

SACHSENLANDkurier

Organ des Sächsischen Städte- und Gemeindetages e. V.

Kommunalzeitschrift für die Städte und Gemeinden



DAS THEMA DER AUSGABE

→ Gemeindefinanzbericht 2022/2023



Sächsischer
Städte- und
Gemeindetag

AUSGABE
05|23

WkB ist Ihre Plattform für Bildungsangebote und Publikationen

www.kommunalpolitisches-bildungswerk-sachsen.de

Neue Seminar-Termine anfordern!

Wesentliche Ziele unserer Arbeit:

- ➔ Wir vermitteln Wissen an kommunale Mandatsträger/-innen und kommunalpolitisch interessierte Bürger/-innen.
- ➔ Wir wecken Interesse am kommunalpolitischen Geschehen bei Jung und Alt.
- ➔ Wir organisieren in Sachsen Seminare, Fortbildungsveranstaltungen und Diskussionsforen zu kommunalpolitisch relevanten Themen.
- ➔ Wir veranstalten Abend- und Wochenendseminare zu kommunalpolitischen Themen.
- ➔ Wir erarbeiten und bieten vielfältige Informationsmaterialien, Publikationen und Broschüren.

Themen unseres Bildungsprogramms:

Grundwissen für Kommunalpolitiker/-innen
Aufbaukurs für Kommunalpolitiker/-innen
Kommunalwahlrecht
Kommunales Wirtschaftsrecht
Kommunalfinanzen
Bürgerbegehren/Bürgerentscheid
Öffentlichkeitsarbeit in Kommune und Verein
Grundlagen der öffentlichen Auftragsvergabe
Grundlagen des allgemeinen Verwaltungsrechts
Bauplanungsrecht
Baurecht in Sachsen
Vereine als Wählergemeinschaft in der Kommunalpolitik

Neue Schriften bestellbar:



**Grundwissen für Kommunalpolitiker –
Eine praktische Einführung, von Bernd Gerber**
WkB-Schriftenreihe 03, Neuauflage 2015



**Vorbereitung und Durchführung von Kommunalwahlen
in Sachsen, von Bernd Gerber**
WkB-Schriftenreihe 07, Neuauflage Mai 2022



**Die Sächsische Bauordnung,
von Bernd Gerber**
WkB-Schriftenreihe 04, Neuauflage September 2022



**Aufbauwissen für Kommunalpolitik in Sachsen,
von Bernd Gerber**
WkB-Schriftenreihe 22, Neuauflage Oktober 2023

Kommunalwahlen 2024: Jetzt weiterbilden!

Für die Durchführung der Gemeinderats-, Stadtrats- und Kreistagswahlen im Juni 2024 sind einige Neuerungen zu beachten, denn im Februar 2022 trat die 3. Kommunalrechtsnovelle in Kraft.

Änderungen gab es in der Sächsischen Gemeindeordnung, der Landkreisordnung sowie im Kommunalwahlrecht. Bereiten Sie sich rechtzeitig und mit aktuellem Wissen darauf vor.

Wir möchten Ihnen dazu unsere Seminare „Kommunalwahlrecht“, „Grundwissen für Kommunalpolitiker“ und „Aufbaukurs für Kommunalpolitiker“ empfehlen. Sie erhalten damit eine praxisnahe Weiterbildung zu den neuen gesetzlichen Grundlagen des sächsischen Kommunalrechts.



**Werk für kommunalpolitische
Bildung Sachsen e.V.**

Turnhallenstraße 2 · 08412 Werdau
Telefon 03761 8882692 · Fax 03761 8882695
post@kommunalpolitisches-bildungswerk-sachsen.de



Unser Verein wird finanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts.



November 2023

Gemeindefinanzbericht Sachsen 2022/2023

erstellt von
Prof. Dr. Thomas Lenk
Dr. Mario Hesse
Dr. Tim Starke

im Auftrag des
Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Prof. Dr. Thomas Lenk
Dr. Mario Hesse
Dr. Tim Starke

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
© Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management 2023

Titelbild: Rangizzz/clipdealer.com

→ Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	II	6	Güter- und Dienstleistungserbringung	58
Tabellenverzeichnis	V	6.1	Leistungserbringung im Kernhaushalt	60
Abkürzungsverzeichnis	VI	6.1.1	Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke (Einnahmen)	60
Vorwort des Sächsischen Städte- und Gemeindetages	1	6.1.2	Gebühren und zweckgebundene Abgaben	62
Vorwort der Autoren	2	6.1.3	Erwerbseinnahmen	63
I Allgemeine Vorbemerkungen	3	6.1.4	Personalauszahlungen	64
II Die Finanzlage der Landkreise im Freistaat Sachsen	4	6.1.5	Laufender Sachaufwand	68
1 Institutionelle Einbindung der Kreise	4	6.1.6	Zinsauszahlungen	69
1.1 Aufgaben und Einnahmequellen	4	6.2	Ausgelagerte Leistungserbringung	71
1.2 Kreisumlage im Ländervergleich und Bedeutung in Sachsen ..	7	7	Infrastrukturbezogene Auszahlungen	73
2 Finanzsituation der Kreise	9	7.1	Auszahlungen und Einzahlungen im Überblick	74
2.1 Einzahlungen, Auszahlungen und Finanzierungssaldo	9	7.2	Investitionen	75
2.2 Struktur und Entwicklung der Einzahlungen	10	7.3	Investitionszuweisungen (Einzahlungen)	78
2.3 Fokus Kreisumlage	11	7.4	Mieten und Pachten sowie Erhaltungsaufwand	80
2.4 Struktur und Entwicklung der Auszahlungen	12	8	Soziale Leistungen	81
3 Einordnung und Ausblick	13	8.1	Auszahlungen und Einzahlungen im Überblick	82
III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen	15	8.2	Leistungen nach dem SGB II	83
1 Methodische Vorbemerkungen	15	8.3	Leistungen nach dem SGB VIII	87
1.1 Darstellungsweise	15	8.4	Leistungen nach dem SGB XII sowie nach dem SGB IX	88
1.2 Besondere Vorbemerkungen	15	8.5	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	90
1.2.1 Datengrundlage	15	9	Kreisumlage	90
1.2.2 Schalenkonzept und Extrahaushalte	16	10	Verschuldung	91
1.2.3 Verzerrender »Cashpooling-Effekt« in Dresden und Leipzig ..	19	10.1	Verschuldung der Kernhaushalte	92
2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen	19	10.2	Investive Schulden	95
2.1 Wirtschaftskraft und Konjunktur	19	10.3	Kassenkredite	96
2.2 Demografie	22	11	Ausblick	96
3 Finanzlage und Finanzierungssaldo	24	11.1	Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen im 1. Halbjahr 2023	96
3.1 Zusammenfassung	24	11.2	Ausblick 2023 ff.	97
3.2 Finanzierungssaldo	25	IV	Aktuelle Themen und Entwicklungen	100
3.3 Bereinigte Einzahlungen	28	1	Die Grundsteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Sachsen	100
3.4 Bereinigte Auszahlungen	30	1.1	Bundesmodell und Länderöffnungsklausel	100
4 Struktur der Einzahlungen und Auszahlungen	32	1.1.1	Bundesmodell	100
5 Allgemeine Deckungsmittel	33	1.1.2	Länderöffnungsklausel	101
5.1 Steuereinnahmen	35	1.2	Sächsisches Modell	102
5.1.1 Realsteuern	38	1.3	Aufkommensneutralität	103
5.1.1.1 Gewerbesteuer	38	2	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz 2023/24	105
5.1.1.2 Grundsteuer	42	2.1	Entwicklung der FAG-Masse	105
5.1.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	47	2.2	Kommunaler Vorsorgefonds	106
5.1.3 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	49	2.3	Kommunaler Straßenausbau	107
5.1.4 Sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Abgaben ..	50	2.4	Breitbandausbau	107
5.2 Allgemeine Zuweisungen	51	2.5	Digitalpakt Schule	107
5.3 Exkurs: Zuweisungen der Länder an die Kommunen	53	Literaturverzeichnis	109	

→ **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Umfang der freiwilligen Aufgabenerfüllung in den sächsischen Kommunen einschließlich Kulturförderung (oben) und ausschließlich Kulturförderung (unten)	5	Abbildung 21: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in Sachsen 2015 bis 2022 in Mio. Euro	17
Abbildung 2: Kreisumlagesätze der Länder im Vergleich 2010–2022	7	Abbildung 22: Anteile der Extrahaushalte an ausgewählten Einnahme- und Ausgabepositionen in Sachsen 2022	18
Abbildung 3: Anteile der Kreisumlage an den Einnahmen der Landkreise und an den Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden 2021	8	Abbildung 23: Umfang des verzerrenden Effekts in Dresden 2015–2022	19
Abbildung 4: Bedeutung der Kreisumlage für die Landkreise und die kreisangehörigen Gemeinden 2015–2022	8	Abbildung 24: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, den ostdeutschen Flächenländern und Sachsen 2015 bis 2022	20
Abbildung 5: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen vom Land 2015–2022	8	Abbildung 25: Wirtschaftskraft der Länder (BIP/EW) 2015 und 2022 im Vergleich	20
Abbildung 6: Einzahlungen, Auszahlungen und Finanzierungssaldo der sächsischen Landkreise 2015–2022	9	Abbildung 26: Wirtschaftskraft der Kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen (BIP/EW) 2015 und 2021 im Vergleich	21
Abbildung 7: Finanzierungssalden der Landkreise in Sachsen 2015–2022	10	Abbildung 27: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen 2015 bis 2023 in Prozent	21
Abbildung 8: Finanzierungssalden der Landkreise in Sachsen 2022, 2020–2022 und 2015–2022	10	Abbildung 28: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2015 bis 2022	23
Abbildung 9: Struktur der Gesamteinzahlungen der sächsischen Landkreise 2015–2022	11	Abbildung 29: Zusammenfassende Übersicht zum Vergleich der Finanzlage der sächsischen Kommunen in Euro/EW 2022	25
Abbildung 10: Entwicklung der wichtigsten Einzahlungsaggregate der sächsischen Landkreise 2015–2022	11	Abbildung 30: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/EW	26
Abbildung 11: Entwicklung der Einnahmen aus der Kreisumlage in den sächsischen Landkreisen	11	Abbildung 31: Kommunale Finanzierungssalden nach Ländern in Euro/EW	26
Abbildung 12: Umlagegrundlagen und Umlagesätze der Kreisumlage 2022 nach Landkreisen	12	Abbildung 32: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/EW	27
Abbildung 13: Anteile der Kreisumlage an den Bereinigten Auszahlungen der kreisangehörigen Gemeinden 2015–2022	12	Abbildung 33: Finanzierungssalden der kommunalen sowie der Landesebene Sachsens	27
Abbildung 14: Struktur der Gesamtauszahlungen der sächsischen Landkreise 2015–2022	13	Abbildung 34: Entwicklung der Bereinigten Einzahlungen in Euro/EW	28
Abbildung 15: Entwicklung der wichtigsten Auszahlungsaggregate der sächsischen Landkreise 2015–2022	13	Abbildung 35: Bereinigte Einzahlungen der Kommunen je Einwohner in % des Bundesdurchschnitts	29
Abbildung 16: Entwicklung der Investitionsauszahlungen der Landkreise 2015–2022	13	Abbildung 36: Entwicklung der Bereinigten Einzahlungen in Sachsen in Euro/EW	29
Abbildung 17: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen 2020–2022 nach Teilgruppen	14	Abbildung 37: Bereinigte Einzahlungen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens	29
Abbildung 18: Analysestruktur im Gemeindefinanzbericht Sachsen	15	Abbildung 38: Entwicklung der Bereinigten Einzahlungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	30
Abbildung 19: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken 17		Abbildung 39: Entwicklung der Bereinigten Auszahlungen in Euro/EW 30	
Abbildung 20: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in den Flächenländern 2015–2022 in Mio. Euro	17	Abbildung 40: Entwicklung der Bereinigten Auszahlungen in Sachsen in Euro/EW	31

Abbildung 41: Bereinigte Auszahlungen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens	31	Abbildung 65: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/EW	44
Abbildung 42: Entwicklung der Bereinigten Auszahlungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	31	Abbildung 66: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %	45
Abbildung 43: Struktur der Bereinigten Einzahlungen 2022	32	Abbildung 67: Mehreinnahmen der sächsischen Kommunen aufgrund der Hebesatzpolitik bei den Realsteuern (bundesweiter Vergleich)	45
Abbildung 44: Struktur der Bereinigten Auszahlungen 2022	32	Abbildung 68: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/EW	47
Abbildung 45: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/EW	33	Abbildung 69: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/EW	48
Abbildung 46: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/EW	34	Abbildung 70: Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen 2022	48
Abbildung 47: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	35	Abbildung 71: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/EW	49
Abbildung 48: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel 2015, 2019 und 2022 im Vergleich	35	Abbildung 72: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/EW	50
Abbildung 49: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/EW	35	Abbildung 73: Entwicklung der sonstigen Gemeindesteuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/EW	50
Abbildung 50: Kommunale Steuereinnahmen 2022 im Ländervergleich	36	Abbildung 74: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in Euro/EW	51
Abbildung 51: Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/EW	36	Abbildung 75: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in Sachsen in Euro/Einw	52
Abbildung 52: Räumliche Verteilung der Steuereinnahmen 2022	37	Abbildung 76: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	52
Abbildung 53: Entwicklung der Steuereinnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	37	Abbildung 77: Zuweisungen an die kommunale Ebene innerhalb und außerhalb der Kommunalen Finanzausgleichsgesetze	53
Abbildung 54: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2022	38	Abbildung 78: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse (netto) 2023	54
Abbildung 55: Hebesätze der Gewerbesteuer nach Gemeindegrößenklassen 2021	39	Abbildung 79: Zuweisungen an die Kommunen 2015–2023	55
Abbildung 56: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2015, 2018 und 2021	39	Abbildung 80: Entwicklung der Zuweisungen an die Kommunen in ausgewählten Vergleichsgruppen 2015–2023	56
Abbildung 57: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/EW	41	Abbildung 81: Anteil der Zuweisungen an den Bereinigten Einzahlungen der Kommunen 2015–2022	56
Abbildung 58: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/EW	41	Abbildung 82: Steuereinnahmen der Kommunen und FAG-Zuweisungen an die Kommunen 2022	57
Abbildung 59: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen in %	41	Abbildung 83: Struktur der Bereinigten Gesamteinzahlungen der Kommunen 2022	57
Abbildung 60: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2022	42	Abbildung 84: Kommunalisierungsgrad inklusive Zinsen (links: 2022, rechts: 2015–2022)	57
Abbildung 61: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2022	42	Abbildung 85: Anteile der Schlüssel- und Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse 2023	58
Abbildung 62: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/EW	43		
Abbildung 63: Hebesätze der Grundsteuer B im bundesweiten Vergleich 2015, 2018 und 2021	43		
Abbildung 64: Hebesätze der Grundsteuer B in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2021	44		

Abbildung 86: Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/EW	59	Abbildung 105: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	69
Abbildung 87: Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/EW	59	Abbildung 106: Entwicklung der Zinsauszahlungen in Euro/EW	70
Abbildung 88: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	59	Abbildung 107: Entwicklung des rechnerischen Durchschnittszinssatzes auf die kommunale Gesamtverschuldung in %	70
Abbildung 89: Entwicklung von Einzahlungen und Auszahlungen der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/EW	60	Abbildung 108: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Euro/EW	71
Abbildung 90: Entwicklung des Saldos der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen (links) und Deutschland (rechts) in den Kernhaushalten und ausgelagerten Bereichen in Euro/EW	60	Abbildung 109: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Sachsen in Euro/EW	72
Abbildung 91: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/EW ...	61	Abbildung 110: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	72
Abbildung 92: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Sachsen in Euro/EW	61	Abbildung 111: Konzept der infrastrukturbezogenen Auszahlungen ..	73
Abbildung 93: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	61	Abbildung 112: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Auszahlungen in Euro/EW	75
Abbildung 94: Entwicklung der Einzahlungen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Euro/EW	62	Abbildung 113: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Auszahlungen in Sachsen in Euro/EW	75
Abbildung 95: Entwicklung der Einzahlungen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Sachsen in Euro/EW	62	Abbildung 114: Entwicklung der Auszahlungen für Investitionen in Euro/EW	75
Abbildung 96: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/EW	63	Abbildung 115: Geschätzter kommunaler Investitionsbedarf in Sachsen 2022–2026	76
Abbildung 97: Entwicklung der Personalauszahlungen in Euro/EW ...	64	Abbildung 116: Investitionsquoten* des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen (bezogen auf die Gesamtausgaben)	76
Abbildung 98: Entwicklung des Bestands der kommunalen Beschäftigten (inkl. Zweckverbände) in Sachsen	64	Abbildung 117: Entwicklung der Auszahlungen für Investitionen in Sachsen in Euro/EW	77
Abbildung 99: Absolute und relative Veränderung der Zahl der kommunalen Beschäftigten nach Aufgabenbereichen 2015–2022	65	Abbildung 118: Entwicklung der Auszahlungen für Investitionen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	77
Abbildung 100: Struktur der kommunalen Beschäftigung 2022 (äußerer Ring) gegenüber 2015 (innerer Ring)	65	Abbildung 119: Entwicklung aus Investitionszuweisungen in Euro/EW	79
Abbildung 101: Entwicklung der Personalauszahlungen in Sachsen in Euro/EW	67	Abbildung 120: Zuweisungsquote bei den Investitionsauszahlungen der Kommunen in Sachsen und Deutschland in %	79
Abbildung 102: Entwicklung der Personalauszahlungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	68	Abbildung 121: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Sachsen in Euro/EW	79
Abbildung 103: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Euro/EW	68	Abbildung 122: Entwicklung der Investitionszuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	80
Abbildung 104: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/EW	69	Abbildung 123: Entwicklung der Auszahlungen für Mieten und Pachten in Euro/EW	80
		Abbildung 124: Entwicklung der Auszahlungen für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/EW	81
		Abbildung 125: Entwicklung der Mieten und Pachten sowie Erhaltungsaufwand in Sachsen in Euro/EW	81

Abbildung 126: Entwicklung der Auszahlungen für Soziale Leistungen in Euro/EW	83	Abbildung 140: Entwicklung der Auszahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Euro/EW	89
Abbildung 127: Struktur der Sozialen Leistungen 2022 in Euro/EW	83	Abbildung 141: Entwicklung der Auszahlungsbelastung durch die Kreisumlage in Sachsen	90
Abbildung 128: Struktur der Leistungen nach dem SGB II in Euro/EW 2022	84	Abbildung 142: Entwicklung der Auszahlungen für die Kreisumlage in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	91
Abbildung 129: Entwicklung der Auszahlungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II in Euro/EW (ARGen und Optionskommunen)	84	Abbildung 143: Struktur der kommunalen Verschuldung 2022	92
Abbildung 130: Entwicklung der Rahmendaten im SGB II in Sachsen 2005 bis 2020	85	Abbildung 144: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands (Kernhaushalte) in Euro/EW	92
Abbildung 131: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen im Bereich SGB II	85	Abbildung 145: Entwicklung und Struktur des Gesamtbestands der kommunalen Verschuldung in den Kernhaushalten in Euro/EW ...	93
Abbildung 132: Struktur der Erstattungen für soziale Leistungen nach dem SGB II 2022 in Euro/EW	86	Abbildung 146: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in Sachsen in Euro/EW	93
Abbildung 133: Entwicklung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in Sachsen	86	Abbildung 147: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW	94
Abbildung 134: Entwicklung der Nettobelastung aus dem SGB II in Sachsen in Euro/EW	87	Abbildung 148: Entwicklung des Stands der Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (Kernhaushalte) in Euro/EW	95
Abbildung 135: Leistungen der Jugendhilfe in Euro/EW	87	Abbildung 149: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/EW	95
Abbildung 136: Struktur der Jugendhilfe 2022	88	Abbildung 150: Stand der kommunalen Investitions- und Kassenkredite zum 31.12.2022 in Euro/EW	96
Abbildung 137: Entwicklung der Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB IX in Euro/EW	88	Abbildung 151: Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2023 für den Freistaat Sachsen im Vergleich zu den Vorjahresergebnissen	98
Abbildung 138: Anteil der einzelnen Hilfearten an den gesamten Bruttoauszahlungen im Bereich des SGB XII in Deutschland (äußerer Ring) und Sachsen (innerer Ring) im Jahr 2022	89	Abbildung 152: Anteil der Grundsteuer an den Steuereinnahmen im Vergleich	104
Abbildung 139: Entwicklung der Auszahlungen für Soziale Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB IX in Sachsen in Euro/EW ...	89	Abbildung 153: Entwicklung der FAG-Massen 2022 und 2023	105
		Abbildung 154: Verteilung der Mehreinnahmen aus den 133,1 Mio. Euro in Euro/EW	106

→ Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen 2023 und 2024	22	Tabelle 4: Kassenmäßige Einzahlungen und Auszahlungen der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände im 1. Halbjahr 2023 (Auswahl)	97
Tabelle 2: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Sachsen von 2022 bis 2040	23	Tabelle 5: Prognosen zum Finanzierungssaldo der Kommunen	99
Tabelle 3: Entwicklung der tariflichen Entgelte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Gemeinden	66	Tabelle 6: Überblick zu den Grundsteuermodellen in den Ländern ..	102

→ Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz	i. d. R.	in der Regel
abzgl.	abzüglich	i. e. S.	im engeren Sinne
ALG	Arbeitslosengeld	i. H. v.	in Höhe von
allg.	allgemein	i. w. S.	im weiteren Sinne
Amtsbl.	Amtsblatt	IfG	Investitionsförderungsgesetz »Aufbau Ost«
AO	Abgabenordnung	IHK	Industrie- und Handelskammer
Arge	Arbeitsgemeinschaft	inkl.	inklusive
Art.	Artikel	Jg.	Jahrgang
AsylblG	Asylbewerberleistungsgesetz	KdU	Kosten der Unterkunft
Aufl.	Auflage	KFA	Kommunaler Finanzausgleich
BA	Bundesagentur für Arbeit	Kfm.	Kaufmann
Bd.	Band	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
BewG	Bewertungsgesetz	Kita	Kindertagesstätte
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
BIP	Bruttoinlandsprodukt	KP II	Konjunkturpaket II
BFH	Bundesfinanzhof	KStG	Körperschaftsteuergesetz
BMF	Bundesministerium der Finanzen	KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen
BR	Bundesrat	LFA	Länderfinanzausgleich
BRD	Bundesrepublik Deutschland	LT	Landtag
bspw.	beispielsweise	MBA	Mehrbelastungsausgleich
BT	Bundestag	Mio.	Millionen
BuT	Bildung und Teilhabe	Mrd.	Milliarden
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	NBL	Neue Bundesländer
bzgl.	bezüglich	Nr.	Nummer
bzw.	beziehungsweise	o. J.	ohne Jahresangabe
ca.	circa	o. O.	ohne Ortsangabe
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands	o. V.	ohne Verfasserangabe
d. h.	das heißt	obF	ohne besondere Finanzierungsvorgänge
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik	ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Dipl.	Diplom	örtl.	örtlichen
Dr.	Doktor	Prof.	Professor
Drs.	Drucksache	S.	Seite
DST	Deutscher Städtetag	s. u.	siehe unten
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund	s. o.	siehe oben
EW	Einwohner	SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
ESTG	Einkommensteuergesetz	SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
etc.	et cetera	SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
f.	folgende	SächsVerf	Sächsische Verfassung
FAG	Finanzausgleich/Finanzausgleichsgesetz	SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
FAMG	Finanzausgleichsmassengesetz	SGB	Sozialgesetzbuch
FEU	öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen	SLKT	Sächsischer Landkreistag
ff.	folgende Seiten	SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
gem.	gemäß	SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung
Gem.	Gemeinde	sog.	sogenannt
GemFinRefG	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
GewStG	Gewerbesteuergesetz	SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
GG	Grundgesetz	StSch	Steuerschätzung
ggf.	gegebenenfalls	SZW	Schlüsselzuweisungen
ggü.	gegenüber	u.	und
GMG	Gleichmäßigkeitsgrundsatz	u. a.	unter anderem
GR	Gruppierung	u. a.	und andere
Gr.-Nr.	Gruppierungsnummer	u. ä.	und ähnliches
GrStG	Grundsteuergesetz	usw.	und so weiter
GV/GVBl./GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt	v. a.	vor allem
Hg./Hrsg.	Herausgeber	v. H.	vom Hundert
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt	vgl.	vergleiche
		vs.	versus
		Vw.	Volkswirt

VwV	Verwaltungsvorschrift	z. T.	zum Teil
VZÄ	Vollzeitäquivalent	zzgl.	zuzüglich
z. B.	zum Beispiel		

Länderkürzel

BB	Brandenburg	NI	Niedersachsen
BE	Berlin	NRW/NW	Nordrhein-Westfalen
BW	Baden-Württemberg	RP	Rheinland-Pfalz
BY	Bayern	SH	Schleswig-Holstein
HB	Bremen	SL	Saarland
HE	Hessen	SN	Sachsen
HH	Hamburg	ST	Sachsen-Anhalt
MV	Mecklenburg-Vorpommern	TH	Thüringen

Kürzel der Landkreise und Kreisfreien Städte

ERZ	Erzgebirgskreis	SSO	Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge
MIT	Landkreis Mittelsachsen	LEI	Landkreis Leipzig
VOG	Vogtlandkreis	NOR	Landkreis Nordsachsen
ZWI	Landkreis Zwickau	L	Leipzig (Kreisfreie Stadt)
BAU	Landkreis Bautzen	DD	Dresden (Kreisfreie Stadt)
GÖR	Landkreis Görlitz	C	Chemnitz (Kreisfreie Stadt)
MEI	Landkreis Meißen		

→ Vorwort des Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Zum inzwischen elften Mal legt der Sächsische Städte- und Gemeindetag (SSG) mit dem Gemeindefinanzbericht Sachsen 2022/2023 eine Übersicht über die Gemeindefinanzen in den vergangenen beiden Jahren vor.

Zuvor hatte der SSG die Erarbeitung des Gemeindefinanzberichtes Sachsen turnusgemäß neu ausgeschrieben. Der Zuschlag ging erneut an das Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management – Finanzwissenschaft – der Universität Leipzig. Der Bericht wurde daher wie schon bislang von Prof. Dr. Thomas Lenk sowie Dr. Mario Hesse und Dr. Tim Starke erstellt.

Aufgrund der Umstellung unserer Verbandszeitschrift Sachsenlandkurier auf Farbdruck können wir die Abbildungen nunmehr erstmals für den Gemeindefinanzbericht auch in Farbe gestalten, was der Übersichtlichkeit der Abbildungen sehr zugute kommt. Nachdem der Gemeindefinanzbericht in den vergangenen Jahren im Umfang stetig zugenommen und die Seitenanzahl sich nahezu verdoppelt hat, haben wir das Team um Prof. Dr. Lenk gebeten, den Bericht deutlich kompakter zu gestalten. So ist der Umfang von zuletzt rund 190 auf nunmehr 112 Seiten reduziert worden.

Vor zwei Jahren hatten wir an dieser Stelle noch kritisiert, dass der Freistaat nicht die Chance genutzt hat, die positiven Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2020 in den Finanzrahmen für das Finanzausgleichsjahr 2022 aufzunehmen, um die Einnahmeausstattung spürbar zu verbessern. Der SSG hatte dies explizit gegenüber der Staatsregierung und dem Landtag eingefordert. Das hätte insbesondere zur Steigerung der Investitionsfähigkeit der sächsischen Kommunen beigetragen, die 2021 und 2022 erstmals je Einwohner weniger investiert haben als der Durchschnitt der anderen ostdeutschen Kommunen.

Erstmals seit 10 Jahren weisen die sächsischen Kommunen wieder einen negativen Finanzierungssaldo aus. Nur die sachsen-anhaltinischen Kommunen produzierten in 2022 einwohnerbezogen ein noch höheres Defizit im Vergleich der Kommunen der Flächenländer. Während die sächsischen Kommunen ein Defizit von insgesamt rund 175 Mio. Euro in ihren Kernhaushalten auswiesen, verzeichnete der Freistaat ein entsprechendes Plus von 1,74 Mrd. Euro. Zurückzuführen ist das hohe Defizit der Kommunen auf eine Entkoppelung der Einzahlungen im Vergleich zu den anderen Bundesländern. So blieb die Entwicklung der sächsischen Kommunen in 2021 und 2022 deutlich hinter dem Durchschnitt der Kommunen in den anderen neuen Bundesländern sowie dem bundesweiten Durchschnitt zurück. Eine Ursache war, dass auch die Investitionszuweisungen von Bund und Land an die sächsischen Kommunen deutlich zurückgingen. Einwohnerbezogen fielen sie unter das Niveau von 2018 und damit erstmals auch unter das Niveau der anderen neuen Bundesländer.

In struktureller Hinsicht ist das Jahr 2022 noch durch Corona geprägt, in dem auch die letzten Unterstützungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen ausgelaufen sind. Der kommunale Finanzausgleich 2023/2024 profitiert einerseits von der Überführung eines Großteils der Straßenbauförderung in das Sächsische Finanzausgleichsgesetz und andererseits von der Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes von 3,5 % auf 5,5 %. Über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz partizipierten auch die sächsischen Kommunen an den zusätzlichen Steuereinnahmen. Beides trug im Verbund mit Abrechnungsbeträgen aus Vorjahren zu einer deutlichen Erhöhung der Finanzausgleichsmasse bei. Im Jahr 2024 konnte sogar ein Vorsorgevermögen geschaffen werden, das Risiken der Jahre 2025/2026 abdecken soll.

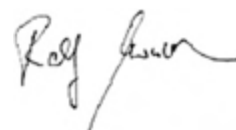
In normalen Jahren hätte der Anstieg der Finanzausgleichsmassen sicher ausgereicht, um die Aufgaben umsetzen und Ein- und Auszahlungen in Einklang bringen zu können. Durch den kriegerischen Angriff Russlands am 24. Februar 2022 auf die Ukraine wurde der Inflationsimpuls, der schon durch die Lieferkettenprobleme zu Coronazeiten ausgelöst worden war, noch einmal deutlich verschärft. Die Energiepreise gingen »durch die Decke« und die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für den TVöD erzeugen Zweitrundeneffekte, so dass zur Jahresmitte 2023 die Auszahlungen um fast 10 % angestiegen sind. Es droht daher ein weiteres Jahr mit einem negativen Finanzierungssaldo, zumal einer der wesentlichen Kostenfaktoren auf kommunaler Seite, die Betriebskosten in den Kindertageseinrichtungen, immer noch nicht durch eine entsprechende regelgebundene Dynamisierung der Landespauschale ausgeglichen werden konnte.

Eine der wesentlichen Herausforderungen für die Jahre 2024 bis 2026 wird es daher sein, die besonders dynamischen Kostenpositionen auch mit Unterstützung des Landes ausgleichen zu können und zusätzliche Investitionsmittel zu generieren, um das Investitionsniveau wieder deutlich zu erhöhen.

Wir wünschen uns, dass der vorgelegte Gemeindefinanzbericht Sachsen dazu beiträgt, die aktuelle Finanzsituation der sächsischen Kommunen besser einschätzen zu können und eine gute Grundlage für die Diskussionen zur Weiterentwicklung des sächsischen Finanzausgleichssystems ist.



Mischa Woitscheck
Geschäftsführer



Ralf Leimkühler
Stellv. Geschäftsführer

→ Vorwort der Autoren

Von einer Krise in die nächste – oder Krise ohne Ende? Nachdem sich der letzte Gemeindefinanzbericht Sachsen im Jahr 2021 vorrangig mit den finanziellen Folgen der Corona-Pandemie auseinandersetzte, wirken deren Herausforderungen wie vergangene Geschichten. Längst haben sich neue Krisen ins Blickfeld gedrängt – der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat 2022 zu einer Energiekrise und Inflation geführt, Geflüchtete aus Europa und aller Welt lassen Erinnerungen an die Flüchtlingskrise 2015 aufleben, während die Klimakrise zur Transformation und Anpassung an neue Realitäten zwingt. Die demografische Krise, die vor allem Ostdeutschland fest im Griff hat und die Krise der unzureichenden öffentlichen Investitionen sind »alte Bekannte« und bleiben dennoch bis heute unvollständig gelöst.

Es ist nicht neu, dass viele dieser Krisen – und die Aufzählung ist nur beispielhaft – auf der kommunalen Ebene besonders stark zu spüren sind. Vor Ort werden aus politischen Ideen konkrete Konzepte, Programme und Maßnahmen, die sich auch im Krisenfall als resilient erweisen müssen. Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung sind gefordert, sich in kurzen Zeitabläufen mit komplexen Gemengelagen zu beschäftigen und Entscheidungen für ihre Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die regionale Entwicklung vor Ort zu treffen. Nicht zuletzt müssen viele Entscheidungen auch vor Ort erklärt, moderiert und verteidigt werden.

Bei allen kurzfristigen Maßnahmen muss der Blick von Zeit zu Zeit auf die mittelfristigen, strukturellen Entwicklungen geweitet werden. Ohne die finanzielle Situation der Kommunen zu kennen, lassen sich auch gegenwärtige und zukünftige Krisen kaum zufriedenstellend bewältigen. Wenn die Positionen und langen Linien klar sind, können die Debatten sachlicher und zielorientierter geführt und eine verbesserte Resilienz erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der diesjährige Gemeindefinanzbericht, der bereits seit 2003 im zweijährigen Rhythmus erscheint und diesmal in seiner elften Ausgabe zu lesen ist, mit den finanziellen Entwicklungstrends der sächsischen Kommunen. In diesem Jahr erfolgt nicht nur die bewährte Untersuchung der kommunalen Haushalte im Hauptkapitel III, die in einem neuen schlankeren Design aufbereitet ist, sondern auch eine vertiefte Analyse der Landkreise im Hauptkapitel II. 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 2015 analysiert. Die Effekte der letzten Krisen und deren Bewältigung werden damit an vielen Stellen klar.

Im Kapitel IV werden, wie gewohnt, kleinere Themen gebündelt. Es berichtet von der Reform der Grundsteuer und die Weiterentwicklung des SächsFAG 2021/2022 bis zu dessen jüngsten Anpassungen.

Dem Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen gilt unser ausdrücklicher Dank – vor allem für die Bereitstellung der erforderlichen Daten. Ebenso trugen die vom Sächsischen Städte- und Gemeindetag bereitgestellten Materialien sowie dessen konstruktive Anregungen zum Gelingen bei. Wir wünschen Ihnen eine angenehme und anregende Lektüre des Gemeindefinanzberichts Sachsen.



Prof. Dr. Thomas Lenk



Dr. Mario Hesse



Dr. Tim Starke

→ I Allgemeine Vorbemerkungen

Der mittlerweile elfte Gemeindefinanzbericht für Sachsen folgt in seiner Struktur und Systematik grundsätzlich den vorangegangenen, im zweijährigen Turnus erschienenen Berichten aus den Jahren 2003 bis 2021. Das zweite Hauptkapitel, welches in jedem Bericht ein aktuelles kommunal- und finanzpolitisch relevantes Thema aufgreift und wichtige Hintergrundinformationen und Positionen aus finanzwissenschaftlicher Perspektive darlegt, beschäftigt sich in diesem Jahr erstmals mit einer Analyse der Kreishaushalte, die auf vielfältige Weise sowohl mit den kreisangehörigen Gemeinden als auch mit den Kreisfreien Städten verbunden sind. Selbstverständlich sind die aktuellen Krisen und deren Bewältigung ein zentrales Thema im Bericht. Gleichzeitig müssen auch strukturelle Fragen der Finanzausstattung und der Ausgabenpolitik im Auge behalten werden.

Das Hauptkapitel III analysiert wie in den vorangegangenen Jahren die verschiedenen Einzahlungs- und Auszahlungspositionen und Kennziffern der Gemeinden und Gemeindeverbände im Freistaat 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 Kommunen, 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. Immerhin ist inzwischen der Solidarpakt Geschichte und die ostdeutschen Länder verlieren nach und nach ihren Sonderstatus im bundesdeutschen Finanzgefüge. Dennoch kann die weitere Konvergenz sich bislang an den finanzschwächeren westdeutschen Flächenländern orientieren. Kein ostdeutsches Land hat bisher diese Lücke schließen können.

Der Gemeindefinanzbericht erscheint in seiner elften Ausgabe erstmals in Farbe, weshalb die grafische Aufbereitung der komplexen

Datenanalyse neue Möglichkeiten bietet. Gleichzeitig ist der Bericht schlanker und übersichtlicher gestaltet worden. Um den Kerntext schneller erfassen zu können, dienen im Kapitel III Infokästen der vertiefenden Information. Wie bisher wurde im Bericht großer Wert auf eine in allen Punkten lückenlose Darstellung und Dokumentation der Zeitreihen gelegt. Der Analysezeitraum umfasst in dieser Ausgabe die Jahre 2015 bis 2022. Der Gemeindefinanzbericht soll somit vor allem eine Situationsanalyse der finanziellen Lage der sächsischen Kommunen anbieten, 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 der Universität Leipzig 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 gemeindescharfen Ergebnisse entsprechend der im Gemeindefinanzbericht verwandten Kennziffern aufbereitet werden.³ Auch den Landkreisen wird dieses Angebot unterbreitet.

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 Anpassungen des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes (SächsFAG), das zuletzt durch eine zusätzliche Aufstockung im laufenden Haushaltsjahr 2023 geprägt war. Als zweites Thema ist zudem die Reform der Grundsteuer ausgewählt worden. Mittlerweile ist der Reformprozess vorangeschritten und vor allem auf das Thema der geforderten Aufkommensneutralität soll angesichts der jüngeren Entwicklungen eingegangen werden.

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 Die Finanzlage der Landkreise im Freistaat Sachsen

Im zweiten Hauptkapitel des Gemeindefinanzberichts steht die nähere Betrachtung der Kreishaushalte im Mittelpunkt. Zunächst wird ein Überblick über die institutionellen Rahmenbedingungen gegeben, insbesondere sofern davon die kreisangehörigen Gemeinden betroffen sind. Eine detaillierte Befassung mit der Rechtsstellung der Landkreise im kommunalen Gefüge kann und soll dies nicht ersetzen. Der Fokus der Untersuchung liegt auf der Perspektive innerhalb Sachsens. Überregionale Vergleiche mit anderen Ländern sind zwar möglich, jedoch unterscheiden sich, wie sich schnell herausstellt, die Einbindungen der Landkreise in das kommunale Gefüge auf der Aufgaben-, Auszahlungs- und Einzahlungsseite von Land zu Land erheblich. Die Fragen, die daher beantwortet werden sollen, sind vor allem, wie die Finanzlage der Landkreise einzuschätzen ist, welche Faktoren darauf Einfluss haben und wie die kreisangehörigen Gemeinden als Zahlerinnen der Kreisumlage davon beeinflusst werden.

1 Institutionelle Einbindung der Kreise

1.1 Aufgaben und Einnahmequellen

Die Landkreise (in einigen Ländern auch nur »Kreise«) erfüllen innerhalb der kommunalen Familie vorrangig Aufgaben mit einem überörtlichen Wirkungskreis. Hiermit ergänzen sie die Aufgabenerfüllung der Gemeinden, deren Wirkungskreis auf die jeweils enger gefassten Gemeindegrenzen beschränkt sind. Es besteht demnach eine subsidiäre Beziehung zwischen den Gemeinden und »ihren« Landkreisen. Wo die Leistungsfähigkeit oder der Wirkradius der einen Ebene an ihre Grenzen stößt, kommt die andere zum Zuge.

In der Praxis spiegelt sich dies in der konkreten Aufgabenerfüllung. Die Haushalte der Landkreise sind vor allem durch Sozialausgaben geprägt, die auf der Grundlage der Sozialgesetzgebung des Bundes und der Ausführungsgesetze der Länder in der Regel durch die Landkreise und Kreisfreien Städte erbracht werden.⁴ Weiterhin sind die Landkreise typischerweise für die Verkehrsinfrastruktur (v. a. Kreisstraßen), den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sowie für eine Vielzahl von Verwaltungsaufgaben zuständig, die von Land zu Land unterschiedlich definiert und von der Gemeindeebene abgegrenzt sein können. Darüber hinaus haben die Landkreise in Sachsen die Schulträgerschaft für weiterführende und berufsbildende Schulen inne.

Die Finanzierung der Landkreise beruht im Wesentlichen auf drei Säulen, wobei sich die weiteren Ausführungen auf die dritte Säule konzentrieren:⁵

1. Zweckgebundene (aufgabenakzessorische) Zuweisungen und Erstattungen,
2. Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sowie
3. die Kreisumlage.

Unter den zweckgebundenen Zuweisungen und Erstattungen sind insbesondere die Erstattungen und Kostenbeteiligungen des Bundes und des Freistaates Sachsen an den Sozialleistungen hervorzuheben, allen

voran die Beteiligung an den Leistungen nach dem SGB II (Kosten der Unterkunft). Nicht zu vergessen ist jedoch auch die schon seit 10 Jahren bestehende 100-prozentige Kostenübernahme des Bundes bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs nach dem SächsFAG erhalten die Landkreise vor allem (laufende und investive) Schlüsselzuweisungen, daneben aber auch Zweckzuweisungen (v. a. Straßenlastenausgleich) und Bedarfszuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen folgen dem Leistungsfähigkeitsprinzip, d. h., finanzschwächere Landkreise erhalten mehr Schlüsselzuweisungen als finanzstärkere. Ihre Berechnung erfolgt auf der Grundlage der Umlagekraft der jeweils zugehörigen Gemeinden unter Hinzuziehung struktureller Bedarfsfaktoren (Einwohnerzahl, Schüleransatz). Ohne zu tief in die Regelungen des SächsFAG einzugehen, ist hervorzuheben, dass keine Abundanz von Kreisen vorgesehen ist (die Finanzausgleichsumlage ist gemäß § 25a SächsFAG nur für kreisangehörige Gemeinden vorgesehen). Folglich bestehen keine horizontalen Ausgleichszahlungen zwischen den Landkreisen im SächsFAG. Die Schlüsselzuweisungen werden aus der FAG-Masse gespeist, wie es auch bundesweit der Fall ist. Zweckzuweisungen und Bedarfszuweisungen folgen abweichenden, in der Regel aufgabenbezogenen, Verteilungsschlüsseln (z. B. Straßenlängen). Die Ausnahme bilden Zuweisungen, die höchst pauschal ohne Differenzierung nach der Einwohnerzahl oder nach anderen Kriterien verteilt werden. Ein Beispiel hierfür ist der jüngst eingefügte Bedarfszuweisungstatbestand im Zuge des Kommunalgipfels 2023, der eine Gleichverteilung ohne Differenzierung vorsieht (§ 22a Nr. 9 SächsFAG). Damit lässt sich die Position eines Landkreises im kommunalen Finanzausgleich nicht ohne Weiteres bestimmen. Unterschiede in der Struktur- und Finanzstärke sind zwar durchaus prägend, aber zugleich durch Abweichungen unterbrochen, die den Grundsatz der Subsidiarität zurückstellen.

Aus dem SächsFAG erhalten die Landkreise nicht nur Einzahlungen, sondern es werden auch Auszahlungen der Kreise definiert. Darunter zählen insbesondere die Sozialumlage an den kommunalen Sozialverband (§ 28 SächsFAG) und die Kulturumlage an die Kulturräume im ländlichen Raum (§ 27 SächsFAG). Für beide Erhebungswege ist wiederum das Leistungsfähigkeitsprinzip typisch, wonach umlageschwächere Landkreise mehr beitragen als umlageschwächere Landkreise. Dies bezieht sich jeweils zurück auf die Steuerkraft der jeweils kreisangehörigen Gemeinden.⁶

Die Kreisumlage als dritte wesentliche Säule der Kreisfinanzierung ist einerseits formal Teil des Finanzausgleichsgesetzes (§ 26 SächsFAG), weshalb dessen Parametersetzungen auf dieser zweiten Ebene bedeutsam für die Finanzausstattung der Landkreise sind. Sie erfüllt in diesem Zusammenhang ähnlich wie die Schlüsselzuweisungen sowohl eine fiskalische (einnahmenunterstützende) als auch redistributive (umverteilende) Funktion. Andererseits ist der Kreisumlagesatz, den jeder Landkreis individuell festlegen kann, eine »Stellschraube« für die Einnahmenbasis.

⁴ Dabei gibt es wenige Ausnahmen für einzelne Komponenten der Sozialen Leistungen, die von den Ländern getragen werden.

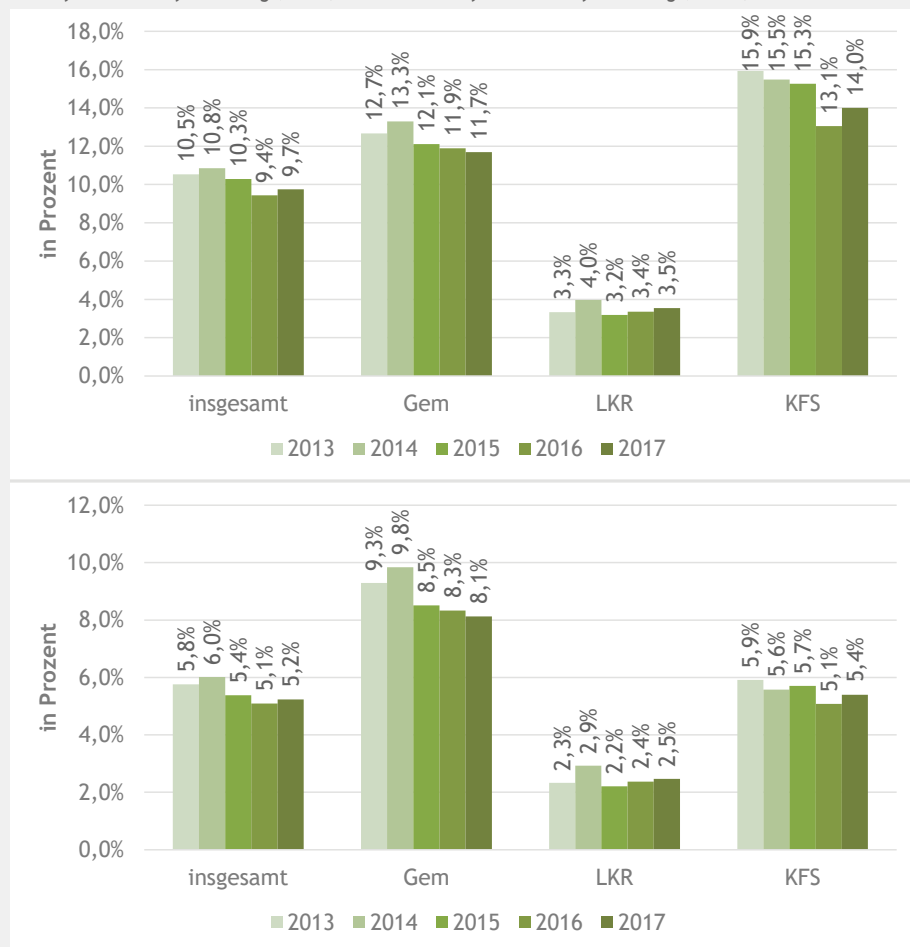
⁵ Dazu kommen Einzahlungen aus Gebühren und Entgelten, weitere wirtschaftliche Einzahlungen (z. B. Mieten und Pachten) oder projektbezogene Fördermittel.

⁶ Dabei wirken sowohl die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden als auch die Schlüsselzuweisungen der Landkreise selbst angleichend, es wird jedoch immer nur ein Teil der Lücke ausgeglichen und die Finanzkraftreihenfolge bleibt erhalten.

Die Kreisumlage stellt dabei die einzige frei verfügbare und selbst steuerbare Einnahmequelle für die Landkreise dar.⁷ Mit ihrer Hilfe wird der allgemeine Finanzbedarf der Landkreise gedeckt, darunter insbesondere der Teil, der nicht durch zweckgebundene Zuweisungen oder Erstattungen (teil-) finanziert ist. Die Landkreise finanzieren ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen. Insofern können sie auch selbst bestimmen, in welchem Umfang sie eigene Aufgaben aus der Kreisumlage finanzieren.⁸ Dazu gehören neben den Pflichtaufgaben auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in geringem Umfang, wobei der Anteil dieser Aufgaben an den Gesamtausgaben wesentlich geringer ausfällt als bei den kreisangehörigen Gemeinden oder Kreisfreien Städten (Abbildung 1). Je nachdem, ob die Kulturförderung als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe (oberer Teil der Abbildung) als Teil der Pflichtaufgaben angesehen wird (unterer Teil der Abbildung), fällt der Umfang der freiwilligen Aufgabenerfüllung in den kommunalen Gruppen unterschiedlich hoch aus.⁹ Im Zeitraum 2013–2017, der zuletzt durch das Institut geprüft worden ist, zeigt, dass durchschnittlich rund 10 % der kommunalen Zuschussbeträge (Auszahlungen abzüglich zweckbezogener Einzahlungen) auf freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zurückgehen. Werden die Kulturaufgaben als Pflichtaufgaben interpretiert und der Begriff der freiwilligen Aufgabenerfüllung sehr eng ausgelegt, so liegt der Anteil noch bei rund 5 %.¹⁰ Die Landkreise weisen, bezogen auf ihre Budgets, mit rund 2,5 %–3,5 % die geringsten Anteile auf, während sie in den Kreisfreien Städten am höchsten sind. Dies hängt mit den herausgehobenen zentralörtlichen Funktionen zusammen, die die Metropolen erfüllen. Werden die Kulturaufgaben herausgerechnet, die einen erheblichen Teil der freiwilligen bzw. stark steuerbaren Aufgaben ausmachen, liegen die Anteile der Kreisfreien Städte kaum noch höher als der zusammengefasste Durchschnitt.

Neben aktuellen Haushaltsergebnissen spiegelt sich in den Kreisumlagen auch die Finanzlage der Vergangenheit, da auch Defizite aus vergangenen Jahren mittels der Kreisumlage nachfinanziert werden. Ebenso

Abbildung 1: Umfang der freiwilligen Aufgabenerfüllung in den sächsischen Kommunen einschließlich Kulturförderung (oben) und ausschließlich Kulturförderung (unten)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; Abgrenzung nach Lenk/Hesse/Grüttner u. a. (2020), S. 36 ff.

ist es möglich, vorsorgliche Rücklagen zu bilden, insbesondere, wenn in der mittelfristigen Finanzplanung Finanzierungserfordernisse bereits sichtbar werden. Insofern können die Landkreise eigene Finanzierungserfordernisse aus ihrer Aufgabenerfüllung für die Höhe der Kreisumlage geltend machen. Gleichzeitig können sie dies jedoch nicht unabhängig von den Finanzierungserfordernissen der kreisangehörigen Gemeinden tun, auf deren Lage sie Rücksicht nehmen müssen. Die »Kunst« der Kreisumlagegestaltung besteht darin, diese Interessen, die durchaus konkurrierend sein können, bei insgesamt begrenzten Ressourcen gegenseitig abzuwägen und zu berücksichtigen.¹¹ Die Kreisumlage ist in diesem Zusammenhang als subsidiäres Finanzierungsinstrument der Landkreise zu verstehen. Allerdings müssen die Landkreise nicht zwingend alle anderen zur Verfügung stehenden Finanzierungsquellen bis zum Äußersten ausreizen, bis eine Erhöhung der Kreisumlage in Betracht kommt.¹² Dies ist insbesondere mit Blick auf die Gebührenhaushalte essenziell, da nicht wenige Gebühren bei unvollständiger Kostendeckung festgesetzt werden, um Zugangsschwellen für die Nutzer niedrig zu gestalten.¹³ Analog gilt dies für eine mögliche Veräu-

7 Darüber hinaus sind auch Einzahlungen aus Gebühren oder wirtschaftliche Einzahlungen (Mieten, Pachten, Veräußerungserlöse) der Steuerung zugänglich, allerdings stärker für spezielle Verwendungen zweckgebunden.

8 Vgl. Deutscher Landkreistag (2022), S. 536.

9 Zu den Einzelheiten der Berechnung siehe Lenk/Hesse/Grüttner u. a. (2020), S. 36 ff.

10 Es ist zu beachten, dass auch bei dieser definitorischen Abgrenzung den Kommunen maßgebliche Steuerungseinflüsse verbleiben, die wesentlich höher ausfallen als bei praktisch allen anderen Pflichtaufgaben.

11 Vgl. Deutscher Landkreistag (2022), S. 536.

12 Vgl. Deutscher Landkreistag (2022), S. 537.

13 Zur Gebührenfinanzierung auf der kommunalen Ebene vgl. Lenk/Hesse (2015), S. 5–21.

Berung von Vermögen, die zwar liquide Zuwächse, aber nicht zwingend einen doppischen Ergebnisbeitrag einbringt.

Die redistributive Ausgleichsfunktion der Kreisumlage bezieht sich jeweils auf das konkrete Kreisgebiet. Die Erhebung basiert auf den Umlagegrundlagen der zum Landkreis gehörenden kreisangehörigen Gemeinden und umfasst im Wesentlichen deren Steuerkraftmesszahl und deren allgemeine Schlüsselzuweisungen (einschließlich der Mindestausstattung nach § 9 Nr. 2 SächsFAG). Hierauf wird ein im gesamten Kreisgebiet einheitlicher Umlagesatz angewendet. Das Verfahren beruht folglich auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip (finanziell starke Gemeinden tragen mehr bei als finanziell schwächere Gemeinden), ohne dass es dafür einen kreisindividuellen selbst gesteuerten Ausgleichsmechanismus bräuchte. Zu den Aufgaben oder strukturellen Lasten, die einzelne kreisangehörige Gemeinden auf der Kreisebene »verursachen«, besteht dagegen keine Verbindung. Damit besteht ein kreisinterner Finanzausgleich zwischen finanzstärkeren und -schwächeren Gemeinden. Dies unterscheidet die Aufgabenfinanzierung im kreisangehörigen Raum von demjenigen in den Kreisfreien Städten, wo Kostenverursachung und Finanzierung im gleichen Haushalt zusammenfallen. Eine Feinsteuerung wie bei den Kreis-Schlüsselzuweisungen (Schüler-Nebenansatz) findet bei der Kreisumlage nicht statt.

Im Einzelnen sind die Berechnungswege und die fiskalischen Ergebnisse der Kreisumlage von der Definition der Kreisumlagegrundlagen abhängig. Hierbei werden einerseits die Zahlungen der Gemeinden an die Finanzausgleichsumlage (abundante Gemeinden) abgezogen, um diese Zahlungen nicht doppelt zu belasten, andererseits sind im sächsischen Fall auch Bedarfszuweisungen umlagefähig, die zur Kompensation der 2021er FAG-Reform (horizontale Parameteranpassung) gewährt werden.¹⁴ Damit den Landkreisen nicht »ihr« Anteil an den per Umlage abundanten Teilen der gemeindlichen Steuerkraftmesszahl vorenthalten wird, fließt die FAG-Umlage in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes dem jeweiligen Landkreis zu (§ 25a Abs. 2 S. 4 SächsFAG). Resultiert aus dem Berechnungsweg ein negativer Betrag für eine kreisangehörige Gemeinde, so hat diese einen Erstattungsanspruch zu Lasten des Landkreises (§ 26 Abs. 2 S. 3 SächsFAG). Dagegen sind andere Zuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, insbesondere Lastenausgleiche oder Bedarfszuweisungen ebenso wenig umlagefähig wie deren Einnahmen aus anderen Quellen, wie zum Beispiel der wirtschaftlichen Betätigung, aus Gebühren oder Erstattungen.

Die fiskalische Verbindung zwischen den Landkreisen und dem Freistaat Sachsen auf der einen und den kreisangehörigen Gemeinden auf der anderen Seite ist demnach maßgeblich durch die Formulierungen im kommunalen Finanzausgleich geprägt. Sachsen weist hierbei im Ländervergleich keine größeren Besonderheiten auf. Zur Berechnung der Kreis-Schlüsselzuweisungen wird ein gewogener Landesdurchschnitt für den Kreisumlagesatz genutzt (§ 13 Abs. 2 SächsFAG), was die Abbildung der realitätsgetreuen finanziellen Verhältnisse sichert. Dies bedeutet, dass Kreise mit hohen Kreisumlagesätzen auf den geringeren Durchschnitt gesenkt werden und damit »ärmer« gerechnet werden als sie

eigentlich sind.¹⁵ Finanzschwächeren Kreisen, die aus diesen Gründen ihre Kreisumlagesätze besonders hoch ansetzen müssen, entstehen also keine Nachteile. Es werden nur diejenigen fiktiven Einnahmen aus der Kreisumlage angesetzt, die bei einem durchschnittlichen Kreisumlagesatz angefallen wären. Die Nivellierung auf den Landesdurchschnitt ist positiv zu bewerten, während in anderen Ländern regelmäßig feste Sätze definiert werden, die die Unterschiede in der gemeindlichen Umlagekraft unvollständig abbilden.¹⁶

Als erste Komponente gehen die gemeindlichen Einnahmen aus den Realsteuern (Grundsteuer, Gewerbesteuer) sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer zu 100 % in die Umlagegrundlagen ein.¹⁷ Andere Länder nehmen an dieser Stelle durchaus Modifikationen vor (nur teilweise Einberechnung bestimmter Komponenten der Steuerkraftmesszahl).¹⁸ Dies verfälscht jedoch die Umlagekraftdifferenzen und ist daher kritisch zu bewerten. Die »unverstellte« Sicht der Berechnung in Sachsen ist dagegen klar und könnte als allgemeines Vorbild gelten. Ein »Schönheitsfehler« ist allerdings die seit 2019 bestehende Begrenzung der zur Berechnung der Gewerbesteuer herangezogenen Nivellierungshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden auf 390 % (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsFAG). Dabei liegen die tatsächlichen Landesdurchschnitte bei 400 % für die Gewerbesteuer und 433 % für die Grundsteuer B (Werte jeweils von 2021, siehe dazu auch Kapitel III.5.1.1). Damit wird ein Teil der gemeindlichen Steuereinnahmen von der Kreisumlage freigestellt. Folglich wird die Finanzierungslast der Kreisumlage damit tendenziell zu Lasten der Gemeinden mit geringen Hebesätzen verschoben, was i. d. R. die kleineren Gemeinden sind.

Dazu kommen die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden als zweite Komponente – sowohl für die Kreisumlage als auch für die Kreis-Schlüsselzuweisungen. Folglich hat jede Veränderung des SächsFAG, die sich prima vista nur auf die Gemeinden auswirkt, auch eine Folgewirkung auf die Landkreise. Dies betrifft sowohl Veränderungen an den Verteilungsschlüsseln (Hauptansatz, Nebenansätze, Mindestausstattung) als auch die Dotierung der Teilschlüsselmassen und des Gesamtsystems. Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen der Gemeinden wirken sich dabei ohne Zeitverzögerung aus, da die Kreisumlage zeitgleich zu den Schlüsselzuweisungen berechnet wird (§ 26 Abs. 3 SächsFAG). Bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl ergibt sich dagegen naturgemäß eine Zeitverzögerung, da auf Ist-Einnahmen und nicht Soll-Einnahmen gemäß Planung abgestellt wird. Diese Zeitverzögerung beträgt in den Ländern in der Regel 1–2 Jahre, in Sachsen ist sie jedoch relativ kurz, da auf das 3./4. Quartal des vorvergangenen Jahres und das 1./2. Quartal des vergangenen Jahres zurückgegriffen wird (§ 8 Abs. 3 S. 1 SächsFAG). Die Pandemieeffekte der Jahre 2020/2021 sind daher vorrangig im Jahr 2022 aufgeschlagen, hinterlassen aber noch 2023 und 2024 ihre Spuren.

Zur Einordnung der Wirksamkeit der Finanzierungssäulen ist zudem zu bemerken, dass die Kreisumlage in ihrer fiskalischen und redistributiven Funktion auf das Kreisgebiet begrenzt ist. Ein Ausgleich über die

14 In der Vergangenheit waren auch Auflösungsbeiträge aus der sog. Vorsorgerücklage umlagefähig.

15 Hierbei wirkt die Begrenzung der Nivellierungshebesätze für die gemeindlichen Realsteuern nicht gleichermaßen durch wie bei der Kreisumlage, da die Schlüsselzuweisungen ohnehin in einem geschlossenen System verteilt werden, d. h., die Schlüsselmasse der Landkreise wird unabhängig vom Verteilungsschlüssel dotiert. Gleichwohl werden die Steuerkraftunterschiede zwischen den Landkreisen nicht vollständig korrekt wiedergegeben.

16 Deutscher Landkreistag (2022), S. 589.

17 Wenn daraus ein Negativbetrag entsteht, so bestehen Rückzahlungsansprüche der Gemeinden gegenüber dem Landkreis.

18 Deutscher Landkreistag (2022), S. 541.

Kreisgrenzen hinweg findet dagegen nicht statt. Der Ausgleich zwischen den 10 Landkreisen ist stattdessen im kommunalen Finanzausgleich angelegt, vor allem innerhalb der Schlüsselmasse für die Landkreise, aber auch mittels der Zweck- und Bedarfszuweisungen des SächsFAG. Nicht zu vergessen sind auch die Sozial- und Kulturumlage, die, wie bereits skizziert, ebenfalls an die Finanzkraft der Landkreise anknüpfen (Umlagekraft der jeweils kreisangehörigen Gemeinden und eigene Schlüsselzuweisungen der Landkreise) und insofern eine angleichende Wirkung entfalten.

1.2 Kreisumlage im Ländervergleich und Bedeutung in Sachsen

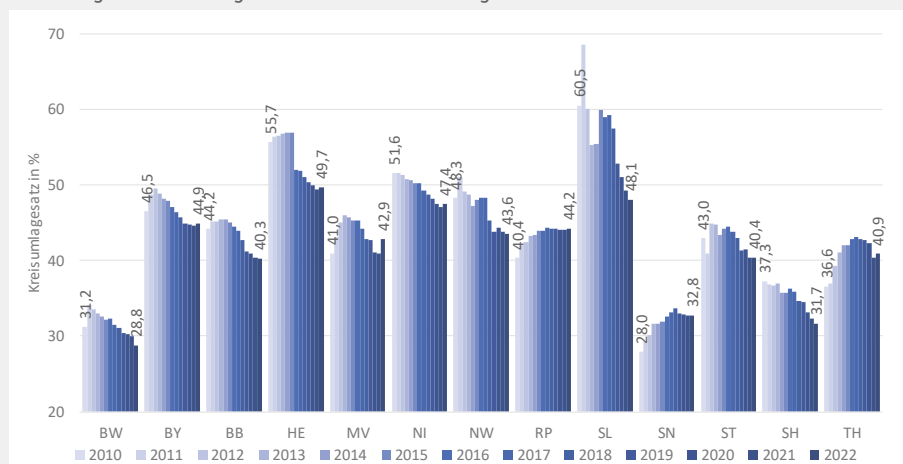
Für die Einordnung der Entwicklung der Kreisumlage werden zunächst die Kreisumlagesätze im Ländervergleich näher betrachtet. Hierbei ist festzustellen, dass die Kreisumlagesätze stark zwischen den Ländern differieren. Der höchste landesdurchschnittliche Umlagesatz war im Jahr 2022 in Hessen zu messen (49,7 %), der niedrigste lag in Baden-Württemberg bei lediglich 28,8 %. Sachsen wies einen durchschnittlichen Satz von 32,8 % auf, was im Ländervergleich den drittniedrigsten Wert darstellt. »Spitzenreiter« waren über eine lange Zeit die saarländischen Landkreise, wo der Landesdurchschnitt im Jahr 2011 sogar knapp unter der 70 %-Marke lag. Wie sich angesichts der bisherigen Ausführungen bereits vermuten lässt, sind diese Unterschiede zum einen auf die unterschiedliche Berechnung der Umlagegrundlagen zurückzuführen. Wenn ein Teil der gemeindlichen Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung dieser Grundlagen unberücksichtigt bleiben, so müssen die Umlagesätze höher sein, um das gleiche Aufkommen zu erzielen. Dies ist unter anderem im Saarland und in Niedersachsen der Fall, aber auch in Bayern sorgen die niedrigen herangezogenen Nivellierungshebesätze bei den gemeindlichen Realsteuern für relativ hohe Umlagesätze.¹⁹ Zum anderen bestehen Unterschiede in der Aufgabenaufteilung zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen, auf die jedoch nicht im Detail eingegangen werden kann.

