ifodoc/docs/facts/forecasts/kprogost-cont/kprogost-20140703.pdf>.
- Lehmann, Robert; Ragnitz, Joachim; Weber, Michael (2014b): Ostdeutsche Wirtschaft fasst wieder Tritt. ifo Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2014/2015. ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden. Dresden. Online verfügbar unter <http://www.cesifo-group.de/de/dms/ifodoc/docs/facts/forecasts/kprogost-cont/kprogost-20141217.pdf>.
- Lehmann, Robert; Ragnitz, Joachim; Weber, Michael (2015): Anhaltende Expansion der ostdeutschen Wirtschaft – ifo Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2015/2016. Unter Mitarbeit von Jannik A. Nauerth. Dresden. Online verfügbar unter <https://www.cesifo-group.de/de/dms/ifodoc/docs/facts/forecasts/kprogost-cont/kprogost-20150702/20150702-PM-Konjunktur-OD-SN.pdf>.
- Leimkühler, Ralf (2015): Der kommunale Finanzausgleich 2015/2016. In: Sachsenlandkurier (3), S. 76–86.
- Lenk, Thomas (2003): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2002/2003 (Sachsenlandkurier, Dezember 2003).
- Lenk, Thomas (2005): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005 (Sachsenlandkurier, 9/2005).
- Lenk, Thomas (2007): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2006/2007 (Sachsenlandkurier, 9/2007).
- Lenk, Thomas (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009 (Sachsenlandkurier, 5/2009).
- Lenk, Thomas (2014): Föderalismusreform III. Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze. Unter Mitarbeit von Martina Kuntze, André Grüttner und Tim Starke. Berlin: Der Betrieb (501).
- Lenk, Thomas (2015): Länderfinanzausgleich: Wer blockiert wen? In: Wirtschaftsdienst (7), S. 445–446.
- Lenk, Thomas; Glinka, Philipp (2015a): Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft – gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich. In: Wirtschaftsdienst (9), S. 619–626.
- Lenk, Thomas; Glinka, Philipp (2015b): Gutachten zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020. ausgewählte Reformaspekte für mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit. Hg. v. Thomas Lenk und Philipp Glinka. Leipzig.
- Lenk, Thomas; Glinka, Philipp; Sunder, Marco (2015): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich. Hg. v. Thomas Lenk, Philipp Glinka und Marco Sunder. Leipzig.
- Lenk, Thomas; Hesse, Mario (2011): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2010/2011 (Sachsenlandkurier, 5/2011).
- Lenk, Thomas; Hesse, Mario (2013): Finanzielle Belastungen der sächsischen Kommunen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Institut für öffentliche Finanzen und Public Management. Leipzig (Arbeitspapier, 44). Online verfügbar unter http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/fwi/Forschung/arbeitspapiere/44_Finanzielle%20Belastungen%20der%20saechsischen%20Kommunen%20nach%20dem%20SGB%20II.pdf.
- Lenk, Thomas; Hesse, Mario; Lück, Oliver (2013): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013 (Sachsenlandkurier, 5/2013).
- Lenk, Thomas; Hesse, Mario; Lück, Oliver (2013b): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig. Online verfügbar unter http://www.uni-leipzig.de/fwi/Forschung/pdf/130909_Synoptische%20Darstellung%20FAG_LRHMV_final.pdf, zuletzt geprüft am 04.08.2015.
- Lenk, Thomas; Hesse, Mario; Woitek, Florian F.; Lück, Oliver; Geßner, Matthias (2014): Gutachten zur Anpassung der Kostenersatzungspauschale gemäß § 10 des Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetzes. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Leipzig.
- Lenk, Thomas; Junkernheinrich, Martin; Hesse, Mario; Boettcher, Florian; Holler, Benkamin; Micosatt, Gerhard (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Leipzig, Kaiserslautern, Bottrop. Online verfügbar unter http://www.uni-leipzig.de/fwi/Forschung/pdf/2011-03-07_Konsolidierungshilfe_EF.pdf.
- Ministerium der Finanzen Brandenburg (2015): Finanzschwache Kommunen gem. § 6 Abs. 3 KInvFG. Online verfügbar unter http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/Finanzschwache-Kommunen-im-Land-Brandenburg.pdf, zuletzt geprüft am 25.09.2015.
- Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2015): Kommunales Investitionsprogramm 3.0 – Rheinland-Pfalz (KI 3.0), 2015. Online verfügbar unter http://fm.rlp.de/fileadmin/fm/downloads/finanzen/Inverstitutionsprogramm/Informationsschreiben_01_der_Finanzministerin_zu_KI_3.0.pdf, zuletzt geprüft am 25.09.2015.
- Ministerium für Inneres und Sport Saarland (2015): Erläuterungen zur Auswahl der finanzschwachen Kommunen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz. Online verfügbar unter http://www.saarland.de/dokumente/res_innen/

Ermittlung_finanzschwacher_Gemeinden.pdf, zuletzt geprüft am 25.09.2015.

OLG Celle, Urteil vom 02.06.2015, Aktenzeichen 13 U 62/14.

Ostdeutsche Länder (Hg.) (2015): Der ostdeutsche Aufholprozess darf nicht zum Stillstand kommen! Positionspapier der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Popitz, Johannes (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Berlin.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015): Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro. Gemeinschaftsdiagnose. In: ifo Schnelldienst 68 (8), S. 3–73. Online verfügbar unter http://www.cesifo-group.de/DocDL/ifosd_2015_08_1.pdf.

pwc (Hg.) (2014): Aktuelle steuerliche und rechtliche Fragestellungen der Kommunalwirtschaft. Teil 8: Aktuelle Entwicklungen beim steuerlichen Querverbund. Online verfügbar unter <http://www.pwc.de/de/newsletter/branchenregulierung/assets/herbstserie-2014-teil-8.pdf>, zuletzt geprüft am 17.09.2015.

Ragnitz, Joachim (2015): Realistische Erwartungen an den Aufbau Ost. In: Wirtschaftsdienst 95 (6), S. 375–378.

Ragnitz, Joachim; Eck, Alexander; Scharfe, Simone; Thater, Christian; Wieland, Bernhard (2013): Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen. Endbericht zum Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Hg. v. ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden. Online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/oeffentliche-infrastrukturinvestitionen,property=pdf,bereich=%E2%80%8Bcbmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Räth, Norbert; Braakmann, Albert (2014): Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2014 für den Zeitraum 1991 bis 2014. In: Wirtschaft und Statistik (September), S. 502–543. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/VGR/Generalrevision1991_2014_912014.pdf?__blob=publicationFile.

Rehm, Hannes (2004): Kommunale Preispolitik. Befund – Probleme – Perspektiven. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 27 (3), S. 261–287.

Reichard, Christoph; Schröter, Eckhard (Hg.) (2013): Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität. Leverkusen: Budrich.

Sächsische Staatskanzlei (Hg.) (2015): Asylbewerber und Flüchtlinge im Freistaat Sachsen – August 2015. Online verfügbar unter http://www.sachsen.de/assets/Asylbewerber_und_Fluechtlinge_im_Freistaat_Sachsen_Stand_August_2015_2.pdf, zuletzt geprüft am 17.09.2015.

Sächsische Staatskanzlei; Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (11.05.2015): Unland zum Länderfinanzausgleich: Kommunale Finanzkraft vollständig einbeziehen! Online verfügbar

unter <http://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/197717>, zuletzt geprüft am 25.09.2015.

Sächsische Staatskanzlei; Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (02.06.2015): Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung für Sachsen. Online verfügbar unter <http://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/197996>, zuletzt geprüft am 25.09.2015.

Sächsischer Landtag (2015): Sachstand Verhandlungen Länderfinanzausgleich (Drucksache 6/2455).

Sächsischer Landtag (Hg.) (2015): Gesetzentwurf der Staatsregierung. Neuntes Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Drucksache, 6/779). Online verfügbar unter http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=779&dok_art= Drs&leg_per=6&pos_dok=201.

Sächsischer Landtag (Hg.) (2013): Gesetzentwurf der CDU-Fraktion, SPD-Fraktion, FDP-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen. Verfassungsänderungsgesetz (Drucksache, 5/11838). Online verfügbar unter http://ws.landtag.sachsen.de/images/5_Drs_11838_1_1_16_.pdf, zuletzt geprüft am 28.09.2015.

Sächsischer Landtag (Hg.) (2013): Stenografisches Protokoll. 48. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses am 5. Juni 2013 (Apr 5/1-48 A-1). Online verfügbar unter http://ws.landtag.sachsen.de/images/5_APr_10480_202_1_1_.pdf, zuletzt geprüft am 28.09.2015.

