



Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017



Vertrauen 4.0 *Wenn aus Big Data Klartext wird*

Die Digitalisierung verändert vieles. Auch in der öffentlichen Verwaltung. Unsere Experten analysieren riesige Datenmengen. Wir verknüpfen Informationen aus verschiedensten Quellen und liefern Ihnen klar verständliche Inhalte. So haben Sie die Koordinaten für effiziente Steuerung jederzeit zur Hand – präziser und aussagekräftiger als je zuvor.

www.pwc.de/oeffentlicher-sektor

Ihr Ansprechpartner

Rainer Schindler

Tel: +49 341 9856-162

rainer.schindler@de.pwc.com





Oktober 2017

Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017

erstellt von
Prof. Dr. Thomas Lenk
Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse
M. Sc. Alexander Kratzmann

unter Mitarbeit von
M. Sc. Philipp Glinka
M. Sc. Maike Kilian
M. Sc. Julia Sydow

im Auftrag des
Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Prof. Dr. Thomas Lenk
Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse
M. Sc. Alexander Kratzmann
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
Alle Rechte vorbehalten

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	II	5	Zusammenfassung.....	32
Tabellenverzeichnis.....	VIII	III	Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen.....	33
Abkürzungsverzeichnis.....	VIII	1	Methodische Vorbemerkungen.....	33
Vorwort des Sächsischen Städte- und Gemeindetages	1	1.1	Darstellungsweise	33
Vorwort der Verfasser	2	1.2	Besondere Vorbemerkungen	34
I Allgemeine Vorbemerkungen	3	1.2.1	Datengrundlage.....	34
II Das Jahr 2020 und seine Folgen für die sächsischen Kommunen	4	1.2.2	Schalenkonzept und Extrahaushalte.....	35
1 Einführung	4	1.2.3	Einzelfinanzberichte für die sächsischen Kommunen.....	38
2 Das Jahr 2020 – Wirksamwerden eines neuen finanzpolitischen Rahmens in Deutschland	4	1.2.4	Einfluss der Kreisgebietsreform in Sachsen.....	38
2.1 Vorbemerkungen	4	1.2.5	Verzerrender Effekt in Dresden	38
2.2 Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.....	5	2	Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen	39
2.3 Finanzielle Regelungen außerhalb des Finanzausgleichssystems.....	7	2.1	Wirtschaftskraft und Konjunktur	39
2.4 Die finanziellen Auswirkungen der Neuordnung für Sachsen	8	2.2	Demografie.....	44
2.4.1 Vergleichsperspektive 1: 2020 (neu) gegenüber 2020 (alt)	9	3	Finanzierungssaldo.....	46
2.4.2 Vergleichsperspektive 2: 2020 (neu) gegenüber 2019 (alt)	11	3.1	Zusammenfassung.....	46
2.5 Zwischenfazit	12	3.2	Rolle des Finanzierungssaldos als finanzstatistische Größe	47
3 Wo steht Sachsen 2020? Rahmenbedingungen kommunaler Finanzpolitik im Freistaat Sachsen	13	3.3	Finanzierungssaldo	49
3.1 Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen	13	3.4	Bereinigte Einnahmen.....	54
3.1.1 Sachsen im bundesweiten Vergleich	13	3.5	Bereinigte Ausgaben	57
3.1.2 Sachseninterner Vergleich.....	16	4	Struktur der Einnahmen und Ausgaben	59
3.2 Entwicklung der demografischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen	17	5	Allgemeine Deckungsmittel	62
3.2.1 Sachsen im bundesweiten Vergleich	17	5.1	Steuern	65
3.2.2 Sachseninterner Vergleich.....	21	5.1.1	Realsteuern.....	70
3.3 Entwicklung der Kommunalfinanzen	22	5.1.1.1	Gewerbesteuer	71
3.3.1 Sachsen im bundesweiten Vergleich	22	5.1.1.2	Grundsteuer	75
3.3.2 Sachseninterner Vergleich.....	24	5.1.1.3	Effekt der Hebesatzpolitik	79
3.4 Zwischenfazit: Rahmenbedingungen kommunaler Finanzpolitik von 1990–2019.....	24	5.1.2	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.....	81
4 Instrumente für die zukünftige Entwicklung ab 2020	25	5.1.3	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	83
4.1 Beteiligung der Kommunen an den Mehreinnahmen des Landes.....	25	5.1.4	Andere Steuern	84
4.2 Sicherung der Konvergenz innerhalb Sachsens	27	5.2	Allgemeine Zuweisungen	85
4.2.1 Gleichmäßigkeitsgrundsatz II.....	27	5.3	Exkurs: Zuweisungen der Länder an die Kommunen	88
4.2.2 Einwohnerbasierte Verteilung und zentralörtliche Funktionen	27	6	Güter- und Dienstleistungserbringung	93
4.2.3 Einfluss der Altersstruktur.....	29	6.1	Leistungserbringung im Kernhaushalt	95
		6.1.1	Einnahmen und Ausgaben im Überblick	95
		6.1.2	Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke (Einnahmen)	98
		6.1.3	Gebühren und zweckgebundene Abgaben.....	99
		6.1.4	Erwerbseinnahmen.....	101
		6.1.5	Personalausgaben.....	102
		6.1.6	Laufender Sachaufwand	106
		6.1.7	Zinsausgaben.....	108
		6.2	Ausgelagerte Leistungserbringung.....	110
		6.2.1	Überblick.....	110
		6.2.2	Beteiligungen	113
		6.2.3	Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche	114

7	Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur 115	2	Finanzierung von Asylbewerberleistungen – Fortschreibung des SächsFlüAG auf dem Höhepunkt der Flüchtlingswelle 158
7.1	Exkurs – Warum eine eigene Abgrenzung infrastrukturbezogener Ausgaben im Gemeindefinanzbericht Sachsen? 116	2.1	Asylpolitik im föderalen System 158
7.2	Ausgaben und Einnahmen im Überblick 117	2.2	Kostenerstattung nach § 10 SächsFlüAG 159
7.3	Investitionen..... 121	2.3	Umsetzung des Gutachtervorschlags 160
7.4	Investitionszuweisungen (Einnahmen)..... 124	2.4	Abrechnungsverfahren – Sonderpauschale und dynamische Revision..... 160
7.5	Käufe und Verkäufe von Grundstücken 126		
7.6	Mieten und Pachten 128	3	Entlastung durch den Bund im Umfang von 5 Mrd. Euro 162
7.7	Erhaltungsaufwand 129	3.1	Hintergrund 162
8	Soziale Leistungen 130	3.2	Debatte um eine geeignete Verteilung der zugesicherten Finanzmittel 162
8.1	Allgemeines 130	3.3	Stand der Umsetzung 163
8.2	Ausgaben und Einnahmen im Überblick 132	4	Auswirkungen der Umsetzung der Novelle des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) 166
8.3	Leistungen nach dem SGB II 133	4.1	Kritikpunkte des Bundesteilhabegesetzes 166
8.4	Leistungen nach dem SGB VIII 138	4.2	Derzeitiger Stand und Auswirkungen der Novelle 167
8.5	Leistungen nach dem SGB XII..... 139	4.3	Beurteilung der gegenwärtigen Umsetzung der Novelle für die kommunale Ebene 167
8.6	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 140		
8.7	Erstattungen für Soziale Leistungen und Nettobelastungen 142	5	KInvFG I und KInvFG II (Schulhausbauprogramm des Bundes) 168
9	Kreisumlage 142	5.1	Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ 168
10	Verschuldung 143	5.2	Verteilung der Mittel auf die kommunale Ebene..... 169
10.1	Verschuldung der Kernhaushalte 145	5.3	Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes 171
10.2	Investive Schulden 147	5.4	Schlussfolgerungen für die sächsischen Kommunen 171
10.3	Kassenkredite 148	5.5	Schulhausbauprogramm des Bundes 172
10.4	Einordnung des kommunalen Schuldenstandes 150		
11	Ausblick 151	6	Kita-Finanzierung 173
11.1	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im 1. Halbjahr 2017..... 151	6.1	Kita-Finanzierung im Ländervergleich..... 173
11.2	Ausblick..... 152	6.2	Landesabhängige gesetzliche Regelungen der Landeszuschüsse im Vergleich 177
IV	Aktuelle Entwicklungen und Ausblick 155	6.3	Landesabhängige gesetzliche Regelungen der Elternbeiträge im Vergleich 177
1	FAG 2017/2018 und Ausblick auf FAG 2019/2020 155		
1.1	Einleitung..... 155	Glossar 181	
1.2	Dotation der Finanzausgleichsmasse 155	Literaturverzeichnis 192	
1.3	Verteilung auf die kommunalen Teilgruppen 156	1	Fachliteratur, statistische Berichte 192
1.4	Vorsorgevermögen und Vorsorgerücklage..... 156	2	Gesetze und Verordnungen 198
1.5	Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen..... 157		
1.6	Ausblick 2019/2020 158	Aus Büchern und Zeitschriften 201	

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Systemischer Vergleich des geltenden mit dem neuen Finanzausgleichsmodell	7	Abbildung 21: Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2016	28
Abbildung 2: Gemeindefinanzkraftbedingte Mehreinnahmen im Jahr 2020	10	Abbildung 22: Zentrale Orte und Raumstrukturen in Sachsen gemäß Landesentwicklungsplan 2013	29
Abbildung 3: Mehreinnahmen des Freistaates Sachsen im Jahr 2020 ggü. einer Verlängerung des bestehenden Systems, Ländervergleich	10	Abbildung 23: Altersstrukturkostenprofile der Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns 2009 und 2014	30
Abbildung 4: Mehreinnahmen des Freistaates Sachsen im Jahr 2020 (neues System) ggü. 2019 (bestehendes System), Ländervergleich	11	Abbildung 24: Analysestruktur Gemeindefinanzbericht Sachsen	33
Abbildung 5: Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen Sachsens (Landes- und kommunale Ebene) im Verhältnis zum bundesweiten Durchschnitt, 1995–2030	12	Abbildung 25: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken	35
Abbildung 6: Reale BIP-Wachstumsraten 1992–2016 Sachsen, Deutschland, ost- und westdeutsche Länder	14	Abbildung 26: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in den Flächenländern 2011–2016 in Mio. Euro	36
Abbildung 7: Entwicklung der Wirtschaftskraft Sachsens im Ländervergleich (BIP je Einwohner)	14	Abbildung 27: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in Sachsen 2011 bis 2016 in Mio. Euro	36
Abbildung 8: Prozentualer Anteil des primären, sekundären und tertiären Sektors an der jeweiligen Bruttowertschöpfung	15	Abbildung 28: Anteile der Extrahaushalte an ausgewählten Einnahme- und Ausgabepositionen in Sachsen 2016	37
Abbildung 9: Prozentualer Anteil des Baugewerbes bzw. verarbeitenden Gewerbes an der jeweiligen Bruttowertschöpfung	15	Abbildung 29: Umfang des verzerrenden Effekts in Dresden 2014–2016	39
Abbildung 10: BIP je Einwohner der Kreisfreien Städte und Landkreise im Vergleich 1995, 2005, 2015	16	Abbildung 30: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, den ostdeutschen Flächenländern und Sachsen 2006 bis 2016	40
Abbildung 11: Durchschnittsalter nach Ländern im Jahr 2015	18	Abbildung 31: Wirtschaftskraft Sachsens (BIP je Einwohner) 2006 und 2016 im Vergleich	40
Abbildung 12: Bevölkerungsentwicklung 2000–2015 in ausgewählten Ländern	18	Abbildung 32: Wirtschaftskraft der Kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen (BIP je Einwohner) 2006 und 2015 im Vergleich	41
Abbildung 13: Natürliche und räumliche Determinanten der Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2015	19	Abbildung 33: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen 2006 bis 2016 in Prozent	42
Abbildung 14: Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2060 im Ländervergleich	19	Abbildung 34: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2006 bis 2016	44
Abbildung 15: Arbeitslosenquote in % aller abh. zivilen Erwerbspersonen in Ost- und Westdeutschland sowie Sachsen	20	Abbildung 35: Zusammenfassende Übersicht zum Vergleich der Finanzlage der sächsischen Kommunen 2016	47
Abbildung 16: Entwicklung der Einkommensstruktur im Ost-Westvergleich	20	Abbildung 36: Vorgaben zum kommunalen Haushaltsausgleich in den Ländern	47
Abbildung 17: Bevölkerungsentwicklung und -prognose der Kreisfreien Städte in Sachsen 1995–2030	21	Abbildung 37: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw.	49
Abbildung 18: Bevölkerungsentwicklung und -prognose der Landkreise in Sachsen 1995–2030	21	Abbildung 38: Kommunale Finanzierungssalden nach Ländern in Euro/Einw. 2015 und 2016	50
Abbildung 19: Arbeitslosenquote nach Kreisfreien Städten und Landkreisen in Sachsen im Juli 2017	22	Abbildung 39: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw.	50
Abbildung 20: Weiterleitungsmöglichkeiten der Mehreinnahmen des Freistaates aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich 2020 an die Kommunen	26	Abbildung 40: Anteile der Gemeinden mit positivem und negativem Finanzierungssaldo im kreisangehörigen Raum	51

Abbildung 41: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens nach Größenklassen in Euro/Einw.	51	Abbildung 63: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	65
Abbildung 42: Entwicklung des Saldos der laufenden Rechnung	52	Abbildung 64: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel 2006 und 2016 im Vergleich	65
Abbildung 43: Entwicklung des Saldos der Kapitalrechnung.	53	Abbildung 65: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen 2006 bis 2016	66
Abbildung 44: Finanzierungssalden der kommunalen sowie der Landesebene im Freistaat Sachsen 2004–2016.	53	Abbildung 66: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw.	66
Abbildung 45: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Euro/Einw.	54	Abbildung 67: Kommunale Steuereinnahmen 2016 im Ländervergleich	67
Abbildung 46: Vergleich der Bereinigten Einnahmen 2016 zum Bundesdurchschnitt	54	Abbildung 68: Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.	68
Abbildung 47: Bereinigte Einnahmen der Kommunen je Einwohner in % des Bundesdurchschnitts 2006–2016.	55	Abbildung 69: Räumliche Verteilung der Steuereinnahmen 2016	69
Abbildung 48: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw.	55	Abbildung 70: Entwicklung der Steuereinnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	70
Abbildung 49: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2006 bis 2016	56	Abbildung 71: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2016	70
Abbildung 50: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum, Vergleich 2016.	56	Abbildung 72: Struktur der Steuereinnahmen in Sachsen 2006 bis 2016	71
Abbildung 51: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	57	Abbildung 73: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2016, 2011 und 2006	73
Abbildung 52: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Euro/Einw.	57	Abbildung 74: Hebesätze der Gewerbesteuer in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2016.	73
Abbildung 53: Vergleich der Bereinigten Ausgaben 2016 zum Bundesdurchschnitt	58	Abbildung 75: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw.	74
Abbildung 54: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw.	58	Abbildung 76: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw.	74
Abbildung 55: Bereinigte Ausgaben im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2006 bis 2016	59	Abbildung 77: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2016	75
Abbildung 56: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	59	Abbildung 78: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2006 bis 2016 in %	76
Abbildung 57: Struktur der Bereinigten Einnahmen 2016.	60	Abbildung 79: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/Einw.	76
Abbildung 58: Struktur der Bereinigten Einnahmen in Sachsen 2006 bis 2016	61	Abbildung 80: Hebesätze der Grundsteuer B im bundesweiten Vergleich 2016, 2011 und 2006	77
Abbildung 59: Struktur der Bereinigten Ausgaben 2016	61	Abbildung 81: Hebesätze der Grundsteuer B in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2016.	77
Abbildung 60: Struktur der Bereinigten Ausgaben in Sachsen 2006 bis 2016.	62	Abbildung 82: Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen 2016.	78
Abbildung 61: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw.	63	Abbildung 83: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/Einw.	79
Abbildung 62: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw.	64	Abbildung 84: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %	79
		Abbildung 85: Mehreinnahmen der sächsischen Kommunen aufgrund der Hebesatzpolitik bei den Realsteuern in Euro/Einw.	80

Abbildung 86: Eckdaten des Einkommensteuertarifs 1998 bis 2016	81	Abbildung 107: Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.	95
Abbildung 87: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/Einw.	81	Abbildung 108: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw.	96
Abbildung 88: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw.	82	Abbildung 109: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.	96
Abbildung 89: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/Einw.	84	Abbildung 110: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.	97
Abbildung 90: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/Einw.	84	Abbildung 111: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	97
Abbildung 91: Entwicklung der anderen Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/Einw.	85	Abbildung 112: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/Einw.	98
Abbildung 92: Entwicklung der Allgemeinen Zuweisungen in Euro/Einw.	85	Abbildung 113: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Sachsen in Euro/Einw.	99
Abbildung 93: Entwicklung der Allgemeinen Zuweisungen in Sachsen in Euro/Einw.	86	Abbildung 114: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	99
Abbildung 94: Entwicklung der Allgemeinen Zuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	87	Abbildung 115: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Euro/Einw.	100
Abbildung 95: Zuweisungen an die kommunale Ebene innerhalb und außerhalb der Kommunalen Finanzausgleichsgesetze	88	Abbildung 116: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Sachsen in Euro/Einw.	100
Abbildung 96: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse (netto) 2017	89	Abbildung 117: Entwicklung der Gebühren und zweckgebundenen Abgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	101
Abbildung 97: Zuweisungen an die Kommunen zwischen 2010 und 2017 im Vergleich.	89	Abbildung 118: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/Einw.	101
Abbildung 98: Entwicklung der Zuweisungen der ostdeutschen Länder an die Kommunen seit 2010	90	Abbildung 119: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen und Deutschland 2016 in %	102
Abbildung 99: Anteil der Zuweisungen an den Bereinigten Einnahmen der Kommunen 2010–2016	90	Abbildung 120: Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw.	103
Abbildung 100: Steuereinnahmen der Kommunen und Landeszuweisungen an die Kommunen 2016.	91	Abbildung 121: Entwicklung des Bestands der kommunalen Beschäftigten in Sachsen	103
Abbildung 101: Struktur der Bereinigten Gesamteinnahmen der kommunalen Ebene nach Ländern 2016	91	Abbildung 122: Struktur der kommunalen Beschäftigung 2016 (äußerer Ring) gegenüber 2013 (innerer Ring)	104
Abbildung 102: Kommunalisierungsgrade der Länder 2016	92	Abbildung 123: Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw.	106
Abbildung 103: Anteile der Schlüssel- und Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse 2017	92	Abbildung 124: Entwicklung der Personalausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	106
Abbildung 104: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw.	94	Abbildung 125: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Euro/Einw.	107
Abbildung 105: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.	94		
Abbildung 106: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	95		

Abbildung 126: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.	107	Abbildung 144: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw.	120
Abbildung 127: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	108	Abbildung 145: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	120
Abbildung 128: Entwicklung der Zinsausgaben in Euro/Einw.	108	Abbildung 146: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Euro/Einw.	121
Abbildung 129: Entwicklung der Zinsausgaben in Sachsen in Euro/Einw.	109	Abbildung 147: Geschätzter kommunaler Investitionsbedarf in Sachsen 2016–2020	122
Abbildung 130: Entwicklung des rechnerischen Durchschnittszinssatzes auf die kommunale Gesamtverschuldung in %	110	Abbildung 148: Investitionsquoten des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen 2006 bis 2016	123
Abbildung 131: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw.	111	Abbildung 149: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Sachsen in Euro/Einw.	124
Abbildung 132: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung in Sachsen in Euro/Einw.	112	Abbildung 150: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	124
Abbildung 133: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.	112	Abbildung 151: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Euro/Einw.	125
Abbildung 134: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	113	Abbildung 152: Zuweisungsquote bei den investiven Ausgaben der Kommunen in Sachsen und Deutschland in %	125
Abbildung 135: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben des Erwerbs bzw. Verkaufs von Beteiligungen in Euro/Einw.	113	Abbildung 153: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Sachsen in Euro/Einw.	126
Abbildung 136: Entwicklung der Gewinnanteile wirtschaftlicher Unternehmen in Euro/Einw.	114	Abbildung 154: Entwicklung der Investitionszuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	126
Abbildung 137: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Euro/Einw.	114	Abbildung 155: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Euro/Einw.	127
Abbildung 138: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Sachsen in Euro/Einw.	115	Abbildung 156: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Sachsen in Euro/Einw.	127
Abbildung 139: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	115	Abbildung 157: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Euro/Einw.	128
Abbildung 140: Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben	117	Abbildung 158: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Sachsen Euro/Einw.	128
Abbildung 141: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.	118	Abbildung 159: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw.	129
Abbildung 142: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw.	119	Abbildung 160: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Sachsen in Euro/Einw.	129
Abbildung 143: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.	119	Abbildung 161: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	130
		Abbildung 162: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Euro/Einw.	132
		Abbildung 163: Struktur der Sozialen Leistungen 2016 in Euro/Einw.	133

Abbildung 164: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw.	134	Abbildung 185: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in Sachsen in Euro/Einw.	146
Abbildung 165: Struktur der Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw.	134	Abbildung 186: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	147
Abbildung 166: Entwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II in Euro/Einw. (ARGEn und Optionskommunen)	135	Abbildung 187: Entwicklung des Stands der Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (Kernhaushalte) in Euro/Einw.	148
Abbildung 167: Entwicklung der Rahmendaten im SGB II in Sachsen 2006 bis 2016	135	Abbildung 188: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/Einw.	149
Abbildung 168: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen im Bereich SGB II	136	Abbildung 189: Stand der kommunalen Investitions- und Kassenkredite zum 31.12.2016 in Euro/Einw.	149
Abbildung 169: Struktur der Erstattungen für soziale Leistungen nach dem SGB II 2016 in Euro/Einw.	136	Abbildung 190: Anteile der Länder und Gemeinden am gemeinsamen Schuldenstand (Kernhaushalte, nicht-öffentlicher Bereich) im Jahr 2016.	150
Abbildung 170: Entwicklung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in Sachsen	137	Abbildung 191: Entwicklung der FAG-Masse (netto) in Sachsen 2010–2020	156
Abbildung 171: Entwicklung der Nettobelastung aus dem SGB II in Sachsen in Euro/Einw.	138	Abbildung 192: Schalenkonzept der Erhebung zum Sächs-FlüAG 2013–2015	160
Abbildung 172: Leistungen der Jugendhilfe in Euro/Einw.	138	Abbildung 193: Entlastung der deutschen Kommunen durch den Bund von 2015 bis 2020 in Mio. Euro	164
Abbildung 173: Struktur der Jugendhilfe 2016	139	Abbildung 194: Entlastung der sächsischen Kommunen durch den Bund von 2015 bis 2020 in Mio. Euro	165
Abbildung 174: Entwicklung der Leistungen nach dem SGB XII in Euro/Einw.	139	Abbildung 195: Anteile der Gebietskörperschaften an der Finanzierung des Sondervermögens „Brücken in die Zukunft“ .	169
Abbildung 175: Anteil der einzelnen Hilfearten an den gesamten Bruttoausgaben im Bereich des SGB XII in Deutschland (äußerer Ring) und Sachsen (innerer Ring) im Jahr 2016	140	Abbildung 196: Herkunft und Aufteilung der Mittel des Programms „Brücken in die Zukunft“	170
Abbildung 176: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen nach dem SGB XII in Sachsen in Euro/Einw.	140	Abbildung 197: U3- und U6-Betreuungsquote in Prozent nach Ländern am 1. März 2016 nach Ländern.	174
Abbildung 177: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Euro/Einw.	141	Abbildung 198: Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen der Gruppen mit Kindern im Alter von 0 bis unter 3 Jahren (ohne Schulkinder) und Ländern am 1. März 2016 ...	174
Abbildung 178: Erstattungen für Soziale Leistungen in Euro/Einw.	141	Abbildung 199: Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen der Gruppen mit Kindern im Alter von 2 bis unter 8 Jahren (ohne Schulkinder) und Ländern am 1. März 2016 ...	175
Abbildung 179: Entwicklung der Nettobelastung aus Sozialleistungen nach den SGB XII in Euro/Einw.	142	Abbildung 200: Vereinbarte wöchentliche Betreuungszeiten in Kindertagesbetreuung von Kindern im Alter unter 3 Jahren in Teilzeit (bis 25 h/Woche; links) und in Vollzeit (45 h/Woche und mehr; rechts) im Ländervergleich	175
Abbildung 180: Entwicklung der Ausgabebelastung durch die Kreisumlage in Sachsen	143	Abbildung 201: Vereinbarte wöchentliche Betreuungszeiten in Kindertagesbetreuung von Kindern im Alter über 3 Jahren in Teilzeit (bis 25 h/Woche; links) und in Vollzeit (45 h/Woche und mehr; rechts) im Ländervergleich	176
Abbildung 181: Ausgaben für die Kreisumlage in Sachsen 2016 nach Gemeindegrößenklassen	143	Abbildung 202: Zuweisungen der Flächenländer für Kindertagesbetreuung je Vollzeitplatz 2017	176
Abbildung 182: Struktur der kommunalen Verschuldung 2016 in Euro/Einw.	144		
Abbildung 183: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands (Kernhaushalte) in Euro/Einw.	145		
Abbildung 184: Entwicklung und Struktur des Gesamtbestands der kommunalen Verschuldung in den Kernhaushalten in Euro/Einw.	146		

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einnahmen des Freistaates Sachsen innerhalb und außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Vergleich neues Recht und geltendes Recht, 2020	9	Tabelle 7: Auswirkung der Einkreisung und der Einwohnerentwicklung auf das Steueraufkommen je Einwohner, Stand 2016	68
Tabelle 2: Vergleich Kreisfreie Städte und kreisangehöriger Raum anhand ausgewählter Kennziffern	16	Tabelle 8: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in ausgewählten Bereichen seit 2006	104
Tabelle 3: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen 2017 und 2018	43	Tabelle 9: Entwicklung der tariflichen Entgelte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Gemeinden	105
Tabelle 4: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Sachsen gemäß Variante 2 der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes	45	Tabelle 10: Kassenmäßige Einnahmen und Ausgaben der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände im 1. Halbjahr 2017 (Auswahl)	151
Tabelle 5: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw.	64	Tabelle 11: Berechnung der Pauschale nach § 10 Sächs-FlüAG nach prognostizierten Werten	161
Tabelle 6: Steuereinnahmen im Vergleich in Euro/Einw.	67	Tabelle 12: laufende Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen aus den Länderhaushalten 2017	179

Abkürzungsverzeichnis

abh.	abhängig	d. h.	das heißt
Abs.	Absatz	Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
abzgl.	abzüglich	Dipl.	Diplom
ALG	Arbeitslosengeld	Dr.	Doktor
allg.	allgemein	Drs.	Drucksache
Amtsbl.	Amtsblatt	DST	Deutscher Städtetag
AO	Abgabenordnung	DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Arge	Arbeitsgemeinschaft	Einw.	Einwohner
Art.	Artikel	EStG	Einkommensteuergesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz	etc.	et cetera
Auf.	Auflage	EU	Europäische Union
Az.	Aktenzeichen	f	folgende
BA	Bundesagentur für Arbeit	FAG	Finanzausgleich/Finanzausgleichsgesetz
BB	Brandenburg	FAMG	Finanzausgleichsmassengesetz
Bd.	Band	FEU	öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
BE	Berlin	ff.	folgende Seiten
BewG	Bewertungsgesetz	FlüAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	gem.	gemäß
BIP	Bruttoinlandsprodukt	Gem.	Gemeinde
BFH	Bundesfinanzhof	GemFinRefG	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzenreformgesetz)
BMF	Bundesministerium der Finanzen	GewStG	Gewerbesteuer-gesetz
BR	Bundesrat	GG	Grundgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland	ggf.	gegebenenfalls
bspw.	beispielsweise	ggü.	gegenüber
BT	Bundestag	GMG	Gleichmäßi-gkeitsgrundsatz
BTHG	Bundesteilhabegesetz	Gr.-Nr.	Gruppierungsnummer
BuT	Bildung und Teilhabe	GrStG	Grundsteuergesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	GV/GVBl./GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
BW	Baden-Württemberg	HB	Bremen
BY	Bayern	HE	Hessen
bzgl.	bezüglich	Hg./Hrsg.	Herausgeber
bzw.	beziehungsweise	HH	Hamburg
ca.	circa	HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands		

i. d. R.	in der Regel	Prof.	Professor
i. e. S.	im engeren Sinne	RP	Rheinland-Pfalz
IHK	Industrie- und Handelskammer	S.	Seite
i. H. v.	in Höhe von	s. u.	siehe unten
IfG	Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“	s. o.	siehe oben
inkl.	inklusive	SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
i. w. S.	im weiteren Sinne	SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
Jg.	Jahrgang	SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
kaG	kreisangehörige Gemeinden	SächsVerf	Sächsische Verfassung
kaR	kreisangehöriger Raum	SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
KdU	Kosten der Unterkunft	SGB	Sozialgesetzbuch
KFA	Kommunaler Finanzausgleich	SH	Schleswig-Holstein
Kfm.	Kaufmann	SL	Saarland
KfS	Kreisfreie Städte	SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	SN	Sachsen
KinvFG	Kommunalinvestitionsförderungsgesetz	SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung
Kita	Kindertagesstätte	sog.	sogenannt
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
KP II	Konjunkturpaket II	SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
KStG	Körperschaftsteuergesetz	ST	Sachsen-Anhalt
KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen	StSch	Steuerschätzung
LFA	Länderfinanzausgleich	SZW	Schlüsselzuweisungen
LT	Landtag	TH	Thüringen
MBA	Mehrbelastungsausgleich	ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
mglw.	möglicherweise	u.	und
Mio.	Millionen	u. a.	unter anderem
Mrd.	Milliarden	u. a.	und andere
MV	Mecklenburg-Vorpommern	u. ä.	und ähnliches
NBL	Neue Bundesländer	usw.	und so weiter
NI	Niedersachsen	v. a.	vor allem
Nr.	Nummer	vgl.	vergleiche
NRW/NW	Nordrhein-Westfalen	v. H.	vom Hundert
o. J.	ohne Jahresangabe	vs.	versus
o. O.	ohne Ortsangabe	Vw.	Volkswirt
o. V.	ohne Verfasserangabe	VwV	Verwaltungsvorschrift
obF	ohne besondere Finanzierungsvorgänge	VZÄ	Vollzeitäquivalent
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr	WOBA	WOBA Dresden GmbH
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft	z. B.	zum Beispiel
örtl.	örtlichen	z. T.	zum Teil
p. a.	per anno	zzgl.	zuzüglich

Vorwort des Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Zum achten Mal legt der Sächsische Städte- und Gemeindetag (SSG) mit dem Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017 eine Übersicht über die Gemeindefinanzen in den vergangenen beiden Jahren vor.

Der Bericht wurde wie seine Vorgänger im Auftrag des SSG von Prof. Dr. Thomas Lenk, Mario Hesse und Alexander Kratzmann, assistiert von Philipp Glinka, Maike Kilian und Julia Sydow, vom Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management – Finanzwissenschaft – der Universität Leipzig verfasst.

Vor zwei Jahren hatten wir an dieser Stelle festgestellt, dass die Zeit „reif“ ist für eine auf mehrere Jahre angelegte Investitionsinitiative. Diese ist inzwischen als Programm „Brücken in die Zukunft“ ins Werk gesetzt worden. Den Kommunen werden Investitionsbudgets zur Verfügung gestellt, so dass frühzeitig Planungssicherheit über die in Aussicht genommenen Projekte besteht. Allerdings fällt es den Städten und Gemeinden zunehmend schwerer, die Kofinanzierungsanteile aufzubringen, zumal die vom Bund für finanzschwache Kommunen vorgesehene Förderquote von bis zu 90% leider nicht durch den sächsischen Gesetzgeber ausgeschöpft wurde.

Die Analyse des aktuellen Berichtszeitraumes zeigt, dass die sächsischen Kommunen vor einer wichtigen Weggabelung stehen. Schon in den Vorjahren konnte man anhand einzelner Parameter eine Verschlechterung der Einnahmesituation der sächsischen Kommunen feststellen. Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf die fortschreitende Degression des Solidarpaktes II, die seit 2009 Jahr für Jahr zu einer Verminderung der Zuweisungen um rund 200 Mio. Euro führt. Über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz sind die Kommunen daran jährlich mit rund 70 Mio. Euro beteiligt. Darüber hinaus wirkt sich die Degression aber auch auf die Zuweisungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs aus. Abzulesen ist dies an den tendenziell rückläufigen Investitionszuweisungen des Landes außerhalb des SächsFAG. Rückblickend kann man feststellen, dass sich seit dem Jahr 2011 die „Einnahmenschere“ zum bundesdeutschen Durchschnitt öffnet und kontinuierlich größer wird. Letztlich lässt sich dies nicht vermeiden, da der Freistaat Sachsen nach Jahren einer überdurchschnittlichen Finanzausstattung jetzt in seine Rolle als eigentlich finanzschwaches Land „hineinschrumpft“. Das kann nicht ohne Auswirkungen auf seine Kommunen bleiben. Besorgniserregend ist allerdings, dass die sächsischen Kommunen zunehmend hinter die Einnahmenausstattung der Kommunen aus Brandenburg

und Mecklenburg-Vorpommern zurückfallen, obwohl der Freistaat aufgrund seiner Finanzpolitik erhebliche Rücklagen aufgebaut hat und deutlich besser positioniert ist als diese Länder. Sowohl die Auswertung der aktuellen Haushaltspläne der Länder als auch die Entwicklung seit 2010 zeigen, dass die Kommunalzuweisungen des Freistaates Sachsen hinter den beiden Nordlichtern der neuen Bundesländer zurückbleiben. Sachsen hat erhebliche Potentiale, aber die werden sich nur entfalten können, wenn die Kommunen das für die eigene Aufgabenerledigung erforderliche Personal in Quantität und Qualität angemessen bezahlen können und zukünftig wieder überdurchschnittliche Investitionen in die kommunale Infrastruktur möglich sind.

Im kommenden Finanzausgleichsgesetz 2019/2020 wird die neue, ab 2020 geltende föderale Finanzarchitektur verarbeitet werden müssen. Sachsen wird nicht über die „Finanzklippe“ nach dem Jahr 2019 „stürzen“. Im Gegenteil: Auf Basis der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2017 kann mit deutlichen Mehreinnahmen gerechnet werden. Die neue föderale Finanzordnung strebt stärker als je zuvor einen Ausgleich der unterdurchschnittlichen kommunalen Steuerkraft bei der Umsatzsteuerzuordnung und den Bundesergänzungszuweisungen an. Es ist daher naheliegend, dass der kommunale Finanzausgleich diese Zweckbindungen nachzeichnet und die Mehreinnahmen den Kommunen zur Verfügung stellt. Sollte die Weichenstellung 2020 nicht für eine deutliche Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung genutzt werden, gehen die sächsischen Kommunen schwierigen Zeiten entgegen. Der aktuelle Gemeindefinanzbericht ist eine gute Diskussionsgrundlage, um die im Jahr 2018 anstehenden Entscheidungen sachlich fundiert vorzubereiten.

Wir hoffen, dass auch Ihnen der vorgelegte Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017 eine wertvolle Hilfestellung für eine bessere Einschätzung der Finanzsituation der sächsischen Kommunen sein wird.



Mischa Woitscheck
Geschäftsführer

Ralf Leimkübler
Stellv. Geschäftsführer

Vorwort der Verfasser

Ausgeglichene Haushalte und Schuldenabbau prägen seit mehr als einem Jahrzehnt die kommunale Finanzlage in Sachsen. Während der Schuldenabbau am aktuellen Rand fortgesetzt wird und Kassenkredite bis heute kaum eine Rolle spielen, haben die sächsischen Kommunen ihren „Vorsprung“ gegenüber den übrigen ostdeutschen Kommunen allerdings an vielen Stellen verloren. Durch die erlahmte wirtschaftliche Konvergenz zu den westdeutschen Flächenländern und stagnierende Zuweisungen des Landes blieb die kommunale Einnahmenentwicklung in Sachsen trotz eines Wachstums bei den Steuereinnahmen hinter den Vergleichsräumen zurück. Damit geraten auch die kommunalen Haushalte in Sachsen wieder verstärkt unter Druck. Die massive strukturelle Verbesserung am Arbeitsmarkt hat zwar zu einer Dämpfung geführt, dennoch bleibt die Ausgabendynamik bei den Sozialausgaben insgesamt hoch. Gleichzeitig verstärken sich die Divergenzen im Bundesgebiet. So sind die westdeutschen Kommunen trotz des noch laufenden Solidarpakts mit ihrem dynamischeren Investitionsverhalten bereits an den ostdeutschen vorbeigezogen. Der Gemeindefinanzbericht beleuchtet viele Facetten der Finanzlage der sächsischen Kommunen und bietet damit sowohl Orientierungshilfe in einer unübersichtlichen Gemengelage als auch Anknüpfungspunkte für zukünftige Weichenstellungen.

Das Schwerpunktkapitel II widmet sich dem Jahr 2020, das eine Zeitenwende im deutschen Fiskalföderalismus markiert. Der Länderfinanzausgleich und die Solidarpaktförderung laufen bis 2019 aus, die Anschlussregelungen gehen allerdings mit einer erheblichen Verbesserung der Einnahmensituation in Sachsen einher. Trotz dieser guten Nachrichten bleiben die Anpassung an den demografischen Wandel und der Erhalt einer wettbewerbsfähigen öffentlichen Infrastruktur bei gleichzeitiger Haushaltsstabilität anspruchsvolle Daueraufgaben. Angesichts der sich neu ergebenden Möglichkeiten ist der Blick auf die kommunale Finanzsituation und vor allem auf die Divergenzen zwischen verschiedenen Teilräumen Sachsens zu richten. Der vorliegende Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017 soll in diesem Umfeld die Bestandsaufnahme und Positionsbestimmung unterstützen, um zukunftsfähige Lösungen für diese Herausforderungen zu finden.

Der nun vorliegende achte Gemeindefinanzbericht für Sachsen untersucht in der Tradition der sieben 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 2006 analysiert.

Im Kapitel IV werden erneut mehrere kleinere Themen gebündelt: Von den Verhandlungen zum FAG 2017/2018 über die Finanzierung von Asylbewerberleistungen und das stärkere Engagement des Bundes bei der Finanzierung der Kommunen (5-Mrd.-Programm, KInvFG I und II) bis hin zum Status der Kita-Finanzierung. Das Glossar am Ende des Berichtes soll allen Leserinnen und 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 Alexander Kratzmann, Philipp Glinka, Maike Kilian und Julia Sydow.



Prof. Dr. Thomas Lenk



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

I Allgemeine Vorbemerkungen

Der nunmehr achte Gemeindefinanzbericht für Sachsen folgt der Struktur und Systematik der vorangegangenen im zweijährigen Turnus erschienenen Berichte aus den Jahren 2003 bis 2015. Das zweite Hauptkapitel, welches in jedem Bericht ein aktuelles kommunal- und finanzpolitisch relevantes Thema aufgreift und wichtige Hintergrundinformationen und Argumente aus finanzwissenschaftlicher Perspektive darlegt und bewertet, beschäftigt sich in diesem Jahr mit dem Jahr 2020, dem „Schicksalsjahr“ des deutschen Fiskalföderalismus. Nach langen Verhandlungen haben sich Bund und Länder mittlerweile auf eine Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen geeinigt, die unter anderem mit einer Abschaffung des bisherigen Länderfinanzausgleichs einhergeht. Stattdessen wird künftig der interregionale Ausgleich stärker über die Umsatzsteuer und Zuweisungen des Bundes erfolgen. Der Solidarpakt II, der seit 2005 die ostdeutschen Länder überproportional ausstattete und seit 2009 stetig abschnitzte, wird 2019 planmäßig zu Ende geführt. An seine Stelle tritt eine verstärkte Förderung der kommunalen Steuerschwäche unabhängig von der Himmelsrichtung. Erfreulich ist, dass das Verhandlungsergebnis zu erheblichen Mehreinnahmen für den Freistaat Sachsen führen wird. Daran hat die im Bundesvergleich nach wie vor bestehende Steuerschwäche der sächsischen Kommunen einen erheblichen Anteil. Neben dem Blick auf das föderale Ganze soll auch eine strukturelle Analyse der Verhältnisse innerhalb des Freistaates erfolgen, um die Folgewirkungen und zukünftigen Herausforderungen bei der Verteilung der zu erwartenden Mehreinnahmen einschätzen zu können. Hierbei stehen insbesondere die recht unterschiedlichen Entwicklungstendenzen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum im Fokus. Die günstigen Rahmenbedingungen, die von der Bundesebene ausgehen, öffnen auch Möglichkeiten zur Weiterentwicklung und Verbesserung der kommunalen Finanzlage in Sachsen.

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.

Besonderen Wert wurde in diesem Bericht dabei auf die in allen Punkten lückenlose Darstellung der Zeitreihen von 2006–2016 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 gemeindefinanzspezifischen 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). Die Jahre 2015 und 2016 standen stark im Eindruck der Flüchtlingszuwanderung, sodass auch auf die Finanzierung der kommunalen Asylbewerberleistungen ein Schlaglicht geworfen werden soll. Das 5-Mrd.-Euro-Entlastungsprogramm des Bundes, welches einen Meilenstein im Koalitionsvertrag der vergangenen Bundesregierung darstellte, und das ab 2018 voll wirkt, wird außerdem zusammengefasst. Parallel zur Entlastung der Kommunen wurde an der Novelle des Bundesteilhabegesetzes gearbeitet, dessen Status im Kapitel IV ebenfalls behandelt wird. Neben dem 5-Mrd.-Programm hat der Bund weitere 7,0 Mrd. Euro für zwei kommunale Investitionsprogramme bereitgestellt (KInvFG I und II), deren erste Scheibe in Sachsen in das Programm „Brücken in die Zukunft“ mündeten. Dieses Programm soll ebenso beleuchtet werden wie die Finanzierungsströme im Bereich der Kinderbetreuung, der trotz bereits hoher Betreuungsquoten vielerorts immer noch ein Treiber der kommunalen Ausgaben ist.

1 Dazu zählen in diesem Zusammenhang Städte, Gemeinden, Landkreise und deren Verbände (Kommunaler Sozialverband, Verwaltungsverbände).

2 Generell wird dabei auf die Daten der Flächenländer zurückgegriffen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass die Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten (Einwohnerdichte, Ausgabenstruktur, etc.) und ihrer Sonderstellung innerhalb des Finanzausgleiches Verzerrungen innerhalb der Analyse hervorrufen würden.

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

II Das Jahr 2020 und seine Folgen für die sächsischen Kommunen

1 Einführung

Das Jahr 2020 wird in vielerlei Hinsicht eine Zäsur für die föderale Finanzarchitektur der Bundesrepublik Deutschland bedeuten. So steht aufgrund der Befristung zahlreicher Einzelgesetze, die derzeit die Verteilung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zwischen Bund und Ländergesamtheit sowie zwischen den einzelnen Ländern regeln, eine Zäsur für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Allgemeinen bevor. Mit der Verabschiedung der Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes in 13 Artikeln sowie zur Fassung oder Neugestaltung von 23 Einzelgesetzen durch Bundestag und Bundesrat im Juni 2017 stehen hier nun – nach langjährigen Verhandlungen – die Parameter der Neuordnung der föderalen Finanzarchitektur ab dem Jahr 2020 fest. Wesentliche kommunalrelevante Änderungen sind die stärkere Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft sowie die Kompensation kommunaler Steuerkraftschwächen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020.

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bedeutet ebenfalls eine Zäsur für den Aufbau Ost. Unter diesem Begriff werden in der Regel alle Maßnahmen zusammengefasst, die darauf abzielen, die wirtschaftlichen Lebensverhältnisse in den ostdeutschen Ländern an den Westen der Bundesrepublik anzupassen. Mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 kommt der Aufbau Ost in seiner aktuellen Form zu einem Ende; ab 2020 sind keine ostspezifischen Sonderregelungen mehr vorgesehen. Zugleich profitieren die ostdeutschen Länder überproportional von neuen systemischen Ausgleichsinstrumenten.

Nicht zuletzt beginnt im Jahr 2020 auch eine neue Förderperiode der Europäischen Strukturpolitik. Die Eckdaten hierzu sind ebenso wie die Auswirkungen des „Brexit“ aktuell noch nicht absehbar. Dennoch ist auch hier eine Zäsur zu erwarten. EU-Fördermittel stellen insbesondere in den ostdeutschen Ländern eine wichtige Komponente der kommunalen Infrastrukturfinanzierung dar. In der aktuellen Förderperiode 2014–2020 sind die Regionen Dresden und Chemnitz noch als Übergangsregionen eingestuft worden, während die Region um Leipzig bereits zu den stärker entwickelten Regionen zählt.⁴ Maßgebliche Größe für die Einstufung ist das BIP je Einwohner in Prozent des EU-Durchschnitts.⁵ Mit Blick auf die nächste Förderperiode erscheint nach bisheriger Systematik eine höhere Einstufung der Region Dresden wahrscheinlich, während der Region Chemnitz mit einem BIP je Einwohner von aktuell knapp unter 90 Prozent des EU-Durchschnitts eine knappe Entscheidung bevorsteht. Wenn jedoch Großbritannien aus dem EU-Durchschnitt des BIP je Einwohner herausgerechnet würde, lägen alle sächsischen Regionen eindeutig bei über 90 Prozent des

EU-Durchschnitts und zählten damit nach bisheriger Systematik zu den stärker entwickelten Regionen der Europäischen Union. Eine höhere Einstufung geht mit einem geringeren Anteil am gesamten Fördervolumen und einer reduzierten Förderintensität einher.

Vor dem Hintergrund dieser deutlich veränderten Rahmenbedingungen wird im nachfolgenden Kapitel der Frage nachgegangen, was die Zäsur im Jahr 2020 speziell für die sächsischen Kommunen bedeutet. Wie wirkt sich die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf die kommunale Finanzausstattung aus? Inwiefern ändern sich mit dem Jahr 2020 die Rahmenbedingungen kommunaler Finanzpolitik? Vor welchen alten und neuen Herausforderungen werden die Kommunen des Freistaates Sachsen ab dem Jahr 2020 voraussichtlich stehen?

Hierzu werden zunächst die übergeordneten rechtlichen Änderungen im Jahr 2020 erläutert. Anschließend wird rückblickend analysiert, wie sich die wirtschaftlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen kommunaler Finanzpolitik im Freistaat Sachsen in den vergangenen Jahren verändert haben und wie sich diese bis 2019 voraussichtlich entwickeln werden. Auf dieser Grundlage soll schließlich der finanzpolitische Handlungsrahmen der sächsischen Kommunen ab 2020 skizziert werden.

2 Das Jahr 2020 – Wirksamwerden eines neuen finanzpolitischen Rahmens in Deutschland

2.1 Vorbemerkungen

Die deutsche Finanzpolitik steht vor umfassenden normativen Veränderungen. Mit dem Jahr 2019 verlieren einige bedeutsame Teile des geltenden finanzpolitischen Rechtsrahmens ihre Geltung. Dies lässt sich auf die politisch festgelegte Befristung wesentlicher Einzelgesetze zurückführen. Mit dem Maßstäbengesetz (MaßStG)⁶ und dem Finanzausgleichsgesetz (FAG)⁷ laufen die beiden zentralen einzelgesetzlichen Grundlagen für den bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleich aus. Sie regeln derzeit die Verteilung von Allgemeinen Deckungsmitteln zwischen den föderalen Ebenen i. H. v. rund 240 Mrd. Euro. Dies entspricht ca. 34% der im Jahr 2016 insgesamt verzeichneten Steuereinnahmen in Deutschland.⁸ Von den Steuereinnahmen, die Ländern und Gemeinden zur Verfügung

⁴ Die Region Leipzig hat im maßgeblichen Bezugszeitraum 2007 bis 2009 mit einem BIP pro Kopf in Höhe von 90,02 Prozent des EU-Durchschnitts die Schwelle für eine Einstufung als stärker entwickelte Region äußerst knapp überschritten. Vgl. Operationelles Programm EFRE Sachsen 2014–2020, S. 19.

⁵ Maßgebliche Schwellenwerte für die Einstufung der Regionen: Weniger entwickelte Regionen: BIP pro Kopf < 75% des EU-Durchschnitts; Übergangsregionen: BIP pro Kopf 75 bis 90% des EU-Durchschnitts; Stärker entwickelte Regionen: BIP pro Kopf > 90% des EU-Durchschnitts.

⁶ Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302).

⁷ Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956).

⁸ Im Finanzausgleichsgesetz geregelt wird die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (§ 1), die horizontale Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder (§ 2), die horizontale Verteilung der Gewerbesteuerumlage (§ 3), der Finanzausgleich zwischen den Ländern (§§ 4–10) sowie die Verteilung Allgemeiner und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11). Im Jahr 2016 betrug die Summe der im Finanzausgleichsgesetz geregelten Mittel rd. 240 Mrd. Euro. Im selben Jahr wiesen die gesamten Steuereinnahmen in Deutschland ein Volumen von 706 Mrd. Euro auf. Vgl. Statistisches Bundesamt (2017), S. 16.

stehen, werden etwa 36% durch die im Finanzausgleichsgesetz geregelten Verteilungsschlüssel zugeordnet und umverteilt.⁹

Eine besondere finanzielle wie auch politische Bedeutung ist mit dem Auslaufen des Solidarpakts II verbunden. Ein Großteil der Mittel, die der Bund den neuen Ländern zur Unterstützung ihres wirtschaftlichen, infrastrukturellen und finanziellen Aufholprozesses zusätzlich zur Verfügung stellt, wird über teilungsbedingte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes gewährt. Die Mittel sind degressiv ausgestaltet; eine letzte Zahlung erfolgt im Jahr 2019 mit einem Volumen von rund 2.096 Mio. Euro, wovon etwa 26% (547 Mio. Euro) auf Sachsen entfallen. Darüber hinaus tritt das geltende Entflechtungsgesetz (EntflechtG)¹⁰ zum 31. Dezember 2019 außer Kraft. Es regelt derzeit finanzielle Kompensationsleistungen des Bundes an die Länder, die seit 2007 aufgrund der Abschaffung bestimmter Gemeinschaftsaufgaben, die bis dahin von Bund und Ländern gemeinsam durchgeführt wurden, sowie der Beendigung einiger Finanzhilfen des Bundes erforderlich wurden. In diesem Kontext musste auch über die Weiterführung des bestehenden Bundesprogramms im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)¹¹ entschieden werden. Die vom Bund bereitgestellten investiven Mittel umfassen ein jährliches Gesamtvolumen von rund 333 Mio. Euro, die zur Verbesserung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur der Länder eingesetzt werden sollen. Der Freistaat Sachsen erhält aus diesen Mitteln derzeit rund 20 Mio. Euro. Befristet ist zudem das Gesetz über Finanzhilfen für Seehäfen (BFinHBRuaG)¹². In diesem Rahmen erhalten die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein bis einschließlich 2019 Bundesmittel für Investitionen in ihre Hafenanlagen i. H. v. jährlich insgesamt etwa 38 Mio. Euro.

Zugleich wird die nationale Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG für die Länder erstmals im Jahr 2020 wirksam. Das Neuverschuldungsverbot, das als zentrales Ergebnis aus der Föderalismusreform II des Jahres 2009 hervorging, gilt seit dem Haushaltsjahr 2011. In Art. 143d GG sind jedoch Übergangsregelungen vorgesehen, die ein Abweichen der Länder von den implementierten Verschuldungsregelungen bis zum 31. Dezember 2019 ermöglichen.¹³ Ab dem Jahr 2020 entfallen Einnahmen aus Krediten für die Länder grundsätzlich als Möglichkeit des Haushaltsausgleichs. Ausnahmen von diesem Grundsatz lässt die Verfassung explizit nur in Fällen von Naturkatastrophen sowie außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zu. Die Neuordnung der Finanzbeziehungen im föderalen System stand demnach unter der zusätzlichen Herausforderung, möglichst ein Ergebnis zu erzielen, das allen 13 Flächenländern und 3 Stadtstaaten eine Haushaltsaufstellung ohne Nettokreditaufnahme ermöglicht.

9 Nach der Kassenstatistik für das Jahr 2016 betragen die Einnahmen von Ländern und Gemeinden in der Summe 359,6 Mrd. Euro. Vgl. Statistisches Bundesamt (2017), S. 16. Die Zuordnung und Verteilung von rund 127,8 Mrd. Euro regelte das geltende Finanzausgleichsgesetz.

10 Entflechtungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102).

11 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (BGBl. I S. 100).

12 Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen.

13 Für den Bund ist das Neuverschuldungsverbot bereits seit dem Haushaltsjahr 2016 wirksam.

Die Verhandlungen über eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurden durch Bund und Länder Mitte des Jahres 2017 erfolgreich abgeschlossen. Eine Grundsatzvereinbarung zwischen den Regierungschefs wurde bereits am 14. Oktober 2016 erzielt. Erforderlich für die politischen Beschlüsse waren 13 Grundgesetzänderungen sowie zahlreiche einzelgesetzliche Anpassungen. Die dazu vorgelegten Gesetzentwürfe hat der Gesetzgeber mittlerweile abschließend ratifiziert.¹⁴ Am 1. Juni 2017 erfolgte die Zustimmung durch den Bundestag. Am 2. Juni wurden die notwendigen Mehrheiten zur Umsetzung des Reformpaketes auch im Bundesrat festgestellt.

2.2 Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Einer der Hauptbestandteile der Reform ist die Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Art. 107 Abs. 2 GG fordert, „*dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird.*“ Dieses Verfassungspostulat verlangt nach einer Anschlusslösung für die befristeten finanzausgleichsrelevanten Einzelgesetze durch den Gesetzgeber. Erste politische Positionierungen zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, der ab dem Jahr 2020 gelten soll, erfolgten im Jahr 2012 mit einigen Papieren der im Bundestag vertretenen Parteien. Auf der Ebene der Länder hatten sich bereits einzelne, zum Teil diametral verschiedene Interessen herausgebildet. Die bestehenden Zielkonflikte galten lange Zeit als unüberbrückbares Hindernis auf dem Weg zu einer Einigung. Die Interessen Sachsens, das zum Kreis der „Empfängerländer“ gehört, standen den weiteren artikulierten Positionen z. T. diametral entgegen. Der Freistaat sowie insbesondere alle weiteren ostdeutschen Flächenländer werden auf der Einnahmenseite auch im Jahr 2020 – 30 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung – von der föderalen Solidarität in erheblichem Maße abhängig sein. Für Sachsen bestand angesichts der weiterhin deutlich unterdurchschnittlichen eigenen Wirtschafts- und Steuerkraft folglich ein existenzielles Interesse an der Fortführung eines Systems mit hoher Ausgleichswirkung. Eine Aufrechterhaltung der bisherigen Ausgleichsintensität lässt sich jedoch mit einer Reduzierung der Ausgleichslast der „Zahlerländer“, wie etwa von Bayern und Hessen gefordert, oder der Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs, wie von Nordrhein-Westfalen angestrebt, nicht ohne weiteres vereinbaren. Dieses Interessengeflecht stellte die verhandelnden Akteure von Beginn an vor besondere Herausforderungen.¹⁵

Erste präzisere Konturen nahmen die Verhandlungen 2014 an, nachdem die Finanzministerinnen und Finanzminister des Bundes und der Länder mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Vorbereitung von grundlegenden Vereinbarungen im Bereich der föderalen Finanzbeziehungen beauftragt wurden. Mit dem sog. Schäuble-Scholz-Papier wurden erste konkrete Vorschläge in die Diskussion eingebracht, die jedoch keine mehrheitliche Zustimmung fanden. Es folgten weitere Vorschläge und Konzepte, etwa aus Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg, die sich jedoch nicht als konsensfähig erwiesen. In der zweiten Hälfte des Jahres 2015 gingen die Verhandlungen zwischen den Ländern in ihre entscheidende Phase. Zwei verschiedene Modelle wurden vorgelegt: Zunächst ein auf der Grundlage des bekannten Schäuble-Scholz-Vorschlags

14 Siehe Bundesregierung (2017).

15 Eine Beschreibung der unterschiedlichen Positionen erfolgte im Gemeindefinanzbericht 2014/2015. Siehe hierfür: Lenk et al. (2015), S. 153 ff.

weiterentwickeltes Konzept; wenig später ein konkurrierendes Modell, präsentiert durch die CDU-geführten Länder. Die Verhandlungen über einen Kompromiss aus beiden Modellen führten schließlich zu dem Finanzausgleichskonzept, auf das sich alle 16 Länder auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 3. Dezember 2015 einstimmig verständigten.¹⁶

Das Konsensmodell erfüllte die finanziellen Erwartungen aller ländersseitigen Verhandlungsakteure und reduzierte die Verhandlungskomplexität erheblich. Aus den vormalig 16 Interessen ging nunmehr eine gemeinsame Länderposition hervor, die der des Bundes gegenüber stand. Dessen Zustimmung wurde folglich zur letzten politischen Hürde. Im April 2016 wurden einige Forderungen des Bundes öffentlich, die dieser an seine Zustimmung knüpfte und in einem Positionspapier vorlegte. Darin akzeptierte der Bund zwar das aus dem Ländermodell hervorgehende finanzielle Verteilungsergebnis und damit die zusätzliche jährliche Umverteilung i. H. v. etwa 9,7 Mrd. Euro zu Gunsten der Länder. Er verlangte jedoch zugleich einige Änderungen an den konstruktiven Details des entworfenen bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Darüber hinaus stellte der Bund eigene Forderungen im Bereich der Aufgabenerfüllung. Er verlangte die Übertragung einiger Kompetenzen der Länder sowie die Stärkung seiner Rechte in einigen Aufgabenbereichen. Hierzu zählen die Steuerverwaltung, die Digitalisierung, die Verwaltung der Bundesfernstraßen sowie Investitionen in gesamtstaatlich bedeutsame Bereiche, insbesondere in die Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen.

Die Forderungen des Bundes zum Finanzausgleichssystem wurden von den Ländern zurückgewiesen. Die Regierungschefs signalisierten frühzeitig, dass für eine Nachverhandlung des gemeinsamen und mühsam austarierten Kompromisses unter den Ländern keine Bereitschaft bestehe. Ihre Geschlossenheit wurde weder durch die Forderungen des Bundes noch durch die Ergebnisse aktualisierter Steuerschätzungen beeinträchtigt. Die Einigung mit dem Bund über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sah schließlich eine nahezu vollständige Umsetzung des Länderkonzepts vor. Im Bereich der Aufgabenerfüllung konnte sich hingegen der Bund mit seinen Forderungen weitestgehend durchsetzen. Beide Teilaspekte der Einigung werden die bestehenden Regelungen in erheblichem Maße verändern. Folgendes gilt für die föderale Einnahmenverteilung:

1. Die **vertikale Zuordnung der Umsatzsteuer** auf den Bund, die Länder und die Gemeinden folgt einem neuen Verteilungsschlüssel. Die bis 2019 geltenden Regelungen werden ab 2020 spürbar vereinfacht und systematisiert. Der Anteil der Länder am gesamten Umsatzsteueraufkommen steigt um insgesamt 4,02 Mrd. Euro zulasten des Bundesanteils. Davon werden 1,42 Mrd. Euro in Form von Umsatzsteuerpunkten auf die Länder übertragen. Der absolute Betrag dieses zu übertragenden Teils ist folglich unmittelbar an die Höhe des Gesamtaufkommens der Umsatzsteuer gekoppelt und wird sich in den Folgejahren dynamisch entwickeln. Die weiteren 2,6 Mrd. Euro stehen den Ländern künftig als Festbetrag zur Verfügung. Insgesamt und unter Berücksichtigung dieser Erhöhung erhalten die Länder im Jahr 2020 einen Anteil am gesamten Aufkommen der Umsatzsteuer i. H. v. rund 45,2% zuzüglich

eines Festbetrags von ca. 4,3 Mrd. Euro (ab 2021 ca. 4,5 Mrd. Euro). Die Gemeinden sind unverändert mit einem Anteil von etwa 2% sowie einem dauerhaften Festbetrag von 2,4 Mrd. Euro am Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer beteiligt. Dies entspricht dem Status quo. Mit den positiven Festbeträgen für Länder und Gemeinden korrespondieren entsprechend negative Festbeträge für den Bund. Aus der veränderten Zuordnung der Umsatzsteuer erwachsen jedoch noch keine strukturellen Mehreinnahmen für die Gemeinden.

2. Der **Länderfinanzausgleich** in seiner geltenden Form wird abgeschafft. Dies ist das wohl symbolträchtigste Detail der Reform. Zugleich sieht das neue Ausgleichssystem keinen **Umsatzsteuervorwegausgleich** vor. Im geltenden System ist dieser dem Länderfinanzausgleich vorgeschaltet. Einnahmeschwache Länder erhalten im Rahmen desselben Ergänzungsanteils bei der Zuordnung der Umsatzsteuer. Diese führen bisher dazu, dass sich die Einnahmenunterschiede zwischen den Ländern bereits vor dem Länderfinanzausgleich erheblich reduzieren. Ab 2020 wird ein Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft vollständig über die Zuordnung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen auf die einzelnen Länder hergestellt. Dabei werden die Umsatzsteuermittel grundsätzlich nach Einwohnern verteilt. Finanzkraftschwache Länder erhalten zusätzlich einen Zuschlag, finanzkraftstarke Länder einen Abschlag. Finanzkraftlücken werden auf dieser Stufe mit einem linearen Tarif zu 63% ausgeglichen. Die ausgleichserheblichen Steuereinnahmen der Gemeindeebene werden dabei zu 75% (bisher 64%) einbezogen.¹⁷ Dies ist ein politischer Kompromiss, der sich aus der Forderung nach einer vollständigen Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft einerseits und einer Reduzierung bzw. Beibehaltung des bisherigen Einbeziehungsgrades andererseits ergibt. In der Wissenschaft herrscht ein weitgehender Konsens darüber, dass nur eine 100%ige Anrechnung der ausgleichserheblichen kommunalen Finanzkraft sachgerecht ist.¹⁸ Politisch wird diesem Befund bisher jedoch nicht uneingeschränkt gefolgt, da eine vollständige Einbeziehung kommunaler Finanzkraftunterschiede vor allem die finanzkraftstarken Länder wesentlich stärker belasten würde. Diese verfügen i. d. R. auch auf der Gemeindeebene über eine überdurchschnittlich hohe Einnahmenausstattung (siehe Vergleich der kommunalen Steuerkraft im Kapitel III.5.1). Ebenfalls unvollständig wird ab dem Jahr 2020 die bergrechtliche Förderabgabe berücksichtigt. Dies führt insbesondere für Niedersachsen und Schleswig-Holstein – die Länder, die zusammen etwa 92% der Förderabgabe vereinnahmen – zu finanziellen Vorteilen. Begründet wird die Herabsetzung mit besonderen Lasten, die mit der Erzielung dieser Einnahmen im Zusammenhang stehen. Die Gewichtung der Förderabgabe wird bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder auf 33% herabgesetzt.

¹⁶ Die wesentlichen Schritte im Verhandlungsprozess zwischen den Ländern beschreibt u. a. Buscher (2016).

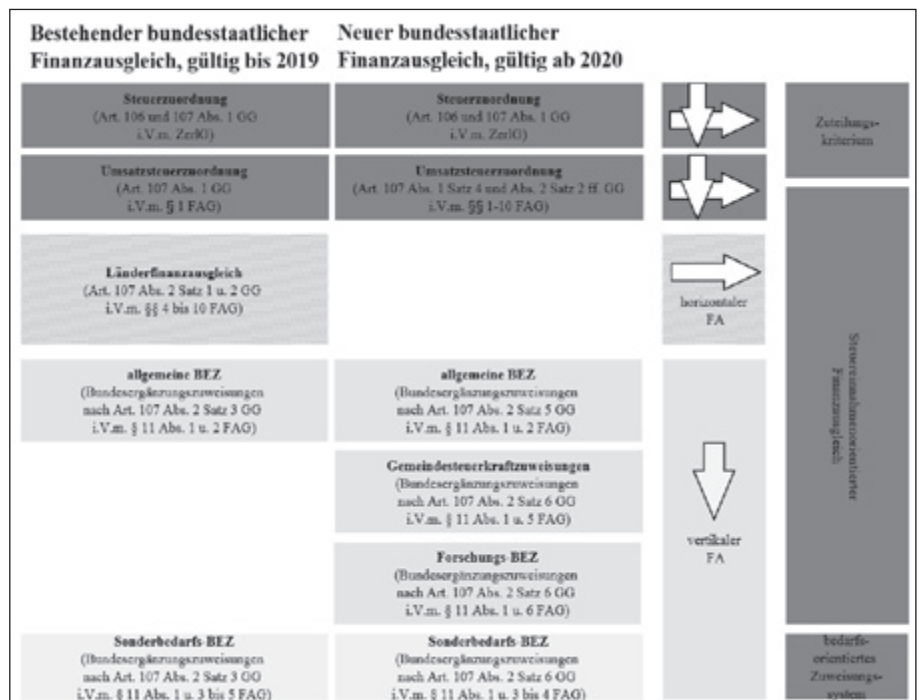
¹⁷ Zu den ausgleichserheblichen Gemeindeeinnahmen zählen die kommunalen Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern sowie die Steuerkraftzahlen der Realsteuern (Grundsteuern und Gewerbesteuer). Bei der Berücksichtigung der Realsteuereinnahmen werden die Hebesatzunterschiede vollständig neutralisiert. Hierzu werden die tatsächlichen Einnahmen durch die jeweiligen Hebesätze dividiert. Die so errechneten Grundbeträge der einzelnen Länder bilden die Verhältniszahlen, nach denen die gesamten Realsteuereinnahmen rechnerisch auf die Länder verteilt werden.

¹⁸ Siehe z. B. Lenk/Glinka/Sunder (2015), Wieland (2015), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), S. 329 f., Deutsche Bundesbank (2014), S. 49 ff.

3. Die Parameter der anschließenden **allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)** an leistungsschwache Länder ändern sich ab dem Ausgleichsjahr 2020. Sowohl der Ausgleichsgrad als auch die Ausgleichsgrenze steigen im Vergleich zum Status quo. Künftig werden nach dem horizontalen Ausgleich bestehende Finanzkraftlücken bis 99,75 % (bisher 99,5 %) zu 80 % (bisher 77,5 %) durch allgemeine BEZ ausgeglichen. Nach dem horizontalen Ausgleich bestehende Finanzkraftlücken werden folglich stärker als bisher durch allgemeine BEZ aufgefüllt. Dies kompensiert die schwächere Ausgleichswirkung infolge des Wegfalls des Länderfinanzausgleichs. Jedoch erhöht sich dadurch die Belastung des Bundes neben der bereits benannten Absenkung seiner Umsatzsteueranteile.

4. Darüber hinaus werden neue Bundesergänzungszuweisungen eingeführt. Hierzu zählen die sog. **Gemeindesteuerkraftzuweisungen**. Sie werden leistungsschwachen Ländern gewährt, deren originäre Gemeindefinanzkraft geringer ist als 80 % des Bundesdurchschnitts. Eine entsprechende Finanzkraftlücke wird zu 53,5 % ausgeglichen. Auf der Grundlage der aktuellen Steuerschätzung¹⁹ werden im Jahr 2020, wenn das neue System erstmals zur Anwendung kommt, alle ostdeutschen Flächenländer sowie das Saarland Empfänger von Gemeindesteuerkraftzuweisungen sein. Mit der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft als maßgebendem Kriterium wird erkennbar an einen Teil der teilungsbedingten Sonderbedarfs-BEZ, die im Rahmen des bestehenden Systems gewährt werden, angeknüpft. Gleichwohl ist die Gewährung der Gemeindesteuerkraftzuweisungen rechtlich nicht auf die Gruppe der neuen Länder beschränkt. Zudem ist das Volumen abhängig von den Relationen der Gemeindefinanzkraft der Länder und folglich theoretisch unbegrenzt.²⁰ Im Jahr 2020 wird das Gesamtvolumen der Gemeindesteuerkraftzuweisungen voraussichtlich rund 1,7 Mrd. Euro betragen. Hiervon erhält der Freistaat Sachsen voraussichtlich 587 Mio. Euro.²¹ Eine weitere Neuerung sind die sog. **Forschungs-BEZ**. Sie werden im neuen System leistungsschwachen Ländern gewährt, die unterproportionale Pro-Kopf-Nettozuflüsse aus der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern nach Art. 91b GG erhalten. Lücken bis 95 % des durchschnittlichen

Abbildung 1: Systemischer Vergleich des geltenden mit dem neuen Finanzausgleichsmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkungen: Gesetzesverweise beziehen sich auf die dem jeweiligen Modell zugrundeliegenden Fassungen. Unterschiede gehen hervor aus: Bundesregierung (2017).

Nettozuflusses der Länder werden zu 35 % ausgeglichen. Nach der Modellsimulation auf der Grundlage der aktuellen Steuerschätzung beträgt das Gesamtvolumen der Forschungs-BEZ im Jahr 2020 rund 181 Mio. Euro. Sachsen zählt jedoch nicht zu den Empfängern dieser Mittel. Die Sonderbedarfs-BEZ des bestehenden Systems werden mit Ausnahme der teilungsbedingten Zuweisungen²² unverändert²³ in das neue Ausgleichssystem übernommen.

2.3 Finanzielle Regelungen außerhalb des Finanzausgleichssystems

Über die Details des künftigen Finanzausgleichssystems hinaus wurden einige weitere Zahlungsströme im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern neu geregelt. Diese unterliegen im Gegensatz zu den Mitteln, die im Rahmen des Finanzausgleichs verteilt werden, verschiedenen investiven Zweckbindungen.

Bereits im Vorfeld der Einigung vom 14. Oktober 2016 hatten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern auf eine Weiterführung der **Regionalisierungsmittel** verständigt, was als erster wichtiger Schritt zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wahrgenommen wurde. Diese Mittel werden den Ländern seit 1996 aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes gewährt, nachdem ihnen die Aufgaben des Schienenpersonennahverkehrs im Rahmen

19 Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2017.

20 Die teilungsbedingten Sonderbedarfs-BEZ werden für den infrastrukturellen Nachholbedarf und den Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft gewährt. Der Anteil, der für letzteres Kriterium aufgebracht wird, ergibt sich aus dem Abstand zur Gemeindefinanzkraft des finanzkraftschwächsten Westlandes.

21 Für eine umfassende Bewertung der neuen Gemeindesteuerkraftzuweisungen siehe: Lenk/Glinka (2017a).

22 Sie werden den neuen Ländern bis 2019 aus dem Solidarpakts II gewährt und nicht verlängert.

23 Einzige Abweichung vom Status quo ist, dass Brandenburg 11 Mio. Euro p.a. zusätzliche Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung erhält.

der Bahnreform im Jahr 1994 (siehe auch Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG))²⁴ übertragen wurden. Ihre geltende gesetzliche Grundlage ist das Regionalisierungsgesetz (RegG)²⁵. Am 24. September 2015 wurden die Verhandlungen zur weiteren Entwicklung der Regionalisierungsmittel in einen Kompromiss überführt. Bund und Länder einigten sich demnach auf eine Summe i. H. v. 8 Mrd. Euro im Jahr 2016, die nach dem Kieler Schlüssel²⁶ auf die einzelnen Länder verteilt werden soll. In den Folgejahren findet eine Dynamisierung statt, indem das Volumen um 1,8 % p. a. ansteigt. Die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen erhalten darüber hinaus zusätzliche Regionalisierungsmittel i. H. v. insgesamt 200 Mio. Euro im Jahr 2016 und gleicher jährlicher Steigerungsrate. Für diese zusätzlichen Mittel gilt ein gesonderter Verteilungsschlüssel. Der Freistaat Sachsen ist mit einem Anteil von rd. 24,7 % beteiligt. Die beschriebenen Regelungen gelten bis zum Jahr 2031. Im Jahr 2020 wird Sachsen nach geltender Gesetzesfassung Regionalisierungsmittel i. H. v. insgesamt 588 Mio. Euro erhalten. Dies sind rund 5,3 Mio. Euro weniger als im Jahr 2019.

In unveränderter Höhe wird das Bundesprogramm im Rahmen des **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes** fortgesetzt. Diese Mittel werden den Ländern jährlich für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur aus dem Haushalt des Bundes gewährt. Die maximale Förderquote für förderfähige Projekte beträgt je nach konkretem Vorhaben zwischen 60 % und 90 %. Die weiteren Kosten tragen Land und Kommunen. Das Gesamtvolumen, das der Bund den Ländern in diesem Rahmen zur Verfügung stellt, beträgt etwa 333 Mio. Euro und wurde über das Jahr 2019 hinaus verlängert. Konkrete Verteilungsquoten sieht das Gesetz nicht vor. § 10 Abs. 2 GVFG regelt lediglich, dass 75,8 % der Mittel auf die alten sowie 24,2 % auf die neuen Länder (einschl. Berlin) entfallen. Der sächsische Anteil beträgt nach derzeitiger Verteilungspraxis rund 20 Mio. Euro. Im Rahmen der Verhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde dieses Volumen für Sachsen auch im Jahr 2020 und damit eine unveränderte Fortführung unterstellt.

Die **Entflechtungsmittel**, die den Ländern bis 2019 aus dem Haushalt des Bundes zustehen, werden hingegen nicht verlängert. Die Intention des seit 2007 geltenden Entflechtungsgesetzes ist, beendete Gemeinschaftsaufgaben und daraus entstandene Mehrbelastungen der Länder sowie entfallende Finanzhilfen des Bundes finanziell zu kompensieren. Als konkrete Sachgrundlagen benennt das Gesetz in §§ 2–3 die Beendigung der Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ (§ 2 Abs. 1) und „Bildungsplanung“ (§ 2 Abs. 2) sowie der früheren Finanzhilfen für „Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ (§ 3 Abs. 1) und zur „Wohnraumförderung“ (§ 3 Abs. 2). Die Entflechtungsmittel werden letztmalig im Jahr 2019 – dann mit einem Volumen von ca. 3,1 Mrd. Euro – gewährt. Der Freistaat Sachsen erhält davon 263 Mio. Euro. Die Entscheidung, die Entflechtungsmittel nicht über das Jahr 2019 hinaus zu verlängern, wurde im Rahmen der Verhandlungen mit der Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder zulasten des Bundes in einen Ergebniszusammenhang

gebracht. Damit werden die Entflechtungsmittel finanziell vollständig kompensiert, ohne dass künftig noch eine investive Zweckbindung vorliegt. Die Mittel stehen den Ländern folglich zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zur Verfügung. Die entfallende Zweckbindung ist für die kommunale Ebene mit Risiken verbunden. Naheliegender wäre eine angemessene Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den zusätzlichen Landeseinnahmen aus der Umsatzsteuer.

Beschlossen wurde zudem eine Aufstockung des **Kommunalinvestitionsfonds**. Der Fonds ist auf der Grundlage des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG)²⁷ als Sondervermögen des Bundes eingerichtet und wurde zunächst mit einem Volumen von 3,5 Mrd. Euro ausgestattet. Diese Mittel werden den Ländern als Finanzhilfen zur Verfügung gestellt, um besonders bedeutsame Investitionen in finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbänden zu fördern und Unterschiede in der Wirtschaftskraft im Bundesgebiet zu reduzieren. Vom Gesamtvolumen entfallen ca. 156 Mio. Euro auf Sachsen. Beschlossen wurde, dass der Fonds um weitere 3,5 Mrd. Euro für Finanzhilfen zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen gestärkt wird. Die gesetzliche Grundlage wird hierfür um ein Kapitel 2 ergänzt. Die Mittel können in der Zeit zwischen 2017 und 2020 eingesetzt werden, ohne dass ex ante eine Zuordnung auf die einzelnen Jahre möglich ist. Von den zusätzlichen 3,5 Mrd. Euro entfallen ca. 178 Mio. Euro auf Sachsen. Mit den Einzelheiten des KInvFG setzt sich Kapitel IV, 5 auseinander.

Darüber hinaus wurde ein **Sanierungshilfengesetz** (SanG)²⁸ eingeführt und das bestehende **Gesetz über Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen** entfristet. Letzteres gewährt den Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein jährliche Finanzhilfen für Investitionen in die Hafeninfrastruktur i. H. v. insgesamt ca. 38 Mio. Euro. Diese Mittel werden auch nach 2019 in unveränderter Weise fortgeführt. Nach dem neuen Sanierungshilfengesetz werden Bremen und dem Saarland ab dem Jahr 2020 jährlich jeweils 400 Mio. Euro gewährt. Beide Länder weisen besonders hohe Altlasten durch Verschuldung und Pensionsverpflichtungen auf. Mit den Sanierungshilfen soll eine Einhaltung des ab 2020 wirksam werdenden Neuverschuldungsverbots durch beide Länder sichergestellt werden.

2.4 Die finanziellen Auswirkungen der Neuordnung für Sachsen

Die Neuordnung und ihre Details erfassen die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern unmittelbar und – wie dargestellt – über verschiedene Kanäle innerhalb und außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems. Die Gemeinden sind hingegen keine direkt beteiligten Akteure. Zwar werden ihre wirtschaftlichen, finanziellen und infrastrukturellen Gegebenheiten – und folglich auch deren Heterogenität – vielfach und verhältnismäßig umfassend berücksichtigt. Eine finanzielle Beteiligung der Gemeinden an den Ausgleichs- und sonstigen Volumina erfolgt jedoch auf der Grundlage der geltenden verfassungsrechtlichen Statuten, nach denen die Gemeinden und Gemeindeverbände Bestandteile der Länder sind, stets mittelbar über die Landesebene.

24 Eisenbahnneuordnungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378; 1994 I S. 2439).

25 Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395).

26 Der Kieler Schlüssel setzt sich je hälftig aus Einwohnerzahl und Zugkilometern der einzelnen Länder zusammen.

27 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975).

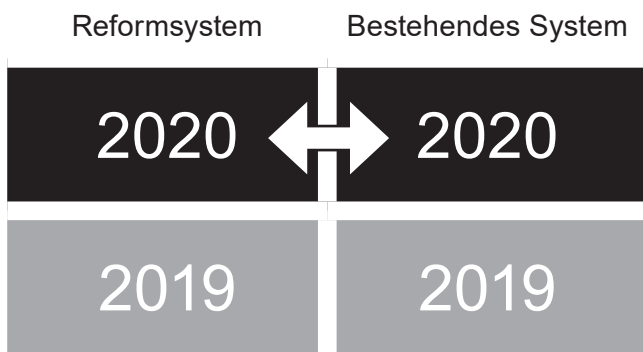
28 Sanierungshilfengesetz (BT-Drs. 18/11135).

Diese verzeichnet in allen Ländern Mehreinnahmen durch die vereinbarten Neuregelungen. Insbesondere die ostdeutschen Flächenländer profitieren von der stärkeren Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Vergleich zum Status quo. Die detaillierten finanziellen Gesamtauswirkungen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf die Länder können aus zwei verschiedenen Perspektiven bewertet werden, die sich gegenseitig ergänzen.

Die im Rahmen der politischen Verhandlungen regelmäßig ausgewiesenen Mehreinnahmen der Länder beziehen sich auf einen Vergleich des finanziellen Verteilungsergebnisses im Jahr 2020 bei Anwendung aller beschlossenen Reformregelungen **gegenüber einer Verlängerung der bestehenden Regelungen** (Vergleichsperspektive 1). Statistische Grundlage beider Finanzausgleichsmo- delle, des neuen und des (hypothetisch verlängerten) bestehenden Modells, sind in den folgenden Ausführungen die primären Steuer- einnahmen des Jahres 2020, die vom ARBEITSKREIS STEUERSCHÄTZUNGEN im Mai 2017 ausgewiesen wurden.

Jedoch lässt dieser Vergleich „2020 neu versus 2020 alt“ allein keine Aussagen über die **jahresübergreifende** Entwicklung der zur Verfügung stehenden Einnahmen zu. Er ist eine statische Gegenüberstellung der Leistungsfähigkeit der zu vergleichenden Finanzausgleichssysteme (Reform- und bestehendes System) bei gleicher Jahresbasis, erfasst jedoch weder die Haushaltseffekte des allgemeinen Steuerwachstums von 2019 zu 2020 noch die Effekte, die aus dem Auslaufen der bis zum 31. Dezember 2019 befristeten Mittel (z. B. Solidarpakt II) hervorgehen; die unter Berücksichtigung der Neuordnung zu erwartende Einnahmenentwicklung fehlt in einem solchen Vergleich. Eine ergänzende aufschlussreiche und dynamische Größe stellen deshalb die Mehreinnahmen dar, welche die Länder (und die Kommunen) im Jahr 2020 **gegenüber 2019**, folglich interperiodisch erzielen – unter Berücksichtigung aller absehbaren finanziellen Effekte (Vergleichsperspektive 2). Im Folgenden werden beide Vergleichsperspektiven eingenommen und für eine Gesamtbewertung der Neuordnungsergebnisse komplementär herangezogen.

2.4.1 Vergleichsperspektive 1: 2020 (neu) gegenüber 2020 (alt)



Gegenüber einer Verlängerung des geltenden Rechts wird der Freistaat im ersten Wirkungsjahr der gefassten Reformregelungen ca. 211 Euro je Einwohner bzw. 863 Mio. Euro zusätzliche Mittel im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems einnehmen (im Einzelnen siehe Tabelle 1). Diese Mehreinnahmen kommen insbesondere durch die höheren Bundesmittel zustande, die nicht nur insgesamt ansteigen, sondern sogar die rückläufigen Mittel aus dem horizontalen Ausgleich überkompensieren. Denn nach der Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer und dem

neuen horizontalen Ausgleichsmechanismus fallen die sächsischen Einnahmen zunächst etwa 156 Euro je Einwohner geringer aus als im bestehenden System bei gleicher originärer Mittelausstattung. Hierzu korrespondierend kommt es zu einem erheblichen Anstieg der ebenfalls finanzkraftabhängigen allgemeinen BEZ. Die Mehreinnahmen von 224 Euro je Einwohner übersteigen den vorherigen Einnahmenrückgang. Deutlich einnahmestärkend wirken darüber hinaus die neu geschaffenen Gemeindesteuerkraftzuweisungen. Die Verlängerung des GVFG-Bundesprogramms führt gegenüber dem Status quo, in dem diese Mittel 2020 ausgelaufen wären, zu weiteren Mehreinnahmen i. H. v. 5 Euro je Einwohner (20 Mio. Euro). Keine Mehreinnahmen ergeben sich für Sachsen bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung sowie den sog. Hartz-IV-SoBEZ.

Tabelle 1: Einnahmen des Freistaates Sachsen innerhalb und außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Vergleich neues Recht und geltendes Recht, 2020

Sachsen	2020 nach neuem Recht in €/EW	2020 nach geltend. Recht (verlängert) in €/EW	Differenz in €/EW	Differenz in Mio. €
primäre Steuerzuordnung	2.270	2.270	0	0
davon Landesebene	1.377	1.377	0	0
davon Gemeindeebene	894	894	0	0
Umsatzsteuerzuordnung und horizontaler Ausgleich	2.225	2.381	-156	-639
allg. BEZ	357	133	+224	+914
Sonderbedarfs-BEZ	46	46	0	0
Gemeindesteuerkraftzuweisungen	144	0	+144	+587
Forschungs-BEZ	0	0	0	0
Summe nach bundesstaatlichem Finanzausgleich	5.041	4.830	+211	+863
Regionalisierungsmittel	144	144	0	0
GVFG-Bundesprogramm	5	0	+5	+20
Entflechtungsmittel	0	0	0	0
Sanierungshilfen	0	0	0	0
Finanzhilfen für Seehäfen	0	0	0	0
Summe	5.190	4.974	+216	+883

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datenbasis: Steuerschätzung Mai 2017.

Anmerkungen: Weil die Regionalisierungsmittel bereits im September 2015 geregelt wurden, sind sie in dieser Betrachtung Bestandteil des neuen und zugleich des geltenden Rechts. Die Einnahmen des Freistaates auf der Grundlage des Regionalisierungsgesetzes führen hier folglich nicht zu Mehreinnahmen. Nicht berücksichtigt sind die Mittel aus dem Kommunalinvestitionsfonds, da eine Zuordnung des Gesamtvolumens auf einzelne Jahre bisher nicht möglich ist.

Auffällig ist, dass die Mehreinnahmen des Freistaates fast vollständig nicht auf seine eigene finanzielle Schwäche, sondern auf die steuerliche Einnahmeschwäche der sächsischen Kommunen zurückzuführen sind. Gemeindefinanzkraftbedingte Mehreinnahmen im Jahr 2020 (Abbildung 2) zeigt die unterschiedlichen gemeindebedingten Effekte im Jahr 2020. Ein Teil der dargestellten Mehreinnahmen ist auf den höheren Einbeziehungsgrad der Gemeindefinanzkraft im vereinbarten Ausgleichssystem zurückzuführen. Diese Werte stellen die finanziellen Unterschiede dar, die sich im Reformsystem bei 75%iger Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft (wie vereinbart) gegenüber einer 64%igen Einbeziehung (wie bisher) innerhalb des sonst identischen Reformsystems

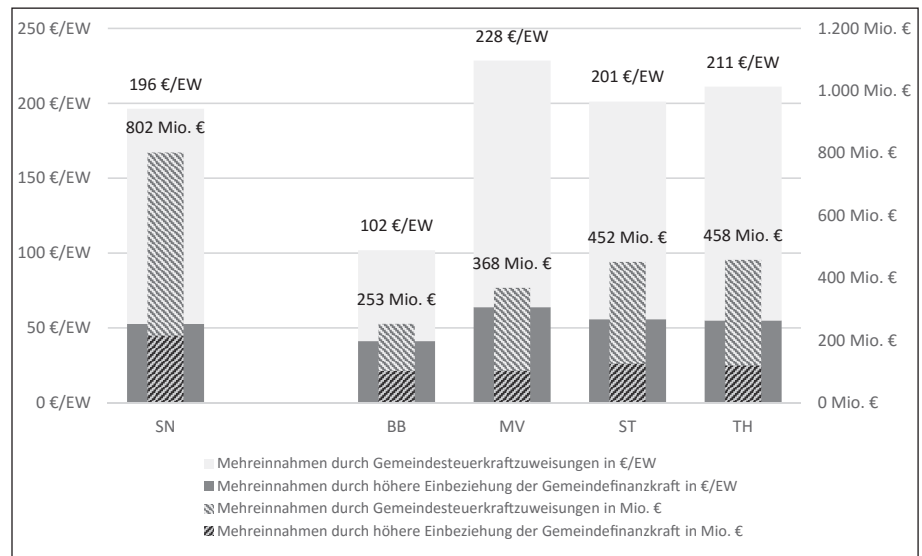
im Jahr 2020 ergeben. Die entsprechenden Mehreinnahmen sind folglich auf die höhere Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft von 11 Prozentpunkten zurückzuführen. Für den Freistaat Sachsen führt somit allein die höhere Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft bereits zu Mehreinnahmen von 53 Euro je Einwohner bzw. 215 Mio. Euro auf den Stufen des horizontalen Ausgleichs und der allgemeinen BEZ.

Darüber hinaus erhöhen sich die systembedingten Einnahmen Sachsens im Jahr 2020 durch die neu geschaffenen Gemeindesteuerkraftzuweisungen. Die ausgleichserheblichen Gemeindeeinnahmen betragen in Sachsen im ersten Wirkungsjahr des neuen Finanzausgleichssystems rund 894 Euro je Einwohner.²⁹ Dies entspricht etwa 61,5% des Bundesdurchschnitts. Damit erfüllt das Land das Kriterium, das für die Gewährung der Gemeindesteuerkraftzuweisungen erforderlich ist (< 80% des Bundesdurchschnitts). Sachsen erhält somit zusätzliche 144 Euro je Einwohner, was einem absoluten Betrag von 587 Mio. Euro entspricht. Von den gesamten Mehreinnahmen in Höhe von 863 Mio. Euro, die der Freistaat im Jahr 2020 im Vergleich zu einer Verlängerung des bestehenden Systems zu erwarten hat, sind folglich insgesamt etwa 197 Euro je Einwohner bzw. 802 Mio. Euro auf die veränderte Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft auf verschiedenen Ausgleichskanälen zurückzuführen. Dies entspricht 93% der gesamten Mehreinnahmen.

Im Ländervergleich verzeichnet Sachsen mit insgesamt 216 Euro je Einwohner überdurchschnittlich hohe Mehreinnahmen (der Länderdurchschnitt liegt bei 127 Euro je Einwohner). Mit Ausnahme von Bremen und dem Saarland, die insbesondere von den neu geschaffenen Sanierungshilfen profitieren, weisen nur die übrigen ostdeutschen Flächenländer vergleichbare Mehreinnahmeniveaus auf (vgl. Abbildung 3).

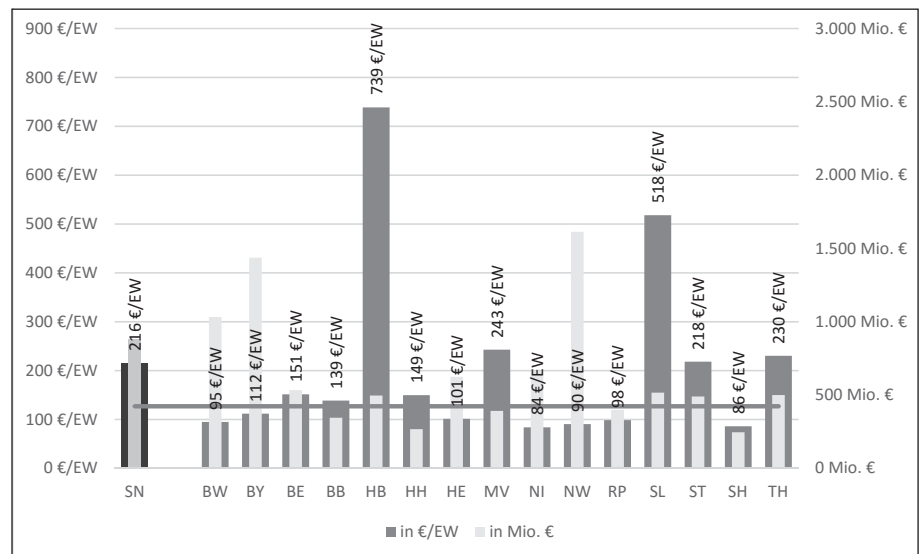
Hinter dieser Betrachtungsweise steckt die Annahme, dass in dem zugrundgelegten Vergleichsszenario – der Verlängerung des geltenden Rechts – kein Äquivalent zu den auslaufenden Mitteln aus dem Solidarpakt II existiert. Ein solches Szenario erscheint zwar formal konsequent, da der Solidarpakt II in der Tat bis 2019 befristet ist und sich die Finanzpolitik der ostdeutschen Länder seit 2005 auf diese Situation vorbereitet haben sollte. Politisch war eine Fortführung bestehender Regelungen über das Jahr 2019 hinaus,

Abbildung 2: Gemeindefinanzkraftbedingte Mehreinnahmen im Jahr 2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datenbasis: Steuerschätzung Mai 2017.

Abbildung 3: Mehreinnahmen des Freistaates Sachsen im Jahr 2020 ggü. einer Verlängerung des bestehenden Systems, Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datenbasis: Steuerschätzung Mai 2017.

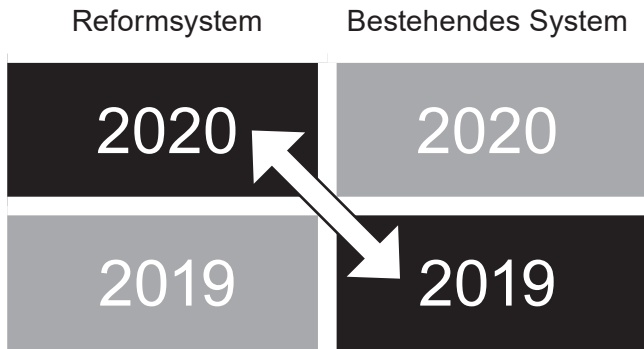
bei der eine Anschlusslösung bzw. eine entsprechende Ersatzleistung zum Solidarpakt II fehlt, angesichts des weiterhin bestehenden wirtschaftlichen und finanziellen Nachholbedarfs der neuen Länder jedoch nur wenig realistisch. Dies verdeutlichen u. a. die politischen Positionspapiere sowie einige Zwischenergebnisse in den Verhandlungen.³⁰ Ebenso wird bei den bisherigen Berechnungen davon ausgegangen, dass die weiteren im bestehenden System befristeten Mittel (GVFG-Bundesprogramm, Entflechtungsmittel, Finanzhilfen für Seehäfen) bei einer Verlängerung des geltenden Rechts im Jahr 2020 ersatzlos entfallen würden. Bei dieser Annahmegrundlage wird die tatsächliche Leistungsfähigkeit des bestehenden Systems jedoch nur unvollständig wiedergegeben,

29 Gem. aktueller Steuerschätzung.

30 Für die Verhandlungsgenese bis zum 3. Dezember 2015 siehe Buscher (2016).

denn diese Mittel sind derzeit z. T. wichtige Leistungssäulen. Ein Vergleich mit dem Reformsystem muss deshalb a priori zu Bewertungsverzerrungen führen.

2.4.2 Vergleichsperspektive 2: 2020 (neu) gegenüber 2019 (alt)



Insbesondere aus der Sicht der Haushälter auf kommunaler und Landesebene ist die statische Perspektive „2020 neu versus 2020 alt“ indessen nur bedingt hinreichend. Von erhöhtem Interesse ist darüber hinaus der Blick auf die Veränderungen von 2019 zu 2020, d. h. an der Stelle, an der bisher für die ostdeutschen Länder und Kommunen eine „fiskalische Klippe“ vermutet wurde. Erfreulicherweise kann zunächst festgehalten werden, dass ein Sturz von dieser Klippe nicht droht. Stattdessen können alle Länder 2020 mit erheblichen Mehreinnahmen auch gegenüber dem Jahr 2019 rechnen, sodass sich eine Niveaushiftung nach oben einstellt. Werden die zur Verfügung stehenden Gesamteinnahmen³¹ des Jahres 2020 mit denen des Jahres 2019 verglichen, zeigt sich – wiederum abgesehen von den Sanierungshilfeempfängern Bremen und Saarland – ein besonders deutliches Einnahmewachstum bei der

Hansestadt Hamburg sowie den steuerstarken Flächenländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Das interperiodische Einnahmewachstum der ostdeutschen Flächenländer liegt hingegen deutlich unter dem durchschnittlichen Zugewinn für alle Länder (256 Euro je Einwohner). Dies gilt mit 203 Euro je Einwohner auch für das Einnahmewachstum Sachsens, das sich in Absolutgrößen auf rund 830 Mio. Euro beläuft. Insgesamt wird die Einnahmenverteilung im Jahr 2020 ungleicher als im Jahr 2019.

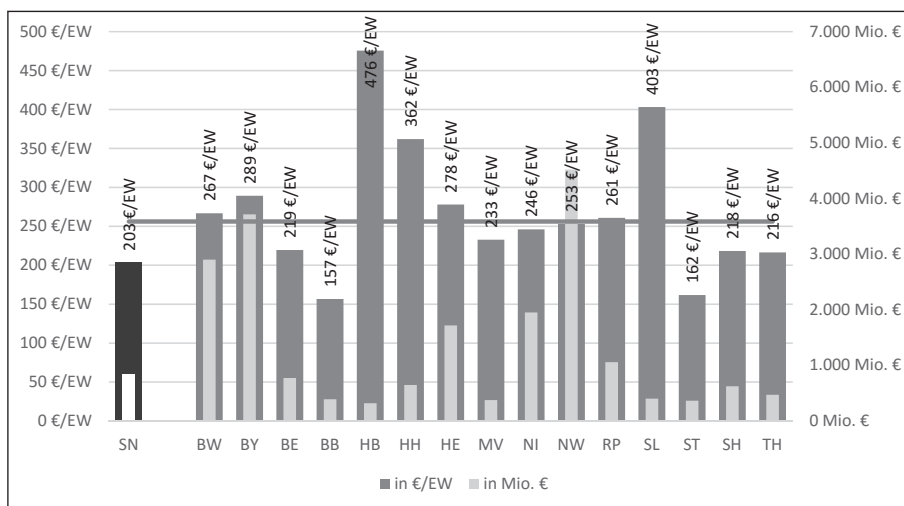
Zurückzuführen ist die beschriebene Entwicklung nicht ausschließlich auf die Regelungen des neuen Ausgleichssystems, sondern auch auf ein vergleichsweise geringes Wachstum bei den originären Steuereinnahmen, d. h. vor allen Ausgleichsstufen. Diese steigen von 2019 zu 2020 durchschnittlich um insgesamt rund 156 Euro je Einwohner.³² Der sächsische Wert entspricht mit ca. 104 Euro je Einwohner etwa 67 % des bundesweiten Durchschnitts. Die Einnahmen, die insgesamt nach allen Ausgleichsstufen und unter Berücksichtigung aller weiteren, außerhalb des Ausgleichssystems gewährten Mittel zur Verfügung stehen, wachsen im Freistaat von 2019 zu 2020 um 203 Euro je Einwohner, was 79,4 % des durchschnittlichen Wachstumswertes (256 Euro je Einwohner) entspricht.

Aus sächsischer Perspektive ergeben sich hieraus zwei Bewertungsansätze. Zum einen zeigt sich, dass der Freistaat im Jahr 2020 ggü. 2019 deutliche Mehreinnahmen in Höhe von rund 830 Mio. Euro verzeichnen wird. Die Gefahr einer „fiskalischen Klippe“ nach dem Auslaufen des Solidarpakts II, wie sie in der Vergangenheit vielfach befürchtet wurde, ist unzweifelhaft abgewendet worden. Zum anderen bleibt das Wachstumsniveau in nicht unwesentlichem Maße hinter dem bundesweiten Durchschnitt zurück. Eine Stärkung des Konvergenzprozesses wird somit im Jahr 2020 nicht gefördert. Wird der Verfassungsanspruch gleichwertiger Lebens-

verhältnisse nach Art. 72 Abs. 2 GG als Bewertungsmaßstab zugrunde gelegt, ist das Einnahmehesultat für Sachsen im Jahr 2020 trotz erheblicher Mehreinnahmen mit einschränkender Kritik behaftet.

In der langen Zeitreihe seit 1995 zeigt sich der bisherige Konvergenzprozess in Sachsen wechselhaft (vgl. Abbildung 5). Seit der Integration der neuen Länder in die bundesstaatlichen Ausgleichsmechanismen und der besonderen finanziellen Unterstützung im Rahmen des Solidarpakts I und II hat sich das gesamthafte Einnahmehesultat des Freistaates (Landes- und kommunale Ebene aggregiert) in deutlichem Maße dem Bundesdurchschnitt angenähert. Das primäre Pro-Kopf-Einnahmehesultat vor Finanzausgleich lag im Jahr 2016 bei 58,6 % des bundesdurchschnittlichen Wertes. Seit 2002, dem Jahr mit dem relativen Tiefstand, hat sich das sächsische Einnahmehesultat um 23,5 Prozentpunkte erhöht. Zugleich

Abbildung 4: Mehreinnahmen des Freistaates Sachsen im Jahr 2020 (neues System) ggü. 2019 (bestehendes System), Ländervergleich



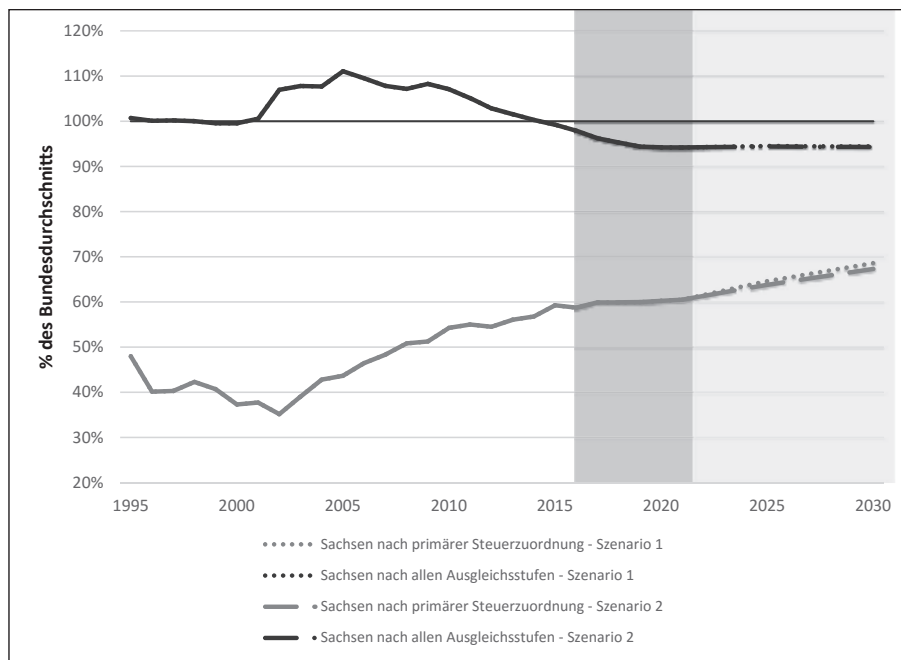
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datenbasis: Steuerschätzung Mai 2017.

Anmerkungen: Die zugrundeliegenden Berechnungen enthalten neben finanzausgleichsbedingten Mehreinnahmen auch das allgemeine Steuerwachstum der Landes- und der kommunalen Ebene. Die ausgleichserhebliche kommunale Finanzkraft ist in der Ergebnisdarstellung vollständig berücksichtigt.

31 Steuereinnahmen und Einnahmen aus den Ausgleichsstufen des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

32 In diesem Wert ist die Förderabgabe vollständig enthalten. Die Umsatzsteuer bleibt angesichts der gesonderten Zuordnung in diesem Wert unberücksichtigt.

Abbildung 5: Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen Sachsens (Landes- und kommunale Ebene) im Verhältnis zum bundesweiten Durchschnitt, 1995–2030



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datenbasis: Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs sowie Steuerschätzung Mai 2017 und Lenk et al. (2016).

Anmerkungen: Für die Jahre 2017–2021 wurden die Daten der Steuerschätzung vom Mai 2017 zugrunde gelegt. Für Schätzdaten von 2022 bis 2030 siehe Lenk et al. (2016).

verringerte sich die Abhängigkeit des Freistaates von der föderalen Solidarität in diesem Zeitraum erkennbar. Während der bundesstaatliche Finanzausgleich einschließlich der Zahlungen aus dem Solidaripakt II das Einnahmenniveau Sachsens im Jahr 2002 noch um 71,9 Prozentpunkte anhub (Differenz zwischen schwarzer und grauer Linie in Abbildung 5), reduzierte sich die erforderliche Wirkung des Ausgleichssystems auf 39,2 Prozentpunkte im Jahr 2016. Dies ist mit der deutlichen Annäherung des primären sächsischen Einnahmenniveaus an den Bundesdurchschnitt zu begründen. Für die Jahre bis 2021 deuten die aktuellen Schätzwerte des ARBEITSKREISES STEUERSCHÄTZUNGEN auf eine Fortsetzung dieses Trends hin, wenngleich sein Verlauf erkennbar an Dynamik verliert. Die Umstellung auf das neue Finanzausgleichssystem im Jahr 2020 ist dabei berücksichtigt. Bis 2020 ist deutlich der bremsende Effekt der Solidaripaktabschmelzung zu erkennen. Während im Freistaat ab 2002 nach allen Ausgleichsstufen zunächst zwischen rund 7 % und 10 % mehr Einnahmen zur Verfügung standen als im Bundesdurchschnitt, sinkt dieser Wert planmäßig noch bis 2019 ab (2017: rund 96,2 %).

Für die Jahre 2022 bis 2030 wird auf eine Projektion des langfristigen Wachstumspfad des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für die einzelnen Länder, basierend auf einer langfristigen Schätzung des Produktionspotenzials, zurückgegriffen. Neben dem Basisszenario (Szenario 1) wird ein Alternativszenario (Szenario 2) berücksichtigt, in welchem die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg gegenüber dem Basisszenario ein nochmals dynamischeres Wirtschaftswachstum verzeichnen. Damit soll der mögliche Fall abgebildet werden, dass sich aus der erheblichen finanziellen Entlastung dieser Länder im neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020 und den entsprechend erweiterten

Investitionsspielräumen dieser Länder finanzielle Multiplikatoreffekte ergeben, die zusätzliche wachstumswirksame Impulse setzen.

Aus den jeweils projizierten BIP-Wachstumspfaden ist die Einnahmentwicklung abgeleitet. Dabei ist unterstellt, dass die Steuerquote, d.h. das Verhältnis der Steuereinnahmen zur Wirtschaftskraft, in den westdeutschen Flächenländern nahezu konstant bleibt, während die in der Vergangenheit zu konstatierende Annäherung der ostdeutschen Flächenländer an die Steuerquote der finanzschwachen Westländer fortgeschrieben wird.³³

Die finanziellen Ergebnisse der beiden beschriebenen Szenarien weichen aus der Perspektive des Freistaates Sachsen nur geringfügig voneinander ab. Die Annäherung der originären relativen Pro-Kopf-Einnahmen (vor Finanzausgleich) an den Bundesdurchschnitt verläuft in Szenario 1 erwartungsgemäß etwas dynamischer als in Szenario 2. Das Einnahmenniveau Sachsens nach allen Finanzausgleichsstufen bleibt hingegen – unabhängig vom gewählten Szenario – nach 2022 weitgehend

konstant. Dies bedeutet, das Ausstattungsniveau nach allen Ausgleichsstufen pendelt sich bei rund 94,5 % des Länderdurchschnitts ein und wächst von diesem Punkt aus proportional mit der Gesamtentwicklung. Eine Fortsetzung des die letzten 15 Jahre prägenden Abwärtstrends ist damit nicht zu erwarten. Dies ist auf die Finanzkraftabhängigkeit des Finanzausgleichssystems, insbesondere bei den neuen, mit der Finanzkraft korrespondierenden BEZ zurückzuführen. Eine spürbare Veränderung des sächsischen Einnahmenniveaus im Vergleich zur Ländergesamtheit dürfte in der bevorstehenden Dekade folglich nicht zu erwarten sein; das Einnahmenniveau bleibt demnach unterdurchschnittlich, das Einnahmewachstum aber gleichmäßig. Parallel ist zu erwarten, dass der Anteil originär eigener Mittel an den Gesamteinnahmen, die in Sachsen nach allen Ausgleichsstufen zur Verfügung stehen, sukzessive zulasten von Ausgleichsmitteln zunimmt.

2.5 Zwischenfazit

Die betrachteten Ergebnisse führen zu einem ambivalenten Befund. Zum einen verzeichnet der Freistaat Sachsen im Jahr 2020 bei Anwendung der neuen Regelungen im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen höhere Einnahmen als bei einer Entfristung des bisher geltenden Rechts. Diese Mehreinnahmen lassen sich auf 216 Euro je Einwohner bzw. 863 Mio. Euro beziffern. Dieses Ergebnis ist weit überwiegend durch die stärkere Berücksichtigung der Gemeindesteuerkraft getragen, sowohl in Form der Ansetzung von 75 % der Gemeindefinanzkraft im umgestalteten Umsatzsteuerausgleich (und bei den allgemeinen BEZ) als auch in Form

33 Für methodische Details siehe: Lenk et al. (2016), S. 10 ff. sowie S. 36 ff.

der neu geschaffenen Gemeindesteuerkraftzuweisungen. Umso zweckmäßiger erscheint folglich eine hinreichende Partizipation der kommunalen Ebene an den Mehreinnahmen des Landes. Eine Beteiligung erfolgt über die verschiedenen regelgebundenen und diskretionären Kanäle – unmittelbar über den kommunalen Finanzausgleich; mittelbar über Zweckzuweisungen und Fachförderprogramme.

Im Vergleich zum Jahr 2019 wachsen die zur Verfügung stehenden Finanzmittel zum Jahr 2020 um 203 Euro je Einwohner, was einem absoluten Betrag von 830 Mio. Euro entspricht. Zur Ländergesamtheit ist das Einnahmewachstum von 2019 zu 2020 im Freistaat jedoch unterproportional zum bundesweiten Durchschnitt. Insbesondere die Einnahmen der steuerstarken Länder, aber auch die der einnahmeschwachen westdeutschen Flächenländer weisen zum Teil erheblich höhere Wachstumsraten auf. Dies ist nicht allein auf die Wirkungsmechanismen des neuen Finanzausgleichsystems, sondern vielmehr auf die Unterschiede im originären Steuerwachstum in Verbindung mit den systemischen Veränderungen beim bundesstaatlichen Finanzausgleich zurückzuführen. Das finanzielle Gesamtergebnis, das daraus hervorgeht, dürfte eine Stärkung der innerdeutschen Konvergenz kurzfristig eher nicht fördern. Mittel- und langfristige Entwicklungen sind von zahlreichen Faktoren abhängig und bleiben abzuwarten.³⁴

3 Wo steht Sachsen 2020? Rahmenbedingungen kommunaler Finanzpolitik im Freistaat Sachsen

Nicht nur im Zuge der jüngsten Verhandlungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich rückte die Frage der innerdeutschen Konvergenz wieder in den Vordergrund. Auch die Landes- und Kommunalpolitik der ostdeutschen Länder stand rückblickend in den letzten knapp drei Jahrzehnten primär im Zeichen des Aufholprozesses, der Transformation und der Konvergenz („Aufbau Ost“), um nur einige politische Schlagworte zu nennen. Die Lücke zu den westdeutschen Ländern galt es in jeglicher Hinsicht zu schließen. Auf kommunaler Ebene waren hier zunächst die Maßnahmen zur Schließung der Infrastrukturlücke am stärksten sichtbar, die sich insbesondere zu Beginn der 1990er Jahre in einer deutlich überdurchschnittlichen öffentlichen Investitionstätigkeit in den ostdeutschen Ländern widerspiegeln. Langfristig wurde jedoch auch die Schließung der Lücke hinsichtlich der Wirtschaftskraft sowie der Einkommens- und Beschäftigungssituation angestrebt. Darüber hinaus waren die letzten drei Jahrzehnte zeitweise von einer starken Bevölkerungsabwanderung ins frühere Bundesgebiet geprägt, die es zu stoppen galt.

Diese wirtschaftlichen und strukturellen Rahmenbedingungen determinieren entscheidend den finanzpolitischen Handlungsrahmen einer Gebietskörperschaft: Eine positive wirtschaftliche Entwicklung führt bspw. zu Entlastungen auf Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Hand. Des Weiteren ist auch die Bevölkerungsentwicklung für die finanzielle Ausstattung einer Gebietskörperschaft von großer Bedeutung, da Ausgleichs- und Verteilungssysteme zumeist auf einwohnerbasierte Zuteilungsschlüssel abstellen.

Vor diesem Hintergrund wird im nachfolgenden Abschnitt die Entwicklung der Rahmenbedingungen im Freistaat Sachsen seit der Deutschen Vereinigung nach drei Kategorien unterteilt und die prognostizierte Entwicklung bis einschließlich 2019 analysiert. Zunächst steht die wirtschaftliche Entwicklung im Vordergrund, darauffolgend die Entwicklung der demografischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen. Abschließend wird kurz die Entwicklung der Kommunalfinanzen anhand ausgewählter Kennziffern skizziert. Dabei wird zunächst jeweils eine Einordnung Sachsens in den bundesweiten Kontext vorgenommen, wobei angesichts der Konvergenzfrage ein besonderes Augenmerk auf den Ost-West-Vergleich gelegt wird. Um einen noch detaillierteren Einblick in die Rahmenbedingungen kommunaler Finanzpolitik im Freistaat Sachsen zu erhalten, wird nachgelagert jeweils eine differenzierte Betrachtung innerhalb Sachsens nach Kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum vorgenommen. Die Ausführungen sollen dabei nicht die detaillierten Darstellungen im Kapitel III ersetzen, sondern eine längerfristige Einordnung und Positionsbestimmung am aktuellen Rand ermöglichen. Wie sich zeigen wird, stellen sich einige fest im Bewusstsein verankerte Rahmenbedingungen zukünftig anders dar als in der Vergangenheit.

3.1 Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung und der daraus resultierenden Steuerkraft zwischen den Ländern werden zwar im Zuge des bundesstaatlichen Finanzausgleichs weitgehend ausgeglichen. Dennoch wirkt sich die regionale Wirtschaftsentwicklung spürbar auf den finanzpolitischen Handlungsspielraum einer Kommune aus. So beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung den Arbeitsmarkt und darüber wiederum die Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Hand. Weiterhin sind die kommunalen Einnahmen aus der Gewerbesteuer in hohem Maße konjunkturreagibel und nicht zuletzt steht gerade die wirtschaftliche Entwicklung im Fokus der Debatte darüber, inwieweit die ostdeutschen Länder in den letzten Jahren zum Westen der Republik aufschließen konnten. Die Entwicklung seit der Wiedervereinigung wird im Wesentlichen anhand der Wirtschaftskraft (BIP je Einwohner), der Entwicklung des BIP-Wachstums sowie der Bruttowertschöpfung nachvollzogen.

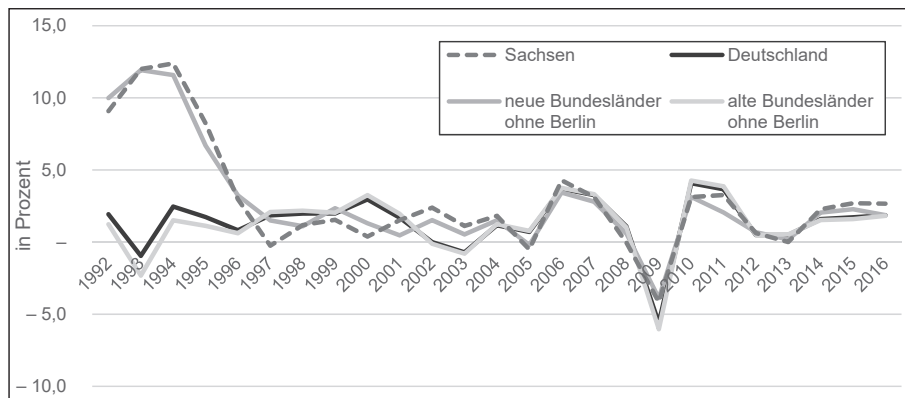
3.1.1 Sachsen im bundesweiten Vergleich

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gilt als zentraler Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Die wirtschaftliche Entwicklung Sachsens wird deshalb zunächst anhand der realen (=preisbereinigten) BIP-Wachstumsraten nachvollzogen und mit der Entwicklung der ost- und westdeutschen Länder verglichen (vgl. Abbildung 6).

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre fällt die Entwicklung zwischen den ost- und westdeutschen Ländern sehr deutlich auseinander. Während in Ostdeutschland, so auch in Sachsen, im Zuge des Aufschwungs nach der Wiedervereinigung und dem damit verbundenen Investitions- bzw. Bau-Boom zeitweise zweistellige Wachstumsraten realisiert wurden, wiesen die westdeutschen Länder 1993 sogar ein negatives BIP-Wachstum auf. Aus dieser großen Diskrepanz resultiert bis etwa Mitte der 1990er Jahre ein bemerkenswerter Aufholprozess der ostdeutschen Länder, der sich danach allerdings insbesondere aufgrund der starken Abschwächung der

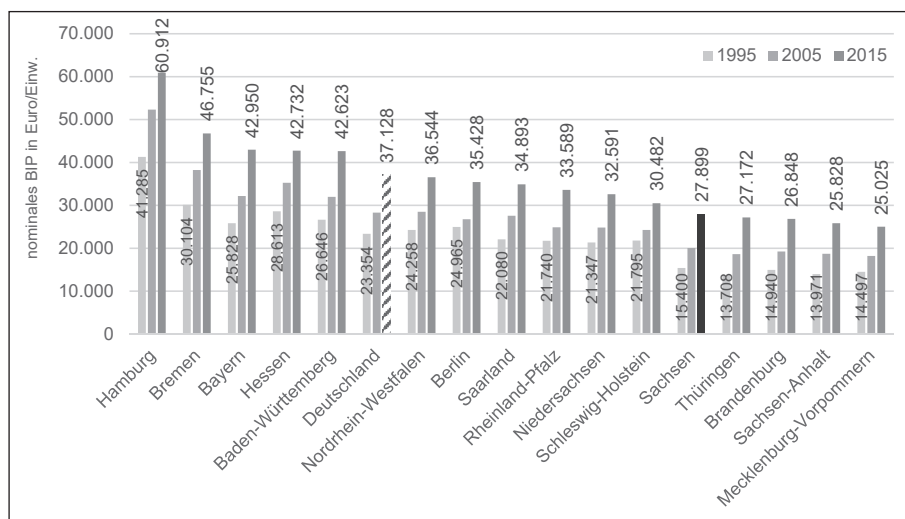
³⁴ Für eine Bewertung der Reformergebnisse aus gesamtstaatlicher Perspektive siehe Lenk/Glinka (2017b).

Abbildung 6: Reale BIP-Wachstumsraten 1992–2016 Sachsen, Deutschland, ost- und westdeutsche Länder



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

Abbildung 7: Entwicklung der Wirtschaftskraft Sachsens im Ländervergleich (BIP je Einwohner)



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

Baukonjunktur deutlich verlangsamt.³⁵ Nach dem schockartigen Ereignis der Wiedervereinigung erfolgte praktisch eine „Normalisierung“ der Wachstumsraten in den ostdeutschen Ländern, wenngleich noch lange nicht von einer erfolgten Ost-West-Angleichung gesprochen werden konnte. Anhand der Phase von 1997 bis etwa 2005 lässt sich gut verdeutlichen, dass sich das BIP der ost- und westdeutschen Länder noch weitgehend unabhängig voneinander entwickelte. Hinzu kommt, dass die ostdeutschen Länder eine geringere außenwirtschaftliche Verflechtung aufwiesen, sodass sich weder der Internet-Boom um die Jahrtausendwende noch der Einbruch in den Folgejahren in den Wachstumsraten der ostdeutschen Länder widerspiegelt, während diese Entwicklung bei den westdeutschen Ländern in Abbildung 6 deutlich erkennbar ist. Erst ab dem Jahr 2005 konvergieren die realen BIP-Wachstumsraten zwischen dem früheren Bundesgebiet und den ostdeutschen Ländern. Zwar ist die außenwirtschaftliche Verflechtung in den ostdeutschen Ländern noch immer geringer ausgeprägt, sodass bspw. der Einbruch im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2009/2010 etwas schwächer ausfällt. Es ist jedoch seit 2005

ein gemeinsamer bundesweiter Trend erkennbar. Hinsichtlich der Frage nach innerdeutscher Konvergenz ist diese Angleichung der realen BIP-Wachstumsraten positiv zu bewerten. Am aktuellen Rand entwickelt sich Sachsen gegenüber dem übrigen Bundesgebiet sogar leicht überdurchschnittlich.

Ein anderer Eindruck entsteht bei der Betrachtung des BIP je Einwohner: Hier besteht nach wie vor deutlicher Niveauunterschied zwischen Sachsen und dem bundesweiten Durchschnitt bzw. zwischen ost- und westdeutschen Ländern (vgl. Abbildung 7), wobei Sachsen mit ca. 75 Prozent des Bundesdurchschnitts noch den besten Wert der ostdeutschen Länder aufweist. Der vorhandene Abstand von etwa 25 Prozent zum Bundesdurchschnitt hat sich in den letzten Jahren allerdings kaum noch bzw. nur noch sehr langsam verringert. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Anstieg des Pro-Kopf-BIPs teilweise rein rechnerischer Natur ist, da der BIP-Wert durch eine tendenziell schrumpfende Bevölkerungszahl geteilt wird.

Im Nachfolgenden wird geprüft, inwiefern dies aus Unterschieden in der Wirtschaftsstruktur, differenziert nach primärem, sekundärem und tertiärem Sektor, resultiert (vgl. Abbildung 8). Der primäre Sektor nimmt hierbei in modernen Volkswirtschaften in der Regel den geringsten Anteil ein. Sachsen lag diesbezüglich bereits unmittelbar nach der Wiedervereinigung nah am Bundesdurchschnitt und entwickelt

sich am aktuellen Rand weitgehend identisch dazu, während die übrigen ostdeutschen Länder noch immer durch einen teilweise deutlich höheren Anteil des Landwirtschaftssektors an der Bruttowertschöpfung (BWS)³⁶ geprägt sind (vgl. 1. Teil der Abbildung 8). Hinsichtlich des sekundären Sektors lässt sich kein struktureller Ost-West-Unterschied ausmachen. Hier ist offenbar eher ausschlaggebend, ob sich in dem jeweiligen Bundesland Industriestandorte befinden. In Sachsen trägt der sekundäre Sektor sowohl im bundesweiten als auch im ostdeutschen Vergleich überdurchschnittlich zur gesamten BWS bei. Über den gesamten Zeitraum betrachtet, hat der Anteil des produzierenden Gewerbes an der BWS aufgrund der zunehmenden „Tertiärisierung“ jedoch in allen Ländern abgenommen. Korrespondierend dazu ist der Anteil des Dienstleistungssektors gestiegen und hat dabei in Ost- und Westdeutschland eine sehr ähnliche Entwicklung genommen.

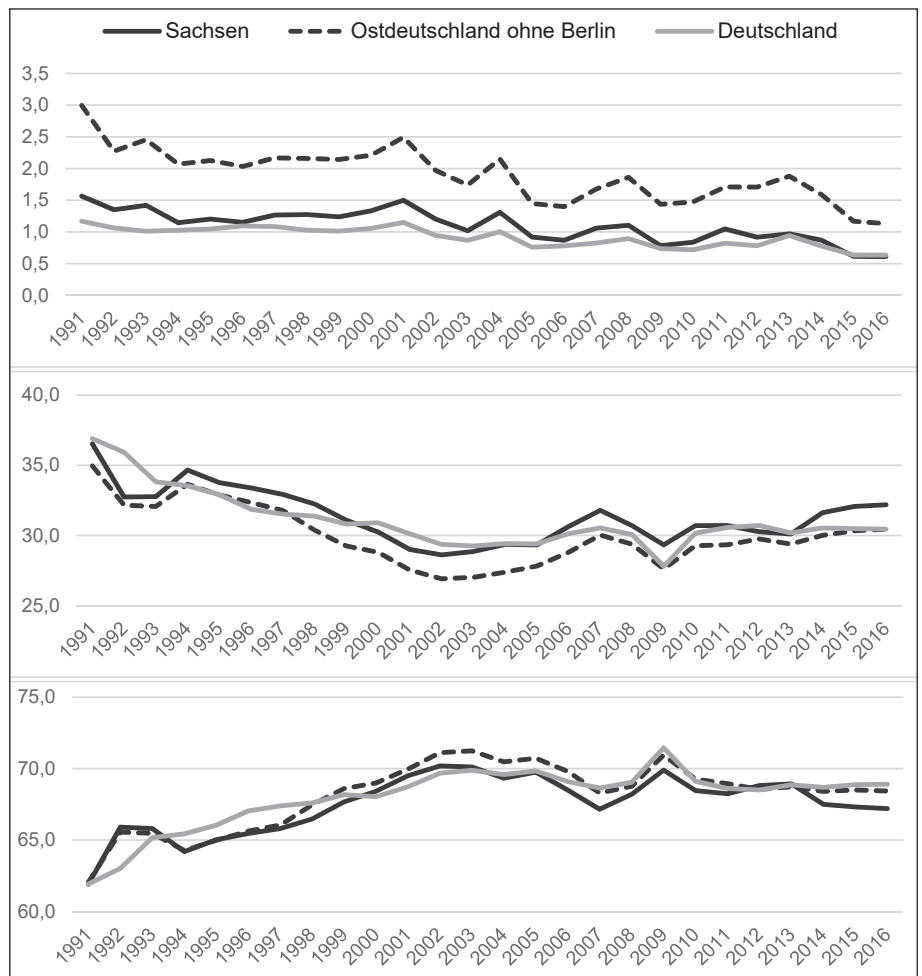
35 Vgl. Speich 1998, S. 10.

36 Bei Strukturvergleichen kann in der Regel nicht das Bruttoinlandsprodukt (BIP) herangezogen werden. Die Bruttowertschöpfung ergibt sich für jeden Wirtschaftsbereich aus dem Bruttoproduktionswert zu Herstellungspreisen abzüglich der Vorleistungen zu Anschaffungspreisen. Die Differenz zum BIP bilden Gütersteuern und -subventionen.

Die Zusammensetzung der Wirtschaftsstruktur in der groben Kategorisierung „primär, sekundär, tertiär“ ist in Ost- und Westdeutschland demnach weitgehend ähnlich ausgeprägt. Ein bemerkenswerter Ost-West-Unterschied besteht jedoch bezüglich der Zusammensetzung des sekundären Sektors. So hat sich die Abhängigkeit der ostdeutschen Länder vom Baugewerbe zwar deutlich verringert, dennoch ist der Anteil an der Bruttowertschöpfung auch weit nach Abschluss des Baubooms infolge der Wiedervereinigung höher als in Westdeutschland, wie Abbildung 9 verdeutlicht. Mit Blick auf das gesamte Bundesgebiet wird jedoch ein Großteil der Bruttowertschöpfung des sekundären Sektors vom verarbeitenden Gewerbe getragen. Hier verfügen die westdeutschen Länder nach wie vor über einen Vorsprung, wodurch sich ein Teil des Niveauunterschiedes zwischen Ost und West erklären lässt. Dies äußert sich auch in der BWS je Erwerbstätigen im sekundären Sektor, dem Indikator für die Produktivität einer Volkswirtschaft: Für das gesamte produzierende Gewerbe lag die BWS je Erwerbstätigen 2015 im Freistaat Sachsen bei rund 76 Prozent des Bundesdurchschnitts und damit noch knapp unter dem Durchschnittswert der ostdeutschen Flächenländer. Für das verarbeitende Gewerbe lag der Wert in Sachsen und den übrigen ostdeutschen Flächenländern sogar nur bei knapp 73 Prozent des Bundesdurchschnitts, während die BWS je Erwerbstätigen im Baugewerbe mit knapp 89 bzw. 88 Prozent deutlich stärker zum Bundesdurchschnitt konvergiert. Die Wirtschaftsstruktur Ostdeutschlands verschiebt sich demnach zwar kontinuierlich hin zu verarbeitendem Gewerbe und Dienstleistungen, dennoch ist die wirtschaftliche Basis in diesem Bereich im Vergleich zu Westdeutschland nach wie vor schmal.³⁷

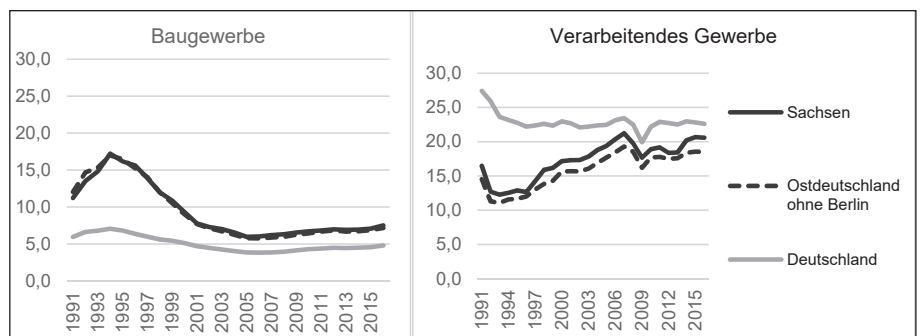
Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die Wirtschaftskraft und die Produktivität in den ost- und westdeutschen Ländern konstatieren, dass sich die wirtschaftliche Lücke nur noch sehr langsam schließt und auch in naher Zukunft nicht spürbar verringern wird. Dafür wäre über einen längeren Zeitraum ein deutlich überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum erforderlich. In seiner jüngsten Konjunkturprognose geht das IFO DRESDEN zwar von einem kräftigen Wachstum

Abbildung 8: Prozentualer Anteil des primären, sekundären und tertiären Sektors an der jeweiligen Bruttowertschöpfung



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

Abbildung 9: Prozentualer Anteil des Baugewerbes bzw. verarbeitenden Gewerbes an der jeweiligen Bruttowertschöpfung



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

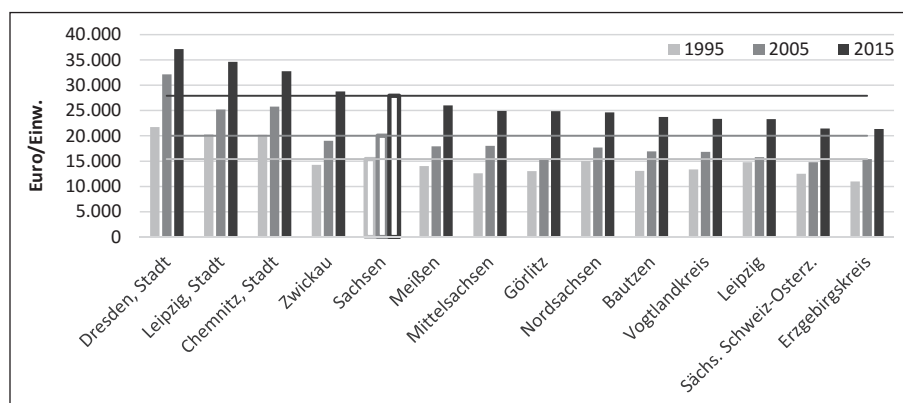
in Ostdeutschland und Sachsen aus, gleichwohl wird angemerkt, dass die ostdeutsche Wirtschaft dadurch nur geringfügig zum Bundesdurchschnitt aufschließen werde.³⁸ Der limitierende Faktor des Produktionspotenzials in Sachsen ist dabei die Entwicklung der

37 Vgl. Speich 2000, S. 2.

38 Vgl. Ifo Dresden 2017.

erwerbsfähigen Bevölkerung³⁹ bzw. des Arbeitsvolumens, das zusammen mit der Investitionstätigkeit einer Volkswirtschaft maßgeblich das Produktionspotenzial beeinflusst.⁴⁰ Die ungünstigere demografische Entwicklung in den ostdeutschen Ländern hat auch das IWH HALLE in einer Analyse zum bremsenden Faktor einer vollständigen Konvergenz erklärt. Eine vollständige Ost-West-Angleichung ist nach dieser Schätzung frühestens im Jahr 2060 zu erwarten.⁴¹

Abbildung 10: BIP je Einwohner der Kreisfreien Städte und Landkreise im Vergleich 1995, 2005, 2015



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt Sachsen.

3.1.2 Sachseninterner Vergleich

Innerhalb Sachsens ist eine divergierende Entwicklung zu beobachten.

Auf der einen Seite stehen die Kreisfreien Städte Dresden, Leipzig und Chemnitz, auf die im Jahr 2015 rund 40 Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung Sachsens entfiel und die durch ein überdurchschnittliches BIP je Einwohner gekennzeichnet sind (vgl. Abbildung 10: BIP je Einwohner der Kreisfreien Städte und Landkreise im Vergleich 1995, 2005, 2015). Dabei wiesen die drei Städte zwischen 1995 und 2015 eine stärkere Dynamik auf als der kreisangehörige Raum (+84 % gegenüber +70 % im kreisangehörigen Raum). Dresden war innerhalb der Gruppe lange mit Abstand führend, konnte aber seit 2005 auf hohem Niveau nur noch leichte Zuwächse verbuchen. Zwischen 2005 und 2015 wuchs die Wirtschaftsleistung der drei Kreisfreien Städte je Einwohner nur noch um etwa 26 %, während es im kreisangehörigen Raum über 44 % waren.

Neben den Kreisfreien Städten sind die wirtschaftsstarken Landkreise Zwickau und Meißen sowie Görlitz als Stützen des sächsischen BIP zu nennen. Insbesondere der Landkreis Görlitz hat von 2005 bis 2015 mit einem Zuwachs von knapp 61 Prozent eine bemerkenswerte Dynamik erfahren. Auch die Landkreise Zwickau (+51 %) und Leipzig (+47 %) wiesen in den vergangenen 10 Jahren eine überdurchschnittliche Dynamik auf. Der Kreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und der Erzgebirgskreis fallen dagegen mit einem BIP je Einwohner in Höhe von etwa 75 Prozent des sächsischen Durchschnitts deutlich ab, wenngleich auch hier angesichts einer Zuwachsrate von jeweils deutlich über 35 % von einer dynamischen Entwicklung gesprochen werden kann. Im Gesamtzeitraum 1995–2015 entwickelten sich die Städte und Gemeinden in den heutigen Landkreisen Zwickau, Mittelsachsen und Görlitz wirtschaftlich am besten.

Mit Hilfe der nachfolgenden Tabelle 2 soll nochmals detaillierter nachvollzogen werden, wie sich die Kreisfreien Städte im Vergleich zum kreisangehörigen Raum in den vergangenen Jahren entwickelt haben. Hierbei kann auch der Effekt der sinkenden Einwohnerzahl bewertet werden.⁴² Die Änderungsraten ausgewählter Kennziffern von 2005 bis 2015 bekräftigen hierbei das durch Abbildung 10 entstandene Bild, wonach die Kreisfreien Städte die Wachstumszentren

innerhalb Sachsens darstellen. Insbesondere die Stadt Leipzig stellt mit der höchsten BIP-Änderungsrate sowie dem höchsten Zuwachs an Erwerbstätigen einen nennenswerten Wachstumstreiber dar. Weiterhin bestätigt sich, dass Dresden zwischenzeitlich auf hohem Niveau etwas an Dynamik eingebüßt hatte,⁴³ während Chemnitz die wirtschaftsschwächste der Kreisfreien Städte bleibt und dadurch auch die umliegenden Landkreise nicht so stark mitziehen kann wie Dresden und Leipzig. Die beiden größten Kreisfreien Städte haben sich in den letzten Jahren vor allem als Erwerbszentren entwickelt, während im kreisangehörigen Raum die Zahl der Erwerbstätigen nur in geringem Ausmaß zugenommen hat.

Tabelle 2: Vergleich Kreisfreie Städte und kreisangehöriger Raum anhand ausgewählter Kennziffern

2005–2015	BIP in Euro	BIP Euro je Einw.	Erwerbstätige	Arbeitslose	BIP je Erwerbstätige	Steuer-einnahmen absolut	Steuer-einnahmen je Einw.
Chemnitz, Stadt	27,5%	27,1%	-0,6%	-49,7%	28,2%	51,4%	52,5%
Dresden, Stadt	29,2%	15,5%	12,7%	-39,7%	14,7%	36,6%	24,5%
Leipzig, Stadt	56,7%	37,4%	15,5%	-60,8%	35,7%	83,9%	67,4%
Bautzen, Kreis	26,0%	40,2%	3,3%	-60,8%	22,0%	62,0%	82,8%
Görlitz, Kreis	41,6%	61,1%	0,3%	-54,8%	41,2%	66,0%	92,1%
Meißen, Kreis	35,6%	45,2%	3,8%	-58,5%	30,7%	74,8%	90,6%
Sächs. Schw.-Ost.	37,6%	44,9%	1,9%	-58,3%	35,1%	84,4%	97,5%
Erzgebirgskreis	23,3%	38,6%	-1,1%	-65,4%	24,6%	62,6%	85,0%
Mittelsachsen	24,6%	38,4%	3,2%	-63,0%	20,8%	58,0%	77,7%
Vogtlandkreis	24,5%	38,9%	-2,1%	-61,4%	27,1%	59,5%	80,2%
Zwickau, Kreis	36,9%	51,4%	1,3%	-65,4%	35,2%	69,3%	89,6%
Leipzig, Kreis	37,2%	47,4%	6,8%	-65,0%	28,5%	86,6%	103,5%
Nordsachsen, Kreis	26,5%	39,4%	3,8%	-55,6%	21,8%	65,5%	85,7%
Summe kfS	38,7%	25,7%	11,0%	-44,8%	24,9%	56,3%	45,2%
Summe LK	31,0%	44,4%	1,9%	-61,2%	28,6%	68,2%	88,1%
Gesamtsumme	34,1%	39,2%	5,3%	-56,7%	27,4%	63,3%	72,4%

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt, Arbeitskreis VGR der Länder.

39 Zu den demografischen Rahmenbedingungen siehe nachfolgenden Abschnitt 2.3.2.

40 Vgl. Döll/Thater 2009, S. 24.

41 Vgl. Scheufele/Ludwig 2009, S. 407.

42 Zur demografischen Entwicklung innerhalb Sachsens vgl. Abschnitt 2.3.2.2.

43 In Dresden brach zwischen 2004 und 2012 die Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe um etwa die Hälfte ein, nachdem sie vorher ein bundesweites Spitzenniveau erreicht hatte. Seitdem wächst sie wieder kräftig.

Das BIP *je Einwohner* ist dagegen mit insgesamt fast 45 Prozent in den Landkreisen gegenüber knapp 26 Prozent in den Kreisfreien Städten im kreisangehörigen Raum deutlich stärker gestiegen. Gleiches gilt für das BIP je Erwerbstätigem (+28,6% in den LK, +24,9% in Kfs). Hierbei ist der rechnerische Effekt durch die sinkende Einwohnerzahl im kreisangehörigen Raum zu berücksichtigen. Es zeigt sich, dass der Landkreis Görlitz sowohl absolut als auch pro Einwohner eine positivere Entwicklung genommen hat als die Kreisfreien Städte, während die anderen Landkreise in absoluten Größen (Euro) hinter den Kreisfreien Städten zurückbleiben, die Einwohnerschrumpfung aber eine stärker steigende Wirtschaftsleistung je Einwohner anzeigt. Die Schrumpfung wirkt sich auch auf die Zahl der Erwerbstätigen aus, die in den Landkreisen eher sinkt bzw. stagniert, während Dresden und Leipzig zweistellige Zuwachsraten verzeichnen. Im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung und der Erwerbsdynamik haben sich auch die Arbeitslosenzahlen etwas unterschiedlich entwickelt. Im gesamten Freistaat konnte die Zahl der Arbeitslosen seit 2005 erheblich reduziert werden, die Erfolge fielen aber im kreisangehörigen Raum umfangreicher aus als im kreisfreien. Damit müssen sich die Kreisfreien Städte noch stärker mit den Folgewirkungen der strukturellen Arbeitslosigkeit auseinandersetzen als die Landkreise. Für den Landkreis Görlitz ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die erfreulichen Ergebnisse der Vergangenheit angesichts der Umgestaltung der Energiebranche noch kein Anhaltspunkt für eine Fortsetzung dieser Entwicklung sind.

Insgesamt bestätigt sich folglich der Eindruck wirtschaftlicher Divergenzen innerhalb Sachsens: Die Kreisfreien Städte, insbesondere Dresden und Leipzig, sind die maßgeblichen Entwicklungstreiber. Die Daten aus Tabelle 2 verdeutlichen allerdings auch ein Dilemma der Kreisfreien Städte: Die überdurchschnittliche wirtschaftliche Dynamik überträgt sich nicht unmittelbar auf die steuerliche Einnahmehasis. Im Gegenteil: Die Pro-Kopf-Steuer-einnahmen entwickelten sich von 2005 bis 2015 im kreisangehörigen Raum (+88,1%) deutlich dynamischer als in den Kreisfreien Städten (+45,2%). Auch hier wirkt sich die unterschiedliche Einwohnerentwicklung aus, allerdings im Ergebnis weniger dämpfend als bei der Wirtschaftskraft. Die Städte und Gemeinden aller Landkreise haben zwischen 2005 und 2015 auch in Absolutwerten (Euro) wesentlich höhere Steuerzuwächse generieren können als Dresden und Chemnitz. Das stärkere Wachstum der Steuereinnahmen in Leipzig wurde immerhin von den Gemeinden zweier Landkreise geschlagen. In absoluten Zahlen sind die Steuereinnahmen im kreisangehörigen Raum zwischen 2005 und 2015 um 68,2% gewachsen, in den Kreisfreien Städten waren es lediglich 56,3%. Die Kreisfreien Städte sind folglich die Leuchttürme und Wachstumszentren der wirtschaftlichen Entwicklung des Freistaates Sachsen, die ihre Aufgaben aber aufgrund der verzögerten Wirkung auf die Steuereinnahmen sowie struktureller Aspekte im Zuge der Steuerzuordnung nicht in gleichem Umfang selbst finanzieren können. Vor diesem Hintergrund ist weiterhin eine Unterstützung der Kreisfreien Städte erforderlich. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz II stellt diesbezüglich sicher, dass sich die Pro-Kopf-Finanzkraft (Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen) im kreisangehörigen Raum und in den Kreisfreien Städten gleichmäßig entwickelt und sollte diese Funktion auch zukünftig wahrnehmen. Dabei ist es aber nicht per se der „ländliche Raum“, der im Fokus stehen sollte, sondern gleichermaßen die Wachstumskerne.

Die Divergenzen innerhalb Sachsens werden sich zudem in den nächsten Jahren voraussichtlich noch weiter verschärfen. Zu diesem

Ergebnis kommt die bereits im vorigen Abschnitt erwähnte Prognose des Ifo Dresden, im Rahmen derer auch eine regionalisierte Betrachtung der Wachstumsperspektiven des Freistaates vorgenommen wurde.⁴⁴ Danach ergeben sich erhebliche Differenzen im prognostizierten Wachstum der Bruttowertschöpfung. Es gilt: Je weiter entfernt eine Region von den Wachstumspolen Dresden und Leipzig liegt, desto ungünstiger werden die Wachstumsperspektiven. Chemnitz und Zwickau sind diesbezüglich in ihrer Wachstumsdynamik nicht vergleichbar und können deshalb auch das Umland nicht in dem Maße mitziehen. Die ungünstigsten Wachstumsperspektiven wurden für den Erzgebirgskreis, sowie den Kreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge prognostiziert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass auch in der regionalisierten Betrachtung die Bevölkerungsentwicklung und damit das Arbeitskräftepotenzial die limitierende Bestimmungsgröße darstellt. In den Regionen Sachsens, in denen mit überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgängen zu rechnen ist, reduzieren sich dementsprechend auch die Wachstumsperspektiven. Die divergierende Dynamik hinsichtlich des Wirtschaftswachstums wirkt sich auch auf die Entwicklung der Einkommen und damit auf den Handlungsrahmen kommunaler Finanzpolitik aus.⁴⁵ Gleichzeitig wurde gezeigt, dass das Steuerwachstum in den Kreisfreien Städten hinter dem Einwohnerwachstum zurückbleibt. Analog schrumpft im kreisangehörigen Raum die steuerliche Basis nicht parallel zur Einwohnerzahl. Daher sind die konkreten Teilentwicklungen auch zukünftig im Auge zu behalten.

3.2 Entwicklung der demografischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen

Neben der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung determinieren auch die demografischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen den Entscheidungsrahmen kommunaler Finanzpolitik. Einwohnerzahl und Bevölkerungsstruktur wirken sich dabei u. a. über einwohnerbasierte Zuteilungsschlüssel der Ausgleichs- bzw. Verteilungssysteme auf die Finanzausstattung der Kommunen aus. Weiterhin determinieren die Anzahl der Erwerbstätigen und die Beschäftigungssituation einerseits das Steuereinnahmepotenzial, andererseits die öffentliche bzw. kommunale Ausgablast.

In diesem Abschnitt gilt es zunächst die Bevölkerungsentwicklung rückblickend seit der Wiedervereinigung im Ländervergleich und innerhalb Sachsens nachzuzeichnen. Auf Grundlage der Bevölkerungsvorausrechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder ist zudem die zukünftige Bevölkerungsentwicklung zu skizzieren. Darüber hinaus werden anhand ausgewählter Kennziffern zur Beschäftigungssituation (u. a. Arbeitslosenquote, Anzahl der Leistungsempfänger) und zur Einkommensstruktur die sozioökonomischen Rahmenbedingungen kommunaler Finanzpolitik skizzieren.

3.2.1 Sachsen im bundesweiten Vergleich

Sachsen ist das bevölkerungsreichste der ostdeutschen Länder und stellt rund ein Drittel der Bevölkerung der ostdeutschen Flächenländer bzw. gut 5 Prozent der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland. Die allgemeinen Trends der demografischen

⁴⁴ Vgl. für die nachfolgenden Angaben Döll/Thater 2009, S. 29.

⁴⁵ Vgl. zu sozioökonomischen Rahmenbedingungen den nachfolgenden Abschnitt 2.3.2.

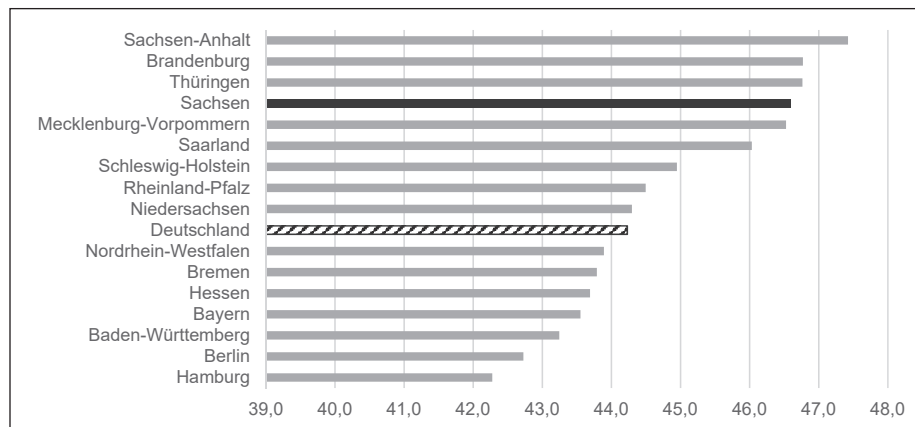
Entwicklung in Deutschland – Rückgang und Alterung der Bevölkerung aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung und tendenziell sinkender Geburtenraten – schlagen sich auch im Freistaat Sachsen nieder.

Ausgewählte Kennziffern zur aktuellen Bevölkerungsstruktur offenbaren aber wiederum einen charakteristischen Ost-West-Unterschied: Die Bevölkerung der ostdeutschen Flächenländer ist im Durchschnitt deutlich älter als in den westdeutschen Ländern (vgl. Abbildung 11) und ist entsprechend durch höhere Altenquotienten⁴⁶ sowie niedrigere Jugendquotienten⁴⁷ gekennzeichnet.⁴⁸ Der Freistaat Sachsen wies im Jahr 2015 sogar den höchsten Altenquotienten aller Länder, aber auch den höchsten Jugendquotienten der ostdeutschen Flächenländer auf.

Insgesamt ist in den ostdeutschen Flächenländern seit der Wiedervereinigung eine drastischere demografische Entwicklung zu beobachten gewesen als in den westdeutschen Ländern, wobei Sachsen zusammen mit Brandenburg⁴⁹ zumeist noch die Spitzenposition unter den ostdeutschen Flächenländern einnimmt. Von 2000 bis 2015 ist die Gesamtbevölkerung Deutschland um rund 1 Prozent zurückgegangen, während Sachsen bzw. die ostdeutschen Flächenländer insgesamt einen überdurchschnittlichen Rückgang von knapp 9 bzw. rund 10 Prozent zu verzeichnen hatten. Im Freistaat Sachsen hat sich der Rückgang in den letzten Jahren stark verlangsamt bis hin zu einer stagnierenden Einwohnerzahl. Am aktuellen Rand ist sogar ein leichter Zuwachs zu beobachten, der primär auf die verstärkte Zuwanderung und den Zuwachs in den Kreisfreien Städten⁵⁰ zurückzuführen ist (vgl. Abbildung 12).