Interessant ist neben dem absoluten Niveau die Entwicklung der Umlagesätze. Hier ist für die meisten Länder festzustellen, dass nach einem Anstieg in den frühen 2010er Jahren (Nachwirkung der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008) die Kreisumlagesätze bis an den aktuellen Rand tendenziell sinken. Die Finanzierungslasten auf die kreisangehörigen Gemeinden haben sich demnach entspannt. Sachsen bildet gemeinsam mit Thüringen und Rheinland-Pfalz in dieser Hinsicht eine Ausnahme. In Sachsen war der Landesdurchschnitt – ausgehend vom mit Abstand niedrigsten Niveau im Ländervergleich – bis 2018 kontinuierlich gestiegen und hat sich seitdem auf dem Niveau von rund 33 % eingependelt. Die Finanzierungslasten haben sich demnach in Sachsen tendenziell zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden verschoben, während in den meisten anderen Ländern die Gemeinden tendenziell entlastet wurden. Was bleibt, sind die nach wie vor sehr unterschiedlichen Belastungsniveaus.

Die Kreisumlage und die Schlüsselzuweisungen der Landkreise bilden fast notwendigerweise kommunizierende Röhren. Bei einer unzureichenden Kofinanzierung übertragener Aufgaben (vor allem Sozialaufgaben) werden mehr Allgemeine Deckungsmittel in Anspruch genommen. Die Zuweisungen aus dem FAG determinieren, in welchem Umfang die Kreise mittels der Kreisumlage auf die Einnahmequellen der in ihrem Gebiet liegenden Gemeinden zugreifen müssen. Die Verbindung zwischen der FAG-Dotation, der Teilschlüsselmasse für die Landkreise und die Kreisumlage erklärt einen Teil der Unterschiede zwischen den Ländern. Die Kreisumlage verbleibt in diesem Kontext letztlich als Residuum und »Stellschraube«. Die Feinsteuerung führt dabei zu einem Interessenskonflikt mit den kreisangehörigen Gemeinden, selbst dann, wenn die Aufgabenerfüllung klar im Interesse der Gemeinden liegt. Aus der Sicht der Gemeinden handelt es sich um eine Fremdbestimmung über ihre Einnahmen, die ihrerseits bei ihnen selbst knapp sind (Steuereinnahmen) oder wiederum von der Landesgesetzgebung abhängen (FAG).

Ein erneuter Blick auf den Ländervergleich zeigt, dass die niedrigen Kreisumlagesätze in Sachsen – ebenso wie in Baden-Württemberg oder Schleswig-Holstein – dazu führen, dass ein vergleichsweise kleiner Anteil der kommunalen Gesamtausgaben durch die Kreisumlage in Anspruch genommen wird (in Sachsen 19 %). Dem gegenüber sind die Belastungen im Saarland, in Rheinland-Pfalz oder Hessen wesentlich höher (Abbildung 2).²⁰ Gleichzeitig ist erkennbar, dass die Kreise selbst einen sehr unterschiedlich hohen Anteil ihrer Einnahmen aus der Kreisumlage generieren. In Sachsen sind dies rund 28 % (2021), was im Ländervergleich einen geringen Anteil darstellt. Die skizzierten Diskrepanzen bei der Rolle der Kreisumlage und ihrer Berechnung zeigen, dass Ländervergleiche nur bedingt aussagekräftig sind. Daher wird im Folgenden stärker auf die

Abbildung 2: Kreisumlagesätze der Länder im Vergleich 2010–2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Deutscher Landkreistag (2022), S. 567.

19 Deutscher Landkreistag (2022), S. 541.

20 In Hessen herrschen die höchsten Umlagesätze vor, dennoch ist die relative Belastung nicht an der Spitze, was auf die Berechnung der Kreisumlagegrundlagen zurückzuführen ist (siehe oben).

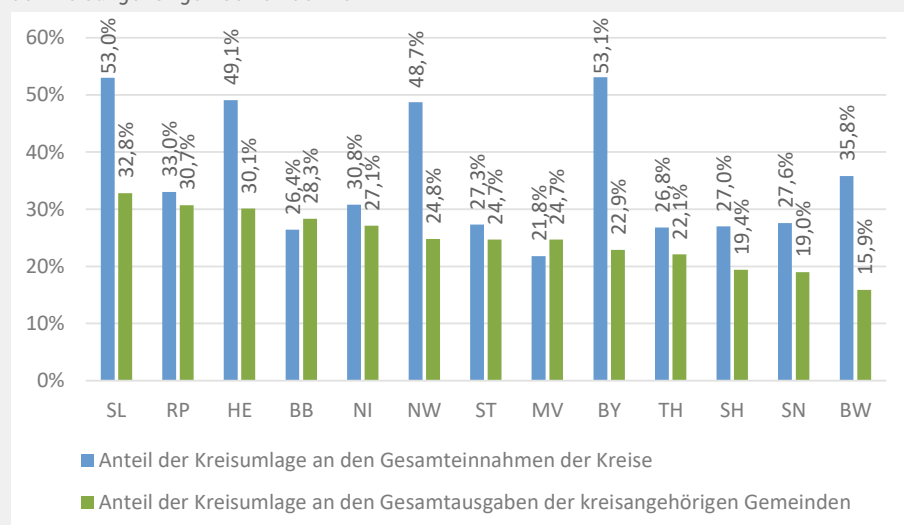
Entwicklung innerhalb Sachsens fokussiert.

Die Entwicklungen in Sachsen seit 2015 zeigen,²¹ dass sich die relativen Belastungen für die kreisangehörigen Gemeinden kaum verändert haben. Der Anteil, den die Kreisumlage von den Gesamtausgaben der kreisangehörigen Gemeinden beansprucht, bewegt sich ohne klaren Trend zwischen 18 % und 19 %.²² Dem gegenüber hat die Bedeutung der Kreisumlage für die Finanzierung der Landkreise aus deren Sicht zugenommen (fast +4 Prozentpunkte ggü. 2016), was angesichts des niedrigen Ausgangsniveaus einen erheblichen Zuwachs bedeutet. Demnach haben andere Finanzierungsquellen relativ an Bedeutung verloren (für die Einzelheiten siehe nachfolgenden Abschnitt). Der finanzielle Druck auf die kreisangehörigen Gemeinden konnte demnach trotz der steigenden Umlagesätze dadurch abgefedert werden, dass die Haushalte insgesamt aus anderen Einnahmenpositionen gewachsen sind, sodass die Beanspruchung der Haushalte auf der Auszahlungsseite durch die Kreisumlage nicht weiter zugenommen hat. Dass die Zahlbeträge in Absolutgrößen zugenommen haben, geht stattdessen mit dem allgemeinen Wachstum der Haushalte und dem Anstieg der Umlagegrundlagen einher.

Im beschriebenen System der kommunizierenden Röhren ist es vor allem ein relativ hohes Niveau der allgemeinen Schlüsselzuweisungen, die in Sachsen – durchaus anders als in anderen Ländern – ein Schwergewicht im kommunalen Finanzausgleich haben (Abbildung 5). Da diese Einnahmequelle zum einen umlagefähig im Sinne der Kreisumlage ist und zum anderen selbst die Einnahmen der Landkreise prägt (Kreis-schlüsselzuweisungen), ist ein geringerer Umlagesatz erforderlich als in anderen Ländern.

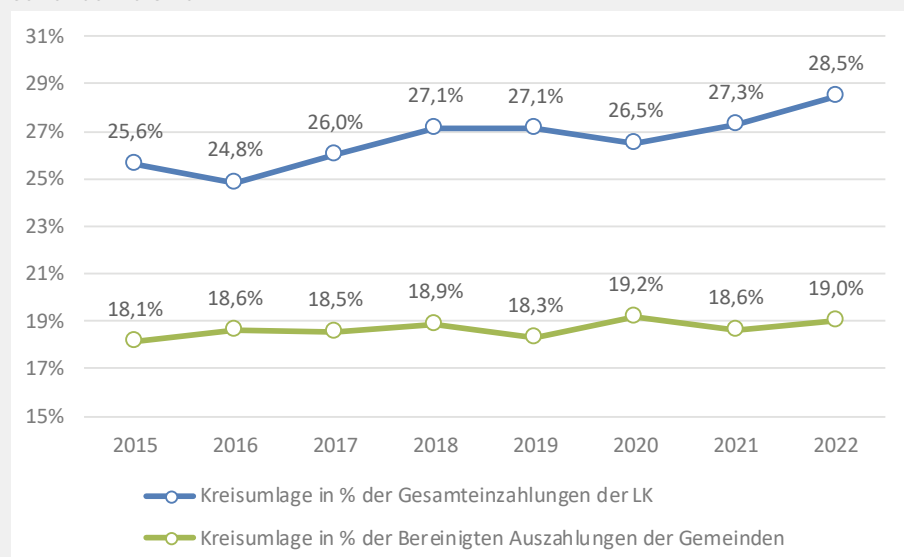
21 Der Referenzzeitraum ist analog zum Analysezeitraum im Kapitel III gewählt.
 22 Analog verhält es sich mit Blick auf die Bereinigten Einzahlungen der Gemeinden. Auch hier ist der Anteil bei rund 18 % fast unverändert im Zeitablauf. Nur im Jahr 2022 hat die Belastung leicht zugenommen.

Abbildung 3: Anteile der Kreisumlage an den Einnahmen der Landkreise und an den Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden 2021



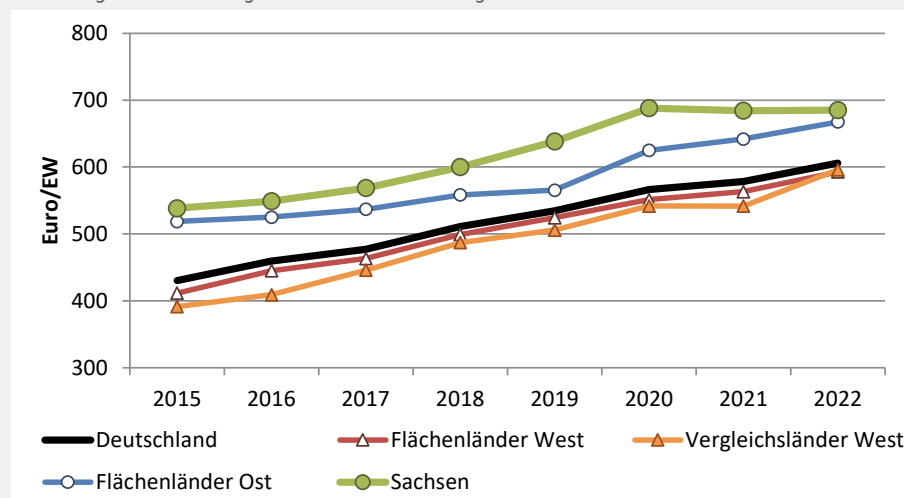
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Deutscher Landkreistag (2022), S. 546.

Abbildung 4: Bedeutung der Kreisumlage für die Landkreise und die kreisangehörigen Gemeinden 2015–2022



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

Abbildung 5: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen vom Land 2015–2022



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

2 Finanzsituation der Kreise

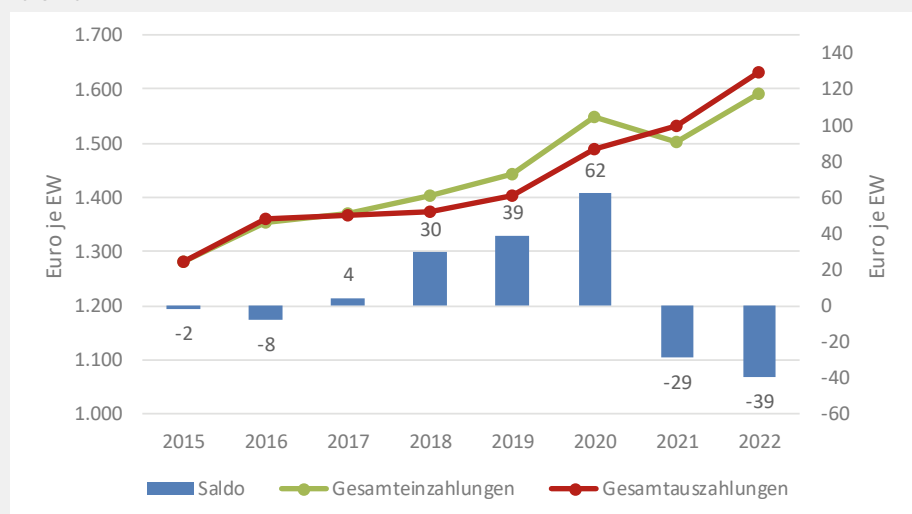
2.1 Einzahlungen, Auszahlungen und Finanzierungssaldo

Bundesweit durchliefen die Landkreise wie die anderen kommunalen Teilgruppen (Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) bis 2020 eine Phase relativer Stabilität, worauf sich 2021 ein Einbruch der Finanzierungssalden einstellte und erstmals wieder Defizite festgestellt werden mussten. Bundeweit lagen diese bei -0,5 Mrd. Euro,²³ während sie bei den anderen beiden Gruppen noch bei +3,6 Mrd. Euro lagen. Im Jahr 2022 dürfte sich das Defizit der Landkreise ausgeweitet haben,²⁴ während bei den anderen kommunalen Gruppen ein positiver Finanzierungssaldo gemessen werden konnte (insgesamt erreichte die kommunale Ebene +2,2 Mrd. Euro). Bemerkenswert ist, dass in vielen Ländern in den vergangenen Jahren die Schulden der Landkreise deutlich reduziert werden konnten, zum Teil mittels der Unterstützung durch Entschuldungsprogramme der Länder (v. a. Hessen, Niedersachsen).²⁵

Bei der Analyse der Daten der Landkreise ist eine Abweichung vom Berechnungsschema der Statistischen Ämter vorzunehmen, um aussagekräftige Resultate zu erzielen, die sich auf die einzelne Ebene der Landkreise beziehen. So können nicht ohne Weiteres die *Bereinigten* Einzahlungen und Auszahlungen berechnet werden, aus denen sich der Finanzierungssaldo zusammensetzt und die in ihre Bestandteile zerlegt Auskunft über die Ursachen der Haushaltslage geben können. Bei dieser *Bereinigung* werden jeweils die Zahlungen von gleicher Ebene abgezogen. Dies betrifft insbesondere die Kreisumlage als bedeutende Finanzierungsquelle der Landkreise. Damit wird die Aussagekraft bei einer gezielten Auswertung der Landkreise geschmälert. Im Kapitel II wird daher eine abweichende Berechnungsweise und Darstellung zum Kapitel III gewählt und für die Aggregate auf die *Gesamteinzahlungen* und *Gesamtauszahlungen* abgestellt.²⁶ Dies ist sachgerecht, da die Kapitel unterschiedliche Ziele und Ausrichtungen haben. Die nachfolgenden Analysen gehen insofern über die im Kapitel III getätigten Aussagen zu den Landkreisen hinaus. Wie deutlich wird, sind die Grundaussagen in beiden Hauptkapiteln jedoch im Ergebnis sehr ähnlich.

Die Analyse der Landkreise wird zudem dadurch beeinträchtigt, dass in Sachsen vier Landkreise sog. Optionskommunen im SGB II sind. Hier übernehmen die Landkreise auch die Zahlungen für das ALG II bzw.

Abbildung 6: Einzahlungen, Auszahlungen und Finanzierungssaldo der sächsischen Landkreise 2015–2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen (ohne Zahlungen der Optionskommunen), Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Sozialgeld (ab 2023: Bürgergeld) und erhalten dafür eine Erstattung des Bundes. In den übrigen Landkreisen werden diese Zahlungen durch die Bundesagentur für Arbeit geleistet. Insofern sind die Einzahlungen und Auszahlungen der Options-Landkreise höher, was die direkte Vergleichbarkeit schmälert. Zu diesem Zwecke wurden nachfolgend die Zahlungen des ALG II herausgerechnet, um damit die Leistungen der Landkreise »auf Augenhöhe« miteinander vergleichen zu können.²⁷

Wie aus Abbildung 6 sehr klar hervorgeht, wiesen die sächsischen Landkreise zwischen 2018 und 2020 positive Finanzierungssalden auf, die sich dadurch ergaben, dass die Einzahlungen stärker gewachsen waren als die ebenfalls dynamischen Auszahlungen. In den Jahren 2021 und 2022 stiegen die Auszahlungen weiter auf dem Pfad, der bereits 2019/2020 eingeschlagen wurde und der sich noch verstärkte. Die Einzahlungen erlitten jedoch 2021 einen spürbaren Dämpfer, nachdem die Landkreise noch 2020 auf die hohen Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden aus den Vorjahren zurückgreifen konnten und zudem von den Corona-Hilfsmaßnahmen des Freistaates profitierten. Im Jahr 2022 wuchsen auch die Einzahlungen wieder, jedoch konnten sie nicht vollständig an den Vorkrisentrend anknüpfen, sodass sich die Defizite ausweiteten.

Bevor näher auf die Ursachen der Entwicklung eingegangen wird, illustriert Abbildung 7, ohne auf die einzelnen Pfade einzugehen, dass die Grundstruktur der Entwicklung – verbesserte Salden bis 2020, deutlicher Einbruch 2021/2022 – in allen Landkreisen mehr oder weniger synchron und sehr ähnlich in der Amplitude verlief. Es sind demnach weniger individuelle Ursachen als vielmehr gesamtsächsische Entwicklungen ursächlich für die Resultate.

Abbildung 8 fasst die Ergebnisse zur besseren Übersichtlichkeit in verschiedene Zeitpunkte und Zeiträume zusammen. Hieraus wird erkennbar, dass die Defizite der Jahre 2022 in den Landkreisen Görlitz und

23 Deutscher Landkreistag (2022), S. 487.

24 Der Deutsche Landkreistag erwartete in seinem Bericht aus dem Jahr 2022 ein Defizit von -1,2 Mrd. Euro.

25 Deutscher Landkreistag (2022), S. 487.

26 Im Kapitel III werden die Zahlungen von gleicher Ebene nach dem Konzept der Statistischen Ämter abgezogen, damit die Zahlungsströme der Landkreise mit denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden und Kreisfreien Städte (sowie den kommunalen Sozialverband) zum Gesamtwert für die Kommunen im Freistaat Sachsen addiert werden können.

27 Diese Saldierung wird auch im Rahmen der Bundesstatistik vorgenommen, nicht aber im Berichtswesen des Statistischen Landesamtes. Für eine Darstellung einschließlich der Zahlungen der Optionskommunen siehe Kapitel III.8.

Meißen besonders ausgeprägt waren. Drei Landkreise konnten demgegenüber auch in 2022 noch leichte Finanzierungsüberschüsse generieren. Ein stärker ausdifferenziertes Bild ergibt sich, wenn die Jahre 2020–2022 zusammengefasst werden, die als »von der Corona-Pandemie geprägt« eingeordnet werden können. Vier Landkreise liegen hier im Plus, sechs im Minus. In der längeren Betrachtung der Jahre 2015–2022 sind die Finanzierungssalden dagegen im Durchschnitt weitgehend ausgeglichen. Dies weist darauf hin, dass die Jahre 2020–2022 tatsächlich außergewöhnliche Krisenjahre waren, die Ausstattung der Landkreise jedoch so ausgestaltet war, dass selbst die »schlechten« Jahre am aktuellen Rand durch die davor liegenden »guten« Jahre kompensiert werden konnten – zumindest bezogen auf den Finanzierungssaldo. Dies bedeutet jedoch, dass der zwischenzeitlich erreichte Rückgang der Verschuldung (sowohl Investitionskredite als auch Kassenkredite) wieder rückgängig gemacht wurde und viele Landkreise auf liquide Rücklagen zurückgreifen mussten, um ihre Auszahlungen zu realisieren.²⁸

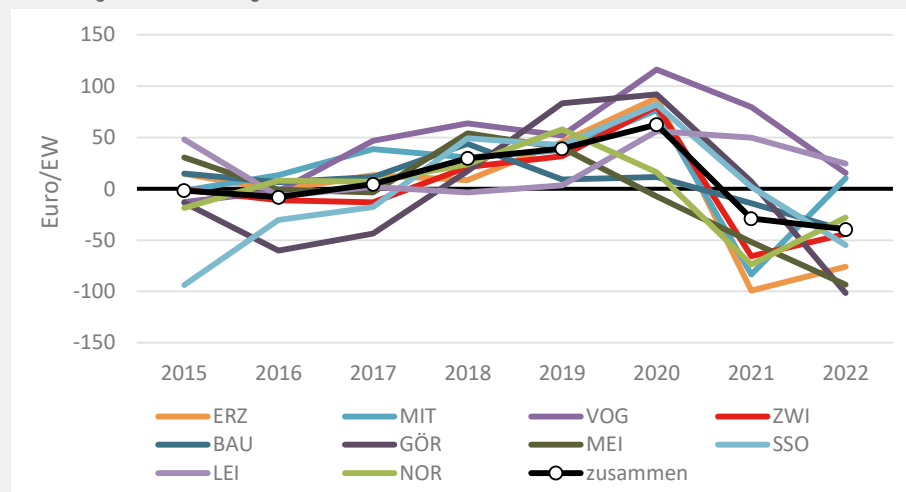
2.2 Struktur und Entwicklung der Einzahlungen

Ein näherer Blick in die Struktur der Einzahlungen der Landkreise zeigt, dass die Ausgleichsleistungen nach dem SGB II (Bundes- und Landesleistungen)²⁹ an Bedeutung verloren haben. Ihr Anteil an den Gesamtauszahlungen verringerte sich stetig. Dies ist vor allem ein Ergebnis des ebenfalls stetigen Rückgangs der KdU-Fälle, an die diese Einzahlungen geknüpft sind. Während der Bundesanteil ab 2020 erhöht wurde, sank der Landesanteil (vorrangig die sog. Hartz-IV-SoBEZ) weiter ab. Markant an Gewicht verloren haben dagegen die allgemeinen Zuweisungen vom Land, die vor allem aus den Schlüsselzuweisungen bestehen. Gemeinsam mit den gestiegenen Einzahlungen aus der Kreisumlage machen diese drei Säulen rund 70 % der Gesamteinzahlungen der Landkreise aus, wobei sich dieser zusammengefasste Anteil nicht spürbar verändert hat. Trotz gewisser Schwankungen von Jahr zu Jahr trägt die Kreisumlage tendenziell immer mehr zur Basis der Einnahmen bei. Der Anteil wuchs zwischen 2015 und 2022 im

28 Auf die Effekte in den doppischen Ergebnisrechnungen kann mangels statistischer Basis leider nicht eingegangen werden.

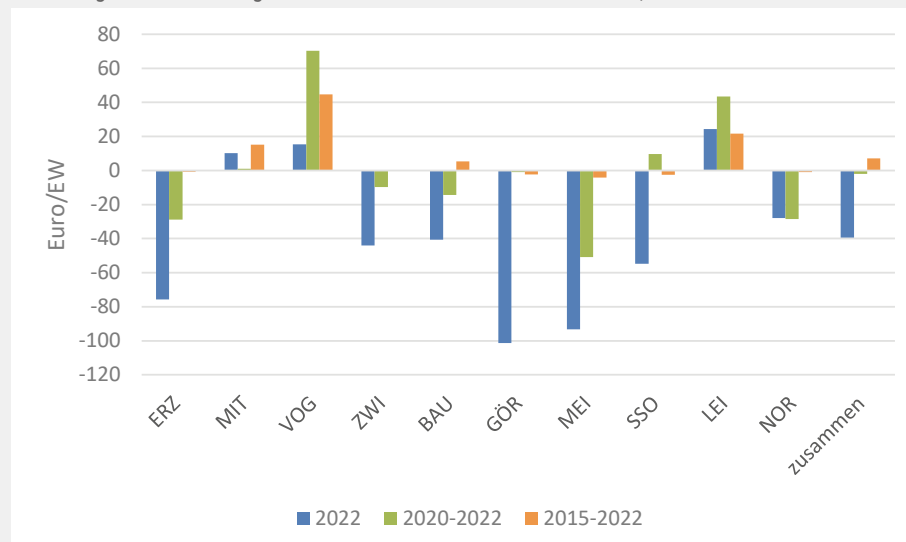
29 Bei den Bundesleistungen wird nur die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft dokumentiert, nicht aber die Erstattungen für die Zahlungen des ALG II bzw. Sozialgeldes der Optionskommunen.

Abbildung 7: Finanzierungssalden der Landkreise in Sachsen 2015–2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen (ohne Zahlungen der Optionskommunen), Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 8: Finanzierungssalden der Landkreise in Sachsen 2022, 2020–2022 und 2015–2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen (ohne Zahlungen der Optionskommunen), Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Trend um durchschnittlich 0,4 % pro Jahr. Aus diesen Daten lässt sich jedoch noch nicht die Feststellung ableiten, dass die kreisangehörigen Gemeinden überproportional steigende Lasten zu tragen hatten. Hierfür sind die Einzahlungspositionen etwas näher zu analysieren.

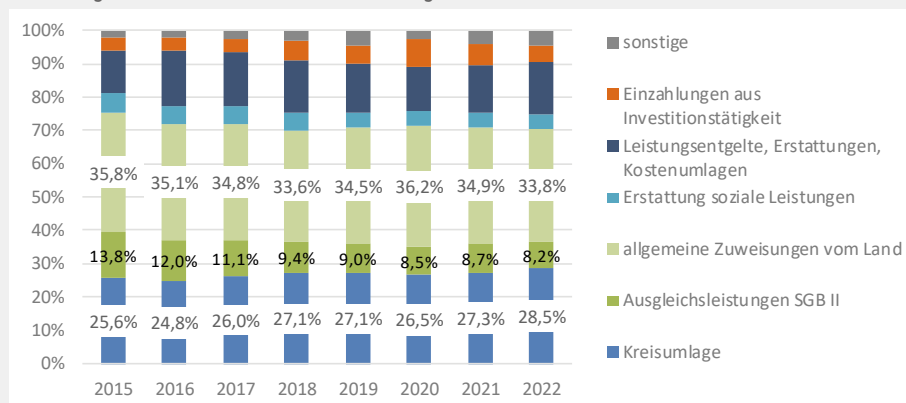
Die Analyse der wichtigsten Einzahlungsaggregate zeigt, dass der Bedeutungsverlust der allgemeinen Zuweisungen des Landes nicht mit einem absoluten Rückgang verbunden war (mit Ausnahme des Jahres 2021 gegenüber 2020). Allerdings wuchsen die vom Freistaat bereitgestellten allgemeinen Zuweisungen unterdurchschnittlich stark an, insbesondere im Vergleich zur Kreisumlage. Einzahlungen aus investiven Fördermitteln hatten im Jahr 2020 einen besonderen Zuwachs, was auch die Gesamtentwicklung 2020 maßgeblich prägte. Dies war jedoch, wie die Entwicklung in den Folgejahren zeigt, eine einmalige Spitze.

2.3 Fokus Kreisumlage

Ein tieferer Blick in die Entwicklung der Kreisumlage in Sachsen zeigt, dass diese in allen Landkreisen stetige Zuwächse im Zeitablauf erbracht hat, im Jahr 2021 jedoch eine Stagnation stattfand (Abbildung 11). Dies hat damit zu tun, dass für die Berechnung der 2021er Kreisumlage die Steuereinnahmen der Gemeinden des zweiten Halbjahres 2019 und des ersten Halbjahres 2020 eingingen, wobei letztere bereits durch die Effekte der Corona-Pandemie geprägt waren. Im Folgejahr 2022 war der starke Anstieg der Kreisumlage dagegen von den wieder kräftig gewachsenen Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden 2021/2022 und den Corona-Kompensationen getragen, die als zusätzliche Steuerkraft angerechnet wurden. Wie sich aus Abbildung 11 erkennen lässt, fand dieser Prozess in allen Landkreisen zeitgleich und in ähnlicher Amplitude statt. Die erreichten Niveaus unterscheiden sich jedoch durchaus erheblich. Während der Landkreis Meißen im Jahr 2022 rund 458 Euro/EW aus der Kreisumlage einnahm, lagen die Einzahlungen im Erzgebirgskreis mit 335 Euro/EW wesentlich geringer.

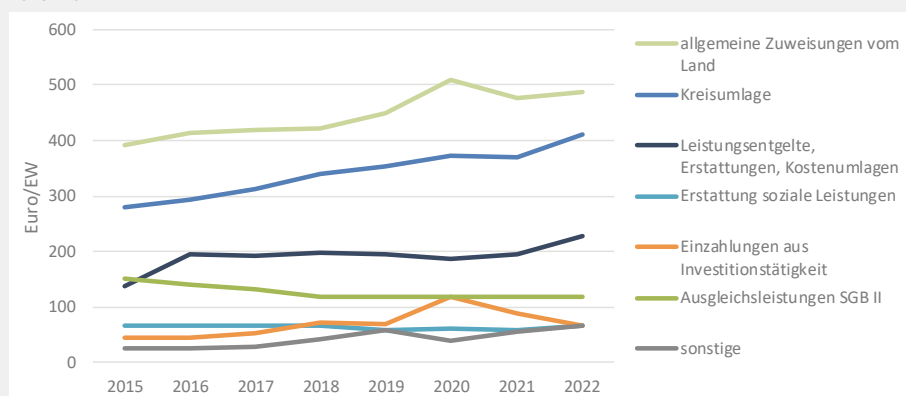
Die unterschiedlichen Einzahlungsniveaus gehen der Berechnungslogik der Kreisumlage zufolge sowohl auf unterschiedliche Umlagegrundlagen als auch auf unterschiedliche Umlagesätze zurück (Abbildung 12). Hierbei sind durchaus markante Unterschiede zu beobachten, die sowohl die resultierenden Einzahlungen für die Landkreise als auch die Belastungen für die kreisangehörigen Gemeinden prägen. Einige umlagestarke Landkreise (z. B. Meißen, Vogtland, Leipzig) kombinieren vergleichsweise hohe Umlagegrundlagen mit überdurchschnittlichen Hebesätzen. Die Landkreise Görlitz und Nordsachsen versuchen dagegen, Aufkommen zu generieren, indem sie die leicht unterdurchschnittlichen Umlagegrundlagen mit überdurchschnittlichen Umlagesätzen zu kompensieren versuchen. Dagegen sind die geringen Aufkommen im Erzgebirgskreis (und mit Abstrichen in Mittelsachsen) das Resultat geringer Umlagegrundlagen, die zudem mit geringen Umlagesätzen kombiniert werden.

Abbildung 9: Struktur der Gesamteinzahlungen der sächsischen Landkreise 2015–2022



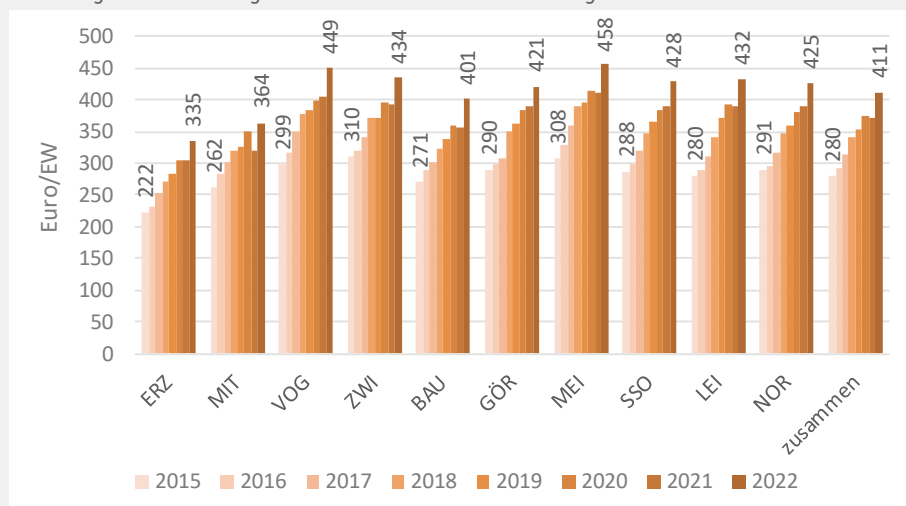
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen (ohne Zahlungen der Optionskommunen), Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 10: Entwicklung der wichtigsten Einzahlungsaggregate der sächsischen Landkreise 2015–2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen (ohne Zahlungen der Optionskommunen), Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 11: Entwicklung der Einnahmen aus der Kreisumlage in den sächsischen Landkreisen



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

Zur Vervollständigung des Bildes wird die Betrachtung der Einzahlungsseite durch eine nochmalige Gegenüberstellung mit den Gesamtauszahlungen der kreisangehörigen Gemeinden vorgenommen

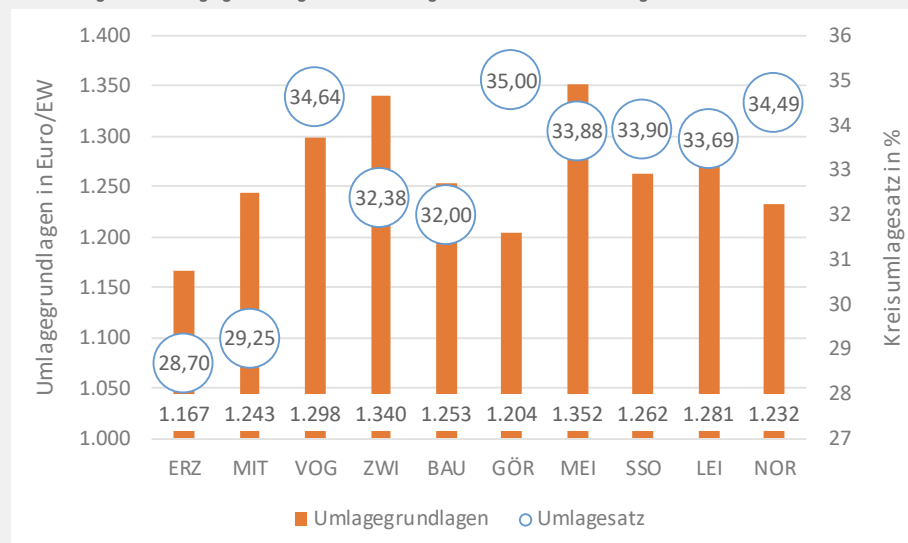
(Abbildung 13).³⁰ Die relativ hohen Belastungen für die kreisangehörigen Gemeinden im Vogtlandkreis und im Landkreis Nordsachsen werden hier ebenso erkennbar, wie die spiegelbildlich relativ niedrigen Belastungen der erzgebirgischen und mittelsächsischen Gemeinden. Im Landkreis Görlitz ist der Umlagesatz zwar hoch, bezogen auf die Gesamtauszahlungen der dortigen kreisangehörigen Gemeinden liegt die Belastung jedoch im Mittelfeld; ebenso ist es in den Landkreisen Meißen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge. Der Landkreis Zwickau hat zwar keinen besonders hohen Umlagesatz, die Belastungen seiner kreisangehörigen Gemeinden ist dagegen bereits relativ hoch, da ein größerer Teil ihrer Gesamteinnahmen umlagefähig ist. Wie beschrieben mischen sich im Überblick über die 10 Landkreise unterschiedliche Befunde, die keine klaren Zusammenhänge zwischen der Höhe der Umlagesätze und den tatsächlichen Belastungen der Gemeinden aufzeigen. Ebenso wenig klar sind die Entwicklungen im Zeitverlauf. Während die Belastungen der kreisangehörigen Gemeinden im Landkreis Görlitz, im Vogtlandkreis und im Landkreis Leipzig tendenziell zugenommen haben, sind die Entwicklungen in den anderen Landkreisen weniger eindeutig. Lediglich in den Landkreisen Mittelsachsen und Meißen hat die Belastung der gemeindlichen Gesamtauszahlungen durch die Kreisumlage im betrachteten Zeitraum trendhaft abgenommen.

2.4 Struktur und Entwicklung der Auszahlungen

Auf der Auszahlungsseite sind die Sozialen Leistungen prägend für die Landkreishaushalte. Die eigenen Sozialausgaben für die Leistungen nach den SGB II, XIII, IX und XII sowie dem AsylBLG stehen für ein Drittel der Gesamtauszahlungen, dazu kommen aktuell rund 10 % Sozialumlage an den Kommunalen Sozialverband Sachsen, der gemeinsam mit den Kreisfreien Städten über diese Umlage finanziert wird (Abbildung 14). Eigene Personal- und Sachausgaben machen rund 40 % der Gesamtauszahlungen aus, wobei der Anteil der Personalauszahlungen im Zeitablauf

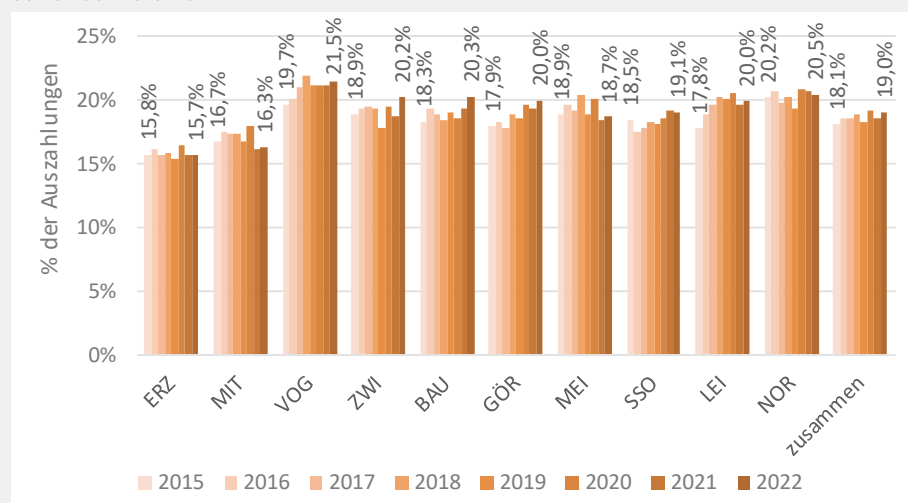
30 Ebenso ist denkbar, die Kreisumlagezahlungen den Bereinigten Einzahlungen der Gemeinden gegenüber zu stellen. Hieraus resultieren vergleichbare Ergebnisse, die nicht separat dokumentiert sind. Die Kreisumlagezahlungen auf die umlagefähigen Einzahlungen zu beziehen ist redundant, denn dies bezeichnet den Umlagesatz. Die Kreisumlage dagegen ausschließlich auf die Steuereinnahmen zu beziehen ist dagegen vor dem Hintergrund der dargestellten Berechnungsgrundlage der Kreisumlage sachfremd.

Abbildung 12: Umlagegrundlagen und Umlagesätze der Kreisumlage 2022 nach Landkreisen



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

Abbildung 13: Anteile der Kreisumlage an den Bereinigten Auszahlungen der kreisangehörigen Gemeinden 2015–2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen (ohne Zahlungen der Optionskommunen), Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

tendenziell rückläufig war. Auch der Anteil der Sozialauszahlungen war zwischen 2015 und 2019 rückläufig und wurde durch leicht steigende Investitionsbudgets ersetzt. Deren Anteil stieg 2020 sprunghaft an, bewegte sich bis 2022 allerdings fast auf das Ausgangsniveau des Jahres 2015 zurück. Wie die Darstellung nach den wichtigsten Aggregaten im Zeitablauf illustriert, waren es vorübergehend stark steigende Investitionsauszahlungen, die diese Strukturveränderung getragen haben (Abbildung 15). Eine noch tiefere Analyse lässt erkennen, dass es sich dabei nicht um eine auf breiter Front getragene Entwicklung handelte, sondern diese durch »Investitionsspitzen« 2020 in den Landkreisen Bautzen und Nordsachsen verursacht wurde, vor allem im Zusammenhang mit dem Breitbandausbau (Abbildung 16). Sie wurde auf der Einnahmenseite parallel begleitet mit einer Spitze bei den Einzahlungen aus der Investitionsförderung (Abbildung 10). Am aktuellen Rand ist eine ähnliche Investitionsspitze in geringerem Umfang im Landkreis Görlitz festzustellen, die ebenfalls maßgeblich durch Fördermittel finanziert wird.

Die Sozialausgaben waren dagegen interessanterweise sowohl relativ als auch absolut zwischen 2016 und 2019 rückläufig, was vor allem auf die Auszahlungen im SGB II zurückzuführen ist, die die Dynamik in den übrigen Sozialleistungsbereichen dämpften. Ab 2021 stiegen dagegen die Auszahlungen in allen Leistungsbereichen wieder an (siehe dazu Kapitel III.8) und auch die Sozialumlage bekam einen zusätzlichen Schub.

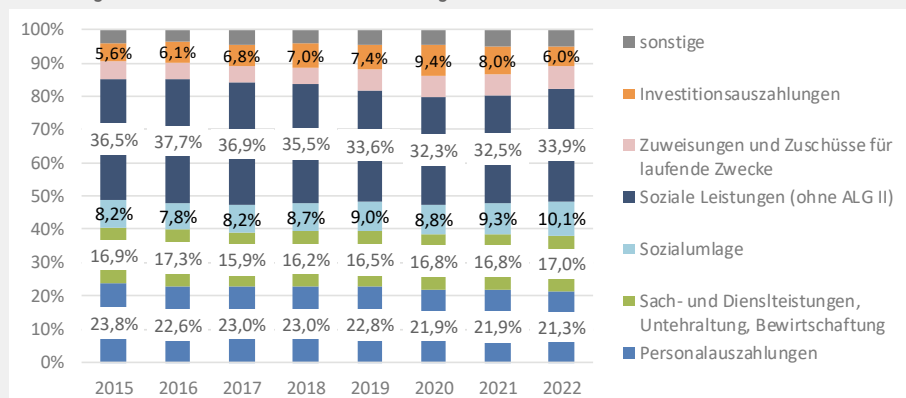
3 Einordnung und Ausblick

Die vertiefte Auseinandersetzung mit der Finanzlage der Landkreise im Freistaat Sachsen hat gezeigt, dass deren jüngste Verschlechterung maßgeblich auf eine schwächere Entwicklung der Einnahmen zurückzuführen ist. Die Ursache dieser Entwicklung hat mit Entscheidungen während der Corona-Pandemie zu tun. In allen Ländern wurden die Kommunen durch Stützungsmaßnahmen des Bundes (v. a. Gewerbesteuerkompensation, Erhöhung des KdU-Bundesanteils) und ergänzender Maßnahmen der Länder formal stabilisiert. Sachsen stellte in diesem Zusammenhang eine gewisse Ausnahme dar, da die FAG-Masse in den Jahren 2021 und 2022 gegenüber 2020 durch den Freistaat abgesenkt wurde, während die meisten anderen Länder die Stützungsmaßnahmen durch allgemeine Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich noch über einen längeren Zeitraum aufrechterhielten (hierzu auch Kapitel III.5.2). Daher waren die Landkreise einem negativen einnahmenseitigen Impuls ausgesetzt, der in den anderen Ländern nicht in vergleichbarer Weise feststellbar war.

Dieser Impuls, der vor allem über die Schlüsselzuweisungen transportiert wurde, kam allerdings durch die Regelungen des SächsFAG (horizontale Gleichmäßigkeitsgrundsätze) in analoger Weise in allen kommunalen Teilgruppen an (Abbildung 17). Insofern verschlechterten sich synchron in 2021 die Umlagegrundlagen. Auch im Jahr 2022, als die Umlagegrundlagen wieder anstiegen, blieben die allgemeinen Zuweisungen noch schwach, während die Auszahlungen unvermindert anstiegen. Eine noch stärkere Erhöhung der Kreisumlagesätze wäre im Zusammenhang

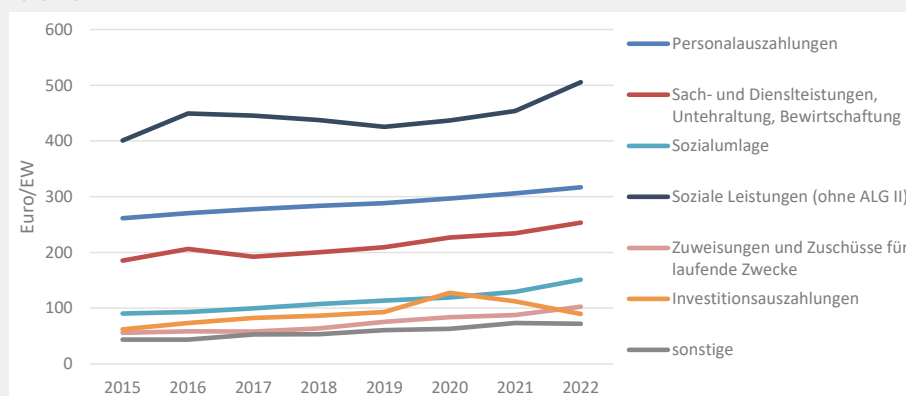
mit den ebenfalls stagnierenden Zuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden und der noch bestehenden Unsicherheit bezüglich der Entwicklung der gemeindlichen Steuereinnahmen kaum durchsetzbar gewesen. Bei der Kreisumlage hätten die Landkreise auch nicht auf

Abbildung 14: Struktur der Gesamtauszahlungen der sächsischen Landkreise 2015–2022



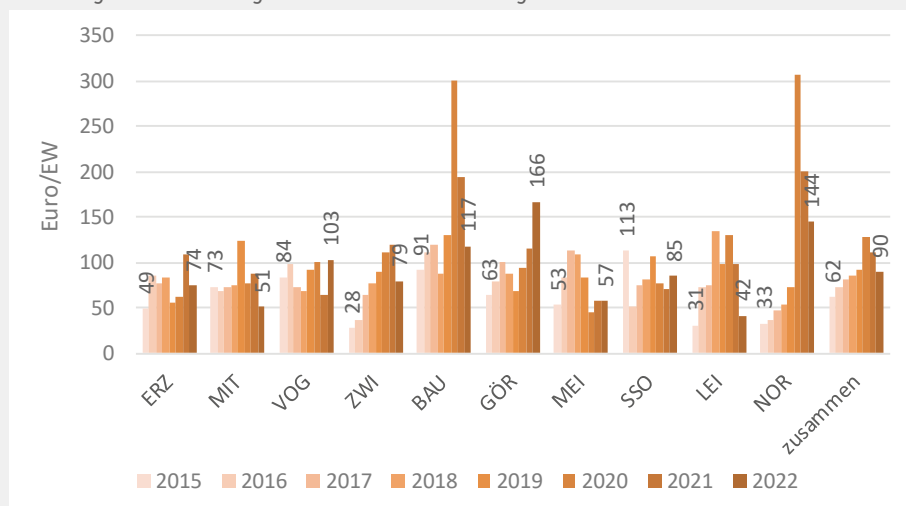
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen (ohne Zahlungen der Optionskommunen), Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 15: Entwicklung der wichtigsten Auszahlungsaggregate der sächsischen Landkreise 2015–2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen (ohne Zahlungen der Optionskommunen), Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 16: Entwicklung der Investitionsauszahlungen der Landkreise 2015–2022



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

die unausgeschöpften Einnahmepotenziale der Gemeinden verweisen können. Mit Blick auf die bereits sehr hohen Hebesätze der sächsischen Gemeinden (siehe Kapitel III.5.1.1) wäre eine solche Forderung unzutreffend gewesen.

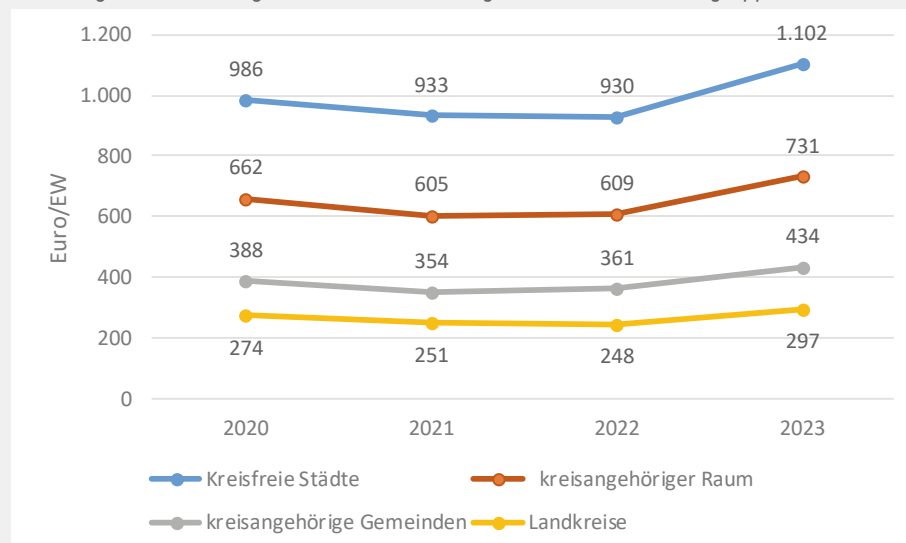
Immerhin steht dem negativen Einzahlungsimpuls der Jahre 2021 und 2022 aktuell ein positiver Impuls in 2023 und 2024 über die gleichen Kanäle gegenüber. Bereits die in Abbildung 15 dargestellte Entwicklung der Schlüsselzuweisungen im Jahr 2023 weist deutlich aufwärts. Hinzu kommen wieder gestiegene Steuereinnahmen der Gemeinden, die gemeinsam mit den Schlüsselzuweisungen die Umlagegrundlagen bilden. Ein zusätzlicher Impuls wurde darüber hinaus durch die jüngste Aufstockung des SächsFAG im laufenden Jahr 2023 gesetzt, (siehe Kapitel IV), in deren Rahmen den Landkreisen insgesamt 102,4 Mio. Euro zu gleichen Teilen (jeder Landkreis 10,24 Mio. Euro) zufließen. Dies dürfte zu einer Entspannung der finanziellen Probleme führen. So, wie die »Delle« 2021/2022 ist die Belebung maßgeblich durch die Regelungen im SächsFAG verursacht.

Gleichzeitig sind die Landkreise ohne Zweifel auf der Auszahlungsseite gefordert. Vor dem Hintergrund der Energiekrise und Klimatransformation schlagen Energiepreissteigerungen bereits spürbar auf die Kosten der Unterkunft durch, aber auch andere Leistungen, die mit stationären Sozialleistungen zu tun haben, etwa die Hilfe zur Pflege, sind von Steigerungen der Energiepreise betroffen. Die Landkreise sind zudem bei der Flüchtlingsunterbringung und der späteren Überführung der schutzsuchenden Personen in das SGB II gefordert. Hier sind immerhin Signale des Bundes zu vernehmen, eine stärkere finanzielle Unterstützung der Kommunen zu leisten. Bei den Kosten der Unterkunft haben die Unterstützungen des Bundes in Verbindung mit den ergänzenden Zahlungen des Landes sogar so weit geführt, dass die Landkreise in den Jahren 2020 und 2021 Nettolasten im negativen Bereich aufwiesen, d. h., sie mehr Erstattungen erhielten als sie Bruttoauszahlungen zu leisten

hatten (Kapitel III.8.2). Dies zeigt eindrucksvoll, dass neben der Entwicklung der Auszahlungen auch stets die Analyse der korrespondierenden Einzahlungen erforderlich ist. Gleiches gilt für Herausforderungen im investiven Bereich, etwa für die Modernisierung der Infrastruktur oder des ÖPNV, deren Bewältigung kaum ohne Fördermittel denkbar ist.

Im Zusammenspiel aus der Dynamik der Auszahlungen auf der einen Seite und der Finanzierungsquellen auf der anderen Seite, die zweckgebundene Fördermittel (laufend und investiv), Erstattungen für Sozialleistungen und allgemeine Zuweisungen des Freistaates umfassen, bleibt der finanzielle Interessenausgleich zwischen den Landkreisen und »ihren« kreisangehörigen Gemeinden mittels der Kreisumlage eine herausfordernde Daueraufgabe. In den vergangenen Jahren sind die Kreisumlagesätze in Sachsen von niedrigem Niveau ausgehend angestiegen. Die Analysen haben gezeigt, dass die Jahre 2021 und 2022 Ausnahmefälle waren und die Landkreise zwischen 2015 und 2020 positive Finanzierungssalden aufwiesen. Wie sich die Landkreise gemeinsam mit den kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den Kreisfreien Städten im Gesamtkonzert der sächsischen und bundesweiten Kommunalfinanzen behaupten, wird im nachfolgenden Hauptkapitel III untersucht.

Abbildung 17: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen 2020–2022 nach Teilgruppen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

→ III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen

1 Methodische Vorbemerkungen

1.1 Darstellungsweise

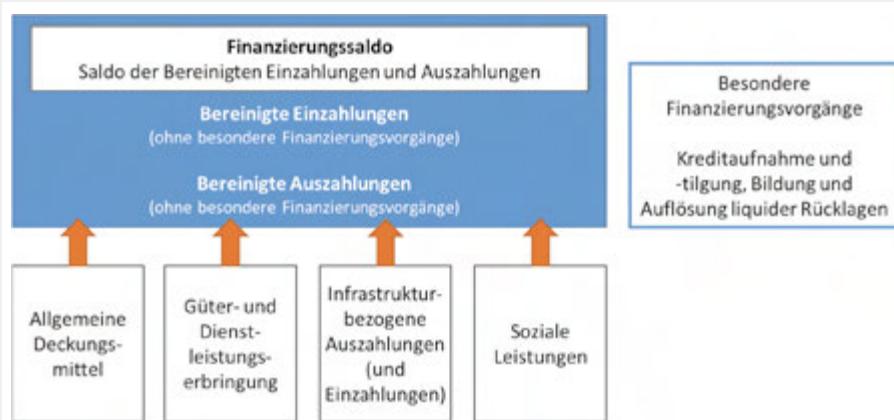
Die Strukturierung der Analyse erfolgt nach dem bewährten Muster der vergangenen Gemeindefinanzberichte anhand von sechs Bausteinen (vgl. Abbildung 18). Die so gewählte Systematisierung ermöglicht die Zuordnung sämtlicher Finanzdaten zu einem der Bausteine. Die Abschnitte des Berichtes lassen sich unmittelbar den Bausteinen zuordnen.

Eine Besonderheit des Gemeindefinanzberichts Sachsen 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 Einzahlungs- und Auszahlungspositionen betrifft insbesondere die Bereiche der Zuschüsse für laufende und investive Zwecke. In anderen Veröffentlichungen zur kommunalen Finanzlage sind diese Zahlungen lediglich in »sonstigen« Positionen zusammengefasst oder gar nicht dokumentiert.³¹

Das **Berichtsjahr** des analytischen Teils dieses Gemeindefinanzberichts ist das Jahr **2022**, da hierfür die notwendigen Daten der Kassenstatistik komplett vorliegen. Zur Beurteilung der Entwicklungen im Zeitverlauf werden **Vergleichsdaten ab 2015** herangezogen. Dies ermöglicht, die finanzielle Lage der sächsischen Kommunen über eine mittlere Frist hinweg zu berücksichtigen. Außerdem werden strukturelle Veränderungen besser ersichtlich und von den in vielerlei Hinsicht krisenbedingten Entwicklungen und Strukturen der Krisenjahre 2020 und 2021 abgegrenzt. Um einen regionalen wie auch überregionalen Vergleich der Daten zu ermöglichen, wurde auf Niveauekennziffern (Euro/Einwohner = Euro/EW) abgestellt. Intertemporale Entwicklungen werden in diesem Bericht als prozentuale Veränderungen wiedergegeben. Des Weiteren werden die Pro-Kopf-Werte für die sächsischen Kommunen denen anderer Ländergruppen gegenübergestellt. Die Nutzung einwohnerbezogener Daten ermöglicht hier einen direkten Vergleich verschiedener Bundesländer.

Regional werden die Daten in verschiedene Vergleichsräume differenziert. Neben den **Durchschnittswerten für alle Kommunen³² Deutschlands³³** und denen der Kommunen in allen **westdeutschen**

Abbildung 18: Analysestruktur im Gemeindefinanzbericht Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung.

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)³⁴ erscheint auch nach dem offiziellen Ende des Solidarpakts II (2019) als »Benchmark« für die mittelfristige Analyse angemessen. In einem zweiten Schritt werden die Einzahlungs- und Auszahlungspositionen 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 2015, 2018 sowie das Berichtsjahr 2022 vergleichend gegenübergestellt.³⁵ 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 sind dies 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 die Ein- und Auszahlungen (Konten) differenziert nach Aufgabenbereichen (Produkte). Sie bietet insofern umfangreiche Möglichkeiten der Haushaltsanalyse. Sie erscheint allerdings mit einer Verzögerung von bis zu 18 Monaten (aktueller Datenstand: 2021). Die *Vierteljährliche Kassenstatistik* hingegen, die auf die Aufschlüsselung nach Aufgabenbereichen verzichtet, weist den Vorteil der höheren Aktualität auf (aktueller Datenstand: 2022

31 Vgl. Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 33. Beispielsweise enthält der aktuelle Finanzreport der Bertelsmann Stiftung keinerlei Aussagen zu ausgelagerten Bereichen. Vgl. Freier u. a. (2023).

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

33 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, sondern Verzerrungen innerhalb der Analyse hervorrufen würden.

34 Das Saarland ist ebenfalls finanzschwach, allerdings liegen dort strukturelle Besonderheiten vor (sowohl hinsichtlich der Finanzlage als auch hinsichtlich der Aufgabenverteilung innerhalb des Landes), weshalb es als Benchmark für die sächsischen Kommunen ungeeignet ist.

35 Die Klassifizierung richtet sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinden im jeweiligen Jahr, sodass die Gruppen in den drei Jahren nicht identisch besetzt sind.

+ 1. Halbjahr 2023).³⁶ Auf Grundlage einer regelmäßigen Verwendung der Kassenstatistik können jedoch ebenso Aussagen über den Trend in der Zeit und die Strukturunterschiede zwischen den Kommunen getroffen werden. 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 Jahresvergleiche und Zeitreihen für alle Jahre zugrunde gelegt.

Zu den wichtigsten »technischen« Bemerkungen ist vor allem zu sagen, dass die Vergleichbarkeit einiger Daten vor allem im Bereich Personal und Verschuldung aufgrund der unterschiedlichen Auslagerungstätigkeit der Kommunen beeinträchtigt ist. Daher werden die Zahlungsbeziehungen zu den ausgelagerten Einheiten im Gemeindefinanzbericht explizit gewürdigt. Erst bei der Einführung der doppischen Haushaltsführung in allen Bundesländern (einschließlich Konzernabschluss) und der Angleichung der Systeme wird eine noch bessere Vergleichbarkeit möglich sein. Eine doppische statistische Berichterstattung mit Daten der doppischen *Ergebnisrechnung* (Erträge und Aufwendungen, insbesondere Abschreibungen) ist gleichwohl mittelfristig noch nicht in Sicht.

Ohne zu sehr in die Details der kamerale und doppischen Rechnungssystematiken einzusteigen, muss konstatiert werden, dass die interregionale Vergleichbarkeit zwischen den kommunalen Kassendaten verschiedener Bundesländer unter den uneinheitlichen Detailregelungen der Doppik leidet.³⁷ Insbesondere bei der Überführung der kommunalen Haushaltsdaten in die »Raster« der statistischen Erfassung kann es zu abweichenden Zuordnungen kommen. Für die praktische Arbeit mit dem vorliegenden Gemeindefinanzbericht Sachsen 2022/2023 bedeutet dies, dass einige Strukturdaten im Detail mit Vorsicht zu interpretieren sind, die Aussagen auf höher aggregierter Ebene jedoch belastbar sind. Mittlerweile hat sich die statistische Berichterstattung auf die nicht mehr ganz so neue Welt der kommunalen Doppik eingestellt. Die verwendeten Daten stammen sowohl vom Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen als auch vom Statistischen Bundesamt.

Das Statistische Landesamt veröffentlicht in seinem Statistischen Bericht seit 2017 ausschließlich Daten nach doppischen Einzahlungs- und Auszahlungskonten. Seit 2020 erfolgt auch die Lieferung von detaillierten Einzeldaten, auf deren Basis der Gemeindefinanzbericht Sachsen erstellt wird, ausschließlich auf Basis doppischer Zahlungskonten. Zum Zwecke der langfristigen Vergleichbarkeit innerhalb Sachsens und der Vergleichbarkeit mit anderen Ländern wurden diese Daten mit denen der »alten« kamerale Systematik abgeglichen. Hierdurch ergeben sich nur geringfügige Abweichungen. Grundsätzlich werden die Begriffe der Einnahmen und Einzahlungen sowie der Ausgaben und Auszahlungen im Gemeindefinanzbericht synonym verwendet. Würde die Überleitung in die »alte« kamerale Welt nicht vorgenommen, könnte die Finanzlage der Kommunen im Freistaat Sachsen nicht mit anderen Ländern verglichen werden (das Statistische Bundesamt liefert nach wie vor ausschließlich nach der kamerale Gruppierungs-Systematik).

36 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.

37 Beispielsweise ergeben sich Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen laufendem Sachaufwand und Investitionen.

1.2.2 Schalenkonzept und Extrahaushalte

Die im Gemeindefinanzbericht dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die kommunalen Kernhaushalte. Die statistische Berichterstattung (Kassen- und Jahresrechnungsergebnisse) aller Gebietskörperschaftsebenen ist seit 2011 allerdings standardmäßig auf die Darstellung der Einzahlungen und Auszahlungen der Kern- und Extrahaushalte umgestellt worden. In den Berichten und Datenbanken wird seither zweigleisig verfahren: Neben der Standarddarstellung werden zusätzlich Tabellen für die Kernhaushalte ohne die Extrahaushalte ausgewiesen. Die um die Extrahaushalte erweiterte Sichtweise ist für die Analyse-schritte des Gemeindefinanzberichts ungeeignet. Da die Daten nur für das gesamte Land in aggregierter Form bereitgestellt werden, sind auf dieser Grundlage keine landesinternen Vergleiche möglich. Um dennoch die Anschlussfähigkeit an die Berichte des Statistischen Bundesamtes herzustellen, die in der bundesweiten und europäischen Diskussion um die öffentlichen Finanzen im Mittelpunkt stehen, wird nachfolgend ein kurzer Ausblick auf die integrierte Darstellung gegeben.

Infokasten:

Schalenkonzept der amtlichen Finanzstatistik

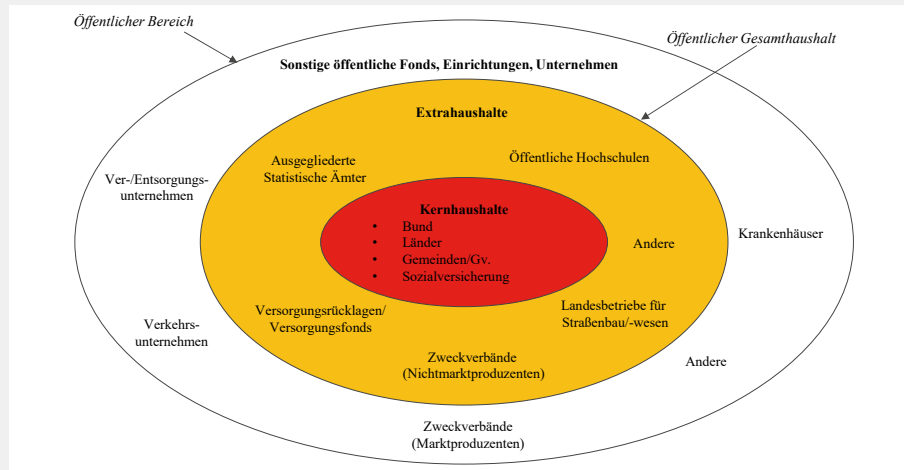
Nach dem sog. Schalenkonzept werden in der Finanz-, Personal- und Schuldenstatistik diejenigen *öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen* (FEU) dem öffentlichen Gesamthaushalt zugerechnet, die nach dem europäischen Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Sektor Staat zählen (Abbildung 19). Dazu müssen sie unter öffentlicher Kontrolle stehen und Nichtmarktproduzenten sein, d. h., sie werden vom Staat finanziert (Zuschussfinanzierung) oder erzielen ihre Umsätze größtenteils mit dem Staat.³⁸ Einrichtungen und Unternehmen, die Marktproduzenten sind, d. h., deren Eigenfinanzierungsgrad größer als 50 % ist, werden als »sonstige öffentliche FEU« außerhalb des öffentlichen Gesamthaushalts erfasst. Sie gehören jedoch zum sog. *öffentlichen Bereich*. Dazu muss die öffentliche Hand (mittelbar oder unmittelbar) an ihnen beteiligt sein und mindestens 50 % des Nennkapitals oder des Stimmrechts auf sich vereinigen.