Sächsisches Staatsministerium des Innern: Kommunalabgaben in Sachsen. Online verfügbar unter http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Br_Kommunalabgaben_Fassung_08.12.11.pdf.

Sacksofsky, Ute (2000): Staatsfinanzierung durch Gebühren? In: Ute Sacksofsky und Joachim Wieland (Hg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Bd. 14), S. 188–204.

Sacksofsky, Ute; Wieland, Joachim (Hg.) (2000): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Bd. 14).

Schulte, Hubert (2013): Länderbericht Sachsen 2012. In: Martin Junkernheinrich, Thomas Lenk, Stefan Koriath, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013. 1. Aufl. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 228), S. 184–197.

Schulte, Hubert (2014): Länderbericht Sachsen 2013. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014. 1. Aufl. Berlin: BWV (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 229), S. 193–206.

Schulte, Hubert (2015): Länderbericht Sachsen 2014. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015. 1. Aufl. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften

zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 232), S. 219–230.

Schwarting, Gunnar (2001): Der kommunale Haushalt. Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Kassen- und Rechnungswesen. 2., überarb. und erw. Aufl. Berlin: Schmidt (Finanzwesen der Gemeinden, 2).

Schwarting, Gunnar (2005): Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: Hans Fehr und Bernd Genser (Hg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, n.F, Bd. 307), S. 131–169.

Schwarting, Gunnar (2006): Der kommunale Haushalt. Haushaltswirtschaft, Haushaltssteuerung, Kameralistik und Doppik. 3., überarb. Aufl. Berlin: Schmidt (Finanzwesen der Gemeinden, 2).

Schwarting, Gunnar (2010): Der kommunale Haushalt. Haushaltssteuerung – Doppik – Finanzpolitik. 4., völlig neu bearb. Aufl. Berlin: Erich Schmidt (2).

Schweisfurth, Tilman; Reichardt, Tim (2015): Bundeseigene Verwaltung als Alternative zur Bundesauftragsverwaltung. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015. 1. Aufl. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 232), S. 369–379.

Semmler, Birk (2006): Die Bestimmung zweckgerechter Gebühren. 1. Aufl. Lohmar [u. a.]: Eul (Reihe: Forum Finanzwissenschaft und Public Management, 4).

Senat, BVerfG 2. (1979): 2 BvL 5. 76. Online verfügbar unter <http://www.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=BVRE100187906&psml=jurisw.psml>.

Senat, BVerfG 2. (2003): 2 BvL 9. 98, 2 BvL 10/98, 2 BvL 11/98, 2 BvL 12/98. Online verfügbar unter <http://www.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE314250301&psml=jurisw.psml>.

Spengel, Christoph (2011): Neuordnung der Grundsteuer – Anforderungen, Ziele und Gestaltungsmöglichkeiten (41. Berliner Steuergespräch). Online verfügbar unter http://www.berlinersteuergespraech.de/Diskussionsbeitrag_Prof._Dr._Christoph_Spengel_zum_41._BSG.pdf, zuletzt geprüft am 04.08.2015.

Stadt Chemnitz (Hg.) (2014): Haushaltsplan 2014 der Stadt Chemnitz. Band 1. Chemnitz. Online verfügbar unter http://www.chemnitz.de/chemnitz/media/aktuelles/publikationen/download/haushaltsplan_2014.pdf, zuletzt geprüft am 27.07.2015.

Stadt Leipzig (Hg.) (2014): Haushaltsplan 2014. Band 1. Leipzig. Online verfügbar unter <http://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/stadtverwaltung/haushalt-und-finanzen/>.

Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung – 2015. Wiesbaden. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/>

Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungBundeslaender2060_5124205159004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 14.09.2015.

Statistisches Bundesamt (2015): Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 2013. Hg. v. Statistisches Bundesamt (Statistik der Sozialhilfe).

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2015): Sozialeleistungen. Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe. Fachserie 13 Reihe 2.1 – 2013. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/Sozialhilfe/SozialhilfeAusgabenEinnahmen2130210137004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 27.08.2015.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2015c): Asylbewerberleistungen – Empfängerinnen und Empfänger. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialeleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/4_1_ZV_iL_Empf_ausschlBesLstgGeschl.html, zuletzt aktualisiert am 03.09.2015, zuletzt geprüft am 17.09.2015.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2015c): Sozialeleistungen – Leistungen an Asylbewerber (Fachserie 13 Reihe 7 – 2013).

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2015): Statistik – Asylbewerberleistungen, Kriegsopfer. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen. Online verfügbar unter <http://www.statistik.sachsen.de/html/839.htm>, zuletzt aktualisiert am 17.09.2015, zuletzt geprüft am 17.09.2015.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hg.) (2014): Empfänger und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Kamenz (Statistischer Bericht, K VI 1 – j/13).

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hg.) (2015): Bevölkerung im Freistaat Sachsen. Bevölkerungsbestand und -entwicklung. Online verfügbar unter http://www.statistik.sachsen.de/download/010_GB-Bev/K_Tabellen_2013_Basis.pdf, zuletzt geprüft am 03.09.2015.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hg.) (2015): Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Kommunalhaushalte im Freistaat Sachsen. 01.01. bis 31.12.2014. Kamenz (Statistischer Bericht, L II 2 – vj 4/14). Online verfügbar unter http://www.statistik.sachsen.de/download/100_Berichte-L/L_II_2_vj4_14_SN.pdf, zuletzt geprüft am 26.07.2015.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hg.) (2015c): Empfänger und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Kamenz (Statistischer Bericht, K VI 1 – j/14). Online verfügbar unter http://www.statistik.sachsen.de/download/100_Berichte-K/K_VI_1_j14_SN.pdf, zuletzt geprüft am 17.09.2015.

Steinbach, Ulrich; Rönicke, Mandy (2013): Umsetzung der Schuldenbremse in Rheinland-Pfalz – Vorreiter und Vorbild? In: Martin Junkernheinrich, Thomas Lenk, Stefan Koriath, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013. 1. Aufl. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 228), S. 339–364.

Thöne, Michael; Krehl, F. (2014): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben – Empirische Befunde. Monitor Zukunftsinvestitionen. Hg. v. FiFo Köln.

VKU (Hg.) (2015): Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU): Steuerlicher Querverbund – Aktuelle Entwicklungen zur technisch-wirtschaftlichen Verflechtung mittels BHKW. VKU. Online verfügbar unter <http://www.vku.de/finanzen-steuern/newsletter-2015/januar/steuerlicher-querverbund-aktuelle-entwicklungen-zur-technisch-wirtschaftlichen-verflechtung-mittels-bhkw.html>, zuletzt aktualisiert am 21.01.2015, zuletzt geprüft am 17.09.2015.

Wallerath, Maximilian (Hg.) (2003): Kommunale Finanzen im Bundesstaat. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (Hg.) (2014): Konjunkturbereinigungsverfahren für die Haushalte von Bund und Ländern. Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/blob/295578/084e9366a936cb73d55cd8be26bcfd8/konjunkturbereinigungsverfahren-fuer-die-haushalte-von-bund-und-laendernt-data.pdf>.

Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 2., überarb. Aufl. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl. (Bd. 211).

Zimmermann, Horst; Henke, Klaus-Dirk (2001): Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 8., völlig überarb. Aufl. München: Vahlen.

2 Gesetze/Verordnungen

Deutscher Bundestag (29.09.2015): Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes. Online verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/art115v/index.html>, zuletzt geprüft am 29.09.2015.

Deutscher Bundestag (24.06.2015): Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern. In: Bundesgesetzblatt, S. 974–977.

Deutscher Bundestag (30.12.2014): Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes. In: Bundesgesetzblatt, S. 2411–2414.

Deutscher Bundestag: Grundgesetz. GG. Online verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

FAG, vom 24.06.2015 (20.12.2001): Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

Freie und Hansestadt Hamburg: Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg. LHO, vom 17.12.2013. Online verfügbar unter <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-HOHA2014pIVZ>, zuletzt geprüft am 29.09.2015.

Landtag Sachsen: Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz – SächsFAG) 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 364).

MaßstG, vom 29.05.2009 (09.09.2001): Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen.

SächsGemO, vom 03.03.2014 (2014): Sächsische Gemeindeordnung. Online verfügbar unter http://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/2754-Saechsische_Gemeindeordnung.

SächsKomHVO-Doppik, vom 10.12.2013 (2013): Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik.

SächsKAG, vom 23.05.2004 (2004): Sächsisches Kommunalabgabengesetz.

SächsKRG, vom 18.08.2008 (2008): Sächsisches Kulturraumgesetz. Online verfügbar unter http://www.revosax.sachsen.de/vorschrift_gesamt/3215.html, zuletzt geprüft am 03.09.2015.