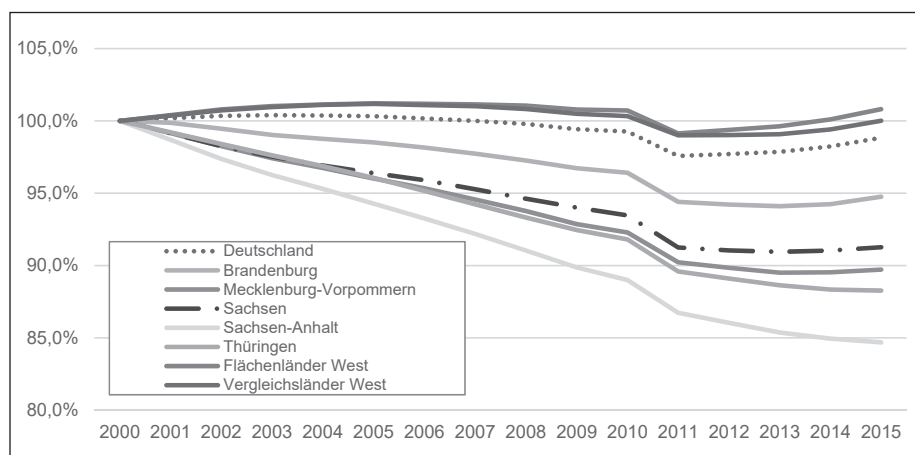
Die Bevölkerungsentwicklung wird im Wesentlichen durch zwei Komponenten determiniert: die natürliche Bevölkerungsbewegung (Lebendgeborene abzüglich Gestorbener) und den

Abbildung 11: Durchschnittsalter nach Ländern im Jahr 2015



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 12: Bevölkerungsentwicklung 2000–2015 in ausgewählten Ländern



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Wanderungssaldo (vgl. Abbildung 13). Die natürliche Komponente der Bevölkerungsentwicklung liegt seit Jahrzehnten konstant im negativen Bereich, d. h. die Anzahl Gestorbener überwiegt die der Lebendgeborenen. Dabei hat sich die Geburtenziffer in den vergangenen Jahren in Sachsen durchaus positiv entwickelt. So wies Sachsen 2015 mit 1,59 Kindern je Frau bundesweit die höchste zusammengefasste Geburtenziffer auf. Diese Entwicklung wird maßgeblich vom Zuwachs in den Städten Dresden und Leipzig geprägt, wo seit 2008 bzw. 2012 erstmals wieder mehr Kinder geboren wurden als 1990. Um die Sterbeziffer zu kompensieren, reicht dies jedoch nicht aus. Das Bestanderhaltungsniveau läge bei 2,1 Kindern je Frau. Darüber hinaus wird erwartet, dass die Geburtenzahl bis 2030 wieder sinkt, da die Anzahl potenzieller Mütter rückläufig ist.

Während sich die natürliche Komponente der Bevölkerungsentwicklung also vergleichsweise konstant entwickelt, war der Wanderungssaldo von 1990 bis 2015 einigen Schwankungen unterworfen.⁵¹ Die Jahre unmittelbar nach der Grenzöffnung waren

46 Der Altenquotient bezeichnet die Anzahl der 65-Jährigen und älteren je 100 Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren.

47 Der Jugendquotient bezeichnet die Anzahl der unter 20-Jährigen je 100 Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren.

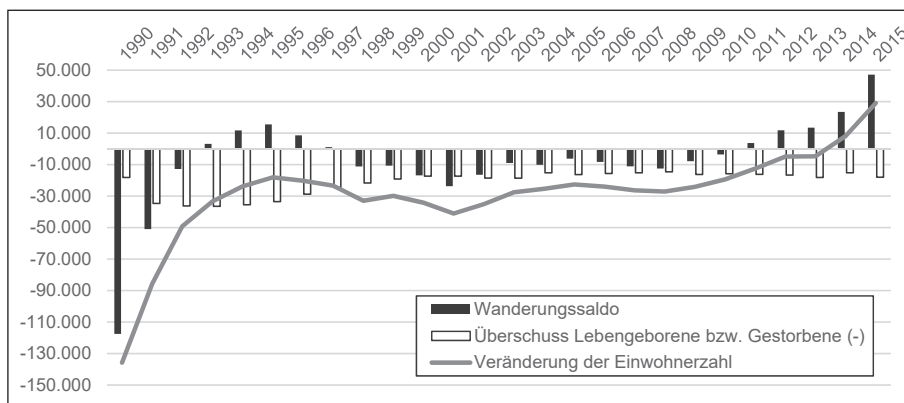
48 Aktuelle Bevölkerungszahlen sind nur bis 2015 verfügbar. Die Bereitstellung der Daten zu den Bevölkerungsstatistiken für das Jahr 2016 verzögert sich. Betroffen sind sowohl die Bundesergebnisse als auch Ergebnisse der Länder (somit auch die Ergebnisse auf Gemeindeebene, für die Landkreise und Kreisfreien Städte) und schließt die Jahresergebnisse zu den Wanderungen sowie zu Geburten, Sterbefällen und Eheschließungen ein. Grund dafür sind zwei grundlegende Neuerungen und daraus resultierende Verzögerungen bei der Softwareerstellung.

49 Zur positiven Bevölkerungsentwicklung Brandenburgs trägt das Berliner Umland entscheidend bei.

50 Vgl. dazu den nachfolgenden Abschnitt 2.3.2.2.

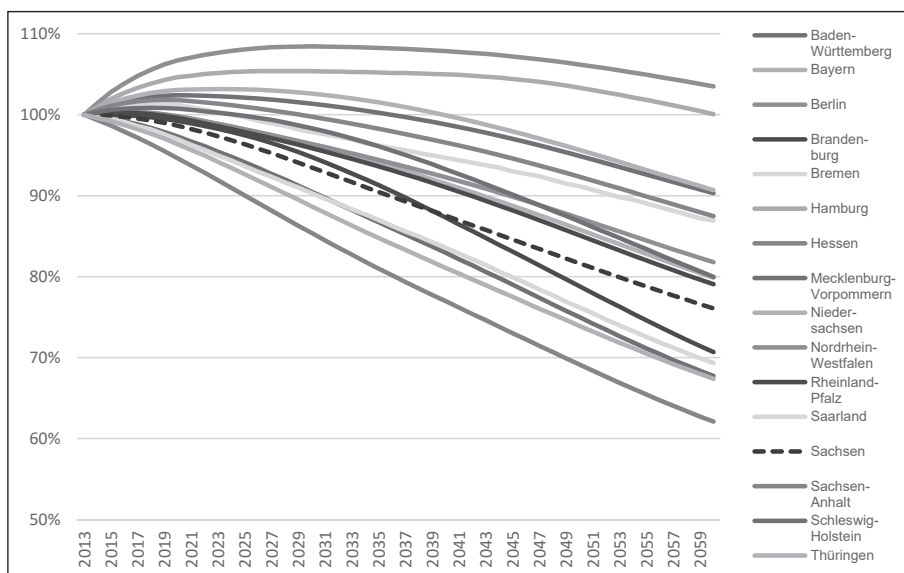
51 Vgl. zum Nachfolgenden Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2016a), S. 26–31.

Abbildung 13: Natürliche und räumliche Determinanten der Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2015



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt Sachsen.

Abbildung 14: Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2060 im Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1 (bei schwächerer Zuwanderung).

zunächst durch eine starke Abwanderung zugunsten des früheren Bundesgebietes und Berlin geprägt. Von 1993 bis 1997 dominierte einerseits die Zuwanderung aus dem Ausland die Wanderungsbilanz (u. a. Spätaussiedler und Flüchtlinge aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien). Andererseits hat sich auch das Ausmaß der Abwanderung nach Westdeutschland abgeschwächt. Von 1998 bis 2001 nahm die Abwanderung in das frühere Bundesgebiet vor dem Hintergrund der ungünstigen Entwicklung des sächsischen Arbeitsmarktes jedoch wieder zu (vgl. Abbildung 15). Dadurch sind vor allem Personen im mittleren Erwerbsalter abgewandert. Von 2002 bis 2010 waren weiterhin durchgängig Wanderungsverluste zu verzeichnen, die jedoch immer geringer ausfielen. Seit 2011 weist der Freistaat Sachsen erstmals nach 13 Jahren Wanderungsverlusten wieder Wanderungsgewinne gegenüber dem übrigen Bundesgebiet aus. Am aktuellen Rand wird der positive Trend von der verstärkten Zuwanderung aus dem Ausland, insbesondere der hohen Zahl an Asyl- und Schutzsuchenden geprägt (vgl. Abbildung 13).

Prognosen über die voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerungsstruktur stellen vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf die öffentliche Finanzlage eine unverzichtbare Grundlage für politisches und wirtschaftliches Handeln dar. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder veröffentlichen hierzu regelmäßig koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen für das gesamte Bundesgebiet. Zusätzlich erstellen die jeweiligen Statistischen Landesämter regionalisierte Prognosen. Die Ergebnisse der letzten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung bis 2060 für das gesamte Bundesgebiet auf Grundlage der Entwicklung bis 2013 sind in Abbildung 14 dargestellt. Dabei zeigen sich deutliche Divergenzen zwischen den Ländern, insbesondere zwischen Ost- und Westdeutschland mit Ausnahme des Saarlandes. Während die Stadtstaaten Berlin und Hamburg ihre Einwohnerzahl bis 2060 voraussichtlich mindestens auf dem heutigen Stand halten können, nimmt die Bevölkerung in allen anderen Ländern ab. Dabei geht die Bevölkerung in den wirtschaftsstarke „Südländern“ Bayern, Baden-Württemberg und Hessen jedoch langsamer zurück als in den übrigen Ländern. Den unteren Rand des Korridors bilden die ostdeutschen Länder und das Saarland, wobei für Sachsen-Anhalt mit Abstand die ungünstigste Prognose gilt. Sachsen weist dagegen im ostdeutschen Ländervergleich noch die besten Aussichten auf und nähert sich in seiner Entwicklung eher den finanzschwachen westdeutschen Ländern Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen als dem ostdeutschen Durchschnitt an. Nach dieser Prognose wird Sachsen je

nach Szenario im Jahr 2020 bzw. 2021 die 4-Millionen-Einwohner-Marke unterschreiten. Dabei ist in der strukturellen Langfristprognose die günstigere Entwicklung am aktuellen Rand, bedingt durch den positiven Wanderungssaldo, jedoch noch nicht berücksichtigt.

Der leicht positive Trend wirkt sich jedoch auf die aktuellere regionalisierte Prognose aus. So verläuft der Bevölkerungsrückgang in Sachsen gemäß der 2016 veröffentlichten 6. Regionalisierten Bevölkerungsprognose langsamer als in der 2011 veröffentlichten Berechnung. Die Unterschreitung der 4-Millionen-Marke könnte sich dadurch – abhängig vom Szenario – um bis zu 10 Jahre auf 2030 verzögern. Die genaue Entwicklung wird primär vom tatsächlichen Zuwanderungssaldo determiniert. An den grundsätzlichen Trends (Bevölkerungsrückgang, Alterung) ändert sich jedoch nichts.⁵²

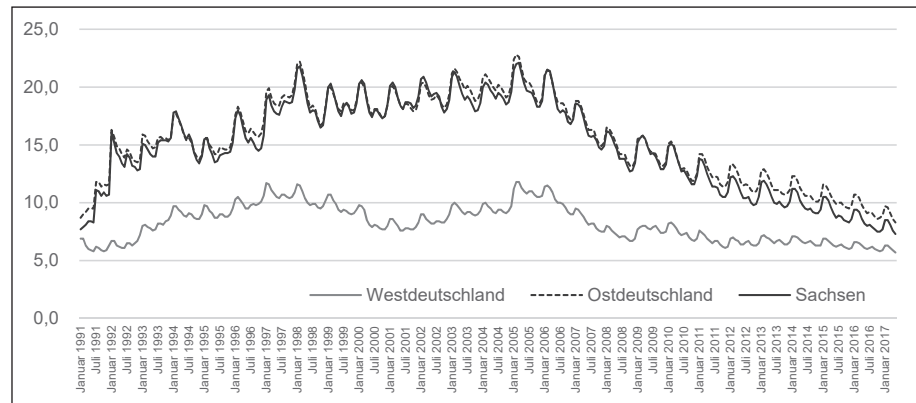
52 Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2016b), S. 4–5

Der demografische Wandel ist demnach als Herausforderung trotz vielfältiger Anstrengungen noch lange nicht „gelöst“. Trotz der Mehreinnahmen und einer höheren Dynamik der Einnahmen aus den Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind weitere Anpassungen an die demografische Entwicklung erforderlich.

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt hat ebenfalls einen bedeutenden Einfluss auf den Handlungsrahmen kommunaler Finanzpolitik und gilt zudem als weiterer Indikator für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft. Die Darstellung der Arbeitslosenquoten in Sachsen sowie in Ost- und Westdeutschland seit der Wiedervereinigung zeigt, dass auch im Hinblick auf den Arbeitsmarkt eine bemerkenswerte Konvergenz erfolgt ist (vgl. Abbildung 15). In den ersten zwei Jahrzehnten seit der Wiedervereinigung hatte sich die Beschäftigungssituation in den ost- und westdeutschen Ländern zunächst deutlich auseinanderentwickelt. Die Arbeitslosigkeit stieg hierbei im Osten kontinuierlich bis auf mehr als das Doppelte der westdeutschen Werte an. Zeitweise unterschieden sich die Arbeitslosenquoten um mehr als 11 Prozentpunkte. Im Jahr 2005 erreichte die Arbeitslosenquote in Sachsen und den übrigen ostdeutschen Ländern mit über 20 Prozent schließlich ihren bisherigen Höchststand. Von 2006 an – begünstigt durch den wirtschaftlichen Aufschwung – erfolgte jedoch eine bemerkenswerte Trendumkehr, die sich in einem massiven Rückgang der Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Ländern äußerte. Über die letzten 10 Jahre ist dadurch die Differenz zwischen den Arbeitslosenquoten in Ost- und Westdeutschland auf 2,4 Prozentpunkte am aktuellen Rand geschrumpft. Sachsen liegt aktuell sogar nur knapp 1 Prozent vom westdeutschen Durchschnitt entfernt und kann sich damit nochmals positiv vom ostdeutschen Gesamttrend absetzen. Nach Jahren der Massenarbeitslosigkeit nähert sich die Arbeitslosenquote in Sachsen damit stetig dem Bundesdurchschnitt an. Ende 2016 lag die Arbeitslosenquote in Sachsen zudem erstmals unter dem Wert zu Beginn der 1990er Jahre.

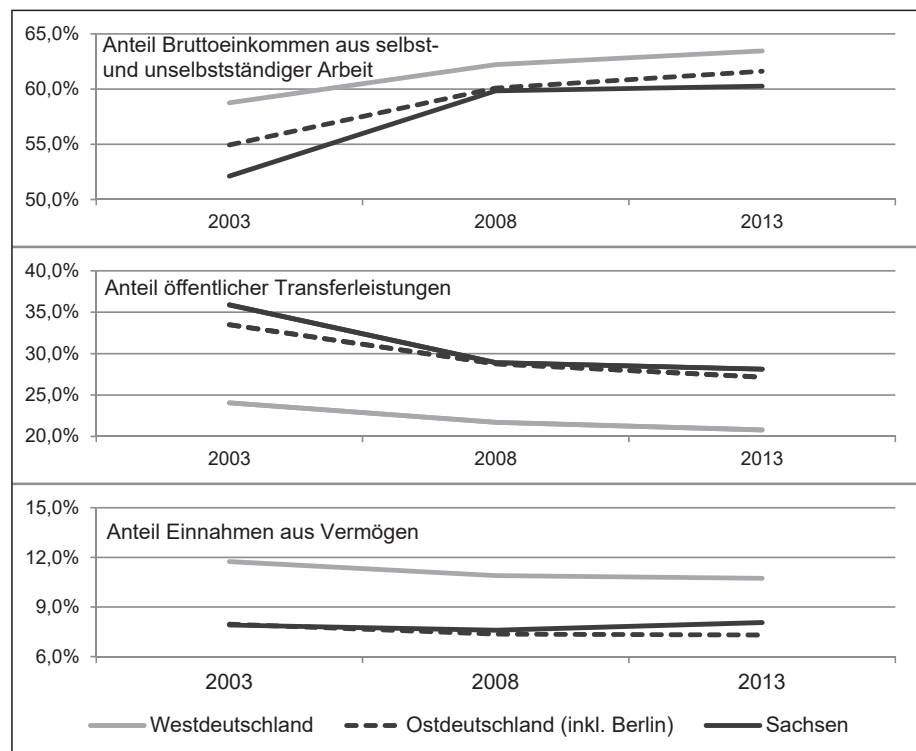
Das Problem der Massenarbeitslosigkeit, dass die kommunale Finanzpolitik in den vergangenen 25 Jahren stark prägte, hat demnach deutlich an Bedeutung verloren. Bisher waren negative Effekte

Abbildung 15: Arbeitslosenquote in % aller abb. zivilen Erwerbspersonen in Ost- und Westdeutschland sowie Sachsen



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

Abbildung 16: Entwicklung der Einkommensstruktur im Ost-Westvergleich



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen (EVS 2013).

sowohl auf der Ausgabenseite (Sozialausgaben bzw. Kreisumlage) als auch über eine Schwächung der Einnahmeseite spürbar.⁵³

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt wirkt sich auch auf die Einkommensstruktur der privaten Haushalte aus. Auf Grundlage der Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013⁵⁴ ist in Abbildung 16 die Entwicklung der prozentualen Anteile ausgewählter Einkommensarten am Haushaltsbruttoeinkommen in Sachsen sowie in Ost- und Westdeutschland abgetragen. Daraus geht hervor, dass sich die Zusammensetzung der Einkommen pri-

53 Siehe hierzu Kapitel 3.

54 Vgl. hierzu Stat. Bundesamt 2013 sowie Goldmann 2013.

vater Haushalte in Ostdeutschland der Struktur der westdeutschen Einkommen zumindest angleicht. So ist in Sachsen der Anteil des Bruttoeinkommens aus selbstständiger und unselbstständiger Arbeit am Haushaltsbruttoeinkommen von 52 Prozent im Jahr 2003 auf rund 60 Prozent in 2013 gestiegen. Korrespondierend dazu ist der Anteil öffentlicher Transferleistungen am Haushaltsbruttoeinkommen in Sachsen um knapp 8 Prozentpunkte zurückgegangen. Öffentliche Transfers wie Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, aber auch das Arbeitslosengeld I und II tragen damit rund 28 Prozent zum Haushaltsbruttoeinkommen der privaten Haushalte in Sachsen bei. In Westdeutschland fällt der Anteil rund 7 Prozentpunkte geringer aus, der ostdeutsche Durchschnitt liegt einen Prozentpunkt unter dem sächsischen Wert im Jahr 2013. Auch der Anteil des Bruttoeinkommens aus selbst- und unselbstständiger Arbeit fällt in Sachsen etwa 2–3 Prozentpunkte ungünstiger (in diesem Fall niedriger) aus als in West- und Ostdeutschland. Mit Blick auf die sozioökonomische Konvergenz ist diese Entwicklung dennoch vorsichtig positiv zu bewerten. Im Vergleich zu den Strukturen in Westdeutschland hat sich ein gewisser Trend zur Normalisierung eingestellt. Beim Anteil der Einnahmen aus Vermögen am Haushaltsbruttoeinkommen offenbart sich dagegen eine nahezu konstante Ost-West-Diskrepanz von etwa 3,5 Prozentpunkten.

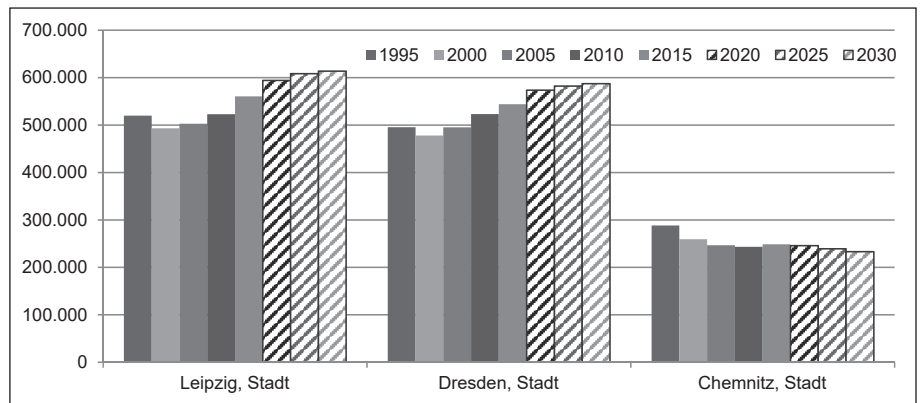
3.2.2 Sachseninterner Vergleich

Innerhalb Sachsens offenbaren sich auch hinsichtlich der demografischen Rahmenbedingungen nochmals gravierende Unterschiede zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum. Während insbesondere Dresden und Leipzig in den vergangenen Jahren stark gewachsen sind und aller Voraussicht nach weiter wachsen werden (vgl. Abbildung 17), hatten die Landkreise teilweise massive Bevölkerungsrückgänge zu verkraften (vgl. Abbildung 18).

Im Jahr 2015 lebten etwa zwei Drittel der sächsischen Bevölkerung im kreisangehörigen Raum, das übrige Drittel in den Kreisfreien Städten. Gemäß der 6. Regionalisierten Bevölkerungsprognose wird der Anteil der Bevölkerung in Chemnitz, Dresden und Leipzig bis 2030 auf über 36 Prozent ansteigen. 1995 lag der Anteil noch bei 28 Prozent.

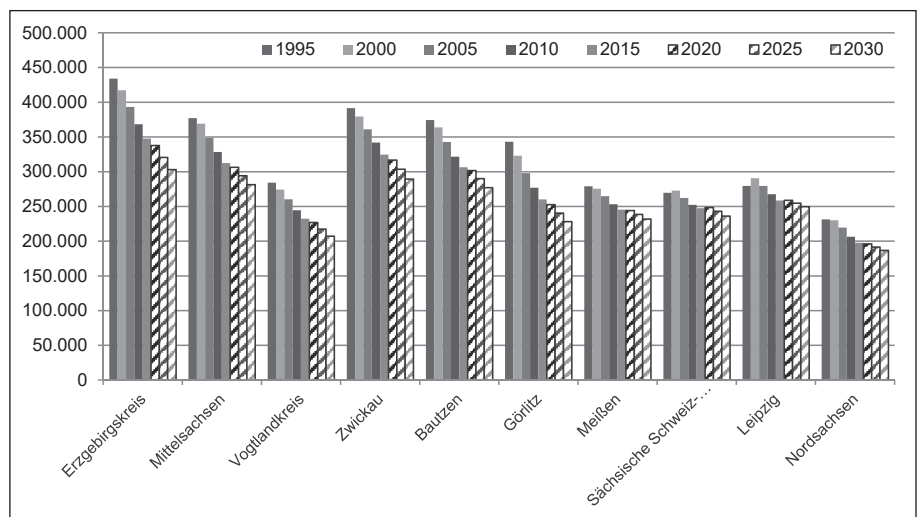
Bis zur Jahrtausendwende ist auch die Bevölkerung in den Kreisfreien Städten zunächst zurückgegangen (vgl. Abbildung 17). Mit Beginn der 2000er Jahre setzte in Dresden und Leipzig jedoch eine bemerkenswerte Trendumkehr ein, die den beiden Städten ein Bevölkerungswachstum von knapp 14 Prozent bescherte.

Abbildung 17: Bevölkerungsentwicklung und -prognose der Kreisfreien Städte in Sachsen 1995–2030



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Regionalstatistik, 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung.

Abbildung 18: Bevölkerungsentwicklung und -prognose der Landkreise in Sachsen 1995–2030



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Regionalstatistik, 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung.

Währenddessen stagnierte die Einwohnerzahl in Chemnitz mehr oder weniger. Bis 2030 geht die 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Dresden und Leipzig von einem nochmaligen Zuwachs um 8 bzw. 10 Prozent aus. Im Rahmen dieser Prognose wurden jedoch auch die bisherigen Zuwächse deutlich unterschätzt. Vor dem Hintergrund erstellen die Kreisfreien Städte zusätzlich eigene Prognosen, nach denen teilweise noch ein deutlich stärkeres Bevölkerungswachstum zu erwarten ist. Insbesondere Leipzig rechnet je nach Szenario mit ca. 720.000 Einwohnern bis 2030.⁵⁵ Auch Chemnitz geht nach eigenen Berechnungen von 10.000 bis 20.000 zusätzlichen Einwohnern im Jahr 2030 gegenüber der Prognose des Statistischen Landesamtes aus.⁵⁶ Dresden rechnet dagegen mit etwas geringeren Zuwächsen.⁵⁷ Wenn sich die Prognosen der Kreisfreien Städte bewahrheiten, wird der Druck auf die Finanzverteilung in Sachsen nochmals deutlich zunehmen.

55 Die Spannweite der Varianten reicht dabei von 670.000 bis 770.000 Vgl. Stadt Leipzig 2016.
 56 Vgl. Stadt Chemnitz 2016.
 57 Vgl. Stadt Dresden 2016.

Den wachsenden Kreisfreien Städten stehen die schrumpfenden Landkreise gegenüber. Den stärksten Bevölkerungsrückgang seit 1995 hat der Landkreis Görlitz zu verzeichnen (– 24 %), gefolgt vom Erzgebirgskreis (– 20 %) sowie vom Vogtlandkreis und dem Kreis Bautzen (jeweils – 18 %). Gemäß der Vorausberechnungen des Statistischen Landesamtes werden der Erzgebirgskreis, Kreis Görlitz und der Vogtlandkreis auch bis 2030 nochmals relativ am stärksten an Bevölkerung einbüßen. Mit knapp 11 Prozent Rückgang wird auch der Kreis Zwickau in den nächsten Jahren überdurchschnittlich an Bevölkerung verlieren. Für den gesamten Freistaat wird ein Bevölkerungsrückgang von knapp 4 Prozent bis 2030 prognostiziert.

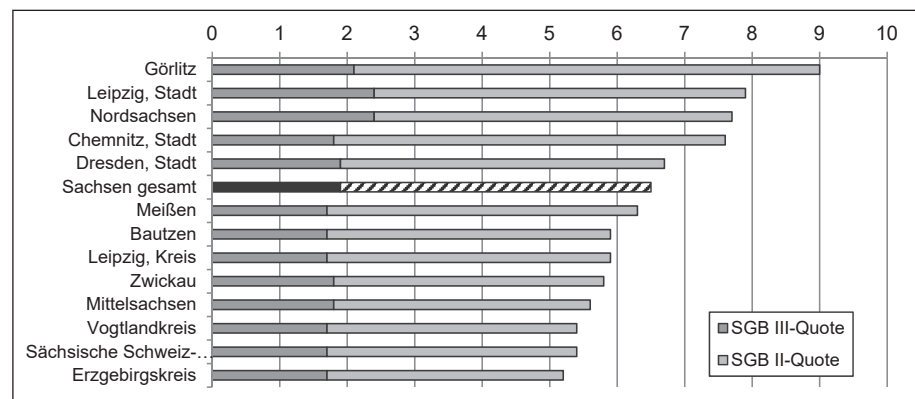
Diese regionalen Divergenzen innerhalb des Freistaates werden vermutlich stärker als bislang zu einer prägenden Rahmenbedingung kommunaler Finanzpolitik. Daran schließt sich auch die Frage an, wie diesen Unterschieden im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs Rechnung getragen werden kann.⁵⁸

Wie im vorigen Abschnitt hervorgehoben, hat sich der sächsische Arbeitsmarkt in seiner Gesamtheit nach Jahren der Massenarbeitslosigkeit sehr positiv entwickelt. Die kontinuierliche Annäherung an den bundesweiten Trend hat in den Kommunen zu Entlastungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite geführt. Dennoch erfolgt auch in diesem Bereich der Trend zur Konvergenz nicht in allen Teilen Sachsens mit gleicher Intensität.

Um die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Ausgabenseite der Kommunen genauer einordnen zu können, wird in Abbildung 19 die Arbeitslosenquote differenziert nach SGB III- und SGB II-Quote dargestellt. Dabei wird deutlich, dass die Divergenzen hinsichtlich der aggregierten Arbeitslosenquote innerhalb Sachsens primär auf Unterschiede bei der SGB-II-Quote zurückgehen. Die SGB-III-Quote fiel im Juli 2017 landesweit mit Werten knapp unter 2 Prozent relativ ähnlich aus. Ausnahmen bildeten die Kreise Görlitz und Nordsachsen sowie die Stadt Leipzig, die knapp über der 2-Prozent-Marke lagen. Alle Landkreise und Kreisfreien Städte befanden sich jedoch innerhalb eines Korridors von 0,7 Prozentpunkten um den sächsischen Durchschnittswert von 1,9 Prozent, der damit dem bundesweiten Durchschnitt entsprach. Die SGB-II-Quote divergiert dagegen stärker: Minimaler und maximaler Wert lagen hier im Juli 2017 3,4 Prozentpunkte auseinander. Überdurchschnittliche SGB-II-Quoten verzeichneten erwartungsgemäß die Kreisfreien Städte (Chemnitz 5,8 %, Leipzig 5,5 %, Dresden 4,8 %). Die höchste SGB-II-Quote (6,9 %) hatte allerdings der Kreis Görlitz zu verzeichnen. Auch der Kreis Nordsachsen lag mit 5,3 Prozent über dem sachsenweiten Durchschnittswert in Höhe von 4,6 Prozent. Im Vergleich dazu: Im gesamten Bundesgebiet betrug die SGB-II-Quote im Juli 2017 durchschnittlich 3,8 Prozent.

Je nachdem, ob Arbeitslose Leistungen gemäß SGB II oder SGB III erhalten, entstehen auf kommunaler Ebene allerdings

Abbildung 19: Arbeitslosenquote nach Kreisfreien Städten und Landkreisen in Sachsen im Juli 2017



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

unterschiedliche Ausgabearfordernisse. Die divergierenden SGB-II-Quoten führen demnach innerhalb Sachsens zu unterschiedlich starken Belastungen der kommunalen Ausgabenseite (siehe Kapitel III.8.3).

3.3 Entwicklung der Kommunalfinanzen

In Ergänzung zu den vorherigen Abschnitten zur Entwicklung der wirtschaftlichen, demografischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen wird im nachfolgenden Abschnitt die Entwicklung der Kommunalfinanzen in Sachsen kurz skizziert. Diese thesenhafte Zusammenfassung der kommunalen Finanzlage soll eine schnelle Einordnung mit Blick auf die Frage „Wo steht Sachsen 2020?“ ermöglichen. Eine ausführliche Darstellung der sächsischen Gemeindefinanzen inklusive der Erläuterung der Finanzkennzahlen erfolgt in Kapitel III.

3.3.1 Sachsen im bundesweiten Vergleich

Zur Einordnung der kommunalen Finanzlage im Freistaat Sachsen werden im Folgenden die Entwicklung des Finanzierungssaldos, der Einnahmen- und Ausgabenstruktur sowie der Verschuldung im längerfristigen Trend seit 2000 analysiert.

In der Entwicklung des *Finanzierungssaldos* spiegelten sich dabei im bundesweiten sowie im westdeutschen Durchschnitt deutlich die konjunkturellen Schwankungen wider. Den Tiefpunkt stellte der Einbruch im Zuge der krisenhaften Wirtschaftsentwicklung in den Jahren 2009 und 2010 dar. Währenddessen verlief die Entwicklung in Sachsen positiver und weitgehend losgelöst vom westdeutschen, stärker konjunkturell geprägten Trend. So konnten die sächsischen Kommunen seit 2004 mit Ausnahme des Jahres 2012 in der Summe einen positiven Finanzierungssaldo realisieren.

Der Finanzierungssaldo setzt sich aus den Bereinigten Einnahmen und Ausgaben zusammen. Die *Bereinigten Einnahmen* haben sich in Sachsen im Vergleich zum gesamten Bundesgebiet leicht unterdurchschnittlich entwickelt. Dennoch lagen sie stets über denen der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer. Seit 2011 ist eine zunehmende Einnahmenspreizung im Bundesgebiet zu beobachten: Während der bundesweite Durchschnitt deutlich zulegt – primär determiniert von den finanzstarken westdeutschen Flächenländern –, erfahren die ostdeutschen Flächenländer (inklusive

58 Siehe dazu Abschnitt 2.4.

Sachsen) und die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer eine geringere Dynamik.

Die *Steuereinnahmen* sind dagegen in den ostdeutschen Flächenländern stärker gestiegen als im Westen, wenn auch von einem deutlich geringeren Ausgangsniveau. So sind die kommunalen Steuereinnahmen in Westdeutschland von 2000 bis 2016 um rund 65 Prozent gestiegen, während der Anstieg in den ostdeutschen Flächenländern mit +154 Prozent mehr als doppelt so hoch ausfiel. Sachsen entwickelte sich allerdings leicht unterdurchschnittlich mit einem Zuwachs von rund 140 Prozent. Mit Blick auf den Anteil der Steuereinnahmen an den Bereinigten Einnahmen ist weiterhin eine Ost-West-Diskrepanz sichtbar, wenngleich diese Lücke seit 2000 kontinuierlich kleiner geworden ist: So betrug der Anteil der Steuereinnahmen an den Bereinigten Einnahmen in Sachsen im Jahr 2000 rund 18 Prozent, im ostdeutschen Durchschnitt lag der Wert bei knapp 16 Prozent. Bis 2016 ist der Anteil in Sachsen auf über 27 Prozent gestiegen, der ostdeutsche Durchschnitt lag knapp darunter. Währenddessen blieb der prozentuale Anteil der Steuereinnahmen an den Bereinigten Einnahmen in den westdeutschen Flächenländern relativ konstant bei etwa 40 Prozent.

Korrespondierend dazu ist die Abhängigkeit der ostdeutschen Kommunen von *Allgemeinen Zuweisungen* kontinuierlich gesunken: In der Spitze (im Jahr 2001) machten Allgemeine Zuweisungen in den sächsischen Kommunen 36 Prozent bzw. in den ostdeutschen Kommunen knapp 32 Prozent der Bereinigten Einnahmen aus. Bis 2016 sank dieser Anteil auf 22 Prozent in Sachsen und auf 24 Prozent in Ostdeutschland. Währenddessen blieb der Anteil der Allgemeinen Zuweisungen in den westdeutschen Flächenländern wiederum relativ konstant bei 15 bis 17 Prozent.

Auch der Anteil der *Investitionszuweisungen* an den Bereinigten Einnahmen ist kontinuierlich zurückgegangen. Darin spiegelt sich der degressive Verlauf der Solidarpaktmittel wider. So nehmen die Investitionszuweisungen in den ostdeutschen Ländern, insbesondere in Sachsen, zwar nach wie vor einen etwas höheren Anteil an den Bereinigten Einnahmen ein als im übrigen Bundesgebiet (Sachsen 7,2 %, Flächenländer Ost 5,1 %; Flächenländer West 2,7 %). Im Jahr 2000 fiel der Anteil mit knapp 14 Prozent in Sachsen und knapp 15 Prozent im ostdeutschen Durchschnitt gegenüber 4,5 Prozent im westdeutschen Durchschnitt aber noch deutlich höher aus. Auch die absolute Höhe der Investitionszuweisungen in Euro je Einwohner ist im ostdeutschen Durchschnitt von 2000 bis 2016 um 49 Prozent zurückgegangen. In Sachsen fiel der Rückgang dagegen mit –15 Prozent schwächer aus. Zudem ist es in Sachsen am aktuellen Rand gelungen, die Höhe der Investitionszuweisungen auf einem Niveau von rund 200 Euro je Einwohner konstant zu halten.

Zusammenfassend lässt sich demnach festhalten, dass sich die Einnahmen der sächsischen Kommunen in Euro je Einwohner im Vergleich zum gesamten Bundesgebiet leicht unterdurchschnittlich entwickelt haben, während sich die Einnahmenstruktur weiter der in den westdeutschen Kommunen annähert: Der Anteil der eigenen Steuereinnahmen steigt, während die Zuweisungsabhängigkeit sinkt. Dennoch ist nach wie vor eine erhebliche Ost-West-Diskrepanz feststellbar.

Dies gilt ebenso für die Ausgabenseite. Im Gegensatz zu vielen anderen Indikatoren hat sich die Ost-West-Diskrepanz bezüglich der *Bereinigten Ausgaben* zum aktuellen Rand hin allerdings verschärft.

So lag die Differenz zwischen den Bereinigten Ausgaben der ostdeutschen Flächenländer und dem westdeutschen Durchschnitt Anfang der 2000er Jahre nur bei etwa 50 Euro je Einwohner. Bis 2016 ist diese Lücke auf rund 450 Euro je Einwohner angestiegen. Diese Entwicklung ist zum einen auf die starke Dynamik in den finanzstarken westdeutschen Flächenländern zurückzuführen. Zum anderen hat sich das Ausgabenwachstum in den ostdeutschen Flächenländern im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet verlangsamt. Während hier die Bereinigten Ausgaben von 2000 bis 2016 um rund 44 Prozent gestiegen sind, konnten im übrigen Bundesgebiet Zuwachsraten von über 60 Prozent realisiert werden. Auch in den sächsischen Kommunen fiel das Ausgabenwachstum mit +62 Prozent höher aus. Sachsen lag allerdings zu Beginn der 2000er Jahre – ebenso wie die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer – noch deutlich unter dem durchschnittlichen Ausgabeniveau der ostdeutschen Flächenländer. Das höhere Ausgabenwachstum hat deshalb zur Folge, dass Sachsen und die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer zwar seit 2014 über dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer liegen, allerdings immer noch über 300 Euro je Einwohner vom Durchschnitt der gesamten westdeutschen Flächenländer entfernt sind.

Die *investiven Ausgaben* der Kommunen in Sachsen und den übrigen ostdeutschen Flächenländern sind seit 2000 stetig gesunken. Auch hier spiegelt sich der degressive Verlauf der Solidarpaktmittel wider. Im Jahr 2000 lagen die Investitionen im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer noch 100 Euro je Einwohner höher als in den westdeutschen Flächenländern. Seit 2013 liegen Sachsen und die übrigen ostdeutschen Flächenländer jedoch bereits unter dem Bundesdurchschnitt, obwohl zur Schließung der Infrastrukturlücke nach wie vor eine überproportionale Investitionstätigkeit erforderlich wäre. Am aktuellen Rand nimmt die Diskrepanz noch weiter zu: Während die investiven Ausgaben je Einwohner in den ostdeutschen Flächenländern weiter sinken, legt der bundesweite bzw. westdeutsche Durchschnitt – wiederum geprägt von den finanzstarken westdeutschen Flächenländern – weiter zu. Sachsen und die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer liegen etwa in der Mitte des Korridors. Ein ähnliches Bild entsteht mit Blick auf den prozentualen Anteil der Investitionsausgaben an den Bereinigten Ausgaben: Im Jahr 2000 machten die Investitionen in den ostdeutschen Flächenländern noch etwa ein Viertel der Ausgaben aus. Dieser Anteil ist bis 2016 auf knapp 9 Prozent gesunken. In den westdeutschen Flächenländern fiel der Rückgang von knapp 18 Prozent im Jahr 2000 auf rund 11 Prozent im Jahr 2016 weniger stark aus. Sachsen tendiert mit einem Anteil von 10,5 Prozent am aktuellen Rand eher zum westdeutschen Trend.

Hinsichtlich der kommunalen *Verschuldung* ist ebenfalls eine deutliche Ost-West-Diskrepanz zu konstatieren, allerdings mit einer umgekehrten Rollenverteilung. Während die ostdeutschen Kommunen, insbesondere die sächsischen Kommunen in den Jahren 2000–2016 konsequent ihre Verschuldung abgebaut haben (Sachsen –45,5 %; Flächenländer Ost –12 %), sind die Verbindlichkeiten der westdeutschen Kommunen im gleichen Zeitraum um knapp 57 Prozent gestiegen, in den Kommunen der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer sogar um knapp 66 Prozent. Ähnliches gilt für die Höhe der Kassenkredite. Diese haben in Sachsen mit knapp 30 Euro je Einwohner am aktuellen Rand nach wie vor keine nennenswerte Bedeutung. Im ostdeutschen Durchschnitt fiel der Wert mit rund 330 Euro je Einwohner mehr als 11-mal so hoch aus. Die westdeutschen Flächenländer weisen allerdings mit rund 690 Euro je Einwohner einen nochmals doppelt so hohen Wert auf.

Die *Zinsausgaben* sind in den sächsischen Kommunen entsprechend gering. 2016 lagen diese mit rund 15 Euro je Einwohner bei etwa einem Drittel des Durchschnittswertes der westdeutschen Flächenländer. Aufgrund des Niedrigzinsumfeldes sind die Zinsausgaben zwar flächendeckend gesunken, dennoch nimmt Sachsen hier mit einem Rückgang um knapp 78 Prozent seit 2000 eine Spitzenposition ein. Im Vergleich dazu betrug der Rückgang in den ostdeutschen Flächenländern –64,8 Prozent, im westdeutschen Durchschnitt –36,5 Prozent.

3.3.2 Sachseninterner Vergleich

Mithilfe des sachseninternen Vergleichs soll im Nachfolgenden analysiert werden, wie sich der sächsische Durchschnitt zusammensetzt. Daran schließt sich die Frage an, wie groß die Disparitäten innerhalb Sachsens und insbesondere zwischen den kommunalen Teilgruppen sind. Im Sinne einer knappen Darstellung beziehen sich die folgenden Aussagen auf Werte in Euro je Einwohner.

Mit Blick auf den *Finanzierungssaldo* zeigen sich bspw. keine gravierenden Disparitäten zwischen den kommunalen Teilgruppen. Von 2000 an konnte zunächst der kreisangehörige Raum größere Überschüsse als die Kreisfreien Städte erzielen. Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass die kommunalen Teilgruppen seit knapp einem Jahrzehnt im Großen und Ganzen ähnlichen Trends folgen, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung.

Die *Bereinigten Einnahmen* sind dagegen unterschiedlich stark gestiegen. Von 2000 bis 2016 betrug das Einnahmenwachstum im kreisangehörigen Raum (kreisangehörige Gemeinden plus Landkreise) knapp 70 Prozent, während die Bereinigten Einnahmen in den Kreisfreien Städten im gleichen Zeitraum nur um 35 Prozent gestiegen sind.

Ein ähnliches Bild offenbart sich bei den *Steuereinnahmen*. Von 2000 bis 2016 sind die Steuereinnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden um knapp 165 Prozent gewachsen, während die Kreisfreien Städte ihre Steuereinnahmen im gleichen Zeitraum um etwa 115 Prozent steigern konnten. Entsprechend wird in den kreisangehörigen Gemeinden ein größerer Anteil der Bereinigten Einnahmen durch eigene Steuereinnahmen getragen. Von 2000 bis zum aktuellen Rand ist dieser Anteil von knapp 24 Prozent auf 43 Prozent gestiegen. Im Vergleich dazu ist der Anteil in den Kreisfreien Städten nur von 21,5 Prozent auf knapp 34,5 Prozent gestiegen.

Bei den Zuweisungen ist die Diskrepanz zwischen kreisangehörigem Raum und Kreisfreien Städten geringer ausgeprägt. Hierzu trägt u. a. der Gleichmäßigkeitsgrundsatz II bei. So haben sich die *Allgemeinen Zuweisungen* von 2000 bis 2016 in den Teilräumen im Wesentlichen parallel entwickelt. Im kreisangehörigen Raum lagen sie 2016 rund 10 % über dem Niveau des Jahres 2000, in den Kreisfreien Städten allerdings 3,2 % darunter. Der Anteil der Allgemeinen Zuweisungen an den Bereinigten Einnahmen hat sich wiederum in den kommunalen Teilgruppen ähnlich zurückentwickelt: von mehr oder weniger 35 Prozent im Jahr 2000 auf rund 22 Prozent im Jahr 2016 für die kreisangehörigen Gemeinden und rund 26 % für die Kreisfreien Städte.

Die *Investitionszuweisungen* sind insbesondere aufgrund der auslaufenden Solidarpaktmittel flächendeckend gesunken. Der Rückgang verlief mit jeweils rund –15% gleichmäßig.

Die *Bereinigten Ausgaben* sind in den Kreisfreien Städten von 2000 bis 2016 um etwa 32 Prozent gestiegen, während das Ausgabenwachstum im kreisangehörigen Raum (kreisangehörige Gemeinden plus Landkreise) mit 71 Prozent höher ausfiel. Die *investiven Ausgaben* sind dabei nahezu flächendeckend, d. h. in allen kommunalen Teilgruppen von 2000 bis 2016 um etwa 30 Prozent zurückgegangen. Insgesamt haben sich die Kreisfreien Städte und der kreisangehörige Raum aber hinsichtlich der Investitionsausgaben ähnlich entwickelt, wenngleich die absoluten Ausgaben in Euro je Einwohner in den Kreisfreien Städten überwiegend unter dem Niveau des kreisangehörigen Raumes lagen.

Hinsichtlich der kommunalen *Verschuldung* weisen die Kreisfreien Städte im innersächsischen Vergleich die höchste Pro-Kopf-Werte auf, wenngleich auch hier – ebenso wie in den kreisangehörigen Gemeinden – ein deutlicher Konsolidierungskurs erkennbar ist. Dabei spielt der Einmaleffekt durch den Verkauf der WOBAs in Dresden eine bedeutende Rolle, durch den sich die Pro-Kopf-Verschuldung der Kreisfreien Städte im entsprechenden Jahr um rund 500 Euro je Einwohner verringert hat. Die Pro-Kopf-Verschuldung der Landkreise entwickelte sich im Vergleich dazu relativ konstant. Kassenkredite spielen in Sachsen keine nennenswerte Rolle. Begünstigt durch den allgemeinen Konsolidierungskurs und das aktuelle Niedrigzinsumfeld konnten die *Zinsausgaben* über alle kommunalen Teilgruppen spürbar gesenkt werden. Auch die Belastung des laufenden Haushalts ist entsprechend zurückgegangen. So ist bspw. der Anteil der Zinsausgaben an den Bereinigten Ausgaben in den Kreisfreien Städten von 4,0 Prozent im Jahr 2006 auf 0,4 Prozent im Jahr 2016 zurückgegangen. In den kreisangehörigen Gemeinden stellen sich die Anteile mit 4,1 Prozent (2000) und 0,6 Prozent (2016) ähnlich dar.

3.4. Zwischenfazit: Rahmenbedingungen kommunaler Finanzpolitik von 1990–2019

Die vorigen Abschnitte haben gezeigt, dass sich der Handlungsrahmen kommunaler Finanzpolitik im Freistaat Sachsen seit der deutschen Vereinigung deutlich verändert hat. Wirtschaftlich standen die letzten knapp drei Jahrzehnte im Zeichen der Ost-West-Konvergenz. Hierbei sind durchaus Erfolge zu verbuchen: Die wirtschaftliche Basis hat sich spürbar verbessert, die realen BIP-Wachstumsraten haben sich den westdeutschen Werten angeglichen und die Wirtschaftsstruktur ähnelt der des übrigen Bundesgebietes. Auch das sächsische BIP pro Kopf näherte sich in den 1990er Jahren in großen Schritten dem Bundesdurchschnitt an. Seit der Jahrtausendwende schließt sich die Lücke allerdings nur noch sehr langsam und stagniert aktuell bei etwa 75 Prozent des Bundesdurchschnitts. Dabei wird die Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung zunehmend zum limitierenden Faktor des Produktionspotenzials der ostdeutschen Länder, für die im bundesweiten Vergleich die ungünstigsten demografischen Prognosen gelten. Sachsen profitiert am aktuellen Rand jedoch vom Zuwanderungsplus aus dem In- und Ausland und kann damit vorerst den überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang zumindest verlangsamen. Hierzu trägt in großem Maße auch die Entspannung des Arbeitsmarktes in Sachsen bei. Nach Jahren der Massenarbeitslosigkeit hat sich die Arbeitslosenquote in Sachsen mittlerweile bis auf einen Prozentpunkt der Quote der westdeutschen Länder angenähert und konnte damit einnahme- wie ausgabeseitig zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte beitragen.

Insgesamt ist wirtschaftlich und demografisch aber weiterhin ein Ost-West-Unterschied zu konstatieren, wengleich dieser in einigen Bereichen spürbar verringert werden konnte. Hinsichtlich der Kommunalfinanzen offenbart sich dagegen zunehmend eine Diskrepanz zwischen den finanzstarken westdeutschen Flächenländern und dem übrigen Bundesgebiet, d. h. den finanzschwachen Ländern in Ost und West. Durch die Wirkungsmechanismen des neuen bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird diese Entwicklung unter Umständen noch verstärkt (vgl. hierzu Abschnitt 3). Bezüglich der Verschuldung hebt sich Sachsen positiv von allen übrigen Ländern in Ost und West ab: Die sächsischen Kommunen haben ihre Verschuldung weit überdurchschnittlich abgebaut und verfügen dadurch über vergleichsweise stabile Haushalte. Der Handlungsrahmen kommunaler Finanzpolitik wird in den ostdeutschen Ländern darüber hinaus vom Rückgang der Solidarpaktmittel geprägt.

Die insgesamt positive Entwicklung des Freistaates sollte allerdings nicht über die zunehmenden Diskrepanzen innerhalb Sachsens hinwegtäuschen. Die Kreisfreien Städte, insbesondere Dresden und Leipzig, stellen die Wachstumstreiber und Erwerbszentren dar. Der kreisangehörige Raum entwickelt sich dagegen – mit Ausnahme einiger wirtschaftsstarker Landkreise – weniger dynamisch. Auch mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung stehen sich wachsende Städte einerseits und schrumpfende Landkreise andererseits gegenüber, wobei davon auszugehen ist, dass sich diese Divergenzen künftig noch weiter verschärfen werden. Die finanziellen Daten divergieren dabei allerdings weniger stark als dies die wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen vermuten lassen. In der Rückschau haben die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise eine tendenziell dynamischere Einnahmentwicklung erlebt als die Kreisfreien Städte. Für die Gesamteinnahmen gilt das nur für die Betrachtung pro Kopf, bei den Steuereinnahmen ist der kreisangehörige Raum aber insgesamt stärker gewachsen als die Kreisfreien Städte. Vor dem Hintergrund wird sich die Finanzpolitik des Landes verstärkt damit auseinandersetzen müssen, wie den zunehmenden Divergenzen innerhalb Sachsens im Zusammenspiel mit der gesamthaften Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen im Land bspw. im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs Rechnung getragen werden kann (vgl. hierzu Abschnitt 5.2).

4 Instrumente für die zukünftige Entwicklung ab 2020

Die dargelegten Reformergebnisse aus den Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Zusammenhang mit den bestehenden und sich verändernden Strukturunterschieden in Sachsen lenken den Fokus der zukünftigen Entwicklung auf zwei Schwerpunkte: Die Gesamtausstattung der Kommunen sowie die Sicherung der Konvergenz innerhalb Sachsens.

4.1 Beteiligung der Kommunen an den Mehreinnahmen des Landes

Die vergangenen 15 Jahre waren stark durch den Rückgang der Solidarpaktleistungen geprägt. So entwickelten sich zwar die Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen recht dynamisch, die rückläufigen Mittel aus dem Solidarpakt II dämpften diese Entwicklung allerdings, sodass die Haushaltspolitik auf beiden Ebenen dauerhaft von stagnierenden verfügbaren Mitteln geprägt war. Besonders der Freistaat hob in seinen Mittelfristprognosen hervor,

dass zukünftig (bis 2020) nur von einem geringeren Einnahmenniveau ausgegangen werden dürfte als im jeweiligen aktuellen Haushaltsjahr.⁵⁹

Das im Abschnitt 2.4 erläuterte Reformergebnis hat jedoch erfreulicherweise zum Inhalt, dass der Freistaat nicht nur einen einmaligen positiven Einnahmesprung im Jahr 2020 zu erwarten hat, der mit Mehreinnahmen von rund 883 Mio. Euro einher geht,⁶⁰ sondern auch die Einnahmentwicklung über 2020 hinaus nicht wie bisher gebremst wird. Vielmehr werden sich die Einnahmen des Freistaates zukünftig proportional zur Ländergesamtheit und damit besser als bisher entwickeln. Bemerkenswert am Reformergebnis ist, dass durch die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs und den flacheren Ausgleichstarif die finanzschwachen Länder zunächst Verluste zu erwarten hätten. Erst die Aufwertung der gemeindlichen Steuerschwäche im Berechnungssystem sowie die neu gewährten Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) für die gemeindliche Steuerschwäche führen maßgeblich zu den genannten Mehreinnahmen. Im Fall Sachsens resultieren die Mehreinnahmen zu großen Teilen aus der Berücksichtigung der kommunalen Steuerschwäche.

Insofern stellt sich die Frage nach einer angemessenen Beteiligung der kommunalen Seite an diesen Mehreinnahmen. Unbestritten ist, dass die Mittel nicht vollständig im Haushalt des Freistaates verbleiben können. Angesichts des Wortlautes und der Begründung des neuen FAG (Bund) steht die Stärkung der Kommunen klar im Mittelpunkt des Verhandlungsergebnisses. Dies ist sicherlich anders als in der Vergangenheit, sollte aber zukünftig auch als Richtschnur der landesinternen Verteilung dienen. In Sachsen besteht mit dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz ein regelgebundenes Verfahren, mit dem eine Weiterleitung in Höhe des Verbundsatzes automatisch erfolgen könnte. Der im § 2 Abs. 1 S. 2 SächsFAG festgehaltene Gleichmäßigkeitsgrundsatz sieht faktisch vor, dass steuerliche Mehreinnahmen – unabhängig davon, ob sie auf der Landeseite oder der kommunalen Seite anfallen – zu 36,83 % an die Kommunen und zu 63,17 % an das Land gehen. Der kommunale Anteil wird dann im Folgenden gemäß den Regeln des Kommunalen Finanzausgleichs vorrangig steuerkraftbezogen auf die einzelnen Städte, Gemeinden und Landkreise verteilt. Dieser Grundsatz führte in den vergangenen 15 Jahren bis an den aktuellen Rand dazu, dass die Effekte der rückläufigen Solidarpaktmittel von beiden Ebenen getragen werden mussten. Der GMG hat dazu beigetragen, dass die Einnahmestagnation solidarisch getragen wurde und nicht wie in Thüringen oder Sachsen-Anhalt zu Klagen gegen die Finanzausstattung geführt hat. Auch Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg haben ähnliche Verfahren wie in Sachsen geschaffen, um die gemeinsame Konsolidierungsaufgabe zu schultern.⁶¹ Am Finanzausgleichsgesetz müsste dafür lediglich eine redaktionelle Änderung vorgenommen werden, die angesichts der Reform des bundesstaatlichen Ausgleichssystems ohnehin erforderlich ist.

59 Zuletzt in der Mittelfristigen Finanzplanung 2015–2019, vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2016), S. 62ff.

60 Die Mehreinnahmen entsprechen der Vergleichsperspektive 1, die im Abschnitt 2.2.4.1 behandelt wird. Diese Perspektive wurde auch im Diskussionsprozess und wird bis zum aktuellen Rand für die Bewertung des Verhandlungsergebnisses von den Staatskanzleien und Finanzministerien der Länder herangezogen.

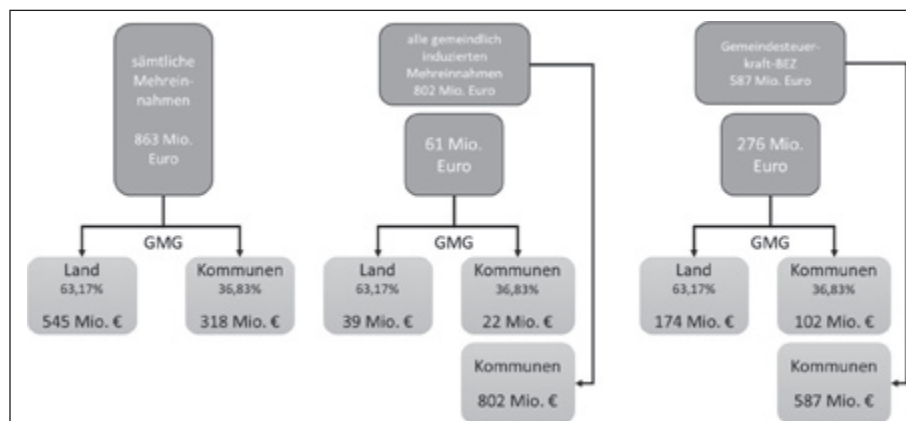
61 Mecklenburg-Vorpommern hat ebenfalls einen GMG installiert, in Brandenburg gibt es eine geteilte Verbundquote, die faktisch eine ähnliche Wirkung wie der GMG hat. Zur Vertiefung vgl. Lenk/Hesse/Luck (2013a), insbesondere S. 32ff.

Eine Mittelweitergabe steht nicht nur in einem engen logischen Zusammenhang zur Herkunft der Mehreinnahmen ab 2020, die nachfolgende Verteilung, die in Sachsen vorrangig in Form von Schlüsselzuweisungen erfolgt, orientiert sich zudem am gleichen Maßstab wie die Mittelverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich: der kommunalen Steuerschwäche.

Gehen die Mehreinnahmen des Freistaates aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich (863 Mio. Euro) vollständig in den dem GMG I unterworfenen Steuerverbund ein, führt dies zu einer Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um rund 318 Mio. Euro. In den Folgejahren wäre die Finanzausgleichsmasse dann auf der Basis des sich neu ergebenden Verteilungsschlüssels fortzuschreiben. Dass ein Großteil der Mehreinnahmen beim Land verbleibt, obwohl die Mehreinnahmen weit überwiegend durch die gemeindliche Steuerschwäche ausgelöst werden, würde der Freistaat wohl damit begründen, dass auch durch die Landespolitik Maßnahmen ergriffen werden können, welche zur Angleichung der kommunalen Finanzsituation beitragen oder die Grundlage dafür legen, diese Steuerschwäche in der Zukunft zu überwinden. Die Mittelweitergabe über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz stellt aber nur einen von mehreren möglichen Transmissionswegen dar.

Es erscheint angesichts der Mittelherkunft auch überlegenswert, die Mehreinnahmen, die explizit vor dem Hintergrund der gemeindlichen Steuerschwäche entstehen, aus der Gesamtsumme zu isolieren und gezielt der gemeindlichen Ebene zukommen zu lassen. Würden die gemeindlich induzierten Mehreinnahmen des Freistaates im Jahr 2020 vollständig an die kommunale Ebene weitergegeben (802 Mio. Euro, siehe Tabelle 1), und lediglich der Restbetrag (61 Mio. Euro) regelgebunden in die FAG-Masse überführt (Gleichmäßigkeitsgrundsatz),⁶² erhielten die Kommunen insgesamt rund 832 Mio. Euro. Eine Schwierigkeit besteht zwar darin, dass für die Fortschreibung über 2020 hinaus der Anteil der gemeindlich induzierten Mehreinnahmen regelmäßig (jährlich) neu bestimmt werden müsste. Angesichts der neuen Verteilungsregeln des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist dies mit vertretbarem Aufwand möglich. Die zweite Schwierigkeit besteht in der Auswahl des konkreten Weiterleitungsmechanismus. Hier ist analog zur ersten skizzierten Variante eine Überführung in den Kommunalen Finanzausgleich anzuraten. Die Stärkung der kommunalen Finanzausstattung kann innerhalb dieses Systems effektiv und dauerhaft umgesetzt werden. Angesichts der stark rückläufigen kommunalen Investitionen in Sachsen, auch im Vergleich zu den finanzschwachen Westländern, ist in diesem Zusammenhang auch die Rolle pauschaler Investitionszuweisungen zu erwägen (entweder in Form investiver Schlüsselzuweisungen oder als Investitionspauschalen).

Abbildung 20: Weiterleitungsmöglichkeiten der Mehreinnahmen des Freistaates aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich 2020 an die Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Variante stellt eine Verteilungslösung dar, die durchaus stringent in der Logik der neuen Struktur des bundesstaatlichen Finanzausgleichs steht. Der Kommunale Finanzausgleich erhielte in dieser Variante eine deutliche Aufwertung, sodass auch die horizontalen Verteilungsaspekte innerhalb des Systems einer sorgfältigen Überprüfung unterzogen werden sollten. Dem Land verbleiben auch bei dieser Lösung noch Mehreinnahmen in Höhe von 39 Mio. Euro. Gegenüber seiner bisherigen Planung für das Jahr 2020 müsste das Land demnach auf keinerlei Ausgaben verzichten und erhielte einen, wenn auch geringen, zusätzlichen Handlungsspielraum.

Als dritte Variante wäre denkbar, nicht sämtliche gemeindlich induzierte Mehreinnahmen aber mindestens die neu geschaffenen Gemeindesteuerkraftzuweisungen, die sich unmittelbar auf die kommunale Steuerschwäche beziehen (587 Mio. Euro), direkt an die Kommunen weiterzugeben und die übrigen Mehreinnahmen in den allgemeinen Steuerverbund nach Gleichmäßigkeitsgrundsatz einzuspeisen. Hieraus resultieren nach den bisherigen Prognosen Mehreinnahmen von insgesamt rund 689 Mio. Euro für die sächsischen Kommunen. Für das Land verblieben entsprechend rund 174 Mio. Euro. Auch hier steht die Überlegung im Hintergrund, dass die Mehreinnahmen zwar zu 90 % aus der gemeindlichen Steuerschwäche resultieren, aber auch das Land über seine Ausgabenpolitik und spezifische Förderprogramme die Stärkung der steuerlichen Basis sowie die Konvergenz im Land fördert.

Den Varianten 2 und 3 ist gemeinsam, dass der überwiegende Teil der Mehreinnahmen außerhalb des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes zugewiesen wird. Derzeit betrifft dies unter anderem auch ehemalige IfG-SoBEZ aus dem noch bestehenden Solidarpakt (309 Mio. Euro), die in der Vergangenheit noch wesentlich höher waren (2013 beispielsweise noch 565 Mio. Euro). Dies schwächt aber nicht grundsätzlich die Funktion des regelgebundenen Steuerverbundes. Auch im aktuellen Ausgleichsjahr 2017 werden Summen aus dem Steuerverbund ausgeklammert, die ähnliche fiskalische Volumina erreichen ohne, dass dies den Grundsatz in Frage stellt. Angesichts der Bezugssumme des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (Verbundmasse) in Höhe von etwa 14,1 Mrd. Euro im Jahr 2017, die bis 2020 einschließlich der genannten Mehreinnahmen auf rund 16 Mrd. Euro steigen dürfte, gefährdet eine abweichende Behandlung von maximal 5 % (im Falle von 802 Mio. Euro) nicht die grundlegende Verteilungslogik.

⁶² Dieses Verfahren wird auch schon heute im SächsFAG angewendet, beispielsweise für die Hartz-IV-SoBEZ.

Über die hier skizzenhaft vorgetragenen Überlegungen zur Weiterleitung der deutlichen und dauerhaften Mehreinnahmen des Freistaates 2020 hinaus existieren weitere Mechanismen und das Erfordernis, die nachfolgenden Verteilungsfragen zu diskutieren. Es sollte aber allen Beteiligten im Bewusstsein bleiben, dass sich die Rahmenbedingungen für die Finanzausstattung der sächsischen Kommunen in ihrer Gesamtheit durch das Reformergebnis auf Bundesebene strukturell verbessern sollten.

4.2 Sicherung der Konvergenz innerhalb Sachsens

Wie die Ausführungen im Abschnitt 4 gezeigt haben, hat der Freistaat als Ganzes und die kommunale Ebene im Besonderen eine insgesamt erfreuliche Entwicklung genommen, auch wenn nicht alle Wünsche zu einer stärkeren wirtschaftlichen Konvergenz erfüllt wurden. Insbesondere in den vergangenen 10 Jahren führten die Erfolge auf den Arbeitsmarkt zu einer Stärkung der öffentlichen Einnahmeseite. Diese Entwicklung verläuft allerdings nicht homogen. Die wirtschaftliche und demografische Entwicklung nimmt in den Kreisfreien Städten zunehmend andere Pfade als im kreisangehörigen Raum. Bisher sind für die absehbare Zukunft keine strukturellen Änderungen dieser Trends wahrnehmbar. Schrumpfungstendenzen in ländlich geprägten Räumen stehen massive Wanderungsgewinne der Zentren entgegen. Dies erzeugt kommunale Ausgabenbedarfe – sowohl für die Aufrechterhaltung kommunaler Leistungen und die Anpassung der Infrastruktur an Rückgang und Alterung der Einwohner, als auch für die Erweiterung von Kapazitäten wachsender Städte für mehr junge Einwohner und Beschäftigte. Hierbei muss beachtet werden, dass vor allem Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren die stärksten Kostentreiber für kommunale Haushalte sind.⁶³

4.2.1 Gleichmäßigkeitsgrundsatz II

Auch für diesen Aspekt liegt eine gute Lösung im Sächsischen Finanzausgleichsgesetz. Für die gleichmäßige Entwicklung der Einnahmehasis innerhalb der kommunalen Ebene sorgt der horizontale Gleichmäßigkeitsgrundsatz im § 4 Abs. 1 und 3 SächsFAG (sog. GMG II). Regelgebunden sorgt er dafür, dass sich die Finanzkraft bzw. die Schlüsselzuweisungen je Einwohner in den Teilräumen Sachsens gleichmäßig entwickeln. Gleichzeitig ist das System offen für Anpassungen, wenn sich strukturelle Veränderungen in der Aufgabenerfüllung, im sozioökonomischen Rahmen oder in den zukünftigen Herausforderungen ergeben. Insofern wäre es auch begrüßenswert, den horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz zukünftig zu erhalten. Andere Länder verfügen teilweise ebenfalls über Aufteilungsmechanismen mit Regelbildung, sodass die finanzielle Entwicklung der Teilräume nicht ausschließlich durch wiederholte Verhandlungsergebnisse geprägt ist. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz II gibt zumindest eine klare Stoßrichtung vor.

Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass die Verschiebungen beim Gleichmäßigkeitsgrundsatz auch die tatsächlichen Verhältnisse im Freistaat widerspiegeln. In den vergangenen Jahren fanden Anpassungen zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes und zu Lasten der Kreisfreien Städte statt, die durchaus kritisch zu sehen sind. Wie im Abschnitt 4.3.2 gezeigt wurde, sind die Kreisfreien Städte Leuchttürme der wirtschaftlichen Entwicklung

mit einer überproportionalen Steigerung der Wirtschaftstätigkeit und der Beschäftigung gegenüber dem kreisfreien Raum. Gleichzeitig stellte sich heraus, dass die steuerlichen Einnahmen hinter der wirtschaftlichen Basis zurückbleiben. Dies hat Ursachen in der Verteilung bestimmter Steuern, v. a. der Einkommensteuer, welche nach dem Wohnsitzprinzip verteilt v. a. bei den kreisangehörigen Gemeinden kräftig gewachsen ist. Andererseits ist es aber auch ein Ausweis der unterschiedlichen demografischen Entwicklung, der die Steuereinnahmen nicht unmittelbar folgen. Dies hat insgesamt dazu geführt, dass sich der kreisangehörige Raum in Sachsen finanziell einwohnerorientiert besser entwickelt hat und sich heute stärker aus eigenen Steuereinnahmen finanzieren kann als die Kreisfreien Städte.

4.2.2 Einwohnerbasierte Verteilung und zentralörtliche Funktionen

In einem weiteren Schritt steht die angemessene Verteilung der Mittel innerhalb der gemeindlichen Ebene im Fokus. Das Sächsische Finanzausgleichsgesetz sieht hierfür einen steuerkraftorientierten Ausgleich vor, der sich auf der Bedarfsseite an der Einwohner- und der Schülerzahl orientiert. An dieser Stelle soll nicht allzu tief in die Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen eingestiegen werden. Dennoch sind zwei Aspekte hervorzuheben, die für die zukünftige Entwicklung eine große Bedeutung haben und bestimmen, wie sich das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse fiskalisch umsetzen lässt: die Veredelung zentralörtlicher Funktionen und die Veredelung von Einwohnern unter 18 Jahren.

Bislang erfolgt im SächsFAG eine Veredelung der Einwohnerzahl bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen. Der einwohnerbasierte Hauptansatz bildet in allen Ländern den Kern des kommunalen Finanzausgleichssystems.⁶⁴ Die Mehrheit der Länder verwendet dabei eine sog. *Hauptansatzstaffel*. Dieser liegt die Annahme zu Grunde, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde überproportional zu ihrer Bevölkerung wächst, sodass Einwohner je nach Größenklasse der Gemeinde unterschiedlich stark gewichtet bzw. „veredelt“ werden. Dies unterstellt, dass die Einwohner ländlicher Räume einen geringeren Bedarf an öffentlichen Leistungen aufweisen als städtische Einwohner und zudem die höhere Siedlungsdichte in Städten überproportionale Aufgabensteigerung zur Folge hat.⁶⁵

Aktuellere Argumentationen begründen die steigenden Pro-Kopf-Ausgabenbedarfe bei zunehmender Einwohnerzahl und damit die Notwendigkeit einer Einwohnerstaffelung dagegen damit, dass größere Städte und Gemeinden sog. zentralörtliche Leistungen für sich und ihr Umland erbringen, ohne dass die zusätzlichen Kosten durch die umliegenden Gemeinden unmittelbar kompensiert werden. Klassische Beispiele für diese zentralörtlichen Funktionen sind die Bereitstellung einer weitreichenden technischen Infrastruktur, welche auch Umlandgemeinden mit einschließt (v. a. Berufspendler), oder ein erhöhtes kulturelles Angebot. Darüber hinaus wird argumentiert, dass die Erstellung gleicher kommunaler Leistungen in Großstädten kostenintensiver sei als in kleineren Gemeinden. Hinsichtlich der konkreten Umsetzung in den Ländern gibt es starke Unterschiede.⁶⁶

⁶³ Zur Altersstruktur kommunaler Ausgaben vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 61ff.

⁶⁴ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013a), S. 61.

⁶⁵ Dies entspricht der Argumentation von Brecht und Popitz aus den 1930er Jahren.

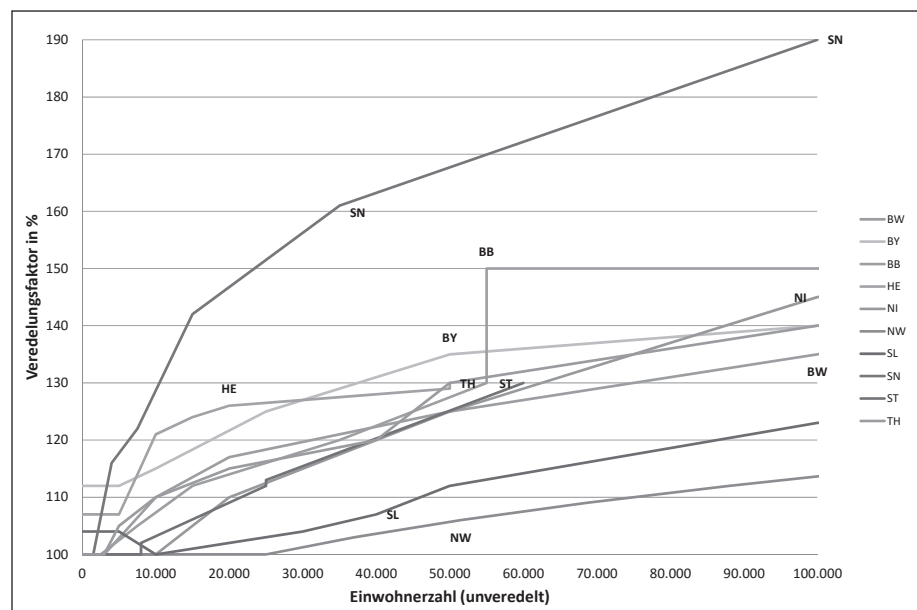
⁶⁶ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013a), S. 62.

Durchaus für die Verwendung der Hauptansatzstaffel sprechen ihre Einfachheit, Transparenz und Praktikabilität.⁶⁷ Dem entgegen stehen zahlreiche, in der vorherrschenden Literatur umfangreich diskutierte Kritikpunkte hinsichtlich deren Verwendung. So wird argumentiert, dass die Zentralörtlichkeit durch die Einwohnerveredelung in vielen Fällen nicht oder nur unzureichend abgebildet wird.⁶⁸ Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Stellung der Gemeinde in der zentralörtlichen Hierarchie nicht mit der tatsächlichen Einwohnerzahl korrespondiert, sodass beispielsweise eine verhältnismäßig kleine Gemeinde in hohem Maße zentralörtliche Funktionen erfüllt, ohne dass dies über die Hauptansatzstaffel berücksichtigt wird. So kann leicht argumentiert werden, dass Mittelzentren im ländlichen Raum trotz gleicher Einwohnerzahl für ihr Umland in wesentlich höherem Umfang zentralörtliche Leistungen bereitstellen als Mittelzentren, die durch die Nähe zu den Oberzentren deren Angebote mitnutzen können. Aus der finanzwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema kann abgeleitet werden, dass sich Sonderbedarfe, welche sich aus höheren Ansprüchen größerer Gemeinden oder erhöhten Ballungskosten ergeben, theoretisch und empirisch bestätigen lassen. Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen ist zudem innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs überlegenwert.

Wie Abbildung 21 zeigt, sind die Hauptansatzstaffeln der Städte und Gemeinden bis zu 100.000 Einwohnern sehr unterschiedlich „steil“. Die Intensität der Veredelung ist zum einen abhängig von der konkreten Größenstruktur der Kommunen im Land, was erklärt, warum die Kurve in Nordrhein-Westfalen so flach verläuft (dort steigt sie weiter bis ca. 600.000 Einwohner). Andererseits hängt der Verlauf von der politisch festgesetzten Bedeutung der zentralörtlichen Funktionen für den Kommunalen Finanzausgleich und nicht zuletzt von der empirischen Absicherung der Veredelungsfaktoren ab. So wird etwa in Sachsen angesichts der Größenstruktur im kreisangehörigen Raum, dem weitgehenden Verzicht auf Vorwegabzüge, wie zum Beispiel Sonderlastenausgleiche, und aufgrund der politischen Bedeutung der Stärkung größerer kommunaler Einheiten eine starke Veredelung bis 190 % gegenüber der kleinsten Größenklasse vorgenommen. Dies ist die mit Abstand stärkste Veredelung in allen Ländern.

Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern verzichten als einzige Flächenländer vollständig auf eine Einwohnerveredelung und verfolgen stattdessen das Konzept des sog. *Zentrale-Orte-Ansatzes*. Ein Ausgleich der zentralörtlichen Funktionen erfolgt hier unter Berücksichtigung der von den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen aufgestellten Hierarchie der zentralen Orte. Im Gegensatz zur Hauptansatzstaffel, welche auf die Einwohner

Abbildung 21: Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2016



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder 2016.

einer Gemeinde abstellt, bezieht der Zentrale-Orte-Ansatz die Einwohner im gesamten Verflechtungs- und Einzugsbereich ein. Die Berücksichtigung erfolgt dabei auf unterschiedliche Weise: In Mecklenburg-Vorpommern erfolgt zum Ausgleich zentralörtlicher Funktionen eine Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse, während in Schleswig-Holstein eine separate Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte existiert.⁶⁹ Der Vorteil dieser Verfahren liegt in der stärkeren Übereinstimmung zwischen Zielen (Förderung zentralörtlicher Funktionen) und Instrumenten. Die Streuverluste einer pauschalen Hauptansatzstaffel werden deutlich vermindert und vor allem mittelgroße Zentren im ländlichen Raum aufgewertet.

Mit Blick auf die Raumstrukturen und das System der Zentralen Orte in Sachsen (Abbildung 22) fällt auf, dass im Freistaat eine recht große Anzahl von Mittelzentren im direkten Umfeld der Kreisfreien Städte liegt. Diese werden sowohl durch die aktuelle pauschale Einwohnerveredelung als auch durch eine pauschale Aufwertung zentralörtlicher Funktionen mit einem undifferenzierten Faktor gegenüber Mittelzentren in ländlichen Räumen bevorzugt. Daher müsste bei einer Veredelung zentralörtlicher Funktionen nicht nur der Status selbst, sondern auch der konkrete Wirkungsbereich der Zentren einbezogen werden. Eine entsprechende Weiterentwicklung des SächsFAG müsste allerdings zuvor empirisch abgesichert werden.⁷⁰

Letztlich wäre bei einer Einführung eines explizit auf Zentralörtlichkeit abstellenden Konzepts abzuwägen, wie stark dieses ergänzend oder ersetzend zur bestehenden Hauptansatzstaffel genutzt werden soll. Ob die Hauptansatzstaffel vollständig entfällt oder in einer flacheren Form weitergeführt wird, hängt nicht unwesentlich von den konkreten Verteilungsergebnissen ab, die sich in diesem Überblick nicht ohne Weiteres präzise bestimmen lassen.

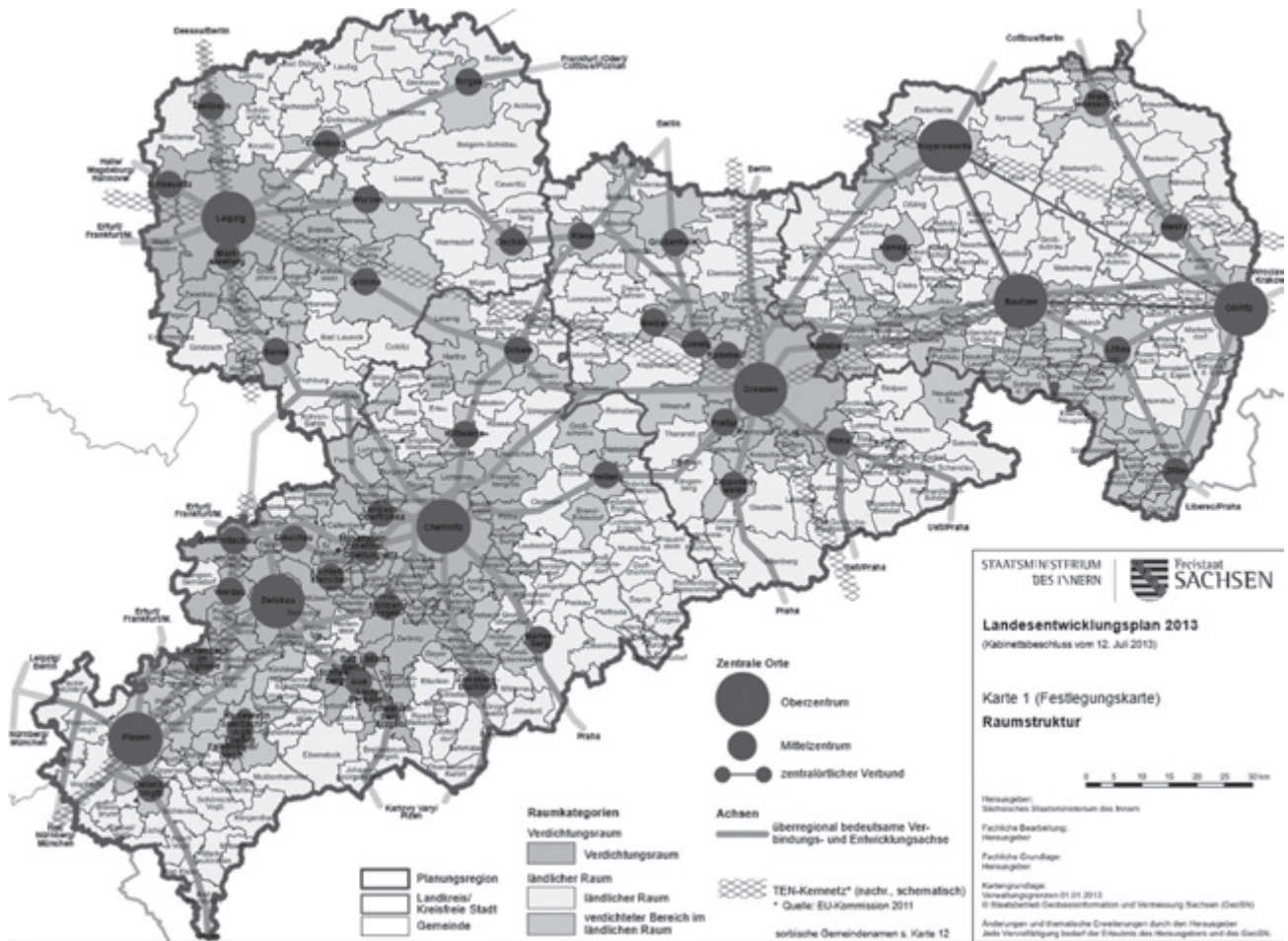
67 Vgl. Vesper (2006), S. 83.

68 Vgl. Vesper (2006), S. 81.

69 Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 284f.

70 Zur Methode einer solchen empirischen Prüfung und Absicherung vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 294ff.

Abbildung 22: Zentrale Orte und Raumstrukturen in Sachsen gemäß Landesentwicklungsplan 2013



Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern.

Insgesamt bewegt sich ein solcher Vorschlag letztendlich neben den notwendigen finanzwissenschaftlichen Voruntersuchungen in einem Spagat zwischen „politisch gerade noch machbarer Umverteilung“ und juristischen Grenzen.

4.2.3 Einfluss der Altersstruktur

Neben den zentralörtlichen Funktionen ist die Altersstruktur stark prägend für die finanziellen Bedarfe und Handlungsmöglichkeiten der Kommunen. Die Effekte der demografischen Strukturen fallen auf den staatlichen Ebenen nicht gleichmäßig an. Der Wirkzusammenhang auf die staatlichen Budgets wird unter dem Begriff Altersstruktureffekt zusammengefasst und kann mit dem Konzept der Altersstrukturkostenprofile bzw. Altersstrukturkostenanteile untersucht werden.

Die Erfüllungsgewährleistung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben obliegt der Zuständigkeit der verschiedenen Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen sowie der Sozialversicherung. Eine Vielzahl von Aufgaben wird für spezifische Bevölkerungsaltersgruppen, folglich altersklassenspezifisch, erbracht. Infolge dieser Aufgabenzuordnung zur jeweiligen administrativen Ebene kann eine spezifische altersklassenbezogene Kostenstruktur vermutet werden. Insbesondere SEITZ untersuchte diese Thematik bereits vor mehr als 10 Jahren. Grundlag bildet die Annahme, dass

die Einwohner in den jeweiligen Altersklassen für die öffentlichen Haushalte unterschiedliche Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben verursachen.⁷¹ Dabei wird betrachtet, welchen Anteil die jeweilige Altersgruppe an den Einnahmekategorien und Ausgabeposten der öffentlichen Haushalte hat. Anhand verschiedener statistischer Daten, bspw. der Einkommens- und Verbraucherstichprobe oder dem Sozioökonomischen Panel werden die entsprechenden Indikatoren für die einzelnen Altersklassen ermittelt.⁷² Aus diesen Daten erfolgt dann die Ermittlung der Altersstrukturkostenprofile. Für die Bundesrepublik zeigen die gesamtstaatlichen Altersstrukturkosten einen U-förmigen Verlauf.⁷³ Dabei werden die hohen Ausgaben in den jüngeren Altersgruppen maßgeblich von Bildungsangeboten verursacht, die Leistungen der sozialen Sicherungssysteme sowie des Gesundheitssystems bedingen maßgeblich den Anstieg der Ausgaben bei den älteren Altersgruppen.⁷⁴ Die Altersstrukturkostenprofile für Bund und Sozialversicherungssysteme, Länder sowie Gemeinden sind jedoch sehr unterschiedlich.

⁷¹ Intensiv befasste sich Seitz mit dieser Thematik, vgl. Seitz (2008), S. 49.

⁷² Die Methode soll hier nicht genauer vorgestellt werden, diese kann der zugrundeliegenden Studie der Bertelsmann-Stiftung (Seitz 2008) entnommen werden. Dort sind u. a. Beispielrechnungen für einzelne Steuerarten enthalten.

⁷³ Vgl. Seitz (2004), S. 8.

⁷⁴ Paul/Jaenichen/Steinrücken (2008), S. 62.

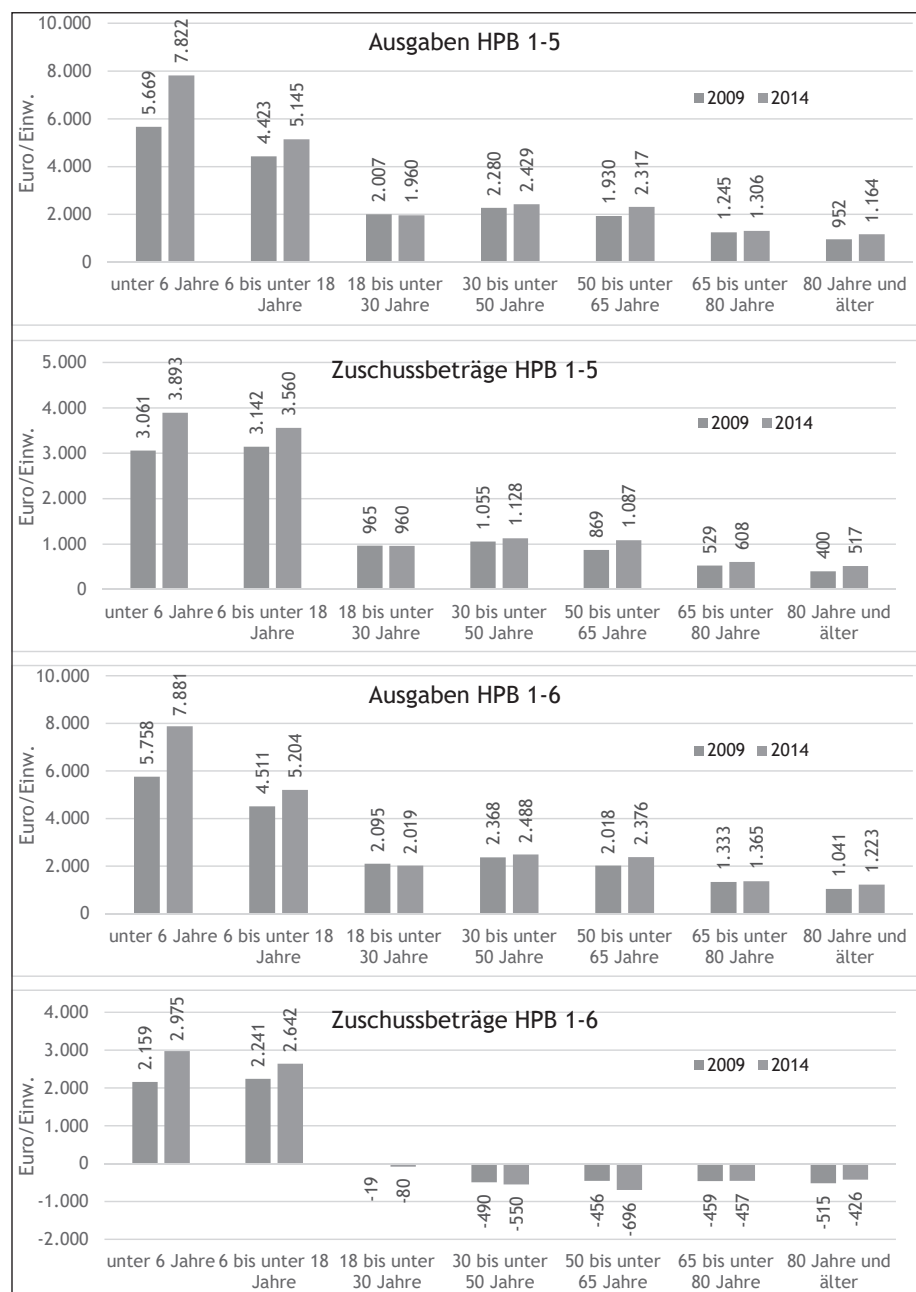
Die Strukturen des Bundes und der Sozialversicherungen sind der Aufgabenerfüllung entsprechend im Vergleich zu den Ländern und Gemeinden deutlich „alterslastiger“. Für die Sozialversicherungen, insbesondere die Gesetzliche Renten- und Krankenversicherung, ist der Zusammenhang unmittelbar einsichtig. Der Bundeshaushalt ist insbesondere durch einen umfangreichen Zuschuss an die Gesetzliche Rentenversicherung (derzeit rund 70 Mrd. Euro) sowie die Leistungen für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung berührt.

Bezogen auf die Gemeinden zeigt sich die im Vergleich zur Landesebene deutlich „kinder- und jugendlastige“ Ausgabenstruktur. In den Altersgruppen von 18 bis 80 Jahren sind die Ausgaben hingegen deutlich niedriger und sinken sogar mit zunehmendem Alter der Einwohner. Die Analyse der Altersstrukturkostenprofile ist vergleichsweise aufwändig, sodass an dieser Stelle keine präzisen Ergebnisse für die sächsischen Kommunen präsentiert werden können. Allerdings liegen Ergebnisse für Mecklenburg-Vorpommern vor, welche das durch HOFMANN/SEITZ erarbeitete Instrumentarium aufgegriffen und auf den heutigen Aufgabenkanon und die Rechtsprechung angepasst haben. Auch wenn sich die Aufgabenerfüllung und die Finanzströme zum Teil unterscheiden, können diese näherungsweise auch die Verhältnisse in Sachsen illustrieren. Für Mecklenburg-Vorpommern ergeben sich für die gemeindliche Ebene die in Abbildung 23 dargestellten Altersstrukturkostenprofile. Dabei wurden diese als Ausgaben in Euro je Einwohner sowie als Zuschussbeträge (Ausgaben abzüglich zweckbezogener Einzahlungen) in Euro je Einwohner dargestellt.

Der Ausgabenschwerpunkt der kommunalen Ebene im Altersbereich bis 18 Jahren konnte insgesamt bestätigt werden. Die höchsten Ausgaben und Zuschussbeträge je Einwohner in den doppelten Hauptproduktbereichen (HPB) 1 bis 5 entfallen auf die Altersgruppe der unter 6-jährigen, gefolgt von den 6 bis unter 18-jährigen. Die Saldierung mit den zweckbezogenen Einnahmen (vor allem Kita-Pauschale und Elternbeiträge bei den unter 6-jährigen) führt zu etwa gleich hohen Zuschussbeträgen der Einwohner unter 18 Jahren. Die hier abnehmenden Altersstrukturkosten der älteren Altersgruppen entsprechen dabei dem angepassten Rechtsstand bezüglich der Kostenübernahme der Ausgaben für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, welche seit 2009 anteilig und seit 2014 in voller Höhe vom Bund getragen werden. Vergleicht man die Ausgabenstruktur 2009 und 2014, so zeigt sich zunächst eine Steigung der Ausgaben je Einwohner.

Während der deutliche Anstieg in der Altersklasse unter 6 Jahren noch mit dem starken Zuwachs dieser von 2000 bis 2014 (+9,6 % für Mecklenburg-Vorpommern) erklärt werden kann, so deuten die gestiegenen Ausgaben in der Altersklasse 6 bis unter 18 Jahre auf Kostenremanenzen hin, da deren Anteil in benanntem Zeitraum um 40,9 % zurückging. Bezogen auf die Zuschussbeträge je Einwohner sind diese in allen Altersgruppen gestiegen. Bei den Altersklassen über 65 Jahre blieben sie in etwa gleich, obwohl auch diese Altersgruppe stark gewachsen ist. Mithin ist dies darin begründet, dass diese Altersgruppe bestimmte Leistungen verstärkt vom Bund und den Sozialversicherungen (Renten, Krankenversicherungs- und Pflegeleistungen, Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) getragen werden und sich steigende Ausgaben nicht in den Altersstrukturkosten der Kommunen widerspiegeln. Die Kommunen werden demnach nicht durch die Alterung ihrer Einwohnerschaft finanziell belastet, sondern eindeutig

Abbildung 23: Altersstrukturkostenprofile der Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns 2009 und 2014



Quelle: Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 65.

„Wir setzen
auf Interamt,
weil es zu
Magdeburg
passt: modern
und zukunfts-
orientiert.“

HOLGER PLATZ

Beigeordneter für Kommunales, Umwelt und
Allgemeine Verwaltung der Landeshauptstadt Magdeburg



E-RECRUITING MIT LÖSUNGSTIEFE

Interamt unterstützt erfolgreiches Personalmanagement in jeder Phase der Stellenbesetzung. Von der kostenlosen Stellenausschreibung bis zur integrierten Komplettlösung mit zahlreichen Bewerbermanagement-Tools. PERFEKTIONIEREN SIE IHRE PERSONALBESCHAFFUNG: WWW.INTERAMT.DE



INTERAMT^{.DE}

DAS STELLENPORTAL DES
ÖFFENTLICHEN DIENSTES

durch junge Einwohner unter 18 Jahren. Inwieweit dies auch nach der Umsetzung der im vergangenen Jahr verabschiedeten BTHG-Novelle gilt, die sukzessive und vor allem in den Jahren 2018, 2020 und 2023 zu Kostensteigerungen in der Eingliederungshilfe gerade in den älteren Alterskohorten beitragen wird, kann an dieser Stelle noch nicht eingeschätzt werden.

Besonders markant tritt der hohe Aufwand für die Einwohner unter 18 Jahren hervor, wenn zusätzlich der doppische Hauptproduktbereich 6 (Allgemeine Finanzwirtschaft) saldiert wird, in dem vor allem die Steuern und Allgemeinen Zuweisungen als Zuflüsse erfasst werden. Auch hier sind die gemeindlichen Einnahmen abhängig von der Altersstruktur. Die Resultate zeigen, dass für die Altersgruppen unter 18 Jahren vergleichbar hohe und umfangreiche Zuschussbeträge bestehen, die durch Allgemeine Deckungsmittel zu finanzieren sind, während sie für alle anderen Altersgruppe negativ sind (Abbildung 23, ganz unten). Insbesondere für die Einwohner über 30 Jahren ist typisch, dass sie weniger kommunale Leistungen und damit Ausgaben in Anspruch nehmen als sie Finanzmittel für die Kommunen einbringen.

Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass die Einwohner unter 18 Jahren „Geld kosten“, während die Bevölkerung über 18 Jahren die erforderlichen Finanzmittel im Saldo bereitstellen. Angesichts der demografischen Prognosen, die von einem Rückgang und einer durchschnittlichen Alterung der Bevölkerung ausgehen, bedeutet dies für die Kommunen eher eine Entlastung als eine zusätzliche Belastung. Die Frage ist hierbei allerdings, in welchem Umfang Kostenremanenzen auftreten, d. h. ob Ausgaben weiterhin zu leisten sind, obwohl die Bevölkerungszahl zurückgeht. Die Untersuchung und empirische Absicherung dieser Remanenzen ist eine eigener Untersuchungsstrang, der an dieser Stelle nicht vertieft werden soll. Für die wachsenden Städte zeigt es aber auch die finanziellen Herausforderungen des Wachstums.

Im Kommunalen Finanzausgleich in Sachsen wird dieser Aspekt durch die differenzierte Veredelung von Schülerzahlen aufgegriffen (§ 7 Abs. 4 SächsFAG). Die unterschiedlichen Bedarfsansätze je Schultyp spiegeln dabei die differenzierten Kostenstrukturen wider. Eine Erweiterung könnte hier in Richtung der Einwohner unter 6 Jahren erfolgen und ein integrierter Ansatz für Einwohner unter 18 Jahren geschaffen werden. Dies hätte nicht nur eine stärkere Orientierung der Finanzausgleichsregelungen an den Finanzierungsbedarfen der Kommunen zur Folge, es könnten zudem weitere Folgekosten, die durch die Bereitstellung familienorientierter Infrastruktur entstehen, und die nicht unmittelbar mit dem Schülerstatus zusammenhängen, als Sonderbedarfe berücksichtigt werden. Der bisherige Schüleransatz könnte damit zu einem Zukunftsansatz ausgebaut werden. Finanziert werden könnte die

Abbildung dieser zusätzlichen Bedarfe im sächsischen Finanzausgleichssystem durch eine Integration der Landespauschale für die Betriebskosten in den Kindertagesstätten in die Finanzierungsstruktur des FAG, mithin durch eine entsprechende Erhöhung des kommunalen Finanzmassenanteils. Auch hierfür ist, wie bei der Aufwertung der Zentralen Orte bzw. Absenkung der Einwohnerveredelung eine weiterführende Befassung mit einer empirischen Absicherung erforderlich.⁷⁵ Eine Reform oder Erweiterung des bestehenden Schülernebenansatzes sollte angesichts der zukünftigen Entwicklungspfade näher geprüft werden.

5 Zusammenfassung

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Finanzpolitik im Freistaat Sachsen sowohl auf der kommunalen als auch auf der Landesebene in Zukunft von etwas anderen Rahmenbedingungen geprägt sein wird als in der Vergangenheit. Die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und der stetige Rückgang der Solidarpaktzuweisungen des Bundes, die über lange Zeit prägend waren, sind im Wesentlichen überwunden. Die wirtschaftliche Basis hat sich verbessert und somit stehen auch die öffentlichen Haushalte auf solideren Füßen. Die Kommunen haben sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten entschuldet und heben sich bezüglich ihrer Haushaltsstabilität durchaus positiv von einigen anderen Ländern in Ost- und Westdeutschland ab. Der demografische Wandel setzt sich zwar fort, allerdings steigt die Attraktivität des Freistaates für Zuwanderer aus dem In- und Ausland. Schließlich führt die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 sowohl zu einer einmaligen Verbesserung der Finanzausstattung als auch zu einem strukturell positiveren Entwicklungspfad.

Damit die verbesserten Rahmenbedingungen sich auch in einer verbesserten Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen niederschlagen, ist zum einen die Weiterleitung der strukturellen Mehreinnahmen auf die kommunale Ebene zu organisieren. Da die Mehreinnahmen vorrangig durch die kommunale Finanzschwäche begründet sind, ist eine weitgehende Beteiligung der Kommunen in der Logik des Bund-Länder-Finanzausgleichs naheliegend. Das Instrumentarium des Kommunalen Finanzausgleichs ist dafür grundsätzlich geeignet. Darauf aufbauend ist auch die Veredelung zentralörtlicher Funktionen und der Altersstruktur zu überdenken. Der Weg sollte hier verstärkt in Richtung der Veredelung der tatsächlichen raumstrukturellen Funktionen eingeschlagen werden und sich von der pauschalen Aufwertung der Einwohnerzahlen über eine Hauptansatzstaffel entfernen. Zudem sollte nicht nur die Schülerzahl sondern auch die Zahl der jüngeren Einwohner unter 6 Jahren als Bedarfskomponente Eingang in den Kommunalen Finanzausgleich finden.

⁷⁵ Für einen integrierten Ansatz aller Einwohner unter 18 Jahren müssten sich die Zuschussbeträge zumindest ähnlich sein. Alternativ kommt auch ein zusätzlicher Veredlungsfaktor für Einwohner unter 6 Jahren diskutiert werden.

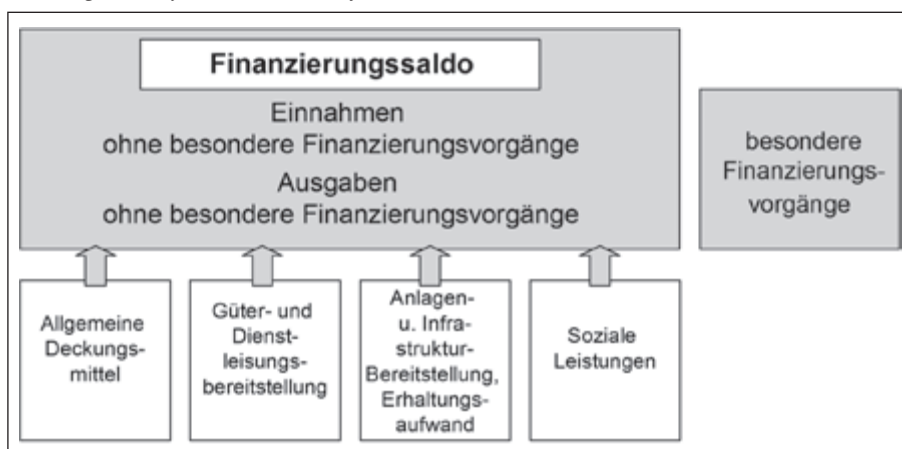
III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen

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 24). 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 24: Analysestruktur Gemeindefinanzbericht Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Besonderheit des Gemeindefinanzberichts Sachsen gegenüber anderen Veröffentlichungen zur Finanzlage der Kommunen ist die Abgrenzung der Finanzströme zwischen den Kernhaushalten und ausgelagerten Bereichen. 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. In anderen Berichten sind diese Zahlungen lediglich in „sonstigen“ Positionen zusammengefasst.⁷⁶

Das Berichtsjahr des analytischen Teils dieses Gemeindefinanzberichts ist das Jahr 2016, da hierfür die notwendigen Daten der Kasensstatistik komplett vorliegen. Zur intertemporalen Beurteilung werden Vergleichsdaten ab 2006 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 ersichtlich. Um einen regionalen wie auch überregionalen Vergleich der Daten zu ermöglichen, wurde auf absolute Zahlen weitgehend

verzichtet und auf Niveauekennziffern (Euro/Einwohner = Euro/Einw.) abgestellt. Intertemporale Entwicklungen werden in diesem Bericht als prozentuale Veränderungen wiedergegeben

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 verschiedener 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.⁷⁷ Da bis zum Redaktionsschluss des Gemeindefinanzberichts Sachsen noch keine Einwohnerzahl zum 30.06.2016 vorliegt, werden die 2016er Daten auf die Einwohnerzahl zum 31.12.2015 bezogen.

Regional werden die Daten in verschiedene Vergleichsräume differenziert. Neben den Durchschnittswerten für alle Kommunen⁷⁸ Deutschlands⁷⁹, 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)⁸⁰ 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 2006, 2011 sowie das Berichtsjahr 2016 vergleichend gegenübergestellt. Die Klassifizierung richtet sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinden im jeweiligen Jahr, sodass

77 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.

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

79 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.

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

76 Seit dem Jahr 2017 geht das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen einen neuen Weg und bildet die Zahlungen an ausgelagerte Einheiten auch explizit in seinem Statistischen Bericht zu den Gemeindefinanz ab.

die Gruppen in den drei Jahren nicht identisch besetzt sind.⁸¹ 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.

1.2 Besondere Vorbemerkungen

1.2.1 Datengrundlage

Als Datengrundlage für eine finanzwissenschaftliche Analyse kann generell die Jahresrechnungsstatistik oder die Kassenstatistik dienen. Die *Jahresrechnungsstatistik* erfasst alle Kombinationen der Gliederung nach Aufgaben und der Gruppierungen nach Einnahme- und Ausgabearten. Sie bietet insofern umfangreiche Möglichkeiten der Haushaltsanalyse. Die Jahresrechnungsstatistik erscheint allerdings mit einer Verzögerung von bis zu 18 Monaten (aktueller Datenstand: 2015). Die *Kassenstatistik* hingegen, die auf die Aufschlüsselung nach Aufgabenbereichen verzichtet, weist den Vorteil der höheren Aktualität auf (aktueller Datenstand: 2016 + 1. Halbjahr 2017).⁸² 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 Jahresrechnungsstatistik spiegelt die genaueren absoluten Werte wider. Die regelmäßige Verwendung der Kassenstatistik führt aber ebenso zu Aussagen über den Trend in der Zeit und die Relationen von betrachteten Gemeinden untereinander. Um eine Bewertung der für die Beurteilung der finanziellen Situation der Gemeinden wichtigen Positionen zu ermöglichen wird deshalb auf die zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts verfügbare jährliche *Kassenstatistik* zurückgegriffen. Diese wird auch für die Vorjahresvergleiche und Zeitreihen für alle Jahre zugrunde gelegt.⁸³

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 doppelischen *Ergebnisrechnung* (Erträge und Aufwendungen, 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.⁸⁴ Zusätzlich ergeben sich Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen laufendem Sachaufwand und Investitionen, die sich zum Teil an unterschiedlichen Kriterien orientieren. Dazu kommt eine Vielzahl von Einzelabweichungen.

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.⁸⁵ Insbesondere die Überführung der kommunalen Haushaltsdaten in die „Raster“ der statistischen Erfassung stellt vielfach eine Herausforderung dar. Für Sachsen war dies 2013 und 2014 erstmals festzustellen, da die sächsischen Kommunen im Wesentlichen 2013 auf die Doppik umgestellt haben.⁸⁶ 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 2016/2017 bedeutet dies, dass einige Strukturdaten ab dem Jahr 2007 mit Vorsicht zu interpretieren sind. Es kann vielfach nicht im Einzelnen nachvollzogen werden, welche Schwankungen auf der beschriebenen technischen Umstellung beruhen. Die Aussagen auf höher aggregierter Ebene sind jedoch nach wie vor belastbar.

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 Erfassungs- und Überführungsschlüssel zurückführen lassen. Die sich ergebenden Differenzen sind allerdings aktuell gering (insgesamt 1,69 Euro/Einw. über alle Einnahmepositionen hinweg, 1,18 Euro/Einw. bei den Ausgaben) und können daher ohne Weiteres hingenommen werden ohne zu fehlerhaften

81 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 2006 und 2016 deutlich vermindert hat und zum anderen eine Vielzahl von Gemeindefusionen stattfand, die nicht erfasst würden.

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

83 Dabei wird implizit unterstellt, dass die Buchungen im Nachmeldezeitraum, durch die sich die Kassenstatistik und die Jahresrechnungsstatistik voneinander unterscheiden, eine gewisse Kontinuität aufweisen.

84 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.

85 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.

86 Die drei Kreisfreien Städte hatten bereits bis einschließlich 2012 umgestellt, des Weiteren etwa 100 Kommunen im kreisangehörigen Raum. 28 Kommunen hatten zum 1.1.2013 noch nicht umgestellt, da sie durch Gemeindefusionen von einer Ausnahmevorschrift Gebrauch machen konnten.

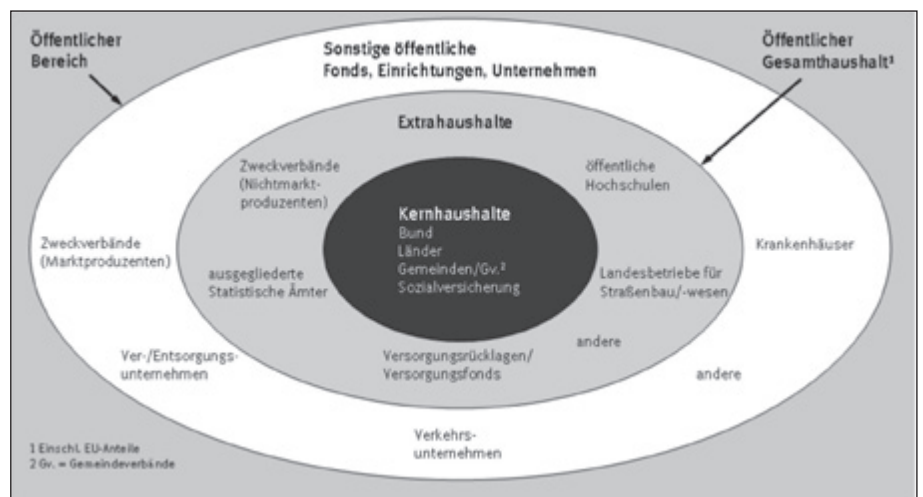
Auswertungsergebnissen zu gelangen. Das Statistische Landesamt veröffentlicht in seinem Statistischen Bericht seit 2017 ausschließlich Daten nach doppischen Konten. Zum Zwecke der langfristigen Vergleichbarkeit innerhalb Sachsens und der Vergleichbarkeit mit anderen Ländern wurden diese Daten in die „alte“ kamerale Systematik überführt. Hierdurch ergeben sich nur geringfügige Abweichungen.

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. Euro⁸⁷ auf der Ausgabenseite mag für die bundesweiten Daten wenig bedeutsam sein (0,2 % von 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 Mecklenburg-Vorpommern verwendet.⁸⁸

1.2.2 Schalenkonzept und Extrahaushalte

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.⁸⁹ 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 werden als „sonstige FEU“ weiterhin außerhalb des öffentlichen Gesamthaushalts erfasst. Sie gehören zum sog. öffentlichen Bereich. Dazu muss die öffentliche Hand an ihnen beteiligt und

Abbildung 25: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken



Quelle: Statistisches Bundesamt.

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.⁹⁰

Die Aufgabenbereiche, in denen die Unternehmen tätig sind, bieten für die Zuordnung eine tendenzielle Orientierung. So lassen sich etwa in Sachsen kommunale Kultureinrichtungen und Tourismusgesellschaften fast ausnahmslos den Extrahaushalten zuordnen, die kommunale Wohnungswirtschaft, Ver- und Entsorgung sowie Verkehrsunternehmen den sonstigen FEU. Uneinheitlich ist dagegen beispielsweise die Zuordnung von Bädergesellschaften oder Krankenhäusern, die in beiden Teilgruppen zu finden sind. So ist beispielsweise das Städtische Klinikum „St. Georg“ Leipzig als Extrahaushalt erfasst, das Städtische Krankenhaus „Dresden-Neustadt“ hingegen als sonstiges FEU.⁹¹ Hier ist offenbar die konkrete Aufgabenerfüllung und Unternehmensstruktur bei der Anwendung der 50 %-Regel ausschlaggebend. Ein weiteres Problem ist die Identifizierung von FEU, da Ausgliederungen selbst nicht gemeldet werden und sich somit der Berichtskreis der entsprechenden Statistik durch fortgesetzte Prüfung der Statistischen Ämter in diesem noch neuen Aufgabenfeld erfassungsbedingt stetig vergrößert.

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. Trotz des Zugewinns an Informationen werden Auswertung und Interpretation insbesondere für unerfahrene Nutzerinnen und Nutzer erschwert. Zum Verstehen der amtlichen Statistik sind mehr und mehr Vorkenntnisse über die methodischen Grundlagen

87 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.

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

89 Zu den Details der Abgrenzung vgl. Hesse/Lenk/Starke (2017), S. 8ff.

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

91 Stand am 31.12.2014, Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

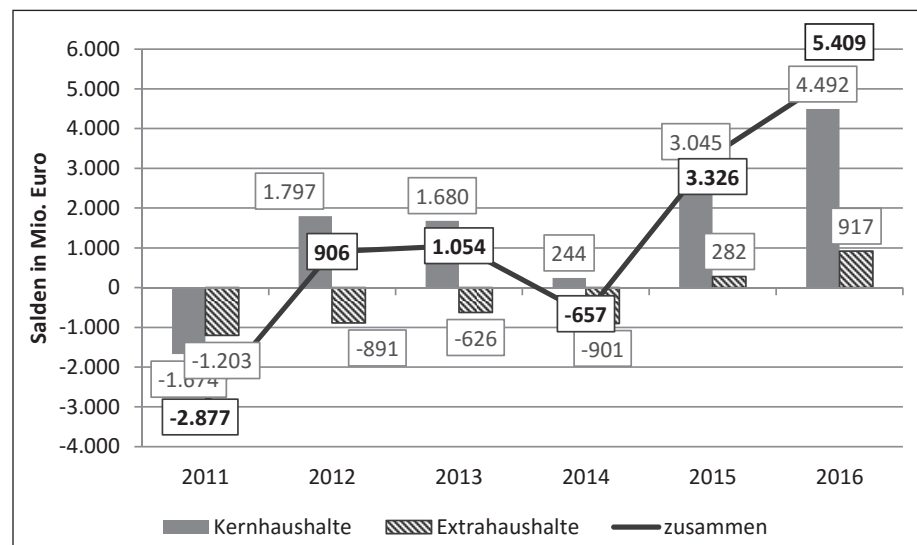
ihrer Erfassung erforderlich. Dazu kommt, dass Berichtseinheiten auch im Zeitverlauf zwischen den Schalen wechseln können. Die genannte 50 %-Regel kann dazu führen, dass Unternehmen in einigen Jahren als Extrahaushalte geführt werden, später aber als sonstige FEU und umgekehrt. Die Interpretation kommunaler Finanzdaten wird dadurch nicht einfacher.

Ergänzend kann die Statistik der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen für den gesamten öffentlichen Bereich herangezogen werden. Daraus ergibt sich ein Gesamtbild über das komplette Schalenmodell hinweg. 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 %.⁹² Hierbei ist die Angabe einzelngemeindlicher Daten allerdings *nicht* möglich. Gerade für Ver- und Entsorgungsunternehmen und zweckverbände ist eine Tätigkeit über Gemeinde- oder Kreisgrenzen hinweg charakteristisch. Dazu kommt die Problematik einer starken Zeitverzögerung in der Bereitstellung der Daten (in der Regel 18–24 Monate nach Ende des Berichtsjahrs).

Daten zu den sonstigen FEU, also den an Markt agierenden kommunalen Unternehmen, sind daher 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. Der vorliegende Gemeindefinanzbericht Sachsen widmet sich daher diesen Positionen in einem separaten Kapitel (Abschnitt 6.2).

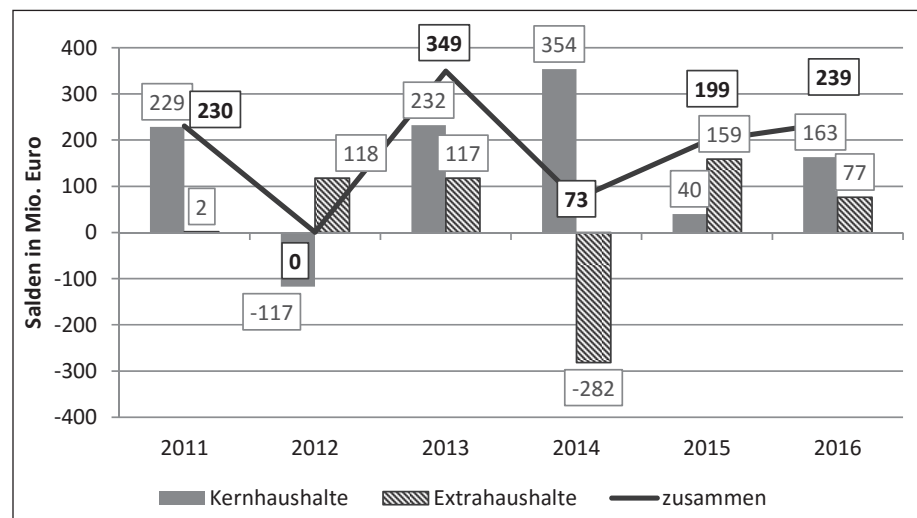
Die Erfassung der Extrahaushalte ab 2011 hat durchaus Bedeutung für die Einordnung einiger Zahlen, die bezüglich der Kommunalfinanzen im Umlauf sind. So hat das Statistische Bundesamt seine Veröffentlichungen bereits seit 2011 auf die Logik der *integrierten* Betrachtung (einschließlich der Extrahaushalte) ausgerichtet, wobei die Entwicklung der Kernhaushalte weiter zusätzlich angegeben

Abbildung 26: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in den Flächenländern 2011–2016 in Mio. Euro



* Berechnungsschema des Statistischen Bundesamtes
 Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 27: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in Sachsen 2011 bis 2016 in Mio. Euro



* Berechnungsschema der Statistischen Landesämter
 Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

wird. Das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen veröffentlichte hingegen bis 2016 in seinen Statistischen Berichten ausschließlich Daten zu den *Kernhaushalten*, was mitunter zu unterschiedlichen Ergebnissen und Interpretationen führte. Seit 2017 veröffentlicht das Statistische Landesamt erstmals auch Daten zur integrierten Rechnung einschließlich der Extrahaushalte. Die in vielerlei Hinsicht begrüßenswerte Erweiterung der statistischen Berichterstattung bringt das Risiko mit sich, dass mitunter mit unterschiedlichem Zahlenmaterial argumentiert wird.

Am aktuellen Rand wurde für die Gesamtheit der Kommunen in Deutschland ein Finanzierungsüberschuss von rund 5,4 Mrd. Euro statistisch nachgewiesen (siehe Abbildung 26). Gleichzeitig steht ein Überschuss von 4,5 Mrd. Euro im Raum. Die Differenz von rund 0,9 Mrd. Euro ist auf einen Überschuss in den Extrahaushalten

92 Vgl. Hesse/Lenk/Starke (2017), S. 14ff.

zurückzuführen. Diese haben in den letzten beiden Jahren jeweils positiv zum integrierten Ergebnis beigetragen. Etwas mühsamer wird die Argumentation, wenn beide Teilsalden auseinanderfallen und auf unterschiedlichen Seiten der Nulllinie stehen. So wurde bspw. mit einigem medialen Interesse für 2014 ein kommunales Finanzierungsdefizit von bundesweit rund 660 Mio. Euro verkündet. Dieses setzte 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. Um in der Diskussion darum keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, ist auf allen beteiligten Seiten eine solide Kenntnis des Schalenkonzepts und seiner Möglichkeiten und Grenzen erforderlich.

Weiterhin ist auf Darstellungsunterschiede bei den Sozialausgaben hinzuweisen. Hier sind Abweichungen 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).

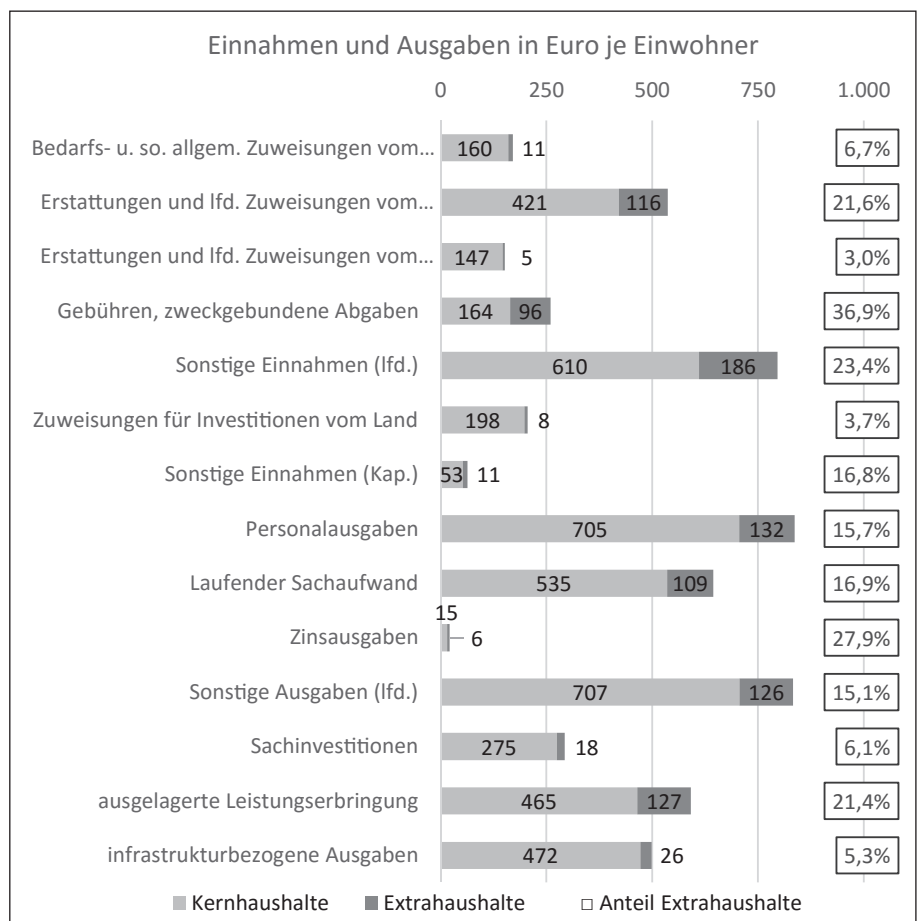
Für Sachsen stellt sich die Situation damit zusammengefasst – einschließlich der Darstellung der Extrahaushalte und der Zahlungsflüsse der Optionskommunen gemäß der Berechnungsvorschrift der Statistischen Landesämter – wie folgt dar: Auch in Sachsen haben die Extrahaushalte in den vergangenen Jahren positiv zum integrierten Ergebnis beigetragen. Dies hatten sie, anders als im bundesweiten Durchschnitt, auch schon 2011 bis 2013 getan. Lediglich 2014 wiesen die Extrahaushalte ein Defizit auf, welches die Überschüsse der Kernhaushalte fast vollständig neutralisierte (Abbildung 27). In der Summe haben auch die Extrahaushalte der sächsischen Kommunen positive Ergebnisse aufgewiesen.

Wie skizziert wurde, bedeutet die Erweiterung um die Extrahaushalte ein vervollständigtes Bild der Gemeindefinanzen, die Interpretation ist jedoch anspruchsvoll. Jeweils rund 6,5% der Bereinigten Einnahmen und Ausgaben entfallen bundesweit auf die Extrahaushalte, in Sachsen sind es mit jeweils rund 10 bis 11% etwas mehr. In Abbildung 28 sind die Anteile der Extrahaushalte an ausgewählten Positionen der Einnahmen und Ausgaben der sächsischen Kommunen

angegeben. Wie erkennbar ist, erzeugen die Extrahaushalte die größten Effekte auf der Einnahmeseite in den Positionen Gebühren und Entgelte, Zuweisungen vom Land sowie sonstigen Einnahmen. Dies repräsentiert vor allem die Auslagerungen von gebührenfinanzierten Aufgaben mit geringen Kostendeckungsgraden. Auf der Ausgabenseite stellen sich analog die Ausgaben für Sachaufwand und Personal höher dar. Auch der Zinsaufwand fällt zu einem spürbaren Teil bei den Extrahaushalten an, allerdings auf sehr geringem Niveau. Auch bei den Investitionen wird ein kleinerer Teil in den Extrahaushalten getätigt, bei der Summe aller infrastrukturbezogener Ausgaben sind es aber nur rund 5%. Auch rund ein Fünftel der Ausgaben für die ausgelagerte Leistungserbringung wird in den Extrahaushalten getätigt. Alles in allem ergibt sich aber keine grundlegend andere Bewertung der Gemeindefinanzen in Sachsen. Die Identifikation von Trends gestaltet sich angesichts der kurzen Zeitreihe und der erfassungsbedingten Unsicherheiten noch schwierig. Bei einigen Positionen sind erratische Schwankungen von Jahr zu Jahr festzustellen, was auf eine Mischung aus der erfassungsbedingten Erweiterung des Berichtskreises und vermehrten Wechseln von Einheiten zwischen den Berichtskreisen hindeutet.

Da sich aus den Kassendaten nach der aktualisierten Methode einschließlich der Extrahaushalte bislang lediglich die Jahre 2011 bis 2016 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**

Abbildung 28: Anteile der Extrahaushalte an ausgewählten Einnahme- und Ausgabepositionen in Sachsen 2016



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

betrachtet. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass sich die Daten einschließlich der Extrahaushalte nicht sehr tief räumlich differenzieren lassen. In der Landessumme lassen sich Status und Entwicklungstendenzen noch gut nachvollziehen, eine weitere Unterteilung nach Kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum oder nach Gemeindegrößenklassen ist auf Basis dieses Datenmaterials hingegen nicht möglich.⁹³ Dazu kommt die oben skizzierte Problematik des Berichtskreiswechsels, der die Interpretation der Daten erschwert.

Um die Bedeutung der ausgelagerten Leistungserstellung dennoch ihrer Bedeutung entsprechend abzubilden, 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).

1.2.3 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 2017.

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

1.2.4 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 Finanzausgleich⁹⁴ 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 2006 und 2016 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 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 Kreiszuschnitt lediglich die letzten fünf Monate des Jahres 2008 betraf, sollten die Verzerrungen überschaubar bleiben. Soweit es geboten erscheint und praktisch zu leisten ist, werden Einzeleffekte benannt, die aus dieser veränderten Zuordnung entstehen.

1.2.5 Verzerrender Effekt in Dresden

Bei der Datenanalyse wurde eine Auffälligkeit bezüglich der Landeshauptstadt Dresden erkannt, die sich auf die kamerale Gruppierungen GR 325 und GR 925 bezieht (Darlehen an kommunale Sonderrechnungen.) Hier sind für die Stadt Dresden enorme Einzahlungen und Auszahlungen aufgeführt, welche in der Gesamtsicht nach dem Berechnungsschema des Statistischen Bundesamtes die Einnahmen und Ausgaben für die Gesamtheit der Kommunen in Sachsen erhöhen. So ist es auch in den Berichten des Statistischen Bundesamtes ausgewiesen.

Die enormen Ein- und Auszahlungen resultieren aus der Tatsache, dass die Stadt Dresden für sich und ihre verbundenen Unternehmen und Sonderrechnungen einen gemeinsamen Cash-Pool betreibt. Vergabe und Rückflüsse der im Rahmen des Cash-Pooling gewährten Darlehen werden in voller Höhe in den genannten Konten ausgewiesen. Die überhöhten Einnahmen und Ausgaben von rund 370 Mio. im Jahr 2015 und fast 500 Mio. Euro im Jahr 2016 saldieren sich weitgehend,⁹⁵ sodass sich auf den ersten Blick nur geringe Abweichungen ergeben. Dennoch sind die Verzerrungseffekte bei tieferer Untergliederung der Ergebnisse enorm, bei den Einnahmen und Ausgaben bewirken sie eine gewisse Entkopplung gegenüber den anderen ostdeutschen Ländern. Nach der unbereinigten Betrachtung, wie sie sich auch in den Zusammenfassungen des Statistischen Bundesamtes finden, ergibt sich der Eindruck, dass die Bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunen in Sachsen in den vergangenen Jahren sich im Einklang mit denen der übrigen ostdeutschen Flächenländer entwickelt haben, die Ausgaben aber überdurchschnittlich gestiegen sind (gestrichelte Linien in Abbildung 29).⁹⁶ Wird der Effekt bereinigt, so ändern sich die Aggregate für Sachsen, während das Aggregat für die übrigen Flächenländer

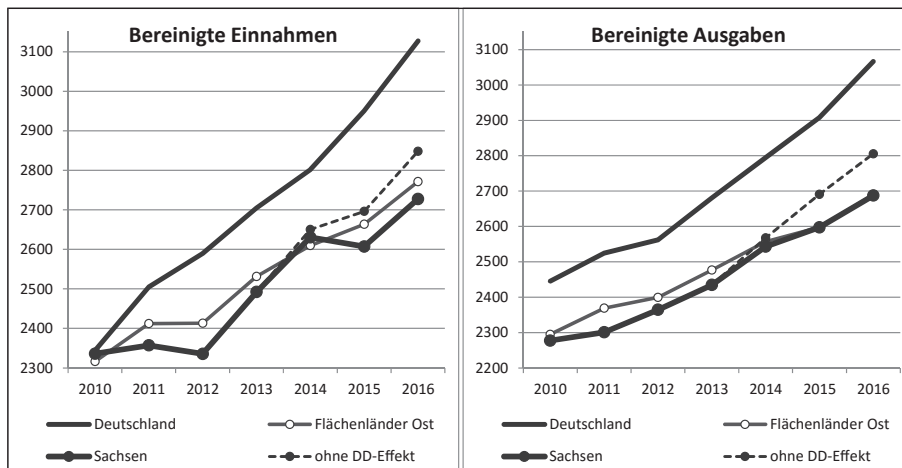
⁹³ In der Erhebung der Einnahmen und Ausgaben der Extrahaushalte ist kein Split der Unternehmen nach Eigenkapital, Umsätzen oder anderen betriebswirtschaftlichen Größen vorgesehen. Lediglich nach dem Sitzort der Gesellschaft kann differenziert werden. Damit ist höchstens eine Differenzierung zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum möglich. Im kreisangehörigen Raum kann anhand der Sitzorte allerdings nicht unmittelbar auf den Träger geschlossen werden. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn mehrere Gemeinden gemeinsam Gesellschafter eines Unternehmens im Ver- und Entsorgungsbereich oder in der Kultur- und Tourismusförderung sind.

⁹⁴ Darauf weist auch das Statistische Bundesamt regelmäßig hin.

⁹⁵ GR 325 (Einnahmen): 2015: 360,0 Mio. Euro, 2016: 492,9 Mio. Euro; GR 925 (Ausgaben): 2015: 379,3 Mio. Euro, 2016: 481,9 Mio. Euro.

⁹⁶ Die Bereinigung des Effekts hat auch einen marginalen Effekt auf den Bundesdurchschnitt. Dieser wurde in allen Berechnungen berücksichtigt, wird aber grafisch nicht dargestellt, da er optisch nicht zu erkennen ist.

Abbildung 29: Umfang des verzerrenden Effekts in Dresden 2014–2016



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

Ost unverändert bleibt.⁹⁷ Daraus ergibt sich das korrekte Bild: Während das Ausgabeniveau dem der übrigen ostdeutschen Kommunen entspricht (die Linien liegen ab 2014 direkt übereinander), haben sich die Einnahmen negativ vom Trend abgekoppelt (durchgezogene Linien). Diese Einnahmeentwicklung entspricht auch der Darstellung der Berichte des Statistischen Landesamtes, wo im Zuge der Umstellung auf das doppische Berichtskonzept die genannten Gruppierungen/Konten seit dem Berichtsjahr 2016 nicht mehr in den Finanzierungssaldo eingehen.⁹⁸ In allen nachfolgenden Betrachtungen wurde mit den bereinigten Daten gerechnet, da der Cashpooling-Effekt ansonsten die Interpretationen an vielen Stellen verfälscht.

2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

2.1 Wirtschaftskraft und Konjunktur

Der vorliegende Gemeindefinanzbericht 2016/2017 betrachtet im Kern die zurückliegende Entwicklung in den Jahren 2006 bis 2016. Auf eine Phase starken wirtschaftlichen Wachstums in den Jahren 2006 bis 2008 folgte mit dem Ausbruch der internationalen Finanzkrise im September 2008 eine in der Nachkriegszeit beispiellose Konjunkturkrise. Während gerade die Staaten in der europäischen Peripherie bis heute mit den Folgen dieser Krise zu kämpfen haben, konnte in Deutschland bereits im Jahr 2011 die Wirtschaftsleistung der Vorkrisenzeit wiederhergestellt werden, was in erster Linie auf die entschlossenen staatlichen Konjunkturmaßnahmen während des Abschwungs zurückzuführen ist. Mit dem Ausbruch der Flüchtlingskrise im Jahr 2015, in deren Verlauf hunderttausende Flüchtlinge und Migranten aus den Kriegsgebieten des Nahen Ostens sowie Teilen Afrikas und den Westbalkanstaaten

nach Mitteleuropa strömten, stehen die europäischen Staaten vor neuen immensen Herausforderungen, welche nicht nur den Zusammenhalt zwischen den Staaten, sondern in Teilen Europas auch die politische Stabilität gefährden. Das Votum der britischen Bevölkerung zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU) und der Aufstieg nationalistischer, europafeindlicher Kräfte können als direkte Folge der Entwicklungen seit 2015 gesehen werden und schüren europaweit Unsicherheiten. Auch wenn die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland als äußerst stabil bezeichnet werden können, traf der rapide Zustrom von Asylbewerbern in den vergangenen Jahren auf eine teilweise stark heterogene wirtschaftliche Situation

auf Ebene der Kommunen, welche letztlich für Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge zuständig sind. Vor diesem Hintergrund intensivierten sich vermehrt die Forderungen seitens der Kommunen nach einer stärkeren finanziellen Unterstützung durch den Bund und die Länder.

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 Finanzausgleichs⁹⁹ zum Großteil eingeebnet. Dennoch sollen sie hier aus den folgenden Gründen dargestellt werden:

- Die regionale Wirtschaftsentwicklung hat direkten Einfluss auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Sachsen und damit auf der Einnahmeseite auf das Aufkommen der Einkommensteuer sowie auf der Ausgabenseite auf die Ausgaben für Soziale Leistungen.
- Die Einnahmen der kommunalen Ebene aus der Gewerbesteuer hängen in starkem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort ab.
- Der Umfang der bundesstaatlichen Verteilungsinstrumente ist tendenziell rückläufig (v. a. „Solidarpaktmittel“). Der Vergleich der Wachstumsentwicklung ermöglicht Abschätzungen hinsichtlich des Aufholprozesses Sachsens im Vergleich zur bundesdeutschen Gesamtbetrachtung und zeigt, in welchem Umfang die sächsischen Kommunen wirtschaftlich „auf eigenen Füßen stehen“.

Der zentrale Indikator für das wirtschaftliche Umfeld ist die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP)¹⁰⁰, die in Abbildung 30 für Deutschland und den Freistaat Sachsen dargestellt ist. Dabei

97 Die Bereinigung erfolgt, in dem die genannten Konten aus den Daten für die Stadt Dresden eliminiert werden. Die Positionen selbst bleiben im bundesweiten und landesinternen Vergleich erhalten. Aus den übrigen Ländern sind keine entsprechenden Einzelfälle bekannt, die zudem einen vergleichbar durchschlagenden Effekt auf die Landessumme haben. Die Datenausprägungen in Sachsen war vor der Bereinigung um fast das Zehnfache gegenüber dem Bundesdurchschnitt erhöht.

98 Die Darstellung entspricht den Berechnungsschlüsseln der doppischen im Vergleich zur kamerale Berechnung. Der Sachverhalt wurde vom Statistischen Landesamt verifiziert.

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

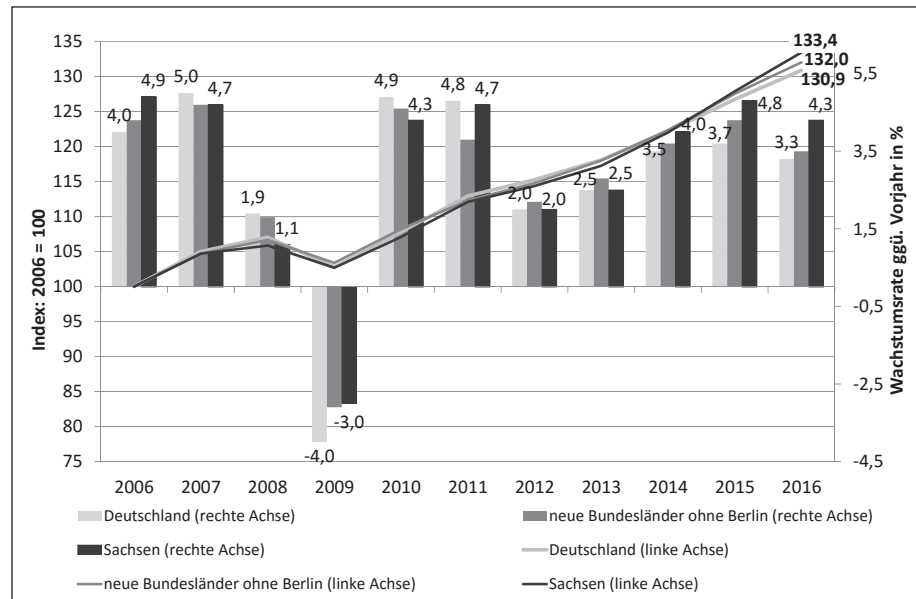
100 Das Bruttoinlandsprodukt umfasst den Wert aller innerhalb eines Wirtschaftsgebietes während einer bestimmten Periode produzierten Waren und Dienstleistungen. Es entspricht der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche zuzüglich der Gütersteuern und abzüglich der Gütersubventionen. Die Bruttowertschöpfung, die zu Herstellungspreisen bewertet wird, ergibt sich für jeden Wirtschaftsbereich aus dem Bruttoproduktionswert zu Herstellungspreisen abzüglich der Vorleistungen zu Anschaffungspreisen. Vgl. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2015).

wird das nominale BIP (also in jeweiligen Preisen) betrachtet, da sich die Steuereinnahmen auch auf die nominalen Größen beziehen, eine Preisbereinigung also nicht stattfindet.¹⁰¹ 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 Rahmendaaten lassen sich mehrere Beobachtungen ableiten. Durch eine Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für den Zeitraum 1991 bis 2016 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.¹⁰²

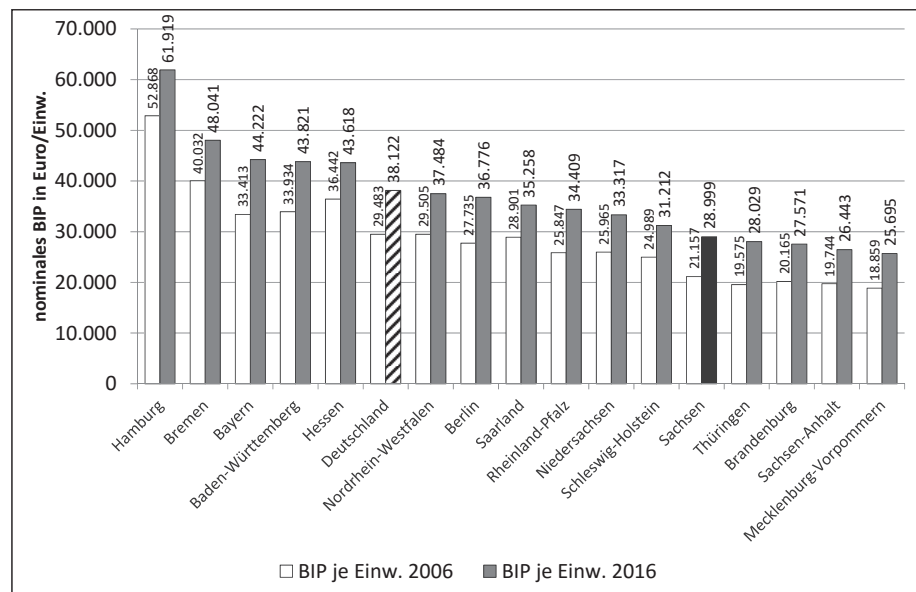
Nachdem Sachsen, wie die anderen Länder auch, in den Jahren 2006 und 2007 vom kräftigen Aufschwung hatte profitieren können, kam es 2008 im Zuge einer konjunkturellen Abkühlung sowie der Krise an den internationalen Finanzmärkten zu einem in der Geschichte der Bundesrepublik einmaligen Einbruch der Wirtschaftsleistung. In den Folgejahren zeigten die westdeutschen Flächenländer aber auch Sachsen eine deutlich positive Gegenreaktion zum vorangegangenen Einbruch, was in erheblichem Maße durch binnenwirtschaftliche Impulse, etwa durch höhere Beschäftigung und steigende Löhne, bedingt war. 2015, das Jahr der Flüchtlingskrise, war in der Gesamtschau noch einmal durch höhere Wachstumsraten im Bundesdurchschnitt und insbesondere in Sachsen sowie der Gesamtheit der neuen Bundesländer geprägt. Die im Folgejahr 2016 aufkommenen globalen Unsicherheiten, die ihre Ursachen in verschiedenen politischen Ereignissen hatten (u. a. Präsidentschaftswahlen in den USA, Brexit, europäische „Schicksalswahlen“ im Jahr 2017), konnten durch die immer noch starke Konjunktur in Deutschland weitestgehend aufgefangen werden. Auch Sachsen konnte seinen überdurchschnittlichen Trend fortsetzen und so in der Gesamtschau seit 2006 eine leichte Konvergenz zu den westdeutschen Flächenländern erreichen. Die bestehenden Differenzen

Abbildung 30: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, den ostdeutschen Flächenländern und Sachsen 2006 bis 2016



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

Abbildung 31: Wirtschaftskraft Sachsens (BIP je Einwohner) 2006 und 2016 im Vergleich



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

der ostdeutschen Flächenländer zur Wirtschaftsleistung in Westdeutschland blieben aber insgesamt weitestgehend erhalten.

Die Wirtschaftskraft Sachsens im bundesweiten Vergleich des Jahres 2016 ist in der nachfolgenden Abbildung 31 dargestellt. Hierzu wird zur Vergleichbarkeit unterschiedlich einwohnerstarker Länder

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

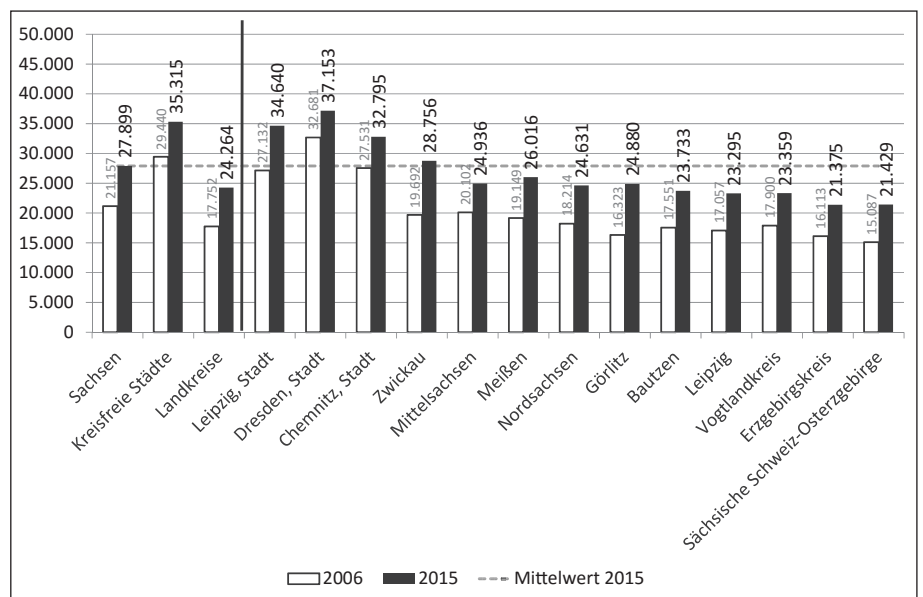
102 Zur Generalrevision der VGR vgl. Rätz/Braakmann (2014).

üblicherweise das BIP je Einwohner¹⁰³ genutzt. Zum einen lässt sich aus dieser Betrachtung ablesen, dass Sachsen mit rund 29.000 Euro/Einw. noch immer sehr viel wirtschaftsschwächer ist als die westdeutschen Flächenländer und Stadtstaaten. 2016 wurden 76 % des Bundesdurchschnitts erreicht – immerhin eine leichte Steigerung gegenüber 2006, als noch 72 % gemessen wurden. Selbst zu den wirtschaftsschwächsten westdeutschen Flächenländern Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen besteht noch immer eine erhebliche Lücke – der Abstand Sachsens „nach oben“ zu Schleswig-Holstein beträgt hier noch rund 8 %, wobei sich auch diese Lücke nur sehr langsam schließt (2006 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 trotz des bevorstehenden Endes des Solidarpakts deutlich kleiner ist als diejenige in den westdeutschen Kommunen. Dieser Befund ändert sich auch durch punktuelle Erfolge¹⁰⁴ 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 Bevölkerung zusammenhängt und somit ein Teil rein rechnerischer Natur ist.¹⁰⁵

Auch innerhalb Sachsens sind enorme Unterschiede bezüglich der Wirtschaftsleistung zu konstatieren, wie Abbildung 32 illustriert. 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 2016 rund 46 % höher als in den Kreisen.¹⁰⁶ Um allerdings Aussagen über die wirtschaftliche Grundlage der kommunalen Finanzen treffen zu können, ist eine differenzierte Betrachtungsweise erforderlich. So bestehen zum einen große Unterschiede hinsichtlich der Wachstumsdynamik zwischen

Abbildung 32: Wirtschaftskraft der Kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen (BIP je Einwohner) 2006 und 2015 im Vergleich



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

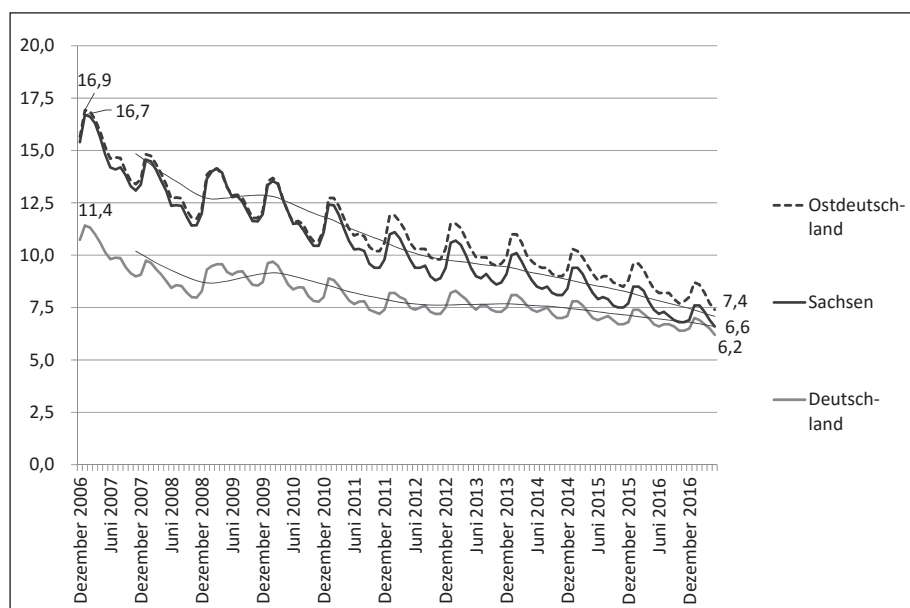
kreisangehörigem Raum und Kreisfreien Städten. Während die Kreisfreien Städte seit 2006 pro Kopf um lediglich ein Fünftel gewachsen sind, liegt das Wachstum des kreisangehörigen Raumes bei knapp 37 %. Insbesondere die Landkreise Görlitz (+52 %) und Leipzig (+37 %), aber auch die Städte Meißen (+36 %) und Zwickau (+46 %) sind seit 2006 erheblich gewachsen. Der Landkreis Görlitz sticht auch deswegen heraus, weil er im Jahr 2006 noch der Kreis mit dem drittschwächsten BIP pro Kopf war. Dagegen zählten Meißen und Zwickau zur selben Zeit bereits zu den wirtschaftsstärksten Teilregionen und konnten ihre dynamische Entwicklung seitdem fortsetzen. Zum anderen kann die Entwicklung in den beiden Teilräumen nur zum Teil durch die Unterschiede bei der Entwicklung der Einwohnerzahlen erklärt werden. Obwohl sich, wie noch gezeigt wird, die demografische Lage der beiden Teilräume spürbar unterscheidet, entwickelte sich die absolute Wirtschaftskraft (BIP in Mio. Euro) nämlich durchaus ähnlich (+31 % bei den Kreisfreien Städten gegenüber +26 % im kreisangehörigen Raum seit 2006). Eine strukturell bessere Entwicklung der Kreisfreien Städte liegt also praktisch nicht vor. Vielmehr kann man mit Blick auf das vergangene Jahrzehnt sogar von einem Aufholprozess des kreisangehörigen Raumes sprechen: Während die Kreisfreien Städte im Jahr 2006 noch eine um 66 % höhere Wirtschaftskraft pro Kopf aufwiesen, lag dieser Indikator zehn Jahre später nur noch gut 46 % über dem entsprechenden Wert des kreisangehörigen Raumes. Auch die Entwicklung innerhalb der Gruppe der Kreisfreien Städte ist durchaus bemerkenswert. Während Dresden seit 2006 pro Kopf um lediglich 14 % gewachsen ist, haben Chemnitz (+19 %) und insbesondere Leipzig (+28 %) deutlich bessere Wachstumsraten erzielt. Nachdem Leipzig im Jahr 2012 hinsichtlich der Wirtschaftskraft sogar kurzfristig die stärkste Kreisfreie Stadt war, lag sie im Jahr 2014 nahezu gleichauf. Seitdem konnte Dresden seinen Vorsprung durch überdurchschnittlich starkes Wachstum (alleine 2015 um knapp 8%) wieder vergrößern, was allerdings auch auf den enormen Bevölkerungszuwachs der Stadt Leipzig zurückzuführen ist. Trotzdem kann man über den Gesamtzeitraum durchaus von einer Annäherung der drei Kreisfreien Städte sprechen.

103 Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts lagen die endgültigen Daten zu den Einwohnerzahlen am 31.12.2016 noch nicht vor. Für die Pro-Kopf-Angaben des Jahres 2016 wird daher auf die Einwohnerzahlen vom 31.12.2015 zurückgegriffen.

104 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.

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

106 Aufgrund der bereits angesprochenen Revision der VGR stehen derzeit noch keine Daten für 2015 oder 2016 auf Kreisebene zur Verfügung. Daher müssen die Analysen auf das Jahr 2014 zurückgegriffen. Nach der Umsetzung der Revision für die Länderergebnisse werden die neuen Kreisergebnisse voraussichtlich Ende Dezember 2015 vorliegen.