Eine aufgabenweise Zuordnung kommunaler Unternehmen ist tendenziell möglich: So lassen sich etwa in Sachsen kommunale Kultur-einrichtungen und Tourismusgesellschaften fast ausnahmslos den Extrahaushalten zuordnen, die kommunale Wohnungswirtschaft, Ver- und Entsorgungs- sowie Verkehrsunternehmen den sonstigen öffentlichen FEU. Uneinheitlich ist dagegen beispielsweise die Zuordnung von Bädergesellschaften oder Krankenhäusern, die in beiden Teilgruppen zu finden sind.³⁹ Infolge der Erfassung der Kern- und Extrahaushalte nach dem Schalenkonzept wird nur ein Teil der kommunalen Unternehmen in der Finanzstatistik abgebildet. Die genannte 50 %-Regel kann außerdem dazu führen, dass Unternehmen in einigen Jahren als Extrahaushalte geführt werden, später aber als sonstige öffentliche FEU und umgekehrt, d. h., sie wechseln im Zeitverlauf zwischen den Schalen.

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

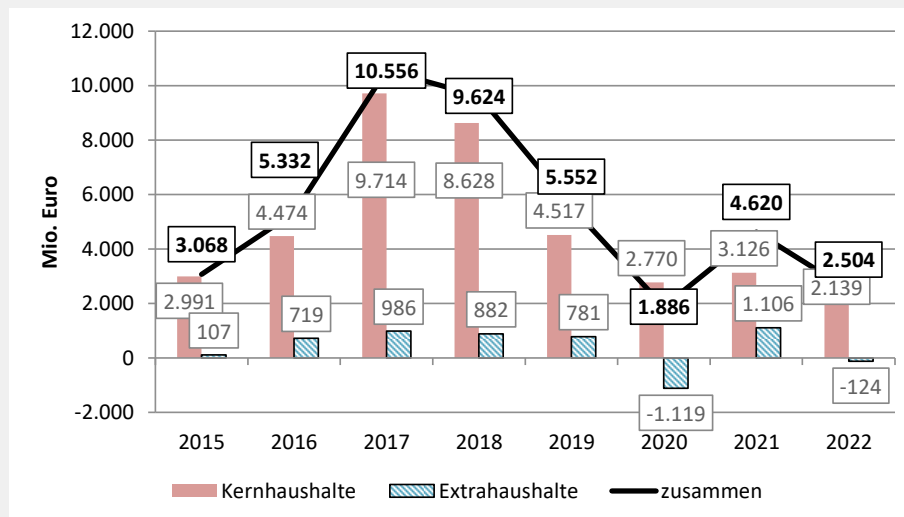
39 So war beispielsweise das Städtische Klinikum »St. Georg« Leipzig als Extrahaushalt erfasst, das Städtische Krankenhaus »Dresden-Neustadt« hingegen als sonstiges FEU. Stand am 31.12.2022, Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 19: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken



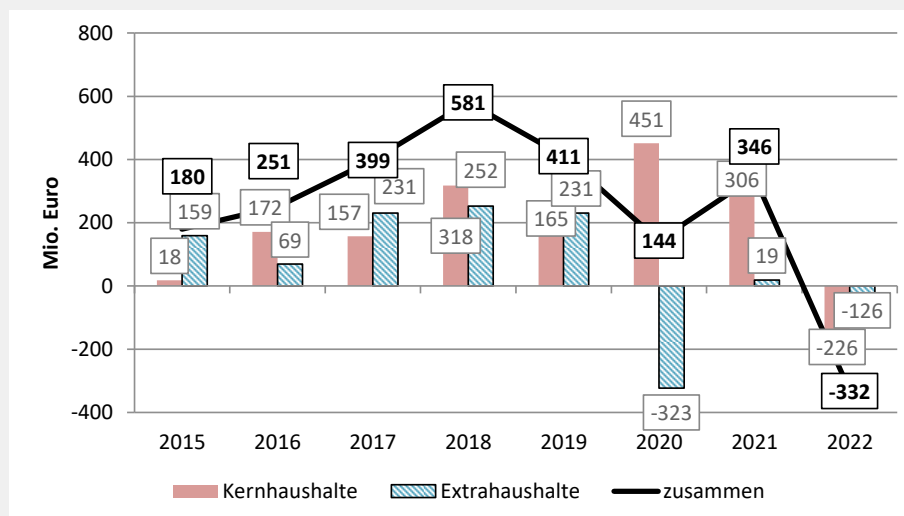
Quelle: Eigene Darstellung nach Vorgaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 20: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in den Flächenländern 2015–2022 in Mio. Euro



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

Abbildung 21: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in Sachsen 2015 bis 2022 in Mio. Euro



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

Daten zu den sonstigen öffentlichen FEU, also den am Markt agierenden kommunalen Unternehmen, sind nur in sehr grober Gliederung erhältlich.⁴⁰ 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 Einzahlungen des Kernhaushalts erfasst, ebenso Verlustübernahmen durch die Kommunen sowie der bedeutende Posten der Zuschüsse an kommunale Unternehmen (vgl. dazu Abschnitt 6.2).

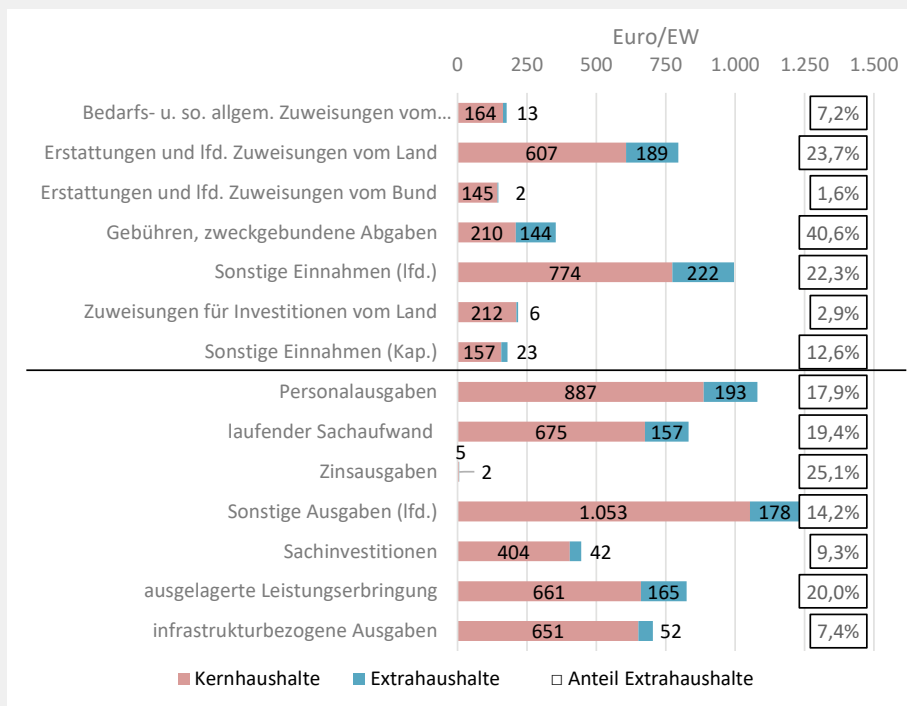
In den Jahren 2021 und 2022 wurde für die Kommunen in Deutschland ein Finanzierungsüberschuss von rund 4,6 bzw. 2,5 Mrd. Euro nachgewiesen (siehe Abbildung 20). Die Kernhaushalte erreichten dabei im gesamten dargestellten Zeitraum positive Salden, selbst im Krisenjahr 2020. Auf die Extrahaushalte trifft diese Aussage mit Ausnahme des Jahres 2020 ebenfalls zu. Die positiven Salden im Zeitraum von 2020 bis 2022 sind infolge der Auswirkungen der Corona-Pandemie durch die finanziellen Hilfen des Bundes und der Länder in diesem Zeitraum geprägt. Ohne diese Hilfen wären die Finanzierungssalden negativ gewesen.⁴¹

Für die Sozialausgaben sind geringfügige Abweichungen zwischen den Veröffentlichungen der Statistischen Landesämter sowie des Statistischen Bundesamtes festzustellen. Die Bundesstatistik *bereinigt* die Einzahlungen und Auszahlungen 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

40 Vgl. Botta/Friedländer/Grüttner/Rottmann/Starke (2023), S. 25–29.

41 Zu den finanziellen Hilfestellungen im Zuge der Pandemie siehe Gemeindefinanzbericht Sachsen 2020/2021, S. 146 ff.

Abbildung 22: Anteile der Extrahaushalte an ausgewählten Einnahme- und Ausgabepositionen in Sachsen 2022



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

mit den Vorjahresberichten deckt. Die Gründe dafür sind die Auslagerungen von gebührenfinanzierten Aufgaben mit geringen Kostendeckungsgraden, die Zuschüsse aus den Kernhaushalten, aber auch Fördermittel des Freistaates. Analog dazu fallen die Auszahlungen für Personal, laufenden Sachaufwand, Zinsen (auf sehr niedrigem Niveau) und der ausgelagerten Leistungserstellung höher aus. In der Gesamtschau ergibt sich aber keine grundlegend andere Bewertung der Gemeindefinanzen in Sachsen bei Einbeziehung der Extrahaushalte.

Im vorliegenden Gemeindefinanzbericht werden ausschließlich die kommunalen Kernhaushalte betrachtet, da 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

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 Gesamteinzahlungen und -auszahlungen sowie den Finanzierungssaldo) die vollständigen Zahlungen einschließlich der durchgeleiteten Mittel nach (siehe insbesondere Abschnitt 8.2).

In Sachsen ergibt sich am aktuellen Rand ein gemischtes Bild: Während in 2021 noch positive Ergebnisse in den Kern- und Extrahaushalten erreicht wurden, ergibt sich im Berichtsjahr 2022 ein integriertes Ergebnis von -343 Mio. Euro, das sich aus negativen Finanzierungssalden in den Kernhaushalten (-237 Mio. Euro) und einem deutlichen Defizit in den Extrahaushalten (-126 Mio. Euro) zusammensetzt.⁴² Die Kriseneffekte sind demnach in beiden statistischen Schalen angekommen und zeichnen ein deutlich schlechteres Bild der Kommunalfinanzen in Sachsen als im bundesweiten Durchschnitt.

Jeweils weniger als 10 % der Bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen entfallen bundesweit auf die Extrahaushalte, in Sachsen sind es mit jeweils rund 12 % etwas mehr. In Abbildung 22 sind die Anteile der Extrahaushalte an ausgewählten Positionen der Einzahlungen und Auszahlungen der sächsischen Kommunen angegeben. Dabei erzeugen die Extrahaushalte die größten Effekte auf der Einzahlungsseite in den Positionen Gebühren und Entgelte, laufenden Zuweisungen und Erstattungen vom Land sowie bei den sonstigen Einnahmen, was sich auch

dieses Datenmaterials hingegen nicht möglich.⁴³

Um die ausgelagerte 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).

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.

42 Die Summe aus Kernhaushalten und Extrahaushalten ergibt aus buchungstechnischer Sicht nicht die Summe des öffentlichen Gesamthaushalts. Dies hängt mit der Position der Zahlungen von gleicher Ebene zusammen, die bei den Extrahaushalten andere Gruppierungsnummern anspricht als bei den Kernhaushalten und der Gesamtbetrachtung aus Kern- und Extrahaushalten.

43 In der Erhebung der Einzahlungen und Auszahlungen der Extrahaushalte ist kein Split der Unternehmen nach Eigenkapital, Umsätzen oder anderen betriebswirtschaftlichen Größen vorgesehen. Lediglich nach dem Firmensitz 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.

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 Dezember 2023.

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

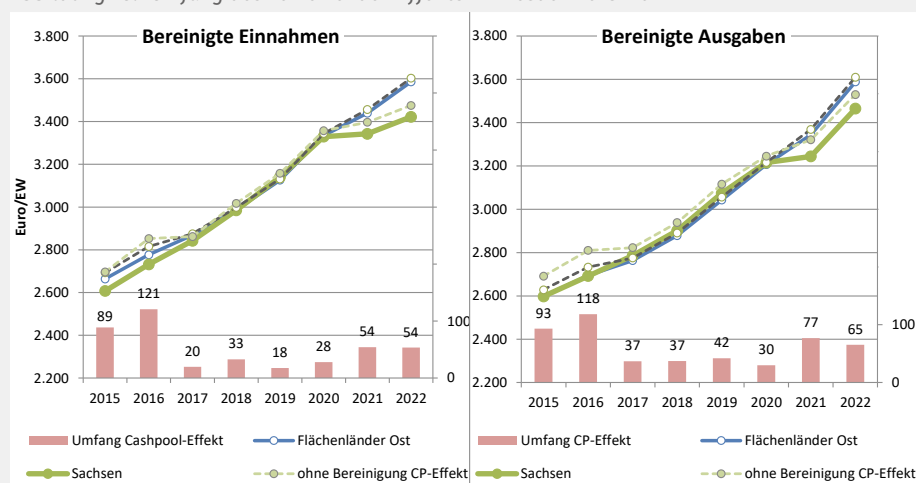
1.2.3 Verzerrender »Cashpooling-Effekt« in Dresden und Leipzig

Bei der Datenanalyse wurde – wie auch in den vergangenen Gemeindefinanzberichten – eine Auffälligkeit bezüglich der Landeshauptstadt Dresden und der Stadt Leipzig (dort nur für 2022) erkannt, die sich auf Einzahlungen und Auszahlungen im Zusammenhang mit Darlehen an kommunale Sonderrechnungen bezieht. Hier sind für die Stadt Dresden erhebliche Einzahlungen und Auszahlungen aufgeführt, welche in der Gesamtsicht nach dem Berechnungsschema des Statistischen Bundesamtes die Einzahlungen und Auszahlungen für die Gesamtheit der Kommunen in Sachsen erhöhen. So ist es auch in den Berichten des Statistischen Bundesamtes ausgewiesen, die keine Bereinigung des Cashpool-Effekts vorsehen.

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 Einzahlungen und Auszahlungen von zuletzt rund 115–120 Mio. Euro saldieren sich weitgehend,⁴⁴ sodass sich auf den ersten Blick nur geringe Abweichungen ergeben. Dennoch sind die Verzerrungseffekte bei tieferer Untergliederung der Ergebnisse enorm, bei den Einzahlungen und Auszahlungen 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 Gesamteinzahlungen der Kommunen in Sachsen in den vergangenen Jahren sich im Einklang mit denen der übrigen ostdeutschen Flächenländer entwickelt haben, die Auszahlungen aber überdurchschnittlich gestiegen sind (gestrichelte Linien in Abbildung 23).⁴⁵ Wird der verzerrende

Effekt bereinigt, so ändern sich die Aggregate für Sachsen, während das Aggregat für die übrigen Flächenländer Ost unverändert bleibt.⁴⁶ 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 Einzahlungen in den Jahren 2015 und 2016 negativ vom Trend abgekoppelt (durchgezogene Linien). Diese Einnahmementwicklung 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.⁴⁷ Ab dem Jahr 2017 haben die verzerrenden Effekte des Cashpoolings spürbar abgenommen. In allen nachfolgenden Betrachtungen wurde dennoch mit den bereinigten Daten gerechnet, da die Interpretationen sonst an vielen Stellen verfälscht würden (v. a. bei der Berechnung von Trends, Quoten und Vergleichswerten mit den anderen Ländern).

Abbildung 23: Umfang des verzerrenden Effekts in Dresden 2015–2022



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

2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

2.1 Wirtschaftskraft und Konjunktur

Der vorliegende Gemeindefinanzbericht 2022/2023 betrachtet im Kern die zurückliegende Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2022. Das Jahr 2020 markierte infolge der Corona-Pandemie einen starken Wirtschaftseinbruch, in dessen Folge der Bund das größte wirtschaftliche Hilfspaket der deutschen Geschichte verabschiedete. Daraufhin konnte sich das Wirtschaftswachstum in den Jahren 2021 und 2022 wieder stabilisieren. Im Jahr 2022 und gegenwärtig nach wie vor sorgt der russische Angriffskrieg in der Ukraine für gestörte Lieferketten und künstliche Knappheiten, wodurch sich Produktionsprobleme und Preisschübe auf vielen

44 GR 325 (Einzahlungen): 2015: 360,0 Mio. Euro, 2016: 492,9 Mio. Euro, 2017: 80,5 Mio. Euro, 2018: 131,9 Mio. Euro, 2019: 72,0 Mio. Euro, 2020: 113,5 Mio. Euro; GR 925 (Auszahlungen): 2015: 379,3 Mio. Euro, 2016: 481,9 Mio. Euro, 2017: 150,1 Mio. Euro, 2018: 149,8 Mio. Euro, 2019: 170,6 Mio. Euro, 2020: 121,0 Mio. Euro.

45 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.

46 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 waren vor der Bereinigung um fast das Zehnfache gegenüber dem Bundesdurchschnitt erhöht.

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

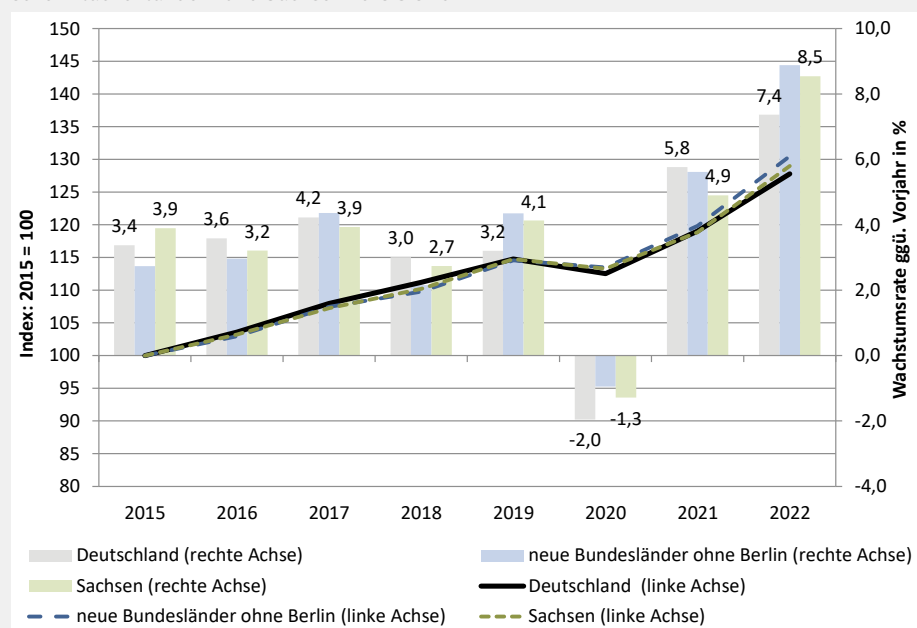
Wertschöpfungsketten ergeben. Die aus den hohen Energiepreisen und der drohenden Gasknappheit resultierenden Preiseffekte treiben die Inflationsrate in ungewöhnliche Höhen (6,9 % auf Jahressicht in 2022). Dies erschwert Kostenkalkulationen, was neue Herausforderungen und neue Unsicherheiten bei den betroffenen Unternehmen hervorruft, etwa mit Blick auf die künftige Entwicklung der Arbeitskosten und der Wettbewerbsfähigkeit. Die Ursache für Lieferengpässe, hohe Energiepreise, drohende Knappheit und sich daraus ergebende Preiseffekte sind nicht zuletzt auch Folgen sich verstärkender geopolitischer Risiken in einer verzahnten globalisierten Welt. Deutschland ist diesen Effekten vor dem Hintergrund der immer noch hohen Abhängigkeit von fossilen Energieträgern und einer intensiven Verflechtung in internationale Warenströme in besonderem Maße ausgesetzt.

Die regionale Wirtschaftsentwicklung wirkt sich dabei direkt auf die Entwicklung des sächsischen Arbeitsmarktes aus und beeinflusst deshalb auch das Aufkommen an Einkommen- und Gewerbesteuer sowie die Höhe der Auszahlungen für Soziale Leistungen. Ein Vergleich der Wachstumsentwicklung ermöglicht darüber hinaus Abschätzungen hinsichtlich des Aufholprozesses Sachsens im bundesweiten Vergleich 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 (BIP⁴⁸, Abbildung 24). Dabei wird das nominale BIP (in jeweiligen Preisen) betrachtet, da sich die Steuereinnahmen auch auf die nominalen Größen beziehen, eine Preisbereinigung also nicht stattfindet. Aufgrund der absoluten Betrachtung bleiben unterschiedliche Einwohnerentwicklungen zunächst unberücksichtigt, sodass nur die »reine« wirtschaftliche Leistung zählt.

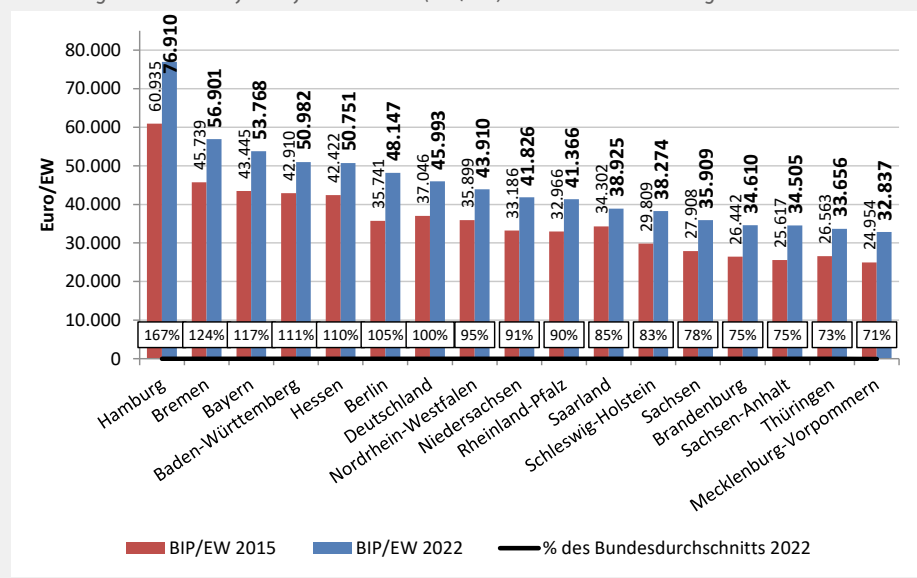
Die Jahre 2021 und insbesondere 2022 sind durch ein starkes Wachstum des *nominalen* BIP gegenüber dem Vorjahr geprägt, welches in Sachsen gegenüber dem Bundesdurchschnitt am aktuellen Rand

Abbildung 24: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, den ostdeutschen Flächenländern und Sachsen 2015 bis 2022



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

Abbildung 25: Wirtschaftskraft der Länder (BIP/EW) 2015 und 2022 im Vergleich



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

überdurchschnittlich hoch war (+8,5% versus 7,4%). Über den dargestellten Zeitraum hinweg betragen die durchschnittlichen Wachstumsraten des nominalen BIP in Sachsen und der ostdeutschen Flächenländern jeweils 3,8 % und fallen damit etwas höher aus als im bundesweiten Durchschnitt (3,6 %). Die positiven Wachstumsraten des nominalen BIP sind darüber hinaus vor dem Hintergrund der zuvor beschriebenen wirtschaftlichen Lage u. a. infolge der hohen Inflation und des Angriffskrieges gegen die Ukraine mit Bedacht einzuordnen: Das preisbereinigte, d. h. reale BIP verzeichnet 2022 gegenüber 2021 bundesweit lediglich ein Wachstum i. H. v. 1,8 % gegenüber dem Vorjahr. In Sachsen (+2,6 %) sowie den ostdeutschen Flächenländern (+2,3 %) waren die Wachstumsraten sogar noch stärker. Damit wurden in der preisbereinigten Perspektive die pandemiebedingten wirtschaftlichen Einbrüche des Jahres 2020

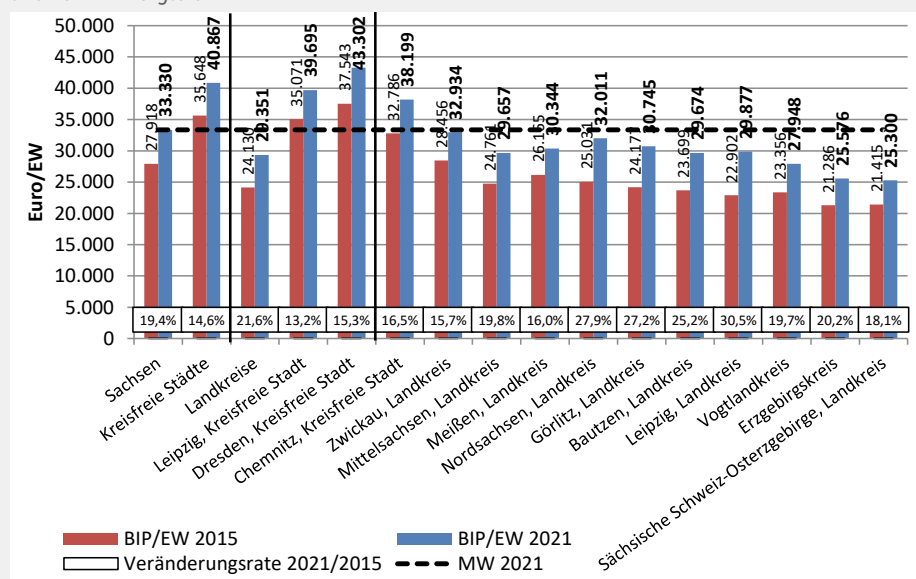
48 Das Bruttoinlandsprodukt umfasst den Wert aller innerhalb eines Wirtschaftsgebietes während einer bestimmten Periode produzierten Waren und Dienstleistungen. Vgl. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2015).

in Sachsen bis Ende 2022 vollständig kompensiert und die Wirtschaftsleistung war real sogar noch rund 1 % höher als Ende 2019.⁴⁹ Das Wachstum in 2022 war jedoch deutlich schwächer als erwartet. Der Anstieg des realen BIP um 1,8 % lag deutlich unter der in der Gemeinschaftsdiagnose 2021 prognostizierten Wachstumsrate von 3,9 %.⁵⁰ Dies wirkte sich, wie noch gezeigt wird, vor allem auf die Dynamik der Einzahlungen aus.

Sachsen ist mit einem BIP von rund 35.900 Euro/EW das wirtschaftsstärkste ostdeutsche Flächenland, jedoch nach wie vor schwächer aufgestellt als alle westdeutschen Flächenländer (Abbildung 25). Die Unterschiede zwischen den Ländern sind zwar vergleichsweise klein, haben sich im Zeitablauf jedoch nur sehr langsam verringert. Im Jahr 2015 erreichte Sachsen eine Wirtschaftskraft von 75,3 % des Bundesdurchschnitts, im Jahr 2022 betrug der Anteil 78,1 %. Gegenüber dem wirtschaftsschwächsten westdeutschen Bundesland Schleswig-Holstein blieb die Lücke im Zeitverlauf jedoch fast unverändert (2022: 6,2 % ggü. 6,4 % in 2015). Die geplanten Ansiedlungen von Großforschungszentren in Delitzsch und der Lausitz, die Ausweitung der Halbleiterfertigung (Intel in Magdeburg, Baubeginn 2023 erwartet; Dresden) sowie die hohen Investitionen in die Fertigung von Elektrofahrzeugen in Sachsen und Brandenburg repräsentieren dabei positive Faktoren für eine mögliche mittelfristige Reduzierung der wirtschaftlichen Lücke zwischen West und Ost, die seit 30 Jahren die »Großwetterlage« der öffentlichen Finanzen prägt.

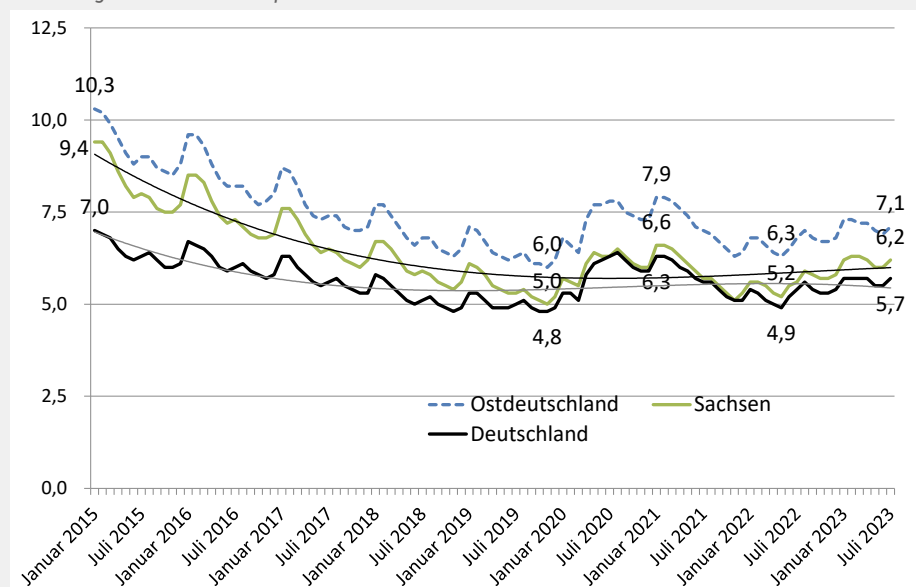
Auch innerhalb Sachsens bestehen markante wirtschaftliche Unterschiede (Abbildung 26): Die Kreisfreien Städte verzeichneten in 2022 eine etwa 39 % höhere Wirtschaftskraft als der kreisangehörige Raum (40.867 Euro/EW versus 29.351 Euro/EW). Die Lücke zwischen den beiden Teilräumen hat sich sowohl im Vergleich zum Vorjahr 2020 als auch zu 2015 verringert (2015: 48 %), ein Aufholprozess ist somit feststellbar. Gegenüber den Kreisfreien Städten mit einem Pro-Kopf-Wachstum von +14,6 % seit 2015, wies der kreisangehörige Raum eine höhere Wachstumsdynamik auf (+21,6 %), wobei große regionale Unterschiede vorliegen: Während der Landkreis Leipzig eine wirtschaftliche Wachstumsrate

Abbildung 26: Wirtschaftskraft der Kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen (BIP/EW) 2015 und 2021 im Vergleich



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

Abbildung 27: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen 2015 bis 2023 in Prozent



Arbeitslosenquote in % aller zivilen Erwerbspersonen, Statistische Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit; Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

i. H. v. +30,5 % aufwies, betrug sie im Landkreis Zwickau lediglich +15,7 %. Innerhalb der Kreisfreien Städte ergeben sich ebenfalls Unterschiede: Leipzig weist hierbei das niedrigste Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum auf (+13,2 %), Dresden und Chemnitz wachsen etwas stärker (+15,3 % bzw. +16,5 %). In absoluten Größen wuchs die Wirtschaft Leipzig hingegen mit Abstand am stärksten (+22,9 % versus +18,7 % in Dresden und +15,4 % in Chemnitz). Der Grund dafür liegt im deutlich stärkeren Bevölkerungswachstum Leipzigs (siehe nachfolgender Abschnitt zur Demografie), was sich entsprechend dämpfend auf die Pro-Kopf-Werte auswirkt.

Ein weiterer zentraler Indikator der wirtschaftlichen Entwicklung ist die Arbeitslosenquote (Abbildung 27). Ihr strukturell rückläufiger Trend bestand bis zum Beginn der Corona-Pandemie. Die bisherigen

49 Der preisbereinigte verkettete Index des BIP (Basis: 2015) lag Ende 2019 bei 106,4 und Ende 2022 bei 107,4.

50 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021), S. 9.

Tiefstwerte wurden für November 2019 gemessen (4,8 % bundesweit, 6,0 % in Ostdeutschland und 5,0 % in Sachsen). Vor allem pandemiebedingt stieg die Quote (mit Unterbrechung von Juli bis November 2020) bis Januar 2021,⁵¹ ehe sie wieder kontinuierlich sank (bis zum tiefsten Stand seit Ausbruch der Pandemie im Mai 2022). Aktuell verzeichnet die Quote wieder einen leicht ansteigenden Pfad (Juli 2023: 5,7 % bundesweit, 7,1 % in Ostdeutschland und 6,2 % in Sachsen), was vor allem auf eine stark steigende Einwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter und nicht auf einen Abbau von bestehender Beschäftigung zurückgeführt werden kann. Im gesamten Beobachtungszeitraum liegt die sächsische Arbeitslosenquote unterhalb des ostdeutschen Durchschnitts. Zum Bundesdurchschnitt bestehen nur geringe Differenzen. Im November 2021 lag die Arbeitslosenquote in Sachsen mit 5,1 % direkt auf dem Durchschnittswert, seitdem ist die Lücke nur leicht auf 0,5 Prozentpunkte angewachsen.

Die Konjunkturaussichten gestalten sich für das aktuelle Jahr 2023 noch recht trüb, für die nächsten beiden Jahre sind sie dagegen wieder leicht positiv.⁵² In der aktuellen Gemeinschaftsdiagnose rechnen die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute für dieses Jahr mit einer Stagnation bzw. einem nur geringfügigen Anstieg des realen BIP um +0,3 % und um +1,5 % für das kommende Jahr 2024.⁵³ Der Arbeitskreis Steuerschätzung des Bundesministeriums für Finanzen gibt ähnliche Schätzungen aus (2023: +0,4 %, 2024: +1,6 %).⁵⁴ Die deutsche Wirtschaft wächst dabei wieder, »wenn sich die Inflation abschwächt, Lieferengpässe weiter nachlassen und das Wachstum der Weltwirtschaft wieder zunimmt.«⁵⁵ Die ifo Konjunkturprognose vom Juni 2023 zeichnet – zumindest für 2023 – ein wesentlich pessimistischeres Bild: Demnach sinkt das reale BIP in 2023 um 0,4 %, in 2024 wird es wieder um 1,5 % zunehmen.⁵⁶

Die vorsichtig positiven Prognosen zur Konjunktur übertragen sich auf andere Kennzahlen: Die Inflationsrate wird sich gegenüber 2022 (6,9 %) in 2023 leicht (6,0 %) und 2024 aufgrund erwarteter rückläufiger Energiepreise merklich (auf 2,4 %) verringern. Für das Jahr 2023 wird ferner mit einem gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo von -90,8 Mrd. Euro (2,2 % des nominalen BIP), für 2024 mit -39,9 Mrd. Euro (0,9 %) gerechnet, da der Staat voraussichtlich an seinem expansiven Kurs festhalten wird. Die Arbeitslosenquote wird in den kommenden beiden Jahren voraussichtlich auf ihrem bisherigen Niveau verharren (2023: 5,4 %, 2024: 5,3 %).⁵⁷

Für Ostdeutschland und Sachsen untersucht die Dresdner Niederlassung des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung regelmäßig die gesamtwirtschaftliche Lage und den Ausblick (Tabelle 1).⁵⁹ Gesamtwirtschaftlich betrachtet verlief die Entwicklung des realen BIP in Ostdeutschland (+3,0 %) und Sachsen (+2,6 %) im Jahr 2022 zunächst besser als im

Tabelle 1: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen 2023 und 2024

Veränderung ggü. Vj. in %	Deutschland ⁵⁸		Ostdeutschland		Sachsen	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
reales BIP	-0,4	+1,5	-0,4	+1,3	-0,2	+1,2
Erwerbstätige	+0,8	0,0	+0,3	0,0	+0,5	+0,1

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: ifo Konjunkturprognose 2023/2024.

Bundesdurchschnitt (+1,8 %), was vor allem der überdurchschnittlich positiven Entwicklung des produzierenden Gewerbes und der konsumnahen Dienstleistungen lag. Für das Jahr 2023 weisen die prognostizierten Werte einen Rückgang des realen BIP aus, welcher in Sachsen (-0,2 %) etwas schwächer als in den beiden Vergleichsgruppen ausfällt (jeweils -0,4 %). Die Industrie startete zwar stark in das erste Quartal 2023, die durch die Inflation verursachten Kaufkraftverluste führten insbesondere in den ostdeutschen Flächenländern jedoch zu einer starken Kaufzurückhaltung. In 2024 ist wieder mit einer leichten Zunahme des realen BIP zu rechnen, die in Ostdeutschland und Sachsen allerdings unterhalb des bundesweiten Durchschnitts liegt. Auch die Zahl der Erwerbstätigen wird in Sachsen und Ostdeutschland in 2023 nicht so stark zunehmen wie im bundesweiten Durchschnitt. Für das Jahr 2024 wird bundesweit von einer Abschwächung der Arbeitsmarktentwicklung ausgegangen, wofür der demografisch bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials eine entscheidende Rolle spielt.⁶⁰

2.2 Demografie

Die demografische Entwicklung in Sachsen ist von einer rückläufigen Gesamtbevölkerungszahl (niedrige Geburtenrate, Sterbeüberschüsse) und einem steigenden Altersdurchschnitt (höhere Lebenserwartung) der Bevölkerung gekennzeichnet. Vor allem aufgrund der verstärkten Zuwanderung in 2022 wurde der Negativtrend der Bevölkerungszahl am aktuellen Rand unterbrochen. Bereits seit Beginn der 2010er Jahre konnte der Freistaat Sachsen seine Bevölkerungszahl im Zuge einer verstärkten Zuwanderung vor allem junger Menschen stabil halten. Eine strukturelle Veränderung des grundhaften Trends der zukünftigen Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung erfolgt dadurch jedoch nicht. Exemplarisch dafür bestehen die unterschiedlichen Entwicklungspfade bei der Höhe der Einwohnerzahlen sowie der Altersstruktur zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum.

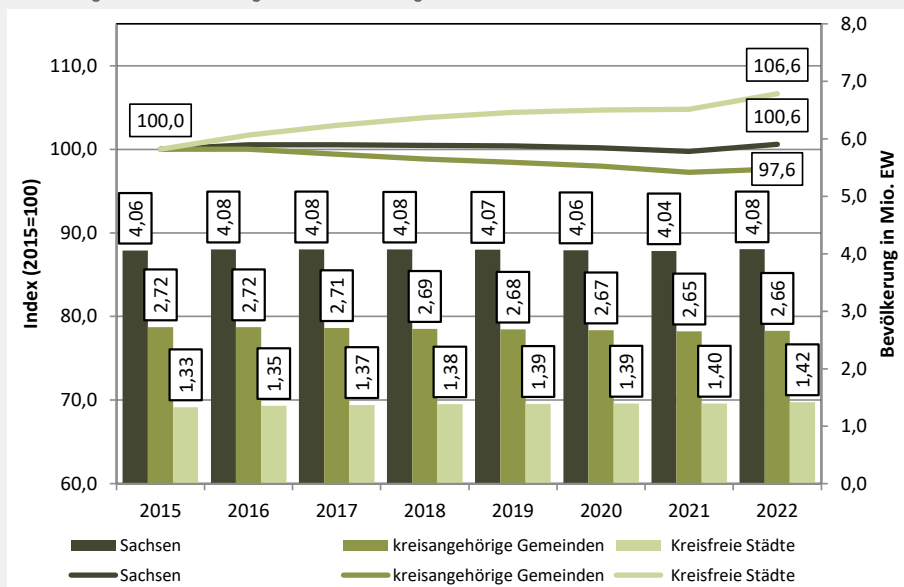
Die Einwohnerzahl Sachsens ist zwischen 2015 und 2022 moderat um insgesamt +0,6 % bzw. rd. 24.000 angestiegen (Abbildung 28). Diese Entwicklung ist einerseits bedingt durch die andauernde natürliche Schrumpfung⁶¹ um etwa 22.000 Personen im Jahr über den Beobachtungszeitraum hinweg. Insbesondere in den von der Corona-Pandemie geprägten Jahren 2020 und 2021 ist der Überschuss an Gestorbenen gegenüber Lebendgeborenen deutlich angestiegen (Mittelwert: mehr als 30.000). Sachsen wies hier im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie eine besonders hohe Übersterblichkeit auf.⁶² Zum anderen wirken sich die Wanderungsbewegungen positiv auf die Entwicklung der Einwohnerzahl

51 Ohne die umfangreichen Kurzarbeiterregelungen wäre mit einer sehr viel stärker gestiegenen Arbeitslosigkeit zu rechnen gewesen. Vgl. Kindt et al. (2021), S. 5, 9.
 52 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), S. 15.
 53 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), S. 11.
 54 Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 11.05.2023.
 55 Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 11.05.2023.
 56 Die Ursache für das sinkende reale BIP im Jahr 2023 liegt insbesondere an der schwachen Entwicklung im Baugewerbe. Vgl. Wollmershäuser et al. (2023), S. 10 f.
 57 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), S. 35 f.
 58 Vgl. Wollmershäuser et al. (2023), S. 10 zu den Zahlen für Deutschland.
 59 Vgl. Ragnitz/Gillmann (2023).

60 Vgl. ebenda, S. 2–5.
 61 Überschuss der Sterbefälle über die Zahl der Geburten.
 62 Die Übersterblichkeit bezeichnet die Abweichung der Sterbefälle vom langjährigen Durchschnitt. Dies stand insbesondere mit dem Impfverhalten im Freistaat im Zusammenhang. Vgl. Statistisches Bundesamt (2022); Wöhner (2022).

aus: Im dargestellten Zeitraum (und insgesamt seit 2011) sind durchgängig positive Wanderungssalden feststellbar. Der Schrumpfungstrend lässt sich allerdings auf lange Sicht kaum durch positive Wanderungssalden aufhalten. Gleichzeitig sind sehr unterschiedliche Entwicklungen in den Teilräumen feststellbar: Während die Kreisfreien Städte stetig wuchsen (+6,6 % bzw. +88.000 Einwohner),⁶³ schrumpfte der kreisangehörige Raum kontinuierlich (-2,4 % bzw. -64.000 Einwohner), jedoch schwächer als im Zeitraum des letzten Gemeindefinanzberichts (2020/2013: -2,9 % bzw. -80.000 Einwohner). Zuwanderung kann somit den negativen Effekt des Einwohnerrückgangs auf die ökonomische Leistungsfähigkeit, die öffentliche Leistungsbereitstellung und die öffentlichen Finanzen dämpfen.

Abbildung 28: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2015 bis 2022



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt.

Die mittelfristig nach Daten des Statistischen Landesamtes wieder zu erwartende Schrumpfung der Einwohnerzahl in Sachsen⁶⁴ (Tabelle 2) und die heterogenen Entwicklungen im Land wirken sich auf die Auswertung der Kassendaten aus. Sollte es zu einer Schrumpfung kommen, 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. 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 einem deutlicheren Wachstum (+3,5 %) geprägt war.

Tabelle 2: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Sachsen von 2022 bis 2040

Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung	Variante 1, in 1.000 EW			Variante 2, in 1.000 EW			
	2022 (Ist)	2030	2035	2040	2030	2035	2040
Chemnitz, Stadt	246	247	242	236	243	235	229
Dresden, Stadt	561	581	581	578	573	567	563
Leipzig, Stadt	613	653	665	672	644	650	655
Kreisfreier Raum	1.420	1.481	1.488	1.486	1.460	1.452	1.447
Kreisangehöriger Raum	2.660	2.554	2.481	2.409	2.535	2.446	2.363
Freistaat Sachsen	4.080	4.035	3.969	3.895	3.995	3.898	3.810

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.⁶⁵

Während die Kreisfreien Städte auch weiterhin Einwohnerzuwächse zu erwarten haben (V1: +4,7 %, V2: +2,0 %), ist die Tendenz im kreisangehörigen Raum negativ (V1: -9,5 %, V2: -11,2 %). Für die Kreisfreie Stadt Leipzig wird dabei ein starkes Wachstum erwartet (zwischen 7–9 %), während

die Landeshauptstadt Dresden nur langsam wächst und für Chemnitz sogar eine sinkende Einwohnerzahl vorausberechnet wurde. Im kreisangehörigen Raum sind der Erzgebirgskreis, der Vogtlandkreis und Görlitz, welche laut Vorausberechnung bis 2040 jeweils um bis zu 13–17 % schrumpfen werden, am stärksten vom Bevölkerungsrückgang betroffen. Am geringsten sind die Bevölkerungsrückgänge im Umfeld Leipzigs (Landkreise Leipzig und Nordsachsen, zwischen 1–4 %). Auch im Umfeld Dresdens sind die Rückgänge weniger dramatisch. Die divergierende Entwicklung zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum hat sich im Vergleich zur vorherigen Bevölkerungsvorausberechnung insgesamt weiter verstärkt. Hieraus erwachsen unterschiedliche Herausforderungen. Für schrumpfende Gemeinden und Landkreise gilt es, die Leistungsfähigkeit der kommunalen Infrastruktur aufrecht zu erhalten. Wachsende Städte und Gemeinden müssen dagegen sowohl Leistungen für die eigene Wohnbevölkerung und das ansässige Gewerbe bereitstellen als auch Versorgungs- und Leuchtturmfunktionen für ländliche Räume übernehmen. Wenn die Entwicklungen verzahnt werden, ergeben sich allerdings auch positive Entwicklungspfade. Mehr denn je kommt es auf eine kooperative Grundhaltung an.

63 Das Bevölkerungswachstum im kreisfreien Raum wurde insbesondere durch die Städte Dresden (2022 ggü. 2015: +23.900 EW bzw. +4,4 %) und Leipzig (+64.000 EW bzw. +11,7 %) durch Wanderungsgewinne und hohe Geburtenraten erbracht. Die Bevölkerung in Chemnitz ist dagegen nahezu konstant geblieben.

64 Vgl. aktuellste Bevölkerungsvorausberechnung (8. regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung des STATISTISCHEN LANDESAMTES vom 15.06.2023), die mit der bereits gegenüber der Prognose niedrigeren Ist-Einwohnerzahl von 2022 verglichen wird.

65 Variante 1 entspricht dabei einer positiven Variante mit höherer Geburtenrate und Zuwanderung, Variante 2 stellt hingegen eine negative Variante dar.

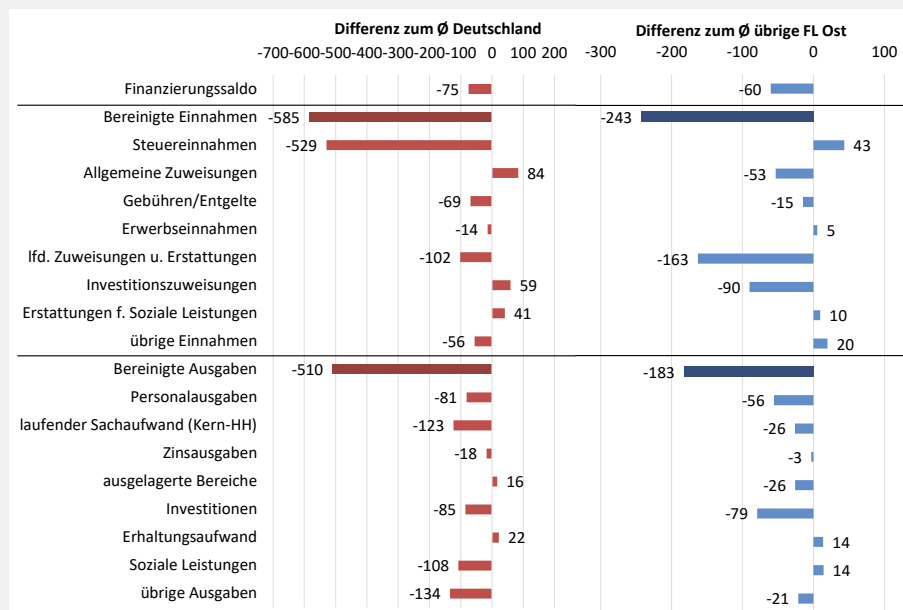
3 Finanzlage und Finanzierungssaldo

3.1 Zusammenfassung

Die dargestellten Entwicklungspfade und Strukturen des Finanzierungssaldos und seiner Komponenten lassen sich – im Vorgriff auf die nachfolgenden Abschnitte – wie folgt für die Kommunen in Sachsen zusammenfassen (Angaben jeweils in Euro/EW):

- Die Kommunen haben das Jahr 2022 mit einem negativen Ergebnis abgeschlossen. Der Finanzierungssaldo in Höhe von -43 Euro/EW ist im bundesweiten als auch im Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Kommunen unterdurchschnittlich (+32 Euro/EW bzw. +17 Euro/EW). Diesen zwar unterdurchschnittlichen Auszahlungen der sächsischen Kommunen stehen jedoch noch weitaus niedrigere Einzahlungen gegenüber.
- Die Steuereinnahmen haben sich im gesamten Zeitverlauf zwar positiv entwickelt, sind am aktuellen Rand gegenüber 2021 jedoch kaum gewachsen (2022: 1.033 Euro/EW), wodurch sie nur noch knapp vor dem Wert der übrigen ostdeutschen Kommunen (989 Euro/EW) liegen. Der Abstand zum Bundesdurchschnitt ist im Zeitverlauf nur marginal zurückgegangen (2022: 34 % ggü. 35 % in 2015).
- Die Hebesätze der sächsischen Kommunen (insbesondere der kreisangehörigen Gemeinden) sind im bundesweiten Vergleich überproportional angespannt (Grundsteuer, Gewerbesteuer). Im Bundesvergleich ist das Steueraufkommen dennoch weiterhin als unterdurchschnittlich hoch einzustufen. Die Kommunen in den anderen neuen Bundesländern haben ihre Hebesätze in den vergangenen Jahren stärker als die sächsischen Kommunen angehoben.
- Die allgemeinen Zuweisungen an die sächsischen Kommunen sind im Zeitverlauf angestiegen, liegen jedoch nach wie vor deutlich unter dem Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Länder. Mit Blick auf die gesamten Zuweisungen der Länder an die Kommunen nimmt Sachsen am aktuellen Rand im Vergleich der ostdeutschen Länder weiterhin eine mittlere Position ein (hinter Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, vor Thüringen und Sachsen-Anhalt). Die investiven Zuweisungen wurden im Vergleich dazu gegenüber den vergangenen Jahren deutlich zurückgefahren und liegen nun ebenfalls deutlich unter dem Mittelwert der restlichen ostdeutschen Kommunen.
- Die Einzahlungen aus Gebühren und vergleichbaren Entgelten sind seit dem Beginn der Corona-Pandemie wieder moderat angestiegen und liegen mittlerweile über dem Niveau der westdeutschen Vergleichsländer. Das unterdurchschnittliche Aufkommen im Bundesvergleich ist dabei durch die abweichende Auslagerungsaktivität begründet. Demnach ist nicht die Ausschöpfung des Gebührenpotenzials, sondern die Struktur der Aufgabenerfüllung ursächlich.
- Die positiven Ergebnisse der Vergangenheit sind maßgeblich durch ein geringeres Auszahlungsniveau bei der laufenden Aufgabenerfüllung zu erklären als auch zum Teil durch eine stärkere Ausschöpfung des eigenen Steuerpotenzials. Am aktuellen Rand ist die Gesamtsituation negativer einzuschätzen: Sowohl auszahlungs- als auch einzahlungsseitig fielen die sächsischen Kommunen hinter den Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen sowie der westdeutschen Vergleichsländer zurück. Einzahlungsseitig sind eine schwache Entwicklung bei den Steuereinnahmen und investiven Zuweisungen, auszahlungsseitig niedrigere Personalauszahlungen und infrastrukturbezogene Auszahlungen dafür ursächlich.
- Die Personalauszahlungen haben sich in den letzten beiden Jahren deutlich unter dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen entwickelt. In der Folge ist deren Niveau deutlich unter das der westdeutschen Vergleichsländer gefallen. Beim laufenden Sachaufwand ist ebenfalls eine unterdurchschnittliche Dynamik feststellbar, die dazu führte, dass der Abstand zum Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Länder im Zeitverlauf zugenommen hat. Hinsichtlich der Zinsauszahlungen ist bis zum Ende des Jahres 2022 noch kein Anstieg infolge des mittlerweile deutlich erhöhten EZB-Leitzinssatzes erkennbar. Dies wird sich jedoch in absehbarer Zeit ändern. Dabei ist das Niveau der sächsischen Zinsauszahlungen nach wie vor deutlich unter dem der Vergleichsgruppen. Die Zuschüsse, die aus dem Kernhaushalt zur Erfüllung der ausgelagerten Aufgabenerbringung aufgebracht werden, sind in den sächsischen Kommunen stärker gewachsen als um Bundesdurchschnitt.
- Die infrastrukturbezogenen Auszahlungen der sächsischen Kommunen haben sich im gesamten Zeitverlauf zwar positiv entwickelt, zeigen jedoch seit dem Jahr 2020 keine nennenswerte Dynamik mehr. Dies ist vorrangig auf eine Seitwärts- bzw. sogar Negativentwicklung der Investitionen zurückzuführen. Im ostdeutschen Vergleich fallen die Sachinvestitionen mittlerweile unterdurchschnittlich hoch aus und liegen auf dem letzten Rang. Hintergrund für diese Entwicklung ist vor allen die schwache Entwicklung der Investitionsförderung durch den Freistaat Sachsen, die neben der Stagnation der allgemeinen Zuweisungen die Finanzlage der sächsischen Kommunen prägt.
- Die Belastung der sächsischen Landkreise und Kreisfreien Städte durch den Sozialbereich hat im Zeitverlauf zugenommen, insbesondere am aktuellen Rand ist deren Dynamik – wie auch in den Vergleichsgruppen – deutlich angestiegen, was insbesondere an den Bereichen der Sozial-, Eingliederungs- und Jugendhilfe liegt. Zusätzlich sind die Leistungen aus dem SGB II in den Jahren 2021 und 2022 erstmals im Beobachtungszeitraum wieder angestiegen. Infolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine haben zudem die Auszahlungen für die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wieder zugenommen. Seit dem 1. Juni 2022 haben die Schutzsuchenden aus der Ukraine jedoch einen Anspruch auf ALG II nach dem SGB II und Grundsicherung nach dem SGB XII.
- Der Schuldenabbau in den sächsischen Kommunen wurde bis zum Jahr 2021 stetig fortgesetzt. Erstmals im Beobachtungszeitraum ist der durchschnittliche Schuldenstand in den sächsischen Kernhaushalten wieder angestiegen. Dies äußert sich sowohl in steigenden investiven als auch Kassenkrediten. Beide Effekte sind vorrangig durch die beiden Kreisfreien Städte Chemnitz und Leipzig verursacht wurden. Bislang ist der Anstieg der Verschuldung in den sächsischen Kommunen demnach auf Einzeleffekte zurückzuführen. Das Niveau der Gesamtverschuldung sowie sämtlicher Schuldenarten ist indessen weiterhin unterdurchschnittlich hoch.
- Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ist sowohl ein niedrigeres Einzahlungs- als auch Auszahlungsniveau festzuhalten. Entgegen mancher Vorstellung haben die sächsischen (wie auch die ostdeutschen) Kommunen trotz weitergeleiteter Mittel aus dem Bundesstaatlichen Finanzausgleich und dem Solidarpakt (bis 2019) sowie den »Hartz-IV-SoBEZ« und weiteren Fördermaßnahmen für strukturschwache Räume nicht mehr Einzahlungen zur Verfügung als die westdeutschen. Dabei ist nach wie vor eine ausgeprägte Steuerschwäche zu beobachten, die sich verfestigt hat und die auch durch das höhere Zuweisungsniveau nicht beseitigt werden kann. Der Abstand zu den westdeutschen Flächenländern hat

Abbildung 29: Zusammenfassende Übersicht zum Vergleich der Finanzlage der sächsischen Kommunen in Euro/EW 2022



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

sich zuletzt sogar vergrößert. Dies spiegelt sich in einem zugleich unterdurchschnittlichen Auszahlungsvolumen im Vergleich zum im Bundesdurchschnitt – insbesondere beim Personal- und Sachaufwand, aber auch bei den Sozialen Leistungen, die sich strukturell in Ost und West unterscheiden, wider. Die Investitionsauszahlungen 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 überdurchschnittlich hoher Hebesätze der Realsteuern nur leicht überdurchschnittliche Steuereinnahmen. Das Niveau der Gesamteinnahmen ist aus dieser Perspektive ebenfalls deutlich unterdurchschnittlich, was vor allem auf geringere laufende und investive Zuweisungen zurückzuführen ist. Die Strukturen des Jahres 2022 sind dabei jedoch zum Teil noch durch die Effekte der Corona-Pandemie geprägt. Auffallend ist, dass die sächsischen Kommunen mittlerweile auch bei den Investitionen deutlich hinter den ostdeutschen Durchschnitt zurückgefallen sind.

3.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ist eigentlich eine Maßzahl der kameralen Begriffswelt. Er misst Zahlungsströme und lässt nicht zahlungswirksamen Formen des Substanzverzehr (z. B. Abschreibungen) außen vor. Zwar liegen Daten der Ergebnisrechnung immerhin für die Jahre 2013 bis 2020 vor, diese sind mittelfristig jedoch noch nicht flächendeckend für externe Nutzer wie die Wissenschaft verfügbar. Spezielle Analysen für die bereits doppisch buchenden Kommunen können deshalb in der erforderlichen Tiefe und Breite nicht durchgeführt werden. Die amtliche Statistik stellt zudem nach wie vor vollständig auf die Zahlungsströme ab. Der auf Zahlungsdaten (und nicht Daten der Ergebnisrechnungen) basierende Finanzierungssaldo und seine Zerlegung in Einzelkomponenten bleibt daher vorerst die einzige Orientierungsgröße für einen

intertemporalen und interregionalen Vergleich.

Die Berechnung des Finanzierungssaldos erfolgte gemäß dem Schema der statistischen Landesämter.⁶⁶ Der Saldo stellt die um besondere Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Verrechnungen Bereinigten Einnahmen und Ausgaben (bzw. Einzahlungen und Auszahlungen) gegenüber und gibt somit einen ersten Anhaltspunkt über die Gesamtsituation der kommunalen Haushalte. Er stellt folglich dar, inwieweit die Haushalte der Gemeinden durch »besondere Finanzierungsvorgänge« (Aufnahme von (Kassen-) Krediten, Entnahmen von Rücklagen, Tilgungen bzw. eine Erhöhung der Liquidität) ergänzt werden müssen. Ein positiver Finanzierungssaldo indiziert die Fähigkeit, Verschuldung abzubauen oder Rücklagen bei Kassenmitteln zu erhöhen. Ein negativer Finanzierungssaldo signalisiert einen

Substanzverzehr, der sich in einer höheren Verschuldung und geringeren Liquidität niederschlägt. 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.

Die Interpretation der Ausprägung des Finanzierungssaldos erfordert jedoch tiefere Einblicke. Zum einen sind Kreditaufnahmen bei zugleich ausgeglichenen Haushalten haushaltsrechtlich zulässig. Zum anderen kann ein negativer Finanzierungssaldo im Zusammenhang mit einem Rückgang von Rücklagen auch durch eine investive Tätigkeit verursacht werden, die aus aufgebauten Liquiditätsrücklagen vergangener Haushaltsjahre finanziert wird. Eine Schiefelage des kommunalen Haushalts läge demzufolge nicht vor. Daher wird in den nachfolgenden Abschnitten der Finanzierungssaldo in seinen Einzelheiten analysiert und differenziert dargestellt.

Strukturelle Vergleiche werden dabei durch das zum Teil sehr unterschiedliche kommunale Haushaltsrecht der Länder sowie die unterschiedliche Datenqualität in den durch die Doppikumstellung geprägten Jahren erschwert. Ergänzt werden diese technischen Aspekte durch materiell verschieden hohe Auslagerungsgrade öffentlicher Leistungen auf private Aufgabenträger sowie die oft unzureichende Nachvollziehbarkeit kommunalen Vermögens. Der Gemeindefinanzbericht geht daher insbesondere auf die Auslagerungstätigkeit und die Struktur der Infrastrukturauszahlungen gesondert ein.

Am aktuellen Rand verzeichnen die sächsischen Kommunen in ihren Kernhaushalten im Durchschnitt einen negativen Finanzierungssaldo

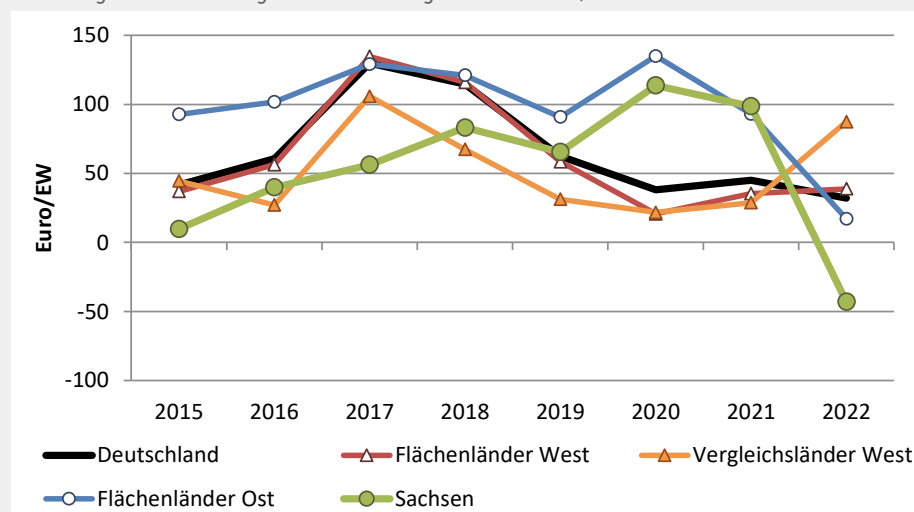
66 Z. B. für Sachsen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019), S. 65–67.

(-43 Euro/EW, Abbildung 30).⁶⁷ Dies steht einerseits im starken Kontrast zu den Vorjahren, in denen die sächsischen Kommunen im Durchschnitt stets einen positiven, zum Teil auch überdurchschnittlich hohen Saldo hatten. Andererseits weisen die Vergleichsgruppen im Durchschnitt des Jahres 2022 durchgängig positive Salden auf (bundesweit: +32 Euro/EW, ostdeutsche Kommunen ohne Sachsen: +17 Euro/EW, westdeutsche Vergleichsländer: +87 Euro/EW). Das Niveau des sächsischen Saldos in 2022 wird durch viele Faktoren beeinflusst, wobei einseitig ein stagnierendes Niveau der Steuereinnahmen, allgemeinen Zuweisungen (insbesondere Schlüsselzuweisungen) und Investitionszuweisungen gegenüber 2021 und 2020 zu erkennen ist (vgl. Abschnitt III.5). Vor allem die schwache Dotierung der Finanzausgleichsmasse 2022, die zwischenzeitlich zu einem erheblichen Abrechnungsbetrag geführt hat (der erst 2024 verrechnet wird), spiegelte sich im Finanzierungssaldo (siehe dazu Abschnitt IV.2). Auszahlungsseitig sind – offenbar als Reaktion auf sinkende Einzahlungen – wiederum stagnierende bis rückläufige Investitionsauszahlungen sichtbar, die letztlich den Umfang des negativen Saldos beschränken.

Im Vergleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden der anderen Flächenländer weisen die sächsischen Kommunen in 2022 das zweithöchste Haushaltsdefizit auf (Abbildung 31). Innerhalb der ostdeutschen Kommunen verzeichnen zudem Brandenburg und Sachsen-Anhalt ebenfalls negative Salden (-24 Euro/EW bzw. -51 Euro/EW). Infolgedessen fällt auch der durchschnittliche kommunale Finanzierungssaldo Ostdeutschlands leicht negativ aus (-2 Euro/EW). Die westdeutschen Kommunen (+39 Euro/EW), in denen insbesondere die rheinland-pfälzischen Kommunen aufgrund hoher Gewerbesteuererinnahmen durch BioNTech hervorstechen (+247 Euro/EW), standen somit in 2022 besser da als die ostdeutschen Kommunen.