SächsVerf: Sächsische Verfassung. Online verfügbar unter http://www.revosax.sachsen.de/vorschrift_gesamt/3975.html.

Sächsischer Landtag (29.04.2015): Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2015/2016 (Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016). HBG 2015/2016. In: SächGVoBl (7), S. 349. Online verfügbar unter http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=201507&dok_art=GVB&leg_per=6&pos_dok=203.

Sächsischer Landtag (29.04.2015): Neuntes Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes. In: SächGVoBl (7), S. 364–368. Online verfügbar unter http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=201507&dok_art=GVB&leg_per=6&pos_dok=204.

Aus der Presse

Gemeinsame Pressemitteilung Sächsischer Städte- und Gemeindetag Sächsischer Landkreistag

Sächsisches Staatsministerium des Innern
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
049/2015

Freistaat sagt Kommunen weitere finanzielle Unterstützung zu

Nach der am 19.08.2015 veröffentlichten neuen Flüchtlingsprognose des Bundesinnenministeriums sind in Sachsen bis Ende des Jahres rund 40.000 Flüchtlinge zu erwarten. Um diesen dramatischen Anstieg zu bewältigen, hat die Staatsregierung den sächsischen Kommunen weitere finanzielle Unterstützung zugesagt.

„In Abstimmung mit dem Sächsischen Städte- und Gemeindetag (SSG) und dem Sächsischen Landkreistag (SLKT) haben wir uns schnell und unbürokratisch auf weitere Entlastungen unserer Kommunen verständigt. Damit zeigt die Staatsregierung, dass sie auf Herausforderungen rasch und entschlossen reagiert und gemeinsam mit den Kommunen Maßnahmen ergreift, die der derzeitigen außerordentlichen Situation gerecht werden“, so Finanzminister Prof. Dr. Georg Unland.

Für die Betreuung und Unterbringung von Asylbewerbern sollen den Landkreisen und kreisfreien Städten in den Jahren 2015 und 2016 weitere 30 Millionen Euro pro Jahr bereitgestellt werden. Für 2016 stellt dieser Betrag ein Vorab dar. Auf der Basis eines Gutachtens wird die Kostenentwicklung noch einmal überprüft und abgerechnet. Einen dementsprechenden Antrag wird die Staatsregierung dem Sächsischen Landtag zur Entscheidung vorlegen.

Darüber hinaus haben sich die Staatsregierung sowie die kreisfreien Städte und Landkreise auf eine enge Kooperation bei der Schaffung von künftigen Unterbringungsmöglichkeiten von Asylsuchenden geeinigt. Das schließt die kommunale Beteiligung bei der Umsetzung des neuen Unterbringungskonzeptes der Staatsregierung zur Erstaufnahme ein.

Innenminister Markus Ulbig: „Wichtig ist, dass wir die Menschen bis zum Winter aus den Zelten bekommen. Bei der neuen Unterbringungskonzeption bauen wir auf die breite Unterstützung der Kommunen.“

Oberbürgermeisterin Barbara Ludwig als Vertreterin des SSG: „Die Kommunen begrüßen, dass der Freistaat sie bei der finanziellen Bewältigung des starken Anstiegs der Flüchtlingszahlen unterstützt und zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung stellen will.“

Landrat Dr. Christoph Scheurer, Vizepräsident des SLKT: „Dies ist ein wichtiger Beitrag, um die gewaltigen Herausforderungen bei der Unterbringung der Flüchtlinge in den Gemeinden und Städten zu bewältigen.“

Bereits mit Verabschiedung des Doppelhaushaltes 2015/2016 im April waren zusätzliche Leistungen des Freistaates an die Kommunen, u. a. die Erhöhung der Pauschale für die Kosten der Unterbringung eines Asylbewerbers (FlüAG-Pauschale) sowie Mittel

für die Förderung der Integration und eine Investitionspauschale, beschlossen worden.

Die erheblichen Aufwendungen für den Betrieb und die Erweiterungen der Erstaufnahmeeinrichtungen werden zudem vollumfänglich vom Freistaat getragen.

Dresden, 21. August 2015

Gemeinsame Pressemitteilung Nr. 15/2015

LSK und SSG fordern fachübergreifende Förderstrategie für nachhaltige Entwicklung des Kleingartenwesens im Freistaat Sachsen

In einer gemeinsamen Veranstaltung am 2. September 2015 in Oelsnitz/Erzgebirge informieren der Landesverband Sachsen der Kleingärtner (LSK) und der Sächsische Städte- und Gemeindetag (SSG) über die Ergebnisse einer landesweiten Studie zur bedarfsgerechten nachhaltigen Entwicklung von Kleingartenanlagen in Sachsen, die vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft gefördert worden ist.

Die Vertreter beider Landesverbände werden auf die steigenden Herausforderungen der Anlagen des Kleingartenwesens aufmerksam machen. Sie fordern als Antwort darauf eine fachübergreifende Förderstrategie durch den Freistaat Sachsen.

Nach einer jetzt vorgelegten Studie des LSK ist der Fortbestand vieler Standorte akut gefährdet.

„Der demografische Wandel geht auch an uns nicht spurlos vorüber. Wir sind seit Jahren von sinkenden Mitgliederzahlen und Beitragseinnahmen betroffen. Der Leerstand in den Kleingartenanlagen beträgt in einigen Bereichen schon jetzt 20 Prozent“, so Peter Paschke, Präsident des LSK. „Hinzu kommen weitere Belastungen, wie beispielsweise die Lage in Überschwemmungsgebieten und eine zunehmende Vernässung durch den Anstieg des Grundwasserspiegels“, führte Paschke weiter aus.

Infolgedessen müssen Standorte geschlossen und den Pächtern möglichst Ersatzparzellen angeboten werden. Die Vereine und Kommunen können die erheblichen Rück- und Umbaukosten aber nicht allein tragen.

Der 3. Vizepräsident des SSG, Stefan Skora, sagte heute dazu: „In unseren Kommunen erfüllen die Kleingartenanlagen wichtige stadtgestalterische, landschaftsplanerische, ökologische und soziale Funktionen. Sie sind ein wichtiger Bestandteil des öffentlichen Grüns in unseren Kommunen. Für die nachhaltige Entwicklung des Kleingartenwesens benötigen wir einen fachübergreifenden Förderansatz im Freistaat Sachsen, der mit den Kommunen abzustimmen ist.“

Nach den Ergebnissen der Studie befinden sich 64 Prozent der Kleingartenflächen im kommunalen Eigentum. Deshalb sind die sächsischen Städte und Gemeinden dort, wo es sich anbietet, sehr an einem planvollen Rückbau und an einer sinnvollen Nachnutzung interessiert. In Betracht kommen beispielsweise Nutzungen als Ausgleichsflächen sowie eine städtebauliche Aufwertung.

Derzeit gibt es Ansätze für eine Förderung des Rückbaus aus Mitteln des allgemeinen Städtebaus, des Brachflächenprogramms und des LEADER-Programms. Nach Auffassung der Verbände fehlt aber eine fachübergreifende Förderstrategie, die aufzeigt, wie Einzelmaßnahmen einer Förderung zugeführt werden können. Zudem bedarf es auch in diesem Bereich dringend des weiteren Abbaus bürokratischer Hürden.

Dresden, 1. September 2015

Pressemitteilung Nr. 16/2015

Sachsens Städte und Gemeinden erwarten vom morgigen Flüchtlingsgipfel mehr Unterstützung von Bund und Freistaat Sachsen

Der Sächsische Städte- und Gemeindegtag (SSG) hat vor dem morgigen Flüchtlingsgipfel an Bund und Freistaat Sachsen appelliert, die Unterstützung für die Kommunen entscheidend zu erhöhen.

Mischa Woitscheck, Geschäftsführer des kommunalen Spitzenverbandes, machte deutlich, dass die sächsischen Städte und Gemeinden mehr Unterstützung in organisatorischer und finanzieller Hinsicht erwarten. *„Der hohe Zustrom von Flüchtlingen stellt Bund, Länder und Kommunen vor noch nie dagewesene Herausforderungen. Aber während die Länder die Flüchtlinge mehr oder weniger schnell weiterleiten, sind es die Kommunen, die für dauerhafte und menschenwürdige Unterbringungen sorgen. Die sächsischen Kommunen stehen vor stetig wachsenden Schwierigkeiten. Es ist höchste Zeit für weitsichtige und verlässliche Entscheidungen.“*

Der Geschäftsführer des SSG wies erneut darauf hin, dass das für die Durchführung der Asylverfahren zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge endlich in die Lage versetzt werden muss, die Asylverfahren zügig zu bearbeiten. Optimal wäre es, so Woitscheck, wenn die Flüchtlinge erst nach Abschluss der Asylverfahren auf die Kommunen verteilt würden. Die jüngste Ankündigung des Freistaates Sachsen, Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive nicht auf die Kommunen zu verteilen, begrüßte Woitscheck als ersten Schritt in die richtige Richtung.