Abbildung 33: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen 2006 bis 2016 in Prozent¹⁰⁷

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

Als weiterer zentraler Indikator für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung kann die Arbeitslosenquote herangezogen werden (siehe Abbildung 33). Diese hatte im Januar 2007 sowohl in Sachsen (16,7%) als auch insgesamt in Ostdeutschland (16,9%) sowie auf Bundesebene (11,4%) ihren vorläufigen Höchststand erreicht und ist seitdem auf allen drei Ebenen spürbar gesunken. Auffällig ist dabei, dass auch der Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise diesen positiven Trend nicht stoppen konnte und lediglich kurzfristig zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führte, welcher sich aber nicht verfestigte. Als Grund dafür können insbesondere die Regelungen der Kurzarbeit angeführt werden. Seit 2010 sinkt die Quote stetig weiter und erreichte im Mai 2017 – dem letzten Monat des Analysezeitraums – auf allen betrachteten Ebenen einen neuen Tiefstwert. Dabei kann zum einen festgestellt werden, dass die enormen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland im Zeitablauf zunehmend abgebaut werden konnten. Lag die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern im Dezember 2006 noch etwa 5 Prozentpunkte über dem bundesdeutschen Durchschnitt, reduzierte sich diese Differenz bis Mai 2017 auf nur noch 1,2 Prozentpunkte. Zum anderen ist die positive Entwicklung der Arbeitsmarktsituation in Sachsen hervorzuheben, wo sich die Arbeitslosenquote seit 2011 kontinuierlich unterhalb des ostdeutschen Durchschnitts befindet. 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 Zeitraum 2006 bis 2016 um etwa 214.000 oder 58%¹⁰⁸ stand ein Zuwachs der Zahl der Erwerbstätigen von lediglich rund 114.000 Personen gegenüber (+6%). Somit kann abgeschätzt werden, dass der angebotsseitige Effekt auf etwa 100.000 Personen zu beziffern ist und damit die alters- und wanderungsbedingten Abgänge aus der Arbeitslosigkeit fast die Hälfte des gesamten Rückgangs ausmachten. Allerdings verliert dieser demografisch begründete Entlastungseffekt an Bedeutung – im letzten Gemeindefinanzbericht machte er noch mehr als die Hälfte des Rückgangs der Arbeitslosigkeit aus (Basis 2004 bis 2014). Des Weiteren entwickelt sich die Struktur der Beschäftigung sehr positiv. Der Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung belief sich im Zeitraum 2006 bis 2016 auf knapp

217.000 Personen oder +16,2%. 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 2016 rund 22.000 Sachsen weniger in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen als im Jahr 2006 (–9%).¹⁰⁹ Dieser verhältnismäßig starke Rückgang ist in erheblicher Weise auf die Einführung des Mindestlohns zum Januar 2015 zurückzuführen. Dadurch sank die Zahl der geringfügig Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr 2014 mit einem Schlag um knapp 370.000 Personen deutschlandweit und um knapp 20.000 Personen in Sachsen.

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 nur moderate 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.

Die aktuellen Konjunkturdaten zeigen, dass sich die deutsche Volkswirtschaft nach wie vor in einer sehr viel robusteren Verfassung befindet als in vielen anderen Ländern des Euroraums. Für das laufende Jahr 2017 sowie 2018 wurden in der Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute vom Frühjahr 2017

¹⁰⁷ Arbeitslosenquote in % aller zivilen Erwerbspersonen, Statistische Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit.

¹⁰⁸ Von jahresdurchschnittlich rund 372.000 im Jahr 2006 auf jahresdurchschnittlich rund 158.000 im Jahr 2016; Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

¹⁰⁹ Die übrige Differenz setzt sich aus selbständig und freiberuflich Tätigen zusammen.

reale Wachstumsraten des BIP von jeweils 1,8 % prognostiziert.¹¹⁰ Der Arbeitskreis Steuerschätzungen kommt im Rahmen seiner Mai-Steuerschätzung 2017 auf etwas niedrigere reale Werte von 1,5 % für 2017 und 1,6 % für 2018.¹¹¹ Für die Zahl der Erwerbstätigen wurde ein Zuwachs von 1,3 % bzw. 0,9 % prognostiziert, sodass auch die positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt eine Fortsetzung finden sollten.¹¹² Dies spiegelt sich auch mit Blick auf die geschätzte Arbeitslosenquote, welche nach den Angaben der Wirtschaftsforschungsinstitute bis 2017 auf jahresdurchschnittlich 5,7 %, bis 2018 sogar auf 5,4 % sinken soll.¹¹³ Allerdings weisen die Autoren der Gemeinschaftsdiagnose auch auf die erheblichen Risiken hin, denen sich die deutsche Wirtschaft und damit die öffentlichen Finanzen gegenüber sehen. Neben der nach wie vor unkonventionellen Geldpolitik auf europäischer Ebene sehen die Autoren u. a. Gefahren in der befürchteten Neuausrichtung der US-amerikanischen Wirtschaftspolitik hin zu verstärktem Protektionismus.¹¹⁴ Dies würde sich negativ auf Welthandel und Weltproduktion auswirken, was gerade die exportorientierte deutsche Industrie empfindlich treffen könnte. Darüber hinaus werden aber auch das unzureichende öffentliche Investitionsverhalten und die hohe Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit kritisiert.

Für Ostdeutschland und Sachsen untersucht die Dresdner Niederlassung des IFO-INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG regelmäßig die gesamtwirtschaftliche Lage und den Ausblick.¹¹⁵ Für die Jahre 2017 und 2018 werden die in der Tabelle 3 aufgeführten Rahmendaten prognostiziert. Sachsen profitierte gegenüber den übrigen ostdeutschen Flächenländern vor allem wohl von einem leicht überdurchschnittlichen Wertschöpfungswachstum im verarbeitenden Gewerbe. Eine zentrale Stütze der wirtschaftlichen Entwicklung war in beiden Teilgruppen aber nach wie vor der private Konsum, wovon insbesondere die konsumnahen Produktionsbereiche profitierten. Diesen kam wiederum die gute Arbeitsmarkt- und Einkommenssituation der Verbraucher zu Gute. Darüber hinaus tragen aber auch positive Entwicklungen im Exportbereich sowie bei den Investitionen zu diesen Wachstumsraten bei. Die gerade gegenüber den vorgegangenen Jahren starke Zunahme der Erwerbstätigkeit ist dabei in erheblichem Maße auf die Einstellung von Arbeitsmigranten aus EU- und Nicht-EU-Ländern zurückzuführen.¹¹⁶

Tabelle 3: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen 2017 und 2018

Indikator	Deutschland		Ostdeutschland		Sachsen	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Reales BIP (Veränderung in % ggü. Vorjahr)	1,8	2,0	1,8	1,8	1,9	2,0
Zahl der Erwerbstätigen (Veränderung in % ggü. Vorjahr)	1,4	0,9	0,9	0,7	0,7	0,5

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: ifo Konjunkturprognose 2017/2018

Auffällig ist, dass sowohl Ostdeutschland im Allgemeinen als auch Sachsen im Besonderen dem positiven gesamtdeutschen Verlauf folgen und diesen im Jahr 2018 laut Prognose sogar übertreffen. Dies mag zwar den Aufholprozess der ostdeutschen gegenüber der westdeutschen Wirtschaft unterstützen, die Lücke zwischen beiden Teilgruppen bleibt aber weiterhin erheblich. Insbesondere im Zusammenhang mit der anstehenden Neuregelung der Bundesländer-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.¹¹⁷ 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.¹¹⁸ 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“¹¹⁹.

Die Entwicklung des Produktionspotenzials wird u. a. vom potenziellen Arbeitsvolumen beeinflusst, welches wiederum von der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter¹²⁰ abhängt.¹²¹ Die unerwartet hohe Zuwanderung in den Jahren 2014 bis 2016 hat dabei zu einem Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter beigetragen. Die PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE weist in ihrem Frühjahrsgutachten allerdings auf die hohe Erwerbslosenquote unter den Flüchtlingen hin, die auch im Jahr 2021 noch bei etwa 60 % liegen werde.¹²² Die Autoren gehen davon aus, dass die demografische Entwicklung in Kombination mit einer sich allmählich abschwächenden Nettozuwanderung dazu beitragen wird, dass die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2021 um etwa 48.000 Personen geringer sein wird als noch 2015.

Die Wachstumsperspektiven der ostdeutschen Bundesländer entwickeln sich zwar langfristig positiv, mit durchschnittlich unter

110 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2017), S. 26.

111 Vgl. Arbeitskreis Steuerschätzung (2017).

112 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2017), S. 72.

113 Arbeitslosenquote nach der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit, vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), S. 33.

114 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), S. 16f.

115 Vgl. ifo Dresden (2017), S. 11f.

116 Vgl. ifo Dresden (2017), S. 12.

117 Das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft beschreibt die langfristigen Wachstumsmöglichkeiten bei Vollaustlastung der Produktionskapazitäten.

118 Vgl. Ragnitz (2015), S. 376

119 Ragnitz (2015), S. 378

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

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

122 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2017), S. 52f.

einem Prozent pro Jahr werden sie aber voraussichtlich hinter der westdeutschen Entwicklung zurückbleiben.¹²³ Die wesentliche Ursache dafür ist die ungünstiger verlaufende demografische 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“¹²⁴.

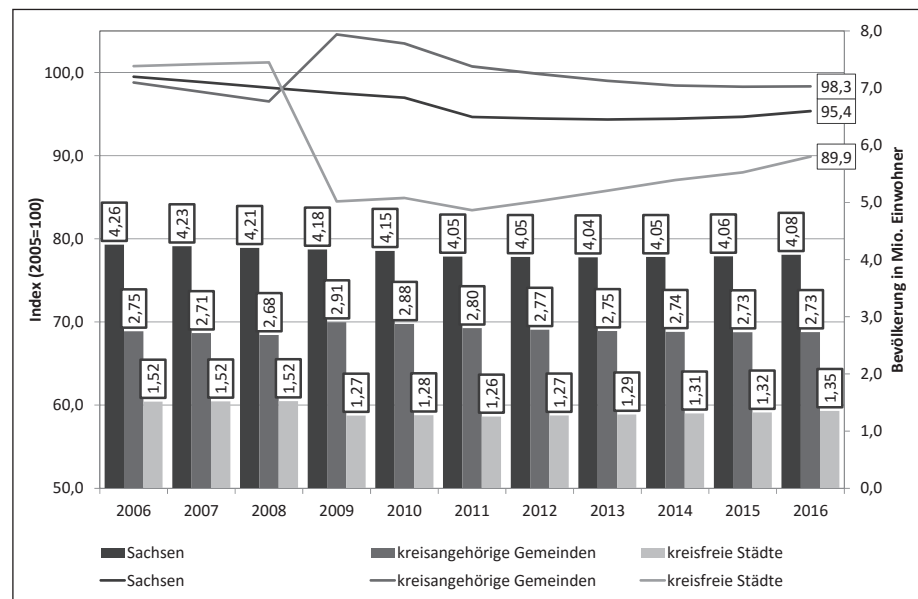
Die Auswirkungen auf die Steuerschätzung für die kommenden Jahre werden am Ende des Kapitels III nochmals separat aufgegriffen. Dennoch ist für die kommenden Jahre nicht mit ruhigen Zeiten zu rechnen. Die Auswirkungen der wirtschaftlichen Krise und struktureller Probleme einerseits und der Ausgang der 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,¹²⁵ 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. Am aktuellen Rand sind die Entwicklungen durch verstärkte Zuwanderung sowie eine steigende Geburtenrate überdeckt, allerdings wird dadurch der grundsätzliche Trend der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung nur verzögert, nicht strukturell verändert.¹²⁶

Ohne an dieser Stelle in eine detaillierte Analyse der demografischen Entwicklung einzusteigen, soll ein Überblick über deren Fortgang im Betrachtungszeitraum gegeben werden. Die Abbildung 34 zeigt, dass die Gesamtbevölkerungszahl im Freistaat

Abbildung 34: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2006 bis 2016



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt.

zwischen 2006 und 2016 stetig um insgesamt 4,2 % oder rund 177.000 Personen abgenommen hat. Diese Zahlen beinhalten bereits die Bereinigungen durch den Zensus, die alleine einen Effekt von rund 80.000 Personen ausmachen. Diese Entwicklung ist zum einen bedingt durch die natürliche Schrumpfung¹²⁷ und zum anderen durch Abwanderungsbewegungen. Die Wanderungsverluste haben in den vergangenen 10 Jahren allerdings an Gewicht verloren. Gerade am aktuellen Rand kam es im Zuge des enormen Zustroms von Flüchtlingen und Asylbewerbern sogar zu einem wanderungsbedingten Bevölkerungszuwachs. Während die Gesamtbevölkerung Sachsens im Zeitraum von 2006 bis 2013 um 5,2 % (-220.000 Einwohner) sank, kann seit 2014 ein Zuwachs von 1,0 % (+39.000 Einwohner) konstatiert werden. 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. Gleichzeitig sind sehr unterschiedliche Entwicklungen in den Teilräumen feststellbar: Sowohl vor als auch nach der Kreisgebietsreform ist ein Bevölkerungszuwachs auf Ebene der Kreisfreien Städte feststellbar, wohingegen der kreisangehörige Raum kontinuierlich schrumpft. Alleine seit 2009 wuchsen die Kreisfreien Städte zusammengenommen um mehr als 81.000 Einwohner (+6,4 %), während die Bevölkerungszahl in den Landkreisen um insgesamt fast 174.000 Einwohner (-6 %) zurückging. 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 Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum. Trotz des Bruchs

123 Vgl. Berlemann et al. (2014), S. 41.

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

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

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

127 Überschuss der Sterbefälle über die Zahl der Geburten.

sind die oben beschriebenen unterschiedlichen Grundtendenzen in kreisfreiem und kreisangehörigem Raum weiterhin erkennbar. Ohne die Einkreisung der vier genannten Städte schrumpfte die Einwohnerzahl im kreisangehörigen Raum zwischen 2005 und 2015 um etwa 297.000 (-10,7%). Dies ändert sich auch nach der Einkreisung nicht, da die eingekreisten Städte im selben Zeitraum ebenfalls schrumpften (-9,6%). Das Bevölkerungswachstum im kreisfreien Raum wurde durch die Städte Dresden (+ ca. 47.700 Einw. bzw. 9,7 %) und Leipzig (+ ca. 49.300 Einw. bzw. 9,9 %) 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 mittelfristig zu erwartende 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 5,3 % seit 2005). 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 (nur -0,4 %) geprägt war.¹²⁸

Die Prognosen bis 2030 lassen eine Fortsetzung der demografischen Trends in Sachsen erwarten. Gemäß der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des STATISTISCHEN LANDESAMTES werden im Jahr 2030 etwa 3,9 Millionen Einwohner in Sachsen leben (Tabelle 4).¹²⁹ Dies entspräche einem Rückgang um ca. 5 % der Bevölkerung bzw. etwa 200.000 Einwohnern gegenüber 2014. Ein erheblicher Unsicherheitsfaktor bleibt dabei das Wanderungsverhalten. Es bleibt abzuwarten, ob weiterhin hinreichend große Wanderungsüberschüsse erzielt werden können, um den

natürlichen Bevölkerungsrückgang zu kompensieren. Der Bevölkerungsrückgang wird von einer fortgesetzten Alterung der Bevölkerung begleitet, die sich in einem Anstieg des Durchschnittsalters um etwa ein Jahr äußert.

Tabelle 4: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Sachsen gemäß Variante 2 der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des STATISTISCHEN LANDESAMTES

Kreisfreie Stadt Landkreis Land	Bevölkerungsfortschreibung (in 1.000)	Bevölkerungsentwicklung gegenüber 2014		
		2014	2020	2025
Leipzig, Stadt	544,5	7,68%	10,87%	11,94%
Dresden, Stadt	536,3	5,32%	7,63%	8,72%
Chemnitz, Stadt	243,5	-0,41%	-3,11%	-5,52%
Bautzen	306,6	-4,12%	-8,04%	-12,13%
Erzgebirgskreis	349,6	-5,75%	-10,75%	-15,65%
Görlitz	260,2	-4,97%	-9,52%	-14,04%
Leipzig	257,6	-1,72%	-3,27%	-5,04%
Meißen	243,7	-2,26%	-4,61%	-7,21%
Mittelsachsen	312,7	-4,39%	-8,35%	-12,33%
Nordsachsen	197,0	-2,78%	-5,11%	-7,45%
Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	246,0	-1,24%	-3,38%	-6,13%
Vogtlandkreis	232,4	-4,82%	-9,05%	-13,33%
Zwickau	325,1	-5,02%	-9,30%	-13,51%
Freistaat Sachsen	4 055,3	-0,89%	-2,71%	-5,03%

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

Auf regionaler Ebene werden sich die zuletzt beobachteten Trends wahrscheinlich ebenfalls fortsetzen (Tabelle 4). Während Leipzig und Dresden bis 2030 voraussichtlich weiter wachsen werden, wird sich der kreisangehörige Raum teilweise massiven Bevölkerungsrückgängen gegenüber sehen. Am stärksten betroffen werden unabhängig von der vom STATISTISCHEN LANDESAMT zu Grunde gelegten Variante der Erzgebirgskreis und Görlitz sein, welche laut Vorausberechnung um bis zu 15 % schrumpfen werden. Dagegen werden die Bevölkerungsrückgänge in solchen Gemeinden, die sich im Umfeld der Kreisfreien Städte Leipzig und Dresden befinden (wie bspw. der Landkreis Leipzig sowie Meißen), verhältnismäßig gering ausfallen. Auch die prognostizierten Bevölkerungsrückgänge in der dritten Kreisfreien Stadt Chemnitz werden zu verkraften sein. 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.

An dieser Stelle sollte noch erwähnt werden, dass die Einwohnerzahlen der letzten Jahre auch durch die fluchtbedingte Zuwanderung der Jahre 2015 und 2016 beeinflusst wurde und man davon ausgehen kann, dass diese Form der Zuwanderung auch in naher Zukunft eine Rolle spielen wird, wenn auch (voraussichtlich) nicht im selben Umfang. Für Asylbewerber und Geduldete gilt zudem die Residenzpflicht. Demnach müssen sich Asylbewerber für die Zeit ihrer Antragsbearbeitung in dem Bundesland aufhalten, welchem sie nach Maßgabe des Königsteiner Schlüssels zugewiesen wurden. Nichtsdestotrotz hat es auch in jüngerer Vergangenheit innerdeutsche Wanderungen gegeben.

128 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.

129 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2015 bis 2030 (2016). Den Prognosen des Statistischen Landesamts liegen zwei unterschiedliche Varianten hinsichtlich der Geburtenhäufigkeit sowie des Wanderungssaldos zwischen dem Bundesgebiet und dem Ausland im Vorausberechnungszeitraum 2015 bis 20130 zu Grunde. Variante 1: Anstieg der Geburtenrate auf 1,7 bis 2018, dann bis 2020 konstant, anschließend Absenkung auf 1,6 bis 2028, bis 2030 konstant + Wanderungsgewinne i. H. v. 280.000 Personen; Variante 2: Anstieg der Geburtenrate auf 1,6 bis 2028, danach konstant + Wanderungsgewinne i. H. v. 170.000 Personen. Die hier erwähnten Zahlen beziehen sich auf Variante 2, da Variante 1 auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise von zu hohen Zuwanderungszahlen ausging.

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 (Angaben jeweils in Euro/Einw.):

- Der sich für 2016 ergebende positive Finanzierungssaldo in Höhe von 40 Euro/Einw. ist im bundesweiten (+61 Euro/Einw.) und ostdeutschen (+102 Euro/Einw.) Vergleich unterdurchschnittlich. Gegenüber dem Vorjahr 2015 (+10 Euro/Einw.) verbesserte sich das Ergebnis leicht.
- Die Steuereinnahmen wuchsen 2016 kräftig um 6,6 %. Dabei entwickelten sich die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto), deren Aufkommen 2015 noch leicht rückläufig gewesen war, besonders dynamisch (+10,0 %). Das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stieg mit +5,2 % ebenfalls beachtlich. Dem gegenüber wuchsen die Einnahmen aus den stetigeren Steuerquellen Grundsteuer B (+1,3 %) sowie dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (+3,8 %) weniger stark.
- Die sächsischen Kommunen, und dabei vor allem die kreisangehörigen Gemeinden, verfügen im bundesweiten 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 stagnieren in Sachsen gegen den Bundestrend. Insbesondere die Schlüsselzuweisungen sind bereits seit 2013 nicht gewachsen, was eine Folge der stetigen Abschmelzung der Solidarpaktleistungen für die ostdeutschen Länder ist. Auch die investiven Zuweisungen zeigen keine Dynamik, allerdings bundesweit. Die Verbesserung der Haushaltssituation auf allen staatlichen Ebenen hat sich bis 2016 noch nicht in höheren investiven Fördermitteln ausgedrückt.
- Die zweckgebundenen Zuschüsse, Zuweisungen und Erstattungen stiegen stark um 25 % an. Dies ist vor allem auf die Zuwächse bei den Zuweisungen für Asylbewerber, aber auch eine weiter steigende Betreuungsquote in den Kindertagesstätten (Kita-Pauschale) zurückzuführen. Diese Einnahmen decken die korrespondierenden Ausgaben in den genannten Bereichen.
- 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. Zuletzt hoben sich die Ergebnisse der sächsischen Kommunen nicht mehr so stark von den anderen ost- und westdeutschen Flächenländern ab, da sich insbesondere die Einnahmen aus Landeszuweisungen schwächer entwickelten.
- Die Personalausgaben sind infolge des nicht weiter fortgesetzten gesamthaften Personalabbaus wieder moderat gestiegen (+3,4 %). Die sächsischen Kommunen weisen aber insgesamt unterdurchschnittliche Personalausgaben auf. Beim laufenden Sachaufwand ist ein Anstieg von +7,4 % zu beobachten gewesen, der ebenfalls in einem Zusammenhang mit der Unterbringung von Schutzsuchenden auf der Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte steht. Bei den Gemeinden waren die Zuwächse mit +1,0 % nur sehr gering. Auch hier weisen die sächsischen Kommunen im Bundesvergleich ein unterdurchschnittliches Niveau auf.
- Die Einnahmen aus Gebühren und vergleichbaren Entgelten sind mit +0,3 % gegenüber 2015 kaum 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 mit +5,7 % positiv. Dazu trugen sowohl die Sachinvestitionen (+9,0 %) als auch Erhaltungsaufwendungen (+3,5 %) bei. Die Sachinvestitionen sind zwar im ostdeutschen Vergleich noch überdurchschnittlich, sie zeigen jedoch in der mittleren Frist einen Abwärtstrend. 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 2016 weiter an (+5,5 %). Hierfür waren vor allem Kostensteigerungen in den Bereichen der Leistungen für Asylbewerber (+83 %) maßgeblich, wodurch sich auch ein Teil des starken Anstiegs bei den Ausgaben für Jugendhilfeleistungen erklärt (+22 % gegenüber 2015). Die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII stiegen nur vergleichsweise wenig (+3,7 %). Hierbei ist zudem 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 (-8,6 %). Die Erhöhung der Beteiligungsquote des Bundes führte zu einer zusätzlichen Verstärkung der Nettoentlastung (insgesamt -16,6 %). Die sich seit 10 Jahren stetig verbessernde Situation auf dem Arbeitsmarkt schlägt sich endlich auch in den Haushalten der Kreisfreien Städte und Landkreise nieder.
- Der Schuldenabbau in den sächsischen Kommunen wurde stetig fortgesetzt. Der Bestand der Kreditmarktschulden wurde seit 2006 um mehr als ein Drittel verringert. 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 Solidarpakt 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 Zuweisungsniveau nicht beseitigt werden kann. Der Abstand zu den westdeutschen Flächenländern hat sich zuletzt sogar vergrößert. Auf der Ausgabe-seite 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 zu den übrigen ostdeutschen Kommunen erreichen die sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände trotz überdurchschnittlicher Steuereinnahmen (vor allem hebesatzbedingt) ein unterdurchschnittliches Einnahmenniveau, das

sich vor allem aus geringeren Zuweisungen und Erstattungen des Landes ergibt. Letztere sind jedoch auf verschiedene Einzelpositionen (allgemeine, zweckgebundene Zuweisungen) verteilt, was vor allem ein Spiegel der unterschiedlichen Zuweisungspolitik der ostdeutschen Länder ist (Gewicht des kommunalen Finanzausgleichs, Bedeutung ungebundener Zuweisungen). Einzig bei den investiven Zuweisungen werden die sächsischen Kommunen besser ausgestattet.

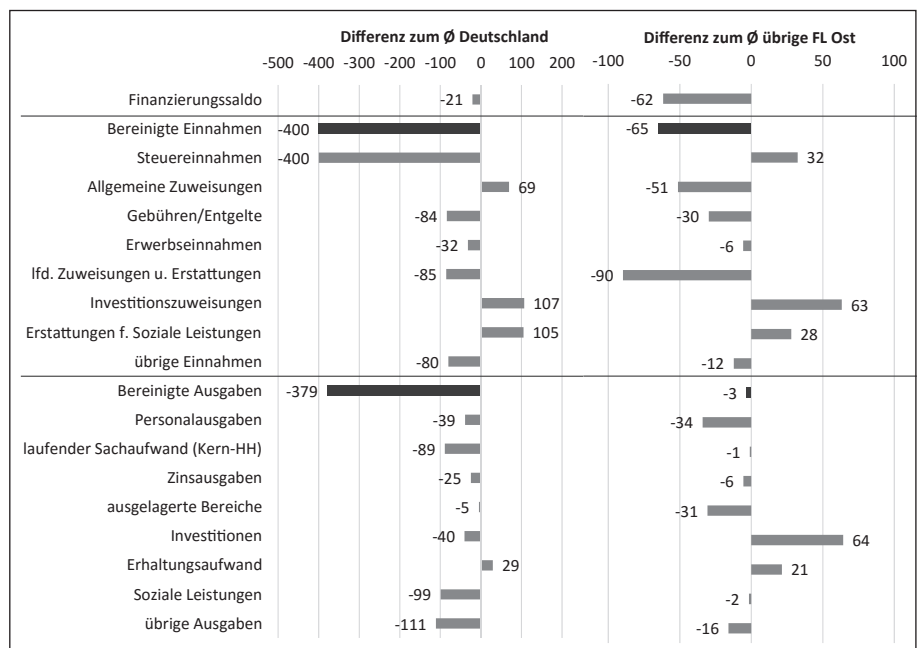
3.2 Rolle des Finanzierungssaldos als finanzstatistische Größe

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 2006 bis 2016 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.¹³⁰ 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. 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 zumindest bis 2017 vordergründig für die Kommunen den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses in § 72 Abs. 3 SächsGemO als einzigen Maßstab für den Haushaltsausgleich definiert hat (Abbildung 36). Auch weitere drei Länder (Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) berufen

Abbildung 35: Zusammenfassende Übersicht zum Vergleich der Finanzlage der sächsischen Kommunen 2016



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

sich ausschließlich auf die doppische 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. Künftig wird dies auch in Sachsen wieder der Fall sein.

In der Sächsischen Gemeindeordnung ist jedoch eine Übergangsvorschrift verankert (§ 131 Abs. 6), welche noch bis einschließlich 2017 einen Haushaltsausgleich auf Basis des Finanzhaushalts als hinreichend erachtet. De facto kommt es nur darauf an, ob die

Abbildung 36: Vorgaben zum kommunalen Haushaltsausgleich in den Ländern

Land	Ausgleich ordentliches Ergebnis	Ausgleich außerordentliches Ergebnis	Ausgleich Gesamtsaldo*	Ausgleich Finanzhaushalt
Baden-Württemberg, Sachsen (bis 2017)	vorgesehen			
Brandenburg, Sachsen-Anhalt	vorgesehen	vorgesehen		
Schleswig-Holstein			vorgesehen	
Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen, Sachsen (ab 2018)			vorgesehen	vorgesehen
Niedersachsen	vorgesehen	vorgesehen		vorgesehen
Hessen	vorgesehen			vorgesehen

* ordentliches und außerordentliches Ergebnis

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

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

Kommunen noch über ausreichend Liquidität zur Finanzierung ihrer Aufgaben und Ausgaben verfügen. 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. Dies zeigt sich auch in der Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung, welche ab 01.01.2018 ihre Wirksamkeit entfaltet. Hierbei wurde nicht nur der Ausgleich des doppischen *Gesamtergebnisses* statt des *ordentlichen* Ergebnisses zum Maßstab des Haushaltsausgleichs (§ 72 Abs. 3 SächsGemO (neu)¹³¹). Zusätzlich wurde die liquiditätsorientierte Perspektive gestärkt, was faktisch einer Reaktivierung der alten kameralen Haushaltsausgleichsregel gleichkommt. Gemäß § 72 Abs. 4 SächsGemO (neu) ist auch ein Ausgleich des Finanzhaushalts erforderlich. Dafür muss der Zahlungsmittelsaldo der laufenden Verwaltungstätigkeit mindestens der ordentlichen Tilgung entsprechen. Der Ausgleich des Finanzhaushalts ist zudem sofort zu erbringen, während der Ergebnisausgleich erst schrittweise die volle Wirksamkeit entfaltet wird.¹³² Damit wird klar, dass auch zukünftig in Sachsen der der Finanzierungssaldo die wesentliche Informationsgrundlage für die Lage der kommunalen Haushalte darstellt.

Die Berechnung des Finanzierungssaldos erfolgte gemäß dem Schema der statistischen Landesämter¹³³ 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 Rücklagen 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.¹³⁴ 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.¹³⁵ Haushaltsrechtlich stand für die einzelne kameralistisch buchende Gemeinde vielmehr der Ausgleich des Verwaltungshaushalts sowie die Erwirtschaftung der Pflichtzuführung eines jeden Jahres im Mittelpunkt.¹³⁶ 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“¹³⁷. Ein negativer Finanzierungssaldo im Zusammenhang mit einem Rückgang von Rücklagen kann beispielsweise auch eine Investitionstätigkeit widerspiegeln, die aus aufgebauten Rücklagen 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.¹³⁸ 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 2016/2017 für Sachsen eine längere Zeitreihe der Jahre 2006 bis 2016 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.¹³⁹ An dieser Stelle sei nochmals daran erinnert, dass die hier gezeigten Datenreihen die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände abbilden und die Extrahaushalte ausschließen.

131 Die Bezeichnung „neu“ bezieht sich auf die ab 01.01.2018 gültige Fassung.

132 Dies hängt mit den Regelungen zu den Abschreibungen zusammen. Abschreibungen auf „Altvermögen“, das bis 31.12.2017 bilanziell aktiviert wird, können vorerst sanktionslos gegen das Basiskapital verrechnet werden, solange ein Drittel des am 31.12.2017 festgestellten Basiskapitals nicht unterschritten wird.

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

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

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

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

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

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

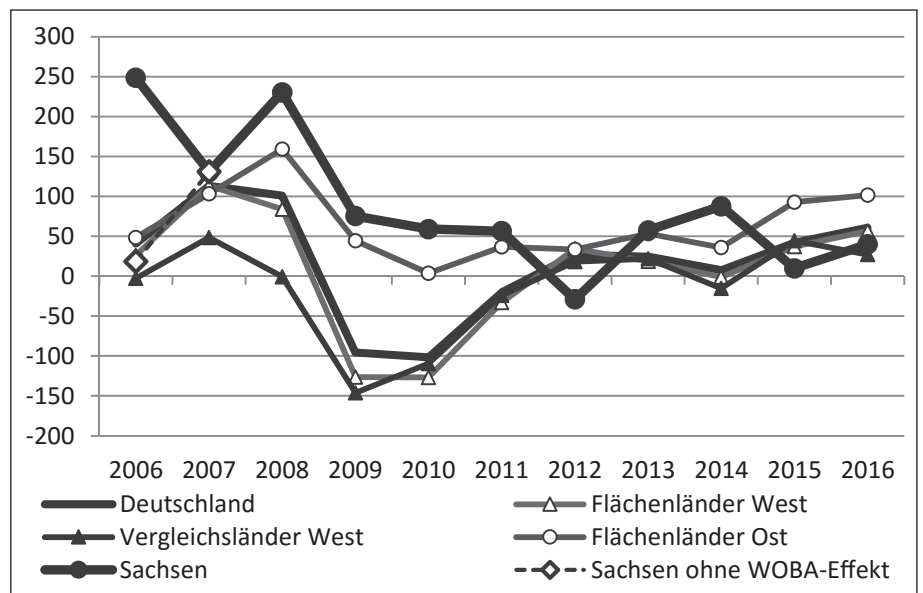
139 Dazu auch Schmid/Reif (2008), S. 535.

3.3 Finanzierungssaldo

Im Zeitraum 2006 bis 2011 wies die Gesamtheit der sächsischen Kommunen einen durchgängig positiven Finanzierungssaldo auf (Abbildung 37). Der Ausschlag im Jahr 2006 ist durch den Verkauf der Dresdner Wohnungsbau-gesellschaft (WOBA) bedingt, der in der Landeshauptstadt zu einmaligen Einnahmen von rund 982 Mio. Euro führte und den gesamthaften kommunalen Saldo auf 249 Euro/Einw. schnellen ließ. Ohne diesen Effekt liegt der Saldo des Jahres 2006 bei nur 18 Euro/Einw. Auf die außerordentlich positive Entwicklung in den Jahren 2006 bis 2008 folgte im Zuge der allgemein krisenhaften Wirtschaftsentwicklung zwar ein Einbruch des Finanzierungssaldos um mehr als 150 Euro/Einw. im Jahr 2009. Allerdings konnten die sächsischen Kommunen auch in den Folgejahren positive Finanzierungssalden im Bereich von knapp 60 Euro/Einw. erwirtschaften, sodass sie über den gesamten Zeitraum von 2006 bis 2011 bessere Ergebnisse als die Vergleichsgruppen erzielen konnten. In Folge sinkender Investitionszuweisungen durch das Land musste im Jahr 2012 erstmals seit 2003 wieder ein kommunales Finanzierungsdefizit verzeichnet werden. In den Jahren 2013 und 2014 konnten dagegen bereits wieder Überschüsse erwirtschaftet werden, was jedoch auf einen Sondereffekt im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zurückgeführt werden kann. Hier ging den Kommunen im Jahr 2014 eine Vorsorgerücklage aus dem Jahr 2012 kassenwirksam zu.

Der Betrag in Höhe von 307,3 Mio. Euro oder rund 76 Euro/Einw. durfte jedoch von den Kommunen nicht 2014 verausgabt werden, sodass ein großer Teil des Finanzierungsüberschusses praktisch zwangsweise entstanden ist. Selbiges gilt – in allerdings geringem Umfang – für das Jahr 2013. Mit dem Übergang von 2014 zu 2015 kam es mit Blick auf den Finanzierungssaldo zu einem erneuten Einbruch. Der Rückgang um 78 Euro/Einw. auf nur noch 10 Euro/Einw. im Jahr 2015 ist dabei in erster Linie mit erhöhten Ausgaben der laufenden Rechnung und dort insbesondere durch steigende Sozialleistungen zu erklären. Zuletzt lagen die sächsischen Kommunen mit einem Überschuss von 40 Euro/Einw. zwar oberhalb des Durchschnitts der westdeutschen Vergleichsländer (+27 Euro/Einw.), aber unterhalb des Durchschnitts der anderen Vergleichsgruppen. Insbesondere mit Blick auf die übrigen ostdeutschen Flächenländer (+102 Euro/Einw.) schnitten die sächsischen Kommunen 2016 nur unterdurchschnittlich ab. Bei nahezu identischen Bereinigten Ausgaben ist der Grund hierfür auf der Einnahmenseite, nämlich bei den Einnahmen der laufenden Rechnung, zu finden. Die Kommunen der übrigen ostdeutschen Kommunen profitieren 2016 insbesondere von deutlich höheren Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land (gegenüber Sachsen 90 Euro/Einw. mehr) sowie Allgemeinen Zuweisungen vom Land (knapp 50 Euro/Einw. mehr). Letztlich handelt es sich bei beiden Positionen um fremdbestimmte Einnahmequellen, sodass man aus dem vergleichsweise schwachen Finanzierungssaldo der sächsischen Kommunen nicht auf eine selbstverschuldete Einnahmenschwäche gegenüber den übrigen ostdeutschen Kommunen schließen kann.

Abbildung 37: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

In der Länderbetrachtung fallen große Unterschiede innerhalb der kommunalen Familie auf. Insbesondere die Gemeinden und Gemeindeverbände in Bayern und Baden-Württemberg, aber auch jene in Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern konnten zuletzt deutliche Überschüsse erzielen. Dagegen mussten die Gemeinden und Gemeindeverbände in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen am aktuellen Rand leichte Defizite verzeichnen, während die Defizite in den saarländischen Kommunen außerordentlich hoch waren. Die hessischen Kommunen haben ihre Finanzierungsergebnisse zuletzt stark verbessern können. Ohne an dieser Stelle in eine detaillierte Analyse über alle Länder einzusteigen, kann festgehalten werden, dass sich die ostdeutschen Kommunen positiv von denen im Westen Deutschlands abheben (Abbildung 38). Sachsen hat jedoch am aktuellen Rand weniger hohe Überschüsse erzielt als die übrigen ostdeutschen Flächenländer.

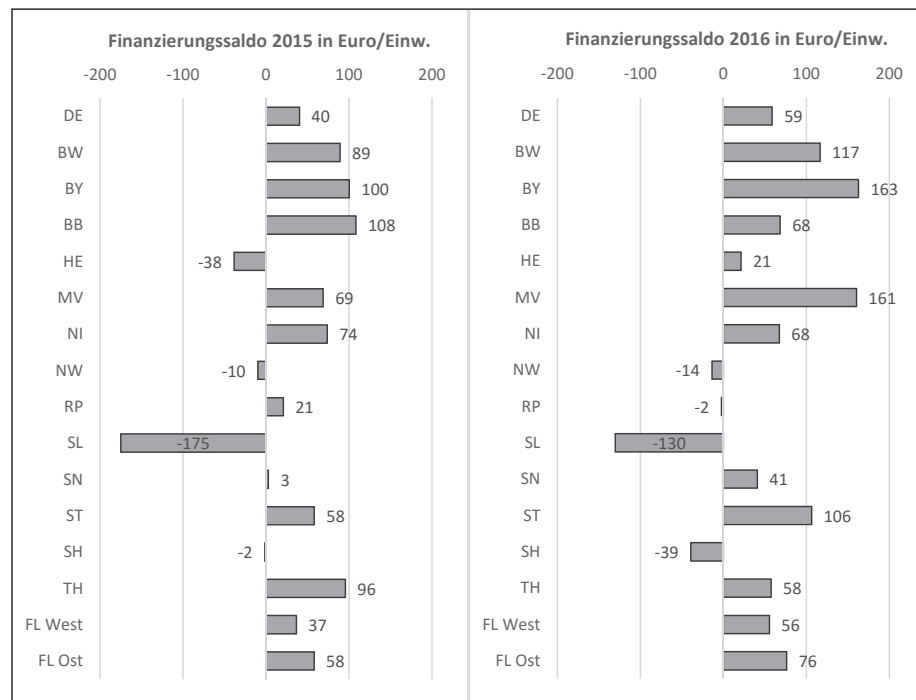
Die sächsischen Daten hoben sich im Zeitraum 2006 bis 2014 – mit Ausnahme des Jahres 2012 – deutlich positiv von denen der Vergleichsgruppen ab. Die Durchschnitte für die westdeutschen Kommunen und besonders in den Vergleichsländern West waren seit dem Beginn des Jahrtausends zunächst überwiegend negativ, haben sich aber seit 2010 stetig verbessert. Nur in den finanzpolitischen Rekordjahren 2006 bis 2008 konnten dort Überschüsse erwirtschaftet werden. Erst seit 2012 verbesserten sich die Finanzierungssalden in den westdeutschen Vergleichsländern. In der Summe der Jahre 2006 bis 2016 konnten die sächsischen Kommunen trotzdem Überschüsse in Höhe von rund 965 Euro/Einw. erwirtschaften, während die Kommunen bundesweit lediglich knapp 200 Euro/Einw. erreichen konnten. Ohne den WOBA-Effekt des Jahres 2006 liegt der Überschuss bei immerhin 717 Euro/Einw. In den westdeutschen Ländern beträgt der Überschuss lediglich 82 Euro/Einw., bei den Kommunen der wirtschaftsschwachen Vergleichsländer muss sogar ein Defizit von knapp 140 Euro/Einw. konstatiert werden, wobei auch hier am aktuellen Rand leicht positive Entwicklungen erkennbar sind. Nichtsdestotrotz bestehen in dieser Gruppe nach wie vor massive Konsolidierungsherausforderungen. Auch die anderen ostdeutschen Länder haben durchschnittlich

712 Euro/Einw. an Überschüssen seit 2006 generieren können, gerade am aktuellen Rand fielen sie mit 93 Euro/Einw. im Jahr 2015 und sogar 102 Euro/Einw. im Jahr 2016 besonders hoch aus. 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 39) zeigt, dass der Saldo der Kreisfreien Städte deutlich volatiler ausfiel als jener der kreisangehörigen Gemeinden sowie insbesondere jener der Landkreise. Gleichzeitig lag er von 2008 bis 2014 oberhalb des Saldos des kreisangehörigen Raums. Der enorme Ausschlag im Jahr 2006 auf Ebene der Kreisfreien Städte ist mit dem bereits erwähnten Woba-Effekt der Stadt Dresden zu erklären. Bereinigt man den Saldo der Kreisfreien Städte um diesen Einmaleffekt, beträgt der Saldo des Jahres 2006 nur noch 51 Euro/Einw., liegt aber auch dann noch über dem – ebenfalls um den einmaligen Sondereffekt bereinigten – durchschnittlichen Finanzierungssaldo des Freistaates (18 Euro/Einw.). Mit dem Einbruch des Jahres 2012 befanden sich schließlich die Finanzierungssalden aller betrachteten Ebenen im negativen Bereich. In den Jahren 2013 und 2014 differenzierten sich die Ergebnisse wieder stärker aus. Im Jahr 2014 wiesen alle kommunalen Teilgruppen Überschüsse auf, bevor es im Jahr 2015 zu einem erneuten Rückgang kam, bei dem die Kreisfreien Städte ein Minus von mehr als 155 Euro/Einw. gegenüber dem Vorjahr verzeichneten und somit wieder ein Finanzierungsdefizit aufwiesen. Trotz eines leichten Einnahmerückgangs ist das Finanzierungsdefizit in erster Linie ausgabenseitig – und zwar sowohl durch solche der laufenden Rechnung als auch durch die Kapitalrechnung – zu erklären. Seit 2015 weist der kreisangehörige Raum somit einen besseren Finanzierungssaldo auf als die Kreisfreien Städte.

Für das Berichtsjahr 2016 kann erneut ein Überschuss der Kreisfreien Städte konstatiert werden, der sich auf Höhe des sächsischen Durchschnitts von 37 Euro/Einw. bewegt. Die kreisangehörigen Gemeinden schnitten mit 51 Euro/Einw. überdurchschnittlich ab, wohingegen auf Ebene der Landkreise ein Finanzierungsdefizit von etwa 8 Euro/Einw. vorliegt.

Abbildung 38: Kommunale Finanzierungssalden nach Ländern in Euro/Einw. 2015 und 2016

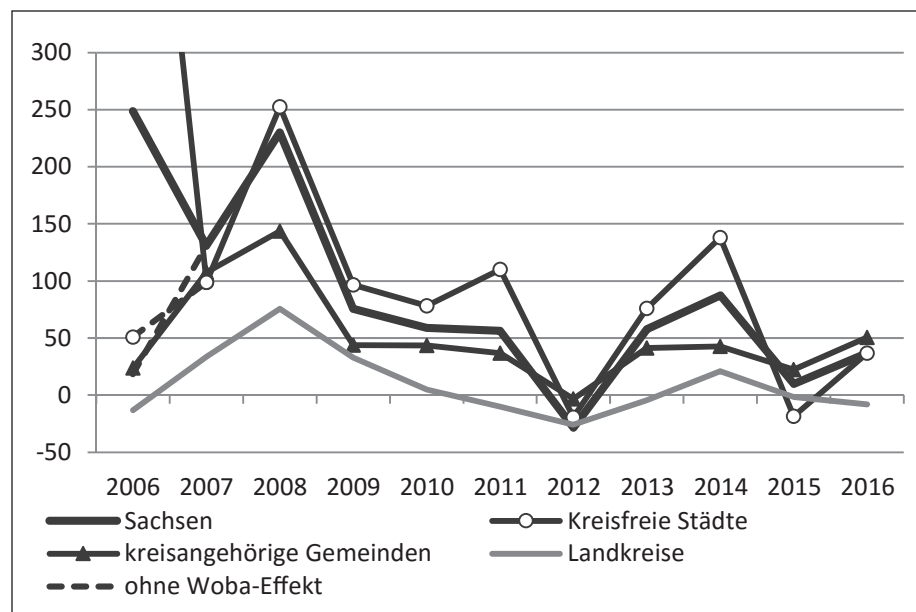


Darstellung der Achsen aus Übersichtlichkeitsgründen modifiziert.

* Berechnungsmethode der Statistischen Landesämter mit Zahlungen der Optionskommunen

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

Abbildung 39: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw.



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

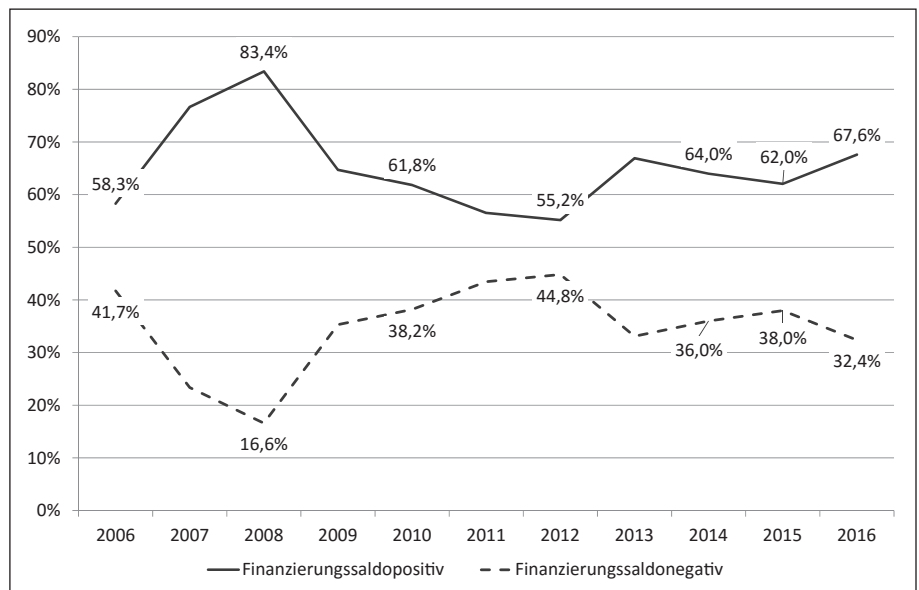
Mit Blick auf das Jahr 2016 kann trotz finanzieller Überschüsse bei kreisangehörigen Kommunen und Kreisfreien Städten wohl nicht von einer nachhaltigen Verbesserung der kommunalen Finanzsituation gesprochen werden. Dies zeigen insbesondere die massiven Rückgänge der Finanzierungssalden in den Jahren 2012 und 2015 und die generell zu beobachtenden Schwankungen über den Betrachtungszeitraum. Vor dem Hintergrund der weiterhin rückläufigen Solidarpaktmittel und einiger Unsicherheiten bezüglich der

Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sozialausgaben bestehen weitere Risiken, die Auswirkungen auf die Finanzierungssalden der sächsischen Kommunen haben können. Auch die Auflösung des in den Jahren 2013 und 2014 aufgebauten Vorsorgevermögens kann in den nächsten Jahren zu Defiziten führen, wenngleich diese eher formaler Natur sind und nicht zwingend für eine strukturelle Verschlechterung der Finanzlage sprechen.

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 40). Zwischen 2006 und 2008 trugen die massiven Konsolidierungsmaßnahmen der sächsischen Kommunen dazu bei, dass der Anteil der Gemeinden mit Finanzierungsdefizit stark zurückging. Doch selbst im finanzpolitischen Rekordjahr 2008 musste noch eine von sechs Gemeinden einen negativen Finanzierungssaldo vermelden. Der Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise führte in den Jahren 2009 und 2010 erwartungsgemäß zu einem Anstieg der Zahl defizitärer Kommunen. Diese Entwicklung setzte sich in den beiden Folgejahren trotz bereits verbesserter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen fort, sodass im Jahr 2012 nur etwas mehr als die Hälfte der sächsischen Kommunen Überschüsse erwirtschaften konnten. Seitdem kann wieder eine leichte Verbesserung in der Gesamtentwicklung beobachtet werden, doch auch im Jahr 2016 musste noch eine von drei Kommunen einen negativen Finanzierungssaldo ausweisen. Dies verdeutlicht noch einmal, dass mit Blick auf die Gesamtheit der sächsischen Kommunen noch keineswegs von einer flächendeckend stabilen und nachhaltigen Finanzsituation gesprochen werden kann.

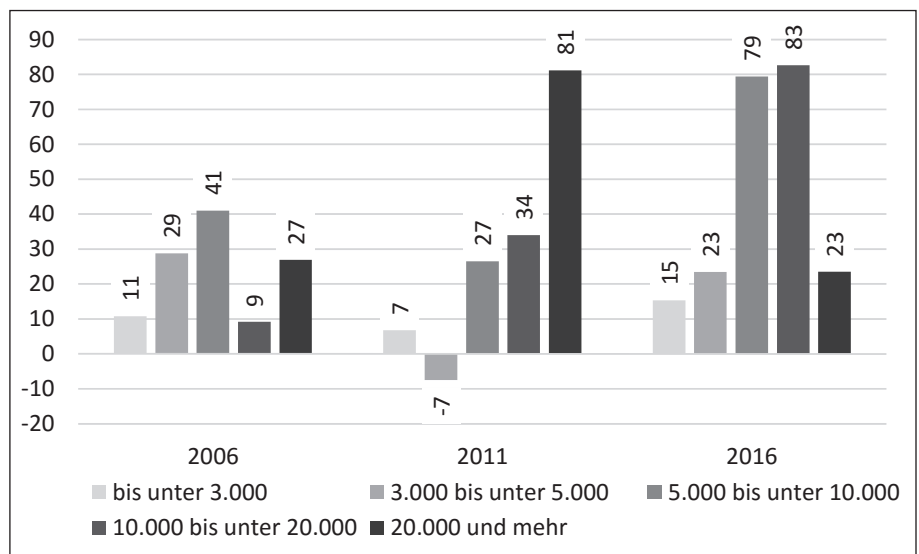
Um die Disparitäten innerhalb des Freistaates deutlicher zu machen, kann der gesamte Finanzierungssaldo der Städte und Gemeinden des Jahres 2016 (einschließlich Kreisfreie Städte) in zwei Teile zerlegt werden: 290 Städte und Gemeinden erzielten Überschüsse im Volumen von insgesamt rund 211 Mio. Euro, während 139 Städte und Gemeinden Defizite hinnehmen mussten, die sich auf insgesamt rund 94 Mio. Euro summierten. Von den zehn Landkreisen hatten sieben einen negativen Finanzierungssaldo, nur drei erzielten Überschüsse. Dazu kommt ein Saldo von 14,6 Mio. Euro auf Seiten des Kommunalen Sozialverbands. Insofern kann ein Nebeneinander von besserer und schlechterer Finanzlage in Sachsen

Abbildung 40: Anteile der Gemeinden mit positivem und negativem Finanzierungssaldo im kreisangehörigen Raum



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

Abbildung 41: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens nach Größenklassen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates 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 8 Mio. Euro, während im Haushaltsplan noch ein Finanzierungsmittelfehlbetrag eingeplant war.¹⁴⁰ Ähnlich war die Lage in Chemnitz, wo statt eines Fehlbetrages ein Überschuss

¹⁴⁰ Stadt Dresden (2014), S. 139.

von rund 31 Mio. Euro realisiert werden konnte.¹⁴¹ Auch in Leipzig war für das Jahr 2016 ein Finanzierungsmittelfehlbetrag von gut 7 Mio. Euro geplant gewesen, wohingegen sich im tatsächlichen Ergebnis ein Überschuss von knapp 10 Mio. Euro ergab.¹⁴² Dies zeigt, dass zum einen die Haushaltsplanung der sächsischen Großstädte nach dem Vorsichtsprinzip verläuft. Zum anderen offenbart sich eine wiederkehrende Diskrepanz zwischen einer Haushaltsplanung unter Druck und den tatsächlichen Ist-Ergebnissen, die besser ausfallen als zum Zeitpunkt der Planerstellung antizipiert. Diese Feststellung ist angesichts der Überschüsse in der Mehrzahl der sächsischen Kommunen auch auf den kreisangehörigen Raum übertragbar.

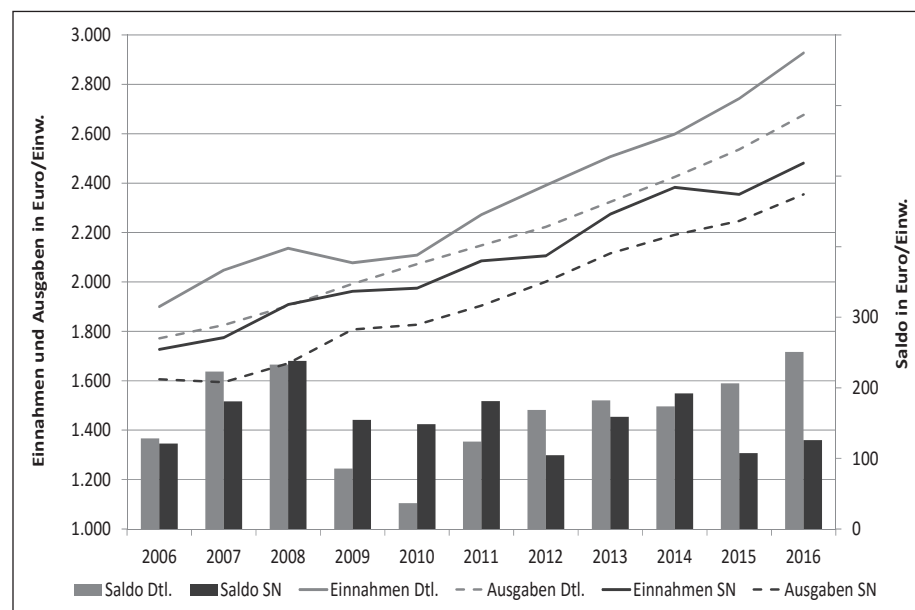
Eine Unterteilung nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass die Einwohnerzahl allein kein wesentlicher Einflussfaktor für das mit dem Finanzierungssaldo gemessene Haushaltsergebnis ist (Abbildung 41). Lediglich für Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern erscheint es tendenziell schwieriger, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen als für die Gemeinden in den oberen Größenklassen.

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 früheren Verwaltungshaushalt) gibt an, inwieweit investive Ausgaben und die Tilgung von Krediten aus laufenden Mitteln finanziert werden können. Negative Salden der laufenden Rechnung sind demgegenüber ein Zeichen dafür, dass auch laufende Ausgaben durch Kredite oder die Auflösung von Rücklagen finanziert werden müssen, was eine problematische Finanzlage signalisiert.

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 2008–2011 sowie 2014 lagen die laufenden Überschüsse trotz insgesamt geringerer Einnahmen der laufenden Rechnung sogar oberhalb des Bundesdurchschnitts, was durch deutlich unterdurchschnittliche Ausgaben zu erklären ist. In den Jahren 2015 und 2016 lagen die Salden der sächsischen Kommunen dagegen nicht nur sehr deutlich unterhalb vom Bundesdurchschnitt, sondern blieben auch klar hinter den Vorjahreswerten zurück. Ursächlich ist eine schwächere Entwicklung auf der Einnahmeseite. Am aktuellen Rand beläuft sich der Saldo der Kommunen im Freistaat auf gerade einmal die Hälfte des Bundesdurchschnitts.

Abbildung 42: Entwicklung des Saldos der laufenden Rechnung



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Der Saldo der Kapitalrechnung (im Wesentlichen identisch zum früheren 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. Seit dem Einmaleffekt durch den Verkauf der Dresdner WOBa im Jahr 2006 war die Kapitalrechnung der sächsischen Kommunen von wachsenden Negativsalden geprägt. Hintergrund dieser Entwicklung ist aber weniger ein expansives Investitionsverhalten seitens der Kommunen als vielmehr ein überproportionaler Rückgang der korrespondierenden Einnahmen. So kam es seit 2011 zu einem fast kontinuierlichen Rückgang der Investitionszuweisungen durch das Land, welche den Großteil der Einnahmenbasis der Kommunen in der Kapitalrechnung ausmachen. Deutlich erkennbar sind zudem der durch das Konjunkturpaket II induzierte Ausgabenanstieg von 2009 bis 2010 sowie der sich bis zum Jahr 2013 fortsetzende Ausgabenrückgang nach Auslaufen des Konjunkturpakets. Der nach 2013 einsetzende Ausgabenanstieg ist in erster Linie durch einen Anstieg der Sachinvestitionen sowie steigende sonstige Ausgaben der Kapitalrechnung zu erklären. Die Einnahmenseite der Kapitalrechnung folgte seit 2010 tendenziell der Ausgabenseite, allerdings auf niedrigerem Niveau. Der Einnahmenanstieg ab 2013 resultierte dabei vornehmlich aus gestiegenen Investitionszuweisungen vom Land. Im Jahr 2016 lag das Defizit der Kapitalrechnung in Sachsen bei etwa 86 Euro/Einw. und damit bei weniger als der Hälfte des bundesdurchschnittlichen Defizits.

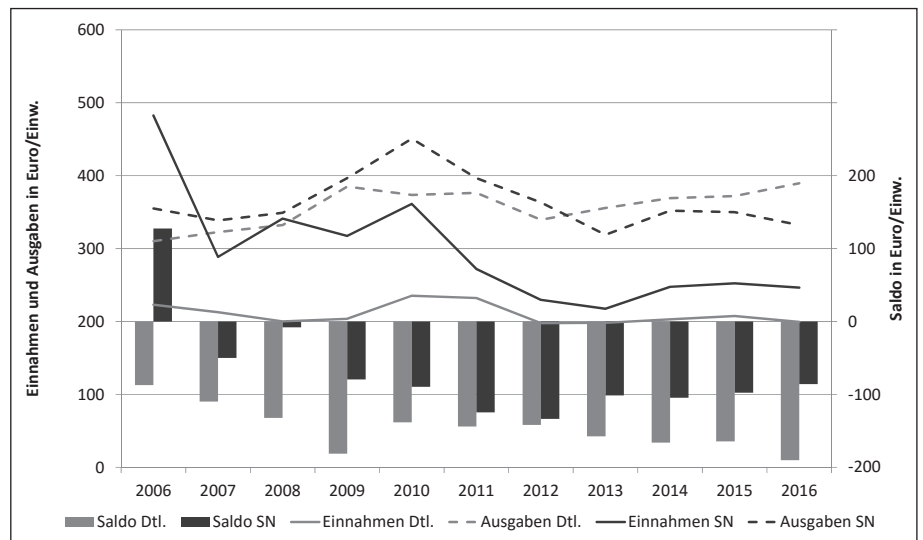
141 Stadt Chemnitz (2014), S. 8.

142 Stadt Leipzig (2014), S. 97.

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 2006 überwiegend Finanzierungsüberschüsse erzielt wurden (Abbildung 44). Überwiegend wiesen die Kommunen dabei geringere Überschüsse als die Landesebene auf. Insbesondere seit 2011 ist der Blick auf die Abgrenzung nach Kern- und Extrahaushalten nach dem oben beschriebenen Schalenkonzept relevant (Abschnitt 1.2.2). Während auf der kommunalen Ebene die Finanzierungssalden mit und ohne Extrahaushalte nur in geringem Maße auseinanderfallen, ändert sich der Blick auf den Staatshaushalt grundlegend. Seitdem hat der Freistaat erhebliche Überschüsse erwirtschaftet, allerdings fielen diese in den Extrahaushalten an, während der Kernhaushalt am aktuellen Rand im Defizit liegt. Unter den Extrahaushalten des Landes finden sich neben den Hochschulen und Universitäten, die regelmäßig keine Überschüsse erwirtschaften und einigen Staatsbetrieben (z. B. Landestalsperrenverwaltung) auch die Sondervermögen, mit deren Hilfe der Freistaat Risiko- und Zukunftsvorsorge betreibt (u. a. Garantiefonds SachsenLB, Generationenfonds, Zukunftssicherungsfonds). Die Verlagerung von Tätigkeiten in Extrahaushalte ist dabei im Länderkreis nicht ungewöhnlich, der Freistaat nimmt dennoch eine Sonderposition ein. Während die anderen Länder überwiegend „parallel“ auslagern, d. h., Einnahmen und Ausgaben in ungefähr gleichen Anteilen aus dem Kernbudget umstrukturieren, verläuft die Auslagerung in Sachsen mit einem Schwerpunkt auf der Einnahmenseite. Damit entstehen die skizzierten Discrepanzen, die in keinem anderen Land in vergleichbarem Umfang beobachtet werden können.

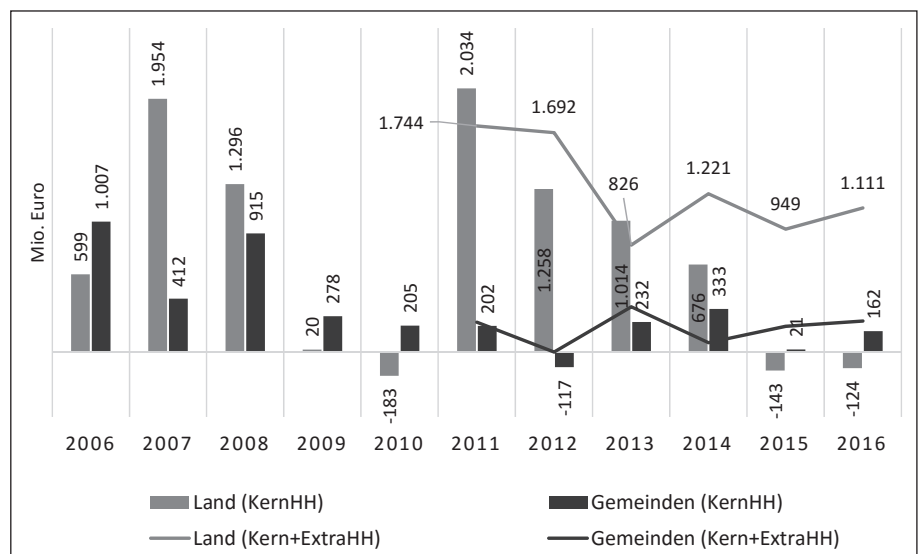
Im gesamten Berichtszeitraum haben die Kommunen in ihren Kernhaushalten Überschüsse von rund 4 Mrd. Euro (4,3 Mrd. Euro einschließlich der Extrahaushalte) erzielt (davon allein 1 Mrd. Euro WOBA-Effekt). Davon flossen mehr als 2 Mrd. Euro in die Tilgung des Schuldenstandes. Der Freistaat erreichte im gleichen Zeitraum einen kumulierten Überschuss von rund 8,4 Mrd. Euro in seinem Kernhaushalt¹⁴³ und von über 11,2 Mrd. Euro einschließlich seiner Extrahaushalte. Seine Kreditmarktverschuldung ging um rund

Abbildung 43: Entwicklung des Saldos der Kapitalrechnung



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 44: Finanzierungssalden der kommunalen sowie der Landesebene im Freistaat Sachsen 2004–2016



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Kommunen: Kernhaushalte, Kassenstatistik, Land: 2006-2010: Jahresrechnungsstatistik, 2011-2017: Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts (jeweils Kern- und Extrahaushalte).

10 Mrd. Euro zurück, ein Teil wurde jedoch in Schulden beim öffentlichen Bereich (Sondervermögen des Landes) umgeschichtet (insgesamt rund 6,9 Mrd. Euro), sodass die Summe aus beiden Schuldenarten um rund 2,8 Mrd. Euro zurückging. Der übrige Teil floss in eine umfangreiche Rücklagenbildung zur Zukunfts- und Risikovorsorge, deren Stand mittlerweile rund 12,4 Mrd. Euro erreicht haben sollte.¹⁴⁴

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

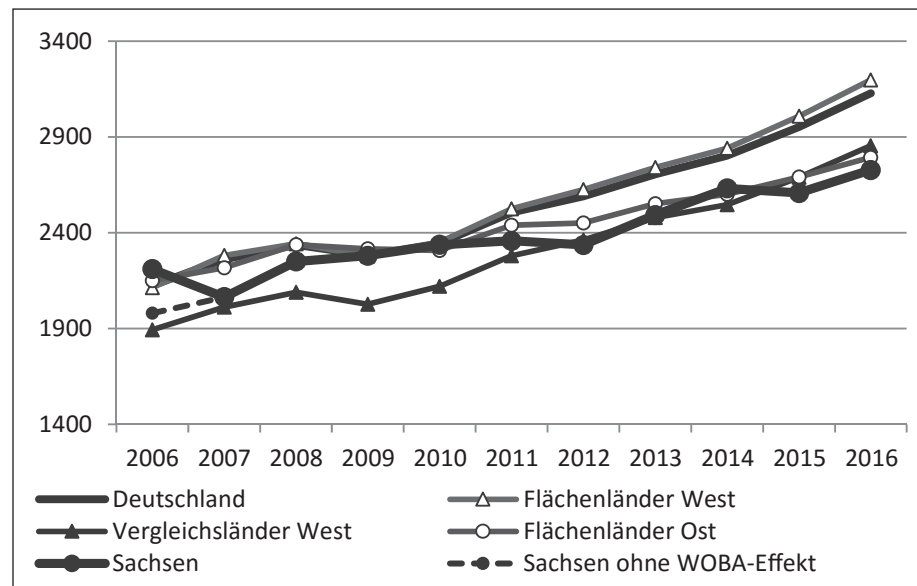
144 Vgl. Herold (2017).

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.¹⁴⁵ Damit ergeben sich Aggregate, die zeigen, wie sich die Einnahmen und Ausgaben unabhängig von der Verschuldung bzw. Rücklagenveränderung entwickeln.

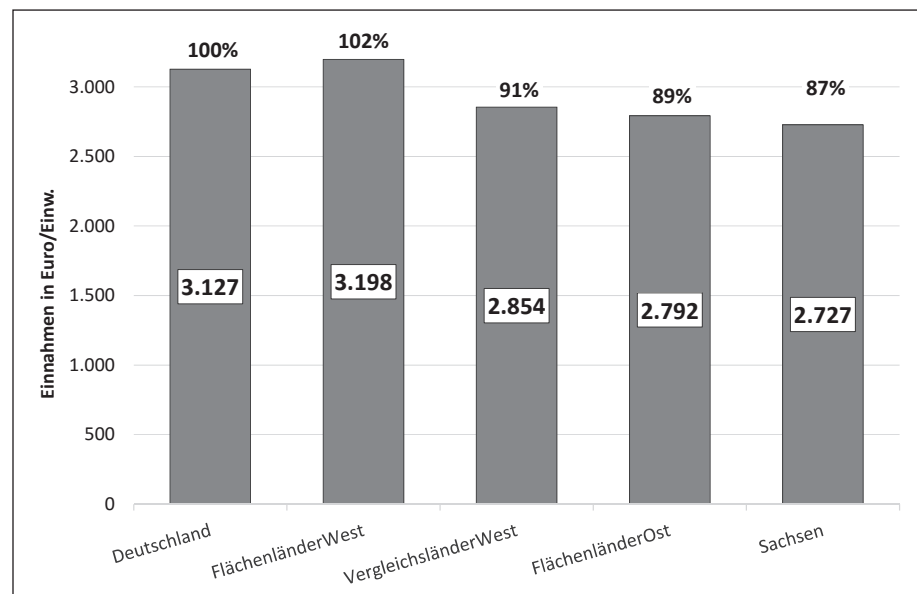
Abbildung 45 zeigt, dass die Bereinigten Einnahmen der sächsischen Kommunen, wenn man den WOBA-Effekt des Jahres 2006 herausrechnet, über den gesamten Betrachtungszeitraum unterhalb des Bundesdurchschnitts verliefen. Bis zum Jahr 2012 lagen nur die Kommunen in den westdeutschen Vergleichsländern dauerhaft unterhalb des Einnahmenniveaus der sächsischen Kommunen. Dagegen bewegten sich die Einnahmen der Kommunen in der Gesamtheit der ostdeutschen Flächenländer bis zum Jahr 2010 nahe am Bundesdurchschnitt. In den folgenden Jahren zeigten sich zunehmende Spreizungen. Während in den westdeutschen Kommunen positive Entwicklungen auftraten, zeigten die ostdeutschen Kommunen eine unterdurchschnittliche Entwicklung trotz tendenziell steigender Einnahmen. In Sachsen stagnierten die Bereinigten Einnahmen und gingen in den Jahren 2012 und 2015 sogar um jeweils 0,9 % gegenüber den entsprechenden Vorjahren zurück, sodass sich die Einnahmeentwicklung der Kommunen im Freistaat von der Entwicklung im übrigen Deutschland entkoppelte. Im Jahr 2016 liegen die Bereinigten Einnahmen in Sachsen zwar bei knapp 2.727 Euro/Einw. und damit fast 750 Euro/Einw. bzw. 38 % über dem Niveau von 2006 (ohne den WOBA-Effekt). Allerdings weisen die sächsischen Kommunen damit trotzdem die niedrigsten Bereinigten Einnahmen von allen hier betrachteten Teilgruppen auf. Gleichzeitig ist die Differenz zum Bundesdurchschnitt mit 400 Euro/Einw. so hoch wie zu keinem anderen Zeitpunkt

Abbildung 45: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 46: Vergleich der Bereinigten Einnahmen 2016 zum Bundesdurchschnitt



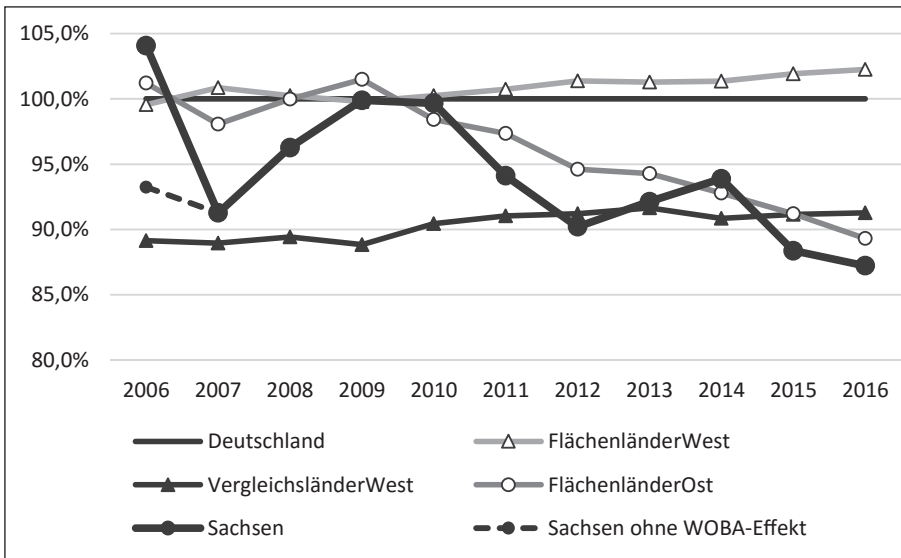
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

innerhalb der betrachteten Periode. Auch die Einnahmen der westdeutschen Vergleichsländer liegen im Jahr 2016 um knapp 127 Euro/Einw. über dem Niveau der sächsischen Kommunen. Mit Blick auf den Einnahmewachstum gegenüber dem Jahr 2006 muss zudem der deutlich umfangreichere Aufgabenkatalog im Jahr 2016 Berücksichtigung finden, welcher sich im Zuge der Verwaltungsreform im Jahr 2008 ergeben hat.

Insgesamt erreichten die sächsischen Kommunen ein Einnahmenniveau von 87 % des bundesdeutschen Durchschnitts (Abbildung 46). Damit bewegen sie sich sowohl im Vergleich mit den finanzschwachen westdeutschen als auch mit den übrigen ostdeutschen Flächenländern auf unterdurchschnittlichem Niveau. Deren Finanzausstattung beläuft sich zudem ebenfalls auf lediglich 91 bzw. 89 % des

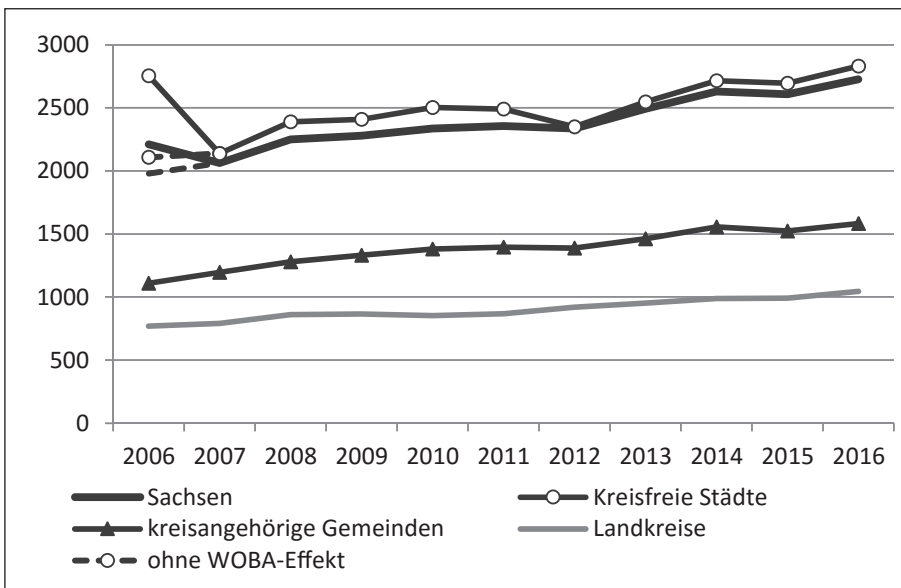
145 Vgl. Schwarting (2006), S. 239.

Abbildung 47: Bereinigte Einnahmen der Kommunen je Einwohner in % des Bundesdurchschnitts 2006–2016



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 48: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



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

Bundesdurchschnitts. Anders als in der öffentlichen Diskussion oftmals kolportiert, verfügen somit 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 87 % bzw. 89 % des Bundesdurchschnitts.

Abbildung 47 verdeutlicht diesen Sachverhalt noch einmal. Nach dem einmaligen WOBAs-Effekt des Jahres 2006, der das Einnahmenniveau des Freistaats auf 104% des Bundesdurchschnitts hob, lagen die Bereinigten Einnahmen in Sachsen 2007 bei nur noch etwa 91 % des Bundesdurchschnitts, allerdings immer noch oberhalb des Niveaus der westdeutschen Vergleichsländer. Auch ohne diesen Einmaleffekt lag das Einnahmenniveau mit 93% des Bundesdurchschnitts im Jahr 2006 oberhalb jenes der finanzschwachen

Vergleichsländer. Insbesondere auf Grund einer positiven Entwicklung bei den Steuern und steuerähnlichen Einnahmen sowie den Bedarfszuweisungen und sonstigen Allgemeinen Zuweisungen konnte bis 2009 nahezu eine Angleichung an das Bundesniveau erzielt werden. Der deutlich sichtbare Einbruch im Jahr 2011 ist allerdings nicht auf rückläufige Einnahmen seitens der sächsischen Kommunen, sondern vielmehr auf ein überproportionales Einnahmewachstum der westdeutschen Flächenländer – der finanzschwachen Vergleichsländer mit eingeschlossen – zurückzuführen. Hauptsächlich sind sowohl 2011 als auch 2012 unter anderem gegensätzliche Entwicklungen bei den Schlüsselzuweisungen: Während die westdeutschen Kommunen teilweise deutliche Zuwachsraten in dieser Einnahmekategorie erzielten, waren sie speziell in Sachsen, aber auch in den übrigen ostdeutschen Kommunen rückläufig. Letztere wiesen seit 2011 kontinuierlich wachsende Bereinigte Einnahmen auf, allerdings bis zum Ende des Betrachtungszeitraums durchgängig auf unterdurchschnittlichem Wachstumsniveau. Dagegen war die Einnahmensituation in Sachsen deutlich volatiler. Am aktuellen Rand fielen sowohl die sächsischen als auch die übrigen ostdeutschen Kommunen hinter die Kommunen der wirtschaftsschwachen westdeutschen Vergleichsländer zurück.

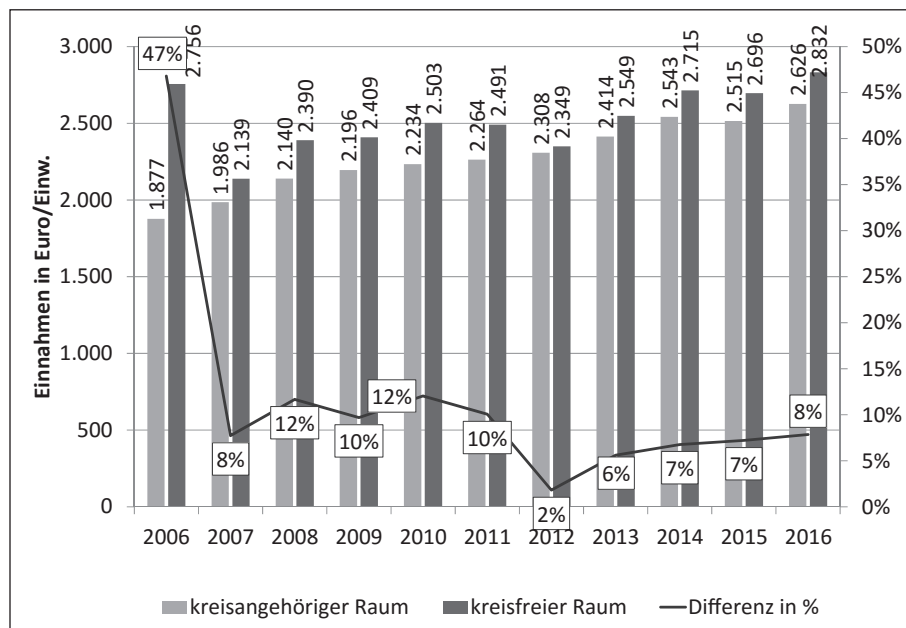
Die Differenzierung zwischen Kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen innerhalb des Freistaats zeigt ein im Wesentlichen steigendes Einnahmenniveau in allen Teilgruppen (Abbildung 48). Trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise können auf der Einnahmeseite – unter anderem aufgrund der Bildung und umgehenden Auflösung von Rücklagen im Kommunalen Finanz-

ausgleich während der krisenhaften Jahre – keine wesentlichen Brüche festgestellt werden. Nach einem für alle Gruppen schwachen Jahr 2012 wuchsen die Einnahmen auf allen kommunalen Ebenen in den folgenden Jahren, wobei die Einnahmensteigerung bei den Kreisfreien Städten in diesem Zeitraum am stärksten ausfiel. Hauptsächlich dafür sind allerdings keine Verbesserungen seitens der originären Einnahmequellen der Kreisfreien Städte, sondern vielmehr verstärkte Investitionszuweisungen durch das Land. Diese wuchsen im Zeitraum von 2012 bis 2016 auf Ebene der Kreisfreien Städte um etwa 80%, während die kreisangehörigen Gemeinden sogar einen Rückgang um 5% verzeichnen mussten.

Im Zeitraum 2006 bis 2016 wuchsen die Bereinigten Einnahmen der Kommunen des Freistaats – unter Bereinigung des WOBAs-Effektes – um durchschnittlich 38%. Die Einnahmen der

kreisangehörigen Gemeinden wuchsen mit 43% überproportional stark und auch das Einnahmenwachstum der Landkreise fiel mit 36% etwas höher aus als jenes der Kreisfreien Städte (+ 34%). Gemessen an den Gesamteinnahmen des kreisangehörigen Raums (kreisangehörige Gemeinden plus Landkreise) schrumpfte der „Vorsprung“ der Kreisfreien Städte somit von 12% im Jahr 2006 (erneut ohne WOBA-Effekt) auf 8% im Jahr 2016. Sowohl die Kreisfreien Städte als auch die kreisangehörigen Gemeinden profitierten über den gesamten Betrachtungszeitraum von gestiegenen Steuern und steuerähnlichen Einnahmen. Der Einnahmenanstieg auf Ebene der Landkreise ist dagegen in nicht unerheblichem Maße eine Folge der Funktionalreform von 2008. Seit 2013 ist dagegen ein leicht überdurchschnittliches Wachstum der Bereinigten Einnahmen seitens der Kreisfreien Städte (+20,6%) gegenüber kreisangehörigen Gemeinden (+14 %) sowie Landkreisen (+13,6%) zu beobachten.

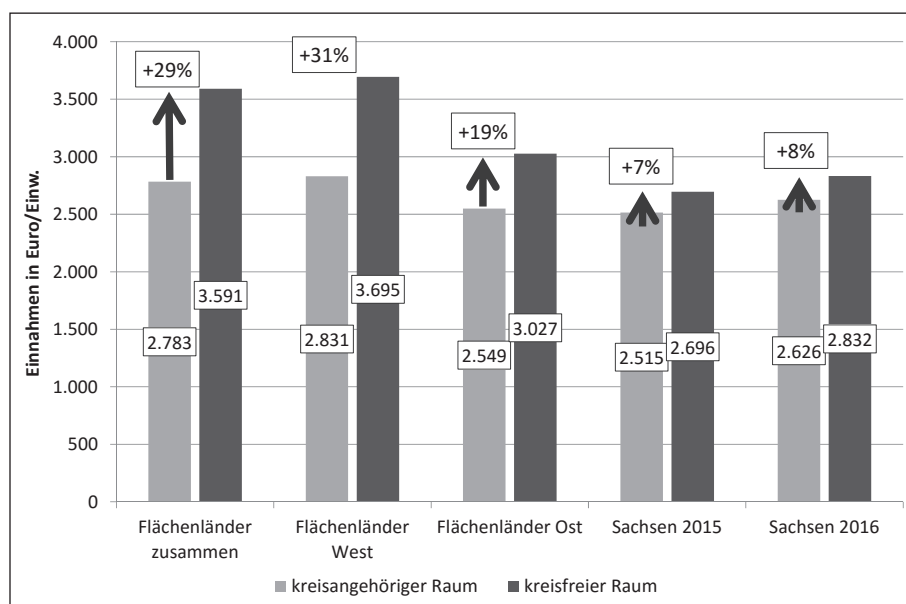
Abbildung 49: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2006 bis 2016



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

Die kreisangehörigen Gemeinden hatten 2016 durchschnittlich 1.582 Euro/Einw. zur Verfügung, die Landkreise 1.044 Euro/Einw. Damit verfügte der kreisangehörige Raum für seine Aufgabenerfüllung insgesamt über weniger Einnahmen (2.626 Euro/Einw.) als der kreisfreie Raum (2.832 Euro/Einw.). Der Abstand beträgt 206 Euro/Einw. oder 8 % der Einnahmen des kreisangehörigen Raums (Abbildung 49). Damit hat sich das Verhältnis zwischen beiden Teilräumen seit 2007 praktisch nicht verändert, wobei in der Zwischenzeit durchaus Schwankungen zu beobachten waren. 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 stärkeren Einbrüchen der Zuweisungen bei den Kreisfreien Städten (vor allem im investiven Bereich), die zu einer fast vollständigen Annäherung des kreisangehörigen Raumes an die Kreisfreien Städte führte. Seit 2013 vollzieht sich die bereits beschriebene Entwicklung, wonach sich die Einnahmen der Kreisfreien Städte wieder verstärkt vom kreisangehörigen Raum sowie vom sächsischen Durchschnitt insgesamt absetzen. 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. Zudem verzeichnen die Kreisfreien Städte seit 2012, wie oben beschrieben, gestiegene Investitionszuweisungen durch das Land. Die zweimalige Anpassung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II, welcher die

Abbildung 50: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum, Vergleich 2016



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Verteilung der Finanzen zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum regelt, wird darüber hinaus ein zu starkes Auseinanderdriften beider Teilräume verhindern.

Bemerkenswert ist der nur geringfügige einnahmeseitige „Vorsprung“ der Kreisfreien Städte gegenüber dem kreisangehörigen Raum, wenn er mit den Verhältnissen in den übrigen ostdeutschen Ländern und im gesamtdeutschen Maßstab verglichen wird (Abbildung 50). Durchschnittlich haben die Kreisfreien Städte bundesweit rund 30 % mehr Einnahmen zur Verfügung als der kreisangehörige Raum (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise zusammen). In den ostdeutschen Flächenländern sind es immerhin fast

20 %. Lediglich in Sachsen fällt der Wert wesentlich geringer aus – und das, obwohl in Sachsen die größten Kreisfreien Städte Ostdeutschlands liegen.

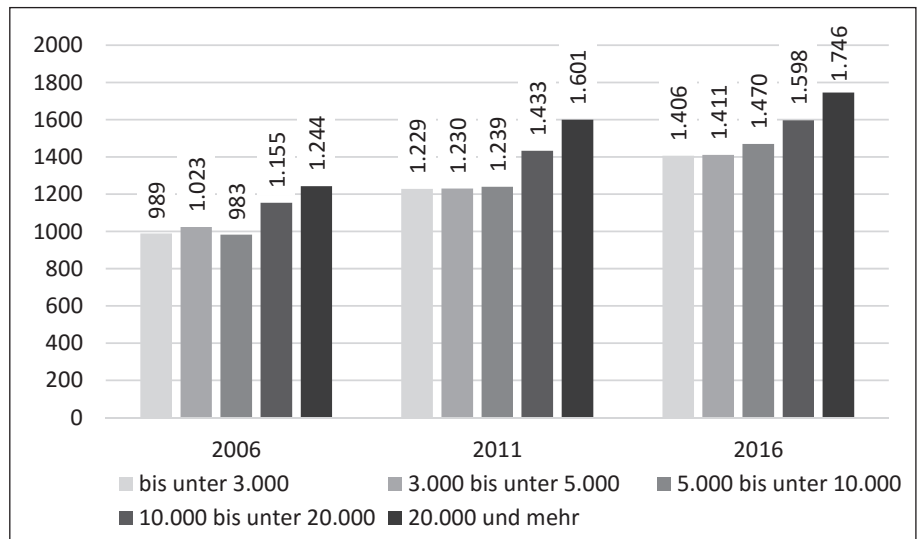
Eine weitere Differenzierung nach Einwohnergrößenklassen zeigt, dass im kreisangehörigen Raum die größeren Städte und Gemeinden und dabei vor allem die Großen Kreisstädte ein höheres Einnahmenniveau aufweisen als die kleineren Einheiten. Hierbei wirken, wie noch gezeigt wird, die Steuereinnahmen sowie 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. Zusammengenommen liegen die Bereinigten Einnahmen der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern im Durchschnitt etwa 20 % oberhalb derer der Kommunen aus den zwei kleinsten Größenklassen.

3.5 Bereinigte Ausgaben

Die Entwicklung der Bereinigten Ausgaben (Abbildung 52) erfolgte im gleichen Zeitraum in allen betrachteten Ländergruppen im Wesentlichen parallel, allerdings mit Unterschieden im Niveau. Bedingt durch einen Einnahmerückgang sanken die Ausgaben der sächsischen Kommunen von 2006 auf 2007 noch um etwa 1%, stiegen angesichts einer verbesserten Einnahmensituation in den Folgejahren aber kontinuierlich bis zum Ende des Betrachtungszeitraums an. Dabei bewegten sie sich bis 2014 nahe am Niveau der westdeutschen Vergleichsländer, aber deutlich unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts. Auch im Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Ländern wiesen die sächsischen Kommunen durchgängig geringere Ausgabenwerte auf. Über den gesamten Betrachtungszeitraum wuchsen die Ausgaben in den westdeutschen Flächenländern um durchschnittlich 51 %, wohingegen die Kommunen in Sachsen und den übrigen ostdeutschen Ländern ein Ausgabenwachstum von nur 37 bzw. 28 % erreichten.

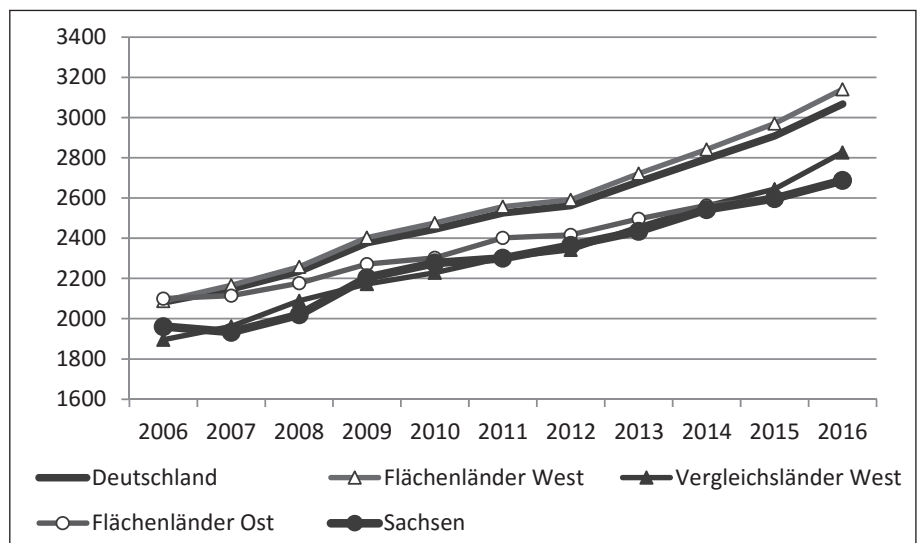
Der größte Ausgabenanstieg gegenüber dem Vorjahr konnte sowohl in Sachsen (+9%) als auch auf Ebene der westdeutschen Flächenländer (+6%) sowie im Bund insgesamt (+6%) im Jahr 2009 beobachtet werden und ist auf die Wirkungen des Konjunkturpakets II zurückzuführen. Am aktuellen Rand konnte im Freistaat Sachsen

Abbildung 51: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 52: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

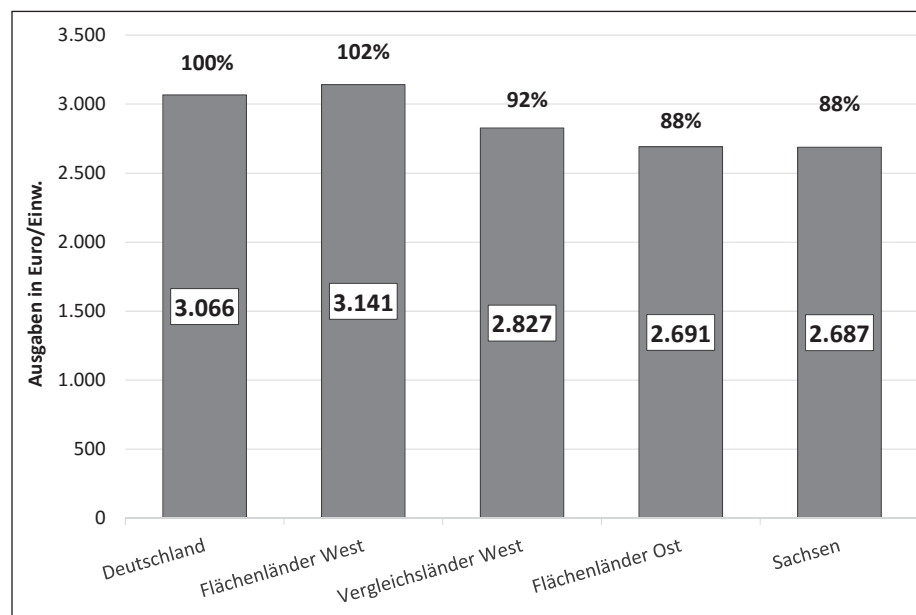
ein Ausgabeniveau von 2.687 Euro/Einw. erreicht werden, während der Bundesdurchschnitt, welcher besonders stark durch die Entwicklungen in den westdeutschen Flächenländern geprägt ist, bei 3.066 Euro/Einw. liegt. Vergleicht man die Situation im Jahr 2016 mit der „Ausgangssituation“ im Jahr 2006, kann man feststellen, dass sich die Ausgabenlücke zwischen den sächsischen Kommunen und dem Bundesdurchschnitt im Zeitablauf von 120 Euro/Einw. (94 % des Bundesdurchschnitts) auf fast 380 Euro/Einw. (88 % des Bundesdurchschnitts) mehr als verdreifacht hat. Ähnliches gilt für die übrigen ostdeutschen Flächenländer, deren Ausgaben im Jahr 2016 bei 2.691 Euro/Einw. und somit auf ähnlichem Niveau wie in Sachsen lag. Am aktuellen Rand ist zudem erkennbar, dass sich die finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer seit 2014 von der Gruppe der neuen Bundesländer abzukoppeln beginnen. So lagen noch im Jahr 2010 die Ausgaben der sächsischen Kommunen

um etwa 48 Euro/Einw. oberhalb jener der Vergleichsgruppe, wohingegen letztere im Jahr 2016 ein Plus von knapp 140 Euro/Einw. gegenüber Sachsen verzeichneten. Einen Hauptausgabentreiber stellen dabei die Sozialen Leistungen dar, welche seit 2013 in Sachsen bzw. den übrigen ostdeutschen Kommunen um 12 bzw. 10 %, in den westdeutschen Vergleichsländern dagegen um 25 % gestiegen sind. Im Ergebnis weisen die ostdeutschen Kommunen, inkl. jene in Sachsen, nach wie vor deutlich niedrigere Ausgaben auf als die Kommunen in Westdeutschland, wobei sich die Lücke zwischen alten und neuen Bundesländern seit dem Beginn des Betrachtungszeitraums noch vergrößert hat. Dabei lässt sich grundsätzlich feststellen, dass die Kommunen der neuen Bundesländer in sämtlichen Ausgabenbereichen niedrigere Pro-Kopf-Ausgaben zu verzeichnen haben als die westdeutschen Kommunen. In Absolutwerten sind insbesondere die Sozialen Leistungen (2016: Differenz von 119 Euro/Einw. zwischen Sachsen und den Flächenländern West) sowie die sonstigen Ausgaben der laufenden Rechnung (2016: Differenz von 354 Euro/Einw.) und dort besonders die Allgemeinen Umlagen sowie die Zuweisungen und sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke für diese Diskrepanz verantwortlich. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den einzelnen Ausgabearten erfolgt in Abschnitt III.6.

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 Einnahmewicklung bei gleichzeitigem geringerem Ausgabenwachstum zurückzuführen und daher vor allem durch die Einnahmeseite determiniert.

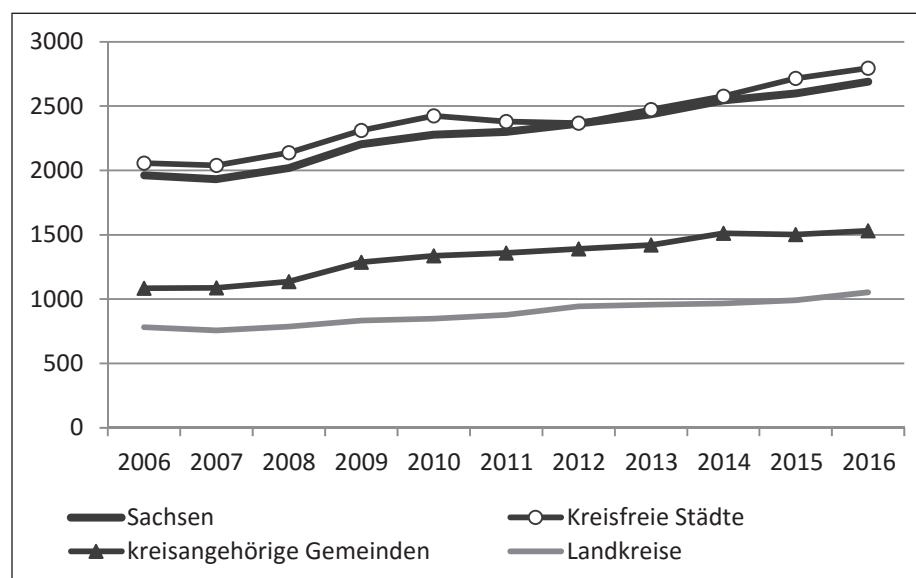
Dieses zurückhaltende Ausgabenverhalten ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die zum Teil hoch verschuldeten sächsischen Kommunen ihre fiskalischen Überschüsse in der Vergangenheit dazu genutzt haben, bestehende Verbindlichkeiten zu begleichen und somit ihren Schuldenstand zu reduzieren. Auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung sowie des absehbaren Auslaufens der Solidarpaktmittel erscheint es sinnvoll, sich die notwendigen finanziellen Spielräume in den Haushalten zu erhalten. Eine Erweiterung dieser Spielräume ergibt sich für die sächsischen Gemeinden zudem aus der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (vgl. ausführlich Kapitel II.3). Zum einen profitieren sie durch die Konstruktion des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Kommunalen Finanzausgleich mittelbar von der finanziellen Besserstellung des Freistaates. Zum

Abbildung 53: Vergleich der Bereinigten Ausgaben 2016 zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 54: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

anderen werden sie auf Grundlage der aktuellen Steuerschätzung ab 2020 Empfänger der neu geschaffenen Gemeindesteuerkraftzuweisungen sein, die solchen Ländern gewährt werden, deren originäre Gemeindefinanzkraft weniger als 80 % des Bundesdurchschnitts beträgt. Ähnliches gilt auch für die Kommunen der übrigen ostdeutschen Flächenländer. Darüber hinaus geht der seit Jahren sinkende Schuldenstand auch mit einer reduzierten Zinslast einher, wobei die angesichts des ohnehin niedrigen Zinsniveaus entstehenden Entlastungseffekte faktisch zu vernachlässigen sind. Mit Blick auf den zukünftig zu erbringenden doppischen Haushaltsausgleich geht die rückläufige Zinslast nichtsdestotrotz mit Erleichterungen beim Ausgleich des Ergebnishaushalts einher.

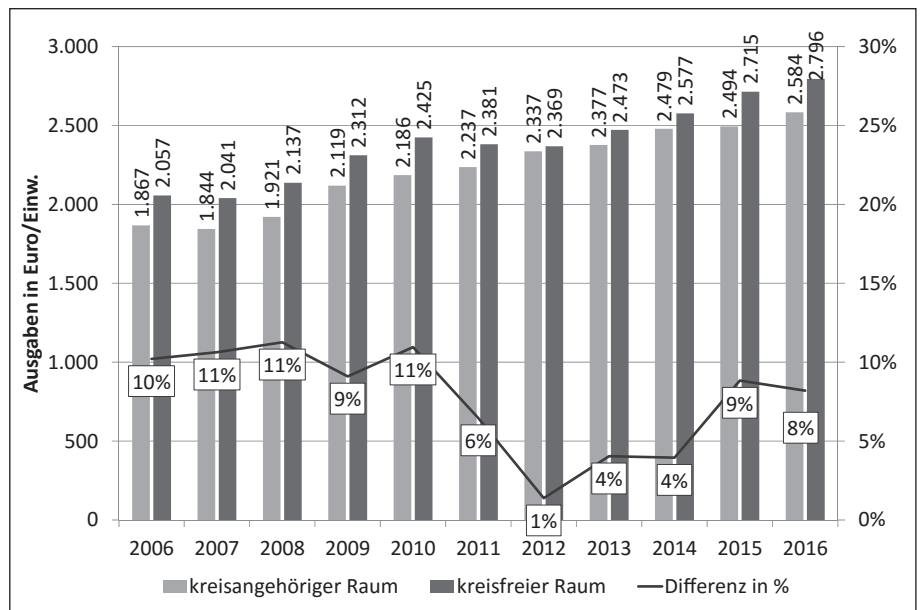
Im Niveauevergleich 2016 ist die Ausgabenhöhe der sächsischen Kommunen in Abbildung 53 dargestellt. Es zeigt sich, dass sowohl in Sachsen als auch in den übrigen ostdeutschen Kommunen lediglich 88 % des bundesdurchschnittlichen Ausgabenniveaus erreicht werden. Insofern korrespondiert die unterdurchschnittliche Einnahmeposition mit einem unterdurchschnittlichen Ausgabeverhalten – trotz der Weiterleitung der Solidapaktmittel und einer Vielzahl von (meist investiven) Sonderförderungen für die ostdeutschen Kommunen. Der mit 92% etwas höhere Anteil seitens der finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer geht in erster Linie auf die höheren Ausgaben der vergangenen Jahre im Zuge steigender Sozialausgaben zurück.

Die Analyse der Unterschiede zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum innerhalb Sachsens zeigt eine gleichmäßige Entwicklung der Kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden bis zum Jahr 2014, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau (Abbildung 54). Mit der verbesserten Einnahmensituation boten sich den Kreisfreien Städten seit 2015 auch Spielräume für umfangreichere Ausgaben. Die Ausgaben der Landkreise wuchsen im Wesentlichen gleichmäßig mit den Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden.

In der Gesamtschau lag das Ausgaben-niveau der Kreisfreien Städte von 2006 bis 2010 nahezu konstant etwa 11 % oberhalb des Niveaus im kreisangehörigen Raum (Abbildung 55). Parallel zur Entwicklung des Einnahmenlevels fand bis zum Jahr 2012 nahezu eine Angleichung der beiden Teilräume statt. Der Niveausprung im Jahr 2015 ist insbesondere auf höhere Ausgaben der Kreisfreien Städte im Rahmen der sonstigen Ausgaben der Kapitalrechnung zurückzuführen. In erster Linie umfassen diese den verstärkten Erwerb von Beteiligungen durch die Stadt Leipzig (Gruppierung 930; +87 Mio. Euro). Im Jahr 2016 sind es dann vor allem überproportionale Steigerungen der Ausgaben für laufenden Sachaufwand, die das höhere Ausgabenniveau gegenüber dem kreisangehörigen Raum verfestigen.

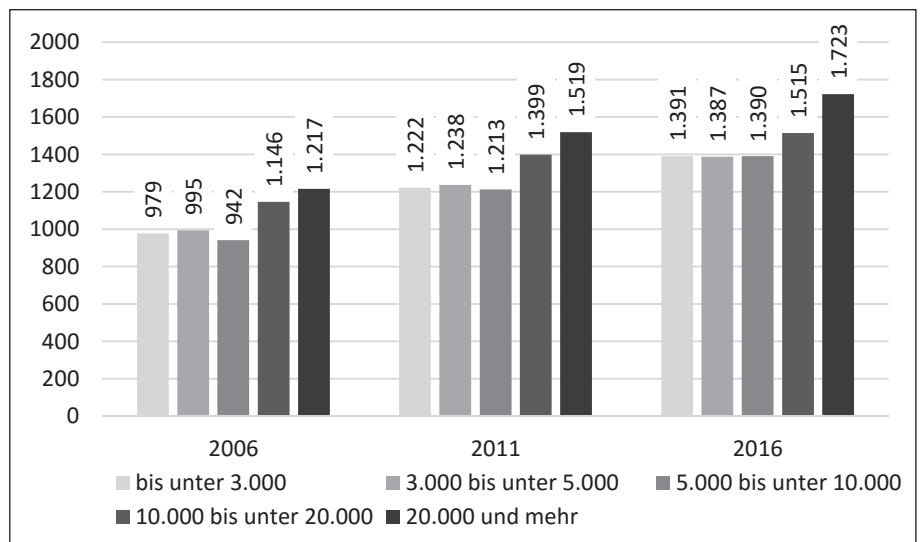
Bei den Bereinigten Ausgaben zeigen sich im kreisangehörigen Raum ähnliche Muster der Verteilung zwischen den Größenklassen wie bei den Bereinigten Einnahmen (Abbildung 56). Auch ausgabeseitig haben die größeren Einheiten, vornehmlich die Großen Kreisstädte, ein höheres Ausgabenniveau, das rund 15 bis 25 % über dem der kleinsten Gemeindegrößenklasse liegt.

Abbildung 55: Bereinigte Ausgaben im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2006 bis 2016



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

Abbildung 56: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

4 Struktur der Einnahmen und Ausgaben

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

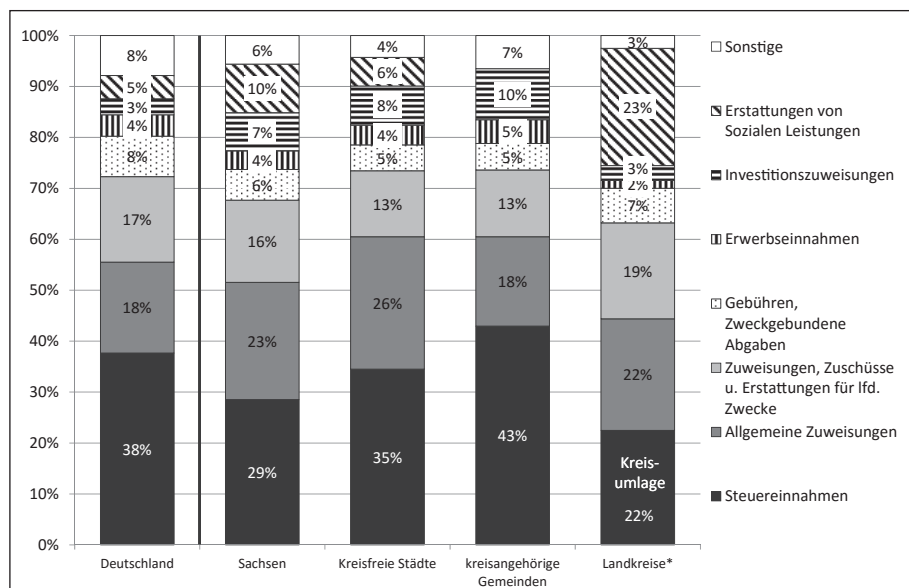
Auf der Einnahmeseite haben für die sächsischen Kommunen die Steuereinnahmen und die Allgemeinen Zuweisungen mit 29 bzw. 23% der Gesamteinnahmen die größte Bedeutung (Abbildung 57). Gemeinsam machen sie als „Allgemeine Deckungsmittel“ etwas mehr als die Hälfte aller Bereinigten Einnahmen aus.

Weitere Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende und investive Zwecke sowie Soziale Leistungen (in der Regel zweckgebunden) machen ein weiteres Drittel 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 2016 rund 56 % des gesamten Einnahmenvolumens der sächsischen Kommunen aus, während es im Bundesdurchschnitt nur 43 % waren. Die Möglichkeiten, ihre Ausgaben durch eigene Einnahmen zu finanzieren, sind in Sachsen besonders durch die ausgeprägte relative Steuereinnahmeschwäche (29% der Gesamteinnahmen) limitiert. Die Steuereinnahmen tragen im Bundesdurchschnitt deutlich stärker zur Summe der Bereinigten Einnahmen bei (38 %).

Ein Vergleich zwischen den kommunalen Gruppen im Freistaat zeigt den unterschiedlichen Beitrag der Steuereinnahmen bei den Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden (Abbildung 57). Bei Letzteren stammen insgesamt 43 % 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 (zusammen über 10 % bei den kreisangehörigen Gemeinden). Die Landkreise verfügen nicht über eigene Steuereinnahmen,¹⁴⁶ sondern finanzieren sich aus der Kreisumlage, die etwas mehr als ein Fünftel der Einnahmen ausmacht.¹⁴⁷ 44 % der Ausgaben werden durch Zuweisungen und Erstattungen finanziert, Erstattungen von sozialen Leistungen vom Bund und vom Land machen knapp ein Viertel der Kreiseinnahmen aus.

Im Zeitverlauf seit 2006 wird die gestiegene Bedeutung der Steuereinnahmen deutlich (Abbildung 58). Die Steuerquote der sächsischen Kommunen stieg von 21 % auf zuletzt 29 %, allerdings mit einer Unterbrechung durch die Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Quote der Allgemeinen Zuweisungen sank über den Gesamtzeitraum betrachtet leicht um einen Prozentpunkt, ebenfalls unterbrochen durch einen Anstieg auf zwischenzeitlich 28 % im

Abbildung 57: Struktur der Bereinigten Einnahmen 2016



* für Landkreise: Bereinigte Einnahmen zzgl. Zahlungen von gleicher Ebene (siehe Fußnote 147).

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

Krisenjahr 2009. Gesamthaft stiegen diese beiden als „Allgemeine Deckungsmittel“ zusammengefassten Positionen nie über 53 % der Bereinigten Gesamteinnahmen hinaus. Auffällig ist die Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke. Dabei handelt es sich um Zuwendungen an die Kommunen, welche den Kommunen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs und mit einer Zweckbindung zufließen. Ihr Anteil belief sich im Jahr 2016 auf 16%, was einer Verdopplung gegenüber dem Ausgangswert im Jahr 2006 entspricht. Dem gegenüber ist der Anteil der Allgemeinen Zuweisungen, insbesondere der Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich, tendenziell rückläufig gewesen. Die weiteren Positionen bewegten sich im Wesentlichen mit stabilen Anteilen. Gebühren und ähnliche zweckgebundene Einnahmen stiegen nur geringfügig, auch die Investitionszuweisungen gingen um insgesamt zwei Prozentpunkte zurück. Seit 2005 prägen auch die Erstattungen für Soziale Leistungen nach dem SGB II (v.a. Kosten der Unterkunft) das Bild, wobei auch hier über den gesamten Zeitraum betrachtet ein Bedeutungsrückgang zu konstatieren ist. Die einmalig hohen sonstigen Einnahmen 2006 sind dem Verkauf der WOBAs Dresden und dem in diesem Zusammenhang geflossenen Veräußerungserlös zuzurechnen. Seit 2006 ist außerdem die Quote der eigenen Einnahmen¹⁴⁸ langsam aber stetig von 34 % auf 40 % gestiegen. Ähnliches gilt für die Zuweisungsquote¹⁴⁹, die leicht von 53 % auf 56 % angestiegen ist. Da das Basisjahr 2006 allerdings vom WOBAs-Effekt geprägt ist, sind Aussagen über die tatsächlichen Entwicklungen beider Quoten innerhalb dieses spezifischen Zeitraums nur eingeschränkt möglich. In der Tendenz nimmt die Quote der eigenen Einnahmen seit Beginn des Jahrtausends zu, während die Zuweisungsquote spiegelbildlich rückläufig ist.

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

147 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.

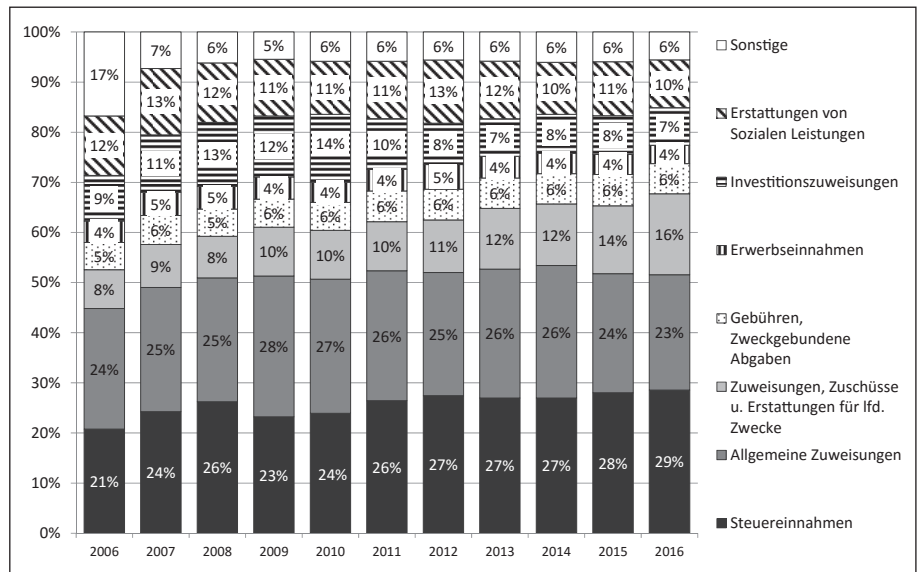
148 Steuereinnahmen, Gebühren und zweckgebundene Abgaben, Erwerbseinnahmen sowie zusätzlich Einnahmen der ausgelagerten Leistungserbringung.

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

Auf der Ausgabenseite ähneln sich die Strukturen in Sachsen und im Bundesdurchschnitt auf den ersten Blick mehr als auf der Einnahmeseite (Abbildung 59). Die Personalausgaben stehen für jeweils etwa ein Viertel der gesamten Bereinigten Ausgaben. Der laufende Sachaufwand sowie die Zuschüsse und Zuweisungen an ausgelagerte Leistungsbereiche (kommunale Unternehmen) machen gemeinsam etwa 28% aus, wobei der laufende Sachaufwand in Sachsen einen unterdurchschnittlichen Anteil aufweist. Auch die Sozialausgaben repräsentieren jeweils etwas mehr als ein Viertel, hier sind aber deutliche strukturelle Unterschiede feststellbar, die im Abschnitt 8 näher untersucht werden.¹⁵⁰ 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.¹⁵¹ Die Sozialen Leistungen enthalten ausschließlich direkte Transferzahlungen an empfangsberechtigte Personen sowie Zuschüsse an Träger. Investitionen sind in der Gesamtschau der Ausgaben in Sachsen mit rund 11% 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 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 derzeit weder für die sächsischen Kommunen noch im Bundesdurchschnitt allzu sehr ins Gewicht.

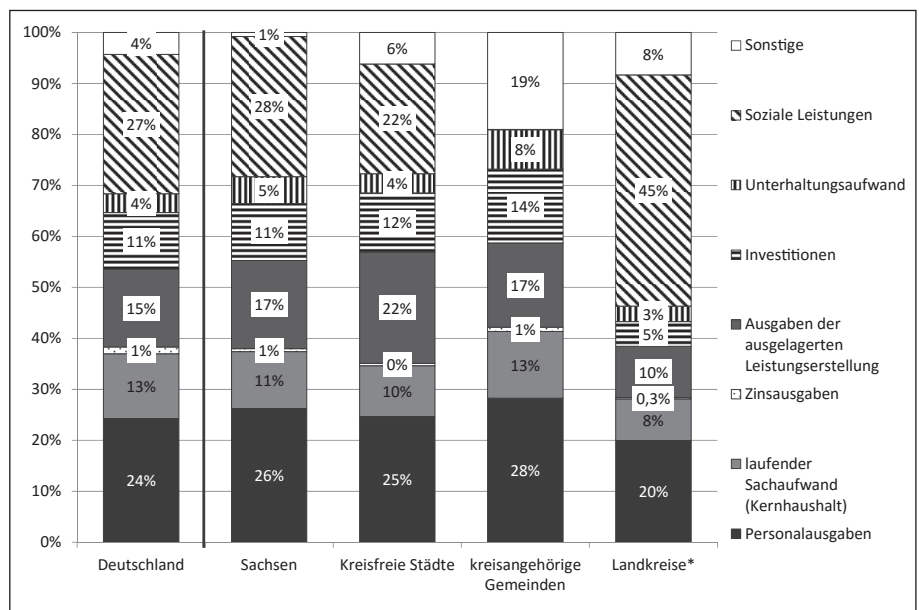
Innerhalb Sachsens ergeben sich erkennbare Unterschiede in den Ausgabenstrukturen, die mit dem unterschiedlichen Aufgabenbestand korrespondieren

Abbildung 58: Struktur der Bereinigten Einnahmen in Sachsen 2006 bis 2016



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

Abbildung 59: Struktur der Bereinigten Ausgaben 2016



* für Landkreise: Bereinigte Ausgaben zzgl. Zahlungen von gleicher Ebene (siehe Fußnote 152).
Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

(Abbildung 59).¹⁵² Hinsichtlich der Personalausgaben heben sich die Gemeinden (28%) mittlerweile schon etwas deutlicher von den Kreisfreien Städten (25%) und den Landkreisen (20%) ab,

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

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

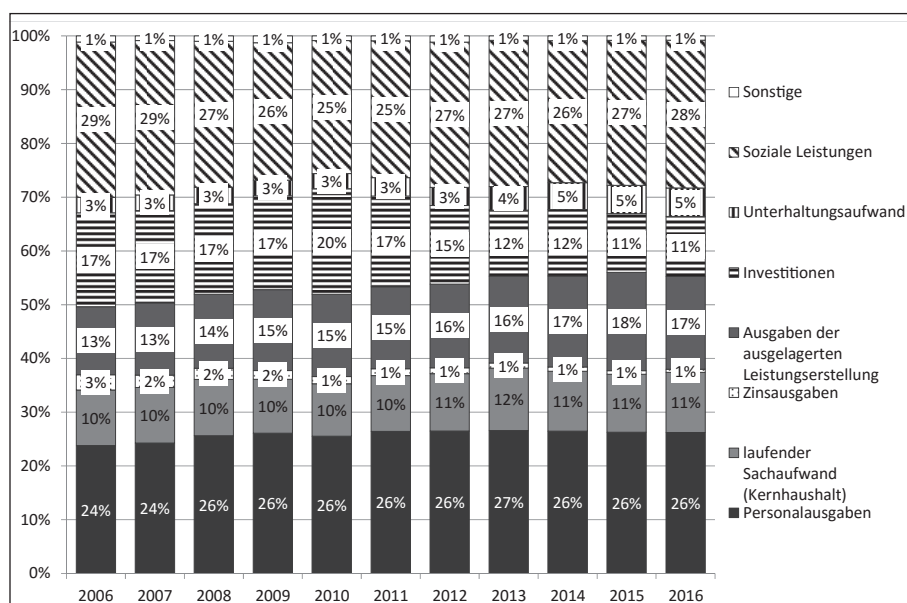
152 Für die Landkreise wurde nicht mit den Bereinigten Ausgaben gerechnet, da hier Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt werden – insbesondere Ausgaben, die aus der Kreisumlage finanziert werden. Eine Gegenüberstellung der Bereinigten Einnahmen der Landkreise würde zu verzerrten Ergebnissen führen. 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.

wobei die Ausgabenstruktur letzterer stark von den Sozialausgaben geprägt ist. Kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden unterscheiden sich im laufenden Sachaufwand sowie relativ deutlich bei 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. Auch Investitionen nehmen in den Haushalten der kreisangehörigen Gemeinden (14 %) einen höheren Anteil ein als in den Kreisfreien Städten (12 %). Neben einem höheren Pro-Kopf-Investitionsvolumen ist diese Tatsache auch darauf zurückzuführen, dass die Kreisfreien Städte mehr als ein Fünftel ihrer Ausgaben für Soziale Leistungen aufwenden müssen und ihr investiver Handlungsspielraum dadurch stärker eingeschränkt wird. Im kreisangehörigen Raum sind dagegen die Landkreise Träger der Soziallasten, was sich in einem Ausgabenanteil von 45 % widerspiegelt. Nicht zuletzt ist auch ein Effekt der Doppik-Umstellung festzuhalten. Im Rahmen der konsequenteren Trennung von Sachaufwand und Investitionen hinsichtlich 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 Kommunal финанzen. Dort werden zumeist die Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung nicht separat ausgewiesen, sondern in den „sonstigen Ausgaben“ zusammengefasst. Der Unterhaltungsaufwand wird üblicherweise dem laufenden Sachaufwand zugerechnet, während im Gemeindefinanzbericht Sachsen investive und infrastrukturelle 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.

Im Zeitverlauf von 2006 bis 2016 wird deutlich, dass die Sozialen Leistungen – außer in den Jahren 2010 und 2011 – den größten Anteil an kommunalen Haushaltsmitteln gebunden haben (Abbildung 60). Über den gesamten Zeitraum ist zwar tendenziell ein leichter Rückgang hinsichtlich der Soziallasten zu beobachten, was u. a. mit der (schrittweisen) Übernahme einiger Leistungen durch den Bund begründet werden kann. Aber auch im Jahr 2016 wird noch mehr als ein Viertel der verfügbaren Mittel für diesen Posten aufgewandt. Dies hatte zur Folge, dass andere Ausgabearten – insbesondere die Investitionsausgaben – rechnerisch verdrängt wurden, wobei auch die hierzu korrespondierenden Einnahmen in die Gesamtbewertung einfließen müssen. Die Personalausgaben bewegten sich seit 2006 insgesamt – trotz zwischenzeitlicher leichter Zuwächse – auf nahezu konstantem Niveau und nehmen am aktuellen Rand ebenfalls einen Anteil von etwa einem Viertel

Abbildung 60: Struktur der Bereinigten Ausgaben in Sachsen 2006 bis 2016



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

der Haushaltsmittel ein. Der Anteil, der für ausgelagerte Bereiche aufgewendet wird, stieg seit 2006 nahezu 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 2006 noch bei 17 % der Bereinigten Gesamtausgaben lag, 2016 aber nur noch 11 % erreichte. Gemeinsam mit dem Unterhaltungsaufwand, der ebenfalls einen vermögenserhaltenden Charakter hat, aber aus inhaltlichen Gründen separat behandelt wird, wurden zuletzt 16 % erreicht, während es 2006 noch 20 % waren. Kaum mehr wahrnehmbar ist dagegen der Anteil der Zinszahlungen, der sich seit im Jahr 2016 auf nur noch 1 % beläuft.

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.¹⁵³ Sie sollen Ausgaben finanzieren, denen keine kostendeckende Nutzerfinanzierung durch Entgelte, Gebühren oder Beiträge bzw. zweckgebundene Zuweisungen und Erstattungen gegenüberstehen. Die Allgemeinen Deckungsmittel machen rund die Hälfte der Bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunen aus. Die Gegenüberstellung der Ergebnisse für Sachsen und die Vergleichsgruppen in Abbildung 61 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,

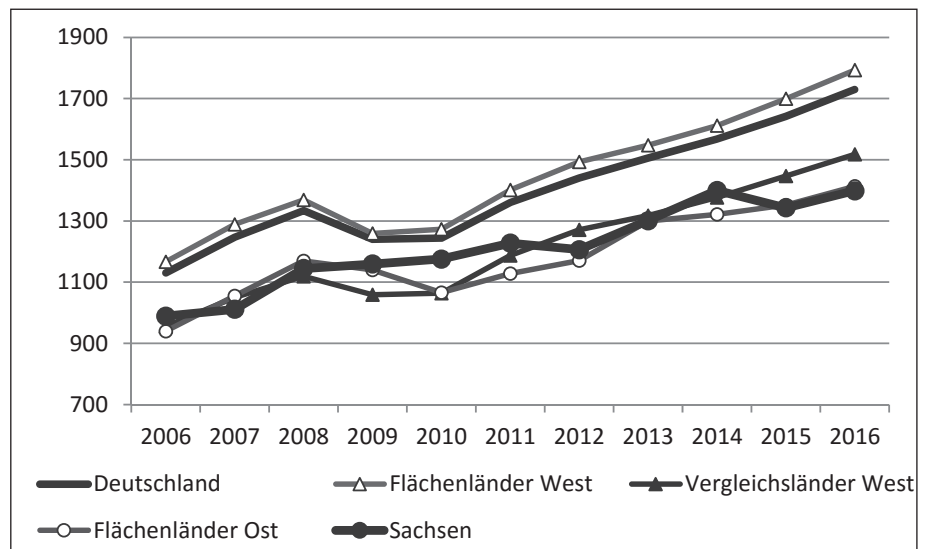
153 Damit wird der Abgrenzung gefolgt, die auch der Sächsische Rechnungshof verwendet. Vgl. Rechnungshof des Freistaates Sachsen (2010), S. 191. Die sonstigen Allgemeinen Zuweisungen setzen sich zusammen aus dem Mehrbelastungsausgleich im Rahmen der Verwaltungsreform, den Zuweisungen für übertragene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

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.¹⁵⁴ In der Phase bis 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 2015 sanken die Allgemeinen Deckungsmittel erneut trotz leicht steigender Steuereinnahmen aufgrund eines Rückgangs der Zuweisungen durch das Land. Gleichzeitig hatten die sächsischen Kommunen in den Jahren 2013 und 2014 von den Zuweisungen eines Vorsorgevermögens profitiert, was den verhältnismäßig starken Rückgang gegenüber 2014 erklärt. 2015 ging die FAG-Masse in der Folge deutlich zurück. 2016 wurde ein Stand von 1.398 Euro/Einw. erreicht, was zwar einer Steigerung von 4,1 % gegenüber dem Vorjahr und 41,4 % gegenüber dem Jahr 2006 entspricht. Trotzdem lagen die sächsischen Kommunen damit um 330 Euro/Einw. unter dem Bundesdurchschnitt und knapp 120 Euro/Einw. unter den westdeutschen Vergleichsländern. Auf ähnlichem Niveau wie Sachsen bewegen sich die übrigen ostdeutschen Flächenländer.

Zwischen den Kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen lassen sich ebenfalls Entwicklungsunterschiede feststellen (Abbildung 62). Gut zu erkennen sind die Niveauunterschiede zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum, die auch aus der Tabelle 5: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw. entnommen werden können. In der Summe standen den Kreisfreien Städten rund 37 % mehr 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 erhält, auch wenn es in den letzten Jahren kleinere Umschichtungen zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes gegeben hat (siehe

Abbildung 61: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abschnitt IV.1.3).¹⁵⁵ 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 62 den Anschein hat.¹⁵⁶ Gerade seit 2014 stagniert das Niveau der Allgemeinen Deckungsmittel im kreisangehörigen Raum allerdings. Angesichts eines im selben Zeitraum deutlichen Ausgabenwachstums stellt dies eine problematische Entwicklung dar.

Innerhalb Sachsens haben sich die Allgemeinen Deckungsmittel im kreisangehörigen Raum seit 2006 besser entwickelt (zusammen +50 %) als im kreisfreien Raum (+34 %). Dadurch ist der relative Abstand der Ausstattung mit Allgemeinen Deckungsmitteln zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum pro Kopf von 53% (2006) auf die bereits genannten 37% (2016) gesunken.¹⁵⁷ Dies ist das Ergebnis eines Zusammenspiels einer stärkeren Steuerkraftentwicklung im kreisangehörigen Raum und gleichzeitig eines größeren Wachstums der sonstigen Allgemeinen Zuweisungen vom Land infolge der Verwaltungsreform. 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

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

156 Die Zuweisungen der Gemeinden an die Landkreise haben sich zwischen 2006 und 2016 fast verdoppelt, vgl. Abschnitt III.8.7.

157 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.

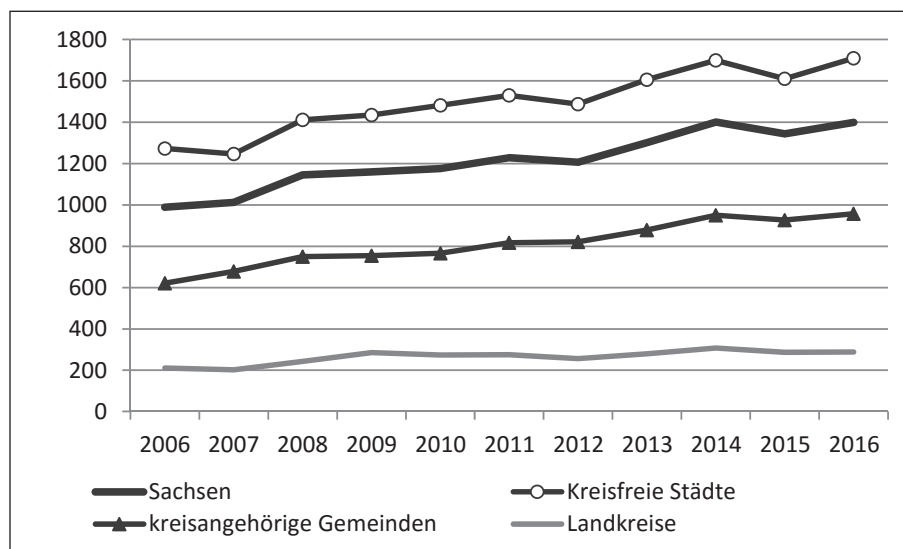
154 Siehe Glossar → Gleichmäßigkeitsgrundsatz, ausführlich in Lenk/Hesse (2011).

genauerem Einblick in die zur Verfügung stehenden Finanzmassen (siehe letzten beiden Zeilen in Tabelle 5: 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 2016 geringfügig stärker erhöht als die der Landkreise. Wenn die Dynamik seit Umsetzung der Funktional- und Kreisgebietsreform betrachtet wird (2009–2016),¹⁵⁸ 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 größeninduzierten 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 64 zeigt die Zusammensetzung der Allgemeinen Deckungsmittel in den Jahren 2006 und 2016 im bundesweiten Vergleich. Im Ausgangsjahr betrug der Anteil der Zuweisungen bundesweit durchschnittlich 29 %, wobei die ostdeutschen Flächenländer (57 %) und auch Sachsen (54 %) einen fast doppelt so hohen Anteil aufwiesen. Das weit unterdurchschnittliche Steuerniveau wurde zu einem großen Teil durch einen Mehreinsatz an Zuweisungen ausgeglichen. Auch wenn die Zuweisungsabhängigkeit im

Abbildung 62: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw.



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

Tabelle 5: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw.

	2006	2009	2015	2016	2016 BRD=100	2016/ 2015	2016/ 2006
Deutschland	1.130	1.240	1.641	1.729	100,0 %	5,3 %	53,0 %
Flächenländer West	1.167	1.259	1.700	1.793	103,7 %	5,5 %	53,6 %
Vergleichsländer West	955	1.059	1.447	1.518	87,8 %	4,9 %	58,9 %
Flächenländer Ost	940	1.140	1.352	1.413	81,7 %	4,5 %	50,4 %
Sachsen	989	1.160	1.343	1.398	80,9 %	4,1 %	41,4 %
Kreisfreie Städte	1.273	1.435	1.609	1.708	98,8 %	6,2 %	34,2 %
kreisang. Gemeinden	621	754	926	956	55,3 %	3,3 %	54,0 %
Landkreise	211	286	287	288	16,7 %	0,6 %	36,5 %
	2006	2009	2015	2016		2016/ 2015	2016/ 2009
kaG abzgl. Kreisumlage	467	549	649	667	-	2,7 %	21,4 %
Landkr. zzgl. Kreisumlage	365	490	563	578	-	2,5 %	18,0 %

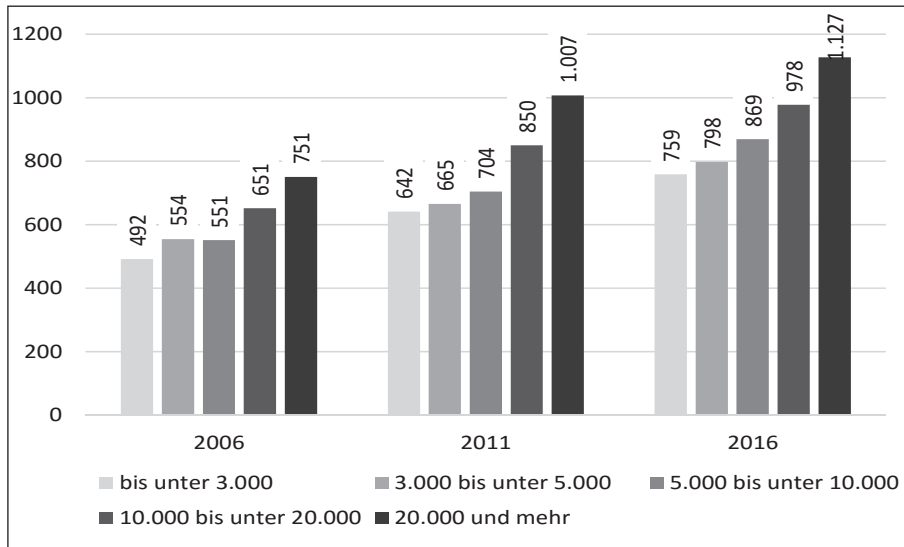
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Jahr 2016 in beiden Gruppen gesunken ist, setzen sich die Allgemeinen Deckungsmittel noch immer fast zur Hälfte aus Allgemeinen Zuweisungen zusammen. Damit schneiden auch die Vergleichsländer West mit einer Zuweisungsquote von knapp einem Drittel am aktuellen Rand deutlich besser ab. Zwar ist es positiv zu bewerten, dass sich die Anteile der Zuweisungen in Sachsen und generell in Ostdeutschland seit 2006 auch aufgrund der wachsenden Bedeutung der Steuereinnahmen verringert haben und sich beide Ländergruppen somit entgegen dem bundesdeutschen Trend bewegen. Allerdings muss man bedenken, dass die Kommunalen Finanzausgleichssysteme infolge der Solidarpaktschmelzung 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. In Sachsen hat sich deren Anteil an den kommunalen Gesamteinnahmen jedoch jüngst tendenziell verringert.

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

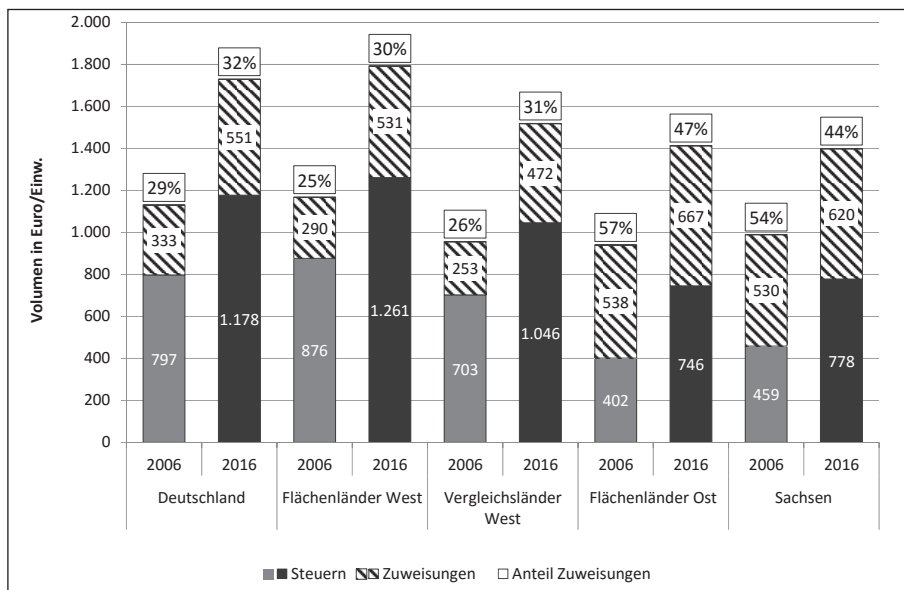
158 Ein Vergleich mit 2006 erscheint für die hier verfolgte Darstellung eher ungeeignet, da die Kreisumlage der wichtigste Transmissionsriemen der Kreisgebietsreform auf die Ebene der kreisangehörigen Gemeinden ist. Stellt man ihn dennoch an, so ergibt sich für die kreisangehörigen Gemeinden ein Zuwachs von +42,8 % gegenüber +58,1 % für die Landkreise.

Abbildung 63: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 64: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel 2006 und 2016 im Vergleich



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

gezeigt wird, hängt dies mit einer überproportionalen Steigerung der Steuereinnahmen gegenüber den Allgemeinen Zuweisungen zusammen. Im Berichtsjahr 2016 stammen 55,6 % der Allgemeinen Deckungsmittel der sächsischen Kommunen aus Steuereinnahmen und 44,4 % aus Zuweisungen.

Die Ursache für die beschriebene besondere Entwicklung in Sachsen liegt in der Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel begründet. Die nachfolgende Abbildung 65 zeichnet die Struktur im Freistaat seit dem Jahr 2006 nach. In der konjunkturellen Aufschwungphase 2006 bis 2008 wuchsen die Steuereinnahmen stärker als vorher an, während die Zuweisungen nahezu konstant blieben. Dies ist vor allem auf die Wirkung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Sächsischen Kommunalen Finanzausgleich (KFA) sowie auf

die 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. Mit dem Übergang von 2012 zu 2013 kam es infolge hoher Abrechnungsbeträge aus den Vorjahren erneut zu einem starken Anstieg der Schlüsselzuweisungen, seitdem stagnieren sie bei gleichzeitigem Anwachsen der Steuereinnahmen. 2014 ist es dann die Zuweisung des Vorsorgevermögens, welche erfasst als „sonstige Allgemeine Zuweisung“ den Zuwachs prägt, wie Abbildung 65 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 bis 1.200 Euro/Einw. erreicht werden, bevor 2013 und 2014 diese Marke nach oben durchbrochen werden konnte. Am aktuellen Rand bewegen sich die Allgemeinen Deckungsmittel zwischen 1.300 und 1.400 Euro/Einw.

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.

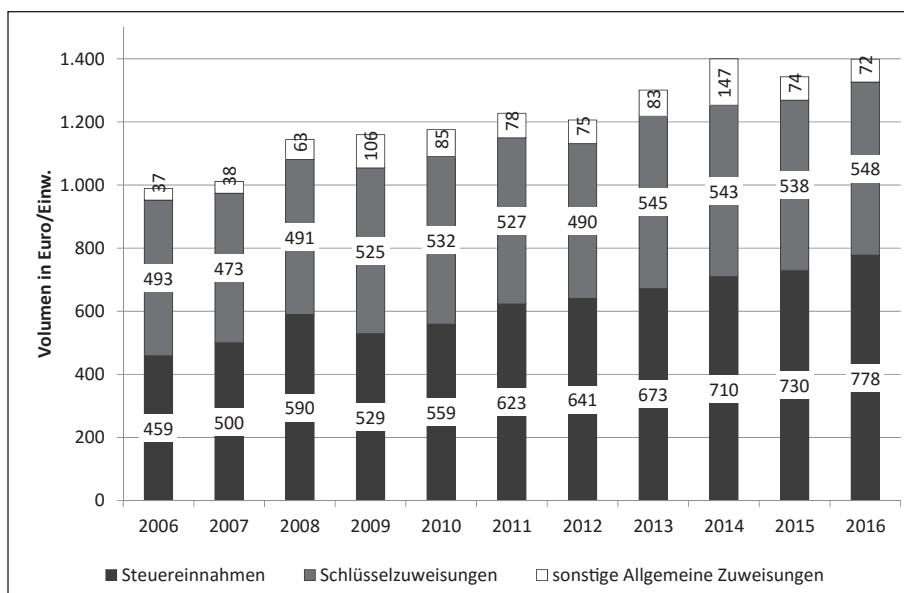
Insgesamt hatten sich die Einnahmen der Kommunen aus Steuern seit dem Jahr 2006 deutlich positiv entwickelt – mit einer krisenbedingten Ausnahme 2009, als das kommunale Steueraufkommen bundesweit um 11 % (Sachsen: 10 %) zurückging (Abbildung 66). Ab 2010 wuchs das Steueraufkommen dann wieder an, um bereits 2011 das Vorkrisenniveau wieder zu übertreffen. Im Jahr 2015

wuchsen die Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen um knapp 3 % gegenüber dem Vorjahr, im Jahr 2016 um weitere 6,6 %, sodass ein Niveau von 778 Euro/Einw. erreicht wurde. In seiner Entwicklung bewegte sich das Steueraufkommen in Sachsen über den gesamten Betrachtungszeitraum leicht oberhalb des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Länder, am aktuellen Rand liegen beide in etwa gleichauf. Diese allmähliche Angleichung kann neben einer positiven Einwohnerentwicklung in Sachsen, die Steigerungen im dortigen Pro-Kopf-Aufkommen dämpft, auch darauf zurückgeführt werden, dass die anderen ostdeutschen Kommunen seit 2006 stärkere Hebesatzsteigerungen durchgeführt haben (vgl. Abschnitt 5.1.1).

Obwohl die Abbildung eine gleichmäßige Entwicklung in allen Vergleichsräumen nahe legt, bestehen erhebliche Unterschiede nicht nur im Niveau dieser insgesamt wichtigsten kommunalen Einnahmequelle. Die Differenz zum Bundesdurchschnitt ist gegenüber 2006 trotz eines überdurchschnittlichen Wachstums um 60 Euro/Einw. auf knapp 400 Euro/Einw. gestiegen, nachdem bis zum Jahr 2010 bereits eine leichte Annäherung auf 283 Euro/Einw. stattgefunden hatte. Seitdem hat sich die Lücke zwischen Sachsen und dem Bundesdurchschnitt fast kontinuierlich vergrößert. Somit beträgt das Steueraufkommen der sächsischen Kommunen aktuell nur rund 66 % des Bundesdurchschnitts und liegt damit nur knapp oberhalb des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Länder (63%). Auch im Vergleich zu den finanzschwachen Ländern West, die 89 % erreichen, beträgt der Abstand rund 270 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 Ausgangsjahr liegt das Wachstum des Steueraufkommens sowohl in Sachsen (+69,5%) als auch insbesondere in den anderen ostdeutschen Flächenländern (+85,7%) deutlich über dem Bundesdurchschnitt (+47,8%). 2006 hatten die sächsischen Städte und Gemeinden noch lediglich 57,6 % der bundesdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuereinnahmen zur Verfügung, die anderen ostdeutschen Flächenländer gar nur die Hälfte. Die Daten zeigen, dass die Steuerbasis der ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen noch immer deutlich schwächer ist als in Westdeutschland.

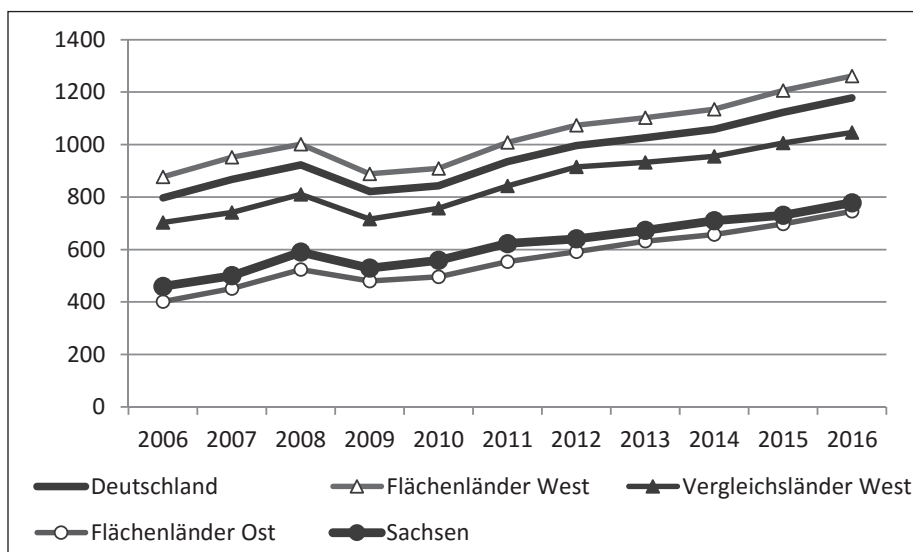
Interessant ist das massive Gefälle der kommunalen Steuerkraft zwischen den Ländern. Die Kommunen in Hessen haben im Durchschnitt mehr als doppelt so hohe Steuereinnahmen zur Verfügung

Abbildung 65: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen 2006 bis 2016



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

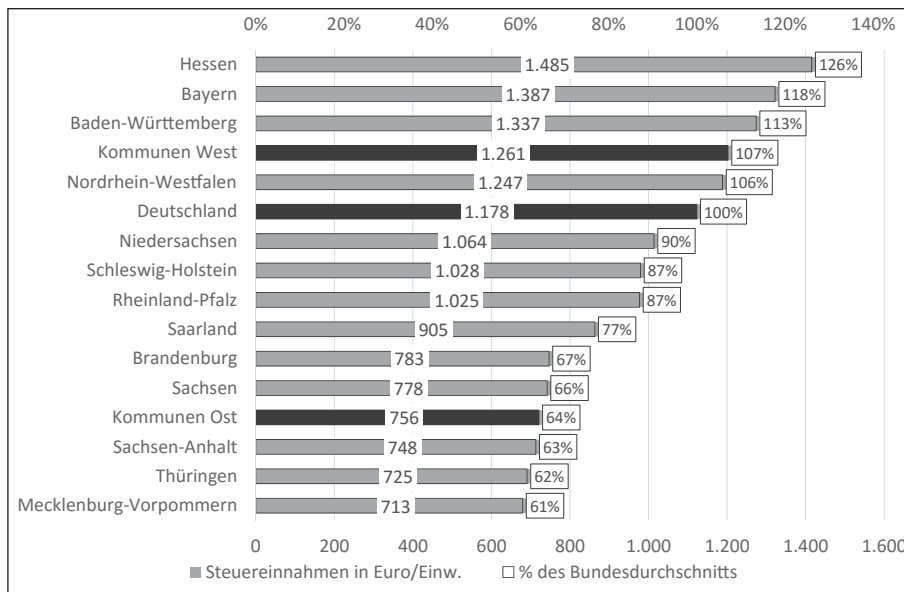
Abbildung 66: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

wie die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns (Abbildung 67). Die Differenzen in der Wirtschaftskraft setzten sich zudem überproportional in Steuerkraftdifferenzen um. Sachsen erreichte 2016 zwar 75 % der bundesdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung je Einwohner (siehe Abschnitt III.2.1) aber nur zwei Drittel des durchschnittlichen kommunalen Steueraufkommens, während Hessen und Bayern zwar 114 bzw. 116 % der bundesdurchschnittlichen Wirtschaftskraft aufwiesen, ihre kommunale Steuerbasis aber um 26 % bzw. 18 % über dem Durchschnitt lagen. Neben der Hebesatzpolitik, welche allerdings keinen direkten Zusammenhang zur Wirtschaftskraft aufweist, liegt ein Grund für diese Entwicklung in der Progressivität der Einkommensteuer. Eine weitere Ursache ist die Zerlegung der Gewerbesteuer nach Betriebsstätten. Diese hat zur Folge, dass Standorte von Unternehmenszentralen mit umfangreichen Lohnsummen für Management- und

Abbildung 67: Kommunale Steuereinnahmen 2016 im Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Tabelle 6: Steuereinnahmen im Vergleich in Euro/Einw.

	2006	2015	2016	2016 BRD=100	2016/2015	2016/2006
Deutschland	797	1.123	1.178	100,0 %	4,9 %	47,8 %
Flächenländer West	876	1.206	1.261	107,1 %	4,6 %	43,9 %
Vergleichsländer West	703	1.006	1.046	88,8 %	4,0 %	48,9 %
Flächenländer Ost	402	697	746	63,3 %	7,0 %	85,7 %
Sachsen	459	730	778	66,1 %	6,6 %	69,5 %
Kreisfreie Städte	611	884	977	83,0 %	10,6 %	59,9 %
kreisang. Gemeinden	375	655	680	57,7 %	3,7 %	81,2 %

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

Verwaltungstätigkeiten größere Anteile der unternehmerischen Gewerbesteuer auf den Unternehmenssitz konzentrieren, sodass Standorte von Produktionsbetrieben bzw. Dienstleistungsstandorten, in denen keine derartigen umfassenden Führungsfunktionen vorliegen, weniger Gewerbesteuer auf sich vereinen. Dies erklärt die schwache Stellung der ostdeutschen Kommunen, aber auch die relativ gute Position Nordrhein-Westfalens, das bei einer Wirtschaftskraft von 98 % des Bundesdurchschnitts 106 % der durchschnittlichen kommunalen Steuereinnahmen erreicht.

Somit lässt sich relativ sicher vorhersagen, dass die ostdeutschen Kommunen in absehbarer Zeit auch keinen Anschluss an die kommunale steuerliche Basis der wirtschaftsschwachen Westländer schaffen werden. Ein sehr optimistisches Szenario stellt hierbei der Rückgriff auf die Wachstumsraten der vergangenen 10 Jahre dar. Die kommunalen Steuern sind in Sachsen von 2006 bis 2016 durchschnittlich um 5,4 % gewachsen, während es in den Kommunen der Vergleichsländer West 4,1 % und bundesweit 4,0 % waren. Eine Angleichung an das Niveau der Vergleichsländer West fände unter der Fortschreibung dieser Wachstumsraten Mitte der 2030er Jahre statt, der Bundesdurchschnitt wäre Mitte der 2040er Jahre erreicht. Wird dagegen nur auf die Jahre 2011 bis 2016 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 (4,5 % gegenüber 4,4 % in den westdeutschen Vergleichsländern). Eine Angleichung ist unter diesen Voraussetzungen in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Bis 2025 könnten die sächsischen Kommunen unter diesen Voraussetzungen nur einen Prozentpunkt aufholen.¹⁵⁹ Bundesweit lag das Wachstum bei 4,7 %, sodass sich bei der Fortschreibung des Trends eher eine fortgesetzte Spreizung als eine Konvergenz zum Bundesdurchschnitt abzeichnet.