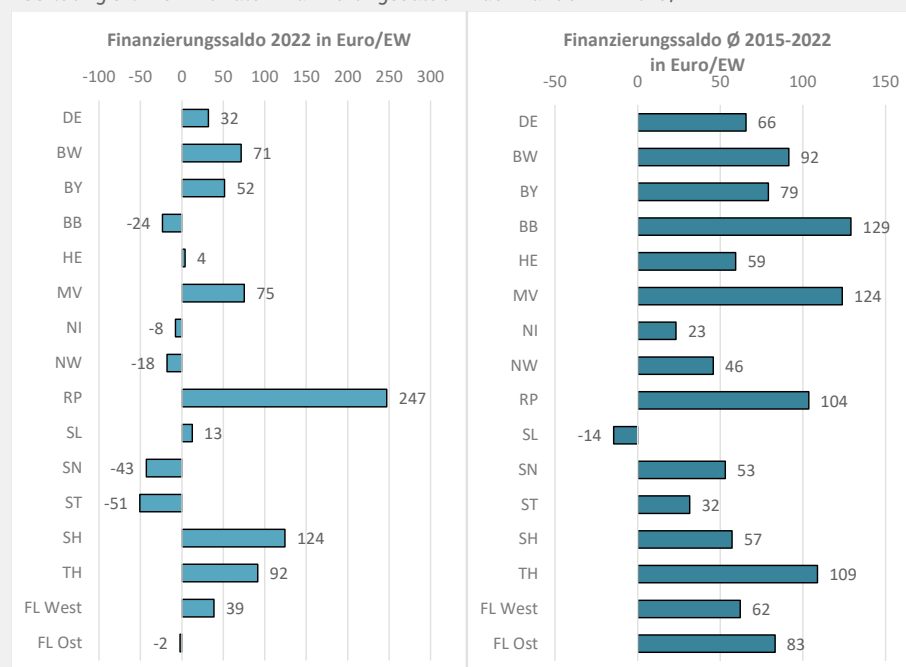
Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2022 konnten die sächsischen Kommunen trotz des Haushaltsdefizits am aktuellen Rand Überschüsse in Höhe von durchschnittlich rund +53 Euro/EW erwirtschaften, was unter dem Bundesdurchschnitt (+66 Euro/EW) sowie unter dem ostdeutschen

Abbildung 30: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 31: Kommunale Finanzierungssalden nach Ländern in Euro/EW



Darstellung der Achsen aus Übersichtlichkeitsgründen modifiziert. Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.

und westdeutschen Mittelwert (+80 Euro/EW bzw. +62 Euro/EW) liegt, gleichauf mit dem Durchschnitt der Kommunen in den westdeutschen Vergleichsländern (+52 Euro/EW) liegt. In den nachfolgenden Abschnitten wird deutlich werden, dass die strukturellen Unterschiede zwischen Ost und West dabei nicht durch eine überdurchschnittliche Einnahmeausstattung der ostdeutschen Kommunen, sondern durch einen sparsameren Mitteleinsatz verursacht wurden.

Der innersächsische Vergleich zeigt, dass sich der Finanzierungssaldo aller drei Vergleichsgruppen im Jahr 2022 gegenüber 2021 zum Teil deutlich verschlechtert hat (Abbildung 32). Dabei weisen die Kreisfreien Städte am aktuellen Rand den höchsten Negativsaldo auf (-179 Euro/EW) und beeinflussen damit den Gesamtsaldo der sächsischen Kommunen

67 Dieser Wert ist um die oben genannten Effekte des Cash-Poolings in Dresden und Leipzig bereinigt. Werden diese Werte stattdessen einbezogen, liegt der Wert – übereinstimmend mit den Daten der Bundesstatistik – bei -55 Euro/EW.

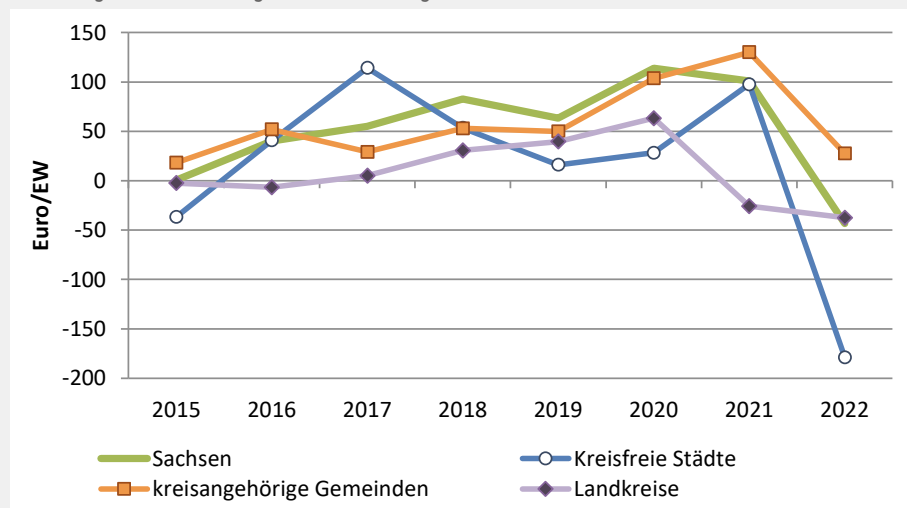
substanziell.⁶⁸ Der Saldo der Landkreise (-38 Euro/EW) liegt etwa auf dem Niveau des sächsischen Durchschnitts (-43 Euro/EW), er war jedoch bereits im Jahr 2021 negativ, was auf eine besonders angespannte Lage bei den Landkreisen hindeutet. Die kreisangehörigen Gemeinden haben indessen im Durchschnitt einen positiven Finanzierungssaldo erzielt (+28 Euro/EW), der zwar deutlich niedriger lag als im Vorjahr (+130 Euro/EW) aber dennoch positiv ausfiel.

Aktuell wird somit deutlich, dass die Kommunen gut durch die von der Corona-Pandemie geprägten Jahre 2020 und 2021 gekommen sind, was an den umfangreichen Hilfen durch den Bund und den Freistaat lag. Das Jahr 2022 markiert in der Folge einen Wendepunkt, da die finanziellen Hilfen durch die übergeordneten Gebietskörperschaftsebenen bereits weitgehend zurückgefahren wurden (mit Ausnahme der Hilfen des Freistaates für Steuereinnahmenverluste). Dies gilt speziell für die Gewerbesteuerkompensation des Bundes sowie für die Investitionszuweisungen, welche insbesondere in 2021 und nochmals in 2022 deutlich geringer ausgefallen sind als 2020 (vgl. Abschnitt III.7.3).

Der Anteil der Städte und Gemeinden mit negativem Finanzierungssaldo ist entsprechend der aufgezeigten Entwicklung angestiegen. Betrug der Anteil der sächsischen Kommunen mit einem Haushaltsdefizit in 2020 und 2021 noch 28 %, sind es am aktuellen Rand 44 % – im Zeitraum von 2015 bis 2022 ist das der höchste Prozentwert. Dies entspricht 188 Gemeinden, die Defizite i. H. v. 456 Mio. Euro erwirtschafteten, wobei 182 Mio. Euro allein auf die Kreisfreie Stadt Leipzig zurückgehen.⁶⁹ Die übrigen 236 Städte und Gemeinden erzielten hingegen Überschüsse i. H. v. 284 Mio. Euro. Von den zehn sächsischen Landkreisen weisen lediglich drei einen positiven Saldo auf. Dazu kommt ein Überschuss von 104 Mio. Euro durch den Kommunalen Sozialverband. Insofern kann konstatiert werden, dass der negative sächsische Finanzierungssaldo durch eine Vielzahl an Gemeinden und Gemeindeverbänden strukturell erwirtschaftet wurde, auch wenn der Effekt Leipzigs besonders hervorsticht. Die Gesamtsicht auf die sächsischen Kommunen stellt sich bei näherer Betrachtung also deutlich differenzierter dar.

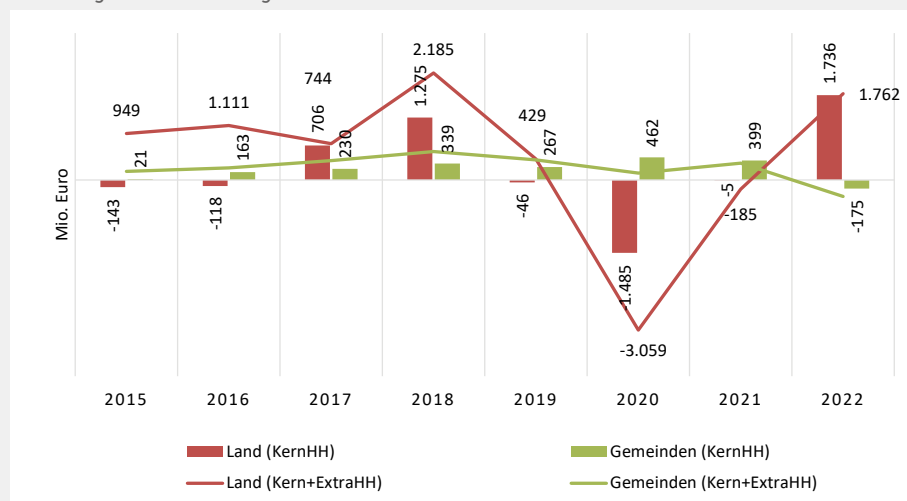
68 Hierbei ist wiederum zu betonen, dass der Effekt des Cash-Poolings in Dresden und Leipzig herausgerechnet wurde. Würde dieser Effekt nicht bereinigt, so läge der Wert für die Kreisfreien Städte sogar bei -215 Euro/EW, wie es das Statistische Landesamt in seinen Zahlen ausweist.
 69 Für Leipzig ist der Effekt des Cash-Poolings bereinigt. Ebenso für Dresden, das in die Summe aller Gemeinden eingeht.

Abbildung 32: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 33: Finanzierungssalden der kommunalen sowie der Landesebene Sachsens



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: 2015–2021 Haushaltsrechnung des Freistaates Sachsen, 2022: Kassenstatistik; Kommunen Kernhaushalt: 2015–2022: Kassenstatistik (Methode des Stat. Landesamtes), Kern- und Extrahaushalte (Land und Kommunen): Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts.

Eine Unterteilung nach Gemeindegrößenklassen zeigt darüber hinaus, dass die Einwohnerzahl allein kein wesentlicher Einflussfaktor für das mit dem Finanzierungssaldo gemessene Haushaltsergebnis ist. Durchgängig haben alle Größenklassen in den drei Vergleichsjahren positive Finanzierungssalden erreicht. Insbesondere ist nicht feststellbar, dass kleinere Gemeinden eine – am Ergebnis gemessen – angespanntere Haushaltsslage aufweisen als größere.

Ein Vergleich der Finanzierungssalden von Kommunen (grüne Säulen bzw. Linien) und Land (rot) zeigt zunächst eine gegensätzliche Entwicklung in den vergangenen drei Jahren (Abbildung 33). Bezogen auf die Kernhaushalte (Säulen) hatte der Freistaat im Zuge der Corona-Pandemie in 2020 einen stark ausgeprägtes Defizit hinzunehmen (sowohl mit als auch ohne Sondervermögen), wobei ein Teil des Defizits auf die finanziellen Hilfen für die kommunale Ebene entfiel (einschließlich Hilfen für Sport, Kultur,

ÖPNV und weitere kommunale Aufgaben).⁷⁰ Hierdurch konnte »vor Ort« die öffentliche Leistungserbringung und damit die operative Handlungsfähigkeit der Daseinsvorsorge aufrechterhalten werden, ohne dass die Kommunen sich hierfür hätten verschulden müssen. Nach einem fast ausgeglichenen Saldo in 2021 erzielte der Freistaat in 2022 wiederum Überschüsse (den zweithöchsten Positivwert nach 2018 im dargestellten Zeitraum; +1.736 Mio. Euro). Die Kommunen konnten ihrerseits auf der Grundlage der Finanzhilfen des Bundes und des Freistaates in den Jahren 2020 und 2021 Überschüsse erzielen, was jedoch in 2022 nicht der Fall ist (-175 Mio. Euro).

Mit Blick auf die Finanzsituation in den Kern- und Extrahaushalten (Linien, siehe Schalenkonzept in Abschnitt 1.2.2) bestätigt sich dieses Bild, wobei insgesamt die deutlich volatilere Entwicklung des Saldos der Landesebene gegenüber der Kommunalebene auffällt. Die Extrahaushalte des Landes setzen sich neben den Hochschulen und Universitäten, die i. d. R. keine Überschüsse erwirtschaften und einigen Staatsbetrieben (z. B. Landestalsperrenverwaltung), auch aus Sondervermögen zusammen, mit deren Hilfe der Freistaat Risiko- und Zukunftsvorsorge betreibt (u. a. Corona-Bewältigungsfonds, 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., Einzahlungen und Auszahlungen in ungefähr gleichen Anteilen aus dem Kernbudget umstrukturieren, verläuft die Auslagerung in Sachsen mit einem Schwerpunkt auf der Einnahmenseite. Das heißt, die Extrahaushalte generieren hohe Einzahlungen, vor allem durch Zuführungen aus dem Staatshaushalt, haben aber wesentlich geringere Ausgaben. Damit entstehen die skizzierten Diskrepanzen und stetig wachsende liquide Rücklagen, die in keinem anderen Land in vergleichbarem Umfang beobachtet werden können.⁷¹

Im Berichtszeitraum zwischen 2015 und 2022 haben die sächsischen Kommunen in ihren Kernhaushalten Überschüsse von insgesamt rund 1,87 Mrd. Euro (2,30 Mrd. Euro einschließlich der Extrahaushalte) erzielt. Von den Überschüssen in den Kernhaushalten flossen rund 660 Mio. Euro in die Tilgung des Schuldenstandes. Der Freistaat erreichte im gleichen Zeitraum einen kumulierten Überschuss von rund 3,59 Mrd. Euro in seinem Kernhaushalt⁷² und von rund 5,98 Mrd. Euro einschließlich seiner Extrahaushalte. Seine Kreditmarktverschuldung ist daher trotz der Krisenbewältigung 2020/2021 niedrig. Darüber hinaus betrieb der Freistaat eine umfangreiche Rücklagenbildung

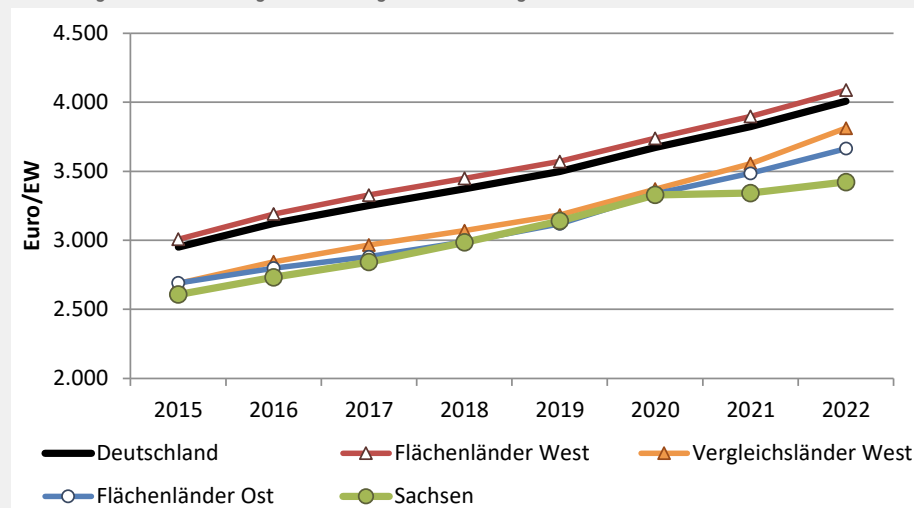
zur Zukunfts- und Risikovorsorge, der zu einem Stand liquider Finanzvermögen in Höhe von rund 12,8 Mrd. Euro beim Freistaat bis Ende 2021 geführt hat.⁷³ Die Bewältigung der Corona-Pandemie hat diese liquiden Reserven bereits schrumpfen lassen. Noch Ende 2019 lagen sie bei rund 14,8 Mrd. Euro, Ende 2020 bei rund 14,5 Mrd. Euro.⁷⁴ Immerhin ist somit die Tilgung der pandemiebedingten Kreditaufnahme etwas erleichtert.

3.3 Bereinigte Einzahlungen

Die Bereinigten Einzahlungen⁷⁵ der sächsischen Kommunen belaufen sich am aktuellen Rand auf 3.422 Euro/EW (+31 % ggü. 2015, Abbildung 34). Sie verliefen über den gesamten Betrachtungszeitraum unterhalb des Bundesdurchschnitts. Besonders auffällig ist die in den Jahren 2020 bis 2022 erkennbare Seitwärtsbewegung der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände, die abgekoppelt vom stetigen Aufwärtstrend der Vergleichsgruppen verläuft. In der Folge verzeichnen die Kommunen Sachsens im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen (2022: 3.664 Euro/EW) ein deutlich niedrigeres Einnahmenniveau. Bezugnehmend auf die westdeutschen Vergleichsländer (3.812 Euro/EW) ist der Unterschied noch beträchtlicher. Auch die Wachstumsraten 2022 gegenüber 2015 fallen unterdurchschnittlich aus.

Weder die ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen noch die sächsischen im Besonderen verfügen über eine überdurchschnittliche finanzielle Ausstattung. Vielmehr erreichten die sächsischen Kommunen im Jahr 2022 lediglich ein Einnahmenniveau von 85 % des bundesdeutschen Durchschnitts. In Relation zu den finanzschwachen westdeutschen als auch zu den übrigen ostdeutschen Flächenländern ist dies erkennbar niedrig (Abbildung 35), wobei ein regelrechtes Auseinanderdriften des sächsischen Trends von den übrigen Gruppen und insbesondere von

Abbildung 34: Entwicklung der Bereinigten Einzahlungen in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

70 Im Wirtschaftsplan des Corona-Bewältigungsfonds Sachsen finden sich sowohl Direktzahlungen an die Kommunen als auch Unterstützungsleistungen im Rahmen der Pandemiebewältigung an Empfänger, die sich ansonsten verstärkt an die Kommunen hätten werden müssen. Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 135.

71 Vgl. Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 26f.

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

73 Summe der Sondervermögen, Rücklagen und Ansparungen für Pensionsverpflichtungen. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022), S. 27.

74 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2021), S. 25.

75 Die Bereinigung der Einzahlungen und Auszahlungen erfolgt dabei um die besonderen Finanzierungsvorgänge. Von den Einzahlungen werden die Entnahmen aus Rücklagen, die Krediteinnahmen sowie die Einzahlungen aus inneren Darlehen subtrahiert. Die Auszahlungen werden analog um die Rücklagenzuführung, die Kredittilgung und die Auszahlungen für die Rückzahlung innerer Darlehen vermindert. Zusätzlich werden die Auszahlungen zur Deckung von Fehlbeträgen abgezogen.

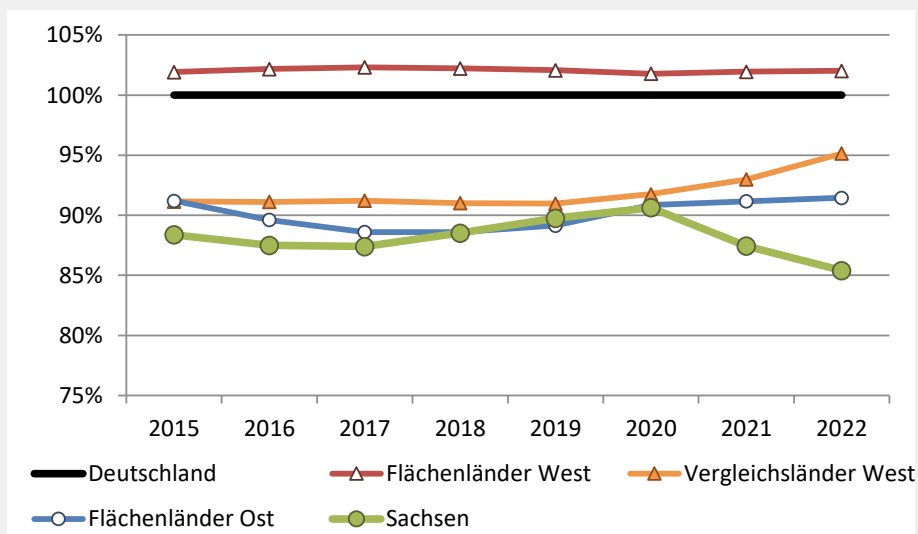
den westdeutschen Vergleichsländern seit 2020 beobachtet werden kann. Einerseits geht dies auf ein wesentlich geringeres Wachstum der Bereinigten Einzahlungen in den sächsischen Kommunen zurück, was vor allem an im Zeitraum von 2020 bis 2022 rückläufigen Schlüsselzuweisungen und Investitionszuweisungen liegt (vgl. Abschnitt III.5.3). Andererseits wachsen die Einzahlungen speziell in den westdeutschen Kommunen überproportional stark. Auch hier stehen die Schlüsselzuweisungen im Fokus: die westdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbände verzeichnen höhere Wachstumsraten sowohl gegenüber den Jahren 2021 und 2020 als auch im gesamten betrachteten Zeitraum.

Die Differenzierung innerhalb Sachsens offenbart zunächst, dass alle Kommunaltypen ein im Zeitablauf steigendes Einnahmenniveau verzeichnen. Die geringe Dynamik zwischen 2020 und 2022 wird dabei primär durch die Kreisfreien Städte und Landkreise verursacht (2022: +2,0 % bzw. +/- 0 % ggü. 2020) und ist auch ein Spiegel der Corona-Hilfen in 2020, die zuvor zu einem Anstieg gegenüber 2019 geführt hatten (z. B. Gesundheitsämter, Bedarfszuweisungen aus dem Sächs-FAG). Die Einnahmensteigerung in den kreisangehörigen Gemeinden fiel im Vergleich dazu stärker aus (+5,1 % ggü. 2020), wengleich auch diese geringer ist als im bundesweiten Durchschnitt (Abbildung 36).

Die Spreizung zwischen dem kreisangehörigen (2022: 3.293 Euro/EW) und kreisfreien Raum (3.553 Euro/EW) hat sich innerhalb des dargestellten Zeitraums vergrößert, dabei aber zugleich eine volatile Entwicklung hinter sich.⁷⁶ Bedingt durch die schwache Dynamik der Einzahlungen in den Kreisfreien Städten ist die Lücke in 2022 gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen

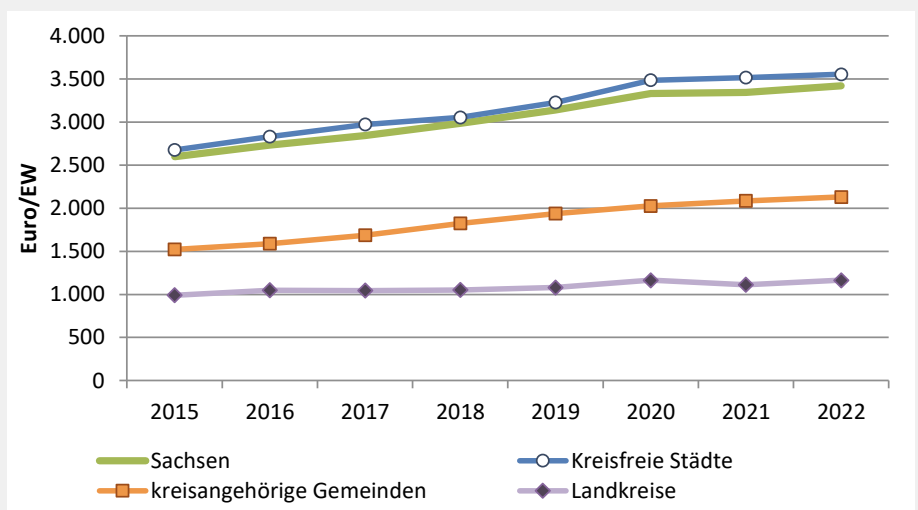
76 Der kreisangehörige Raum umfasst die Landkreise und Kreisfreien Städte. Hierbei sind die Einzahlungen um Zahlungen von der gleichen Ebene bereinigt, um insbesondere keine Doppelzählung der Kreisumlage zu erhalten. Die Zahlungen des Kommunalen Sozialverbands Sachsen bleiben bei dieser Betrachtung außen vor.

Abbildung 35: Bereinigte Einzahlungen der Kommunen je Einwohner in % des Bundesdurchschnitts



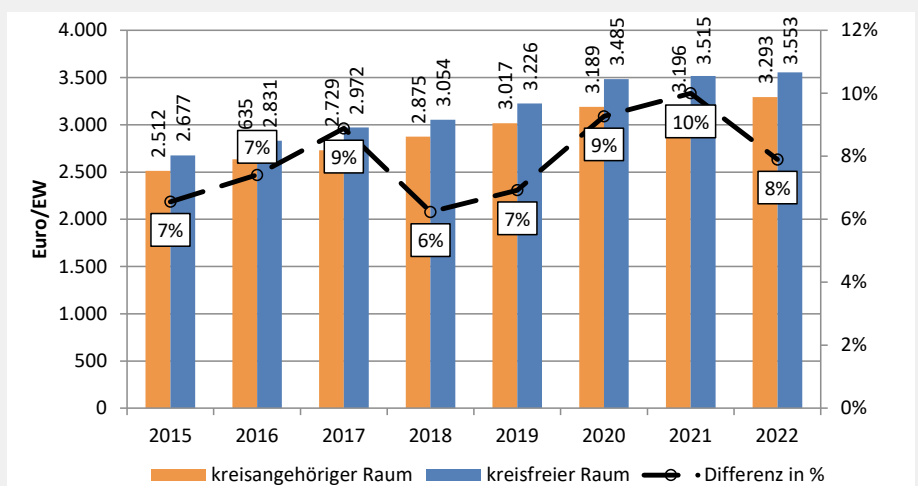
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 36: Entwicklung der Bereinigten Einzahlungen in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 37: Bereinigte Einzahlungen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens



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

(8 % ggü. 10 % in 2021). Die Begründung dafür liegt im geringeren Rückgang der investiven Zuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den beiden anderen Teilgruppen. Die letzten Gemeindefinanzberichte haben gezeigt, dass der einnahme-seitige »Vorsprung« der Kreisfreien Städte gegenüber dem kreisangehörigen Raum im bundesweiten Vergleich nur gering ist, obwohl in Sachsen mit Abstand die größten Kreisfreien Städte Ostdeutschlands liegen, an die auch enorme Erwartungen hinsichtlich der Versorgung mit kommunalen Leistungen und der wirtschaftlichen Entwicklung in Sachsen und Ostdeutschland gestellt werden.⁷⁷ Sowohl im ostdeutschen als auch im bundesweiten Vergleich sind die Kreisfreien Städte in Sachsen relativ schlecht mit Einnahmen ausgestattet.⁷⁸

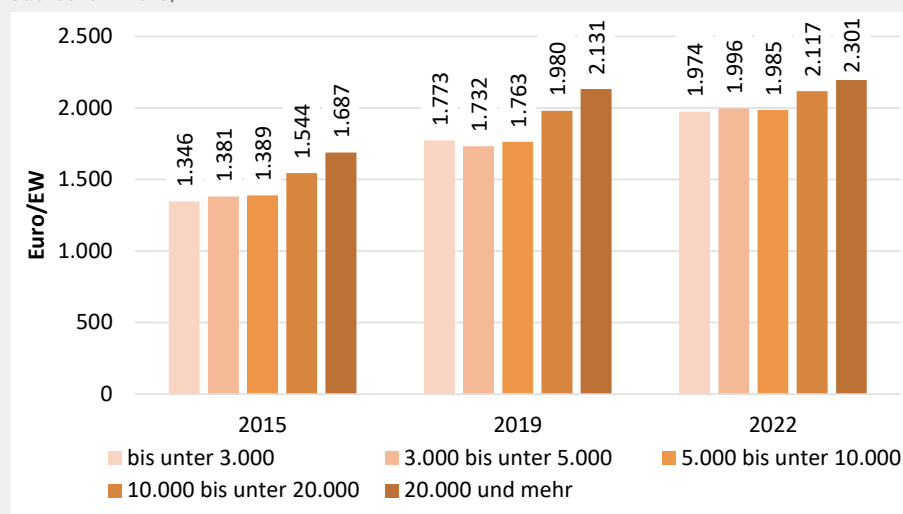
Die größeren Gemeinden und dabei vor allem die Großen Kreisstädte verzeichnen ein höheres Einnahmehöhepunkt als die kleineren Einheiten (Abbildung 38). Speziell die Steuer-einnahmen und allgemeinen Zuweisungen (vor allem Schlüsselzuweisungen) wirken hierbei spreizend. Die Investitionszuweisungen verursachen hingegen keine weiteren Divergenzen, während die zweckbezogenen laufende Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen sogar angleichend wirken. Wie bereits die vorhergehenden Gemeindefinanzberichte gezeigt haben, ergibt sich innerhalb der Größenklassen bis 10.000 Einwohner ein recht homogenes Bild. Die Bereinigten Einzahlungen der Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern liegen in 2022 etwa 17 % (2015: 25 %) oberhalb derjenigen der Kommunen aus der kleinsten Größenklasse; die einnahmebedingten Unterschiede zwischen den kleinsten und größten kreisangehörigen Gemeinden haben sich demnach im Zeitablauf verringert.

3.4 Bereinigte Auszahlungen

Die Entwicklung der Bereinigten Auszahlungen vollzog sich im Wesentlichen parallel zu derjenigen der Einzahlungen, wobei jedoch Niveauunterschiede festzuhalten sind (Abbildung 39). Die Auszahlungen in den sächsischen Kommunen betragen am aktuellen Rand 3.464 Euro/EW

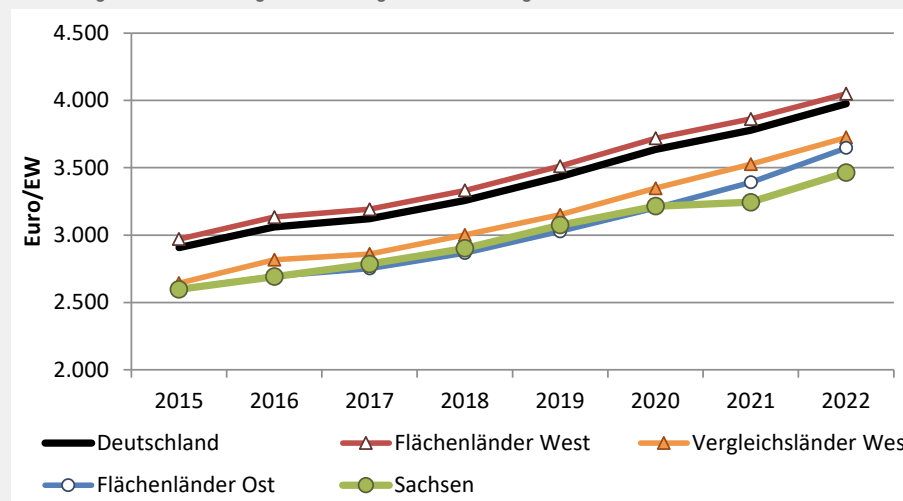
77 Vgl. Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 53f.
 78 Aktuelle Daten sind zu diesem Sachverhalt nicht verfügbar, da der zugrundeliegende Statistische Bericht (Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände, Fachserie 14 Reihe 3.3.1), der für den innerdeutschen Vergleich erforderlich ist, eingestellt wurde. Auf Basis des Datenbankangebots der Statistischen Ämter lässt sich die Auswertung derzeit noch nicht reproduzieren.

Abbildung 38: Entwicklung der Bereinigten Einzahlungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

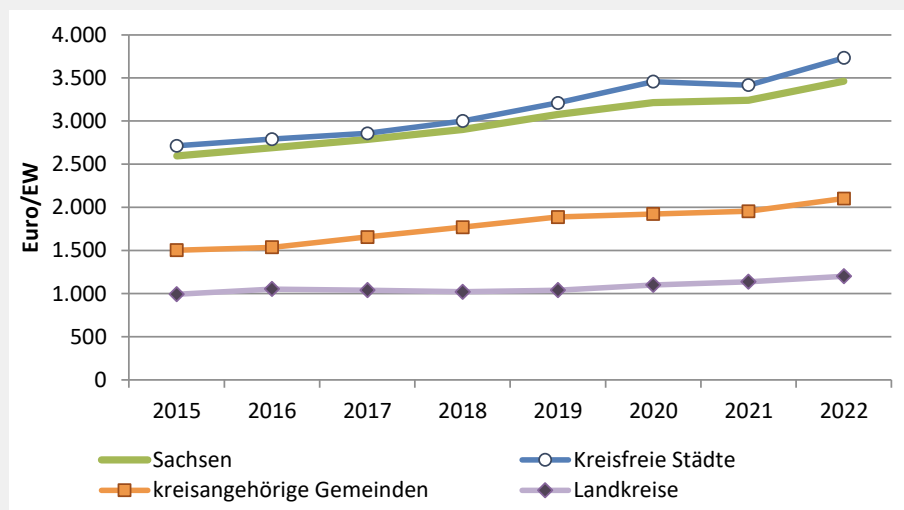
Abbildung 39: Entwicklung der Bereinigten Auszahlungen in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

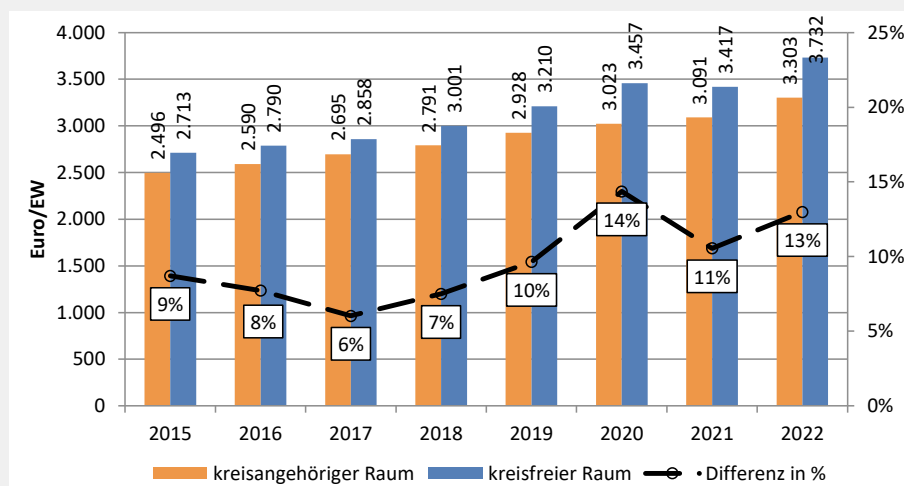
(+33 % ggü. 2015). Die für die Einnahmenseite charakteristische, konträr zu den Vergleichsgruppen verlaufende Seitwärtsbewegung Sachsens seit 2020 findet sich auch auf der Auszahlungsseite wieder. Dementsprechend sind sowohl das Niveau als auch die Wachstumsrate der Auszahlungen in den sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbänden im Zeitablauf niedriger als in allen Vergleichsgruppen (Bundesdurchschnitt: 3.975 Euro/EW, +37 %; ostdeutsche Kommunen ohne Sachsen: 3.647 Euro/EW, +40 %, westdeutsche Vergleichsländer: 3.725 Euro/EW, +41 %). Anders als bei den Einzahlungen haben sich die Auszahlungen der sächsischen Kommunen gegenüber 2021 jedoch bereits wieder überdurchschnittlich stark erhöht (+6,8 % ggü. +5,2 % bundesweit), in den ostdeutschen Kommunen ohne Sachsen sogar noch stärker (+7,5 %), wofür in beiden Fällen insbesondere ein stärkeres Wachstum der Auszahlungen für die Sozialen Leistungen ursächlich ist. Der negative Finanzierungssaldo Sachsens am aktuellen Rand ist indessen vor allem auf ein im Vergleich zum Anstieg der Einzahlungen stärkeres Auszahlungswachstum zurückzuführen – wenn auch auf einem klar unterdurchschnittlichen Niveau. Die Kommunen haben demnach kein allgemeines Ausgabenproblem, die Stagnation der Einzahlungen konnte allerdings

Abbildung 40: Entwicklung der Bereinigten Auszahlungen in Sachsen in Euro/EW



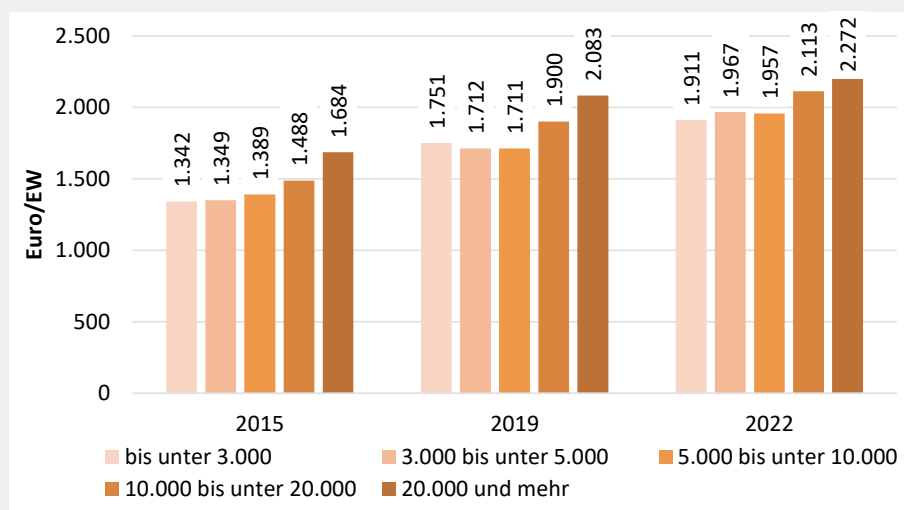
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 41: Bereinigte Auszahlungen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens



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

Abbildung 42: Entwicklung der Bereinigten Auszahlungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

trotz der erheblichen Anstrengungen der Kommunen im Sinne einer sparsamen Haushaltsführung nicht vollständig durch Einsparungen auf der Auszahlungsseite kompensiert werden.

Im Niveauevergleich für 2022 wird – parallel zur Einnahmenseite – ersichtlich, dass in Sachsen 87 % und in den übrigen ostdeutschen Kommunen 92 % des bundesdurchschnittlichen Auszahlungsniveaus erreicht werden. Dieser Niveauunterschied stellt im Vergleich zu den bisherigen Gemeindefinanzberichten ein Novum dar und geht dabei weniger auf Unterschiede bei den laufenden, sondern vielmehr den investiven Auszahlungen zurück (vgl. Abschnitt III.7). Die Lücke der ostdeutschen Kommunen ohne Sachsen zum Niveau der westdeutschen Vergleichsländer und zum Bundesdurchschnitt hat sich auf dieser Grundlage in den letzten beiden Jahren erheblich verringert. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Unterschiede zwischen Sachsen und den Vergleichsgruppen in dieser Art in den kommenden Jahren manifestieren oder die Lücke wieder abgebaut werden kann.

Das ausgabenseitige Wachstum fiel in den kreisangehörigen Gemeinden im Zeitverlauf am stärksten aus (+40 %), knapp dahinter folgen die Kreisfreien Städten (+38 %) und schließlich die Landkreise (+21 %), die erst seit 2019 wieder eine Dynamik in ihrem Trend aufweisen (Abbildung 40). Das Ausgabenniveau der Kreisfreien Städte liegt am aktuellen Rand etwa 13 % höher als das Niveau im kreisangehörigen Raum (Abbildung 41), mehr als auf der Einzahlungsseite. Ursächlich dafür sind im Falle der Kreisfreien Städte u. a. die im Durchschnitt gegenüber 2021 gestiegenen Auszahlungen für Sachinvestitionen. Wie bereits in den vorhergehenden Gemeindefinanzberichten festgestellt wurde, setzen die Kreisfreien Städte ihre Einzahlungen im Vergleich zum kreisangehörigen Raum stärker für saldenwirksame Auszahlungen ein und fokussieren sich hingegen in geringerem Maße auf die Tilgung bzw. die Bildung von Rücklagen.

Gemäß den Ausführungen im letzten Gemeindefinanzbericht fällt der ausgabenseitige »Vorsprung« der

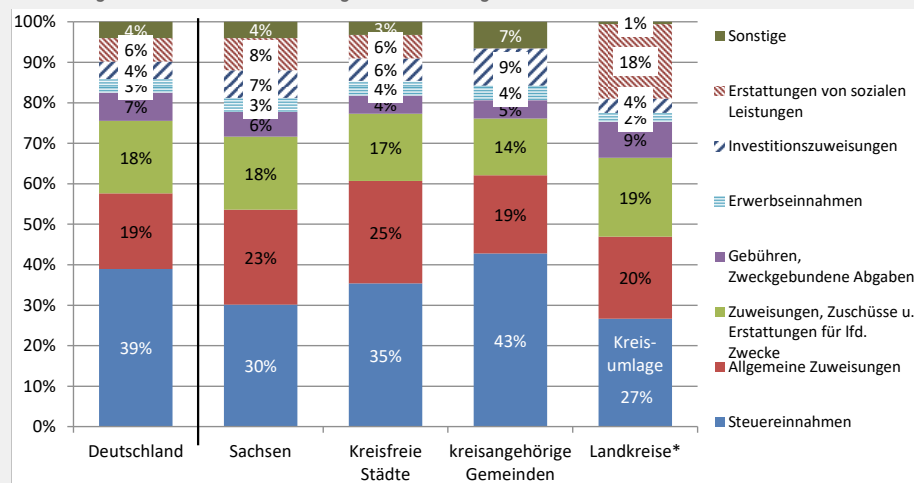
Kreisfreien Städte gegenüber dem kreisangehörigen Raum im bundesweiten Maßstab gering aus. Die drei Kreisfreien Städte haben demnach trotz ihrer herausgehobenen Stellung als wirtschaftliche und kulturelle Zentren mit großen Verflechtungsbereichen weniger Möglichkeiten, den Umfang ihrer kommunalen Leistungen und die Qualität ihrer Infrastruktur gegenüber dem kreisangehörigen Raum ausdifferenzieren als die Kreisfreien Städte in den übrigen Vergleichsräumen. Im Unterschied dazu ist das Niveau der Bereinigten Auszahlungen im kreisangehörigen Raum etwa gleichauf mit dem ostdeutschen Durchschnitt.⁷⁹

Wie bereits auf der Einnahmenseite festgestellt werden konnte, sind die Volumina der Bereinigten Auszahlungen bis 10.000 Einwohnern sehr ähnlich. Der im Jahr 2019 feststellbare, leicht U-förmige Ausgabenverlauf, der höhere Pro-Kopf-Kosten der Aufgabenerfüllung in den Gemeinden mit unter 3.000 Einwohnern anzeigt, ist 2022 nicht erkennbar (Abbildung 42). Die Großen Kreisstädte verzeichnen das höchste Ausgabenniveau, wobei sich die Lücke zur kleinsten Größenklasse im Zeitverlauf verringert hat (2022: 19 % ggü. 25 % in 2015).

4 Struktur der Einnahmen und Auszahlungen

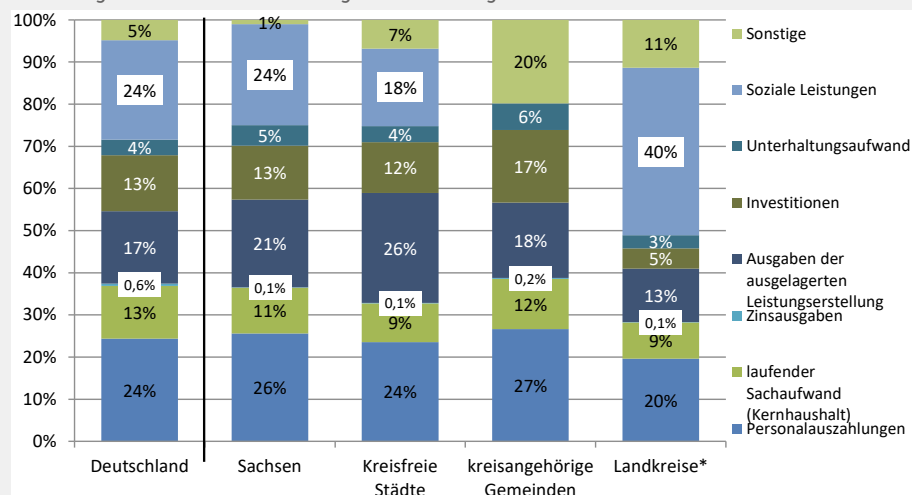
Die Einnahmenseite der sächsischen Kommunen ist geprägt durch Steuereinnahmen und allgemeine Zuweisungen (30 % bzw. 23 %, Abbildung 43). Gemeinsam repräsentieren sie als »Allgemeine Deckungsmittel« etwas mehr als die Hälfte aller Bereinigten Einnahmen. Weitere Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende und investive Zwecke (18 % bzw. 4 %) sowie für Soziale Leistungen (6 %, in der Regel zweckgebunden) ergeben etwas mehr als ein Viertel. Gebühren und ähnliche zweckgebundene Abgaben sowie Erwerbseinnahmen stehen für rund 10 % der Einnahmen. Beim Vergleich mit der durchschnittlichen bundesweiten Einnahmestruktur fällt die wesentlich höhere Zuweisungsabhängigkeit der sächsischen Kommunen auf, die auch für die Kommunen in den anderen ostdeutschen Flächenländern charakteristisch ist (56 % bzw. 61 % versus 47 % im Bundesdurchschnitt). Die Möglichkeiten zur Finanzierung von Auszahlungen aus eigenen Einnahmen sind folglich in Sachsen und den ostdeutschen Kommunen allgemein aufgrund der ausgeprägten relativen Steuereinnahmeschwäche limitiert. Die

Abbildung 43: Struktur der Bereinigten Einnahmen 2022



* für Landkreise: Bereinigte Einnahmen zzgl. Zahlungen von gleicher Ebene (siehe Fn. 52).
Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 44: Struktur der Bereinigten Auszahlungen 2022



* für Landkreise: Bereinigte Auszahlungen zzgl. Zahlungen von gleicher Ebene (siehe Fn. 54).
Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

Eigeneinnahmenquote⁸⁰ Sachsens beträgt 40 % und liegt damit unter dem Bundesdurchschnitt (49 %), aber über dem Mittelwert der übrigen ostdeutschen Flächenländer (36 %). Spiegelbildlich dazu liegt die Zuweisungsquote⁸¹ bei 56 % (Bundesdurchschnitt: 47 %, ostdeutsche Kommunen ohne Sachsen: 61 %).

Die kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen verzeichnen einen höheren Anteil an Steuereinnahmen als die Kreisfreien Städte (43 % versus 35 %, Abbildung 43). Dies erklärt sich nicht durch eine geringere Steuerstärke des kreisfreien Raumes, sondern durch dessen höhere Gesamteinnahmen, die zusätzlich durch höhere allgemeine Zuweisungen geprägt sind. Die Landkreise verfügen nicht über eigene Steuereinnahmen, sondern finanzieren sich aus der Kreisumlage, die etwas mehr als ein Viertel

80 Steuereinnahmen, Gebühren und zweckgebundene Abgaben, Erwerbseinnahmen sowie zusätzlich Einnahmen der ausgelagerten Leistungserbringung.
81 Allgemeine Zuweisungen, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Erstattungen von sozialen Leistungen sowie Investitionszuweisungen.

79 Vgl. Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 55 f.

der Einzahlungen ausmacht.⁸² 39 % der Einzahlungen werden durch laufende Zuweisungen und Erstattungen finanziert, Erstattungen von Sozialen Leistungen vom Bund und vom Land machen rund ein Fünftel der Kreiseinnahmen aus.

Auf der Auszahlungsseite ähneln sich die sächsischen und bundesweiten Strukturen stärker (Abbildung 44): Die Personalauszahlungen repräsentieren je ein Viertel der Bereinigten Auszahlungen. Der laufende Sachaufwand sowie die Zuschüsse und Zuweisungen an ausgelagerte Leistungsbereiche (kommunale Unternehmen) stehen gemeinsam für etwa 30 %, wobei in Sachsen mehr Finanzmittel in die ausgelagerte Leistungserbringung fließen. Der Anteil der Auszahlungen für die Sozialen Leistungen beträgt jeweils etwas weniger als ein Viertel.⁸³ Die Quote der investiven Auszahlungen liegt in Sachsen mit rund 13 % auf dem Bundesdurchschnitt, das Investitionsniveau in Euro/EW liegt jedoch deutlich darunter (vgl. Abschnitt III.7). Beim Unterhaltungsaufwand für bestehende Vermögensgegenstände ergeben sich lediglich geringfügige Unterschiede (Sachsen: 5 %, bundesweit: 4 %). Der Anteil der Zinsauszahlungen ist insgesamt sehr gering (Sachsen: 0,1 %, bundesweit: 0,6 %) – der Einfluss steigender Zinsen wird vermutlich erst nach 2023 sichtbar werden.

Innerhalb Sachsens unterscheiden sich die Ausgabenstrukturen, was mit dem unterschiedlichen Aufgabenbestand der einzelnen Kommunaltypen korrespondiert.⁸⁴ So liegen die Anteile der Personalauszahlungen in den kreisangehörigen Gemeinden (27 %) erkennbar höher als in den Kreisfreien Städten (24 %) und Landkreisen (20 %), wobei die Ausgabenstruktur letzterer stark von den Sozialausgaben (40 % nach der Abgrenzung der Kassenstatistik) geprägt ist. In den kreisangehörigen Gemeinden herrscht eine geringere Auslagerungsaktivität vor als in den Kreisfreien Städten, was anhand der Unterschiede im laufenden Sachaufwand sowie den Auszahlungen der ausgelagerten Leistungserstellung ersichtlich wird. Die Investitionen nehmen in den kreisangehörigen Gemeinden (17 %) einen deutlich höheren Anteil ein als in den Kreisfreien Städten (12 %), wobei letztere dennoch ein höheres Pro-Kopf-Investitionsvolumen verzeichnen. Der niedrigere Anteil an den Bereinigten Auszahlungen ist wiederum darauf zurückzuführen, dass die Kreisfreien Städte fast ein Fünftel ihrer Auszahlungen für Soziale Leistungen aufwenden müssen und ihr investiver Handlungsspielraum dadurch stärker

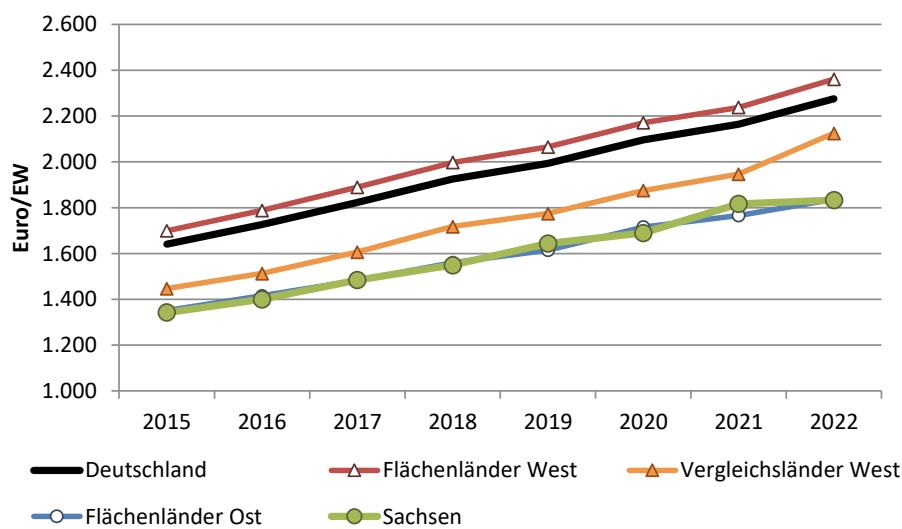
eingeschränkt wird. Im kreisangehörigen Raum sind dagegen die Landkreise Träger der Sozillasten. Dieser Anteil wird zum Teil durch die Kreisumlage finanziert, die bei den kreisangehörigen Gemeinden den größten Anteil der Position »Sonstige« ausmacht.

5 Allgemeine Deckungsmittel

Die Allgemeinen Deckungsmittel setzen sich aus den Steuereinnahmen, den Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich und den sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land zusammen.⁸⁵ Sie sind aus Sicht der Kommunen frei verwendbar und sollen Auszahlungen finanzieren, denen keine kostendeckende Nutzerfinanzierung durch Entgelte, Gebühren oder Beiträge bzw. zweckgebundene Zuweisungen und Erstattungen gegenübersteht. Sie repräsentieren etwa die Hälfte der Bereinigten Einzahlungen der Kommunen.

Im Jahr 2022 belaufen sich die Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen auf rd. 1.833 Euro/EW und liegen damit gleichauf mit dem Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer (1.836 Euro/EW), zugleich aber deutlich unter dem Durchschnitt der westdeutschen Vergleichsländer (2.125 Euro/EW) sowie dem Bundesdurchschnitt (2.276 Euro/EW). Auffällig ist dabei, dass sich die Finanzmittel in den sächsischen Kommunen 2021 gegenüber 2020 stark erhöht haben, im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr jedoch fast stagnieren. Die übrigen ostdeutschen Kommunen weisen im Vergleich dazu eine stetigere Entwicklung in den letzten drei Jahren auf. Diese Lücke zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Kommunen ist vor allem auf die Steuerkraftunterschiede

Abbildung 45: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

82 Zu den Bereinigten Einzahlungen der Landkreise wurden die Zahlungen von gleicher Ebene addiert und somit die Kreisumlage erfasst. Bei den anderen beiden Kommunaltypen wurden die Bereinigten Einzahlungen regulär um die Zahlungen von gleicher Ebene vermindert.

83 Die Sozialen Leistungen enthalten die direkten Transferzahlungen an empfangsberechtigte Personen sowie Zuschüsse an Träger; Auszahlungen für Personal- und Sachaufwand der sozialen Einrichtungen werden hingegen nicht in dieser Auszahlungsposition erfasst. Die strukturellen Unterschiede innerhalb der Sozialen Leistungen werden in Abschnitt 8 näher untersucht.

84 Im Unterschied zu den anderen Kommunaltypen wurden zu den Bereinigten Auszahlungen der Landkreise die Zahlungen von gleicher Ebene addiert und somit die aus der Kreisumlage finanzierten Auszahlungen erfasst.

85 Damit wird der Abgrenzung gefolgt, die auch der Sächsische Rechnungshof verwendet. Vgl. Rechnungshof des Freistaates Sachsen (2019), S. 197. Die sonstigen allgemeinen Zuweisungen bestehen aus dem Mehrbelastungsausgleich im Rahmen der Verwaltungsreform, den Zuweisungen für übertragene Aufgaben gemäß § 16 Abs.1 FAG sowie übrigen sonstigen allgemeinen Zuweisungen. Hinzu kommen die Bedarfszuweisungen sowie die Mittel aus dem Familienleistungsausgleich, sofern diese nicht, wie in Sachsen, über den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verteilt werden.

zurückzuführen, die auch durch den Kommunalen Finanzausgleich nicht vollumfänglich geschlossen werden kann (siehe dazu Abschnitt 5.3).

Mit Blick auf die Unterschiede innerhalb der sächsischen Kommunen wird erkennbar, dass die Kreisfreien Städte ein deutlich höheres Niveau an Allgemeinen Deckungsmitteln aufweisen als der kreisangehörige Raum (2022: 2.157 Euro/EW versus 1.643 Euro/EW, Abbildung 45). Aufgrund ihrer Funktion als Zentrale Orte mit größerer Bedeutung für Gewerbeansiedlungen verzeichnen die Kreisfreien Städte einerseits höhere Pro-Kopf-Steuererhebungen. Andererseits haben sie eine besondere Stellung im Kommunalen Finanzausgleich mit dem horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG II), auf dessen Basis der Niveauunterschied trotz Umschichtungen vom kreisfreien in den kreisangehörigen Raum in den vergangenen Jahren größtenteils erhalten bleibt.

Im kreisangehörigen Raum sind die Allgemeinen Deckungsmittel seit 2015 etwas stärker angestiegen als im Kreisfreien Raum (+36 % versus +34 %), wodurch sich der »Vorsprung« der Kreisfreien Städte etwas verringert hat (2022: 31 % ggü. 33 % in 2015).⁸⁶ Zwar wiesen die kreisangehörigen Gemeinden ein schwächeres Steuerwachstum im Zeitverlauf auf (vgl. Abschnitt III.5.1), dies wurde jedoch durch einen bedeutend stärkeren Anstieg der Schlüsselzuweisungen (vgl. Abschnitt III.5.2) kompensiert. Diese stetige Angleichung steht in einer längeren Entwicklungslinie. Noch im Jahr 2010 lag der »Vorsprung« der Kreisfreien Städte bei 42 %, im Jahr 2000 noch bei über 50 %.

Infokasten:

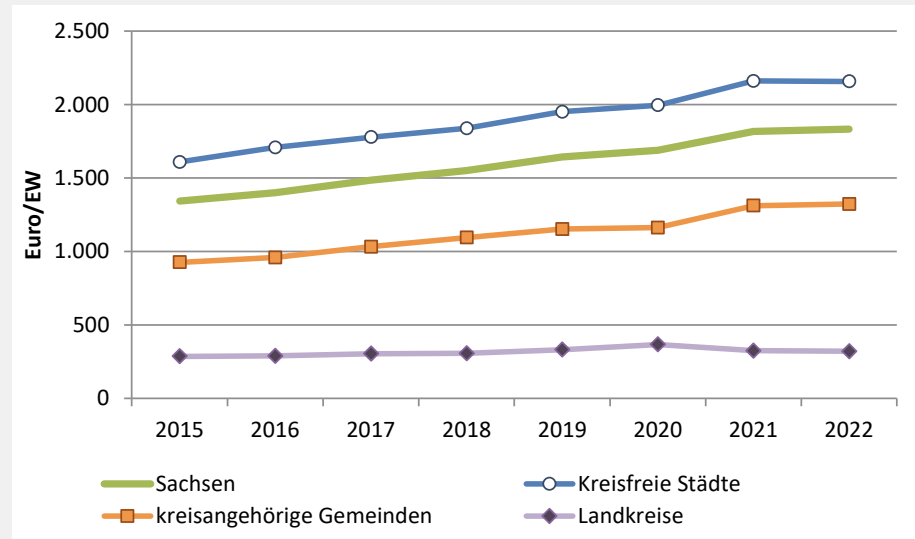
Einbeziehung der Kreisumlage in die Allgemeinen Deckungsmittel

Die Landkreise haben keine eigenen Steuereinnahmen, sondern sind auf Zuweisungen, Zuschüsse und Umlagen als Finanzierungsquelle angewiesen. Zwar werden die Einzahlungen aus der Kreisumlage nicht in den Allgemeinen Deckungsmitteln erfasst, wirken de facto aber genauso. Wird die entrichtete Kreisumlage (2022: 407 Euro/EW) von der Summe der Allgemeinen Deckungsmittel der kreisangehörigen Gemeinden abgezogen und den Landkreisen zugerechnet, ergeben sich folgende Befunde:

- Die kreisangehörigen Gemeinden verfügen nach wie vor über ein höheres Niveau, der Abstand zu den Landkreisen reduziert sich jedoch erheblich (2022: 915 Euro/EW versus 728 Euro/EW ggü. 1.323 Euro/EW versus 320 Euro/EW).

86 Damit entspricht das inhaltlich fast deckungsgleiche Finanzkraftverhältnis zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum nicht den ca. 1:1,43, die im horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz für die Verteilung der Schlüsselmassen relevant sind. Hierin sind allerdings auch die Zahlungen nach dem Mehrbelastungsausgleich (MBA) enthalten, die steuerkraftunabhängig ausgereicht werden, und die Zahlungen aus Bedarfszuweisungen, die unterschiedlichen Schlüssel und Verfahren folgen. Beide verringern die Spreizung.

Abbildung 46: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/EW



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

- Im gesamten Zeitraum liegt der Zuwachs der Deckungsmittel der kreisangehörigen Gemeinden höher (+41 % ggü. +43 % inklusive Kreisumlage) als derjenige der Landkreise (+29 % ggü. +12 % ohne Kreisumlage).
- Die Allgemeinen Deckungsmittel der Landkreise im Jahr 2022 sind auf der Grundlage der Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden (als Bemessungsgrundlage der Kreisumlage) und der im Durchschnitt seit 2021 konstanten Kreisumlagesätze⁸⁷ gegenüber 2020 deutlich weniger stark zurückgegangen (-1,6 % statt -13 % in Abbildung 46) und haben sich gegenüber 2021 sogar erhöht (+4,8 % statt -1,3 % in Abbildung 46).

Die Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen zeigt eine umfangreichere Pro-Kopf-Ausstattung in den einwohnerstärkeren Gemeinden (Abbildung 47), wobei sich der relative Abstand zwischen der obersten und der untersten Größenklasse über den Zeitraum hinweg verringert hat (2022: 32 % versus 42 % in 2015). Dies fügt sich in eine längere Entwicklungsphase ein (2010 lag der Abstand noch bei 49 %). Die Abstände dazwischen verlaufen stetig. Die größeninduzierten Unterschiede sind einerseits ein Ausdruck einer größeren Steuerkraft der einwohnerstärkeren Städte. Andererseits werden die Schlüsselzuweisungen durch die Einwohnerveredelung im Kommunalen Finanzausgleich stärker in größere Einheiten konzentriert. Für 2022 ist allerdings noch weniger die jüngste Anpassung und Abflachung der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich ursächlich für den besonders starken Rückgang (von 41 % auf 32 %) als vielmehr die Steuerkraftentwicklung (siehe nachfolgender Abschnitt).

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Allgemeinen Deckungsmittel in den Jahren 2015, 2019 und 2022 im Vergleich (Abbildung 48) ist erkennbar, dass der Anteil der Zuweisungen bundesweit im Ausgangsjahr bei rd. 33 % (2022: 32 %) lag. Dem gegenüber verzeichneten die ostdeutschen Flächenländer (2022: 47 %, 2015: 50 %) und auch Sachsen (2022: 44 %, 2015: 46 %) deutlich höhere Anteile. Das unterdurchschnittliche Niveau der

87 Vgl. Wohltmann (2022), S. 566.

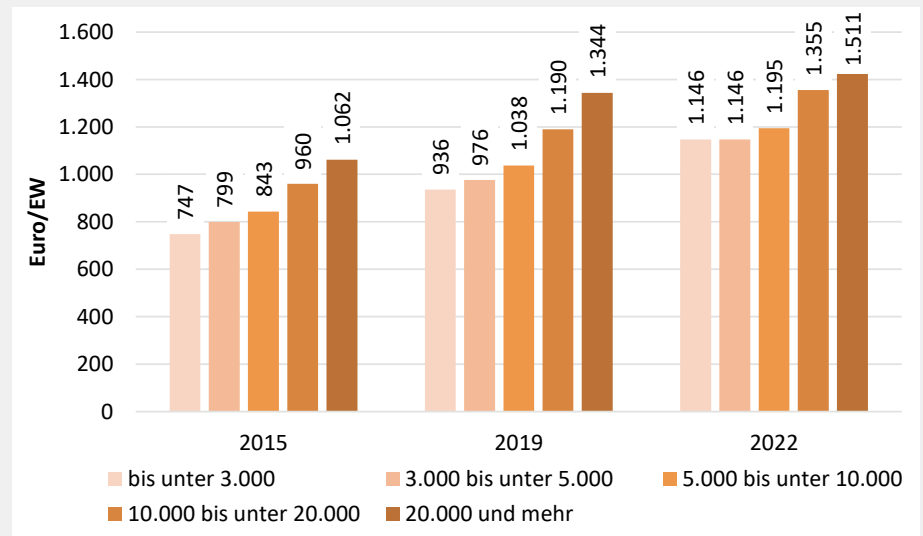
Steuereinnahmen in den ostdeutschen Kommunen wurde somit über den gesamten Zeitraum hinweg zu einem Großteil durch einen Mehreinsatz an Zuweisungen ausgeglichen, wobei ein leicht absinkender Trend des Anteils feststellbar ist. Dies kann durchaus positiv bewertet werden, darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch immer eine strukturelle Steuer-schwäche in den ostdeutschen Kommunen vorliegt, welche durch Zuweisungen nicht vollständig kompensiert wird. Die hinreichende Ausstattung der Kommunen mit *allgemeinen* Zuweisungen sollte demnach eines der ersten Ziele der Kommunal- aber auch der Landespolitik sein.⁸⁸

5.1 Steuereinnahmen

Die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden setzen sich aus der Gewerbesteuer, den Grundsteuern A und B (Block der *Realsteuern*) sowie den sonstigen lokal erhobenen örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer) zusammen. Außerdem sind die Gemeinden am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern beteiligt: 15 % des Einkommensteuer- und zuletzt rund 2,84 % des Umsatzsteueraufkommens (2022)⁸⁹ fließen an die Städte und Gemeinden.