Daneben müsse die finanzielle Unterstützung der Kommunen von Bund und Freistaat deutlich aufgestockt werden. *„Wir erwarten vom Land, dass es die für die Kommunen vorgesehenen Bundesmittel vollständig an die Kommunen weiterleitet.“*, so Woitscheck. Bei den laufenden Kosten der Asylbewerberunterbringung pocht der SSG auf eine vollständige Erstattung aller tatsächlich entstehenden

Kosten (Spitzabrechnung) durch den Freistaat Sachsen. Dieser Vorschlag liegt dem Freistaat seit geraumer Zeit vor.

Schließlich muss der Fokus stärker auf die Integration der Flüchtlinge gelegt werden. Woitscheck: *„Die Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die sächsischen Kommunen fühlen sich dabei von Bund und Land im Stich gelassen, eine Strategie zur Integration der Flüchtlinge fehlt. Dabei müssen die Lasten der Integration auf viele Schultern verteilt werden. Als erste Maßnahmen fordern wir vom Bund eine höhere Quote an den Kosten der Unterkunft und vom Land zusätzliche Mittel für die Integration.“*

Dresden, 23. September 2015

Pressemitteilung Nr. 17/2015

Sächsischer Städte- und Gemeindegtag zu den Ergebnissen des Flüchtlingsgipfels: Wichtige Weichenstellungen auf Bundesebene, finanzielle Unterstützung des Bundes zügig an die Kommunen weitergeben

Der Sächsische Städte- und Gemeindegtag (SSG) sieht in den Beschlüssen des gestrigen Flüchtlingsgipfels zwischen Bund und Ländern wichtige Weichenstellungen. Die Städte und Gemeinden erwarten nun vom Freistaat Sachsen, dass die beschlossenen finanziellen Mehrleistungen des Bundes auch bei den Kommunen ankommen.

Mischa Woitscheck, Geschäftsführer des kommunalen Spitzenverbandes, sagte dazu: *„Respekt an die Verhandlungsführer der Länder, der Bund wird die Länder von den Kosten der Flüchtlingsunterbringung weitgehend entlasten. Wir erwarten nun vom Freistaat Sachsen ein zügiges und klares Bekenntnis, wie die Bundesmittel an die Kommunen weitergereicht werden. Denn es sind die Kommunen, die die Hauptlast der Flüchtlingsunterbringung tragen, die Flüchtlingskinder in Kitas und Schulen aufnehmen und der Ort sind, wo die Integration gelingen soll. Spätestens jetzt ist der Freistaat in der Lage, die von uns geforderte Spitzabrechnung der Kosten der Flüchtlingsunterbringung einzuführen. Es sollte umgehend ein Flüchtlingsgipfel in Sachsen stattfinden, um die Entlastungen für die Kommunen zu vereinbaren.“*

Darüber hinaus begrüßte es Woitscheck, dass die Vereinbarungen des Berliner Flüchtlingsgipfels zahlreiche Anregungen der Kommunen berücksichtigen. Die Asylverfahren sollen deutlich beschleunigt werden, Fehlanreize sollen künftig vermieden werden und es sind Ansätze zur Begrenzung des Flüchtlingszustroms erkennbar.

Dresden, 25. September 2015

Aus Büchern und Zeitschriften



Nachauflagen

Dauber/Schneider

Vereinsbesteuerung kompakt

7. Auflage 2015, 792 Seiten, gebunden, 69,90 €, ISBN: 978-3-95554-086-9, HDS Verlag, Harald Dauber, Karl-Benz-Straße 19/1, 71093 Weil im Schönbuch, Tel.: (07157) 65162, Fax: (07157) 620294, E-Mail: hdauber@hds-gruppe.de, www.hds-verlag.de

Da die Finanzverwaltung ihre Prüfungstätigkeit auch im Vereinsbereich immer mehr ausdehnt, ergeben sich für Vereine immer größere Unsicherheiten z.B. im Bereich der Haftung oder der Gefährdung der Gemeinnützigkeit. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es wichtig, dem Anwender für seine Praxis zahlreiche Hilfestellungen zu geben. Dieses Buch erläutert sämtliche für die Vereinsbesteuerung wichtigen Bereiche: Rechtliche Grundlagen, Rechenschafts-, Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten, Haftung, Gemeinnützige Zwecke, Darstellung der Steuerarten Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Gewerbesteuer, Lohnsteuer, Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Lotteriesteuer, Abgeltungsteuer, geringfügige Beschäftigung, Satzungsbestimmungen, Erklärungen zur Überprüfung der Steuerbegünstigung, der Bereiche Spenden/Zuwendungen und Sponsoring sowie der Bestimmungen des Sozialversicherungsrechts. Die komplett aktualisierte und erweiterte 7. Auflage gewährleistet aktuelle Informationen über die erfolgten Rechtsänderungen und deren Auswirkungen auf die Praxis sowie zur Sicherung und des Erhalts der Steuerbegünstigung.

Zahlreiche Beispiele, Tipps sowie ein formularbezogener Fall machen das Buch für Vereinsverantwortliche und Steuerberater zu einer unverzichtbaren Hilfe bei der täglichen Arbeit und der Abgabe der Steuererklärung.

Zielgruppe: Steuerberater und deren Mitarbeiter, Geschäftsführer, Schatzmeister und Vorstandsmitglieder von Vereinen und Verbänden. Die Autoren: Harald Dauber ist Inhaber der Unternehmen HDS-Verlag (Erstellung von Fachliteratur im Bereich Steuern, Wirtschaft und Recht), HDS-Buchhandelsversand (Spezialist für die Lieferung von Fachliteratur im Bereich Steuern, Wirtschaft und Recht), HDS-Unternehmensberatung sowie Fachbuchautor für Steuerrecht, insbesondere Vereinsbesteuerung und Gemeinnützigkeitsrecht.

Diplom-Finanzwirt Josef Schneider war Dozent an der Fachhochschule für Finanzen in Edenkoben und lehrte dort insbesondere das Fach Einkommensteuer. Er ist Autor zahlreicher Fach- und Lehrbücher im Steuerrecht sowie des Umsatzsteuer-Kommentars „ABC-Führer Umsatzsteuer“.

Dresbach

Kommunale Finanzwirtschaft Nordrhein-Westfalen

Rechtssammlung für das Finanzmanagement

42. Auflage, September 2015, 470 Seiten, Format DIN A4, 14 Farbkodierungen, Preis 45,00 EUR, ISBN 978-3-9800-6742-3, VERLAG DRESBACH, Dünnhofweg 34 a, 51469 Bergisch Gladbach, Telefon: 02202/55366, Telefax: 02202/50776, E-Mail: verlag-dresbach@t-online.de, www.verlag-dresbach.de

42 Auflagen in 42 Jahren sprechen für sich – sie sind ein Indikator für eine stimmige Konzeption und einen hohen Qualitätsstandard. Dank des jährlichen Erscheinungsrhythmus hält das bewährte Standardwerk permanent Schritt mit der ausgesprochen emsig agierenden Legislative und Administrative im Sektor des Gemeindefinanzwirtschafts- und Kommunalverfassungsrechts.

Auch die Neuauflage des DRESBACH zeichnet sich durch maximale Aktualität und Zuverlässigkeit der Fachinformationen aus. So werden in der aktuellen Edition zeitnah wesentliche Gesetzesänderungen und bedeutsame Revisionen einschlägiger Verwaltungsvorschriften berücksichtigt.

Mit seinem universellen Equipment umfasst das Handbuch erneut aus einem Guss das gesamte Spektrum der fachspezifischen Rechtsmaterie.

Den Abschluss der Dokumentation bildet ein von Praktikern und Studierenden besonders geschätztes, feinjustiertes Stichwortverzeichnis. Zudem machen 14 Leitfarben die Broschüre sehr anschaulich, handlich und benutzerfreundlich.

Die 42. Auflage des Titels bietet zum einen in der Verwaltungspraxis den Fach- und Führungskräften, insbesondere den Akteuren des kommunalen Finanzmanagements, wieder die führende Informationsplattform, zum anderen den Studentinnen und Studenten an der FHöV NRW und an den kommunalen Studieninstituten das ideale Lern- und Arbeitsmittel sowohl in der verwaltungswissenschaftlichen Aus- und Fortbildung als auch im Examen.