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 gelegentlich 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.

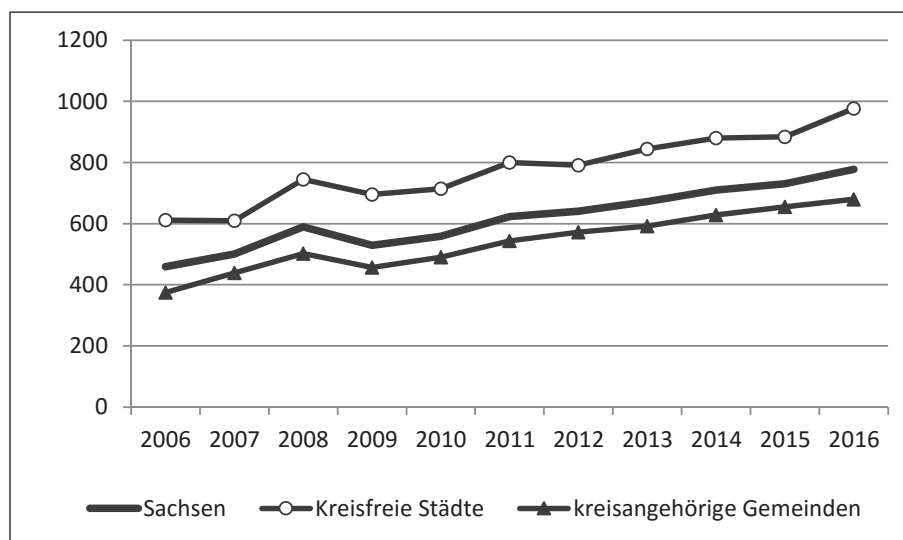
Auch innerhalb Sachsens bestehen Unterschiede im Niveau und in den Entwicklungspfaden der Steuereinnahmen (Abbildung 68). Das Steuereinnahmenniveau war in den Kreisfreien Städten als Standorte mit hohen Unternehmensdichten im Jahr 2016 um knapp 44 % höher als in den kreisangehörigen Gemeinden. Über

159 Auch bei einer Trendberechnung auf der Basis der absoluten Pro-Kopf-Steuererinnahmen der Jahre 2006 bis 2016 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 29 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.

den gesamten Betrachtungszeitraum ist die Lücke zwischen den beiden Teilräumen allerdings relativ geschrumpft: So wuchsen die Pro-Kopf-Steuererinnahmen im kreisangehörigen Raum seit 2006 um gut 81 %, während der Zuwachs bei den Kreisfreien Städten „nur“ knapp 60 % betrug. Hatten die Kreisfreien Städte im Jahr 2006 noch rund 63 % höhere Steuererinnahmen je Einwohner zur Verfügung als die kreisangehörigen Gemeinden, belief sich dieser „Vorsprung“ im Jahr 2016 nur noch auf knapp 44 %. Hinsichtlich der Steuererinnahmen als wesentlicher Finanzierungsquelle der kommunalen Aufgabenerfüllung kann folglich nicht von einer Abkopplung der Kreisfreien Städte gesprochen werden. Vielmehr haben die kreisangehörigen Gemeinden durchgängig höhere Zuwächse ihrer Steuererinnahmen generieren und auf diesem Wege den Rückstand zu den Kreisfreien Städten verringern können.

An dieser Stelle soll zum Beleg beispielhaft der Effekt der unterschiedlichen Einwohnerentwicklung sowie der Einkreisung von Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda (seit 2009 in den Daten enthalten) auf die Entwicklung der Pro-Kopf-Größen dargestellt werden (Tabelle 7: Auswirkung der Einkreisung und der Einwohnerentwicklung auf das Steueraufkommen je Einwohner, Stand 2016). Die drei Kreisfreien Städte Leipzig, Dresden und Chemnitz konnten zwischen 2006 und 2016 einen *absoluten* Zuwachs ihrer Steuererinnahmen von 64 % verzeichnen. Die vier eingekreisten Städte lagen mit einem absoluten Wachstum von 67 % auf einem ähnlich hohen Niveau. Die übrigen kreisangehörigen Gemeinden (kaG) hatten mit einem Wachstum der Steuererinnahmen von 61 % eine etwas schwächere Entwicklung zu verzeichnen. Wäre die Einkreisung bereits 2004 erfolgt, hätte dies für den kreisangehörigen Raum hinsichtlich des Steuerwachstums keine Änderung zur Folge gehabt. Entscheidend ist aber die unterschiedliche demografische Tendenz. Die Einwohnerzahl der drei aktuell Kreisfreien Städte wuchs im Zeitraum von 2006 bis 2016 um 8 %, sodass deren Steueraufkommen *pro Kopf* nur um 52 % zulegte. Im kreisangehörigen Raum sank die Einwohnerzahl dagegen um rund 9 %, was zur Folge hatte, dass die Aufkommenszuwächse pro Kopf mit 77 % deutlich höher ausfielen als die Absolutwerte. Die vier eingekreisten Städte schrumpften um etwa 8 % und damit in ähnlichem Maße wie der übrige kreisangehörige Raum, sodass auch hier das Aufkommen je Einwohner mit 82 % deutlich stärker stieg als das absolute Aufkommen. Insgesamt hat die unterschiedliche demografische Entwicklung daher 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

Abbildung 68: Entwicklung der Steuererinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



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

Tabelle 7: Auswirkung der Einkreisung und der Einwohnerentwicklung auf das Steueraufkommen je Einwohner, Stand 2016

2006 = 100 %	Aufkommen absolut	Einwohnerzahl	Aufkommen je Einwohner
4 eingekreiste Städte	167 %	92 %	182 %
3 Kreisfreie Städte	164 %	108 %	152 %
kaG inkl. 4 eingekreiste Städte	161 %	91 %	178 %
Übrige kaG	161 %	91 %	177 %

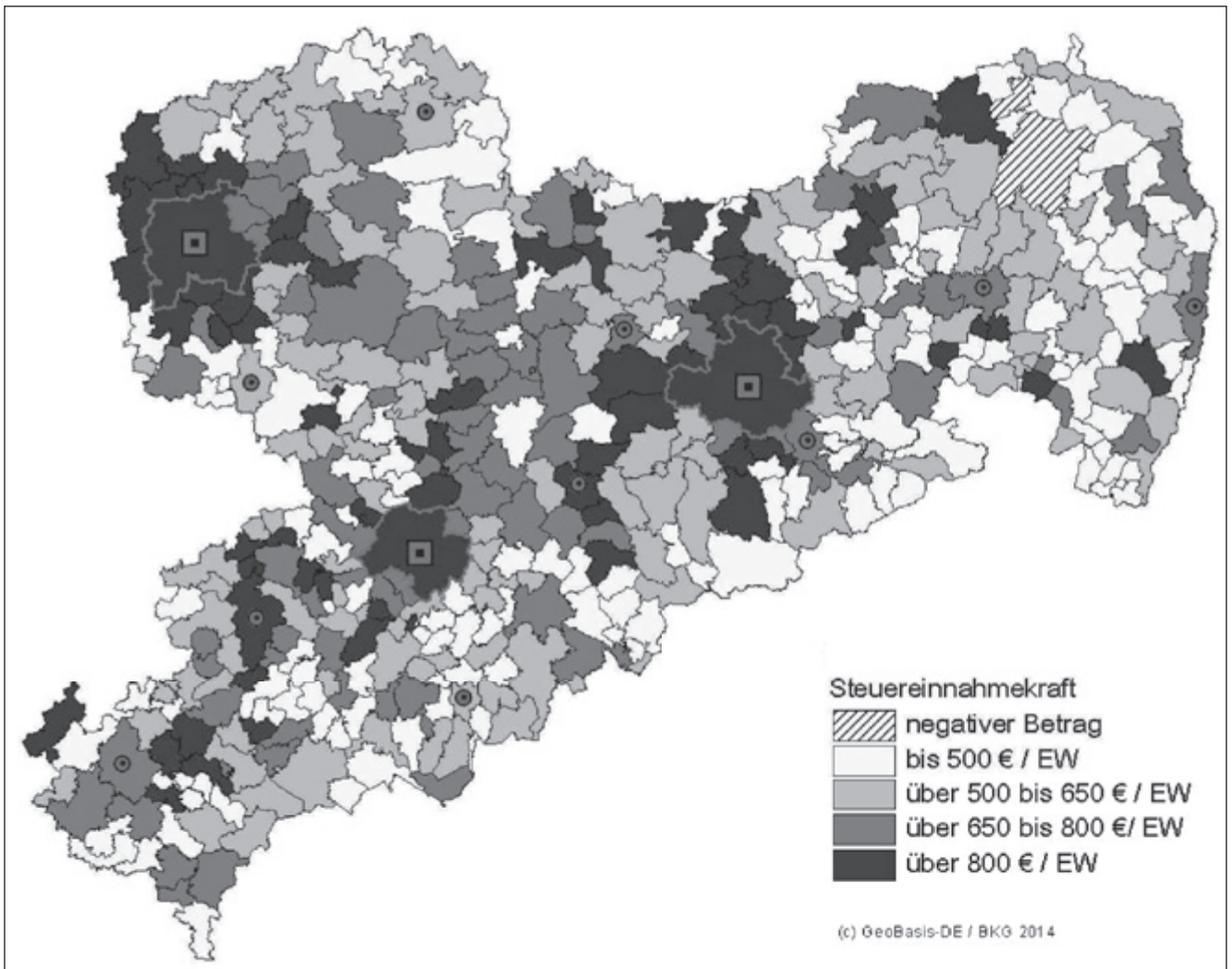
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Wirtschaftskraft gezeigt hat (siehe Kapitel III.2.1). Die Einkreisung hatte dagegen nur geringe rechnerische Effekte.

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 70). Dieses zieht sich durch sämtliche Steuerarten mit Ausnahme der Grundsteuer A, welche in den kleineren Gemeinden ein größeres Aufkommen aufweist. Dieses Gefälle ist allerdings im Zeitablauf rückläufig: So lagen die Steuererinnahmen der Gemeinden in der größten Einwohnerklasse 2006 noch knapp 50 % über jenen aus der Gruppe mit der geringsten Zahl an Einwohnern, im Jahr 2016 betrug der Unterschied nur noch 27,5 %. Die größten

Abbildung 69: Räumliche Verteilung der Steuereinnahmen 2016



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

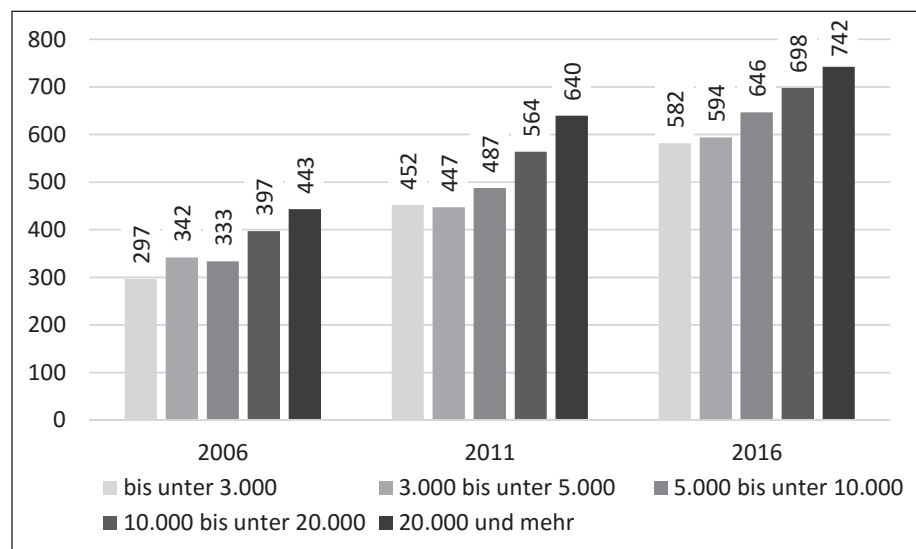
Wachstumsraten hinsichtlich des Steueraufkommens konnten seit 2006 die Gemeinden der kleinsten Einwohnerklasse (+ 95,9 %) sowie jene mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000 (+ 93,9 %) aufweisen, was den Trend einer allmählichen Annäherung der kleineren Gemeinden bestätigt. Die anderen Gruppen wiesen ein im Vergleich zum gesamten kreisangehörigen Raum (+81,2 %) unterdurchschnittliches Wachstum hinsichtlich der Steuereinnahmen auf, was zumindest bei den großen Kreisstädten (> 20.000 Einwohner) sowie den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 3.000 und 5.000 auf ein unterdurchschnittliches Wachstum bei den Gewerbesteuereinnahmen seit 2006 zurückgeführt werden kann. Bei der Gewerbesteuer zeigen sich insgesamt auch recht große Unterschiede zwischen den Größenklassen: Die großen Kreisstädte erreichen etwa 56 % mehr Netto-Einnahmen als die Gemeinden der kleinsten Einwohnerklasse. Hier sind – ebenso wie bei der Grundsteuer – die ebenfalls größenklassenabhängigen Hebesätze als wesentlicher Einflussfaktor zu nennen. Zudem hat sich die Lücke seit 2006 (93 %) bereits relativ weit geschlossen. Ähnliches gilt für die Einnahmen aus der Einkommensteuer: Hier fand seit 2006, als zwischen kleinster und größter Einwohnerklasse noch eine Differenz von 25 % bestand, eine fast vollständige Angleichung der Einnahmen statt. Im Jahr 2016

beträgt die Einnahmenlücke noch etwa 5 %. 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 bis 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 42,9 % 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. Diese stellte 2016 im Bundeschnitt mit 37,2 % die zweitwichtigste Einnahmenquelle der Kommunen dar. In den ostdeutschen Flächenländern ist ihre Bedeutung mit 36,2 % der Gesamteinnahmen nur unwesentlich geringer als im Bundesdurchschnitt, in Sachsen ist es dagegen nur ein knappes Drittel. Dies ist, wie weiter unten gezeigt wird, vor allem auf die höheren Hebesätze bei den Realsteuern, insbesondere bei der Grundsteuer B, zurückzuführen, die diesen Steuerarten in

Sachsen eine weitaus größere Bedeutung zukommen lassen. Die dritte Säule der kommunalen Einnahmenbasis bildet die Grundsteuer B, welcher in Ostdeutschland (14,0%) und insbesondere in Sachsen (15,4%) eine größere Bedeutung zukommt als im Bundesdurchschnitt (13,2%). Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer trägt in Sachsen noch 6,8 % zu den Steuereinnahmen bei. Das höhere Gewicht von Umsatz- und Grundsteuer in den ostdeutschen Ländern im Allgemeinen und in Sachsen im Besonderen ist nicht auf überdurchschnittliche Erträge aus diesen Einnahmequellen zurückzuführen. Vielmehr spiegeln sie das niedrige Einnahmenniveau aus der Einkommen- und Gewerbesteuer wider.

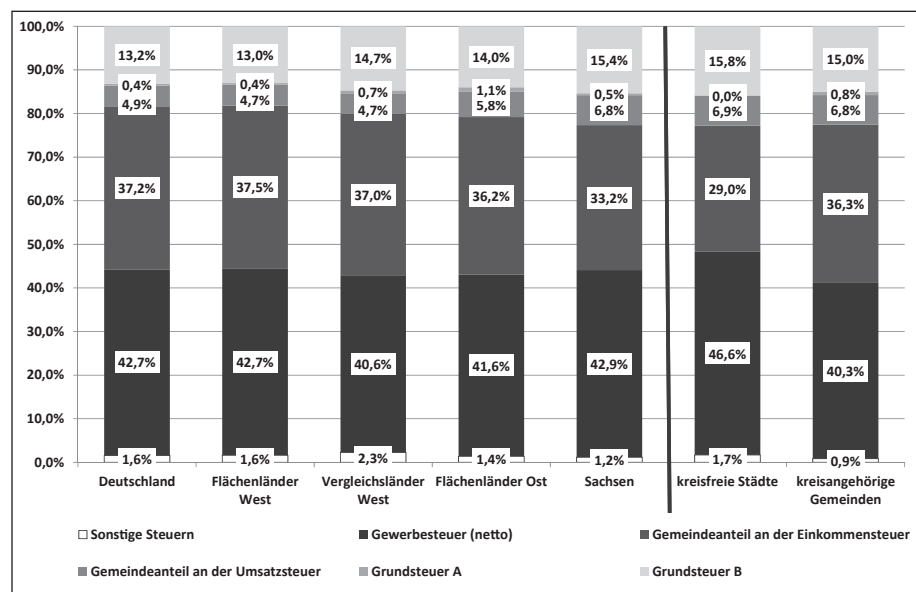
Abbildung 70: Entwicklung der Steuereinnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Mit Blick auf die Zusammensetzung der Steuereinnahmen bestehen die größten Unterschiede zwischen den Kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden (die Landkreise verfügen nicht über eigene Steuereinnahmen) bei den Anteilen von Gewerbe- und Einkommensteuer. Während die Kreisfreien Städte durch die Ansiedlung vieler und tendenziell größerer Unternehmen einen höheren Anteil aus der Gewerbesteuer und Grundsteuer einnehmen, setzt sich der kreisangehörige Raum in großen Teilen aus Auspendler- und Wohnorten im Umfeld der großen Städte zusammen. Zudem hat die Grundsteuer A für agrarisch genutzte Flächen in den Kreisfreien Städten strukturbedingt eine vernachlässigbare Bedeutung.

Abbildung 71: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2016



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

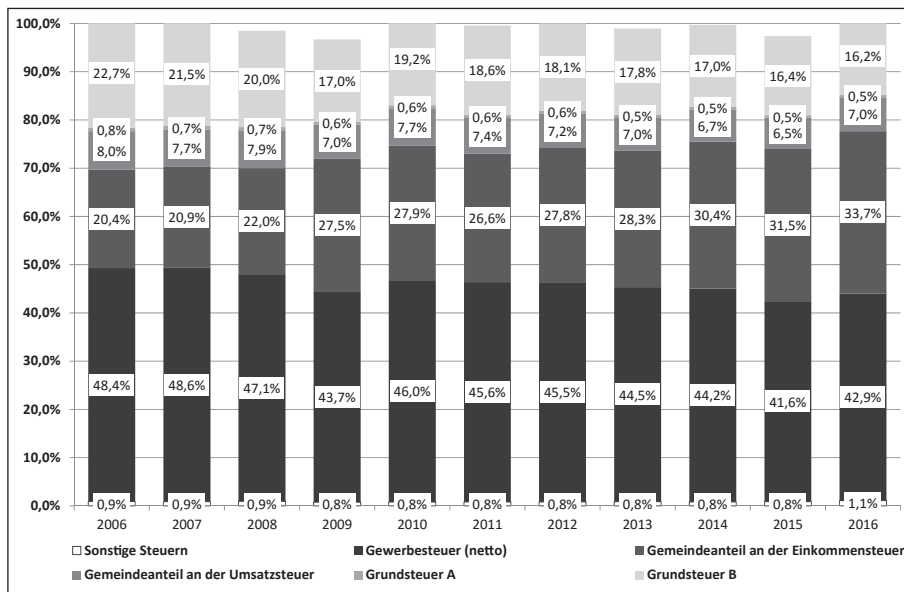
Im Zeitablauf haben die Einnahmen aus der Gewerbesteuer seit 2006 trotz eines absolut gestiegenen Aufkommens tendenziell an Bedeutung verloren (Abbildung 72), stellen aber nach wie vor die wichtigste Einnahmenquelle der sächsischen Kommunen dar. Grund für den relativen Bedeutungsverlust seit 2006 ist, dass sich die kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer seit dem Krisenjahr 2009 deutlich dynamischer entwickelt haben. Über den gesamten Betrachtungszeitraum hat der Anteil der Einkommensteuer um etwa 13 Prozentpunkte zugelegt und nimmt damit am aktuellen Rand ein Drittel der kommunalen Gesamteinnahmen ein, wohingegen der Anteil der Gewerbesteuereinnahmen von 48,4 % auf 42,9 % abgenommen hat. Auch die Entwicklung der Pro-Kopf-Differenz beider Größen ist seit 2006 von 126 Euro/Einw. auf 75 Euro/Einw. im Jahr 2016 zu Gunsten der Einkommensteuer gesunken. Die Positionen der Grundsteuern und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer schwächten sich ebenfalls. Diese strukturellen Aspekte in Verbindung mit der Gesamtentwicklung der Steuereinnahmen (Abbildung 68, S. 68) zeigen, dass der Zuwachs der Steuerkraft

in den sächsischen Kommunen insbesondere auf Steigerungen der Einkommen- und Gewerbesteuer beruhte. Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise war allem voran die Gewerbesteuer belastet, deren Ausfälle teilweise durch den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer kompensiert werden konnten.

5.1.1 Realsteuern

Den Gemeinden steht 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

Abbildung 72: Struktur der Steuereinnahmen in Sachsen 2006 bis 2016



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

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 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 %.¹⁶⁰

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.¹⁶¹ Seit 2008 ist das Gewicht der ertragsunabhängigen Komponenten bei der Berechnung des Steuermessbetrags der Gewerbesteuer erhöht worden, um eine Stabilisierung des Gewerbesteueraufkommens zu erwirken.¹⁶² Des Weiteren gilt die so genannte Zinsschranke zur Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen als Betriebsausgabe.¹⁶³
- Der dritte Einflussfaktor ist die Höhe der Gewerbesteuerumlage, die bestimmt, welcher Anteil des Bruttoaufkommens tatsächlich in den kommunalen Haushalt fließen kann (§ 6 Abs. 3 GemFinRefG). 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“¹⁶⁴ entwickelt. Im Analysejahr 2016 befand sich der Gewerbesteuerumlagesatz in den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern nach einer Phase des Rückgangs auf vergleichsweise niedrigem Niveau 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 %. Seit den 1990er Jahren werden die

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

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

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

164 Schwarting (2006), S. 102.

160 § 16 Abs. 4 GewStG.

Umlagesätze regelmäßig verändert. Im Zuge der Beteiligung der Gemeinden der westdeutschen Länder an der Finanzierung der Lasten der Deutschen Vereinigung wurde ab 1995 der Landesvervielfältiger um 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.¹⁶⁵ Seit 2010 sind die Umlagesätze hingegen stabil geblieben, 2020 werden sie für die westdeutschen Kommunen um die genannten 29 % sinken. Dies entspricht beim derzeitigen Aufkommen der Gewerbesteuerumlage einem rechnerischen Mehreinnahmepotenzial von rund 3 Mrd. Euro zu Lasten der westdeutschen Länderhaushalte.

- 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.¹⁶⁶ 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 Stammbeslegschaft.
- Schließlich entscheidet der vor Ort gewählte Hebesatz über die Höhe des gemeindlichen Gewerbesteueraufkommens. Abbildung 73: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2016, 2011 und 2006 stellt die Höhe der Gewerbesteuerhebesätze im bundesweiten Vergleich in den Jahren 2006, 2011 und 2016 dar und zeigt, dass Sachsen mit durchschnittlich 421 % nach Nordrhein-Westfalen (452 %) und dem Saarland (434 %) die höchsten Gewerbesteuerhebesätze der Flächenländer aufweist. Der Bundesdurchschnitt lag 2016 bei 400 Prozentpunkten, ohne die Stadtstaaten bei 396 %. Auch Thüringen liegt mit 404 % oberhalb des Bundesdurchschnitts, wohingegen sich die drei übrigen ostdeutschen Flächenländer am unteren Ende dieser Skala wiederfinden. In Brandenburg wurden die durchschnittlich niedrigsten Hebesätze im Bundesvergleich 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 2011 haben nur 41 % der sächsischen Kommunen ihre Hebesätze erhöht, wohingegen es bundesweit

rund 53 % waren.¹⁶⁷ In Hessen (84,5 %), Rheinland-Pfalz (84,0 %) und Nordrhein-Westfalen (82,1 %) lagen diese Anteile deutlich höher. Auch der Umfang der Erhöhungen war in Sachsen deutlich geringer als in Ländern, in denen die Kommunen hohe Defizite und große Kassenkreditvolumina aufweisen. Allerdings übersetzen sich einzelne Erhöhungen nicht automatisch in höhere Durchschnittshebesätze und signalisieren damit eine stärkere Belastung der Unternehmen. Die angegebenen Durchschnittshebesätze sind aufkommensgewichtet, d. h., gewerbesteuerstarke Standorte gehen mit höherem Gewicht in den Gesamtwert ein als gewerbesteuerschwache. Insofern sind Hebungen und Senkungen der Durchschnittshebesätze auch durch Verlagerungen zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Gewerbesteuerbasis möglich; beide Effekte wirken zusammen. In dieser Betrachtungsweise sind seit 2006 leichte Zuwächse bei den Durchschnittshebesätzen festzustellen (Abbildung 73). Bundesdurchschnittlich stieg der Gewerbesteuerhebesatz um 9 Prozentpunkte, in Sachsen waren es 6 Punkte. Die stärksten Zuwächse verzeichneten Thüringen (+56), Mecklenburg-Vorpommern (+50) und Schleswig-Holstein (+37). Während Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sich insgesamt dem Bundesdurchschnitt angenähert haben, ist Brandenburg das einzige Bundesland, in dem die Gewerbesteuerhebesätze seit 2006 sogar gesunken sind (-7 Prozentpunkte). Die Entwicklungen insbesondere in Thüringen, aber auch in Sachsen-Anhalt lassen sich in nicht unerheblichem Maße durch die Regelungen des bedarfsorientierten Kommunalen Finanzausgleichs erklären.¹⁶⁸

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 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 74 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

¹⁶⁵ Exemplarisch wurde im Rahmen der Haushaltssicherung in Nordrhein-Westfalen argumentiert, die dortigen Kommunen würden den Solidarpakt finanzieren, während sie 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.

¹⁶⁶ § 29 GewStG in Verbindung mit § 28 GewStG.

¹⁶⁷ Vgl. Ernst & Young (2017), S. 19f.; 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.

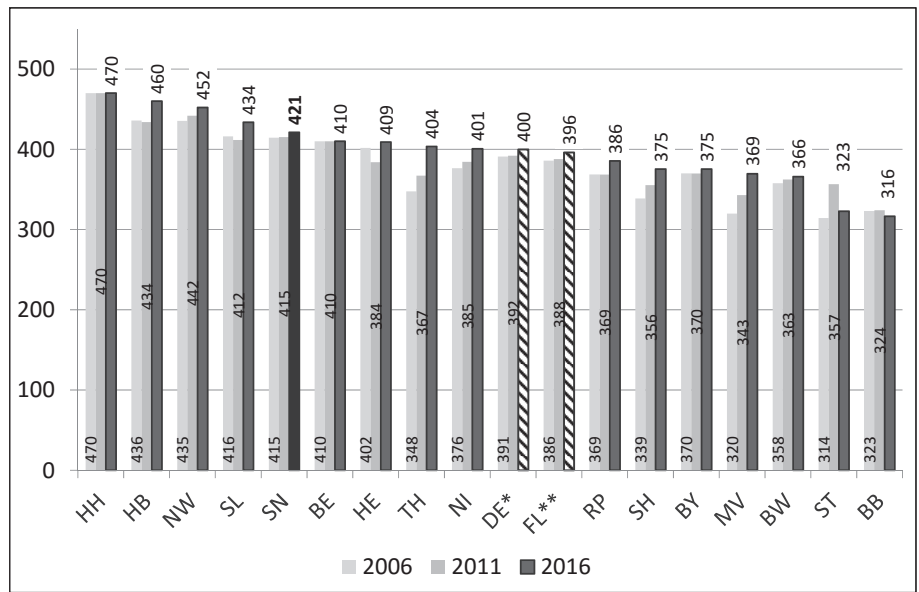
¹⁶⁸ Verkürzt ausgedrückt werden in beiden Systemen bei der Bedarfsberechnung nicht nur die kommunalen Ausgabenbedarfe ermittelt, sondern auch die kommunale Steuerkraft als Eigenfinanzierungsinstrument dagegengestellt. Die Differenz wird durch den Kommunalen Finanzausgleich geleistet. Den Kommunen werden 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.

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 über die letzten 11 Jahre insgesamt sehr positiv (Abbildung 75). Zwischen 2006 und 2016 erhöhte sich das Aufkommen aus der Gewerbesteuer im Bundesdurchschnitt um ein Drittel, gegenüber dem Beginn des Jahrtausends fand sogar mehr als eine Verdoppelung statt. Zwischenzeitlich waren die Einnahmen aus der Gewerbesteuer mit dem Ausbruch der Krise im Jahr 2009 um ein Fünftel eingebrochen, allerdings setzte bereits in den Folgejahren eine rasche Erholung ein. In den Jahren 2013 und 2014 schwächte das Wachstum insgesamt auf nur noch 0,9% ab. Am aktuellen Rand belief sich das Aufkommen auf etwas mehr als 500 Euro/Einw. im Jahr 2016, was einer Steigerung von 8,7% gegenüber dem Vorjahr entspricht.

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 425 Euro/Einw. Gewerbesteuereinnahmen (netto) immerhin rund 85 % des Bundesdurchschnitts, die ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen lediglich 62 % bzw. 310 Euro/Einw. Die Nettoeinnahmen der sächsischen Kommunen aus der Gewerbesteuer bewegten sich im Betrachtungszeitraum durchgängig oberhalb des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Länder, allerdings unterhalb des Durchschnitts der westdeutschen Vergleichsländer. Im Jahr 2016 kamen die sächsischen Kommunen auf 334 Euro/Einw. bzw. zwei Drittel des Bundesdurchschnitts. Diese positive Entwicklung ist zu einem erheblichen Teil auf die deutlich höheren Hebesätze im Freistaat zurückzuführen (siehe dazu Abschnitt III.5.1.1.3), aber auch auf die etwas stärkere gewerbliche Basis. Zwischen den sächsischen sowie den übrigen ostdeutschen Kommunen kann auch hier eine allmähliche Annäherung des Einnahmenniveaus beobachtet werden, wobei neben einer Annäherung der Hebesätze auch der stärkere Bevölkerungsanstieg in Sachsen und folglich sinkende Pro-Kopf-Beträge als Begründung angeführt werden können. Über den gesamten Zeitraum konnten Sachsen sowie die übrigen ostdeutschen Kommunen

Abbildung 73: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2016, 2011 und 2006



* gewogener Durchschnittsbesatz einschließlich Stadtstaaten

** gewogener Durchschnittsbesatz für die Kommunen der Flächenländer

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 74: Hebesätze der Gewerbesteuer in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2016



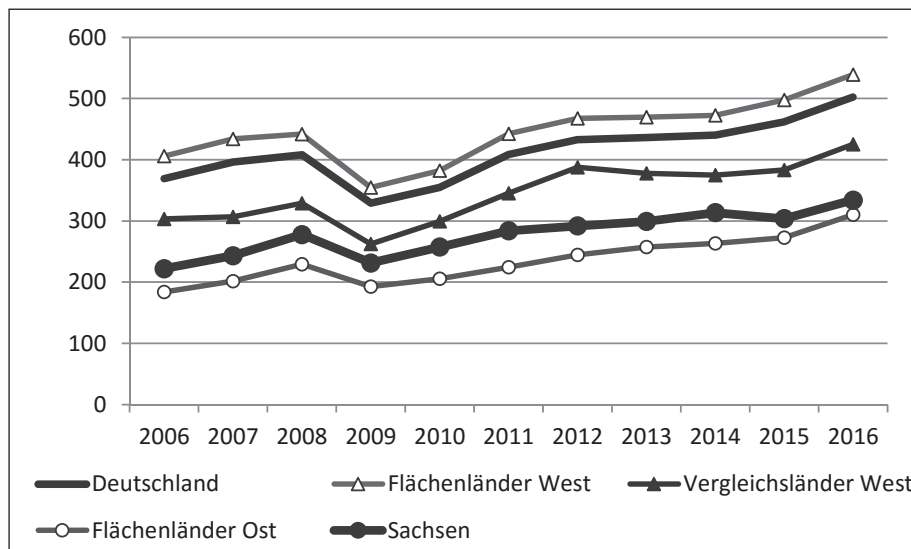
** gewogener Durchschnittsbesatz für die Kommunen der Flächenländer

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

mit Wachstumsraten von 50% und 68% allerdings die weitaus größeren Zuwachsraten verzeichnen als die Gesamtheit der westdeutschen Flächenländer (+33%).

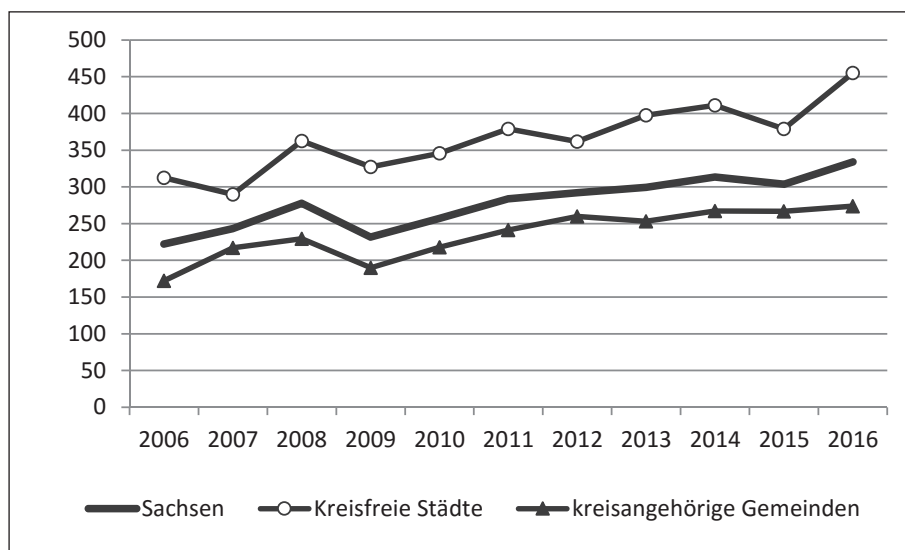
Im innersächsischen Vergleich ist auch bei der Gewerbesteuer ein Niveauunterschied zwischen den Kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden feststellbar. Dies ist vor dem Hintergrund der Dichte von Unternehmensansiedlungen im Bereich der Kreisfreien Städte nicht verwunderlich. Der Entwicklungspfad der Gewerbesteuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden verlief über den Betrachtungszeitraum allerdings deutlich konstanter als auf Ebene der Kreisfreien Städte. Tendenziell kann zudem eine Annäherung des kreisangehörigen Raums beobachtet werden: So lagen die Gewerbesteuereinnahmen der Kreisfreien Städte zu Beginn des Betrachtungszeitraums noch 81% über denen der

Abbildung 75: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 76: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw.



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

kreisangehörigen Gemeinden, wohingegen dieser „Vorsprung“ bis zum Jahr 2016 auf zwei Drittel gesunken ist.¹⁶⁹ Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Wachstumsrate seit 2006 wider, die im kreisangehörigen Raum mit 59 % relativ deutlich über jener der Kreisfreien Städte liegt (+46 %). Im Jahr 2016 generierten die Kreisfreien Städte durchschnittlich 455 Euro/Einw., profitierten dabei allerdings auch von einem Anstieg von 20 % gegenüber dem Vorjahr, der von einem starken Anstieg von jeweils knapp 25 % in Leipzig und Dresden geprägt ist. Der kreisangehörige Raum

¹⁶⁹ Der „Aufholprozess“ der kreisangehörigen Gemeinden wird dabei rechnerisch auch durch die sinkende Einwohnerzahl gestützt. Wie bei den Bereinigten Einnahmen gezeigt wurde, ist dieser Effekt aber vergleichsweise gering. Ausschlaggebend ist vielmehr die absolute Entwicklung der Netto-Gewerbesteuereinnahmen.

wuchs gegenüber 2015 um 2,6% und generierte Einnahmen in Höhe von 274 Euro/Einw.

Ausschlaggebend für die unterschiedlichen Niveaus und Entwicklungen ist auch die Ausgestaltung der Hebesätze. Aus Abbildung 77 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 2016 mit 490 % zwar in der Gemeinde Gohrlich, danach folgt aber Leipzig mit 460 %, sowie weitere 12 Städte mit einem Hebesatz von jeweils 450 % (darunter Dresden, Chemnitz, Zwickau, Plauen und Görlitz). Der niedrigste wurde mit 300 % in Tirpersdorf (Vogtlandkreis) erhoben – aber auch dieser liegt noch deutlich über dem gesetzlichen Mindesthebesatz von 200 %.

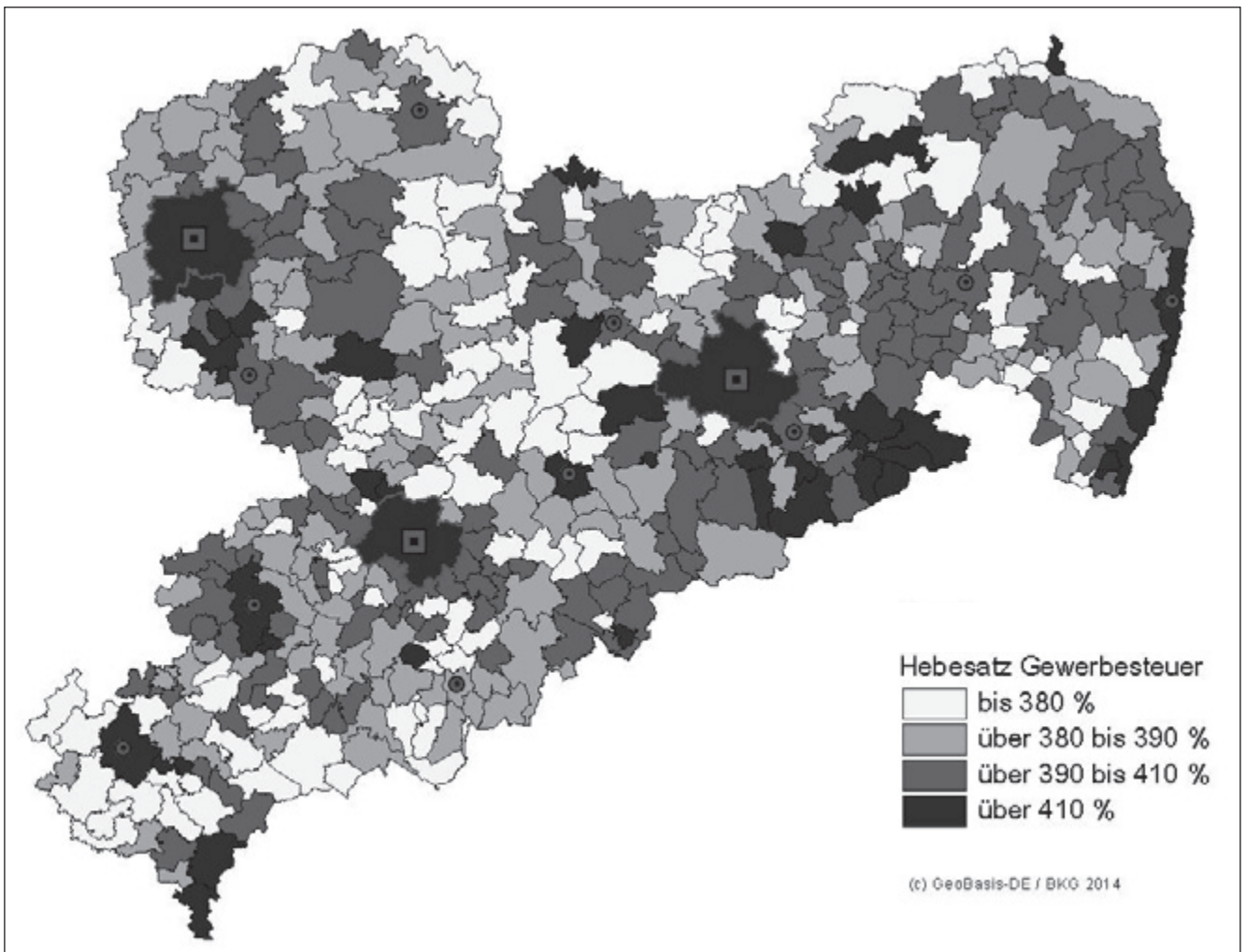
Ein Teil der Niveauunterschiede zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum lässt sich somit durch die Hebesatzunterschiede erklären. Abbildung 78 illustriert den Unterschied eindrucksvoll: Er beträgt zwischen 56 und 72 Prozentpunkten und erklärt damit reichlich ein Drittel der absoluten Einnahmedifferenz pro Kopf. Knapp zwei Drittel entfallen demnach auf Unterschiede in der Wirtschaftskraft und Unternehmensstruktur.

Im dargestellten Zeitablauf der Abbildung 78 ist ebenfalls erkennbar, dass die kreisangehörigen Gemeinden ihre Gewerbesteuerhebesätze bis 2009 konstant gehalten haben und sie vor allem in der Phase 2010 bis 2012 im Durchschnitt leicht erhöht haben.

In den Kreisfreien Städten sind sie in der Summe seit 2006 nicht gestiegen. In den Krisen Jahren 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

Abbildung 77: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2016



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

Unternehmens um 0,035 % des bereinigten Gewinns.¹⁷⁰ Insofern hat die Erhöhung des durchschnittlichen Hebesatzes um 6 Punkte seit 2006 die tarifliche Gewerbesteuerbelastung der Unternehmensgewinne in Sachsen um 0,21 % erhöht – von 14,45 % auf 14,66 %. Dabei liegt die rechnerische Belastung in den Kreisfreien Städten 2016 bei 15,81 %, im kreisangehörigen Raum bei 13,86 %. Bundesdurchschnittlich sind es mit 13,79 % 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* wirkt¹⁷¹ 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 deutlich mehr als 500.000 Euro ein.

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

171 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.

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.¹⁷² 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.

Bereits bei der Analyse der Struktur der Steuereinnahmen wurde gezeigt, dass die Grundsteuer A ein zu vernachlässigendes Aufkommen für die Gemeinden in Sachsen generiert – 2016 wurden lediglich 0,5 % aller Steuereinnahmen durch die Grundsteuer A erbracht, das Aufkommen lag bei nur rund 3,60 Euro/Einw. Auch in den andern Ländern gehört die Grundsteuer A zu den aufkommenschwachen Einnahmequellen: Im Bundesdurchschnitt wurden 2016 nur 5,16 Euro/Einw. eingenommen. In Ländern mit

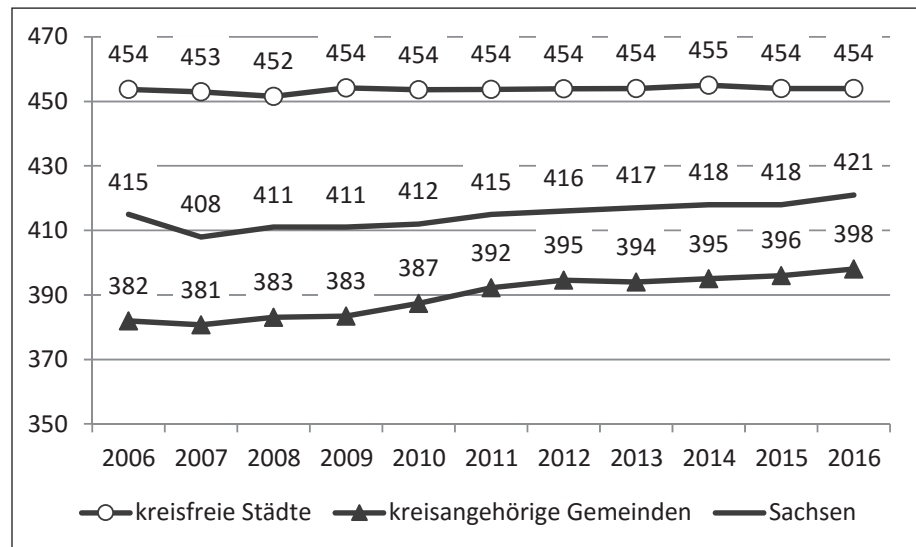
172 Z. B. für öffentliche Gebietskörperschaften, Kirchen oder gemeinnützige Organisationen, siehe §§ 3 und 4 GrStG.

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 Jahr 2016 betrug die Einnahmen aus der Grundsteuer B im Bundesdurchschnitt 155 Euro/Einw. (Abbildung 79). Seit 2006 sind die Einnahmen dabei um etwa ein Drittel gewachsen, wobei Sachsen mit einem Wachstum von nur etwas über 20% als einzige der betrachteten Gruppen deutlich von diesem Trend abweicht. Das Einnahmenniveau liegt aber sowohl in den sächsischen Kommunen als auch in den übrigen ostdeutschen Ländern durchgängig niedriger als in den westdeutschen Ländern, wobei sich der Freistaat wiederum über den gesamten Zeitraum positiv von den anderen ostdeutschen Flächenländern abhebt. Im Jahr 2016 wurden in Sachsen Einnahmen aus der Grundsteuer B in Höhe von knapp 120 Euro/Einw. erzielt, sodass der Abstand zum Bundesdurchschnitt hebesatzbedingt mit etwa 35 Euro/Einw. geringer ausfällt als in den übrigen ostdeutschen Kommunen (Differenz von etwa 50 Euro/Einw.). Trotzdem kann seit 2006 eine langsame Angleichung zwischen den Aufkommen in Sachsen und den anderen neuen Bundesländern beobachtet werden. So betrug der „Vorsprung“ der sächsischen Kommunen 2006 noch etwa 25%, am aktuellen Rand liegt er nur noch bei knapp 15%. Die Differenzen zwischen den einzelnen Teilgruppen sowie die unterschiedlichen Entwicklungspfade lassen sich auf drei Ursachen zurückführen: die Hebesatzpolitik, die Bemessungsgrundlage sowie die Abhängigkeit von der Gemeindegröße.

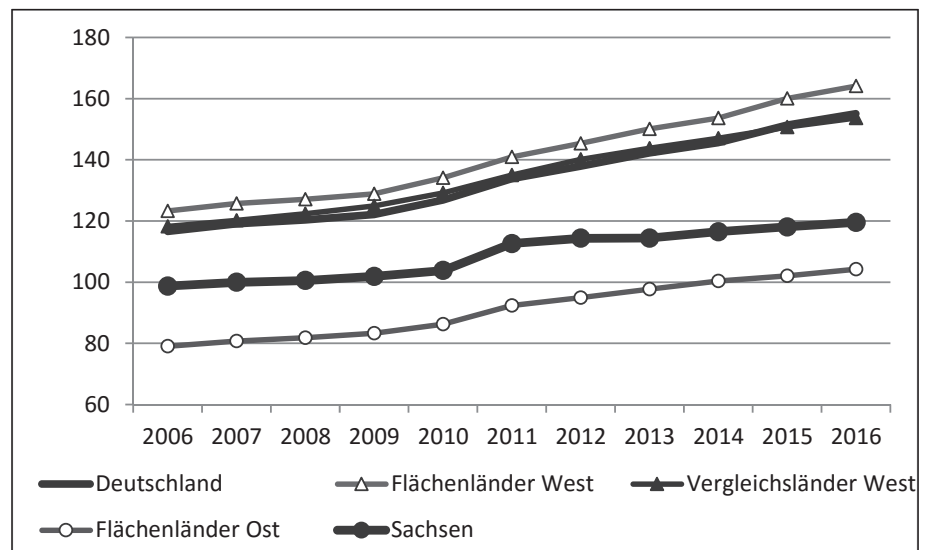
Mit Blick auf die Hebesatzpolitik fallen deutliche Unterschiede zwischen Sachsen und den anderen ostdeutschen Flächenländern auf. So wies Sachsen 2016 mit 494% die zweithöchsten Hebesätze unter den Flächenländern auf. Einzig Nordrhein-Westfalen lag mit 557% noch höher. Der Bundesdurchschnitt lag 2016 bei 464%, ohne Stadtstaaten bei 447%. Die übrigen ostdeutschen Flächenländer befinden sich mit durchschnittlich 401 bis 435% 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

Abbildung 78: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2006 bis 2016 in %



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

Abbildung 79: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

auch über alle Gemeindegrößen hinweg und ist nicht ein durch Einzelfälle geprägtes Bild.

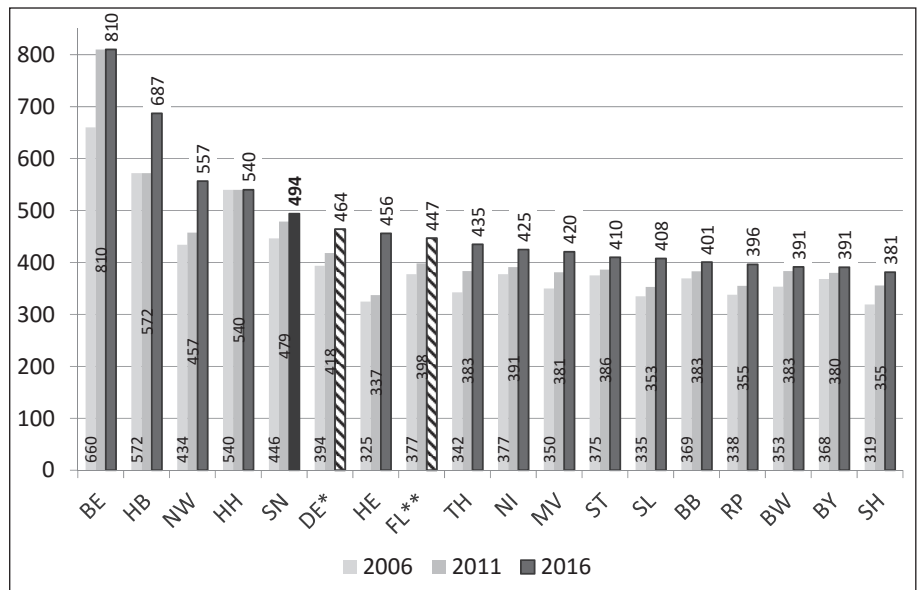
Die sächsischen Hebesätze lagen bereits 2006 über dem Bundesdurchschnitt und haben seitdem um 48 Prozentpunkte zugenommen. Auch in der Gesamtschau ist ein stetiges Ansteigen der Hebesätze zu beobachten. Insbesondere im Zusammenhang mit der Konsolidierung defizitärer Haushalte wird die Grundsteuer B verstärkt als einnahmeseitiges Instrument genutzt. Mit 131 und 123 Prozentpunkten haben die hessischen sowie die nordrhein-westfälischen Kommunen dabei seit 2006 die größten Hebesatzsteigerungen vorgenommen. Den bundesweit höchsten Hebesatz weist mit 900 Punkten die rheinland-pfälzische Gemeinde

Dierfeld auf, was jedoch angesichts von nur 12 Einwohnern und eines einzelnen Unternehmers eher einen symbolischen Charakter hat.¹⁷³

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.¹⁷⁴ Mit einem Aufkommen von rund 120 Euro je Einwohner und Jahr belastet sie einen sächsischen Einwohner mit durchschnittlich rund 10 Euro pro Monat. Hierbei ist zu beachten, dass sich die 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. Darüber hinaus liegt der Grundsteuer – anders als der Gewerbesteuer – eine konstante Bemessungsgrundlage zu Grunde, sodass regelmäßige Hebesatzerhöhungen zum „Inflationsausgleich“ sogar fiskalisch notwendig sind.

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 zum Teil tragfähig ist). Wie aus Abbildung 81 ersichtlich ist, schöpfen nahezu alle Größenklassen in Sachsen ihr Hebesatzpotenzial stärker aus als ähnliche Gemeinden im bundesweiten Vergleich.

Abbildung 80: Hebesätze der Grundsteuer B im bundesweiten Vergleich 2016, 2011 und 2006

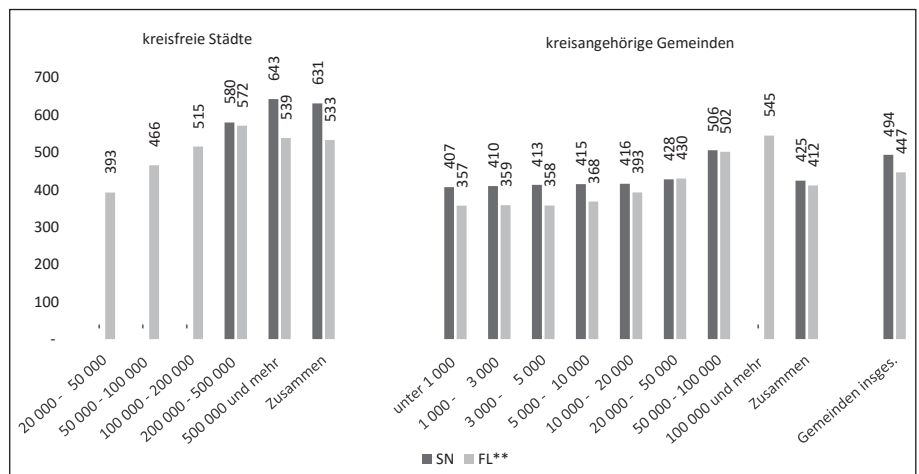


* gewogener Durchschnittsbesatz einschließlich Stadtstaaten

** gewogener Durchschnittsbesatz für die Kommunen der Flächenländer

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 81: Hebesätze der Grundsteuer B in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2016



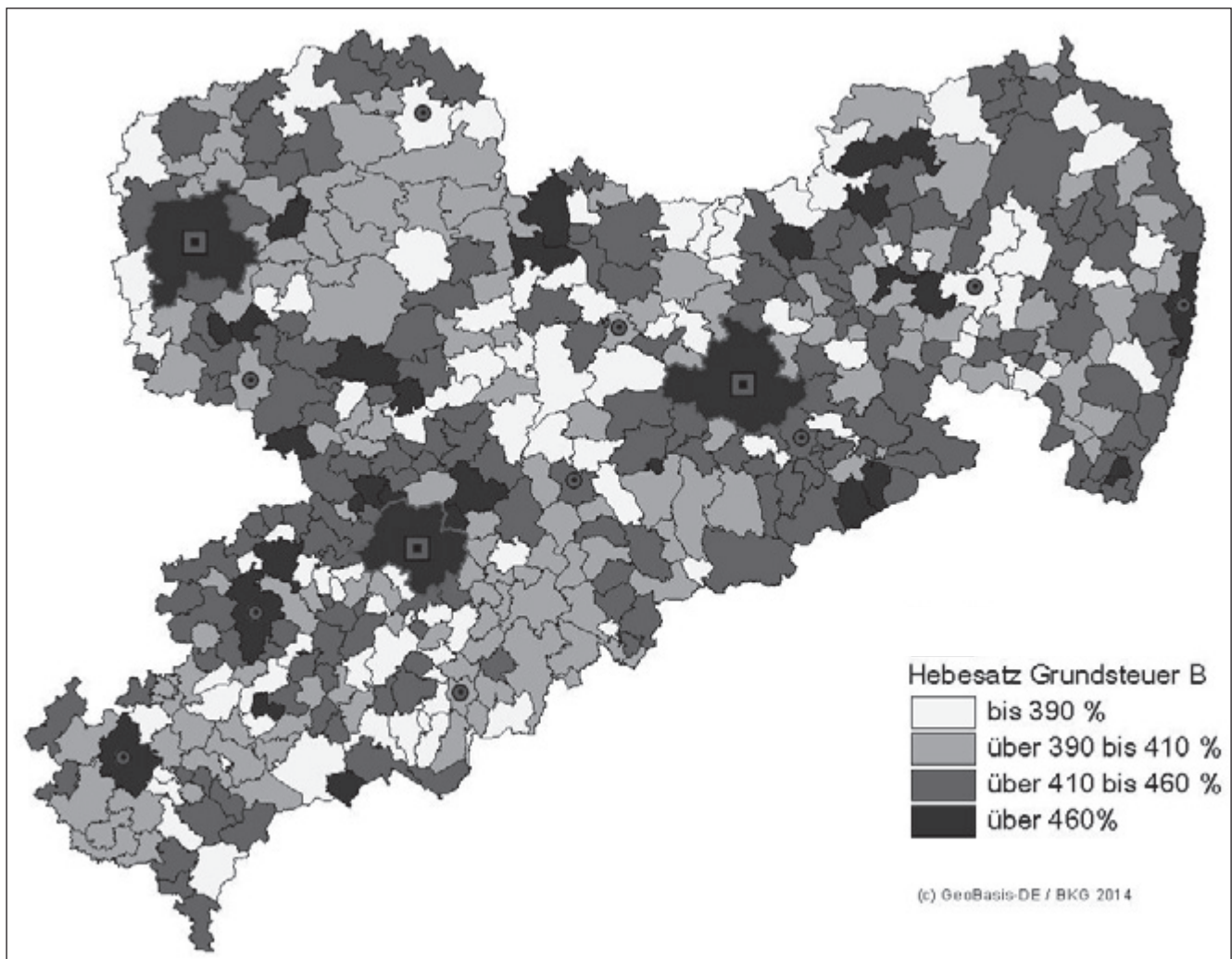
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

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

173 Vgl. Ernest & Young GmbH (2017), S. 23.

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

Abbildung 82: Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen 2016



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

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.¹⁷⁵ Derzeit läuft zwar ein Prüfprozess auf Länderebene, in dem verschiedene Varianten einer Neuordnung diskutiert werden.¹⁷⁶ 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.¹⁷⁷

In Sachsen sind es insbesondere die Kreisfreien Städte, die mit einer hohen Dichte an Wohn- und Gewerbeflächen ein hohes Grundsteueraufkommen haben (Abbildung 83). Dies ist im Wesentlichen auf die in Abbildung 82 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 individuellen Gründen deutlich höher als im umliegenden Raum. Die „Spitzenreiter“ waren im Jahr 2016 die Messestadt Leipzig mit 650 % und die Landeshauptstadt Dresden mit 635 %. Mit etwas Abstand folgt Chemnitz (580 %). Im kreisangehörigen Raum hatten Burgstädt (555 %) und Colditz (540 %) die höchsten Hebesätze. In Sachsen liegt zudem kein Hebesatz unter 300 %.

Seit 2006 ist das Aufkommen in Sachsen um etwas mehr als ein Fünftel gestiegen und erreichte am aktuellen Rand ein Niveau

¹⁷⁵ 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.

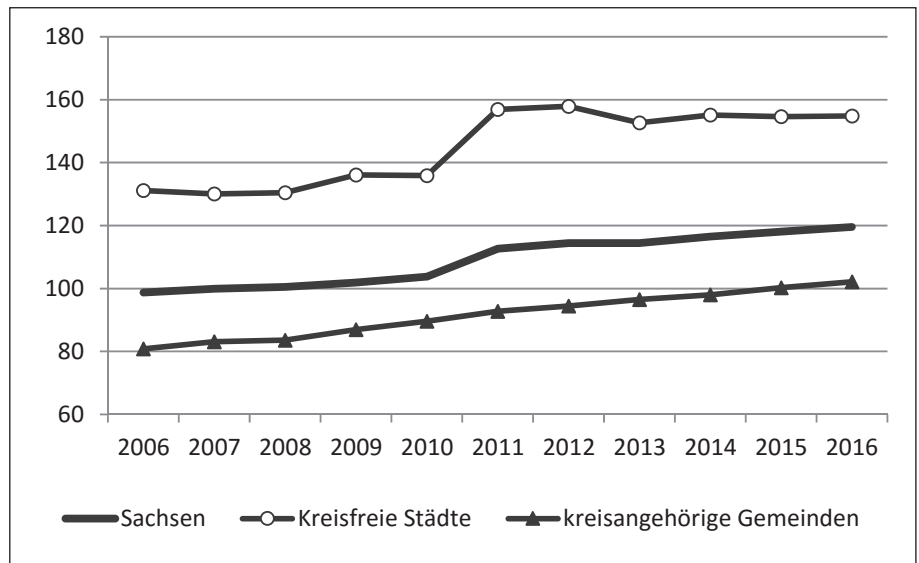
¹⁷⁶ Zu den verschiedenen Modellen, die schon seit längerem zur Diskussion stehen, siehe beispielsweise Spengel (2011).

¹⁷⁷ Vgl. Bundesrat (2015), S. 23.

von durchschnittlich 120 Euro/Einw. (Abbildung 83). Dieser Durchschnitt wird, wie bereits erwähnt, in erheblichem Maße durch das Aufkommen der Kreisfreien Städte geprägt, die 2016 auf insgesamt knapp 155 Euro/Einw. kamen. Über den gesamten Betrachtungszeitraum fällt das Wachstum des Aufkommens aus der Grundsteuer B bei den Kreisfreien Städten mit 18,1 % allerdings etwas unterdurchschnittlich aus. Dagegen verzeichneten die kreisangehörigen Gemeinden seit Beginn des Betrachtungszeitraums einen Zuwachs von mehr als einem Viertel und erreichten im Jahr 2016 ein Pro-Kopf-Aufkommen von 102 Euro. Dies ist sowohl auf Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage zurückzuführen als auch auf Anhebungen der Hebesätze. Mit Blick auf die Gesamtentwicklung fällt insbesondere der enorme Zuwachs um 21 Euro/Einw. auf Ebene der Kreisfreien Städte im Jahr 2011 auf, welcher auf eine Erhöhung der Hebesätze um durchschnittlich 77 Prozentpunkte zurückzuführen ist (vgl. Abbildung 84: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %). Diesem einmaligen Anstieg um 15 % ging ein Fünf-Jahres-Zeitraum mit einem Wachstum von nur 3,6 % voraus, von 2011 bis 2016 mussten die Kreisfreien Städte sogar einen leichten Rückgang beim Steuerertrag verzeichnen. Auf Ebene des kreisangehörigen Raums verlief die Entwicklung dagegen stetiger, was auch in einer gleichmäßigeren Hebesatzerhöhung begründet liegt.

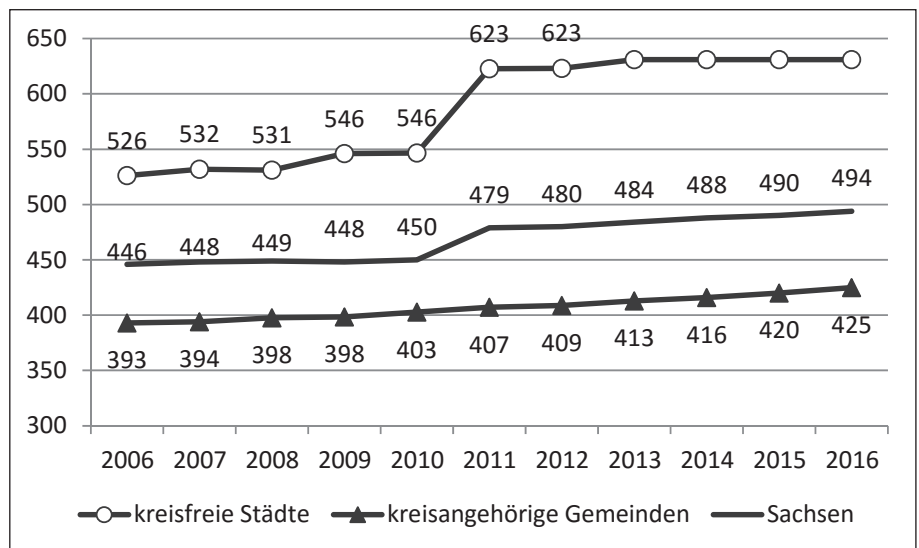
Die Entwicklung der Grundsteuer B-Hebesätze für die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen sind in Abbildung 84: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in % dargestellt. Einer leichten aber stetigen Anhebung der Hebesätze in den kreisangehörigen Gemeinden steht, wie beschrieben, 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 133 Hebesatzpunkten im Jahr 2006 auf über 200 Punkte erhöht. Zuletzt ging die Differenz nur unwesentlich zurück. Im Jahr 2016 herrschten in Sachsen mit 494 durchschnittlich die zweithöchsten Hebesätze der Grundsteuer B in den Flächenländern. Die Hebesätze der Kreisfreien Städte lagen durchschnittlich nochmals fast 140 Punkte darüber. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse muss

Abbildung 83: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 84: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %



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

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

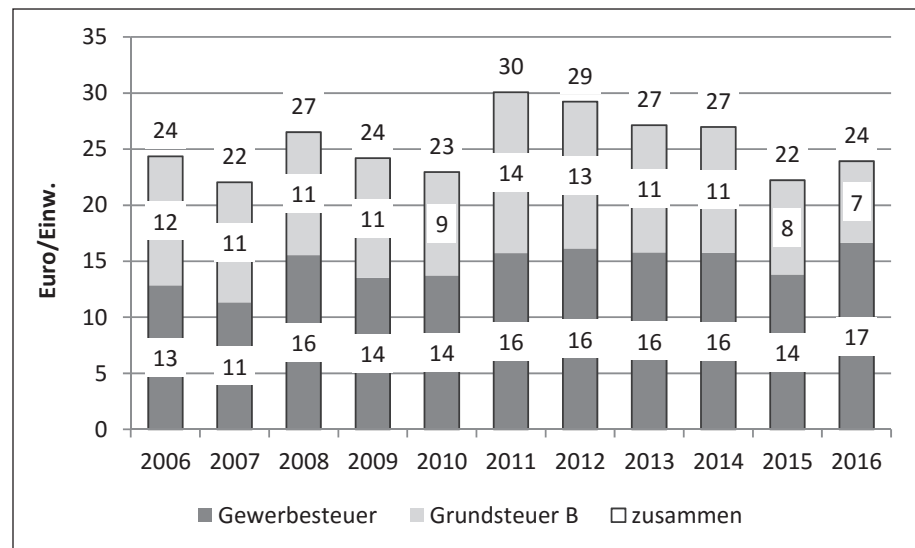
Durch ihre Hebesatzpolitik erzielen die sächsischen Kommunen über alle Größenklassen hinweg höhere Einnahmen aus der Gewerbe- und Grundsteuer als die Kommunen in den übrigen ostdeutschen Ländern. Die Effekte der überdurchschnittlichen

Hebesätze (Vergleich zum Bundesdurchschnitt) sind in Abbildung 85 in ihrem absoluten Umfang angegeben. Zuletzt führte die Hebesatzpolitik 2016 zu 24 Euro/Einw. oder 98 Mio. Euro Mehreinnahmen gegenüber einer Hebesatzanspannung wie im bundesdeutschen Mittel. Dieser Effekt ist im Zeitablauf relativ stabil, ist am aktuellen Rand aufgrund der Hebesatzentwicklung in den anderen Ländern aber etwas rückläufig. In der Summe der Jahre 2006 bis 2016 haben die sächsischen Kommunen somit rund 1,15 Mrd. Euro Mehreinnahmen generiert, wovon 660 Mio. Euro auf die Gewerbesteuer und 490 Mio. Euro auf die Grundsteuer B entfielen.

Der Effekt ist nicht so stark, dass er die Differenzen in den Finanzierungssalden der sächsischen Kommunen gegenüber den ostdeutschen oder westdeutschen Vergleichsräumen in den vergangenen elf Jahren vollständig begründen könnte. Er erbringt aber einen durchaus erheblichen Beitrag. Wird der Zeitraum 2006 bis 2016 zu Grunde gelegt, so werden rein rechnerisch 60 % des gegenüber den übrigen ostdeutschen Kommunen bestehenden besseren Gesamtergebnisses durch die Hebesatzpolitik erklärt.¹⁷⁸ Die Arithmetik des Kommunalen Finanzausgleichs mit dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) führt allerdings dazu, dass nur ein kleiner Anteil des 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 %.¹⁷⁹ 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 jährlich rund 70 Mio. Euro Zuweisungen spart.¹⁸⁰ Über den Zeitraum 2006–2016 sind den Kommunen infolge ihrer Hebesatzpolitik damit rund 415 Mio. Euro Mehreinnahmen verblieben, während sich der entlastende Effekt für das Land auf insgesamt rund 740 Mio. Euro belaufen hat. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass vor allem die kreisangehörigen Gemeinden ihre Hebesätze im Vergleich besonders stark angespannt haben (siehe Abbildung 74 und Abbildung 81), geht die fehlende Hebesatzbereinigung vor allem zu deren Lasten.

Dies ist aus Anreizgesichtspunkten kritisch zu sehen und keinesfalls eine alternativlose Regelung. So wird beispielsweise in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen Thüringens und

Abbildung 85: Mehreinnahmen der sächsischen Kommunen aufgrund der Hebesatzpolitik bei den Realsteuern in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

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,¹⁸¹ in Sachsen-Anhalt wird sich auf eine Gruppe westdeutscher Vergleichsländer gestützt.¹⁸² Auch wenn sich die beiden Systeme vom sächsischen insofern unterscheiden, als die Dotation der FAG-Masse dort „bedarforientiert“ abläuft,¹⁸³ 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. Auch dort verbleiben hebesatzbezogene Mehreinnahmen bei den Gemeinden.¹⁸⁴

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

178 In der Bruttodarstellung ohne die Verrechnung im GMG I können sogar 100 % des besseren Ergebnisses gegenüber den anderen ostdeutschen Kommunen durch die Hebesatzpolitik erklärt werden.

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

180 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.

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

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

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

184 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.

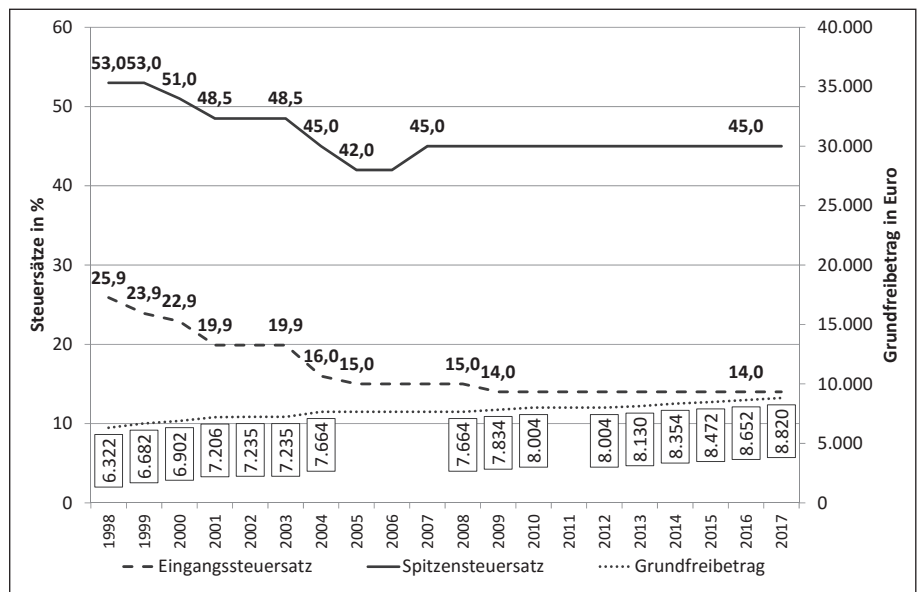
Finanzausgleichs sind dann aber die höheren tatsächlichen Ist-Einnahmen relevant. Auch hieraus ergibt sich eine logische Verbindung, diese nivellierten Einnahmen (mit Bundesdurchschnitt oder Durchschnitt der Flächenländer) aus den Realsteuern für die vertikale Verteilung nach dem GMG I als Messgröße 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 2016er Daten um rund 70 Mio. Euro erhöhen. Die Behandlung der Realsteuerhebesätze ist folglich ein fehlendes Verbindungsstück zwischen Bund-Länder-Finanzausgleich und dem System der Schlüsselzuweisungen.

5.1.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

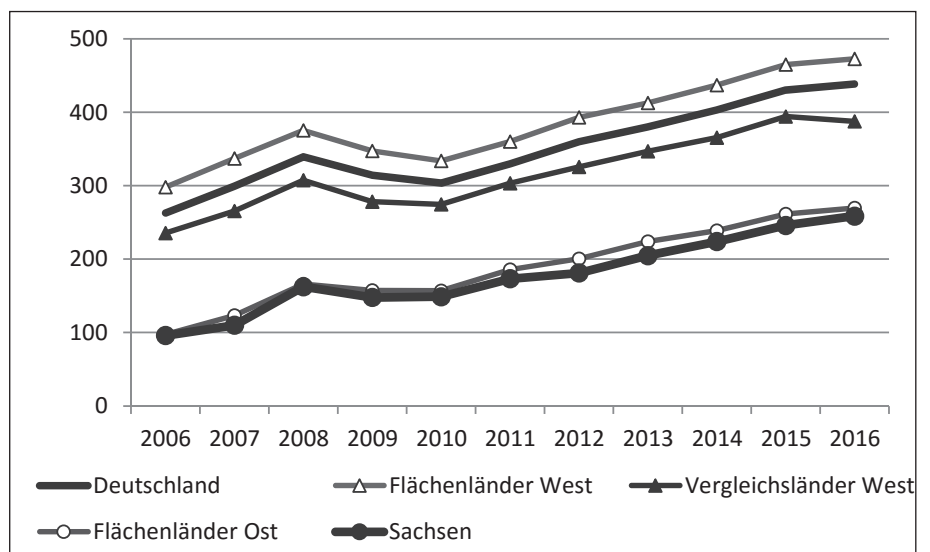
Die Einkommensteuer ist mit rund einem Drittel des gesamtstaatlichen Steueraufkommens die wichtigste Einzelsteuer in Deutschland. Derzeit erhalten die Gemeinden 15 % des Aufkommens der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens der Kapitalertragsteuer (sog. „Abgeltungssteuer“).¹⁸⁵ 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.¹⁸⁶ 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

Abbildung 86: Eckdaten des Einkommensteuertarifs 1998 bis 2016



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen.

Abbildung 87: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

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.¹⁸⁷

Die Einkommensteuer ist in ihrer Ergiebigkeit stark von der Lage am Arbeitsmarkt abhängig. Sowohl das Beschäftigungsniveau als

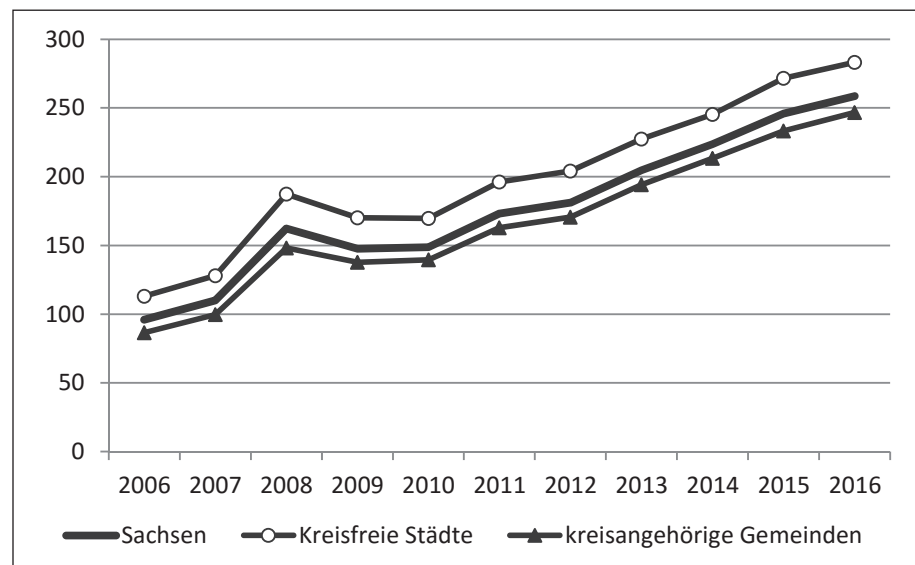
185 § 1 GemFinRefG.
186 Vgl. Schwarting (2006), S. 110.

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

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 Eingangs- und des Spitzensteuersatzes sowie eine Erhöhung des Grundfreibetrages 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 sorgten in der Vergangenheit für eine Dämpfung der Einnahmedynamik. Zusätzlich werden die von den steuerrechtlichen Änderungen hervorgerufenen Effekte durch die unterschiedlichen konjunkturellen Rahmenbedingungen verstärkt. Zuletzt wurde 2010 im Rahmen des Konjunkturpakets I der Eingangsteuersatz abgesenkt und der Steuerfreibetrag weiter erhöht, ohne allerdings diese Maßnahmen im Nachgang wieder zurückzunehmen. Abbildung 86 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“). Seit 2012 wird diesem Effekt über eine stetige Erhöhung des Grundfreibetrags entgegen gewirkt. 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 87). Im Jahr 2008 wurde im Zuge des Konjunkturaufschwungs und des damit verbundenen Beschäftigungsaufbaus ein vorläufiger Höhepunkt erreicht. In den Krisenjahren 2009 und 2010 gingen das Einkommensteueraufkommen und damit auch der Gemeindeanteil in Ostdeutschland weniger stark zurück als in Westdeutschland, sodass das Vorkrisenniveau hier auch schon 2011 wieder erreicht werden konnte. Insgesamt erreichten die Kommunen bundesweit 2016 Einnahmen aus der Einkommensteuer in Höhe von 438 Euro/Einw., was einer Steigerung von 2 % gegenüber dem Vorjahr und

Abbildung 88: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw.



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

knapp 67 % gegenüber 2006 entspricht. Die Einkommensteuer entwickelte sich demnach deutlich dynamischer als die Gewerbesteuer, deren Aufkommen im selben Zeitraum nur um etwa 36 % gestiegen ist. Noch bemerkenswerter fällt die Entwicklung in Sachsen aus: Hier wuchsen die Einkommensteuereinnahmen seit 2006 um 170 % und damit noch deutlich stärker als die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (+50 %). Dies verdeutlicht den bereits beschriebenen Bedeutungszuwachs der Einkommensteuer gegenüber der Gewerbesteuer in Sachsen sowie in den übrigen ostdeutschen Flächenländern, wo der Zuwachs mit 178 % noch höher ausfiel, was aber in nicht unerheblichem Maße durch die Einnahmen der brandenburgischen Kommunen im Berliner „Speckgürtel“ begründet ist. Trotz dieser enormen Zuwachsraten erreichten die Pro-Kopf-Einnahmen aus der Einkommensteuer in Sachsen im Jahr 2016 mit knapp 259 Euro/Einw. nur 59 % des Bundesdurchschnitts. In den übrigen ostdeutschen Flächenländern waren es mit 270 Euro/Einw. bzw. 61,5 % des Bundesdurchschnitts nur unwesentlich mehr. Es besteht allerdings nach wie vor ein erhebliches Gefälle in den Einnahmen gegenüber den westdeutschen Kommunen, das sich durch das stärkere Wachstum in den ostdeutschen Kommunen zwar langsam schließt, jedoch mittelfristig noch markant erhalten bleiben wird. Diese Tatsache findet sich auch mit Blick auf die Gruppe der westdeutschen Vergleichsländer, in denen die Einnahmen aus der Einkommensteuer auch 2016 noch in etwa das Eineinhalbfache der sächsischen Kommunen einnehmen. Die Daten zeigen eindrücklich, dass sich die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen West und Ost vor allem an dieser Steuer widerspiegeln.

Die disaggregierte Analyse für die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat weist eine gleichmäßige Entwicklung in den beiden Teilräumen aus (Abbildung 88). 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 bis 2014 annähernd konstant, erst am aktuellen Rand steigt die Differenz zu Gunsten der Kreisfreien Städte. Dies ist durchaus bemerkenswert, da sich somit der relative Vorsprung der Kreisfreien Städte von 30 % im Jahr 2006 gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden auf nur noch 15 % im Jahr 2016 verringert hat.

Das Steueraufkommen ist im kreisangehörigen Raum seit 2006 um etwa 185 % gestiegen, in den Kreisfreien Städten dagegen „nur“ um 150 %. 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 dreijährigen 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. Darüber hinaus verlieren die ländlichen Räume in erster Linie junge Menschen, die ohnehin noch kein Einkommen erzielt haben, sodass das Pro-Kopf-Einkommen im ländlichen Raum steigt. Spiegelbildlich verhält es sich bei den Kreisfreien Städten, in denen die zugezogenen jungen Menschen oftmals keine oder zunächst verhältnismäßig geringe Einkommen erzielen, sodass das durchschnittliche Einkommen aus der Einkommensteuer im kreisfreien Raum sinkt.

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).¹⁸⁸ Die Verteilung des so bundesweit festgesetzten Anteils auf die Gemeinden erfolgt mit Hilfe eines gewerbeorientierten Schlüssels (Details zum Verteilungsschlüssel siehe *Glossar* → *Umsatzsteuerverteilung*).¹⁸⁹

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.¹⁹⁰ Anders als beim Anteil der Länder, der grundsätzlich pro Kopf verteilt wird,¹⁹¹ 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.¹⁹²

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.¹⁹³ 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 aus der Neugestaltung des Schlüssels zu tragen haben würden.¹⁹⁴ 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.

Während die Umsatzsteuer auf der Ebene der Länder im aktuellen System und noch stärker im zukünftigen System des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs eine Angleichung der Steuerkraft hervorbringt, induziert sie auf der kommunalen Ebene eine zusätzliche Spreizung. Diese Wirkung ist umso bedeutsamer, als die Umsatzsteuer als einer der wichtigsten Transmissionsmechanismen der Unterstützung der Kommunen durch den Bund angesehen wird.

Diese Erwartungen spiegeln sich auch in den Kassendaten wider (Abbildung 89): 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 und den übrigen ostdeutschen Ländern zunehmend vom gesamtdeutschen Trend ab. Bis dahin bewegten sich die sächsischen Kommunen auf Bundesniveau, während die übrigen ostdeutschen Länder wie die westdeutschen Vergleichsländer auf unterdurchschnittlichem Niveau lagen. Die Rückgänge 2009, 2012 und 2015 markieren die Jahre der Neuberechnung des Schlüssels. Gleiches ist für 2018 zu erwarten. Im Jahr 2016 generierten die Kommunen bundesweit knapp 58 Euro/Einw. aus der Umsatzsteuer, in Sachsen waren es mit 53 Euro/Einw. nur geringfügig weniger. Die starke Stellung der sächsischen Kommunen im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Ländern sowie den westdeutschen Vergleichsländern ist vor allem ein Ergebnis des an Bedeutung verlierenden „alten“ Schlüssels¹⁹⁵ und einer relativen Gewerbestärke. Die übrigen

188 § 1 Satz 3 FAG.

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

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

191 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.

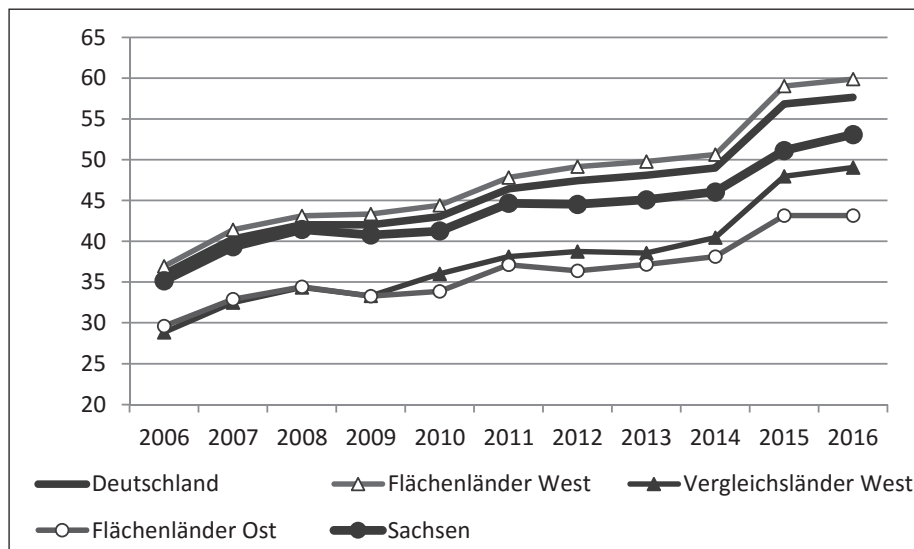
192 § 5c GemFinRefG.

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

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

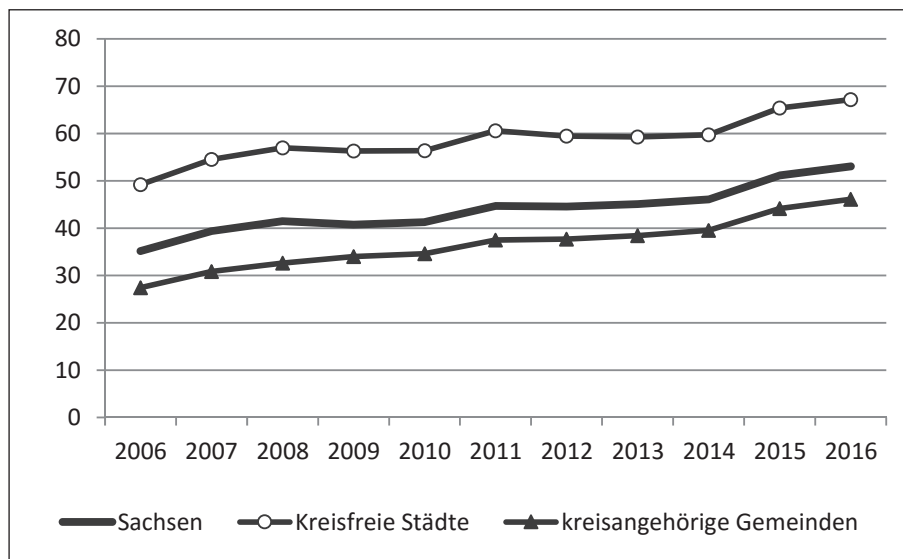
195 Das sächsische Gewerbesteueraufkommen war in den Jahren 1992 bis 1997 pro Kopf höher als in den übrigen ostdeutschen Ländern gewesen. Da der alte Verteilungsschlüssel auf diesen Daten basierte und unverändert geblieben war, änderte sich auch das Aufteilungsverhältnis zwischen den ostdeutschen Ländern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

Abbildung 89: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 90: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/Einw.



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

ostdeutschen Kommunen (43 Euro/Einw.) mussten seit 2015 – im Zuge der erneuten Neuberechnung des Schlüssels – auch gegenüber den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern West (49 Euro/Einw.) größere Einbußen hinnehmen. Überlagert wurde diese Anpassung vor allem durch die Erhöhung des Umsatzsteueranteils durch den Bund um jeweils 500 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 (§ 1 S. 3 FAG (Bund)) im Zusammenhang mit der Eingliederungshilfe.¹⁹⁶ Trotz der beschriebenen schlüsselbedingten Verluste war

¹⁹⁶ Artikel 1 des Gesetzes zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes (FAGuaÄndG k.a.Abk.) vom 22.12.2014, BGBl. I S. 2411. Die Mittel stehen, anders als es der Gesetzestitel suggeriert, nicht im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass es sich um die erste Stufe der Bundesentlastung ging, die sich auf die Kosten der Eingliederungshilfe bezog.

die Gesamtentwicklung in Sachsen mit knapp 51 % gegenüber 2006 insgesamt erfreulich, jedoch nicht annähernd so positiv wie bei der Einkommensteuer.

Die in Abbildung 90 illustrierte Differenzierung innerhalb des Freistaates weist eine gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen der Kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden aus der Umsatzsteuer aus. Das höhere Niveau im kreisfreien Raum hängt wiederum mit der Ausgestaltung des Verteilungsschlüssels zusammen. Die Kreisfreien Städte konzentrieren Gewerbeansiedlungen 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. 2016 wiesen die Kreisfreien Städte Einnahmen aus der Umsatzsteuerverteilung in Höhe von 67 Euro/Einw. auf. Gleichzeitig konnten die kreisangehörigen Gemeinden ihre Einnahmen leicht auf 46 Euro/Einw. steigern.

5.1.4 Andere Steuern

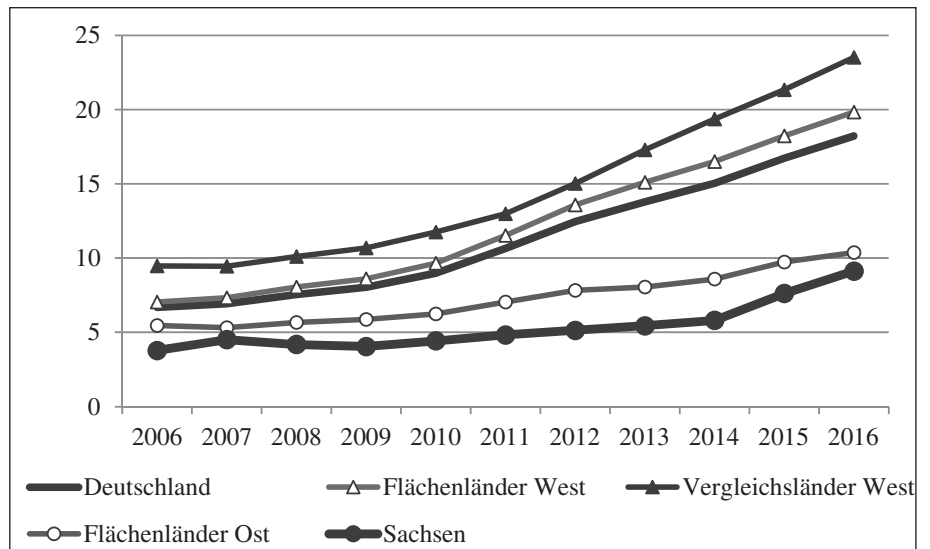
Zu den anderen Steuern auf der kommunalen Ebene zählen mehrere örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern mit insgesamt eher geringem Volumen, die auf der Grundlage des in § 7 Abs. 2 SächsKAG geregelten Steuerfindungsrechts erhoben werden. Welche Steuern diese Position im Detail umfasst, kann von Gemeinde 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 (wie in Dresden, siehe unten). Verbrauchsteuern (z. B. Getränkesteuern) spielen dagegen in der kommunalen Praxis keine Rolle.

Das Aufkommen der Anderen Steuern und steuerähnlichen Abgaben ist in der Summe wenig ergiebig, allerdings kann seit einigen Jahren ein Bedeutungszuwachs dieser Gruppen beobachtet werden. Diese Entwicklung gilt allerdings insbesondere für die westdeutschen Flächenländer, die wirtschaftsschwachen Länder Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland eingeschlossen. In Sachsen werden im Vergleichsmaßstab mit 9 Euro/Einw. die

geringsten Einnahmen erzielt. Dies entspricht zwar einer Steigerung um 142 % gegenüber 2006 und immerhin 57 % gegenüber 2014, hat für die gesamthafte Einnahmensituation der sächsischen Kommunen allerdings nach wie vor eine geringe Bedeutung. Rund 70 % des sächsischen Aufkommens aus den anderen Steuern speist sich aus der Hundeu- und der 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 1,55 Mio. Euro bei 1,9 Mio. Euro Gesamtaufkommen).

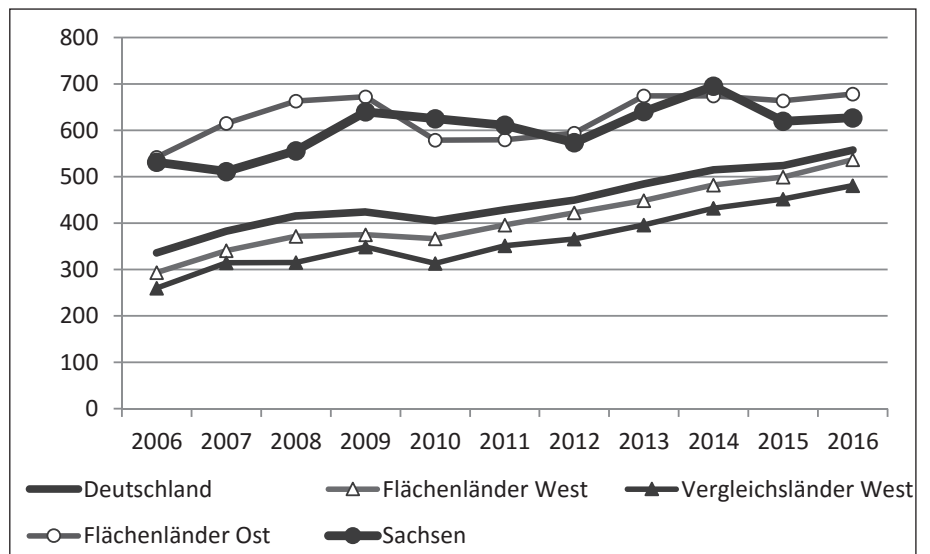
Bemerkenswert ist die Entwicklungsdynamik der Anderen Steuern vor allem im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung. So haben die „kleinen“ Steuern in den letzten Jahren einen bemerkenswerten Aufschwung erlebt, sodass bundesweit 18 Euro/Einw. eingenommen wurden – mehr als dreimal so viel wie aus der Grundsteuer A. Dies entspricht einer Steigerung von etwa 173 % gegenüber 2006, in den westdeutschen Ländern waren es insgesamt sogar mehr als 180 %. In den meisten Ländern machen die Einnahmen aus der Sonstigen Vergnügungssteuer den Großteil der Anderen Steuern aus. Hier lagen die Wachstumsraten seit 2006 zwischen 126 % in Thüringen und sogar knapp 635 % in Hessen. Im Jahr 2016 entstanden so Einnahmen von bis zu 24 Euro/Einw. in Baden-Württemberg und mehr als 10 Euro/Einw. in den meisten westdeutschen Flächenländern (Bundesdurchschnitt: 12 Euro/Einw.). Dagegen fällt die Dynamik der Hundesteuer deutlich geringer aus, sie ist aber mit bundesdurchschnittlich 44 % seit 2006 ebenfalls beachtlich gewachsen (2016: 4 Euro/Einw.). Die viel diskutierte Zweitwohnungssteuer trägt nur in Schleswig-Holstein (12 Euro/Einw.) und Mecklenburg-Vorpommern (5 Euro/Einw.) nennenswert zum Steueraufkommen bei. In Sachsen beträgt das Aufkommen nur 0,5 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. Bedeutsam ist diese Kategorie beispielsweise für Dresden, wo seit 01.07.2015 eine Beherbergungssteuer erhoben wird, die zuletzt Einnahmen von 9,2 Mio. Euro generiert hat. Die verstärkte Dynamik in Sachsen am aktuellen Rand ist zu einem

Abbildung 91: Entwicklung der Anderen Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 92: Entwicklung der Allgemeinen Zuweisungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

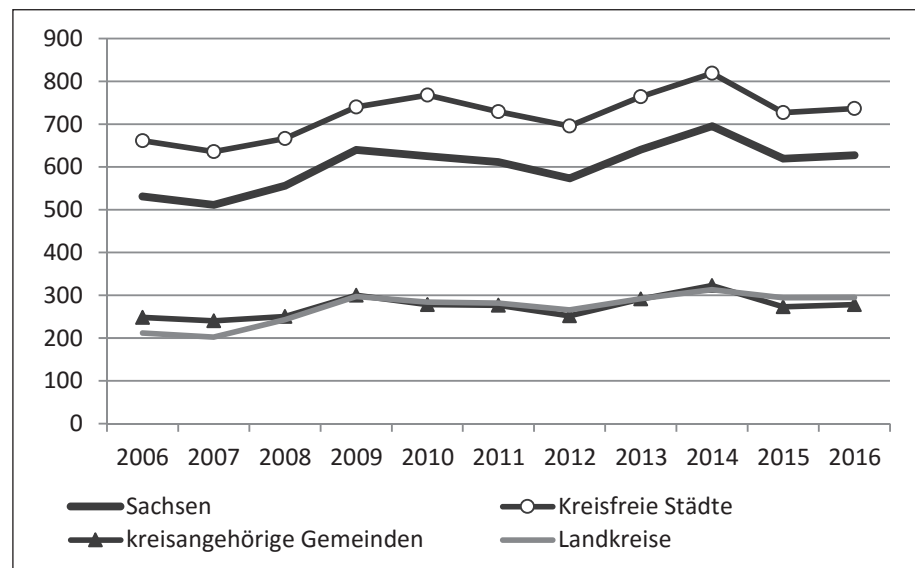
großen Teil (rechnerisch rund 2 Euro/Einw.) auf diesen Einzelfall zurückzuführen.

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 entscheiden 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.¹⁹⁷ 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.¹⁹⁸ Im Abschnitt III.5.3 ist daher ein Exkurs zur Gesamteinordnung der Landeszuweisungen an die kommunale Ebene eingefügt.

Abbildung 93: Entwicklung der Allgemeinen Zuweisungen in Sachsen in Euro/Einw



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

Zu den Allgemeinen, frei verfügbaren Zuweisungen zählen vor allem die Schlüsselzuweisungen, die Bedarfzuweisungen¹⁹⁹ und sonstige Allgemeine Zuweisungen²⁰⁰. In Sachsen wird unter den Allgemeinen Zuweisungen auch der Mehrbelastungsausgleich subsumiert.

Auf der obersten Aggregationsebene haben die deutschen Kommunen in den Jahren 2006 bis 2016 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 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 betragen die Allgemeinen Zuweisungen im Bundesdurchschnitt 557 Euro/Einw. im Jahr 2016, was einer Steigerung von 6,4% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Im Vergleich zum Ausgangsjahr wuchsen die Zuweisungen um knapp zwei Drittel.

Auf Ebene der ostdeutschen Gemeinden verlief die Entwicklung weitestgehend parallel zum bundesdeutschen Durchschnitt, allerdings auf überdurchschnittlichem Niveau. Der Niveauunterschied lässt sich dabei mit der bereits thematisierten unterdurchschnittlichen Steuerkraft der ostdeutschen Länder erklären. Die Abbildung illustriert einmal mehr die hohe Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen. Gleichzeitig ist seit 2006 aber auch eine Konvergenz in der Höhe der Allgemeinen Zuweisungen zwischen Sachsen bzw. den übrigen ostdeutschen Flächenländern und dem

Bundesdurchschnitt zu erkennen. Dies ist in erheblichem Maße mit dem Rückgang der Zuweisungen aus dem Solidarpaket II zu erklären, welche den ostdeutschen Bundesländern in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zugewiesen werden. Sie werden den entsprechenden Ländern zum Ausgleich einer unterdurchschnittlichen kommunalen Finanzkraft und von Infrastrukturrückständen gewährt, wobei sich die Höhe der Zuweisungen seit ihrer Einführung im Jahr 2005 bis zum Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 jährlich verringert. In der Gesamtschau hat dieser Abschmelzungsprozess dazu beigetragen, dass das Niveau der Allgemeinen Zuweisungen von 158% des Bundesdurchschnitts im Jahr 2006 in Ostdeutschland bzw. 175% in Sachsen auf nur noch 122% bzw. 112% gesunken ist. Insgesamt stiegen die Allgemeinen Zuweisungen seit 2006 um 25% bzw. 18% in Ostdeutschland bzw. Sachsen, wohingegen im Bundesdurchschnitt eine Steigerung um zwei Drittel konstatiert werden kann. Die Zuweisungen an die westdeutschen Flächenländer sowie die finanzschwachen Vergleichsländer wuchsen dagegen mit 83% bzw. 85% noch stärker.

Die Allgemeinen Zuweisungen zeigen in Sachsen bezogen auf die Vergleichsräume fast ausnahmslos abweichende Entwicklungen. Gegenüber den übrigen ostdeutschen Flächenländern verläuft die Entwicklung insbesondere bis 2012 praktisch entgegengesetzt. Dies hatte zur Folge, dass auf Phasen, in denen das Niveau der Allgemeinen Zuweisungen in Sachsen oberhalb jenes der übrigen ostdeutschen Kommunen lag, solche Phasen folgten, in denen der spiegelbildliche Fall vorlag. 2016 lag das sächsische Niveau bei 627 Euro/Einw. und damit +1,2% gegenüber dem Vorjahreswert. Gegenüber 2006 waren die allgemeinen Zuweisungen um 18% gewachsen, lagen am aktuellen Rand aber knapp 50 Euro/Einw. unterhalb des Wertes in den übrigen ostdeutschen Ländern.

Die beschriebene Abweichung ist zum einen auf die Konstruktion des sächsischen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) und insbesondere auf den Gleichmäßigkeitssatz I (GMG I) zurückzuführen (siehe dazu *Glossar* → *Gleichmäßigkeitssatz*). Da sich die Einnahmen der sächsischen Gemeinden zunächst *relativ* besser

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

198 Vgl. ebenda, S. 17f.

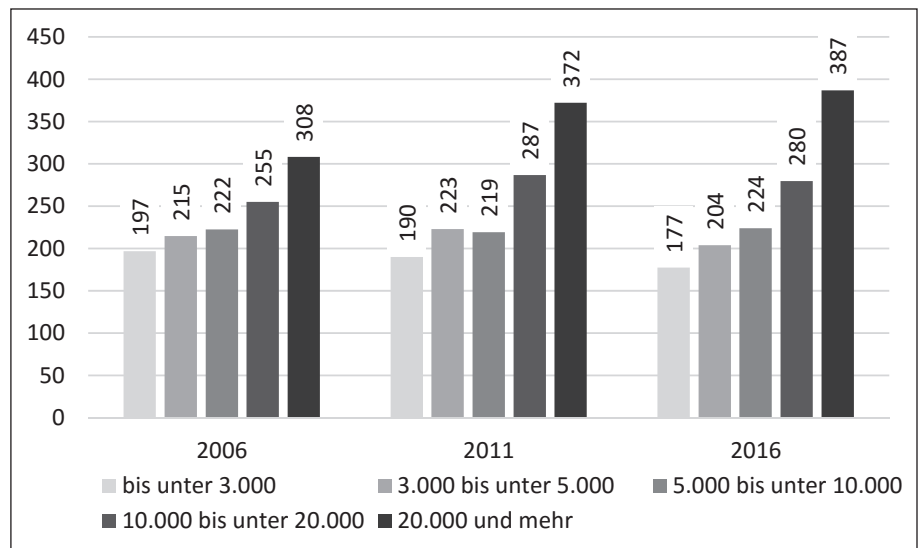
199 Bedarfzuweisungen werden nach Prüfung für einen bestimmten Bedarf ausgereicht. Es liegt allerdings nicht zwingend eine Zweckbindung vor.

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

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, welche die Zuweisungen verstärkten.²⁰¹ Die positiven und negativen Abrechnungsbeträge aus Vorjahren spielen insgesamt eine nicht unerhebliche Rolle, da sie die Trends oft verstärken.²⁰² 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.²⁰³ Der Rückgang gegenüber 2015 ist dagegen weniger auf sinkende Schlüsselzuweisungen, sondern vielmehr auf eine Halbierung der *sonstigen Allgemeinen Zuweisungen* zurückzuführen. Diese enthielten unter anderem das kommunale Vorsorgevermögen, welches aus hohen Abrechnungsbeträgen des Kommunalen Finanzausgleichs aus den Jahren 2011 und 2012 gebildet wurde und den Kommunen 2013 und 2014 kassenwirksam zuzuging. Auf diese Weise entstand eine Kompensation des starken Einbruchs der Allgemeinen Zuweisungen 2012, die auf eine starke Kontraktion des Kommunalen Finanzausgleichs zurückzuführen ist. 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.

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 Verstetigung 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 94: Entwicklung der Allgemeinen Zuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Innerhalb Sachsens ist der Effekt der Verwaltungsreform bei der Zuweisungsentwicklung der Landkreise klar zu erkennen (einmaliger plus dauerhafter Mehrbelastungsausgleich). Hier stiegen die Einnahmen aus Allgemeinen Zuweisungen seit 2006 um knapp 40 %. 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, was die schwächeren Entwicklungen auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden (+11,9 %) sowie der Kreisfreien Städte (+11,4 %) erklärt. Durchschnittlich konnten die drei Kreisfreien Städte am aktuellen Rand 740 Euro/Einw. aus Allgemeinen Zuweisungen einnehmen, rund 29 % mehr als der kreisangehörige Raum, dessen Einnahmen sich auf die kreisangehörigen Gemeinden (278 Euro/Einw.) und die Landkreise (295 Euro/Einw.) aufteilen. 2006 lag das Einnahmenniveau der Kreisfreien Städte noch 44 % über jenem des kreisangehörigen. Dass hier also trotz der stärkeren Steuerkraftentwicklung des kreisangehörigen Raumes allmählich eine Angleichung zwischen beiden Teilräumen erfolgt, kann einerseits durch Umschichtungen im Zuge der Kreisgebietsreform erklärt werden. Andererseits erfolgten im Zuge der Überprüfung des horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes zuletzt Anpassungen zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes in den Jahren 2013 (22,5 Mio. Euro) und 2015 (50 Mio. Euro).²⁰⁴ Infolge dessen ist das Verhältnis Kreisfreie Städte : kreisangehöriger Raum von 153,6% über 149,6% auf rund 144,8% gesunken.

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 des Finanzbedarfs höher gewichtet als diejenigen kleinerer Gemeinden.²⁰⁵ Wie Abbildung 94 zeigt, hat sich die Spreizung zwischen den Größenklassen seit 2006 weiter vergrößert. So lagen die Pro-Kopf-Zuweisungen in der größten Klasse 2006 noch etwa 50 %

201 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.

202 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.

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

204 Vgl. hierzu Kapitel IV.1.3 Lenk/Hesse/Lück (2013b).

205 Siehe Glossar → Ausgleichsmesszahl.

oberhalb jener der kleinsten Einwohnerklasse, bis 2016 stieg diese Differenz auf 118%. In den beiden kleinsten Größenklassen sind die Pro-Kopf-Zuweisungen seit 2006 insgesamt sogar gesunken, wohingegen ein kontinuierliches Wachstum nur in der Gruppe der großen Kreisstädte stattfand. Hierbei muss man berücksichtigen, 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.²⁰⁶ Als Folgewirkung ergeben sich die genannten höheren Schlüsselzuweisungen für größere Einheiten. Weiterhin ist es ein Spiegelbild der stärker angestiegenen Steuereinnahmen bei den kleineren Gemeinden (siehe Abbildung 70). 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.²⁰⁷ Diese Unterteilung wird aufgrund der unterschiedlichen politischen Bedeutung und der unterschiedlichen direkten Steuerungsmöglichkeiten des Landes vorgenommen.

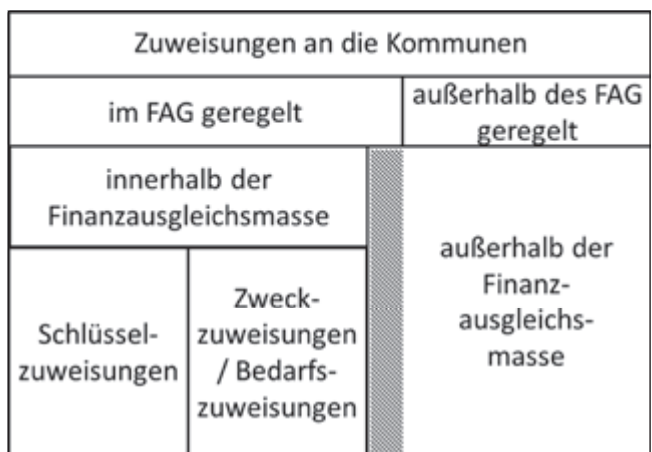
Zuweisungen im Rahmen der Finanzausgleichsmasse des Kommunalen Finanzausgleichs sind vor allem dann in Betracht zu ziehen, wenn zuzuweisende Mittel grundsätzlich weisungs- und zweckfrei als Allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden sollen, um vor allem fiskalische (die gesamte Finanzkraft unterstützende) und distributive (ausgleichende) Funktionen zu erfüllen. Dies ist regelmäßig bei Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen der Fall, eben jenen Mitteln, 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.²⁰⁸ 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 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

Abbildung 95: Zuweisungen an die kommunale Ebene innerhalb und außerhalb der Kommunalen Finanzausgleichsgesetze



Quelle: Eigene Darstellung.

206 Zur Erläuterung siehe Glossar → Steuerkraftmesszahl und die dort weiterführend genannten Glossareinträge.

207 Eine ausführliche Darstellung zu den Landeszuweisungen mit detaillierten Untersuchungen findet sich im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013. Vgl. Lenk/Hesse/Luck (2013b), S. 110.

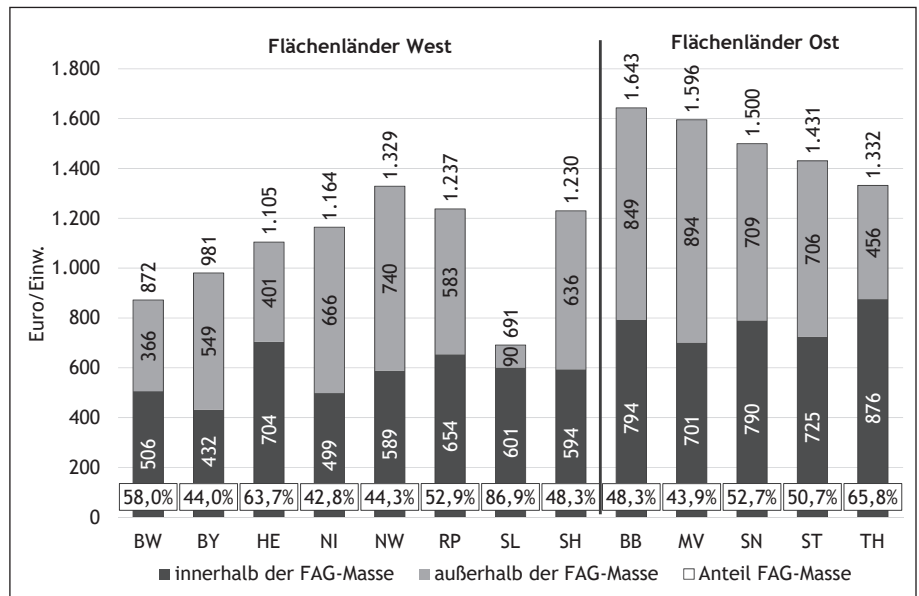
208 Des Weiteren können Mittel als so genannte Sonderlastenausgleiche gewährt werden, die zwar an bestimmte bedarfsbestimmende Merkmale gebunden sind, allerdings keine enge Zweckbindung aufweisen. Die Mittel aus den Sonderlastenausgleichen haben daher eher den Charakter Allgemeiner Deckungsmittel.

werden sollen, grundsätzlich auch außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes geregelt (Abbildung 95).

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 95). 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).²⁰⁹ 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.²¹⁰

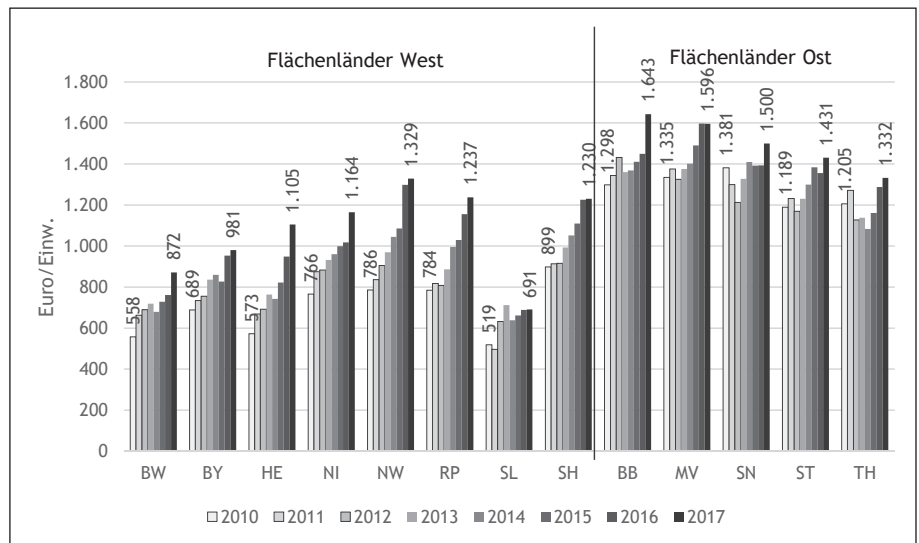
Ein Blick auf die Vergleichsdaten der 13 Flächenländer zeigt enorme Strukturunterschiede hinsichtlich der Aufteilung der Mittelflüsse an die Kommunen auf Zuweisungen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse. Angegeben sind die Nettozuweisungen der Länder an die Kommunen einschließlich der Zweckverbände 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.

Abbildung 96: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse (netto) 2017



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze 2017, Haushaltspläne der Länder 2017.²¹¹

Abbildung 97: Zuweisungen an die Kommunen zwischen 2010 und 2017 im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: 2010-2013/14: Haushaltsrechnungen, 2014–2017 Haushaltspläne der Länder.

209 Für eine detaillierte Übersicht der KFA-Systeme, vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013a).
 210 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 2013/2014 beruhen bis auf wenige Ausnahmen auf abgeschlossenen Haushaltsrechnungen, Daten für 2014 bis 2017 sind Planansätze bzw. vorläufige Ist-Werte.

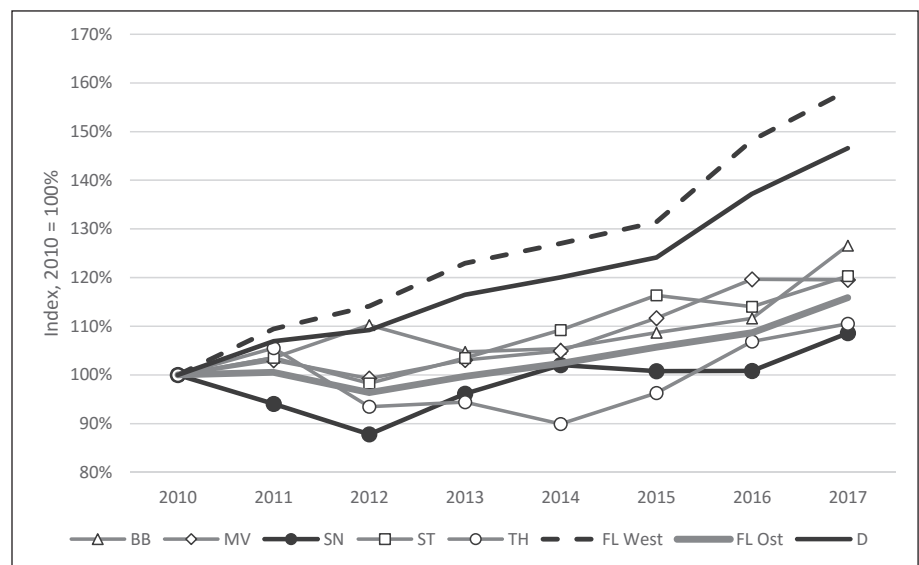
211 Eine Untersuchung der Haushaltsgesetze und -pläne ist notwendig, um ein aktuelles Bild zu erhalten. Für die Gesamtsumme der Zuweisungen wurden folgende Positionen aus den Gruppierungsübersichten der Haushaltspläne addiert: 213, 217, 233, 237, 333, 337. Davon wurden die Gruppierungen für die Zuweisungen 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.

In der Abbildung 96 ist ein 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 angewiesen, um die grundgesetzlich geforderte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch ein adäquates öffentliches Leistungsangebot anzustreben. Im Jahr 2017 sind in den Haushaltsplänen der ostdeutschen Flächenländer rund 1.500 Euro je Einwohner an Zuweisungen für die Kommunen vorgesehen. Dies sind rund 35 % mehr als in den westdeutschen Flächenländern (1.120 Euro/Einw.). Dieses höhere Zuweisungsvolumen der ostdeutschen Kommunen stützt sich nicht nur auf die originären Einnahmen ihrer – ebenfalls steuerschwachen – Länder, sondern in erheblichem Umfang auf deren Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes sowie den Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich. 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 2017 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 47 % (RP) und rund 57 % (NI) der Gesamtzuweisungssumme. In Sachsen fließen im Jahr 2017 rund 52,7 % der Zuweisungen innerhalb und 47,3 % 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.

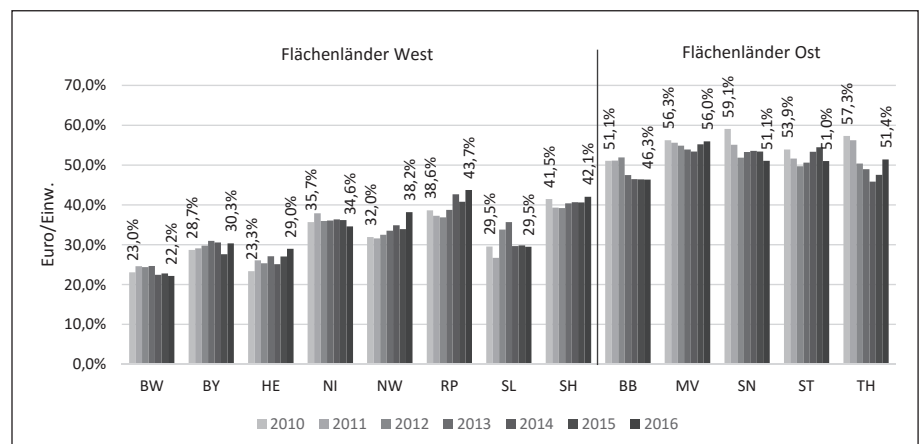
Im Vergleich zu den steuerstärkeren Kommunen der Flächenländer West ist das Zuweisungsniveau nach wie vor deutlich höher. Allerdings haben sich die Zuweisungshöhen der Kommunen in den alten und neuen Bundesländern in schnellem Tempo angenähert.

Abbildung 98: Entwicklung der Zuweisungen der ostdeutschen Länder an die Kommunen seit 2010



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: 2010–2013/14: Haushaltsrechnungen, 2014–2017 Haushaltspläne der Länder.

Abbildung 99: Anteil der Zuweisungen an den Bereinigten Einnahmen der Kommunen 2010–2016



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: 2010–2013/14: Haushaltsrechnungen, 2014–2016 Haushaltspläne der Länder, Bereinigte Einnahmen der Gemeinden (Kernhaushalte) aus Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.²¹²

Insgesamt sind sehr unterschiedliche Entwicklungspfade festzustellen. Während sich die Zuweisungen an die Kommunen in den westdeutschen Flächenländern zwischen 2010 und 2017 (Plan) um 58 % erhöhen, wachsen sie in den ostdeutschen Flächenländern gesamthaft nur um 16%. In den westdeutschen Flächenländern steigen die Volumina vorrangig durch die dynamisch steigenden Steuereinnahmen der Länder, an denen die kommunale Ebene mit starren Verbundquoten beteiligt ist. In Sachsen liegen die Planansätze für 2017 sogar nur 9 % über denen der Haushaltsrechnung 2010. Bemerkenswert ist die Entwicklung in Thüringen. Hier hat insbesondere die Umstrukturierung des kommunalen Finanzausgleichs in ein bedarfsorientiertes System zwischenzeitlich zu einem erheblichen Rückgang der Zuweisungen an die kommunale Ebene geführt, seit der Einführung des Thüringer Partnerschaftsmodells steigen die Zuweisungen wieder. In Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sind es die nach dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz dotierten FAG-Massen, welche den Zuwachs gegenüber reinen

212 Hierbei wurde der verzerrende Dresden-Effekt 2016 in den Daten für den Freistaat Sachsen bereinigt (siehe Abschnitt 1.2.5).

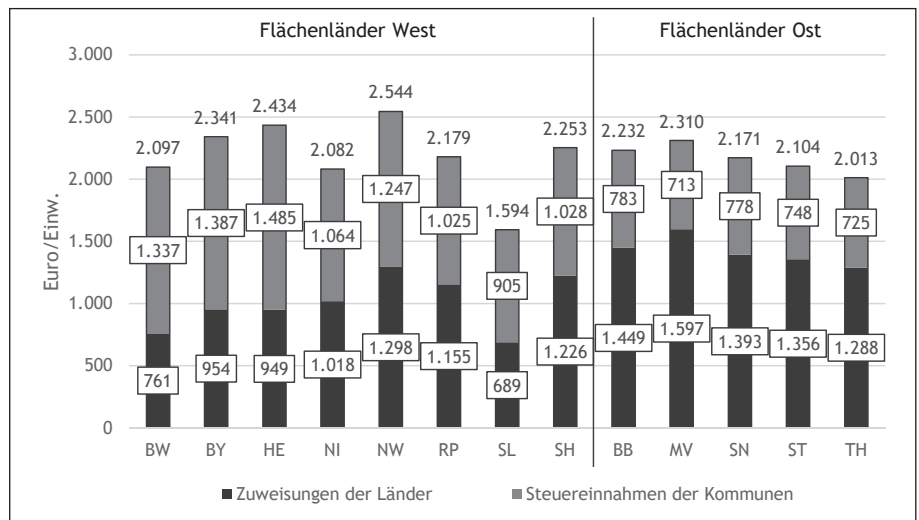
Verbundquotenverfahren bremsen, da sie auch die gewachsenen Steuereinnahmen der Kommunen einbeziehen. Deutlich bremsend wirken weiterhin die abschmelzenden Solidarpaktmittel, an welchen die ostdeutschen Kommunen beteiligt werden. Während die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2010 je Einwohner noch rund 80 % mehr Zuweisungen von ihren Ländern erhielten als die westdeutschen, sind es in der Folge dieser Entwicklungen aktuell nur noch rund 35 %.

Werden die Entwicklungspfade der Gesamtsumme der Kommunalzuweisungen seit 2010 in den ostdeutschen Ländern verglichen, fällt auf, dass der Anstieg in Sachsen der niedrigste war (Abbildung 98). Nur rund 9 % lag der Planwert des Jahres 2017 über demjenigen des Jahres 2010, während es in den übrigen ostdeutschen Ländern zwischen 10 % und 27 % waren. In allen westdeutschen Flächenländern lag die Dynamik deutlich höher, sodass Sachsen trotz des starken Zuwachses 2017 das Schlusslicht bildet.

Aus der Perspektive der Kommunen haben die Zuweisungen der Länder eine erhebliche Bedeutung. In den westdeutschen Kommunen betrug die Gesamtsumme der Landeszuweisungen 2014 durchschnittlich 33 % der kommunalen Bereinigten Einnahmen, wobei erhebliche Unterschiede festzustellen sind (Baden-Württemberg 22,2 %, Rheinland-Pfalz 43,7 %). In den ostdeutschen Kommunen sind es sogar durchschnittlich 51 % der Bereinigten Einnahmen, die durch Landeszuweisungen gespeist werden. Dieser Anteil ist jedoch, wie Abbildung 99 zeigt, seit 2010 tendenziell rückläufig. Als Grund hierfür sind vor allem die steigenden Steuereinnahmen zu nennen (siehe Abschnitt 5.1), welche das unterdurchschnittlich wachsende Zuweisungsniveau mehr und mehr kompensieren.

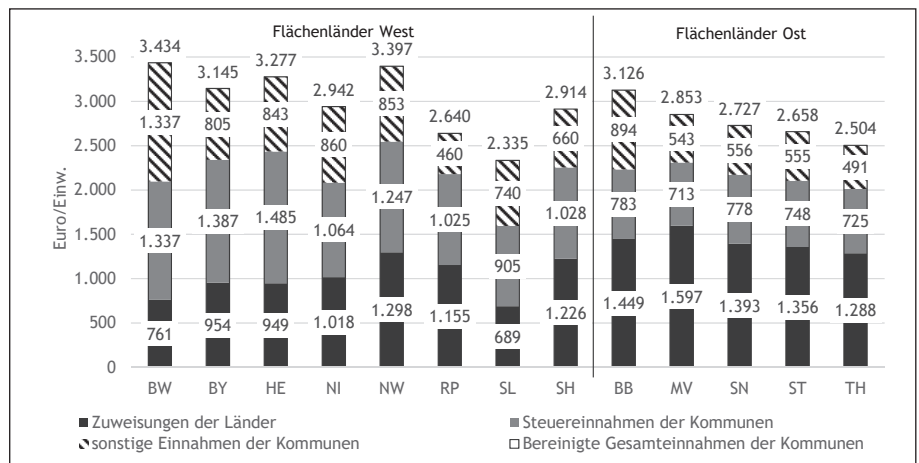
Dass das höhere Zuweisungsvolumen an die ostdeutschen Kommunen deren strukturelle Steuerschwäche zu kompensieren hilft, zeigt auch Abbildung 100. Hieraus ist auch erkennbar, dass die ostdeutschen Kommunen aus diesen beiden Hauptfinanzierungsquellen ihrer Aufgabenerfüllung in der Summe keine höheren Einnahmen generieren als die westdeutschen Kommunen. Zuletzt waren es im Durchschnitt rund 94 % des westdeutschen Niveaus. Diese Quote ging seit 2010 stetig zurück. Die Zuweisungen der Länder können demnach die infolge der Steuerschwäche entstandene Einnahmelücke bereits vor Ende des Solidarpakts nicht mehr ausgleichen. Sachsen bleibt nach dieser Betrachtung auf Rang 3 der ostdeutschen Flächenländer.

Abbildung 100: Steuereinnahmen der Kommunen und Landeszuweisungen an die Kommunen 2016



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Haushaltspläne der Länder, Bereinigte Einnahmen der Gemeinden (Kernhaushalte) aus Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 101: Struktur der Bereinigten Gesamteinnahmen der kommunalen Ebene nach Ländern 2016



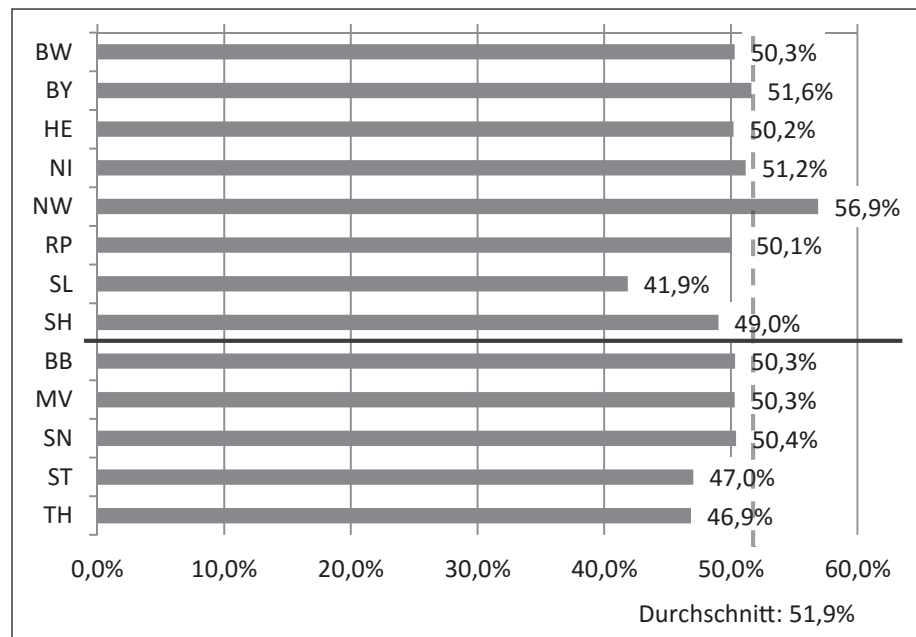
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Haushaltspläne der Länder, Bereinigte Einnahmen der Gemeinden (Kernhaushalte) aus Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Werden die weiteren Einnahmen einbezogen (z. B. Gebühren, Erstattungen des Bundes, Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung oder Bußgelder), ergibt sich das in Abbildung 101 gezeigte kontrastreiche Bild. Innerhalb der Gruppe der ostdeutschen Flächenländer bleibt die Einnahmeausstattung der sächsischen Kommunen je Einwohner auf Rang drei, mit deutlichem Abstand hinter Brandenburg,²¹³ aber auch hinter Mecklenburg-Vorpommern. In der Gruppe der westdeutschen Flächenländer bleibt die Reihenfolge ebenfalls weitgehend unverändert. Die Diskrepanzen zwischen Ost- und Westdeutschland werden allerdings noch größer. Erreichten die ostdeutschen Kommunen bezogen auf die Summe der Steuer- und Zuweisungseinnahmen im Durchschnitt noch 93,7 % des westdeutschen Vergleichswerts, sind es einschließlich aller Einnahmen nur 86,7 %.

213 In den brandenburgischen Kommunen sorgen vor allem höhere Einnahmen aus Gebühren sowie aus der wirtschaftlichen Betätigung für Mehreinnahmen.

Ein Vergleich der kommunalen Zuweisungen und der Gesamtausstattung der Kommunen 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.

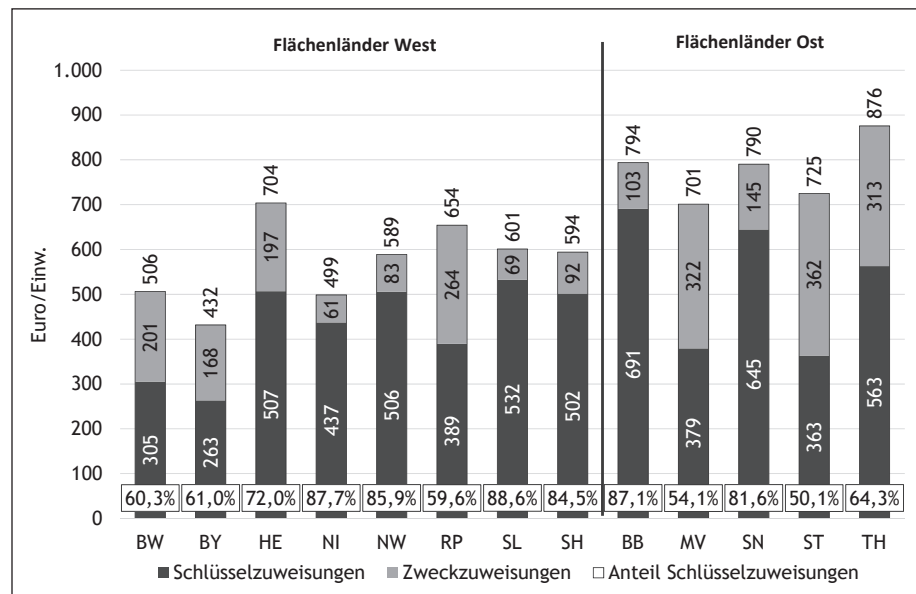
Abbildung 102: Kommunalisierungsgrade der Länder 2016*



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.²¹⁴ Auch wenn sich die Aufgaben der kommunalen und der Landesebene in der Summe nicht verändert haben, kann sich daher der Kommunalisierungsgrad je nach Ausgabeverhalten beider Ebenen von Jahr zu Jahr ändern.

* Basis: Unmittelbare Ausgaben der Kern und Extrahaushalte 2016, ohne Zinszahlungen
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Kassenstatistik 2016.

Abbildung 103: Anteile der Schlüssel- und Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse 2017



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Haushaltspläne der Flächenländer 2017.

Unterschiede in den Zuweisungsvolumina zwischen den Ländern können also näherungsweise dadurch erklärt werden, dass sie in unterschiedlichem Maße in die Aufgabenerfüllung eingebunden 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 Ausgaben²¹⁵ 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

214 Wird der Kommunalisierungsgrad als Maßzahl interpretiert, wird davon ausgegangen, dass Ineffizienzen auf beiden Ebenen auftauchen und keine der beiden Ebenen per se ihre Aufgaben wirtschaftlicher erfüllt.

215 Die unmittelbaren Ausgaben werden hier ohne Zinsausgaben berechnet.

Finanzierungsvorgänge bereinigt.²¹⁶ 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 2016 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).²¹⁷

Abbildung 102 zeigt die Kommunalisierungsgrade der dreizehn Flächenländer für das Jahr 2016. Der Freistaat Sachsen liegt mit einem Kommunalisierungsgrad von 50,4 % knapp unter dem Länderdurchschnitt von 51,9 %, der maßgeblich durch die Schwergewichte Nordrhein-Westfalen, Bayern und Niedersachsen geprägt ist. Das bedeutet, dass die sächsischen Kommunen mit reichlich der Hälfte der unmittelbaren Ausgaben in etwas höherem Maße in die Finanzierung der Aufgabenerfüllung miteinbezogen werden als die Kommunen in den übrigen ostdeutschen Ländern. Insofern fallen in Sachsen das im ostdeutschen Vergleich durchschnittliche Zuweisungsvolumen 2016 und der überproportionale Aufgabenbestand ein Stück weit auseinander. Angesichts des Kommunalisierungsgrads wäre eigentlich eine höhere Einnahmeausstattung der sächsischen Kommunen zu erwarten.²¹⁸ In Nordrhein-Westfalen dagegen korrespondiert das hohe Zuweisungsvolumen mit dem mit Abstand höchsten Kommunalisierungsgrad. Auch in den übrigen ostdeutschen Ländern korrespondiert die Rangfolge des Kommunalisierungsgrades mit der Rangfolge der Einnahmeausstattung.

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. Wohnerveredelung, 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. Zudem wird die Funktion des Steuerkraftausgleichs geschwächt. 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 welchen Ausmaß Allgemeine Deckungsmittel (Steuereinnahmen, Allgemeine Zuweisungen) zu deren Deckung herangezogen werden müssen. Um auch inhaltlich eine aufgabenbezogene Analyse der sächsischen Kommunalhaushalte zu gewährleisten, werden die sozialen Transferleistungen gesondert betrachtet (siehe Abschnitt 8).²¹⁹ 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

216 Für eine detaillierte Darstellung der Berechnungsmethodik siehe Junkernheinrich (2009), S 204.

217 Empirische Untersuchungen belegen, dass der Kommunalisierungsgrad unter Einbeziehung der Öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) größer ausfällt. Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2008).

218 Insgesamt besteht ein recht starker empirischer Zusammenhang zwischen der gesamthaften Einnahmeausstattung der Kommunen in den Ländern und dem Kommunalisierungsgrad. Für das Jahr 2016 liegt der bivariate Korrelationskoeffizient bei 0,693.

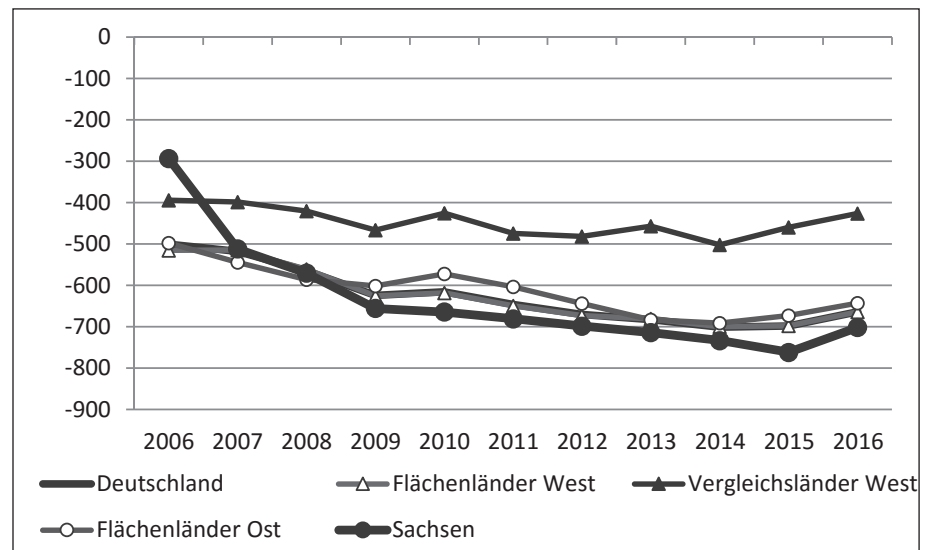
219 Die Differenzierung hat zur Folge, dass Personal- und Sachausgaben, die im Sozialbereich anfallen, im Bereich der Güter- und Dienstleistungserstellung erfasst sind und somit der Bereich der Sozialen Leistungen lediglich auf diejenigen Zahlungen beschränkt ist, die direkt an die Leistungsempfänger 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.

Mittelabflüsse aus den Kernhaushalten zur Folge haben bzw. zu Mittelzuflüssen in den Kernhaushalten führen (siehe auch methodische Vorbemerkungen zum Schalenkonzept der Finanzstatistik im Abschnitt 1.2.2). Eine separate Darstellung der Personal-, Sach- und 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 2006 berechnen lässt.

In Abbildung 104 ist zunächst der Saldo der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung dargestellt, der sowohl den Kernhaushalt als auch die ausgelagerten Bereiche umfasst. Der positive Ausreißer des Jahres 2006 ist ausschließlich auf den einmaligen Vorfall des Verkaufs der Dresdener WOB zurückzuführen, der auf der Seite der ausgelagerten Leistungserbringung wirkte. Seitdem verlief der sächsische Saldo durchgehend unterhalb der westdeutschen Vergleichsländer, seit 2009 auch unterhalb der Salden der anderen Vergleichsgruppen. Zwischen 2007 und 2016 erhöhte sich der Finanzierungsbedarf aus Allgemeinen Deckungsmitteln um 190 Euro/Einw. oder 37 %. Im Jahr 2016 beläuft sich das Defizit der sächsischen Kommunen auf knapp 702 Euro/Einw. Noch 2008 hatte es sich gleichauf mit dem Bundesdurchschnitt und dem Durchschnitt in den übrigen ostdeutschen Flächenländern befunden, seit 2009 weisen die sächsischen Kommunen das höchste Defizit der betrachteten Gruppen auf. Der Saldo der ostdeutschen Länder belief sich 2016 auf -643 Euro/Einw. Erstaunlicherweise wiesen die westdeutschen Vergleichsländer – abgesehen vom Jahr 2006 – über den gesamten Betrachtungszeitraum das geringste Defizit auf, was sich durchaus durch die Aktivitäten im Kernhaushalt und somit eine striktere Haushaltsführung erklären lässt. Es kann also festgehalten werden, dass die Finanzierungsergebnisse der sächsischen Kommunen in der mittelfristigen Vergangenheit strukturell positiv waren und dennoch keine übermäßige Sparsamkeit in der laufenden Aufgabenerfüllung feststellbar ist.

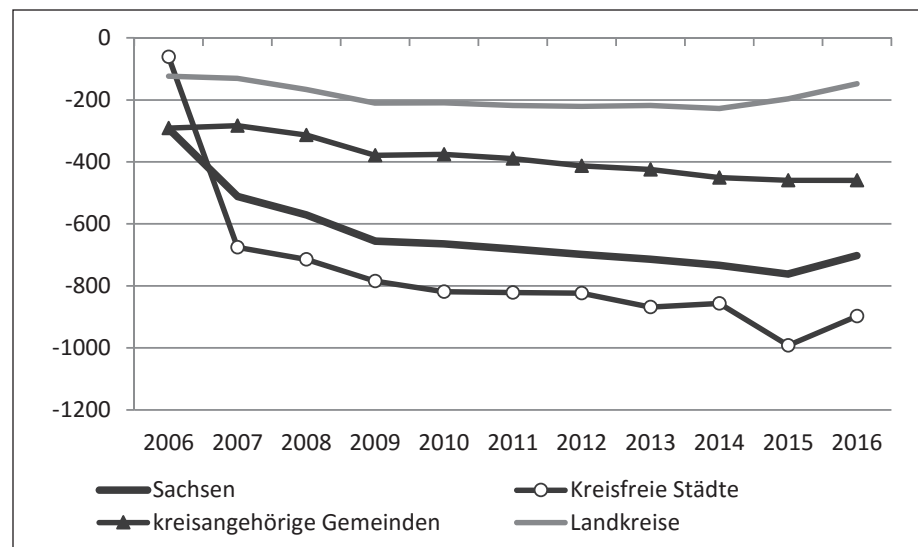
In den nachfolgenden Abschnitten wird dargelegt, welche einzelnen Positionen hierfür ursächlich waren. Es kann aber bereits der Hinweis gegeben werden, dass diese Entwicklung nicht ohne Weiteres als Indiz für eine wachsende pauschale Ineffizienz bei der kommunalen Aufgabenerfüllung in Sachsen gewertet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

Abbildung 104: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 105: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.



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

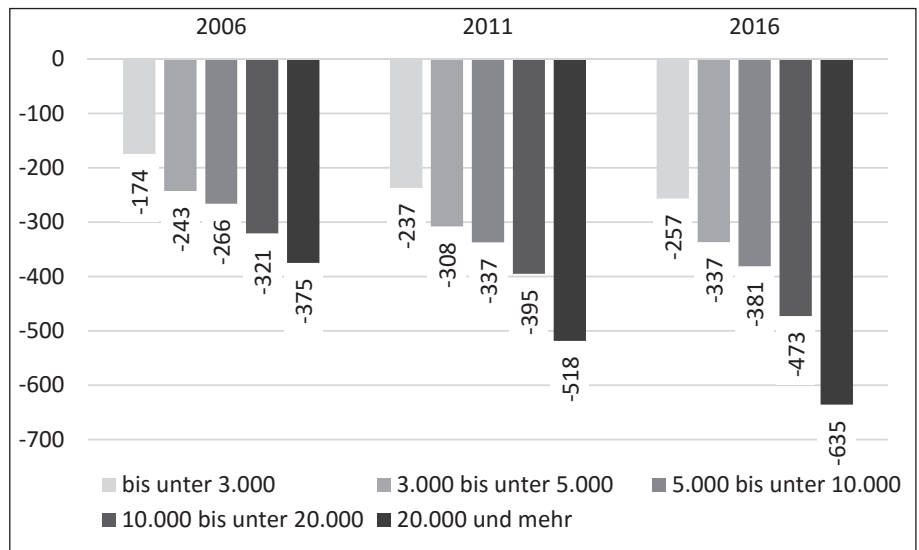
Innerhalb Sachsens sind markante Unterschiede festzustellen. Unabhängig vom Saldo der Stadt Dresden im Jahr 2006 war für die Kreisfreien Städte ein größerer Negativsaldo zu beobachten, der den gesamtsächsischen Durchschnitt wesentlich beeinflusste. Im Zeitraum von 2010 bis 2014 hatte sich der Saldo stabilisiert, bevor das Defizit im Jahr 2015 erneut um 135 Euro/Einw. gewachsen ist. Dieser Zuwachs resultiert im Wesentlichen aus einem Anstieg der Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung in Folge des Erwerbs zusätzlicher Beteiligungen. Am aktuellen Rand lag der Gesamtsaldo in den Kreisfreien Städten bei -898 Euro/Einw. und damit um etwa 9,5% besser als im Jahr 2015. Demgegenüber lagen die Negativsalden der kreisangehörigen Gemeinden bei rund -459 Euro/Einw. und damit deutlich besser als der sächsische Durchschnitt. Auch wenn man die Landkreise mit -148 Euro/

Einw. addiert, ist das Defizit knapp ein Drittel 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 106 sind die im Jahr 2016 sowie 2011 und 2006 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.²²⁰ 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. Von 2008 bis 2012 lag das Defizit der großen Kreisstädte dabei nahezu konstant um etwa 120 % oberhalb des Defizits der kleinsten Größenklasse. Nachdem im Jahr 2013 ein Rückgang auf 96 % eintrat, stieg das Defizit im kreisfreien Raum bis 2016 auf fast 250 % der kleinsten Gemeinden.

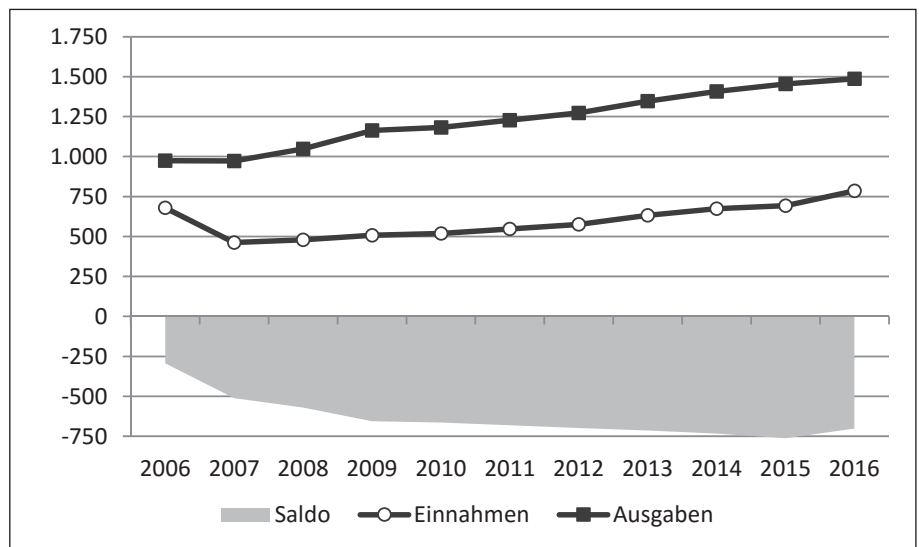
Wie Abbildung 107 illustriert, haben in Sachsen sowohl die Einnahme- als auch die Ausgabenentwicklung auf das Gesamtbild eingewirkt. Von 2006 bis 2007 konnte das Ausgabeniveau gehalten werden, bevor es von 2008 bis 2016 nahezu kontinuierlich angestiegen ist. Insbesondere 2009 und 2010 war ein spürbarer Anstieg der Kostenbelastung zu verzeichnen, der vor allem ein Ergebnis der steigenden Personalausgaben infolge der Verwaltungsreform war. Auf der Einnahmenseite war ab 2007 – nach einem deutlichen Rückgang in Folge des einmaligen WOBA-Effektes – ein leichter Aufwärtstrend zu verzeichnen, wobei 2013 und 2016 größere Einnahmensprünge auftraten. Seit 2007 – also ohne Berücksichtigung des WOBA-Effektes – sind die Einnahmen insgesamt um 70,1 % und damit stärker gewachsen als die Ausgaben (+52,7 %), sodass die

Abbildung 106: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 107: 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

Deckungsquote insgesamt um etwa 5 Prozentpunkte auf 52,8 % gestiegen ist. Das ändert aber nichts daran, dass der negative Saldo aus Einnahmen und Ausgaben je Einwohner sich weiterhin leicht vergrößert.

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 (60 %)

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

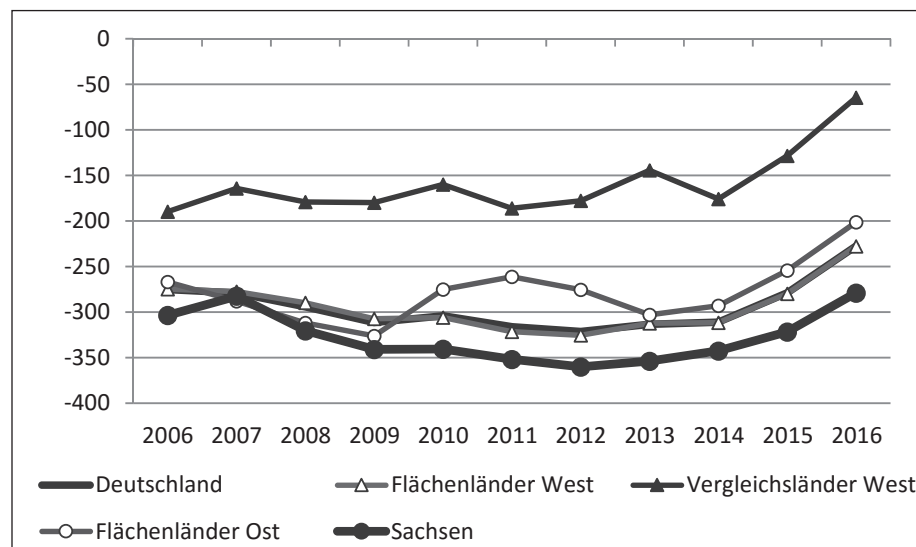
- Gebühren (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren) und andere Leistungsentgelte (22 %),
- Erwerbseinnahmen (13 %) sowie
- Konzessionsabgaben (5%).

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).