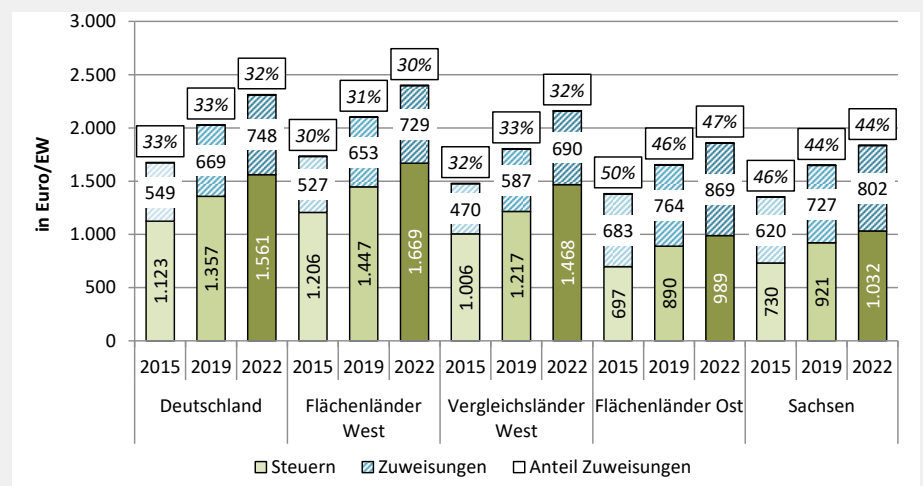
Über den gesamten Zeitraum zeigen die kommunalen Steuereinnahmen einen positiven Entwicklungspfad (Abbildung 49), der zuerst infolge der Corona-Pandemie 2020 und in Sachsen zudem am aktuellen Rand 2022 unterbrochen wurde (parallel zu den Bereinigten Einzahlungen, vgl. Abbildung 34). Im Jahr 2022 belaufen sich die Steuereinnahmen der sächsischen Städte und Gemeinden auf 1.033 Euro/EW (+41,4 % ggü. 2015) und liegen damit knapp über dem Mittelwert der übrigen ostdeutschen Kommunen (989 Euro/EW, +41,9 %), jedoch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (1.561 Euro/EW, +39,0 %) sowie den westdeutschen Vergleichsländern (1.468 Euro/

Abbildung 47: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



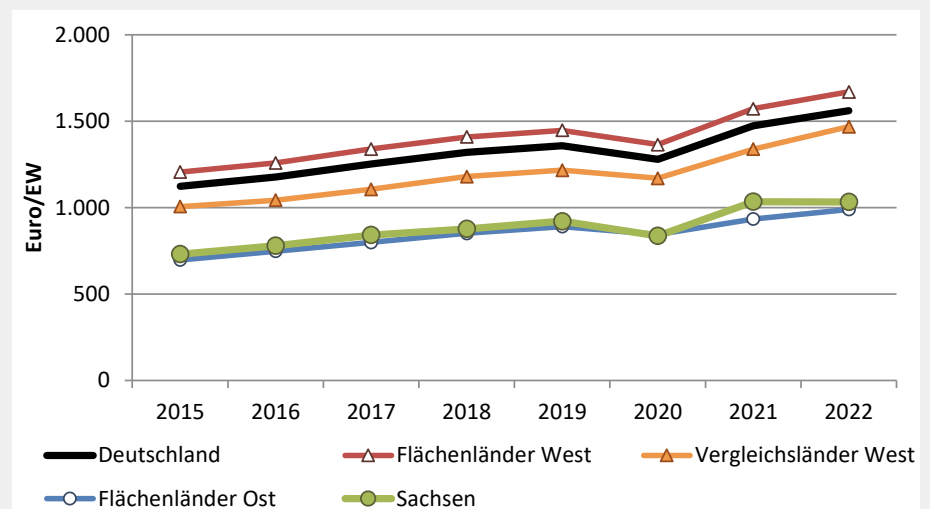
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

Abbildung 48: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel 2015, 2019 und 2022 im Vergleich



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

Abbildung 49: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

88 Vgl. Starke/Mengs/Lenk (2022), S. 120 f.

89 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2023), S. 2.

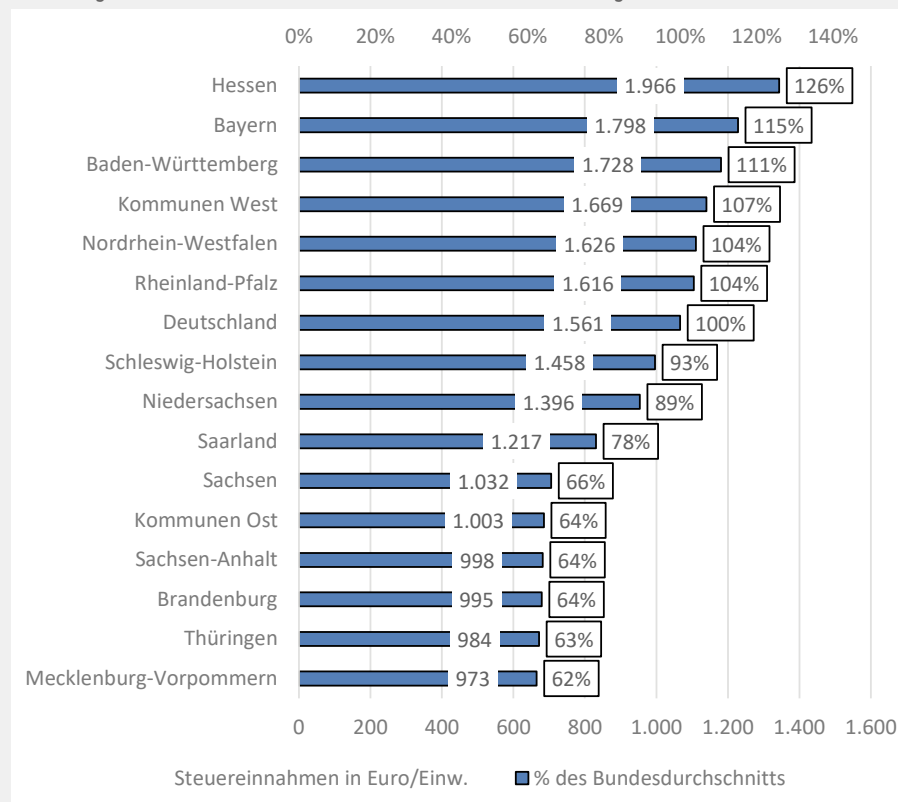
EW, +46,0 %).⁹⁰ Die sächsischen Kommunen repräsentieren die einzige der hier dargestellten Vergleichsgruppen, in der die Pro-Kopf-Steuerereinnahmen in 2022 gegenüber dem Vorjahr rückläufig sind (-0,2 %), was insbesondere an den nahezu stagnierenden Einzahlungen aus der Gewerbesteuer sowie leicht sinkenden Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer liegt (vgl. Abschnitte III.5.1.1.1 und III.5.1.2).

Das Steueraufkommen der sächsischen Kommunen beläuft sich aktuell auf rund 66 % des Bundesdurchschnitts (Abbildung 50), wobei sich die Lücke im Zeitverlauf praktisch nicht weiter verringert hat (2015: 65 %). Am aktuellen Rand ist sie 2022 gegenüber 2021 sogar wieder gewachsen. Infolgedessen muss – wie bereits in den vergangenen Gemeindefinanzberichten – auch gegenwärtig konstatiert werden, dass die ostdeutschen Kommunen in absehbarer Zeit keinen Anschluss an die kommunale steuerliche Basis der wirtschaftsschwächeren Vergleichsländer West oder gar zum Bundesdurchschnitt schaffen werden.

Die Niveaus der kommunalen Steuerereinnahmen Sachsens und des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Kommunen liegen (mit Ausnahme des Jahres 2021) eng zusammen und gleichen sich weiter an, was zum Teil aus den stärkeren Anstiegen der Realsteuerhebesätze in den übrigen ostdeutschen Kommunen resultiert (vgl. Abschnitt III.5.1.1). Zugleich wirken die hohen Hebesätze in Sachsen dämpfend auf die Entwicklung der steuerlichen Dynamik, insbesondere am aktuellen Rand (siehe Abschnitt III.5.1.1.1). Im Vergleich zu Sachsen fielen die Steigerungsraten der kommunalen Steuerereinnahmen in Sachsen-Anhalt (+47 %), Mecklenburg-Vorpommern (+46 %) und Thüringen (+43 %) höher aus. Dagegen fällt der Anstieg in Brandenburg bundesweit am geringsten aus (+34 %), wodurch die brandenburgischen Kommunen mit ihrem Steueraufkommen erstmals seit 2015 nicht mehr an der Spitze der Gruppe der ostdeutschen Länder stehen. In der Gesamtschau ist die Steuerbasis der ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen noch immer deutlich schwächer als in Westdeutschland, zusätzlich ist bundesweit ein ausgeprägtes Süd-Nord-Gefälle erkennbar.

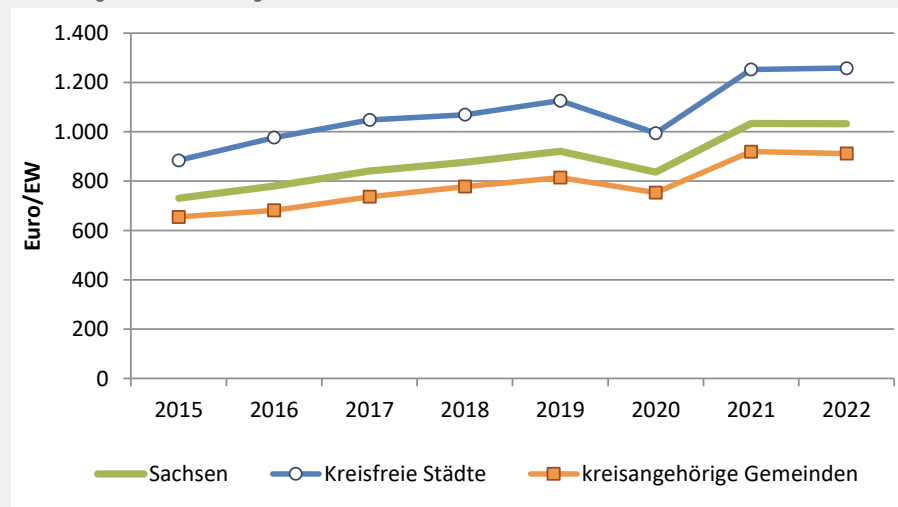
90 Der besonders starke Positivtrend letzterer resultiert vor allem aus dem BioNTech-Effekt in Rheinland-Pfalz (+59,0 % ggü. 2015), der dort zu hohen Gewerbesteuerereinnahmen führte.

Abbildung 50: Kommunale Steuerereinnahmen 2022 im Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 51: Entwicklung der Steuerereinnahmen in Sachsen in Euro/EW



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

Auch im Jahr 2022 besteht ein massives Gefälle der kommunalen Steuerkraft zwischen den Ländern (Abbildung 50). Die Kommunen in Hessen verzeichnen im Durchschnitt mehr als doppelt so hohe Steuerereinnahmen wie jene in Mecklenburg-Vorpommern. Die Differenzen in der Wirtschaftskraft setzten sich zudem überproportional in Steuerkraftdifferenzen um.⁹¹ Sachsen erreichte 2022 zwar 78 % der bundesdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung (siehe Abschnitt III.2.1), weist aber gleichzeitig nur zwei Drittel des durchschnittlichen kommunalen Steueraufkommens auf,

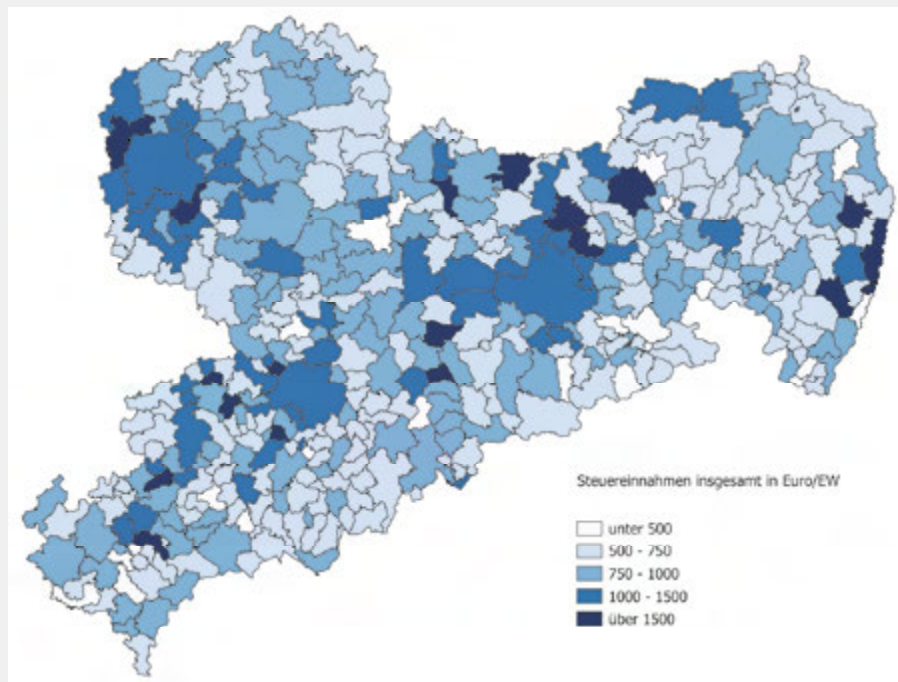
91 Vgl. dazu auch Hesse/Stärke/Jänchen/Glinka (2019).

während Hessen und Bayern zwar 110 % bzw. 117 % der bundesdurchschnittlichen Wirtschaftskraft aufwiesen, ihre kommunale Steuerbasis aber um 26 % bzw. 15 % über dem Durchschnitt lag. Neben der Hebesatzpolitik, welche allerdings keinen direkten Zusammenhang zur Wirtschaftskraft aufweist, liegt dies an der Zerlegungspraxis der Gewerbesteuer⁹² sowie an der Progressivität der Einkommensteuer.

Innerhalb Sachsens beliefen sich die Steuereinnahmen in den Kreisfreien Städten als Standorte mit hohen Unternehmensdichten am aktuellen Rand bei 1.258 Euro/EW (Abbildung 51), womit sie ca. 38 % höher ausfielen als in den kreisangehörigen Gemeinden (912 Euro/EW). Da die Pro-Kopf-Steuereinnahmen im kreisangehörigen Raum im Betrachtungszeitraum ein schwächeres Wachstum verzeichneten als im Kreisfreien Raum (+39,2 % versus +42,3 %), vergrößerte sich die Lücke zwischen den Teilräumen etwas. Eine strukturelle Abkopplung der Kreisfreien Städte ist dennoch nicht erkennbar.

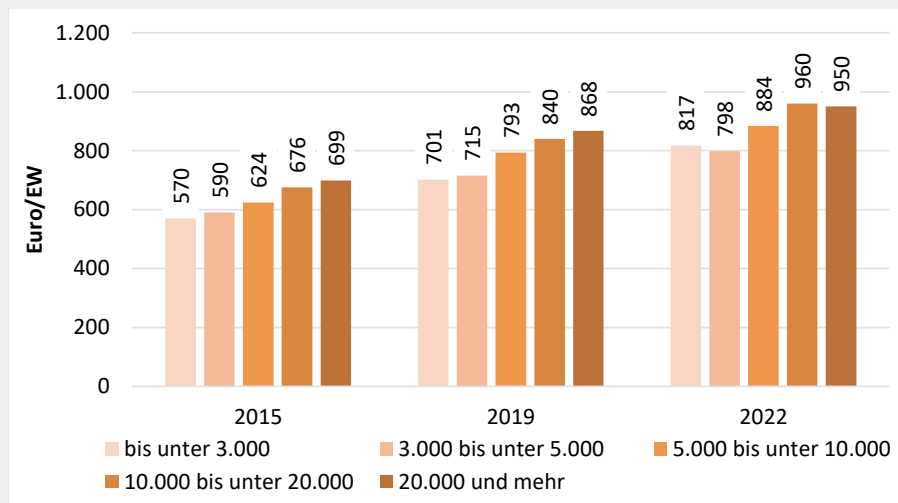
Die Entwicklung der Steuereinnahmen wird zudem von demografischen Effekten begleitet: So wuchs die Einwohnerzahl der Kreisfreien Städte im Zeitverlauf um etwa 6,6 %, wodurch sich das Steuerwachstum in Absolutgrößen (Euro) auf ca. 51,7 % beläuft. Im kreisangehörigen Raum sank die Einwohnerzahl dagegen um rund 2,4 %, weshalb die absoluten Aufkommenszuwächse niedriger ausfielen (+35,9 %). Demnach kann das Steueraufkommen in den wachsenden Städten nicht im Gleichschritt mit dem Einwohnerwachstum gesteigert werden, in den schrumpfenden sinkt es aber ebenfalls nicht im Gleichschritt mit der Schrumpfung.

Abbildung 52: Räumliche Verteilung der Steuereinnahmen 2022



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

Abbildung 53: Entwicklung der Steuereinnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

Infokasten: Kleinräumliche Steuerkraftunterschiede

Steuerkraftunterschiede bestehen nicht nur zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum. Neben den Kreisfreien Städten generieren auch viele große kreisangehörige Städte ein hohes Steueraufkommen (Abbildung 52). So befinden sich Schkeuditz, Freiberg oder Stollberg in der Gruppe der steuerstärksten Kommunen. Oftmals besteht eine direkte Nähe zu den Oberzentren mit ihren attraktiven und leistungsfähigen Infrastrukturen sowie einem Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften. Dies ruft im Zusammenspiel mit verfügbaren Gewerbeflächen und geringeren Einwohnerzahlen einen Teil dieser Effekte hervorruft (z. B. Wilsdruff, Radeburg,

92 Ferner hat die Zerlegung der Gewerbesteuer nach Betriebsstätten zur Folge, dass Standorte von Unternehmenszentralen mit umfangreichen Lohnsummen für unternehmenszentrale Funktionen größere Anteile der unternehmerischen Gewerbesteuer auf den Unternehmenssitz konzentrieren. Deswegen vereinen Standorte von Produktionsbetrieben bzw. Dienstleistungsstandorte, in denen keine umfassenden Führungsfunktionen vorliegen, weniger Gewerbesteuer auf sich. Dies erklärt die schwache Stellung der ostdeutschen Kommunen, aber auch die relativ gute Position Nordrhein-Westfalens, das bei einer Wirtschaftskraft von 96 % des Bundesdurchschnitts 104 % der durchschnittlichen kommunalen Steuereinnahmen erreicht

Hartmannsdorf). 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 – vor allem in der Lausitz, im Erzgebirge und im Landkreis Nordsachsen.

Zusammengefasst nach Gemeindegrößenklassen ist ein Steuerkraftgefälle zwischen den größeren und den kleineren Gemeinden erkennbar (Abbildung 53), welches bei sämtlichen Steuerarten (mit Ausnahme der Grundsteuer A), sichtbar ist. Das Gefälle zwischen der obersten und untersten Größenklasse ist im Zeitablauf rückläufig (2022: 16 % ggü. 23 % in 2015), was vor allem an einer weniger dynamischen Entwicklung in den großen kreisangehörigen Städten liegt. Die Angleichung vollzog sich beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (2022: 2 % Differenz ggü. 6 % in 2015) sowie insbesondere der Gewerbesteuer (2022: 24 % ggü. 40 %). Die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zeigen aufgrund ihres gewerbeorientierten Verteilungsschlüssels die größte Varianz. Hier verzeichnen die Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern über den gesamten Zeitablauf hinweg rund 75 % höhere Pro-Kopf-Einnahmen als die einwohnerschwächste Gruppe.

seit 2020 wieder deutlich gestiegene Bedeutung der Gewerbesteuer und andererseits am aktuellen Rand rückläufige Umsatzsteuereinnahmen zurückzuführen ist. Der Rückgang der Anteile von Grund- und Umsatzsteuer, die im letzten Gemeindefinanzbericht im Zuge der Auswirkungen der Corona-Pandemie und der daraus resultierenden niedrigen Einzahlungen aus der Gewerbe- und Einkommensteuer ausgesprochen hoch ausfielen, zeigt, dass sich die Zusammensetzung der Steuereinnahmen in den sächsischen Kommunen wieder normalisiert hat.

Die größten Unterschiede in der Steuerstruktur zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden treten bei den Anteilen von Gewerbe- und Einkommensteuer auf. Während erstere durch die Ansiedlung vieler und tendenziell größerer Unternehmen einen höheren Anteil aus der Gewerbesteuer einnehmen, setzt sich der kreisangehörige Raum in erheblichen Teilen aus Auspendler- und Wohnorten im Umfeld der großen Städte zusammen, wodurch der Einkommensteueranteil spiegelbildlich höher ausfällt.

5.1.1 Realsteuern

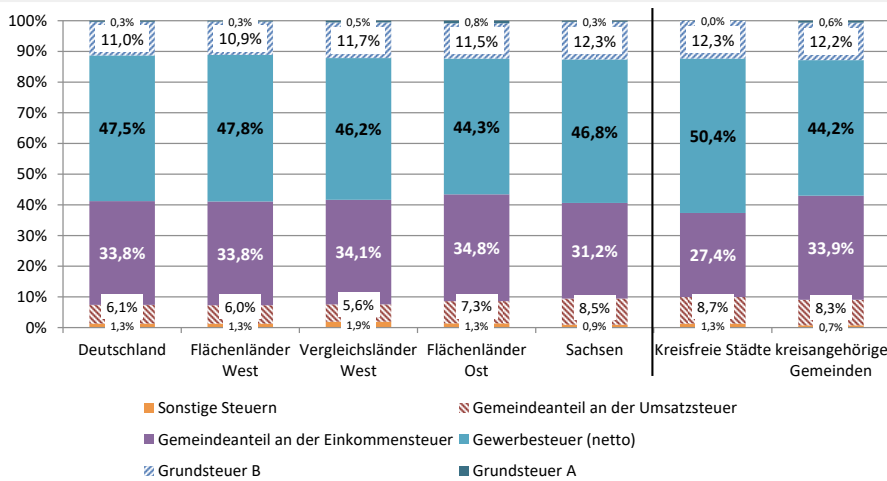
Den Gemeinden steht nach Art. 106 Abs. 6 GG das Realsteueraufkommen (Grundsteuern A und B, Gewerbesteuer) zu. Der Artikel garantiert darüber hinaus die Erhebung individueller Hebesätze. Der durch den Steuerpflichtigen zu entrichtende Steuerbetrag wird zunächst bundesweit nach den einheitlichen Regelungen des Gewerbesteuergesetzes bzw. Grundsteuergesetzes berechnet. Der berechnete Steuermessbetrag wird anschließend mit dem Hebesatz der Gemeinde für die jeweilige Steuer multipliziert, womit die Zahllast bestimmt wird. Jede Gemeinde entscheidet dabei autonom über die Höhe des anzuwendenden Hebesatzes. Zusätzlich zu den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung des § 73 SächsGemO sind kommunalpolitische Kriterien bei der Hebesatzwahl heranzuziehen, da beispielsweise die steuerliche Last eines Unternehmens entscheidend für Unternehmensansiedlungen oder -erweiterungen sind. Dementsprechend sollten Anreize zu

räumlichen Ausweichreaktionen in die Überlegungen zur Hebesatzpolitik eingehen, insbesondere wenn hohe Hebesatzdifferenzen zu benachbarten Gemeinden bestehen. Zur Verhinderung eines ausufernden interkommunalen Steuerwettbewerbs sowie der Entstehung sog. Steueroasen gilt für die Gewerbesteuer bereits seit dem Jahr 2004 ein Mindesthebesatz von 200 %.⁹³

5.1.1.1 Gewerbesteuer

Die Entwicklung der kommunalen Einzahlungen aus der Gewerbesteuer ist maßgeblich von der wirtschaftlichen Dynamik im Gemeindegebiet sowie dem gewählten Hebesatz abhängig (siehe Infokasten). Der nach Abzug der Gewerbesteuerumlage bei den Gemeinden verbleibende

Abbildung 54: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2022



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

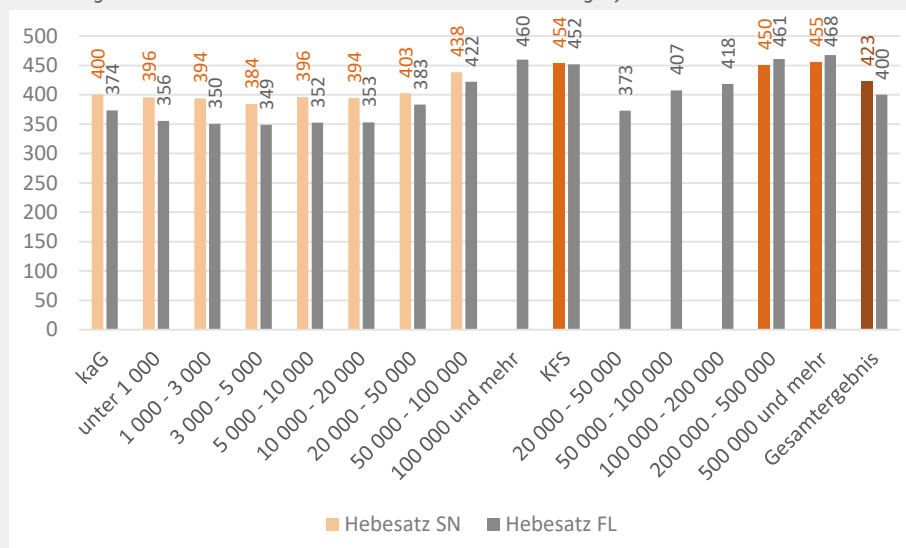
Die Struktur der Steuereinnahmen offenbart, dass es sich bei der Gewerbesteuer (netto) um die mit Abstand wichtigste einzelne Steuerquelle der sächsischen Gemeinden handelt (46,8 %). Die höhere Bedeutung im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen ist vor allem eine Folge der hohen Hebesätze (siehe Abschnitt 5.1.1.1). Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer liegt im Bundesdurchschnitt bei 33,8 %, in Sachsen nur bei 31,2 %. Eine weitere Säule der kommunalen Steuerbasis bildet die Grundsteuer B, welcher speziell in den sächsischen (12,3 %) aber auch den übrigen ostdeutschen Gemeinden und Städten (11,5 %) eine größere Bedeutung zukommt als im Bundesdurchschnitt (11,0 %). Bezogen auf Sachsen ist ihre Bedeutung in der Steuerstruktur im Zeitverlauf jedoch gesunken (2015: 16,2 %). Künftig wird sich zeigen, wie sich die Effekte der Grundsteuerreform auf deren Ist-Aufkommen auswirken werden. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer beläuft sich in Sachsen am aktuellen Rand auf 8,5 %; die Quote ist dabei seit ihrem Höchststand im Jahr 2020 (11,0 %) rückläufig, was einerseits auf die

Teil wird als *Gewerbsteuer (netto)* bezeichnet.

Neben der gewerblichen Basis ist der vor Ort gewählte Hebesatz entscheidend für die Höhe des gemeindlichen Gewerbesteueraufkommens (Details siehe Infokasten). Im Ländervergleich erreicht Sachsen in 2021 mit durchschnittlich 423 % nach Nordrhein-Westfalen (448 %) und dem Saarland (445 %) die höchsten Gewerbesteuerhebesätze der Flächenländer (Abbildung 65). Auch die Kommunen in Thüringen liegen mit durchschnittlich 410 % oberhalb des Bundesdurchschnitts (403 %, ohne Stadtstaaten), während sich Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und insbesondere Brandenburg (mit dem bundesweit niedrigsten Satz i. H. v. 322 %) am unteren Ende dieser Skala wiederfinden. Die sächsischen Kommunen nutzen die Gewerbsteuer demzufolge deutlich intensiver als die anderen ostdeutschen Kommunen.

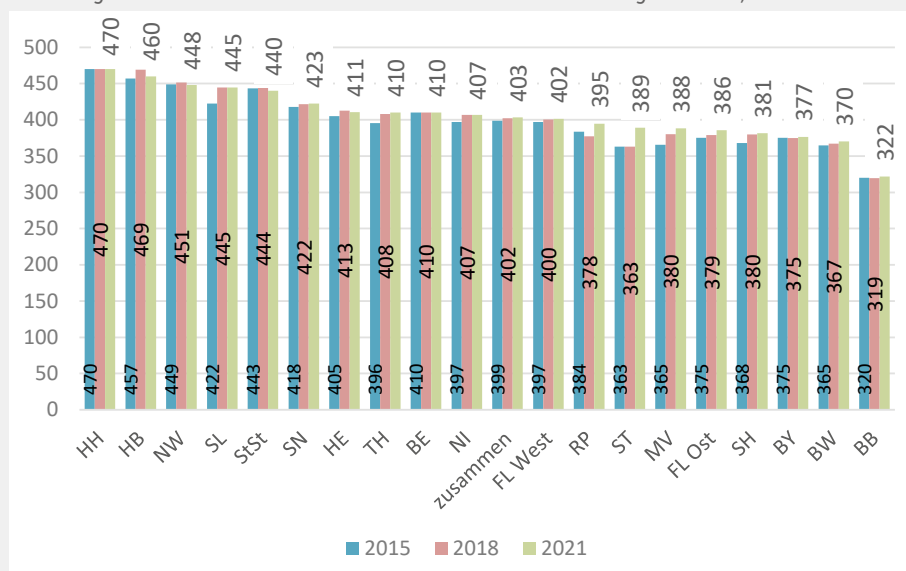
Die Entwicklung der Nettoeinnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer verlief zwischen 2015 und 2022 insgesamt positiv (mit Unterbrechung durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie in 2020), wobei die Steigerungsrate der sächsischen Gemeinden und Städte (+59 %) im Vergleich zum Bundesdurchschnitt sowie dem der ostdeutschen Flächenländer nur unwesentlich niedriger ausfiel (jeweils 61 %). Das Wachstum in den westdeutschen Vergleichsländern ist im dargestellten Zeitraum wegen des starken Gewerbesteuerwachstums in Rheinland-Pfalz (BioNTech-Effekt) erkennbar höher (+77 %). Am aktuellen Rand ist in Sachsen eine Seitwärtsbewegung gegenüber 2021 und damit ein deutlich niedrigeres Wachstum der Einzahlungen aus der Gewerbesteuer abzuleiten (+3 % versus 13 %-15 % in den Vergleichsgruppen) wodurch die außergewöhnlich hohe Steigerungsrate Sachsens 2021 gegenüber 2020 (+51 % versus 25 %-37 %) deutlich abgemildert wird. In der Gesamtschau fällt das Gewerbesteuerwachstum 2022 gegenüber 2020 in Sachsen dennoch überdurchschnittlich hoch aus (+55 % ggü. +52 %). Die jüngste Entwicklung kann nicht auf spezielle Sondereffekte zurückgeführt werden, sondern ist durch eine ganzheitliche Entwicklung, sowohl in den kreisangehörigen als auch den Kreisfreien Städten, geprägt.

Abbildung 55: Hebesätze der Gewerbsteuer nach Gemeindegrößenklassen 2021



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 56: Hebesätze der Gewerbsteuer im bundesweiten Vergleich 2015, 2018 und 2021



* StSt = Stadtstaaten

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Infokasten: Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer war ursprünglich als reine Gemeindesteuer konzipiert. Zur Verstetigung der sehr volatilen Einzahlungen 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 Entwicklungsdynamik der Steuer ist von mehreren Einflussfaktoren abhängig:⁹⁴ So kann die rückwirkende *Veranlagungspraxis* der Gewerbesteuer vor Ort in starken, durch Rück- und Nachzahlungen

94 Vgl. grundsätzlich Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 67f.

verursachten Schwankungen des jährlichen Aufkommens resultieren. In Boomphasen (Rezessionen) kommt es demnach tendenziell zu einer Überzeichnung (Unterzeichnung) der Einzahlungen. Ferner weist die Gewerbesteuer eine starke *Konjunkturreakibilität* auf, weil ihr Volumen durch den Gewerbeertrag von Personen- und Kapitalgesellschaften (zuzüglich ertragsunabhängiger Komponenten gemäß § 8 GewStG) bestimmt wird, der wiederum sehr stark auf konjunkturelle Schwankungen reagiert. Darüber hinaus bestimmt die Höhe der *Gewerbesteuerumlage* nach § 6 Abs. 3 GemFinRefG, welcher Anteil des Bruttoaufkommens in den Kommunen verbleibt. Im Analysejahr 2022 beträgt der Gewerbesteuerumlagesatz 35 %. Die Umlage wird durch Multiplikation mit dem Grundbetrag berechnet, d. h., in einer sächsischen Kommune gehen nicht 35 % des Gewerbesteueraufkommens durch die Umlage »verloren«, sondern durchschnittlich 8,3 %.⁹⁵ Eine weitere Besonderheit besteht in der *Zerlegung* der Gewerbesteuer, sofern ein Unternehmen mehrere Betriebsstätten in unterschiedlichen Gemeinden unterhält. Die Gewerbesteuer wird in dem Fall gemäß der Lohnsumme auf die Kommunen verteilt (§§ 28, 29 GewStG, Ausnahmen für Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien). Folglich stammt ein erheblicher Teil des Gewerbesteueraufkommens in den ostdeutschen Gemeinden von Unternehmen mit einem Hauptsitz in den westdeutschen Städten und Gemeinden. Aufgrund der niedrigeren Pro-Kopf-Lohnsumme in den ostdeutschen Gemeinden reduziert sich deren Anteil am Gewerbesteueraufkommen weiter. Dies betrifft insbesondere das Fehlen lohnintensiver Leistungen der Unternehmenssteuerung und -verwaltung sowie von Forschung und Entwicklung, die nach wie vor vorrangig an den Hauptsitzen erbracht werden.

Diese Feststellung überdurchschnittlicher Hebesätze gilt über alle Gemeindegrößen hinweg vor allem im kreisangehörigen Raum und ist nicht ein durch Einzelfälle geprägtes Bild (Abbildung 55). Zwischen 2015 und 2021 verzeichnen die Hebesätze Sachsens ein durchgehend hohes Niveau mit lediglich geringfügigen Zuwächsen (+4,9 Prozentpunkte ggü. bundesweit +4,6 Prozentpunkten). Allerdings signalisieren höhere Durchschnittshebesätze nicht automatisch eine stärkere Belastung der Unternehmen. Die angegebenen Durchschnittshebesätze sind aufkommengewichtet, d. h., gewerbesteuerstarke Standorte gehen mit höherem Gewicht in den Gesamtwert ein als gewerbesteuer schwache. Insofern sind Hebungen und Senkungen der Durchschnittshebesätze auch durch Verlagerungen zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Gewerbesteuerbasis möglich; beide Effekte wirken zusammen.

Die Hebesatzpolitik selbst ist wiederum ebenfalls diversen Einflussfaktoren unterworfen. 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. Zudem ist ein Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und dem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz feststellbar, weil große Städte mit einer leistungsfähigen Infrastruktur, dem Zugang zu einem großen Arbeitsmarktpotenzial und der Nähe zu Bildungs- und Forschungseinrichtungen höhere Hebesätze durchsetzen können als kleinere Kommunen.⁹⁶ Daher sind zwischen dem ländlich geprägten

Mecklenburg-Vorpommern und dem urbanen Nordrhein-Westfalen auch künftig deutliche Unterschiede zu erwarten.

Innerhalb Sachsens (Abbildung 55) weisen nicht die Kreisfreien Städte (rechte Säulengruppe), sondern die kreisangehörigen Gemeinden (linke Säulengruppe) der kleineren Gemeindegrößen (bis 20.000 Einwohner) überdurchschnittliche Hebesätze auf. Die höchsten Hebesätze fanden sich 2021 zwar mit 490 % in der Gemeinde Gohrlich und mit 465 % in der Stadt Wehlen, danach folgt aber Leipzig mit 460 %, sowie weitere 12 Städte mit einem Hebesatz von jeweils 450 % (darunter Dresden, Chemnitz, Zwickau und Plauen). Der niedrigste Hebesatz wurde 2021 mit 330 % in Wachau (Landkreis Bautzen) erhoben – aber auch dieser liegt sowohl deutlich über dem gesetzlichen Mindesthebesatz von 200 % als auch oberhalb des Hebesatzes in vielen kleinen Gemeinden anderer Bundesländer und noch über dem gesamten Landesdurchschnitt der Gemeinden in Brandenburg (322 %).

Die steuerliche Belastung eines gewerbesteuerzahlenden Unternehmens steigt mit jedem zusätzlichen Hebesatzpunkt um 0,035 % des bereinigten Gewinns.⁹⁷ Bundesdurchschnittlich liegt der tarifliche Steuersatz mit 13,9 % niedriger als in Sachsen (14,7 %). Folglich resultieren die höheren Einzahlungen der sächsischen Kommunen in einer etwa 0,8 Prozentpunkte höheren tariflichen Belastung der unternehmerischen Gewinne. Die rechnerische Belastung in den Kreisfreien Städten lag 2022 sogar bei 15,9 %.⁹⁸

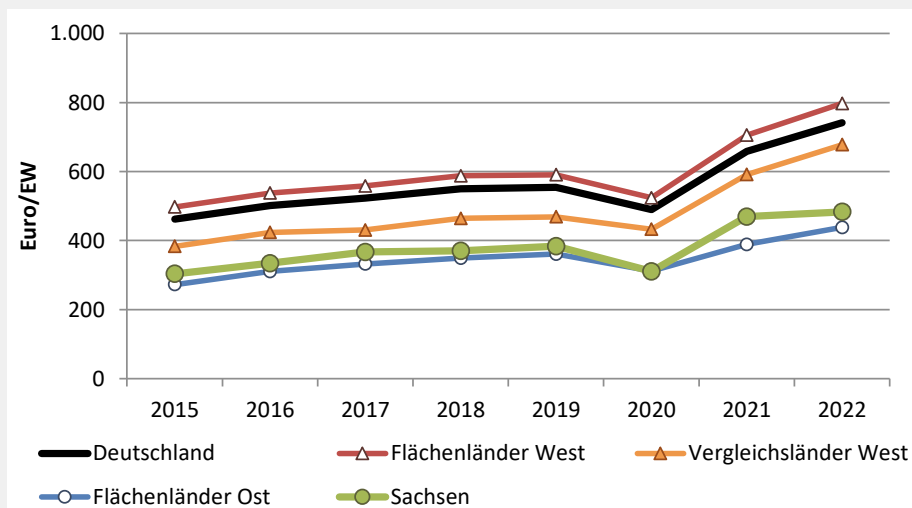
Durch die Hebesatzpolitik können den Städten und Gemeinden in Sachsen im regionalen und überregionalen Standortwettbewerb Nachteile entstehen. Diese Wettbewerbsnachteile kommen insbesondere dann zum Tragen, wenn die gewerblichen Standortfaktoren (infrastrukturelle Anbindung, Zugang zu Arbeitskräften, Zugang zu Absatzmärkten, Förderkulisse etc.) sehr ähnlich sind, sich die Hebesätze jedoch spürbar unterscheiden, z. B. im Leipziger Raum an der Grenze zu Sachsen-Anhalt, im Vogtland sowie insbesondere an der sächsisch-brandenburgischen Grenze in der Lausitz.⁹⁹ Unternehmen können in diesem Fall vergleichbare Standortfaktoren nutzen, zahlen jedoch auf die identischen Erträge unterschiedlich viel Gewerbesteuer. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Strukturwandel rund um die Braunkohle und den damit angestoßenen Investitionsprogrammen könnte sich die vergleichsweise hohe steuerliche Belastung der Unternehmen in den kleinen und mittleren Gemeinden Sachsens als Dämpfer erweisen.

Die erheblichen Differenzen zwischen den Vergleichsgruppen resultieren aus der unterschiedlichen gewerblichen Basis, die selbst in den finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländern noch immer erheblich stärker ist (678 Euro/EW bzw. 91 % des Bundesdurchschnitts) als in Sachsen (483 Euro/EW bzw. 65 %) und den übrigen ostdeutschen Flächenländern (438 Euro/EW bzw. 59 %). Im Betrachtungszeitraum ist die relative Lücke zwischen Sachsen und den übrigen ostdeutschen Ländern etwa gleichgeblieben, lediglich im Krisenjahr 2020 war sie ausgeglichen. Das höhere Niveau geht dabei nicht auf eine stärkere gewerbliche Basis,

95 Bei einem durchschnittlichen Gewerbesteuer-Hebesatz von 423 % in Sachsen (2021).
 96 Dies zeigen insbesondere die Durchschnittshebesätze der drei Stadtstaaten in Abbildung 66.

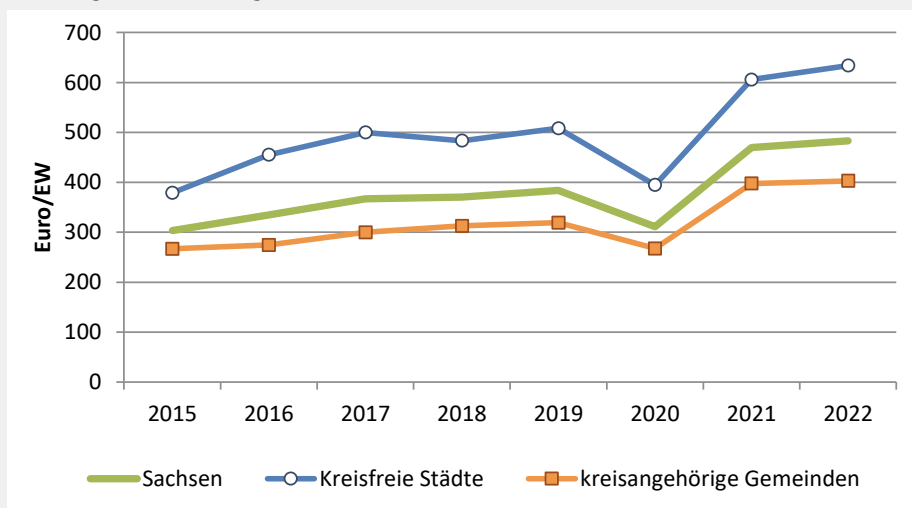
97 Zur Berechnung und zur Bereinigung des Gewinns siehe Glossar → Gewerbesteuer
 98 Die tatsächliche Belastung fällt für Personengesellschaften aufgrund des Freibetrags von 24.500 € niedriger aus.
 99 Vgl. Lenk/Hesse/Grüttner et al. (2020), S. 56–61.

Abbildung 57: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/EW



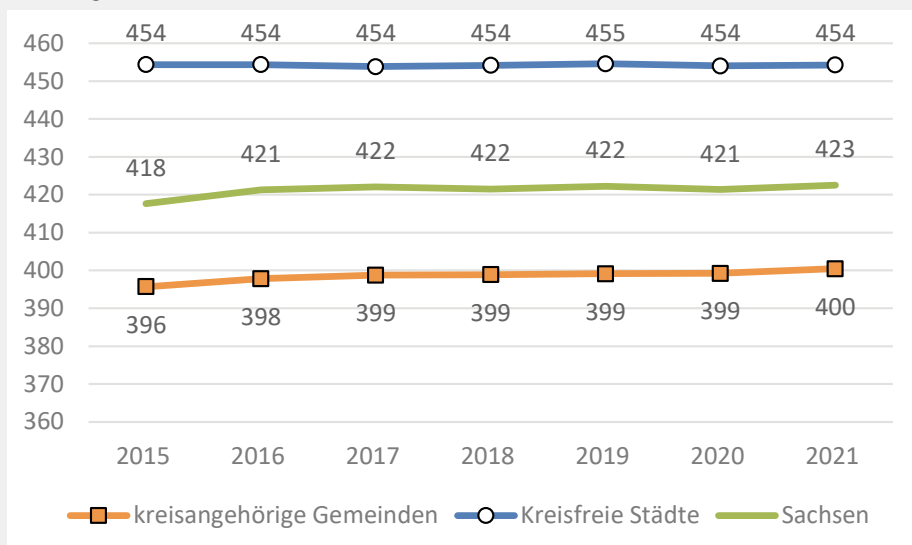
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 58: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 59: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen in %



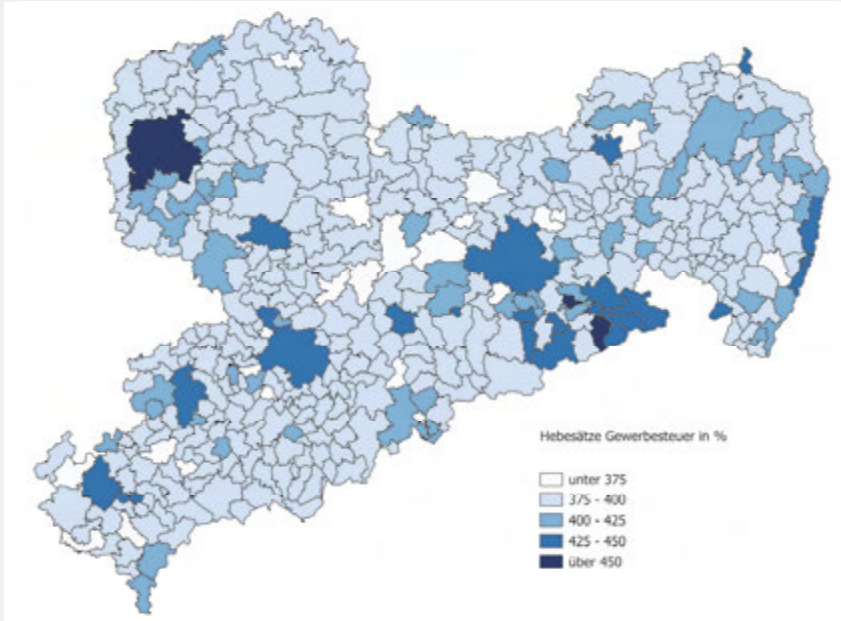
Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

sondern die höheren Hebesätze im Freistaat zurück. Die übrigen ostdeutschen Kommunen weisen auf der Grundlage höherer Werte Brandenburgs und Sachsen-Anhalts im Durchschnitt von 2015 bis 2021 sogar um rund 7 % höhere Grundbeträge auf. Der Rückstand gegenüber den westdeutschen Kommunen hat sich indes in den Zeitablauf (Sachsen: 61 % des Niveaus, übrige ostdeutsche Länder: 55 %) konstant entwickelt. Angesichts der bereits sehr hohen durchschnittlichen, aufkommensgewichteten Hebesätze in den sächsischen kreisangehörigen Gemeinden erscheint dies durchaus problematisch.

Aufgrund der Dichte von Unternehmensansiedlungen im Bereich der Kreisfreien Städte und der im Durchschnitt höheren Hebesätze (siehe Infokasten) verzeichnen diese in Sachsen höhere Gewerbesteuereinnahmen (2022: 634 Euro/EW) als die kreisangehörigen Gemeinden (403 Euro/EW). Zwar verliefen die Entwicklungspfade recht ähnlich, der relative Abstand zwischen beiden Teilräumen hat sich jedoch im Zeitablauf erhöht (2022: 57 % Vorsprung der Kreisfreien Städte ggü. 42 % in 2015). Das außerordentlich hohe und im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden stärkere Wachstum der Kreisfreien Städte 2022 gegenüber 2020 ist dabei für alle drei Städte charakteristisch (Chemnitz: +50 %, Leipzig: +61 %, Dresden: +64 %) und lediglich durch die gewerbliche Entwicklung, nicht aber durch eine Steigerung der Hebesätze bedingt.

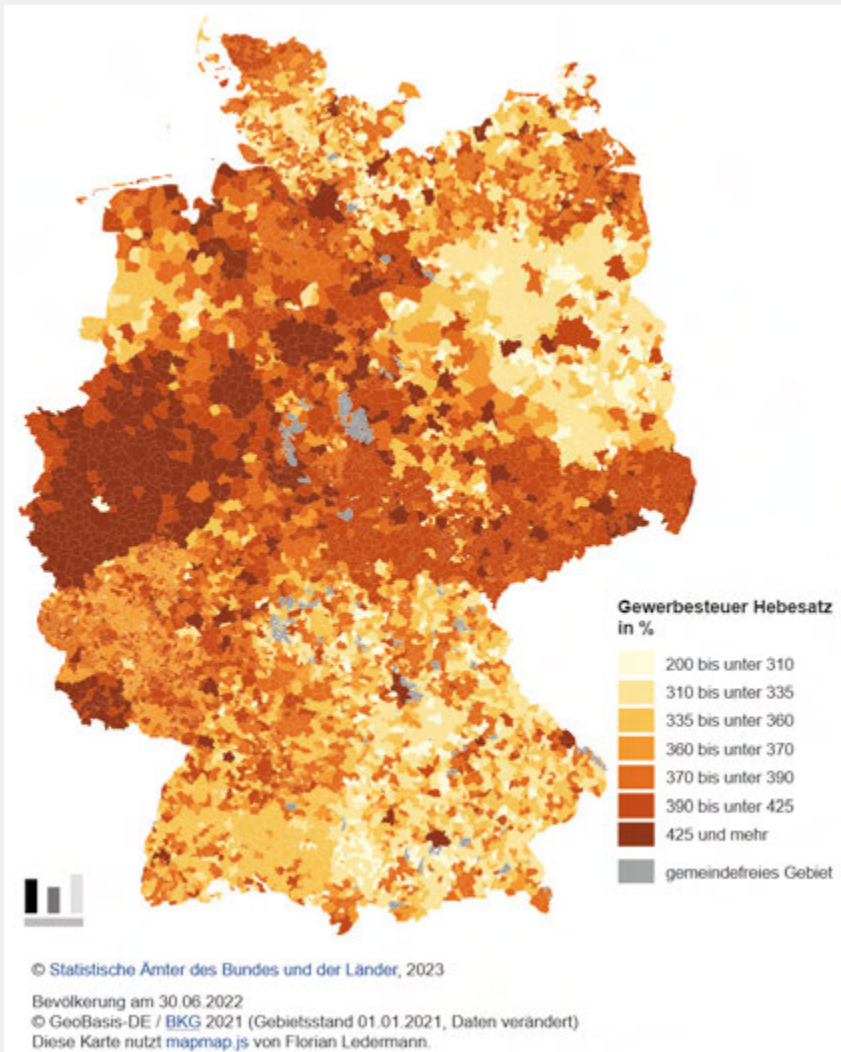
Ein Teil der Niveauunterschiede zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum lässt sich, wie im Infokasten beschrieben, durch die Hebesatzunterschiede erklären (Abbildung 59): Er beträgt zwischen 60 (2015) und 54 Prozentpunkten (2021) und erklärt damit rund ein Drittel der absoluten Einnahmedifferenz pro Kopf. Reichlich zwei Drittel entfallen dagegen auf Unterschiede in den Grundbeträgen, und sind damit auf die unterschiedliche Wirtschaftskraft und in der Unternehmensstruktur zurückzuführen. Im Zeitablauf ist dabei kaum eine Dynamik feststellbar; in den Kreisfreien Städten blieben die durchschnittlichen Hebesätze konstant,

Abbildung 60: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2022



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

Abbildung 61: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2022



© Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023
 Bevölkerung am 30.06.2022
 © GeoBasis-DE / BKG 2021 (Gebietsstand 01.01.2021, Daten verändert)
 Diese Karte nutzt mapmap.js von Florian Ledermann.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

in den kreisangehörigen Gemeinden haben sie sich marginal erhöht (+4 Prozentpunkte), seit 2017 jedoch lediglich um 1 Prozentpunkt. Der potenzielle Wettbewerbsnachteil der kreisangehörigen Gemeinden wächst folglich immerhin nicht weiter.

Mit Blick auf die Kartendarstellung zeigt sich, 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 (Abbildung 60).

Die kartografische Darstellung der Gewerbesteuerhebesätze im bundesweiten Vergleich zeigt, dass Unterschiede in der Höhe der Hebesätze nicht nur zwischen unterschiedlichen Gemeindegrößen bestehen, sondern ebenso ausgeprägte Unterschiede zwischen den Ländern (Abbildung 61). Nicht nur die Landesgrenzen Nordrhein-Westfalens und des Saarlandes lassen sich in der Karte nachvollziehen, sondern auch die sächsischen Kommunen heben sich deutlich gegenüber den unmittelbaren »Nachbarschaften« ab. Vor allem an der Landesgrenze zu Brandenburg und Sachsen-Anhalt, also in Gebieten des besonders herausfordernden Strukturwandels, ist die Differenz ausgeprägt. Hier könnten die Unternehmen bei sehr vergleichbaren Standorteigenschaften geneigt sein, ihre Ansiedlungs- und Erweiterungsentscheidungen zu Lasten der sächsischen Gemeinden zu treffen. Für den Standortwettbewerb ebenfalls nicht zu vernachlässigen ist der Aspekt, dass im wirtschaftsstarken Süddeutschland – vor allem in Bayern – sehr viel niedrigere Hebesätze die Regel sind. Diese Regionen können neben ihrer bereits ausgeprägten wirtschaftlichen Entwicklung und Vernetzung zusätzlich auf ein unternehmensfreundliches Niveau der gemeindlichen Steuern bauen.¹⁰⁰

5.1.1.2 Grundsteuer

Als Steuergegenstand der Grundsteuer gilt der Grundbesitz im Inland, wobei lediglich in Ausnahmefällen Steuervergünstigungen

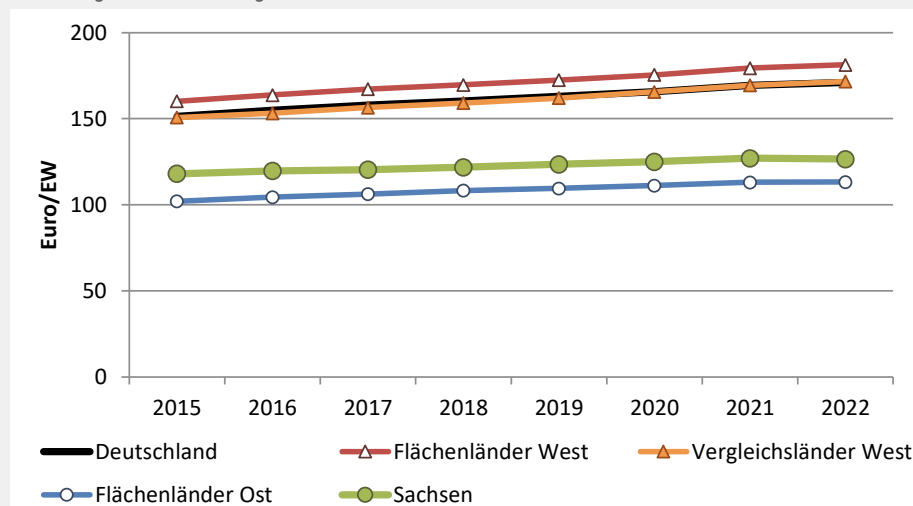
100 Im bundesstaatlichen Finanzausgleich wird der Aspekt der unterschiedlichen Hebesätze – ähnlich wie im SächsFAG – zwar nivelliert, sodass die Hebesatzpolitik nicht zu Lasten der föderalen Solidargemeinschaft geht. Selbst nach dem Finanzausgleich bleiben die süddeutschen Kommunen allerdings Spitzenreiter.

und -befreiungen gewährt werden.¹⁰¹ Unterschieden wird dabei zwischen den Grundsteuern A und B, wobei erstere für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke und letztere für alle sonstigen Grundstücke Anwendung findet. Wie auch bei der Gewerbesteuer obliegt einer Gemeinde im Rahmen der Haushaltssatzung die Hebesatzautonomie für beide Steuern.

Während die Grundsteuer A ein zu vernachlässigendes Aufkommen für die sächsischen Gemeinden (2022: 0,3 % aller gemeindlichen Steuereinnahmen bei einem Aufkommen von nur rund 3,60 Euro/EW) und auch bundesweit (ebenso 0,3 % Anteil bei 5,30 Euro/EW) generiert,¹⁰² stellt die Grundsteuer B eine bedeutend wichtigere Einnahmequelle für die Gemeinden dar (2022: bundesweit 171 Euro/EW). Im Vergleich zum Bundestrend sind die sächsischen Einzahlungen deutlich weniger stark gewachsen (+7,2 % versus +13,0 %). Ferner lag das Einnahmenniveau sowohl in den sächsischen Kommunen (127 Euro/EW) als auch in den übrigen ostdeutschen Ländern (113 Euro/EW) durchgängig niedriger als in den westdeutschen Ländern (181 Euro/EW), wobei sich der Freistaat noch leicht positiv abhebt. Dennoch kann in den vergangenen 15 Jahren eine allmähliche (wenngleich marginale) Angleichung zwischen den Aufkommen in Sachsen und den anderen neuen Bundesländern beobachtet werden (Vorsprung Sachsens 2022: 12 %, 2015: 16 %). Die interkommunalen Differenzen und unterschiedlichen Entwicklungspfade resultieren aus drei Ursachen: die Hebesatzpolitik, die Bemessungsgrundlage sowie die Abhängigkeit von der Gemeindegröße. Erstere ist dabei die entscheidende Größe während die Pro-Kopf-Grundbeträge im Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Kommunen gleich hoch ausfallen (2021: je 25–26 Euro/EW).

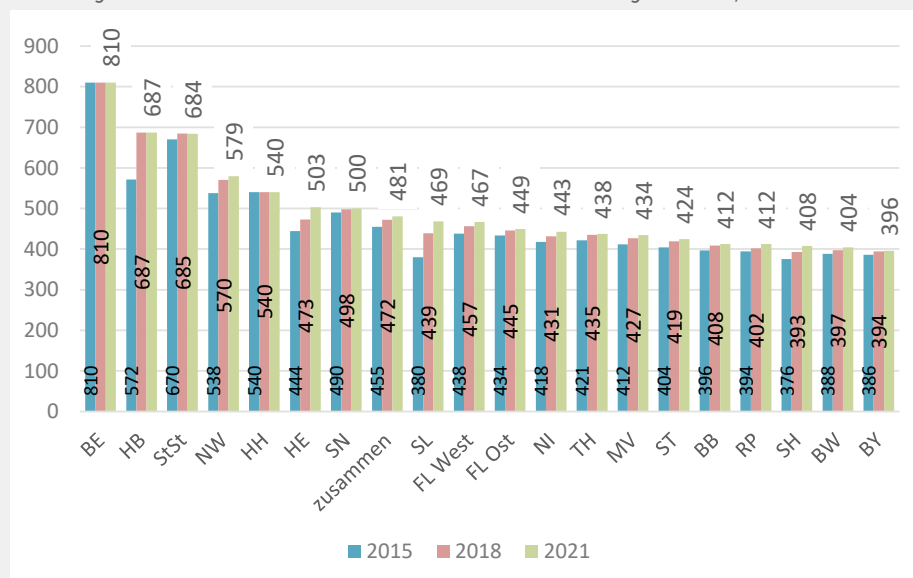
Die Kommunen in Sachsen wiesen in 2021 mit 500 % im Durchschnitt die dritthöchsten Hebesätze der Flächenländer auf (hinter Nordrhein-Westfalen mit 579 % und Hessen mit 503 %). Der Bundesdurchschnitt lag 2021 bei 481 % (ohne Stadtstaaten 464 %). Die übrigen ostdeutschen Flächenländer befinden sich mit durchschnittlich 412 % (Brandenburg) bis 438 % (Thüringen) unter dem bundesweiten Mittelwert. Ähnlich wie

Abbildung 62: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 63: Hebesätze der Grundsteuer B im bundesweiten Vergleich 2015, 2018 und 2021



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

bei der Gewerbesteuer schöpfen die sächsischen Kommunen diese originäre Steuerquelle – über alle Gemeindegrößen hinweg – intensiver aus als die Kommunen in anderen Ländern.

Die sächsischen Hebesätze waren seit 2015 durchgehend über dem Bundesdurchschnitt und haben seitdem um 10 Prozentpunkte zugenommen (Abbildung 64), wobei auch bundesweit ein sogar stärker ausgeprägtes Ansteigen der Hebesätze erkennbar ist (+26 Prozentpunkte). Insbesondere im Zusammenhang mit der Konsolidierung defizitärer Haushalte wird die Grundsteuer B verstärkt als einnahmeseitiges Instrument genutzt, am stärksten im Saarland (2021: +89 Prozentpunkte ggü. 2015) und in Hessen (+58 Prozentpunkte). Zusätzlich gibt es kommunale Einzelfälle mit extrem hohen Hebesätzen, so bspw. die ländlich geprägte Gemeinde Lautertal (Odenwald) in Hessen (bundesweit höchster Hebesatz mit 1.050 Punkten, jedoch nur rd. 7.100 Einwohner und geringe Grundbeträge) und die Kreisfreie Stadt Offenbach am Main (995 %, urban verdichteter Raum).

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

102 In Ländern mit großen agrarisch genutzten Flächen (z. B. Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern) ist das Aufkommen folgerichtig größer als in Ländern mit hohen Siedlungsdichten (wie Sachsen).

Infokasten: Grundsteuer

Eine differenzierte Betrachtung der Hebesatzentwicklung zeigt, dass stetige Hebesatzsteigerungen mit steigenden Belastungen für die Einwohnerschaft und lokalen Unternehmen verbunden sind. Jedoch bietet die Steuer stabile Einnahmemöglichkeiten für die Kommunen, die kaum anfällig für konjunkturelle Schwankungen sind. Hinzu kommt die örtliche Spürbarkeit der Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung für Einwohner und Unternehmen, die eine Hebesatzsteigerung eher rechtfertigt. Darüber hinaus ist die Steuer vergleichsweise verteilungsgerecht, da ein starker Zusammenhang zwischen der Wohnfläche und den Einkommensverhältnissen der Haushalte besteht.

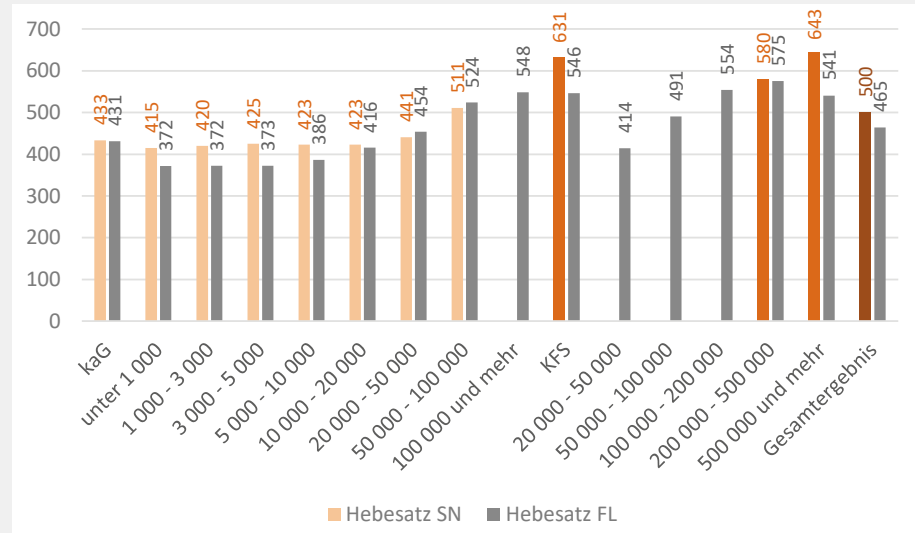
Wie bereits bei der Gewerbesteuer lässt sich für die Grundsteuer ein starker positiver Zusammenhang zwischen der Höhe der Hebesätze und der Gemeindegröße ableiten. Speziell größere Kreisfreie Städte mit einem umfangreichen Angebot technischer, sozialer und kultureller Infrastruktur können deutlich höhere Hebesätze von Einwohnern und Gewerbetreibenden rechtfertigen als kleine kreisangehörige Gemeinden (wobei das Gegenleistungsargument bei einer Steuer nur zum Teil tragfähig ist). Nahezu alle Größenklassen in Sachsen schöpfen dabei ihr Hebesatzpotenzial stärker aus als ähnliche Gemeinden im bundesweiten Vergleich (Abbildung 64).

Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B ist der Grund dafür, dass die sächsischen Kommunen trotz der stark überdurchschnittlichen Hebesätze ein unterdurchschnittliches Aufkommen generieren. Gegenwärtig wird der Einheitswert eines einzelnen Grundstücks noch gemäß Bewertungsgesetz durch die Finanzämter festgestellt (Details dazu im Glossar → Grundsteuer). Folglich liegen Unterschiede in den Bemessungsgrundlagen für die Grundsteuer B vor (Westdeutschland durchschnittlich 38 Euro/EW, Ostdeutschland 26 Euro/EW), wodurch die ostdeutschen Kommunen einen höheren Hebesatz zur Anwendung bringen müssten, um vergleichbare Erträge aus der Grundsteuer zu generieren.¹⁰³ Die derzeit laufende Reform der Grundsteuer ist daher eine wichtige Wegmarke für die zukünftige Entwicklung dieser Steuer. Eine wertabhängige Bemessungsgrundlage, die sich im Zeitablauf an

(die immobilien-)wirtschaftlichen Gegebenheiten anlehnt, könnte spätere Hebesatzerhöhungen verzichtbar machen. Nach dieser Logik ist das neue Bundesmodell gestaltet und auch die Modifikationen des Freistaates Sachsen weichen nicht vom wertorientierten Grundsatz ab.¹⁰⁴

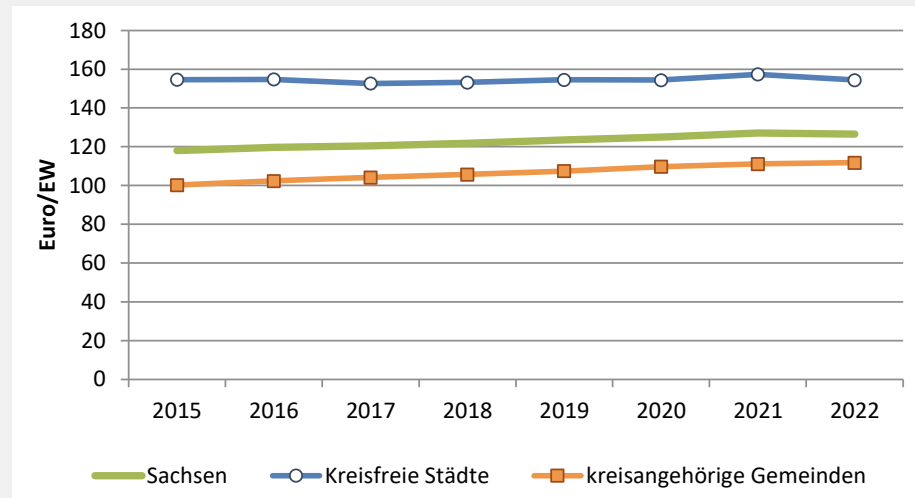
In Sachsen weisen speziell die durch eine hohe Dichte an Wohn- und Gewerbeflächen gekennzeichneten Kreisfreien Städte ein hohes Grundsteueraufkommen auf. Die »Spitzenreiter« waren im Jahr 2020 die Messestadt Leipzig mit 650 % und die Landeshauptstadt Dresden mit 635 %. Mit etwas Abstand folgt Chemnitz (580 %). Im kreisangehörigen Raum hatten Müglitztal (600 %), Burgstädt (555 %) und Colditz (540 %) die höchsten Hebesätze. In Sachsen liegt zudem kein Hebesatz unter 350 %. In einigen Gemeinden im grenznahen Raum zur Tschechischen Republik sowie zu Polen sind die Hebesätze ebenfalls recht hoch. Dort wird die insgesamt geringe lokale Steuerkraft durch

Abbildung 64: Hebesätze der Grundsteuer B in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2021



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 65: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/EW



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

103 Um das bundesdurchschnittliche Aufkommen einzunehmen, müssten die sächsischen Kommunen ihre Hebesätze rechnerisch auf einen Durchschnittswert von 667 Punkten anheben (+167 Punkte ggü. Status quo).

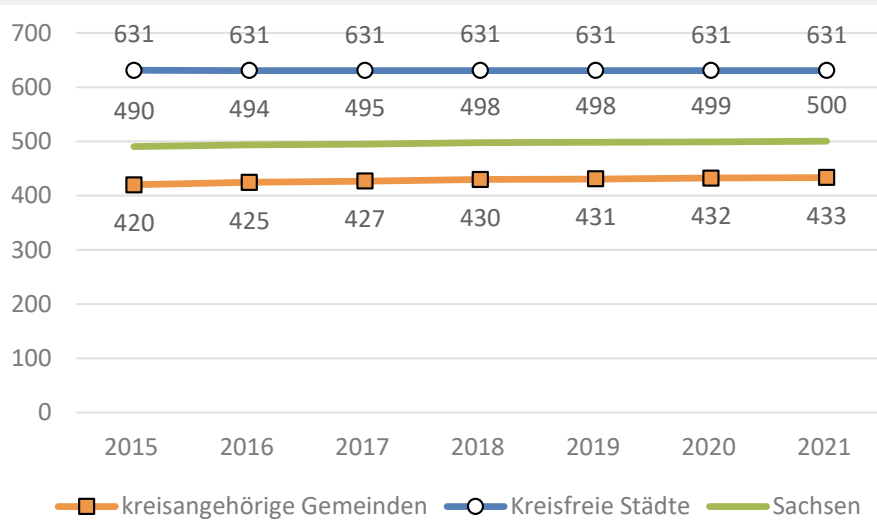
104 Vgl. zur Grundsteuerreform Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 157-166.

höhere Hebesätze auszugleichen versucht.

Das Pro-Kopf-Grundsteueraufkommen wird in erheblichem Maße durch die Kreisfreien Städte geprägt (2022: 154 Euro/EW, Abbildung 65), welche im Betrachtungszeitraum angesichts der unveränderten Hebesätze keine Zuwächse verzeichnen (das absolute Aufkommen stieg nicht schneller als die Einwohnerzahl). Im Vergleich dazu wuchs das Steueraufkommen in den kreisangehörigen Gemeinden aufgrund von Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage und leichten Hebesatzerhöhungen (2021 durchschnittlich +15 Prozentpunkte ggü. 2015) um +11,5 % auf 112 Euro/EW in 2022.

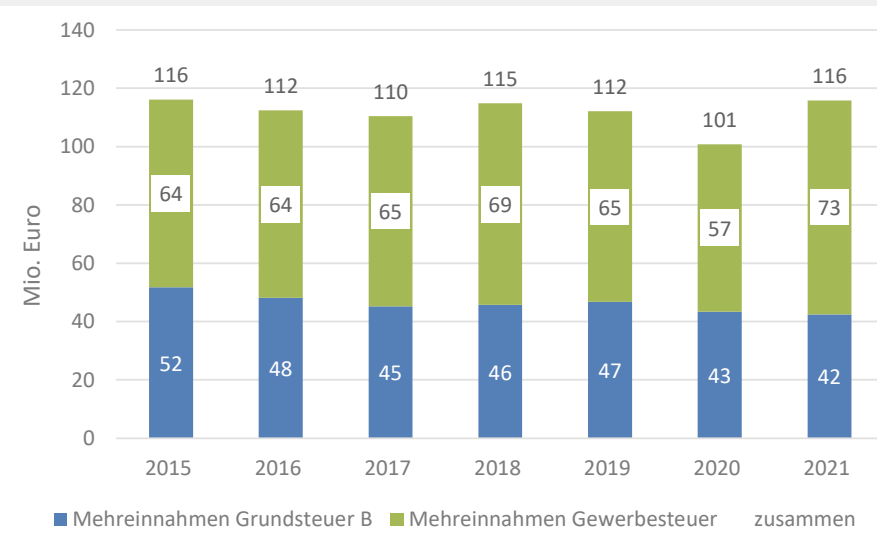
In der Entwicklung der Hebesätze ist eine leichte, aber stetige Anhebung in den kreisangehörigen Gemeinden gegenüber einer Stagnation in den Kreisfreien Städten erkennbar (Abbildung 66). Damit hat sich der Abstand zwischen beiden Kommunaltypen verringert (von 211 auf 198 Punkte). Das gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden Steuermehraufkommen der Kreisfreien Städte ist demnach ausschließlich auf deren höhere Hebesätze zurückzuführen. Vor dem Hintergrund der überkommenen Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B sind die Pro-Kopf-Grundbeträge in den Kreisfreien Städten sogar marginal geringer als im kreisangehörigen Raum (25 Euro/EW ggü. 26 Euro/EW). Hieran lässt sich auch aus einer inner-sächsischen Perspektive die Reformbedürftigkeit der Grundsteuer illustrieren.

Abbildung 66: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %



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

Abbildung 67: Mehreinnahmen der sächsischen Kommunen aufgrund der Hebesatzpolitik bei den Realsteuern (bundesweiter Vergleich)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Infokasten: Effekt der Hebesatzpolitik

Auf der Basis ihrer Hebesatzpolitik erzielen die sächsischen Kommunen über alle Größenklassen hinweg höhere Einzahlungen aus den Realsteuern als die übrigen ostdeutschen Kommunen. Am aktuellen Rand führte die sächsische Hebesatzpolitik rund 116 Mio. Euro (29 Euro/EW) Mehreinnahmen gegenüber einer Hebesatzanspannung wie sie im bundesweiten Durchschnitt nach den jeweiligen Gemeindegrößenklassen zu erwarten wäre (Abbildung 67).¹⁰⁵ Dieser Effekt

ist im Zeitablauf relativ stabil, vor allem bezogen auf die Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer. Bei der Grundsteuer B ist er am aktuellen Rand aufgrund der Hebesatzentwicklung in den anderen Ländern etwas rückläufig. Allein in der Summe der Jahre 2015 bis 2021 haben die sächsischen Kommunen somit rund 782 Mio. Euro Mehreinnahmen generiert, wovon 459 Mio. Euro auf die Gewerbesteuer und 323 Mio. Euro auf die Grundsteuer B entfielen.

Setzt man nicht die bundesdurchschnittlichen Hebesätze an, die auch das Anspannungspotenzial west- und süddeutscher Agglomerationen abbilden, sondern den Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer, die die Wettbewerbsposition des Freistaates Sachsen insbesondere mit Blick auf die Gewerbesteuer vermutlich realistischer verorten, sind die hebesatzbedingten Mehreinnahmen sogar nochmals höher. Bei der Gewerbesteuer belaufen sie sich in dieser Modellrechnung auf durchschnittlich 118 Mio. Euro pro Jahr (am aktuellen Rand 2021 sind es 122 Mio. Euro), bei der Grundsteuer

105 Das Aufkommen jeder einzelnen sächsischen Gemeinde wird dabei nicht am allgemeinen Bundesdurchschnitt bemessen, sondern für jede einzelne Gemeinde am Durchschnitt, der für die jeweilige Gemeindegrößenklasse typisch ist (siehe Infokasten Gewerbesteuer). Damit werden unterschiedliche Größenstrukturen in den Ländern neutralisiert.

sind es mit rund 22 Mio. Euro pro Jahr etwas weniger als beim bundesweiten Vergleich. Zusammengefasst liegt der Effekt bei rund 141 Mio. Euro pro Jahr.

Die höheren Hebesätze bedeuten einen nicht unerheblichen Wettbewerbsnachteil für die sächsischen Kommunen als Wirtschaftsstandort. Dies gilt weniger für die Grundsteuer B, wo sich der Wettbewerbseffekt immerhin auf den Kreis der ostdeutschen Kommunen erstreckt, die bei gleichen Grundbeträgen durchschnittlich rund 50 Punkte geringere Hebesätze aufweisen. Bedeutsamer ist der Effekt bei der Gewerbesteuer, wo er auf Ansiedlungs- und Erweiterungsentscheidungen durchaus einen Einfluss hat und die sächsischen Hebesätze im kreisangehörigen Raum im Durchschnitt rund 90 Punkte höher als in Brandenburg und 35 Punkte höher als in Sachsen-Anhalt liegen (siehe Abbildung 61 zur Verteilung der Hebesätze im Raum). Im kreisfreien Raum sind sie dagegen sowohl in Sachsen als auch in Brandenburg und Sachsen-Anhalt nahe des Bundesdurchschnitts.

Die Arithmetik des Kommunalen Finanzausgleichs mit dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) führt allerdings dazu, dass nur ein kleiner Anteil des hebesatzbedingten 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 Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse, siehe dazu *Glossar* → *Gleichmäßigkeitsgrundsatz*). Nach dem derzeit gültigen Parameter beläuft sich der Entzug auf rund 63,08 %.¹⁰⁶ Damit bleiben den Kommunen von den oben genannten 116 Mio. Euro Steuer Mehreinnahmen durch die höheren Hebesätze nur rund 43 Mio. Euro netto erhalten, während der Freistaat rund 73 Mio. Euro Zuweisungen spart.¹⁰⁷ Allein im Zeitraum 2015–2021 sind den Kommunen infolge ihrer Hebesatzpolitik damit rund 288 Mio. Euro Mehreinnahmen verblieben, während sich der entlastende Effekt für das Land auf insgesamt rund 495 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 57 und Abbildung 64), geht die fehlende Hebesatzbereinigung vor allem zu Lasten des kreisangehörigen Raumes.

Dies ist aus Anreizgesichtspunkten kritisch zu sehen und keinesfalls eine alternativlose Regelung. So wird beispielsweise in den kommunalen Finanzausgleichssystemen Thüringens und Sachsen-Anhalts nicht die tatsächlich vorhandene, sondern eine Realsteuerkraft auf Basis von Durchschnittshebesätzen für die Dotation der FAG-Masse angesetzt. In Thüringen wird hierbei der durchschnittliche Hebesatz in den Flächenländern angesetzt,¹⁰⁸ in Sachsen-Anhalt wird sich auf eine Gruppe westdeutscher Vergleichsländer gestützt.¹⁰⁹ Der Ansatz durchschnittlicher Hebesätze stellt ein sachgerechtes Vorbild dar. Bei Nutzung dieser Regelung 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.¹¹⁰

Auch im bundesstaatlichen Finanzausgleich wird ein bundesdurchschnittlicher Hebesatz zur Berechnung der kommunalen Steuerkraft angesetzt, auf deren Basis der Freistaat Ausgleichszuweisungen der Geberländer und Allgemeine Ergänzungszuweisungen des Bundes erhält.¹¹¹ 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. In den nachfolgenden Verteilungsschritten gibt der Freistaat diesen finanziellen Vorteil, den die Kommunen durch ihre Hebesatzpolitik erarbeitet haben, dann aber nicht an die Kommunen weiter. Im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sind die höheren tatsächlichen Ist-Einnahmen der Kommunen relevant. Auch hieraus ergibt sich eine logisch fast schon zwingende Verbindung, die nivellierten Einnahmen (mit Bundesdurchschnitt oder Durchschnitt der Flächenländer) aus den Realsteuern für die vertikale Verteilung nach dem GMG I als Maßstab 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. Die Behandlung der Realsteuerhebesätze ist folglich ein fehlendes Verbindungsstück zwischen dem bundesstaatlichen Finanzausgleich und dem System der Schlüsselzuweisungen, dessen Einfügung überfällig ist.

Sehr ähnlich verhält sich der Mechanismus bei der Grunderwerbsteuer des Landes. Der Freistaat Sachsen war bis 2022 neben Bayern das einzige Flächenland, das den Steuersatz unverändert bei 3,5 % gehalten hat.¹¹² Im Bundesdurchschnitt lag der (aufkommensgewichtete) Steuersatz im Jahr 2022 dagegen bei 5,2 %. Auf dieser Grundlage werden auch die Zuweisungen des Freistaates im bundesstaatlichen Finanzausgleich berechnet, sodass der Freistaat hier freiwillig auf potenzielle Einnahmen verzichtet hat. Der finanzielle Gegenwert beläuft sich auf Basis der 2022er Daten auf rund 213 Mio. Euro.¹¹³ Hätte der Freistaat diese Einnahmen tatsächlich realisiert, hätte er die Kommunen regelgebunden über den GMG I daran beteiligen müssen, was einer Erhöhung der FAG-Masse um rund 78 Mio. Euro entspräche.

106 Dies entspricht dem Finanzmassenanteil des Landes im vertikalen GMG I. Bei der Berechnung des GMG I findet keine Bereinigung um die überdurchschnittlichen Hebesätze statt.

107 Entsprechend würden den sächsischen Kommunen, wenn sie ihre Hebesätze auf den Bundesdurchschnitt absenkten auch nicht 116 Mio. Euro, sondern netto nur 43 Mio. Euro verloren gehen, während der Freistaat die FAG-Leistungen regelgebunden um 73 Mio. Euro aufstocken müsste.

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

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

110 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.

111 Ab 2020: Einnahmen aus der Umsatzsteuer und Ergänzungszuweisungen des Bundes.

112 Die Länder können den Steuersatz seit 2006 selbst festlegen. Der Steuersatz von 3,5 % hatte vorher bereits seit 1997 gegolten.

113 Gemessen am Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer, der bei 6,1 % liegt, wäre das Mehraufkommenspotenzial sogar noch höher, bei rund 330 Mio. Euro.

Tatsächlich hat der Freistaat allerdings in der Vergangenheit auf diese Einnahmen verzichtet und profitierte gleichzeitig von den hohen Hebesätzen der Gemeinden. Fasst man beide Effekte – die höheren Hebesätze der Gemeinden und den geringeren Steuersatz des Landes bei der Grunderwerbsteuer – zusammen, ergibt sich eine strukturelle Schiefelage der einnahmenseitigen Berechnung des GMG um etwa 150 Mio. Euro zu Lasten der Gemeinden.

Zum 01.01.2023 hat der Freistaat den Grunderwerbsteuersatz auf 5,5 % angepasst. Insofern wird für die Berechnungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatz ab 2023 eine regelgebundene Beteiligung der kommunalen Ebene an den Mehreinnahmen des Freistaates erfordern. Dies ist im Rahmen der geltenden Regelungen auch nicht anders zu erwarten. Systematisch richtig wäre gleichwohl eine beidseitige Bereinigung der Steuersatz- und Hebesatzwahl in den Berechnungsgrundlagen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes.

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«).¹¹⁴ 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 Ländern findet dabei nicht statt. Die Zuordnung erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip.¹¹⁵ Dabei ist entscheidend, wie sich die konkrete Beschäftigungs- und Lohnsituation im jeweiligen Bundesland entwickelt und wie sich Pendelbewegungen darstellen. Der Anteil einer einzelnen Gemeinde an der Gesamtsumme des Gemeindeanteils wird anschließend 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 Einzahlungen der Gemeinde aus der Einkommensteuer erhalten bleibt.¹¹⁶ Das Wohnsitzprinzip wird durch Pendelbewegungen innerhalb des Freistaates und über die Landesgrenzen geprägt. Wenn Beschäftigte in einem gewerblichen

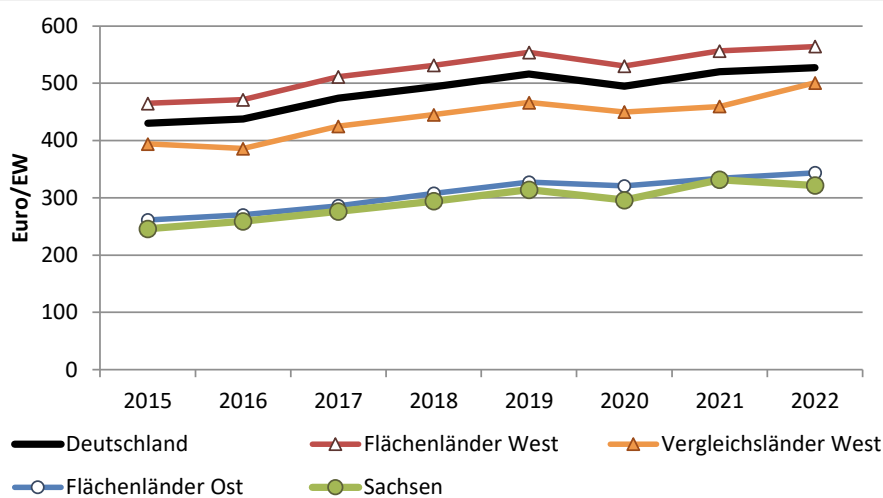
Zentrum arbeiten, jedoch in einer ländlichen Gemeinde wohnen, fällt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der ländlichen Wohn-gemeinde an, während die Gemeinde der Betriebsstätte leer ausgeht.

Die Einkommensteuer ist in ihrer Ergiebigkeit stark von der Lage am Arbeitsmarkt abhängig, dabei insbesondere mit Blick auf die Höhe der gezahlten Löhne und Gehälter. Zusätzlich besteht eine hohe Affinität der Bundes- und Landespolitik, ihre Ziele durch Änderungen des Einkommensteuerrechts zu erreichen. Im Berichtszeitraum 2015–2022 waren diese Eingriffe eher selten und vorrangig auf die Förderung von Familien sowie der Energiewende ausgerichtet (Anpassung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge (zuletzt 2022, für 2023 und 2024 ebenfalls beschlossen), steuerliche Förderung der Elektromobilität und der Nutzung des ÖPNV). Eingangs- (14 %) und Spitzensteuersatz (45 %) sind hingegen seit 2010 unverändert. Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurden beispielsweise die Steuerfreiheit von Corona-Sonderzahlungen, die Homeoffice-Pauschale oder die Vereinfachung und Ausweitung steuerlicher Verlustvorträge (hier: für Personengesellschaften) beschlossen. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags ab 01.01.2021 wirkt sich nicht auf den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer aus, da es sich um eine separate Steuer handelt, deren Aufkommen vollständig dem Bund zufließt.

Die Entwicklung der kommunalen Einzahlungen aus der Einkommensteuer zeigte im Beobachtungszeitraum einen positiven Verlauf (bundesweit: +23 % ggü. 2015, +1,4 % ggü. 2021, Abbildung 69) und beläuft sich im Bundesdurchschnitt am aktuellen Rand auf 527 Euro/EW, womit sie sich weniger dynamisch als die Gewerbesteuer entwickelte (+61 %, vgl. Abschnitt III.5.1.1). Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt stiegen die Einzahlungen in Sachsen im Zeitverlauf stärker (+31 %). Infolgedessen ist die Bedeutung der Einkommensteuer gegenüber der Gewerbesteuer, die in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen ist,¹¹⁷ wieder leicht abgesunken (vgl. Abbildung 54).

Gleichwohl ist das Niveau der Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den sächsischen Kommunen weiterhin

Abbildung 68: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

114 § 1 GemFinRefG. An den sog. nicht veranlagten Steuern vom Ertrag werden die Gemeinden nicht beteiligt. Dies sind Steuern, die von Banken, Finanzdienstleistern und Versicherungsunternehmen direkt an den Fiskus abgeführt werden und für die keine Erklärung erforderlich ist (Kapitalertrags- und Zinsabschlagsteuer).

115 Dies ist vor allem für Berufspendler relevant, deren Steueraufkommen in der Wohnsitzgemeinde maßgeblich ist, nicht jedoch in der Gemeinde der Arbeitsstätte.

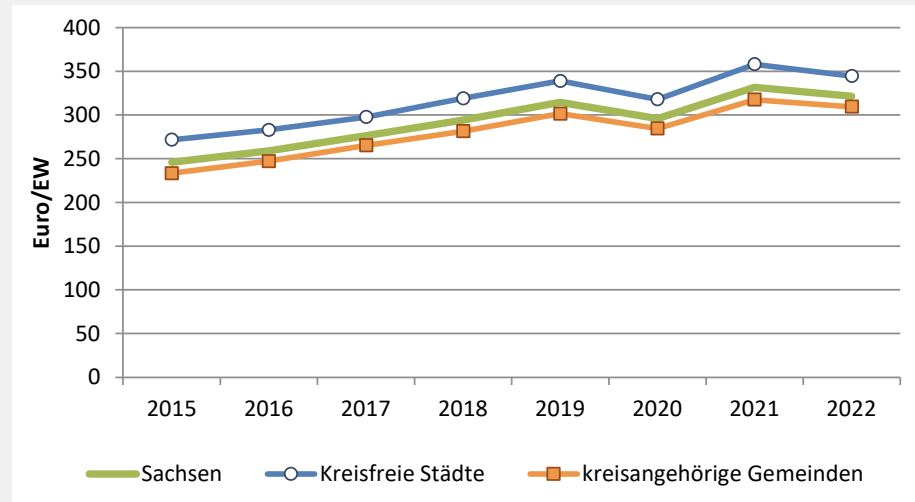
116 Dieser Grundsatz wird durch die Anwendung der sogenannten Kappungsgrenzen durchbrochen. Zur näheren Erläuterung dieses Begriffes siehe Glossar → Kappungsgrenzen bei der Einkommensteuer.

117 Vgl. Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 66f.

stark unterdurchschnittlich (Sachsen: 322 Euro/EW versus 527 Euro/EW bzw. 61 % des bundesweiten Durchschnitts), was auch auf die übrigen ostdeutschen Kommunen zutrifft (344 Euro/EW bzw. 65 %). Auf der Basis des stärkeren Wachstums in den ostdeutschen Kommunen über den Beobachtungszeitraum hinweg schließt sich die Lücke zu den westdeutschen Kommunen (+21 %) zwar langsam, sie wird jedoch mittel- bis langfristig jedoch markant erhalten bleiben. Die Lücke zu den westdeutschen Vergleichskommunen (156 % des Niveaus der sächsischen Kommunen) schloss sich damit im Zeitraum von 2015 bis 2022 sogar noch etwas langsamer als zum westdeutschen Gesamtdurchschnitt. Die Datenanalyse zeigt eindrücklich, dass sich die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen West und Ost vor allem an dieser Steuer widerspiegeln (bei der Gewerbesteuer liegt der Vorsprung der westdeutschen Vergleichsländer vor den sächsischen Gemeinden und Städten »nur« bei rund 40 %). Auch innerhalb Ostdeutschlands fallen die sächsischen Kommunen leicht zurück. Vor dem Hintergrund der Einkommensniveaus haben mittlerweile nicht nur die brandenburgischen Kommunen, sondern auch die Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern höhere Einzahlungen aus der Einkommensteuer.

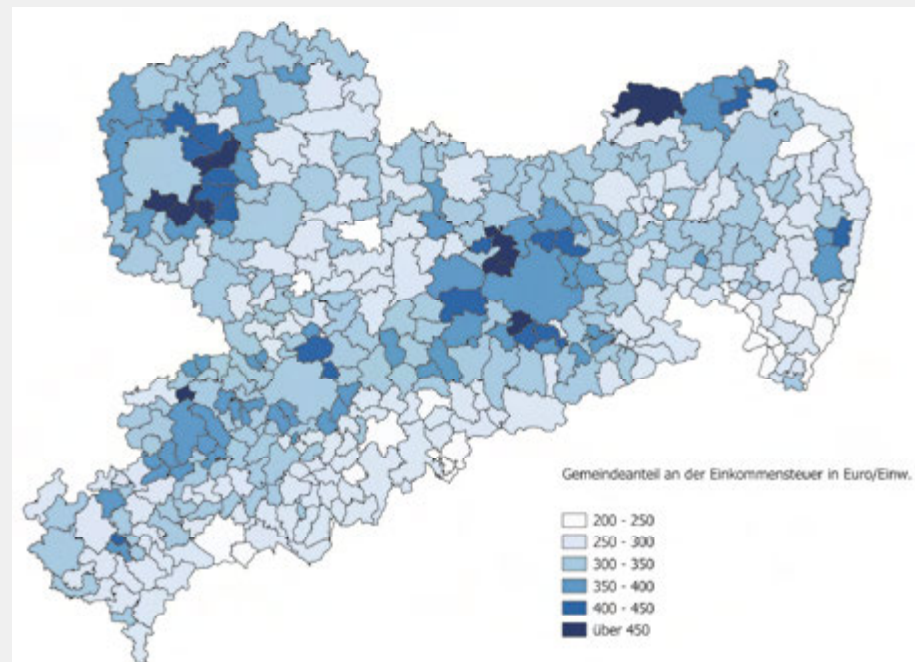
Zwischen den Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden Sachsens ist eine einigermaßen gleichmäßige Entwicklung erkennbar, wobei letztere jedoch eine etwas höhere Steigerungsrate im Zeitverlauf aufweisen (2022: +27 % bzw. +33 % ggü. 2015, Abbildung 69). Der relative Vorsprung der Kreisfreien Städte hat sich folglich sogar deutlich verringert (2022: 11 % ggü. 16 % in 2015). Die leichten Unterschiede in der Entwicklung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum gehen einerseits auf die Angleichung der wirtschaftlichen Rahmendaten zurück (vgl. Abschnitt III.2.1), zum anderen ist es die Folge der innersächsischen Verteilung nach Schlüsselzahlen. Da diese nur im dreijährigen Rhythmus aktualisiert werden, verzögert sich die Reaktion der Einkommensteuerverteilung auf die tatsächlichen Zahlungen der Steuerpflichtigen: Während Kommunen mit einem Wachstum der Einwohnerzahl erst mit Verzögerung an den Steuerzahlungen der eigenen Einwohner beteiligt werden, erhalten schrumpfende Kommunen noch Steuereinnahmen für Einwohner, die nicht mehr in der Kommune wohnhaft bzw. steuerpflichtig sind. Zusätzlich verlieren die ländlichen Räume oftmals junge Menschen mit generell eher geringen Einkommen, sodass das verbleibende Pro-Kopf-Einkommen im ländlichen Raum steigt.

Abbildung 69: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 70: Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen 2022



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

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 gedämpft wird. Auch altersbedingte Abgänge aus dem Arbeitsmarkt, die in der Regel mit einer stark reduzierten Einkommensteuerleistung der Steuerpflichtigen einhergehen, wirken sich erst zeitverzögert aus, was ebenfalls günstig für den kreisangehörigen Raum ist.

Nicht zuletzt wirkt sich auch die Zuordnung der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip aus. Der Blick auf die räumliche Verteilung der gemeindlichen Einkommensteueranteile zeigt, dass die höchsten Aufkommen nicht in den Kreisfreien Städten generiert werden, sondern vorrangig in den sie umgebenden Gemeinden (Abbildung 70). Rund um Dresden und Leipzig und im Raum Chemnitz/

Zwickau werden die höchsten Pro-Kopf-Aufkommen generiert. Der Effekt ist aber auch im Raum Plauen und westlich von Görlitz noch gut erkennbar. Auch das Lausitzer Revier sticht mit vergleichsweise hohen Aufkommen hervor, was einerseits am Lohngefüge der dortigen Energiewirtschaft, aber auch einem ähnlichen »Vorort-Effekt« für Hoyerswerda liegt. Auch hier ist ein Vorteil für den kreisangehörigen Raum durch den Verteilungsmechanismus auszumachen. Nicht zuletzt dürfte sich für die kreisangehörigen Gemeinden auch die Nutzung der sog. Kappungsgrenzen auswirken, wonach die schlüsselrelevanten Einkommen der Steuerpflichtigen ab einer bestimmten Grenze abgeschnitten werden.¹¹⁸ Ein Teil der überdurchschnittlichen Einkommen in den Kreisfreien Städten dürfte hier abgeschnitten werden und dem kreisangehörigen Raum zu Gute kommen.

5.1.3 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Bei der Umsatzsteuer handelt es sich um eine Gemeinschaftssteuer, deren Aufkommen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verteilt wird. Sie ist mit einem Volumen von etwa einem Drittel des Gesamtsteueraufkommens – neben der Einkommensteuer – die zweite große und wichtige Einzelsteuer in Deutschland. Im Gegensatz zu den nach festen Zuordnungsmechanismen und Quoten verteilten übrigen Steuern in der Bundesrepublik bildet die Verteilung der Umsatzsteuer das flexible Scharnier der bundesdeutschen Finanzverfassung, wobei vor 2020 vor allem die Anteile des Bundes und der Ländergesamtheit feingesteuert wurden.¹¹⁹ Im Zuge der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde die seit 1998 bestehende prozentuale Beteiligung der Gemeinden in Höhe von rund 2,0 % am Gesamtaufkommen weitergeführt und ein zusätzlicher Festbetrag festgelegt, der sich 2023 auf 2,4 Mrd. Euro beläuft. Die jüngeren Entwicklungen, insbesondere seit 2020, zeigen jedoch, dass durchaus zu erwarten ist, dass Bund und Länder bereit sind, die Kommunen über zusätzliche Umsatzsteuerfestbeträge zu stärken, wenngleich die Nachvollziehbarkeit im Detail schwierig ist.¹²⁰

Die Verteilung des Anteils auf die Gemeinden erfolgt mittels eines gewerbeorientierten Schlüssels (Details zum Verteilungsschlüssel siehe *Glossar* → *Umsatzsteuerverteilung*). Die Nutzung dieses Schlüssels resultiert daraus, dass es keinen natürlichen Entstehungsort der Umsatzsteuer gibt (die Einfuhrumsatzsteuer konzentriert sich etwa auf die Standorte der großen See- und Flughäfen). Daher bemisst sich der einzelgemeindliche Anteil nach vergangenheitsorientierten, lokalwirtschaftlichen Indikatoren und steht daher in einem engen Zusammenhang zur Gewerbe- und Einkommensteuer. Während dabei wirtschaftlich stärkere Gemeinden zusätzlich zur Gewerbesteuer und Einkommensteuer (diese verhält sich proportional zu Beschäftigung und Lohnniveau) begünstigt werden, benachteiligt der Schlüssel Regionen mit unterdurchschnittlicher Beschäftigung und unterdurchschnittlichem Einkommensniveau (insbesondere die ostdeutschen Kommunen). Des Weiteren werden besonders stark von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffene Gemeinden benachteiligt (geringerer Anteil von Erwerbstätigen, Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität).

Während die Umsatzsteuer auf der Ebene der Länder im System des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs eine Angleichung der Steuerkraft hervorbringt – sie wird pro Kopf und mit Zuschlägen für die finanzschwachen Länder verteilt –, führt sie auf der kommunalen Ebene zu einer zusätzlichen Spreizung. Diese Wirkung ist umso bedeutsamer, da die Umsatzsteuer auch zukünftig als einer der wichtigsten Transmissionsmechanismen der Unterstützung der Kommunen durch den Bund angesehen werden kann. Für die zukünftige Weiterentwicklung des kommunalen Steuersystems wurde daher bereits angeregt, den kommunalen Umsatzsteueranteil wie denjenigen der Länder mit einer stärker angleichenden Wirkung zu verteilen, z. B. nach Einwohnern.¹²¹

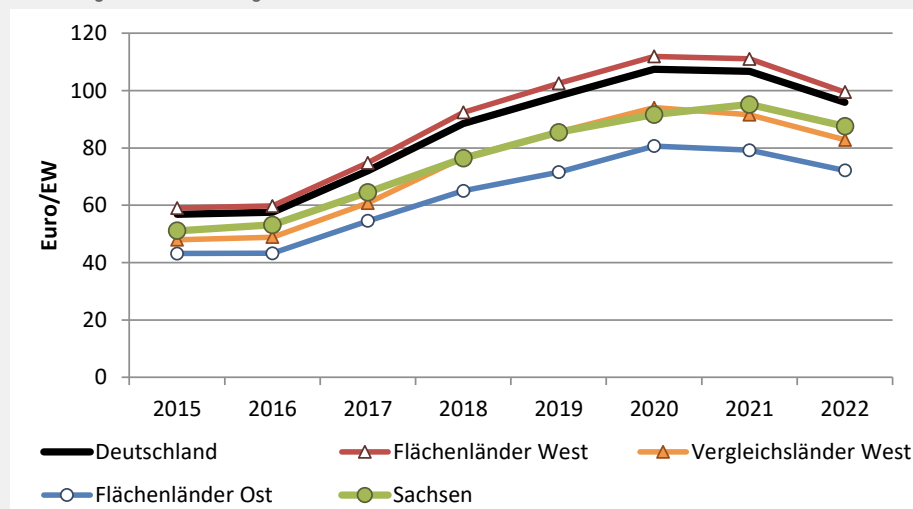
Nach einer Phase der starken Dynamik, die auch durch Festbeträge geprägt war, hat sich das Aufkommen der Umsatzsteuer bereits 2021 schwach entwickelt (dies ist auch durch umsatzsteuerliche Vergünstigungen im Zuge der Corona-Krisenbewältigung geprägt). Im Jahr 2022 ist es durch die Korrektur des Festbetrags um fast 1,8 Mrd. Euro sogar rückläufig (Sachsen: -8,0 % ggü. 2021, Abbildung 71). Gegenüber dem bundesweiten Trend (-10,2 %) stehen die sächsischen und übrigen ostdeutschen Gemeinden und Städte (-8,9 %) noch etwas besser da.

118 Für die Berechnung der Schlüsselzahlen für den Anteil jeder einzelnen Gemeinde wird nur das Einkommen bis zu den Kappungsgrenzen (35.000 Euro für Ledige, 70.000 Euro für Verheiratete) herangezogen. Spitzen einzelner Steuerpflichtiger wirken sich folglich nicht primär in der Wohnsitzgemeinde aus, sondern werden »fein verteilt«.

119 Auch der Gemeindeanteil wurde, unter anderem für kommunale Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II, zur Unterstützung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe sowie zur Finanzierung flüchtlingsbezogener Kosten der Kommunen mit zusätzlichen Festbeträgen modifiziert.

120 Für 2020 und 2021 wurden die Beträge für flüchtlingsbedingte KdU-Leistungen und infolge der Finanzierung der Corona-Hilfsmaßnahmen auf 4,7 Mrd. Euro bzw. 4,2 Mrd. Euro erhöht (2021: Finanzierung des im Dritten Corona-Steuerhilfegesetz festgelegten Kinderbonus). Vgl. Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 (IntKBBG) vom 09.12.2019, BGBl. I S. 2051 (Nr. 46); Artikel 10 Zweites Corona-Steuerhilfegesetz (2. CorStHG) vom 29.06.2020, BGBl. I S. 1512 (Nr. 31); BT-Drs. 19/28902, S. 17.

Abbildung 71: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

121 Vgl. Hesse/Starke/Bender/Lenk (2023).

Im gesamten Beobachtungszeitraum sind die Einzahlungen dennoch kräftig angestiegen, in Sachsen sogar leicht überdurchschnittlich (+71,2 % versus +68,7 % bundesweit). Gleichwohl verzeichnen die sächsischen und ostdeutschen Kommunen weiterhin eine Lücke zum Bundesdurchschnitt (88 Euro/EW bzw. 73 Euro/EW versus 96 Euro/EW). Die starke Stellung der sächsischen Kommunen im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Kommunen geht aus deren relativer Gewerbestärke hervor.

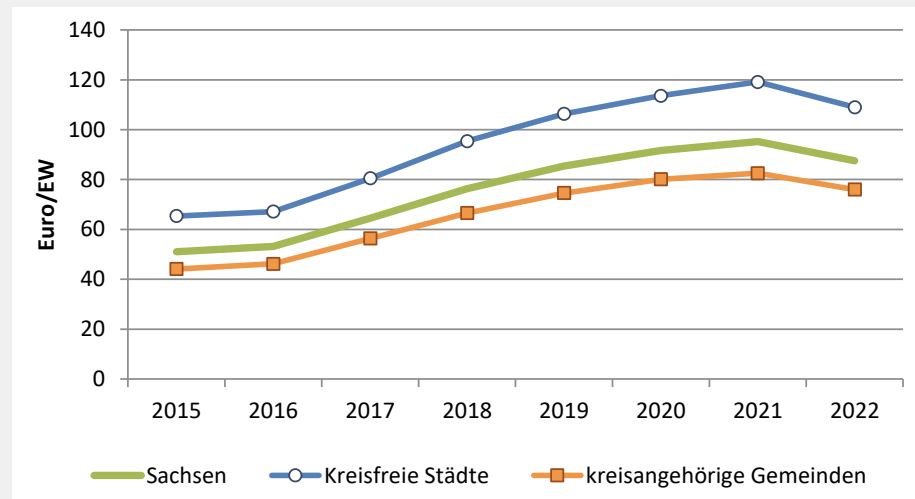
Die Differenzierung innerhalb des Freistaates weist gleichmäßige Entwicklungstendenzen in den Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden aus, wobei der Rückgang 2022 in ersteren etwas stärker ausfiel (-8,5 % versus -7,9 %). Das höhere Niveau im kreisfreien Raum (2022: 109 Euro/EW versus 76 Euro/EW) liegt in der dortigen Konzentration von Gewerbeansiedlungen und -aktivitäten begründet, die sie bei der Umsatzsteuerverteilung begünstigt. Im gesamten Zeitverlauf konnten die kreisangehörigen Gemeinden ihre Einzahlungen um 72,2 % und damit etwas stärker als die Kreisfreien Städte (+66,8 %) steigern, wodurch die Lücke zwischen beiden Kommunaltypen leicht abgesunken ist (2022: 43 % versus 48 % in 2015).

5.1.4 Sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Abgaben

Die sonstigen Gemeindesteuern setzen sich aus mehreren örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern mit insgesamt eher geringem Volumen zusammen und werden auf der Grundlage des in § 7 Abs. 2 SächsKAG geregelten Steuerfindungsrechts erhoben. Zu den Aufwandsteuern zählen die Vergnügungssteuer (v. a. für Spielautomaten), Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer oder Übernachtungssteuer. Verbrauchssteuern (z. B. Getränkesteuern) spielen dagegen in der kommunalen Praxis keine Rolle. Unter die steuerähnlichen Abgaben fällt in Sachsen vor allem die Tourismusabgabe; darüber hinaus findet in einigen Flächenländern eine kommunale Spielbankabgabe Anwendung.

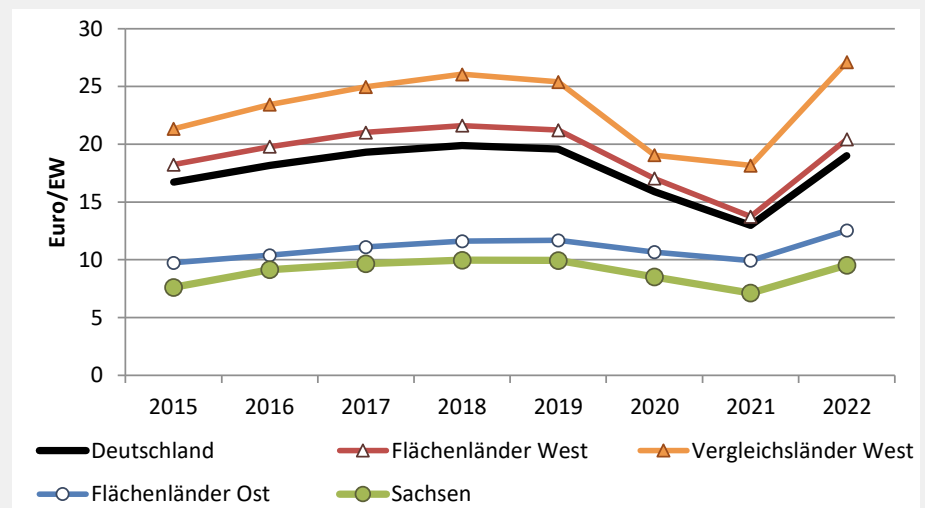
Das Aufkommen dieser Steuern ist in der Summe wenig ergiebig und von wechselhaften Entwicklungen geprägt, am aktuellen Rand hat ihr Volumen allerdings bundesweit wieder zugenommen (+46 % ggü. 2021, Abbildung 72). In den westdeutschen Vergleichsländern ist ihr Aufkommen indes am höchsten (27 Euro/EW), während es sich bundesweit auf 20 Euro/EW beläuft. In den übrigen ostdeutschen sowie insbesondere

Abbildung 72: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 73: Entwicklung der sonstigen Gemeindesteuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

den sächsischen Gemeinden und Städten ist das Niveau erkennbar niedriger (13 Euro/EW bzw. 10 Euro/EW).

In Sachsen speisen sich die sonstigen Gemeindesteuern zu mehr als zwei Dritteln aus der Hunde- und der Vergnügungssteuer. Das Aufkommen aus der Zweitwohnungssteuer, die im Zusammenhang mit den Universitätsstandorten relevant ist, trägt nur im kreisfreien Raum nennenswert zum Aufkommen bei (3,1 Mio. Euro von insgesamt 3,7 Mio. Euro Gesamtaufkommen). Hervorzuheben ist dabei grundsätzlich, dass das gesamte Aufkommen an sonstigen Gemeindesteuern gegenwärtig fast viermal so hoch ausfällt wie das Volumen der Grundsteuer A. Diese »kleinen« Steuern können demzufolge 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 kommunale Steuerkraft im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs eingerechnet wird und das Aufkommen daher weder die Schlüsselzuweisungen schmälert noch wirksam für die Kreisumlage ist (dies gilt sowohl in Sachsen wie auch in den übrigen Flächenländern).

5.2 Allgemeine Zuweisungen

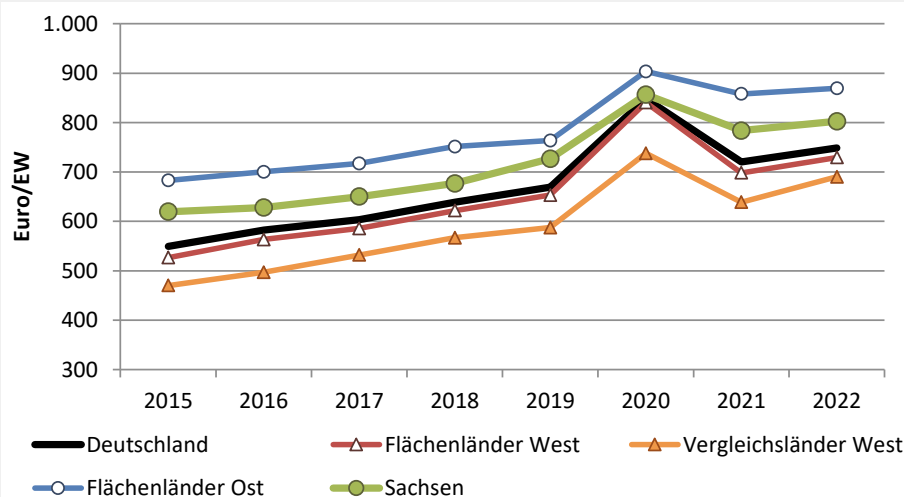
Die sächsischen Gemeinden erhalten vom Freistaat über den kommunalen Finanzausgleich (KFA) allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen. Darüber hinaus fließen den Kommunen aus dem Landeshaushalt weitere Zuwendungen, Erstattungen und Zuweisungen zu, die statistisch an verschiedenen Stellen erfasst werden. Die Art und der Umfang der Zuweisungspolitik entscheidet sich anhand verschiedener Faktoren, z. B. dem Grad der Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen oder der Verteilung des gesamten Zuweisungsvolumens auf den Kommunalen Finanzausgleich und die Fachförderprogramme.¹²² Die

Unterschiede im Niveau und dem Verlauf der allgemeinen Zuweisungen resultieren aber auch durch eine differierende Schwerpunktsetzung innerhalb der Kommunalen Finanzausgleichssysteme. In Sachsen wird der weitaus größte Teil der Zuweisungen im KFA in Form von allgemeinen Schlüsselzuweisungen ausgereicht, während zweckgebundene Zuweisungen in anderen Ländern einen bedeutend größeren Teil einnehmen und die frei verwendbaren Schlüsselzuweisungen schmälern. Im Abschnitt III.5.3 ist daher ein Exkurs zur Gesamteinordnung der Landeszuweisungen an die kommunale Ebene eingefügt.

Zu den allgemeinen Zuweisungen zählen in erster Linie die allgemeinen Schlüsselzuweisungen, die Bedarfszuweisungen¹²³ und sonstige allgemeine Zuweisungen¹²⁴. In Sachsen wird unter den allgemeinen Zuweisungen auch der Mehrbelastungsausgleich¹²⁵ subsumiert. Hinzu kommen die Zuweisungen der Länder für den Familienleistungsausgleich, sofern sie nicht, wie in Sachsen, mit dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ausgezahlt werden. Die investiven Schlüsselzuweisungen zählen dagegen technisch zu den Investitionszuweisungen und werden bei den infrastrukturbezogenen Einnahmen erfasst (Abschnitt 7.37).

Bundesweit sind die allgemeinen Zuweisungen im Zeitverlauf angewachsen, wobei die Corona-Pandemie etwas stärkere Entwicklungssprünge (2020 stark positiv, 2021 Negativtrend, Abbildung 74) mit sich brachte. Die Entwicklung im Zeitverlauf spiegelt die in vielen Ländern praktizierte Form des vertikalen Finanzausgleichs, wonach die Gemeinden an den Ländereinnahmen beteiligt werden. Auf dieser Grundlage ist bis 2019 ein synchroner Zusammenhang zu der sich stetig verbessernden

Abbildung 74: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Einnahmesituation der Länder zu beobachten gewesen. Der Sprung der Zuweisungen in 2020 geht auf die Kompensationen des Bundes und der Länder für die ausgebliebenen Gewerbesteuereinnahmen des Jahres 2020 zurück, die als allgemeine Zuweisungen weitergereicht wurden.¹²⁶

Spiegelbildlich zum unterdurchschnittlichen Verlauf der Steuereinnahmen fallen die allgemeinen Zuweisungen in den ostdeutschen Kommunen überdurchschnittlich hoch aus, was deren hohe Zuweisungsabhängigkeit illustriert. Der Abstand Sachsens und übrigen ostdeutschen Flächenländer zum Bundesdurchschnitt verringerte sich bis 2019 fast stetig (auf 9 % bzw. 14 % Differenz, u.a. aufgrund der auslaufenden und degressiv gestalteten Finanzmittel aus dem Solidarpakt II), war 2020 krisenbedingt auf einem Minimum (1 % bzw. 7 %), und zeigt am aktuellen Rand Anzeichen einer fortgesetzten Konvergenz (7 % bzw. 16 %). Insgesamt stiegen die allgemeinen Zuweisungen in den westdeutschen Flächenländern von 2015 bis 2022 um 38 % (westdeutsche Vergleichsländer: sogar +47 %) und demnach deutlich stärker als in den sächsischen und übrigen ostdeutschen Kommunen (+30 % bzw. +27 %). Das sächsische Niveau lag dabei im gesamten Zeitraum unterhalb des Niveaus der übrigen ostdeutschen Kommunen. Bis 2020 war eine stark zunehmende Konvergenz feststellbar (Sachsen 2019/2020: 95 % des Niveaus der übrigen ostdeutschen Kommunen ggü. 91 % in 2015), in den letzten beiden Jahren haben sich beide Gruppen jedoch wieder auseinanderentwickelt (2022: 92 %). Das Niveau der allgemeinen Zuweisungen beläuft sich in den Kommunen Sachsens im Jahr 2022 auf rund 802 Euro/EW, das der Kommunen in den übrigen ostdeutschen Ländern auf 869 Euro/EW. Diese Abweichung ist vorrangig auf die Konstruktion des sächsischen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) und insbesondere auf den Gleichmäßigkeitsgrundsatz I (GMG I) zurückzuführen (siehe dazu *Glossar* → *Gleichmäßigkeitsgrundsatz*).

Innerhalb Sachsens stiegen die allgemeinen Zuweisungen im kreisangehörigen Raum um mehr als 29 % (Gemeinden: +51 %, Landkreise: +9 %), in den Kreisfreien Städten wuchsen sie hingegen um knapp 24 % (Abbildung 75). Der Verlauf ist somit auf den ersten Blick zwar recht

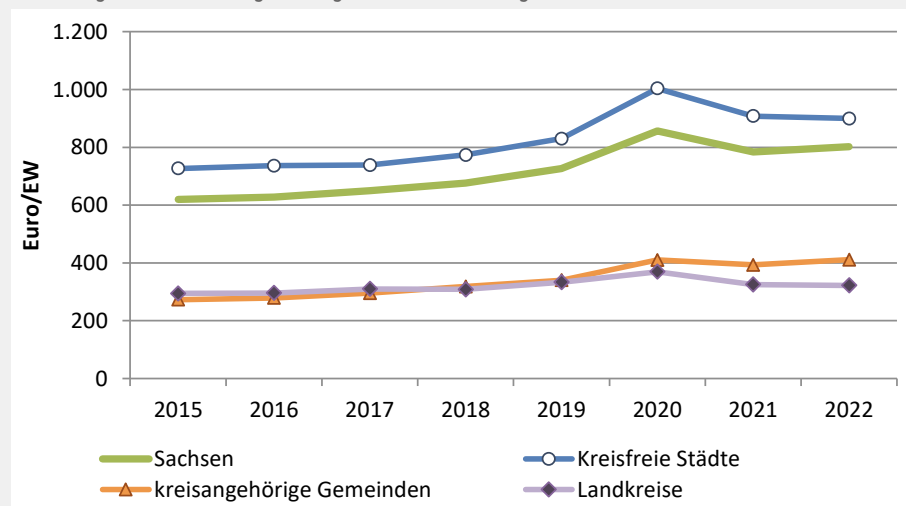
122 Vgl. zu den kommunalen Finanzausgleichssystemen Lenk/Stärke/Hesse (2019).
 123 Bedarfszuweisungen werden nach Prüfung für einen bestimmten Bedarf ausgereicht. Es liegt allerdings nicht zwingend eine Zweckbindung vor.
 124 Darunter zählen Ausgleiche für Mehrbelastungen und der allgemeine Teil der Vorsorgerücklage (§ 23 SächsFAG) im Falle ihrer Auflösung.
 125 Der Ausgleich für übertragene Aufgaben nach § 16 SächsFAG bezieht sich auf die Umwandlung kommunaler Aufgaben in Pflichtaufgaben durch Landesrecht sowie auf unmittelbar durch Landesrecht hervorgerufene Kostensteigerungen bei bestehenden kommunalen Aufgaben. Gemäß § 16 Abs. 2 SächsFAG ist der Mehrbelastungsausgleich für die Landkreise und Kreisfreien Städte im Zusammenhang mit der Verwaltungs- und Funktionalreform 2008 darin enthalten. Diese fließen als allgemeine Zuweisungen ohne Zweckbindung steuerkraftunabhängig an die Kommunen.

126 Ferner erhöhten einige Länder ihre FAG-Leistungen zusätzlich und sorgten somit für zusätzliche kommunale Einnahmen, um den Einbruch bei den Steuereinnahmen zu kompensieren.

symmetrisch, der horizontale GMG II im kommunalen Finanzausgleich sorgt jedoch für eine spiegelbildliche Entwicklung zu den Steuereinnahmen, die in den Kreisfreien Städten im Beobachtungszeitraum stärker angestiegen sind als in den kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Abbildung 51). Im Durchschnitt vereinnahmten die Kreisfreien Städte in 2022 899 Euro/EW, die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise hingegen lediglich 411 Euro/EW bzw. 322 Euro/EW (kreisangehöriger Raum insgesamt 733 Euro/EW), wobei eine geringe Konvergenz im Zeitraum feststellbar ist: So betrug der Abstand in 2015 22 %, in 2022 waren es immer noch 19 %. Bei den Schlüsselzuweisungen, die mit knapp 85 % den Großteil der allgemeinen Zuweisungen repräsentieren, war die Angleichung sogar noch schwächer (Abstand 2022: 28 % ggü. 29 % in 2015). Markant ist das Zurückfallen der Landkreise, deren Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen 2021 und 2022 stagnierten, während sie vor 2020 noch gleichauf mit den kreisangehörigen Gemeinden lagen. Hier wirkte sich neben der Stagnation der Schlüsselzuweisungen und des MBA der Wegfall der Corona-Zuweisungen aus, die 2020 erhöhend gewirkt hatten.

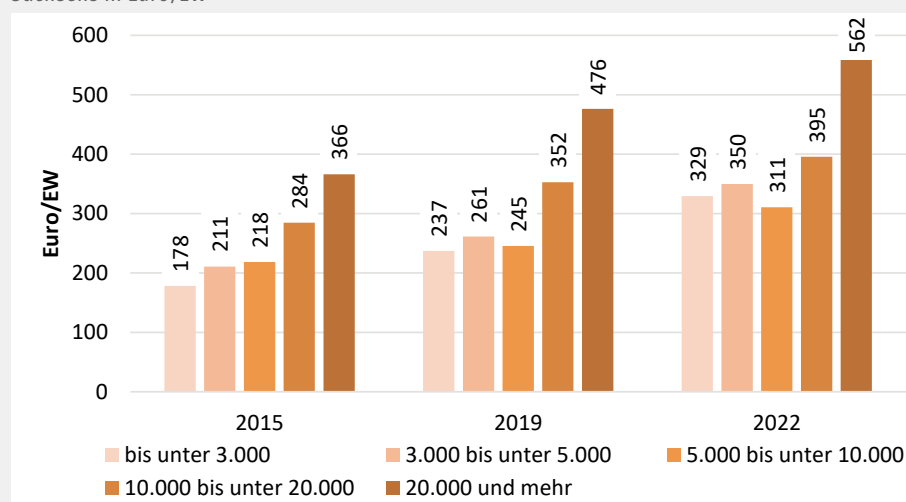
Die allmähliche Angleichung zwischen beiden Teilräumen kann durch Umschichtungen erklärt werden, die im Zuge der Überprüfung des GMG II im Analysezeitraum mehrfach zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes erfolgten, so etwa in den Jahren 2015 (50 Mio. Euro) und 2019 (dauerhafte Überführung von 13 Mio. Euro aus den Bedarfszuweisungen in die Teilschlüsselmasse der Landkreise).¹²⁷ Infolgedessen ist das Verhältnis Kreisfreie Städte : kreisangehöriger Raum von 144,8 % (2015) auf 142,5 % (2022) abgesunken.¹²⁸ Die strukturelle Eingliederung der Mittel aus dem Sächsischen Pauschalengesetz in die FAG-Masse ab 2022 i. H. v. 30 Mio. Euro hat den Prozentsatz für die Kreisfreien Städte gegenüber 2020 (143,7 %) somit weiter abgesenkt.¹²⁹ Die beschriebene Entwicklung ist mit Blick auf die etwas stärkere Entwicklung der Steuereinnahmen im kreisfreien Raum gegenüber dem kreisangehörigen Raum (vgl. Abbildung 51) und dem daraus zu erwartenden Ausgleich im GMG II folgerichtig, dennoch muss darauf verwiesen werden, dass das Einnahmenniveau der Kreisfreien Städte bei einem Vergleich über die sächsischen Grenzen hinaus in den vergangenen Jahren nicht

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



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

Abbildung 76: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

besonders umfangreich ausfiel.¹³⁰ Die fortgesetzte Absenkung der Verhältnisse im GMG II hat dies zementiert, aber auch zugleich bewirkt, dass sich das Verhältnis zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum nicht noch viel stärker angeglichen hat (wie z. B. bei einer Verteilung der Schlüsselmasse nach festen Quoten). Insofern ist die Grundkonstruktion sachgerecht und zukunftsfähig. Die Anpassungen der vergangenen Jahre spiegeln vorrangig politische Zielsetzungen, die eine Stärkung des kreisangehörigen Raumes und die Abfederung demografischer Effekte gegenüber der Leuchtturmfunktion der Oberzentren stärker in den Fokus gerückt haben.

Eine Unterteilung nach Gemeindegrößenklassen zeigt vor allem die Effekte der Einwohnerveredelung im Schlüsselzuweisungssystem des Kommunalen Finanzausgleichs, wonach die Einwohner größerer Gemeinden bei der Berechnung des Finanzbedarfs höher gewichtet werden als diejenigen kleinerer Gemeinden (Abbildung 76).¹³¹ Dabei ist erkennbar,

127 Vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Zweiten Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen, S. 59f.

128 Vgl. Sächsischer Landtag (2022), S. 54.

129 Vgl. ebenda, S. 4.

130 Vgl. dazu Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 54.

131 Siehe Glossar → Ausgleichsmesszahl.

dass die Pro-Kopf-Zuweisungen im Beobachtungszeitraum in allen Gemeindegroßenklassen gewachsen sind, jedoch in einer unterschiedlichen Intensität (+53 % ggü. 2015 in den Großen Kreisstädten versus +85 % in den Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern). Die Abstände zwischen den unteren Größenklassen sind am aktuellen Rand gegenüber dem Beginn der Zeitreihe im Wesentlichen unverändert. Der Vorsprung der Gruppe der Großen Kreisstädte (ab 20.000 Einwohnern) vor den kleineren Gemeinden hat im Zeitverlauf jedoch abgenommen (71 % in 2022 ggü. 105 % in 2015). Bemerkenswert ist dies in der Hinsicht, dass deren weniger dynamische Entwicklung bei den allgemeinen Zuweisungen mit einer ebenfalls schwächeren Entwicklung bei den Steuereinnahmen korrespondiert (vgl. Abbildung 53). Ein wesentlicher Grund dafür in den Auswirkungen der Neuregelung des SächsFAG im Jahr 2021, welche in einer Abschwächung der Spreizung der Hauptansatzstaffel innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden resultierte.¹³² Dies wirkte sich wiederum dämpfend auf das Wachstum der Schlüsselzuweisungen in den Großen Kreisstädten aus. Angesichts der bestehenden Differenzen ist es nachvollziehbar, dass die Lücke der kleineren Gemeinden zu den größeren kreisangehörigen Einheiten nicht weiterwächst.

Die trotz der weniger dynamischen Entwicklung nach wie vor höheren allgemeinen Zuweisungen in den größeren kreisangehörigen Gemeinden korrespondieren auch mit entsprechend höheren Ausgaben (vgl. Abschnitt III.6). Insofern ist es folgerichtig, dass die Spreizung zwischen größeren und kleineren kreisangehörigen Gemeinden im Zeitverlauf abgenommen hat. In der Gesamtschau gleichen sich damit einerseits deren Verhältnisse und andererseits die Zuweisungsrelationen in den kreisangehörigen und Kreisfreien Städten speziell am aktuellen Rand langsam aneinander an.

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),
- aufgabenbezogene Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke (Abschnitt 6.1.1),
- Investitionszuweisungen (Abschnitt 7.3),
- Erstattungen für Soziale Leistungen (Abschnitt 8.1).

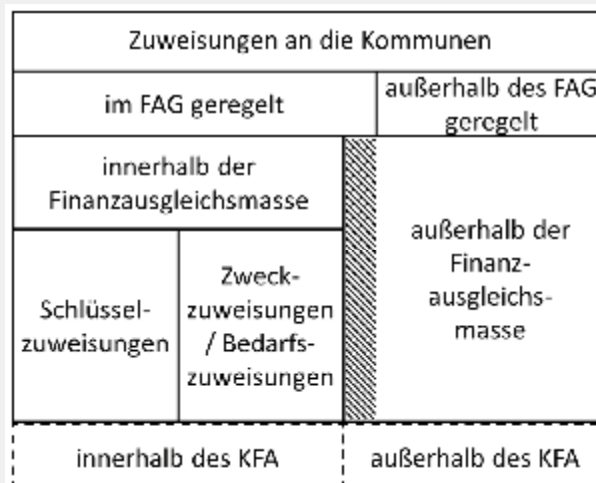
In diesem Exkurs wird die Gesamtsumme der Zuweisungen dargestellt, um einen Eindruck der Zuweisungspolitik der Länder sowie der Zuweisungsabhängigkeit der Kommunen in einer integrierten Darstellung zu erhalten. Darüber hinaus werden die Zuweisungen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse aufgrund der unterschiedlichen politischen Bedeutung und der unterschiedlichen direkten Steuerungsmöglichkeiten des Landes differenziert.

Die Zuwendungen und Zuweisungen *außerhalb der FAG-Masse* sind äußerst vielgestaltig und finden sich in der Zuständigkeit aller Landesressorts. Sie sind als aufgaben- und zweckbezogen zu charakterisieren. Typische Zuwendungs- und Zuweisungsarten 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.¹³³ 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 Haushaltsvollzugs noch Änderungs-/Nachsteuerungsmöglichkeiten vorhanden – allerdings mit dem Resultat einer abnehmenden Planungssicherheit für die einzelne Kommune. Nachteilig aus der Sicht der Kommunen ist zudem, dass die Mittel, wenn sie über Fachförderprogramme ausgereicht werden auch bei hohen Fördersätzen noch die Finanzierung durch die Kommunen erfordern und durch Antrags-, Begleit- und Prüfverfahren weitere Kosten erzeugen und Verwaltungskapazitäten binden.

Die FAG-Masse wird stark regelgebunden und je nach Landesgesetzgeber durch den Steuerverbund (oder auch andere Verfahren)¹³⁴ gebildet. Aus der Sicht des Landes ist der Zugriff auf diese Mittel stärker reglementiert, da die Zuweisungen *innerhalb der FAG-Masse* grundsätzlich weisungs- und zweckfrei als allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden, um die fiskalische (die gesamte Steuerkraft unterstützende) und distributive (ausgleichende) Funktion des Kommunalen Finanzausgleichs zu erfüllen. Dies ist vor allem bei Schlüsselzuweisungen der Fall, die der Stärkung der allgemeinen Einnahmekraft der Kommunen dienen und eine Ergänzung zu den originären kommunalen Steuereinnahmen darstellen. Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sichern zuvorderst die Grundfinanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung. Innerhalb der FAG-Masse können weiterhin Zweckzuweisungen bzw. Sonderlastenausgleiche abgegrenzt werden, welche unabhängig von der Steuerkraft geleistet werden (Abbildung 77). Die Zweckbindung erfolgt durch den Landesgesetzgeber, obwohl es sich

Abbildung 77: Zuweisungen an die kommunale Ebene innerhalb und außerhalb der Kommunalen Finanzausgleichsgesetze



Quelle: Eigene Darstellung.