Mainczyk/Nessler

Bundeskleingartengesetz

Texte, Kommentar, Materialien, Praktiker-Kommentar mit ergänzenden Vorschriften

11. ergänzte und erweiterte Auflage 2015, 518 Seiten, gebunden, 39,99 €, ISBN: 978-3-8073-0469-4, 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.rehmnetz.de

Der Praktiker-Kommentar unterrichtet wie bisher zuverlässig und verständlich über das geltende Kleingarten-Recht und die mit dem BKleingG in der Praxis eng verknüpften anderen rechtlichen Vorschriften.

Die Neuauflage des bewährten Handkommentars berücksichtigt dabei alle Neuerungen, so z. B.:

- Ausführungen zu den Verwaltungszuschlägen und sonstigen Gemeinschaftsleistungen der Pächter, die nicht mehr Vereinsmitglied sind,
- Haftung im Vereinsrecht,
- Vollstreckung der Räumung eines Kleingartens,

- Steuerliche Bewertung der Lauben,
- Allgemeine Geschäftsbedingungen.

Die wesentliche BGH-Rechtsprechung wurde eingearbeitet. Im Anhang finden sich die wichtigsten ergänzenden Vorschriften. Ein ausführliches Stichwortverzeichnis dient zur schnellen Auffindung der gewünschten Erläuterungen. Die zentralen Fragen des Kleingartenrechts werden vertieft und leicht verständlich erläutert.

Plöger-Heeg/Hasebrink

Sächsische Lehrbriefe – Allgemeines Verwaltungsrecht

6. Auflage 2015, 166 Seiten, kartoniert, 19,80 €, ISBN 978-3-8293-1181-6, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Konrad-Adenauer-Ring 13, 65187 Wiesbaden, Tel.: 06 11 – 8 80 86 0, Fax: 06 11 – 8 80 86 66, E-Mail: info@kommunalpraxis.de, www.kommunalpraxis.de

Der Lehrbrief gibt einen schnellen Überblick zu den grundsätzlichen Themen des allgemeinen Verwaltungsrechts. Er enthält das Rüstzeug für Verwaltungsausbildung, Studium und Verwaltungstätigkeit in der täglichen Praxis. Die Darstellung wird durch viele Fallbeispiele, übersichtliche Schaubilder, Prüfungsschemata und prägnante Merksätze ergänzt. Kontrollfragen mit Lösungen geben dem Leser die Möglichkeit, das erlernte Wissen selbstständig zu überprüfen und zu vertiefen. Da die Verwaltung ihre Entscheidungen auch an der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte auszurichten hat, widmet sich der Lehrbrief sowohl dem Rechtsbehelfsverfahren als auch dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz. Auch wenn der Lehrbrief sich am sächsischen Recht orientiert, gelten die allgemeinen Grundsätze bundesländerübergreifend. Bettina Plöger-Heeg ist Persönliche Referentin des Präsidenten der Landesdirektion Sachsen. Marita Hasebrink ist Justiziarin im Dezernat Stadtentwicklung und Bau der Stadt Leipzig.

Bieneke

Sächsische Lehrbriefe – Öffentliches Baurecht

5. Auflage 2015, 174 Seiten, kartoniert, 19,80 €, ISBN 978-3-8293-1175-5, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Konrad-Adenauer-Ring 13, 65187 Wiesbaden, Tel.: 06 11 – 8 80 86 0, Fax: 06 11 – 8 80 86 66, E-Mail: info@kommunalpraxis.de, www.kommunalpraxis.de

Der Lehrbrief „Öffentliches Baurecht“ versteht sich sowohl als unterrichtsbegleitende Lektüre für Ausbildungs- und Fortbildungsteilnehmer als auch als Einstiegswerk für Bedienstete der öffentlichen Verwaltung (sowohl im kommunalen als auch im staatlichen Bereich). Er soll einen ersten Überblick über die komplexe Materie des öffentlichen Baurechts verschaffen, gleichzeitig aber auch das Zusammenwirken der bundesgesetzlichen Vorschriften (vorrangig des BauGB und der BauNVO) und des Landesrechts (vorrangig der SächsBO) und schließlich der Regelungen außerhalb des Baurechts vermitteln. Dies spiegelt auch die Anforderungen an die Rechtsanwender in der Praxis, z. B. in einer Bauaufsichtsbehörde, wider. Daher bereitet der Lehrbrief die Inhalte praxis- und handlungsorientiert auf, insbesondere durch Beifügung von Übersichten, Zeichnungen und kleinen Übungsfällen und Kontrollfragen. Dem Lehrbrief liegt der Rechtsstand zum 01.01.2015 zu Grunde. Damit erfasst er auch die jüngste Novellierung des BauGB durch das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen.

Heinz G. Bieneke ist Ministerialrat und Referatsleiter für Rechts- und Grundsatzangelegenheiten im Sächsischen Staatsministerium des Innern.

Ergänzungslieferungen

Bachofer/Frasch

Kommunales Redehandbuch

Musterreden mit einer Einführung in die Redetechnik für die kommunale Praxis

Loseblattwerk mit Ergänzungslieferungen, etwa 980 Seiten, 31. Ergänzungslieferung, Stand: Juli 2015, Grundwerkpreis 48,00 € einschließlich Ordner und Online-Anbindung zzgl. Ergänzungslieferungen, ISBN 978-3-415-00980-6, Richard Boorberg Verlag, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart, Telefon: 0711/73 85-0, Telefax: 0711/73 85-100, E-Mail: mail@boorberg.de, www.boorberg.de

Die 20 Musterreden dieser Ergänzungslieferung enthalten Aktualisierungen und neue Themen, die im kommunalen Alltag immer wieder eine Rolle spielen und in Grußworten behandelt werden müssen.

Die neuen Texte, die zum Teil auf Anregungen aus dem Bezieherkreis aufgenommen wurden, betreffen u. a. folgende Themen:

- Traureden,
- Grußwort zur Interkulturellen Woche,
- Personalversammlung,
- Einweihung einer Mehrzweckhalle,
- Erweiterung eines Alten- und Pflegeheims,
- Grußwort zum Jubiläum eines Sportvereins.

Das aktualisierte Stichwortverzeichnis erschließt den Inhalt des bewährten Ratgebers mit rund 170 Redevorschlägen für die kommunale Praxis.

Jäde/Dirnberger/Michel/Bauer/Böhme/Radeisen/Thom

Bauordnungsrecht Sachsen

Kommentar mit Ergänzenden Vorschriften

Loseblattwerk in 2 Ordnern, 3.436 Seiten, ISBN 978-3-8073-0972-9, 129,99 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, 70. Aktualisierung, Stand: Juni 2015, Ladenpreis: 66,99 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.rehmetz.de

Die 70. Aktualisierung beinhaltet die überarbeitete Kommentierung zu den §§ 12 (Standicherheit) und 39 (Aufzüge). Daneben wurden die Vorschriften auf aktuellen Stand gebracht.

Woydera/Summer/Zängl
Beamtenrecht in Sachsen
 Kommentar

Loseblattwerk, 6.188 Seiten in 5 Ordnern, 209,99 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, ISBN 978-3-8073-0945-3, 95. Aktualisierung mit Stand Juni 2015, 67,99 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.rehmetz.de

Die Lieferung enthält eine Überarbeitung des § 20 BeamtStG sowie die komplette Neufassung des § 71 SächsBG (Fernbleiben vom Dienst), zu dem die bisherigen Vorschriften der §§ 92 und 98 SächsBG (a. F.) zusammengefasst wurden. Dabei war u. a. zu berücksichtigen, dass in der jetzigen Fassung des § 71 SächsBG keine Vorgabe für die Art enthalten ist, wie die Einstellung der Besoldung zu erfolgen hat.

§ 25 BeamtStG (Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze) wird neu kommentiert und an die Paragraphenfolge des SächsBG angepasst. Die Kommentierung des Laufbahnrechts wird mit den §§ 22, 25 und 26 SächsBG (Laufbahnwechsel, Einstellung, Probezeit) weiter fortgesetzt.

Der neu bearbeitete § 66 SächsBG (Unparteilichkeit bei Amtshandlungen) löst den bisherigen § 76 SächsBG a. F. ab.