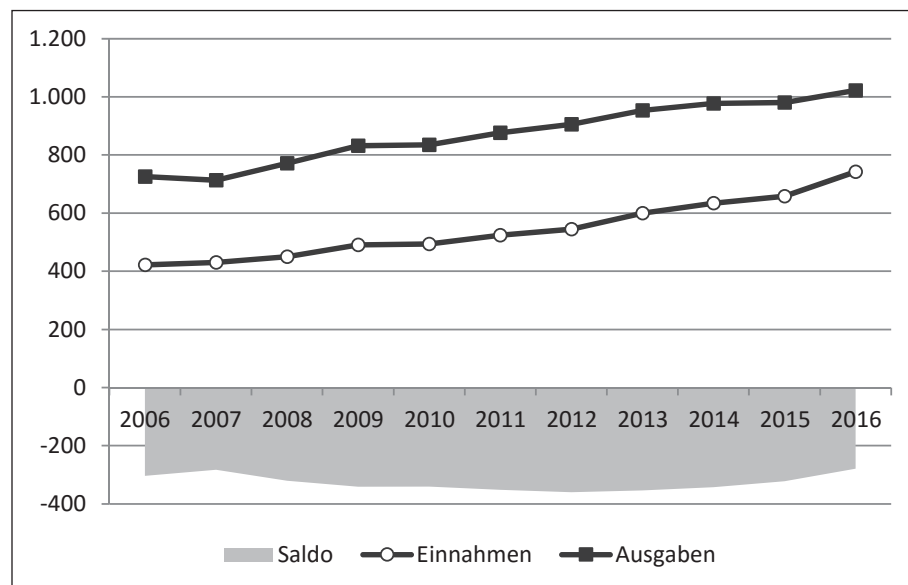
Abbildung 108: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 108 zeigt deutlich, dass sich die Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen sowie im Bundesdurchschnitt und in den westdeutschen Flächenländern von 2008 bis 2012 deutlich verschlechtert haben. In Sachsen war diese Entwicklung überproportional, wobei 2008 und 2009 durch die Verwaltungsreform geprägt waren. Lag der Saldo 2007 noch auf Höhe des Bundesdurchschnitts sowie der westdeutschen Flächenländer, bewegen sich die sächsischen Kommunen seitdem auf überdurchschnittlichem Niveau. Im Gegensatz dazu bewegten sich die finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer über den gesamten Betrachtungszeitraum weit über dem Bundesdurchschnitt. Im Vergleich mit Sachsen ist dies auf höhere Einnahmen im Volumen von 30 bis 40 % zurückzuführen, denen nur vergleichsweise höhere Ausgaben im einstelligen Prozentbereich gegenüberstehen. In den ostdeutschen Flächenländern ohne Sachsen war dieser rückläufige Trend hingegen nicht zu beobachten. Hier stieg der Saldo 2010 stark an und bewegt sich seitdem ebenfalls über dem Bundesdurchschnitt. Seit 2013 ist bei allen Vergleichsgruppen hingegen wieder eine positive Entwicklung zu beobachten, sodass am aktuellen Rand alle Gruppen einen gegenüber 2006 verbesserten Saldo der Güter- und Leistungserstellung im Kernhaushalt erzielen konnten. Auffällig ist hier erneut die Entwicklung der westdeutschen Vergleichsländer, wo im Jahr 2016 eine Verbesserung des Saldos von 63 % gegenüber 2006 erzielt werden konnte. In den Vergleichsgruppen bewegte sich diese Verbesserung im Bereich von 30 %, in Sachsen waren es knapp 20 %. Insgesamt lag Sachsen 2016 mit einem Saldo von -280 Euro/Einw. zwar um 8 % besser als 2006, aber immer noch unter dem

Abbildung 109: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.



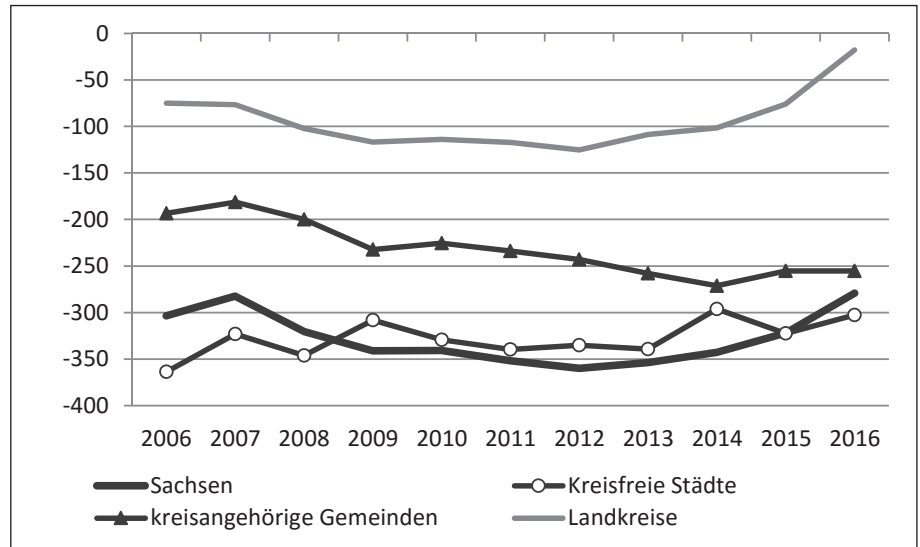
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

Bundesdurchschnitt (-227 Euro/Einw.). Die anderen ostdeutschen Flächenländer konnten eine Verbesserung von 29 % gegenüber 2006 erzielen und liegen mit einem Saldo von etwa -201 Euro/Einw. über dem Bundesdurchschnitt. Sie haben demnach im Kernhaushalt weniger Allgemeine Deckungsmittel beansprucht als die sächsischen Kommunen. Hierfür ist vor allem ein höheres Niveau bei den zweckgebundenen Einnahmen, insbesondere bei den Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushalts ursächlich. Die stärkste Entwicklung seit 2006 zeigten die finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer, deren Saldo sich gegenüber 2006 um zwei Drittel verbesserte und am aktuellen Rand bei nur noch knapp -65 Euro/Einw. lag. Ursächlich für diese Entwicklung ist eine im Zeitablauf überproportionale Steigerung der Einnahmen (+71 %) bei gleichzeitig nur moderater Ausgabensteigerung

(+37%). In den Einnahmen sind auch die zweckgebundenen Erstattungen und Pauschalen des Landes enthalten, etwa für Kindertagesbetreuung oder die Unterbringung von Asylbewerbern, die sich in den letzten Jahren stark positiv entwickelt haben. Effektiv müssen die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer nur in geringerem Umfang Allgemeine Deckungsmittel für die Leistungserbringung im Kernhaushalt aufbringen als die ostdeutschen Kommunen.

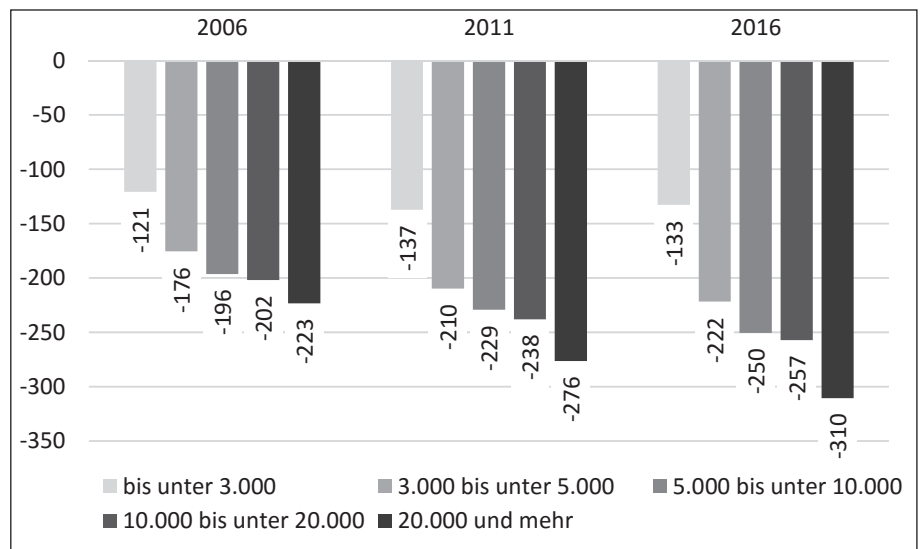
Im innersächsischen Vergleich ist erkennbar, dass die Kreisfreien Städte ihre Negativsalden im Kernhaushalt vermindert haben, seit 2010 in etwa konstant hielten und seit 2013 erneut verbessern konnten. Dies hat weniger mit einer durchgehend effizienteren Aufgabenerfüllung als vielmehr mit verstärkten 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 Saldo zu erkennen, dessen Hintergründe in den nachfolgenden Abschnitten aufgeklärt werden. In der Gesamtbetrachtung ist aktuell die Beanspruchung des Budgets im Kernhaushalt im kreisangehörigen Raum (zusammen -273 Euro/Einw.) niedriger als bei den Kreisfreien Städten (-303 Euro/Einw.), was allerdings nicht der tendenziellen Entwicklung über den Gesamtzeitraum entspricht. So lagen die Zuschüsse für die Leistungserbringung der Kreisfreien Städte 2006 zwar noch 95 Euro/Einw. über denen des kreisangehörigen Raums, bis 2014 allerdings drehte sich die Differenz auf gut 76 Euro/Einw. zu Gunsten der Kreisfreien Städte. Die Zuschüsse für die Leistungserstellung hatten sich im kreisangehörigen Raum also bis 2014 entsprechend erhöht. Dies war das 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. 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. Dass der kreisangehörige Raum 2016 geringere Zuschüsse für die Leistungserstellung aufwies, ist in erster Linie auf eine starke Einnahmensteigerung der

Abbildung 110: 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.

Abbildung 111: 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.

Landkreise zurückzuführen (+27% gegenüber 2015). Diese resultieren allem voran aus gestiegenen Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushalts sowie gestiegenen Zuweisungen und Zuschüssen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsunterbringung.

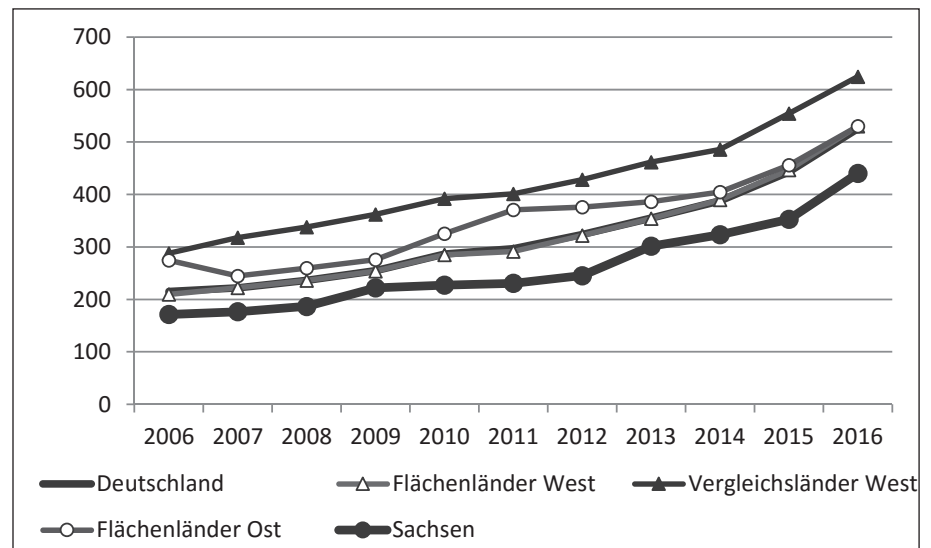
Auch innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden fallen Unterschiede auf (Abbildung 111). Während die Großen Kreisstädte besonders hohe Gesamtzuschüsse an die Leistungsbe-reiche im Kernhaushalt zu leisten haben, sind sie in der Gruppe der kleineren Gemeinden unter 3.000 Einwohnern besonders niedrig. Die aus Steuern und Allgemeinen Zuweisungen zu finanzierenden Deckungslücken der Großen Kreisstädte waren 2016 sogar größer als die der Kreisfreien Städte.

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

Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen werden aufgrund ihres ähnlichen Charakters als kommunale Einnahmen gesamthaft betrachtet.²²¹ Unter Zuweisungen und Zuschüssen 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 werden. Auch die Mittel aus 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 ein – insbesondere die Landespauschale für die kommunale Unterbringung von Asylbewerbern.²²² Leider wirkt sich diese gepoolte Erfassung negativ auf die Analyse der Erstattungen für Soziale Leistungen aus (Abschnitt 8.7).

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 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 kameralem 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

Abbildung 112: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

XII) mit ein, die im Rahmen der Sozialen Leistungen (Abschnitt 8) behandelt werden.

Über den gesamten Betrachtungszeitraum stieg das Volumen der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke im Bundesdurchschnitt um 144 % auf 525 Euro/Einw. und hat sich damit innerhalb von 11 Jahren mehr als verdoppelt. In den westdeutschen Ländern verlief dieser Trend über die Zeit hinweg sehr stetig, in den ostdeutschen Ländern ohne Sachsen waren die Schwankungen etwas größer. Seit 2014, aber insbesondere mit dem Übergang von 2015 zu 2016 ist bei allen Vergleichsgruppen noch einmal ein starker Anstieg in dieser Einnahmengruppe zu beobachten. Am aktuellen Rand lag das Gesamtniveau in den übrigen ostdeutschen Flächenländern mit 530 Euro/Einw. gleichauf mit jenem der westdeutschen Flächenländer und minimal höher als im Bundesdurchschnitt. Hier wirkte sich vor allem das höhere Erstattungsvolumen für die Unterbringung von Flüchtlingen aus.

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, insbesondere im U3-Bereich. Hier stieg die Betreuungsquote von 31,7 % im Jahr 2007 auf zuletzt 50,6 % im Jahr 2016. Bei den U6-jährigen liegt sie bei 95,5 % (vgl. ausführlich Kapitel IV.1.6). Seit 2007 stieg die Zahl der Unter-3-jährigen in der Kindertagesbetreuung dabei von etwa 31.200 auf knapp 55.700 bzw. um 79 %.²²³ Nicht zuletzt erhöhte die steigende Zahl von Asylbewerbern seit 2014 das Niveau der hier verbuchten Landeszuschüsse (Zur Erhöhung der Pauschale nach dem SächsFlüAG siehe Kapitel IV.2).

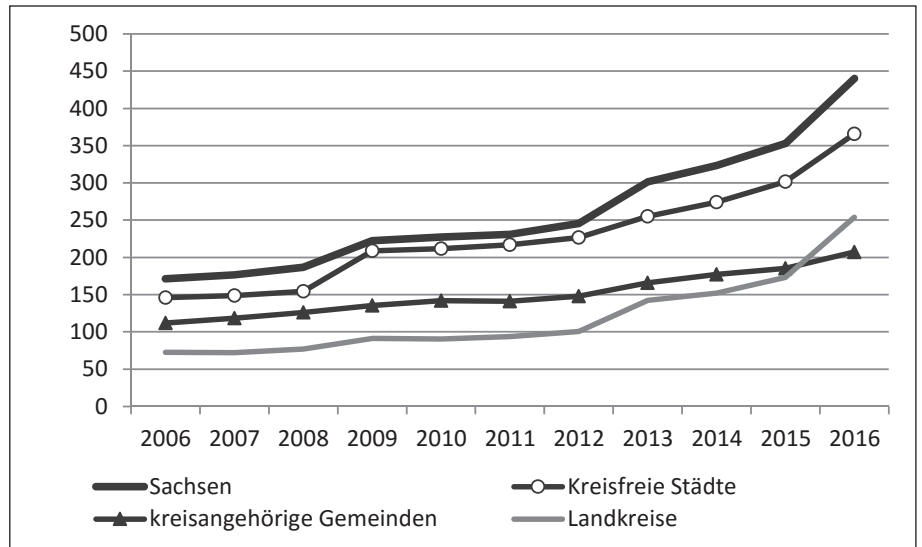
221 In anderen Veröffentlichungen werden sie regelmäßig auch getrennt ausgewiesen. Die VwV Gliederung und Gruppierung grenzt Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen wie folgt ab (§ 8 Abs. 1 und 2): Zuweisungen sind finanzielle Leistungen zwischen Aufgabenträgern des öffentlichen Bereiches, soweit es 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.

222 Die Erstattungen werden um Zahlungen von gleicher Ebene und um innere Verrechnungen bereinigt, sodass Doppelzählungen von Erstattungen zwischen den kommunalen Einheiten sachgerecht neutralisiert werden.

223 Vgl. Statistisches Bundesamt (2016b).

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 Sonderlastenausgleichen, welche an sachlichen Indikatoren statt an der Einwohnerzahl oder der Steuerkraft anknüpfen. Die steuerkraftunabhängigen Zuweisungsprogramme kompensieren damit einen Teil der Spreizung, die durch die *Allgemeinen Zuweisungen* erzeugt wird (vgl. Abbildung 93 im Abschnitt 5.2) und führen über die Größenklassen hinweg zu einer Angleichung der Bereinigten Einnahmen. Die finanzielle Förderung der kleineren Kommunen erfolgt in Sachsen damit in den letzten Jahren verstärkt über die zweckgebundenen Zuweisungen.

Abbildung 113: 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.

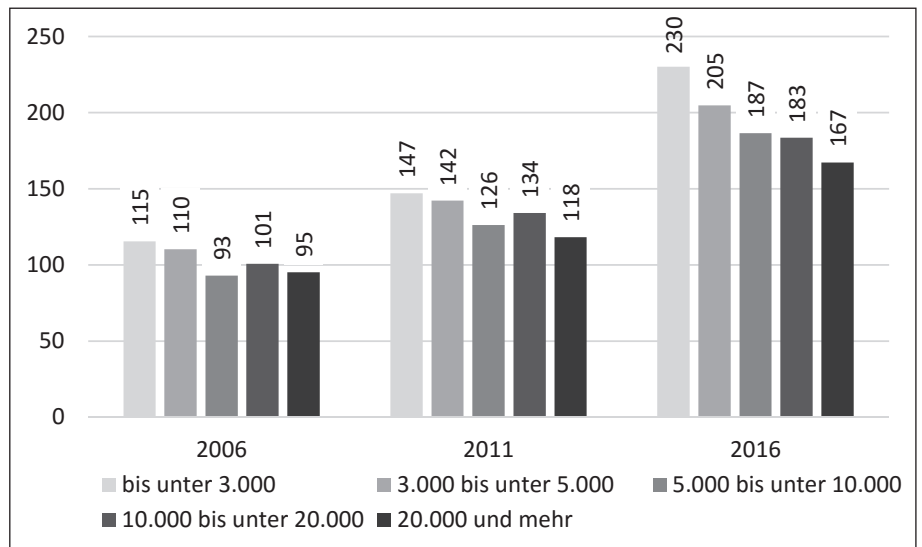
6.1.3 Gebühren und zweckgebundene Abgaben

Unter diesem Begriff werden sowohl die

- Verwaltungs-²²⁴ und
- Benutzungsgebühren (einschließlich Leistungsentgelte bei der Erbringung im Kernhaushalt)²²⁵ als auch
- zweckgebundene Abgaben²²⁶ (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 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).

Abbildung 114: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



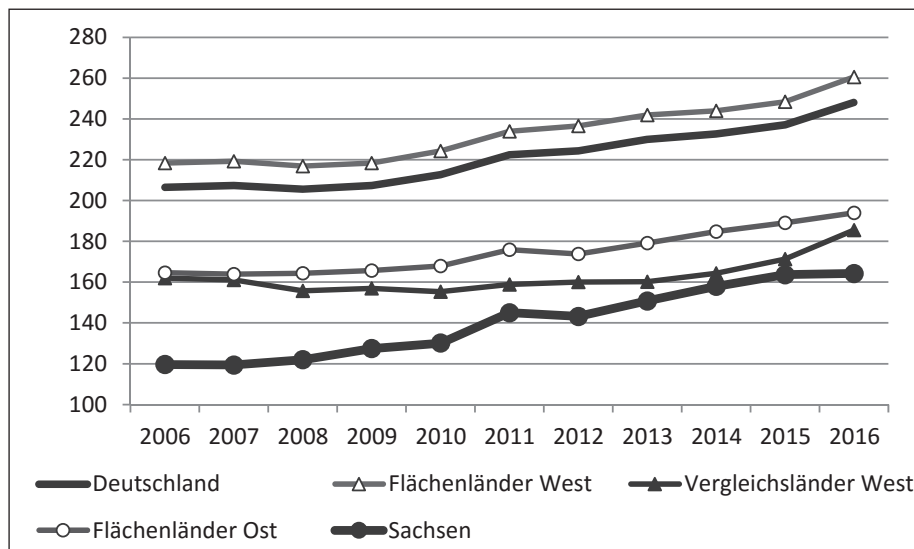
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

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 Schullorte, Musikschulen, Volkshochschulen, Bäder, Theater oder Bibliotheken), welche wesentlich geringere Kostendeckungsgrade aufweisen. Mit den kommunalen Gebührenhaushalten befasst sich ausführlich das Kapitel II des Gemeindefinanzberichts Sachsen 2014/15.²²⁷

224 Z. B. Passgebühren, Genehmigungsgebühren, Vermessungsgebühren.
 225 Entgelte für die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen und die Inanspruchnahme wirtschaftlicher Dienstleistungen, die nicht von ausgegliederten kommunalen Unternehmen erbracht werden.
 226 Z. B. Kurtaxe. Die Fremdenverkehrsabgabe ist hingegen statistisch bei den sonstigen Steuern erfasst.

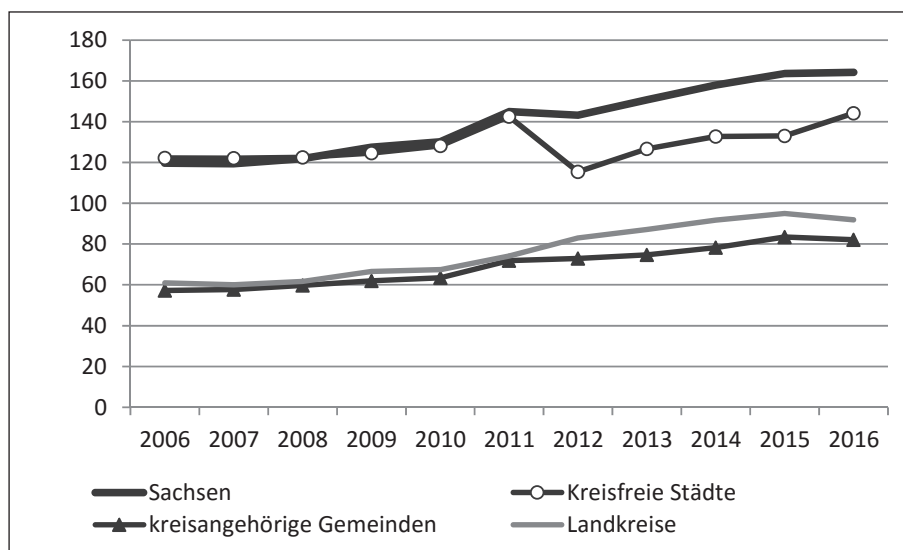
227 Lenk/Hesse (2015).

Abbildung 115: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 116: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Sachsen in Euro/Einw.



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

Die in Abbildung 115 dargestellte Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben zeigt deutlich, dass in Sachsen ein weit unterdurchschnittliches Niveau erreicht wird,²²⁸ wobei sich die Differenz in der jüngeren Vergangenheit verringert hat. Im Jahr 2016 lagen sie mit 164 Euro/Einw. etwa ein Drittel unter dem bundesdeutschen Schnitt (248 Euro/Einw.) und noch rund 15 % unter dem Niveau der übrigen ostdeutschen Flächenländer (193 Euro/Einw.). Seit 2009 ist ein steigender Trend zu beobachten. Dieser lässt sich damit begründen, dass in den Jahren mit „fehlenden“ Steuereinnahmen (2009–2011) verstärkt Gebührenpotenziale erschlossen und damit die Nutzer stärker zur Finanzierung der kommunalen Leistungen herangezogen wurden. Bundesweit liegt das

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

kommunale Gebührenaufkommen aktuell rund ein Fünftel höher als noch 2006, in den sächsischen Kommunen sogar um 37 %. Die im Vergleich zu allen Vergleichsgruppen deutlich unterdurchschnittlichen Gebühreneinnahmen der sächsischen Kommunen lassen sich dabei insbesondere durch die verstärkte Auslagerung bestimmter Aufgabenbereiche (u. a. Abwasser und Abfall) aus den Kernhaushalten erklären. Im kommunalen Kernhaushalt verbleiben somit vor allem die Gebührenhaushalte, wie der Brandschutz, die Unterhaltung der Kindertagesstätten und der Kulturbereich, die über ein vergleichsweise niedriges Eigenfinanzierungspotenzial verfügen.

Ein Vergleich innerhalb der Kommunen des Freistaats (Abbildung 116) weist für die vergangenen Jahre weitgehend synchrone Entwicklungspfade nach. In der Summe entsprach bis 2011 das 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,²²⁹ 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 144 Euro/Einw. niedriger als im kreisangehörigen Raum (174 Euro/Einw.). Ab 2012 heben sich zudem die Gebühreneinnahmen der Landkreise verstärkt von den kreisangehörigen Gemeinden ab, was auf höhere Verwaltungsgebühren zurückzuführen ist. Innerhalb des kreisangehörigen Raums kann seit 2006 darüber hinaus eine Angleichung der Gebühreneinnahmen der einzelnen Größenklassen an die Gruppe der großen Kreisstädte beobachtet werden (Abbildung 117). Einzig die Gruppe der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000 konnte diesem Trend bislang nicht folgen.

Mit einem Anteil von einem Viertel an den Gesamteinnahmen der Leistungserstellung des Kernhaushalts haben die Gebühren und

229 Vgl. Stadt Leipzig (2011), S. 37.

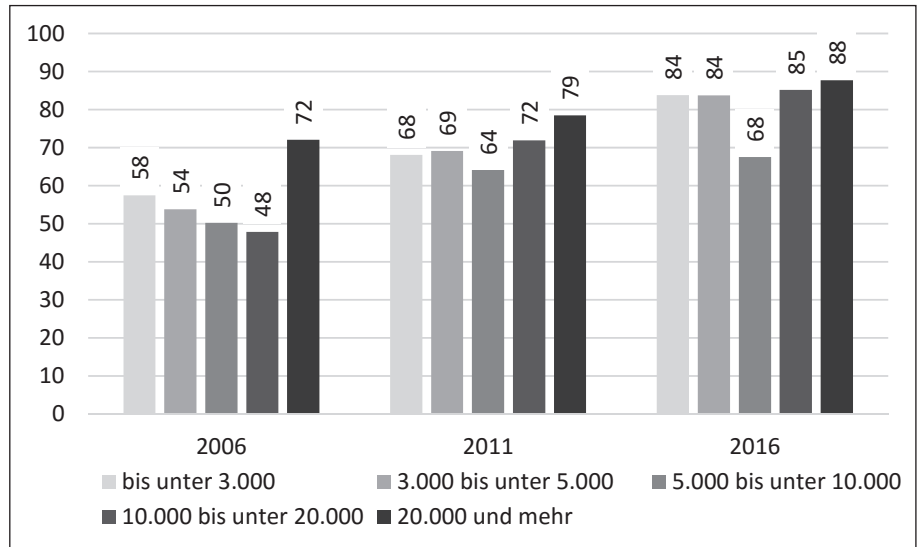
privatrechtlichen Leistungsentgelte einen zentralen Einfluss auf den Gesamtsaldo der Leistungserstellung im Kernhaushalt und damit auf den bereits mehrfach erwähnten hohen Finanzierungsbedarf dieses Bereichs durch Allgemeine Deckungsmittel (Steuereinnahmen und Allgemeine Zuweisungen). Eine stärkere Ausschöpfung dieser nach dem Äquivalenzprinzip erhobenen Finanzierungsquelle könnte also die Abhängigkeit von Allgemeinen Deckungsmitteln mindern. Dagegen ist aber ins Feld zu führen, dass die Gebührensatzung in vielen Bereichen der kommunalen Leistungserbringung gut begründeten sozial- und wirtschaftspolitischen Zielen folgt und daher gegen den Grundsatz der Kostendeckung abzuwägen ist.

6.1.4 Erwerbseinnahmen

Zu den Erwerbseinnahmen zählen die Einnahmen aus Verkauf, Einnahmen aus Mieten und Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Zins-einnahmen sowie weitere Finanzeinnahmen. Ihre Bedeutung für die Finanzierung des Kernhaushalts hat zwischen 2006 und 2016 im Bundesdurchschnitt zugenommen (+17,8%), wobei sowohl die ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen (+22%) als auch insbesondere die finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer (+67%) überdurchschnittliche Zuwachsraten verzeichnet haben. Deutschlandweit wurden 2016 Erwerbseinnahmen in Höhe von 132 Euro/Einw. generiert. Sowohl die Gesamtheit der westdeutschen Flächenländer (137 Euro/Einw.) als auch die Gruppe der finanzschwachen Vergleichsländer (137 Euro/Einw.) bewegen sich nahe am bundesdeutschen Durchschnitt. Anders verhält es sich in Sachsen: Der starke Anstieg 2012 ist auf die haushaltstechnische Verschiebung in der Stadt Leipzig zurückzuführen, die entsprechende Mindereinnahmen bei den Gebühren zur Folge hatte. Seitdem sind die Erwerbseinnahmen rückläufig. 2016 beliefen sich die Erwerbseinnahmen der sächsischen Kommunen auf knapp 100 Euro/Einw, was einer Steigerung von lediglich 5 % gegenüber 2006 entspricht. Damit liegt Sachsen insgesamt noch leicht unterhalb der übrigen ostdeutschen Flächenländer (105 Euro/Einw.).

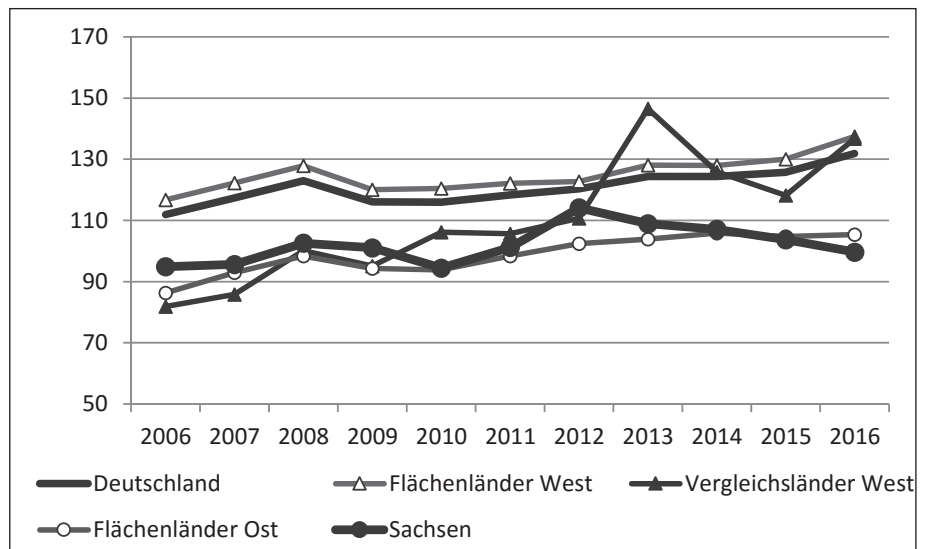
In der nachfolgenden Abbildung 119 sind die Strukturen der Erwerbseinnahmen in Sachsen im Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt für das Jahr 2016 angegeben. Als Einnahmen aus Verkauf werden zum Beispiel der Verkauf von Drucksachen und der Verkauf beweglicher Sachen verbucht. Zu den sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen zählen zum Beispiel Ersatzleistungen für Schadensfälle oder Einnahmen aus Regressansprüchen. Zins-einnahmen werden aus gewährten Darlehen und Geldanlagen

Abbildung 117: Entwicklung der Gebühren und zweckgebundenen Abgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 118: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/Einw.

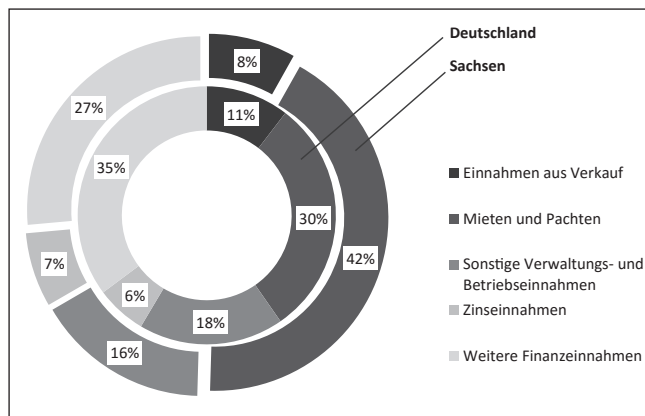


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

generiert. Die weiteren Finanzeinnahmen umfassen vor allem Bußgelder, Ordnungsstrafen und Säumniszuschläge.

Sowohl in Sachsen als auch im Bundesdurchschnitt stellen Mieten und Pachten sowie die weiteren Finanzeinnahmen die wichtigsten Untergruppen der Erwerbseinnahmen dar. Die Einnahmen aus Mieten und Pachten machen in Sachsen mit 42 % den größten Teil an den Erwerbseinnahmen aus. 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 mit einem Anteil von 8 % kaum eine Rolle, im Bundesschnitt liegt ihre Bedeutung mit 11 % etwas höher. Eine weitere große Differenz betrifft die weiteren Finanzeinnahmen, welche im Bundesdurchschnitt mit 35 % die wichtigste

Abbildung 119: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen und Deutschland 2016 in %



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

Position bei den Erwerbseinnahmen darstellen und in Sachsen mit 27% auf Platz 2 liegen. Leider 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 Bundesdurchschnitt 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)²³⁰,
- 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

²³⁰ 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.

der Aufgabenwahrnehmung (insbesondere bedingt durch Kindertageseinrichtungen)²³¹ und die rechtliche Struktur öffentlicher Unternehmen kann es in den Kommunen auch zu unterschiedlichen Beschäftigungsnotwendigkeiten kommen, aus denen unterschiedliche Personalausgaben und eine unterschiedliche Personalausgabenentwicklung resultieren.

Die Entwicklung der kommunalen Personalausgaben in Deutschland und Sachsen zerfällt in mehrere Teilentwicklungen. Bis 2007 wurden die Personalausgaben weitestgehend konstant gehalten. In diesem Zeitraum hatten alle ostdeutschen Länder massive Konsolidierungsanstrengungen in den Kernhaushalten unternommen, um ihren Personalbestand abzubauen. Die Erfolge dieser Bemühungen lassen sich daran ablesen, dass dieses Ergebnis nicht mit überproportional steigenden Sachausgaben (siehe nächster Abschnitt) „erkauft“ wurde.²³²

Seit 2008 sorgte vor allem die kräftige Tarifentwicklung (siehe Tabelle 9, S. 105) bundesweit für einen deutlichen Anstieg der kommunalen Personalausgaben. 2016 wuchsen sie um 3,8 % und erreichten schließlich ein bundesweites Durchschnittsniveau von 744 Euro/Einw. (Abbildung 120). 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.²³³ Seit 2012 entwickeln sich die Personalausgaben der sächsischen Kommunen trotz Wachstums wieder etwas schwächer als in den Vergleichsräumen, sodass gerade am aktuellen Rand wieder eine stärkere Annäherung des sächsischen Niveaus der Personalausgaben (705 Euro/Einw.) an jenes der wirtschaftsschwachen Vergleichsländer (694 Euro/Einw.) stattfand. Gegenüber dem Bundesdurchschnitt beläuft sich die Differenz 2016 auf 39 Euro/Einw., in den anderen ostdeutschen Ländern liegt das Niveau mit 739 Euro/Einw. ebenfalls höher.

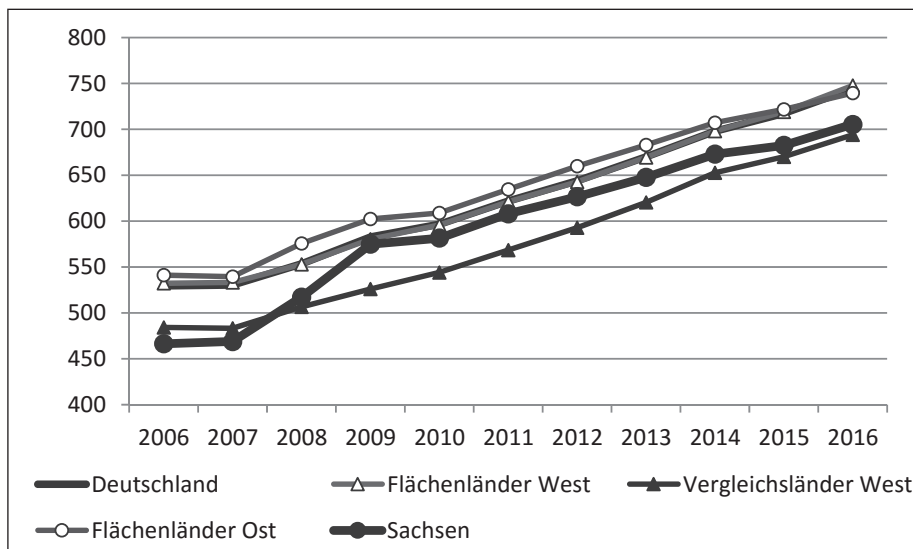
Die beschriebenen Entwicklungen lassen sich auf zwei Teilkomponenten zurückführen: den Personalbestand als Mengengerüst für die Personalausgaben und die Tarifentwicklung als Preiskomponente. Die tendenziell rückläufige Entwicklung der Personalausgaben

²³¹ 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.

²³² 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.

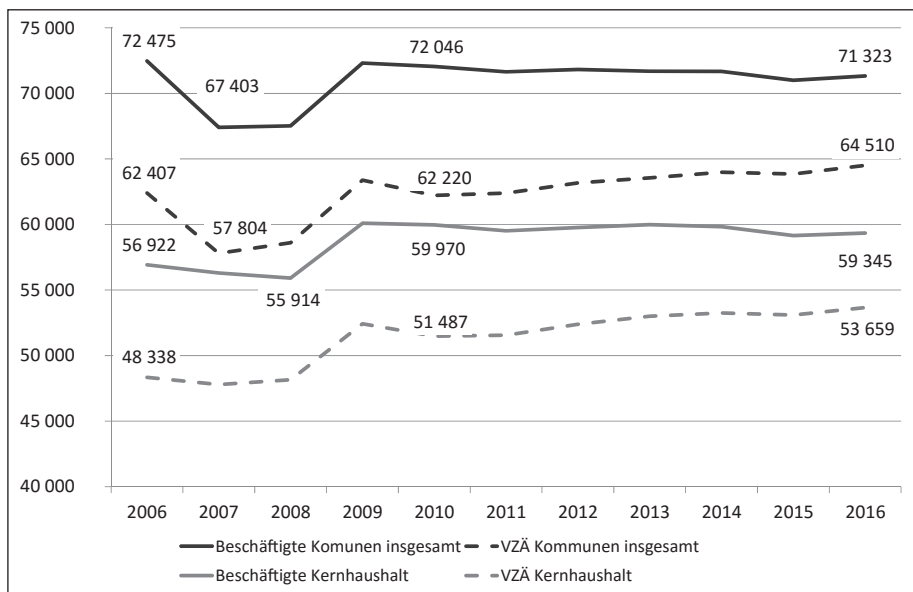
²³³ Werden die Daten um die Sonderentwicklung bereinigt, zeigt sich aber, dass die sächsischen Kommunen nach wie vor eine rigide Personalpolitik betreiben.

Abbildung 120: Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 121: Entwicklung des Bestands der kommunalen Beschäftigten* in Sachsen



* ohne Zweckverbände

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

bis 2007 ist insbesondere auf einen rückläufigen Personalbestand zurückzuführen (Abbildung 121). Der Abwärtstrend wurde auch durch den Personalübergang in die Arbeitsgemeinschaften nach SGB II zum 01.01.2005 kaum beeinflusst. 2008 stagnierte die Beschäftigtenanzahl. Der Übergang der staatlichen Mitarbeiter im Zuge der Verwaltungsreform vollzog sich erst zum 01.08.2008. Da die Personalstatistik immer zum 30.06. eines Jahres erfasst wird, wurde der Personalübergang in der Personalstatistik für 2008 noch nicht wirksam. Bei den Personalausgaben 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 übergangen.²³⁴ 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 *Netto*belastungen, da bis 2016 ein Mehrbelastungsausgleich gewährt wurde, der 2017 ins FAG überführt und damit verstetigt wurde.²³⁵

Seit 2009 stagniert der Personalbestand der sächsischen Kommunen, der starke Personalabbau ist zum Erliegen gekommen. Zuletzt waren rund 71.300 Beschäftigte bei den sächsischen Kommunen in den Kernhaushalten, Eigenbetrieben und unselbstständigen Krankenhäusern beschäftigt, rund 1.000 weniger als 2009 und 326 mehr als 2015. Die Vollzeit-Äquivalente gingen 2010 stärker zurück (-1.150), stiegen danach aber bis zum Ende des Betrachtungszeitraums wieder um 2.290 VZÄ an. Der steilere Verlauf der Entwicklungspfade für die Zahl VZÄ gegenüber der Zahl der Beschäftigten zeigt, dass die Bedeutung der Teilzeit über den betrachteten Zeitablauf hinweg etwas an Gewicht verloren hat. Seit 2010 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. Aktuell liegt die Teilzeitquote mit 43,0 % um 2,2 Prozentpunkte niedriger als 2010. Ein Problem, dem sich der öffentliche Dienst nicht nur in Sachsen,

sondern bundesweit gegenüber sieht, besteht in der Altersstruktur der Bediensteten. In naher Zukunft ist ein starker Rückgang der Beschäftigtenzahlen zu erwarten, da vermehrt Beschäftigte altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden werden und der Arbeitsmarkt nicht dazu in der Lage sein wird, genügend Ersatz bereitzustellen.

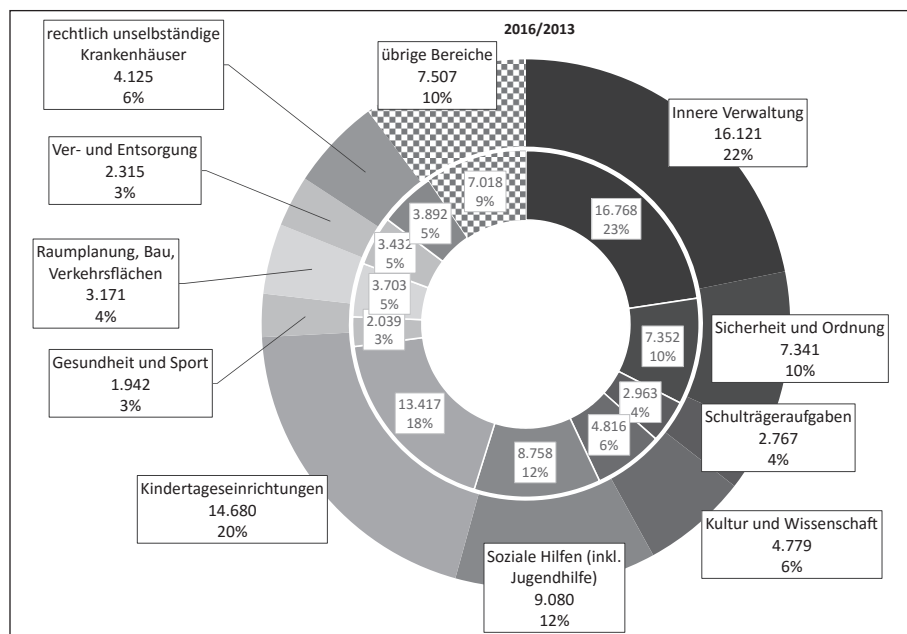
Eine tiefere Auseinandersetzung mit der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den kommunalen Bereichen seit 2006 ist nur bedingt möglich. Grund dafür ist eine Umstrukturierung in

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

235 Zur Eingliederung in die FAG-Masse siehe Kapitel IV.1.2.

der Personalstatistik zum Jahr 2013, sodass weiter zurückgehende Vergleiche mit Ungenauigkeiten in der Erfassung einhergehen würden. Abbildung 122 vergleicht daher die Struktur der öffentlichen Beschäftigung in Sachsen im Jahr 2016 mit jener im Jahr 2013. Die Innere Verwaltung bildet mit knapp 16.000 Beschäftigten in Sachsen den wichtigsten Beschäftigungsbereich, auch wenn seit 2013 ein leichter Personalabbau beobachtet werden konnte. Mit einem Anteil von 20 % an der Gesamtbeschäftigtenzahl folgen bereits die Kindertageseinrichtungen, deren Bedeutung für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst nicht erst seit 2013 enorm angestiegen ist. 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 Schulträgeraufgaben sowie Gesundheit und Sport weniger bedeutsam. Hierin spiegelt sich auch der massive Stellenabbau in diesen beiden Aufgabengruppen wider.

Abbildung 122: Struktur der kommunalen Beschäftigung 2016 (äußerer Ring) gegenüber 2013 (innerer Ring)



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

Für einzelne Bereiche des öffentlichen Dienstes lassen sich dennoch Vergleiche mit dem Jahr 2006 anstellen.²³⁶ Tabelle 8 zeigt die Veränderung der Beschäftigtenzahlen in ausgewählten Bereichen der Kommunen im Jahr 2016 gegenüber 2006. Deutliche Beschäftigungszuwächse sind insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu verzeichnen. Dort hat sich die Zahl der Angestellten seit 2006 mehr als verdoppelt, was u. a. auf ein verstärktes Angebot präventiver Maßnahmen zurückzuführen ist. Die Zunahme der Beschäftigung im Bereich der Kindertagesstätten (+3.865 bzw. 35,7%) ist in erheblichem Ausmaß durch die veränderte Rechtslage seit 2006 zurückzuführen, wonach ab 2013 u. a. ein Rechtsanspruch für einen Betreuungsplatz für Unter-3-Jährige besteht. Im Bereich der Schulen (Hausmeistertätigkeiten, Sekretariate) fand dabei ebenso ein Personalabbau statt wie in den Bereichen Kultur und Wissenschaft oder Gesundheit und Sport. Der Beschäftigungsabbau in den übrigen Bereichen schließt die öffentliche Verwaltung mit ein, aber auch die Ver- und Entsorgung. Bei letzteren kann – wie bei anderen Bereichen der wirtschaftlichen Tätigkeit – ein verstärkter Trend zur Auslagerung an Private beobachtet werden.

Tabelle 8: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in ausgewählten Bereichen seit 2006

Aufgabenbereich	2016	2006	2016/2006 absolut	2016/2006 relativ
Sicherheit und Ordnung	7.341	7.203	138	+1,9%
Schulen (ohne Schulverwaltung)	2.767	3.141	-374	-11,9%
Gesundheit, Sport, Erholung (ohne Krankenhäuser)	1.942	2.176	-234	-10,8%
Kultur und Wissenschaft	4.779	4.356	423	+9,7%
Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kindertagesstätten)	2.289	1.117	1.172	+104,9%
Kindertagesstätten	14.680	10.815	3.865	+35,7%
Übrige Bereiche	40.030	43.667	-3.637	-8,3%

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

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 9). Bis 2007 waren die durchschnittlichen Tarifierhöhungen mit 1,0% bis 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 Tarifablen 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% für das Jahr 2014 und jeweils 2,4% in den Jahren 2015 und 2016 verhandelt, wobei die Steigerung 2014 mindestens 90 Euro betragen musste. In den Entgeltgruppen bis etwa E9 sowie schwerpunktmäßig für die unteren Erfahrungsstufen führte dies mehrheitlich zu

236 Es handelt sich um eine eigene Zusammenstellung, die in dieser Form nicht durch die Statistischen Ämter aufbereitet wird, sodass Ungenauigkeiten nicht ausgeschlossen werden können. Die massive Umstellung der Produktzuordnung lässt nur für wenige Bereiche eine hinreichend präzise Abgrenzung zu.

Tarifierhebungen zwischen 3,0 % und 4,0 %.²³⁷ Dies zusammen erklärt den Personalkostenanstieg in Sachsen zum größten Teil. Für 2017 wurden weitere Tarifierhebungen von 2,35 % vereinbart, sodass sich der Pfad fortsetzt. Als Verhandlungsergebnis wurde für den Zeitraum 2016–2018 die Jahressonderzahlung (sog. Weihnachtsgeld) auf dem Stand des Jahres 2015 eingefroren und 2017 zusätzlich abgesenkt, was den Anstieg ein wenig dämpfen wird.

Ende Oktober 2015 konnte zudem eine Einigung im seit 2014 schwelenden Tarifkonflikt mit den Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst (v. a. in kommunalen Kindertageseinrichtungen) erzielt werden. Der Übereinkunft war wenige Monate zuvor ein Schlichterspruch vorausgegangen, der mit einer Empfehlung von durchschnittlich 4,5 % mehr Gehalt einherging, von der Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder aber abgelehnt worden war. Von der im Oktober erzielten Einigung profitierten vor allem jüngere Erzieherinnen und Erzieher in den unteren Erfahrungsstufen. So erhalten Vollzeitbeschäftigte zwischen 93 und 138 Euro mehr pro Monat. Dies entspricht einer Steigerung zwischen 4 und 4,5 % für Erzieherinnen und Erzieher, Leiter von Kitas und Einrichtungen der Behindertenhilfe erhalten zwischen 5 und 9 % und Sozialarbeiter über 2 % mehr als zuvor. Für die Kommunen bedeutet die Vereinbarung Mehrkosten in Höhe von etwa 315 Millionen Euro im Jahr.

Tabelle 9: 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 %
2016	2,4 %		100 %
2017	2,35 %		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 Euro

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Hans-Böckler-Stiftung (2015).

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 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 1.1.2015 erfolgte eine weitere Erhöhung auf 2,35 % und ab 2017 auf 2,55 %, 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 Betsags als Feiertag seit 1996). In der Gesamtschau kann zwar einerseits von einer Entlastung der kommunalen Haushalte gesprochen werden. Andererseits leidet die Attraktivität einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst der Kommunen, da der allgemeinen Teuerungsrate der vergangenen Jahre nur sehr geringe Reallohnsteigerungen gegenüber standen. Angesichts der strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt sowie eines ständigen Wettbewerbs um neue Mitarbeiter ist diese Entwicklung sicherlich nicht unbedingt vorteilhaft.

Abbildung 123 zeigt, dass seit 2008 auf allen Gebietskörperschaftsebenen eine Steigung der Personalausgaben beobachtet werden kann. 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 Tarifabschlüsse und sorgten grundsätzlich für einen geringeren Zuwachs. Dennoch konnte der stabile Trend der vorangegangenen Jahre nicht fortgesetzt werden.

Über den gesamten Betrachtungszeitraum wuchsen die Personalausgaben der Landkreise – erheblich bedingt durch die Verwaltungs- und Kreisgebietsreform – relativ am stärksten (+ 89 %). Mit 270 Euro/Einw. weisen sie aber im Jahr 2016 die geringsten Personalausgaben auf. Auf Ebene der Kreisfreien Städte wuchsen die Ausgaben seit 2006 dagegen nur um knapp ein Drittel und erreichten im Jahr 2016 ein Niveau von 690 Euro/Einw. Die Personalausgaben der Kreisfreien Städte wuchsen damit seit 2006 deutlich geringer als die des kreisangehörigen Raumes (+ 63 %), was dazu führte, dass die Gesamtausgaben des kreisangehörigen Raumes seit 2013 oberhalb derer der Kreisfreien Städte lagen. Im Jahr 2016 hatten Landkreise und kreisangehörige Gemeinden hinsichtlich der Personalausgaben zusammen knapp 704 Euro/Einw. zu tragen. 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

237 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 Tariftabelle vgl. Klenk (2015).

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).

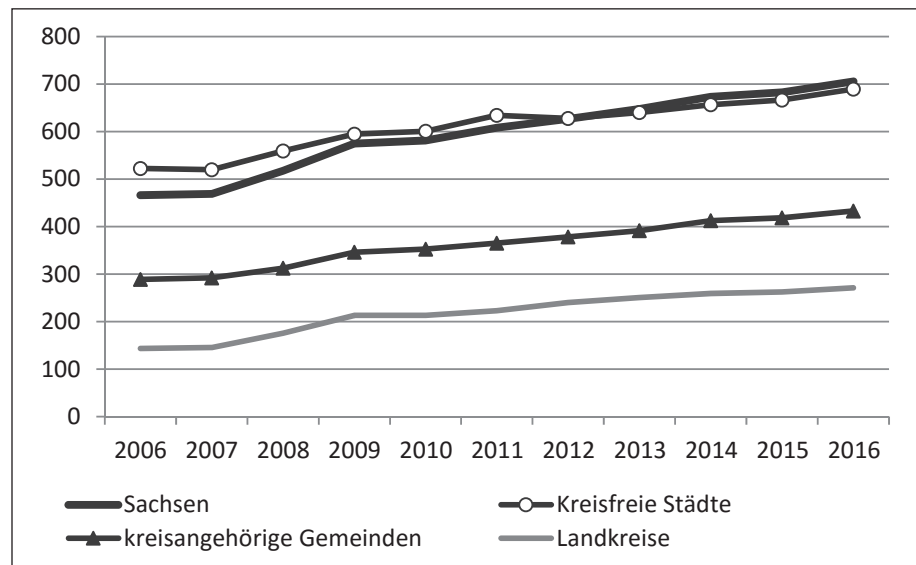
6.1.6 Laufender Sachaufwand

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 Fernmeldegebühren, Dienstreisen, Mitgliedsbeiträge).

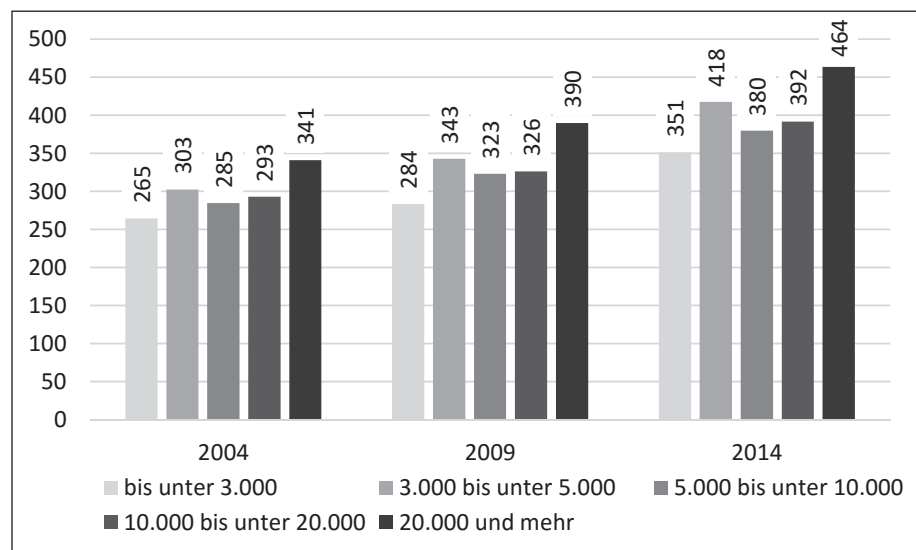
Im Rahmen dieses Abschnitts sind die Ausgaben für Mieten und Pachten sowie die Ausgaben für die Instandhaltung von Gebäuden, Straßen, Brücken und sonstigem unbeweglichen Vermögen aus der Betrachtung ausgeklammert. Sie werden im Abschnitt 7 als „Unterhaltungsaufwand“ separat analysiert.²³⁸ Damit können die nachfolgenden Angaben zum laufenden Sachaufwand zu anderen

Abbildung 123: Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 124: Entwicklung der Personalausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/ Einw.



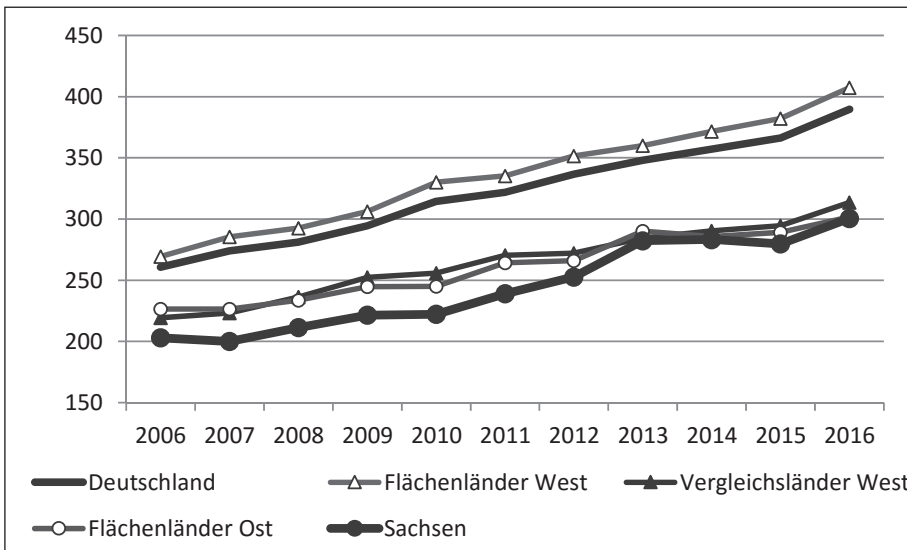
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Veröffentlichungen und insbesondere im Vergleich zu hochaggregierten Daten differieren. Die hier aufgeführten laufenden Sachausgaben entsprechen zu etwa zwei Dritteln den gesamten Sachausgaben (einschl. Unterhaltungsaufwand).

Abbildung 125 zeigt die Entwicklung des laufenden Sachaufwands seit 2006. Im Vergleich zu den anderen Ländergruppen weisen die sächsischen Kommunen in dieser Position über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg ein unterdurchschnittliches Niveau auf. Die Differenz zum Bundesdurchschnitt wuchs im Zeitablauf von knapp 53 Euro/Einw. im Jahr 2006 auf gut 86 Euro/Einw. am aktuellen Rand. Aber auch gegenüber den übrigen ostdeutschen Flächenländern sowie den finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländern fielen die Aufwendungen der sächsischen Kommunen in diesem Zeitraum geringer aus. Ein Anstieg der Aufwendungen im Kernhaushalt

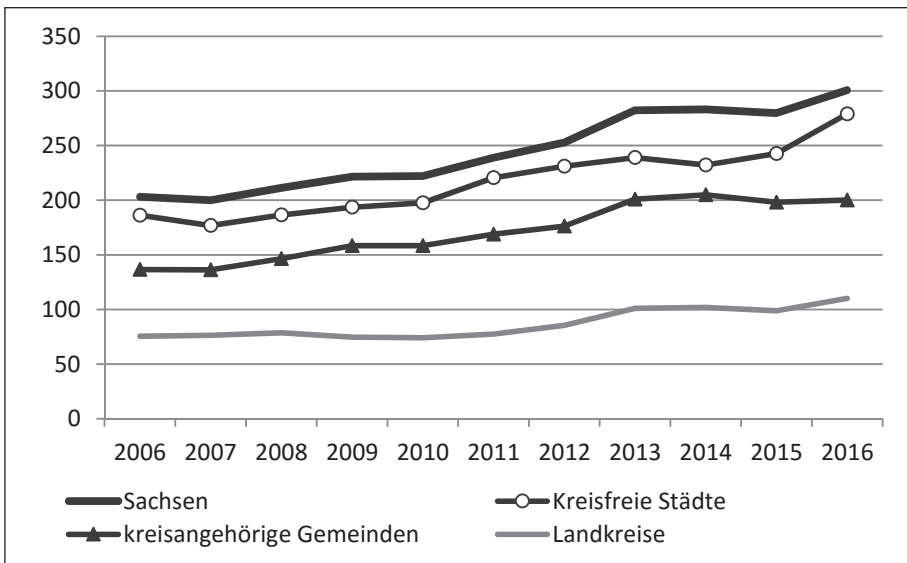
238 Wie oben bereits erläutert, ist Hintergrund dieses Vorgehens, dass sowohl Miet- und Pacht aufwendungen als auch Maßnahmen zur Erhaltung von unbeweglichem Vermögen analytisch eng mit den Investitionen verbunden sind, da der Grad der materiellen Aufwendungen für Mieten und Unterhaltung besonders stark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

Abbildung 125: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 126: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.



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

setzte erst ab 2008 ein. Diese Erhöhung verlief jedoch praktisch parallel zum Personalübergang auf die Kommunen im Zuge der Verwaltungsreform. 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 Lehrmittelfreiheit kostenlos zur Verfügung stellen müssen, sondern auch Kopien, Arbeitshefte und sonstige Druckerzeugnisse.²³⁹ 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*. Ein genauere Einblick in die Hintergründe des bemerkenswerten Zuwachses lässt sich aus der Statistik leider nicht gewinnen. 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. Am aktuellen Rand verbuchten die sächsischen Kommunen Ausgaben für laufenden Sachaufwand in Höhe von etwa 300 Euro/Einw. Dies entspricht einem Wachstum von knapp 48 % gegenüber 2006. Die größten Ausgabentreiber waren dabei der Sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand (+ 82,2%) sowie weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben (+ 45,2 %).

Im längerfristigen Trend seit 2006 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. Seit 2013 gehen von den Kosten für die Strom- und Wärmeversorgung erfreulicherweise kaum noch Impulse für zusätzliche Ausgabenerhöhungen aus. Ein weiterer Einflussfaktor ist die Externalisierung kommunaler Leistungen. Damit können z. B. bisherige Personalausgaben zu Sachausgaben für den Einkauf der identischen Leistung werden.²⁴⁰ Außerdem wird die Doppik dazu führen, dass zukünftig investive Ausgaben in höherem Maße als laufender Sachaufwand verbucht werden. Nach wie vor erreichen die sächsischen wie auch die übrigen ostdeutschen Kommunen jedoch ein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt rund 23 % niedrigeres Ausgabeverhalten, wobei die Differenz zum Bund in Sachsen seit 2006 konstant geblieben ist, wohingegen die übrigen ostdeutschen Kommunen seitdem weiter zurückgefallen sind. In den wirtschaftsschwachen westdeutschen Vergleichsländern liegt die Differenz am aktuellen Rand bei 20 % und damit ebenfalls höher als im Ausgangsjahr (16%). Eine geringere Einnahmeausstattung führt demnach vor allem zu einem sparsamen Umgang

239 Az: 2 A 520/11.

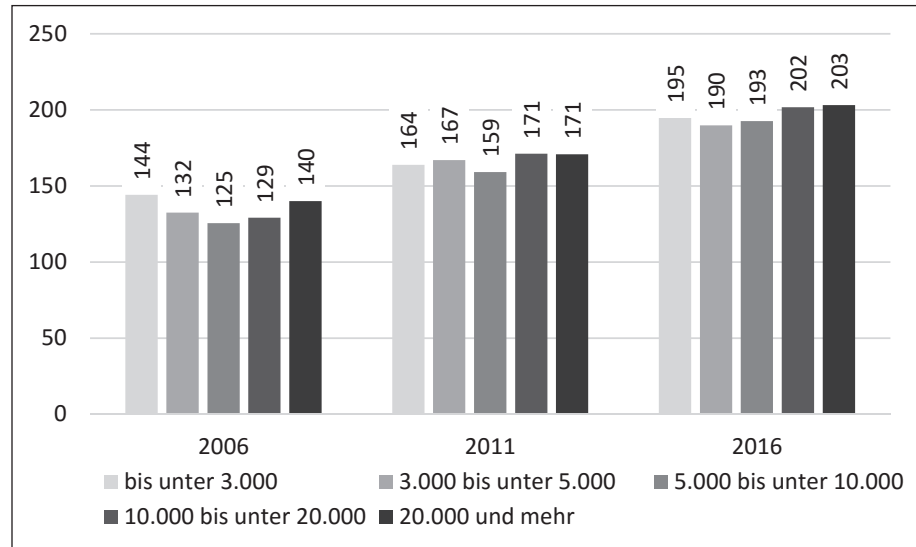
240 Werden sie auch organisatorisch ausgelagert, so können sie auch in Erstattungen und Zuschüsse für ausgelagerte Bereiche übergehen (Abschnitt 6.2.3).

mit Sachmitteln. Dagegen weisen etwa Bayern oder Hessen überdurchschnittliche Niveaus auf.

Innerhalb des Freistaats waren im Betrachtungszeitraum durchaus Entwicklungsunterschiede festzustellen. Auf Ebene der Kreisfreien Städte fand im Zeitraum bis 2010 ein moderates Wachstum hinsichtlich des laufenden Sachaufwands statt. 2011 stiegen die Aufwendungen dann um etwa 12% gegenüber dem Vorjahr, was in erster Linie auf stark gestiegene Aufwendungen zur Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen in Dresden und Chemnitz zurückzuführen ist. Auch am aktuellen Rand schnellten die laufenden Sachaufwendungen auf Ebene der Kreisfreien Städte noch einmal um 15% gegenüber 2015 in die Höhe. Hauptverantwortlich ist auch hier die Stadt Dresden, wo die weiteren Verwaltungs- und Betriebsausgaben im Vergleich zum Vorjahr stark angestiegen sind. Bei den kreisangehörigen Gemeinden waren die Zuwächse vor 2011 deutlicher, das größte Wachstum konnte hier im Jahr 2013 (+14%) festgestellt werden. Die Landkreise hatten sowohl 2012 und 2013 als auch 2016 nennenswerte Zuwächse zu verzeichnen. Bemerkenswert ist das hohe Niveau des kreisangehörigen Raumes (zusammen rund 310 Euro/Einw.) gegenüber jenem der Kreisfreien Städte (280 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.

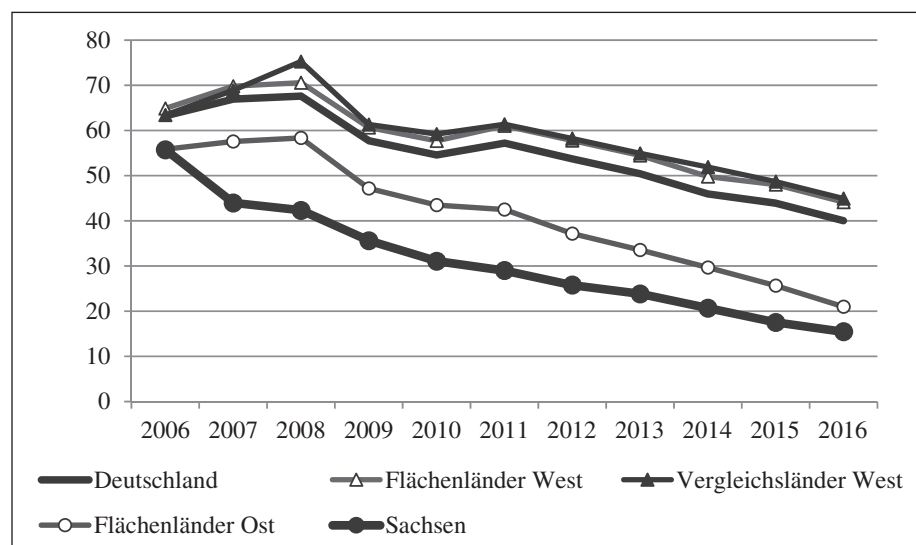
Mit Blick auf die Größenklassendifferenzierung fällt auf, dass noch im Jahr 2006 ein U-förmiger Verlauf hinsichtlich der Pro-Kopf-Aufwendungen beim laufenden Sachaufwand bestand. Sowohl die Gruppe der kleinsten Gemeinden als auch die Großen Kreisstädte wiesen tendenziell höhere Aufwendungen auf. Die Spannweite betrug etwa 19 Euro/Einw. Im Jahr 2016 haben sich die Pro-Kopf-Aufwendungen zwischen den Größenklassen stark angeglichen. Die Spannweite hat sich auf 13 Euro/Einw. reduziert und die beiden größten Gemeindetypen haben tendenziell die höchsten Aufwendungen zu tragen. Auffällig ist aber immer noch das erhöhte Niveau der kleinsten Gruppe, das sich 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.

Abbildung 127: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 128: Entwicklung der Zinsausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

6.1.7 Zinsausgaben

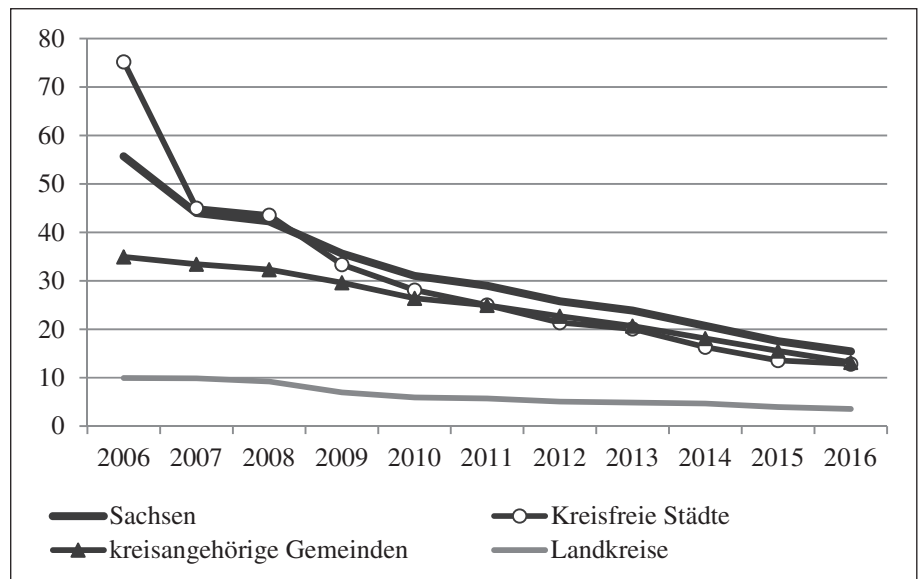
Wird fremdes Kapital als investiver Kredit oder Kassenkredit in Anspruch genommen, ist die Zinszahlung als laufende Ausgabe zu interpretieren. Die Höhe der Zinsausgaben ist von dem zu verzinsenden Schuldenstand und vom jeweiligen Zinsniveau abhängig. Den Zinsausgaben werden außerdem die Kreditbeschaffungskosten 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 Liquiditätsengpässen zu rechtfertigen.

Wie Abbildung 128 illustriert, unterscheiden sich die Zinsausgaben der sächsischen Kommunen im Zeitablauf stark von denen der übrigen Vergleichsräume. Seit 2009 profitieren die 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 Marktbereichen führte. Der Rückgang der bundesweiten kommunalen Zinsausgaben um 37 % gegenüber 2006 korrespondiert allerdings nicht mit einem kommunalen Schuldenabbau. In Sachsen ist hingegen ein stetiger Rückgang der Zinsausgaben zu beobachten, der zwar ebenfalls auf der günstigen Zinsentwicklung, parallel dazu aber auch auf dem konsequenten Abbau der vorhandenen Schuldenstände beruht. Diese sanken im Zeitraum 2006 bis 2016 um rund ein Drittel. Im Bundesdurchschnitt sanken die Zinsausgaben der Kommunen 2014 um weitere 8,8 % gegenüber dem Vorjahr auf 40 Euro/Einw. In Sachsen lag der Rückgang durch die fortgesetzte Tilgung sogar bei knapp 12 %, sodass im Jahr 2016 ein Wert von 15,42 Euro/Einw. erreicht werden konnte. Die Differenz zum Bundesdurchschnitt von rund 25 Euro/Einw. 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. In der aktuellen Niedrigzinsphase ist der absolute Umfang dieses „Risikopuffers“ recht gering. Er wird sich bezahlt machen, wenn die Zinsen wieder dauerhaft steigen. Die Entwicklung zeigt aber auch, dass sich durch die fortgesetzte Entschuldung der kommunalen Haushalte in Sachsen keine weiteren nennenswerten Haushaltsspielräume generieren lassen. Zumindest aus der Makroperspektive ist daher eine weitere Senkung des Schuldenstandes nicht empfehlenswert. Eine ähnliche Entwicklung der Zinsausgaben wie Sachsen haben auch die übrigen ostdeutschen Flächenländer vollzogen. Deren Zinsausgaben lagen 2016 bei knapp 21 Euro/Einw. und damit ebenfalls deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts und gut 62 % unterhalb des Niveaus

Abbildung 129: Entwicklung der Zinsausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

von 2006. Auch in den ostdeutschen Flächenländern kann dieser Rückgang anteilig auf den Abbau von Schulden in den kommunalen Kernhaushalten zurückgeführt werden, die im Zeitraum von 2005 bis 2016 immerhin um 20,6% sanken. Der Rückgang der Zinsausgaben in den westdeutschen Flächenländern ist dagegen angesichts steigender Schuldenstände in den Kernhaushalten seit 2005 ausschließlich auf die äußeren Umstände zurückzuführen.

Wie Abbildung 129 illustriert, haben auch die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise ihre Zinsausgaben über den gesamten Betrachtungshorizont hinweg stetig verringern können. 2016 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 0,33 Euro/Einw. für Zinsen und Kreditbeschaffungskosten ausgab, waren es in Leipzig knapp 21 Euro/Einw. und in Chemnitz 22 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.²⁴¹ 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 Kernhaushalte bezogen (investive und Kassenkredite sowie öffentliche Schulden). Hierdurch lässt sich näherungsweise abschätzen, welchen Effekt die Zinsentwicklung bisher hatte (Abbildung 130). Insgesamt hat sich das rechnerische Zinsniveau für die sächsischen Kommunen seit 2005 von knapp 4,7 % auf zuletzt 2,2 % und damit

²⁴¹ 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.

auf das Bundesniveau gesenkt. 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 2006 etwa 18 Euro/Einw. Für alle deutschen Kommunen beträgt der Effekt zusammen sogar 45 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 zu. Die ausgeglichenen Bundeshaushalte seit 2014 sind im Wesentlichen ein Ergebnis der geringen Zinsbelastung des Bundeshaushalts. Der Bund hatte 2016 Zinsausgaben von nur noch 17,5 Mrd. Euro zu leisten, 2008 waren es bei einem erheblich niedrigeren Schuldenstand noch 40 Mrd. Euro gewesen.²⁴² Ohne diese Effekte der europäischen Krisenpolitik hätte der Bundeshaushalt 2016 ein erhebliches Defizit statt eines Überschusses aufgewiesen. Der Freistaat Sachsen profitiert ebenfalls vom Zinsniveau – allerdings infolge seiner niedrigen Verschuldung auf deutlich geringem Niveau. Statt rund 480 Mio. Euro 2008 zahlt er nur noch rund 190 Mio. Euro für Zinsen.²⁴³

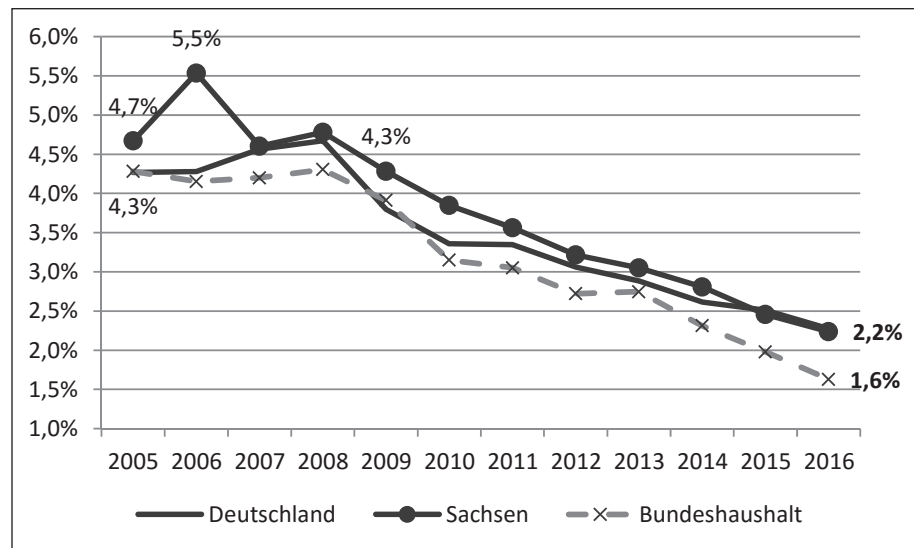
Bei einem wieder anziehenden Zinsniveau besteht demnach ein enormes Risiko schnell steigender Zinsausgaben, die insbesondere bei hohen Anteilen von Kassenkrediten dramatisch ausfallen und die gesamthafte Finanzlage der Kommunen stark beeinträchtigen können, ohne dass diese zusätzliche öffentliche Leistungen 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 16 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

Abbildung 130: Entwicklung des rechnerischen Durchschnittszinssatzes auf die kommunale Gesamtverschuldung in %



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

Organisationsformen wie die partielle Befreiung vom Vergaberecht²⁴⁴ oder die fehlende Tarifbindung zu nutzen. Welche Formen die Auslagerung kommunaler Aufgaben annehmen kann, wurde ausführlich im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005 beschrieben.²⁴⁵ Der Trend zur formalen Privatisierung ist auch ungebrochen.²⁴⁶ Hierbei bleibt die Kommune Eigentümer des Unternehmens. 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).²⁴⁷

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.²⁴⁸ 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

242 2008 lag der Schuldenstand des Bundes bei 933 Mrd. Euro, 2016 waren es 1.071 Mrd. Euro (Kernhaushalt, Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich).

243 Daten für den Bund und für den Freistaat Sachsen: Jahresrechnungsstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts 2008 sowie Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts 2014.

244 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.

245 Vgl. Lenk (2005).

246 Vgl. Rottmann (2011).

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

248 Der aktuelle Statistische Bericht des Statistischen Landesamtes zur Kassenstatistik 2016 ist in dieser Hinsicht bereits deutlich verbessert. Er weist diese Zahlungsflüsse in mehreren Positionen nach.

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.

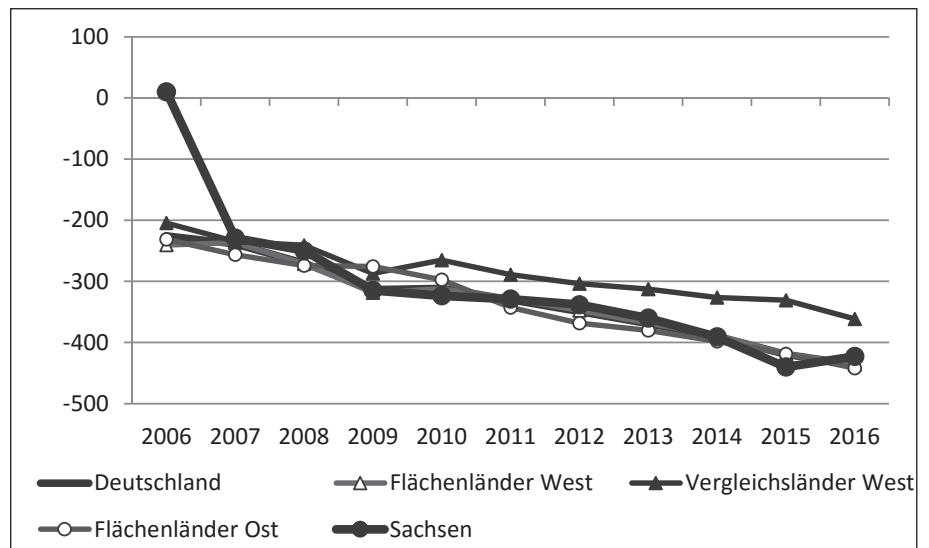
An dieser Stelle soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass im Gemeindefinanzbericht weiterhin die Kernhaushalte betrachtet werden. Es wird dargelegt, wie stark ausgelagerte Bereiche Mittelabflüsse aus den Kernhaushalten zur Folge haben bzw. zu Mittelzuflüssen in den Kernhaushalten führen (siehe auch methodische Vorbemerkungen zum Schalenkonzept der Finanzstatistik 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 Schuldendienstleistungen sowie Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes betrachtet.²⁴⁹ In Zukunft ist eine weiter steigende Bedeutung ausgelagerter Bereiche zu erwarten. Angesichts des umgesetzten Personalabbaus in der Verwaltung in Verbindung mit der derzeitigen Altersstruktur werden zukünftig vermutlich verstärkt Leistungen an Dritte vergeben (z. B. Planungsleistungen, Infrastrukturleistungen, IT-Leistungen).

Dementsprechend wären Rückflüsse solcher Zahlungsströme, wie zum Beispiel Rückzahlungen zu viel gezahlter Zuschüsse an die Kommunen, für die Betrachtung auf der Einnahmeseite relevant. 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

Abbildung 131: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

konkretisiert.²⁵⁰ 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. In der jüngeren Vergangenheit wird das Thema im Zusammenhang mit dem Betrieb von Blockheizkraftwerken in Bädern wieder aufgegriffen. 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 einer längeren Zeitreihe dargestellt werden können, wird sich die Informationsgrundlage weiter verbessern.

Der Blick auf die Entwicklung in Deutschland (Abbildung 131) 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 2006 betrug das Volumen, das den ausgelagerten Bereichen der Kommunen aus ihren Allgemeinen Deckungsmitteln zufluss, im Bundesdurchschnitt noch 225 Euro/Einw. 2016 liegt dieser Betrag mit 436 Euro/Einw. fast doppelt so hoch (+93,5 %). 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

249 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.

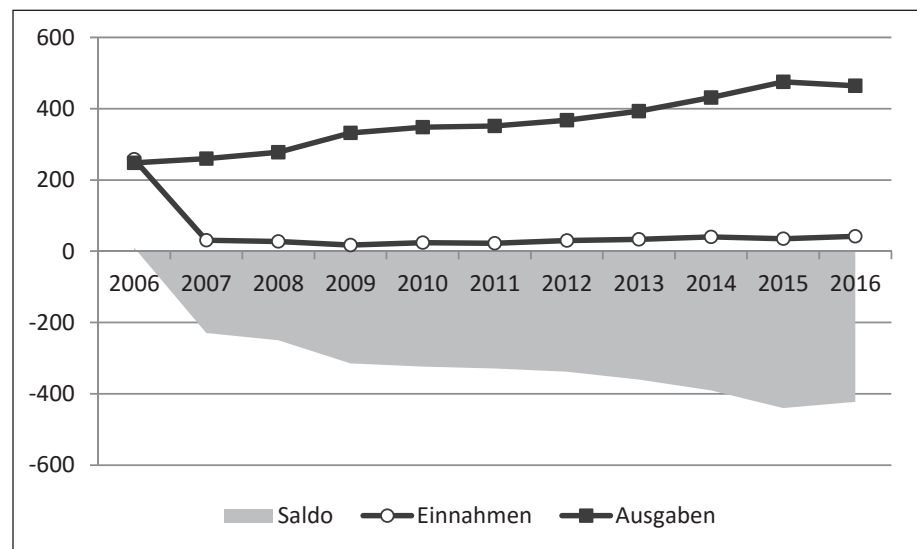
250 Artikel 3 des Jahressteuergesetzes 2009; zu den konkreten Auswirkungen für die Gemeinden siehe Franz (2009).

(+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 seit 2010 stärker zur Haushaltskonsolidierung bei als in den übrigen Vergleichsräumen. Interessanterweise unterscheiden sich die übrigen Vergleichsräume in dieser Hinsicht kaum voneinander. Die fiskalischen Folgen der ausgelagerten Leistungserbringung sind demnach insbesondere in Ostdeutschland recht homogen.

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 2016 beliefen sich die zu finanzierenden Defizite in den ausgelagerten Leistungsbereichen der sächsischen Kommunen auf 423 Euro/Einw. und lagen damit nur geringfügig unterhalb des Bundesdurchschnitts. Dies entspricht einer Steigerung von 84,4 % gegenüber 2007²⁵¹. Abbildung 132 zeigt – abgesehen vom Sondereffekt 2006 – einen recht stetigen Verlauf der Einnahmen. Auf der Ausgabenseite ist insbesondere ab 2006 eine signifikante Steigerung festzustellen, während die Einnahmen relativ stabil blieben. Von 2008 auf 2009 kam es im Zuge der Kreisgebietsreform zu einem etwas stärkeren Niveausprung. Der zunehmend negative Saldo aus der ausgelagerten Leistungserbringung ist in Sachsen also fast vollständig durch gestiegene Ausgaben zu erklären (Abbildung 132).

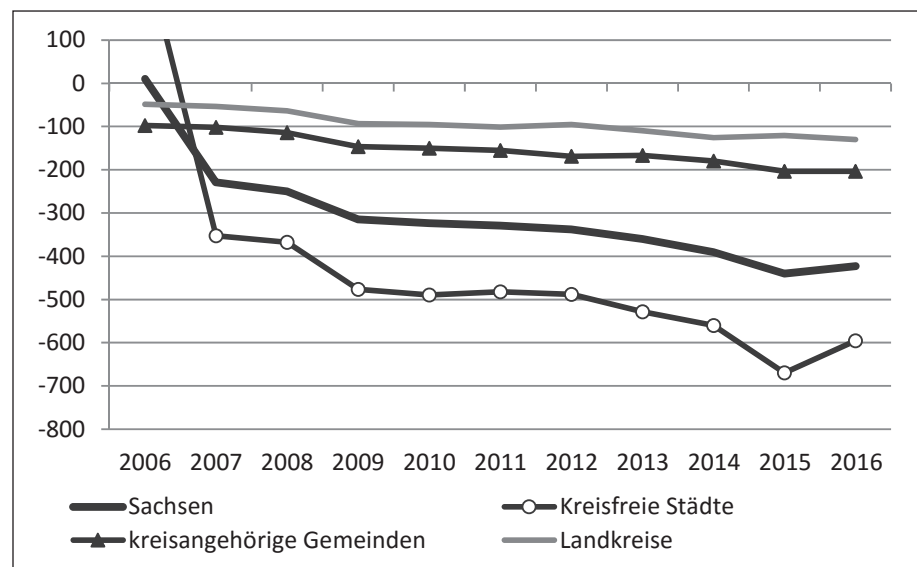
Mit Blick auf Abbildung 133 wird deutlich, dass der Schwerpunkt der hoch defizitären ausgelagerten Leistungserbringung bei den Kreisfreien Städten liegt. Die veränderte Zurechnung der vier vormaligen Kreisfreien Städte zu den kreisangehörigen Gemeinden ab 2009 hat dies noch einmal deutlich hervortreten lassen. Rund 595 Euro/Einw. müssen hier aus Steuer- und Zuweisungsmitteln durchschnittlich aufgebracht werden, während es im kreisangehörigen Raum zusammen nur rund 334 Euro/Einw. sind. Der auffällige Rückgang des

Abbildung 132: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.²⁵²

Abbildung 133: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.*



*Der Wert für die Kreisfreien Städte 2006 beträgt 302,14 Euro/Einw. Aus Gründen der Übersichtlichkeit ist die Achse so angepasst, dass er nicht sichtbar ist.

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

Saldos auf Ebene der Kreisfreien Städte im Jahr 2015 ist dabei auf einen gestiegenen Erwerb von Beteiligungen zurückzuführen. Die Niveauunterschiede zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum können 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. Zum anderen liegen die Unterschiede auch in den jeweiligen spezifischen Aufgaben und den

251 Ein Vergleich mit 2006 ist auf Grund des einmaligen WOBA-Effekts nicht sinnvoll.

252 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.

Organisationsstrukturen begründet. 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 134). Diese Untersuchungen können an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden, stellen aber einen Ausgangspunkt für weiterführende Untersuchungen dar.

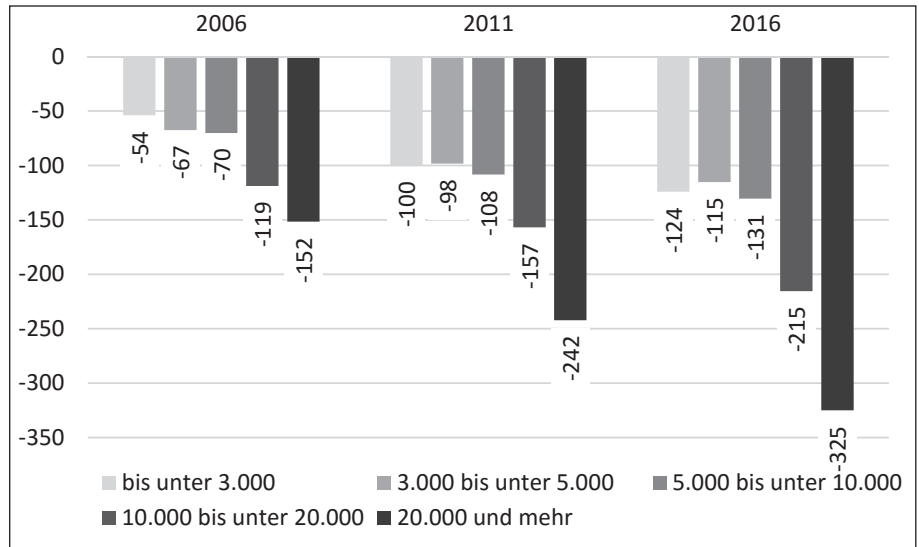
6.2.2 Beteiligungen

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 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.

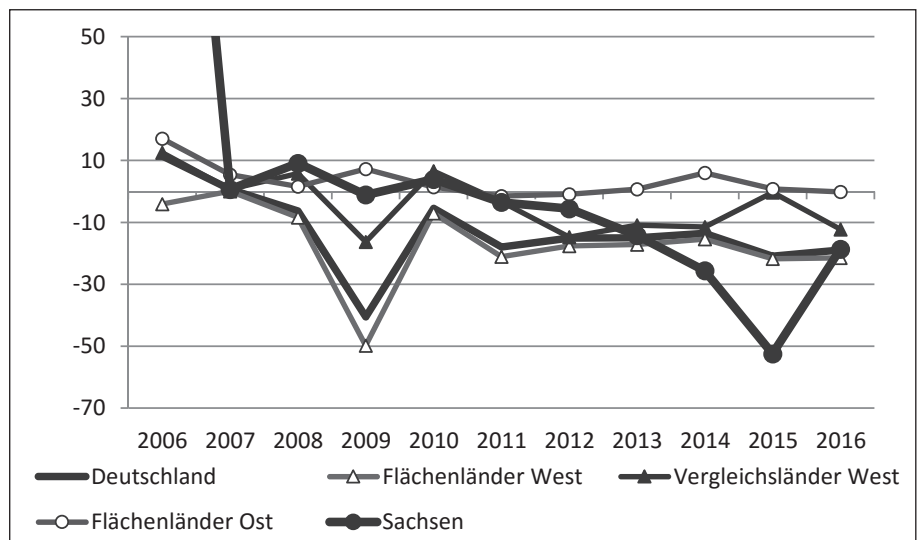
An den Einnahmen und Ausgaben aus dem Verkauf bzw. zum Erwerb kommunaler Beteiligungen lässt sich ermitteln, inwieweit Privatisierungs- bzw. Kommunalisierungstendenzen in der Vergangenheit zielgerichtet und dauerhaft durchgeführt wurden. Auch wenn längst nicht alle kommunalen Beteiligungen in den Daten der Kassenstatistik erfasst werden, sind zumindest tendenzielle Aussagen ableitbar. Im Bundesdurchschnitt weist der Saldo bis 2007 positive Werte auf, d. h., es wurden mehr Einnahmen aus der Veräußerung kommunalen Vermögens erzielt als durch den Erwerb von Beteiligungen ausgegeben wurde. Im Betrachtungszeitraum lagen die Salden tendenziell im Negativbereich. 2016 lag der Bundesdurchschnitt bei -19 Euro/Einw., es wurde also wiederum mehr für den Kauf von Beteiligungen ausgegeben als durch Verkäufe eingenommen wurde. Auch mit Blick auf den gesamten Betrachtungszeitraum traten die größten Veränderungen im Saldo bei den Kommunen der westdeutschen Flächenländer auf. Hier hat sich der Negativsaldo von -4 Euro/

Abbildung 134: 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 135: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben des Erwerbs bzw. Verkaufs von Beteiligungen in Euro/Einw.*



* Um die unterjährigen Schwankungen deutlicher hervortreten zu lassen wurde die Achsenskalierung angepasst, 2006 betrug der Wert für die Kreisfreien Städte 647 Euro/Einw.
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

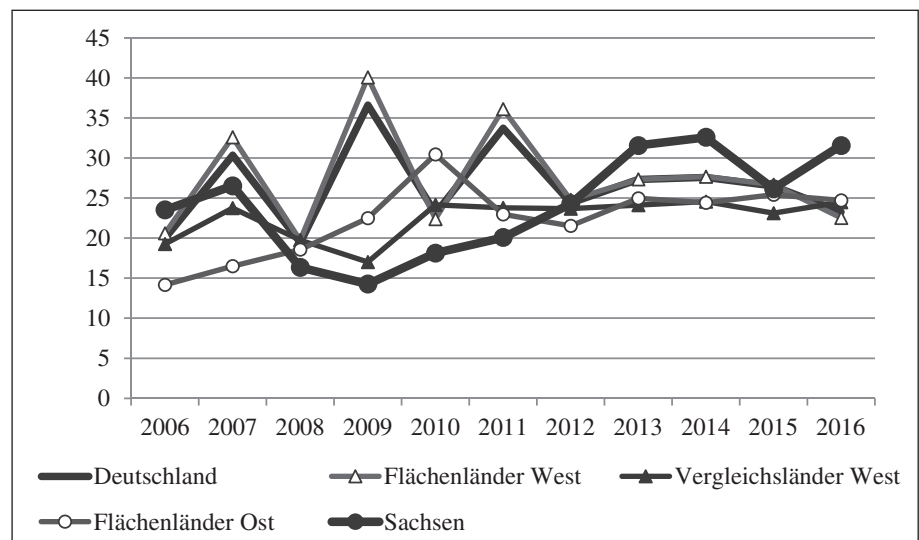
Einw. im Jahr 2006 auf -21 Euro/Einwohner im Jahr 2016 mehr als verfünffacht. Insbesondere die Kommunen aus Nordrhein-Westfalen (+ 349 %) und Schleswig-Holstein (+ 790 %) haben diese Entwicklung mit geprägt. Die sächsischen Kommunen gaben im Jahr 2016 insgesamt rund 120 Mio. Euro für Beteiligungskäufe aus, aus der Veräußerung entsprechender Anteile flossen nur rund 10 Mio. Euro in die kommunalen Kassen. Entsprechend der oben genannten Unterschiede in Auslagerungsaktivitäten vollzog sich ein überproportionaler Anteil dieser Transaktionen in den Kreisfreien Städten. Das Defizit belief sich im Freistaat damit auf knapp 19 Euro/Einw. im Jahr 2016.

Die Auslagerungsaktivitäten der Gemeinden spiegeln sich auch in den Gewinnanteilen wider, die aus den ausgelagerten Bereichen an die Haushalte fließen (Abbildung 136). Dieser Prozess weist einige Entwicklungsunstetigkeiten auf, die auf verschiedene Gründe zurückzuführen sind. Neben der bereits thematisierten Problematik der unvollständigen statistischen Erfassung zeigten sich zwischen 2007 und 2010 auch Spuren der Finanz- und Wirtschaftskrise an der Ergebnislage der öffentlichen Unternehmen. Zeitgleich mischen sich in der hoch aggregierten Betrachtung wiederum viele Einzeleffekte. In Sachsen entwickelten sich die Gewinnanteile seit 2009 kräftig aufwärts. Bemerkenswert ist der weitere Anstieg über das bundesdeutsche Vergleichsniveau hinaus ab 2013. Im Berichtsjahr 2016 konnten in Sachsen Rückflüsse aus Unternehmensgewinnen ausgelagerter Leistungseinheiten an die Kernhaushalte in Höhe von rund 32 Euro/Einw. generiert werden. Hierbei konnten im innersächsischen Vergleich die kreisangehörigen Gemeinden Einnahmen aus Gewinnanteilen in Höhe von rund 37 Euro/Einw. generieren, während es in den Kreisfreien Städten, die auch über umfangreichere Querverbünde aus Unternehmen unterschiedlicher Gewinnsituationen verfügen, nur 14 Euro/Einw. waren.

6.2.3 Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche

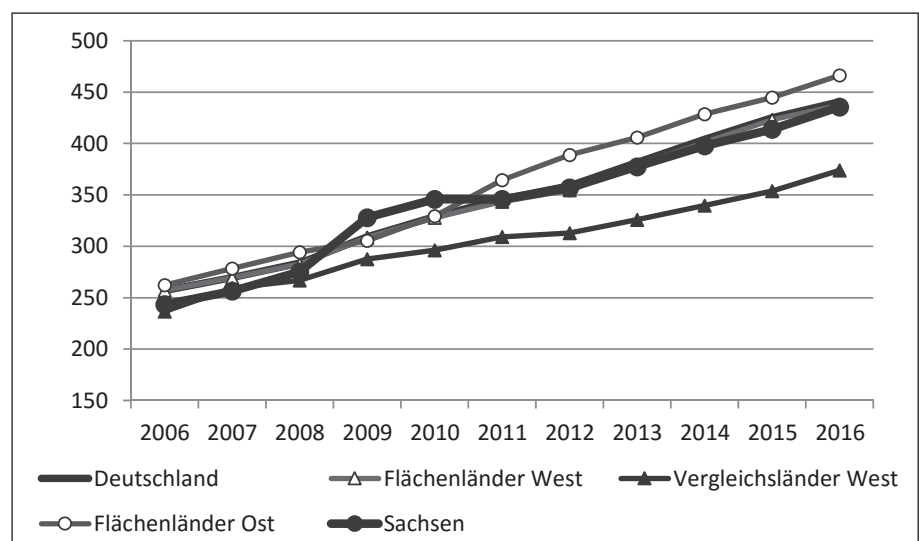
Viele aus dem Kernhaushalt ausgelagerte Aufgaben tragen sich finanziell nicht selbst. Ein Beispiel für derartige defizitären Bereiche sind karitative Organisationen und private Unternehmen, die – vor allem in den alten Bundesländern – auf dem Gebiet der Sozialen Leistungen in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Aufgaben (z. B. die Versorgung mit Angeboten der Kindertagesbetreuung²⁵³) 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 136: Entwicklung der Gewinnanteile wirtschaftlicher Unternehmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 137: 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. Im Langzeitvergleich der Jahre 2006 bis 2016 zeigt sich, dass die Erstattungen und Zuschüsse deutschlandweit im Durchschnitt gleichmäßig von 257 Euro/Einw. auf 440 Euro/Einw. gewachsen sind. Dies entspricht einer Steigerung von 72 % über den gesamten Betrachtungszeitraum. In Sachsen betragen die Erstattungen und Zuschüsse an die ausgelagerten Bereiche im Jahr 2016 knapp 436 Euro/Einw. Damit werden in Sachsen rund 15,5 % der kommunalen Ausgaben in Bereichen außerhalb des Kernhaushalts gebunden. Dieser Anteil schwankte in den vergangenen 10 Jahren gemäß der dargestellten Abbildung, 2006 lag er vergleichsweise bei 12,4 %. Aufgrund dieser Schwankungen ist es schwierig, zu beurteilen, ob diese Entwicklung auf eine stärkere Auslagerungsaktivität der sächsischen Kommunen

253 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.

zurückzuführen oder das Ergebnis von Kostensteigerungen ist. Bemerkenswert ist das Auseinanderdriften zweier Vergleichsräume. Während in den übrigen ostdeutschen Kommunen die Ausgabensteigerung an ausgelagerte Bereiche eine stärkere Dynamik aufwies, wurden die ausgelagerten Bereiche in den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern Niedersachsen und Rheinland-Pfalz stärker zur Konsolidierung der Kernhaushalte herangezogen.²⁵⁴

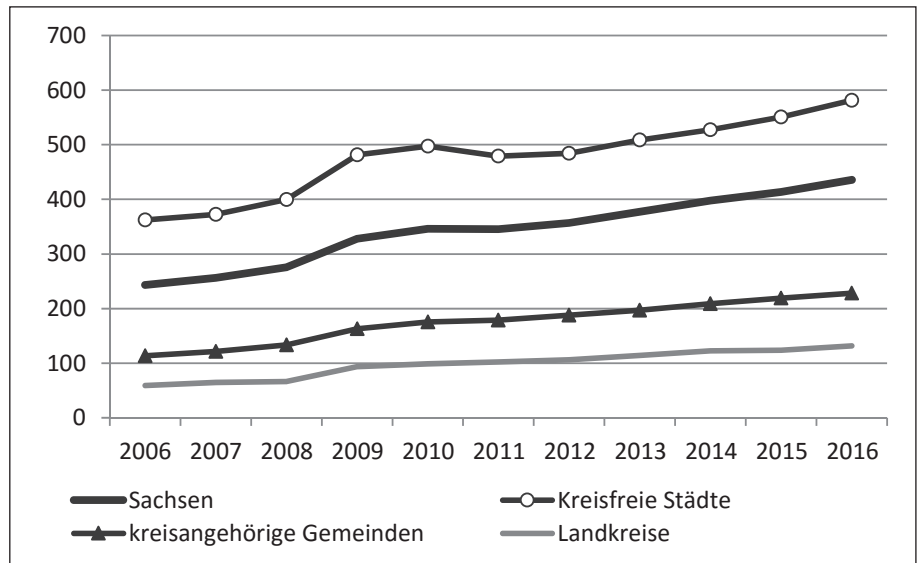
Innerhalb Sachsens sind es, wie schon skizziert, die Kreisfreien Städte, in denen die Zuschusspflichten an die ausgelagerten Bereiche besonders intensiv sind (Abbildung 138). Die drei Städte binden durchschnittlich 581 Euro/Einw. durch Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche und damit rund 18 % ihrer bereinigten Gesamtausgaben. Bei den kreisangehörigen Gemeinden (228 Euro/Einw.) und den Landkreisen (131 Euro/Einw.) war sowohl das absolute Niveau als auch der Anteil an den Gesamtausgaben (15 % bzw. 14 %) 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.

7 Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur

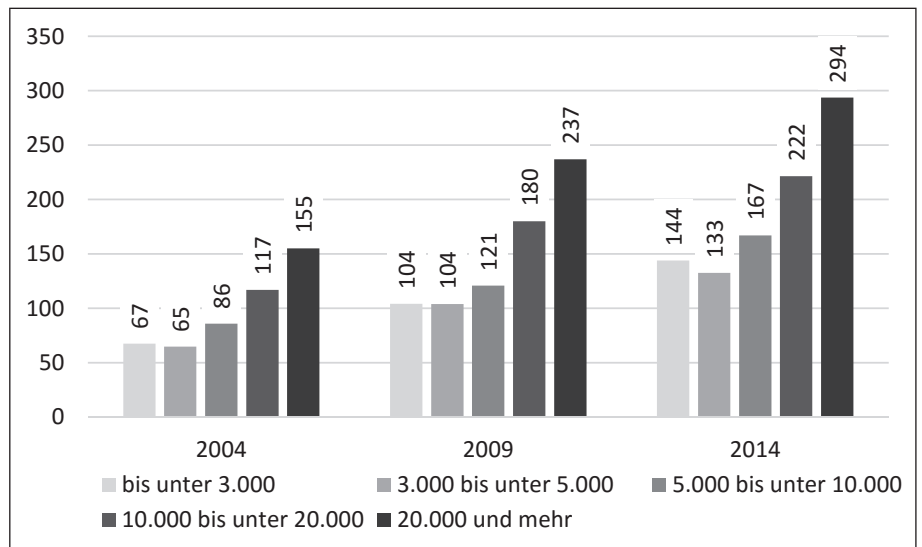
Unabhängig vom laufenden Dienstleistungsangebot der Kommunen wird im Folgenden der Bereich Anlagen- und Infrastrukturbereitstellung und Erhaltung untersucht. Hier geht es vor allem um die dauerhafte Bereitstellung mittel- bis langfristig nutzbarer Infrastruktureinrichtungen (wie z. B. Straßen, Gebäude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

Abbildung 138: 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 139: 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.

Abzugrenzen sind in diesem Zusammenhang Investitionen, Erhaltungsaufwand und sonstiger laufender Aufwand. Für die finanzstatistische Erfassung waren dafür in Sachsen die §§ 6 und 7 der VwV Gliederung und Gruppierung einschlägig, auf der die Statistik im Betrachtungszeitraum aufsetzt.²⁵⁵ Eine Investition liegt hiernach vor, wenn „durch eine Baumaßnahme neues Sachvermögen geschaffen oder vorhandenes vermehrt wird.“²⁵⁶ Für den Erhaltungsaufwand heißt es: „Ausgaben für die Unterhaltung (Erhaltungsaufwand) dienen – unabhängig von ihrer Größenordnung – dazu,

254 In Schleswig-Holstein zeigte sich dagegen ein überproportionaler Zuwachs der Zuschüsse an ausgelagerte Einheiten.

255 In den anderen Ländern gelten vergleichbare Regelungen, die jedoch nicht in jedem Fall vollständig deckungsgleich sind.

256 § 6 Abs. 2 Satz 1 VwV Gliederung und Gruppierung.

Gegenstände (bewegliche und unbewegliche Sachen des Anlagevermögens, geringwertige Wirtschaftsgüter) in einem ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten“.²⁵⁷ 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.²⁵⁸ 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 in und kurz nach den Umstellungsjahren mit Vorsicht zu interpretieren sind. Die nach der Systematik der Konten und Produkte bereitgestellten Statistikdaten der Berichtsjahre ab 2016, die in künftigen Gemeindefinanzberichten relevant sein werden, sind in dieser Hinsicht konsistenter, die Zeitpunkte vor 2016 sind aber unverändert von diesen Fragestellungen betroffen.

Investitionen einer Kommune können auf der Einnahmeseite durch Investitionszuweisungen, Beiträge (bzw. Baukostenzuschüsse), Kostenersätze²⁵⁹ 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 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 kameraleen Haushaltssystematik, die für den betrachteten Zeitraum 2006 bis 2016 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?²⁶⁰

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 140). Es bleibt die notwendige Abgrenzung zwischen Investition und Erhaltungsaufwand, die praktisch oft nicht trennscharf genug erfolgen kann und die durch die Umsetzung der doppischen Regeln strikteren Vorgaben 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 Herstellungskosten 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 kameraleen. Der laufende Sachaufwand fällt spiegelbildlich dazu höher aus.

257 § 7 VwV Gliederung und Gruppierung.

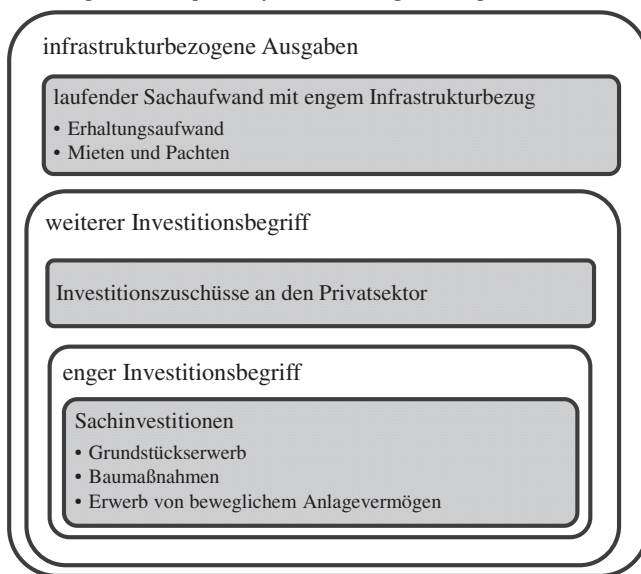
258 Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2009).

259 § 33 SächsKAG.

260 Für diesen Abschnitt siehe Hesse/Starke (2015).

Angesichts der skizzierten definitorischen Unsicherheiten und der hochaktuellen Debatte um die Stärkung der kommunalen 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.²⁶¹ Letztendlich wäre unter diesen Erkenntnissen der bisherige Dualismus von „guten“ investiven und „schlechten“ konsumtiven Ausgaben aufzugeben.

Abbildung 140: 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.²⁶²

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.

Das Konzept der *infrastrukturbezogenen Ausgaben*²⁶³ bzw. der *Ausgaben zur Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur* erweitert die statistische Erfassung in diesem Sinne. 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 Infrastruktur²⁶⁴ 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 (58 %),
- die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an andere (5,5 %),
- das Mieten, Pachten und Leasing von Anlagen als Substitut von Investitionen (6,5 %) sowie
- Erhaltungsaufwendungen (30 %)

die Gesamtsumme der Ausgaben zur Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur. Ihr gesamthaftes Volumen betrug 2016 etwa 11% der Bereinigten Ausgaben.

Wird die Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur deutschlandweit verglichen (Abbildung 141), so fällt auf, die Ausgaben im Bundesdurchschnitt von 2006 bis 2011 kontinuierlich anstiegen, was gerade in den Anfangsjahren auf die günstige Konjunktur- und Einnahmeentwicklung zurückzuführen ist. Die Jahre 2009 und 2010 waren dann besonders durch das Kommunale Investitionsprogramm²⁶⁵ im Rahmen des Konjunkturpakets II geprägt, in dessen Rahmen Bund, Länder und Kommunen²⁶⁶ insgesamt 13,3 Mrd. Euro für kommunale Investitionen bereitstellten (dies entspricht rund 175 Euro/Einw.). Gerade Sachsen konnte seine Ausgaben in diesem Zeitraum weit über den bundesdeutschen Durchschnitt hinaus steigern und erreichte 2010 einen Höchstwert von knapp 532 Euro/Einw. In den beiden nachfolgenden Jahren war demgegenüber in Folge des Auslaufens des Konjunkturpakets eine deutlich negative Gegenbewegung sowohl in Sachsen als auch im Bundesdurchschnitt zu konstatieren. Seit 2012 steigen die Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Infrastruktur im Bundesdurchschnitt wieder, wohingegen das Niveau in den ostdeutschen Bundesländern (ohne Sachsen) seit 2012 praktisch stagniert. Seit 2015 liegt das Ausgabenniveau auch in den finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländern, welche bis dahin deutlich unterdurchschnittliche Werte vorzuweisen

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

264 Gruppierungsnummern 50 (Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen), 51 (Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens) und 52 (Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände).

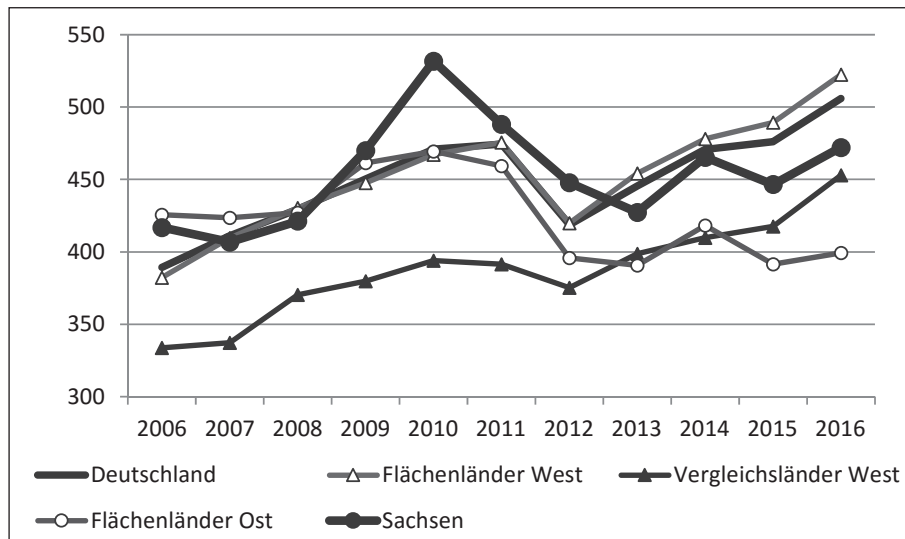
265 genauer: Zukunftsinvestitionsgesetz, ZuInvG.

266 Länder und Kommunen mussten gemeinsam die 25 %ige Kofinanzierung der Bundesmittel aufbringen.

261 Die Wachstumsrelevanz ist gleichwohl – wie auch in weniger entwickelten Volkswirtschaften – positiv. Vgl. Krehl/Thöne (2014), S. 13f.

262 Vgl. mit Beispielen Ragnitz et al. (2013), S. 6f.

Abbildung 141: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

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 vor dem Auslaufen der Solidarpaktförderung im Jahr 2019 wieder eine Vergrößerung statt einer Verkleinerung der Infrastrukturlücke zu erkennen. Angesichts dieser Sachlage erscheinen die im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes ergriffenen Maßnahmen in die richtige Richtung zu zielen. 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.

hatten, über dem Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen. In Sachsen stiegen die Ausgaben seit 2014 insgesamt wieder deutlich an. Am aktuellen Rand wuchsen die Ausgaben gegenüber 2015 im Bundesdurchschnitt um 6,3% auf 506 Euro/Einw., in den finanzschwachen Vergleichsländern sogar um knapp 8,5% auf 453 Euro/Einw. Die sächsischen Kommunen erreichten ein Niveau von 472 Euro/Einw., was einem Wachstum von 5,7% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Damit liegt das Niveau nicht mehr über dem Bundesdurchschnitt, jedoch noch deutlich höher als das der übrigen ostdeutschen Kommunen (400 Euro/Einw.). Es wird interessant sein, zu sehen, welche Effekte das im Jahr 2015 verabschiedete *Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen* (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) auf das Ausgabenverhalten der Kommunen in den kommenden Jahren haben wird. Im Rahmen dieses Förderprogramms greift der Bund den Ländern mit Finanzhilfen in Höhe von 3,5 Mrd. Euro unter die Arme.

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 lag der Anteil der Gesamtausgaben, den die sächsischen Kommunen im Jahr 2016 für die Infrastruktur aufwandten, mit 16,8% immer noch minimal über dem Bundesdurchschnitt (16,5%). Allerdings ist dieser Vorsprung seit 2006 bereits deutlich gesunken und auch im Hinblick auf das absolute Niveau liegen die sächsischen Kommunen mittlerweile unterhalb des Bundesdurchschnitts. Für die übrigen ostdeutschen Kommunen ist bereits seit 2010 sowohl für das absolute Niveau als auch für den relativen Anteil an den Gesamtausgaben (aktuell 14,8%) ein mittlerweile unterdurchschnittlicher Status festzustellen. Die gesamthaft positive Entwicklung der Ausgaben verschleiert zudem, dass der Anteil infrastrukturbezogener Ausgaben an den kommunalen Gesamtbudgets insgesamt über alle betrachteten Teilräume hinweg rückläufig ist. Im Jahr 2006 wurden bundesweit noch knapp 19% aller bereinigten Ausgaben der Kommunen infrastrukturbezogen – gemäß der hier verwandten Definition – ausgegeben. Obwohl also die ostdeutschen Länder und Kommunen als Gesamtheit durch den

Wie Abbildung 142 herausstellt, ist das Ausgabeverhalten für die kommunale Infrastruktur in den kreisangehörigen Gemeinden bis 2008 zunächst in etwa konstant gewesen. Die Ausgabevolumina der Kreisfreien Städte lagen auf vergleichbarem Niveau, 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. Seit 2013 heben sich die Kreisfreien Städte hinsichtlich ihrer infrastrukturbezogenen Ausgaben wieder etwas stärker von den kreisangehörigen Gemeinden ab. Das überproportionale Ausgabenwachstum der Kreisfreien Städte im Jahr 2016 ist vermutlich bereits bedingt durch die Maßnahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes und führte dazu, dass im kreisfreien Raum zum ersten Mal seit 2003 mehr Mittel in Bereitstellung und Erhalt von Infrastruktur fließen (482 Euro/Einw.) als im kreisangehörigen Raum (466 Euro/Einw.). Vor dem Hintergrund des Einwohnerwachstums sowie der zentralörtlichen Funktionen der Kreisfreien Städte mit der Unterhaltung von Strukturen von regionaler und überregionaler Bedeutung (insbesondere Sport- und Kultureinrichtungen) wären eigentlich wesentlich höhere Infrastrukturbudgets zu erwarten gewesen. 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 doppischen Haushaltserfassung werden Investitionen konsequenter als bisher vom Instandhaltungsaufwand differenziert, welcher dem laufenden Sachaufwand zugerechnet wird. Allerdings erfolgt an dieser Stelle eine Zusammenfassung dieser beiden Positionen zur Gesamtsumme „Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur“ (siehe Exkurs III.7.1). Daher ist ein „Doppik-Effekt“ für die Entwicklung der Gesamtsumme nicht

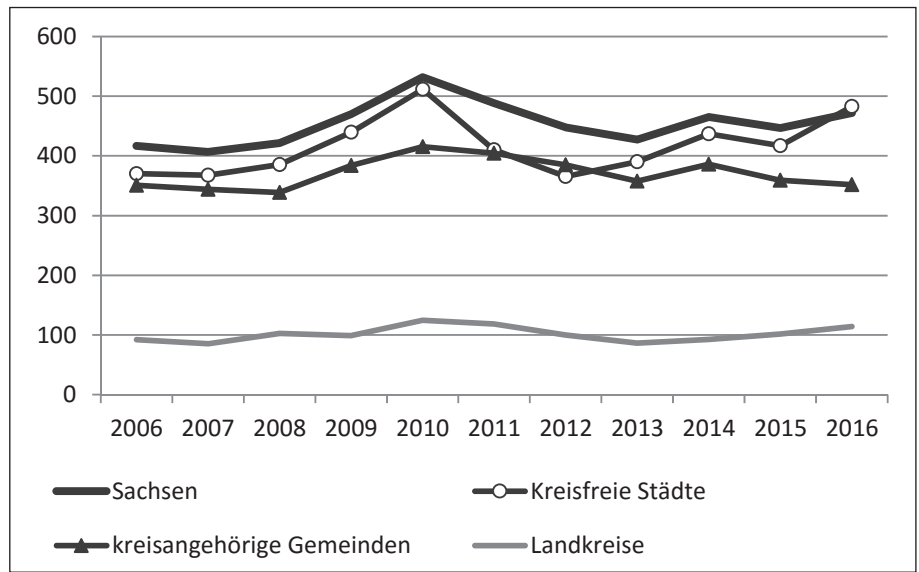
ursächlich. Der Effekt ist aber durchaus für die differenzierte Betrachtung von Investitionen (Abschnitt 7.3) und Unterhaltungsaufwand (Abschnitt 7.7) relevant.

Zu den Einnahmen im Bereich der Anlagen und Infrastrukturbereitstellung zählen (in Sachsen)

- die Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und des übrigen Anlagevermögens (10 %),
- die Investitionszuweisungen innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (88 %) und
- die Einnahmen aus Beiträgen (2 %).²⁶⁸

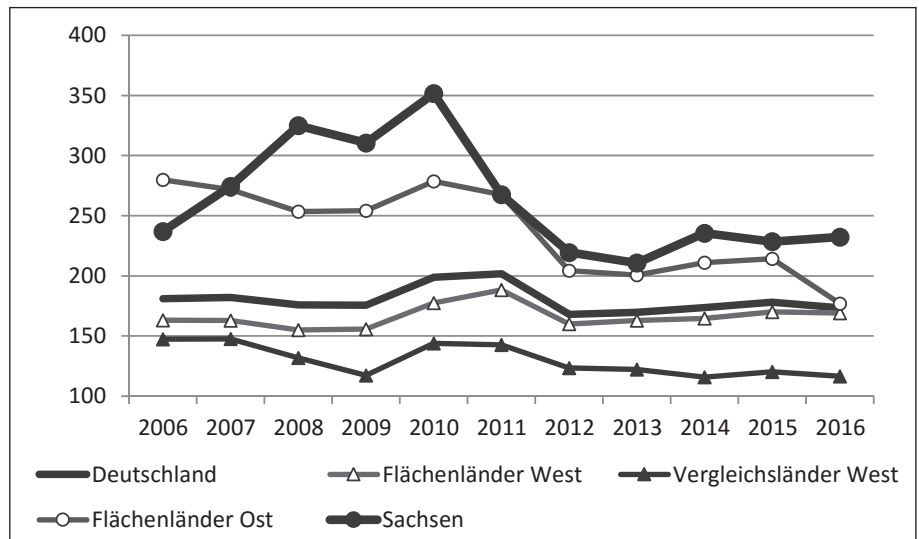
Abbildung 143 zeigt, dass diese Einnahmen bundesweit nicht parallel zu den äquivalenten Ausgabenpositionen gewachsen oder geschrumpft sind. Vielmehr zeigt sich in allen Vergleichsräumen außer Sachsen ein klar sinkender Einnahmetrend bis 2009, wobei 2010 und 2011 im Zeichen des kommunalen Investitionsprogramms 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 seit dem Beginn des Betrachtungszeitraums 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 im Jahr 2016 mit 232 Euro/Einw. zwar mehr zweckgebundene Einnahmen für investive und Erhaltungszwecke zur Verfügung als im Bundesdurchschnitt (173 Euro/Einw.) oder dem Schnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer (177 Euro/Einw.), allerdings gingen die investitionsbezogenen Einnahmen in der Gesamtbetrachtung seit 2006 um 2 % zurück, wobei dies über den Betrachtungszeitraum eine bundesweite Entwicklung ist (-4,3 %). Der Rückgang der investitionsbezogenen Einnahmen fiel dabei in

Abbildung 142: 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.²⁶⁷

Abbildung 143: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

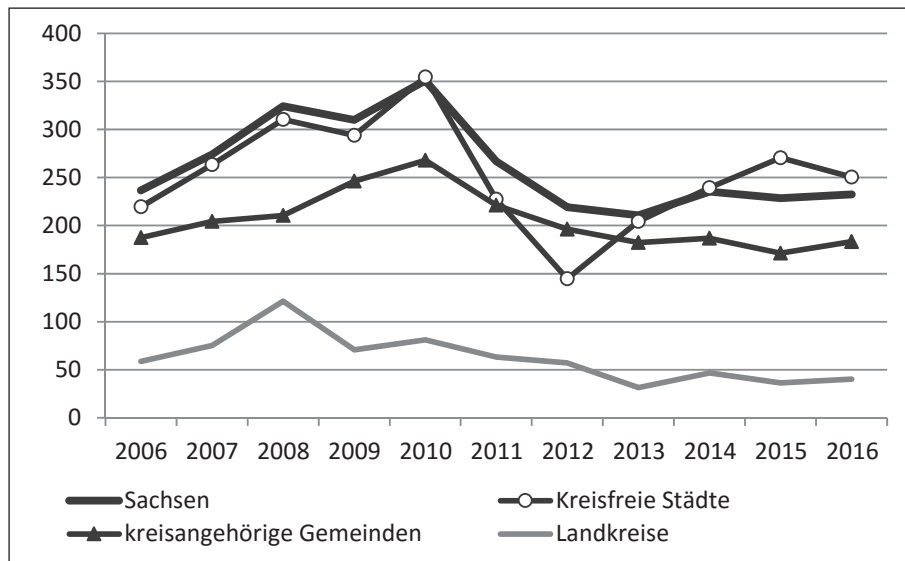
Sachsen noch vergleichsweise schwach aus. Den Kommunen der übrigen ostdeutschen Länder standen im Jahr 2016 im Vergleich zum Jahr 2006 knapp 37 % weniger Einnahmen zur Verfügung, in den westdeutschen Vergleichsländern betrug der Rückgang immerhin 21 %.

Das Einnahmenniveau liegt in allen Vergleichsgruppen stets unter dem Ausgabeniveau, sodass in jedem Falle ein zusätzlicher Finanzierungsanteil aus den Allgemeinen Deckungsmitteln zur Bereitstellung und Erhaltung der Anlagen und Infrastruktur geleistet werden musste. Dieser belief sich 2016 in Sachsen auf rund 240 Euro/Einw., sodass etwa die Hälfte des Investitionsvolumens durch entsprechende sachbezogene Einnahmen gedeckt

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

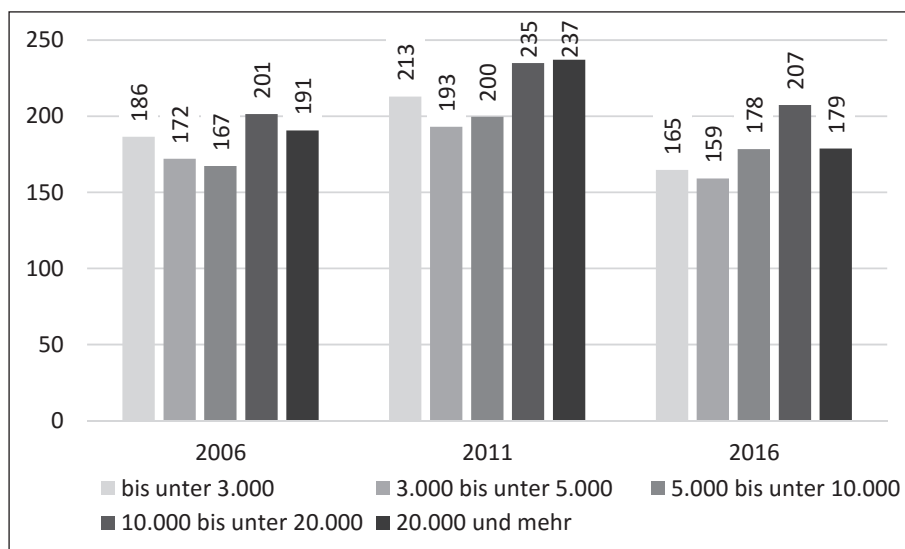
268 In Abhängigkeit von den kommunalen Satzungen können dies zum Beispiel Straßenerschließungsbeiträge oder Beiträge zum Ausbau der Straßen sein. In Sachsen werden an dieser Stelle zum Beispiel Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch oder auch Beiträge für Investitionen verbucht. Damit tragen diese Einnahmen unmittelbar zur Erhaltung von Vermögen bei und sollen aus diesem Grund an dieser Stelle in die Betrachtung miteinbezogen werden.

Abbildung 144: 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 145: 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.

war – im bundesweiten Durchschnitt war es nur etwas mehr als 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.

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 kann der mittelfristige Ausblick im Zusammenhang mit der Bund-Länder-Einigung grundsätzlich positiv stimmen. Der Rückgang der Solidarpaktleistungen ist noch bis 2019 prägend, danach sind strukturelle Mehreinnahmen und auch ein verbesserter Einnahmepfad für die Kommunen in Sachsen zu erwarten, wenn auch voraussichtlich mit einer geringeren investiven Zweckbindung.

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. Die Steigerung 2015 beruht dagegen auf einer Steigerung der Investitionszuweisungen. Auf der Einnahmeseite liegen die Kreisfreien Städte 2016 bei 250 Euro/Einw., der kreisangehörige Raum erzielte insgesamt Einnahmen von 223 Euro/Einw.

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. Aufgrund der teilweise erheblichen Schwankungen im Zeitablauf 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 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.

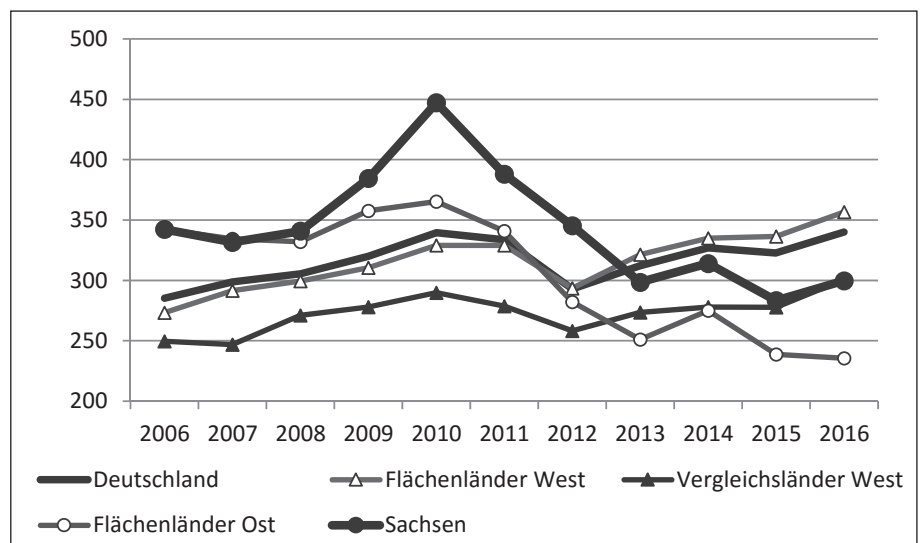
7.3 Investitionen

Der größte Teil (durchschnittlich 60–70 %) 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 Leistungen als Indikator für das gegenwärtige Leistungsangebot anzusehen sind, ist die kommunale Investitionstätigkeit, eher als Indikator für das zukünftige Leistungsangebot zu interpretieren. Insofern ist beachtlich, dass noch 2006 der Anteil der Investitionen an allen Infrastrukturausgaben bei durchschnittlich 73–83 % 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.

Abbildung 146 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Investitionen, die zunächst in weiten Teilen im Zeichen der Konsolidierungsbemühungen der Städte und Gemeinden stand. Neben Personalausgaben und Sozialtransfers stellen Investitionsausgaben den dritten großen Ausgabenbereich der Kommunen dar. Während Personalausgaben und Sozialtransfers in erster Linie durch äußere Faktoren – Tarifentwicklungen, Bestimmungen des Arbeitsrechtes sowie konjunkturelle Bedingungen bzw. übergeordnete Gesetzgebung – determiniert werden, besteht bei der Strukturierung bzw. Begrenzung der Investitionsausgaben zumindest rechentechnisch 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, sodass sich das Investitionsverhalten auch erst nachlaufend zur positiven Einnahmementwicklung wieder verstärkt hat. Die Jahre 2009/2010 waren durch die nachlaufende Konjunktur sowie maßgeblich durch das Konjunkturpaket II geprägt. In Sachsen konnten dadurch die Investitionen besonders stark gesteigert werden. Dies zeigt, dass die sächsischen Kommunen die damals

Abbildung 146: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

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. Ab 2009 machen sich in Sachsen zudem die rückläufigen Zuweisungen aus dem Solidarpakt II bemerkbar, was zu Einbußen von knapp 200 Mio. Euro pro Jahr einhergeht. Seit 2013 liegt die Ausgabentätigkeit der sächsischen Kommunen unter dem Bundesdurchschnitt. Am aktuellen Rand belaufen sich die Ausgaben für Investitionen in Sachsen auf 300 Euro/Einw., was einer Steigerung von 5,8 % gegenüber 2015 entspricht. Die Differenz zum Bundesdurchschnitt betrug 2016 in etwa 40 Euro/Einw. Die finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer liegen gleichauf. In den Kommunen der übrigen ostdeutschen Flächenländer sind die Investitionsausgaben seit 2011 nahezu kontinuierlich – mit einer Ausnahme im Jahr 2014 – gesunken. Im Jahr 2016 beliefen sie sich auf 235 Euro/Einw. und damit gerade einmal 70 % des Bundesdurchschnitts. Im Vergleich zum Jahr 2006 entspricht dies einem Rückgang um fast 25 %.

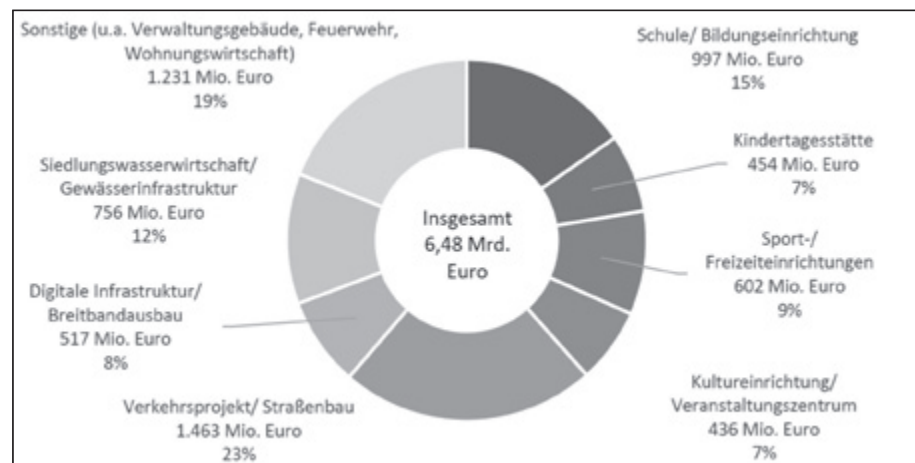
Von den 300 Euro/Einw., die in Sachsen im Jahr 2016 für Investitionen ausgegeben wurden, entfielen knapp 92 % (275 Euro/Einw.) auf direkte Sachinvestitionen und 8 % (25 Euro/Einw.) auf zweckgebundene investive Zuschüsse an Dritte. Damit waren die Investitionsausgaben zwar niedriger als im Bundesdurchschnitt, allerdings noch immer deutlich höher als in den übrigen ostdeutschen Kommunen. 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) zeigt außerdem in der Rückschau, dass das überdurchschnittliche Investitionsniveau bis 2012 eine Folge der statistischen Erfassung ist und Erhaltungsaufwendungen

als Investitionen erfasst wurden. D.h., das vor 2013 ausgewiesene Investitionsniveau ist ein Stück weit überzeichnet. Der Rückgang der Investitionsausgaben im Jahr 2015 ist in erster Linie durch einen Rückgang der Sachinvestitionen (-18%) und in diesem Zusammenhang insbesondere durch einen Rückgang der Baumaßnahmen (-18,6%) bedingt.

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. Der wahrgenommene Investitionsrückstand ging dabei zuletzt leicht zurück und wurde aktuell mit 126 Mrd. Euro quantifiziert, wobei seit mehreren Jahren ein Wert stabil bei rund 110–130 Mrd. Euro gemessen wird.²⁶⁹ 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, wobei in beiden Bereichen zuletzt – wenn auch nur kleine – Fortschritte erzielt werden konnten. Aufgrund einer günstigen Einnahmensituation sowie anhaltender Niedrigzinsen erwartet etwa ein Drittel der Kommunen für die nächsten fünf Jahre einen weiteren Rückgang des Investitionsrückstands.²⁷⁰ 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 Untersuchungen für Sachsen offenbaren einen nach wie vor bestehenden Investitionsbedarf in die kommunale Infrastruktur (Abbildung 147). So besteht allein zwischen 2016 und 2020 ein Bedarf in Höhe von rund 6,5 Mrd. Euro, der sich vorrangig auf die Verkehrsinfrastruktur, den Schulbereich und die Wasserwirtschaft, aber auch auf die digitale Infrastruktur und Sport- und Kultureinrichtungen erstreckt. Die Befriedigung dieses Investitionsbedarfs erfordert deutlich höhere Investitionsausgaben als die am aktuellen Rand gemessenen.²⁷¹ Dazu kommt ein Volumen von

Abbildung 147: Geschätzter kommunaler Investitionsbedarf in Sachsen 2016–2020



Quelle: Kilian/Redlich/Hesse (2016), S. 18.

weiteren rund 1,4 Mrd. Euro für Erhaltungsmaßnahmen der bestehenden Infrastruktur.

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 Investitionsumfags mittlerweile über finanzstatistisch nicht erfasste ausgegliederte Wirtschaftsbereiche erbracht werden. Vor allem in Ostdeutschland existiert zusätzlich zum Kernhaushalt ein großes Investitionsvolumen kommunaler Unternehmen. Eine aktuelle Studie zeigt, dass in den ausgelagerten Unternehmen der Kommunen durchaus ein konstant hohes Investitionsvolumen realisiert wird. In Sachsen beläuft es sich durchschnittlich auf rund 1,2 Mrd. Euro jährlich oder 310 Euro/Einw., realisiert vor allem im Gesundheitswesen (Krankenhäuser), der Energieversorgung und im Grundstücks- und Wohnungswesen.²⁷² Die empirischen Ergebnisse zeigen aber gleichzeitig, dass die ausgelagerten Investitionen im Trend nicht steigen und daher den sinkenden Investitionstrend der Kernhaushalte nicht kompensieren können.²⁷³ Die eher negative Bewertung des kommunalen Investitionsverhaltens – sowohl bundesweit als auch auf Sachsen bezogen – ändert sich demnach auch durch Einbeziehung der ausgelagerten Einheiten nicht.

269 Vgl. KfW Bankengruppe (2017), S. 11 ff.

270 Vgl. ebenda, S. 12.

271 Vgl. Kilian/Redlich/Hesse (2016), S. 26f.

272 Vgl. Hesse/Lenk/Starke (2017), für Sachsen insbesondere S. 68f.

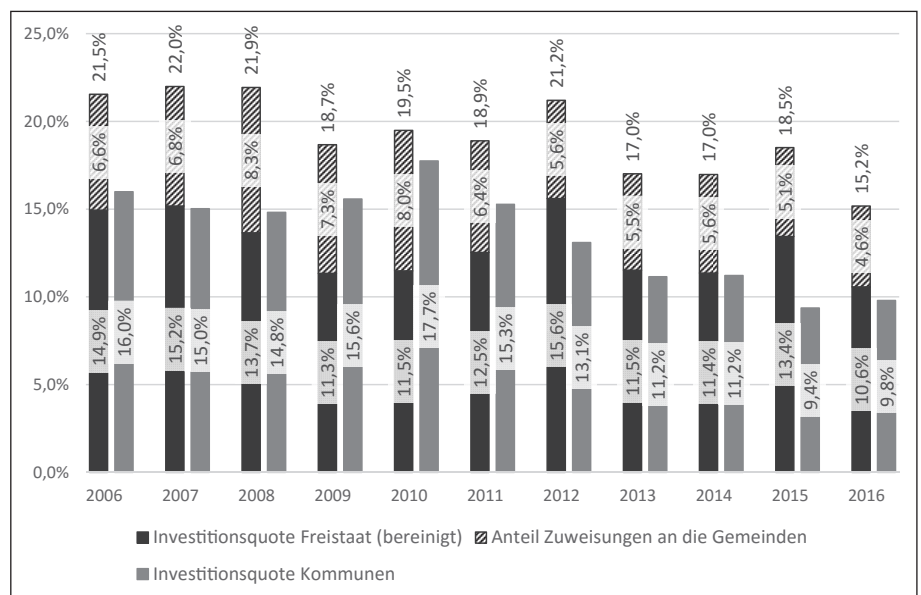
273 Vgl. Ebenda, S. 27.

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.²⁷⁴ Für den Freistaat ist 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 15,2 % gegenüber 9,8 % 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. Seit 2012 ist infolge des Rückgangs der Investitionsausgaben auch ein Absacken der kommunalen Investitionsquote auf nur noch 9,4 % im Jahr 2015 festzustellen, welche auf beiden Seiten maßgeblich durch den stetigen Rückgang der Solidarpaktmittel geprägt ist. Währenddessen stieg die bereinigte Investitionsquote des Freistaates wieder leicht an. Im Jahr 2015 erreichte die Differenz zwischen den Investitionsquoten des Freistaates und seiner Kommunen mit 4 Prozentpunkten ihren vorläufigen Höhepunkt. 2016 konnte die Investitionsquote der Kommunen zum ersten Mal seit 2010 wieder leicht auf 9,8 % zulegen, während sie auf der Seite des Freistaates auf 10,6 % gesunken ist. Auffallend ist, dass die bereinigte

Abbildung 148: Investitionsquoten* des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen 2006 bis 2016



* 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.

Investitionsquote des Freistaates seit 2006 insgesamt um 4,3 Prozentpunkte gesunken ist, während der Rückgang auf der kommunalen Ebene 6,2 Prozentpunkte betrug und dass die bereinigte Investitionsquote des Freistaates seit 2012 durchgängig höher lag als diejenige der Kommunen.

Des Weiteren fallen die bereits skizzierten Unterschiede zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum ins Auge (Abbildung 149). Bereits seit 2003 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 und erreichten einen vorläufigen Höhepunkt im Jahr 2012, als die Investitionsausgaben des kreisangehörigen Raumes bei 145 % des Niveaus der Kreisfreien Städte lagen. Über lange Zeit hinweg wurde im kreisangehörigen Raum ein höheres Investitionsvolumen realisiert als in den Kreisfreien Städten. Damit bestand dort teilweise ein erheblicher Investitionsbedarf, der sich in dieser Form im kreisangehörigen Raum nicht zeigte. Seit 2013 verringerte sich der „Vorsprung“ des kreisangehörigen Raums zunehmend, was neben stagnierenden/sinkenden Ausgaben auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden durch gleichzeitig steigende Ausgaben im kreisfreien Raum bedingt ist. Am aktuellen Rand sind die unterschiedlichen Trends durch die divergierenden demografischen Trends und die Aktivitäten der Kreisfreien Städte im Kita- und Schulbereich geprägt. Seit 2015 liegen die Investitionsausgaben der Kreisfreien Städte oberhalb derer des kreisangehörigen Raums. 2016 erreichten die Kreisfreien Städte Ausgaben in Höhe von 325 Euro/Einw., kreisangehörige Gemeinden und Landkreise kamen zusammen auf knapp 287 Euro/Einw. (88 %). Im Langfristvergleich verzeichneten die Kreisfreien Städte als einzige der betrachteten Gruppen Ausgabenzuwächse gegenüber dem Jahr 2006. Das Investitionsvolumen der kreisangehörigen Kommunen sank seit 2006 um mehr als ein

274 Investitionsquote = Anteil der Investitionsausgaben (Sachinvestitionen, Vermögensübertragungen) an den Bereinigten Gesamtausgaben.

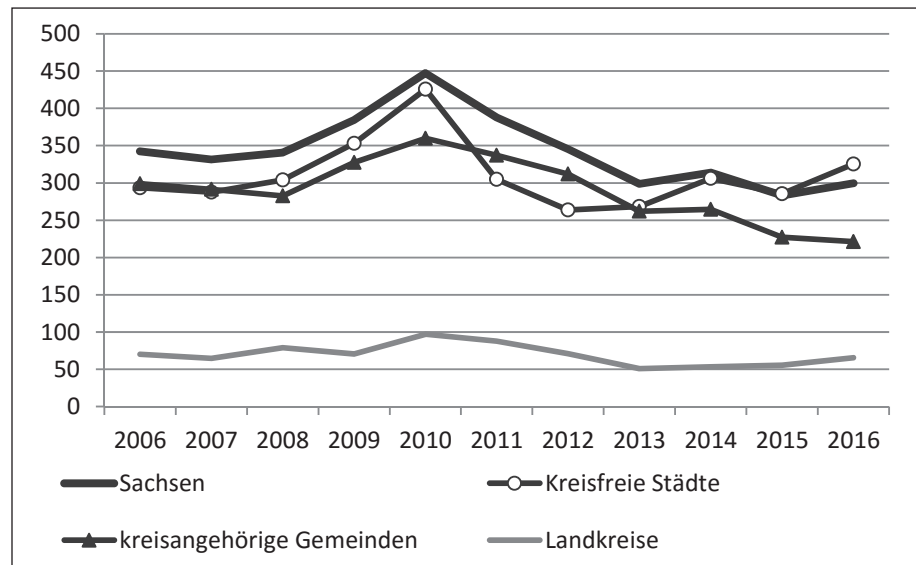
Viertel zurück (26 %). Der Rückgang auf Ebene der Landkreise fiel mit 6,4 % seit 2006 vergleichsweise gering aus, was auch auf eine positive Entwicklung seit 2014 zurückzuführen ist.

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. Dies ist vor allem ein Ergebnis der Investitionsförderung (siehe nächster Abschnitt). Ein Auseinanderdriften der verschiedenen großen Gemeinden im kreisangehörigen Raum lässt sich anhand der Daten zumindest nicht nachweisen.

7.4 Investitionszuweisungen (Einnahmen)

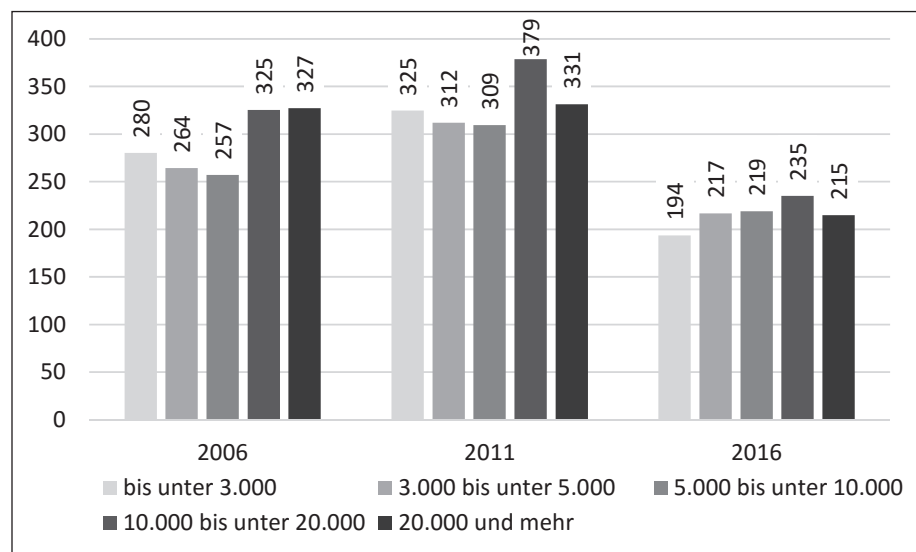
Ein Teil der Investitionsausgaben wird durch Zuweisungen finanziert, die vor allem vom jeweiligen Land und vom Bund stammen. Nach wie vor sind Investitionszuweisungen vor allem in den neuen Ländern existenziell. Während im gesamtdeutschen Durchschnitt nur 97 Euro/Einw. durch investive Zuweisungen finanziert werden, liegt der Wert in den ostdeutschen Bundesländern ohne Sachsen bei mehr als 140 Euro/Einw. (Abbildung 151). 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 eine Senkung investiver Zuweisungen an die kommunale Ebene festzustellen ist. In der Gruppe der ostdeutschen Kommunen haben sich die Zuweisungen über den Gesamtzeitraum betrachtet stetig vermindert. Die Ausnahme bildeten hier die sächsischen Kommunen, wo die Steuerung mittels Investitionspauschalen und investiver Schlüsselzuweisungen erfolgte und durch die Mittel des Konjunkturpakets II echte Mehreinnahmen geschaffen wurden.²⁷⁵ Seit 2014 stagnieren die Investitionszuweisungen der sächsischen Kommunen und erreichten am Ende des Betrachtungszeitraums ein Niveau von 204 Euro/Einw. Dies waren rund 45 % mehr als in den übrigen ostdeutschen Ländern, wobei die Differenz zwischen beiden Werten gerade mit dem Übergang von 2015 zu 2016 noch einmal deutlich wuchs. In den letzten Jahren zeigt sich eine Stabilisierung

Abbildung 149: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 150: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



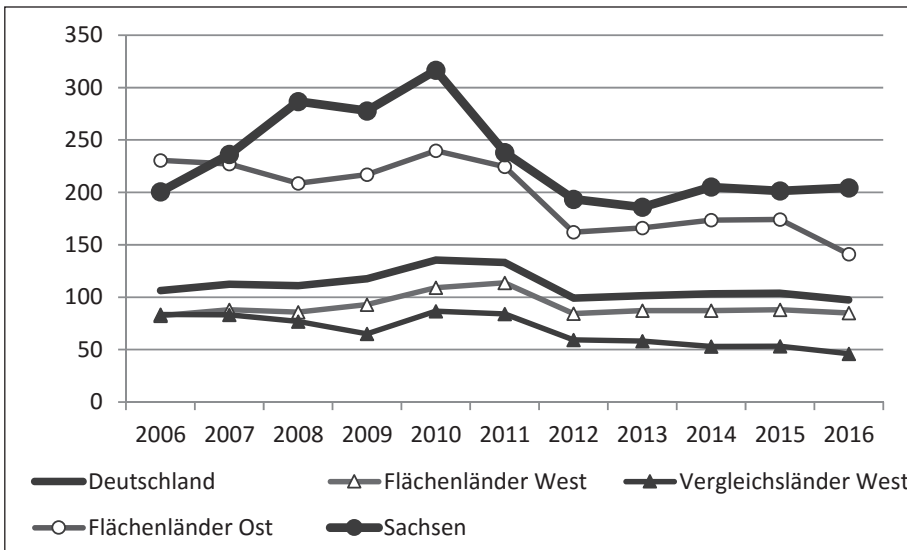
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

der investiven Fördermittel trotz des rückläufigen Solidarpakts II. Wenn dieser Konstanz das abnehmende Investitionsniveau gegenübergestellt wird, zeigt sich, dass es den sächsischen Kommunen an Möglichkeiten der eigenständigen Kofinanzierung und damit an Allgemeinen Deckungsmitteln fehlt.