132 Für eine aktuelle Einordnung der Hauptansatzstaffeln aller Flächenländer vgl. Starke/Hesse (2022), S. 75.

133 Des Weiteren können Mittel als so genannte Sonderlastenausgleiche gewährt werden, die zwar an bestimmte bedarfsbestimmende Merkmale gebunden sind, allerdings keine enge Zweckbindung, sondern eher den Charakter Allgemeiner Deckungsmittel aufweisen.

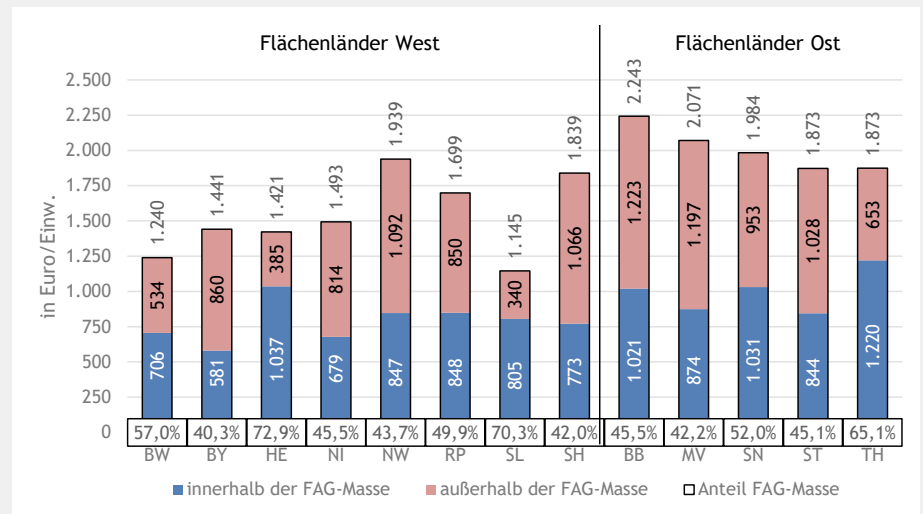
134 Vgl. Hesse/Starke (2021).

um Mittel handelt, die aus der den Kommunen zugeordneten FAG-Masse entnommen werden. Insofern hat das Land hierbei auch innerhalb der FAG-Masse einen zusätzlichen Steuerungseinfluss ohne den Einsatz eigener Mittel. Für die Kommunen besteht ein Vorteil darin, dass auch vergleichsweise steuerstarke Kommunen beim Vorliegen der definierten Indikatoren Zuweisungen erhalten können. Spiegelbildlich liegt der Nachteil der Zweckzuweisungen, darin, dass sie zu Lasten der Schlüsselzuweisungen gehen und damit tendenziell den Steuerkraftausgleich schwächen. Auch die sog. Bedarfszuweisungen werden innerhalb der FAG-Masse gewährt, diese sind jedoch antragsgebunden und werden in der Regel nur in besonderen Bedarfsfällen gewährt (z. B. besondere strukturelle Herausforderungen, Haushaltskonsolidierung).

Zum Teil besteht eine gewisse Unschärfe hinsichtlich der skizzierten Zweiteilung der Finanzzuweisungen. Grundsätzlich wird in den Flächenländern zunächst eine FAG-Masse definiert, die auf verschiedene Zuweisungsarten und Verwendungszwecke aufgeteilt wird. Die Gesamtsumme der FAG-Zuweisungen ist i. d. R. deckungsgleich mit der vorhandenen FAG-Masse. Zuwendungen und Zuweisungen, die außerhalb der FAG-Masse an die Kommunen fließen, werden grundsätzlich auch außerhalb der FAG geregelt (Abbildung 77). Dabei gibt es jedoch einen Überschneidungsbereich, weil Zweckzuweisungen, die separat im Landshaushalt angesetzt werden, zum Teil im Rahmen des FAG geregelt werden. Obwohl sie also unabhängig von der FAG-Masse sind, werden sie gleichwohl im FAG festgeschrieben (schraffierte Fläche in der Abbildung 77). In Sachsen wurden nach dieser Verfahrensweise z. B. die Zuweisungen zur Überwindung der Belastungen durch die COVID-19-Pandemie im § 22c FAG geregelt, die Mittel wurden aber nicht dauerhaft in die FAG-Masse überführt. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz ist im Rahmen der landesgesetzlichen Krisenmaßnahmen 2021/2022 unberührt geblieben.¹³⁵

Da die exakte Aufteilung der Zuwendungen und Zuweisungen außerhalb und innerhalb der FAG-Masse nicht durch die amtliche Statistik erfasst und dokumentiert wird, beruhen die nachfolgenden Darstellungen auf eigenen Recherchen in den Haushaltsrechnungen und -plänen der Flächenländer.¹³⁶ Angesichts der Datenquellen können ausschließlich die Kernhaushalte betrachtet werden (vgl. dazu nochmals Abschnitt 1.2.2).

Abbildung 78: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse (netto) 2023



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze 2023, Haushaltspläne der Länder 2023.¹³⁷

In den nachfolgenden Darstellungen werden die Nettozuweisungen der Länder an die Kommunen einschließlich der Zweckverbände betrachtet (Stand: Haushaltspläne).¹³⁸ Zunächst ist ein Gefälle zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Flächenländern erkennbar, welches mit den kommunalen Steuerkraftunterschieden zwischen Ost und West korrespondiert (Abbildung 78). Nach wie vor 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. Durchschnittlich sind in den Haushaltsplänen der ostdeutschen Flächenländer 2.010 Euro an Pro-Kopf-Zuweisungen (25,3 Mrd. Euro) für die Kommunen vorgesehen (+27 % ggü. den westdeutschen Flächenländern mit 1.648 Euro/EW bzw. 103,0 Mrd. Euro). Das höhere Pro-Kopf-Zuweisungsvolumen der ostdeutschen Kommunen stützt sich allerdings nicht nur auf die originären Steuereinnahmen ihrer – ebenfalls steuerkraftschwachen – Länder, sondern in erheblichem Umfang auf deren Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes sowie den Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich. Insbesondere die höheren Zuweisungen des Bundes (z. B. für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II oder für Investitionen) sowie die Fördermittel der EU erhöhen auch die Zuweisungen der ostdeutschen Länder.

135 Vgl. Leimkühler (2021).

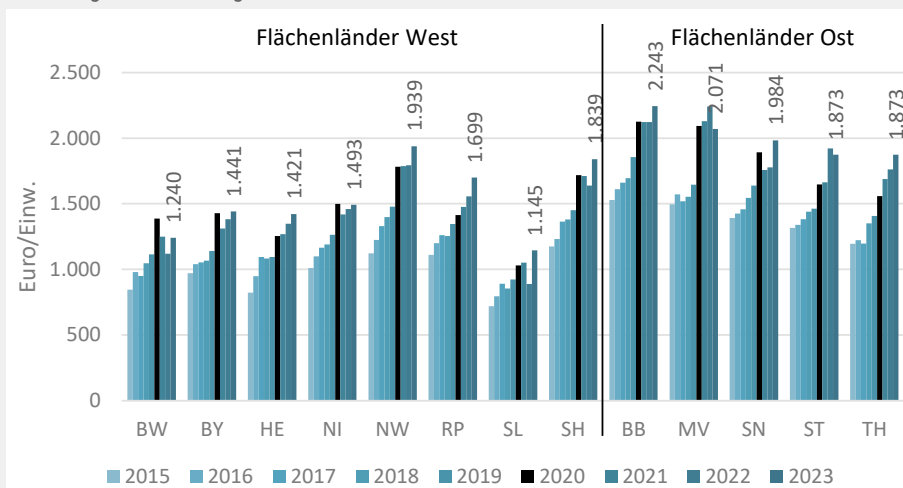
136 Die Abgrenzung musste zum Teil geschätzt werden, wenn keine hinreichend nachvollziehbare Basis vorlag (vor allem in der Haushaltsrechnung). Daher sind Abweichungen zu Darstellungen der Fachministerien oder anderen Veröffentlichungen möglich. Daten bis einschließlich 2020/2021 beruhen bis auf wenige Ausnahmen auf abgeschlossenen Haushaltsrechnungen, für 2022 und 2023 sind es Planansätze bzw. vorläufige Ist-Werte.

137 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 (FAG-Umlage) finanziert werden. Der Anteil für die Finanzausgleichsmasse wurde mit Hilfe der Haushaltsansätze und der aktuell gültigen FAG berechnet. Um die Nettozuweisung zu bestimmen, wurden die Verbundmassen um Zahlungen der Gemeinden bereinigt (insbesondere FAG-Umlagen).

138 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 FAG-Umlagen). Die Zuweisungen enthalten auch die vom Bund über die Länder an die Kommunen weitergereichten Kostenbeteiligungen (z. B. Kosten der Unterkunft nach SGB II und Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII) sowie Mittel der EU.

Das Gesamtzuweisungsvolumen in Sachsen beläuft sich in 2023 auf 1.984 Euro/EW (8,1 Mrd. Euro), womit es einerseits höher liegt als in allen westdeutschen Flächenländern, andererseits aber mittlerweile nur eine mittlere Position in der Gruppe der ostdeutschen Flächenländer einnimmt. Brandenburg (2.243 Euro/EW bzw. 5,8 Mrd. Euro) und seit 2020 Mecklenburg-Vorpommern (2.071 Euro/EW bzw. 3,4 Mrd. Euro) gewähren ihren Kommunen im Durchschnitt deutlich höhere Zuwendungen und Zuweisungen.¹³⁹ Lediglich in Sachsen-Anhalt und Thüringen (jeweils 1.873 Euro/EW) liegen die Gesamtzuweisungen am aktuellen Rand unter dem sächsischen Wert.

Abbildung 79: Zuweisungen an die Kommunen 2015–2023



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: 2015–2020/21: Haushaltsrechnungen, 2022/2023 Haushaltspläne der Länder.

Zusätzlich zu den Differenzen hinsichtlich der Höhe der Gesamtzuweisungen ergeben sich in den Flächenländern enorme Strukturunterschiede bei der Aufteilung der Zuweisungen innerhalb und außerhalb der FAG-Masse. In einigen Ländern (Hessen, Saarland, Thüringen) werden die Zuweisungen an die Kommunen verhältnismäßig stark in der FAG-Masse gebündelt. In den übrigen Ländern besteht neben dem KFA eine Fachförderung aus den Landeshaushalten in erheblicher Höhe zwischen 43 % (Baden-Württemberg) und 60 % (Bayern) der Gesamtzuweisungssumme. In Sachsen fließen im Jahr 2023 52 % der Zuweisungen innerhalb und 48 % außerhalb der FAG-Masse an die Kommunen. Im Freistaat sind demnach die Debatten rund um das SächsFAG für die Kommunen fiskalisch ebenso bedeutsam wie der Blick auf die Zuweisungen aus den Fachressorts. Für die FAG-Zuweisungen entscheidet der Landesgesetzgeber zwar über den Rahmen, nicht aber über die konkrete Verteilung der Mittel auf einzelne Verwendungsmöglichkeiten und Projekte. Die Kommunen haben somit mehr Entscheidungsfreiheit über die Mittelverwendung, insbesondere, wenn es sich um Schlüsselzuweisungen handelt.¹⁴⁰

Das Niveau der Zuweisungen ist in den ostdeutschen Ländern zwar nach wie vor höher als im Westen, die durchschnittlichen Zuweisungshöhen haben sich jedoch im Zeitverlauf einander angenähert: Während sich die Zuweisungen an die westdeutschen Kommunen von 2015 bis 2023 (Plan) um 58 % erhöhten, beträgt das Wachstum in den ostdeutschen Flächenländern nur 45 %. Dementsprechend verringerte sich der Vorsprung Ostdeutschland von 39 % (2015) auf aktuell nur noch 27 %. Dies ist ein Ergebnis der in Westdeutschland vorrangig genutzten starren Verbundquotenverfahren: Bis 2019 wuchsen die Steuereinnahmen der Länder stark an, woran die Kommunen – mit Ausnahme Hessens¹⁴¹ – in Form steigender FAG-Massen beteiligt wurden. In Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern fielen die Steigerungsraten der nach dem vertikalen GMG dotierten FAG-Massen im Vergleich zu den Verbundquotenverfahren

bis 2017/2018 etwas schwächer aus, da sie auch die gewachsenen Steuereinnahmen der Kommunen einbeziehen. Eine weitere Dämpfung des Wachstums der FAG-Massen in den ostdeutschen Flächenländern stellten bis 2019 die abschmelzenden Mittel aus dem Solidarpaket II dar. Die Jahre 2020 bis 2022 sind stark durch die Corona-Pandemie geprägt; stetig ansteigende Gesamtzuweisungen (Thüringen, Hessen, Rheinland-Pfalz) stehen stagnierenden (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen) und in den anderen Flächenländern überwiegend wechselhaften Entwicklungen gegenüber. Wie unterschiedlich die Länder ihre Kommunen vor allem während des ersten Pandemiejahres unterstützt haben, zeigt Abbildung 79, in der das Jahr 2020 hervorgehoben ist. Hierin enthalten waren auch die Unterstützungsleistungen des Bundes, die über die Landeshaushalte abgewickelt wurden (Gewerbesteuerkompensation, höhere Bundesbeteiligung SGB II). Auch in Sachsen war die Unterstützung zunächst sehr deutlich, erkennbar ist aber auch der schnelle Rückgang 2021/2022, während viele andere Länder ihre Mittelzuweisungen weiter hochgehalten haben. Im aktuellen Jahr 2023 ist in den westdeutschen Ländern wieder ein flächendeckendes Wachstum der Kommunalzuweisungen erkennbar; in den ostdeutschen Flächenländern sind nur die Entwicklungen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt gedämpft.

Bezugnehmend auf die Entwicklungspfade der Gesamtzuweisungen seit 2015 fallen zunächst die ähnlichen Verläufe in den ost- und westdeutschen Flächenländern bis einschließlich 2019 auf (Abbildung 80). Des Weiteren haben sich die Differenzen zwischen den ostdeutschen Flächenländern tendenziell vergrößert. In Thüringen sind die Gesamtzuweisungen seit 2015 am stärksten gestiegen (+57 %), danach folgen Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen (+47 %, +43 %, +42 %) und schließlich Mecklenburg-Vorpommern (+38 %). Der Freistaat Sachsen befand sich dabei überwiegend in einer Mittelposition, wobei sich die Ausstattung der Kommunen in Brandenburg und seit 2020 auch in Mecklenburg-Vorpommern positiv abhebt. Im Analysejahr 2022 wies Sachsen gemeinsam mit Thüringen das geringste Niveau der Kommunalzuweisungen in Ostdeutschland auf. Diese geringe Dynamik zeigt sich sowohl in den allgemeinen Zuweisungen als auch in einem noch stärkeren Ausmaß in der investiven Förderung.

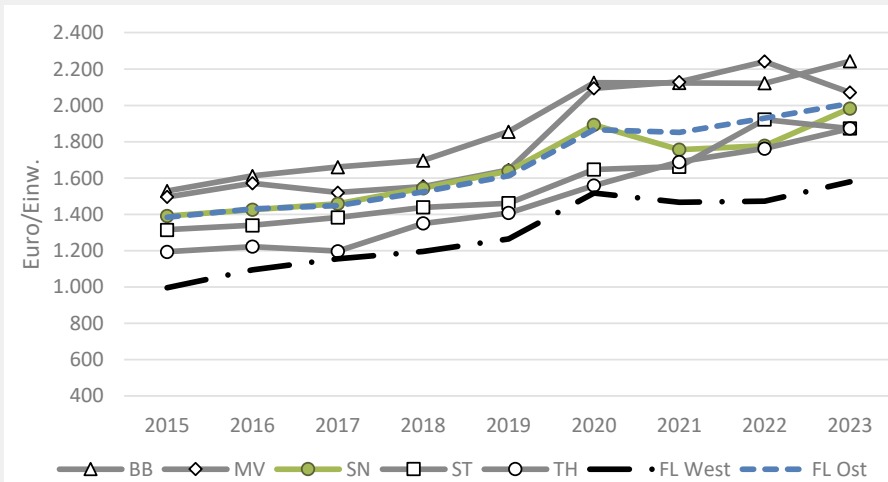
Die Bedeutung der Landeszuweisungen ist in den ostdeutschen Kommunen (2022: 54 % Anteil Zuweisungen an den Bereinigten Einzahlungen)

139 In Mecklenburg-Vorpommern fand bereits vor der Corona-Pandemie eine Stärkung der Kommunalfinanzien durch die Landesseite statt, insbesondere in der Erwartung steigender Landeseinnahmen nach dem Auslaufen des Solidarpakts II.

140 Vgl. dazu auch Hesse/Stärke/Bender/Lenk (2023), S. 61.

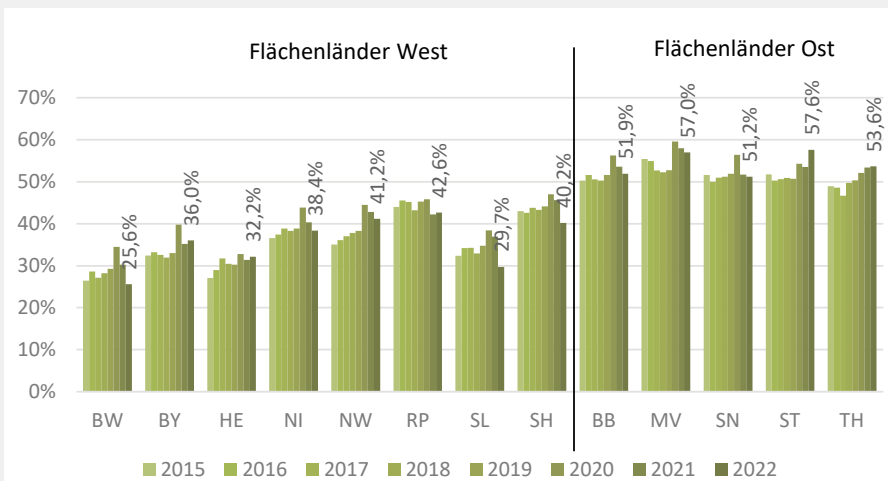
141 Neben Hessen im Jahr 2016 wurde in 2023 auch in Rheinland-Pfalz ein sog. Bedarfsmodell eingeführt, welches das bis dahin geltende Verbundquotenverfahren ablöst. Zu den Stärken und Schwächen der Modellierung vgl. Stärke (2023).

Abbildung 80: Entwicklung der Zuweisungen an die Kommunen in ausgewählten Vergleichsgruppen 2015–2023



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: 2015–2020/21: Haushaltsrechnungen, 2022/2023 Haushaltspläne der Länder.

Abbildung 81: Anteil der Zuweisungen an den Bereinigten Einzahlungen der Kommunen 2015–2022



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: 2015–2020/21: Haushaltsrechnungen, 2022 Haushaltspläne der Länder, Bereinigte Einzahlungen der Gemeinden (Kernhaushalte) aus Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.¹⁴²

in steigendem Umfang an der Gesamtfinanzierung der Kommunen beteiligt haben, während dies in Sachsen nur ausnahmsweise in 2020 der Fall war.

Dass das höhere FAG-Zuweisungsvolumen an die ostdeutschen Kommunen deren strukturelle Schwäche kompensiert, zeigt eindrucksvoll die Kombination mit den kommunalen Steuereinnahmen (Abbildung 65). Der Ländervergleich offenbart dabei auch, dass die ostdeutschen Kommunen aus diesen beiden Hauptfinanzierungsquellen ihrer Aufgabenerfüllung in der Summe keine höheren Einnahmen generieren als die westdeutschen Kommunen. Im Jahr 2022 beliefen sich die ostdeutschen Einnahmen aus Steuereinnahmen und Zuweisungen innerhalb der FAG-Masse im Durchschnitt auf 81,9 % des westdeutschen Niveaus (-3,4 Prozentpunkte ggü. 2015). Selbst im Vergleich zu den westdeutschen Vergleichsregionen (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) sind es nur 90 %, mit sinkender Tendenz (2015 noch 96,5 %). Im Ranking der ostdeutschen Flächenländer belegt der Freistaat Sachsen Rang 3 (hinter Thüringen und Brandenburg, knapp vor Mecklenburg-Vorpommern und deutlich vor Sachsen-Anhalt). Hierbei ist zu beachten, dass die sächsischen Kommunen vor allem im kreisangehörigen Raum ihre Steuereinnahmen aus wesentlich höheren Hebesätzen generieren als im ostdeutschen Vergleich (siehe Infokasten Seite 45).

Unter Hinzurechnung der weiteren Zuwendungen und Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzaus-

nachs wie vor wesentlich höher als in den westdeutschen (36 %); nicht nur im Durchschnitt, sondern auch im Vergleich der einzelnen Länder durchgehend niedriger als die der ostdeutschen Länder (Abbildung 82). Die Steigerungsraten im Zeitverlauf sind dabei i. d. R. positiv (Brandenburg bzw. Mecklenburg-Vorpommern mit +1,6 % bzw. +1,5 %, Thüringen bzw. Sachsen-Anhalt sogar mit +4,7 % bzw. +5,8 %). Der Freistaat Sachsen stellt jedoch eine Ausnahme dar (-0,4 % seit 2015). Für 2023 ist zwar wieder ein deutliches Wachstum der Gesamtzuweisungen in Sachsen ableitbar (vgl. nochmals Abbildung 80, grüne Linie), sodass auch eine steigende Zuweisungsquote erwartet werden kann.¹⁴³ Allerdings ist im Vergleich erkennbar, dass sich die Länder seit 2015 in fast allen Ländern

gleichs sowie der weiteren Einnahmen (z. B. Gebühren, Erstattungen des Bundes, Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung, Bußgelder), ergibt sich das in Abbildung 83 illustrierte kontrastreiche Bild. Die Pro-Kopf-Gesamteinnahmenausstattung der sächsischen Kommunen beträgt dabei 3.475 Euro/EW (Rang 3 im ostdeutschen Ländervergleich), mit deutlichem Abstand hinter Brandenburg (4.088 Euro/EW)¹⁴⁴ und Mecklenburg-Vorpommern (3.934 Euro/EW) und knapp vor Sachsen-Anhalt (3.335 Euro/EW) und Thüringen (3.287 Euro/EW). In der Gruppe der westdeutschen Flächenländer bleibt die Reihenfolge weitgehend unverändert.

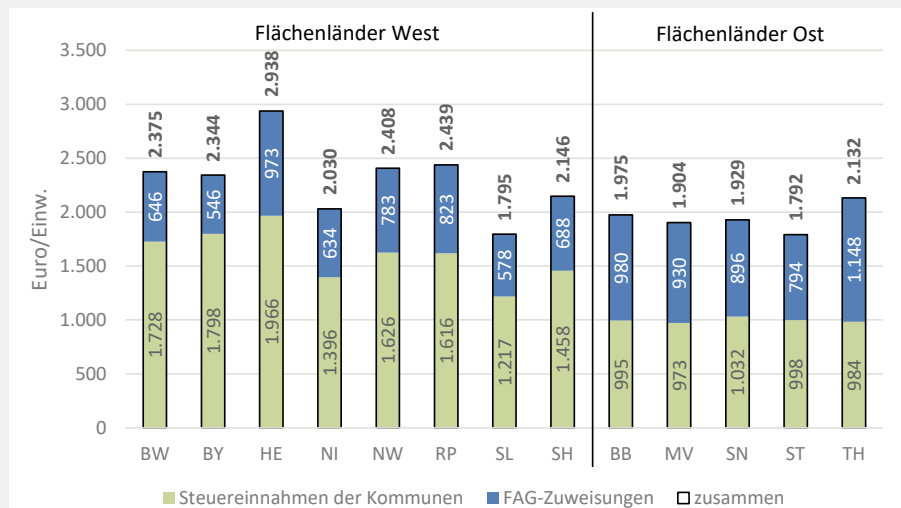
Ländervergleichende Darstellungen zu den Zuweisungsvolumina und zur kommunalen Gesamtausstattung werden grundsätzlich durch die unterschiedliche Einbindung der Kommunen in die gesamtstaatliche

142 Hierbei wurde der verzerrende Dresden-Effekt 2015–2022 in den Daten für den Freistaat Sachsen bereinigt (siehe Abschnitt 1.2.4).

143 Ein ähnliches Phänomen ist in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein sowie im Saarland zu beobachten. In Rheinland-Pfalz ist die rückläufige Quote insbesondere auf die stark gestiegenen kommunalen Gesamteinnahmen infolge des BioNTech-Effekts zurückzuführen.

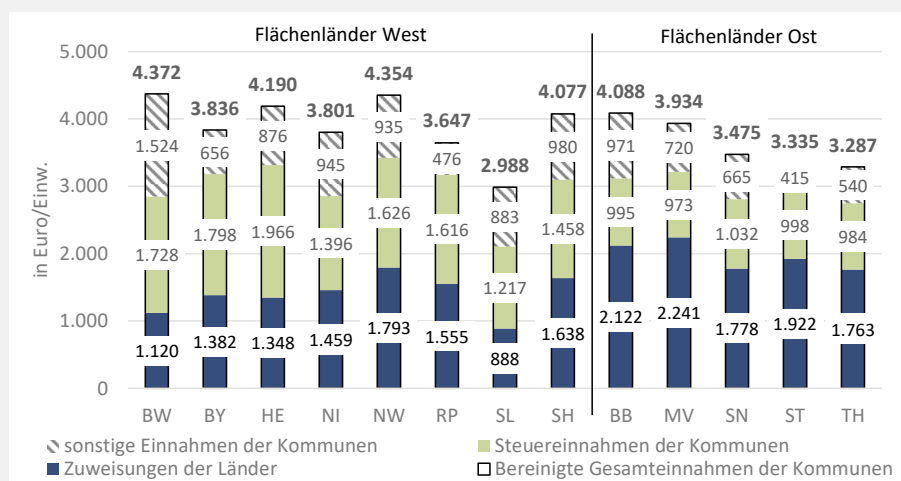
144 In den brandenburgischen Kommunen sorgen vor allem höhere Einzahlungen aus Gebühren sowie aus der wirtschaftlichen Betätigung für Mehreinnahmen.

Abbildung 82: Steuereinnahmen der Kommunen und FAG-Zuweisungen an die Kommunen 2022



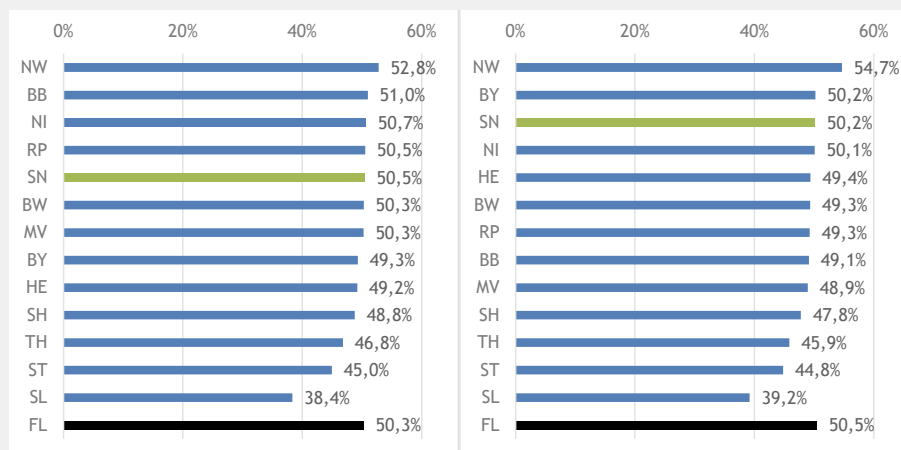
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Haushaltspläne der Länder 2022, Steuereinnahmen der Gemeinden (Kernhaushalte) aus Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 83: Struktur der Bereinigten Gesamteinzahlungen der Kommunen 2022



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Haushaltspläne der Länder 2022, Einnahmenpositionen der Gemeinden (Kernhaushalte) aus Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 84: Kommunalisierungsgrad inklusive Zinsen (links: 2022, rechts: 2015–2022)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Aufgabenerfüllung in den Ländern erschwert. Während bei den freiwilligen Aufgaben eine klare Zuordnung zur kommunalen Ebene gewährleistet ist, kann die Verantwortung zwischen Land und Kommune bei »gemischten« Aufgabentatbeständen nicht mehr klar getrennt werden, weil beide Ebenen die Ausgabenhöhe beeinflussen können. Eine solche »Mischverantwortung« ist vor allem bei den weisungsfreien Pflichtaufgaben anzutreffen. Demnach richten sich die Ausgaben, die die Kommunen in jedem Bundesland zu tragen haben, auch nach dem Umfang der von ihnen übernommenen Aufgaben. Diese können jedoch stark variieren.

In der Finanzwissenschaft wird der Anteil der Kommunen an der Aufgabenerfüllung regelmäßig mit Hilfe des *Kommunalisierungsgrads* gemessen. Dieser drückt aus, wie die Ausgaben im Land zwischen den Kommunen und dem Land quantitativ aufgeteilt werden. Für das Analysejahr 2022 lässt sich feststellen, dass Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern (51,0 %, 50,5 % und 50,3 %, Abbildung 84 links) in den ostdeutschen Ländern die höchsten Kommunalisierungsgrade verzeichnen, Thüringen und Sachsen-Anhalt weisen im Vergleich dazu deutlich niedrigere Quoten auf (46,8 % und 45,0 %). Im längerfristigen Durchschnittsvergleich der Jahre 2015 bis 2022 liegen die sächsischen Kommunen hingegen deutlich vor den übrigen Kommunen in Ostdeutschland (50,2 %, Abbildung 84 rechts) und nehmen insgesamt sogar Rang 3 ein (hinter Nordrhein-Westfalen mit 54,7 % und Bayern mit ebenfalls 50,2 %). Dass in Sachsen eine überdurchschnittliche Einbindung der Kommunen in die öffentliche Aufgabenerfüllung mit einer nur durchschnittlichen einnahmenseitigen Ausstattung einhergeht, erklärt einen Teil der aktuellen Haushaltslage. In Thüringen und Sachsen-Anhalt korrespondiert hingegen die schwächere Finanzausstattung mit geringeren kommunalen Aufgabenanteilen.

Die Zahlungen innerhalb der FAG-Masse können darüber hinaus nach Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen differenziert werden (Abbildung 85). In vielen Flächenländern werden die Zuweisungen schwerpunktmäßig als Schlüsselzuweisungen ausgereicht,

wozu auch Sachsen zählt (zudem: Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Brandenburg). 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, Zentrale Ortsansätze, Nebenansätze für Kleinkinder, Schüler, Soziallasten o. ä.). Die anderen Länder (insbesondere Sachsen-Anhalt, Bayern und Rheinland-Pfalz) beherbergen neben der Schlüsselmasse eine Vielzahl von Zweckzuweisungen, deren Mittelfluss durch den Landesgesetzgeber bestimmt wird und die i. d. R. 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 über die Schlüsselzuweisungen geschwächt, weswegen ein hohes Gewicht der Zweckzuweisungen durchaus kritisch zu bewerten ist.

6 Güter- und Dienstleistungserbringung

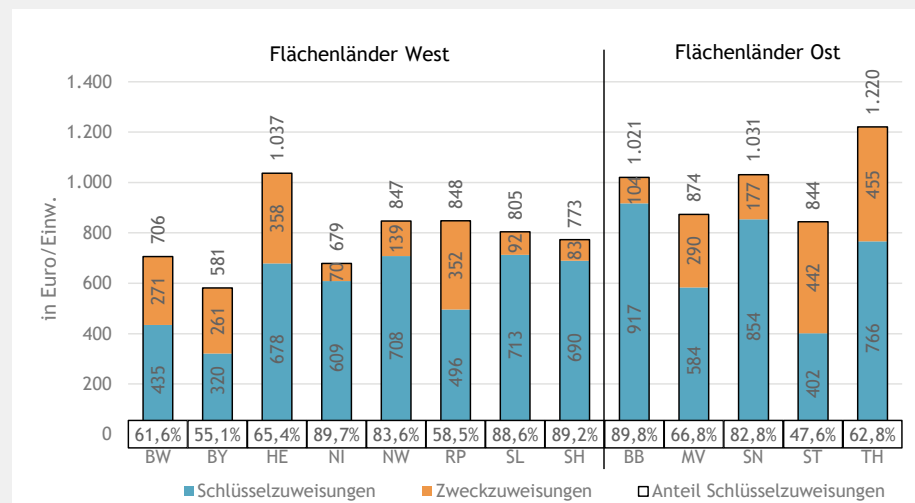
In diesem Abschnitt werden die laufenden Einzahlungs- und Auszahlungspositionen untersucht, die mit der Erbringung kommunaler Güter und Dienstleistungen in Zusammenhang stehen. Dazu gehören beispielsweise die allgemeine Verwaltung, die Bereitstellung von Kindertagesstätten, Bildungs- und Kultureinrichtungen, der Brand- und Katastrophenschutz, das Melde- und Ordnungswesen, viele Leistungen der Daseinsvorsorge (Ver- und Entsorgungsleistungen) oder die Wirtschafts- und Tourismusförderung.

Das Ziel dieses Abschnitts ist eine vertiefte Darstellung, inwiefern sich die von den Kommunen erbrachten Leistungen zunächst »selbst finanzieren« und in welchem Ausmaß die Allgemeinen Deckungsmittel (vgl. Abschnitt III.5) zur Auszahlungsdeckung herangezogen werden müssen. Die sozialen Transferleistungen¹⁴⁵ sowie die im investiven Bereich vertorten Infrastrukturauszahlungen werden dabei gesondert betrachtet (vgl. Abschnitte III.7 und III.8).

Um der unterschiedlichen Auslagerungsintensität aus den Kernhaushalten Rechnung zu tragen, wird nachfolgend zwischen der Leistungserbringung im Kernhaushalt (Abschnitt III.6.1) und der ausgelagerten

¹⁴⁵ Personal- und Sachauszahlungen, die im Sozialbereich anfallen, werden dennoch im Bereich der Güter- und Dienstleistungserstellung erfasst. Demzufolge ist der Bereich der Sozialen Leistungen lediglich auf die Zahlungen beschränkt, welche 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.

Abbildung 85: Anteile der Schlüssel- und Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse 2023



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Haushaltspläne der Flächenländer 2021.

Leistungserbringung (Abschnitt III.6.2) differenziert. Mittels der parallelen Betrachtung von Einzahlungen und Auszahlungen werden den Vorteilen reduzierter Auszahlungen durch Auslagerungen die damit verbundenen Einnahmeausfälle gegenübergestellt. Dies ermöglicht einen besseren Vergleichsmaßstab unabhängig von der jeweiligen Auslagerungsquote.

Zwar werden im Gemeindefinanzbericht weiterhin ausschließlich die Kernhaushalte betrachtet. In diesem Rahmen kann aber auch dargelegt werden, wie stark ausgelagerte Bereiche Mittelabflüsse aus den Kernhaushalten zur Folge haben bzw. zu Mittelzuflüssen in den Kernhaushalten führen (vgl. Abschnitt III.1.2.2). Eine separate Darstellung der Einzahlungen und Auszahlungen der Extrahaushalte wird dagegen nicht vorgenommen, da die erforderlichen Daten nicht gemeindescharf durch die amtliche Statistik bereitgestellt werden können.

Der Saldo der Einzahlungen und Auszahlungen der Güter- und Dienstleistungserbringung in den Kernhaushalten und ausgelagerten Bereichen ist i. d. R. negativ (Abbildung 86). Folglich finanzieren sich die kommunalen Aufgaben generell nicht »selbst« (also durch objektbezogene Einzahlungen aus der Aufgabenerfüllung, z. B. Gebühren, zweckgebundene Zuweisungen), sondern beanspruchen Allgemeine Deckungsmittel (Abschnitt 5). Mit Blick auf alle Vergleichsgruppen sind wachsende Salden im Zeitverlauf feststellbar, wonach zunehmende Beträge Allgemeiner Deckungsmittel für die Aufgabenerfüllung beansprucht werden. Der sächsische Saldo liegt am aktuellen Rand leicht über dem bundesweiten Durchschnitt (-953 Euro/EW versus -971 Euro/EW) und deutlich unter dem Mittelwert der übrigen ostdeutschen Kommunen (-873 Euro/EW). Seit 2015 vergrößerte sich der Saldo der sächsischen Kommunen um +25,0 %, bundesweit waren es sogar +39,0 % (übrige ostdeutsche Kommunen: +29,7 %). Das im Gesamtvergleich deutlich geringere Defizit der westdeutschen Vergleichsländer lässt sich im Wesentlichen durch höhere zweckbezogene Einnahmen von der Landesebene erklären.

Die nachfolgenden Abschnitte gehen der Frage nach, welche Positionen für das Niveau und die Entwicklung des Saldos der Einzahlungen und Auszahlungen der Güter- und Dienstleistungserbringung ursächlich waren. Dabei ist zu erwarten, dass insbesondere die im ostdeutschen

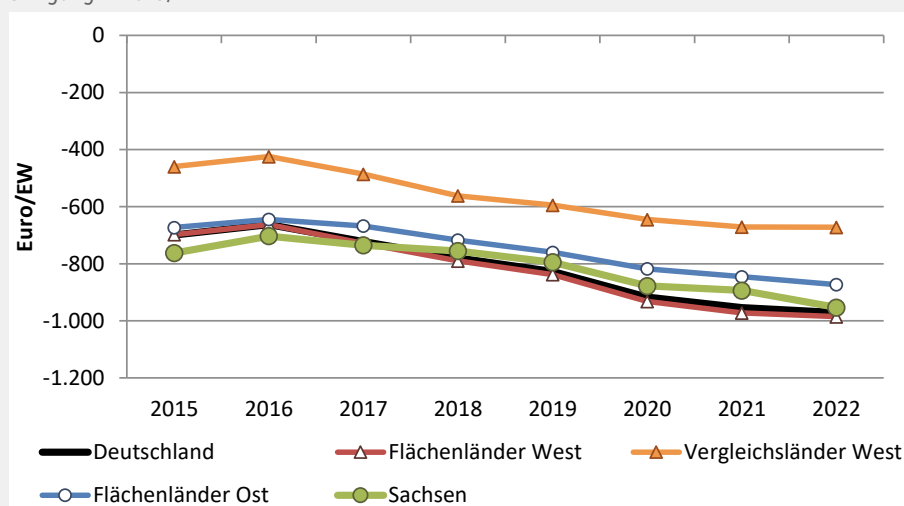
Vergleich geringeren Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für ihre Aufgabenerfüllung aus dem Kernhaushalt eine wichtige Rolle spielen.

Innerhalb Sachsens war das Niveau des Saldos in den Kreisfreien Städten mit Abstand am höchsten (2022: -1.240 Euro/EW), die Dynamik im Zeitverlauf war allerdings in den kreisangehörigen Gemeinden stärker (+37 % ggü. 2015) und darüber hinaus stetiger als beim – besonders seit 2019 – ausgesprochen volatilen Saldo im kreisfreien Raum. Die Landkreise beanspruchten hingegen fast unverändert ca. 200 Euro/EW aus ihren Allgemeinen Deckungsmitteln für ihre laufende Aufgabenwahrnehmung. Mehrauszahlungen werden demnach praktisch vollständig durch zweckgebundene laufende Einnahmen kompensiert.

Mit Blick auf die kreisangehörigen Gemeinden wird erkennbar, dass der Finanzierungsbedarf der laufenden Güter- und Dienstleistungserbringung aus Allgemeinen Deckungsmitteln mit zunehmender Gemeindegröße zunimmt (Abbildung 88): So betrug das laufende aufgabenbezogene Defizit der Großen Kreisstädte in jedem dargestellten Jahr mindestens das Doppelte des Defizits der Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern. Dies lässt sich vorrangig auf ein höheres Auszahlungsniveau in größeren Städten und Gemeinden zurückführen, das mit einem größeren Leistungsumfang korrespondiert. In vielen Fällen kommt dies dem regionalen Umfeld zugute, insbesondere bei Bildungs-, Sport- und Kultureinrichtungen, aber auch bei der Wirtschaftsförderung. Diese Feststellung ist auch prägend für die Einwohnerveredelung im kommunalen Finanzausgleich.¹⁴⁶

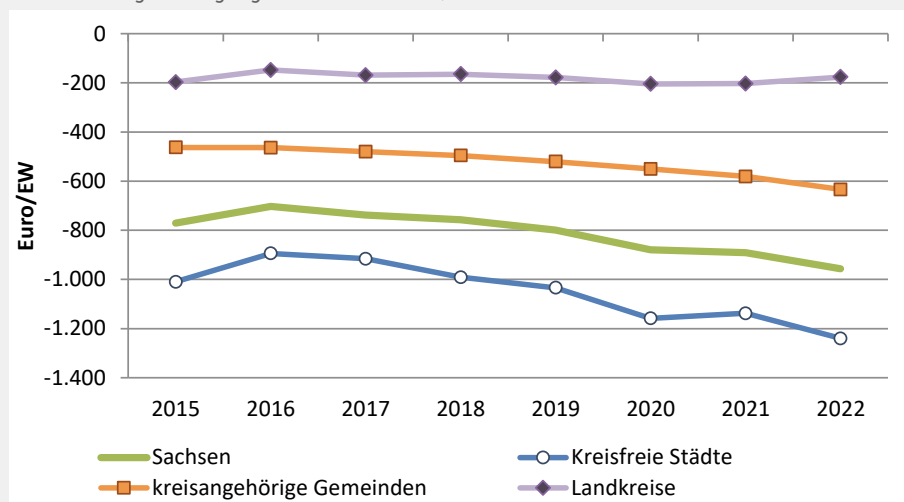
146 Die relative Bedarfsgewichtung im Schlüsselzuweisungssystem des Kommunalen Finanzausgleichs, die vor allem durch die Veredelung in der Hauptansatzstafel zum Ausdruck kommt, stützt sich allerdings auf komplexere Berechnungen. Die Grundidee der Funktionskonzentration bei größeren Städten und Gemeinden ist allerdings auch hier beim selektiven Blick auf die laufende Aufgabenerfüllung gut erkennbar. Vgl. dazu ferner Stärke/Hesse (2022).

Abbildung 86: Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/EW



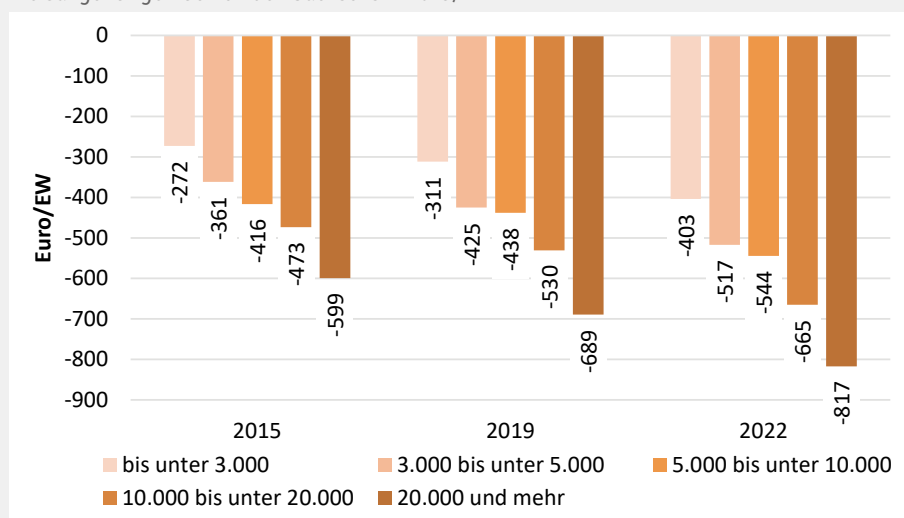
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 87: Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 88: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

Im untersuchten Zeitverlauf sind die Einzahlungen (+51 %) etwas stärker gestiegen als die Auszahlungen (+37 %), wodurch sich der illustrierte Mittelbedarf aus Allgemeinen Deckungsmitteln »nur« um 24 % ausgeweitet hat (um 185 Euro/EW) (Abbildung 89). Infolgedessen stieg die Deckungsquote der laufenden Aufgabenerfüllung durch korrespondierende Einnahmen um insgesamt 4,8 Prozentpunkte auf 51,9 %. Dies zeigt an, dass die sächsischen Kommunen am aktuellen Rand in geringerem Umfang als zu Beginn des Beobachtungszeitraums auf Allgemeine Deckungsmittel zur Finanzierung ihrer laufenden Aufgabenerfüllung zurückgreifen.

Zur weiteren Einordnung des Negativsaldos der Güter- und Dienstleistungserbringung wird dieser nach Erfüllung in Kernhaushalten und ausgelagerten Bereichen unterteilt (Abbildung 90). Sowohl im bundesweiten als auch im sächsischen Vergleich hat sich der Saldo in den ausgelagerten Bereichen stetig ausgeweitet (Sachsen: +53 %, bundesweit: +56 %), während er sich in den sächsischen Kernhaushalten im Zeitverlauf sogar leicht verringert hat (-14 % versus +14 % bundesweit). In der Gesamtschau verdeutlicht die Gegenüberstellung, dass die ausgelagerten Bereiche (z. B. von freien Trägern betriebene Kindertageseinrichtungen, Kulturbetriebe, aber auch Versorgungs- und Verkehrsunternehmen) eine enorme Bedeutung für die laufende Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen haben und diese im Beobachtungszeitraum sogar deutlich angewachsen ist.

6.1 Leistungserbringung im Kernhaushalt

Zur Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt zählen auf der Einzahlungsseite am aktuellen Rand (in Sachsen)

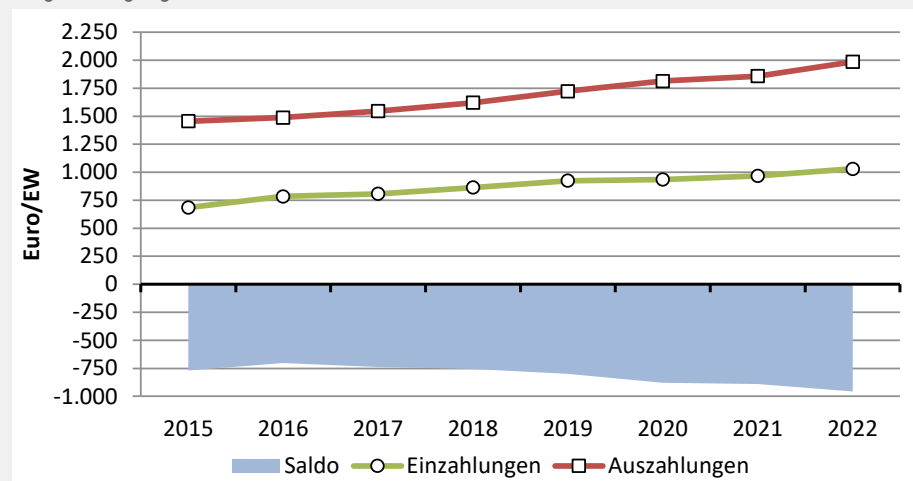
- Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Aufgaben und Schuldendiensthilfen sowie Erstattungen der laufenden Rechnung (63 %)
- Gebühren (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren) und andere Leistungsentgelte (21 %),
- Erwerbseinzahlungen (12 %) sowie
- Konzessionsabgaben (4 %).

Demgegenüber stehen auf der Auszahlungsseite (in Sachsen)

- Personalauszahlungen, (70,0 %)
- laufende Sachauszahlungen (29,6 %) sowie
- Zinsauszahlungen einschließlich der Kreditbeschaffungskosten (0,4 %).

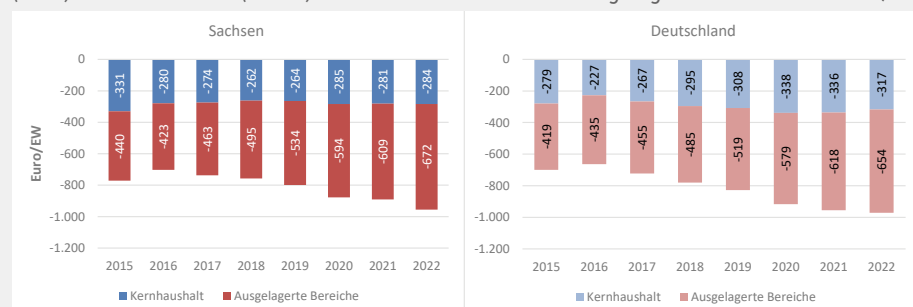
Von den laufenden Sachauszahlungen werden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die Auszahlungen für Mieten und Pachten sowie

Abbildung 89: Entwicklung von Einzahlungen und Auszahlungen der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 90: Entwicklung des Saldos der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen (links) und Deutschland (rechts) in den Kernhaushalten und ausgelagerten Bereichen in Euro/EW



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

Erhaltungsauszahlungen abgezogen. Beide Positionen ergänzen und ersetzen in vielen Fällen Investitionsauszahlungen und sind deshalb wie schon in den vorangegangenen Gemeindefinanzenberichten inhaltlich den infrastrukturbezogenen Auszahlungen zugeordnet worden (vgl. Abschnitt III.7.4).

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

Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen werden aufgrund ihres ähnlichen Charakters als kommunale Einzahlungen zusammengefasst. Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke werden z. B. als allgemeiner Ausgleich von Sonderlasten (zum Beispiel für Straßen im Rahmen des Straßenlastenausgleichs), als Personalkostenzuschüsse und Betriebskostenzuschüsse oder zur Förderung kultureller Einrichtungen gezahlt. Darüber hinaus sind die Mittel aus den Landeszuweisungen für die Kindertagesstätten (Kita-Pauschale) 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

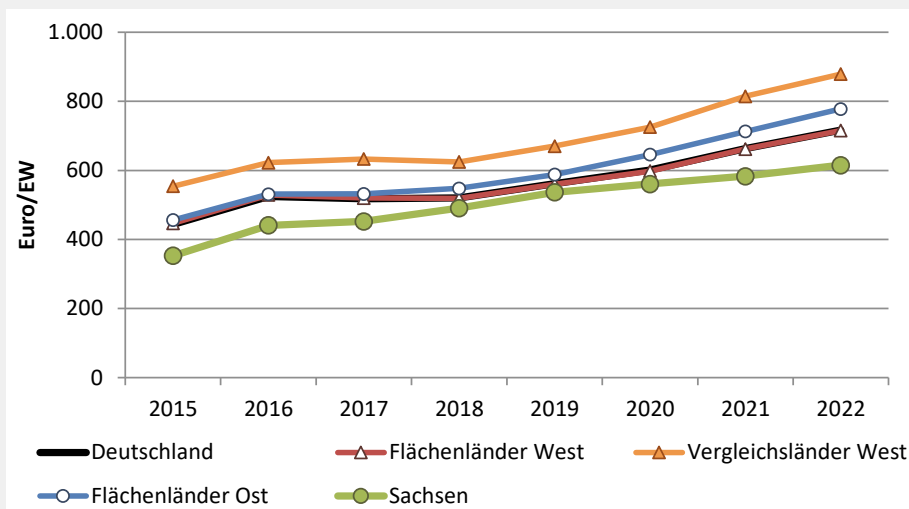
Landespauschale für die kommunale Unterbringung von Asylbewerbern.¹⁴⁷

Die Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke sind von den wesentlich umfangreicheren *allgemeinen Zuweisungen* (Abschnitt 5.2) abzugrenzen. Während letztere i. d. R. aus dem Kommunalen Finanzausgleich resultieren und grundsätzlich zur freien Verfügung stehen, werden Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke in der Regel *aufgaben- und zweckgebunden* verteilt und gewähren den Ländern damit Einflussmöglichkeiten auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung. Sie können pauschaliert und durchaus über den Kommunalen Finanzausgleich ausgereicht werden, fließen aber auch über die Fachförderprogramme der Landeshaushalte an die Kommunen. Dies schließt *nicht* die Erstattungsleistungen für die Sozialen Leistungen (nach den SGB II und XII) mit ein (vgl. dazu Abschnitt 8).

Die Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke sind im Zeitverlauf in allen Vergleichsgruppen angestiegen (bundesweit: +62 %, 2022: 717 Euro/EW). Das Gesamtniveau in den übrigen ostdeutschen Flächenländern und insbesondere Sachsen fällt am aktuellen Rand deutlich unterdurchschnittlich aus (778 Euro/EW bzw. 615 Euro/EW). Während die Einnahmen der sächsischen Kommunen im Jahr 2019 noch etwa gleichauf mit den übrigen ostdeutschen Kommunen waren, hat sich das Wachstum seitdem abgekoppelt. Im Jahr 2022 lagen die Zuwächse in Sachsen bei nur +5,5 %, verglichen mit +9,1 % in den übrigen ostdeutschen Kommunen und +8,0 % im Bundesdurchschnitt. Die Entwicklung unterliegt sehr vielen, oftmals unspezifischen Einflussfaktoren – daher basieren die positiven Steigerungsraten i. d. R. nicht auf einem breiten Zuwachs über alle Aufgabenbereiche hinweg, sondern können regelmäßig mit bestimmten politischen Projekten in Verbindung gebracht werden

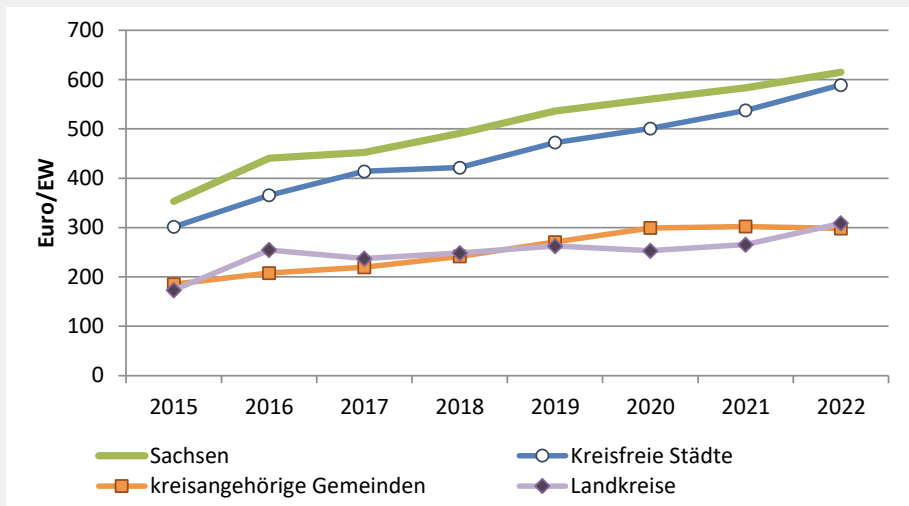
147 Die Erstattungen werden um Zahlungen von gleicher Ebene und um innere Verrechnungen bereinigt, sodass Doppelzählungen von Erstattungen zwischen den kommunalen Einheiten sachgerecht neutralisiert werden.

Abbildung 91: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/EW



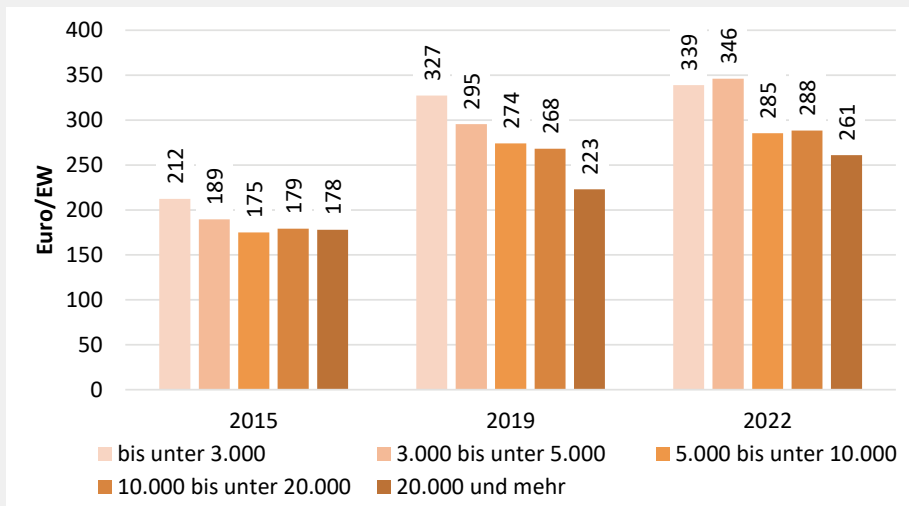
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 92: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 93: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

(z. B. gestiegene Landeszuschüsse für Kindertagesbetreuung).

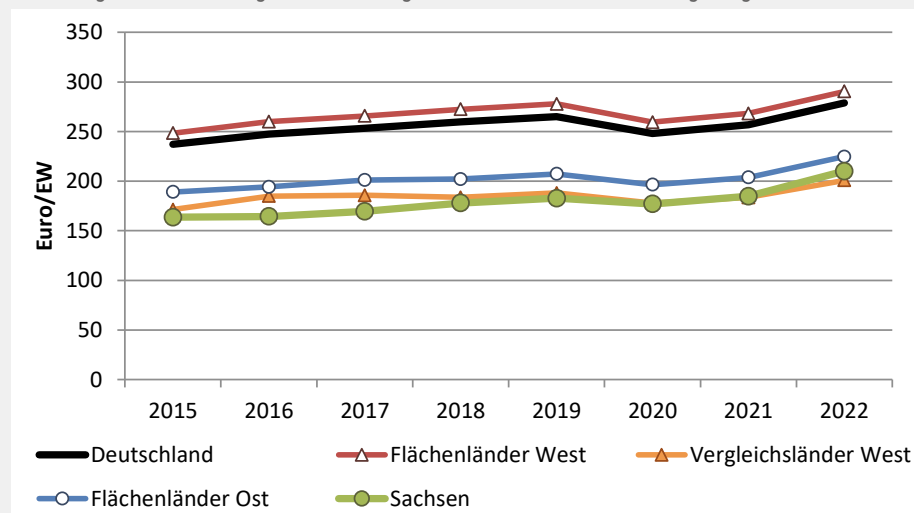
Das hohe Zuweisungs-niveau in den sächsischen Kreisfreien Städten (589 Euro/EW) entspricht einem Spiegelbild deren umfangreicherer Aufgabenportfolios. Dennoch erhält der kreisangehörige Raum insgesamt rund 3 % mehr Mittel aus dieser Quelle (607 Euro/EW), wobei sich der Abstand im Zeitablauf jedoch verringert hat (2015 noch 19 %), da die Zuwächse im kreisfreien Raum höher lagen (+95 % versus +69 %), vor allem durch Zuwächse bei den Landkreisen. Dieser Finanzierungsweg stellt somit eine wesentliche Ursache dar, weshalb die Finanzausstattung der Kreisfreien Städte nicht in gleichem Maße umfangreicher ist, wie im Rahmen des horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (GMG II) im kommunalen Finanzausgleich festgelegt ist.

Der Gemeindegrößenklassenvergleich illustriert, dass die kleineren Einheiten (am aktuellen Rand sogar insbesondere die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 3.000 und 5.000) ein höheres Zuweisungs-niveau erhalten als die größeren (2022: 339 Euro/EW bei den Gemeinden bis unter 3.000 Einwohnern versus 261 Euro/EW bei den Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern bzw. Abstand von 23 %). 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 demzufolge einen Teil der Spreizung, die durch die *allgemeinen Zuweisungen* erzeugt wird (vgl. Abbildung 76: 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 und mit einem klar zunehmenden Umfang über die zweckgebundenen Zuweisungen.

6.1.2 Gebühren und zweckgebundene Abgaben

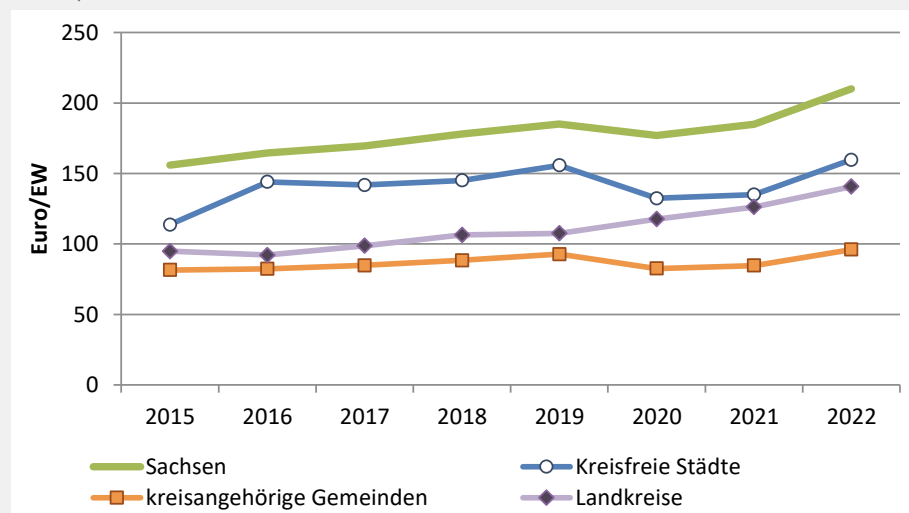
Unter diesem Begriff werden sowohl die Verwaltungs-¹⁴⁸ und Benutzungsgebühren (einschließlich Leistungsentgelte bei der Erbringung

Abbildung 94: Entwicklung der Einzahlungen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 95: Entwicklung der Einzahlungen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Sachsen in Euro/EW



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

im Kernhaushalt)¹⁴⁹ als auch zweckgebundene Abgaben¹⁵⁰ subsumiert. Neben Steuern und Landeszuweisungen repräsentierten Gebühren die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden. Die Erhebung erfolgt nach dem Äquivalenzprinzip, wonach für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einzelleistung bezahlt wird. Steuern werden im Gegensatz dazu ohne eine konkrete (kommunale) Gegenleistung erhoben und erfüllen für den Gesamthaushalt zuvorderst eine rein fiskalische Funktion. Gemäß der Sächsischen Gemeindeordnung und dem Sächsischen Kommunalabgabengesetz sind die öffentlichen Verwaltungen verpflichtet, diese

149 Entgelte für die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen und die Inanspruchnahme wirtschaftlicher Dienstleistungen, die nicht von ausgegliederten kommunalen Unternehmen erbracht werden. Privatrechtliche Leistungsentgelte für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen sind in der doppischen Systematik differenziert (Kontenart 643), kameral waren sie bisher weitgehend den Benutzungsgebühren zugeordnet. Die in Sachsen erfassten Einzahlungen aus privatrechtlichen Leistungsentgelten zählen nach der Bundesstatistik ab 2020 zu den sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen (zusammengefasst bei den Erwerbseinnahmen im Abschnitt 6.1.4).

150 Z. B. Kur- bzw. Gästetaxe. Die Fremdenverkehrsabgabe ist hingegen statistisch bei den sonstigen Steuern erfasst.

148 Z. B. Passgebühren, Genehmigungsgebühren, Vermessungsgebühren.

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 (z. B. für Ver- und Entsorgungsleistungen oder den ÖPNV).¹⁵¹

Benutzungsgebühren und Leistungsentgelte werden – sofern sie im Kernhaushalt erbracht werden – v. a. in den Bereichen der technischen Ver- und Entsorgungsleistungen erhoben (Abwasserbeseitigung, Trinkwasserversorgung, Abfallbeseitigung, Straßenreinigung), wo sie in der Regel höhere Kostendeckungsgrade über 85 % erreichen, aber auch zur partiellen Finanzierung der sozialen Infrastruktur (v. a. Kindertagesstätten und Schulhorte, Musikschulen, Volkshochschulen, Bäder, Theater oder Bibliotheken), welche wesentlich geringere Kostendeckungsgrade aufweisen.