Stegmüller/Schmalhofer/Bauer

Beamtenversorgungsrecht des Bundes und der Länder
 Kommentar mit Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften

Loseblattwerk in 7 Ordnern mit ca. 9.230 Seiten, ISBN: 978-3-7825-0193-4, 229,99 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, 339,95 EUR Apartpreis, 116. Aktualisierung mit Stand Juni 2015, Ladenpreis: 101,99 €, 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.rehmetz.de

Mit dieser Lieferung werden u. a. die Erläuterungen zu § 15a (Beamte auf Probe und auf Zeit in leitender Funktion), § 47 (Übergangsgeld), § 54 (Zusammentreffen mehrerer Versorgungsbezüge), § 55 (Zusammentreffen mit Renten) und § 57 (Kürzung der Versorgungsbezüge nach Ehescheidung) sowie § 90 (Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Versorgung aus zwischenstaatlicher und überstaatlicher Verwendung) BeamtVG im Hinblick auf die geltenden beamtenrechtlichen Bestimmungen aktualisiert und umfassend überarbeitet. Desgleichen gilt für die Erläuterungen zu den Art. 14 (Ruhegehaltfähige Dienstzeit), 30 (Beamte auf Probe und auf Zeit in leitender Funktion) und 92 BayBeamtVG (Kürzung der Versorgungsbezüge wegen Versorgungsausgleichs) sowie für § 35 VersAusglG (Invalidität der/des Ausgleichspflichtigen).

§ 39 BeamtVG (Unfall-Hinterbliebenenversorgung) und § 61 BeamtVG (Erlöschen der Witwen- und Waisenversorgung) werden komplett neu kommentiert.

Keller-Stoltenhoff/Leitzen/Ley
Handbuch für die IT-Beschaffung

VOL, VgV, GWB, EVB-IT rechtssicher anwenden
Loseblattwerk, zwei Ordner, 2.092 Seiten, 129,99 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, ISBN 978-3-8073-2152-3; 14. Aktualisierung mit Stand Juni 2015, Ladenpreis: 91,99 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.rehmetz.de

Kürzlich hat das Bundesinnenministerium mit der Neufassung der „Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen“ (UfAB VI Version 1.0) die nunmehr neunte Überarbeitung dieser Arbeitshilfe veröffentlicht. Die Unterlage wurde vollständig redigiert und das im Jahr 2012 erschienene „Sonderheft zur Aktualisierung der UfAB V“ in die Neufassung integriert.

Die Neufassung wurde in Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium des Innern (BMI), dem Beschaffungssamt des BMI, der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, der Landeshauptstadt München, dem Bundesbeauftragten für Datenschutz, der Bundesagentur für Arbeit, dem Bundesverwaltungsamt – Bundesstelle für Informationstechnik – (BIT), dem IT-Dienstleistungszentrum Berlin, der Ruhr-Universität Bochum erstellt und unterstützt durch die IT-Recht-Kanzlei und die INFORA GmbH.

Wegen des erheblichen Umfangs der neuen UfAB erfolgt die Aufnahme in das Handbuch in zwei Schritten. In dieser 14. Aktualisierung ist die Neufassung bis einschließlich Modul 4.35 enthalten; die restlichen Abschnitte werden mit der nächsten Ergänzung des Handbuchs geliefert.

Außerdem werden die wesentlichen Inhalte des Gesetzentwurfs zur Modernisierung des Vergaberechts unter B 1 vorgestellt.

Breier/Dassau/Kiefer/Lang/Langenbrinck

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 6 Ordnern, ISBN 978-3-8073-0064-1, 194,99 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, 419,95 EUR ohne Aktualisierungslieferungen, 81. Aktualisierung mit Stand Juli 2015, Ladenpreis: 109,99 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.rehmetz.de

Die 81. Aktualisierung hat folgende Schwerpunkte:

1. Im Teil B 1, § 6 TVöD (regelmäßige Arbeitszeit) wurden die Erläuterungen zur Pause aktualisiert.
2. In die Erläuterungen zu § 11 TVöD (Teilzeitbeschäftigung) im Teil B 1 sind die Änderungen eingearbeitet, die sich in verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen durch das Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2462) ergeben haben; auch die ab 01.01.2015 geltende Neufassung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) ist berücksichtigt.
3. In die Erläuterungen zu § 20 TVöD (Jahressonderzahlung) im Teil B 1 wurde das Rundschreiben des BMI vom 02.03.2015 zur zusatzversorglichen Behandlung der Jahressonderzahlung, die für die Zeit der Mutterschutzfristen gewährt wird, eingearbeitet.
4. In die Erläuterungen zu § 24 TVöD (Berechnung und Auszahlung des Entgelts) im Teil B 1 des Werks wurden die durch die Pfändungsfreigrenzenbekanntmachung 2015 vom 14.04.2015

(BGBl. I S. 618) zum 01.07.2015 erhöhten Pfändungsfreigrenzen aufgenommen.

5. In die Erläuterungen zu § 25 TVöD (Betriebliche Altersversorgung) im Teil B 1 wurde eine neuere Entscheidung des BAG zu Informationspflichten eingearbeitet. Das BAG hat entschieden, dass der Arbeitgeber nicht verpflichtet sei, über den gesetzlich eingeräumten Anspruch auf Entgeltumwandlung zu informieren (BAG vom 21.01.2014 – 3 AZR 807/11 – ZTR 2015, 147).
6. Die Kommentierung im Teil B 1 zu § 37 TVöD (Ausschlussfrist) wurde ergänzt um die Auswirkungen des Mindestlohngesetzes.
7. Im Teil B 5.1 TV-Ärzte/VKA wurden in die Kommentierung die Ergebnisse der Tarifrunde 2015 durch die ÄndTV Nr. 5 zum TV-Ärzte/VKA aufgenommen.
8. Die Erläuterungen zu den Tarifverträgen für Auszubildende wurden ergänzt um die Auswirkungen des Mindestlohngesetzes (Teile D 2.2 und D 3.2).
9. Die Praktikantenrichtlinien des Bundes wurden neu gefasst, insbesondere zur Anpassung an das Mindestlohngesetz.
10. Im Teil E 1 wurden die Vertragsmuster grundlegend überarbeitet.

PRAXIS DER KOMMUNALVERWALTUNG

Ratgeber für die tägliche Arbeit aller Kommunalpolitiker und der Bediensteten in Gemeinden, Städten und Landkreisen

Landesausgabe Sachsen: CD-ROM Version 2.27 vom Juli 2015, 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 Landesbeiträge haben sich in der Version 2.27 geändert:

Sächsisches Beamtengesetz

Von Dr. Dr. Michael Antoni, Staatssekretär a. D., Dr. Erwin Wagner, Ministerialrat und Referatsleiter im Referat Personalangelegenheiten, Personalentwicklung im Sächsischen Staatsministerium des Innern, Tobias Schnell, LL. M. Eur. Int., Regierungsobererrat im Sächsischen Staatsministerium des Innern

Die Kommentierungen zu den §§ 1 und 2 aus Abschnitt 1 (Allgemeine Vorschriften), 10-14 aus Abschnitt 2 (Beamtenverhältnis), 46-56 aus Abschnitt 5 (Beendigung des Beamtenverhältnisses) Unterabschnitt 2 (Ruhestand), 57-62 aus den Unterabschnitten 3 und 4 (Einstweiliger Ruhestand, Verlust des Beamtenrechts), 97-100 aus Abschnitt 6 (Rechtliche Stellung im Beamtenverhältnis) Unterabschnitt 2 (Arbeitszeit und Urlaub), 101-110 aus Unterabschnitt 3 (Nebentätigkeit und Tätigkeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses), 111-118 aus Unterabschnitt 4 (Personalaktenrecht), 119 (Beteiligung der Spitzenorganisationen und Landesverbände im Freistaat Sachsen), 120-128 aus Abschnitt 8 (Landespersonalausschuss), 133-139 aus Abschnitt 10 (Besondere Beamtengruppen) Unterabschnitt 1 (Laufbahnen der Fachrichtung Polizei), 163 (Übergangsregelung zur Neuregelung des Nebentätigkeitsrechts), 164 (Übergangsregelung zur Altersteilzeit) wurden neu bearbeitet. Weitere Kommentierungen folgen.

Sächsisches Personalvertretungsgesetz (SächsPersVG)

Von Susanne Behrens-Kubitza, Referentin, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Christoph Darré, Regierungsdirektor und Dr. Erwin Wagner, Ministerialrat, beide Sächsisches Staatsministerium des Innern

Der Beitrag wurde aktualisiert mit der Überarbeitung der Kommentierungen zu den §§ 2 (Zusammenarbeitsgebot), 4 (Beschäftigte),

8 (Behinderungsverbot), 9 (Weiterbeschäftigung Auszubildender), 10 (Schweigepflicht), 11 (Unfallvorschriften), 19 (Wahlverfahren), 24 (Schutz der Wahl – Kostenregelung), 25 (Anfechtung der Wahl), 28 (Ausschluss und Auflösung), 31 (Ersatzmitglieder), 32 (Neuwahl bei Umorganisation von Dienststellen und Körperschaften), 44 (Sprechstunden), 45 (Kosten), 46 (Freistellung vom Dienst), 47 (Schulungs- und Bildungsveranstaltungen), 49 (Zusammensetzung und Leitung), 51 (Zeitpunkt), 73 (Allgemeine Aufgaben – Anhörungen), 79 (Verfahren der Mitbestimmung), 80 (Angelegenheiten der eingeschränkten Mitbestimmung), 88 (Zuständigkeit und Entscheidungen der Verwaltungsgerichte).

Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG)

Von Andreas-Christian Büchel, Richter am Verwaltungsgericht, und Hans-Georg Patt, Richter am Sächsischen Finanzgericht

In diese Lieferung wurde die Kommentierung zu § 3 a (Festsetzungsverjährung) neu aufgenommen. Überarbeitet wurden die Kommentierungen zu den §§ 1 (Geltungsbereich), 3 (Verwaltungsverfahren), 4 (Verwaltungshelfer), 7 (Gemeindesteuern), 9 (Erhebungsermächtigung, Einrichtungsbegriff), 10 (Kostendeckungsgrundsatz, Kalkulationszeitraum), 12 (Zinsen), 13 (Abschreibungen), 14 (Gebührenbemessung), 17 (Erhebungsermächtigung, Grundsätze), 18 (Beitragsmaßstab, Beitragssatz), 19 (Abgrenzung von Teilflächen bei der Beitragsbemessung, weitere Beitragspflichten), 21 (Beitragsschuldner), 22 (Entstehen der Beitragsschuld, Verrentung), 24 (Öffentliche Last), 27 (Beitragsfähiger Aufwand), 28 (Grundsätze der Beitragsbemessung, öffentliches Interesse), 33 (Ersatz des Aufwands für Haus- und Grundstücksanschlüsse), 34 (Fremdenverkehrsabgabe) und 40 (In-Kraft-Treten).

Folgende Bundesbeiträge haben sich in der Version 2.27 geändert:

Juristische Probleme bei der Personalauswahl

Von Dr. Klaus Rischar

Der neu gefasste Beitrag zeigt anhand von Beispielen aus der Rechtsprechung die Probleme auf, die sich bei der Personalauswahl, vor allem im Öffentlichen Dienst, ergeben.

Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG)

Von Dr. Manfred Miller, Regierungsdirektor

Diese Lieferung beinhaltet die Änderungen der Kommentierungen zu den §§ 1 (Zweck des Gesetzes), 2 (Prüfungsaufgaben), 3 (Befugnisse bei der Prüfung von Personen), 6 (Unterrichtung und Zusammenarbeit von Behörden) und 16 (Zentrale Datenbank) entsprechend den letzten Gesetzesänderungen.

Kommune als Betroffene planfeststellungsbedürftiger Vorhaben

Von Dr. Steffen Himmelmann, Stadtrechtsdirektor bei der Stadt Voerde

Praktisch sämtliche Planfeststellungsentscheidungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Kommune, in deren Stadtgebiet das zuzulassende Projekt verwirklicht werden soll. Mit diesem Thema setzt sich der neue Beitrag auseinander.

Handwerksordnung

Von Josef Walter, Abteilungsdirektor a. D.

Die Änderungen des für die Handwerksordnung wichtigen Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes wurden in den Beitrag eingefügt.

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 3/15 vom August 2015, 48,00 EUR, 4.290 Seiten in 2 Ordnern, DIN A5, 108,00 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 enthält in Leitsätzen und in thematisch gegliederter Form die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Städtebaurecht (BauGB) des Zeitraums 2012 bis März 2015.

Quecke/Schmid/Menke/Rehak/Wahl/Vinke/Blazek/Schaffarzik/Trommer

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (GOFS)

Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften

Loseblattwerk, 3 Ordner, 5.472 Seiten, ISBN: 978-3-503-03407-9, 158,00 EUR; Lieferung 4/15 mit Stand August 2015, 52,00 EUR, 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/9783503034079

Die Lieferung enthält Ergänzungen bzw. Überarbeitungen der Kommentierungen zu den kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen. Überarbeitet wurden die Ausführungen zu § 8 (Änderungen des Gemeindegebiets), die nunmehr die aktuelle Rechtslage darstellen.

In die Kommentierung aufgenommen wurden neuere verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, u. a.

- zur Bestimmung einer angemessenen Ladungsfrist zu öffentlichen Sitzungen (SächsOVG, Beschluss vom 09.04.2014 – 5 C 3412/),
- zur Zulässigkeit einer Satzungsregelung über die Kosten von Feuerwehreinsätzen (SächsOVG, Beschluss vom 04.10.2013 – 5 A 209/12 und VG Dresden, Urteil vom 26.03.2014 – 6 K 1433/1),
- zu den organschaftlichen Befugnissen einer Fraktion im Gemeinderat (SächsOVG, Beschluss vom 18.06.2013 – 4 C 25/11), insbesondere bei der Bestimmung von Aufsichtsratsmitgliedern (SächsOVG, Urteil vom 04.02.2014 – 4 A 858/11),
- zur Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens (SächsOVG, Beschluss vom 12.03.2015 – 4 B 288/13),
- zum Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses (SächsOVG, Urteil vom 03.03.2015 – 4 A 584/13),
- zur Pflicht der Gemeinde, die für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erforderlichen Bediensteten einzustellen (SächsOVG, Urteil vom 18.12.2014 – 5 A 183/12),
- zur Teilnahmepflicht an Gemeinderatssitzungen (BayVG, Beschluss vom 20.11.2014 – 4 ZB 14.1494).

Hauck/Noftz

Sozialgesetzbuch SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende Kommentar

Loseblattwerk, Lieferung 6/15 mit Stand Juli 2015, 54,60 EUR, Lieferung 7/15 mit Stand September 2015, 54,60 EUR, Gesamtkommentar: 298,00 EUR ohne Fortsetzungsbezug, 128,00 € zuzüglich Fortsetzungslieferungen, 4.718 Seiten in 3 Ordnern, ISBN 978-3-503-06374-1, 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/978-3-503-06374-1

Die Ergänzungslieferung 6/15 bringt den Gesetzestext (C 100) und die dazugehörigen Übersichten (A 050 und A 051) auf den ab 1. Mai 2015 geltenden Stand. Neu eingefügt wurde die Kommentierung zu § 40a (Erstattungsanspruch) durch Dr. Malte W. Fügemann. Zudem werden eine Reihe von Kommentierungen (§§ 3, 4, 5, 6a, 28, 29, 44c, 44d) überarbeitet bzw. aktualisiert.

Die Ergänzungslieferung 7/15 passt eine Reihe von Kommentierungen des SGB II an die Entwicklung der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur an. Betroffen sind die Kommentierungen zu § 12a (Vorrangige Leistungen), § 16 (Leistungen zur Eingliederung), § 44b (Gemeinsame Einrichtung), § 46 (Finanzierung aus Bundesmitteln) und § 65 (Allgemeine Übergangsvorschriften).

Hauck/Noftz

Sozialgesetzbuch SGB III: Arbeitsförderung Kommentar

Loseblatt-Kommentar, Lieferung 5/15, Stand: Juli 2015, 54,20 EUR, Lieferung 6/15, Stand: September 2015, 54,60 EUR, Gesamtausgabe: 4.808 Seiten in 3 Ordnern, DIN A5, im Abonnement: 248,00 EUR zuzüglich Ergänzungslieferungen, ISBN: 978-3-503-13860-9, im Einzelbezug: 348,00 EUR, ISBN: 978-3-503-13861-6; Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Straße 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/978-3-503-13861-6

Die Lieferung 5/15 bringt den Gesetzestext und die Verzeichnisse auf den ab 1. Mai 2015 geltenden Stand des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 24. April 2015 (BGBl. I 2015, 642). Zudem enthält die Lieferung eine Reihe von Überarbeitungen zu Kommentierungen des SGB III, z. B. K § 142 (Anwartschaftszeit) durch Leandro Valgolio. Schließlich ist das Stichwortverzeichnis mit Rücksicht auf neu eingefügte Kommentierungen gründlich überarbeitet worden.

Die Lieferung 6/15 passt eine Reihe von Kommentierungen des SGB III an die Entwicklung der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur an. Betroffen sind u. a. die Kommentierungen zu § 22 (Verhältnis zu anderen Leistungen), § 26 (Sonstige Versicherungspflichtige), § 59 (Förderungsfähiger Personenkreis), § 143 (Rahmenfrist), § 151 (Bemessungsentgelt), § 152 (Fiktive Bemessung), § 153 (Leistungsentgelt) und § 349 (Beitragstragung für sonstige Versicherungspflichtige).