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 152). Der Höchstwert wurde dabei im Jahr 2008 erreicht, als 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

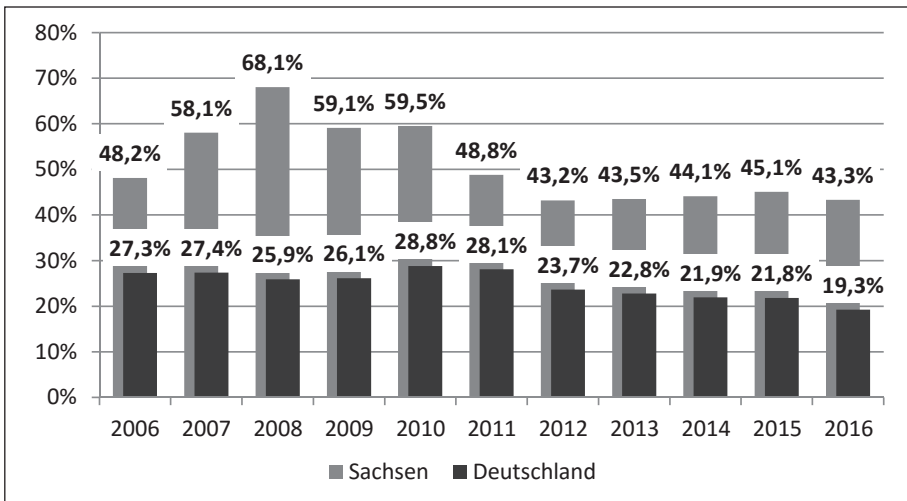
275 Siehe Glossar → investive Schlüsselzuweisungen.

Abbildung 151: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 152: Zuweisungsquote bei den investiven Ausgaben der Kommunen in Sachsen und Deutschland in %



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

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 % einpendelte. 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 kompensieren konnten und verweist damit auf die nach wie vor bestehende starke Abhängigkeit der kommunalen Investitionen von Fördermitteln des Landes.

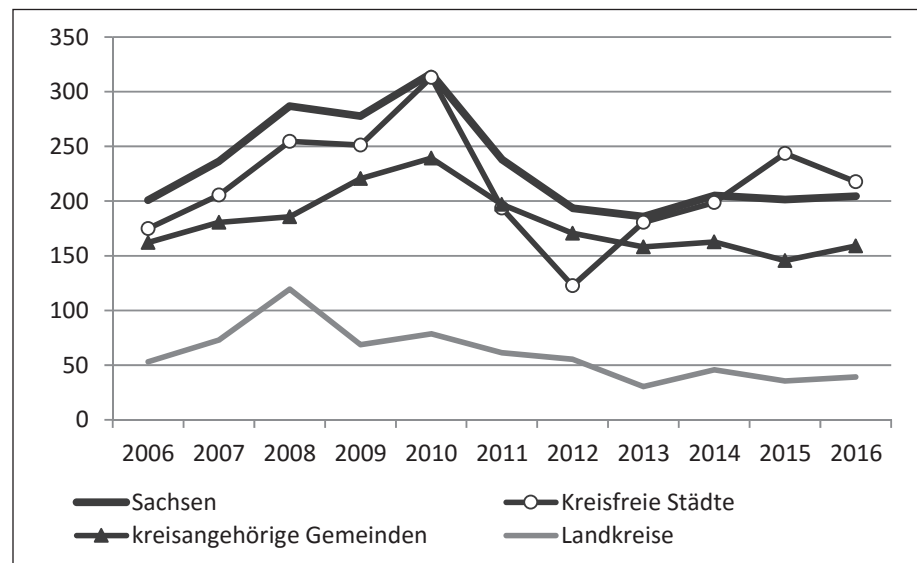
Im Sinne einer langfristigen Absicherung der Investitionen ist die große Bedeutung der Investitionszuweisungen aber nicht unproblematisch. Günstiger wäre es, wenn die Kommunen einen noch deutlich höheren Anteil aus eigenen Mitteln finanzieren könnten. Die geringen eigenen Finanzierungsanteile sind aber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

Entschuldungserfordernisse zurückzuführen. Beides kann bei dem unterdurchschnittlichen Steuereinnahmehöhe kaum gleichzeitig in hinreichendem Umfang getätigt werden. Angesichts des absehbaren Auslaufens der Solidarpaktförderung wählten die meisten Kommunen im vergangenen Jahrzehnt zunächst den Weg der konsequenten 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 kalendarischen Haushaltssystematik der Vergangenheit 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 von 2006 bis 2014 die Pro-Kopf-Investitionszuweisungen an den kreisangehörigen Raum jedes Jahr höher waren als an die Kreisfreien Städte. Im Durchschnitt erhielten kreisangehörige Gemeinden und Landkreise rund 50 Euro/Einw. mehr. Die Annäherung in den Jahren 2013 und 2014 wurde damit „erkauft“, dass im Gegenzug für höhere investive Zuweisungen (Schulhausbaubudget) Allgemeine Schlüsselzuweisungen an den kreisangehörigen Raum über eine GMG II-Anpassung umgeschichtet wurden (vgl. Abschnitt III.5.2). Seit 2015 hat sich das Verhältnis umgekehrt, im Jahr 2016 erhielten die Kreisfreien Städte 218 Euro/Einw. an Investitionszuweisungen und damit knapp 20 Euro/Einw. mehr als der kreisangehörige Raum. Am aktuellen Rand erfolgt eine stärkere Förderung der Wachstumskerne, was angesichts deren Herausforderungen in Folge steigender Einwohnerzahlen dringend überfällig war. In den Kreisfreien Städten lagen Investitionsschwerpunkte in den vergangenen Jahren besonders im Schul- und Kitabereich, bei denen auch verstärkt staatliche Investitionszuweisungen geflossen sind.

Der Rückgang der Investitionszuweisungen an die sächsischen Kommunen betrifft die kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen gleichermaßen. 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 kleinen Einwohnerklassen (vergleichbar mit dem der Allgemeinen Zuweisungen im Abschnitt III.5.2). Bei den unabhängig von der Steuerkraft verteilten Investitionszuweisungen wird dieser „Vorsprung“ allerdings wieder weitgehend ausgeglichen. Hier profitieren die kleineren Gemeinden erheblich stärker.

Abbildung 153: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Sachsen in Euro/Einw.

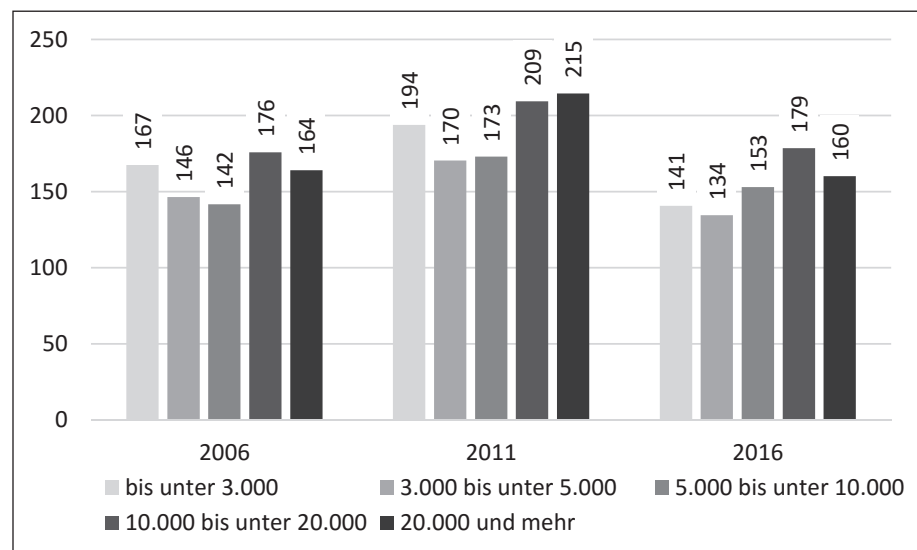


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

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 der Umstellung auf die Doppik aufgedeckt wurde. 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 von Grundstückstransaktionen direkt saldiert gegenübergestellt.

Abbildung 154: Entwicklung der Investitionszuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Bis zum Jahr 2015 ist in allen betrachteten Räumen ein positiver Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der Grundstücksveräußerung bzw. des Grundstückserwerbs festzustellen. Dies weist darauf hin, dass das Instrument der Grundstücksveräußerung in der Vergangenheit regelmäßig auch in Sachsen zur Beschaffung von Finanzmitteln herangezogen wurde. Abbildung 155 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. 2016 liegt der bundesdurchschnittliche Saldo bei etwa 11 Euro/Einw., in Sachsen liegt er bei 8 Euro/

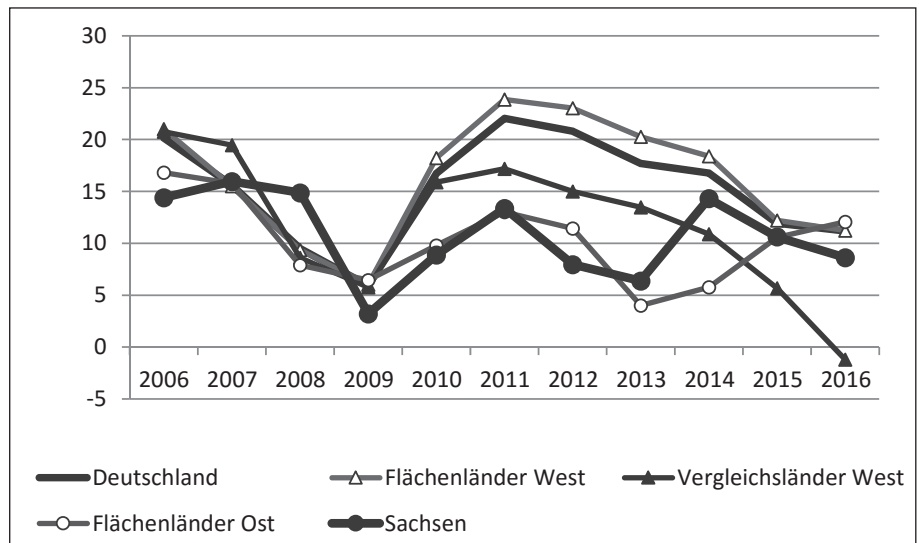
Einw. Der Saldo der westdeutschen Vergleichsländer war seit 2011 durchgehend rückläufig und sank 2016 zum ersten Mal in den negativen Bereich.

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 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 entweder für den Erwerb neuen Vermögens, für Investitionen oder für die Schuldentilgung ausgegeben werden. In diesem Fall würde netto kein Substanzverlust eintreten.²⁷⁶ In diesem Bereich ergeben sich aufgrund der vollständigen Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf die doppelte Buchführung 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 Feinsteuermöglichkeit für den Haushaltsausgleich werden also in Zukunft unter veränderten Rahmenbedingungen ihre Bedeutung verlieren.

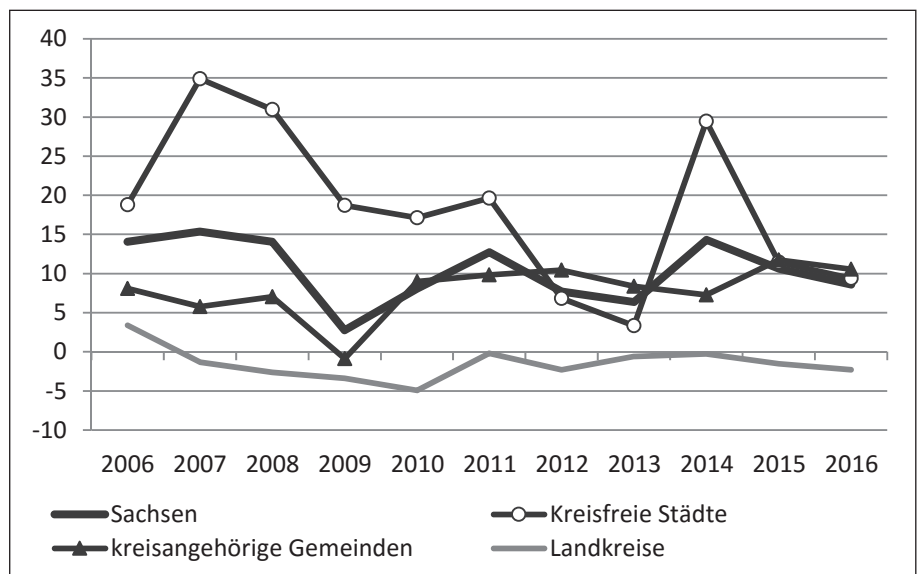
In den ostdeutschen Ländern ist das Volumen der Immobilientransfers sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite pro Kopf geringer als in den westdeutschen Ländern. Dies mag an geringeren Grundstückspreisen liegen, zeigt aber auch, dass die Haushaltssituation in den ostdeutschen Gemeinden im bundesweiten Vergleich etwas weniger angespannt war. Innerhalb Sachsens waren es die Kreisfreien Städte, die in größerem Ausmaß Grundstücke veräußert haben (Abbildung 156). In den Landkreisen ist hingegen ein leicht negativer Saldo zu erkennen. Diese haben in den vergangenen fünf

Abbildung 155: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Euro/Einw.



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

Abbildung 156: 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.

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 erhöht als auch die Ausgaben für Grundstückserwerbe um 25 Mio. Euro vermindert, sodass der Saldo rund 35 Mio. positiver ausfiel als 2013. Seit 2015 liegt der Saldo der Kreisfreien Städte auf dem Niveau der kreisangehörigen Gemeinden und somit auf Höhe des sächsischen Durchschnitts. Weiter zerlegt nach Größenklassen ergeben sich keine strukturellen Unterschiede. Grundstückstransaktionen unterliegen individuellen Einzelentscheidungen und lassen sich nicht pauschal größeren oder kleineren Gemeinden verstärkt zuordnen.

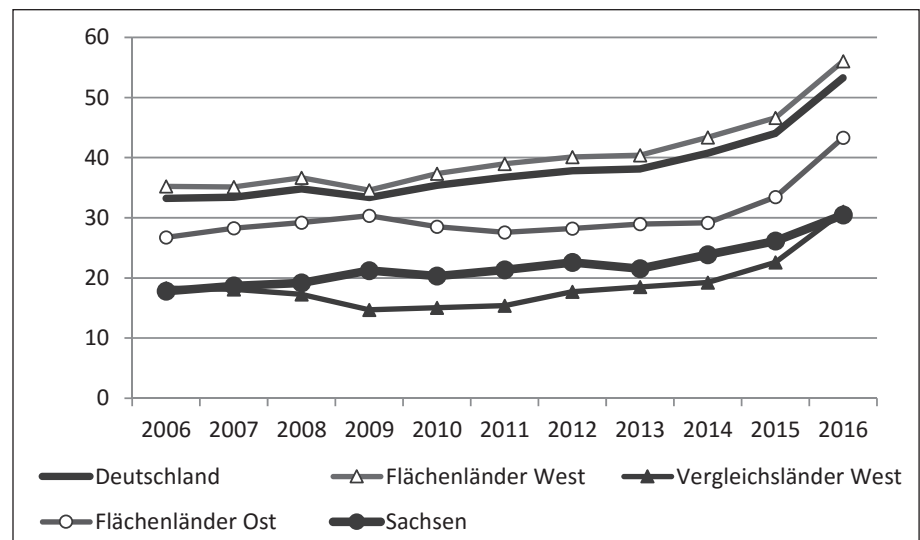
276 In der doppischen Bilanz geschieht bei einer Re-Investition der erlösten Summe ein Aktivtausch, bei einer Kredittilgung resultiert eine Bilanzverkürzung.

7.6 Mieten und Pachten

Abbildung 157: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Euro/Einw.

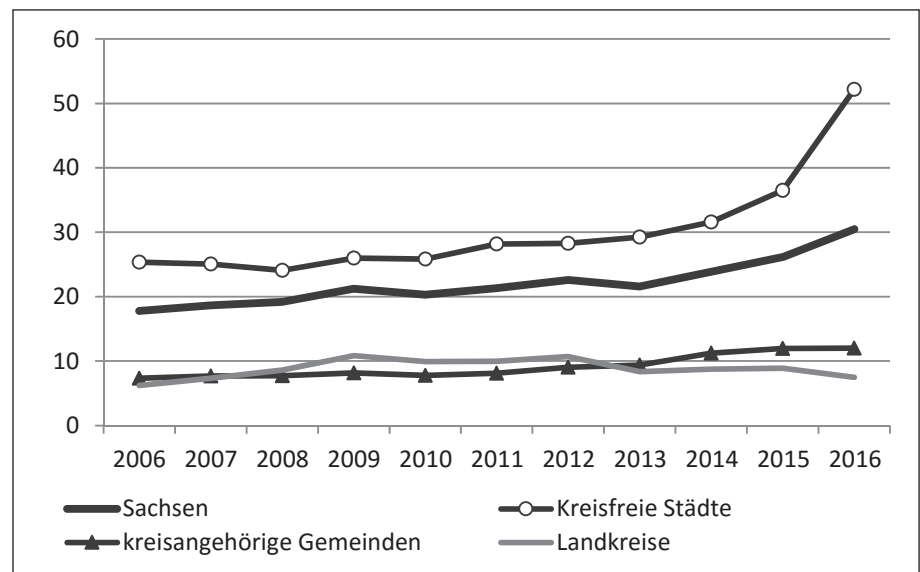
Als Alternative zu (Bau-)Investitionen können Kommunen die Möglichkeiten des Mietens, Pachtens und Leasens in Anspruch nehmen. Die entsprechenden Ausgaben (einschließlich Erbbau- und -pachtzinsen) können als „Investitionsersatz“ betrachtet werden. In den verschiedenen Ländergruppen wird diese Alternative in unterschiedlichem Ausmaß genutzt. Bundesweit wurden 2016 Mieten, Pachten und Leasingzahlungen²⁷⁷ in Höhe von 39 Euro/Einw. geleistet – mit stetig steigender Tendenz: So sind die Ausgaben für Mieten und Pachten seit 2006 in allen Vergleichsgruppen zwischen 60 und 70 Prozent gestiegen. Auch in den ostdeutschen Ländern inklusive Sachsen fanden – insbesondere seit 2014 – Anhaltspunkte für eine verstärkte Substitution der Investitionen durch die zeitweise Überlassung für Entgelt. Am aktuellen Rand bewegen sich die sächsischen Kommunen (30 Euro/Einw.) allerdings unterhalb des Durchschnitts der anderen ostdeutschen Kommunen (43 Euro/Einw.) und auf demselben Niveau wie die westdeutschen Vergleichsländer (31 Euro/Einw.).

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.



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

Abbildung 158: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Sachsen Euro/Einw.



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

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 von 2009 bis 2014 und insbesondere seit 2015 deutlich gestiegen. Ein Kostentreiber war hierbei die Unterbringung von Asylbewerbern auf Mietbasis. Insgesamt sind die Ausgaben im kreisangehörigen Raum infolge geringerer Mieten und Pachten deutlich geringer als im kreisfreien Raum. Dort ist grundsätzlich ein höheres Niveau der Mietausgaben

277 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.

in größeren Städten und Gemeinden feststellbar: Zwischen 2008 und 2012 lag das Niveau der Mietausgaben im Kreisfreien Raum in etwa 2,5 mal so hoch wie im kreisangehörigen Raum, bis 2016 stieg es auf mehr als das Dreieinhalbfache. 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.

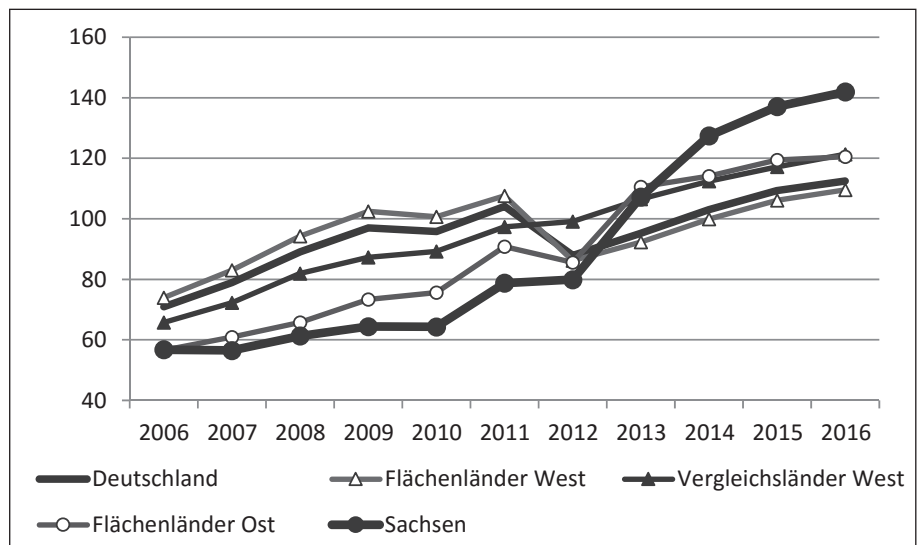
7.7 Erhaltungsaufwand

Auch die Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen²⁷⁸ 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 Doppikumstellung eine besonders herausgehobene Rolle. Im Zuge der Umstellung werden die Unterhaltungsmaßnahmen konsequenter als vorher 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.

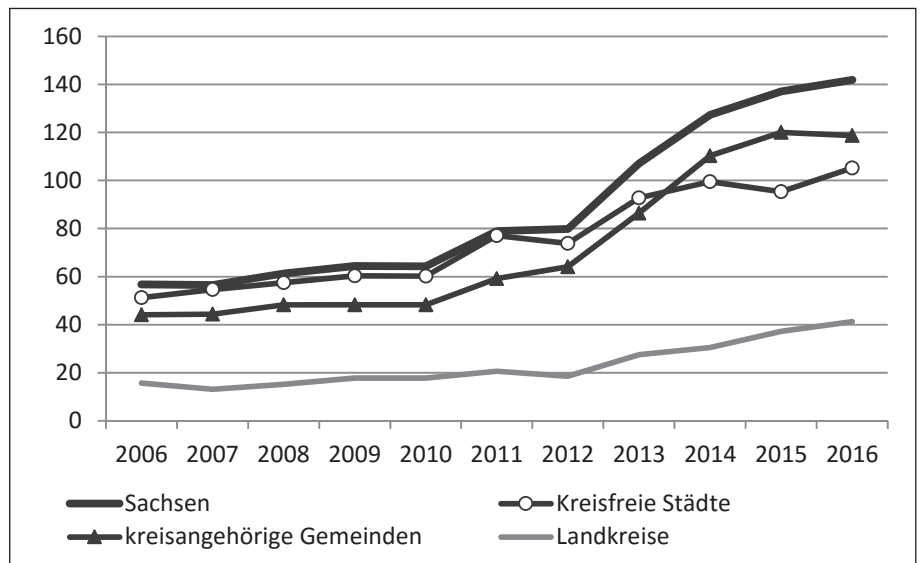
278 Kamerale Gruppierungen 50, 51 und 52. Diese enthalten die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen, des sonstigen unbeweglichen Vermögens sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, soweit letztere nicht als Investitionen behandelt werden. Die Bewirtschaftung der Grundstücke wird dagegen dem laufenden Sachaufwand zugerechnet (Abschnitt III.6.1.6), wie beispielsweise Ver- und Entsorgungsausgaben, Reinigung, Versicherungen.

Abbildung 159: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw.



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

Abbildung 160: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



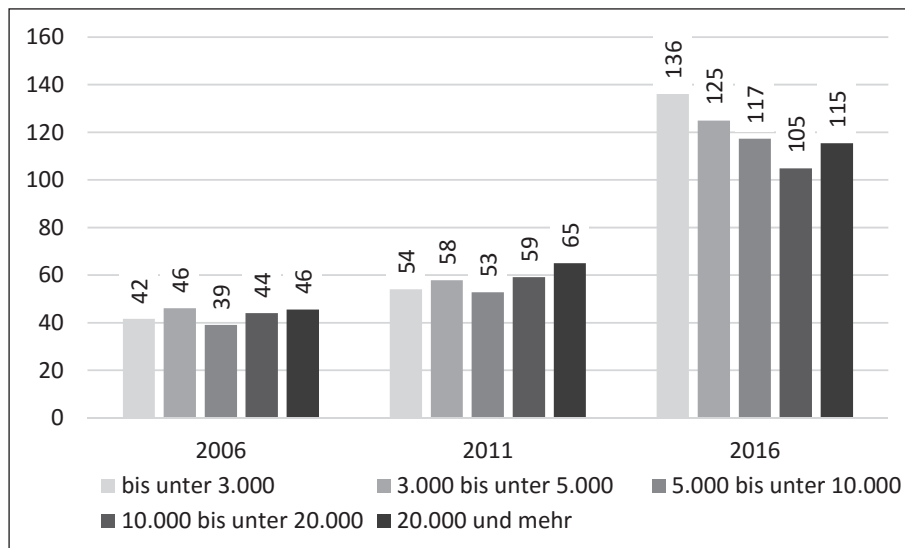
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Im Gegenzug nahm der laufende Sachaufwand im Kernhaushalt deutlich zu.²⁷⁹ In Mecklenburg-Vorpommern waren ähnliche Effekte in geringerem absoluten Volumen festzustellen, die den Vergleichswert Ost beeinträchtigten.²⁸⁰ In beiden Ländern lässt sich aber auch der Abgrenzungseffekt von den *Investitionen* illustrieren. In Nordrhein-Westfalen gingen die Investitionen

279 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.

280 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.

Abbildung 161: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

im Zuge der korrigierten Berichterstattung infolge der Doppik-Umstellung 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 konnte 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 liegen seitdem deutlich oberhalb des Bundesdurchschnitts. Im Jahr 2016 beliefen sich die Erhaltungsaufwendungen in Sachsen auf 142 Euro/Einw. und lagen damit um mehr als ein Viertel oberhalb des Bundesdurchschnitts (112 Euro/Einw.). Obwohl auch in Sachsen offenbar Teile bisher investiv erfasster 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 zeigt sich in der Rückschau, dass ein Teil der unterdurchschnittlichen Erhaltungsaufwendungen durch die Erfassung dieser Maßnahmen als Investitionen bedingt sind, wozu sicherlich auch die Ausgestaltung der Fördermittelprogramme einen Teil beigetragen hat. 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*.

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 vollzog sich der Effekt bei den kreisangehörigen Gemeinden auch noch 2014. Das überdurchschnittliche Niveau des kreisangehörigen Raumes (160 Euro/Einw.) gegenüber den Kreisfreien Städten (105 Euro/Einw.) ist also nicht vollständig ein Ergebnis einer besseren Instandhaltungspolitik der kommunalen Infrastruktur. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Kreisfreien Städte in der Vergangenheit weniger Mittel in den Erhalt ihrer Infrastruktur stecken konnten als die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise zusammen.

Am aktuellen Rand lässt sich eine deutlich negative Korrelation zwischen Gemeindegröße und Unterhaltungsmaßnahmen feststellen. Während die Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern tendenziell die höchsten Erhaltungsaufwendungen aufweisen,

sinken die Aufwendungen mit steigender Einwohnerzahl nahezu kontinuierlich ab. Trotzdem liegt das Ausgabenniveau der Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern noch auf Höhe des Niveaus der Kreisfreien Städte, während die Großen Kreisstädte sogar um etwa 10 Euro/Einw. über diesen liegen. Auffällig ist hier das weit überdurchschnittliche Niveau der kleinsten Gemeinden, welches sogar deutlich höher ausfällt als in den Kreisfreien Städten sowie den Großen Kreisstädten, bei denen man auf Grund des hohen Infrastrukturangebots eigentlich mit höheren Aufwendungen gerechnet hätte. Ausschlaggebend hierfür sind höhere Unterhaltungsaufwendungen der kleinen Gemeinden im Bereich des sonstigen unbeweglichen Vermögens.

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 Leistungen²⁸¹ zählen im Berichtsjahr 2016:

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

- die kommunalen Anteile an der Grundsicherung für Arbeits-suchende 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)²⁸²
 - Abweichende Erbringung von Leistungen (einmalige Leistungen an Arbeitsuchende, § 24 SGB II), darunter
 - Erstaussstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
 - Erstaussstattungen für Bekleidung und Erstaussstattungen 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).
- Leistungen nach dem SGB VIII
 - die Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfegesetz) ohne Kindertagesbetreuung²⁸³, 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)²⁸⁴,
 - 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:

²⁸² Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung; § 16a SGB II.

²⁸³ 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.

²⁸⁴ Auf die aktuellen Änderungen in der Rechtslage wird an entsprechender Stelle hingewiesen.

- 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 einige strukturelle Neuordnungen vollzogen. Da diese Neuordnungen zum Zeitpunkt der Berichtserstellung bereits in der kommunalen Praxis verankert sind, sollen sie nur sehr kurz skizziert werden:²⁸⁵

- 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.
- Am 18. Juli 2012 urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass die bis dato gewährten Asylbewerberleistungen „mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar sind.“²⁸⁶ Der in der Folge verabschiedete Gesetzesentwurf sieht u. a. vor, dass Asylbewerber nach einer Wartezeit von 15 Monaten Anspruch auf Leistungen in Höhe der Regelsätze nach der Sozialhilfe (SGB XII) erhalten. Die Regelungen traten zum 1. März 2015 in Kraft.
- Zum 1. Januar 2015 trat das Erste Pflegestärkungsgesetz (PSG I) in Kraft, welches Pflegebedürftige und ihren Angehörigen sowie die Pflegekräfte selbst bei ihrer Arbeit unterstützen soll. Die entsprechenden Leistungen werden durch eine Erhöhung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte finanziert. Am 1. Januar 2016 folgte das Zweite Pflegestärkungsgesetz (PSG II), welches neben einem neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff außerdem ein neues Begutachtungsinstrument zur Feststellung von Pflegebedürftigkeit in der Pflegeversicherung verankert hat. Ein weiteres Jahr später folgte das Dritte Pflegestärkungsgesetz, welches u. a. für eine bessere Bezahlung der Altenpflegekräfte sorgen und Pflegebetrug noch wirksamer verhindern soll.
- Das zum 1. November 2015 in Kraft getretene „Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“ soll eine gleichmäßige Verteilung unbegleiteter, minderjähriger Flüchtlinge auf verschiedene Regionen sicherstellen. Die Jugendämter, die die Minderjährigen aufnehmen, können diese demnach unter Begleitung einer geeigneten Person an einen anderen Ort bringen, wo sie von entsprechenden Fachkräften aufgenommen

²⁸⁵ Ausführlicher wurden die Veränderungen in zwei der vergangenen Gemeindefinanzberichte dargestellt; Lenk (2007); Lenk (2005).

²⁸⁶ Bundesverfassungsgericht (2012).

werden. Die Einführung dieses landesinternen und bundesweiten Verteilungsverfahrens geht für die Kommunen mit jährlichen Kosten in Höhe von rund 6,5 Millionen Euro für Maßnahmen der Datenübermittlung und der Fallübergabe einher. Aus dem Wegfall des Kostenerstattungsverfahrens nach § 89d Absatz 3 SGB VIII ab dem 1. Juli 2017 resultieren dagegen Einsparungen in Höhe von ca. 500.000 Euro.

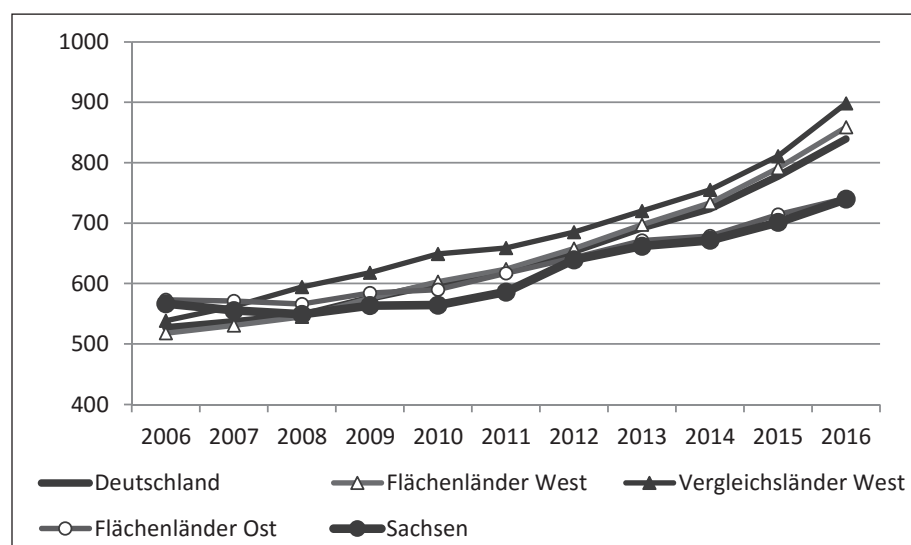
8.2 Ausgaben und Einnahmen im Überblick

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.

In Sachsen lagen die Sozialausgaben von 2006 bis 2010 zunächst weitestgehend konstant (Abbildung 162) und sind danach unterdurchschnittlich stark angewachsen. Dagegen ist in allen anderen Vergleichsgruppen seit 2006 ein deutlicher Anstieg der Sozialausgaben zu verzeichnen, sodass die sächsischen und anderen ostdeutschen Kommunen seit dem Jahr 2009 bis zum Ende des Betrachtungszeitraums die geringsten Ausgaben pro Einwohner in den Vergleichsräumen aufzuwenden hatten. 2016 beliefen sich die Sozialausgaben pro Einwohner in Sachsen bzw. den übrigen ostdeutschen Flächenländern auf jeweils 740 Euro/Einw., was in beiden Vergleichsräumen einer Steigerung von etwa 30 % gegenüber 2006 entspricht. Anders verhält es sich in den finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländern, wo die Sozialausgaben am aktuellen Rand gut zwei Drittel oberhalb des Niveaus von 2006 bei insgesamt 898 Euro/Einw. lagen. Ähnlich stark fiel die Steigerung der Sozialausgaben in der Gesamtheit der westdeutschen Flächenländer aus (+66 %), die mit 859 Euro/Einw. im Jahr 2016 leicht oberhalb des Bundesdurchschnitts (839 Euro/Einw.) lagen.

Gerade mit Blick auf die westdeutschen Bundesländer muss man somit konstatieren, dass die Sozialen Lasten trotz des konjunkturellen Aufschwungs und einer deutlich gesunkenen Arbeitslosenquote stetig weiter gewachsen sind. Diese unabhängig von der wirtschaftlichen Lage steigenden Ausgabelasten haben in vielen Kommunen zu erheblichen Finanzierungsproblemen geführt und die finanziellen Handlungsspielräume in den kommunalen Haushalten vielerorts stark eingeschränkt. Damit gehören die Belastungen durch Sozialausgaben auch zu den wesentlichen Faktoren,

Abbildung 162: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Euro/Einw.



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

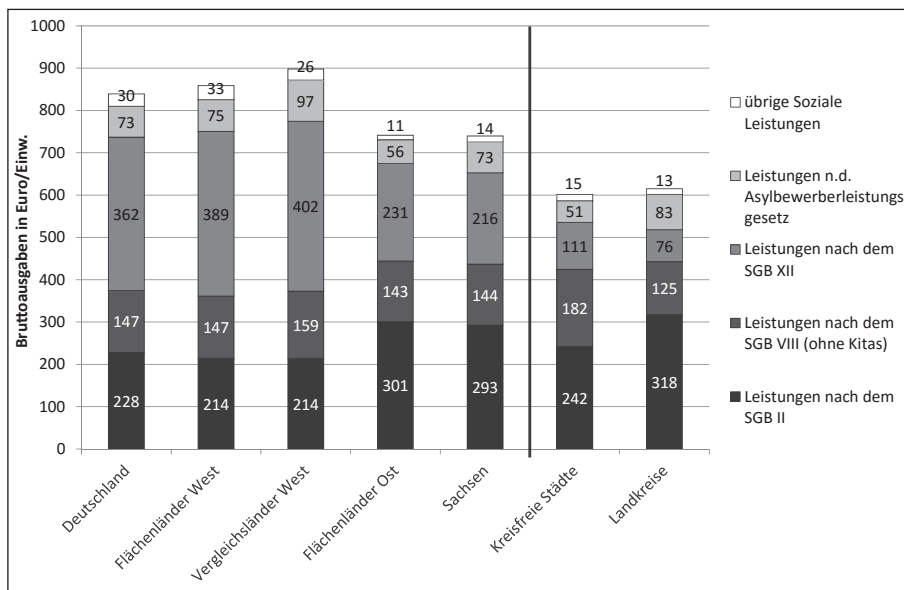
die im Zusammenhang mit kommunalen Haushaltskrisen als Erklärungsansatz herangezogen werden.²⁸⁷

Hinter dieser Gesamtentwicklung stehen heterogene Tendenzen in den einzelnen Sozialleistungen. Keinesfalls ist für alle Komponenten eine gleichmäßig steigende Ausgabenbelastung zu konstatieren. Daher sollen die wichtigsten Aufgabenbereiche der kommunalen Sozialleistungen einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Dabei sind auch gegenläufige Einnahmentwicklungen zu untersuchen.

Mit Blick auf die Strukturen der Soziallasten fällt die deutliche Dominanz der Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II in den ostdeutschen Kommunen auf, die im Jahr 2016 gut 40 % der Gesamtausgaben im Bereich Soziales ausmachen (Abbildung 163). Spiegelbildlich dazu dominieren in den westdeutschen Flächenländern die Leistungen der Sozialhilfe mit 45 % der Gesamtausgaben im Sozialbereich. Hier nehmen die Kosten aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende nur ein Viertel der Ausgaben ein. Die Unterschiede in den Ausgaben für die Jugendhilfe sind dagegen schwächer ausgeprägt und liegen in den Vergleichsräumen zwischen 17,1 % und 19,5 % der Sozialausgaben. Innerhalb Sachsens tragen die Landkreise höhere Bruttoausgaben im Bereich des SGB II, welche im Wesentlichen auf die Optionskommunen zurückzuführen sind. Diese tragen zwar höhere Bruttoausgaben, erhalten dafür aber auch höhere Zuweisungen. In den Kreisfreien Städten sind demgegenüber die Jugendhilfelasten mit 30 % gegenüber 20 % auf Ebene der Landkreise deutlicher ausgeprägt. Die Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind, wie im Abschnitt III.8.6 dargestellt wird, insbesondere mit dem Eintreten der starken Flüchtlingszuwanderung 2014 und 2015 (allerdings auch bereits in den Jahren zuvor) sehr dynamisch angestiegen. Ihr Gesamtgewicht an den Sozialleistungen lag 2016 im Bundesdurchschnitt bei 8,7 %, wobei sowohl Sachsen (9,8 %) als auch die

²⁸⁷ Vgl. dazu detailliert am Beispiel Nordrhein-Westfalens Junkernheinrich/Lenk/Hesse (2011).

Abbildung 163: Struktur der Sozialen Leistungen 2016 in Euro/Einw.



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

westdeutschen Vergleichsländer (10,8 %) überdurchschnittliche Ausgaben in diesem Bereich verzeichneten. Zum Vergleich: Noch im Jahr 2014 machten die bundesdurchschnittlichen Ausgaben für Asylbewerberleistungen nur rund 3 % der Gesamtausgaben im Sozialbereich aus.

8.3 Leistungen nach dem SGB II

Die Leistungen des SGB II werden in Sachsen aktuell (2017) durch 8 Arbeitsgemeinschaften bzw. 5 zugelassene kommunale Träger im Rahmen der Experimentierklausel des § 6 SGB II erbracht.²⁸⁸ 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 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. Bis dahin 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.²⁸⁹ Dies wirkt sich teilweise auf die direkte Vergleichbarkeit von Daten zwischen verschiedenen Ländern aus und betrifft vor allem die Leistungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden sowie das Arbeitslosengeld II (siehe dazu methodische Vorbemerkung im Abschnitt 1.2).²⁹⁰

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.²⁹¹

Abbildung 164 illustriert den Verlauf der Bruttoausgaben im Bereich SGB II seit 2006. Zunächst blieben die Ausgaben im Bundesdurchschnitt bis

2011 weitestgehend konstant, bevor sie infolge steigender KdU-Leistungen sowie der neu geschaffenen Leistungen für Bildung und Teilhabe stärker anstiegen. Seit 2012 stiegen die Ausgaben tendenziell weiter an und erreichten im Jahr 2016 ein Niveau von 228 Euro/Einw. In den ostdeutschen Kommunen einschließlich der sächsischen zeigte sich bis 2012 ein fast identischer Verlauf, allerdings auf einem deutlich höheren Niveau, welches sich unmittelbar durch die ausgeprägtere strukturelle Arbeitslosigkeit erklärt. Seitdem sanken die Ausgaben sowohl in Sachsen als auch in den übrigen ostdeutschen Kommunen und erreichten 2016 ein Niveau von 293 bzw. 300 Euro/Einw. Damit liegen die Ausgaben aus dem SGB II in beiden Gruppen zwar immer noch gut 30 % über dem Bundesdurchschnitt, allerdings lag dieser Anteil zu Beginn des Betrachtungszeitraums noch bei gut 70 %. Somit konnten die ostdeutschen Kommunen nach einer Phase von 10 Jahren der stetigen Verbesserung des Arbeitsmarkts ihre Belastungen aus dem SGB II verringern (jeweils um etwa 13 % gegenüber 2006).

Wie die strukturelle Differenzierung in Abbildung 165 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

288 Optionskommunen sind der Erzgebirgskreis sowie die Kreise Bautzen, Görlitz, Leipzig und Meißen, vgl. Anlage zur KomtrZV.

289 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.

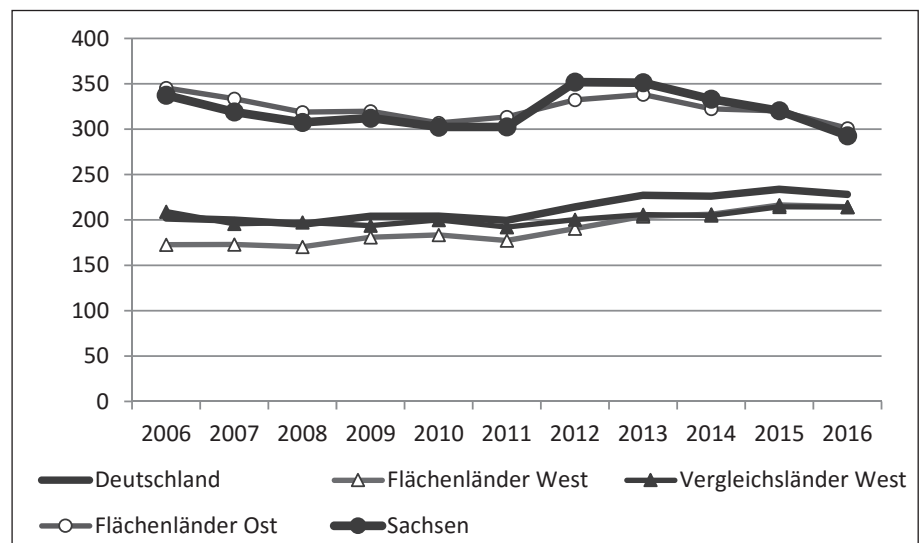
290 Leistungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II (und nach § 16 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 und 6, Abs. 3 und Abs. 4 SGB II) sowie Arbeitslosengeld II (§§ 19 ff. SGB II).

291 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.

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). Mit Blick auf die Kosten für Unterkunft und Heizung, die unabhängig vom Status bzw. Rechtsform der Trägerschaft erbracht werden müssen, haben die sächsischen Kommunen geringere Ausgaben zu verzeichnen als die Kommunen in den übrigen ostdeutschen Ländern. In dieser Position zeigt sich am deutlichsten der Ost-West-Unterschied, der die höhere SGB-II-Quote in Ostdeutschland widerspiegelt, jedoch stetig an Bedeutung verliert. 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.

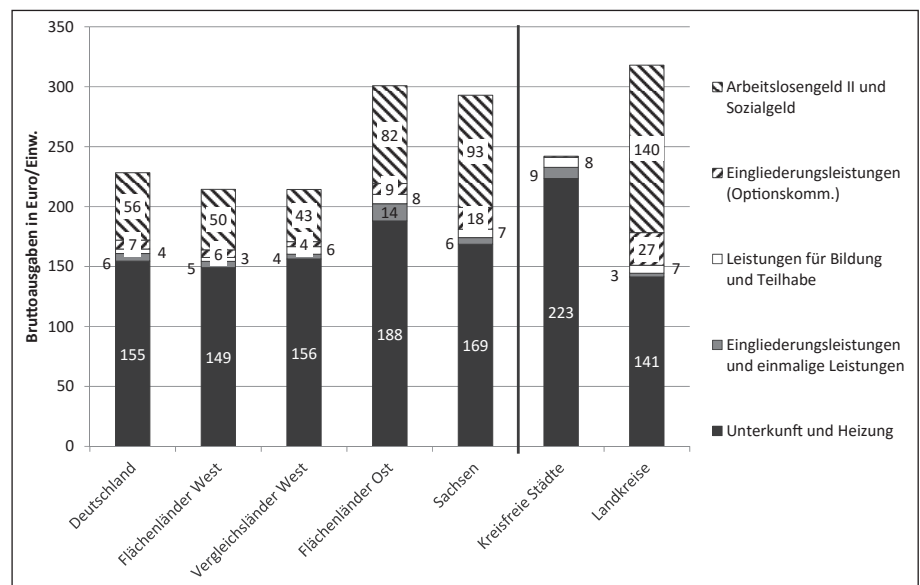
Die Entwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung verlief im Bundesdurchschnitt seit ihrer Einführung und einem ersten Anstieg im Wesentlichen stabil. Über den gesamten Zeitraum konnte ein Wachstum von lediglich 3,3% konstatiert werden. Zwischen den Teilräumen fallen durchaus divergente Entwicklungen auf. Während die Ausgaben in den finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländern praktisch konstant blieben (+0,5%), stiegen sie in der Gesamtheit der westdeutschen Flächenländer um insgesamt 12,6% auf knapp 150 Euro/Einw. im Jahr 2016 und liegen damit nur knapp unter dem Bundesdurchschnitt (155 Euro/Einw.). In Sachsen und den übrigen ostdeutschen Flächenländern konnte dagegen ein Rückgang um 25% bzw. 20% festgestellt werden, allerdings von einem deutlich höheren Ausgangsniveau im Jahr 2006. In Sachsen machten die KdU zuletzt 169 Euro/Einw. und somit etwas weniger als in den übrigen ostdeutschen Kommunen (188 Euro/Einw.) aus. Dieser Rückgang impliziert eine starke Annäherung der KdU in den ostdeutschen Kommunen an den Bundesdurchschnitt: Lagen die Ausgaben in diesem Bereich im Jahr 2006 noch gut 50% über dem Bundesdurchschnitt, schrumpfte die Lücke bis zum Jahr 2016 auf nur noch 10% in den sächsischen und knapp 22% in den übrigen ostdeutschen Kommunen. Auch der innerhalb Sachsens bestehende Strukturunterschied zwischen den Kreisfreien Städten und Landkreisen ist – bei insgesamt rückläufigen Ausgaben im

Abbildung 164: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw.



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

Abbildung 165: Struktur der Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw.



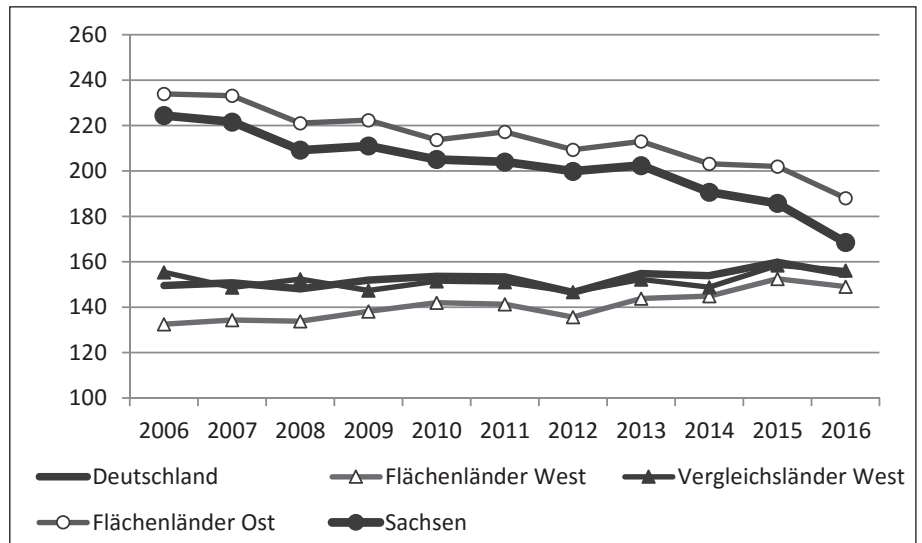
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Rahmen der KdU auf allen Ebenen – über fast den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg stabil gewesen. Die Kreisfreien Städte hatten seit 2006 durchschnittlich rund 40% höhere KdU-Bruttoausgaben als die Landkreise, erst seit 2014 kann infolge der besseren Arbeitsmarktentwicklung im kreisangehörigen Raum ein Wachstum dieser „Lücke“ beobachtet werden. 2016 lagen die KdU-Bruttoausgaben rund 60% über denen des kreisangehörigen Raums.

Lange Zeit hatte sich die Erwartung mittelfristig sinkender KdU-Ausgaben durch die Reformen kaum erfüllt. Die insgesamt positive Arbeitsmarktentwicklung seit 2005 sowie die demografische

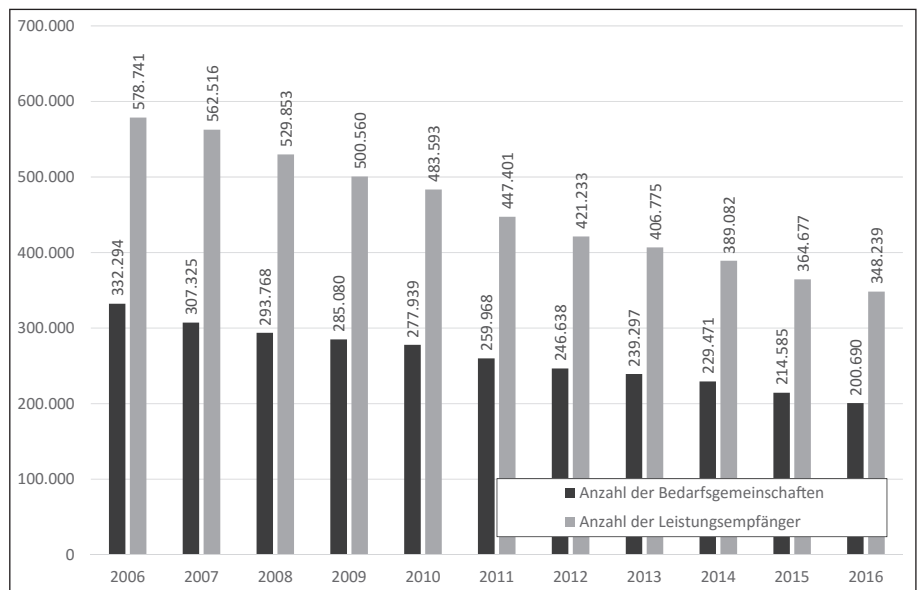
Entwicklung²⁹² hatten zwar eine dämpfende, aber kaum eine senkende Wirkung auf die Ausgaben für Unterkunft und Heizung. Angesichts der wirtschaftlichen Daten wären bereits vor 2013 größere Rückgänge zu erwarten gewesen. Ausgehend vom Höchststand Anfang des Jahres 2006, der auch aus einem ersten Wachstum 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 2016 um knapp 132.000 oder rund 40 % zurückgegangen (Abbildung 167). Die Zahl der Leistungsempfänger, die in den optierenden Kommunen zudem maßgeblich für die Höhe der ALG-II-Zahlungen ist, sank im gleichen Zeitraum um 230.500 Personen bzw. 40 %. Da anerkannte Flüchtlinge einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben, ist mittelfristig allerdings mit einem erneuten Anstieg der Fallzahlen zu rechnen. Zudem sind die Kosten je Leistungsfall im Zeitverlauf angestiegen. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit belief sich der Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für die Kosten der Unterkunft in Sachsen 2006 noch auf rund 241 Euro pro Monat, 2016 waren es bereits 284 Euro (+18 %). 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. Zuletzt haben sowohl die strukturelle stetige Verbesserung am Arbeitsmarkt, die Einführung des allgemeinen Mindestlohns sowie die Stagnation der Energiepreise diesem Trend entgegen gewirkt. Mit der Regelung, dass anerkannte Flüchtlinge ins SGB II übergehen, kann es zwar wieder zu einer Erhöhung der Fallzahlen kommen, allerdings werden die entstehenden Kosten zumindest in den Jahren 2016 bis 2018 durch den Bund über einen höheren Bundeszuschuss getragen.

Abbildung 166: 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.

Abbildung 167: Entwicklung der Rahmendaten im SGB II in Sachsen 2006 bis 2016



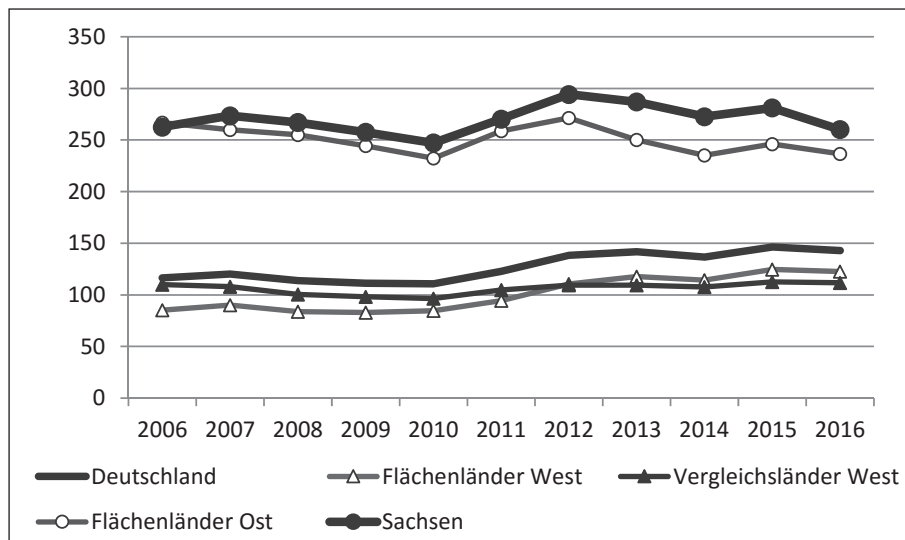
* jahresdurchschnittliche Werte

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Bundesagentur für Arbeit.

292 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.

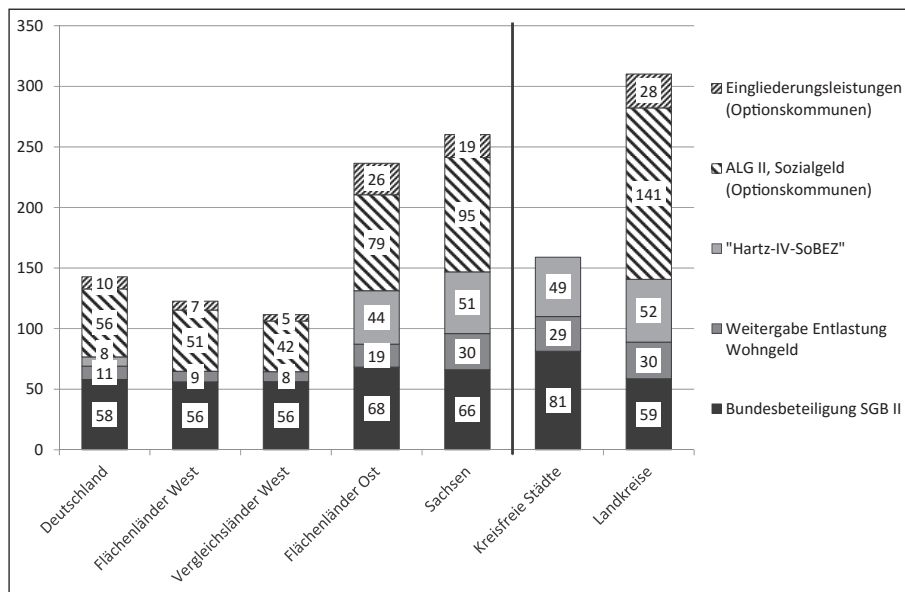
Die sächsischen Kommunen (Landkreise, Kreisfreie Städte) finanzieren einen Teil ihrer Bruttolasten aus den Kosten der Unterkunft durch einen Bundesanteil (§ 46 Abs. SGB 2) sowie durch Zuweisungen des Landes. Die quotale Beteiligung des Bundes an den SGB-II-Leistungen für die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Gr.-Nr. 191), sowie die Leistungsbeteiligung beim Arbeitslosengeld II einschließlich Sozialgeld (Gr.-Nr. 192) und die Leistungsbeteiligung bei der Eingliederung von Arbeitssuchenden (Gr.-Nr. 193) bei optierenden Kommunen 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“

Abbildung 168: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen im Bereich SGB II



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

Abbildung 169: Struktur der Erstattungen für Soziale Leistungen nach dem SGB II 2016 in Euro/Einw.



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

gemäß § 11 Abs. 3a FAG²⁹³ 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

293 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.

einer Überprüfung auf 190 Mio. Euro abgesenkt.²⁹⁴ Für die Jahre 2014 bis 2016 stiegen sie wieder auf 208 Mio. Euro an, ab 2017 werden den kommunalen Trägern netto 137 Mio. Euro zugewiesen.

Die Summe der genannten Positionen im Geltungsbereich des SGB II entwickelte sich zwischen 2006 und 2016 in etwa parallel zu den Ausgaben sowie zu den nachfolgend dargestellten Beteiligungsquoten des Bundes (Abbildung 168). Die Differenz zwischen Sachsen und den übrigen ostdeutschen Flächenländern ist vor allem durch die statistische Erfassung bedingt.²⁹⁵ Insofern ist der Vergleichswert für die übrigen ostdeutschen Kommunen nur bedingt vergleichsfähig.

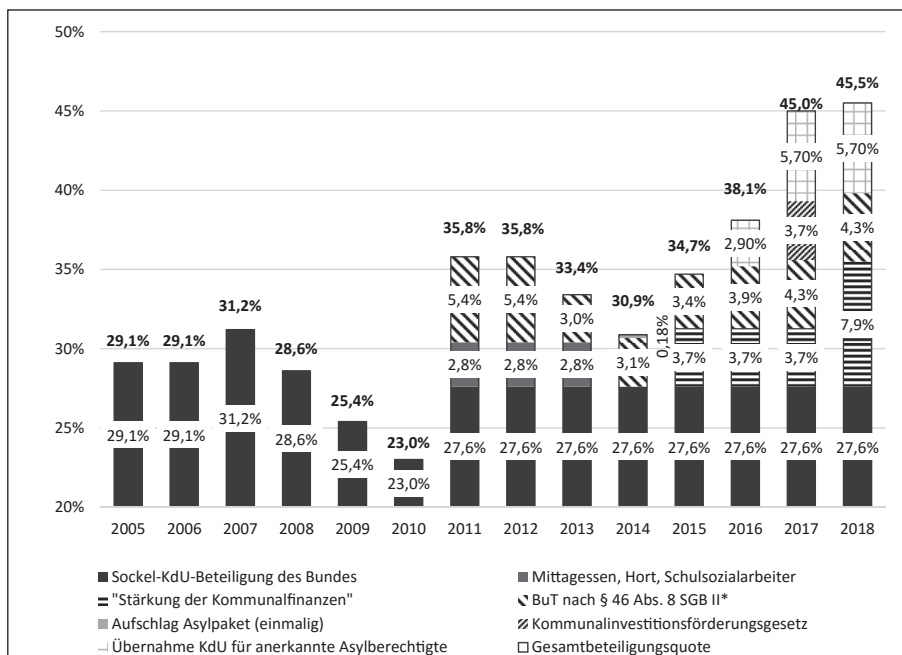
Es ist dennoch ein grundsätzlich höheres Erstattungs-niveau bei den ostdeutschen Kommunen ersichtlich, das sich jedoch gut erklären lässt. Zum einen muss der unterschiedliche Bestand an Optionskommunen berücksichtigt werden. Dieser ist insbesondere für den Unterschied zwischen Landkreisen und Kreisfreien 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

294 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 einzahlte (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. Ab 2017 erhält der Freistaat 160,8 Mio. Euro, von denen er rechnerisch 25,1 Mio. Euro selbst finanziert und 135,7 Mio. Euro an die Kommunen weiterreicht.

295 Für Thüringen werden in der Gruppierung 093 (Hartz-IV-SoBEZ) keine Einnahmen der Kommunen nachgewiesen.

Abbildung 170: Entwicklung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in Sachsen



* 2013-2017 länderspezifische Werte für den Freistaat Sachsen

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: SGB II, Deutscher Landkreistag.

Bund beteiligte sich seit 2005 in unterschiedlichem Ausmaß an den Gesamtausgaben (Abbildung 170). 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 seitdem gültig ist. 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). Ab 2014 entfiel der befristete Anteil und die KdU-Beteiligung des Bundes sank im selben Jahr auf die Sockel-Beteiligung von 27,6 Prozentpunkten.²⁹⁶ Befristet für das Jahr 2014 wurde allerdings zusätzlich eine weitere Erhöhung der KdU-Bundesbeteiligung um 0,18 Prozentpunkte nach § 46 Abs. 7a SGB II aufgrund der Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt.

Mit dem Ziel einer Stärkung der Kommunalfinzen stockte der Bund seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft für die Jahre 2015 und 2016 weiter auf.²⁹⁷ Der Aufschlag steht im Zusammenhang mit der Zwischenlösung zur Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben, insbesondere der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, und belief sich auf 500 Mio. Euro pro Jahr. Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom Dezember 2016 übernimmt der Bund zudem die KdU für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte. Für den Freistaat Sachsen erhöht sich die Bundesbeteiligung 2016 somit um 2,9, im Jahr 2017 sogar um 5,7 Prozentpunkte.²⁹⁸

296 Vgl. Deutscher Landkreistag (2015), S. 427f.

297 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.

298 Sächsische Staatskanzlei (2017a).

Zusätzlich erhöht sich die Quote seit 2011 um zusätzliche, landesspezifische Prozentpunkte für die Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT), für die sich der Bund zu einem vollständigen finanziellen Ausgleich verpflichtet hat. Gemäß § 46 Abs. 8 SGB II wird diese Kompensation umgesetzt, indem die jeweiligen Gesamtausgaben für Bildung und Teilhabe ins Verhältnis gesetzt werden zu den Gesamtausgaben des Landes für die KdU.²⁹⁹ 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.³⁰⁰ Somit hat ab 2013 jedes Land einen abweichenden Aufschlag für die Leistungen für Bildung und Teilhabe. Für die Kommunen in Sachsen beträgt dieser 2016 3,9 % und 2017 4,2 %.³⁰¹

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.³⁰² Die vorgesehene Entlastung erfolgt zum einen durch einen um 500 Mio. Euro höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung und zum anderen durch einen um 1 Mrd. Euro höheren Gemeindeanteil zulasten des Bundesanteils an der Umsatzsteuer mittels einer Änderung von § 1 FAG (Bund).

Aus der Summe der genannten Einzelkomponenten ergibt sich für 2016 eine gesamthafte Bundesbeteiligung von 38,1 %. Im laufenden Jahr 2017 steigt sie weiter auf 45,0 % und im kommenden Jahr 2018 noch einmal leicht auf 45,5 %.

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 2016 auf 33 Euro/Einw, wobei über den Betrachtungszeitraum erhebliche Schwankungen festzuhalten sind, die sich auf die veränderte Beteiligungsquote des Bundes zurückführen lassen. Gegenüber 2006 haben sich die Nettobelastungen der sächsischen Kommunen aus den SGB-II-Lasten mehr als halbiert. 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.

299 Damit werden auch die Zuweisungen für Bildung und Teilhabe finanzstatistisch als Zuweisungen für die Kosten der Unterkunft behandelt.

300 Vgl. Bundesrat (2013), S. 9.

301 Verordnungen zur Festlegung der der Revision unterliegenden Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für die Jahre 2016 und 2017 (BBFestV 2016 und BBFestV 2017).

302 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), das durch Artikel 7 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

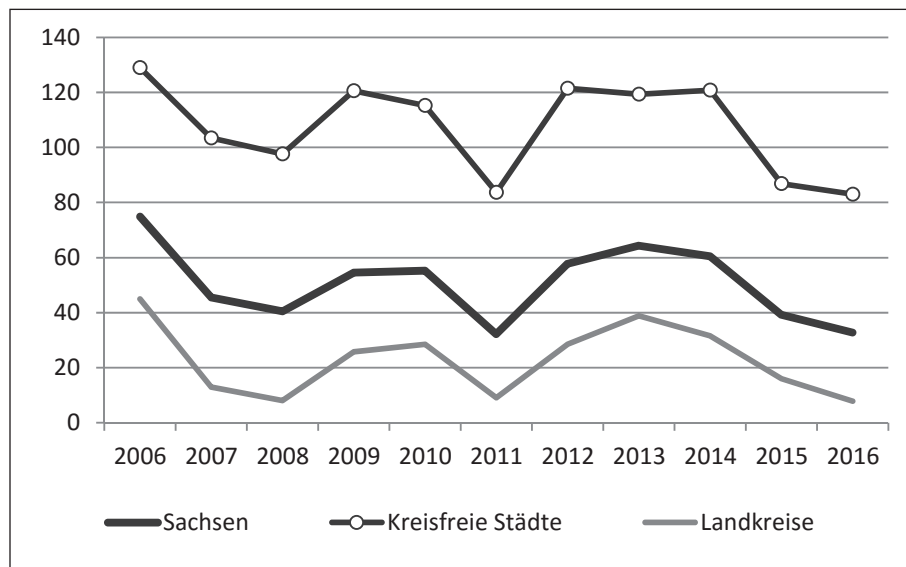
Innerhalb Sachsens sind es vor allem die Kreisfreien Städte, welche hohe Nettobelastungen aufweisen. Mit durchschnittlich 83 Euro/Einw. liegen diese mehr als zehnmal so hoch wie diejenigen der Landkreise (8 Euro/Einw.). Die Landkreise haben damit im Durchschnitt so gut wie keine Nettolasten mehr aus den SGB-II-Ausgaben. Dies ist auf die Sonderstellung der Stadt Leipzig zurückzuführen, welche eine Nettobelastung von knapp 140 Euro/Einw. aufweist, während es in Dresden rund 44 Euro/Einw. und in Chemnitz 40 Euro/Einw. sind. Dies ist neben einem höheren Bruttoausgabenniveau – insbesondere bedingt durch höhere Kosten der Unterkunft – vor allem auf die Ausgestaltung des innersächsischen Verteilungsschlüssels der Hartz-IV-SoBEZ zurückzuführen, welcher sich an historischen Sozialhilfeausgaben des Jahres 2004 orientiert.³⁰³ 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 das starke Ansteigen der Leistungen der Jugendhilfe (*innerhalb* und *außerhalb* von Einrichtungen). Hierin sind *nicht* die Ausgaben für die Kindertagesbetreuung enthalten (Kindertagesstätte und Tagespflege).³⁰⁴ Die Ausgaben konzentrieren sich im Bereich der 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.³⁰⁵

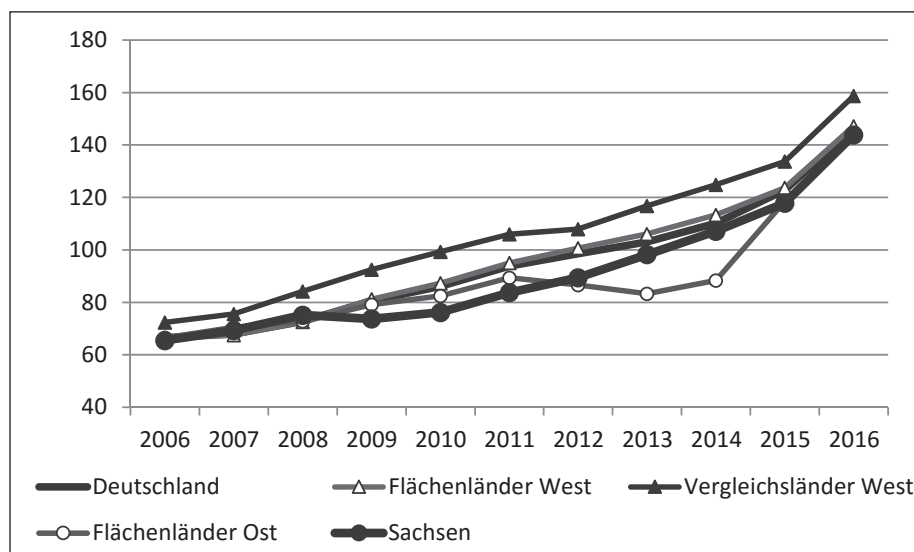
Im Bereich der Jugendhilfe stiegen die Ausgaben zwischen 2006 und 2016 in allen Betrachtungsräumen um etwa 120 % und haben

Abbildung 171: Entwicklung der Nettobelastung aus dem SGB II in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 172: Leistungen der Jugendhilfe in Euro/Einw.



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

sich damit innerhalb von 11 Jahren mehr als verdoppelt. In Sachsen beliefen sie sich am aktuellen Rand auf 144 Euro/Einw. und lagen damit nur knapp unter dem Bundesdurchschnitt (147 Euro/Einw.). Mit 159 Euro/Einw. fielen die höchsten Ausgaben im Bereich der Jugendhilfe in den westdeutschen Flächenländern an. In Ostdeutschland ist für das leicht unterdurchschnittliche Niveau sicherlich der überproportionale Rückgang der Zahl junger Menschen im Vergleich zum allgemeinen Bevölkerungsrückgang ein Einflussfaktor.

Mit Blick auf die Struktur der Jugendhilfe in den Betrachtungsräumen kann man konstatieren, dass die Ausgaben für die Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen in Sachsen leicht überdurchschnittlich (+3%) ausgeprägt sind, wohingegen selbige innerhalb von Einrichtungen etwa 5% unter dem Bundesdurchschnitt liegen (Abbildung 173). Diese besonderen Strukturen in den sächsischen

303 Zu den innersächsischen Unterschieden in Brutto- und Nettobelastung der sächsischen Kreisfreien Städte und Landkreise sowie zum Verteilungsschlüssel siehe Lenk/Hesse (2013).

304 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.

305 Erstattungen an andere Jugendhilfeträger werden dagegen nicht hier erfasst. Zu den Details der erfassten Positionen vgl. VwV Gliederung und Gruppierung, S. 99ff.

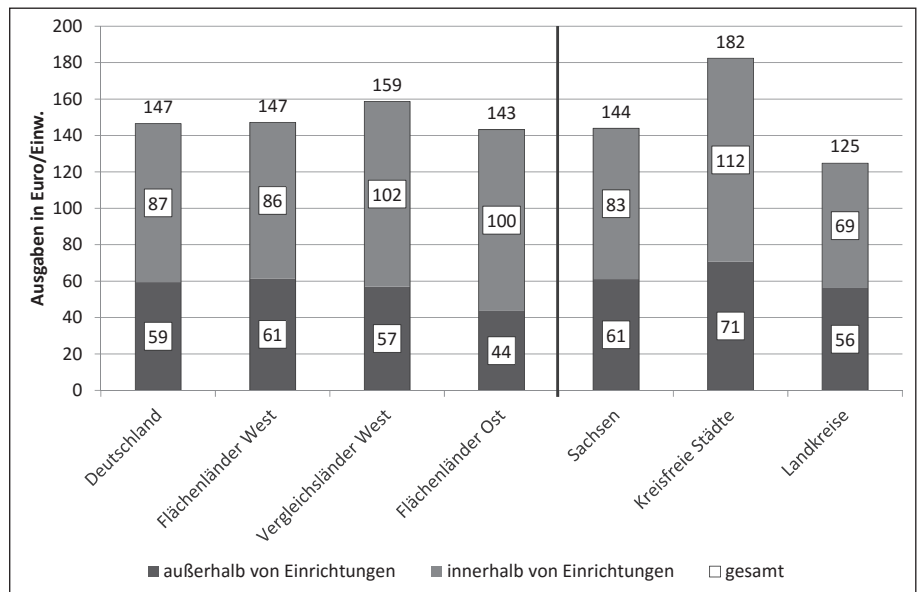
Kommunen werden auch mit Blick auf den gesamten Betrachtungszeitraum deutlich. So wiesen die sächsischen Kommunen hinsichtlich der Leistungen der Jugendhilfe *innerhalb* (außerhalb) von Einrichtungen nahezu durchgehend die niedrigsten (höchsten) Ausgaben aller Vergleichsräume auf. Dies zeigt, dass die Jugendhilfe in Sachsen strukturell etwas anders organisiert ist als in anderen Ländern, insbesondere im Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Flächenländern. Bei letzteren belaufen sich die Ausgaben der Jugendhilfe *außerhalb* von Einrichtungen auf nur drei Viertel des Bundesdurchschnitts, gleichzeitig liegen die Ausgaben für Leistungen *innerhalb* von Einrichtungen 15 % über dem Bundesdurchschnitt. 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 Jugendhilfesaufgaben *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 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 2016 dagegen nur unwesentliche Unterschiede.

8.5 Leistungen nach dem SGB XII

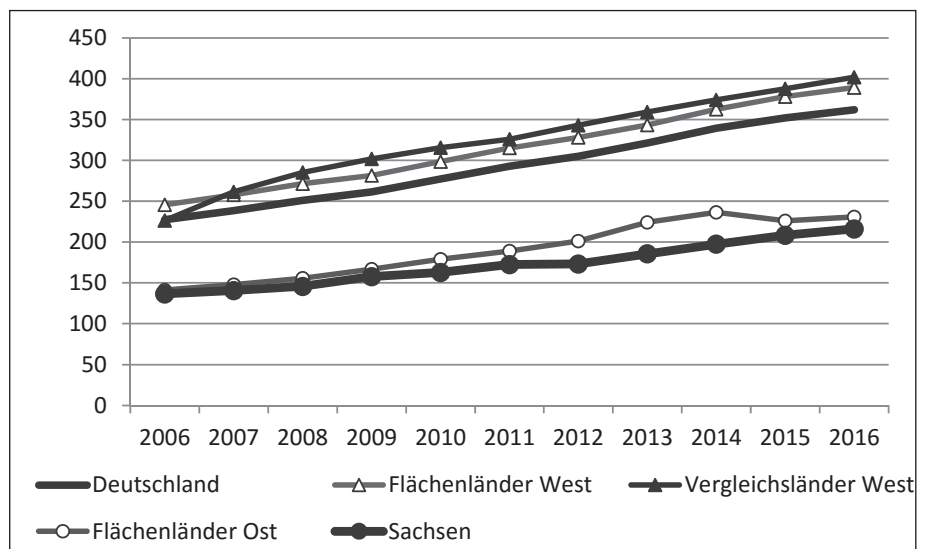
Die Leistungen nach dem SGB XII umfassen eine Vielzahl von Leistungen, beispielsweise Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung oder die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (siehe Übersicht am Anfang dieses Kapitels). Leider ist die verwendete Gruppierungssystematik der Kassenstatistik nicht für eine Aufgliederung nach Einzelaufgaben geeignet, sodass lediglich die aktuelle Gesamtsumme dargestellt werden kann.³⁰⁶ Seit der

Abbildung 173: Struktur der Jugendhilfe 2016



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

Abbildung 174: Entwicklung der Leistungen nach dem SGB XII in Euro/Einw.



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

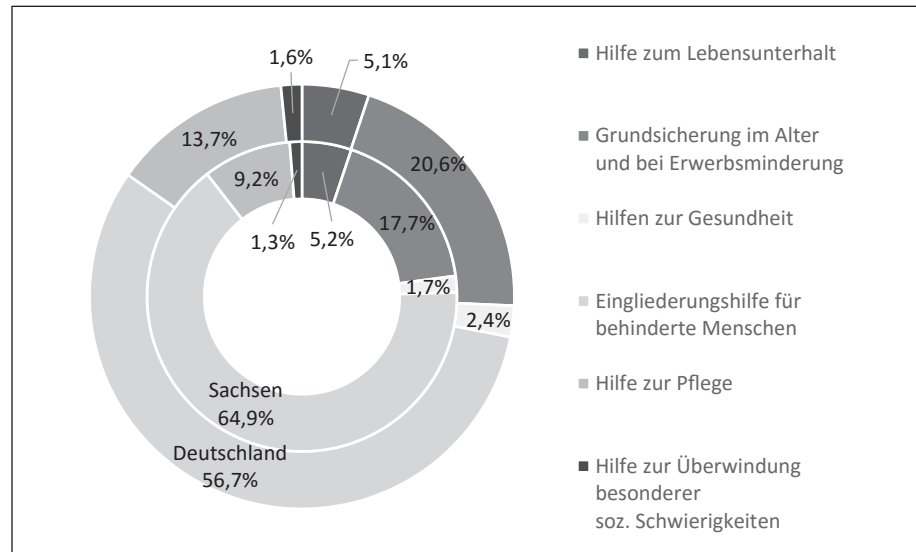
Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2005, welche mit einmaligen Entlastungen für die Kommunen einherging, steigen die Ausgaben im Bereich des SGB XII kontinuierlich an (Abbildung 174). In Sachsen befinden sie sich allerdings auf den niedrigsten Stand der ausgewerteten Vergleichsräume. Das Ausgabeniveau der sächsischen Kommunen belief sich 2016 auf 216 Euro/Einw. und war damit niedriger als im Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen (230 Euro/Einw.) und deutlich niedriger als im Bundesdurchschnitt (362 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 erklärt sich durch das deutlich höhere Gewicht der Sozialhilfe in den westdeutschen Kommunen

306 Durch eine Umschlüsselung der Bundesstatistik lässt sich selbst der Anteil der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung seit 2012 nicht mehr vergleichend darstellen.

gegenüber den arbeitsmarktorientierten Leistungen des SGB II.

Eine Aufgliederung nach den Hilfearten des SGB XII ist in der Kassenstatistik nicht vorgesehen, jedoch mittels der Sozialhilfestatistik möglich (Abbildung 175). Im Jahr 2016 entfiel demnach sowohl in Deutschland (56,7 %) als auch in Sachsen (64,9 %) der Großteil der Ausgaben im Rahmen des SGB XII auf die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Mit 17,7 bzw. 20,6 % ist die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung der zweitgrößte Ausgabenposten, wobei dieser seit 2014 vollständig durch den Bund übernommen wird. Zunehmend an Bedeutung gewinnt die Hilfe zur Pflege, welche in Sachsen (9,2 %) allerdings noch einen unterdurchschnittlichen Anteil einnimmt (Bundesdurchschnitt: 13,7 %).

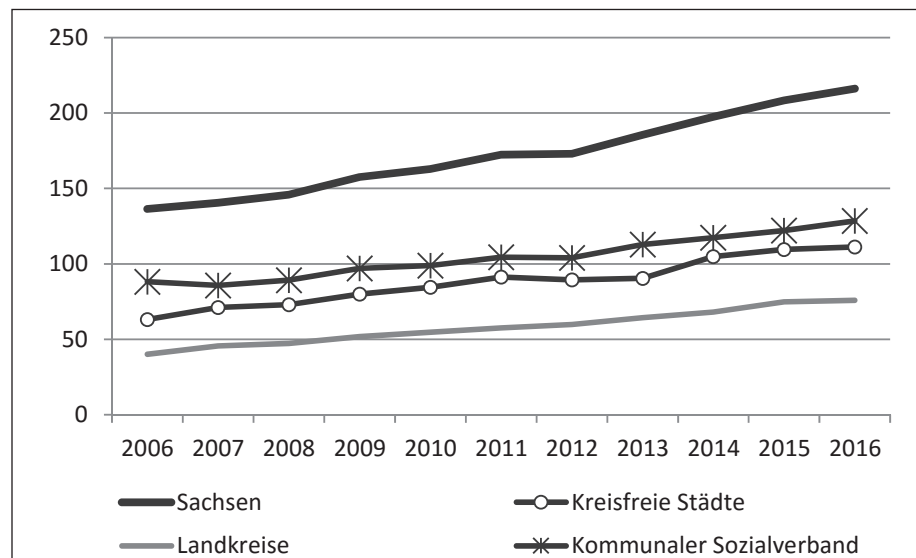
Abbildung 175: Anteil der einzelnen Hilfearten an den gesamten Bruttoausgaben im Bereich des SGB XII in Deutschland (äußerer Ring) und Sachsen (innerer Ring) im Jahr 2016



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

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 zuständig³⁰⁷ und finanziert sich im Wesentlichen³⁰⁸ durch die Sozialumlage, die von den Landkreisen und Kreisfreien Städten aufgebracht wird.³⁰⁹ Seit 2006 sind die Ausgaben des KSV um 46 % auf zuletzt 129 Euro/Einw. gestiegen. Hier machten sich vor allem die steigenden Fallzahlen bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bemerkbar. 2016 gaben die Landkreise 76 Euro/Einw. für Soziale Leistungen nach dem SGB XII aus, die Kreisfreien Städte 111 Euro/Einw, wobei auf Ebene der Landkreise seit 2006 eine stärkere Dynamik in der Kostenentwicklung beobachtet werden kann als beim KSV (+89 %).

Abbildung 176: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen nach dem SGB XII in Sachsen in Euro/ Einw.



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

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.³¹⁰ Im Zuge der Flüchtlingskrise stieg die Zahl der Asylbewerber im Folgejahr um etwa 170 % auf mehr als 975.000. In Sachsen lebten 2015 rund 46.000 Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz – eine Steigerungsrate

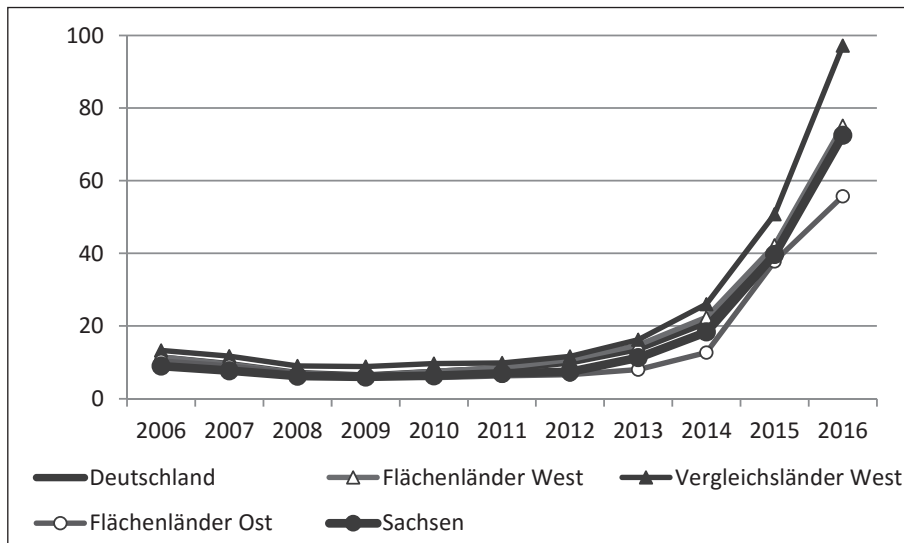
307 Der KSV ist insbesondere für die teilstationären und stationären Leistungen für den Personenkreis der 18 bis 65 Jährigen zuständig, vgl. § 13 Abs. 2 SächsAGSGB.

308 Daneben fließen ihm Erstattungen und Rückzahlungen von Leistungen zu.

309 Daneben nimmt er die Aufgaben der überörtlichen Betreuungsbehörde und des Integrationsamtes wahr. Dies schließt u. a. auch die Kriegsofferfürsorge ein.

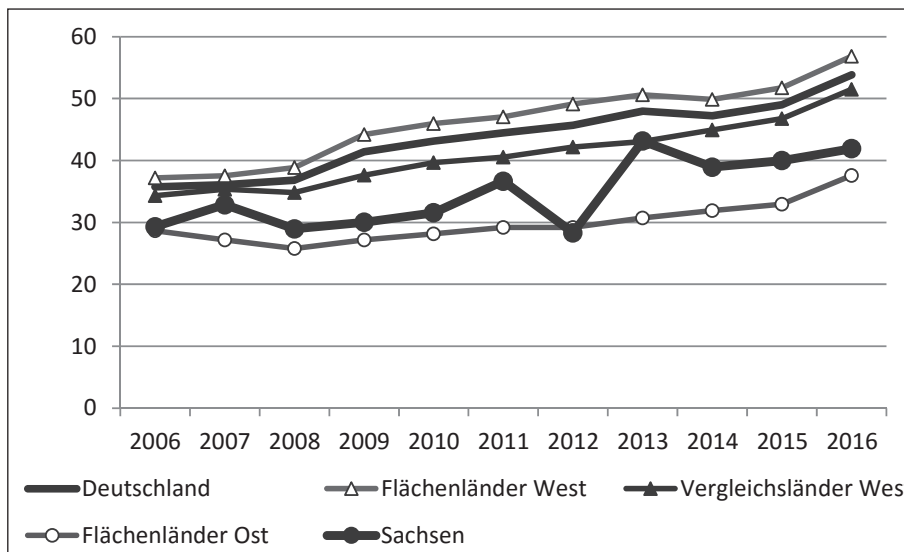
310 Vgl. Statistik der Asylbewerberleistungen; Statistisches Bundesamt (2015).

Abbildung 177: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Euro/Einw.



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

Abbildung 178: Erstattungen für Soziale Leistungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt

von ebenfalls knapp 170 % im Vergleich zum Vorjahr.³¹¹ Bis zum 31.12.2016 ging deren Zahl auf rund 27.000 zurück. Am aktuellen Rand wurden im Bundesdurchschnitt Ausgaben in Höhe von rund 73 Euro/Einw. getätigt. Das Ausgabenniveau der Landkreise und Kreisfreien Städte in Sachsen lag auf demselben Niveau. Mit 56 Euro/Einw. liegen die übrigen ostdeutschen Kommunen relativ deutlich unter beiden Vergleichsgruppen. In der Gesamtschau wird aber deutlich, dass die fiskalische Bedeutung der Asylbewerberleistungen in den kommunalen Haushalten während der letzten drei Jahre enorm an Bedeutung gewonnen hat.

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 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.³¹² Schwierig ist in diesem Zusammenhang auch ein Graubereich der statistischen Erfassung. Die Kassenstatistik bildet die tatsächlichen Ausgaben zum Teil nur unvollständig ab. Unterbringungskosten fallen auch in Bereichen der Infrastrukturausgaben (Abschnitt 7) oder beim laufenden Sachaufwand an (Abschnitt 6.1.6). Für eine Untersuchung der effektiven Ausgaben ist die Kassenstatistik daher nur für einen ersten Eindruck und Vergleich geeignet. Tiefer gehende Analysen erfordern aufwändigere Datenrecherchen.³¹³

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. In Sachsen erfolgt die Erstattung der notwendigen Ausgaben mittels einer Pauschale, die an ein dynamisches Verfahren geknüpft ist. Mit der Genese und

Funktionsweise dieser Pauschale setzt sich Kapitel IV.2 im Detail auseinander.

Angesichts der zentralen Funktionen, welche die Kommunen im Rahmen der deutschen Asylpolitik einnehmen, sowie der ohnehin hohen Soziallasten ist eine finanzielle Unterstützung der kommunalen Ebene durch Bund und Land auch weiterhin dringend notwendig. Mit dem *Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den*

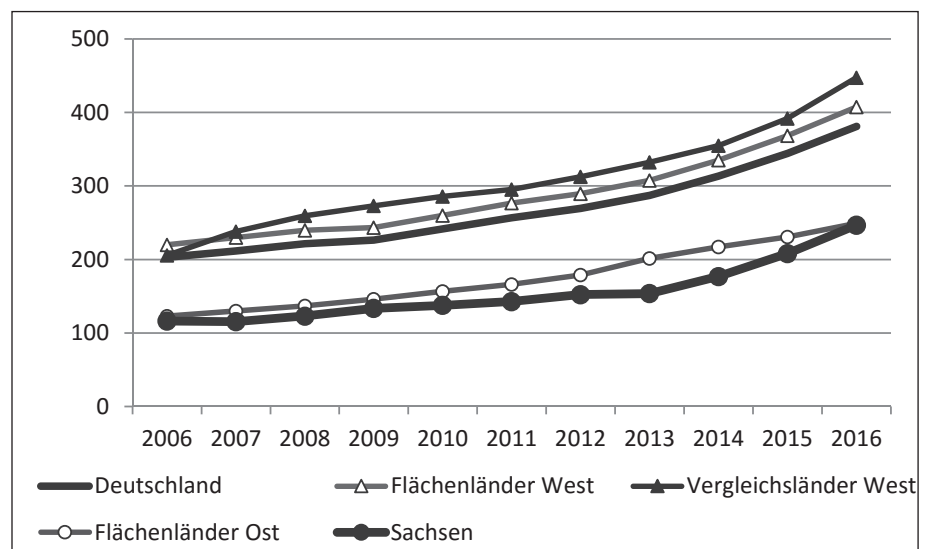
312 Hierfür ist die Steuerkraft nach dem Länderfinanzausgleich aber vor den Bedarfszuweisungen des Bundes relevant. Dies erklärt, warum der Freistaat Sachsen trotz seiner originären Steuerschwäche einen Anteil von rund 5,1 % hat, was im Wesentlichen seinem Einwohneranteil entspricht.

313 Zur Evaluierung der tatsächlichen Ausgaben und Aufwendungen in Sachsen für die Jahre 2013 bis 2016 vgl. Lenk/Hesse/Diesener u. a. (2016).

311 Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2016c), S. 378.

Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen übernimmt der Bund für die Jahre 2016 bis 2018 vollständig die Kosten der Unterkunft und Heizung für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte im SGB II (siehe Abschnitt 8.3). Für denselben Zeitraum wird den Ländern eine jährliche Integrationspauschale von 2 Mrd. Euro gewährt, die über eine Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung erfolgt. Für die Jahre 2017 und 2018 werden den Ländern zudem die für den Wohnungsbau im Integrationskonzept bereitgestellten Mittel von jeweils 500 Mio. Euro nach Maßgabe des Königsteiner Schlüssels zugewiesen. Entscheidend wird bei diesen Maßnahmen sein, inwieweit die zur Verfügung gestellten Mittel bei den Kommunen als Träger der Lasten im Zusammenhang mit den Asylbewerberleistungen ankommen werden.

Abbildung 179: Entwicklung der Nettobelastung aus Sozialleistungen nach den SGB XII in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt

8.7 Erstattungen für Soziale Leistungen und Nettobelastungen

Erstattungen für Soziale Leistungen erfolgen sowohl für die Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) sowie für Sozialleistungen nach dem SGB XII. Die statistisch nachvollziehbaren Erstattungen für Soziale Leistungen³¹⁴ haben sich seit 2006 deutlich nach oben entwickelt, wobei am aktuellen Rand in Sachsen mit 42 Euro/Einw. und insbesondere in den übrigen ostdeutschen Flächenländern mit 38 Euro/Einw. ein im bundesweiten Vergleich (47 Euro/Einw.) nur unterdurchschnittliches Niveau erreicht wurde (Abbildung 178). Die Schwankungen im Zeitraum 2011 bis 2013 waren ein Ergebnis von einmaligen Schwankungen beim Kommunalen Sozialverband und somit keine Folge einer veränderten Erstattungspolitik.

Saldiert ergeben sich für die Sozialleistungen nach dem SGB XII nach Abzug der hier dargestellten Erstattungen die in Abbildung 179 dargestellten Nettobelastungen. Die sächsischen Kommunen wie auch die Kommunen der übrigen ostdeutschen Flächenländer haben insgesamt ein deutlich geringeres Belastungsniveau (247 bzw. 249 Euro/Einw.) als der Bundesdurchschnitt (381 Euro/Einw.). Die finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer liegen mit knapp 447 Euro/Einw. sogar relativ deutlich oberhalb des Durchschnitts aller bundesdeutschen Kommunen.

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,³¹⁵ werden die Zahlungsströme zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden, zu denen auch die Kreisumlage gehört,³¹⁶ bereinigt, um zu den so genannten Bereinigten Einnahmen und Bereinigten Ausgaben zu gelangen. Diese Bereinigung ist erforderlich, um in der Außendarstellung und im interregionalen 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 als Ganze 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. In aggregierten Darstellungen, z. B. Ländervergleichen, sind die Zahlungen der Kreisumlage daher stets bereinigt. Zudem tritt bei bundesweiten Vergleichsversuchen das Problem auf, dass in der Statistik die Kreisumlage mit mehreren anderen Umlagen (z. B. FAG-Umlage oder Schulumlage in einigen Ländern) zusammengefasst nachgewiesen wird.

Für die Differenzierung innerhalb Sachsens ist die Darstellung gleichwohl von Bedeutung. Für die kreisangehörigen Gemeinden ist die Kreisumlage eine wichtige Ausgabeposition, die daher zusätzlich beschrieben wird. Zwischen 2006 und 2016 hat sich das Aufkommen der Kreisumlage fast verdoppelt (+95 %). Hierfür war zum einen die Erhöhung der Kreisumlagesätze von durchschnittlich 26,1 % auf 33,1 % der Umlagegrundlagen (Steuerkraft zzgl. Allgemeine Schlüsselzuweisungen nach § 26

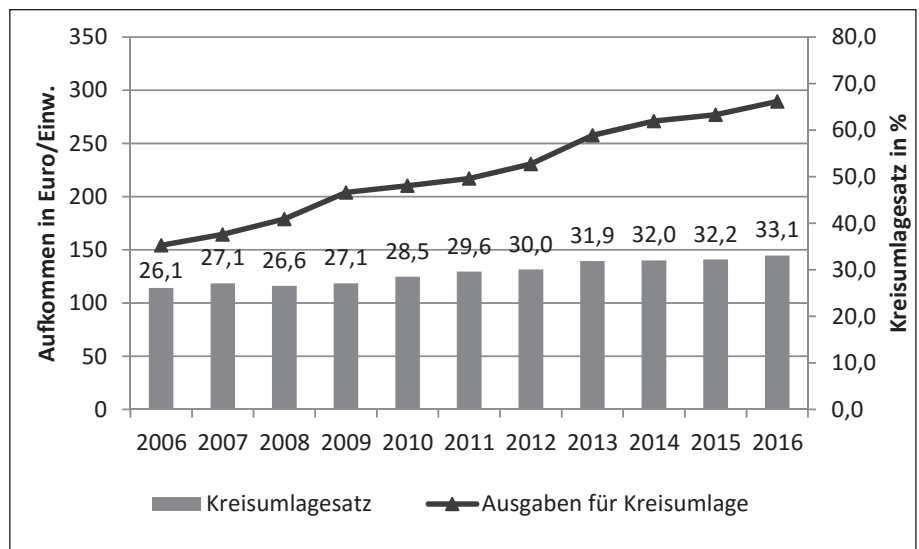
³¹⁴ Ersatz von Sozialen Leistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen (Gruppierung 24 und 25 der Finanzstatistik).

³¹⁵ Lediglich die Publikationen des Deutschen Landkreistages und der entsprechenden Landesverbände gehen auf die Kreisumlage als wichtige eigene Einnahmeposition regelmäßig näher ein.

³¹⁶ Des Weiteren beispielsweise auch die Finanzausgleichsumlage und die Sozialumlage für den Kommunalen Sozialverband.

SächsFAG)³¹⁷ verantwortlich, was knapp 38 % des Zuwachses ausmachte. Des Weiteren sind die Umlagegrundlagen gestiegen, was ursächlich für 62 % des gesamten Anstiegs seit 2006 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 2016 durchschnittlich eine Kreisumlage von 289 Euro/Einw. auf (2006: 154 Euro/Einw.). Durchschnittlich belastet die Kreisumlage die kreisangehörigen Gemeinden damit mit 15,5 % ihrer Bereinigten Einnahmen. 2006 waren es noch 12,2 % gewesen, unter Berücksichtigung des Einkreisungseffekts waren es 2009 durchschnittlich 13,3 %. Bezogen auf die Allgemeinen Deckungsmittel beträgt die Belastung im Jahr 2016 durchschnittlich 23,2 % (2009: 21,3 %).

Abbildung 180: Entwicklung der Ausgabebelastung durch die Kreisumlage in Sachsen

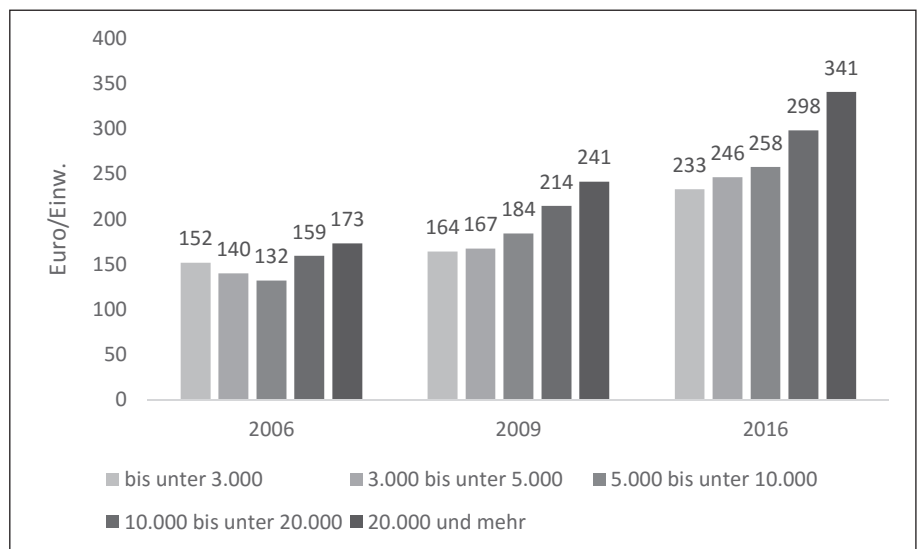


Durchschnittlicher Kreisumlagesatz = aufkommengewichtetes Mittel

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Deutscher Landkreistag (2016).

Korrespondierend zu den Regelungen im SächsFAG mit einer recht intensiven Einwohnerveredelung, die zu höheren Schlüsselzuweisungen in größeren kreisangehörigen Städten führt, steigen auch die Belastungen durch die Kreisumlage mit der Größenklasse. Während kreisangehörige Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern 2016 durchschnittlich 233 Euro/Einw. Kreisumlage leisteten, waren es in der Gruppe mit über 20.000 Einwohnern 341 Euro/Einw. (Abbildung 181). Eine Gegenüberstellung mit 2006 ist insofern schwierig, da 2008 vier Kreisfreie Städte eingekreist wurden. Der Vergleich zwischen 2009 und 2016 zeigt, dass die Spreizung zwischen den größeren und kleineren Gemeinden konstant geblieben ist: Die Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern zahlen je Einwohner etwa 47 % mehr Kreisumlage als die kleinsten Gemeinden unter 3.000 Einwohner.

Abbildung 181: Ausgaben für die Kreisumlage in Sachsen 2016 nach Gemeindegrößenklassen



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

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 Jahren hat sich trotz des allgemeinen positiven Umfelds insbesondere die Kassenkreditproblematik in vielen Ländern nicht gelöst. 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,

317 Die Umlagegrundlagen sind gemäß § 26 Abs. 3 die Steuerkraftmesszahlen nach § 8, die Allgemeinen Schlüsselzuweisungen nach § 9, abzüglich der Finanzausgleichsumlage nach § 25a und die Auflösungsbeiträge des Sonderpostens nach § 23 Absatz 2 Satz 4 SächsFAG.

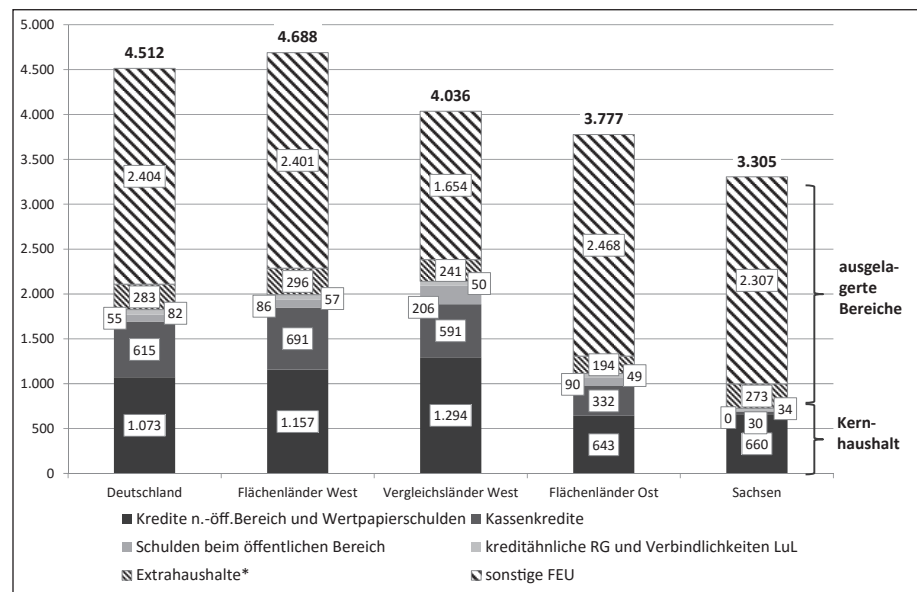
weshalb Mehrjahresvergleiche schwierig werden.³¹⁸ Im Jahr 2012 kam es erneut zu Änderungen, welche die abweichende Erfassung von ÖPP-Projekten und die Neuaufnahme der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen betreffen.³¹⁹ Seit 2010 gilt gegenüber den Vorjahren ein umfangreicherer Schuldenbegriff. Neben den Kreditmarktschulden³²⁰ (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 doppisch buchenden Kommunen aus der Bilanz übertragen, bei kameral buchenden Kommunen fehlt diese Position in der Regel.

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:³²¹

- Schulden der **Kernhaushalte** der Gemeinden und Gemeindeverbände (in Sachsen einschließlich KSV und Verwaltungsverbände),
- 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 Stimmrechts³²² an privatrechtlichen Unternehmen, die Marktproduzenten sind. Hierzu zählen beispielsweise Ver- und Entsorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe oder Krankenhäuser).

Abbildung 182: Struktur der kommunalen Verschuldung 2016 in Euro/Einw.



* Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, kreditähnliche RG, Verbindlichkeiten LuL

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

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 182) 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 2015 (umfassende Schuldensystematik des Statistischen Bundesamtes). Die Verschuldung der sächsischen Kommunen fällt mit 3.305 Euro/Einw. sowohl gegenüber dem Bundesdurchschnitt (4.512 Euro/Einw.) als auch gegenüber allen anderen betrachteten Gruppen vergleichsweise gering aus. Dies ist im Wesentlichen Ausdruck einer geringeren Verschuldung in den kommunalen Kernhaushalten: Hier belaufen sich die Schulden der sächsischen Kommunen (ohne Berücksichtigung der Schulden aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften sowie Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung) auf nur 39% (691 Euro/Einw.) des Bundesdurchschnitts, den höchsten Schuldenstand verzeichnen hier die finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer mit 118% des Bundesdurchschnitts (2.092 Euro/Einw.). In den ausgelagerten Bereichen liegt die Verschuldung der sächsischen Kommunen mit 2.580 Euro/Einw. dagegen näher am Bundesdurchschnitt (2.687 Euro/Einw.), allerdings mit unterschiedlichen Anteilen der Extrahaushalte und sonstigen FEU. Des Weiteren zeigt die Darstellung die Rolle der ausgelagerten Bereiche, die im Bundesdurchschnitt rund 60% des Gesamtschuldenstandes ausmachen, in Sachsen sogar 78%. 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. Zwar werden Extrahaushalte bereits seit 2006 in der Schuldenstatistik geführt, allerdings in

318 Die Schwierigkeiten werden dadurch verstärkt, dass im Jahr 2010 einmalig auch die versicherungstechnischen Rückstellungen in den Schuldenbegriff einbezogen wurden.

319 ÖPP werden nicht mehr zur Verschuldung im Rahmen der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte gezählt, sondern separat bei „weiteren Belastungen“ aufgeführt.

320 Diese sind seit 2010 als „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ benannt. Zudem wurden einige statistische Abgrenzungen verändert.

321 Vgl. vertiefend dazu den Methodenbericht zur Schuldenstatistik: Statistisches Bundesamt (2013), S. 6ff.

322 Hierzu zählen sowohl unmittelbare als auch mittelbare Beteiligungen.

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 2006 bis 2016 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.³²³ Mit der Verfügbarkeit einer umfangreicheren 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.

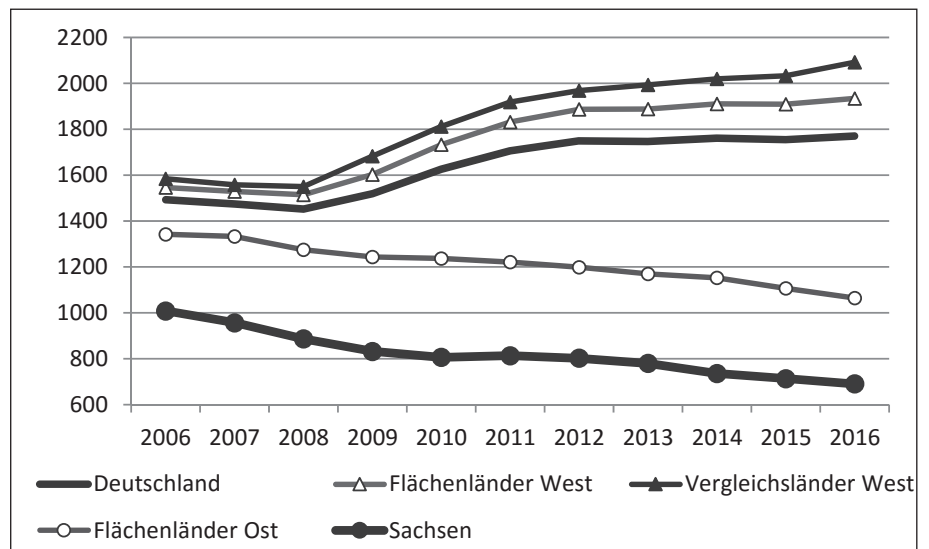
Zudem ist zu bemerken, dass der Blick auf die Schulden nur eine Seite der Medaille darstellt. Auf der anderen Seite befinden sich im kommunalen Einflussbereich auch Vermögenswerte, die potenziell zur Ablösung der Schuldenstände zur Verfügung stehen. Gerade im Bereich der Auslagerungen und Beteiligungsgesellschaften 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 betrachteten 11 Jahren ein insgesamt steigender Trend festzustellen. Zuletzt betrug der Schuldenstand der kommunalen Kernhaushalte rund 134 Mrd. Euro, was 1.770 Euro/Einw. entspricht.

Die Entwicklung der investiven Verschuldung weist darauf hin, dass diese im Wesentlichen der allgemeinen Einnahmesituation

Abbildung 183: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands (Kernhaushalte) in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

der Kommunen gefolgt ist (Abbildung 183). 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. Von 2008 bis 2012 wuchs die kommunale Gesamtverschuldung um 20 %, bevor sie im Jahr 2013 geringfügig um 0,2 % zurückgeführt werden konnte, was auf die fortgesetzte Entschuldung der ostdeutschen Kommunen zurückzuführen ist. 2015 konnte ein leichter Rückgang um 0,4 % konstatiert werden, während der Schuldenstand 2016 wieder leicht um 0,9 % zulegte.

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 Wohnungsgesellschaft (WOBA) hervorgerufen worden (über 800 Mio. Euro Sondertilgung entsprechen rund 200 Euro/Einw. im sächsischen Durchschnitt). Aber auch ohne diesen Sondereffekt ragen 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 und auch 2015 bzw. 2016 sank der Schuldenstand um 2,7 bzw. 3,2 %. Über den gesamten Betrachtungszeitraum konnten die sächsischen Kommunen demnach ihren Schuldenstand um 35 % reduzieren, wohingegen im Bundesdurchschnitt ein Zuwachs um knapp ein Fünftel verzeichnet werden musste. Am aktuellen Rand betrug ihre Verschuldung nur 39 % des bundesweiten Durchschnitts und 65 % des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Kommunen. Es zeigt sich aber auch, dass die Fortsetzung der Tilgung insbesondere aufgrund der schwächeren Einnahmeentwicklung zusehends schwierig

323 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.

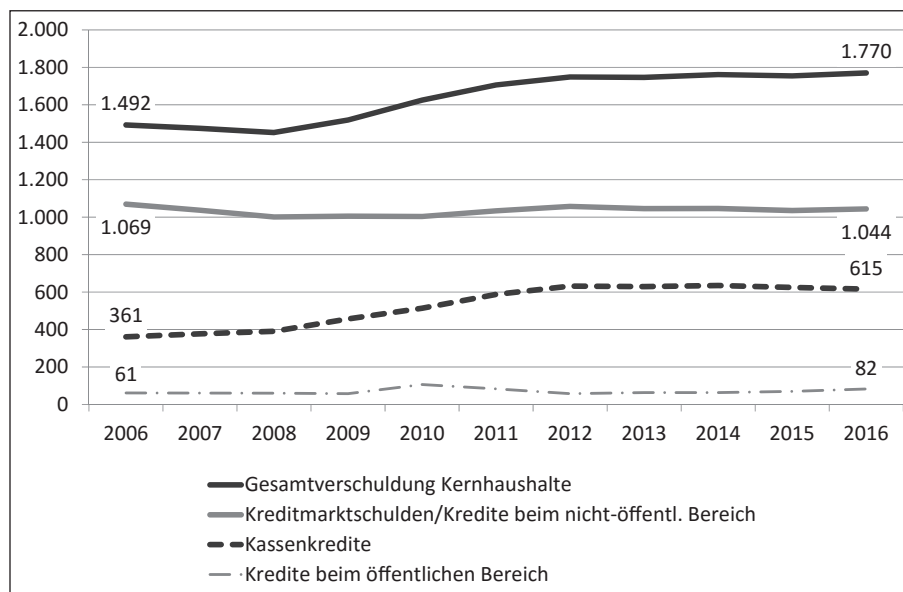
wird. Der Befund einer stetigen Tilgung der Schuldenlast gilt im Übrigen auch für die anderen ostdeutschen Flächenländer, in denen der Schuldenstand seit 2006 um 20 % reduziert werden konnte. Diese Nettotilgung entspricht zwar nicht dem hohen sächsischen Niveau, eine deutliche Rückführung der Kredite ist dennoch klar erkennbar.

Ein näherer Blick auf die Entwicklung der kommunalen Schulden in Deutschland offenbart zwei gegenläufige Ursachen: Während die so genannten *fundierten* Schulden für Investitionen gleichblieben, wuchsen die Kassenkredite dramatisch an (Abbildung 184). Bei den Kassenkrediten konnte seit 2012 eine Stabilisierung erreicht werden. Eine erkennbare Lösung im Sinne einer spürbaren Rückführung der Bestände ist am aktuellen Rand jedoch nicht flächendeckend zu erkennen. In den nachfolgenden Abschnitten wird auf diese beiden Teilkomponenten separat eingegangen.³²⁴

Die Differenzierung innerhalb Sachsens zeigt, dass der rückläufige Trend des Schuldenstands in allen Teilräumen vollzogen wurde (Abbildung 184). Die kreisangehörigen Gemeinden verringerten ihren Stand investiver Kredite seit 2006 um rund 33 % auf durchschnittlich 510 Euro/Einw., die Landkreise auf einem bedeutend niedrigeren Niveau um 22 % auf 185 Euro/Einw. Letztere weisen seit 2010 allerdings zwischenzeitlich wieder leicht steigende Schuldenstände aus (+10 %), wobei am aktuellen Rand wieder eine leichte Steigerung um 5,4 % zu konstatieren war. Die Kreisfreien Städte konnten ihren Schuldenstand am deutlichsten reduzieren. Gegenüber dem Jahr 2006 sank der Stand investiver Kredite um 40 % auf zuletzt 612 Euro/Einw.

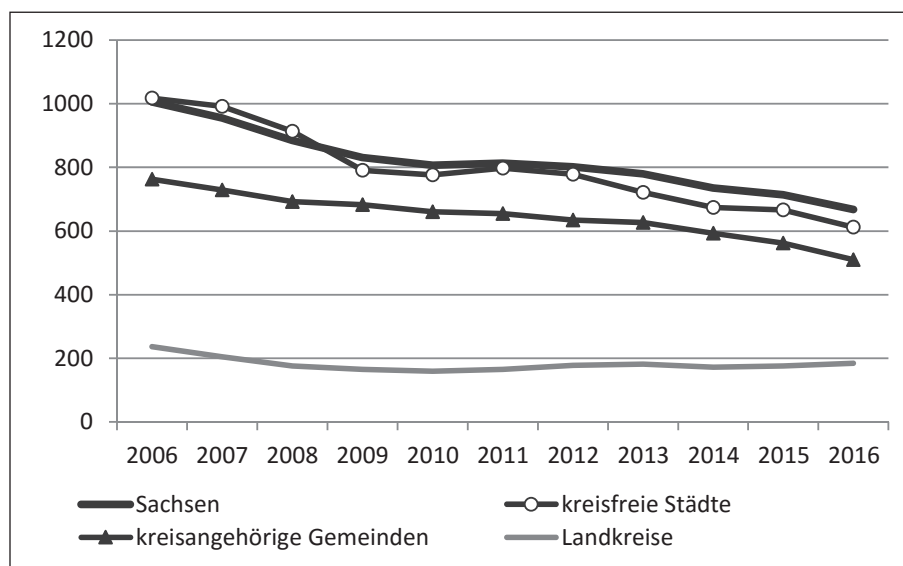
Ende des Jahres 2016 waren in Sachsen 34 Städte und Gemeinden schuldenfrei, hatten also keine Schulden im Kernhaushalt – drei mehr als noch 2014.³²⁵ Neben der Landeshauptstadt Dresden betraf dies bis auf wenige Ausnahmen vor allem Gemeinden in

Abbildung 184: Entwicklung und Struktur des Gesamtbestands der kommunalen Verschuldung in den Kernhaushalten in Euro/Einw.



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

Abbildung 185: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in Sachsen in Euro/Einw.



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

der Größenklasse bis unter 5.000 Einwohner. Weitere 84 Städte und Gemeinden hatten zum 31.12.2016 einen Schuldenstand von weniger als 100 Euro/Einw., zwei Jahre zuvor waren es noch 76. Demgegenüber weisen in Sachsen lediglich 11 Kommunen einen Schuldenstand auf, der höher als der Bundesdurchschnitt von 1.770 Euro/Einw. liegt. Auch diese gruppieren sich im Wesentlichen aus der Größenklasse <5.000 Einwohner, sodass die dahinter liegenden absoluten Schuldenstände überschaubar sind.³²⁶

324 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.

325 Werden die übrigen Verbindlichkeiten und kreditähnlichen Rechtsgeschäfte der Kernhaushalte addiert, verbleibt keine Gemeinde mit einer gesamthaften Schuldenfreiheit. Dies ist aber insbesondere aufgrund der technisch bedingt auftretenden Verbindlichkeiten LuL keine sachgerechte Vergleichsbasis.

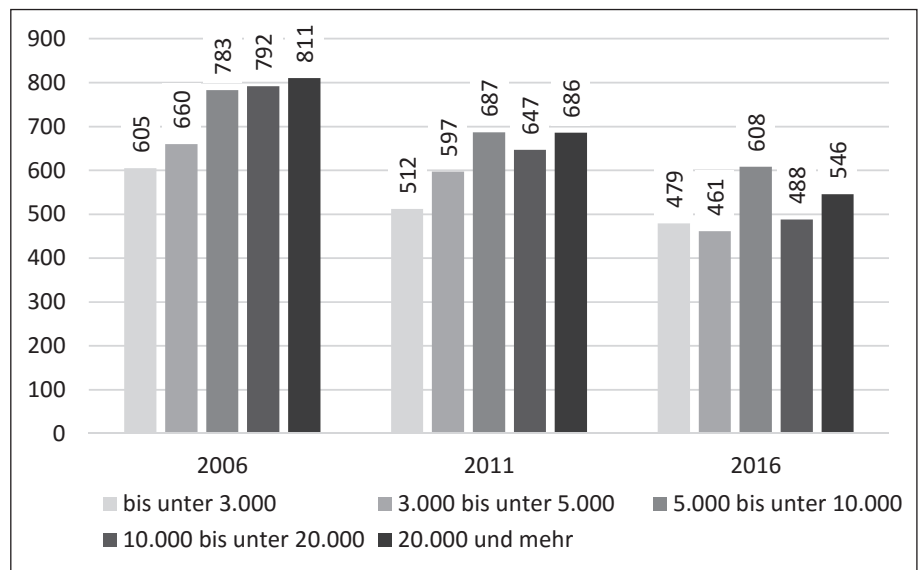
326 Diese Gruppe konzentriert nur einen Anteil von 109 Mio. Euro an der kommunalen Gesamtverschuldung, die sich auf rund 2,8 Mrd. Euro beläuft.

Innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden konnte über alle Größenklassen hinweg eine deutliche Senkung der Schuldenstände erreicht werden. Am stärksten verlief die Entschuldung in der Gruppe der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 (–38 %) sowie in den Großen Kreisstädten (–33 %), zu denen seit 2009 auch die vier eingekreisten vormals Kreisfreien Städte gehören. Somit schwinden auch die größenklassenbezogenen Unterschiede in der Kommunalverschuldung.

Bei dieser auf den ersten Blick positiven Entwicklung ist allerdings auch nach dem Sinn und Zweck eines schuldenfreien Kommunalhaushalts zu fragen. Ein direkter Effekt der Entschuldung besteht sicherlich in einem zusätzlichen fiskalischen 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 die ausgeglichenen Bundeshaushalte der vergangenen Jahre zeigen – 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. Gerade angesichts der jüngsten Entwicklungen bei den Infrastrukturausgaben und dem bestehenden Zinsniveau könnte das günstige Zeitfenster auch für höhere Ausgaben genutzt 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 in Sachsen 2016 auf 5 Euro/Einw. belaufen. Hierunter sind insbesondere die Verpflichtungen aus Finanzierungsleasing summiert. Der Bundesdurchschnitt lag bei 11 Euro/Einw. Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen wurden 2012 erstmals erfasst und betragen in Sachsen im Jahr 2016 30 Euro/Einw., während sie mit 44 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

Abbildung 186: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

noch nicht an das Statistische Landesamt melden.³²⁷ Da Vorjahreswerte fehlen, sind diese Schulden auch nicht „gewachsen“, sondern „erfassungsbedingt hinzugetreten“. Werden die beiden genannten Komponenten zum Schuldenstand addiert, sinkt die Summe von 2015 auf 2016 weiterhin (von 748 Euro/Einw. auf 725 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.³²⁸ Grundsätzlich ist die Schuldenaufnahme nur subsidiär, d. h. nach Ausschöpfung aller übrigen Einnahmequellen zulässig (in Sachsen: § 73 Abs. 4 SächsGemO). In Sachsen unterliegt die gemeindliche Kreditaufnahme der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 82 Abs. 2 SächsGemO), 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.

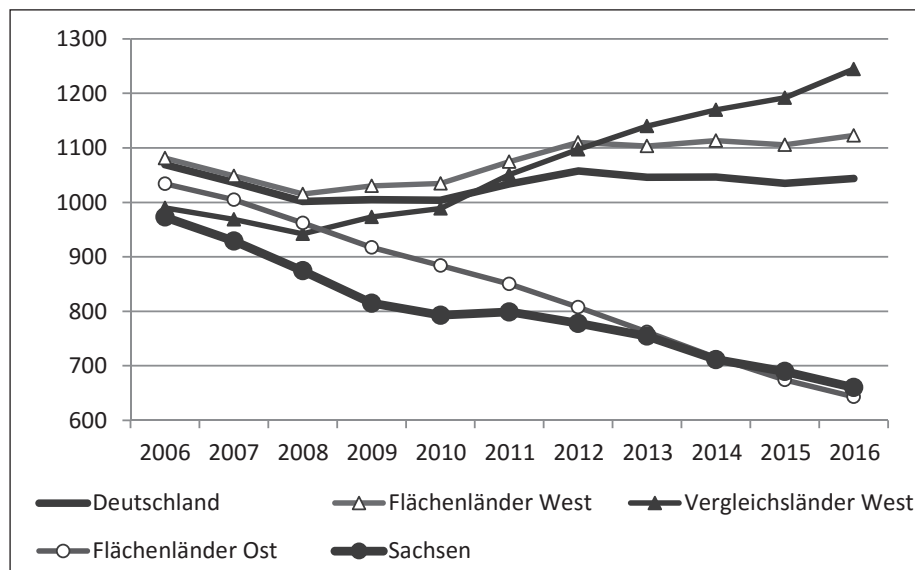
Der Rückgang der kommunalen Verschuldung in Sachsen lässt sich auf die Tilgung investiver Kredite zurückführen. Sie betragen

³²⁷ Auskunft des Statistischen Landesamtes in Kamenz.

³²⁸ Zu den Gründen und den Regelungen in den deutschen Ländern siehe Zimmermann (2009), S. 187ff.

2016 rund 660 Euro/Einw., was knapp zwei Drittel des Bundesdurchschnitts (1.044 Euro/Einw.) entsprach. Noch stärkere Rückführungen der Schuldenstände konnten in den übrigen ostdeutschen Kommunen realisiert werden, sodass im Jahr 2016 ein ebenfalls deutlich unterdurchschnittliches Niveau von nur 643 Euro/Einw. erreicht werden konnte. In den westdeutschen Vergleichsräumen sind seit 2008 dagegen wieder steigende Stände der Investitionskredite erkennbar (+10,5%), welche allerdings auch durch die weit überdurchschnittlichen Entwicklungen in den finanzschwachen Vergleichsländern (+32 %) bedingt sind. Bundesweit kann über den gesamten Betrachtungszeitraum dagegen ein leichter Rückgang der Schuldenstände um 5 % konstatiert werden.

Abbildung 187: Entwicklung des Stands der Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich* (Kernhaushalte) in Euro/Einw.



Innerhalb Sachsens verliefen die Entwicklungen identisch zu denen der Gesamtverschuldung im Kernhaushalt (Abbildung 185). Die Kreisfreien Städte waren 2015 mit 612 Euro/Einw. verschuldet, wobei Dresden keine investiven Kredite aufwies. Die kreisangehörigen Gemeinden wiesen zusammen 492 Euro/Einw., die Landkreise 157 Euro/Einw. investive Schulden auf.

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 Liquiditätseingängen im laufenden Kommunalhaushalt und müssen dementsprechend auch kurzfristig zurückgezahlt werden.³²⁹ Seit einigen Jahren haben sie sich mit einem Besorgnis erregenden Tempo zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument entwickelt (Abbildung 188). 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.³³⁰

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

* bis 2009: Kreditmarktschulden

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

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,³³¹ 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.³³²

Seit 2006 ist das Volumen der Kassenkredite pro Kopf deutschlandweit verdoppelt um 70 % auf zuletzt 615 Euro/Einw. gestiegen. 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. Seit 2012 stagnieren die Kassenkreditbestände, wobei zwischen den Ländern durchaus gegensätzliche Entwicklungen zu beobachten waren. Dem deutlichen Abbau von Kassenkrediten in Ländern wie Niedersachsen (-51 %), Hessen (-19 %) und Schleswig-Holstein (-33 %) stehen Zuwächse der Kreditbestände im Saarland (+14 %) und – auf besonders hohem Niveau – in Nordrhein-Westfalen (+13 %) gegenüber. Deutschlandweit betrug der Kassenkreditstand 2015 rund 46,5 Mrd. Euro.

329 Vgl. Schwarting (2006), S. 307f.

330 Zur Problematik der Kassenkredite und deren Entstehungshintergründe ausführlich Lenk/Junkernheinrich/Hesse u. a. (2011).

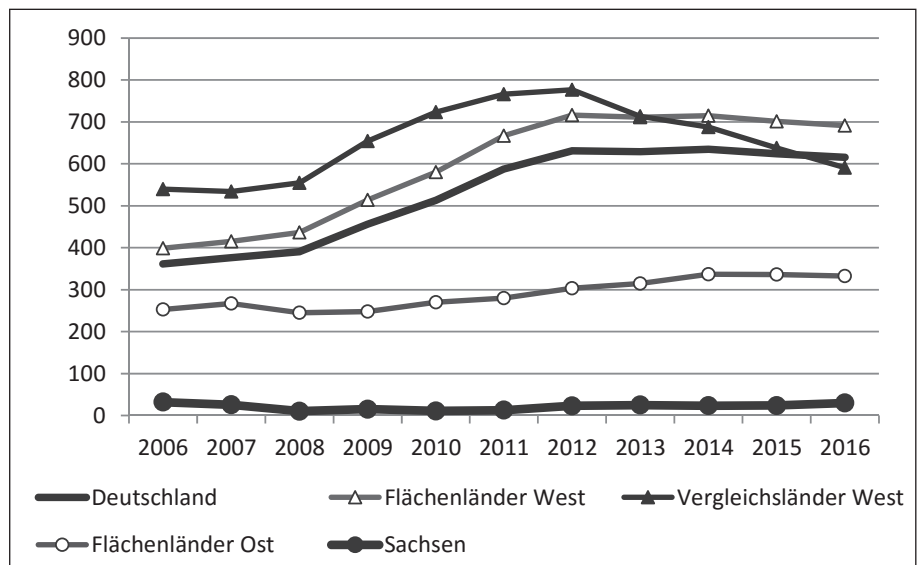
331 Zum einen wurde durch die EZB infolge der Finanzmarktkrise eine erhebliche Senkung der Leitzinsen (Hauptrefinanzierungsgeschäfte und Einlagefazilitäten) umgesetzt. Zum anderen resultierte die Risikoaversion der Marktteilnehmer in einem verstärkten Angebot der Kredite für die öffentliche Hand und damit sinkenden Risikoaufschlägen.

332 Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose geht in ihrem Frühjahrsgutachten 2015 zunächst von keiner Änderung des Zinspolitik der EZB bis Ende 2016 aus, es mehrten sich allerdings die Zeichen für höhere Leitzinsen in den USA und Großbritannien. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), S. 3.

Die in der Abbildung 188 nachgezeichnete Entwicklung offenbart 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 2016 wiesen die sächsischen Kommunen Bestände von lediglich 30 Euro/Einw. auf, wobei im Jahr 2016 eine deutliche Steigerung gegenüber dem Vorjahr (+25 %) beobachtet werden konnte, allerdings auf weit unterdurchschnittlichem Niveau. Hierin spiegelt sich abschließend die bereits seit Jahren gepflegte Konsequenz beim Ausgleich der Haushalte und beim Erwirtschaften von Überschüssen in der laufenden Rechnung. Die Gesamtsumme an Kassenkrediten von knapp 122 Mio. Euro entfiel dabei auf drei Landkreise (zusammen 74,5 Mio. Euro) sowie 53 Städte und Gemeinden (47,2 Mio. Euro). Allerdings wiesen nur 25 dieser Städte und Gemeinden sowie zwei der Landkreise gleichzeitig ein Finanzierungsdefizit auf, wohingegen die übrigen kommunalen Körperschaften die Kassenkredite vorrangig zum Liquiditätsmanagement verwendet haben. Die Kreisfreien Städte haben keine Kassenkredite.

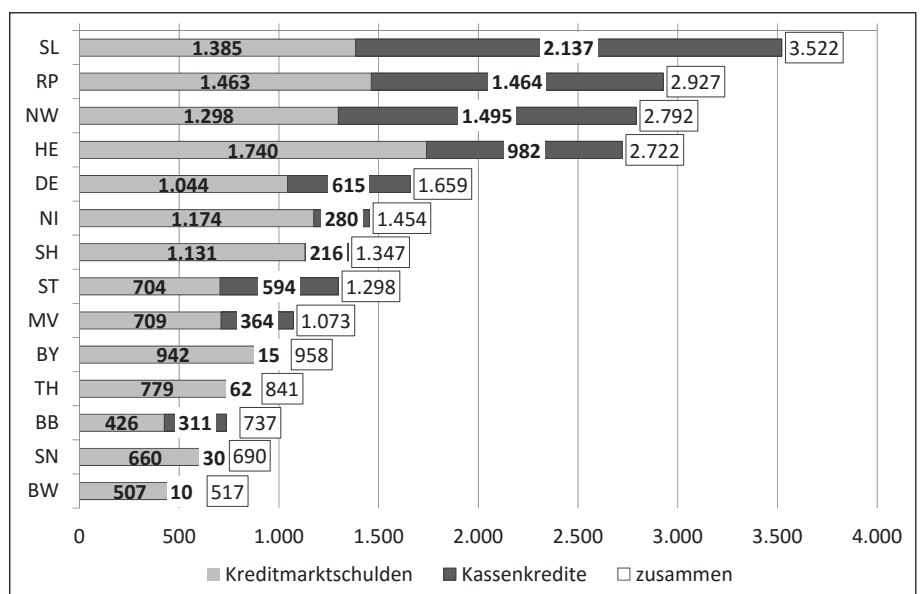
Um die Sonderstellung der sächsischen Kommunen noch deutlicher zu unterstreichen, soll an dieser Stelle eine Aufgliederung nach einzelnen Ländern erfolgen (Abbildung 189). Hieraus ist ersichtlich, dass der Stand der kommunalen Kassenkredite in Sachsen einer der niedrigsten bundesweit ist (nur in Baden-Württemberg 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 wird erkennbar, dass sich die Kassenkreditproblematik in vier Ländern besonders verschärft hat, nämlich 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.

Abbildung 188: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 189: Stand der kommunalen Investitions- und Kassenkredite zum 31.12.2016 in Euro/Einw.



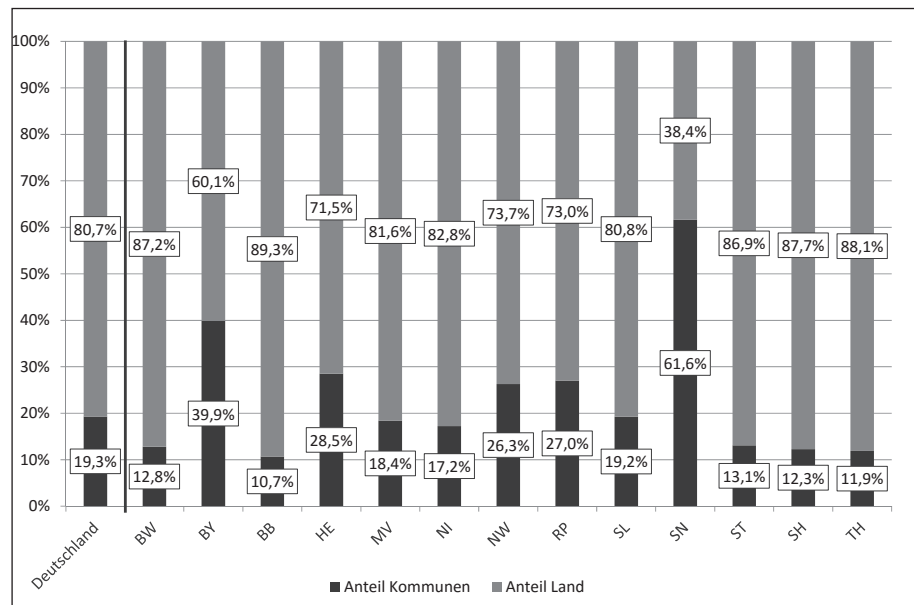
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

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 liquiden 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.³³³ 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.

Abbildung 190: Anteile der Länder und Gemeinden am gemeinsamen Schuldenstand (Kernhaushalte, nicht-öffentlicher Bereich)³³⁵ im Jahr 2016



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

10.4 Einordnung des kommunalen Schuldenstandes

Nicht nur die sächsischen Kommunen, sondern auch der Freistaat selbst weist ein niedriges Verschuldungsniveau auf. Im Jahr 2016 hatte er mit 777 Euro/Einw. den mit Abstand niedrigsten Schuldenstand aller Flächenländer (Kernhaushalt).³³⁴ 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 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.

333 Vertiefend dazu Lenk/Junkernheinrich/Hesse u. a. (2011).

334 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.

335 Der Freistaat Sachsen verfügt des Weiteren über einen Schuldenstand in Höhe von rund 5,2 Mrd. Euro beim öffentlichen Bereich. Dies sind Kredite im 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.

11 Ausblick

11.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im 1. Halbjahr 2017

Tabelle 10: Kassenmäßige Einnahmen und Ausgaben der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände im 1. Halbjahr 2017 (Auswahl)

Art der Einzahlungen/Auszahlungen	01.01. – 30.06.			Veränderung ggü. 1. HJ. 2016
	2016	2017		%
		1.000 €	€/Einw.*	
Kernhaushalte				
Steuern u. steuerähn. Abgaben – netto	1.400.403	1.581.048	387,05	12,9
Realsteuern	971.922	1.104.623	270,42	13,7
Grundsteuer A	7.322	7.347	1,80	0,4
Grundsteuer B	246.244	250.475	61,32	1,7
Gewerbesteuer – netto	688.668	807.455	197,67	17,2
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	299.932	328.165	80,34	9,4
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	108.773	126.897	31,07	16,7
Sonstige Gemeindesteuern	19.574	21.129	5,17	7,9
Zuwendungen und allgem. Umlagen	2.954.758	2.964.755	725,79	0,3
Ausgleichsleist. und Zuweisungen vom Land	2.047.064	2.044.407	500,49	-0,1
Schlüsselzuweisungen	1.121.937	1.159.361	283,82	3,3
So. Zuweisungen u. Zuschüsse vom Land	743.427	753.218	184,39	1,3
Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen und Zuw. v. Bund	227.377	213.908	52,37	-5,9
Ersatz von Sozialen Leistungen	78.938	87.317	21,38	10,6
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	338.073	353.643	86,57	4,6
Privatrechtl. Leistungsentgelte, Kostenerstatt. und Kostenumlagen	513.160	526.132	128,80	2,5
Kostenerstattungen, Kostenumlagen	379.216	387.557	94,88	2,2
Sonstige Einzahlungen aus lfd. Verw.tätigkeit	112.229	114.517	28,03	2,0
Bereinigte Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	4.749.265	4.954.785	1.212,97	4,3
Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	359.833	346.051	84,72	-3,8
Investitionszuwendungen	290.572	252.770	61,88	-13,0
Investitionszuwendungen vom Land	278.335	243.158	59,53	-12,6
Investive Schlüsselzuweisungen	144.053	173.052	42,36	20,1
Bereinigte Einzahlungen**	5.104.278	5.298.268	1.297,05	3,8
Personalauszahlungen	1.288.817	1.360.879	333,15	5,6
Sach- und Dienstleistungen	738.202	757.249	185,38	2,6
Transferzahlungen, sonst. Auszahl. aus lfd. Verwaltungstätigkeit	3.153.956	3.271.479	800,88	3,7
Soziale Leistungen	1.460.482	1.463.297	358,23	0,2
für Arbeitssuchende (SGB II)	570.725	561.122	137,37	-1,7
Sozialhilfe (SGB XII)	432.074	450.360	110,25	4,2
Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)	273.139	302.625	74,08	10,8
Sonstige Sozialleistungen	184.545	149.189	36,52	-19,2
Zuschüsse u. Erstattungen für lfd. Zwecke an Unternehmen u. übrige Bereiche	746.010	822.686	201	10,3%
Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen	46.281	37.246	9,12	-19,5
Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	5.227.450	5.427.036	1.328,58	3,8
Bereinigte Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	4.541.660	4.714.516	1.154,15	3,8
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	575.636	620.216	151,83	7,7
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	53.641	56.580	13,85	5,5
Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens	49.020	52.765	12,92	7,6
Erwerb von Finanzanlagen	57.157	75.053	18,37	31,3
Baumaßnahmen	378.376	408.726	100,06	8,0
Bereinigte Auszahlungen**	5.112.476	5.332.164	1.305,35	4,3
Saldo der Bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen**	-8.198	-33.896	-8,30	x
Saldo der Bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	207.605	240.269	58,82	

* Berechnungsgrundlage: Einwohner am 31.12.2015

** ohne Finanzierungstätigkeit

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

Einen Eindruck der Entwicklungen am aktuellen Rand kann die Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes für das 1. Halbjahr 2017 bieten. Durch die doppische Herangehensweise sind die Daten an einigen Stellen nicht vollständig deckungsgleich zu den Analysewegen des Gemeindefinanzberichts. Daher wird die Darstellung des Statistischen Landesamtes direkt interpretiert.³³⁶ Ein erster Blick zeigt, dass die Bereinigten Ausgaben im Vorjahresvergleich gestiegen (+3,8 %), die Bereinigten Einnahmen jedoch noch etwas stärker angewachsen sind (+4,3 %). Der Finanzierungssaldo der ersten sechs Monate des laufenden Jahres liegt damit bei rund –8 Euro/Einw. Aus der parallel erschienenen Tabelle des StaLA, die auch die Extrahaushalte einbezieht, lässt sich als Halbjahreswert für die sächsischen Kommunen eine „Rote Null“ (–2,60 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.

Die Zuwächse auf der Einnahmenseite sind im Wesentlichen ein Ergebnis der stark gestiegenen Steuereinnahmen (+12,9 %). Insbesondere die Gewerbesteuererinnahmen wuchsen stark an (+17,2 %). Auch die erhöhte Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer im Rahmen des „5-Mrd.-Programms“ des Bundes (siehe Kapitel IV.3.) sorgte für deutliche Mehreinnahmen. Bei der Einkommensteuer wirkt sich die fortgesetzt gute Lage auf den Arbeitsmarkt mit einem Zuwachs von fast 10 % aus. Dem entgegen haben sich die Zuweisungen schwächer entwickelt. Einerseits ist dies für die SGB-II-Beteiligung des Bundes (–5,9 %) ein Spiegelbild der sinkenden Sozialausgaben für Bedarfsgemeinschaften. Andererseits zeigen aber auch die Zuweisungen des Landes bisher kaum Dynamik. Insbesondere bei den Investitionszuwendungen des Landes ist ein Absinken festzuhalten. Hier wird sich noch zeigen, inwiefern die Mittel aus dem „Brücken in die Zukunft“-Programm noch kassenwirksam werden. Erst dann kann bewertet werden, ob hier möglicherweise Mitnahmeeffekte³³⁷ den Impuls schwächen.

Auf der Ausgabenseite ist die Entwicklung vor allem von der Steigerung der Personal- (+5,6 %) und Sozialausgaben (+3,7 %) getragen. Vor allem bei der Jugendhilfe (+10,8 %) und der Sozialhilfe nach dem SGB XII (+4,2 %) sind wieder starke Zuwächse festgestellt worden. Beim laufenden Sachaufwand (Sach- und Dienstleistungen) ist dagegen nur eine geringe Ausgabendynamik festzustellen (+2,6 %). Weiter in einem steigenden Trend befinden sich dagegen die Ausgaben für die ausgelagerte Leistungserbringung (+10,3 %). Die Zinsausgaben reduzieren sich auf niedrigem Niveau weiter kräftig. Insgesamt steigen die Ausgaben der laufenden Rechnung aber nur um 3,8 %, was allein noch nicht zu einem negativen Finanzierungssaldo führen würde. Bei den Ausgaben der Kapitalrechnung weisen die Investitionen nach oben. Hier wird sich zeigen, ob der gute Wert von +8 % auch über das gesamte Jahr gehalten und damit der Negativtrend der Investitionen durchbrochen werden kann.

336 Die Strukturierung und Berechnung der Zwischenergebnisse und des Saldos wurden entgegen dem üblichen Vorgehen nicht selbst vorgenommen, sondern direkt vom Statistischen Landesamt übernommen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden einige Teilsummen und Zwischenergebnisse entfernt und an anderer Stelle Positionen zusammengefasst. Damit ergeben sich – insbesondere hinsichtlich der Darstellungstiefe der Ergebnisse – Abweichungen zu den vorangegangenen Kapiteln.

337 Zur Problematik der Mitnahmeeffekte siehe Kapitel IV.5.4.

Zusammengenommen zeigt sich, dass der Saldo der laufenden Rechnung als Basis für die stabile Entwicklung der sächsischen Kommunal Finanzen auch im ersten Halbjahr 2017 mit knapp +60 Euro/Einw. positiv ist, und sich im Vergleich zur Vorjahresperiode vergrößert hat.

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.³³⁸ Auch die Einführung (01.01.2015) und erste Erhöhung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns (01.01.2017) hat offenbar nicht zu den befürchteten negativen Effekten geführt, sondern stärkt die gemeindlichen Einkommensteueranteile zusätzlich. So ist die Beschäftigung in Sachsen im laufenden Jahr 2017 weiter gewachsen und wird wohl auch 2018 weiter ansteigen.³³⁹ Zu den konjunkturellen kommen aber noch strukturelle und damit längerfristig anhaltende Einflussfaktoren. In den vergangenen Jahren wurde der Tarif der Einkommensteuer kaum verändert, sodass die wirtschaftliche Belebung sich unmittelbar in einem Wachstum der Steuereinnahmen abbildete. Wie sich die künftige Bundesregierung steuerpolitisch positioniert, ist zum Redaktionsschluss des Gemeindefinanzberichts Sachsen noch nicht sicher. Aktuell geht der Arbeitskreis Steuerschätzungen für die ostdeutschen Kommunen unter unveränderten steuerrechtlichen Rahmenbedingungen im aktuellen Jahr von einem kräftigen Zuwachs des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von +6,5 % aus, 2018 von weiteren +4,5 %.³⁴⁰

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 2018 wird die letzte 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 einmalige 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 rund 2 Mrd. Euro ab 2018 im Zusammenhang mit der kommunalen Entlastung um 5 Mrd. Euro zum Tragen (siehe

338 Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2017).

339 Vgl. ifo Dresden (2017), S. 12.

340 Hier und im Folgenden vgl. ifo Dresden (2017). Diese Prognose berücksichtigt nicht die vom SMF vorgenommenen Abschlüsse im Rahmen der Regionalisierung.

Kapitel IV.3) In der letzten verfügbaren Bundesschätzung vom Mai 2017 ist dieser Effekt noch nicht enthalten.

Bei der *Gewerbesteuer* ist 2017 eine weiter dynamische (+6,5 %), danach aber mit durchschnittlich +3,0 % eine etwas schwächere Entwicklung zu erwarten.³⁴¹ Aus bundesgesetzlichen Vorgaben (einschließlich Gewerbesteuerumlage) sind weder positive noch negative Impulse für die ostdeutschen Kommunen 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.

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. Das Verfahren zur Reform wurde in der laufenden Legislatur gestoppt, erst nach der Bundestagswahl ist eine erneute Aktivierung des Verfahrens zu erwarten.³⁴² Für 2017 gehen die Bundesschätzer von +2,6 % Aufkommen für die ostdeutschen Kommunen aus, 2018 und 2019 werden nur geringe Zuwächse von 2,1 % bzw. 1,3 % erwartet.

Insgesamt geht der Arbeitskreis Steuerschätzungen davon aus, dass die Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen bis 2020 mit +20 % geringfügig stärker wachsen werden als die der westdeutschen (+18 %). 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. Insofern ist zu hoffen, dass die positiven Impulse, die von der Bund-Länder-Einigung zum Finanzausgleich nicht durch steuersenkende Impulse konterkariert werden. (siehe dazu Kapitel II.3.4.1.)

Bezüglich der Einnahmen aus dem *kommunalen Finanzausgleich* wird an das vertiefende Kapitel IV.1 verwiesen. Hier sind gegenüber dem Jahr 2016, wieder steigende Zuweisungen zu erwarten.

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. Allerdings sind insbesondere die kleineren Städte und Gemeinden hier zum größeren Teil inzwischen an die Grenzen

ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen. Die Entwicklung am aktuellen Rand zeigt bereits ein Ende des allgemeinen 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 gesetzlich beschlossen worden.³⁴³ Zudem ist die Nachfrage nach Betreuungsangeboten in Sachsen weiterhin wachsend. In Verbindung mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ist davon auszugehen, dass weiterhin steigende Quoten zur Bedarfsdeckung erforderlich sind und damit auch im Freistaat erhebliche Steigerungsraten bei den damit verbundenen Ausgabepositionen zu erwarten sind. Nicht zuletzt besteht auch für künftige Tarifrunden das Risiko, dass der Tarif im Sozial- und Erziehungsdienst höhere Abschlüsse erzielt, welcher erhebliche Mehrkostenrisiken für die kommunalen Träger enthält – 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. Im Zusammenhang mit der trotz Niedrigzinsphase fortgesetzten Entschuldung der kommunalen Haushalte ist das Kostenrisiko einer Zinssteigerung in Sachsen als sehr gering einzuschätzen.

Bei den *Sozialausgaben* sind entspannende, aber auch belastende Faktoren zu erwarten. Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist nach wie vor rückläufig. Mittelfristig ist trotz des verstärkten Übergangs von Asylbewerbern und Flüchtlingen ins SGB II noch kein Ende der sinkenden Tendenz absehbar. Nicht zuletzt der demografische Wandel beschleunigt die strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die ein dramatisches Wiederanwachsen der Arbeitslosigkeit wenig wahrscheinlich erscheinen lassen. Die Gesamtentwicklung führt voraussichtlich auch zu einem Stagnieren oder gar Sinken des Umfangs der SGB-II-Leistungen. Zukünftig ist aber wieder verstärkt davon auszugehen, dass Absenkungen der Zahl der Bedarfsgemeinschaften durch Kostensteigerungen bei Mieten und vor allem Heizkosten kompensiert werden. Die sog. Hartz-IV-SoBEZ, die die Ost-Kommunen zum Ausgleich der unterproportionalen Entlastungen im Zuge der Hartz-IV-Reform erhalten, bleiben auch über die Bund-Länder-Einigung zum Finanzausgleich unverändert bestehen, sie sinken aber tendenziell ab, da die Strukturen auf den Arbeitsmärkten in Ost und West sich zunehmend angleichen. 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 beschlossen,

341 Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen, vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017c).

342 Vgl. Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (2017).

343 Gemäß § 12 i. V. m. § 23 SächsKitaG wird der Personalschlüssel im Krippenbereich von sukzessive 1:6 auf 1:5 reduziert, im Kindergartenbereich sukzessive von 1:13 auf 1:12.

dessen Wirkungen auf die Kommunen im Detail derzeit noch nicht präzise abschätzbar sind (genauer dazu im Kapitel IV.4).

Eine Entlastung bringt ab 2018 die dritte Stufe des 5-Mrd.-Euro-Pakets, welches sowohl über Umsatzsteuermittel als auch über eine erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft (KdU) im SGB II realisiert wird. Allein für die Kommunen in Sachsen bedeutet dies gegenüber 2016 Mehreinnahmen in Höhe von rund 180 Mio. Euro.

Bezüglich der Infrastrukturausgaben werden sich das Investitionsförderungsgesetz (KInvFG I) und das aktuell noch in Verhandlung

befindliche Erweiterungsgesetz (KInvFG II) positiv auswirken, (siehe dazu auch Abschnitt IV.5.5). Die Investitionsbedingungen bleiben aufgrund der hervorragenden Finanzierungskonditionen gut und der nach wie vor bestehende Investitionsbedarf weist in Richtung einer verstärkten Aktivität in diese Richtung. Trotz der erweiterten Investitionsförderprogramme darf die Grundfinanzierung der Kommunen nicht aus dem Fokus geraten. Nur durch hinreichende Eigenmittel können die sächsischen Kommunen auch in Zukunft bedarfsgerecht investieren. Die Verfügbarkeit laufender Mittel ist dabei nicht zuletzt ausschlaggebend für Verwaltungs- und Planungskapazitäten, welche auch für den Abruf von Fördermitteln erforderlich sind.

IV Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

1 FAG 2017/2018 und Ausblick auf FAG 2019/2020

1.1 Einleitung

Dieses Kapitel stellt die regelmäßige Betrachtung der FAG-Verhandlungen und die Ergebnisse dieses Prozesses dar. Die Verhandlungen zum FAG 2017/2018 waren durch drei wesentliche Rahmenbedingungen geprägt:

- Eine Herausforderung im Freistaat Sachsen liegt in den demografischen Differenzen zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum. Daraus ergeben sich Anpassungserfordernisse für den Gleichmäßigkeitsgrundsatz II, welcher die Schlüsselmassenaufteilung zwischen den beiden Räumen regelt.
- Die Finanzsituation der sächsischen Kommunen trübte sich 2015 ein. Konnten die sächsischen Kommunen in den Jahren 2013 und 2014 noch einen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt positiven Finanzierungssaldo ausweisen, sank dieser im Jahr 2015 unter das Niveau sämtlicher Vergleichsgruppen ab (siehe dazu Kapitel III.3).
- Der erhebliche Anstieg der Flüchtlingszahlen – vor allem im 2. Halbjahr 2015 – stellte alle staatlichen Ebenen vor enorme Herausforderungen. Der damit verbundene Anstieg der entsprechenden kommunalen Ausgaben für Unterbringung, Betreuung und Integration sowie die unzureichende Refinanzierung über die sog. FlüAG-Pauschale verschärfte die Finanzsituation erheblich.

Ein weiteres prägendes Merkmal der sächsischen Kommunalfinanzien ist ein (noch) hohes aber tendenziell stark rückläufiges Investitionsniveau. Auf Basis des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes des Bundes (KInvFG) wurde ein Paket im Volumen von insgesamt 800 Mio. Euro für die sächsischen Kommunen geschnürt, das unter dem Titel „Brücken in die Zukunft“ firmiert. Darin enthalten ist ein kommunaler Finanzierungsanteil von 322 Mio. Euro, der sich aus FAG-Abrechnungsbeträgen der Vorjahre sowie einer Kürzung der investiven Zweckzuweisungen speist (im Detail siehe Kapitel IV.5.1). Insofern konnten diese Mittel nicht mehr in die Verstärkung der FAG-Mittel für 2017/18 eingehen.

1.2 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 Gleichmäßigkeitsgrundsatzes 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 Einnahmesebenen bilden (sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz, GMG). Außerhalb des GMG werden auch die seit dem Jahr 2015 zusätzlichen Anteile an der Umsatzsteuer behandelt, die der Bund den Ländern und Kommunen zur Entlastung von den Kosten der Unterbringung von Schutzsuchenden gewährt (2017: 67,5 Mio. Euro).³⁴⁴ Die Finanz-

ausgleichsmasse ergibt sich als Restgröße, welche diese Parallelentwicklung herstellt.

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.

Die Steuerschätzung vom Mai 2016 zeigte zunächst erfreulicherweise Mehreinnahmen sowohl der kommunalen als auch der Landesebene gegenüber der bisherigen Planung bis 2017. Das SMF verringerte zudem anders als bisher die umfangreichen Abschläge auf die Daten der Bundesschätzung, welche in den vergangenen Jahren zur Dämpfung der FAG-Mittel beigetragen hatten. Die Staatsregierung hatte bisher mit Verweis auf Abschläge für Demografie und Konjunkturrisiken die eigenen Einnahmeentwicklungen systematisch um mehrere 100 Mio. Euro pro Jahr unterschätzt.³⁴⁵ Damit nahm sie zwar hohe spätere Abrechnungsbeträge in Kauf, da die fehlenden Mittel bei der Spitzabrechnung der kommunalen Seite zugeschlagen werden. Diese Abrechnungsbeträge erzeugten jedoch in der Vergangenheit regelmäßig ein Verhandlungspotenzial. So wurden etwa aus den enormen Abrechnungsbeträgen der Jahre 2011 und 2012 (insgesamt fast 500 Mio. Euro) die kommunalen Vorsorgevermögen gespeist. Ein Teil der Abrechnungsbeträge der Jahre 2013, 2014 und 2015 bildeten die Finanzierungsquelle für den kommunalen Anteil des genannten Investitionsprogramms „Brücken in die Zukunft“. Bei einer stärkeren Orientierung des SMF an der Bundesschätzung wären die Mittel bereits früher an die Kommunen geflossen, die festgestellte Entkopplung von den Vergleichsgruppen (siehe Kapitel III.3.4) wäre sicherlich nicht in gleichem Umfang aufgetreten.

Im Rahmen der November-Steuerschätzung wurden die Einnahmeprojektionen der kommunalen und der Landesebene noch etwas weiter nach oben korrigiert. Während sich die Wachstumsaussichten marginal verschlechterten, hob das SMF seine eigenen Abschläge auf und setzte dagegen Zuschläge an. Hintergrund sind die bereits erwartbaren Mehreinnahmen aus dem „5-Mrd.-Entlastungspaket“, welche die Staatsregierung anders als die Bundesschätzer bereits in ihren Daten berücksichtigt hatte. Diese belaufen sich auf der Landesebene auf niedrige dreistellige Mio.-Beträge. Für die Kommunen war die erste Entlastungsstufe 2017 bereits in der Mai-Steuerschätzung 2016 berücksichtigt worden, die Mehreinnahmen stützen sich auf das organische Steuerwachstum sowie

³⁴⁴ Art. 8 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.

³⁴⁵ Zu den Einzelheiten und dem Umfang der Abweichungen siehe Lenk/Hesse (2015), S. 140f.

die gemeindlichen Mehreinnahmen aus der 3. Entlastungsstufe des Bundes, die über die Umsatzsteuer (voraussichtlich +119,6 Mio. Euro) entstehen und die im Mai 2016 noch unbekannt waren.

Zusammengefasst hatte die aktualisierte Steuerschätzung nur marginale Auswirkungen auf das bis dahin erzielte Verhandlungsergebnis und den Änderungsentwurf zum SächsFAG.

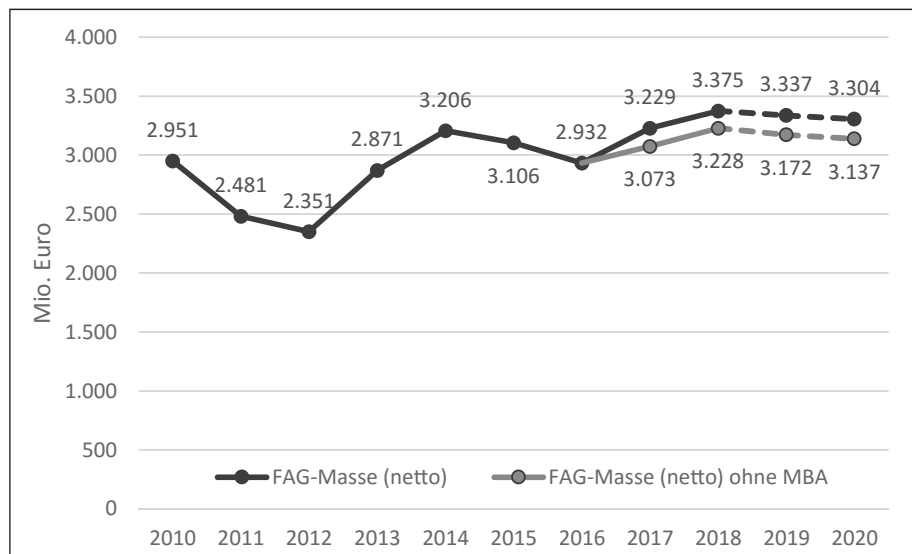
Zusätzlich steigt der kommunale Finanzmassenanteil von derzeit 35,93 % auf 36,84 % im Jahr 2018 an. Dies ist vor allem auf die Integration des Mehrbelastungsausgleichs der Verwaltungsreform (MBA Verwaltungsreform) von 2008 in das SächsFAG ab dem Jahr 2017 zurückzuführen. Im Jahr 2017 werden auf diesem Wege insgesamt 154,8 Mio. Euro in das Finanzausgleichsgesetz übertragen.³⁴⁶ Steigen die Steuereinnahmen von Land und Kommunen in den nächsten Jahren an, profitieren die Kommunen über den erhöhten GMG-I-Anteil daran.

Zusammengefasst ergibt sich eine Allgemeine Finanzausgleichsmasse von 3,23 Mrd. Euro für 2017 (+10,1 % ggü. 2016) und 3,37 Mrd. Euro für 2018 (+4,5 % ggü. 2017). Erfreulicherweise sind damit deutliche Steigerungen der FAG-Masse für 2017 und 2018 gegenüber den Vorjahren festzustellen, nachdem sie seit 2014 rückläufig war. Dazu tragen auch die verbleibenden Abrechnungsbeträge aus Vorjahren bei. Selbst ohne den Übergang des MBA ergibt sich noch eine Erhöhung um 4,8 % auf 3,07 Mrd. Euro. Da auch die Zuweisungen außerhalb der FAG-Masse 2017 um 5,1 % und 2018 um weitere 0,8 % steigen, ergeben sich für die Kommunen auch bei einer Nettobetrachtung Mehreinnahmen aus der FAG-Entwicklung. In der folgenden Abbildung sind die Ergebnisse der Verhandlungen zu den föderalen Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 noch nicht berücksichtigt.

1.3 Verteilung auf die kommunalen Teilgruppen

In den FAG-Verhandlungen spielte eine Justierung des GMG II, der die gleichmäßige Entwicklung des kreisfreien und des kreisangehörigen Raums als Ziel hat, eine wichtige Rolle. Bereits vorab bestand Einigkeit, dass eine dauerhafte Umschichtung zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes stattfinden sollte (Volumen ca. 40–60 Mio. Euro). Den Anstoß gab ein Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung, das im Rahmen des Gesetzentwurfs eingeholt wurde.³⁴⁷ Dieses Gutachten sah einen Anpassungsbedarf in Höhe von 50 Mio. Euro zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes, der letztlich auch umgesetzt wurde.³⁴⁸

Abbildung 191: Entwicklung der FAG-Masse (netto) in Sachsen 2010–2020



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: SMF.

Die Argumentation beruht dabei im Wesentlichen auf unterschiedlichen Entwicklungspotenzialen der Teilräume. Ein Mehrbedarf für den kreisangehörigen Raum wurde im Zusammenhang mit Kostenremanenzen für zentralörtliche Funktionen nachgewiesen, nicht aber für die Gesamtheit der Aufgabenerfüllung.³⁴⁹ Im Gegensatz dazu leitete sich aus der turnusmäßigen Überprüfung des GMG II auf Basis von ausgabeseitigen und objektiviert bedarfsbegründenden Indikatoren kein eindeutiger Anpassungsbedarf ab.³⁵⁰ Auch im Gemeindefinanzbericht wurde das Thema bereits in der Vergangenheit behandelt.³⁵¹ Die angestellten Modellrechnungen zeigen, dass der GMG II bei einer konstanten absoluten Steuerkraft (in Euro) zu Gunsten der Ebene mit der *relativ* besseren Einwohnerentwicklung wirkt, was aktuell die Kreisfreien Städte sind. Dies gilt allerdings nur, wenn das Steueraufkommen dauerhaft nicht der Einwohnerentwicklung folgt und wenn die Altersstruktur konstant bleibt. Angesichts der tatsächlichen Entwicklungen der Steuereinnahmen und der neuen Erkenntnisse zu den Ausgabenbelastungen durch die Gruppe der unter 18-jährigen Einwohner, die im Kapitel II.5.2.3. skizziert werden, ist diese Anpassung durchaus kritisch zu sehen und ist auch innerhalb der kommunalen Ebene kontrovers diskutiert worden.

Die Kreisfreien Städte erhalten allerdings – gewissermaßen als Kompensation – einen auf 4 Jahre befristeten höheren Anteil am Investitionspaket „Brücken in die Zukunft“, Bedarfszuweisungen im Zusammenhang mit dem Hartz-IV-Lastenausgleich im Umfang von 5 Mio. Euro jährlich und ein eigenes Stadtbudget Schulhausbau³⁵².

1.4 Vorsorgevermögen und Vorsorgerücklage

In den Jahren 2017 und 2018 wird das gebildete dezentrale Vorsorgevermögen (317 Mio. Euro zum 31.12.2016) schrittweise aufgelöst. Für 2017 ist eine Absenkung um 50 Mio. Euro vorgesehen,

³⁴⁶ 152,3 Mio. Euro aus dem eigentlichen Mehrbelastungsausgleich für die Verwaltungsreform und 3,5 Mio. Euro aus dem zusätzlichen MBA für die Vermögensverwaltung abzüglich 1,0 Mio. Euro im Zuge der veränderten Zusatzförderung nach § 88e des Zweiten Wohnungsbaugesetzes.

³⁴⁷ Die Kurzfassung des Gutachtens ist als Anlage Bestandteil des Gesetzentwurfs der Staatsregierung zum Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen, Anlage 5.

³⁴⁸ Vgl. Sächsischer Landtag (2016), S. 56.

³⁴⁹ Vgl. Sächsischer Landtag (2016), S. 143–147.

³⁵⁰ Vgl. ebenda, S. 125.

³⁵¹ Vgl. Lenk/Hesse (2011), S. 24–26.

³⁵² Letzteres wurde im Rahmen der Koalitionsverhandlungen zum Staatshaushalt 2017/2018 noch deutlich aufgestockt.

für 2018 war ursprünglich eine Auflösung i. H. v. 100 Mio. Euro geplant, die allerdings an bestimmte Bedingungen geknüpft war.

Noch im Anbahnungsprozess war seitens der Staatsregierung eine weitere Aufstockung des Vorsorgevermögens ins Spiel gebracht worden. Angesichts des finanzpolitischen Ausblicks (einschließlich der Solidarpakteinigung) und der bereits erfolgten Abkopplung von der Einnahmentwicklung der sächsischen von den übrigen ostdeutschen Kommunen stellt sich aber zumindest für zukünftige FAG-Verhandlungen die Frage, für welchen Zeitpunkt diese Vorsorge aufgelöst werden soll. Vielmehr verdichten sich die Anzeichen für höhere Ausgabenbedarfe in der Gegenwart. Ein überdurchschnittliches Ausgabevolumen, das z. B. mit Blick auf den abschmelzenden Solidarpakt abgebaut werden müsste, ist in den sächsischen Kommunen nicht vorhanden. Insofern ist die Teilauflösung 2017 zu begrüßen und auch eine weitere Abschmelzung der Rücklage wäre grundsätzlich zu begrüßen gewesen.

Allerdings steht die Auflösung der 100 Mio. Euro im Jahr 2018 unter dem Vorbehalt der vom Bund angekündigten kommunalen Entlastung im Umfang von 5 Mrd. Euro bundesweit. Da diese Entlastung an die kommunale Ebene weitergereicht wird, wird auch die Auflösung der Vorsorgerücklage vorerst verschoben.³⁵³ Angesichts der Entwicklungen rund um dieses Entlastungspaket, die im Abschnitt IV.3. im Detail dargelegt sind, besteht damit vorerst keine Notwendigkeit mehr zur anteiligen Auflösung des Vorsorgevermögens im Jahr 2018. Damit stehen den Kommunen am 31.12.2018 voraussichtlich noch rund 267 Mio. Euro in den dezentralen Vorsorgerücklagen zur Verfügung. Die Frist der im § 23 Abs. 4 SächsFAG vorgesehenen vollständigen Auflösung der Vorsorgerücklagen wird bis zum 31.12.2021 verlängert. Angesichts der Mittelherkunft (2013+2014) und der absehbaren Finanzsituation ist eine weitere Verlängerung dieser Vorsorgebildung auch nicht zu rechtfertigen. Derzeit zeichnet sich ab, dass die Mittel aufgrund von FAG-Abrechnungsbeträgen gegen die kommunale Ebene bereits 2019 benötigt werden.

1.5 Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen, denen die Aufgabe des Steuerkraftausgleichs zukommt und die im Sächsischen FAG die zentrale Rolle spielen, steigen 2017 auf 2,65 Mrd. Euro (+5,6 %) und 2018 auf 2,82 Mrd. Euro (+6,4 %) deutlich gegenüber den Vorjahren (2016: 2,51 Mrd. Euro). Dies ist erfreulich, insbesondere vor dem Hintergrund der Stagnation der vergangenen Jahre. Dabei werden die Zuwächse bei den Kreisfreien Städten aufgrund der Anpassung des GMG II im Jahr 2017 etwas gedämpfter ausfallen (+3,9 %) als im kreisangehörigen Raum (zusammen +6,9 %). Im Jahr 2018 wachsen die Schlüsselzuweisungen in beiden Teilgruppen wieder synchron um 6,4 %.

Der Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen wurde auf 12,8 % (2018) bzw. 13,4 % (2018) festgesetzt. Damit wird im Langfristvergleich ein recht hoher Anteil der Schlüsselzuweisungen investiv gebunden (2016: 11,2 %). Angesichts der großen Verwendungsbreite der investiven Schlüsselzuweisungen (z. B. auch Instandsetzung) ist dies akzeptabel. Dennoch wäre eine stärkere allgemeine Finanzausstattung wünschenswert, um beispielsweise auch die

dazugehörigen Verwaltungs- und Planungskapazitäten aufrechterhalten bzw. wieder ausbauen zu können.

Der 2015 eingeführte Sonderlastenausgleich Eingliederungshilfe wird nur noch im Jahr 2017 fortgeführt. Daher werden den kreisangehörigen Gemeinden und den Kreisfreien Städten 2017 zum letzten Mal in einem Volumen von rund 22,5 Mio. Euro die Schlüsselzuweisungen gekürzt, um die vom Bund mit der ersten Entlastungsstufe bereitgestellten zusätzlichen Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer in gleicher Höhe zu neutralisieren. Der der Schlüsselmasse entnommenen Betrag wird den Landkreisen und Kreisfreien Städten als Aufgabenträger der Eingliederungshilfe über einen entsprechenden Sonderlastenausgleich wieder zur Verfügung gestellt. Somit werden die Mittel der bis Ende 2017 befristeten ersten Entlastungsstufe des Bundes auf die Aufgabenträger der Eingliederungshilfe konzentriert. Die vom Bund im Jahr 2017 mit der 2. Entlastungsstufe zusätzlich bereitgestellten Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer mit einem Volumen von rund 45 Mio. Euro verbleiben bei den Gemeinden. Lediglich die 2017 an die Landkreise und Kreisfreien Städte zusätzlich vom Bund ausgereichten Kosten der Unterkunft (KdU) gehen in einem Volumen von rund 26,4 Mio. Euro noch einmal als Anrechnungsposten in den Sonderlastenausgleich Eingliederungshilfe ein.

Bei den Bedarfszuweisungen wurde ein neuer Tatbestand aufgenommen. Laut § 22 Abs. 2 Nr. 10 SächsFAG können in begründeten Einzelfällen Zuweisungen für Projekte zum Abbau besonderer regionaler Strukturdefizite gewährt werden. Hierbei ist zu betonen, dass es sich wie bei allen Bedarfszuweisungen des SächsFAG nicht um Finanzhilfen des Landes handelt, sondern um Mittel, die aus der kommunalen Ebene selbst durch Verzicht auf Schlüsselzuweisungen finanziert werden.

Der Umlagesatz der FAG-Umlage für abundante Kommunen wurde auf Drängen des SSG und der abundanten Kommunen abgesenkt:³⁵⁴ Nach der Neuregelung betragen die Sätze, die auf den überschießenden Teil der Steuerkraft angewendet werden, laut § 25a Abs. 2 SächsFAG „im ersten Jahr der Erhebung oder nach einer Unterbrechung der Erhebung 30 Prozent, im zweiten Jahr der Erhebung 35 Prozent und ab dem dritten Jahr der Erhebung 40 Prozent des Differenzbetrages“. Gegenüber dem vorherigen Stand (Stufen: 30 – 40 – 50) bedeutet dies eine Erleichterung für die abundanten Kommunen. Im Ländervergleich handelt es sich jedoch immer noch um die höchsten Umlagesätze aller Länder.³⁵⁵ Üblich sind Abschöpfungsquoten zwischen 15 % und 20 %. Zudem ist in Sachsen kein „Neutralbereich“ für Gemeinden vorgesehen, die nur knapp im Abundanzbereich liegen. So muss in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen die Schwelle um mehr als 15 % überschritten sein, damit die FAG-Umlage greift.

Für die Kreisumlage kann sich zukünftig bei einer negativen Kreisumlagegrundlage für eine kreisangehörige Gemeinde auch ein Erstattungsanspruch gegenüber dem Landkreis ergeben. Diese Konstellation wird allerdings nur in Sonderfällen eintreten, z. B. wenn die Zahlung von FAG-Umlage und erhebliche Steuerrückzahlungen zeitlich zusammenfallen.

³⁵⁴ Im Gesetzentwurf war an dieser Stelle noch keine Änderung des SächsFAG vorgesehen. Im Gesetzgebungsverfahren wurde die Absenkung in den Anhörungen noch einmal als Thema aufgegriffen, vgl. Sächsischer Landtag (2016b), S. 9; Sächsischer Landtag (2016c), S. 7ff.

³⁵⁵ Vgl. Lenk/Hesse/Stärke u. a. (2017), S. 361.

³⁵³ Vgl. Sächsischer Landtag (2016), S. 3.

1.6 Ausblick 2019/2020

Zunächst ergibt sich für die FAG-Verhandlungen im Rahmen des zukünftigen Doppelhaushalts 2019/2020 eine eher technische Notwendigkeit, die Folgen und Wirkungen des 5-Mrd.-Entlastungsprogramms für die Kommunen sauber in eine dauerhafte Form zu überführen. Noch bis 2017 standen die Zahlungen in Verbindung zu den Leistungen der Eingliederungshilfe, was sich aber insgesamt nicht als der ideale Transmissionsweg einer Bundesentlastung herausgestellt hat. Bisher wurden die Zahlungen über erhöhte Umsatzsteueranteile und eine erhöhte Bundesbeteiligung an den SGB-II-Lasten an die Kommunen überführt. Der enge Konnex zwischen der Entlastung und der Eingliederungshilfe ist aber zwischenzeitlich völlig aufgegeben worden. Vielmehr steht im politischen Raum das klare Bekenntnis zu einer Entlastung der Kommunen, unabhängig vom konkreten Erstattungsweg. Im SächsFAG muss sich diese Entlastung klar wiederfinden. Dies bedeutet zum einen, dass die Mittel ungeschmälert und ohne weitere Bedingungen an die Kommunen weitergegeben werden müssen. Zum anderen sollte bei der landesinternen Verteilung ein angemessenes Verhältnis zwischen der Steuerkraft und ausgabeseitigen Indikatoren (z. B. Sozialausgaben) als Verteilungsmaßstäbe herrschen.

Für 2019 und 2020 hat das SMF in seiner Prognose jeweils ein Absinken der FAG-Masse um rund 1 % für 2019 und 2020 in Aussicht gestellt. Im Zusammenhang mit der Einigung zu den Bundesländer-Finanzbeziehungen, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des FAG 2017/2018 in ihrem finalen Wortlaut noch unbekannt war, ändert sich dieser Ausblick ganz wesentlich (siehe dazu im Einzelnen Kapitel II.5.1). Das Jahr 2019 ist davon weniger direkt betroffen, da erst 2020 die volle Wirkung der Einigung eintritt. Diese drückt sich zum einen in einem einmaligen Niveausprung der Einnahmen des Landes nach oben aus, der weit überwiegend (ca. 90 %) durch die gemeindliche Steuerschwäche induziert ist. Zum anderen beschreitet das Land in den Folgejahren einen dynamischeren Trend der eigenen Steuern und steuerinduzierten Einnahmen. Da keine Abschmelzung der Solidarpakt-II-Mittel mehr erfolgt, nimmt das Land anders als bisher symmetrisch an der Einnahmeentwicklung der Ländergesamtheit teil (bisher unterproportional).

Für die gemeindliche Ebene sind 2019 oder 2020 hingegen keine weiteren strukturellen Einnahmesteigerungen in vergleichbarem Umfang abzusehen. Die FAG-Masse wird sich daher wesentlich dynamischer entwickeln können als in der Vergangenheit. Dies ist unabhängig davon, ob die Mehreinnahmen des Landes im Gleichmäßigkeitsgrundsatz angesetzt werden oder – wie es angesichts der Zielrichtung und des Wortlauts des neuen FAG (Bund) angemessener wäre – außerhalb des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes in die Schlüsselmasse fließen. Dass die Schlüsselzuweisungen das primäre Instrument des angestrebten Steuerkraftausgleichs darstellen, sollte unstrittig sein und entspricht auch der bisherigen Schwerpunktsetzung des SächsFAG seit den 1990er Jahren.

Das Jahr 2019 stellt in diesem Zusammenhang ein Brückenjahr dar, welches zur Angleichung an den starken Anstieg, der im Jahr 2020 zu erwarten ist, genutzt werden sollte. Abzurufen ist davon, die sprunghaften Mehreinnahmen des Jahres 2020 für eine Aufstockung von Vorsorgevermögen zu nutzen, da das Einnahmepplus einen dauerhaften Charakter hat. Die Mittel wären dann möglicherweise für eine sehr lange Zeit dem Zugriff der Kommunen entzogen, da das Gegenszenario (sprunghaftes Absinken der Einnahmen zu einem späteren Zeitpunkt) fehlt – ähnlich wie aktuell

bei der vorhandenen dezentralen Vorsorgerücklage aus den FAG-Jahren 2011 und 2012. Um den Kommunen eine Anpassung an den neuen voraussichtlich höheren Einnahmen- und Ausgabenpfad zu ermöglichen, sollte ein „Fading-in-Szenario“ geschaffen werden. Die für 2020 zu erwartenden Mehreinnahmen, die nach Vorliegen der Steuerschätzungen 2018 bereits recht präzise prognostiziert werden können, könnten in zwei Stufen an die Kommunen weitergegeben werden. Ein erster Schritt erfolgt nach dieser Variante bereits 2019, der zweite 2020. In der Summe entsprechen beide Stufen den Mehreinnahmen von 2020, die lediglich auf zwei Jahre verteilt werden. Die volle Wirkung der Mehreinnahmen kommt dann erst 2021 zum Tragen. Wichtig ist in diesem Prozess eine transparente Darstellung der Mittelflüsse, die das Land ab 2020 erwartet. Einseitige Abschlüsse von Orientierungsdaten der Bundesseite sind hierbei weitgehend zu vermeiden, wenn sie nicht gut begründet werden können. Ansonsten besteht das Risiko, dass die sächsischen Kommunen 2020 hinter den Vergleichsräumen weiter zurückfallen und erst mit Verspätung über die Abrechnungsbeiträge oder Nachverhandlungen an Mehreinnahmen beteiligt werden, welche die übrigen ost- und westdeutschen Kommunen bereits früher realisieren konnten. Angesichts der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Kommunen wäre das die denkbar schlechteste Umsetzung des positiven Impulses, den die Bundesländer-Einigung gesetzt hat.

2 Finanzierung von Asylbewerberleistungen – Fortschreibung des SächsFlüAG auf dem Höhepunkt der Flüchtlingswelle

Die Jahre 2015 und 2016 waren auch in Sachsen in besonderem Maße durch die Unterbringung und Integration von Schutzsuchenden geprägt. Asylbewerberleistungen, die innerhalb der Gruppe der kommunalen Sozialleistungen lange Zeit eher eine Randerscheinung darstellten und fiskalisch recht unbedeutend waren, wuchsen innerhalb von 2 Jahren zu einer enormen fiskalischen Herausforderung für alle Beteiligten. Dazu kam, dass der exponentiell wachsende Zustrom geflüchteter Personen auch die Organisationsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung an vielen Stellen an ihre Grenzen brachte. Dank des Einsatzes auf kommunaler und Landesebene konnte die Unterbringung selbst auf dem Höhepunkt der Ankunftszahlen im Winter 2015/2016 gemeistert werden. Aus finanzieller Perspektive drängte sich eine Reform der Pauschale nach § 10 SächsFlüAG auf, die sich schnell als nicht (mehr) auskömmlich herausstellte.

2.1 Asylpolitik im föderalen System

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik zeigt wie kaum eine andere die Tücken des bundesdeutschen Föderalismus und sorgt bei einer steigenden Zahl von Flüchtlingen und damit von Asylanträgen für erhebliche Reibungen zwischen den föderalen Ebenen:³⁵⁶ Der Bund hat sich international zur Aufnahme von Schutzsuchenden verpflichtet, sieht aber die Länder in der Pflicht, ihren gesetzlichen Zuständigkeiten effizient nachzukommen. Die Kommunen fühlen sich mit der Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge zum Teil überfordert und verlangen nach finanzieller Hilfe von Bund und Ländern. Insbesondere die Weiterleitung von Mitteln, welche der Bund den Ländern gewährt, sorgt für anhaltende Diskussionen

³⁵⁶ Vgl.: Schammann (2015).

zwischen Landesregierungen und kommunalen Spitzenverbänden. Die Kosten- und Integrationsproblematik, die sich aus der erhöhten Anzahl von Schutzsuchenden der vergangenen Jahre ergibt, wird damit auch zur politischen Verhandlungsmasse in den fortlaufenden Verhandlungsprozessen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen.

Grundsätzlich ist die Flüchtlingspolitik im bundesdeutschen föderalen System eingebettet in die europäische Rechtsordnung. Auf europäischer Ebene ist dabei das 2013 verabschiedete Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) maßgeblich, welches Verordnungen und Richtlinien zusammenfasst, neu formuliert und EU-weite Standards festgesetzt hat. Nach dem Asylgesetz (AsylG) entscheidet ausschließlich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über Asylanträge.³⁵⁷ Kommen Flüchtlinge auf bundesdeutsches Territorium und beantragen Asyl, wird ihr Antrag formal auf der Bundesebene bearbeitet. Diese Bearbeitung findet jedoch nicht an einem zentralen Ort statt, sondern in den Außenstellen des BAMF in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Diese Erstaufnahmeeinrichtungen unterfallen wiederum der Zuständigkeit der Länder. Nach einigen Wochen werden die Asylbewerber dann auf die Kommunen verteilt. An den ihnen zugewiesenen Orten müssen sie dann mindestens für die Dauer ihres Verfahrens wohnhaft bleiben.

Zusätzlich zum Ablauf des Asylverfahrens legt die Bundesebene auch die Rahmenbedingungen für den Zugang der Asylbewerber zu weiten Teilen des gesellschaftlichen Lebens fest. Grundlage hierfür ist das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). In ihm ist geregelt, welche Leistungen Asylsuchenden in den ersten 15 Monaten für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts oder für die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände zustehen. Zudem trifft es Aussagen über den Zugang zum Arbeitsmarkt.

Die Bundesländer führen die Fachaufsicht über die Ausländerbehörden der Kommunen, die für die Umsetzung des Aufenthaltsgesetzes während und vor allem nach Beendigung des Asylverfahrens zuständig sind. Daneben hat der Bund die Zuständigkeit für „Aufnahme, Unterbringung und Gewährung (...) existenzsichernder Leistungen“, und damit vor allem für die Umsetzung des AsylbLG, an sie delegiert. In der Praxis reichen die meisten Bundesländer dann diese Aufgaben ganz oder teilweise an die kommunale Ebene weiter und stellen ihr dafür finanzielle Mittel in unterschiedlicher Höhe zur Verfügung.

Zu den Pflichten der Kommunen gehören der Vollzug des Aufenthaltsrechts, die Gewährung Sozialer Leistungen, die Gesundheitsversorgung sowie meistens auch die Unterbringung.³⁵⁸ Materiell bedürftige, sich in Deutschland aufhaltende Ausländer, die nicht unter das AsylbLG fallen, haben Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII. Die Zuordnung zum SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) oder SGB XII (Grundsicherung bei Erwerbsminderung und im Alter) richtet sich nach den gleichen Kriterien wie bei deutschen Staatsbürgern. Auch hier verbleibt die Kostenbelastung zunächst auf der kommunalen Ebene.

2.2 Kostenerstattung nach § 10 SächsFlüAG

Die kommunalen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) werden im Freistaat Sachsen von den Landkreisen und den Kreisfreien Städten erbracht. Gemäß § 10 des Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetzes (SächsFlüAG) erstattet der Freistaat Sachsen den für die Aufnahme und Unterbringung zuständigen Kommunen die anfallenden Kosten über eine Pauschale je Leistungsempfänger (LE)³⁵⁹ und Quartal. Diese Pauschale hatte seit 2003 bis 2011 bei 4.500 Euro/LE gelegen und war im Zuge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur existenzwürdigen Mindestausstattung auf 6.000 Euro/LE erhöht worden. Im Nachgang zu einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung der Pauschale im Jahr 2014 wurde sie zum 01.01.2015 weiter auf 7.600 Euro/LE erhöht.³⁶⁰ Hiermit wurden auch bereits Teile der Verwaltungskosten abgedeckt.

Die neuerliche finanzwissenschaftliche Begutachtung der Pauschale wurde im Auftrag des SMI ab Ende 2015 bis Mai 2016 und damit auf dem Höhepunkt der Zugangszahlen durchgeführt.³⁶¹ Hierzu wurde anders als in der vorangegangenen Anpassungsrunde nicht die Asylbewerberleistungsstatistik verwendet, sondern ein eigenes Erhebungskonzept der Gutachter, mit welchem die Daten der 13 kommunalen Träger über den Zeitraum der drei Jahre 2013 bis 2015 quartalsweise erhoben wurden. Aus den Daten ließen sich gut die Effekte des exponentiellen Anstiegs der Zahl der Leistungsempfänger nachweisen. Nur der überaus intensiven Kooperation der Landkreise und Kreisfreien Städte war es zu verdanken, dass in kurzer Zeit ein wissenschaftlich belastbares und letztlich von allen Seiten anerkanntes Ergebnis erzielt werden konnte.

Es zeigte sich recht schnell, dass die Asylbewerberleistungsstatistik in vielerlei Hinsicht den Anforderungen nicht gewachsen ist, die an eine geeignete Datenbasis für die Pauschalüberprüfung gestellt werden müssen.³⁶² Beispielsweise werden weder personelle und sächliche Verwaltungskosten noch liegenschaftsbezogene Auszahlungen erfasst. Gegenüber der Vorgabe des § 10 SächsFlüAG hat die Asylbewerberleistungsstatistik demnach eine erhebliche inhaltliche Lücke. Hinzu kommen Unstimmigkeiten beim Verbuchen der Leistungen. Auch der in der Statistik erfasste Personenkreis ist nicht vollständig identisch zu den erstattungsfähigen Leistungsempfängern des § 10 SächsFlüAG. Dass die Statistik lediglich Zahlungen, nicht aber Aufwendungen und Erträge erfasst, ist genauso wie der lediglich jährliche Berichtsrhythmus vor allem dann ein Problem, wenn die Leistungen eine starke Dynamik zeigen – wie in den untersuchten Jahren 2013 bis 2015.

Mittels eines sog. Schalenkonzepts erfassten die Gutachter umfassend die abzugelenden „Kosten“ im Sinne des § 10 SächsFlüAG wesentlich umfangreicher und präziser, als es die amtliche Statistik vermag. Zusätzlich wurden über den erstattungsfähigen Kreis hinaus weitere Aufwendungen im Zusammenhang mit den Kernleistungen erfasst, um einen Eindruck der Gesamtdimension der Aufgabe zu erhalten.

357 § 5 Abs. 1 Asylgesetz.

358 Vgl. Schammann, Hannes; Kühn, Boris (2016).

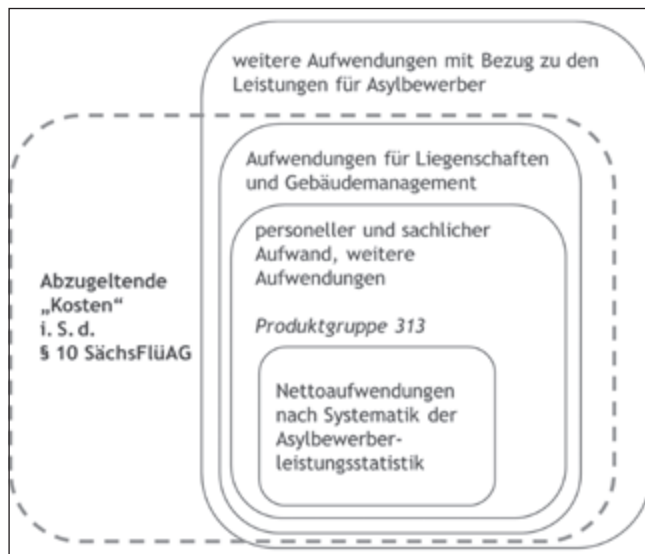
359 Personengruppen nach § 5 Nr. 1 bis 3, 5 und 7 SächsFlüAG.

360 Vgl. Lenk/Lück/Woitek u. a. (2014).

361 Vgl. Lenk/Hesse/Diesener u. a. (2016).

362 Im Einzelnen vgl. Lenk/Hesse/Diesener u. a. (2016), S. 31–34.

Abbildung 192: Schalenkonzept der Erhebung zum SächsFlüAG 2013–2015



Quelle: Eigene Darstellung.

Für das Jahr 2015 wurden erstattungsfähige Kosten i. H. v. 11.064 Euro je Leistungsempfänger berechnet. Auch für die Vorjahre 2013 und 2014 konnte gezeigt werden, dass die bis dahin gezahlte Pauschale die erstattungsfähigen Kosten (2013: 8.854 Euro/LE; 2014: 9.666 Euro/LE) nicht zu decken vermochte. Dabei zeigten die 13 Leistungsträger ein erstaunlich hohes Maß an Effizienz bei der Aufgabenerfüllung.³⁶³ Mittlerweile hat sich auch aus Betrachtungen anderer Länder ergeben, dass die sächsischen Kommunen die Aufgaben nicht zu überhöhten Kosten durchgeführt haben.³⁶⁴ Demgegenüber waren die Ausgaben des Landes für seine Erstaufnahmeeinrichtungen im Ländervergleich recht hoch ausgefallen.³⁶⁵

Die besondere Schwierigkeit bei der Fortschreibung der Pauschale auf den Erhebungsergebnissen bestand darin, dass sie in einer Phase des starken Anstiegs berechnet wurde, bereits während der Auswertung im I. und II. Quartal 2017 die Zahl der neu ankommenden Leistungsempfänger jedoch stark rückläufig war und sich schnell die Problematik unzureichend ausgelasteter Kapazitäten ergab. Daher wurde von den Gutachtern eine „atmende“ Pauschale entwickelt, die sowohl Kostensteigerungen bei starker Expansion der Empfängerzahlen an engen Märkten als auch eine Entspannung bei rückläufigen Zahlen abbilden kann. Hierzu wurde das Konzept der Elastizität genutzt, welche mit dem Faktor 0,17 berechnet wurde. Das bedeutet, dass eine Zunahme der Anzahl der Leistungsempfänger um 10 % eine Kostensteigerung von 1,7 % je Fall zur Folge hat, die sich auch in einem entsprechenden Anstieg der Pauschale niederschlagen sollte. Analog führen abnehmende Leistungsempfängerzahlen parallel zur wieder kostengünstigeren Unterbringung zu einer sinkenden Pauschale. Letzteres bedeutet auch, dass teure Kapazitäten am schnellsten wieder abgegeben werden können und insofern keine mittelfristigen oder dauerhaften Vorhaltekosten (Remanenzen) entstehen.

363 Zur relativen Effizienzanalyse mittels DEA-Verfahren vgl. Lenk/Hesse/Diesener u. a. (2016), S. 66ff.

364 Die Gutachter haben Untersuchungen in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen durchgeführt, die zu ähnlichen Ergebnissen führen.

365 Vgl. Diesener/Hesse (2017), S. 10f.

2.3 Umsetzung des Gutachtervorschlags

Die skizzierten Vorschläge des Gutachterteams wurden weitgehend umgesetzt. Der Ansatz einer „atmenden“ Pauschale, die sich an den tatsächlichen Entwicklungen der Leistungsempfänger orientiert, ist bundesweit bisher einmalig. Auf Basis der erwarteten durchschnittlichen Zahl der Leistungsempfänger für das Jahr 2016 (31.100 Personen) wurde unter Nutzung des Berechnungswegs des Gutachtens zunächst eine Pauschale von 11.764 Euro berechnet. Der im § 14 Abs. 1 SächsFlüAG angegebene Berechnungsfaktor von „0,0740793“ entspricht in einer stark komprimierten Form dem Berechnungsweg des Gutachtens.³⁶⁶ Für 2017 und 2018 ergeben sich angesichts prognostizierter sinkender Fallzahlen auf analogem Weg Pauschalen von 10.986 Euro (19.000 LE) und 10.573 Euro (14.800 LE) je Fall.

In zwei wichtigen Schritten wich der Gesetzgeber jedoch von der Gutachterempfehlung ab: Trotz des hohen Effizienzmaßes bei der Aufgabenerfüllung wurde zum einen die gutachterlich bestimmte Effizienzreserve i. H. v. 10,74 % angesetzt, die als kommunaler Eigenbeitrag eine weiterhin wirtschaftliche Aufgabenerfüllung anreizen soll.³⁶⁷ Gerade angesichts der Sondersituation des Jahres 2015 und der Positionierung der beiden größten Städte Leipzig und Dresden war im Gutachten noch davon abgeraten worden. Zum anderen wurden die Aufwendungen nicht mit einem allgemeinen Preisindex fortgeschrieben. Somit wird unterstellt, dass auch allgemeine Preissteigerungen für Verpflegung, Bekleidung, Unterbringung und Verwaltungsleistungen bei einem Rückgang der Fallzahlen rückgängig gemacht werden, was unrealistisch erscheint. Zur Kompensation wurde die Pauschale zur Abfederung von Remanenzkosten um einen Sonderausgleich erhöht: i. H. v. 392 Euro je LE (2017) und 377 Euro je LE (2018).

Aus diesen Voraussetzungen ergab sich eine Pauschale von 10.500 Euro für 2016, 9.950 Euro für 2017 und 9.787 Euro für 2018. Unabhängig von der Auszahlung der Pauschale erhielten die Landkreise und Kreisfreien Städte für das Jahr 2016 zusätzlich eine Bedarfszuweisung i. H. v. 20 Mio. Euro, zahlungswirksam im Jahr 2017, die analog zur FlüAG-Pauschale verteilt wurde. Damit stieg bereits 2016 die effektive Gesamtpauschale (Pauschale und Bedarfszuweisung) auf über 11.100 Euro je LE.

2.4 Abrechnungsverfahren – Sonderpauschale und dynamische Revision

Für ein solches dynamisch sich anpassendes Erstattungsmodell ist die logische Folge, dass die Höhe der Pauschale zunächst von der prognostizierten Zahl der Leistungsempfänger abhängt. Erst nach Ablauf des Jahres ist sie tatsächlich bekannt und es schließt sich ggf. ein Revisionsverfahren an. In Sachsen ist solch ein Vorgehen aus der Abrechnung der FAG-Masse nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz bekannt und erprobt, sodass kein Neuland betreten wird. Bei der Zahl der Leistungsempfänger nach dem FlüAG ist die mögliche Differenz zwischen Prognose- und Ist-Ergebnis aber wesentlich höher als bei der Steuerschätzung. Sowohl die Zugangszahlen als auch die Bearbeitungsgeschwindigkeit der Asylanträge beim

366 Im Gesetzentwurf wird der Berechnungsweg verbal hergeleitet. Vgl. LT-Drs. 6/5551, S. 26.

367 Die im Gesetzentwurf angesetzten Effizienzreserven vom 13 % (2017) und 11 % (2018) lassen sich dagegen nicht aus den Gutachtenergebnissen ableiten. Vgl. ebenda.

Tabelle 11: Berechnung der Pauschale nach § 10 SächsFlüAG nach prognostizierten Werten

Angaben in Euro je LE	Prognose Gesetzentwurf			Aktualisierung gem. Abrechnung 2016		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Bestand LE (Prognose, Jahresdurchschnitt)	31.100	19.000	14.800	33.471	19.000	14.800
Basiswert nach Elastizitätskonzept	11.764	10.986	10.573	11.961	11.082	10.666
abzüglich Effizienzreserve*	10,74 %	13 %	11 %	10,74 %	13 %	11 %
	-1.264	-1.428	-1.163	-1.285	-1.441	-1.173
zzgl. allgem. Kostensteigerung SGB XII*	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
FlüAG-Pauschale	10.500	9.558	9.410	10.676	9.641	9.492
zzgl. Sonderausgleich		392	377		392	377
Gesamtpauschale	10.500	9.950	9.787	10.676	10.033	9.869
Bedarfszuweisung (20 Mio. €)	643			598		
effektive Summe	11.143	9.950	9.787	11.274	10.033	9.869

*abweichende Gutachterempfehlung

Quelle: Eigene Darstellungen, eigene Berechnungen, Daten: SMI, SSG.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), welche die beiden wesentlichen Steuergrößen für die Bestandszahl darstellen, können kaum sicher vorab festgelegt werden. Um dennoch nicht in ein Spitzabrechnungsverfahren zu gelangen,³⁶⁸ wurde für 2017 und 2018 wie oben beschrieben auf Basis prognostizierter Leistungsempfängerzahlen eine Jahrespauschale bestimmt und diese dann in vier Quartalsbeträge geteilt (insgesamt 2.487,50 Euro/LE für 2017 und 2.446,75 Euro für 2018). Diese hat Bestand, so lange die tatsächliche Zahl der Leistungsempfänger jeweils nicht mehr als 10 % nach oben oder unten von der Prognose abweicht. Sollte dies nicht der Fall sein, wird ein erneutes Prüfverfahren für die Angemessenheit der Pauschale aufgelegt, für das der FAG-Beirat (einschließlich der kommunalen Landesverbände) die Zuständigkeit hat. Eine automatische Anpassung erfolgt allerdings nicht – anders als für 2016. Bei der Prüfung sind wiederum die gleichen Maßstäbe anzuwenden, die zum aktuellen Ergebnis geführt haben. Insofern ist wieder zu erwarten, dass die Belastungen vollständig abgebildet und die Dynamik der Zu- und Abgangszahlen berücksichtigt wird.

Das Gutachten wurde im Mai übergeben, der Gesetzentwurf im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2017/2018 im August vorgelegt und das SächsFlüAG nach dem durchgeführten Gesetzgebungsverfahren mit dem Gesetz vom 15. Dezember 2017 geändert.³⁶⁹ Während damit für die Pauschalberechnung 2017 und 2018 noch ein gewisser Vorlauf bestand, war das Jahr 2016 bei Inkrafttreten der Gesetzänderung praktisch vergangen. Daher wurde für 2016 ein gesonderter Mechanismus genutzt, der im § 14 SächsFlüAG als Sonderpauschale bezeichnet wird. Dafür wird die Pauschale ebenfalls auf Basis des Elastizitätskonzepts bestimmt, unter der Annahme von 31.100 Leistungsempfängern. Eine Zwischenabrechnung hierfür wurde auf Basis der Daten von Januar bis Oktober 2016 durchgeführt und noch bis zum 30.12.2016 zur Auszahlung gebracht.

Daraufhin schloss sich im Frühjahr 2017 eine Endabrechnung auf Basis der tatsächlich untergebrachten Personenzahl bis einschließlich Dezember unter Nutzung der Elastizitätsberechnung an. Es

zeichnete sich bereits im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ab, dass der Rückgang etwas langsamer verlief als in der Prognose vorgesehen. Schließlich ergab sich aus den 12 Monatsangaben der 13 Träger ein Durchschnitt von 33.471 Personen. Damit stieg die Pauschale automatisch auf 10.676 Euro/LE, worin sich bereits ein Vorzug des Verfahrens zeigt. Trotz *sinkender* Bestandszahlen im Jahresverlauf *stieg* die Pauschale weiter, da sie insgesamt höher lag als im Jahresdurchschnitt 2015. Ohne die dynamische Komponente wäre die Pauschale möglicherweise bei 10.500 Euro/LE verblieben, was für die Kommunen Mindereinnahmen von immerhin rund 5,9 Mio. Euro bedeutet hätte.

Zusätzlich hatten die Kommunen neben der „normalen“ Altpauschale von 7.600 Euro/LE zur Überbrückung eine Ergänzungspauschale in Höhe von 60 Mio. Euro für die Unterbringung erhalten.³⁷⁰ Diese wurde sachgerecht mit der neuen höheren fallbezogenen Pauschale verrechnet. Effektiv ergab sich nach allen Verrechnungen eine Nachzahlung zu Gunsten der Kommunen in Höhe von rund 56 Mio. Euro. Insgesamt wurden den Kommunen für die Unterbringung von Schutzsuchenden damit im Jahr 2016 vom Land rund 357,3 Mio. Euro erstattet.

Tabelle 11 fasst die Ergebnisse gemäß Gesetzentwurf und gemäß der Endabrechnung 2016 zusammen. Aus der Endabrechnung hat sich keine Veränderung des Gesetzes hinsichtlich der Pauschale für 2017 und 2018 ergeben. Konzeptgemäß bildet jedoch die höhere Pauschale 2016 wiederum den Basiswert für die 2017er Pauschale usw. Am Gesetz wurde gleichwohl keine Änderung vorgenommen. Da die Abweichungen im Volumen auf weniger als 1 % hinauslaufen, ist kurzfristig auch keine Änderung angezeigt. Bei der neuerlichen Überprüfung sollte dieser Sachverhalt aber wieder aufgegriffen werden. In einem erneuten Revisionsverfahren sollte auch verstärkt der Frage nachgegangen werden, inwiefern Vorhaltekosten und Remanenzen tatsächlich angefallen sind.

368 Bereits bei der Vergabe des Gutachtens bestand die Erwartungshaltung klar in einer Weiterentwicklung der Pauschale. Zudem hat die Pauschale in Sachen Planbarkeit und Anreize zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung zumindest außerhalb von Extremsituationen einen klaren Vorteil gegenüber einer Spitzabrechnung.

369 SächsGVBl. S. 630.

370 § 3 SächsGFUBA (Gesetz zur Finanzierung der Unterbringung und Betreuung von Ausländern in den Jahren 2015 und 2016 im Freistaat Sachsen).

3 Entlastung durch den Bund im Umfang von 5 Mrd. Euro

3.1 Hintergrund

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 26.11.2013 wurde für die 18. Legislaturperiode eine in ursprünglich zwei Stufen gestaffelte, finanzielle Entlastung der Kommunen vereinbart.³⁷¹ Inzwischen besteht diese finanzielle Entlastung aus drei Stufen. Die erste Stufe wurde bereits zum 01.01.2015 gesetzlich festgelegt und stellt eine jährliche, finanzielle Ausstattung der Kommunen im Umfang von einer Milliarde Euro dar, welche sich jeweils zur Hälfte aus zusätzlichen Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer und einer zusätzlichen Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) nach dem SGB II zusammensetzt. Infolge der neu eingeführten Investitionsinitiative des Bundes wurde diese für das Jahr 2017 um zusätzliche 1,5 Milliarden Euro erhöht.³⁷² Diese Mittel im Jahr 2017 setzen sich aus einer Milliarde Euro zusätzlichen Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer und 500 Millionen Euro aus der zusätzlichen Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten zusammen und bilden die zweite Stufe der Entlastung.³⁷³ Die dritte Stufe stellt eine finanzielle Entlastung der Kommunen im Umfang von fünf Milliarden Euro ab dem Jahr 2018 dar, d. h., erst nach dem Ablauf des Koalitionsvertrages. Ziel dieses Fünf-Milliarden-Euro-Pakets ist die kontinuierliche Stärkung der Kommunalfinanzen. Die drei Stufen der finanziellen Entlastung der Kommunen durch den Bund werden in Abschnitt 2.3 genauer erläutert.

Zunächst war durch die Regierungskoalition angedacht, diese Finanzmittel in einem engen Zusammenhang mit der Neufassung eines Bundesteilhabegesetzes über die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen an die kommunale Ebene zu verteilen.³⁷⁴ Dieser Verteilungsvariante zufolge hätten jene Landkreise und Kreisfreien Städte profitiert, welche Aufgabenträger der Eingliederungshilfe sind. Dies stellen allerdings lediglich Landkreise und Kreisfreie Städte in Thüringen und Baden-Württemberg und in eingeschränktem Maße in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen dar.³⁷⁵ Letztere würden aufgrund ihrer zu zahlenden Umlagen an höhere Kommunalverbände mittelbar von dieser Entlastungsvariante profitieren. Hingegen würden die Kommunen jener Länder, in denen die Eingliederungshilfe mehrheitlich bis gänzlich auf der Länderebene finanziert wird, dieser Verteilungsvariante zufolge leer ausgehen.³⁷⁶ Dies betrifft insbesondere Brandenburg, Sachsen-Anhalt und das Saarland, da in diesen Ländern die Kosten der Eingliederungshilfe vollständig durch das Land getragen werden, sowie die Länder Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, in denen die Kostenträgerschaft der Eingliederungshilfe sowohl bei dem Land als auch bei den örtlichen Trägern liegt.³⁷⁷ Der Deutsche Landkreistag sprach sich damals gegen die Verteilung dieser Finanzmittel infolge einer Reform der Eingliederungshilfe aus und intendierte eine flächendeckende Entlastung der Kommunen, da die Finanzierungsverantwortung der Eingliederungshilfe in insgesamt sieben Ländern nicht bzw. lediglich zum Teil bei den Kommunen

liegt.³⁷⁸ Aufgrund der Absicht der Regierungskoalition, mit den zugesicherten Finanzmitteln die kommunale Ebene zu entlasten, sollte nach Meinung des Deutschen Landkreistages die neu zu regelnde Eingliederungshilfe parallel und unabhängig zum Fünf-Milliarden-Euro-Paket gesetzlich ausgestaltet werden.³⁷⁹ Dadurch könne vermieden werden, dass ein Teil der Summe entgegen der Intention des Koalitionsvertrags bei den Ländern „hängen bleibt“. Auch der Deutsche Städtetag positionierte sich gegen den Entlastungsweg über die Eingliederungshilfe und forcierte eine finanzielle Entlastung, welche insbesondere die von hohen Sozialausgaben belasteten Kommunen berücksichtigt.³⁸⁰

3.2 Debatte um eine geeignete Verteilung der zugesicherten Finanzmittel

Grundsätzlich bestehen nach geltendem Verfassungsrecht mehrere Möglichkeiten, die Kommunen finanziell zu entlasten. Hinsichtlich der Verteilung der im Koalitionsvertrag zugesicherten fünf Milliarden Euro auf die kommunale Ebene bestanden im Vorfeld divergierende Meinungen, insbesondere zwischen Landkreisen, kreisangehörigen Gemeinden und Großstädten. Neben der ursprünglich im Koalitionsvertrag geplanten, vollständigen Entlastung der kommunalen Ebene von der Eingliederungshilfe standen weitere Verteilungsvarianten in der öffentlichen Diskussion.

Einerseits stellte die vollständige Verteilung der Finanzmittel über die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II (KdU) eine weitere Möglichkeit dar. Von dieser Verteilungsvariante würden insbesondere die Kreisfreien Städte und Landkreise mit hohen SGB-II-Sozialausgaben im Gegensatz zu den kreisangehörigen Gemeinden profitieren.³⁸¹ Die Verteilungsgrundlage dieser Entlastungsvariante stellen die zwischen den Kreisfreien Städten und Landkreisen unterschiedlich hohen Unterkunftskosten nach dem SGB II dar.³⁸² Durch diese Verteilung würde eine zielgerichtete Entlastung strukturschwacher Städte von ihren Soziallasten erreicht.³⁸³ Vor dem Hintergrund der im Zeitverlauf deutlich steigenden Sozialausgaben von durchschnittlich 5 % pro Jahr erschien dies von hoher Bedeutung für die Städte und Landkreise.³⁸⁴ Der Deutsche Städtetag plädierte im Rahmen der Diskussion um eine geeignete Verteilung der im Koalitionsvertrag zugesicherten fünf Milliarden Euro für diese Verteilungsvariante.³⁸⁵

Andererseits bestand ebenfalls die Möglichkeit, die Finanzmittel im Rahmen einer Erhöhung des gemeindlichen Anteils am Umsatzsteueraufkommen zu verteilen. Dieses wird den Kommunen allerdings horizontal auf der Basis eines orts- und wirtschaftsbezogenen Verteilungsschlüssels zugeteilt.³⁸⁶ Von dieser Variante würden die kreisangehörigen Gemeinden und Kreisfreien Städte, jedoch nicht die Landkreise profitieren.³⁸⁷ Diese würden erst über die nachgelagerte Kreisumlage an den gemeindlichen Steuerermehreinnahmen beteiligt. Eine zusätzliche Entlastungsvariante stellte die Verteilung des kommunalen Umsatzsteueranteils basierend auf

371 Vgl. CDU/CSU/SPD (2013), S. 88.

372 Vgl. Deutscher Landkreistag (2015), 12.07.2017.

373 Vgl. Leimkühler (2016), S. 24.

374 Vgl. Bastians (2016), S. 10; Deutscher Landkreistag (2015), 12.07.2017.

375 Vgl. Henneke (2016a), S. 302.

376 Vgl. Henneke (2016a), S. 302.

377 Vgl. Karl (2015), S. 13.

378 Vgl. Deutscher Landkreistag (2015), 12.07.2017.

379 Vgl. Deutscher Landkreistag (2015), 12.07.2017.

380 Vgl. Deutscher Städtetag (2016h), S. 33.

381 Vgl. Henneke (2016a), S. 302.

382 Vgl. Henneke (2016a), S. 302.

383 Vgl. Deutscher Städtetag (2016a), S. 3; Deutscher Städtetag (2016d), S. 6.

384 Vgl. Deutscher Städtetag (2016a), S. 3; Deutscher Städtetag (2016b), S. 7.

385 Vgl. Deutscher Städtetag (2016e), 12.07.2017.

386 Vgl. Rehm/Matern-Rehm (2010), S. 126.

387 Vgl. Henneke (2016a), S. 302.

sozialen Indikatoren und den Einwohnern unter Berücksichtigung der von Sozialleistungen betroffenen Landkreise dar.³⁸⁸

Die kommunalen Spitzenverbände vertraten in der Debatte um eine geeignete Verteilung der zugesicherten fünf Milliarden Euro des Bundes an die kommunale Ebene verschiedene Auffassungen. Während sich der Deutsche Städtetag für eine vollständige Verteilung der Finanzmittel über die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung bzw. mindestens die Erhöhung dieser Bundesbeteiligung aussprach, wurde vom Deutschen Landkreistag die Auffassung vertreten, die Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten im SGB II bei 49 % beizubehalten.³⁸⁹ Hintergrund dieser Diskussion stellt die Möglichkeit bzw. Gefahr dar, dass durch eine Übernahme der Unterkunftskosten für Hartz-IV-Empfänger durch den Bund von mehr als 50 % eine Bundesauftragsverwaltung ausgelöst würde. Dadurch würde der Einfluss des Bundes auf die Durchführung des SGB II, vor allem die Leistungen für Unterkunft und Heizung steigen und die Kommunen würden folglich einen Teil ihrer politischen Verantwortung an den Bund abtreten.³⁹⁰ Der Städtetag sah in der Erhöhung der Bundesbeteiligung allerdings weniger die Problematik der Folgen einer dadurch entstehenden Bundesauftragsverwaltung, sondern vielmehr eine zielgerichtete Entlastung strukturschwacher und von Sozialausgaben besonders belasteter Städte sowie die Möglichkeit, die steigenden Disparitäten zwischen strukturstarken und finanzschwachen Kommunen zu senken.³⁹¹ Der Auffassung des Deutschen Städtetags zufolge bestand durch verschiedene gesetzliche Regelungen ohnehin ein starker politischer Einfluss des Bundes auf die Leistungen des SGB II, vor allem jene für Unterkunft und Heizung.³⁹²

Der Deutsche Landkreistag plädierte hingegen dafür, eine Bundesauftragsverwaltung und den damit verbundenen stärkeren politischen Einfluss des Bundes auf diese kommunale Aufgabe zu verhindern und auch der Bund wollte eine Bundesauftragsverwaltung und insbesondere die daraus resultierenden administrativen Kosten umgehen.³⁹³ Im Zuge der Diskussion um die Verteilung der Mittel schlug der Deutsche Landkreistag einen Komponentenmix aus drei Bestandteilen vor, welche auf eine Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten des SGB II unterhalb der 50 % und einen jeweils höheren Anteil der Kommunen an der Umsatz- und der Einkommensteuer abstellen.³⁹⁴

3.3 Stand der Umsetzung

Im Rahmen der Bund-Länder-Einigung am 16.06.2016 hat der Bund die vollständige Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte für die Jahre 2016 bis 2018 zugesagt. Unabhängig von der im Rahmen des Koalitionsvertrags in 2013 zugesicherten finanziellen Entlastung der kommunalen Ebene in Höhe von fünf Milliarden Euro übernimmt der Bund durch die Asyleinigung diese flüchtlingsbedingten Unterkunftskosten zusätzlich in voller Höhe. Dadurch wird die kommunale Ebene, insbesondere die Landkreise maßgeblich von

diesen Zusatzkosten befreit.³⁹⁵ Für 2016 sind dafür 400 Millionen Euro, für 2017 voraussichtlich 900 Millionen Euro und für 2018 1,3 Milliarden Euro vorgesehen.³⁹⁶ Dies wird sowohl durch den Deutschen Städtetag als auch den Deutschen Landkreistag als besonders positiv bewertet.³⁹⁷ Fraglich ist allerdings, ob der Bund auch ab dem Jahr 2019 diese Flüchtlingskosten übernehmen wird oder ob die Kommunen für diese Kosten dann wieder zumindest zu einem Teil selbst aufkommen müssen.³⁹⁸

Darüber hinaus werden die Länder finanziell durch den Bund entlastet, einerseits im Rahmen der Integrationspauschale im Umfang von zwei Milliarden Euro für die Jahre 2016 bis 2018 und andererseits durch die für den Wohnungsbau im Integrationskonzept in Aussicht gestellten Mittel von jeweils 500 Millionen Euro für 2017 und 2018 als Kompensationsmittel.³⁹⁹ Die Verteilung dieser finanziellen Mittel soll bis zur Entwicklung eines geeigneteren Verteilungsschlüssels nach dem Königsteiner Schlüssel erfolgen.⁴⁰⁰

Infolge des Bund-Länder-Treffens wurde am 11.08.2016 der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vorgelegt. Dieser sieht die Verteilung der kommunalen Finanzhilfe im Umfang von dem im Koalitionsvertrag zugesicherten fünf Milliarden Euro im Rahmen eines Dreikomponentensystems anstatt über den Weg der Eingliederungshilfe vor.⁴⁰¹ Dieses im Rahmen des Referentenentwurfs geplante Dreikomponentensystem setzte sich ursprünglich aus den folgenden drei Bestandteilen zusammen, die im späteren Verhandlungsverlauf noch modifiziert wurden:

1. einer erhöhten Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung, in Höhe von 800 Millionen Euro für 2018 und einem jährlichen Betrag von 1,6 Milliarden Euro ab 2019,
2. einem festbetragsmäßig erhöhtem gemeindlichem Umsatzsteueranteil von 3,2 Milliarden Euro für 2018 und jeweils 2,4 Milliarden Euro ab 2019 sowie
3. der Zahlung eines Festbetrags von einer Milliarde Euro aus dem Umsatzsteueraufkommen des Bundes an die Länder, welches durch diese an die Kommunen weiterzuleiten ist.⁴⁰²

Aus diesem geplanten Dreikomponentensystem geht hervor, dass die im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode vorgesehene finanzielle Unterstützung der Kommunen deutlich nach der Legislatur umgesetzt wird. Dies impliziert einerseits eine positiv zu bewertende längerfristige Planungssicherheit für die Kommunen. Andererseits wird dadurch das im Koalitionsvertrag beabsichtigte Vorhaben zumindest nicht in dem veranschlagten Zeitraum erfüllt. Diese nachgelagerte Umsetzung der kommunalen Finanzhilfe führt dazu, dass eine künftige Bundesregierung noch an die Regelungen aus der vergangenen Legislaturperiode gebunden sein wird.

388 Vgl. Henneke (2016a), S. 302.

389 Vgl. Deutscher Städtetag (2016d) S. 6; Deutscher Städtetag (2016e), 12.07.2017.

390 Vgl. Deutscher Städtetag (2016a), S. 3; Höck (2016), 18.07.2017.

391 Vgl. Deutscher Städtetag (2016d), S. 6; Deutscher Städtetag (2016g), S. 5.

392 Vgl. Deutscher Städtetag (2016a), S. 3.

393 Vgl. o. V. (2016), S. 660; Schlüter (2016), 12.07.2017.

394 Vgl. Deutscher Landkreistag (2015), 12.07.2017; Henneke (2016a), S. 303.

395 Vgl. o. V. (2016), S. 660.

396 Vgl. Deutscher Bundestag (2016), S. 1.

397 Vgl. Deutscher Landkreistag (2016b), S. 304; Deutscher Städtetag (2016f), S. 5; Deutscher Städtetag (2016e), 12.07.2017.

398 Vgl. Schlüter (2016), 19.07.2017.

399 Vgl. Deutscher Bundestag (2016), S. 1.

400 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2016b), 07.09.2017; Deutscher Bundestag (2016), S. 1.

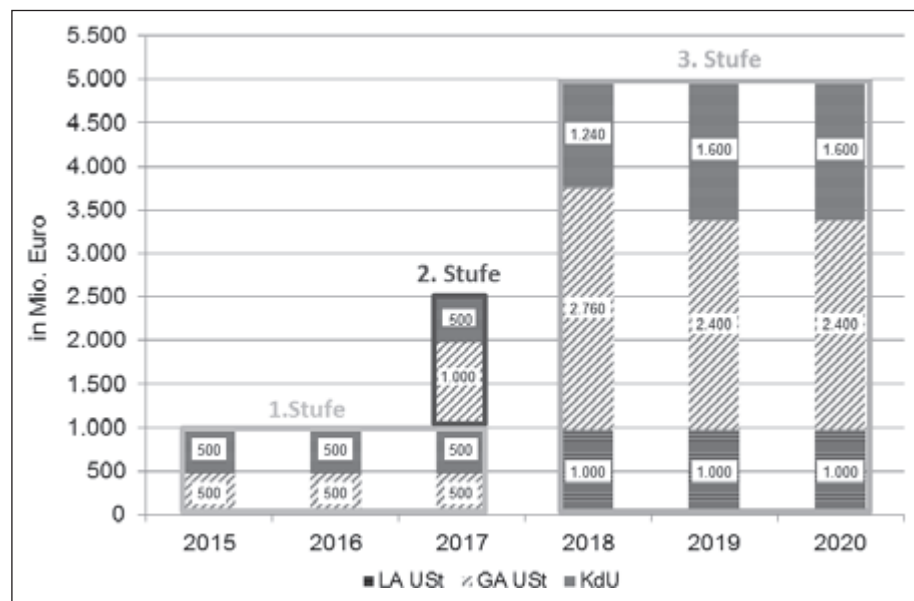
401 Vgl. Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen.

402 Vgl. Henneke (2016b), S. 368.

Die Reaktionen der kommunalen Spitzenverbände auf den vorgelegten Referentenentwurf waren verschieden. Der Deutsche Städtetag befürwortete grundsätzlich die durch die Gesetzgebung realisierte finanzielle Entlastung der Kommunen durch die Bundesregierung. Dennoch äußerte er sich an einigen Punkten kritisch und forderte einige Modifikationen in der konkreten Ausgestaltung des Gesetzes. Im Besonderen wurde durch den Deutschen Städtetag einerseits die zu geringe Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten für Hartz-IV-Empfänger bemängelt, da dadurch insbesondere die von hohen Sozialausgaben betroffenen Großstädte benachteiligt würden.⁴⁰³ Dementsprechend forderte der Deutsche Städtetag eine deutliche Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung.⁴⁰⁴ Andererseits kritisierte der Deutsche Städtetag, dass eine Milliarde Euro der insgesamt fünf Milliarden Euro Entlastung durch den Bund an die Länder über einen erhöhten Umsatzsteueranteil zur Weiterleitung an die Kommunen ausgereicht werden soll. Dadurch bestünde die Gefahr, dass die für die kommunale Ebene vorgesehene finanzielle Entlastung nicht in vollem Umfang in den Kommunen ankommt, sondern zum Teil auf der Landesebene verbleibt.⁴⁰⁵ Diese Kritik wurde ebenfalls durch den Deutschen Landkreistag geäußert.⁴⁰⁶ Für eine zielgerichtete Weiterleitung müssen die Mittel jeweils aus dem Steuererwerb des Kommunalen Finanzausgleichs herausgelöst werden, wo sie jeweils nur quotall beteiligt würden. Stattdessen sind sie in voller Höhe gezielt der kommunalen Ebene zuzuleiten, z. B. direkt in die kommunale Schlüsselmasse. Klar abzulehnen ist hingegen eine bedingte Ausreichung, etwa im Zusammenhang mit dem Bundesteilhabegesetz. Bereits früh im Verfahren stellte sich klar heraus, dass die Bundesentlastung inhaltlich von der Eingliederungshilfe gelöst wurde und die Entlastung der Kommunen im Fokus stand.⁴⁰⁷ Mögliche aufgabenkonexe Zuweisungen für eine reformierte Eingliederungshilfe sind an anderer Stelle zu verhandeln.

Zusätzlich sah der Deutsche Landkreistag infolge des Referentenentwurfs weiterhin die Gefahr einer Bundesauftragsverwaltung aufgrund einer Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten für Hartz-IV-Empfänger, welche es seiner Auffassung zufolge abzuwenden galt.⁴⁰⁸ Daneben forderte er, dass die vollständige Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte durch den Bund nicht mit der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II verrechnet wird. Dies war im Referentenentwurf angedacht und hätte die finanzielle Entlastung der Kommunen geschmälert.⁴⁰⁹ Diese beiden Änderungsvorschläge des Deutschen

Abbildung 193: Entlastung der deutschen Kommunen durch den Bund von 2015 bis 2020 in Mio. Euro⁴¹⁰



Quelle: Leimkühler (2016), S. 25.

Landkreistages haben im Rahmen der Modifikation dieses Referentenentwurfs Berücksichtigung gefunden.

Im Herbst 2016 haben sich infolge von Beratungen hinsichtlich des Gesetzesentwurfs weitere Änderungen ergeben.⁴¹¹

Erstens wurde die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für 2018 über die im Referentenentwurf vorgesehenen 5,1 Prozentpunkte hinaus auf 7,9 Prozentpunkte erhöht. Ab 2019 ist entsprechend eine jährliche, erhöhte Bundesbeteiligung von 10,2 Prozentpunkten geplant. Diese prozentuale Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung wurde zulasten des Umsatzsteuerfestbetrages erhöht.

Zweitens wird den Kommunen zur Aufstockung ihrer finanziellen Mittel seit 2015 über die den Gemeinden zustehenden 2,2 v. H. des Umsatzsteueraufkommens hinaus ein zusätzlicher Festbetrag zugesprochen, welcher im Jahr 2015 und 2016 jeweils 500 Mio. Euro betrug.⁴¹² Diese Mittel stellen die sogenannte „Vorab-Milliarde“, die erste Stufe der im Koalitionsvertrag vereinbarten Entlastung der Kommunen dar.⁴¹³ Für 2017 wurden den Kommunen 1,5 Milliarden Euro und für 2018 3,2 Milliarden Euro als Festbetrag zugeteilt, welcher laut Referentenentwurf ab 2019 jährlich 2,4 Milliarden Euro betragen sollte. Infolge der Erhöhung der

403 Vgl. Deutscher Städtetag (2016f), S. 5.

404 Vgl. Deutscher Städtetag (2016d), S. 6.

405 Vgl. Deutscher Städtetag (2016f), S. 5; Deutscher Städtetag (2016e), 12.07.2017.

406 Vgl. Deutscher Landkreistag (2016b), S. 305.

407 Vgl. Schlüter (2016).

408 Vgl. o. V. (2016), S. 660.

409 Vgl. o. V. (2016), S. 660.

410 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, S. 2411; Art. 3 des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern BGBl. I 2015, S. 974, 976; Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen (BGBl. I 2016, S. 2755).

411 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2016b), 07.09.2017; Henneke (2016c), S. 712.

412 Vgl. Henneke (2016b), S. 366. Es handelt sich um das nach Vorwegabzügen für die Sozialversicherungen verbleibende Umsatzsteueraufkommen. Näheres siehe Glossar → Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.

413 Vgl. Henneke (2016b), S. 366.

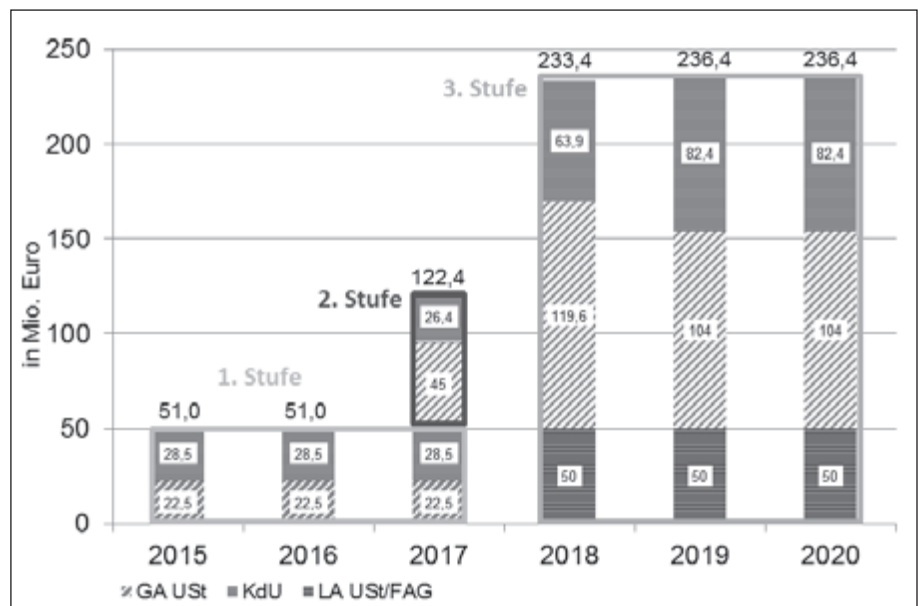
Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II wurde dieser Festbetrag gegenüber den im Referentenentwurf von August 2016 veranschlagten 3,2 Milliarden auf 2,76 Milliarden Euro abgesenkt.⁴¹⁴

Die finale Verteilung der durch den Bund zugesicherten Finanzmittel zur Entlastung der Kommunen über die drei Stufen ist in Abbildung 193 dargestellt.

Durch den Deutschen Landkreistag wurden diese Änderungen als vorteilhaft bewertet. Insbesondere die Regelung des höheren Umsatzsteuerfestbetrags im Jahr 2018, welcher die im Vergleich zu den darauffolgenden Jahren niedrigere Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung im Jahr 2018 kompensiert, wurde positiv bewertet. Durch diese Regelung wird eine Bundesauftragsverwaltung bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II verhindert.⁴¹⁵ Dennoch werden durch eine verhältnismäßig niedrige Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten im Jahr 2018 zum Ziel der Verhinderung einer Bundesauftragsverwaltung jene Städte mit hohen Sozialausgaben benachteiligt.⁴¹⁶ Diese Befürchtungen hatte der Deutsche Städtetag im Rahmen der Diskussionen um eine geeignete Verteilung der Mittel im Vorfeld mehrfach geäußert. Die Regelung einer höheren Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II in Verbindung mit einer Senkung des Umsatzsteuerfestbetrags ab dem Jahr 2019 hat für die Kommunen darüber hinaus einen Haken. Für die Kosten der Unterkunft nach SGB II erhalten die Kommunen zwar mehr Mittel vom Bund, gleichzeitig werden ab 2019 allerdings die flüchtlingsbedingten Unterkunftskosten nicht mehr vollständig vom Bund getragen.⁴¹⁷ Dementsprechend müssen die Kommunen wahrscheinlich wieder einen größeren Teil dieser Soziallasten selbst übernehmen, da eine Kostenübernahme durch den Bund nach 2018 aus verfassungsrechtlicher Sicht sehr schwierig erscheint.⁴¹⁸

Hinsichtlich der einen Milliarde von insgesamt fünf Milliarden Euro des Bundes zur Entlastung der Kommunen, welche aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit als Festbetrag vom Bund an die Länder zur Weiterleitung an die Kommunen verteilt wird, haben die Kommunen die Erwartung geäußert, dass die Mittel vollständig von den Ländern an die Kommunen weitergereicht werden. Dabei können die Länder bei der Verteilung der Milliarde auf die Kommunen Schwerpunkte setzen, indem finanzschwächere Landkreise und Städte besondere Berücksichtigung finden.⁴¹⁹

Abbildung 194: Entlastung der sächsischen Kommunen durch den Bund von 2015 bis 2020 in Mio. Euro



Quelle: Leimkühler (2016), S. 26.

Für die Kommunen des Freistaats Sachsen stellt die finale Verteilung der Bundesmittel über die drei Stufen folgende finanzielle Entlastung dar:

Im Rahmen der ersten Stufe der Entlastung in den Jahren 2015 bis 2017 haben die sächsischen Kommunen jährlich rund 51 Mio. Euro erhalten. Diese setzen sich aus 22,5 Mio. Euro zusätzlichen Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer zusammen, welche den Städten und Gemeinden zufließen. Der restliche Teil von 28,5 Mio. Euro für die Kosten der Unterkunft kam den Landkreisen und Kreisfreien Städten zugute.⁴²⁰ Im Jahr 2017 erhielten die sächsischen Kommunen durch die zweite Stufe der finanziellen Entlastung zusätzlich 71,4 Mio. Euro. Diese bestehen aus 45 Mio. Euro für die ergänzende Milliarde über die zusätzlichen Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer und einem Anteil von 26,4 Mio. Euro an der halben Milliarde der erhöhten Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten. Aufgrund der im Vergleich zu den alten Ländern stärker gesunkenen Arbeitslosigkeit und den daraus resultierenden rückläufigen, durch die kommunale Ebene zu tragenden Kosten der Unterkunft in den ostdeutschen Bundesländern wurde dieser Anteil des Freistaats Sachsen um zwei Millionen Euro gesenkt.⁴²¹ Für die Jahre 2018 bis 2020 ergeben sich für die Kommunen Sachsens aus der dritten Stufe eine finanzielle Entlastung in Höhe von 233,4 Mio. Euro im Jahr 2018 und jeweils 236,4 Mio. Euro in den Jahren 2019 und 2020. Diese finanzielle Entlastung der sächsischen Kommunen in den Jahren 2015 bis 2020 ist in Abbildung 194 dargestellt.

414 Vgl. Henneke (2016c), S. 712.

415 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2016b), 07.09.2017; Henneke (2016c), S. 712.

416 Vgl. Schlüter (2016), 19.07.2017.

417 Vgl. Schlüter (2016), 19.07.2017.

418 Vgl. Schlüter (2016), 19.07.2017.

419 Vgl. o. V. (2016), S. 660.

420 Vgl. Leimkühler (2016), S. 24.

421 Vgl. Leimkühler (2016), S. 24f.

4 Auswirkungen der Umsetzung der Novelle des Bundesteilhabegesetzes (BTHG)

In Anknüpfung an die Berichterstattung über die Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in dem Gemeindefinanzbericht 2014/2015 wird im Folgenden die Umsetzung der Novelle des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) und daraus resultierende Konsequenzen für die kommunale Ebene dargelegt. Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen stellt eine der wesentlichen Leistungen der Sozialhilfe dar. Die Ausgaben der Eingliederungshilfe beliefen sich in dem Jahr 2014 auf einen Umfang von etwa 15 Milliarden Euro netto.⁴²² Diese Mittel wurden im selben Jahr insgesamt etwa 750.000 Leistungsberechtigten zuteil.⁴²³ Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wurde 2014 ein Gutachten⁴²⁴ erstellt, welches sowohl die Leistungsberechtigten als auch die Ausgaben der Eingliederungshilfe für das Jahr 2020 unter der Annahme ausbleibender Reformen in diesem Zeitraum prognostiziert. Diesem Gutachten zufolge werden von 2012 bis 2020 eine Zunahme der Leistungsberechtigten von 23,9 % und ein Anstieg der Ausgaben von 30,8 % auf insgesamt etwa 21,6 Milliarden Euro erwartet.⁴²⁵ Dies stellt eine jährliche Steigerung der kommunalen Ausgaben der Eingliederungshilfe von mehr als einer Milliarde Euro dar. Der Anstieg der Leistungsberechtigten hat einen deutlich höheren Einfluss auf die stark steigenden Ausgaben als die durchschnittlichen Kostensteigerungen je Einzelfall.⁴²⁶ Letztere steigen allerdings in Sachsen weiterhin kontinuierlich und stark an. Um diese hohe Ausgabendynamik stärker einzudämmen, fordern sowohl die kommunale Ebene als auch die Länder die Reform der Eingliederungshilfe. Am 26.04.2016 veröffentlichte das BMAS den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). Dieser erhebt den Anspruch, sowohl Ziele des Koalitionsvertrags für die 18. Legislaturperiode zu realisieren, als auch das deutsche Recht im Einklang mit der am 26.03.2009 in Deutschland in Kraft getretenen UN-Behindertenrechtskonvention weiterzuentwickeln.⁴²⁷ Diese hat zum zentralen Ziel, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken, für Chancengleichheit von behinderten Menschen zu sorgen, diese vor Diskriminierung zu schützen und somit eine uneingeschränkte Integration von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu erreichen.⁴²⁸ Der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Städtetag haben diesen Referentenentwurf stark kritisiert.

422 Vgl. Vorholz (2016a), S. 247.

423 Vgl. Vorholz (2016a), S. 247.

424 Endbericht „Verbesserung der Datengrundlage zur strukturellen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“, con_sens – Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, August 2014.

425 Vgl. con_sens – Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (2014), S. 187.

426 Vgl. con_sens – Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (2014), S. 187.

427 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG)

428 Vgl. Artikel 3 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention).

4.1 Kritikpunkte des Bundesteilhabegesetzes

Die durch die kommunalen Spitzenverbände im Vorfeld gestellten Erwartungen an das neu zu entwickelnde Bundesteilhabegesetz waren groß. Neben der Berücksichtigung der Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention sollte durch das Gesetz eine Stärkung der Steuerungsmöglichkeiten der Leistungsträger ermöglicht sowie der steigenden Ausgabendynamik entgegengewirkt und diese eingedämmt werden.⁴²⁹ Der Referentenentwurf jedoch wird den kommunalen Spitzenverbänden zufolge diesen Ansprüchen keinesfalls gerecht. Insbesondere die ohnehin gegenwärtig steigende Ausgabendynamik wird mit den im Referentenentwurf vorgesehenen Maßnahmen nicht begrenzt, sondern im Gegenteil dazu durch folgende Entwicklungen zusätzlich verstärkt:

- 1) Eine neue, weit gefasste Definition des leistungsberechtigten Personenkreises lässt einen starken Anstieg der Leistungsberechtigten befürchten.⁴³⁰ Anstelle der Begrifflichkeit der „wesentlichen Behinderung“ tritt mit dem Referentenentwurf die Formulierung einer „erheblichen Teilhabe einschränkung“ in insgesamt neun wenig präzise definierten Lebensbereichen, wie bspw. „Mobilität“ oder „Häusliches Leben“ und insbesondere „Bedeutende Lebensbereiche“ und „Gemeinschafts-, soziales und staatsbürgerliches Leben“.⁴³¹ Eine Leistungsberechtigung wird bereits bei einer „erheblichen Teilhabe einschränkung“ gewährt, d. h. sofern für die Ausführung von Aktivitäten eine personelle oder technische Unterstützung in mindestens fünf Bereichen erfordert oder in drei Bereichen mit personeller oder technischer Unterstützung gar nicht mehr möglich ist.⁴³² Der Kreis der Leistungsberechtigten könnte sich dadurch künftig deutlich ausweiten.
- 2) Neue Leistungstatbestände in den Bereichen der Medizinischen Rehabilitation, des Arbeitslebens, der Bildung, der Sozialen Teilhabe und der Mobilität führen zu einer Ausweitung und erhöhten Beanspruchung der Leistungen.⁴³³ Für Kommunen als die Träger der Eingliederungshilfe führt dies in erster Linie zu beachtlichen Kostensteigerungen.
- 3) Menschen mit Behinderung und gleichzeitigem Pflegebedarf in stationären Einrichtungen außerhalb des häuslichen Umfelds werden mit dem Regierungsentwurf weiterhin diskriminiert. Während im *häuslichen* Umfeld der Vorrang zumeist der Pflegeversicherung zugesprochen und damit auch den Menschen mit Behinderung der volle Zugang zu den Leistungen der Pflegeversicherung gewährt wird, liegt dem Referentenentwurf zufolge im *stationären* Bereich die vorrangige Verantwortung bei der Eingliederungshilfe, sodass von der Pflegeversicherung nur ein geringer Pauschalbetrag übernommen wird.⁴³⁴ In diesem Fall sollte allerdings aufgrund der anerkannten

429 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2016), 02.08.2017; Vorholz (2016a), S. 249.

430 Vgl. Deutscher Städtetag (2016c), S. 3; Vorholz (2016a), S. 249; Vorholz (2016b), S. 718.

431 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG); Vorholz (2016a), S. 247.

432 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG)

433 Vgl. Deutscher Landkreistag (2016a), S. 250; Deutscher Städtetag (2016c), S. 3; Vorholz (2016a), S. 249; Vorholz (2016b), S. 719.

434 Vgl. Vorholz (2016a), S. 248f.; Vorholz (2016b), S. 718.

Pflegebedürftigkeit dieser betroffenen Menschen mit Behinderungen und der geleisteten Pflegebeiträge ebenfalls die vollen Leistungsumfänge der Pflegeversicherung greifen. Diese Diskriminierung der pflegebedürftigen Menschen in Einrichtungen der Behindertenhilfe steht zudem dem Deutschen Städtetag sowie dem Deutschen Landkreistag zufolge den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention entgegen.⁴³⁵ Ein weiteres Problem stellt in diesem Zusammenhang die Abgrenzung zwischen dem stationären Aufenthalt in einer Einrichtung der Behindertenhilfe und dem häuslichen Umfeld dar, wie das Beispiel ambulant betreuter Behindertenwohngemeinschaften zeigt.⁴³⁶

- 4) Die mit dem Referentenentwurf einhergehenden arbeitsintensiven Maßnahmen und Verfahrensprozesse erfordern deutlich mehr personelle Kapazitäten als zuvor.⁴³⁷

Durch diese aus dem Referentenentwurf resultierenden Entwicklungen ergeben sich für die kommunalen Träger in Zukunft erhebliche Mehrausgaben. Der Deutsche Städtetag forderte daraufhin einen im Rahmen des Gesetzesbeschlusses zu gewährleistenden Ausgleich für diese Mehrausgaben der kommunalen Ebene durch den Bund.⁴³⁸

4.2 Derzeitiger Stand und Auswirkungen der Novelle

Den kommunalen Spitzenverbänden zufolge bestand ein entsprechend hoher Änderungsbedarf an dem Referentenentwurf. Das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) wurde mit einer begrenzten Anzahl an Änderungen am 23.12.2016 erlassen. Verschiedene Forderungen der kommunalen Spitzenverbände wurden allerdings nicht in das Gesetz aufgenommen. Die infolge der Veröffentlichung des Referentenentwurfs durch die kommunalen Spitzenverbände geäußerten Kritikpunkte bestehen nach wie vor. Zusätzlich hat die Gesetzesnovelle weitere erhebliche Auswirkungen in verschiedenen Bereichen zur Folge:

- 1) Hinsichtlich der Einkommens- und Vermögensregelungen kommt es durch das Bundesteilhabegesetz zu Leistungsverbesserungen insbesondere für erwerbstätige Menschen mit Behinderungen. Diese äußern sich bspw. in dem Verzicht der Anrechnung von Partnereinkommen, höheren Freibeträgen beim Arbeitsförderungsgeld sowie der Erhöhung der Vermögensfreigrenze.⁴³⁹ Durch die Erhöhung der anrechnungsfreien Beträge beim Einkommen und Vermögen ist eine starke Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises zu befürchten.⁴⁴⁰ Neben daraus resultierenden beträchtlichen Kostensteigerungen für die Kommunen wird auch der Verwaltungs- und Personalaufwand in diesem Bereich zunehmen. Dies äußert sich bspw. darin, dass die Träger zur Ermittlung der Höhe der den Leistungsberechtigten nach den neuen Regelungen auszahlenden Fachleistungen der Eingliederungshilfe und

Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts zwei verschiedene Prüfverfahren durchführen müssen.⁴⁴¹

- 2) Das Bundesteilhabegesetz grenzt die Fachleistung Eingliederungshilfe von den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ab. Dementsprechend besteht künftig kein juristischer Unterschied mehr zwischen einer ambulanten und einer stationären Behandlung.⁴⁴² Somit wird die frühere Regelung des Mehrkostenvorbehalts abgeschafft, da nach neuer Regelung die Kosten der in Anspruch genommenen Leistung die Kosten für vergleichbare Behandlungen nicht überschreiten dürfen. Der Mehrkostenvorbehalt hingegen gestattete bis zuletzt die im Vergleich zu einer stationären Leistung möglicherweise anfallenden, allerdings nicht übermäßig hohen Mehrkosten für eine ambulante Behandlung.⁴⁴³ Während der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund diese Regelung befürwortet, hält der Deutsche Landkreistag die praktische Durchführung dieser gesetzlichen Regelung für äußerst schwierig, entsprechend einzelfallbezogene rechtliche Lösungen notwendig werden.⁴⁴⁴
- 3) Auch das Verfahren der Bedarfsermittlung und -feststellung und die daraufhin folgende Aufstellung eines Gesamtplans werden im Bundesteilhabegesetz neu festgelegt. Aufgrund der Komplexität des in dem Gesetz kleinteilig definierten Gesamtplanverfahrens ist auch in diesem Bereich ein künftig steigender Personalaufwand zu erwarten.⁴⁴⁵ Das landeseinheitliche Bedarfsermittlungsinstrument ist von den Ländern zu bestimmen. Neben der Bedarfsermittlung wird auch die darauf aufbauende Leistungsbemessung sehr aufwendig sein.
- 4) Zusätzlich wird in dem Bundesteilhabegesetz festgelegt, dass die zur Realisierung der Eingliederungshilfe zuständigen Träger durch die Länder bestimmt werden.⁴⁴⁶ Gemäß dem Konnexitätsprinzip haben die Länder die Finanzierungsverantwortung für die an ihre Kommunen übertragenen öffentlichen Aufgaben. Dies bedeutet, dass die aus der Aufgabenübertragung der Länder an ihre Kommunen resultierenden Mehrkosten durch die Länder auszugleichen sind oder in Form von gesetzlichen Regelungen für die Deckung der Kosten Sorge zu tragen ist. Dies muss durch die Länder bei den notwendig werdenden und neu zu erlassenden Ausführungsgesetzen berücksichtigt werden.⁴⁴⁷

4.3 Beurteilung der gegenwärtigen Umsetzung der Novelle für die kommunale Ebene

Vor dem Hintergrund der stetig steigenden Kosten der Eingliederungshilfe von jährlich etwa einer Milliarde Euro stellte aus kommunaler Sicht die Eingrenzung der gegenwärtigen Ausgabendynamik neben der Intention, den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention zu entsprechen, das zentrale Ziel des neuen Bundesteilhabegesetzes dar. Die vielfältigen Änderungen des neu erlassenen Bundesteilhabegesetzes führen allerdings weniger zu einer

435 Vgl. Bastians (2016), S. 11; Vorholz (2016a), S. 248.

436 Vgl. Vorholz (2016a), S. 248.

437 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2016); Deutscher Landkreistag (2016a), S. 250; Vorholz (2016a), S. 249.

438 Vgl. Dedy (2016), S. 1; Deutscher Städtetag (2016g), S. 5.

439 Vgl. Vorholz (2016a), S. 248.

440 Vgl. Deutscher Städtetag (2016c), S. 3f.; Vorholz (2016a), S. 248.

441 Vgl. Vorholz (2016b), S. 719.

442 Vgl. Vorholz (2016a), S. 248.

443 Vgl. Vorholz (2016a), S. 248; Vorholz (2016b), S. 719f.

444 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2016); Deutscher Städtetag (2016c), S. 3; Vorholz (2016b), S. 719f.

445 Vgl. Vorholz (2016a), S. 248f.; Vorholz (2016b), S. 720.

446 Vgl. § 94 Abs. 1 Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG).

447 Vgl. Vorholz (2016a), S. 249; Vorholz (2016b), S. 720f.

Eindämmung, sondern vielmehr zu einer Verstärkung der ohnehin zunehmenden Ausgabedynamik. Gründe dafür sind beispielsweise die zu erwartende Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises, neue Leistungstatbestände und die mit den neuen umfangreicheren Verfahrensabläufen verbundene Steigerung des Personalaufwands. Diese zunehmenden Ausgaben stellen die Kommunen als mehrheitliche Träger der Eingliederungshilfe schon heute vor wesentliche Herausforderungen. Deshalb forderte die kommunale Ebene bereits infolge der Veröffentlichung des Referentenentwurfs im April 2016 sowohl eine umfangreiche Modifizierung, als auch eine präzise und transparente Kostenfolgenabschätzung der neuen Regelungen. Die kommunalen Spitzenverbände sehen große Probleme in der Finanzierung der im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes neu geregelten Eingliederungshilfe. Auf die Forderung des Deutschen Städtetags und sogar des Bundesrats, die sich mit dem Bundesteilhabegesetz ergebenden kommunalen Mehrausgaben auszugleichen, ist der Bund nicht eingegangen. Um die gesetzlichen Regelungen auf der kommunalen Ebene umzusetzen, bedarf es künftig der finanziellen Unterstützung der über die Finanzhoheit verfügenden Länder.

5 KInvFG I und KInvFG II (Schulhausbauprogramm des Bundes)

Im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015 wurde bereits über das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) im Allgemeinen und im Besonderen über die Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfond“ (KInvFErG) berichtet. Dieses Sondervermögen im Umfang von 3,5 Milliarden Euro wurde im Rahmen des am 30.06.2015 in Kraft getretenen Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern eingerichtet und verfolgt den Zweck, wesentliche Investitionen insbesondere finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände zu fördern.⁴⁴⁸ Die Verteilung der Finanzmittel auf die Länder erfolgt zu jeweils einem Drittel nach

- der Einwohnerzahl am 30.06. jeden Jahres,
- der Höhe der Kassenkreditbestände von Ländern und Kommunen zum 31.12. jeden Jahres sowie
- der durchschnittlichen Arbeitslosenzahl im Jahr.⁴⁴⁹

Dieser Verteilungsschlüssel erscheint allerdings sehr fragwürdig, da durch die Einbeziehung der Kassenkredite von Ländern und Kommunen Anreize zur stärkeren Kreditaufnahme geschaffen werden. Für Länder mit einer unterdurchschnittlichen Verschuldung wirkt sich die Verteilung auf der Grundlage dieses Schlüssels nachteilig aus. Da die sächsischen Kommunen eine unterdurchschnittliche Verschuldung aufweisen, fällt der Anteil des Freistaats Sachsen an dem Sondervermögen mit 4,45 % verhältnismäßig gering aus.⁴⁵⁰ Das Gewicht des Verteilungsindikators Einwohnerzahl sorgt zudem dafür, dass die Investitionsmittel zu einem erheblichen Teil in die Kommunen Bayerns und Baden-Württembergs fließen, die angesichts ihrer Steuerkraft bereits aktuell ein weit

überdurchschnittliches Investitionsverhalten aufweisen. Rund 15 % der gesamten Bundesmittel (537 Mio. Euro) fließen in diese beiden Länder. Der Freistaat Sachsen erhält von den 3,5 Milliarden Euro Bundesmittel einen Gesamtbetrag von rund 156 Millionen Euro.

5.1 Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“

Der Sächsische Städte- und Gemeindegtag und der Sächsische Landkreistag plädierten für eine Aufstockung dieser Bundesmittel durch Finanzmittel des Freistaates Sachsen und schlugen dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen (SMF) vor, den sächsischen Kommunen ein umfangreicheres Investitionspaket, bestehend aus den 156 Millionen Euro des Bundes und zusätzlichen 300 Millionen Euro des Landes, zur Verfügung zu stellen.⁴⁵¹ In einem Spitzengespräch am 26.10.2015 einigten sich das SMF, die kommunalen Spitzenverbände sowie die finanzpolitischen Sprecher der Koalitionsfraktionen im Sächsischen Landtag auf die Errichtung eines Sondervermögens „Brücken in die Zukunft“ i. H. v. 800 Millionen Euro, welches sich aus den folgenden drei Bestandteilen zusammensetzt:⁴⁵²

- 156 Millionen Euro Bundesmittel aus dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfond“
- 322 Millionen Euro Landesmittel
- 322 Millionen Euro Finanzmittel aus dem System des kommunalen Finanzausgleichs.

Dieses Sondervermögen wurde im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft errichtet und soll den sächsischen Kommunen zur Finanzierung von Investitions- und Instandhaltungsmaßnahmen in die Kommunale Infrastruktur ausgereicht werden.⁴⁵³

Die Landesmittel in Höhe von 322 Millionen Euro werden um weitere 20 Millionen Euro aufgestockt, um Fördervollzugskosten zu decken.⁴⁵⁴ Die Gesamtsumme der kommunalen Ebene speist sich vollständig aus den Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs.⁴⁵⁵ Die Mittel stammen einerseits aus Abrechnungsbeträgen⁴⁵⁶ der Jahre 2014/2015 im Umfang von 145 Millionen Euro, welche in die Finanzausgleichsmasse und daraufhin in das Sondervermögen übergegangen sind.⁴⁵⁷ Andererseits finanziert sich der Großteil der kommunalen Mittel in Höhe von 177 Millionen Euro durch eine Absenkung der investiven Zweckzuweisungen des SächsFAG von 2017 bis 2019 um jährlich 59 Millionen Euro. Dementsprechend trägt die kommunale Ebene mit einem Anteil von 39% finanziell wesentlich zu diesem Sondervermögen bei (vgl. Abbildung 195).

448 Vgl. Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, S. 158.

449 Vgl. Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, S. 158.

450 Vgl. Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG)

451 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindegtag (2016), S. 68.

452 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindegtag (2016), S. 68.

453 Vgl. § 1 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

454 Vgl. Gesetzesentwurf des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitions- und Finanzkraft (Kommunales Investitions- und Finanzkraftstärkungsgesetz – KommInFinSG) (2015).

455 Vgl. § 29 Abs. 1 Sächsisches Finanzausgleichsgesetz.

456 Diese Abrechnungsbeträge stellen eine Besonderheit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes dar, welcher bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse im Freistaat Sachsen angewendet wird. Vgl. ausführlich: Lenk/Hesse (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009.

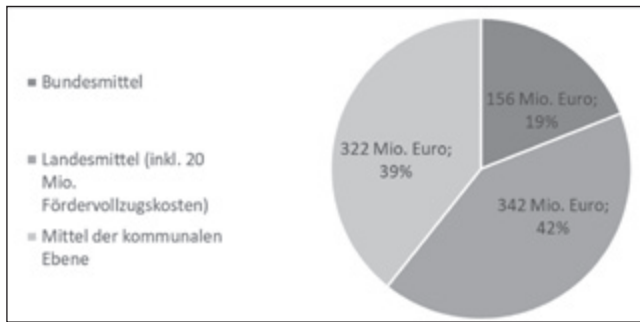
457 Vgl. Artikel 3 Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft.

448 Vgl. Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, S. 158.

449 Vgl. Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, S. 158.

450 Vgl. Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG)

Abbildung 195: Anteile der Gebietskörperschaften an der Finanzierung des Sondervermögens „Brücken in die Zukunft“



Quelle: Eigene Darstellung.

Dieser Anteil des Sondervermögens „Brücken in die Zukunft“ wäre der kommunalen Ebene unabhängig von einem Investitionspaket zugeflossen. Dennoch bleibt zu konstatieren, dass sich die Ausreichung der Mittel aus den investiven Zweckzuweisungen einerseits über das Sondervermögen an die Kommunen wesentlich einfacher gestaltet und die Mittel aus den Abrechnungsbeträgen der Vorjahre andererseits aufgrund der umfangreichen FAG-Massen für die Jahre 2017/2018 unter Umständen in eine neue Vorsorgerücklage geflossen wären und den Kommunen somit gegenwärtig nicht zur Verfügung gestanden hätten.⁴⁵⁸ Daher stellt die Errichtung des Sondervermögens unter dem Gesichtspunkt der gegenwärtigen Verfügbarkeit und Nutzung der Mittel für die kommunale Ebene einen Vorteil dar. Vor dem Hintergrund des kommunalen Selbstverwaltungspostulats erscheint die Errichtung des Sondervermögens für die Kommunen hingegen fragwürdig. Die dem Sondervermögen zugeführten 145 Millionen Euro aus Abrechnungsbeträgen der Jahre 2014/2015 wären dem System des sächsischen Kommunalen Finanzausgleichs zufolge mehrheitlich in die Schlüsselmasse eingegangen. Aus dieser stammen die Schlüsselzuweisungen, welche auf der Grundlage der Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft den Kommunen mit dem dringenden Bedarf nach zugewiesen werden. Die Errichtung des Sondervermögens führt folglich dazu, dass ein Teil der zuvor allgemeinen, ungebundenen Zuweisungen künftig als zweckgebundene, investive Zuweisungen an die kommunale Ebene verteilt werden.⁴⁵⁹ Sie sind der politische Preis der kommunalen Ebene für die zusätzliche „Hebelung“ von 322 Mio. Euro an Investitionsmitteln des Landes in einem vereinfachten Bewilligungsverfahren.

Inwieweit die Investitionstätigkeit durch die Mittel des Bundes und des Landes gesteigert werden kann, ist im Vorfeld grundsätzlich schwer einzuschätzen. Zur Beurteilung der Wirkungskraft des Sondervermögens erscheint von Bedeutung, inwiefern die bereit gestellten Fördermittel die Umsetzung neuer Projekte forcieren. Hierbei können zwei Typen von Mitnahmeeffekten auftreten. Sofern die Kommunen die Investitionsmittel mehrheitlich zur Umsetzung von bereits in Planung befindlichen Maßnahmen nutzen, würde der mit dem Sondervermögen angestrebte zusätzliche investive Impuls weitestgehend verfehlt werden. Zusätzlich könnten Kommunen dazu tendieren, unabhängig von ihren Investitions- und Instandhaltungsbedarfen Maßnahmen innerhalb des Förderpektrums zu konstruieren, um von diesen investiven Mitteln zu

profitieren. In solchen Fällen würden die mit dem Sondervermögen angestrebten *zusätzlichen* Ziele, wie die Stärkung des Wachstums und der Beschäftigung oder dem Entgegenwirken des Investitionsstaus ebenso verfehlt.⁴⁶⁰ Ambivalent ist in diesem Zusammenhang die recht lange Förderdauer des Bundesprogramms zu bewerten. Einerseits führt sie zu Planungssicherheit in den Kommunen, andererseits ermöglicht sie eine sorgfältige Abwägung der Mitnahmeeffekte in den Kommunen. Daher verwundert auch der bisher nur geringe Abfluss der Bundemittel nicht.⁴⁶¹ Insofern ist zu erwarten, dass der ausgelöste Investitionsimpuls in Sachsen bei deutlich weniger als den maximal möglichen rund 480 Mio. Euro liegen wird. Immerhin stellt das Programm sicher, dass die Mittel aus den Teilbudgets in investive Verwendungsoptionen fließen und stützt die kommunale Einnahmeausstattung. Angesichts der negativen Investitionsentwicklung in Sachsen ist dies ein klarer Vorzug des Programms, auch, wenn der volkswirtschaftliche Investitionsimpuls voraussichtlich weniger als 800 Mio. Euro betragen wird. Der SSG hat das Programm ausdrücklich begrüßt, weil er befürchtet hatte, dass das Land mit dem Kommunalanteil i. H. v. 322 Mio. Euro ansonsten die Vorsorge weiter aufstockt und die Bundemittel zur Auffüllung der Landesförderprogramme verwendet hätte. Konsequenz wäre gewesen, dass viele Kommunen mit erheblichem Aufwand Förderanträge gestellt hätten, ohne dass Sie auf eine spätere Bewilligung hätten vertrauen können.

5.2 Verteilung der Mittel auf die kommunale Ebene

Die insgesamt 800 Millionen Euro werden bis 2019 über zwei verschiedene Budgets, das Budget „Bund“ und das Budget „Sachsen“, sowie über eine Investitionspauschale an die kommunale Ebene verteilt. Das Budget „Bund“ setzt sich aus den 156 Millionen Euro Bundemitteln sowie einem aus den Landesmitteln gespeisten Überbewilligungskontingent von 15,6 Millionen Euro (10%) zusammen. Die übrigen Landesmittel sowie 206 Millionen Euro der kommunalen Eigenmittel werden in dem Budget „Sachsen“ zusammengefasst und betragen insgesamt 512,4 Millionen Euro. Die verbleibenden kommunalen Eigenmittel in Höhe von 116 Millionen Euro gehen in die Investitionspauschale ein.

Budget „Bund“

Die Mittel des Budgets „Bund“ werden paritätisch auf die Kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum verteilt. Den Kreisfreien Städten wird somit unter Berücksichtigung ihres Einwohneranteils an der Gesamtbevölkerung Sachsens von 32% ein überproportionaler Anteil an den Mitteln zugewiesen. Dieser kann als Kompensationsleistung der bereits erläuterten finanziellen Einbußen der Kreisfreien Städte im Rahmen der modifizierten Ausgestaltung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II verstanden werden.⁴⁶² Die Mittelverteilung innerhalb des kreisangehörigen Raumes basiert auf dem Anteil des entsprechenden Landkreises an den allgemeinen Schlüsselzuweisungen.⁴⁶³ Auf die Forderung des Bundes hin, die zur Verfügung gestellten Mittel ausschließlich finanzschwachen Kommunen zur Förderung ihrer Investitionstätigkeit zukommen zu lassen, wurde die Ausgrenzung jener Kommunen von der Förderung durchgesetzt, welche in dem Zeitraum

458 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2016), S. 69.

459 Vgl. Kratzmann/Redlich/Hesse (2016), o. S.

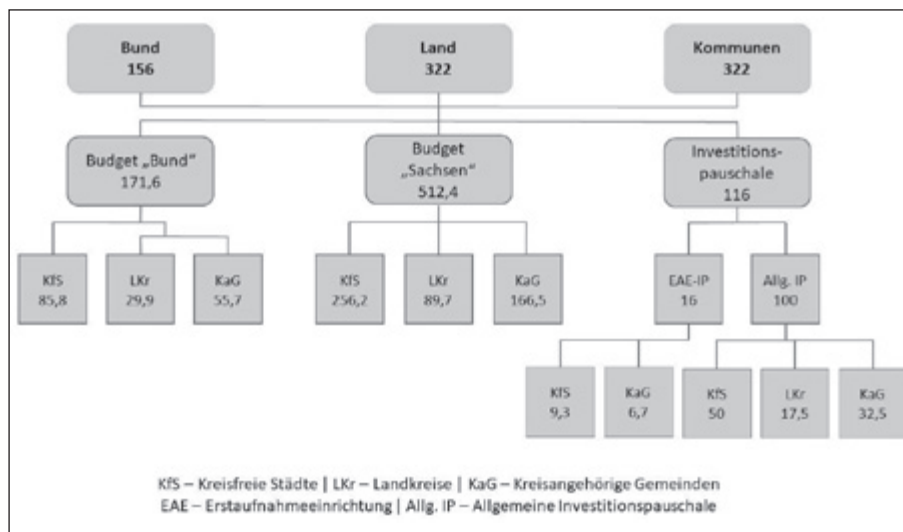
460 Vgl. Kratzmann/Redlich/Hesse (2016), o. S.

461 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017a) 09.08.2017.

462 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2016), S. 69. Siehe dazu Abschnitt 1.

463 Vgl. §2 Abs. 1 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

Abbildung 196: Herkunft und Aufteilung der Mittel des Programms „Brücken in die Zukunft“



Quelle: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2016), S. 69, Eigene Darstellung.

zwischen 2009 und 2015 durchgehend eine FAG-Umlage in den Kommunalen Finanzausgleich eingezahlt haben.⁴⁶⁴

Die Mittel aus dem Budget „Bund“ werden trägerneutral für investive Maßnahmen in den folgenden Förderbereichen gewährt:⁴⁶⁵

- 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; Informationstechnologie, beschränkt auf finanzschwache Kommunen in ländlichen Gebieten, zur Erreichung des 50 Mbit-Ausbauziels; energetische Sanierung sonstiger Infrastrukturinvestitionen sowie 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 sowie Modernisierung von überbetrieblichen Berufsbildungsstätten.

Zusätzlich werden in Punkt 1. Investitionen mit dem Schwerpunkt Infrastruktur jene Einrichtungen „außerhalb der sozialen Daseinsvorsorge, die durch Gebühren und Beiträge vollständig zu finanzieren sind“,⁴⁶⁶ von der Förderung ausgeschlossen.

Für die Vergabe der Investitionsmittel müssen spezifische Voraussetzungen erfüllt sein, durch welche die Gemeinde bzw. der Antragsteller zusichert, dass bspw. die geplante Maßnahme nach gegenwärtigem Stand bis zum Ende des Jahres 2018 vollzogen wird

oder eine nachhaltige und längerfristige Nutzung der zu fördernden Maßnahme sichergestellt ist.⁴⁶⁷

Budget „Sachsen“

Das Budget „Land“ bzw. Budget „Sachsen“ wird ebenfalls wie das Budget „Bund“ paritätisch zwischen dem kreisfreien und kreisangehörigen Raum aufgeteilt. Im Unterschied zu der Verteilung des Bundesbudgets wird das Budget „Sachsen“ den Kreisfreien Städten sowie den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden innerhalb des kreisangehörigen Raumes nicht auf der Grundlage des Anteils an den Allgemeinen Schlüsselzuweisungen, sondern gemäß der durchschnittlichen Anzahl der Einwohner in den Jahren 2012 bis 2014 zum 31.12. des jeweiligen Jahres zugeteilt.⁴⁶⁸ Durch diese Verteilung findet keine Priorisierung der finanzschwachen Kommunen statt, da die Gesamtheit der Kommunen in die Förderung einbezogen wird.

Für die im Budget „Sachsen“ subsumierten Mittel des Landes und der kommunalen Ebene wurde ein im Vergleich zu dem Budget „Bund“ breiteres Spektrum an Fördermöglichkeiten definiert. Die Mittel aus dem Landesbudget werden trägerneutral für investive Maßnahmen in den folgenden Bereichen gewährt:⁴⁶⁹

- Schulhausbau
- Bau und Ausbau von Kindertagesstätten
- Straßenbau
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Wasser- und Abwasserversorgung
- Gewässerschutz
- Brachflächenrevitalisierung
- Sportstätten
- Verwaltungsgebäude und Sonderbauten sowie Einrichtungen für soziale Zwecke.

Investitionspauschale

Die in der Investitionspauschale zur Verfügung gestellten 116 Millionen Euro dienen Investitionen in die Instandsetzung, Erneuerung und Erstellung kommunaler Einrichtungen und Maßnahmen zur infrastrukturellen Grundversorgung.⁴⁷⁰ Die Verteilung dieser Mittel gestaltet sich folgendermaßen:

16 Millionen Euro fließen in den Jahren 2016 bis 2019 zu jeweils einem Viertel in die Erstaufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge gemäß der entsprechenden Kapazitäten anteilig an der Gesamtkapazität der sächsischen Erstaufnahmeeinrichtungen zum jeweiligen

464 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2016), S. 69.

465 Vgl. Sächsische Aufbaubank, 29.07.2017.

466 Sächsische Aufbaubank, 29.07.17.

467 Die spezifischen Voraussetzungen können auf der Homepage der Sächsischen Aufbaubank unter <https://www.sab.sachsen.de/%C3%B6ffentliche-kunden/f%C3%B6rderprogramme/br%C3%BCcken-in-die-zukunft-2.jsp> eingesehen werden.

468 Vgl. §2 Abs. 2 und Abs. 4 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

469 Vgl. §3 Abs. 2 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

470 Vgl. §5 Abs. 5 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

Ende des Vorjahres.⁴⁷¹ Die übrigen 100 Millionen Euro werden ebenfalls zu jeweils einem Viertel für die Jahre 2017 bis 2020 paritätisch auf die Kreisfreien Städte und Landkreise aufgeteilt. Die Zuteilung der Mittel innerhalb des kreisfreien und des kreisangehörigen Raumes erfolgt nach der durchschnittlichen Einwohnerzahl in den Jahren 2012 bis 2014. 65 % der dem kreisangehörigen Raum zugeteilten Mittel müssen durch die Landkreise an ihre Gemeinden weitergereicht werden.⁴⁷²

Grundsätzlich sind durch die Landkreise und Kreisfreien Städte kommunale Maßnahmenpläne zur geplanten Verwendung der Mittel aus dem Budget „Bund“ sowie aus dem Budget „Sachsen“ aufzustellen, welche auf eine Bestätigung des Maßnahmenplans hin von den Bewilligungsbehörden im Rahmen von Einzelfallentscheidungen bewilligt werden.⁴⁷³ Mindestens 65 % der in diesen Maßnahmenplänen veranschlagten Mittel sind für Projekte der kreisangehörigen Gemeinden zu nutzen.⁴⁷⁴ Für die Kommunen besteht zusätzlich die Möglichkeit, die Mittel aus der Investitionspauschale als Eigenmittelsatz zur Bewilligung staatlicher Fördermittel zu verwenden (Kofinanzierung).⁴⁷⁵ Durch diese Kofinanzierung kann de facto ein Fördersatz von rund 88 Prozent erreicht werden, welcher nahe an der höchstzulässigen Förderung im Umfang von 90 % liegt.⁴⁷⁶

Der Fördersatz für die Budgets „Bund“ sowie „Sachsen“ beträgt 75 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Somit muss mindestens ein Viertel der geplanten Maßnahmen durch die Kommunen selbst finanziert werden, da die Kosten der Maßnahmen zumeist deutlich höher sind als die zuwendungsfähigen Ausgaben. Dies schafft einerseits die Anreizwirkung eine Förderung für ausschließlich jene Projekte zu beantragen, welche unter Berücksichtigung der Gemeinwohlorientierung und der Wirtschaftlichkeit sinnvoll erscheinen. Durch diese Eigenbeteiligung der Kommunen wird sowohl ein größerer Umfang an Mitteln für kommunale Maßnahmen aufgebracht, als auch sogenannten Mitnahmeeffekten entgegengewirkt.⁴⁷⁷ Andererseits stellt diese anteilige Eigenfinanzierung insbesondere finanzschwache und kleinere Kommunen vor große Herausforderungen. Wenngleich der Eigenfinanzierungsanteil von 25 % durch die Möglichkeit der Kofinanzierung aus der Investitionspauschale auf rund 12 % sinkt, besteht für diese Kommunen aufgrund ihrer zumeist generell finanziell angespannten Situation häufig das Problem der Finanzierung solcher Vorhaben. Im Anschluss an die Verhandlungen über eine geeignete Verteilung der Investitionsmittel im Spitzengespräch am 26.10.2015 wurden im Rahmen des Landtagsanhörungsverfahrens einige Punkte und Modifikationsvorschläge des Sächsischen Städte- und Gemeindebunds aufgenommen. In dem am 16.12.2015 vom Sächsischen Landtag beschlossenen und daraufhin am 25.12.2015 in Kraft getretenen Sächsischen Investitionskraftstärkungsgesetz wurden unter anderem das Verwendungsspektrum bei der Investitionspauschale erweitert, beim Budget „Sachsen“ und der Investitionspauschale auch Instandhaltungsmaßnahmen zugelassen, die Mittelverteilung im kreisangehörigen Raum flexibilisiert und die

Sächsische Aufbaubank (SAB) als einheitliche Bewilligungsbehörde eingerichtet.⁴⁷⁸ Mit der Erstellung der Dachrichtlinie VwV Investkraft durch das Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) konnten zusätzliche Verbesserungen für die kommunale Ebene erreicht werden.⁴⁷⁹

5.3 Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes

Mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze hat der Bund den ursprünglichen Förderzeitraum über das Jahr 2018 hinaus um zwei weitere Jahre bis 2020 verlängert.⁴⁸⁰ Um eine Verlängerung des Förderzeitraumes für die Bundesmittel im Freistaat Sachsen zu realisieren, bedarf es allerdings der gesetzlichen Änderung des Sächsischen Investitionsstärkungsgesetzes. Der Sächsischen Städte- und Gemeindegtag hat wiederholt vorgeschlagen, die Verlängerung des Förderzeitraumes über das Haushaltsbegleitgesetz 2017/2018 umzusetzen.⁴⁸¹ Wie zu erwarten, zeichnet sich bei einer Reihe von Vorhaben ab, dass sich die Umsetzung über das Jahr 2018 hinausziehen wird, weil z. B. Ausschreibungen zu deutlich höheren als den veranschlagten Kosten führen und infolgedessen die Kofinanzierung Probleme bereitet oder die Ausschreibung aufgehoben und wiederholt werden muss. Es ist zu erwarten, dass der Freistaat Sachsen im Zuge der Verabschiedung der gesetzlichen Regelungen zum KInvFG II auch den Bewilligungszeitraum für das Bundesbudget zum KInvFG I verlängert.

5.4 Schlussfolgerungen für die sächsischen Kommunen

Grundsätzlich leistet das Programm „Brücken in die Zukunft“ einen wesentlichen Beitrag zur finanziellen Unterstützung und Steigerung der Investitionstätigkeit der kommunalen Ebene. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen wie der angespannten Finanzlage vieler Kommunen, des demografischen Wandels sowie des bundesweit anhaltenden Erhaltungs- und Investitionsstaus besteht durchaus die Notwendigkeit einer solchen Finanzhilfe des Bundes. Durch das Programm „Brücken in die Zukunft“ kann es den sächsischen Kommunen wieder gelingen, ein im Bundesvergleich überdurchschnittliches Investitionsniveau zu erreichen, welches zuletzt in den Jahren seit 2011 deutlich abgesunken ist. Das verhältnismäßig große Fördermittelspektrum, vielfältige kommunale Entscheidungsbefugnisse, die beschleunigte Verwendung der Mittel für Infrastrukturmaßnahmen zur Reduzierung von gegenwärtigen Investitionslücken sowie die Kofinanzierung im Rahmen der Investitionspauschale stellen die wesentlichen Vorteile des Programms für die sächsischen Kommunen dar.⁴⁸²

Dennoch bleibt zu konstatieren, dass mit 39 % ein grundlegender Anteil der 800 Millionen Euro Fördermittel von den Kommunen selbst stammt. Somit wird die kommunale Ebene mit

471 Vgl. §5 Abs. 1 und Abs. 2 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

472 Vgl. §5 Abs. 3 und Abs. 4 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

473 Vgl. §3 Abs. 3 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz; Sächsischer Städte- und Gemeindegtag (2016), S. 70.

474 Vgl. §3 Abs. 3 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

475 Vgl. §5 Abs. 5 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz; Sächsischer Städte- und Gemeindegtag (2016), S. 70.

476 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindegtag (2016), S. 70.

477 Vgl. Kratzmann/Redlich/Hesse (2016), o. S.

478 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindegtag (2016), S. 70. Eine ausführliche Aufzählung aller spezifischen Änderungen können in dem Geschäftsbericht 2015/2016 des Sächsischen Städte- und Gemeindebunds eingesehen werden.

479 Eine ausführliche Auflistung der durch die VwV Investkraft erreichten Verbesserungen für die kommunale Ebene Sachsens können in dem Geschäftsbericht 2015/2016 des Sächsischen Städte- und Gemeindebunds eingesehen werden.

480 Vgl. §5 Abs. 1 Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze.

481 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindegtag (2016), S. 72.

482 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindegtag (2016), S. 73.

498 Millionen Euro (156 Millionen Euro Bundesmittel, 322 Millionen Euro Landesmittel, 20 Millionen Euro des Landes für Förderungsvollzugskosten) zusätzlich unterstützt. Nur in dieser Höhe können die Fördermittel maximal einen volkswirtschaftlichen Investitionsimpuls entfalten. Nach der Verteilung dieser Mittel auf die insgesamt 426 Kommunen (inklusive der drei Kreisfreien Städte) sowie die 10 Landkreise in einem Zeitraum von fünf Jahren, sind die in einzelnen Kommunen jährlich ankommenden Fördermittel relativ überschaubar. Zudem stellen der Fördersatz von 75 % und die daraus resultierende Notwendigkeit der kommunalen Eigenbeteiligung in Höhe von 25 % für viele Kommunen auf den ersten Blick deutliche Herausforderungen dar. Hier hilft die zusätzliche Investitionspauschale, die auch zur Kofinanzierung eingesetzt werden kann, sodass die Förderquote bis auf 88 % steigen kann. Die in den Medien veranschaulichte Steigerung des investiven Impulses fällt angesichts der genannten Punkte sowie der erheblichen Mitnahmeeffekte voraussichtlich deutlich geringer aus als das nominale Volumen von 800 Mio. Euro.

Es bleibt festzuhalten, dass die Kommunen die verfügbaren Mittel sicherlich mehrheitlich für die Umsetzung von zweckmäßigen Investitionsmaßnahmen einsetzen und sich bei der Entscheidung über die Mittelverwendung nach dem örtlichen Bedarf richten werden. Auch führt die mit dem Brückenprogramm geförderte energetische Sanierung zur Senkung von Folgekosten und damit langfristig zu einer finanziellen Entlastung der kommunalen Haushalte. Der mit dem Programm beabsichtigte Effekt der Errichtung einer „Brücke in die Zukunft“ ist dennoch begrenzt.

5.5 Schulhausbauprogramm des Bundes

Infolge der Einigung zwischen Bund und Ländern über die umfassende Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen am 14.10.2016 wurde am 30.11.2016 der Entwurf eines Nachtrags im Bundeshaushalt 2016 durch das Bundeskabinett beschlossen.⁴⁸³ Mit diesem Nachtrag wird der Kommunalinvestitionsförderungsfond um zusätzliche 3,5 Milliarden Euro auf insgesamt 7 Milliarden Euro aufgestockt. Dadurch soll die Investitionstätigkeit in die kommunale Schulinfrastruktur insbesondere finanzschwacher Kommunen bis zum Ende des Jahres 2020 gestärkt werden. Der Bund möchte damit der Finanznot der Kommunen entgegenwirken und zur Verbesserung der Lernbedingungen von Schülern beitragen.⁴⁸⁴ Die Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds wurde am 14.08.2017 durch das Begleitgesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften gesetzlich beschlossen.⁴⁸⁵

Die öffentlichen Reaktionen auf das Schulhausbau- und Schulsanierungsprogramm sind ambivalent. Während der Bundesrechnungshof sowie der Deutsche Landkreistag das Förderprogramm stark kritisierten, stößt die Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds zugunsten der Investitionen in die kommunale Schulinfrastruktur bei dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund auf positive Resonanz.

Im Vordergrund der Kritik steht das sogenannte „Kooperationsverbot“ des Grundgesetzes. Dieses wird im Art. 104b GG sowie im Art. 91b GG geregelt. Dem Artikel 104b zufolge sind für jene Bereiche, in denen ausschließlich die Länder eine Gesetzgebungs-, Verantwortungs- und Entscheidungskompetenz besitzen, durch den Bund keine Finanzhilfen zu leisten.⁴⁸⁶ Diese Regelung wird allerdings durch den Art. 91b GG entschärft, da durch diesen eine Zusammenwirkung des Bundes und der Länder im Bereich Bildung und Wissenschaft möglich wird.⁴⁸⁷ Mit der durch die Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds finanzierten Förderung von Investitionen in die kommunale Schulinfrastruktur greift der Bund in den Bereich schulische Bildung ein, obwohl er in diesem Bereich keinerlei Gesetzgebungs-, Verantwortungs- und Entscheidungskompetenzen besitzt.⁴⁸⁸ Dies führt zu einer punktuellen Durchbrechung des Kooperationsverbots und schadet nach Ansicht der Kritiker dem System des Fiskalföderalismus in Deutschland. Der Föderalismusreform II zufolge ist der Bund lediglich in Not-situationen befugt, außerhalb seiner Gesetzgebungskompetenzen Finanzhilfe zur Stärkung der Investitionstätigkeit von Ländern und Kommunen zu leisten.⁴⁸⁹ Neben der Durchbrechung des Kooperationsverbots kritisierte der Bundesrechnungshof an dem Vorhaben der Bundesregierung weiterhin die Höhe des Fördersatzes, welcher bei bis zu 90 % liegt.⁴⁹⁰ Der Bundesrechnungshof sprach sich hingegen für eine höhere Eigenbeteiligung der Länder von beispielsweise 25 % aus, da somit eine bedarfsorientierte Verwendung der Mittel sichergestellt werden kann und etwaigen Mitnahmeeffekten sowie der Finanzierung bereits in Planung befindlicher Maßnahmen stärker entgegengewirkt wird.⁴⁹¹

Der Deutsche Landkreistag übte im Vorfeld ebenfalls starke Kritik an der Durchbrechung des Kooperationsverbots und lehnte die Förderung von Investitionen in die kommunale Schulinfrastruktur sowie den damit verbundenen Eingriff des Bundes in den Bereich Bildung kategorisch ab.⁴⁹² Durch die Förderung von Investitionen in die kommunale Schulinfrastruktur befürchtet dieser u. a. erhebliche auf die kommunale Ebene zukommende Folgekosten. Neben dem Eigenfinanzierungsanteil müssen die Kommunen in der Zukunft für die Instandhaltung der bewilligten und durchgeführten Fördermaßnahmen aufkommen.⁴⁹³ Dies könnte zu wesentlichen Herausforderungen insbesondere finanzschwacher Kommunen führen.

Der Deutsche Städtetag sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund beurteilen das Schulhausbau- und Schulsanierungsprogramm des Bundes hingegen deutlich positiver. Für den Deutschen Städtetag steht mit der Finanzhilfe des Bundes vielmehr die Möglichkeit der Deckung des Finanzbedarfs finanzschwacher Kommunen im Vordergrund.⁴⁹⁴ Der Deutsche Städte- und Gemeindebund schätzt die Situation vor dem Hintergrund eines gegenwärtigen Investitionsstaus von 136 Milliarden Euro sowie eines bundesweiten Investitionsrückstands an Schulen von 33,7 Milliarden Euro ähnlich ein.⁴⁹⁵ Dieser sieht weniger die Gefahr eines Eingriffes des Bundes

486 Vgl. Art 104b GG.

487 Vgl. Art. 91b GG.

488 Vgl. Böddeker (2016a); Doll (2016), 01.08.2016; o. V. (2017), 01.08.2017.

489 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (13.07.2009), 01.08.2017.

490 Vgl. o. V. (2017), 01.08.2017.

491 Vgl. o. V. (2017), 01.08.2017.

492 Vgl. Böddeker (2016a); Doll (2016), 01.08.2016.

493 Vgl. Doll (2016), 01.08.2016.

494 Vgl. o. V. (2017), 01.08.2017.

495 Vgl. Böddeker (2016b); Doll (2016), 01.08.2016.

483 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2016a), 01.08.2017.

484 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2016a), 01.08.2017.

485 Vgl. Anlage zu Artikel 6 § 5 Abs. 1 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften.

in den Schulbereich. Für den Deutschen Städte- und Gemeindebund steht die gegenwärtige Deckung des kommunalen Investitionsbedarfs in Schulinfrastruktur klar im Vordergrund. Das in dem Grundgesetz verankerte Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse muss der Auffassung des Deutschen Städte- und Gemeindebunds zufolge ebenfalls auf den Schulbereich und folglich eine gleichwertige Investitionstätigkeit in Bildungsinfrastruktur auf der kommunalen Ebene unabhängig von der Finanzausstattung einer Kommune angewendet werden. Aufgrund ihrer eingeschränkten finanziellen Situation wären viele Kommunen nicht in der Lage, ihre Investitionsbedarfe in Schulen zu decken.⁴⁹⁶

Der Sächsische Städte- und Gemeindetag befürwortet das mehrjährige Schulhausbauprogramm ebenfalls. Über die finanzielle Unterstützung des Bundes hinaus fordert dieser mit Blick auf das Programm „Brücken in die Zukunft“ zusätzlich eine Aufstockung des Budgets für die schulische Infrastruktur mithilfe von Landesmitteln des Freistaats Sachsen. Die Fördermittel dieses neu zu errichtenden Budgets „Schulhausbau“ würden an die sächsischen Kommunen entsprechend ihrer Anzahl der Schüler ausgereicht werden.⁴⁹⁷ Aufgrund der Intention insbesondere finanzschwache Kommunen zu unterstützen, solle der Fördersatz des Programms auf einen ähnlich hohen Prozentsatz wie der des Bundes mit 90 % festgelegt werden, um die kommunale Eigenbeteiligung an den Maßnahmen so gering wie möglich zu halten.⁴⁹⁸ Den sächsischen Kommunen werden mit der zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zur Verbesserung der Schulinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen Fördermittel in Höhe von 177,9 Millionen Euro zur Verwendung für Investitionen in die Sanierung, den Umbau und die Erweiterung von Schulgebäuden bis zum Jahr 2022 zur Verfügung gestellt.⁴⁹⁹ Durch die Verlängerung der Laufzeit des Programms bis zum Ende des Jahres 2022 können ebenfalls größere Investitions- und Instandhaltungsmaßnahmen umgesetzt werden. Die konkrete Ausgestaltung des Programms und Verteilung der Mittel auf die kommunale Ebene Sachsens wurden durch die Staatsregierung bislang allerdings noch nicht festgelegt.⁵⁰⁰

Grundsätzlich trägt eine solche mehrjährige Finanzhilfe des Bundes maßgeblich zu einer langfristigen Planbarkeit von Investitions- und auch Instandhaltungsmaßnahmen der Kommunen sowie der Steigerung der Investitionstätigkeit insbesondere in kleineren, tendenziell eher finanzschwächeren Kommunen bei. Dies kann zu einer Steigerung des Gemeinwohls, der Senkung regionaler Disparitäten und der damit verbundenen Annäherung gleichwertiger Lebensverhältnisse führen. Vor diesem Hintergrund sowie unter Berücksichtigung des gegenwärtigen Investitionsbedarfs erscheinen das Schulhausbau- und Schulsanierungsprogramm des Bundes sowie eine Aufstockung dieses Budgets durch Landesmittel für die sächsischen Kommunen auf den ersten Blick vorteilhaft. Der Investitionsbedarf in Schulen/Bildungseinrichtungen im Freistaat Sachsen wurde im Rahmen einer Studie des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen für die Jahre 2016 bis 2020 geschätzt. In dieser Studie wird ein gesamter Investitionsbedarf in den kommunalen Kernhaushalten des Freistaats Sachsen für die

Jahre 2016 bis 2020 in Höhe von insgesamt 6,5 Mrd. Euro prognostiziert.⁵⁰¹ Der Bereich Schule weist mit einem Anteil von 15 % dieses Gesamtbedarfs einen im Vergleich zu den weiteren Aufgabenbereichen verhältnismäßig hohen Investitionsbedarf auf.⁵⁰² Der bundesweite kommunale Investitionsbedarf in Schulen beträgt sogar ein Viertel des bundesweiten Gesamtbedarfs.⁵⁰³ Dieser im Vergleich zum Bundesdurchschnitt niedrigere Anteil des Bereichs Schulen am gesamten Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen kann beispielsweise mit einer gestiegenen Investitionstätigkeit in der jüngeren Vergangenheit begründet werden. Im Jahr 2012 wurde im Freistaat Sachsen das Fördermittelprogramm „Schulische Infrastruktur“ eingeführt. Seitdem stehen der kommunalen Ebene Sachsens jährlich zwischen 55 und 68,9 Mio. Euro Fördermittel für den Bau und die Instandsetzung der schulischen Infrastruktur zur Verfügung.⁵⁰⁴ Daraufhin sind die Investitionen je Schüler in Schulen im Freistaat Sachsen ab dem Jahr 2013 deutlich angestiegen.⁵⁰⁵ Allerdings bleibt zu bedenken, dass sowohl eine mehrjährige Finanzhilfe des Bundes als auch Fördermittelprogramme des Landes grundsätzlich zeitlich begrenzt sind. Die kritischen Argumente, die vor allem der Deutsche Landkreistag vorgetragen hat, sind bei der Beurteilung des Schulhausbauprogramms des Bundes ebenfalls zu berücksichtigen. Die Durchbrechung des Kooperationsverbots mag in guter Absicht geschehen, so hat sie auch der Sächsische Städte- und Gemeindetag mit Blick auf die investive Förderung der Bildungsinfrastruktur durch den Bund frühzeitig gefordert und unterstützt. Allerdings stellt sich die Frage, ob dies das geeignete Instrument zur Stärkung der kommunalen Investitionsmöglichkeiten ist. Während die Effekte des KInvFG trotz seiner Aufstockung im Jahr 2022 enden, könnten alternative Maßnahmen dauerhaft wirken. Insbesondere der Vorschlag einer stärkeren Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer in Verbindung mit einem einwohnerbasierten Schlüssel würde zu erheblichen Mehreinnahmen vor allem in steuerschwächeren Städten und Gemeinden führen und damit Freiräume zur Stärkung der Schulinfrastruktur erzeugen. Mitnahmeeffekte und die unbeabsichtigten Effekte einer Förderung bereits steuerstarker Kommunen würden damit effektiv ausgeschaltet.

6 Kita-Finanzierung

6.1 Kita-Finanzierung im Ländervergleich

Anlehnend an den Exkurs zur Kita-Finanzierung im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013 wird im Folgenden ein aktueller Überblick über die Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Ländervergleich gegeben. Hinsichtlich der Betreuungsquoten⁵⁰⁶ insbesondere im U3-Bereich sind ähnlich wie im Jahr 2013 noch signifikante Unterschiede zwischen den Ländern festzustellen.

501 Vgl. Kilian/Redlich/Hesse (2016), S. 17f.

502 Vgl. Kilian/Redlich/Hesse (2016), S. 17f.

503 Vgl. KfW Bankengruppe 2016, S. 16.

504 Vgl. Fördermitteldatenbank Sachsen (2017).

505 In einer weiteren Analyse des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen wurden die Investitionen und Erhaltungsaufwendungen in Schulen im Freistaat Sachsen im Verhältnis zu der Entwicklung der Bevölkerung sowie der Schüler untersucht.

506 Die Betreuungsquote wird durch das Statistische Bundesamt als der Anteil der in der Kindertagesbetreuung betreuten Kinder an allen Kindern derselben Altersgruppe definiert. Die Kinder in der Kindertagesbetreuung stellen sowohl jene Kinder in einer Kindertageseinrichtung als auch die Kinder in einer öffentlich geförderten Kindertagespflege dar.

496 Vgl. Bötdeker (2016b).

497 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2017a).

498 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2017a).

499 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2017b); Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2017b).

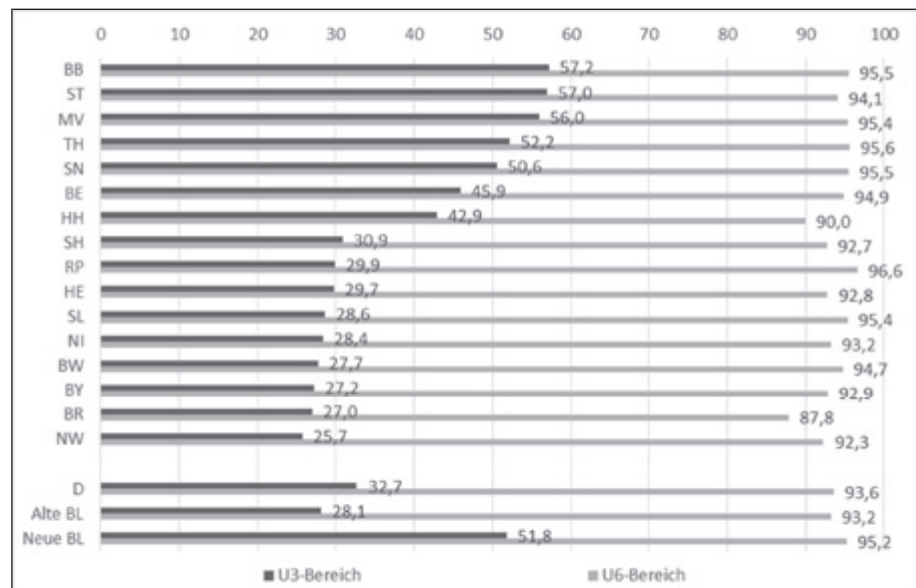
500 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2017b).

Während die neuen Bundesländer einschließlich Berlin eine durchschnittliche Betreuungsquote von 51,8% aufweisen, beträgt die Betreuungsquote in dem früheren Bundesgebiet durchschnittlich lediglich 28,1% (Abbildung 197). Die geringste Betreuungsquote weist das Flächenland Nordrhein-Westfalen mit 25,7%. Brandenburg hat mit 57,2% hingegen im Bundesvergleich die höchste Betreuungsquote zu verzeichnen. Im Vergleich zum Jahr 2013 sind die Betreuungsquoten bis auf Sachsen-Anhalt (minus 0,7 Prozentpunkte) in allen Ländern deutlich gestiegen.

Weniger starke Unterschiede bestehen in den U6-Betreuungsquoten. Bremen hat mit 87,8% die niedrigste, Rheinland-Pfalz mit 96,6% die höchste Betreuungsquote. Der Freistaat Sachsen liegt mit seiner Betreuungsquote von 50,6% im U3-Bereich im oberen Mittelfeld und im U6-Bereich mit 95,5% nach Rheinland-Pfalz und Thüringen an der Spitze im bundesweiten Vergleich. Im Rahmen der Beurteilung dieser heterogenen Betreuungsquoten sind zusätzlich insbesondere die in den Ländern verschiedenen Personalschlüssel sowie die durchschnittlich vereinbarten wöchentlichen Betreuungszeiten der Kinder in der Kindertagesbetreuung zu berücksichtigen.

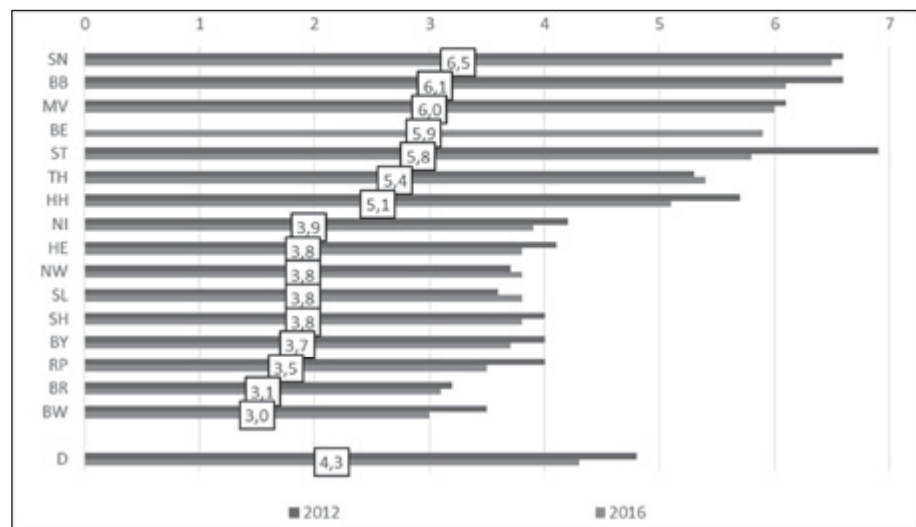
Die deutlichen Unterschiede der Personalschlüssel⁵⁰⁷ in den verschiedenen Ländern insbesondere zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern können zum Teil zur Erklärung der heterogenen Betreuungsquoten herangezogen werden. Im U3-Bereich ist der Personalschlüssel in den neuen Ländern zum Teil fast doppelt so hoch wie in den alten Ländern (Abbildung 198). Während der Personalschlüssel im U3-Bereich in den alten Ländern in einem Intervall zwischen 3,0 (Baden-Württemberg) und 5,1 (Hamburg) liegt, weisen die neuen Länder Personalschlüssel in dem Intervall zwischen 5,4 (Thüringen) und 6,5 (Sachsen) auf. Ein Erzieher in Sachsen hat im Vergleich zu einem Erzieher in Baden-Württemberg somit mehr als doppelt so viele Krippenkinder zu betreuen. Abbildung 198 stellt die verschiedenen Personalschlüssel der Länder in 2016 (Angaben in den weißen Feldern) im Vergleich zu dem Jahr 2012 dar. Aufgrund methodischer Änderungen innerhalb der Statistik und einer daraus resultierenden Anpassung des Personalschlüsselkonzepts im Jahr 2012 besteht keine Möglichkeit,

Abbildung 197: U3- und U6-Betreuungsquote in Prozent nach Ländern am 1. März 2016 nach Ländern



Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenstand: März 2016, Eigene Darstellung.

Abbildung 198: Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen der Gruppen mit Kindern im Alter von 0 bis unter 3 Jahren (ohne Schulkinder) und Ländern am 1. März 2016



Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenstand: März 2016, Eigene Darstellung.

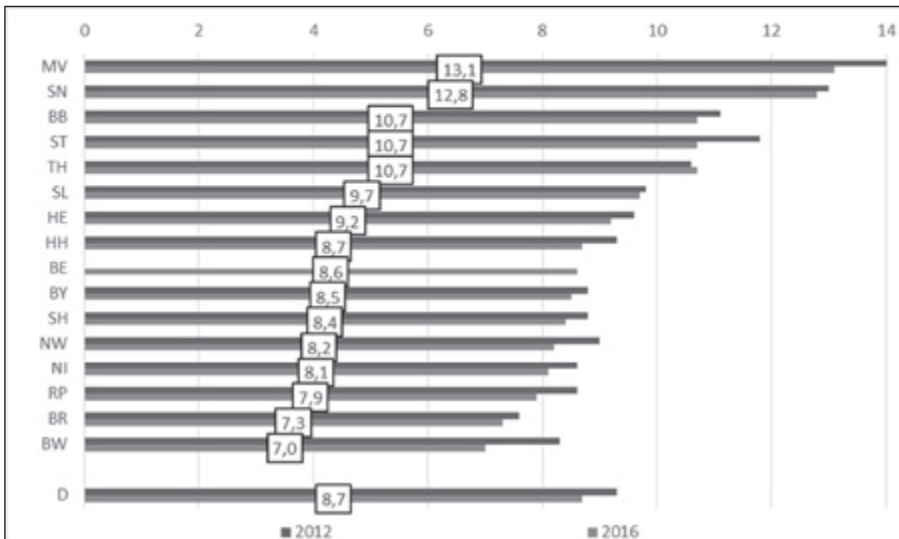
die aktuellen Personalschlüssel mit den Personalschlüsseln aus den Jahren vor 2012 zu vergleichen.⁵⁰⁸

Sachsen lag mit seinem Personalschlüssel im U3-Bereich in 2016 mit mehr als zwei Kindern über dem Bundesdurchschnitt. Im bundesweiten Vergleich der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen der Gruppen mit Kindern im Alter von 2 bis unter 8 Jahren (Abbildung 199) lag Sachsen mit 12,8 ebenfalls weit über dem Bundesdurchschnitt von 8,7. Analog zu Abbildung 198 stellt Abbildung 199 die Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen der Gruppen mit Kindern im Alter von zwei bis unter acht Jahren ebenfalls in 2016 im Vergleich zum Jahr 2012 dar.

507 Der Personalschlüssel stellt die Anzahl der Kinder je Erzieher dar.

508 Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S. 4f.

Abbildung 199: Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen der Gruppen mit Kindern im Alter von 2 bis unter 8 Jahren (ohne Schulkinder) und Ländern am 1. März 2016



Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenstand: März 2016, Eigene Darstellung.

Abbildung 200: Vereinbarte wöchentliche Betreuungszeiten in Kindertagesbetreuung von Kindern im Alter unter 3 Jahren in Teilzeit (bis 25h/Woche; links) und in Vollzeit (45h/Woche und mehr; rechts) im Ländervergleich



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2017, Eigene Darstellung.

Die großen Unterschiede in den Personalschlüsseln der verschiedenen Länder sind allerdings zum Teil auf eine unterschiedliche Datenerfassung zurückzuführen, da bspw. in Sachsen ausschließlich Fachkräfte mit einem Abschluss als staatlich anerkannter Erzieher oder einem höherwertigerem Abschluss in die Statistik einbezogen wurden und in anderen Ländern hingegen ebenfalls z. B. Assistenzkräfte.⁵⁰⁹ Zudem sollte in dem Vergleich um die verschiedenen Personalschlüssel der Länder dem Sächsischen Kultusministerium zufolge ebenfalls die Qualität der Kindertagesbetreuung berücksichtigt werden. Die sächsische Erzieherausbildung,

die Qualifikation des Personals in Kindertageseinrichtungen in Sachsen sowie der sächsische Bildungsplan seien im bundesweiten Vergleich von einer überdurchschnittlich hohen Qualität.⁵¹⁰ Bereits im September 2015 wurde der gesetzliche Personalschlüssel in Sachsen von 13 auf 12,5 und im September 2016 erneut auf 12 abgesenkt.⁵¹¹ In der Krippe soll der Personalschlüssel in Sachsen ab September 2017 von 6 auf 5,5 und in 2018 erneut auf 5 abgesenkt werden.⁵¹² Die daraus entstehenden Mehrkosten, die der Freistaat jährlich an die Kommunen erstattet, belaufen sich im Bereich der Kinder im Alter von über drei Jahren auf rund 37 Millionen Euro und im Bereich der Kinderkrippen auf rund 70 Millionen Euro.⁵¹³

Neben den deutlichen Unterschieden in den verschiedenen Personalschlüsseln besteht hinsichtlich der vereinbarten wöchentlichen Betreuungszeiten in der Kindertagesbetreuung ebenfalls ein stark heterogenes Bild im bundesweiten Ländervergleich. Während in den Neuen Ländern im Bereich der Krippe (Kinder im Alter von unter drei Jahren) deutlich höhere Anteile an einer Vollzeitbetreuung festzustellen sind, dominiert in den alten Bundesländern, insbesondere Hamburg, Bayern, Niedersachsen und Bremen, häufig die Teilzeitbetreuung (Abbildung 200).

Ein ähnlich heterogenes Bild ist im Bereich der Kindertagesbetreuung von Kindern im Alter über drei Jahren festzustellen (Abbildung 201). Bis auf Brandenburg mit einem Anteil der in Vollzeit betreuten Kinder von 30,7% an allen in den Kindertagesstätten betreuten Kinder liegen alle neuen Länder bei einem Vollzeitanteil von deutlich über 50%. Die Teilzeitanteile der neuen Länder liegen bis auf Sachsen-Anhalt (6,9%) deutlich unter 5%. Sachsen hat mit 73,8% den höchsten Anteil an den in

Vollzeit betreuten Kindern im Alter über drei Jahren zu verzeichnen. Mit seinem Teilzeitanteil von 2,6% liegt Sachsen hingegen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 12,5% am unteren Rand.

In den Ländern bestehen nach wie vor große Unterschiede in der Finanzierung der Kindertagesbetreuung. Der Anteil der

509 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2016), 01.09.2017.

510 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2016), 01.09.2017.

511 Vgl. §12 Abs. 2 Gesetz über Kindertageseinrichtungen; Sächsische Staatskanzlei (2016), 01.09.2017.

512 Vgl. §12 Abs. 2 Gesetz über Kindertageseinrichtungen; Sächsische Staatskanzlei (2016), 01.09.2017.

513 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2016), 01.09.2017.

Zuweisungen für laufende Betriebskosten an den gesamten Zuweisungen der Länder an die Kommunen ist ebenfalls wie im Jahr 2013 um ein Vielfaches höher als der Anteil der investiven Zuweisungen. Für das Jahr 2017 sind insgesamt rund 9,7 Mrd. Euro Zuweisungen an die Kommunen zur Unterstützung der Aufgabenerfüllung im Bereich der Kindertagesbetreuung angesetzt. Davon stellen rund 9,4 Mrd. Zuweisungen für laufende Betriebskosten und rund 0,3 Mrd. Euro für investive Betriebskosten dar. Während die laufenden Zuweisungen gegenüber 2013 um 2,4 Mrd. Euro gestiegen sind, ist bei den investiven Zuweisungen im Vergleich zum Jahr 2013 ein Rückgang von mehr als 60 % zu verzeichnen.