Hauck/Noftz

Sozialgesetzbuch SGB VI: Gesetzliche Rentenversicherung
Kommentar

Loseblatt-Kommentar einschl. Lieferung 4/15 mit Stand August 2015, 39,80 EUR, Gesamtkommentar: 172,00 EUR, ISBN 978-3-503-02877-1, 8.066 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 vorliegenden Lieferung wird der Kommentar weiter aktualisiert. Sie enthält – neben einer Aktualisierung der Register – eine Überarbeitung der K §§ 28, 31, 75, 150 und 223, die aufgrund von Gesetzesänderungen und zwischenzeitlich erfolgter Rechtsprechung erforderlich geworden ist.

Hauck/Noftz

Sozialgesetzbuch SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe

Loseblatt-Kommentar einschließlich der Lieferung 2/15 mit Stand August 2015, 52,80 EUR, 3.640 Seiten in 3 Ordnern, DIN-A5, 104,00 EUR, Ergänzungen bei Bedarf, ISBN 978-3-503-03183-2, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: (030) 25 00 85 – 0, Fax: (030) 25 00 85 – 870, www.ESV.info, Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/3503031832

Die Lieferung 2/15 enthält eine Aktualisierung der Kommentierungen zu den §§ 5, 8, 8b, 29, 31, 76, 78c, 78d, 86, 90, 94.

Hauck/Noftz

Sozialgesetzbuch SGB XI: Soziale Pflegeversicherung

Loseblatt-Kommentar einschließlich der 51. Lieferung vom Juli 2015, 49,80 EUR, 4.224 Seiten in 2 Ordnern, ISBN 978-3-503-03642-4, 104,00 EUR, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: (030) 25 00 85 50, Fax: (030) 25 00 85 53 05, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, www.ESV.info, Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/9783503036424

Zum 1. Januar 2015 sind im Bereich der Pflegeversicherung zahlreiche Änderungen eingetreten. Diese gehen im Wesentlichen auf das Erste Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Erstes Pflegestärkungsgesetz – PSG I) vom 17.12.2014, das am 23.12.2014 im Bundesgesetzblatt verkündet worden ist (BGBl. I 2222), sowie zweitens auf das am 31.12.2014 im Bundesgesetzblatt verkündete „Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf“ vom 23.12.2014 (BGBl. I 2462) zurück. Das PSG hat ab 01.01.2015 nicht nur den Beitragssatz auf nunmehr 2,35 %, sondern auch die Leistungssätze des SGB XI erhöht. Die vorliegende 51. Lieferung bringt zahlreiche Vorschriften auf den neuesten Kommentierungsstand.

■ **Kommunalberatung/
Kommunale Dienstleistungen**



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
spartacus@nupis.de

■ **Kommunalberatung/
Kommunale Dienstleistungen**

Kommunalabgaben Gebühren-, Entgelt- und Beitragskalkulationen
Friedhofsgebühren Globalberechnungen Elternbeiträge Nutzungsgebühren
Straßenbaubeiträge Feuerwehrkostensätze Erschließungsbeiträge

Organisationsberatung Organisation Finanzwesen
Stellenbewertung

Stellenbewertung Personalentwicklungskonzepte

Haushaltsstrukturkonzepte Vermögensbewertung
Gebäudebewertung

Doppik Buchführung Anlagenbuchhaltung

Jahresabschlüsse Rechenschaftsberichte Gesamtabschlüsse **Haushaltspläne**

Vorberichte **Bewirtschaftungskonzepte** Budgetierung Kosten- und Leistungsrechnung **Gebäude- und Liegenschaftsmanagement**

Hausmeister Reinigung
Bauhofanalysen
Grünflächenpflege Winterdienst
Straßenmanagement
Gemeindefusionen
Interkommunale Zusammenarbeit

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
Investitionsrechnung
Wirtschaftliche Betätigung **Demografiebarometer** Bedarfsplanung Controlling
Ziele und Kennzahlen Verwaltungssteuerung Politikberatung Seminare

B & P
Kommunalberatung

B & P Gesellschaft für kommunale Beratung mbH
Franklinstraße 22
01069 Dresden
☎ 0351/ 479 330 30
www.kommunalberatung-sachsen.de

■ **Kompetenzpartner Energie**

Qualifizierung e³ energieeffizienz & erneuerbare energien

- **Anerkanntes Kompetenzzentrum der SAENA** -
Sächsische Energieagentur – SAENA GmbH

REGIONALE KOMPETENZZENTREN „ENERGIEEFFIZIENZ“ IN SACHSEN

Unsere Tagesseminare zu den Themenbereichen:

- Energieeinsparung und Energieeffizienz für Kommunen und Unternehmen
- Hausmeister als Energiemanager für Kommunen
- Straßenbeleuchtung in Kommunen
- Einsatz erneuerbarer Energien: z.B. Photovoltaik, Bioenergie und kommunale Wärmeversorgung
- Baufinanzierung u. Energiesparverordnung

weitere Seminare unter www.energieeffizienz-sachsen.de

Landkreise Meißen; Sächsische Schweiz; Ost- erzgebirge; Stadt Dresden über SBG Dresden mbH, Tel.: 0351 4445-758, Frau Lichtenstein

Stadt und Kreis Leipzig/Nordsachsen über BFW Bau Sachsen e.V., Tel.: 0341 24557-41, Herr Anger

Mittelsachsen/Stadt Chemnitz über FBAB GmbH Brand Erbsdorf, Tel.: 037322 865-14, Herr Helbig

Vogtlandkreis; Zwickau; Erzgebirgskreis über Bildungsinstitut PSCHERER gGmbH, Tel.: 037606 39-330, Herr Breymann

Landkreise Bautzen; Görlitz über IBEU Dresden e.V., Außenstelle Obergurig, Tel.: 035938 9802-0, Herr Keil

VSBI
Koordinator:
Verband Sächsischer Bildungsinstitute e.V.

saena
Sächsische Energieagentur GmbH

Beilagenhinweis

Diese Ausgabe enthält eine Beilage des
Dresdner Sachbuchverlags Medien und Recht GmbH.

SORGENFREI DRUCKEN MIT DER SAMSUNG PREMIUM LINE.

Hervorragend in Sachen Zuverlässigkeit, Konditionen und Service – die Drucker der Samsung Premium Line sind ideale Partner für den Öffentlichen Dienst:



- Sonderkonditionen beim Bezug dank Rahmenvereinbarung mit dem SAKD (Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung)
- Zertifiziert mit dem Blauen Engel – umweltfreundlicher Betrieb und geringe Feinstaub-Emission
- Zuverlässige Druckleistung mit 5 Jahren Garantie
- Beratung und umfassender Service über Datec GmbH

Nehmen Sie jetzt Kontakt mit unserem Partner auf:
Datec Netzwerke & Druckerlösungen GmbH

Samsung Monolaser-Multifunktionsgerät
Xpress M2875FD



DATEC
IDEEN RUND UM'S DRUCKEN

Telefon: +49 351 4075 0765 oder Fax: +49 3765 797 131

E-Mail: SAKD@datec-gmbh.de

Unsere Standorte: Dresden, Leipzig, Netzschkau.

SAMSUNG
BUSINESS

MEHR SICHERHEIT

FÜR HOHE DRUCKVOLUMEN MIT DEM BROTHER PRINT AIRBAG

Im Geschäftsalltag müssen Sie sich auf Ihre IT verlassen können. Brother ist Ihr zuverlässiger Partner rund um moderne Drucklösungen. Um diesen Anspruch zu unterstreichen, bieten wir zusätzlich zu unserer 3-jährigen Herstellergarantie den Brother PRINT AirBag auf ausgewählte Modelle an. Mit diesem Angebot möchten wir das Vertrauen in unsere wartungsarmen Produkte an unsere Kunden weitergeben.

- bis zu 1.000.000 Seiten wartungskostenfrei drucken
- keine Mehrkosten
- schnelle, unkomplizierte Hilfe

Nutzen Sie die Rahmenvereinbarung mit Brother Top-Konditionen.

Weitere Informationen finden Sie unter: www.brother.de



brother
at your side





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
- 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
E-Mail: maik.franz@ksa-okv.de

(Landkreise Görlitz, Leipzig, Meißen, Nordsachsen, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Städte Dresden, Leipzig)

Wilfried Gärtner

Tel. 030 42152-462
Fax: 030 42152-8462
Mobil: 0170 2214506
E-Mail: wilfried.gaertner@ksa-okv.de

(Landkreis Bautzen)

Alexander Zippel

Tel. 030 42152-464
Fax: 030 42152-8464
Mobil: 0170 2214509
E-Mail: alexander.zippel@ksa-okv.de

(Landkreise Zwickau, Erzgebirgs-kreis, Mittelsachsen, Vogtland-kreis, Stadt Chemnitz)



Ostdeutsche
Kommunalversicherung a. G.
13048 Berlin
www.okv-online.com

**KSA
OKV**