Zum Vergleich der für die Kindertagesbetreuung gewährten Zuweisungen der Flächenländer wurden die Haushaltspläne der entsprechenden Länder analysiert.⁵¹⁴ Im Anschluss daran wurden die ermittelten Zuweisungen ins Verhältnis zu der Zahl der betreuten Kinder sowohl in Kindertageseinrichtungen als auch in der Tagespflege gesetzt, um eine näherungsweise Vergleichbarkeit dieser heterogenen Strukturen zu erreichen. Dazu wurden die verschiedenen vertraglichen Betreuungszeiten auf der Grundlage der Angaben aus der Statistik der Kinder- und Jugendhilfe⁵¹⁵ auf einen einheitlichen Vollzeitplatz in Höhe von 45 Betreuungsstunden normiert. Abbildung 202 verdeutlicht diesen Zusammenhang. Der Länderdurchschnitt liegt bei 3.858 Euro je normiertem Vollzeitplatz. Ähnlich wie in 2013 liegen die westdeutschen Flächenländer Bayern, Nordrhein-Westfalen sowie Rheinland-Pfalz deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Die ostdeutschen Länder gewähren im bundesweiten Vergleich hingegen unterdurchschnittliche Zuweisungen.

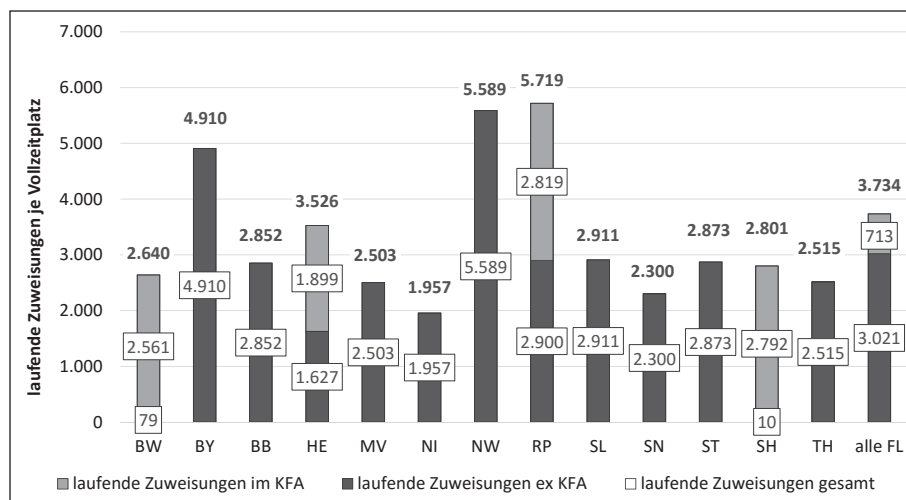
Der Freistaat Sachsen gewährt trotz einer Steigerung der Zuweisungen je Vollzeitplatz um 375 Euro im Vergleich zum Jahr 2013 nicht nur im bundesweiten Ländervergleich sondern auch im Vergleich der ostdeutschen Länder unterdurchschnittliche hohe Zuweisungen. Die signifikanten Unterschiede in den Zuweisungsniveaus der Länder verdeutlichen, wie unterschiedlich stark die entsprechenden Landesgesetzgeber bereit sind, eigene finanzielle Mittel zur Förderung der Kindertagesbetreuung aufzubringen.

Abbildung 201: Vereinbarte wöchentliche Betreuungszeiten in Kindertagesbetreuung von Kindern im Alter über 3 Jahren in Teilzeit (bis 25 h/Woche; links) und in Vollzeit (45 h/Woche und mehr; rechts) im Ländervergleich



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2017, Eigene Darstellung.

Abbildung 202: Zuweisungen der Flächenländer für Kindertagesbetreuung je Vollzeitplatz 2017



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

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass die überdurchschnittlich hohen Zuweisungen in den westdeutschen Ländern im Zusammenhang mit den verhältnismäßig niedrigen Betreuungsquoten und dem geringen Gewicht der Vollzeitbetreuung stehen. Dies gilt insbesondere für Bayern und Nordrhein-Westfalen. Vor dem Hintergrund der sukzessiven Angleichung der unterschiedlichen Betreuungsquoten und dem zeitlichen Betreuungsumfang zwischen den ost- und westdeutschen Bundesländern im Zeitverlauf werden die Unterschiede in den Zuweisungsniveaus je betreutem Vollzeitplatz der verschiedenen Länder künftig konstant bleiben oder sogar steigen, da diese Veränderungen durch die Zuweisungsmechanismen (Orientierung an den Platzzahlen bzw. Personalkosten) vielfach unmittelbar berücksichtigt werden. Im Vergleich zum Jahr 2013 haben sich die unterschiedlichen Betreuungsquoten deutlich angeglichen. Nordrhein-Westfalen hat bspw. als Bundesland mit der sowohl damals als auch heute im Bundesvergleich

514 Die aus den Haushaltsplänen ermittelten Zuweisungen für 2017 stellen Plandaten dar.

515 Vgl. Statistisches Bundesamt (2016a).

niedrigsten Betreuungsquote im U3-Bereich einen Anstieg dieser Quote von fast sechs Prozentpunkten zu verzeichnen. Die überdurchschnittlich hohen Betreuungsquoten der ostdeutschen Länder sind im Zeitverlauf mit lediglich marginalen Steigerungen etwa konstant geblieben. Die signifikanten Unterschiede in den Zuweisungsniveaus bestehen weiterhin. Wenngleich die Zuweisungsniveaus in den ostdeutschen Ländern gestiegen sind, haben ebenfalls die westdeutschen Länder bis auf Baden-Württemberg und Niedersachsen starke Anstiege in den Zuweisungsniveaus zu verzeichnen. Während die durchschnittlichen Zuweisungen der ostdeutschen Länder zwischen 2013 und 2017 um 30,72 % von 1.962 Euro auf 2.565 Euro je betreutem Vollzeitplatz gestiegen sind, beträgt der Anstieg der durchschnittlichen Zuweisungen der westdeutschen Bundesländer von 3.412 Euro auf 4.149 Euro je betreutem Vollzeitplatz in dem gleichen Zeitraum 22 %. Der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Zuweisungsniveaus der ost- und westdeutschen Länder hat sich im Zeitverlauf zwischen 2013 und 2017 von 1.450 Euro auf 1.584 Euro um 10 % vergrößert. Die Unterfinanzierung der ostdeutschen Kommunen bei der Kindertagesbetreuung wird daher in den kommenden Jahren voraussichtlich weiterhin bestehen bleiben oder steigen.

6.2 Landesabhängige gesetzliche Regelungen der Landeszuschüsse im Vergleich

Die Landeszuschüsse werden im Folgenden tabellarisch für die einzelnen Länder dargestellt.⁵¹⁶ Aus der Tabelle gehen die unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen hervor. Typisch ist eine pauschale Erstattung je Platz bzw. Vollzeit-Betreuungsäquivalent. Verbreitet ist dabei eine Differenzierung nach den Altersgruppen U3 und 3–6-Jährige. Sachsen stellt in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar. Erstattungen erfolgen entweder in Form von Fixbeträgen (wie in Sachsen) oder in Form einer festen quotalen Beteiligung (z. B. Brandenburg). In einigen Ländern werden mehrere Förderformen kumulativ angewendet, z. B. in Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz. Hierdurch erklärt sich zum Teil auch das überdurchschnittliche Fördervolumen je Vollzeitplatz (siehe Abbildung 202). Andere Länder haben die Förderung weitgehend in den Kommunalen Finanzausgleich verlagert, was die direkte Vergleichbarkeit für externe Beobachter erschwert.

6.3 Landesabhängige gesetzliche Regelungen der Elternbeiträge im Vergleich

Die Elternbeiträge stellen eine weitere wichtige Säule der Kita-Finanzierung dar. Die Regelungen der Elternbeiträge gestalten sich in Abhängigkeit der verschieden ausgestalteten Gesetze und Verordnungen in den Ländern sehr unterschiedlich. Während dem Landesgesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt zufolge die Elternbeiträge durch die Gemeinde in Abstimmung mit dem Träger der Einrichtung und zum Teil in zusätzlicher Abstimmung mit dem Träger der örtlichen Jugendhilfe oder sogar der Gemeindeelternvertretung festgelegt werden, sieht der Landesgesetzgeber in Baden-Württemberg und Brandenburg die Festlegung der Elternbeiträge durch den Träger der Einrichtung vor.

⁵¹⁶ Daneben existiert eine vielfältige Förderung für spezifische Projekte, für Qualitätssicherung, die Umsetzung pädagogischer Rahmenprogramme und Integrationsmodellen sowie Modellvorhaben, die an dieser Stelle nicht in ihrer gesamten Breite dargelegt werden kann. Für Investitionen existieren weitere Fördermöglichkeiten, die an dieser Stelle ebenso wenig ausführlich dargelegt werden sollen.

⁵¹⁷ Hingegen können die Elternbeiträge in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz durch die Jugendämter zum Teil in Abstimmung mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege festgesetzt werden.⁵¹⁸

Die Mehrheit der Länder sieht eine sozialverträgliche Staffelung der Elternbeiträge vor. Die Definition dieser Sozialstaffel ist allerdings von Land zu Land sehr verschieden. Die Kriterien der Beitragsstaffelung sind häufig das Einkommen der Eltern, die Anzahl der Kinder oder die Art und der Umfang der Betreuung. Innerhalb dieser Kriterien bestehen ebenfalls deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Dies zeigt das Beispiel der „Anzahl der Kinder“. Von den insgesamt 14 Ländern, welche bei der sozialverträglichen Staffelung der Elternbeiträge die Anzahl der Kinder berücksichtigen, stellen insgesamt zehn Länder auf die Anzahl der Kinder in der Familie ab. Der Freistaat Sachsen hingegen beschränkt ebenso wie Bremen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein das Kriterium der Anzahl der Kinder auf jene Kinder, welche gleichzeitig eine Kindertagesstätte (oder eine Tagespflegestelle) besuchen.⁵¹⁹ Die in der Familie lebenden Kinder, welche bereits die Schule besuchen, werden somit in einigen Ländern zum Teil nicht berücksichtigt. Eine Beitragsfreiheit aufgrund von Geschwisterkindern ist sogar in Nordrhein-Westfalen sowie ab dem vierten Geschwisterkind in Rheinland-Pfalz möglich.⁵²⁰

Das Kriterium „Einkommen der Eltern“ wird bei der sozialverträglichen Staffelung der Elternbeiträge in zwölf Ländern explizit berücksichtigt. Im Freistaat Sachsen werden die Elternbeiträge nicht in Abhängigkeit des Einkommens der Eltern gestaffelt. Eine Absenkung der Elternbeiträge aufgrund der Leistungsfähigkeit der Eltern findet lediglich bei Alleinerziehenden und bei Eltern von mehreren gleichzeitig in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege betreuten Kindern statt.⁵²¹ Darüber hinaus sieht der Freistaat Sachsen wie auch das Saarland gesetzlich sogar eine Beitragsfreiheit bei einer präzise definierten besonders niedrigen Einkommensgruppe vor.⁵²² In Sachsen werden die Elternbeiträge jener Familien durch den Träger der örtlichen Jugendhilfe übernommen.⁵²³ Im Gegensatz zu Sachsen sehen die Landesgesetzgeber in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen eine Staffelung

⁵¹⁷ § 21 Abs. 2 Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz – KiföG M-V); §15 Abs. 2 Gesetz über Kindertageseinrichtungen; § 13 Abs. 2 Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (Kinderförderungsgesetz – KiföG); §6 Gesetz über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege (Kindertagesbetreuungsgesetz – KiTaG); § 17 Abs. 3 Zweites Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – Kindertagesstättengesetz (KitaG).

⁵¹⁸ § 23 Abs. 1 Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz); § 13 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz.

⁵¹⁹ § 15 Abs. 1 Ortsgesetz über die Beiträge für die Kindergärten und Horte der Stadtgemeinde Bremen; § 4 Abs. 1; Gesetz über Kindertageseinrichtungen; § 13 Abs. 4 Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (Kinderförderungsgesetz – KiföG); § 25 Abs. 3 Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz – KiTaG).

⁵²⁰ § 23 Abs. 5 Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz); §13 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz.

⁵²¹ § 15 Abs. 1 SächsKitaG.

⁵²² § 7 Abs. 3 Gesetz Nr. 1649 Saarländisches Ausführungsgesetz nach § 26 des Achten Buches Sozialgesetzbuch Saarländisches Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetz (SKBBG); § 15 Abs. 5 SächsKitaG.

⁵²³ § 15 Abs. 5 SächsKitaG.

der Elternbeiträge in Abhängigkeit des Einkommens der Eltern vor. Eine Ermäßigung des Elternbeitrags aufgrund von verhältnismäßig niedrigen Einkommen der Eltern ist in Sonderfällen in den Ländern Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und dem Saarland möglich.⁵²⁴

Eine Staffelung der Elternbeiträge nach der Art und dem (zeitlichen) Umfang der Betreuung ist bei der Hälfte aller Länder gesetzlich festgelegt. Während in Sachsen wie auch in Berlin, Bremen und Hamburg neben dem zeitlichen Umfang zusätzlich auch die in Anspruch genommene Art der Betreuung (z. B. Krippe, Kita, Kindertagespflege, zusätzliche Betreuung an Schulen) berücksichtigt wird, stellen die Landesgesetzgeber in Bayern, Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt ausschließlich auf den (zeitlichen) Betreuungsumfang ab.⁵²⁵

Neben der sozialverträglichen Staffelung der Elternbeiträge wird in einigen Ländern durch den Gesetzgeber eine Ermäßigung der Beiträge bzw. sogar eine Beitragsfreiheit in Abhängigkeit des Kindesalters vorgesehen. Eine Kürzung von Elternbeiträgen im Freistaat Sachsen erfolgt lediglich aufgrund von einem Geschwisterrabatt oder bei Alleinerziehenden.⁵²⁶ Über die Höhe dieser Kürzung der Elternbeiträge entscheiden die entsprechenden Gemeinden per Satzung. Während in Bayern und in Mecklenburg-Vorpommern Eltern von Kindern im letzten Jahr vor dem Schulbeginn anteilig durch einen Zuschuss vom Land entlastet werden, besteht im Saarland unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer

Ermäßigung oder sogar einer Befreiung von dem Elternbeitrag bei Kindern in dem Jahr vor dem Schulbeginn.⁵²⁷ Eine Beitragsfreiheit wird grundsätzlich nach unterschiedlichen Kriterien in den Ländern Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gewährt.

Hinsichtlich der Höhe der Elternbeiträge im Verhältnis zu den Betriebs- und/oder Personalkosten werden durch die Gesetzgeber in den Ländern Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen zusätzlich Festlegungen getroffen. Die Mehrzahl der Länder macht gesetzlich keine Vorgaben für die vorgesehene Höhe der Elternbeiträge im Verhältnis zu den Personal- und/oder Sachkosten. Dem Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz zufolge sollen die Elternbeiträge der Deckung eines Anteils von 17,5 % der Personalkosten in den Einrichtungen im Bezirk des Jugendamtes dienen.⁵²⁸ Eine ähnliche Regelung wird durch den Gesetzgeber im Saarland festgelegt. Allerdings darf die Summe der Elternbeiträge nicht mehr als ein Viertel der bezuschussungsfähigen Personalkosten betragen.⁵²⁹ In Sachsen sind diese Vorgaben nochmals nach der Art der Betreuung differenziert. Während die ungekürzten Elternbeiträge laut Gesetzgeber in Krippen in dem Intervall zwischen 20 % und 23 % der zuletzt bekannt gemachten Personal- und Sachkosten liegen sollen, haben die ungekürzten Elternbeiträge in Kindergärten und Horten zwischen 20 % und 30 % der zuletzt bekannt gemachten Personal- und Sachkosten zu betragen.⁵³⁰

524 § 13 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz; § 25 Abs. 3 Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz – KiTaG).

525 § 2 Abs. 1 Gesetz über die Beteiligung an den Kosten der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege sowie in außerunterrichtlichen schulischen Betreuungsangeboten (Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetz – TKBG); § 4 Abs. 2 Ortsgesetz über die Beiträge für die Kindergärten und Horte der Stadtgemeinde Bremen; § 9 Abs. 3 Hamburger Kinderbetreuungsgesetz (KibeG); § 15 Gesetz über Kindertageseinrichtungen.

526 § 15 Abs. 1 Gesetz über Kindertageseinrichtungen.

527 Art. 23 Abs. 3 Bayerisches Gesetz zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege (Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz – BayKiBiG); § 21 Abs. 5 Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz – KiföG M-V); § 7 Abs. 3 Gesetz Nr. 1649 Saarländisches Ausführungsgesetz nach § 26 des Achten Buches Sozialgesetzbuch Saarländisches Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetz (SKBBG).

528 § 13 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz.

529 § 7 Abs. 3 Saarländisches Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetz (SKBBG).

530 § 15 Abs. 2 Gesetz über Kindertageseinrichtungen.

Tabelle 12: laufende Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen aus den Länderhaushalten 2017

Bundesland	Zuschüsse zu den Betriebskosten (Personal- und Sachkosten)
Baden-Württemberg ⁵³²	Zuweisungen nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes Träger von Kindertageseinrichtungen erhalten Zuschuss der Standortgemeinde i. H. v. 63 % der Betriebsausgaben Träger von Kinderkrippen erhalten einen Zuschuss von 68 % der Betriebsausgaben von der Standortgemeinde Träger von Einrichtungen, die nicht in die Bedarfsplanung aufgenommen sind, erhalten für jeden belegten Platz von der Standortgemeinde einen Zuschuss
Bayern ⁵³³	Die staatliche Förderung erfolgt kindbezogen für jedes Kind, das von der Gemeinde gefördert wird. Der jährliche staatliche Förderbetrag pro Kind an die Gemeinde errechnet sich als Produkt aus Basiswert, Buchungszeit- und Gewichtungsfaktor. Der Basiswert ist der Förderbetrag für die tägliche über drei- bis vierstündige Bildung, Erziehung und Betreuung eines Kindes und wird jährlich durch das Staatsministerium unter Berücksichtigung der Entwicklung der Personalkosten bekannt gegeben Über die Gewichtungsfaktoren wird für einen erhöhten Bildungs-, Erziehungs- oder Betreuungsaufwand bei folgenden Gewichtungsfaktoren eine erhöhte Förderung gewährt: <ul style="list-style-type: none"> - 2,0 für Kinder unter drei Jahren - 1,0 für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt - 1,2 für Kinder ab dem Schuleintritt - 4,5 für behinderte oder von wesentlicher Behinderung bedrohte Kinder - 1,3 für Kinder mit Migrationshintergrund
Brandenburg ⁵³⁴	Örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewährt dem Träger der Kindertagesstätte einen Zuschuss zu den Kosten des notwendigen pädagogischen Personals der Einrichtung i. H. v.: <ul style="list-style-type: none"> - 88,6 % für jedes betreute Kind im Alter bis zu 3 Jahren - 85,2 % für jedes betreute Kind im Alter von 3 Jahren bis zur Einschulung - 84 % für jedes betreute Kind im Grundschulalter Zusätzlich pauschalierter Zuschuss für Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung Land beteiligt sich an den Kosten der Kindertagesbetreuung durch einen zweckgebundenen Zuschuss an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe
Hessen ⁵³⁵	Grundpauschale für jedes in einer Tageseinrichtung betreute Kind: Bis zum vollendeten 3. Lebensjahr bei wöchentlicher Betreuungszeit von: <ul style="list-style-type: none"> - Bis zu 25 Stunden 2.070 Euro - Mehr als 25 bis zu 35 Stunden 3.100 Euro - Mehr als 35 Stunden 4.130 Euro Vom vollendeten 3. Lebensjahr bis zum Schuleintritt: <u>Für öffentlichen (freigemeinnützigen oder sonstigen) Träger bei wöchentlicher Betreuungszeit von:</u> <ul style="list-style-type: none"> - Bis zu 25 Stunden 330 Euro (500 Euro) - Mehr als 25 bis zu 35 Stunden 440 Euro (660 Euro) - Mehr als 35 Stunden 580 Euro (880 Euro) Ab Schuleintritt: <u>Für öffentlichen (freigemeinnützigen oder sonstigen) Träger bei wöchentlicher Betreuungszeit von:</u> <ul style="list-style-type: none"> - Bis zu 25 Stunden 280 Euro (420 Euro) - Mehr als 25 bis zu 35 Stunden 380 Euro (570 Euro) - Mehr als 35 Stunden 500 Euro (750 Euro) Zusätzliche Pauschalen bei spezifischen Voraussetzungen (Bindung an den Bildungs- und Erziehungsplan, nicht deutsch sprechende Familien, Kinder mit Behinderungen, Nicht-Überschreitung der gesetzlichen Gruppengröße) Für Tagespflege gelten gesonderte Pauschalen differenziert nach Alter und zeitlichem Betreuungsumfang des Kindes ⁵³⁶
Mecklenburg-Vorpommern ⁵³⁷	Zuweisung für örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe erhalten ab 2013 eine Zuweisung für jeden in VZÄ umgerechneten belegten Platz i. H. v. 1.283,16 Euro, ab 2014 steigt Zuwendung um 2 % jährlich Zusätzliche Landeszuweisungen zur Absenkung des Personalschlüssels Zusätzliche Finanzhilfe für örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe: <ul style="list-style-type: none"> - zur Förderung von Kindern unter 3 Jahren vorrangig in Kindertagespflege - zur Finanzierung der Fach- und Praxisberatung, Qualitätsentwicklung und -sicherung, Umsetzung der Bildungskonzeption, der Verpflegung und Entwicklungsförderung - zur Finanzierung der anteiligen Entlastung von Elternbeiträgen für Kinder im Alter bis zur Vollendung des 3. LJ u. Kinder im letzten Jahr vor der Einschulung
Niedersachsen ⁵³⁸	Land gewährt Finanzhilfe in Höhe von 20 % der Personalausgaben für: <ul style="list-style-type: none"> - Fachkräfte in Kindertagesstätten und kleinen Kindertagesstätten - GruppenleiterInnen in Kinderspielkreisen (bei entsprechendem Befähigungsnachweis und nicht in Ganztagsgruppen) Finanzhilfe in Höhe von 52 % der Personalausgaben, wenn ausschließlich Kinder unter 3 Jahre betreut werden, für eine unter bestimmten Voraussetzungen einzustellende dritte Fachkraft gewährt Land Finanzhilfe in voller Höhe Finanzhilfesatz für Kinder unter 3 Jahren in altersgemischten Gruppen: 22,5 % der Personalkosten je Kind Zusätzliche Finanzhilfe durch das Land für gemeinsame Erziehung von Kindern mit und ohne Behinderungen in dafür genehmigten Gruppen, welche sich nach dem höheren Betreuungsaufwand richtet ⁵³⁹

531 §§ 8 und 8c Kindertagesbetreuungsgesetz (KiTaG) Baden-Württemberg.

532 Vgl. Art. 21 Abs. 1 bis 3 und 5 Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG).

533 § 16 Kindertagesstättengesetz (KitaG) Brandenburg.

534 § 32 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB).

535 § 32a Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB).

536 § 18 Kindertagesförderungsgesetz (KiföG) Mecklenburg-Vorpommern.

537 § 16 Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) Niedersachsen.

538 § 18 KiTaG Niedersachsen.

Nordrhein-Westfalen ⁵⁴⁰	<p>Betriebskostenförderung auf der Grundlage von Kindpauschalen, Kindpauschalen nach Alter und Betreuungszeit differenziert⁵⁴¹</p> <p>Land gewährt Jugendamt pauschalierten Zuschuss für jedes betreute Kind in einer im Bezirk des Jugendamtes geförderten Kindertageseinrichtung i. H. v.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 30 % bei kommunalen Trägern der gezahlten Kindpauschale – 36 %–38,5 % bei übrigen Trägern <p>Land gewährt Jugendamt für jede Einrichtung einen zusätzlichen Zuschuss pro Kindergartenjahr zur Unterstützung des Personals (Verfügungspauschale)</p> <p>Zusätzlicher Zuschuss für jedes unter dreijährige Kind je Kindergartenjahr (U3-Pauschale)</p> <p>Zum Ausgleich der Beitragsfreiheit von Kindern in dem Jahr vor Schuleintritt gewährt Land dem Jugendamt pauschalen Zuschuss i. H. v. 5,1 % der kumulierten Kindpauschalen für in Tageseinrichtungen betreute Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt</p>
Rheinland-Pfalz ⁵⁴²	<p>Land gewährt unter bestimmten personellen und sachlichen Voraussetzungen folgende Zuweisungen für Kitas an Träger der Jugendämter:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 27,5 % der Personalkosten für Kindergärten in kommunaler, 30 % in anderer Trägerschaft, jeweils +2,5 % mit Ganztagsplätzen – 35 % der Personalkosten für Kindertagesstätten, wie Horte o. weitere Kindertageseinrichtungen i – 45 % der Personalkosten für Kinderkrippen <p>Zusätzlich gewährt das Land in Abhängigkeit der Anzahl der in Teil- und Vollzeit betreuten Kinder Zuweisungen an die Träger der Jugendämter zum Ausgleich der Beitragsfreiheit im Kindergarten</p> <p>Zusätzlich Betreuungsbonus, sofern am Ende eines Jahres mehr als 10 % der zweijährigen Kinder in Kindergärten, Kinderkrippen oder weiteren Kindertageseinrichtungen betreut werden (1.000 Euro), Erhöhung bei einem Anteil i. H. v. 40 % auf 2.050 Euro</p>
Saarland ⁵⁴³	<p>Land trägt zusätzlich Kosten für die gänzliche oder teilweise geltende Beitragsfreiheit der Eltern von Kindern im Jahr vor dem Schuleintritt</p> <p>Landeszuschuss zu angemessenen Personalkosten beträgt 27 %</p>
Sachsen ⁵⁴⁴	<p>Gemeinden erhalten zur Förderung von Kindertagesbetreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege Landeszuschuss</p> <p>Maßstab für Landeszuschuss sind die am 01.04. des Vorjahres in Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege aufgenommenen Kinder bezogen auf eine tägliche neunstündige Betreuungszeit,</p> <p>Zuschuss je Kind 2.165 Euro (01.09.2016–31.08.2017) bzw. 2.295 (01.09.2017–31.08.2018) Euro, welcher anteilig i. H. v. 75 Euro zur Finanzierung von Personalkosten zur Umsetzung der Schulvorbereitung zu nutzen ist</p> <p>Zusätzlicher Landeszuschuss in gleicher Höhe für Kinder, denen in einer Einrichtung Eingliederungshilfe gewährt wird</p>
Sachsen-Anhalt ⁵⁴⁵	<p>Land gewährt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe eine Zuweisung für jedes betreute Kind, monatlich ab 01.01.2017 für:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kinder unter 3 Jahren 229,81 Euro, – Kinder von drei Jahren bis zum Beginn der Schulpflicht 135,91 Euro, – Schulkinder 64,85 Euro. <p>Land trägt die Kosten, die aufgrund der Ausweitung des Anspruches auf ganztägige Betreuung für Kinder entstehen, und die für die Verbesserung des Mindestpersonalschlüssels entstehenden Kosten, ab 01.01.2017 für:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kinder unter drei Jahren 109,61 Euro, – Kinder von drei Jahren bis zum Beginn der Schulpflicht 39,67 Euro
Schleswig-Holstein ⁵⁴⁶	<p>Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe (insb. Kirchen), öffentlichen Träger (Gemeinden, Ämter, Zweckverbände) und Trägern der öffentlichen Jugendhilfe werden durch:</p> <p>Zuschüsse des Landes, Teilnahmebeiträge oder Gebühren, Zuschüsse des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, Zuschüsse der Gemeinden, Eigenleistungen des Trägers finanziert</p> <p>Kreise und Kreisfreie Städte erhalten unter bestimmten Voraussetzungen Landesmittel für Kinderbetreuung in Kindertageseinrichtungen und Kinderpflegestellen nach Maßgabe der im Haushaltsplan des Landes bereitgestellten Mittel</p> <p>Zusätzliche Leistungen des Landes für Kinder mit Behinderungen im Rahmen der Eingliederungshilfe</p>
Thüringen ⁵⁴⁷	<p>Das Land beteiligt sich im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an den Kosten der Kindertagesbetreuung im Wesentlichen über die Schlüsselzuweisungen und mit einem zweckgebundenen Zuschuss (Landespauschale)</p> <p>Für jeden in einer Kindertageseinrichtung bzw. Kindertagespflege belegten Platz zahlt Land eine Landespauschale in Höhe von:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 170 Euro für Kinder im Alter von 0 bis 1 Jahr – 290 Euro für Kinder im Alter von 1 bis 3 Jahren – 140 Euro für Kinder im Alter von 3 Jahren bis 78 Monate <p>Für jeden tatsächlich belegten Hortplatz zahlt Land eine Landespauschale i. H. v. jew. 50 Euro monatlich an die zuständige Wohnsitzgemeinde</p> <p>Zusätzliche Landespauschale für Einrichtungen zur Förderung von Kindern mit Behinderungen</p>

539 § 21 Kinderbildungsgesetz Nordrhein-Westfalen (KiBiz).

540 § 19 Abs. 1 und 2 KiBiz NRW.

541 § 12 Kindertagesstättengesetz Rheinland-Pfalz.

542 § 14 Saarländisches Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetz (SKBBG).

543 §§ 14 und 18 Gesetz über Kindertageseinrichtungen (SächsKitaG).

544 § 12 Kinderförderungsgesetz (KiFöG) Sachsen-Anhalt.

545 § 25 Kindertagesstättengesetz (KiTaG) Schleswig-Holstein.

546 § 19 Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz (ThürKitaG). Das Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz wurde im Jahr 2017 aufgrund der Einführung eines beitragsfreien Betreuungsjahres, Änderungen bundesrechtlicher Vorgaben und steigender Anforderungen an die Kindertagesbetreuung novelliert. Bisher gibt es einen Gesetzesentwurf des Thüringer Gesetzes über die Neuregelung der Kindertagesbetreuung vom 18.05.2017.

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 überschießende 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 doppelischen 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 Finanzausweisung im Rahmen des → Kommunalen Finanzausgleiches, die von den Ländern solchen Gemeinden zugeteilt wird, die einen aus einer besonderen Notlage oder außergewöhnlichen Belastung herrührenden Finanzbedarf nachweisen, den sie aus eigenen Mitteln nicht decken können. In Sachsen genehmigt das Sächsische Ministerium für Finanzen den Kommunen, den Kreisfreien Städten, den Landkreisen und in Einzelfällen den kommunalen Zweckverbänden auf Antrag solche Bedarfszuweisungen als Zuschuss oder rückzahlbare zinslose Überbrückungshilfe.

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 Gewerkekapitalsteuer 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 Konjunkturabhängigkeit 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 (Gewerbsteuerumlage) 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 2017 rund 36,83 % dieser Gesamteinnahmen erhalten. Der Freistaat erhält auf der Gegenseite 63,17 % der gesamthaften Verbundmasse. Wenn das Einnahmenniveau von rund 36,83 % 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 (GMG II.1). 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 (GMG II.2).

Grundbetrag

→ Steuergrundbetrag

Grundsicherungsgesetz

Zum 1. Januar 2003 wurde das Gesetz über die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, das sogenannte Grundsicherungsgesetz, wirksam. Dieses im Rahmen der Rentenreform 2000 beschlossene Gesetz sieht vor, dass über 65-jährige und vollqualifizierende 18–65-Jährige bedürftigkeitsabhängige Grundsicherungsleistungen erhalten, die der Höhe nach der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem ehemaligen Bundessozialhilfegesetz entsprechen. Träger der Grundsicherung sind Landkreise und Kreisfreie Städte. Bis zum Jahr 2014 hat der Bund schrittweise diese Grundsicherungsleistungen übernommen.

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 mahnten eine neue Hauptfeststellung der Einheitswerte an. Derzeit ist noch keine gesetzliche Änderung erreicht worden.

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

Infrastrukturausgaben

Zu den Infrastrukturasusgaben zählen Aufwendungen für Anlagen- und Infrastrukturbereitstellung, sowie Erhaltungsaufwand.

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.

Investive Schlüsselzuweisungen

→ Schlüsselzuweisungen

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 Geldverbrauchskonzept, 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 Steuerbeträge berücksichtigt werden, die bei einem zu versteuernden Einkommen anfallen, welches 30.000 €, bzw. bei Zusammenveranlagung 60.000 €, nicht überschreitet. Wenn die zu versteuernden Einkommen diese Kappungsgrenzen übersteigen, wird nur das Steueraufkommen der ersten 30.000 € (bzw. 60.000 Euro bei Zusammenveranlagung) bei der Steuerleistung der Gemeindeeinwohner

berücksichtigt. Ziel ist es, die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden gleicher Größe und Aufgabenbereiche zu harmonisieren und das Steuergefälle zwischen großen und kleinen Kommunen zu gewährleisten. So erhalten aufgrund der Kappungsgrenzen Gemeinden mit Einwohnern, deren Einkommen über den Kappungsgrenzen 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 Abschlusshalbjahr nicht mehr.

Kernhaushalt

Zum Kernhaushalt gehören alle im Haushaltsplan (Stellenplan) brutto geführten Ämter und Einrichtungen der kommunalen Aufgabenbereiche 0 bis 8, für die Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden. Demgegenüber steht die ausgelagerte Leistungserbringung.

Kommunale Aufsichtsbehörden

Die Kommunalaufsicht stellt eine staatliche Aufsicht über Kommunen und Gemeindeverbände dar, wobei die von den Ländern erlassenen Gemeindeordnungen zugrunde liegen. Die Kommunalaufsicht umfasst alle gemeindlichen Handlungen, aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 II GG) jedoch insbesondere die Rechtssetzung (Gemeindegliederung).

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.

Kostensersatz 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 Kostensersatz für Soziale Leistungen ausgeglichen. Der Kostensersatz 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 quotaal an den Kosten der Unterkunft. Die Kostenübernahme des Bundes für das Bildungs- und Teilhabepaket wird seit 2011 ebenfalls über eine entsprechende Anpassung der KdU-Beteiligungquote 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)

→ Kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV)

Laufende Aufgaben

Zu den laufenden Aufgaben zählen alle diejenigen Leistungen einer Gemeinde die bzgl. ihrer Art und Höhe einen regelmäßigen Charakter besitzen. Die entstehenden Ausgaben und dazugehörigen Einnahmen 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 einher gehende finanzielle Mehrbelastung wird anschließend ausgeglichen.

Der Mehrbelastungsausgleich wird in Sachsen zu den Zuweisungen des Landes gezählt und gehört aus diesem Grund zu den Allgemeinen Deckungsmitteln.

Meritorische Güter

Meritorische Güter sind Güter, die einen großen gesellschaftlich-ökonomischen Nutzen stiften und deswegen von staatlicher Seite gefördert werden, da sie ansonsten nicht in ausreichendem Maß konsumiert werden. Sie werden zu wenig nachgefragt, weil entweder der Nutzen des Gutes nicht bekannt ist, oder wegen einer falschen Beurteilung zukünftiger Bedürfnisse (Zeitpräferenzrate). Beispiele hierfür sind Bildung, Sport, Jugendbetreuung, Kultur etc.

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.

Schalenkonzep 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 Schalenkonzepts in drei Stufen abgegrenzt. Die innere Schale besteht aus den Kernhaushalten von Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbände 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 Schalenkonzept 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. Ein Teil der Schlüsselzuweisungen wird investiv gebunden (investive Schlüsselzuweisungen).

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 Kriegssopfer 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 Vergnügungssteuer und die Hundesteuer.

Unterhaltungsaufwand

Der Unterhaltungsaufwand umfasst diejenigen Ausgaben, die direkt auf die Bewirtschaftung von Anlagevermögen zurückzuführen sind. Abzugsgrenzen ist der Unterhaltungsaufwand i.e.S. vom Aufwand der in erster Linie der Erhaltung von Anlagegütern dient. Letzterer wird aufgrund seines investiven Charakters im Kontext der Investitionen analysiert.

Umsatzsteuerverteilung

Vom Aufkommen der Umsatzsteuer stehen dem Bund vorab 4,45 % des Umsatzsteueraufkommens als Ausgleich für die Belastungen aufgrund der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zu. Außerdem stehen dem Bund vorab 5,05 % als Ausgleich für die Belastungen aufgrund eines zusätzlichen Bundeszuschusses an die Gesetzliche Rentenversicherung zu. Vom verbleibenden

Aufkommen der Umsatzsteuer stehen den Gemeinden 2,2 % zu. Dies entspricht einem Anteil von rund 2,0 % des Gesamtaufkommens der Umsatzsteuer.

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 eingeräumt 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	<ul style="list-style-type: none"> – 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	<ul style="list-style-type: none"> – 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 allein 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 Verstetigung der kommunalen Einnahmen aus dem → Kommunalen Finanzausgleich vor dem Hintergrund der schwankenden Dotierung der Finanzausgleichsmasse sowohl im Verbundquotensystem als auch im → Gleichmäßigkeitsgrundsatz wird in einigen Ländern das Instrument der Fondsbildung genutzt. Während in Rheinland-Pfalz über den dortigen Beistandspakt ein dauerhafter Ausgleichsfonds zur Abschöpfung in Boomphasen und Stützung in schwächeren Phasen installiert wurde, ist der sächsische Vorsorgefonds in seinem Bestand zeitlich begrenzt. In den Jahren 2009 und 2010 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 Steuerschätzung (2017): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 9. bis 11. Mai 2017, online verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-Steuerschaeztung.html>, zuletzt geprüft am 04.10.2017.

Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2017): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder VGRdL – Aktuelle Ergebnisse der Revision 2014 (WZ 2008), online verfügbar unter: <http://www.vgrdl.de/VGRdL/tbbs/?lang=de-DE>, zuletzt geprüft am 04.10.2017.

Bastians, Uda: Das Bundesteilhabegesetz – Abschluss der langandauernden Reformdiskussionen? In: *StädteTag* aktuell 6/2016, S. 10–11.

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Hamburg (2016): Kita-Plus – Ein Plus für alle Beteiligten. Online verfügbar unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/5587788/73fd4c1827de35990f5b126cff60f489/data/kita-plus-flyer.pdf>, zuletzt geprüft am 08.09.2017.

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.

Böddeker, Michael (2016b): „Schulen sanieren müssen wir jetzt, hier und heute“. 28.12.2016. Interview mit Gerd Landsberg. *Deutschlandfunk*.

Böddeker, Michael (2016a): „Eine Sache, mit der der Bund gar nichts zu tun hat“. 28.12.2016. Interview mit Hans-Gunther Henneke. *Deutschlandfunk*.

Bundesministerium der Finanzen (2009): Föderalismusreform II. Staatsverschuldung begrenzen, Haushaltskrisen vermeiden. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederales_Finanzbeziehungen/115_FoederalismusreformII.html, zuletzt geprüft am 01.08.2017.

Bundesministerium der Finanzen (2016a): Nachtragshaushalt 2016 – Förderung der Investitionen in die Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen. 30.11.2016. Online verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/11/2016-11-30-Nachtragshaushalt.html>, zuletzt geprüft am 01.08.2017.

Bundesministerium der Finanzen (2016b): Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen. 06.12.2016. Berlin. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Verordnungen/2016-12-06-Gz-Beteiligung-d-Bundes-an-d-Kosten-d-Integration.html, zuletzt geprüft am 07.09.2017.

Bundesministerium der Finanzen (2017a): Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in den Ländern. 11.07.2017. Online verfügbar unter: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2017/Umsetzung%20Kommunalinvestitionsfoerderungsgesetzes/UmsetzungKInvFG%2030.06.2017.pdf>, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Bundesministerium der Finanzen (2017b): Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen. 12.07.2017. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederales_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanz/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Foerderung-von-Investitionen-finanzschwacher-Kommunen.html, zuletzt geprüft am 19.09.2017.

Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2017c): Ergebnisse der 151. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 9. bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaeztung/2017-05-12-ergebnisse-151-sitzung-steuerschaeztung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 19.09.2017.

Bundesrat (Hg.) (2013): Verordnung zur Festsetzung der der Revision unterliegenden Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für das Jahr 2013 (Drs. 432/13), online verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2013/0432-13.pdf>, zuletzt geprüft am 04.10.2017.

Bundesrat (Hg.) (2015): Nationales Reformprogramm 2015. Unterrichtung durch die Bundesregierung (Drucksache, 133/15).

Bundesregierung (2017a): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), Bundesdrucksache 18/11131. Bundesregierung (2017b): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Bundestagsdrucksache 18/11135.

Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. (Hg.) (2017): Grundsteuerreform aktuell. Online verfügbar unter: <https://www.bfw-bund.de/handlungsfelder/steuern/grundsteuer/>, zuletzt geprüft am 19.09.2017.

Bundesverfassungsgericht (2012): Pressemitteilung Nr. 56/2012, online verfügbar unter: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg12-056.html>, zuletzt geprüft am 04.10.2017.

Buscher, Daniel (2016): Dokumentenanhang, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2016): Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016, Berlin 2016, S. 273-330.

CDU/CSU/SPD (Hg.) (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. Online verfügbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 07.08.2017.

con_sens – Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (2014): Verbesserung der Datengrundlage zur strukturellen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Endbericht. Hamburg. Online verfügbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDFPublikationen/a127.pdf?jsessionId=DF1ABE2DE423C6120F3BDDFC9A9A3561?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 03.08.2017.

Dedy, Helmut: Integration angehen – finanzielle Basis der Städte starken. In: Städtetag aktuell 5/2016, S. 1.

Der Traum vom Aufbau Ost: Ökonomie als Triebfeder der Einheit? Zeitgespräch (2007). In: Wirtschaftsdienst (5), S. 279–301.

Deutsche Bundesbank (2014): Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht September 2014, Frankfurt/Main 2014, S. 35–54.

Deutscher Bundestag (2001): Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, BUNDNIS 90/DIE GRUNEN und PDS zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 14/5951, 14/5971, 14/6533 –. Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG –) (Drucksache, 14/6577).

Deutscher Bundestag (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen. Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss). Drucksache 18/10397. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/103/1810397.pdf>, zuletzt geprüft am 19.09.2017.

Deutscher Bundestag (Hg.): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Drucksache, 18/11135). Online verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/111/1811135.pdf>.

Deutscher Landkreistag (12.03.2015): Milliardenentlastung ab 2018 muss ungeschmälert in den Kommunen aller Länder ankommen. Pressemitteilung vom 12. März 2015. Berlin, zuletzt geprüft am 12.07.2017.

Deutscher Landkreistag (Hg.) (2015): Kreisfinanzen 2014/15. Zielgenaue Stärkung der Kommunalfinanzen herbeiführen (Der Landkreis, September 2015).

Deutscher Landkreistag (2016): 5 Mrd. €-Stärkung der Kommunen: Bundeskabinett weist richtigen Weg zur Unterstützung. In: Der Landkreis 11/2016, S. 660.

Deutscher Landkreistag (2016a): Landkreistag betrachtet Bundesteilhabegesetz mit Sorge – Landkreise befürchten neue Kostendynamik. In: Der Landkreis 6/2016, S. 250.

Deutscher Landkreistag (2016b): DLT-Präsidium zu Stärkung der Kommunalfinanzen und Integrations- sowie Teilhabegesetz. In: Der Landkreis 7/2016, S. 304–305.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (07.11.2016): Teilhabegesetz: Reformziele müssen umgesetzt werden. Kommunale Spitzenverbände zum Bundesteilhabegesetz: Reformziele aus dem Koalitionsvertrag müssen umgesetzt werden – Kommunen befürchten neue Kostendynamik, zuletzt geprüft am 02.08.2017.

Deutscher Städtetag (2016a): Städtetag fordert: „Zugesagte Entlastung der Kommunen durch den Bund um 5 Milliarden Euro jährlich zügig umsetzen“. In: Städtetag aktuell 4/2016, S. 3.

Deutscher Städtetag (2016b): Deutscher Städtetag fordert angesichts der Steuerschätzung: Finanzielle Unterstützung für Integration in den Kommunen nötig. In: Städtetag aktuell 5/2016, S. 7.

Deutscher Städtetag (2016c): Städte unterstützen eigenes Leistungsrecht für Menschen mit Behinderung und fordern seriöse Kostenschätzung und Kompensation. In: Städtetag aktuell 6/2016, S. 3–4.

Deutscher Städtetag (2016d): Städtetagspräsidentin Dr. Eva Lohse: „Entlastung der Kommunen muss vollständig bei den Kommunen ankommen“. In: Städtetag aktuell 6/2016, S. 6.

Deutscher Städtetag (2016e): Deutscher Städtetag zur Einigung von Bund und Ländern über Entlastung der Kommunen. Statement der Präsidentin des Deutschen Städtetages, Oberbürgermeisterin Dr. Eva Lohse aus Ludwigshafen, zur Einigung von Bund und Ländern über eine Entlastung der Kommunen bei den Kosten der Unterkunft und zur 5-Milliarden-Euro-Entlastung. 17.06.2016, zuletzt geprüft am 12.07.2017.

Deutscher Städtetag (2016f): Entlastungen der Kommunen sind gut und wichtig, Finanzierungsweg muss verbessert werden. In: Städtetag aktuell 8/2016, S. 5.

Deutscher Städtetag (2016g): Gemeindefinanzbericht 2016: Handlungsfähigkeit aller Städte sichern – Appel zum Gesetz über die Entlastung der Kommunen. In: Städtetag aktuell 9/2016, S. 5.

Deutscher Städtetag (2016h): Gemeindefinanzbericht 2016. Integration fair finanzieren – gute Ansätze weiterverfolgen. Online verfügbar unter: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/gfb_2016_langfassung.pdf, zuletzt geprüft am 05.09.2017.

Diesener, Christoph/Hesse, Mario (2017): Flüchtlingswelle und Asylbewerberleistungen – föderale Organisation, Kostenproblematik und Erstattung am Beispiel sächsischer Kommunen. Hg. v. Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen. Leipzig (KIS Report). Online verfügbar unter: https://www.wifa.unileipzig.de/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&g=0&t=1505597817&hash=7cd1857d0fd0dac14d942f4ade027bd540552ff6&file=fileadmin/user_upload/pfpm/KIS/Kis_Report/KIS_Report_Asylobewerberleistungen_Sachsen_2017.pdf.

Doll, Nikolaus (2016): Landkreise lehnen Milliarden für Schulsanierung ab. WELT. Online verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article160616303/Landkreise-lehnen-Milliarden-fuer-Schulsanierung-ab.html>, zuletzt geprüft am 01.08.2017.

Doll, Sebastian/Thater, Christian (2009): Wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen und seinen Regionen bis zum Jahr 2020. Ifo Institut für Wirtschaftsforschung; Niederlassung Dresden (ifo Dresden berichtet, 2/2009).

- Ernst & Young GmbH (2017): Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2016 – Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2017, online verfügbar unter: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-analyse-kommunale-steuern-2017/\\$FILE/EY%20Analyse%20Kommunale%20Steuern%202017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-analyse-kommunale-steuern-2017/$FILE/EY%20Analyse%20Kommunale%20Steuern%202017.pdf), zuletzt geprüft am 04.10.2017.
- Fachkräfteportal „Kita“ des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg (2017): Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung. Online verfügbar unter: <https://mbjs.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb2.c.460638.de>, zuletzt geprüft am 05.09.2017.
- Fördermitteldatenbank Sachsen (2017): 01500 – Förderrichtlinie Schulische Infrastruktur. Online verfügbar unter: https://www.foerderung.sachsen.de/foerderung/app/db/f?p=102:1::NO:RP::&cs=30mOozPXJbYcRnzLogN5H5IgQhVg9gPc_TH5sw79eL0-MChkRdx3_P5u5ZRkDVxEd9R55KmWV3ar6QfRPWwC0Aw, zuletzt geprüft am 10.08.2017.
- Franz, Torsten (2009): Die Neuregelungen des Jahressteuergesetzes 2009 für die kommunalen Unternehmen. In: Sachsenlandkurier (01/09), S. 65–68.
- Gesetzentwurf der Staatsregierung. Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2017/2018 (Haushaltsbegleitgesetz 2017/2018 – HBG 2017/2018) (2016) (Drucksache, 6/5551). Online verfügbar unter: http://ws.landtag.sachsen.de/images/6_Drs_5551_0_1_1_.pdf, zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Goldmann, Marcel (2013): Einkommen, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte in Sachsen – Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen. Online verfügbar unter: https://www.statistik.sachsen.de/download/300_Voe-Fachbeiträge/Februar_2017.pdf, zuletzt geprüft am 02.03.2017.
- Henneke, Hans-Gunther (2016a): Endlich ist der Bar erlegt, um dessen Fellverteilung seit fast drei Jahren kräftig gerungen wurde. In: Der Landkreis 07/2016, S. 301–303.
- Henneke, Hans-Gunther (2016b): An drei Stellschrauben wurde bei den vertikalen Finanzbeziehungen vom Bund zugunsten von Ländern und Kommunen seit 2015 kräftig gedreht. In: Der Landkreis 8–9/2016, S. 366–369.
- Henneke, Hans-Gunther (2016c): Vertikale Finanzverteilung in §1 FAG und § 46 SGB II nochmals zugunsten von Ländern und Kommunen geändert. In: Der Landkreis 12/2016, S. 712–714.
- Herold, Thomas (2017): Länderbericht Sachsen 2016, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2017): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, Berlin, S. 217–229.
- Hesse, Mario/Starke, Tim (2015): Kommunale Investitionen – Einfluss des Erfassungskonzepts. In: Martin Junkernheinrich/Stefan Korioth/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.
- Hesse, Mario/ Lenk, Thomas/Starke, Tim (2017): Investitionen der öffentlichen Hand. Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Hg. v. Bertelsmann Stiftung (Inklusives Wachstum für Deutschland, 13). Online verfügbar unter: https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Oeffentliche_Hand.pdf, zuletzt geprüft am 06.09.2017.
- Hock, Carl-Friedrich (2016): Bundestag hat Entlastung der Kommunen beschlossen. In: DEMO – Das sozialdemokratische Magazin für Kommunalpolitik, 25.11.2016, zuletzt geprüft am 26.07.2017.
- ifo Dresden (2017): ifo Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2017/2018. Ostdeutsche Wirtschaft bleibt auf kräftigem Wachstumskurs.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Hg.) (2017): Der Arbeitsmarkt stellt neue Rekorde auf. IAB-Prognose 2017. Online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb0917.pdf>.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, Ein Ländervergleich. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Junkernheinrich, Martin (2009): Die fiskalische Einbindung der Kommunen in die deutschen Bundesländer, in: Martin Junkernheinrich/Thomas Lenk/Stefan Korioth/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.
- Karl, Dominik: Eingliederungshilfe: Gebündelte Zuständigkeiten sparen Kosten. In: Public Governance Sommer 2015, S. 11–14, zuletzt geprüft am 08.08.2017.
- 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/>, zuletzt geprüft am 09.10.2017.
- KfW Bankengruppe (Hg.) (2016): KfW-Kommunalpanel 2016. Online verfügbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-ommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2016.pdf>, zuletzt geprüft am 10.08.2017.
- KfW Bankengruppe (2017): KfW Kommunalpanel 2017. Online verfügbar unter <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2017.pdf>, zuletzt geprüft am 04.10.2017.
- Kilian, Maike/Redlich, Matthias/Hesse, Mario (2016): Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen. Befragung 2016. Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen. Leipzig.
- Kratzmann, Alexander/Redlich, Matthias/Hesse, Mario (2016): Eine schmale Brücke in die Zukunft? Stellungnahme zum Förderprogramm des Freistaates Sachsen.
- Landtag von Sachsen-Anhalt (Hg.) (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze (LTDrs. 6/1410).
- Leimkühler; Ralf (2016): Der kommunale Finanzausgleich 2017/2018. Sächsischer Städte- und Gemeindetag. Dresden.

- Lenk, Thomas (2005): Gemeindefinanzbericht 2004/2005. Hg. v. Sächsischer Städte- und Gemeindetag. Dresden (Sachsenlandkurier, September 2005).
- Lenk, Thomas (2007): Gemeindefinanzbericht 2006/2007. Hg. v. Sächsischer Städte- und Gemeindetag. Dresden (Sachsenlandkurier, September 2007).
- Lenk, Thomas (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009. Kommunalfinanzen vor dem Absturz. Unter Mitarbeit von Mario Hesse. Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Sachsenlandkurier, 5/2009), zuletzt geprüft am 10.07.2017.
- Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2017a): Gute Absichten, riskante Wirkung: Zur Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020, in: ifo Schnelldienst 11/2017, München, 41-48.
- Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2017b): Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, in: Wirtschaftsdienst 07/2017, S. 506-512.
- Lenk, Thomas/Glinka, Philipp/Ragnitz, Joachim/Bauer, David/Frei, Xenia/Rosel, Felix/Steinbrecher, Johannes (2016): Auswirkungen des Modells der Ministerpräsidentenkonferenz zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 3. Dezember 2015, Gutachten zum Forschungsvorhaben im Auftrag der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Leipzig/Dresden 2016.
- Lenk, Thomas/Glinka, Philipp/Sunder, Marco (2015): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich, erstellt für die Finanzministerien der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, Leipzig 2015.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kilian, Maike/Plaza, Sylwia (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, in: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.) (2015): Sachsenland-Kurier 5/15, Dresden 2015.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2011): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2010/2011. Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Sachsenlandkurier, 5/2011), zuletzt geprüft am 10.07.2017.
- 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
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, unter Mitarbeit von Maike Kilian und Sylwia Plaza, im Auftrag des Sächsischen Städte und Gemeindetages (Sachsenlandkurier 5/2015).
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Diesener, Christoph/Woitek, Florian F. (2016): Evaluierung der Kostenpauschale nach dem Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz auf Grundlage eines Pauschal-erstattungssystems. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Leipzig, zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Lenk, Thomas/Junkernheinrich, Martin/Hesse, Mario/Micosatt, Gerhard/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen.
- Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Albrecht, Romy (2011): Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Studie im Auftrag der HypoVereinsbank.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver (2013a): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig, zuletzt geprüft am 07.09.2017.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver (2013b): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013. Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Sachsenlandkurier, 5/2013), zuletzt geprüft am 10.07.2017.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim/Woitek, Florian F./Grütner, Andre (2017): Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig, zuletzt geprüft am 07.09.2017.
- Lenk, Thomas; Lück, Oliver; Woitek, Florian F.; Hesse, Mario; Gesner, Matthias (2014): Gutachten zur Anpassung der Kostenerstattungspauschale gemäß § 10 des Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetzes. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Leipzig, zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Lenk, Thomas/Starke, Tim (2015): Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen (Arbeitspapier, 48).
- Lösekrug-Möller, Gabriele: Das neue Bundesteilhabegesetz. In: Der Landkreis 4/2015, S. 153–155.
- Niedersächsische Landesschulbehörde: Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. Online verfügbar unter: <https://www.landesschulbehoerde-niedersachsen.de/themen/fruehkindlichebildung/ausbautb>, zuletzt geprüft am 05.09.2017.
- o. V. (2017): Bund will Milliarden für die Sanierung der Schulgebäude ausgeben – aber: Rechnungshof kritisiert die Pläne. News4teachers – Das Bildungsmagazin. Online verfügbar unter: <http://www.news4teachers.de/2017/03/bund-will-milliarden-fuer-diesanierung-der-schulgebaeude-ausgeben-aber-rechnungshof-kritisiert-die-plaene/>, zuletzt geprüft am 01.08.2017.
- Orbeck, Mathias/Staeubert, Klaus (2017): Leipzig zahlt für nicht gebautes Asylheim 1,1 Millionen Euro. Hg. v. LVZ-Online. Online verfügbar unter: <http://www.lvz.de/Leipzig/Lokales/Stadtzahlt-fuer-nicht-gebautes-Asylheim-1-1-Millionen-Euro>, zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Problemregion Ostdeutschland. Zeitgespräch (2004). In: Wirtschaftsdienst (10), S. 611–634.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015): Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro. Gemeinschaftsdiagnose. In: ifo Schnelldienst 68 (8), S. 3–73.

- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2017): Gemeinschaftsdiagnose 1-2017 – Aufschwung festigt sich trotz weltweiter Risiken, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, online verfügbar unter: http://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2017/04/GD-1-2017_Komplettgutachten-Freigabe-20170418.pdf, zuletzt geprüft am 04.10.2017.
- Räth, Norbert/Braakmann, Albert (2014): Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2014 für den Zeitraum 1991 bis 2014. In: *Wirtschaft und Statistik* (September), S. 502–543.
- 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.
- Ragnitz, Joachim (2015): Realistische Erwartungen an den Aufbau Ost. In: *Wirtschaftsdienst* 95 (6), S. 375–378.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (Hg.) (2010): Jahresbericht 2010.
- Rehm, Hannes/Matern-Rehm, Sigrid (2010): *Kommunal Finanzen*. 1. Auflage.
- Rottmann, Oliver (2011): Herausforderungen für die Innensteuerung von Stadtwerken aus der Interdependenz der Außensteuerungspostulate. Frankfurt am Main: Lang (Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis, 20).
- Sächsische Aufbaubank: Das „Budget Bund“. Online verfügbar unter: <https://www.sab.sachsen.de/%C3%B6ffentliche-kunden/f%C3%B6rderprogramme/br%C3%BCcken-in-die-zukunft-2.jsp>, zuletzt geprüft am 29.07.2017.
- Sächsische Staatskanzlei (2016): Sachsen verbessert Betreuungsschlüssel in Kitas. Online verfügbar unter: <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/204528>, zuletzt geprüft am 01.09.2017.
- Sächsische Staatskanzlei (2017a): Mehr Geld vom Bund für Sachsens Kommunen, 27.06.2017, online verfügbar unter: <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/211745>, zuletzt geprüft am 04.10.2017.
- Sächsische Staatskanzlei (2017b): Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Schulinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen. Online verfügbar unter: <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/212960?page=1>, zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Sächsischer Landtag (Hg.) (2016): Gesetzentwurf der Staatsregierung, Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen (Drucksache, 6/5552). Online verfügbar unter: http://ws.landtag.sachsen.de/images/6_Drs_5552_0_1_1_.pdf, zuletzt geprüft am 11.09.2017.
- Sächsischer Landtag (Hg.) (2016): Stenografisches Protokoll der Anhörung durch den Haushalts- und Finanzausschusses am 15. September 2016, von 10:04 bis 12:30 Uhr, im Plenarsaal des Sächsischen Landtages (Apr, 6/2-30 A 1). Online verfügbar unter: http://ws.landtag.sachsen.de/images/6_APr_20300_203_1_1_.pdf, zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Sächsischer Landtag (Hg.) (2016b): Stenografisches Protokoll der Anhörung durch den Haushalts- und Finanzausschusses am 14. September 2016, von 10:04 bis 12:32 Uhr, im Plenarsaal des Sächsischen Landtages. Dresden (Apr, 6/2-29A). Online verfügbar unter: http://ws.landtag.sachsen.de/images/6_APr_20290_203_1_1_.pdf, zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Sächsischer Landtag (Hg.) (2016c): Stenografisches Protokoll der Anhörung durch den Haushalts- und Finanzausschusses am 11. November 2016, von 10:02 bis 14:29 Uhr, im Plenarsaal des Sächsischen Landtages. Dresden (Apr, 6/2-33 A). Online verfügbar unter: http://ws.landtag.sachsen.de/images/6_APr_20330_203_1_1_.pdf, zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2016): Geschäftsbericht 2015/2016.
- Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2017a): SSG zum Schulhausbauprogramm des Bundes: Fördermittel zusätzlich ausreichen, Bürokratie abbauen, Planungssicherheit geben, Chance auf den großen Sprung nach vorn nutzen. 08.02.2017.
- Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2017b): SSG zum Infrastrukturprogramm des Bundes für Schulen. 23.08.2017. Online verfügbar unter: [http://www.ssg-sachsen.de/index.php?id=meldung&tx_rcpresse_pi1\[Meldung\]=442&tx_rcpresse_pi1\[action\]=show&tx_rcpresse_pi1\[controller\]=Meldung&cHash=132491bd322d6828618090b8c75ab772](http://www.ssg-sachsen.de/index.php?id=meldung&tx_rcpresse_pi1[Meldung]=442&tx_rcpresse_pi1[action]=show&tx_rcpresse_pi1[controller]=Meldung&cHash=132491bd322d6828618090b8c75ab772), zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2016): Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2015. Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hg.) (2015): *Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2015-2019*. Dresden. Online verfügbar unter: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/26047>, zuletzt geprüft am 07.09.2017.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI) (Hg.) (2007): *Landesentwicklungsbericht 2006*, Dresden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): *Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15*, Wiesbaden 2014, S. 316-363.
- Schammann, Hannes (2015): *Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 25/2015.
- Schammann, Hannes/Kuhn, Boris (2016): *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*; Bonn.
- Scheufele, Rolf/Ludwig, Udo (2009): *Der lange Weg der Konvergenz (Wirtschaft im Wandel, 10/2009)*.
- Schlüter, Katharina (2016): *5 Milliarden Euro: Entlastung ja, aber ...*. In: *Der Neue Kämmerer*. Online verfügbar unter: <http://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/haushalt/5-milliarden-euro-entlastung-ja-aber-35231/>, zuletzt geprüft am 12.07.2017.

- Schlüter, Katharina (2016): 5 Milliarden Euro: Entlastung klammer Kommunen steht für Union erst an zweiter Stelle. Hg. v. Der Neue Kämmerer. Online verfügbar unter: <http://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/haushalt/5-milliarden-euro-entlastung-klammerkommunen-steht-fuer-union-erst-an-zweiterstelle-36001/>, zuletzt geprüft am 17.09.2017.
- Schmid, Willi/Reif, Carl (2008): Kommunale Finanzsituation 2007/2009: Rückgewinnung von Handlungsspielraum – Haushaltskonsolidierung bleibt aber Daueraufgabe. Gemeindefinanzbericht Baden-Württemberg. In: Die Gemeinde (128 (15-16)), S. 154–163.
- 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, von Gunnar Schwarting. 3. Aufl. Berlin: Erich Schmidt.
- Seitz, Helmut (2004): Implikationen der demografischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen (Dresden Discussion Paper Series in Economics, 08/04). Online verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/22712/1/ddpe200408.pdf>.
- Seitz, Helmut (2008): Die Demografieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte, Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Online verfügbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/system/flexpaper/rsmbstpublications/download_file/3244/3244_2.pdf.
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft des Landes Berlin (29.07.2016): Start des neuen Kita-Jahres: Erweiterte Beitragsfreiheit und Qualitätsverbesserungen. Berlin. Online verfügbar unter: <https://www.berlin.de/sen/archiv/bjw-2011-2016/2016/pressemitteilung.504245.php>, zuletzt geprüft am 10.08.2017.
- Speich, Wolf-Dietmar (1998): Wirtschaftsentwicklung 1997 in Sachsen (Statistik in Sachsen, III/98).
- Speich, Wolf-Dietmar (2000): Wirtschaftsentwicklung 1999 in Sachsen (Statistik in Sachsen, 3/2000).
- Spengel, Christoph (2011): Neuordnung der Grundsteuer – Anforderungen, Ziele und Gestaltungsmöglichkeiten (41. Berliner Steuergespräch).
- Stadt Chemnitz (2014): Haushaltsplan 2016 der Stadt Chemnitz, Band 1, online verfügbar unter: http://www.chemnitz.de/chemnitz/media/download/buerger_und_rathaus/haushaltsplan_2016_band1.pdf.
- Stadt Chemnitz (Hg.) (2016): Bevölkerungsprognose: Vorausberechnung geht von bis zu 262.200 Einwohnern im Jahr 2030 aus. Online verfügbar unter: <http://www.chemnitz.de/chemnitz/de/aktuelles/presse/pressemitteilungen/2016/647.html>.
- Stadt Dresden (2014): Haushaltsplan 2015/2016, Band I, online verfügbar unter: https://www.dresden.de/media/pdf/haushalt/haushalt2015-2016/HHPlan_2015-2016_Band_I.pdf.
- Stadt Dresden (Hg.): Bevölkerungsprognose 2016. Online verfügbar unter: <http://www.dresden.de/de/leben/stadtportrait/statistik/bevoelkerung-gebiet/bevoelkerungsprognose.php>.
- Stadt Leipzig (Hg.) (2011): Haushaltsplan 2012. Haushaltssatzung, Allgemeines, Übersichten.
- Stadt Leipzig (2014): Haushaltsplan 2015/2016, Band 1, online verfügbar unter: https://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.2_Dez2_Finzen/20_Stadtkaemmeri/Haushalt/Haushaltsplan_2015_2016/HHPL2015_2016_Band_1.pdf
- Stadt Leipzig (Hg.) (2016): Bevölkerungsvorausschätzung 2016. Methoden- und Ergebnisbericht.
- Statistisches Bundesamt (2013): Methodenbericht zur Schuldenstatistik.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2013): Extrahaushalte. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/Begriffserlaeuterungen/Extrahaushalte.html>.
- Statistisches Bundesamt (2014): Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen. Methodische Grundlagen und aktuelle Ergebnisse. Wiesbaden. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/KindertageseinrichtungenPersonalschluesel5225409149004.pdf%3F__blob%3DpublicationFile, zuletzt geprüft am 04.09.2017.
- Statistisches Bundesamt (2015): Statistik der Asylbewerberleistungen
- Statistisches Bundesamt (2016a): Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2016. Wiesbaden. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Kindertagesbetreuung/Kindertagesbetreuung.html>, zuletzt geprüft am 13.09.2017.
- Statistisches Bundesamt (2016b): Kindertagesbetreuung regional 2016, online verfügbar unter: https://www.statistik.sachsen.de/download/030_SB-Bildung/Kindertagesbetreuung_2016.pdf, zuletzt geprüft am 04.10.2017.
- Statistisches Bundesamt (2017): Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. 1.–4. Vierteljahr 2016, in: Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden 2017.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Statistisches Bundesamt: Betreuungsquote. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Kindertagesbetreuung/Tabellen/Tabellen_Betreuungsquote.html, zuletzt geprüft am 31.08.2017.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hg.) (2016a): 2. Sächsische Wanderungsanalyse. Ergebnisbericht. Auftraggeber Sächsische Staatskanzlei.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hg.) (2016b): 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2015 bis 2030.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2016c), Öffentliche Sozialleistungen, online verfügbar unter: https://www.statistik.sachsen.de/download/300_Voe-Jahrbuch/JB2016_Kapitel_16.pdf, zuletzt geprüft am 04.10.2017.

Thüringer Landtag (Hg.) (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung. Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen (LT-Drs. 5/5062).

Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Endbericht. Berlin.

Vorholz, Irene (2016a): Große Skepsis zum Bundesteilhabegesetz. In: Der Landkreis 6/2016, S. 247–249.

Vorholz, Irene (2016b): Das Bundesteilhabegesetz – maßgebliche Inhalte und Kritikpunkte. In: Der Landkreis 12/2016, S. 718–721.

Wieland, Joachim (2015): Das verfassungsrechtliche Gebot der vollständigen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, Rechtsgutachten, erstellt für die Finanzminister der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, Speyer 2015.

Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 2. Aufl. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl.

2 Gesetze und Verordnungen

(01.12.2016): Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen. In: Bundesgesetzblatt Jg. 2016. Online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2016-12-06-G-z-Beteiligung-d-Bundes-an-d-Kosten-d-Integration.pdf?__blob=publicationFile&cv=5, zuletzt geprüft am 19.09.2017.

(06.05.2015): Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport zur Umsetzung der Investitionsprogramme des Bundes „Kinderbetreuungsfinanzierung“ (VwV Investitionen Kleinkindbetreuung). Online verfügbar unter <http://www.km-bw.de/site/pbs-bw2/get/documents/KULTUS.Dachmandant/KULTUS/kultusportal-bw/Fr%C3%BChkindliche%20Bildung/VwV%20Investitionen%20Kleinkindbetreuung.pdf>, zuletzt geprüft am 05.09.2017.

(16.12.2015): Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft Sachsen. Online verfügbar unter <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/16744-G-Staerkung-der-kommunalen-Investitionskraft#x3>, zuletzt geprüft am 19.09.2017.

(16.12.2015): Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz. Online verfügbar unter <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/16746-Saechsisches-Investitionskraftstaerkungsgesetz#p2>.

(18.05.2017): Gesetzesentwurf über Thüringer Gesetz über die Neuregelung der Kindertagesbetreuung. Online verfügbar unter https://www.thueringen.de/mam/th2/tmbwk/aktuell/aktuelles/2017/kitag_entwurf_18.05.2017.pdf, zuletzt geprüft am 06.09.2017.

(21.11.2016): Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze. In: Bundesgesetzblatt Jg. 2016. Online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2016-11-25-kommunalinvestitionsfoerderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&cv=5, zuletzt geprüft am 19.09.2017.

(22.06.2017): Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung von Kapitel 2 – Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz – des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG).

(22.12.2014): Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes. Online verfügbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//%25B@attr_id=%27bgbl114s2411.pdf%27%255D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl114s2411.pdf%27%5D__1505823025002, zuletzt geprüft am 19.09.2017.

(24.06.2015): Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern. Online verfügbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s0974.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s0974.pdf%27%5D__1505823278153, zuletzt geprüft am 19.09.2017.

(26.04.2016): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). Online verfügbar unter http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/BTHG/Referentenentwurf_BTHG.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 04.08.2017.

Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

Ausführungs-VO SKBBG, vom 18.11.2014: Verordnung zur Ausführung des Saarländischen Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetzes Saarland. Online verfügbar unter https://www.saarland.de/dokumente/thema_bildung/2162-5-1.pdf, zuletzt geprüft am 06.09.2017.

Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz – BayKiBiG, vom 08.07.2005 (12.07.2017): Bayerisches Gesetz zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege. Online verfügbar unter <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKiBiG?AspxAutoDetectCookieSupport=1;%20http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKiBiG?AspxAutoDetectCookieSupport=1;%20http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKiBiG>true>, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Behörde für Soziales, Familie, Arbeit und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg (September 2014): Landesrahmenvertrag Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen. Online verfügbar unter <http://www.hamburg.de/contentblob/1830150/659567ada17ee2bdafac82e8bc4eec2a/data/landesrahmenvertrag-neu.pdf?jssessionid=C1357B0549D84E209D0DBE157E2811E2.liveWorker2>, zuletzt geprüft am 08.09.2017.

Belastungsausgleichsgesetz Jugendhilfe – BAG-JH: Gesetz zur Regelung des Kostenausgleichs für Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=13552&vd_back=N510&sg=&menu=1, zuletzt geprüft am 06.09.2017.

Bremisches Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetz – BremKTG, vom 23.10.2015: Bremisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege. Online verfügbar unter http://transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.68082.de&asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d, zuletzt geprüft am 08.09.2017.

Bundesteilhabegesetz – BTHG (23.12.2016): Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen 6/2016, S. 247–249. Online verfügbar unter http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/bundesteilhabegesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=7, zuletzt geprüft am 02.08.2017.

Eisenbahnneuordnungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 107 des Gesetzes vom 8. Juli 2016 (BGBl. I S. 1594) geändert worden ist.

Entflechtungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) geändert worden ist.

Entflechtungsgesetz, vom 05.09.2006 (zuletzt geändert am 01.12.2016): Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen.

Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) geändert worden ist.

Finanzausgleichsgesetz, vom 20.12.2001 (zuletzt geändert am 01.12.2016): Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

Finanzausgleichsmassengesetz 2017/2018.

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Artikel 463 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Generalversammlung der Vereinigten Nationen (03.05.2008): Übereinkommen über Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention). Online verfügbar unter <https://www.behindertenrechtskonvention.info/uebereinkommen-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinderungen-3101/>, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Gesetz Nr. 1649 Saarländisches Ausführungsgesetz nach § 26 des Achten Buches Sozialgesetzbuch Saarländisches Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetz (SKBBG). Online verfügbar unter http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/SGB8Pg26AG_SL.htm, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3962).

Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG)

Gesetz über Kindertageseinrichtungen Sachsen. Online verfügbar unter <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/1079-Gesetz-ueber-Kindertageseinrichtungen#p18#>, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 982), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955)

Grundgesetz. Online verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB). Online verfügbar unter <https://www.kirchenrecht-ekhn.de/document/18850#s26010191>, zuletzt geprüft am 10.08.2017.

KibeG, vom 27.04.2004 (08.07.2014): Hamburger Kinderbetreuungsgesetz. Online verfügbar unter <https://www.kirchenrecht-nordkirche.de/pdf/29919.pdf>, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Kinderbildungsgesetz – KiBiz (04.08.2017): Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern – Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – SGB VIII – Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=100000000000000000386, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Kinderförderungsgesetz – KiFöG, vom 29.11.2016 (05.03.2003): Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt. Online verfügbar unter <http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/?quelle=jlink&psml=bssahprod.psml&feed=bssah-lr&docid=jlr-KiF%C3%B6GSTV8P19>, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Kindertagesbetreuungsgesetz – KiTaG, vom 06.09.2017 (19.03.2009): Gesetz über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege Baden-Württemberg. Online verfügbar unter http://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/h8y/page/bsbawueprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-KiTaGBW2009rahmen&doc.part=R&doc.price=0.0#focuspoint, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Kindertagesförderungsgesetz – KiföG M-V, vom 01.04.2004 (22.07.2017): Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege Mecklenburg-Vorpommern. Online verfügbar unter <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psm1?showdoccase=1&doc.id=jlr-KTEinrGMVrahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Kindertagesförderungsgesetz – KitaFöG, vom 06.09.2017 (23.06.2005): Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege Berlin. Fundstelle: GVBl. 2005, 322. Online verfügbar unter <http://gesetze.berlin.de/jportal/jsessionid=D5D9AD2D997300329111B0744ED09B7F.jp12?quelle=jlink&query=KitaRefG+BE&psml=bsbeprod.psm1&max=true&aiz=true#jlr-Kita-RefGBEV7P14>, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Kindertagesstätten-Betriebskosten- und Nachweisverordnung – KitaBKNV (22.01.2001): Verordnung über die Anerkennungsfähigkeit der Bestandteile von Betriebskosten und das Verfahren der Bezuschussung gemäß § 16 Abs. 2 und 5 des Kindertagesstättengesetzes sowie die Meldung von Art, Umfang und Kosten der Tagesbetreuungsangebote als Nachweis der Verwendung der Zuschüsse gemäß § 16 Abs. 5 und § 16 a des Kindertagesstättengesetzes Brandenburg. Online verfügbar unter http://www.brandenburg.de/sixcms/media.php/1231/76___93.pdf, zuletzt geprüft am 06.09.2017.

Kindertagesstättengesetz – KiTaG, vom 12.12.1991: Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen Schleswig-Holstein. Fundstelle: GVOBl. 1991, 651. Online verfügbar unter <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/jsessionid=875BE09F582E735B36A0D8664104BA36.jp18?quelle=jlink&query=KTagStG+SH&psml=bsshprod.psm1&max=true&aiz=true#jlr-KTagStGSHpG8>, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Kindertagesstättengesetz (KitaG), vom 27.06.2004 (27.07.2015): Zweites Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe Brandenburg. Online verfügbar unter <https://mbjs.brandenburg.de/sixcms/media.php/5527/KitaG%20Lesefassung.pdf>, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Kindertagesstättengesetz Rheinland-Pfalz. Online verfügbar unter <https://bm.rlp.de/fileadmin/bm/Bildung/Service/Publicationen/Kinder/Kindertagesstaettengesetz.pdf>, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

KiTaG, vom 07.02.2002: Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder Niedersachsen. Fundstelle: Nds. GVBl. 2002, 57. Online verfügbar unter <http://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/xyx/page/bsvorisprod.psm1;jsessionid=2AF62DDB0CF1E8CDBC083D033724C32F.jp20?doc.hl=1&doc.id=jlr-KiTaGNDrahmen%3AJuris-lr00&documentnumber=1&numberofresults=31&showdoccase=1&doc.part=X¶mfromHL=true#jlr-KiTaGNDV2P20>, zuletzt geprüft am 10.08.2017.

Kommunales Investitions- und Finanzkraftstärkungsgesetz – KommInFinSG (04.11.2015): Gesetzesentwurf des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitions- und Finanzkraft Sachsen. Online verfügbar unter http://www.l-iz.de/wp-content/uploads/2015/11/6_drs_3187_0_1_1_.pdf.

Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), das durch Artikel 7 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

LandesKitainvest-Richtlinie 2018–2019) (04.07.2017): Richtlinie des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg zur Umsetzung des Landesinvestitionsprogramms in die Infrastruktur der Kindertagesbetreuung 2018–2019. Online verfügbar unter https://mbjs.brandenburg.de/sixcms/media.php/bb2.a.5813.de/LandesKitainvest_Rili_2018-2019_Internet.pdf, zuletzt geprüft am 05.09.2017.

Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170) geändert worden ist.

Ortsgesetz über die Beiträge für die Kindergärten und Horte der Stadtgemeinde Bremen. Online verfügbar unter https://www.kinderbetreuungskompass.de/cms/20161223_Kita_Beitraege_2017.pdf, zuletzt geprüft am 09.08.2017.

Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), das zuletzt durch Artikel 19 Absatz 23 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist.

Regionalisierungsgesetz, vom 27.12.1993 (zuletzt geändert am 23.12.2016): Gesetz zur Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs.

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen zum Ausbau von Plätzen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege – Runderlass des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=7&vd_id=15558, zuletzt geprüft am 06.09.2017.

SächsFAG: Sächsisches Finanzausgleichsgesetz.

Sächsisches Finanzausgleichsgesetz. Online verfügbar unter <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/5402-Saechsisches-Finanzausgleichsgesetz#p29>.

Sanierungshilfengesetz (BT-Drs. 18/11135).

Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetz – TKBG, vom 23.04.2010 (09.05.2016): Gesetz über die Beteiligung an den Kosten der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege sowie in außerunterrichtlichen schulischen Betreuungsangeboten Berlin. Fundstelle: GVBl. 2010, 250.

Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz – ThürKitaG –, vom 21.12.2015 (16.12.2005): Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe. Fundstelle: GVBl. 2005, 365, 371.

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Änderung der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Gliederung und Gruppierung der Haushalte, die Finanzplanung und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Kommunen im Freistaat Sachsen (VwV Gliederung und Gruppierung), vom 05.07.2006 (2006): EG-Verordnung Nr.1080/2006. In: Amtsblatt Nr.L 210, S.1–11.

Aus Büchern und Zeitschriften



Neuerscheinungen

Hidien/Jürgens

Die Besteuerung der öffentlichen Hand

Verwaltungs- und Steuerrecht der öffentlichen Unternehmen und der juristischen Personen des öffentlichen Rechts

2017, 2642 Seiten, in Leinen, 199,00 €, ISBN: 978-3-406-69941-2, Verlag C. H. Beck, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: 089 38189-0, Fax: 089 38189-480, E-Mail: bestellung@beck.de, www.beck.de

Die öffentliche Hand ist verfassungsrechtlich Steuergläubiger und nicht Steuerschuldner. Gleichwohl werden staatswirtschaftliche Betätigungen seit jeher besteuert (Selbst- und Gegenseitigkeitsbesteuerung). Die Regelungen dieses Rechtsgebiets sind weit verstreut. Mit diesem neuen Werk werden sie in einem Band grundlegend-systematisch sowie anwendungs- und praxisorientiert erschlossen.

Das Werk stellt insbesondere die einzelsteuerlichen Grundlagen der Besteuerung der öffentlichen Hand dar und bietet eine grundlegende Kommentierung zu den einzelnen Rechtsgebieten. Daneben wird die Besteuerung unterschiedlichster staatlicher Einrichtungen umfassend und praxisorientiert behandelt, z. B. von kommunalen Verkehrsbetrieben, Entsorgungsbetrieben, Friedhöfen, Krankenhäusern, kulturellen Einrichtungen, Land- und Forstwirtschaft, Parkraumbewirtschaftung, Sparkassen, Hochschulen und Rundfunkanstalten.

Dabei finden insbesondere die Aspekte der Körperschaftsteuer, der deutschen und europäischen Umsatzsteuer unter Berücksichtigung des neuen 2b UStG, der Gewerbesteuer, des Bilanzsteuerrechts, der Grund- und Grunderwerbsteuer und des sonstigen Abgabenrechts Beachtung.

Das Werk deckt umfassend die Themenfelder der öffentlichen Hand als Wirtschafts- und Steuersubjekt, der Unternehmensformen und der Rechtsformwahl bis hin zu Public Private Partnership, Tax Compliance und der Konkurrentenklage ab.

Vorteile auf einen Blick: systematische Darstellung der Besteuerung verschiedener kommunaler Unternehmen und Betätigungen; umfangreiche, grundlegende Kommentierung zu den einzelnen Rechtsgebieten; anwendungs- und praxisorientiert

Zielgruppe: Finanzverwaltung, Finanzgerichte, Rechtsanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Notare, Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Opielka

Welche Zukunft hat der Sozialstaat?

Soziale Arbeit kontrovers 17

2017, 64 Seiten, kartoniert, 7,50 €, ISBN: 978-3-7841-3001-9, Lambertus-Verlag GmbH, Mitscherlichstraße 8, 79010 Freiburg, Tel.: 0761 36825-0, Fax: 0761 36825-33, E-Mail: info@lambertus.de, www.lambertus.de

Kompaktes Wissen zu aktuellen Themen aus Sozialpolitik und sozialer Arbeit

Die Schriftenreihe für Studierende, Fachkräfte und alle an sozialen Themen Interessierte. In loser Folge erscheinen kompakte Abhandlungen zu aktuellen Themen, die Sozialpolitik und Soziale Arbeit betreffen.

Unter jeweils provokanten Titeln erfolgt eine sachliche Erörterung unterschiedlicher Positionen. Vorurteile, populistische Gemeinplätze oder Halbwahrheiten werden aufgegriffen, auf ihre Bedeutung, Wahrheit und Relevanz untersucht, Hintergründe und Zusammenhänge dargestellt und in eine fachlich angemessene Richtung geführt.

Der Sozialstaat ist bedroht: Demografischer und kultureller Wandel, Arbeit 4.0 und die Auflösung der Familienverhältnisse entziehen ihm seine Grundlagen. Aus diesem Szenario heraus entwirft der Autor Lösungen für eine Sozialpolitik des 21. Jahrhunderts, die einem Programm „Sozialer Nachhaltigkeit“ verpflichtet ist. Er diskutiert die Idee des Grundeinkommens im Lichte unterschiedlicher Gerechtigkeitsprinzipien und Wohlfahrtsregime und zeigt die Rolle der Sozialen Arbeit und die Bedeutung von Partizipation bei der künftigen Gestaltung des Sozialstaats auf.

Gamisch/Mohr

Eingruppierung TVöD-VKA in der Praxis

Die neue Entgeltordnung

Einstieg in die neuen Eingruppierungsregeln

2017, 200 Seiten, kartoniert, 24,95 €, ISBN: 978-3-8029-1585-7, Walhalla und Praetoria Verlag GmbH & Co. KG, Haus an der Eisenbrücke, 93042 Regensburg, Telefon: 0941 5684-0, Fax: 0941 5684-111, E-Mail: Walhalla@Walhalla.de, www.Walhalla.de

Seit dem 1. Januar 2017 gelten neue Eingruppierungsregeln für die Kommunen. Inhaltlich haben die Tarifvertragsparteien an den Grundprinzipien des alten Eingruppierungsrechts festgehalten. Die erhoffte bzw. befürchtete Revolution blieb aus. Die Neuregelungen sind vielmehr geprägt von der Reformation und Modernisierung der bisher gültigen Regeln.

Verständlich erklärt das Praxis-Handbuch das neue Eingruppierungsrecht und die entscheidenden Neuerungen:

- Grundlagen der Eingruppierung nach dem TVöD-VKA
- Aufbau der Entgeltordnung
- die Auslegung der Tätigkeitsmerkmale für handwerkliche und verwaltende Tätigkeiten
- der Eingruppierungsvorgang: Ermitteln der korrekten Eingruppierung
- Mitbestimmungsrechte des Personal-/Betriebsrats

- der Einstieg in das neue Recht – ein Kurzüberblick

Annett Gamisch, Diplom-Betriebswirtin (BA) für öffentliche Wirtschaft, Schwerpunkt Versorgungswirtschaft; Trainerausbildung; langjährige Erfahrung in der Eingruppierung und Stellenbeschreibung für den öffentlichen und kirchlichen Dienst; Geschäftsführerin des Instituts für Personalwirtschaft (IPW) GmbH in Fulda, das den öffentlichen und kirchlichen Dienst schult und personalwirtschaftlich berät.

Thomas Mohr, Ass. jur., Studium der Rechtswissenschaft mit Schwerpunkt Öffentliches Recht, Referent für Tarifrecht des Instituts für Personalwirtschaft (IPW) GmbH in Fulda, Berater in Eingruppierungsfragen und in der Erstellung von Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen für den öffentlichen und kirchlichen Dienst.

Nachauflagen

Wedekind

Das Widerspruchsverfahren in der Praxis

Leitfaden mit Arbeitshilfen, Mustern und Schriftsätzen
2., überarbeitete Auflage 2017, 244 Seiten, Hardcover, 27,80 €, ISBN: 978-3-415-06058-6, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharrstr. 2, 70563 Stuttgart, Tel.: 0711 7385-0, Fax: 0711 7385-100, E-Mail: bestellung@boorberg.de, www.boorberg.de

Der Leitfaden bietet einen umfassenden und konzentrierten Überblick über das verwaltungsgerichtliche Vorverfahren nach den §§ 68 ff. VwGO. Das Konzept überzeugt: Die Darstellung orientiert sich am Ablauf des Widerspruchsverfahrens und enthält eine praktische Anleitung für die rechtssichere Erstellung von Widerspruchsbescheiden.

Die Autorin vermittelt die Grundlagen und zentrale Problemstellungen und weist auf mögliche Fehlerquellen hin. Aufbau und Inhalt des Widerspruchsbescheides sowie des Abhilfebescheides bilden den Schwerpunkt der Erläuterungen. Die Besonderheiten der Zustellung, Verjährung und Vollstreckung sowie die Erstattung von Kosten im Vorverfahren sind in einem eigenen Kapitel zusammengefasst. Zahlreiche Muster, Arbeitshilfen und Schriftsätze erleichtern die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben und liefern wertvolle Tipps für die effektive und professionelle Fallbearbeitung. Die 2. Auflage enthält zusätzliche Muster, z. B. zur Nichtabhilfe, zur Gewährung eines Wiedereinsetzungsantrags sowie zur Benachrichtigung über die Bekanntmachung der öffentlichen Zustellung.

Die Autorin greift u. a. folgende Themen auf:

- Einlegung eines Widerspruchs per E-Mail
- Verlängerte Klagefrist bei falscher Rechtsmittelbelehrung
- Ersatzzustellung und elektronische Zustellung

Der Leitfaden ist ein unverzichtbares Arbeitsmittel, z. B. für Mitarbeiter in den Rechts- und Fachämtern. Aber auch Rechtsreferendare und Studenten, insbesondere an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung, können die Darstellung für ihre Prüfungsvorbereitung nutzen.

Ferber

Fristen im Vergabeverfahren

Ab Bekanntmachung bis Zuschlag

4., vollständig überarbeitete Auflage 2017, 544 Seiten, Hardcover, 79,00 €, ISBN: 978-3-8462-0560-0, Bundesanzeiger Verlag, Amsterdamer Straße 192, 50735 Köln, Tel.: 0221 976683-43, Fax: 0221 976683-97, E-Mail: Vertrieb@bundesanzeiger.de, www.bundesanzeiger-verlag.de

Das Standardwerk zum Thema Fristen im Vergabeverfahren ist in der 4. Auflage völlig neu überarbeitet und behandelt die Fristen bei Vergaben oberhalb der Schwellenwerte gemäß VgV, VOB/A-EU, SektVO, VSVgV, VOB/A-VS und KonzVgV sowie unterhalb der Schwellenwerte gemäß UVgO und VOB/A.

Ein Bild sagt mehr als tausend Worte. Dass man auch die komplizierten Sachverhalte des Vergaberechts durch Grafiken veranschaulichen und verständlich machen kann, beweisen die Titel von Herrn Ferber.

Rund um das Thema Fristen bei Vergabeverfahren werden alle Aspekte zu diesem Thema durch Grafiken und Tabellen anschaulich aufbereitet. Durch die durchdachte und praxiserprobte Struktur findet man sich schnell zurecht.

Das Buch behandelt die Fristen bei Vergaben gemäß der EU-Richtlinien 2014/24/EU (die neue „klassische“ Vergaberichtlinie), 2014/23/EU (Konzessionsrichtlinie), 2014/25/EU (Sektoren-Richtlinie) sowie 2009/81/EG (Richtlinie für Verteidigung und Sicherheit) bzw. deren Umsetzung in deutsches Recht.

Man erhält Antworten zu Fragen wie z. B. wann Fristen beginnen, wann sie enden, wie sich ihre Dauer berechnet, Angebotsfristen, Fristen für Teilnahmewettbewerbe, Fristen zum Anfordern der Ausschreibungsunterlagen, Fristen für Bieterfragen, Bindefristen, Zuschlagsfristen, Informations- und Wartefristen, die Möglichkeiten der Fristverkürzungen und die Notwendigkeit von Fristverlängerungen. Zusätzlich erfahren Sie, welche Regeln für Samstage, Sonntage und Feiertage in Bezug auf die Fristen gelten.

Behandelt werden alle Verfahren nach den neuen EU-Richtlinien und soweit zutreffend die Vergabearten öffentliche Ausschreibung, beschränkte Ausschreibung, freihändige Vergabe, offenes Verfahren, nicht offenes Verfahren, Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog sowie – neu – die Innovationspartnerschaft.

Autor: Thomas Ferber, Dipl.-Mathematiker und langjähriger Key-Account-Manager für den Geschäftsbereich Forschung und Lehre bei Sun Microsystems mit den Sonderaufgaben Vergaberecht, Wettbewerbsrecht und Korruptionsprävention, Autor der Titel „Bieterstrategien im Vergaberecht“ sowie „Bewertungskriterien und -matrizen“ und Referent der Seminarreihe „Praxisratgeber Vergaberecht“.

Glanegger/Güroff

Gewerbsteuergesetz: GewStG

Kommentar

9. Auflage 2017, 1243 Seiten, in Leinen, 99,00 €, ISBN 978-3-406-68871-3, Verlag C.H.Beck, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: 089 38189-0, Fax: 089 38189-480, E-Mail: bestellung@beck.de, www.beck.de

Alles zur Gewerbesteuer – griffig in einem Band. Gewerbesteuer, Gewinnermittlung nach EStG und KStG, Gesellschaftsrecht, Umwandlungs(steuere)recht, Gemeinnützigkeit. Wer sich mit Gewerbesteuer beschäftigt, braucht mehr als nur eine Kommentierung des Gewerbsteuergesetzes. Im Glanegger/Güroff sind daher zusätzlich alle Vorschriften mit Schnittstellen zum GewStG mit erläutert.

Die Autoren sind erfahrene Finanzrichter, die u. a. wertvolle Hinweise für Rechtsmittel (Revision) geben. Besonders hilfreich bei der täglichen Arbeit sind auch die zahlreichen Darstellungen in ABC-Form (Dauerschulden, gemeinnützige Zwecke, Miet- und Pachtzinsen, (nicht)selbständige Tätigkeit, öffentliche Unternehmen, verdeckte Gewinnausschüttungen u. a.).

Die völlig neubearbeitete 9. Auflage berücksichtigt u. a. das KroatienAnpG, das ZollkodexAnpG, das SteueränderungsG 2015, das BEPS-UmsG, u. a. mit dem neuen § 7a GewStG, Gesetz zur Weiterentwicklung der steuerlichen Verlustrechnung bei Körperschaften, Kurzkommentierung zum Gesetz gegen schädliche Steuerpraktiken im Zusammenhang mit Rechteüberlassungen (u. a. mit dem neuen § 7b GewStG) sowie umfangreiche Rechtsprechung, zahlreiche Verwaltungsanweisungen, einschließlich GewStH 2016, und einschlägige Literatur.

Zielgruppe: Richter, Rechtsanwälte, Steuerberater, Finanzgerichte, Unternehmen, Finanzverwaltung und Kommunen.

Bunjes

UStG – Umsatzsteuergesetz

Kommentar

16. Auflage 2017, 1483 Seiten, in Leinen, 105,00 €, ISBN: 978-3-406-70184-9, Verlag C. H. Beck, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: 089 38189-0, Fax: 089 38189-480, E-Mail: bestellung@beck.de, www.beck.de

Der Klassiker zum UStG – Der Bunjes informiert den Praktiker prägnant, präzise und umfassend über das immer komplexere UStG. Geschrieben von Finanzrichtern der Umsatzsteuer-Senate und Umsatzsteuer-Spezialisten aus der Steuerberatung bietet er klare Antworten auf alle wichtigen Umsatzsteuer-Fragen. Eine Vielzahl alphabetischer Zusammenstellungen (ABCs) sowie das umfangreiche Sachregister erleichtern einen schnellen Einstieg.

Zur Neuauflage: Mit allen für 2017 relevanten Gesetzesänderungen und eingehender Darstellung der Neuigkeiten des Umsatzsteuer-Anwendungserrlasses (UStAE) sowie aktuellster Rechtsprechung.

Von erfahrenen Umsatzsteuer-Spezialisten wie Dr. Hans-Hermann Heidner, Richter am Bundesfinanzhof, Dr. Christian Korn, LL.M., Steuerberater, Dr. Axel Leonard, Richter am Finanzgericht, und Dr. Martin Robisch, Steuerberater erläutert und begründet von Dr.

Johann Bunjes, Vorsitzender Richter am Finanzgericht und Reinhold Geist, Steuerberater.

Kopp/Schenke

VwGO – Verwaltungsgerichtsordnung

Kommentar

23. Auflage 2017, 2066 Seiten, in Leinen, 65,00 €, ISBN: 978-3-406-70767-4, Verlag C. H. Beck, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: 089 38189-0, Fax: 089 38189-480, E-Mail: bestellung@beck.de, www.beck.de

Dieser erfolgreiche Handkommentar gibt zuverlässige und wissenschaftlich genaue Antworten auf alle verwaltungsprozessualen Fragen. Sein jährliches Erscheinen garantiert eine Darstellung auf neuestem Stand. Er ist eng mit dem Parallelwerk Kopp/Ramsauer, VwVfG, abgestimmt. So werden z. B. – speziell für Referendare wichtig – unterschiedliche Auffassungen beider Werke zu gleichen Sachfragen klar gekennzeichnet. Auf die Entwicklungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts wird in den Erläuterungen ein besonderes Augenmerk gelegt.

Die 23. Auflage berücksichtigt Gesetzesänderungen bis zum 1. Januar 2017. Neue Rechtsprechung und Literatur zum Verwaltungsprozessrecht sind in gewohnt hoher Qualität verständlich und prägnant eingearbeitet. Von Bedeutung sind hier beispielsweise die praktischen Auswirkungen der neuen EuGH-Rechtsprechung zum Umweltrecht. Grundlegend überarbeitet und weitgehend neu geschrieben wurden die Erläuterungen zum Rechtsschutz bei normativem Unrecht.

Vorteile auf einem Blick: Standardwerk für alle Prozessbeteiligten und in der Ausbildung, hohe Aktualität durch jährliche Erscheinungsweise, Preis-Leistungs-Verhältnis.

Die kompakte Hilfe für Rechtsanwälte, Unternehmensjuristen, Verbandsjuristen, Richter, Referenten in Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden, Referendare, Studierende und Professoren.

Herausgegeben von Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Schenke, verfasst vom Herausgeber und von Prof. Dr. Ralf Peter Schenke, Prof. Dr. Josef Ruthig und von Dr. Christian Hug LL.M., Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg. Begründet von O. Kopp und von der 11. bis 20. Auflage fortgeführt von Wolf-Rüdiger Schenke.

Engelhardt/App/Schlatmann

VwVG, VwZG – Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz

Kommentar

11. Auflage 2017, 586 Seiten, in Leinen, 79,00 €, ISBN: 978-3-406-71055-1, Verlag C. H. Beck, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: 089 38189-0, Fax: 089 38189-480, E-Mail: bestellung@beck.de, www.beck.de

Der bewährte Handkommentar erläutert das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG) und das Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG) umfassend und praxisnah. Dabei werden auch die Vollstreckungs- und Zustellungsgesetze der Länder einbezogen. Das Verwaltungszustellungsrecht regelt alle Zustellungen im Verwaltungsverfahren sowie die Zustellung von Widerspruchsbescheiden

im verwaltungsgerichtlichen und sozialgerichtlichen Vorverfahren. Das Verwaltungsvollstreckungsrecht normiert z. B. die Vollstreckung von Bußgeldbescheiden wegen Ordnungswidrigkeiten.

Neben dem VwVG und dem VwZG werden auch Vollstreckungsvorschriften der Abgabenordnung (§§ 77, 249–258, 260–267, 281–327) sowie das europäische Zustellungs- und Vollstreckungsrecht kommentiert. Der Anwendungsbereich des EG-Beitreibungsgesetzes erstreckt sich auf die Einkommens-, Gewerbe- und Grundsteuer sowie weitere Abgaben. Die ausführliche Kommentierung hat daher eine erhebliche Bedeutung für Steuerpraktiker.

Vorteile auf einen Blick: Standardwerk mit renommierten Autoren; Zustellungs- und Vollstreckungsrecht in einem Band zusammengefasst; Preis-Leistungs-Verhältnis, Ergänzung zu Kopp/Schenke, VwGO.

Die Neuauflage bringt den Kommentar auf den Gesetzgebungsstand 1. Januar 2017. Darüber hinaus wurde auch bereits das Justizbeitreibungsgesetz eingearbeitet, das zum 1. Juli 2017 die frühere Justizbeitreibungsordnung ersetzt.

Der Kommentar berücksichtigt die letzten Änderungen des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Bundes durch ÄnderungsG vom 21. November 2016 (Änderung von § 1 VwVG) und ÄnderungsG vom 25. November 2014 (Änderung von §§ 11, 19; Einfügung eines neuen § 19a VwVG – Vollstreckungspauschale, Verordnungsermächtigung).

Zu erläutern waren auch mehrere Änderungen im Vollstreckungs- und Zustellungsrecht der Länder, z. B. in Nordrhein-Westfalen die Änderungen des VwVG NRW durch ÄnderungsG vom 17. Dezember 2015 und 8. Juli 2016, in Thüringen die Änderungen des ThürVwZVG durch ÄnderungsG vom 23. September 2015, im Saarland die Änderungen des SVwVG durch ÄnderungsG vom 1. Dezember 2015, in Sachsen-Anhalt die Neubekanntmachung des VwVG LSA vom 20. Februar 2015. Sorgfältig eingearbeitet wurde auch die aktuelle Rechtsprechung und Literatur zum Verwaltungsvollstreckungs- und -zustellungsrecht.

Zielgruppe: Für alle mit Zustellungs- und Vollstreckungsrecht befassten Verwaltungs-, Sozialrechts- und Steuerpraktiker, Rechtsanwälte, Richter, Justizmitarbeiter.

Herausgegeben und bearbeitet von Arne Schlatmann, MinDirig a. D. Die weiteren Bearbeiter sind Dr. Hanns Engelhardt, RiBGH a. D.; Dr. Wolfgang Mosbacher, MinR im BMI; Bernd Stammberger, VorsRiVG, und Dr. Thomas Troidl, RA, FA für VerwR.

Thomas/Putzo

ZPO – Zivilprozessordnung

Kommentar

38. Auflage 2017, 2430 Seiten, in Leinen, 63,00 €, ISBN: 978-3-406-70765-0, Verlag C. H. Beck, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: 089 38189-0, Fax: 089 38189-480, E-Mail: bestellung@beck.de, www.beck.de

Dieses erfolgreiche Standardwerk informiert seit nunmehr 50 Jahren schnell und zuverlässig in allen zivilprozessualen und verfahrensrechtlichen Fragen. Der in Ausbildung und Praxis bewährte

absatzstärkste ZPO-Kommentar beschränkt sich auf das Wesentliche, ist dabei aber wissenschaftlich genau.

Der Thomas/Putzo verschafft den Überblick auch bei ständig wachsender Stoffmenge, ist durch seine klare Systematik übersichtlich und zudem prägnant, zeigt die Zusammenhänge auf, hilft durch zahlreiche Tenorierungsvorschläge und umfassende aktuelle Hinweise auf die Rechtsprechung und das Schrifttum, ermöglicht den zeitsparenden Umgang mit der ZPO, den einschlägigen Vorschriften des FamFG und des europäischen Zivilverfahrensrechts.

Mit dem Thomas/Putzo arbeiten: Praktiker, die ihn für den täglichen Umgang mit der ZPO, dem FamFG und ihren internationalen Bezügen benötigen; Referendare, die sich zweckmäßig auf die Übungsklausuren und die Zweite Juristische Staatsprüfung vorbereiten; Studierende, die eine kompetente Kommentierung für juristische Hausarbeiten brauchen.

Das Werk enthält alles, was der Zivilrichter und der Familienrichter sowie der einschlägig tätige Rechtsanwalt an Verfahrensrecht braucht; der absatzstärkste ZPO-Jahreskommentar, den Rechtsanwälte und Richter gleichermaßen benutzen; zugelassenes Hilfsmittel in der Zweiten Juristischen Staatsprüfung mit systematischer Kommentierung.

Die 38. Auflage berücksichtigt u. a. die Änderungen der ZPO durch das Zweite Gesetz zur Änderung der Haftungsbeschränkung in der Binnenschifffahrt vom 5. Juli 2016, des FamFG durch Art. 3 Abs. 14 des Neunten Gesetzes zur Änderung des SGB II sowie zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht vom 26. Juli 2016.

Eingearbeitet werden zudem die Änderungen durch das Gesetz zur Änderung des Sachverständigenrechts und zur weiteren Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom Oktober 2016, das Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 655/2014 sowie zur Änderung sonstiger zivilprozessualer Vorgaben, das im Hinblick auf das Inkrafttreten der EuKPFVO bis 18. Januar 2017 in Kraft treten wird.

Zielgruppe: Richter, Rechtsanwälte, Referendare, Studierende, Rechtspfleger.

Max L. J. Wolf

Projektarbeit bei kleinen und mittleren Vorhaben

Strukturiertes Vorgehen und überlegtes Handeln als Schlüssel zum Erfolg

4., aktualisierte und erweiterte Auflage 2017, 264 Seiten, kartoniert, 49,80 €, ISBN: 978-3-8169-3415-8, expert verlag GmbH, Fachverlag für Wirtschaft & Technik, Wankelstraße 13, 71272 Renningen, Tel.: 07159 9265-14, Fax: 07159 9265-20, E-Mail: expert@expert-verlag.de, www.expertverlag.de

Mit dem Fachbuch Projektarbeit bei kleinen und mittleren Vorhaben machen Sie den ersten Schritt, Ihre Projekte strukturiert zu bearbeiten, überlegt zu handeln und Ihr Vorhaben zielorientiert durch den Parcours der Überraschungen zu bewegen.

„Klein“ wird tendenziell assoziiert mit „wenig“, „harmlos“ und „unscheinbar“. Kleine Vorhaben – das klingt nach etwas, was sich

„nebenbei“ erledigen lässt. Doch der Schein trügt. Wenn Störungen zu Verzögerungen führen, lassen sich diese bei kleinen Projekten, z. B. mit einer Durchlaufzeit von vier Monaten, – anders als bei großen Vorhaben – oft nicht mehr einholen. Ziele und Kosten geraten dann ebenfalls schnell unter Druck.

Daraus folgt, dass Störungen möglichst zu vermeiden sind. Aber wie? Die besten Ergebnisse werden erzielt, wenn kleine und mittlere (kompakte) Projekte dezidiert vorbereitet und situativ umgesetzt werden.

Erfahrene Bergsteiger wissen, dass es in der Steilwand nicht möglich ist, einen Plan herauszunehmen, um die weitere Route zu erkunden. Die Route muss vorher einstudiert werden. Der Bergsteiger muss sich die Route fotografisch genau einprägen.

Vergleichbares gilt gerade auch für kleine Projekte. Die Basis ist zunächst eine ausgiebige und sorgfältige Auftragsklärung. Dann sollte das Vorhaben gut durchdacht werden, u. a. im Rahmen einer Planungsklausur und danach agil und konsequent realisiert werden.

Inhalt: Damit Sie sich in Ihrer „Steilwand“, Ihrem Projekt, immer gut zurechtfinden, bekommen Sie in diesem Buch einen Kompass, den Projektmanagement-Kompass (PM-Kompass) mit auf Ihren Projektweg. Er gibt Ihnen Information und Orientierung auf allen Etappen:

Jedes Segment des PM-Kompasses umfasst zwei wesentliche Aspekte. Zum einen geht es um strukturiertes Arbeiten, die Anwendung von Methoden, Vorgehensweisen, Templates und Tools, zum anderen um zielführendes Verhalten und überlegtes Handeln, in denen Sie sich als Projektleitung bewegen. Es gilt, Theorie und Praxis, Wort und Tat in Einklang zu bringen.

Ebenso wird darauf eingegangen, um welche Art von Projekt es sich handelt. Ist es ein Ein-Personen-Projekt, in dem die Projektleitung auch alle Arbeitspakete selbst erledigt? Werden viele Teile und Ergebnisse durch Lieferanten zugekauft? Oder gibt es ein Team, um das Vorhaben zu stemmen? Diese Typisierung soll zeigen, dass je nach Situation ein etwas anderer Methodenmix zur Anwendung kommt.

Zielgruppe: Projektleiter und -mitarbeiter sowie Führungskräfte, die mit der Abwicklung kleiner, mittlerer und kompakter Projekte und Aufträge befasst sind.

Autor: Max L. J. Wolf hat viele Jahre Praxis im Projektmanagement als Projektleiter von technischen Vorhaben und Trainer sowie als Berater bei der Einführung von Projektmanagement, bei Umstrukturierungen in Firmen sowie beim Installieren von Projektbüros. Seine praktischen Erfahrungen sind in diesem Buch didaktisch aufbereitet. Als Leser profitieren Sie vom Know-how des Autors.

Wallenhorst/Halaczinsky

Die Besteuerung gemeinnütziger und öffentlich-rechtlicher Körperschaften

7. Auflage 2017, 1108 Seiten, in Leinen, 119,00 €, ISBN: 978-3-8006-5312-6, Verlag Franz Vahlen, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: 089 38189-0, Fax: 089 38189-480, E-Mail: info@vahlen.de, www.vahlen.de

Das Steuerrecht für gemeinnützige Einrichtungen.

Der »Wallenhorst/Halaczinsky« bietet eine Gesamtschau aller praktisch relevanten Aspekte der Besteuerung gemeinnütziger Vereine, Stiftungen und der juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Zentral ist die übergreifende Darstellung der Besteuerung staatsnaher Wirtschaftsbetriebe, nämlich des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs gemeinnütziger Körperschaften und des Betriebs gewerblicher Art juristischer Personen öffentlichen Rechts.

Praxisgerechte Schwerpunkte setzt das Werk bei den Themen steuerliche Gemeinnützigkeit, steuerbegünstigte Zwecke, wirtschaftliche Betätigungen und beim Spendenrecht. Besonders ausführlich wird die Mittelverwendung gemeinnütziger Körperschaften dargestellt: zulässige Vermögensverwendungen, der umfangreiche Kanon möglicher Rücklagen, die Grenzen des Mitteleinsatzes im wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb und in der Vermögensverwaltung sowie eine eigene und grundsätzliche Darstellung zur Mittelverwendungsrechnung. Mustersatzungen und praxiserprobte Muster unterstützen bei der Umsetzung.

Die Vorteile auf einen Blick: das Standardwerk für gemeinnützige Einrichtungen, alle relevanten Steuerarten, mit Mustersatzungen und Mustern.

Herausgegeben von Prof. Dr. Rolf Wallenhorst, Rechtsanwalt/Wirtschaftsprüfer, und Raymond Halaczinsky, Ministerialrat a. D. Bearbeitet von Prof. Dr. Rolf Wallenhorst, Rechtsanwalt/Wirtschaftsprüfer, Raymond Halaczinsky, Ministerialrat a. D., Felix Wallenhorst, CFA, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, und Adolf Scheuer, Dipl.-Finanzwirt, Steuerberater

Georg Huttner

Die Unterbringung Obdachloser durch die Polizei- und Ordnungsbehörden

2. Auflage 2017, 272 Seiten, kartoniert, 24,80 €, ISBN: 978-3-8293-1293-6, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Konrad-Adenauer-Ring 13, 65187 Wiesbaden, Tel.: 0611 88086-0, Fax: 0611 88086-66, E-Mail: info@kommunalpraxis.de, www.kommunalpraxis.de

Die soziale Hilfe und Betreuung von Obdachlosen beschränkt sich in der Regel auf die ordnungs- bzw. polizeirechtliche Unterbringung durch die Kommunen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass auf Grund unzureichender Mittel und Möglichkeiten die Obdachlosen nicht noch mehr an den Rand unserer Gesellschaft gedrängt werden.

Der Leitfaden zeigt, wie die Obdachlosenunterbringung auf der Grundlage der Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder möglichst optimal bewerkstelligt werden kann. Praxisnahe, an der neuesten Rechtsprechung orientierte Erläuterungen, wichtige Ratschläge

und Hinweise, Anleitungen und Muster erleichtern eine bedarfsgerechte Unterbringung Obdachloser wesentlich.

Die einschlägigen Rechtsvorschriften der einzelnen Bundesländer werden ebenso dargestellt wie die Abgrenzung zum Sozialhilferecht, die Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft, die Erhebung von Benutzungsgebühren bei einer Einweisung, die Voraussetzungen und Folgen einer Wiedereinweisung und die Schadenersatzansprüche.

Das Werk richtet sich an alle Gemeinde-, Amts-, Stadt- und Kreisverwaltungen, Verwaltungsgemeinschaften, insbesondere Jugend-, Sozial- und Ordnungsämter, Mandatsträger(innen) und Fraktionen, kommunalen Verbände und Institutionen, Gerichte, Rechtsanwälte und interessierte Bürger(innen).

Oberamtsrat a. D. Georg Huttner, vormals Leiter eines Ordnungsamtes, verfügt über profunde Sachkenntnisse und weit reichende Praxiserfahrungen mit der Obdachlosenunterbringung.

Hubert Meyer

Recht der Ratsfraktionen

9. Auflage 2017, 310 Seiten, kartoniert, 29,00 €, ISBN: 978-3-8293-1298-1, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Konrad-Adenauer-Ring 13, 65187 Wiesbaden, Tel.: 0611 88086-0, Fax: 0611 88086-66, E-Mail: info@kommunalpraxis.de, www.kommunalpraxis.de

Bei allen kommunalpolitischen Entscheidungen kommt den Fraktionen in den Gemeinden, Städten und Landkreisen große Bedeutung zu. Im Zeichen zunehmender parteipolitischer Durchdringung der kommunalen Selbstverwaltung erfolgt in den Fraktionen auch die Weichenstellung für die Sach- und Personalpolitik.

Das Werk Recht der Ratsfraktionen nimmt eine genaue Betrachtung des Fraktionsrechts für Gemeinden, Städte und Landkreise vor. Einen Schwerpunkt bilden die kommunalverfassungsrechtlichen Rechte der Fraktionen, die im Überblick für alle Flächenbundesländer erörtert werden. Zusätzlich beinhaltet das Werk die derzeit wohl umfassendste Darstellung des hochsensiblen Themas der Finanzierung der Fraktionen auf kommunaler Ebene. Die aktuelle Rechtsprechung und das neue Schrifttum sind eingearbeitet sowie ein Hinweis auf die Nutzung der Social Media für die Arbeit der Fraktionen und der damit verbundenen Gefahren.

Der informativen Einführung folgt ein Überblick, der die gesetzlichen Regelungen zum Fraktionswesen und die Bedeutung der Fraktionen aus Sicht der Gemeindevertretung, des Gemeinderatsmitglieds, des Wählers und der Parteien veranschaulicht. Im Rahmen der Beschreibung über die Bildung, Mitgliedschaft und Beendigung von Fraktionen wird deren Charakter als freiwilliger Zusammenschluss von Ratsmitgliedern mit gemeinsamer politischer Grundüberzeugung betont. Ein Abschnitt zum Geschäftsordnungsrecht trägt den Rechten und Pflichten der Fraktionen Rechnung. Wegen der einschneidenden Wirkungen werden die rechtlichen Voraussetzungen eines Fraktionsausschlusses besonders gewürdigt.

Neu ist die Beschreibung des NPD-Urteils und die darauf folgende Reaktion des Bundesrats.

In kompakter Form informiert "Recht der Ratsfraktionen" kompetent, praxisnah, anschaulich und leicht verständlich insbesondere alle Ratsmitglieder, Kommunalpolitiker, Mandatsträger, Fraktionen, Parteien, Verwaltungsgerichte und Rechtsanwälte.

Der Autor Prof. Dr. Hubert Meyer ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages und mit den Problemen der Praxis bestens vertraut.

Ergänzungslieferungen

Bachofer/Frasch

Kommunales Redehandbuch

Musterreden mit einer Einführung in die Redetechnik für die kommunale Praxis

Loseblattwerk mit Ergänzungslieferungen, etwa 1.020 Seiten, 36. Ergänzungslieferung mit Stand April 2017, 37. Ergänzungslieferung mit Stand Juli 2017, Grundwerkpreis 64,00 € einschließlich Ordner und Online-Anbindung zzgl. Ergänzungslieferungen, ISBN 978-3-415-00980-6, Richard Boorberg Verlag, Scharfstraße 2, 70563 Stuttgart, Telefon: 0711 7385-0, Telefax: 0711 7385-100, E-Mail: mail@boorberg.de, www.boorberg.de

Diese Ergänzungslieferungen enthalten jeweils 20 Musterreden mit aktualisierten Texten und neuen 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. in der 36. Ergänzungslieferung folgende Themen:

- Ehrung verdienter Bürgerinnen und Bürger
- Verabschiedung von Mitarbeitern in den Ruhestand
- Gründung eines sozialen Netzwerks
- Einweihung einer Kindertagesstätte
- Jubiläum eines Sportvereins
- Leistungsschau der örtlichen Unternehmen
- Jahresausstellung des Kunstvereins

In die 37. Ergänzungslieferung wurden folgende Themen aufgenommen:

- Bürgerversammlung zu kommunalen Zukunftsfragen
- Festakt zum Stadtjubiläum
- Verbesserungsvorschläge zur Verwaltungsvereinfachung
- Grußwort zu einer kirchlichen Veranstaltung
- Grußwort zur Gründung eines Schulfördervereins
- Eröffnung eines Gewerbeparks
- Förderverein für das kirchliche Pflegezentrum

Das aktualisierte Stichwortverzeichnis erschließt den Inhalt des bewährten Ratgebers mit rund 170 Redevorschlägen für die kommunale Praxis.

*Runkel***Baurecht für den Freistaat Sachsen (BRFS)**

Ergänzbares Sammlungs des Bundes- und Landesrechts mit ergänzenden Vorschriften, Mustern und Anleitungen für die Praxis sowie einer Rechtsprechungübersicht

Loseblatt-Kommentar, einschl. Lieferung 2/17 vom August 2017, 48,00 €, 4.376 Seiten in 2 Ordnern, DIN A5, 108,00 €, 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

Mit der Ergänzungslieferung 2/17 beginnt die Aktualisierung des Baurechts und Baunebenrechts des Bundes zum Ende der Legislaturperiode.

- Die Ergänzungslieferung enthält im Schwerpunkt die Änderungen des Baugesetzbuchs, der Baunutzungsverordnung und der Planzeichenverordnung durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt,
- des Bundesnaturschutzgesetzes und
- des Wasserhaushaltsgesetzes.

*Bieler***Das gesamte öffentliche Dienstrecht für Beamte und Arbeitnehmer bei Bund, Ländern und Kommunen**

Ergänzbare Handbuch für Personalverwaltung und Personalvertretungspraxis

Loseblatt-Kommentar einschließlich Lieferung 2/17 mit Stand Juli 2017, 47,60 €, 2.088 Seiten in einem Ordner, DIN A5, 96,00 €, Ergänzungen bei Bedarf, ISBN 978-3-503-00849-0, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: (0 30) 2 50 08 50, Fax: (0 30) 2 50 08 53 05, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, www.ESV.info, Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/978-3-503-00849-0

Die vorliegende zweite Ergänzungslieferung für 2017 setzt die Aktualisierung im Bereich der Besoldungsordnungen sowie der Besoldungs- und Entgelttabellen fort. Durch eine rege gesetzgeberische Tätigkeit waren auch die Auflistungen der Fundstellen von Landesgesetzen anzupassen. Die rechtliche Bewertung in einzelnen arbeitsrechtlichen Fragen, wie auch Erweiterungen und Verbesserungen von Rechtspositionen im Bereich der Beschäftigung von Arbeitnehmern und Beamten waren Anlass zu Überarbeitungen einzelner Texte in kleinerem Umfang.

Mit den nächsten Lieferungen werden größere Textbereiche der Entwicklung angepasst.

Eine Institution in Sachsen



Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

**Ergänzbarer Kommentar
mit weiterführenden Vorschriften**

Von **Albrecht Quecke, Prof. Hansdieter Schmid, Ulrich Menke, Heinrich Rehak, Dr. Andreas Wahl, Dr. Harald Vinke, Peter Blazek, Dr. Bert Schaffarzik und Friederike Trommer**

Loseblattwerk, 5.794 Seiten in 3 Ordnern,
ca. 6 Ergänzungslieferungen pro Jahr,
€ (D) 158,-, ISBN 978-3-503-03407-9

Weitere Informationen:

 www.ESV.info/03407

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

Auf Wissen vertrauen

Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG
Genthiner Str. 30 G · 10785 Berlin · Tel. (030) 25 00 85-227
Fax (030) 25 00 85-275 · ESV@ESVmedien.de · www.ESV.info

Eine Institution in Sachsen



Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

Ergänzbarer Kommentar
mit weiterführenden Vorschriften

Von Albrecht Quecke, Prof. Hansdieter Schmid, Ulrich Menke, Heinrich Rehak, Dr. Andreas Wahl, Dr. Harald Vinke, Peter Blazek, Dr. Bert Schaffarzik und Friederike Trommer

Loseblattwerk, 5.794 Seiten in 3 Ordnern,
ca. 6 Ergänzungslieferungen pro Jahr,
€(D) 158,-, ISBN 978-3-503-03407-9

Weitere Informationen:

 www.ESV.info/03407

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

Auf Wissen vertrauen

Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG
Genthiner Str. 30 G · 10785 Berlin · Tel. (030) 25 00 85-227
Fax (030) 25 00 85-275 · ESV@ESVmedien.de · www.ESV.info

Schaffland/Wiltfang

Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)/Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)

Ergänzbarer Kommentar nebst einschlägigen Rechtsvorschriften
Loseblattwerk, 2 Ordner, 2.870 Seiten, ISBN: 978-3-503-17404-1, 112,00 € zuzüglich Ergänzungslieferungen, Grundwerk im Einzelbezug 188,00 €, Ergänzungslieferungen 4/17 mit Stand Juni 2017, 56,60 €, Ergänzungslieferungen 5/17 mit Stand Juli 2017, 57,00 € und Ergänzungslieferungen 6/17 mit Stand August 2017, 47,00 €, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin; Tel.: 030 250085-0, Fax: 030 250085-870, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, Bestellmöglichkeit online unter www.esv.info/978-3-503-17404-1

Mit der ab 25. Mai 2018 anzuwendenden Datenschutz-Grundverordnung beginnt ein neues Zeitalter im nationalen und europäischen Umgang mit personenbezogenen Daten. Der „Schaffland/Wiltfang“ nimmt die Herausforderung an: Er bietet Rechtssicherheit in Organisationen und stärkt das Schutzschild gegen Leaks und erhöhte Bußgeld-/Haftungsrisiken nach neuem Recht.

DS-GVO I BDSG (2003) I BDSG (neu)

Die Entwicklung des Datenschutzrechts ist dynamisch wie die sie prägenden Technologien. Viele offene Fragen werden sich bis zum 25. Mai 2018 klären. Als ergänzbare Ausgabe hält der „Schaffland/Wiltfang“ konsequent auf neuestem Stand.

EU-, Bundes- und Landesdatenschutzrecht systematisch integriert und laufend aktualisiert, bietet das Werk

- eine umfassende und fundierte Kommentierung der DS-GVO, startend mit einer umfangreichen Grundlieferung, die in mehreren Folgeupdates zügig erweitert wird,
- die Fortführung der bewährten Kommentierung zum BDSG bis zum 25. Mai 2018,
- eine sukzessive umfassende Kommentierung des dann geltenden BDSG (neu),
- einschlägige Regelungstexte der Landesdatenschutzgesetze und Auszüge aus vom BDSG tangierten Gesetzen.

Neben einer leicht verständlichen Synopse zu bisherigem und neuem Recht finden sich auch Wertungen zu Auswirkungen der DS-GVO auf die künftige Rechtslage – unter Beachtung des derzeitigen BDSGEntwurfs. Innerhalb der DS-GVO-Erläuterungen werden neues Recht und die bisherige Rechtslage übersichtlich gespiegelt.

Inhalt der 4. Lieferung 2017: Wie mit dem Streifbandtext der Grundlieferung 2/17 vom April 2017 angekündigt, werden sukzessive die Artikel der DS-GVO in der bewährten für Nicht-Juristen verständlichen Form mit vielen Beispielen erläutert und zur Vorbereitung auf das neue Recht rechtzeitig vor Inkrafttreten Muster, Checklisten und weitere Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt.

Bis zum 25. Mai 2018 wird die Kommentierung des bisherigen BDSG 2003 um zwischenzeitlich veröffentlichte Rechtsprechung und Literatur aktualisiert. So werden die Bezieher nahtlos mit Informationen zum geltenden Recht und zur Umstellung auf das künftige Recht versorgt.

Die Lieferung 4/17 enthält die Kommentierung der Art. 21 bis 31. Hervorzuheben sind Art. 24 und 25, die die Grundsätze des

risikobasierten Ansatzes bei der Ausgestaltung der Datensicherung und die Forderung nach Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen enthalten. Auch wird ausführlich alles um die Auftragsverarbeitung (Art. 28 und 29) bis hin zu dem neuen Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten (Art.30) erläutert.

Die Lieferung 5/17 enthält den Wortlaut des vom Bundestag und Bundesrat verabschiedeten ab dem 25. Mai 2018 geltenden BDSG (neu), das die DS-GVO ergänzt und in Anlehnung an die DS-GVO die Datenschutzrichtlinie Polizei/Justiz für diese Bereiche umsetzt. Das aktuell geltende BDSG ist um jüngste Änderungen ergänzt worden.

Die Lieferung 6/17 enthält die Kommentierung der Art. 32 bis 36 und damit ein Herzstück der DS-GVO – die notwendigen technischen und organisatorischen Datensicherungsmaßnahmen, die Datenschutz-Folgenabschätzung und die Meldepflichten bei Datenschutzverletzungen an die Aufsichtsbehörde bzw. ggf. entsprechende Benachrichtigungen an die betroffenen Personen. Außerdem erhält die Lieferung ein weiteres Update zum BDSG 2003.

Quecke/Schmid/Menke/Rehak/Wahl/Vinke/Blazek/Schaffarziki/Trommer

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (GOFS)

Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften

Loseblattwerk, 3 Ordner, 5.820 Seiten, ISBN: 978-3-503-03407-9, 158,00 €; Lieferung 3/17 mit Stand Juli 2017, 54,00 €, Lieferung 4/17 mit Stand September 2017, 54,20 €, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin; Tel.: 030 250085-0, Fax: 030 250085-870, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, Bestellmöglichkeit online unter www.esv.info/978-3-503-03407-9

Das Dritte Gesetz zur Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung vom 13. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 652) bringt umfangreiche Änderungen zum kommunalen Wirtschaftsrecht, die eine Anpassung der Vorschriften und der Kommentierung erfordern. Obwohl diese Änderungen überwiegend erst ab 1. Januar 2018 in Kraft treten, beginnen wir mit der Einarbeitung, damit die Benutzer bereits bei den Arbeiten zur Aufstellung des Haushaltsplans 2018 darauf zurückgreifen können. Diese ausschließlich der kommunalen Finanzwirtschaft gewidmete Lieferung 3/17 enthält:

im Vorschriftenteil:

- die Änderungen zum gemeindewirtschaftsrechtlichen Teil der SächsGemO (B 20)
- ebenso zur Landkreisordnung (B 49)
- und zum Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (B 50)
- die umfangreichen Änderungen des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes durch Gesetz vom 26. Oktober 2016

im Kommentarteil:

- in § 72 (Allgemeine Haushaltsgrundsätze) wurden vor allem Haushaltskennzahlen aktualisiert und erweitert; die umfangreichen Neuerungen zum Haushaltsausgleich ab 2018 in Abs. 3 bis 8 werden demnächst kommentiert (Fr. Trommer). Die Detailregelungen in der SächsKomHVO stehen derzeit noch aus.
- bei den Grundsätzen der Einnahmenbeschaffung (§ 73) wurde vor allem die neue Rechtsprechung zu Gebühren und Kosten eingearbeitet.

- wurde die Kommentierung zu folgenden Vorschriften aktualisiert: § 80, § 82, § 86, § 89, § 98, § 99, § 101, § 102, § 129 und § 130a. Die Neuerungen des Änderungsgesetzes vom 13. Dezember 2016 sind eingearbeitet.
- die umfangreichen Änderungen des § 77 (Nachtragssatzung), die sich erst beim Vollzug des Haushaltsplans 2018 auswirken, werden demnächst in einer Neufassung kommentiert. Dies gilt auch für die kleineren Änderungen in § 128.

In der Lieferung 4/17 werden die Kommentierungen zu einer Vielzahl von §§ des kommunalen Verfassungsrechts aktualisiert, u. a. zu:

- § 4 (Satzungen)
- § 10 (Rechtsstellung der Einwohner)
- § 14 (Anschluss- und Benutzungszwang)
- § 25 (Bürgerbegehren)
- § 35a (Fraktionen)
- § 36 (Vorsitz im Gemeinderat, Einberufung der Sitzungen)
- § 38 (Verhandlungsleitung, Geschäftsgang)
- § 40 (Niederschrift)

Eingearbeitet wurde dabei die Rechtsprechung der sächsischen Verwaltungsgerichte wie auch Entscheidungen von Verwaltungsgerichten anderer Länder, u. a. zur/zum

- Bekanntmachungs- und Ausfertigungspflicht bei kommunalen Satzungen (SächsOVG, Urt. vom 2.2.2017 – 1 C 20/12)
- Mindeststärke einer Rathausfraktion (VGH BW, Beschl. vom 28.4.2017 – 1 S 345/17)
- Anspruch einer Rathausfraktion auf Vollkostenerstattung und auf Gewährleistung eines „Existenzminimums“ (OVG NRW, Beschl. vom 17.2.2017 – 15 A 1676/15)
- Unterlassungsanspruch gegenüber amtlichen Äußerungen des Bürgermeisters (OVG NRW, Beschl. vom 18.5.2017 – 15 B 97/17)
- Antrag von Gemeinderatsmitglieder auf Zulassung eines bestimmten Tagesordnungspunktes (VG Karlsruhe, Urt. vom 9.2.2017 – 9 K 933/16 und VG Düsseldorf, Urt. vom 22.2.2016 – 1 K 246/15)

Bidinger

Personenbeförderungsgesetz

Kommentar zum Personenbeförderungsgesetz nebst sonstigen einschlägigen Vorschriften

Loseblattwerk, 3.764 Seiten in 2 Ordnern, DIN A5, 108,00 € im Abonnement, 174,00 € im Einzelbezug, Lieferung 1/17 vom Juni 2017, 46,40 €, ISBN: 978-3-503-00819-3, 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, www.ESV.info, Bestellmöglichkeit online unter www.esv.info/978-3-503-00819-3

Den Schwerpunkt der Ergänzungslieferung 1/17 bildet die komplette Neukommentierung des „Taxiparagraphen“, § 47 PBefG (B § 47). Diese beinhaltet neben einer systematischen Darstellung der Regelungen des Verkehrs mit Taxen unter ausführlicher Berücksichtigung der Rechtsprechung auch eine Auseinandersetzung mit aktuell diskutierten Fragen, z. B. zu den Nutzungsvoraussetzungen privater Taxenstände an Flughäfen und Bahnhöfen, und aktuellen rechtspolitischen Entwicklungen wie dem Eindringen von Internetanbietern in das Taxigewerbe.

Überarbeitet sind weiterhin die Kommentierungen zu den Prüfungsbefugnissen der Genehmigungsbehörde in § 54a PBefG (B § 54a), zur Gebührenregelung in § 56 PBefG (B § 56) und zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften in § 58 PBefG (B § 58).

Im Textteil wurden aktualisiert:

- die neu gefasste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum PBefG (K 310)
- die Verordnung über die Gliederung des Jahresabschlusses von Verkehrsunternehmen (K 740)
- die Verordnung über technische Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße (K 862)
- das Verkehrsleistungsgesetz (K 925)
- das Verkehrssicherstellungsgesetz (K 930)
- die Fahrpersonalverordnung (K 948)

Hauck/Noftz

Sozialgesetzbuch SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende

Kommentar

Loseblattwerk, Lieferung 6/17 mit Stand Juli 2017, 58,60€, Lieferung 7/17 mit Stand August 2017, 54,80€, Lieferung 8/17 mit Stand September 2017, 58,80€, Gesamtkommentar: 298,00€ ohne Fortsetzungsbezug, 132,00€ zuzüglich Fortsetzungslieferungen, 5.240 Seiten in 3 Ordnern, ISBN 978-3-503-06374-1, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: 030 250085-0, Fax: 030 2500858-70, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, Bestellmöglichkeit online unter, www.esv.info/978-3-503-06374-1

Die Ergänzungslieferung 6/17 bringt den Gesetzestext (C100) und die Verzeichnisse auf den Stand vom 5. April 2017. Mit der Lieferung werden zudem Kommentierungen des SGB II überarbeitet und an den Stand von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur angepasst (K § 11a <Nicht zu berücksichtigendes Einkommen> durch Dieterich Hengelhaupt; K § 16a <Kommunale Eingliederungsleistungen> durch Prof. Dr. Thomas Voelzke).

Die Ergänzungslieferung 7/17 enthält eine grundlegende Überarbeitung der Kommentierung zur zentralen Regelung in § 11b SGB II (Absatzbeträge) durch Dieterich Hengelhaupt.

Die Ergänzungslieferung 8/17 enthält eine Überarbeitung der Kommentierung zur Regelung über die Leistungen zur Eingliederung in § 16 SGB II sowie eine Aktualisierung der insoweit relevanten SGB III-Normen (Anhang II K § 16).

Hauck/Noftz

Sozialgesetzbuch SGB VI: Gesetzliche Rentenversicherung

Kommentar

Loseblatt-Kommentar einschl. Lieferung 3/17 mit Stand Juni 2017, 56,00€, Gesamtkommentar: 176,00€, ISBN 978-3-503-02877-1, 8.166 Seiten in 5 Ordnern, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: 030 250085-0, Fax: 030 250085-870, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, Bestellmöglichkeit online unter www.Esv.info/978-3-503-02877-1

Mit der vorliegenden Lieferung wird der Kommentar weiter aktualisiert. Sie enthält außer einer Aktualisierung des Gesetzestextes Überarbeitungen zu K §§ 7, 47, 109, 115, 187, 230, 231, 232 und 281a, die aufgrund von Gesetzesänderungen und zwischenzeitlich ergangener Rechtsprechung erforderlich geworden sind.

Hauck/Noftz

Sozialgesetzbuch SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe

Loseblatt-Kommentar einschließlich der Lieferung 2/17 mit Stand August 2017, 52,60€, 3.812 Seiten in 3 Ordnern, DIN-A5, 108,00€, 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/978-3-503-03183-2

Die Lieferung 2/17 enthält eine Überarbeitung der Erläuterungen zu §§ 18, 39, 91, 92, 93, 94 und bringt unter C 136, 137, 160, C 182 landesgesetzliche Vorschriften auf den aktuellen Stand.

Hauck/Noftz

Sozialgesetzbuch SGB X: Verwaltungsverfahren, Schutz der Sozialdaten, Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten

Kommentar

Loseblattwerk, Lieferung 2/17 mit Stand August 2017, 56,00€, Gesamtkommentar: 152,00€, 3.664 Seiten in 3 Ordnern, ISBN 978-3-503-08378-7, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: 030 25008-50, Fax: 030 250085-870, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, Bestellmöglichkeit online unter www.Esv.info/978-3-503-08378-7

Mit dieser Lieferung werden vor allem grundlegende Überarbeitungen bzw. Neukommentierungen von § 41 Heilung von Verfahrens- und Formfehlern und von § 119 Übergang von Beitragsansprüchen vorgelegt. Des Weiteren werden § 36 Rechtsbehelfsbelehrung, §§ 44 ff. über Rücknahme, Widerruf und Aufhebung eines Verwaltungsaktes sowie Vorschriften des Datenschutzrechts (§§ 71, 76, 79, 80) aktualisiert, um dem unermüdlichen Wirken von Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung und der sie begleitenden Literatur Rechnung zu tragen.

Hauck/Noftz

Sozialgesetzbuch SGB XI: Soziale Pflegeversicherung

Loseblatt-Kommentar einschließlich der Lieferung 2/17 mit Stand: August 2017, 51,00€, 4.416 Seiten in 2 Ordnern, ISBN 978-3-503-03642-4, 108,00€, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: 030 250085-0, Fax: 030 250085-305, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, www.Esv.info, Bestellmöglichkeit online unter www.Esv.info/978-3-503-03642-4

In der zu Ende gehenden Legislaturperiode haben umfangreiche Änderungen im Recht der sozialen Pflegeversicherung stattgefunden. Neben im Abstand von jeweils einem Jahr verkündeten Pflegestärkungsgesetzen vom 17.12.2014, vom 21.12.2015 und vom 23.12.2016 sowie zahlreichen weiteren Änderungen als Folge von SGB V-Änderungen hat der Gesetzgeber allein seit Verabschiedung des PSG III das SGB XI durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) vom 23.12.2016 (BGBl. I, 3234), das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz vom 21.2.2017 (BGBl. I, 265) und das Heil- und Hilfsmittelversorgungsgesetz (HHVG) vom 4.4.17 (BGBl. I, 778) geändert. Die vorliegende Lieferung bringt die Kommentierung weiterer Vorschriften auf den neuesten Stand, wie er sich durch die genannten Gesetze, insbesondere das PSG II und das PSG III, ergeben hat.

Woydera/Summer/Zängl

Beamtenrecht in Sachsen

Kommentar

Loseblattwerk, 6.532 Seiten in 5 Ordnern, 219,99 € zzgl. Aktualisierungslieferungen, ISBN 978-3-8073-0945-3, 104. Aktualisierung mit Stand März 2017, 105. Aktualisierung mit Stand Juni 2017, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Hultschiner Straße 8, 81677 München, Tel.: 089 218379-28, Fax: 089 218376-20, E-Mail: kundenservice@hjr-verlag.de, www.rehmnetz.de

Die 104. Aktualisierung beinhaltet:

Im BeamtStG werden § 28 (Ruhestand bei Beamtenverhältnis auf Probe) und § 32 (Wartezeit) u. a. unter Berücksichtigung der Rechtsänderungen durch das SächsBG vom 18. Dezember 2013 neu kommentiert.

Mit der Lieferung wird die Neubearbeitung der Vorschriften des SächsBG zum Landespersonalaussschuss abgeschlossen und § 165 SächsBG (Verwaltungsvorschriften) neu kommentiert. In § 27 SächsBG werden die durch die Verordnung zur Änderung der SächsLVO und der SächsAPOPol vom 7. Februar 2017, SächsGVBl. S. 85, veranlassten Änderungen eingearbeitet. Die entsprechende Bearbeitung des § 133 SächsBG folgt demnächst.

Der § 61 SächsBG (Gnadenrecht) wird vollständig aktualisiert.

Die Lieferung enthält ferner die Überarbeitung der §§ 112 SächsBG (Beihilfeakten) und 113 SächsBG (Anhörungsrecht). Soweit sich Änderungen im Wortlaut ergeben haben, wurde dies bei der Neufassung berücksichtigt, so z. B. im Rahmen des §§ 112 Abs. 4 SächsBG, der eine Weitergabe von Beihilfedaten im Rahmen sozialrechtlicher Bestimmungen regelt.

Von Prof. Dr. Wolf-Uwe Sponer, Ministerialrat, Sächsisches Staatsministerium des Innern; André Jacob, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Sächsischen Landkreistages; Helena Musall, zuvor Grundsatzerferent in des Sächsischen Städte- und Gemeindetages; Prof. Peter Musall, ehem. Rektor der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen a. D.; Dr. Frank Sollondz, Ministerialrat, Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst; Katrin Hoffmann, Dipl. Kauffrau; Dieter Schlempp, Geschäftsführender Direktor des Hessischen Städtetages; Prof. Richard Seeger, Hauptgeschäftsführer des Gemeindetages Baden-Württemberg i. R.; Prof. Klaus-Peter Ewert, Dozent an den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung Meißen und Ludwigsburg.

Kommunalverfassungsrecht Sachsen

Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Kommunale Zusammenarbeit, Kommunalwahlrecht

Loseblattausgabe, 2.302 Seiten, Gesamtpreis 149,00 €, ISBN 978-3-86115-196-8, 32. Nachlieferung mit Stand Juli 2017 (386 Seiten; 59,90 €), Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Postfach 3629, 65026 Wiesbaden, Tel.: (06 11) 88 08 60, Fax: (06 11) 8 80 86 66, E-Mail: info@kommunalpraxis.de, www.kommunalpraxis.de

Die 32. Lieferung beinhaltet:

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO)

Mit dieser Lieferung wurden die Kommentierungen zu den §§ 11-13, 17-25 aus dem Zweiten Teil (Einwohner und Bürger der

Gemeinde), zu § 51 (Rechtsstellung des Bürgermeisters), zu den §§ 72-94, 94a, 95, 95a, 96, 96a, 98, 99, 101, 102, 103-106, 108, 109 aus dem Vierten Teil (Gemeindewirtschaft), zu den §§ 129, 130a und 131 aus dem Sechsten Teil (Sonstige Vorschriften) auf den aktuellen Stand gebracht.

PRAXIS DER KOMMUNALVERWALTUNG

Ratgeber für die tägliche Arbeit aller Kommunalpolitiker und der Bediensteten in Gemeinden, Städten und Landkreisen

Landesausgabe Sachsen: DVD-ROM Version 2.39 vom Juli 2017, für 1 – 3 Plätze 99,00 € je DVD-ROM (inkl. Versand und MwSt.), Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Konrad-Adenauer-Ring 13, 65187 Wiesbaden, Telefon: 0611 88086-10, Telefax: 0611 88086-77, E-Mail: info@kommunalpraxis.de, www.kommunalpraxis.de

Folgende Landesbeiträge haben sich in der Version 2.39 geändert:

Gesetz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfZG)

Rolf-Dieter Kubitz, Regierungsdirektor a. D., ehem. Dozent an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH), Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen, Meißen

Mit dieser Lieferung wurden die Kommentierungen zu den §§ 2 (Ausnahmen vom Anwendungsbereich) und 3 (Verjährung) SächsVwVfZG überarbeitet.

Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG)

von Andreas-Christian Büchel, Richter am Verwaltungsgericht, und Hans-Georg Patt, Richter am Sächsischen Finanzgericht

Die Kommentierungen zu den §§ 1-3, 3 a, 4-6, 8-10, 17, 18, 22, 23, 25-28, 34-37 SächsKAG wurden aufgrund der Änderungen überarbeitet. Die Kommentierung zu § 39 b SächsKAG wurde erstmals eingestellt.

Sächsisches Nachbarrechtsgesetz

von Detlef Stollenwerk

Bei dem Beitrag wurden sowohl die Kommentierungen als auch der Anhang auf den aktuellen Stand gebracht; neue Rechtsprechung wurde eingefügt.

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Freistaat Sachsen (SächsUVPG)

Der im Beitrag abgedruckte Text wird aktualisiert.

Gesetz über den Zugang zu Umweltinformationen für den Freistaat Sachsen – Sächsisches Umweltinformationsgesetz (SächsUIG)

von Dr. Roman Götze, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Leipzig

Die letzte Gesetzesänderung wurde in den Beitrag eingearbeitet.

Sächsisches Gesetz zum Schutze der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden (GefHundG)*von Prof. Dr. iur. Dieter Müller*

Kommentar, Einführung und Anhänge wurden durch Einarbeitung der Gesetzesänderungen und neuer Rechtsprechung auf den aktuellsten Stand gebracht. Die Kommentierung wurde überarbeitet und ergänzt, z. B. zur Gefährlichkeitsfeststellung i. S.d. § 1, zum Halten des Hundes i. S.d. § 5 oder zur Zuverlässigkeit i. S.d. § 9. Erweitert wurden auch die Hinweise auf die Regelungen der anderen Bundesländer.

Folgende Bundesbeiträge haben sich in der Version 2.39 geändert:

Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovernment-Gesetz – EGovG)*von Dr. Wolfgang Denkhaus, Bayerische Staatskanzlei*

Im neuen Beitrag wird das EGovG kommentiert.

Aufgaben der Gemeinden bei der Bundestagswahl

Begründet von Dr. Julius Widtmann, ehemals Vors. Richter am Bayer. Verwaltungsgerichtshof, fortgeführt von Dr. Paul Beinhofer, Regierungspräsident von Unterfranken, weiter fortgeführt von Roland Groß, Regierungsdirektor im Bayer. Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

Für die Bundestagswahl 2017 wurde der Beitrag überarbeitet.

Recht der Ratsfraktionen

von Professor Dr. Hubert Meyer, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Niedersächsischen Landkreistages

Für diese Lieferung war durchgängig zu berücksichtigen, dass Baden-Württemberg im Jahr 2015 ausdrückliche Regelungen zum Fraktionswesen in sein Kommunalverfassungsrecht aufgenommen hat. Die zunehmend zu konstatierende Vielfalt der politischen

Gruppierungen in den kommunalen Vertretungen führt auch zu ganz praktischen Fragestellungen, beispielsweise der Sitzordnung. Das mit Spannung erwartete Urteil des BVerfG im NPD-Verbotsverfahren aus dem Januar 2017 wirft für das kommunale Fraktionsrecht auf den ersten Blick mehr Fragen auf als es beantwortet. Im Mittelpunkt verwaltungsgerichtlicher Auseinandersetzungen standen auch in den vergangenen eineinhalb Jahren seit Erscheinen der vorherigen Überarbeitung Rechte kleinerer Fraktionen im Kommunalverfassungsrecht und die sensiblen Fragen der Fraktionsfinanzierung. Rechtsprechung und Schrifttum sind aktualisiert.

Aufstiegsfortbildungsgesetz (AFBG)

von Prof. Dr. jur. habil. Jens M. Schubert, Leiter des Bereichs Recht und Rechtspolitik der Bundesverwaltung der Gewerkschaft ver.di sowie apl. Professor für Arbeitsrecht und Europäisches Recht, Leuphana Universität Lüneburg, und Prof. Dr. rer. publ. Torsten Schaumberg, Professor für Sozialrecht, Fachhochschule Nordhausen Die Änderungen durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes wurden sowohl in den Text als auch in die Kommentierung eingearbeitet.

Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG)*von Sabine Weidtmann-Neuer*

Der neue Beitrag enthält die Kommentierung zum ProstSchG.

Titel, Orden und Ehrenzeichen in der Bundesrepublik Deutschland

Begründet von Georg Wahl, Oberamtsrat a.D., überarbeitet von Otfried Petry, Ministerialrat, fortgeführt von Dorothea Bickenbach, Ministerialrätin, überarbeitet von Dietmar Rehm, Regierungsdirektor, Referatsleiter Wissenschaft und Kunst bei der Hessischen Staatskanzlei.

Mit dieser Lieferung wurden einige Passagen des Beitrags aktualisiert.

■ Kommunalberatung/
Kommunale Dienstleistungen

Kommunalabgaben Gebühren-, Entgelt und Beitragskalkulationen
Friedhofsgebühren Globalberechnungen Elternbeiträge Nutzungsgebühren
Straßenbaubeträge Feuerwehrkostensätze Erschließungsbeiträge

Organisationsberatung Organisation Finanzwesen
Stellenbemessung
Stellenbewertung
Personalentwicklungskonzepte
Haushaltsstrukturkonzepte
Vermögensbewertung

B & P
Kommunalberatung

Gebäudebewertung Grundstücksbewertung **Doppik Buchführung**
Anlagenbuchhaltung **Jahresabschlüsse** Rechenschaftsberichte
Gesamtabschlüsse **Haushaltspläne** Vorberichte
Bewirtschaftungskonzepte Budgetierung Kosten- und Leistungsrechnung
Innere Verrechnung **Gebäude- und Liegenschaftsmanagement**

Hausmeister
Bauhofanalysen Winterdienst
Straßenmanagement
Gemeindefusionen
Interkommunale Zusammenarbeit
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
Investitionsrechnung
Kostenvergleichsrechnungen
PPP Wirtschaftliche Betätigung **Demografiebarometer** Bedarfsplanung
Controlling Berichtswesen Verwaltungssteuerung Leitbilderstellung **Ziele und Kennzahlen** Politikberatung **Seminare** Lehrgänge Workshops
Beteiligungsmanagement

B & P Gesellschaft für kommunale Beratung mbH
Franklinstraße 22
01069 Dresden
☎ 0351/ 479 330 30
www.bup-kommunalberatung.de

■ Kommunalberatung/
Kommunale Dienstleistungen

KEM
Kommunalentwicklung Mitteldeutschland GmbH

Ihr kompetenter Partner für:

- Stadt- und Regionalplanung
- Standort- und Projektentwicklung
- Stadtentwicklungsmanagement
- Kommunal- und Organisationsberatung
- Klimaschutz- und Energieeffizienzberatung

www.ke-mitteldeutschland.de

T 0351 2105-0 • dresden@ke-mitteldeutschland.de

brother
at your side

Für ein besseres Klima im Büro

Mit dem Eco-Modus der neuen L5000er-/L6000er-Serie von Brother

Die neue L5000er-/L6000er-Serie von Brother besticht durch den Brother PRINT AirBag, die 3 Jahre Vor-Ort-Garantie und die ultimative Wahlmöglichkeit für schonendes Arbeiten: Dank dem Eco-Modus im Treiber Menü werden bei jedem Druckjob bis zu 99% weniger Feinstaub-Emission, bis zu 415 Watt Energieersparnis und bis zu 4 dB weniger Lärm erreicht.

Nutzen Sie die Rahmenvereinbarung mit Brother Top-Konditionen. Weitere Informationen finden Sie unter: www.brother.de





3 JAHRE
VOR-ORT-GARANTIE



PRINT
AIRBAG



DER BLAUE ENGEL
Umweltzeichen für Qualität
Lüftet das KLIMA

Druckfehler, Irrtümer und Änderungen vorbehalten. Abbildungen inkl. optionalem Zubehör



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 zur 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
- Online-Mitglieder-Service zur schnellen und unbürokratischen Anmeldung von Schäden

Unsere Produkte

- Sachversicherung (Gebäude, Inventar, Elektronik, Maschinen, Bauleistung, Elementar, Kunst, Musik, böswillige Beschädigung)
- Vermögenseigenschadenversicherung
- Haftpflichtversicherung
- Vermögenschadenhaftpflichtversicherung
- Gruppenunfallversicherung über Partner
- Rechtsschutz über Partner

Immer für Sie da:
Ansprechpartner in
Sachsen

Maik Franz

Tel. 030 42152-463
Fax: 030 42152-8463
Mobil: 0170 2214508
maik.franz@ksa-okv.de

*(Landkreise Görlitz, Leipzig, Meißen,
Nordsachsen, Sächsische Schweiz-
Ostergebirge,
Städte Dresden, Leipzig)*

Wilfried Gärtner

Tel. 030 42152-462
Fax: 030 42152-8462
Mobil: 0170 2214506
wilfried.gaertner@ksa-okv.de

(Landkreis Bautzen)

Alexander Zippel

Tel. 030 42152-464
Fax: 030 42152-8464
Mobil: 0170 2214509
alexander.zippel@ksa-okv.de

*(Landkreise Erzgebirgskreis, Mittel-
sachsen, Vogtlandkreis, Zwickau,
Stadt Chemnitz)*



Ostdeutsche
Kommunalversicherung a.G.
13048 Berlin
www.okv.de

**KSA
OKV**

Unser Unternehmensverbund und unsere Partner: KSA – Kommunaler Schadenausgleich der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, WGV – Versicherung AG, BGV – Versicherung AG

Unsere Versicherungs-
vermittler nehmen regel-
mäßig an zertifizierten
Weiterbildungen teil.