Im Zeitverlauf haben die Einzahlungen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben (abgesehen vom Jahr 2020¹⁵²) grundsätzlich zugenommen (bundesweit: +18 %, Abbildung 94), in den sächsischen Kommunen sogar überdurchschnittlich (+28 %, dagegen in den übrigen ostdeutschen Kommunen +19 %.. Auch wenn der Abstand zum Bundesdurchschnitt (2022: 33 % ggü. 45 % in 2015) und zum Mittelwert der übrigen ostdeutschen Flächenländer¹⁵³ (7 % ggü. 16 %) abgenommen hat, erreicht Sachsen weiterhin ein unterdurchschnittliches Niveau. Dieser Aspekt lässt sich insbesondere aufgrund der verstärkten Auslagerung bestimmter Aufgabenbereiche (u. a. Abwasser- und Abfallentsorgung) aus den Kernhaushalten erklären. Im Kernhaushalt verbleiben somit vor allem die Gebührenhaushalte (Brandschutz, Unterhaltung der Kindertagesstätten, Kulturbereich), die über ein vergleichsweise niedriges Eigenfinanzierungspotenzial verfügen.¹⁵⁴

Im Vergleich zu den Steuereinnahmen ist die Dynamik der Gebühreneinnahmen wesentlich geringer (bundesweit +39 %, Sachsen: +41 %, vgl. Abschnitt III.5.1). Die Folge ist eine fast kontinuierliche Verringerung des Gewichts der Gebühren und Leistungsentgelte an den Bereinigten Einnahmen der Kommunen sachsen- und bundesweit.

Innerhalb des Freistaats sind die Gebühren und Leistungsentgelte in allen Kommunaltypen mehr oder weniger stark angestiegen (Abbildung 95), wobei der kreisangehörige Raum zusammengenommen am

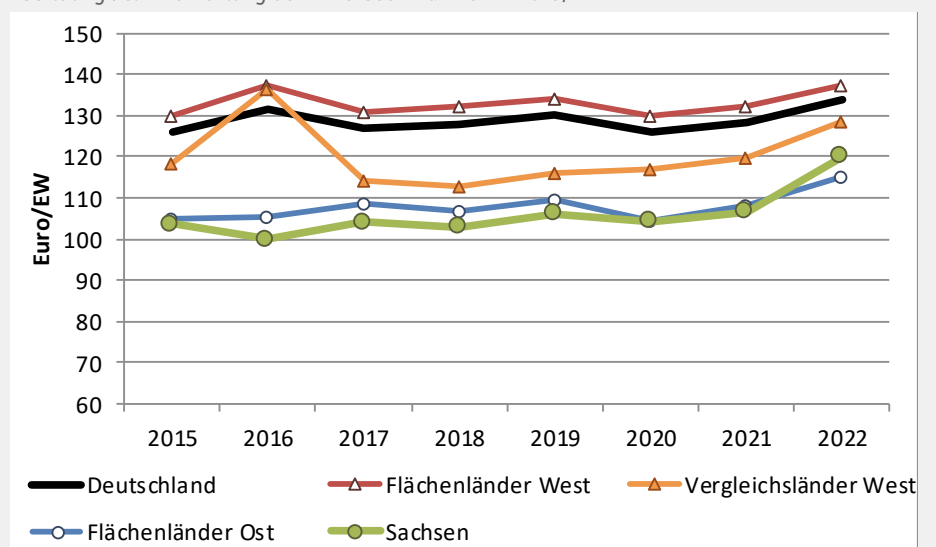
aktuellen Rand ein um 48 % höheres Volumen vereinnahmt als die Kreisfreien Städte. Für die kreisangehörigen Gemeinden und Kreisfreien Städte ist eine parallele Entwicklung seit 2019 beobachtbar: Infolge der Corona-Pandemie sanken die Einzahlungen 2020 infolge geschlossener Kindertageseinrichtungen (Elternbeiträge) sowie Sport- und Kulturstätten (Benutzungsgebühren). Danach folgte 2021/22 eine Erholung, die vor allem durch wieder gestiegene Benutzungsgebühren geprägt war. Einzig die Landkreise erzielten nahezu im gesamten Zeitraum stetige Zuwächse, was mit der Aufgabenverteilung im kreisangehörigen Raum zusammenhängt.¹⁵⁵

Mit einem Anteil von einem Fünftel an den Gesamteinnahmen der Leistungserstellung des Kernhaushalts haben die Gebühren und Leistungsentgelte nach wie vor einen zentralen Einfluss auf den Gesamtsaldo der Leistungserstellung im Kernhaushalt und damit auf den hohen Finanzierungsbedarf dieses Bereichs durch Allgemeine Deckungsmittel. Eine stärkere Ausschöpfung dieser nach dem Äquivalenzprinzip erhobenen Finanzierungsquelle könnte zwar die Abhängigkeit von Allgemeinen Deckungsmitteln mindern, jedoch folgt die Gebührensetzung in vielen Bereichen der kommunalen Leistungserbringung gut begründeten sozial- und wirtschaftspolitischen Zielen, weshalb diese Vorgehensweise gegen den Grundsatz der Kostendeckung abzuwägen ist.

6.1.3 Erwerbseinnahmen

Zu den Erwerbseinnahmen zählen die Einnahmen aus Verkauf, Einnahmen aus Mieten und Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen (einschließlich privatrechtlicher Leistungsentgelte), Zins-einnahmen sowie weitere Finanzeinnahmen. Ihre Bedeutung für die Finanzierung des Kernhaushalts hat im Zeitverlauf zunächst stagniert (2015–2021), am aktuellen Rand jedoch insbesondere in Sachsen überdurchschnittlich zugenommen. Während Sachsen in den Jahren 2015 bis 2021 durchgehend niedrigere Erwerbseinnahmen aufwies als die übrigen ostdeutschen Flächenländer, fallen sie am aktuellen Rand höher aus (120 Euro/EW versus 115 Euro/EW). Bundesweit beläuft sich

Abbildung 96: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

151 Diese sind den Regelungen zur kommunalen Haushaltswirtschaft den sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen zugeordnet.

152 Insbesondere die Schließung kommunaler Einrichtungen im Kultur- und Tourismusbereich bewirkte in diesem Jahr erhebliche Rückgänge der Gebühreneinnahmen.

153 Der Vergleichswert für die übrigen ostdeutschen Kommunen ist stark durch Brandenburg geprägt, wo die Gebühreneinnahmen aufgrund geringerer Auslagerungsaktivitäten aus den Kernhaushalten sogar höher sind als im Bundesdurchschnitt.

154 Zu den Deckungsgraden der Gebühren in verschiedenen Aufgabenbereichen vgl. Lenk/Hesse (2015), S. 13.

155 Genauere Angaben hierzu können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht gemacht werden, da hierfür die Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2022 erforderlich wäre, die jedoch erst im Laufe des Jahres 2024 herausgegeben wird.

das Einzahlungsniveau indessen nach wie vor auf einen deutlich höheren Wert (134 Euro/EW). Überdies waren die Zuwachsraten der Erwerbseinnahmen in allen Vergleichsgruppen wesentlich niedriger als die der gesamten bereinigten Einnahmen, was zeigt, dass die Bedeutung der Erwerbseinnahmen in den kommunalen Haushalten weiter abgenommen hat.

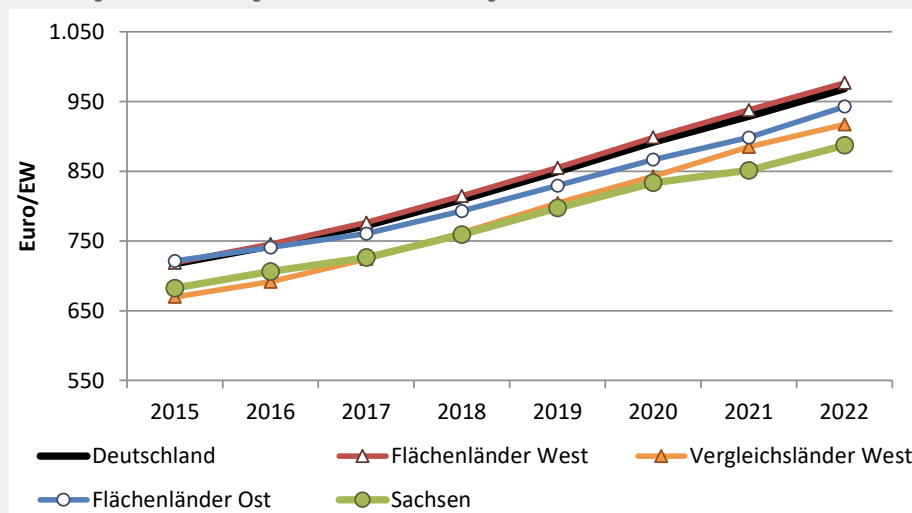
Die quantitativ bedeutendste Untergruppe der Erwerbseinnahmen sind die Einnahmen aus Mieten und Pachten (Sachsen 36 %, bundesweit: 31 %). Der überdurchschnittliche Anteil Sachsens (und der übrigen ostdeutschen Flächenländer) ist ein Indiz für ein größeres eigenes Immobilienportfolio der ostdeutschen Gemeinden, welches sich einnahmeseitig als Stütze erweist (trotz der i. d. R. geringeren Mietniveaus). Als ein weiterer Bestandteil der Erwerbseinnahmen sind Einnahmen aus Verkauf zu verbuchen (Drucksachen und bewegliche Sachen, 11 % bzw. 12 %). Überdies setzen sich die sonstigen Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen aus Ersatzleistungen für Schadensfälle oder Einnahmen aus Regressansprüchen zusammen (28 % bzw. 23 %). Die sich gemäß der Lage am Kapitalmarkt bis 2021 negativ entwickelten Zinseinnahmen werden aus gewährten Darlehen und Geldanlagen generiert. Ihre Anteile sind ausgesprochen niedrig (2 % bzw. 5 %), könnten aber in Zukunft aufgrund des sich verändernden Zinsumfeldes wieder ansteigen. Zuletzt werden noch weitere Finanzeinnahmen erfasst, unter denen Bußgelder, Ordnungsstrafen und Säumniszuschläge subsumiert werden (23 % bzw. 29 %).

6.1.4 Personalauszahlungen

Die Personalauszahlungen sind neben den Sozialen Leistungen (Abschnitt 8) und den Auszahlungen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur (Abschnitt 7) der wichtigste Auszahlungsbereich der Kommunen. Die Höhe der kommunalen Personalauszahlungen wird durch verschiedene Teilaspekte bestimmt. Hierzu zählen Besoldungen und Entgelte, Versorgungsbezüge (Übergangsgelder)¹⁵⁶, Beiträge und Umlagen zur Versorgungskasse, Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, Beihilfen und Unterstützungen sowie Personalnebenauszahlungen, eine Deckungsreserve für Personalauszahlungen und Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit.

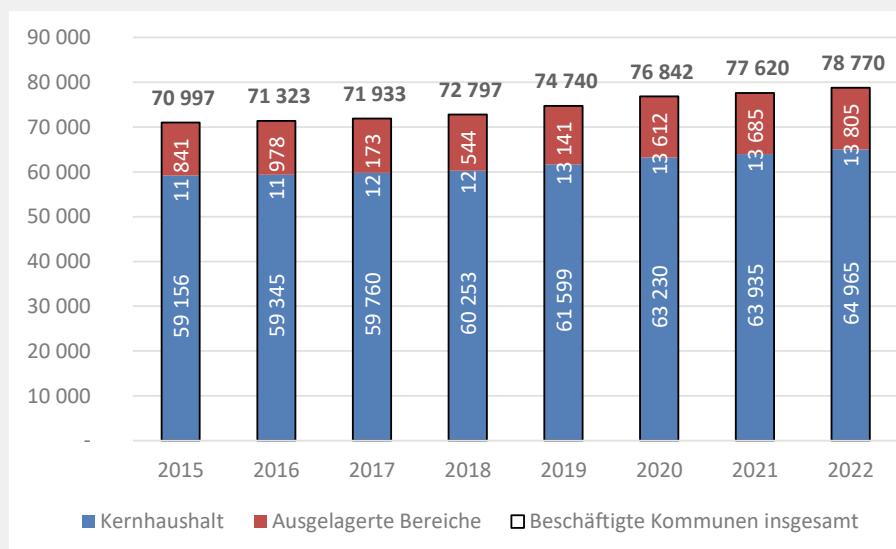
¹⁵⁶ Zu den Versorgungsbezügen gehören Übergangsgelder nach dem Sächsischen Beamtenversorgungsgesetz und der Ausgleich bei besonderen Altersgrenzen. Der Großteil der Versorgungsbezüge wird jedoch vom Kommunalen Versorgungsverband Sachsen geleistet.

Abbildung 97: Entwicklung der Personalauszahlungen in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 98: Entwicklung des Bestands der kommunalen Beschäftigten (inkl. Zweckverbände) in Sachsen



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

Die Auszahlungen für Personal in den sächsischen und anderen ostdeutschen Ländern sind aufgrund struktureller Unterschiede nur bedingt mit denen der anderen Länder vergleichbar. Ursächlich dafür sind die abweichenden Strukturen und Umfänge der Aufgabenwahrnehmung (insbesondere bedingt durch Kindertageseinrichtungen)¹⁵⁷ und die rechtliche Struktur der öffentlichen Unternehmen. Infolgedessen kann es in den Kommunen auch zu unterschiedlichen Beschäftigungsnotwendigkeiten kommen, aus denen unterschiedliche Niveaus und Trends bei den

¹⁵⁷ Die Ursachen für die Unterschiede im Bereich der Kindertageseinrichtungen liegen zum einen in einem abweichenden Organisationsgrad dieser Aufgabe (freie Träger oder kommunale Träger). In Ostdeutschland ist ein weitaus größerer Teil der Kindertageseinrichtungen in öffentlicher Hand als in den Gemeinden der westdeutschen Länder, was zunächst für höhere Personalauszahlungen sprechen würde. Ein weiterer Einflussfaktor ist zudem die Qualität der Leistungserbringung im Kita-Bereich mit Blick auf die Personalschlüssel. Geringere Personalschlüssel bedingen einen höheren Personalbedarf. In Sachsen sind diese Betreuungsschlüssel jedoch eher schlecht. Insofern muss die Betrachtung von Personalauszahlungen – insbesondere in Konsolidierungsverfahren – stets differenziert und in ihren Einzelheiten betrachtet werden.

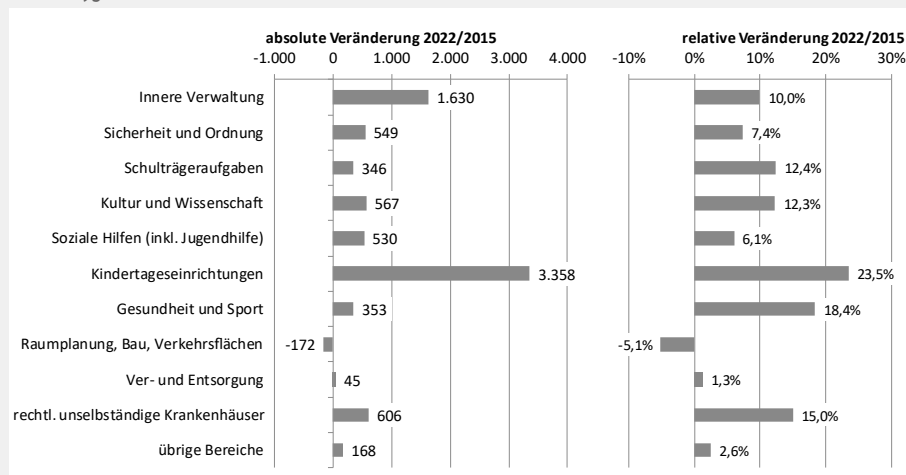
Personalauszahlungen resultieren. Um ein vollständiges Abbild der finanziellen Situation zu erhalten, müssen auch die Auszahlungen in ausgelagerten Bereichen ergänzend betrachtet werden (Abschnitt 6.2). An dieser Stelle können lediglich kursorische Angaben über den Personalbestand in den kommunalen Auslagerungen betrachtet werden.

Auf der Grundlage der Tarifentwicklung (vgl. Abbildung 97) kam es im Beobachtungszeitraum bundesweit zu einem deutlichen Anstieg der kommunalen Personalauszahlungen (+35,0 %, 968 Euro/EW, Abbildung 97), der in Sachsen aber etwas schwächer ausfiel (+30,0 %). Bis 2020 verlief der Entwicklungstrend in Sachsen weitestgehend parallel, 2021 ist jedoch eine deutlich schwächere Entwicklung im Vergleich zu allen anderen Gruppen zu beobachten (+2,1 % versus +4,2 % bundesweit, +3,7 % in den übrigen ostdeutschen Ländern und +5,0 % in den Vergleichsländern West). In der Folge fiel das Niveau der sächsischen Personalauszahlungen hinter den Durchschnitt der westdeutschen Vergleichsländer zurück (2022: 887 Euro/EW versus 917 Euro/EW). Darüber hinaus liegen die Personalauszahlungen der anderen ostdeutschen Kommunen im gesamten Zeitverlauf über dem sächsischen Niveau (2022: 943 Euro/EW) und weisen ähnliche Steigerungsraten auf (+30,0 % bzw. +30,7 %). Ursächlich für das höhere Niveau sind vor allem die brandenburgischen Kommunen (2022: 1.088 Euro/EW, bundesweit Rang 1).¹⁵⁸ In der Gesamtschau entfernen sich beide Vergleichsgruppen im Zeitablauf vom Bundesdurchschnitt (Sachsen: 92 % ggü. 95 % in 2015, übrige ostdeutsche Kommunen: 97 % ggü. 101 %).

Ein tieferer Blick in das Datenmaterial zeigt, dass die schwächere Entwicklung in Sachsen und den übrigen ostdeutschen Ländern 2021 gegenüber dem Vorjahr vor allem an einem niedrigeren Anstieg der Personalauszahlungen für Angestellte liegt (ostdeutsche Länder insgesamt: +2,6 %, bundesweit: +4,2 %).¹⁵⁹ Die sächsischen Kommunen

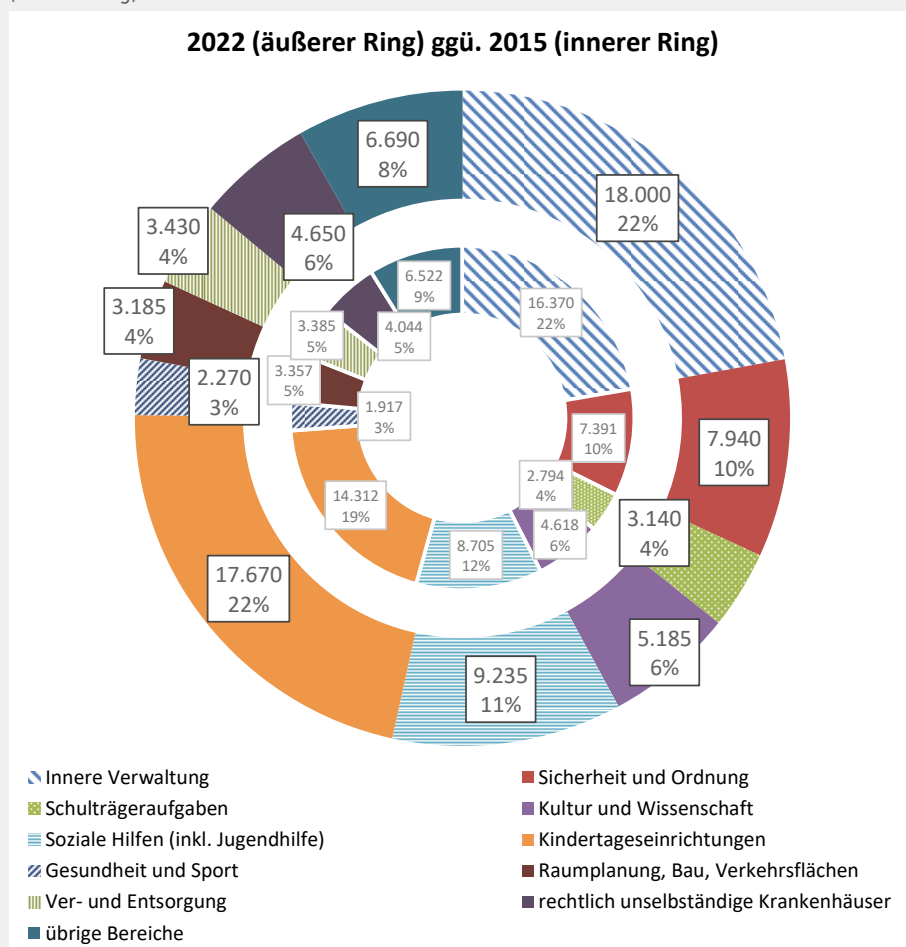
weisen hierbei im Ländervergleich die niedrigste Steigerungsrate 2021 auf (+1,9 %). In 2022 hat sich das Wachstum der Personalauszahlungen für Angestellte in den ostdeutschen Ländern wieder erhöht und übertrifft dabei sogar den Bundesdurchschnitt (+4,6 % versus +4,3 %).

Abbildung 99: Absolute und relative Veränderung der Zahl der kommunalen Beschäftigten nach Aufgabebereichen 2015–2022



Beschäftigung in den Kernhaushalten, Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 100: Struktur der kommunalen Beschäftigung 2022 (äußerer Ring) gegenüber 2015 (innerer Ring)



Beschäftigung in den Kernhaushalten, Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

158 Dies hat mit der insgesamt stärkeren Aufgabenerfüllung im Kernhaushalt zu tun (korrespondierend dazu liegen die Einzahlungen aus Gebühren und Leistungsentgelten in den Kernhaushalten deutlich höher).
 159 Gruppierungsnummer 414 (kameral); Konto 7012 (doppisch).

Die beschriebenen Entwicklungen sind im Wesentlichen von zwei Teilkomponenten abhängig: Erstens zählt der Personalbestand als Mengengerüst für die Personalauszahlungen und zweitens fungiert die Tarifierhöhung als Preiskomponente. Am aktuellen Rand sind rund 78.770 Beschäftigte bei den sächsischen Kommunen beschäftigt (Kernhaushalte: 64.965, ausgelagerte Bereiche, d. h., Eigenbetriebe und unselbstständige Krankenhäuser: 13.805, Abbildung 98). Dabei ist ein stetiger Zuwachs (+11 % bzw. +7.773 Beschäftigte) sowohl in den Kernhaushalten (+10 % bzw. +5.809) als auch den ausgelagerten Bereichen (+17 % bzw. +1.964) erkennbar. Dies steht zunächst in klarem Kontrast zu der wesentlich weniger dynamischen Entwicklung der Personalauszahlungen in den kommunalen Kernhaushalten Sachsens 2021/2020. Eine mögliche Erklärung liegt darin, dass der Beschäftigungsaufbau praktisch ausschließlich im Bereich der Teilzeitbeschäftigung stattfand (Anteil Teilzeitbeschäftigte 2022: 49,1 % ggü. 43,0 % in 2015, +6,1 Prozentpunkte).¹⁶⁰ Dies spricht für eine verstärkte Wahrnehmung höher dotierter Teilzeitstellen, die in nahezu allen größeren kommunalen Aufgabenbereichen beobachtet werden kann.¹⁶¹ So stiegen die Teilzeitquoten im Beobachtungszeitraum insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Sport (auf 46,0 %, +9,7 Prozentpunkte), Soziales und Jugend (auf 72,3 %, +8,9 Prozentpunkte) sowie Kultur und Wissenschaft (auf 44,6 %, +7,4 Prozentpunkte), wobei vorrangig Vollzeit- durch Teilzeitstellen ersetzt wurden. Ausschließlich bei den Schulträgeraufgaben sank der Anteil an Teilzeitbeschäftigung, wenn auch nur minimal (auf 55,3 %, -1,3 Prozentpunkte). In der Kindertagesbetreuung, die absolut und relativ am meisten zum Beschäftigungswachstum beigetragen hat (+3.358 Beschäftigte bzw. +23,5 %), ist ebenfalls ein leichter Anstieg der Teilzeitbeschäftigung zu verzeichnen (auf 83,6 %, +2,2 Prozentpunkte).

Ein bundesweites Problem des öffentlichen Dienstes besteht in der Altersstruktur der Bediensteten, in deren Folge ein starker, altersbedingter Rückgang der Beschäftigtenzahlen in einer relativ kurzen Zeit zu erwarten ist. Der Arbeitsmarkt wird nicht dazu in der Lage sein, genügend Ersatz bereitzustellen. Für einige Berufsgruppen ist bereits jetzt eine starke Verknappung auf dem Arbeitsmarkt festzustellen, sodass bei unzureichenden Bewerberzahlen der bestehende Personalbestand intensiver genutzt werden muss.¹⁶² Als vorteilhaft für eine Anstellung im öffentlichen Dienst werden flexible Arbeitszeitmodelle sowie die Sicherheit der Arbeitsplätze gesehen. Zukünftig könnte folglich eine stärkere Ausschöpfung der Teilzeitstellen einen Beitrag zur Bewältigung der Personalknappheit leisten.

Die absoluten und relativen Veränderungsdaten der kommunalen Beschäftigten fallen in nahezu allen Aufgabenbereichen (außer Raumplanung, Bau, Verkehrsflächen) positiv aus (Abbildung 99), was vor allem auf den Anstieg der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen ist. Hinsichtlich der Struktur der öffentlichen Beschäftigung nach Aufgabenbereichen in Sachsen (Abbildung 100, Kernhaushalte und ausgelagerte Bereiche) ist erkennbar, dass die Innere Verwaltung und die Kindertagesbetreuung mit jeweils etwa 18.000 Beschäftigten in 2022 den

160 Angaben zum Umfang der Vollzeit-Äquivalente können aufgrund der veränderten Struktur des Statistischen Berichts zum Personal im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen (L III 2) nicht erfolgen.

161 Die nachfolgenden Werte kombinieren die Entwicklungen in den Kernhaushalten und ausgelagerten Bereichen (eine getrennte Darstellung der Aufgabenbereiche nach den einzelnen Schalen des öffentlichen Bereichs wird im Statistischen Bericht nicht mehr ausgewiesen).

162 Hierzu ist auf die Umfrageergebnisse einer Befragung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zu verweisen, welche einen Rückgang der Bewerberzahlen für Erzieher/innen sowie vor allem für Absolventinnen und Absolventen technischer und IT-affiner Berufsgruppen bei den Kommunen anzeigt. Vgl. DStGB (2019).

Tabelle 3: Entwicklung der tariflichen Entgelte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Gemeinden

Jahr	durchschnittliche Tarifierhöhung	Anmerkungen
2015	2,4 %	
2016	2,4 %	
2017	2,35 %	
2018	2,85 % ^(a)	mind. 2,85 %, höchstens 5,9 %
2019	2,81 % ^(a)	mind. 2,81 %, höchstens 5,39 %
2020	1,06 % ^(a)	mind. 0,96 %, höchstens 1,81 %
2021	1,4 %	mind. 50 Euro
2022	1,8 %	
Steigerung 2015–2022	+17,1 % Ø 2,1 % p.a.	

(a) ungleichmäßige Anpassung über die Tarifabelle zu Gunsten der unteren Gruppen

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Datenbank TVöD.

wichtigsten Beschäftigungsbereich repräsentieren (22 %). Sämtliche illustrierte Aufgabenbereiche verzeichnen mitunter deutliche Personalzuwächse, wobei insbesondere die Kindertagesbetreuung vor dem Hintergrund der höheren Inanspruchnahme von Betreuungsleistungen und der abgesenkten Personalschlüssel den höchsten durchschnittlichen Personalanstieg verzeichnet (+23,5 % bzw. +3.358 Beschäftigte). Auch der übrige Sozialbereich (einschließlich der Optionskommunen) ist quantitativ bedeutsam.

Infokasten: Tarifabschlüsse öffentlicher Dienst

In den Jahren 2015 bis 2019 waren Tarifabschlüsse zwischen 2,35 % und 2,85 % p. a. typisch. Noch vor der Corona-Pandemie wurde für das Jahr 2020 geringe durchschnittliche Zuwächse i. H. v. 1,06 % vereinbart. In den Jahren 2021 und 2022 wurden Tarifierhöhungen von 1,4 % (mindestens jedoch 50 Euro) bzw. 1,8 % beschlossen, womit seit 2020 wieder eine Annäherung an das Tarifsteigerungsniveau vor der Corona-Pandemie sichtbar wird.

Im Durchschnitt beliefen sich die jährlichen Tarifsteigerungen zwischen 2015 und 2022 auf 2,1 % (Tabelle 3). Dies ist in den Kontext der geringen Inflationsraten zu setzen, dennoch waren die Zuwächse nicht üppig. Dabei wurden seit 2018 die Tariftabellen asymmetrisch erhöht, um die niedrigen Erfahrungsstufen besser zu stellen.¹⁶³ Die Tarifsteigerungen erklären in Verbindung mit der Ausweitung des Personalbestandes zwar den steigenden Trend der Personalkostenentwicklung in Sachsen, bietet jedoch keine weiteren Zusatzinformationen, weshalb der Positivtrend der Personalauszahlungen seit 2021 hinter den Vergleichsgruppen zurückbleibt (Abbildung 97).

163 Die Besserstellung verläuft dabei jedoch weder stetig noch einheitlich. Zudem sind die Steigerungen in den Entgeltgruppen E11 bis E15 oftmals höher als in den mittleren Gruppen. (Anm. Lei: Wenn das relativ gemeint wäre, würde es sich mit dem Text oben widersprechen. Als Absolutbetrag kann das natürlich stimmen, weil in den höheren Tarifgruppen der Basiseffekt wirkt. Wir sollten hier möglicherweise exakter formulieren, wenn der Absolutbetrag gemeint ist.)

Die Jahressonderzahlungen für die Jahre 2019 bis 2022 sind zunächst auf dem Niveau von 2018 eingefroren wurden. In der aktuellen Tarifrunde wurde für die Entgeltgruppen 1 bis 8 jedoch eine Erhöhung der Zahlungen festgelegt: Im Tarifgebiet West beträgt die Erhöhung 5 Prozentpunkte auf 84,51 %, im Tarifgebiet Ost beläuft sie sich 2022 zunächst auf 81,51 %, in 2023 sind es ebenfalls 84,51 %.

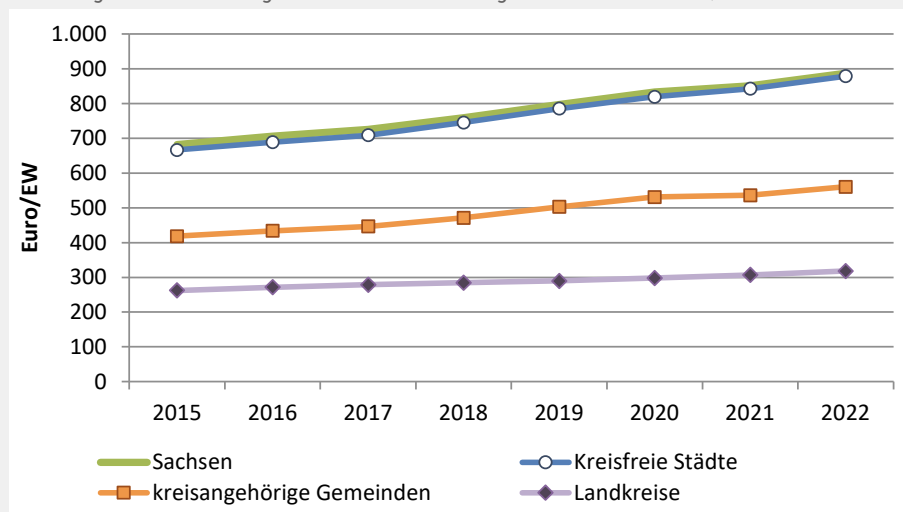
Änderungen bei den Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung hatten im betrachteten Zeitraum keine wesentlichen Auswirkungen auf die Personalauszahlungen. Bei der Gesetzlichen Krankenversicherung verharrte der allgemeine Beitrag seit 2015 unverändert bei 14,6 %. Der kassenindividuelle Zusatzbeitrag (durchschnittlich 1,3 %) ist seit dem 01. Januar 2019 jeweils zur Hälfte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu tragen. Bei der Gesetzlichen Rentenversicherung lag der paritätisch zu finanzierende Beitragssatz in 2015 noch bei 18,7 %, im Zuge der Arbeitsmarktentwicklung sank er auf 18,6 % (2022), was eine Entlastung der Arbeitgeber bedeutet. Bei der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung kam von 2020 bis 2022 ein Beitragssatz i. H. v. 2,4 % zur Anwendung; seit 2023 beträgt er dauerhaft 2,6 %. Einzig der Beitragssatz bei der Gesetzlichen Pflegeversicherung ist im Zeitverlauf gestiegen: In 2015 betrug er 2,35 %, seit dem 01.01.2019 3,05 %¹⁶⁴, seit dem 2. Halbjahr 2023 beträgt er 3,4 %. Daraus geht eine zusätzliche Belastung der kommunalen Arbeitgeber hervor, die in Sachsen jedoch geringer als im übrigen Bundesgebiet ist, da die Arbeitgeber nur 1,025 % (seit dem 2. Halbjahr 2023 1,2 %) tragen, die Arbeitnehmer dagegen 2,025 % (seit dem 2. Halbjahr 2023 2,2 % aufgrund der Beibehaltung des Buß- und Bettags als Feiertag seit 1996). In der Gesamtschau kann daher von einer geringen zusätzlichen Belastung der kommunalen Arbeitgeber durch Leistungen an die Sozialversicherungsträger gesprochen werden. Der durchschnittliche Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung stieg von 18,825 % (2015) um 0,65 Prozentpunkte auf 19,475 % (2022).

Am 22. April 2023 wurde eine neue Tarifeinigung für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Kommunen erzielt, der neue Tarifvertrag läuft 24 Monate (bis zum 31. Dezember 2024). Dabei wird der Tarif zum 1. Januar 2023 zunächst nicht erhöht (»Nullrunde«), jedoch wird eine steuer- und abgabenfreie Inflationsausgleichszahlung i. H. v. 3.000 Euro gewährt (Auszahlungsbeginn: Juni 2023 i. H. v. 1.240 Euro netto, danach monatlich bis Februar 2024 220 Euro netto). Ab dem 1. März 2024 wird das monatliche Einkommen der Beschäftigten um einen Sockelbetrag i. H. v. 200 Euro plus 5,5 % (insgesamt mindestens 340 Euro) erhöht.¹⁶⁵ Dies entspricht je nach Tarifstufe effektiv einer Steigerung von rund 10–12 %.¹⁶⁶ Zukünftig werden demnach die Kommunen (ab 2024) erheblich steigende Personalauszahlungen zu finanzieren haben. Hinsichtlich des Tarifbereichs für den Sozial- und Erziehungsdienst, der für die Beschäftigten in den Kindertageseinrichtungen einschlägig ist, sind die Steigerungen in den letzten beiden Tarifrunden 2019/2020 sowie 2021/2022 nicht höher gewesen als im allgemeinen TVöD der Kommunen. Gemäß der Tarifeinigung vom 18. Mai 2022 wurde eine monatliche Zulage für den Sozial- und Erziehungsdienst eingeführt (Entgeltgruppen S 2 bis S 11a: 130 Euro, S 11b bis S 12, S 14 und S 15: 180 Euro). Hinzu kommen eine Zulage für die Praxisleitung (70 Euro), die Einführung zweier zusätzlicher Urlaubstage (sowie die Möglichkeit der Umwandlung der monatlichen Zulage in weitere bis zu zwei Urlaubstage) sowie eine Anpassung der Stufenlaufzeiten an den allgemeinen TVöD zum 1. Oktober 2024.

Innerhalb Sachsens ist bei allen Kommunaltypen eine Steigerung der Personalauszahlungen im Beobachtungszeitraum erkennbar (Abbildung 101). Am stärksten fiel diese in den kreisangehörigen Gemeinden und Kreisfreien Städten aus (+34 % bzw. +32 %), in den Landkreisen wuchsen die Auszahlungen für Personal deutlich geringer (+21 %). Das Niveau ist in den Kreisfreien Städten am höchsten ausgeprägt (879 Euro/EW), der kreisangehörige Raum verzeichnet am aktuellen Rand in der Gesamtbetrachtung jedoch praktisch den gleichen Wert. Im Wesentlichen verlaufen die Entwicklungen zwischen kreisangehörigem Raum und Kreisfreien Städten nahezu synchron. Im Jahr 2021 fällt jedoch auf, dass die Stagnation der Personalauszahlungen (vgl. Abbildung 97) auf die Entwicklung in den kreisangehörigen Gemeinden zurückzuführen ist (+1,0 % versus +2,8 % in den Kreisfreien Städten und +3,0 % in den Landkreisen).

Je nach Gemeindegrößenklasse fallen die Pro-Kopf-Personalauszahlungen unterschiedlich hoch aus (Abbildung 102). Die höchsten durchschnittlichen Werte finden sich in den Großen Kreisstädten, deren erweiterter Aufgabenbestand mit höheren Personalauszahlungen einhergeht. Des Weiteren verzeichnen die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 3.000 und 5.000 hohe Pro-Kopf-Beträge, worin

Abbildung 101: Entwicklung der Personalauszahlungen in Sachsen in Euro/EW



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

164 Hinzu kommt der sog. Kinderlosenzuschlag in Höhe von 0,25 Prozentpunkten, den kinderlose Versicherte ab dem vollendeten 23. Lebensjahr leisten müssen. Dieser ist allerdings ausschließlich von den Arbeitnehmern zu tragen.

165 Vgl. ver.di (2023).

166 In den unteren Tarifgruppen und niedrigen Erfahrungsstufen liegen die Zuwächse sogar bis zu 15 %. Vgl. <https://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/vka/a/2024/a/vergleich-tvoed-vka-2022.m.html>

sich das etwas ungünstigere Verhältnis zwischen Verwaltungspersonal und Einwohnerzahl zeigt.

6.1.5 Laufender Sachaufwand

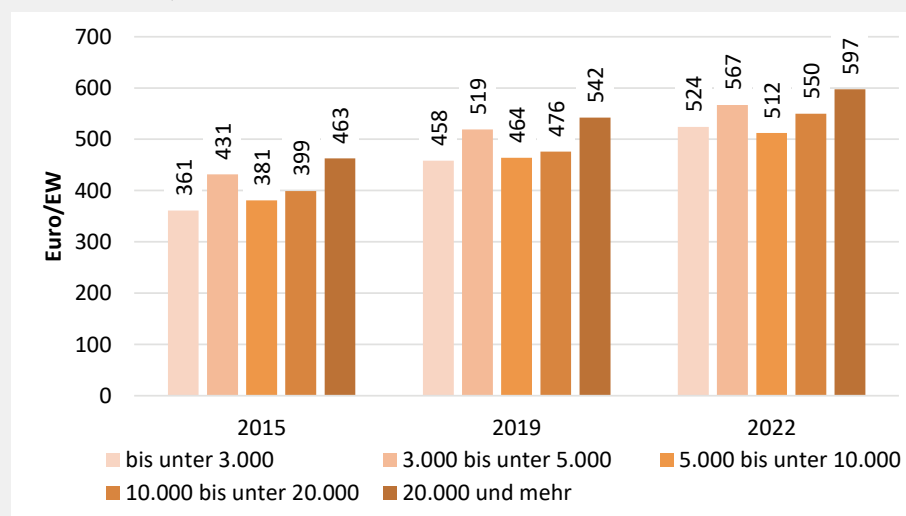
Der laufende Sachaufwand im Kernhaushalt setzt sich aus regelmäßig wiederkehrenden Auszahlungspositionen zusammen: Dazu gehören die laufende Bewirtschaftung der Grundstücke, und baulichen Anlagen, allerdings ohne Investitionen und Instandhaltungen (z. B. Auszahlungen für Ver- und Entsorgungsleistungen, Beleuchtung, Heizung, etc.), die Haltung von Fahrzeugen, besondere Aufwendungen für Beschäftigte (z. B. Dienst- und Schutzkleidung) sowie weitere Verwaltungs- und Betriebsauszahlungen (z. B. Büroausstattung mit IT-Technik, Arzneimittel). Ferner werden Lehr-, Unterrichts- und Lernmittel, die Kosten der Schülerbeförderung, Steuern, Versicherungen, Schadensfälle und Sonderabgaben sowie Geschäftsauszahlungen (z. B. Bücher, Post- und Fernmeldegebühren, Dienstreisen, Mitgliedsbeiträge) unter dem Begriff subsumiert.

Im Rahmen dieses Abschnitts sind die Auszahlungen für Mieten und Pachten sowie die Instandhaltung von Gebäuden, Straßen, Brücken und sonstigem unbeweglichen Vermögen aus der Betrachtung ausgeklammert und werden stattdessen im Abschnitt 7 als Teile der *infrastrukturbezogenen Auszahlungen* separat analysiert. Damit können die nachfolgenden Angaben zum laufenden Sachaufwand zu anderen Veröffentlichungen und insbesondere im Vergleich zu hochaggregierten Daten differieren.¹⁶⁷

Im Vergleich zu den übrigen Ländergruppen weisen die sächsischen Kommunen über den Betrachtungszeitraum hinweg und insbesondere am aktuellen Rand ein unterdurchschnittliches Niveau auf (374 Euro/EW bzw. 75 % des Bundesdurchschnitts, Abbildung 104: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/EW). Seit dem Beginn des dargestellten Zeitraums sowie speziell seit 2020 hat sich außerdem der Abstand zu den übrigen ostdeutschen Kommunen vergrößert (2022: 94 % des ostdeutschen Durchschnitts ohne

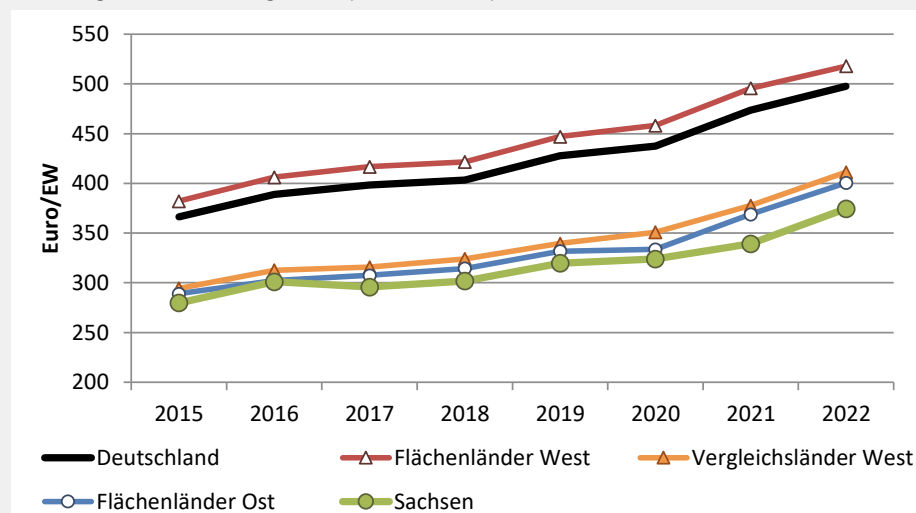
167 Das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen gibt in seinen Statistischen Berichten auf Basis doppischer Daten seit einigen Jahren bereits die »Unterhaltung sowie Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen und des sonstigen Vermögens« aus. Hier werden aber wiederum reine Bewirtschaftungsausgaben und Erhaltungsaufwendungen zusammengefasst betrachtet. Die hier aufgeführten laufenden Sachauszahlungen entsprechen zu etwa zwei Dritteln den gesamten Sachauszahlungen (einschl. Unterhaltungsaufwand).

Abbildung 102: Entwicklung der Personalauszahlungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

Abbildung 103: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Sachsen, 2015 und 2020: jeweils 97 %). Die sächsischen Kommunen verhalten sich bezogen auf ihre Sachaufwendungen demnach sparsam, insbesondere in den Jahren 2021 und 2022. Im Ländervergleich weisen die hessischen und nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2022 überdurchschnittliche Niveaus auf (515 Euro/EW bzw. 674 Euro/EW). Der ausgesprochen hohe Wert letzterer geht jedoch mit Unschärfen in der Abgrenzung zu den infrastrukturbezogenen Auszahlungen, insbesondere Erhaltungsaufwendungen und Investitionen, einher.¹⁶⁸ Hinsichtlich des Trends im Zeitverlauf liegen die sächsischen Kommunen (+34 %) in der Gesamtschau ebenfalls unter den Vergleichsgruppen (bundesweit: +36 %, übrige ostdeutsche Kommunen: +39 %, westdeutsche Vergleichskommunen: +40 %).

168 Während die Bewirtschaftungsausgaben für Immobilien sowie sonstige Sachausgaben in NRW hoch sind, fallen Erhaltungsaufwendungen und Sachinvestitionen auffallend niedrig aus.

Innerhalb des Freistaats sind das Niveau der Kreisfreien Städte und deren Steigerungsrate im Zeitverlauf am höchsten (2022: 343 Euro/EW, +42 %, Abbildung 104), dahinter folgen die kreisangehörigen Gemeinden (250 Euro/EW, +25 %) und schließlich die Landkreise (140 Euro/EW, +41 %), die erst seit 2018 stetige Zuwächse verzeichnen. Kombiniert ist das Auszahlungsniveau des kreisangehörigen Raumes (2022: 390 Euro/EW) gegenüber dem kreisfreien Raum jedoch etwas höher. Einerseits könnte dies auf gewisse Kosteneffekte der »doppelten« Verwaltungsstrukturen aus Gemeinde und Kreis im kreisangehörigen Raum verweisen. Das geringere Niveau der Kreisfreien Städte ist aber auch die Kehrseite der Medaille der höheren Auslagerungen aus den Kernbudgets (siehe Abschnitt 6.2).

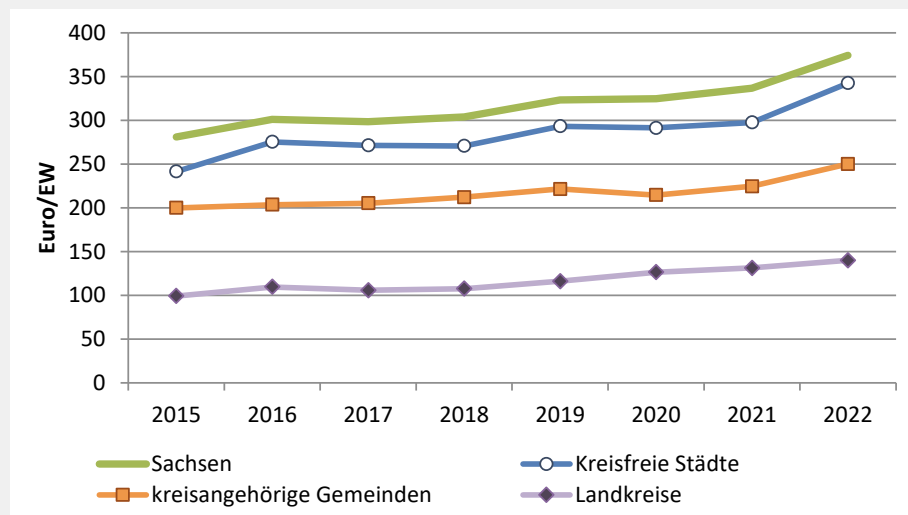
Die Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen offenbart, dass die kleinsten Gemeinden die im Durchschnitt höchsten Pro-Kopf-Auszahlungen aufweisen, das sich auf Fixkosten der Verwaltungstätigkeit im Zusammenspiel mit wenigen Einwohnern und damit auch auf Kostenremanenzeffekte zurückführen lässt. Dabei besteht lediglich ein knapper Vorsprung zu den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern. Die Großen Kreisstädte weisen in allen Jahren die niedrigsten Pro-Kopf-Auszahlungen auf. Die Spannweite zwischen den Größenklassen hat sich dabei im Zeitverlauf erhöht, das Muster ist jedoch in etwa gleichgeblieben.

6.1.6 Zinsauszahlungen

Wenn Fremdkapital als investiver Kredit oder Kassenkredit in Anspruch genommen wird, ist die Zinszahlung als laufende Auszahlung und zukunftsirksame Belastung der Kreditaufnahme zu interpretieren. Die Höhe der Zinsauszahlungen hängt von dem zu verzinsenden Schuldenstand und vom jeweiligen Zinsniveau ab. Abweichend von der Haushaltssystematik werden den Zinsauszahlungen die Kreditbeschaffungskosten zugerechnet, weil sie – wie auch die Zinsauszahlungen selbst – einen Teil der Kosten der Inanspruchnahme von Fremdkapital repräsentieren.

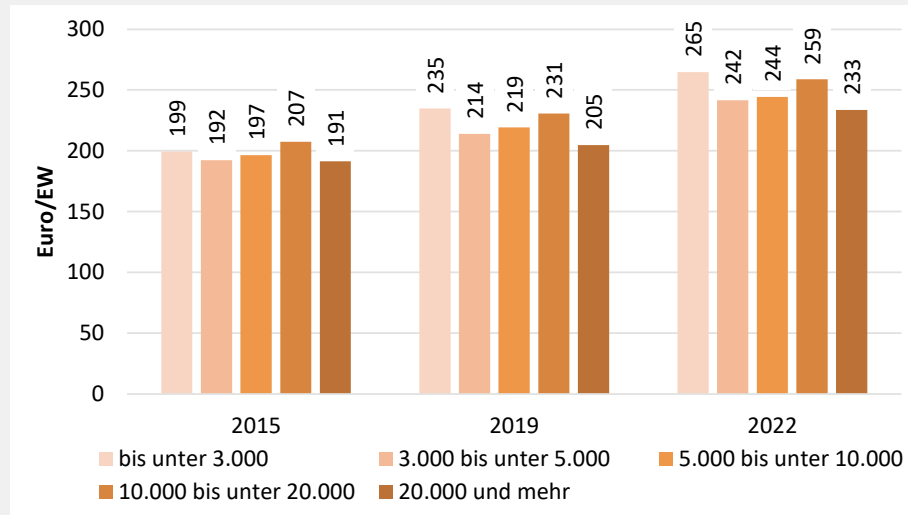
Grundsätzlich sind vergleichsweise hohe Zinsauszahlungen auf höhere Schuldenstände zurückzuführen, die in der Vergangenheit mittels kreditfinanzierter Investitionen verursacht wurden. Des Weiteren werden Zinsen für Kassenkredite fällig, deren Inanspruchnahme und Verwendung zu laufenden Zwecken als äußerst kritisch anzusehen ist, weil eine Rückzahlung unter gleichbleibenden Bedingungen in vielen Fällen nicht

Abbildung 104: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 105: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

als gegeben angenommen werden kann (vgl. Abschnitt III.10). Eine Verwendung von Kassenkrediten ist ausschließlich zur Überwindung von kurzfristigen Liquiditätsgapen zu rechtfertigen.

Insgesamt haben die Kommunen in Deutschland (wie auch der Bund und die Länder) im Zeitraum von 2009 bis 2022 vom niedrigen Leitzins profitiert, der in 2011 schrittweise auf praktisch 0 % abgesenkt worden war. Eine Änderung der europäischen Nullzinspolitik wurde durch die Folgen des russischen Angriffskrieges in der Ukraine herbeigeführt. Der Leitzins wurde dabei erstmals im Juli 2022 wieder um 0,5 Prozentpunkte angehoben. Seitdem ist er kontinuierlich angestiegen und beträgt mittlerweile 4,5 %.¹⁶⁹ Noch sind die Auswirkungen des stetigen Aufwärtstrends des EZB-Leitzinses in den kommunalen Zinsauszahlungen noch nicht sichtbar: In allen Vergleichsgruppen ist nach wie vor, auch am aktuellen Rand, ein stetiger Rückgang der Zinsauszahlungen zu beobachten, der in

169 Damit ist der Zinssatz der EZB für Hauptrefinanzierungsgeschäfte gemeint. Vgl. Bundesbank (2023).

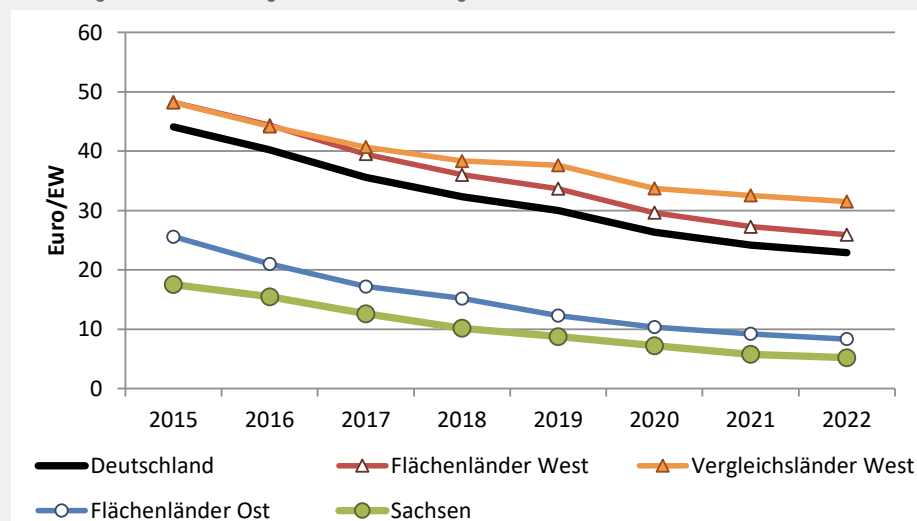
den sächsischen Kommunen – bedingt durch die günstige Zinsentwicklung und den fortgesetzten Abbau der vorhandenen Schuldenstände – am stärksten ausfiel (2022 ggü. 2015: -70 %, übrige ostdeutsche Kommunen: -67 %, bundesweit: -48 %, Abbildung 106). Der Rückgang der kommunalen Zinsauszahlungen korrespondiert dabei jedoch nicht in gleichem Umfang mit dem Abbau kommunaler Schulden, die im Beobachtungszeitraum in Sachsen insgesamt zwar um rund 14 % gesunken sind, aber am aktuellen Rand bereits wieder zunehmen (+21 % ggü. 2021, vgl. Abbildung 144).¹⁷⁰ Das Niveau der Zinsauszahlungen in Sachsen und den übrigen ostdeutschen Flächenländern liegt indessen im gesamten Zeitverlauf deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (2022: 5,2 Euro/EW bzw. 8,3 Euro/EW versus 23 Euro/EW). Insgesamt belasten Zinsauszahlungen die deutschen Kommunen im dargestellten Zeitraum damit nur unwesentlich. Stattdessen profitierten sie erheblich vom Zinsniveau. Aufgrund der steigenden Leitzinsen und deren Durchwirkung auf das Zinsniveau der Banken ist jedoch zu erwarten, dass sich dies in den kommenden Jahren ändern wird.

Die Differenz zum Bundesdurchschnitt (aktuell ca. 18 Euro/EW) steht den sächsischen Kommunen für andere Verwendungsmöglichkeiten zur Verfügung. Das niedrige Zinsauszahlungsniveau der sächsischen Kommunen resultiert dabei nicht nur aus der Schuldenfreiheit Dresdens, sondern ist vielmehr auch das Ergebnis der konsequenten Entschuldung im kreisangehörigen Raum, wodurch Haushaltsspielräume geschaffen wurden, die gerade in einnahmeseitigen Schwächesituationen einen Beitrag zur Stabilisierung der Haushalte leisten können.¹⁷¹ In der Niedrigzinsphase war der absolute Umfang dieses »Risikopuffers« zwar recht gering. Auf der Grundlage des Zinsanstiegs werden sich die flächendeckend niedrigen Schuldenstände der sächsischen Kommunen jedoch mittelfristig positiv auf den Haushaltsausgleich auswirken.

170 Schulden der Kernhaushalte (beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich) einschließlich Kassenkredite. Diese Abgrenzung wird gewählt, da sich die Zinsauszahlungen ebenfalls auf die Summe aller Verschuldungstypen beziehen.

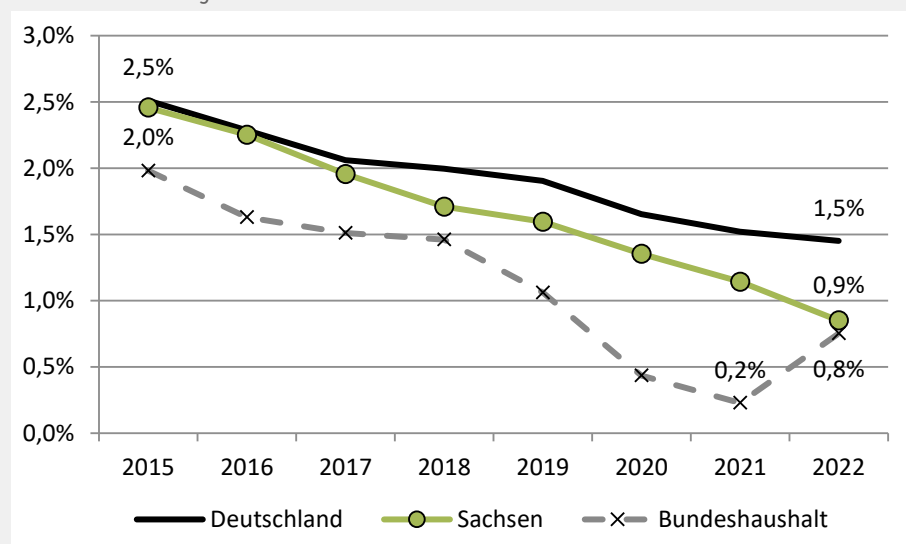
171 Auch die übrigen ostdeutschen Kommunen haben ihre durchschnittliche Verschuldung im Zeitraum erheblich abgebaut, was sich entsprechend auf den Verlauf der Zinsauszahlungen ausgewirkt hat. Der weniger starke Rückgang in den westdeutschen Kommunen ist hingegen fast ausschließlich auf die günstigen Bedingungen am Kapitalmarkt zurückzuführen und weniger auf einen Rückgang der Verschuldung.

Abbildung 106: Entwicklung der Zinsauszahlungen in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 107: Entwicklung des rechnerischen Durchschnittszinssatzes auf die kommunale Gesamtverschuldung in %



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

Innerhalb Sachsens verringerten alle Kommunaltypen ihre Zinsauszahlungen über den gesamten Betrachtungshorizont hinweg stetig, wodurch die durchschnittlichen Unterschiede nur noch marginal ausfallen. Im Einzelfall unterscheiden sich die Daten für die Kreisfreien Städte aber erheblich (Dresden: 0,1 Euro/EW, Leipzig: 7 Euro/EW, Chemnitz: 5 Euro/EW).

Die aktuellen Kreditkonditionen für Kommunalkredite lassen sich für externe Beobachter nur sehr schwierig belastbar bewerten.¹⁷² Erschwerend kommt hierbei hinzu, dass die Zinsen erst zum Ende des Beobachtungszeitraums im diesjährigen Gemeindefinanzbericht angestiegen und die daraus hervorgehenden Effekte zum Teil noch gar nicht im Datenmaterial sichtbar sind (bereits steigende Schuldenstände am aktuellen

172 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.

Rand, aber noch sinkende Zinsauszahlungen). Werden die tatsächlich aus dem Kernhaushalt zu leistenden Zinsauszahlungen auf den Stand der Gesamtverschuldung der Kernhaushalte (investive und Kassenkredite sowie öffentliche Schulden) bezogen, verläuft das rechnerische Zinsniveau der sächsischen Kommunen bislang durchgehend unter dem Bundesniveau (2022: 0,9 % versus 1,5 %, Abbildung 107), wobei sowohl Schulden netto getilgt als auch teure Kredite umgeschuldet wurden. Diese Entwicklung wird sich in den kommenden Jahren aufgrund des nun steigenden EZB-Leitzinssatzes ändern. Bereits in 2022 ist festzustellen, dass die Schulden der sächsischen Kommunen in den Kernhaushalten gegenüber dem Vorjahr erstmals seit 2011 wieder angestiegen sind. Da der Leitzins auch in 2023 stetig erhöht wurde, ist damit zu rechnen, dass die Zinsauszahlungen wieder ansteigen werden und demnach auch das rechnerische Zinsniveau in den sächsischen Kommunen wieder zunehmen wird.

Für den Bund ist die für die Kommunen erwartete Entwicklung bereits gegenwärtig sichtbar: Betragen dessen Zinsauszahlungen in 2021 nur 3,1 Mrd. Euro, sind es in 2022 bereits wieder 10,6 Mrd. Euro, womit fast das Niveau von 2019 erreicht wird (10,9 Mrd. Euro). Der wesentliche Unterschied zu den Kommunen liegt in den dahinter liegenden Schuldenständen (beim nicht-öffentlichen Bereich): 2019 beliefen diese sich im Bundes-Kernhaushalt auf 1.028 Mrd. Euro, 2022 sind es krisenbedingt bereits 1.413 Mrd. Euro. Dabei konnten die Schuldenzuwächse 2020 und 2021 noch in einem effektiven Negativzinsumfeld realisiert werden (bei Anleihen durch Auszahlung zu höheren Kursen), wonach die rechnerische Verzinsung des Gesamtportfolios des Bundes zunächst auf nur noch 0,2 % sank. Im Jahr 2022 ist dies mit Blick auf die stark steigenden Zinsauszahlungen nicht mehr der Fall: Die rechnerische Verzinsung ist vielmehr schlagartig auf 0,8 % angestiegen.

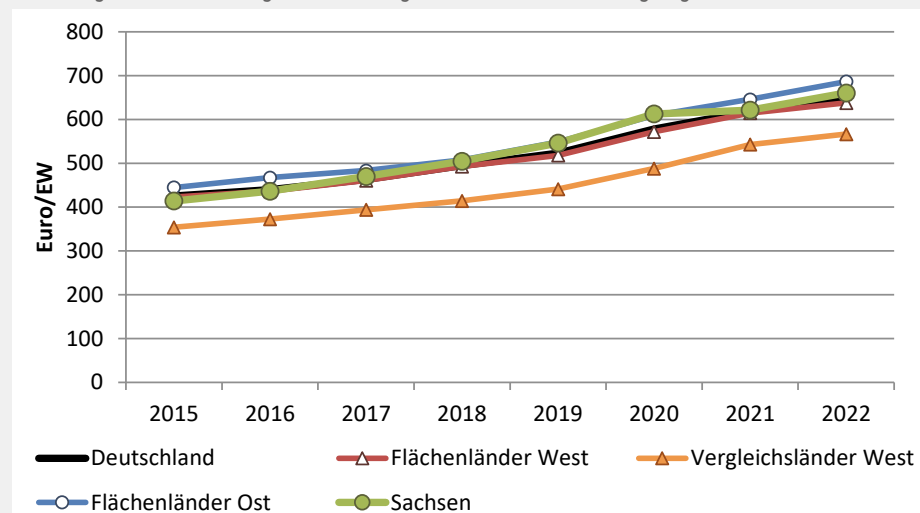
Auch der Freistaat Sachsen verzeichnete in seinem Staatshaushalt 2019 bis 2021 eine durch die Folgen der Corona-Pandemie verursachte steigende Verschuldung (2021: 4,3 Mrd. Euro ggü. 1,1 Mrd. Euro in 2019), die er jedoch bereits am aktuellen Rand wieder absenken konnte (3,5 Mrd. Euro Ende 2022). Die Zinsauszahlungen verringerten sich dabei zunächst 2020 gegenüber 2019 (42 Mio. Euro ggü. 124 Mio. Euro), stiegen dann 2021 wieder an (77 Mio. Euro) und sanken am aktuellen Rand wieder ab (50 Mrd. Euro).¹⁷³

6.2 Ausgelagerte Leistungserbringung

Bestimmte Teile der kommunalen Aufgabenerfüllung werden organisatorisch vom Kernhaushalt getrennt, um Entscheidungswege zu verkürzen und zu kanalisieren, moderne Managementtechniken zu nutzen, aber auch, um die Vorteile privatrechtlicher Organisationsformen wie

173 Datengrundlage (Bund und Freistaat Sachsen): Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts (Kernhaushalte), Statistischer Bericht zu den Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts (Kernhaushalte).

Abbildung 108: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Erleichterungen im Vergaberecht oder Abweichungen vom Tarifrecht zu nutzen. Bei einer formalen Privatisierung bleibt die Kommune Eigentümerin des Unternehmens. »Echte« Privatisierungen (materielle (Teil-) Veräußerung an ein privatwirtschaftliches Unternehmen) kommen seltener vor. Tendenziell sind auch Rekommunalisierungen (z. B. Rückkauf oder Neugründung von Stadtwerken im Zusammenhang mit der Energiewende) zu beobachten.

Nachfolgend liegt der primäre Fokus der Datenanalyse darauf, wie stark ausgelagerte Bereiche Mittelabflüsse aus den Kernhaushalten zur Folge haben. Mittelzuflüsse in den Kernhaushalt werden darüber hinaus ebenfalls kurz thematisiert. Eine separate Darstellung der Personal-, Sach- und Investitionsauszahlungen der Extrahaushalte und sonstigen öffentlichen FEU, sowie deren Finanzierungssalden, die zu einer eigenen Kredit- und Rücklagenentwicklung führen, wird nicht vorgenommen (siehe dazu nochmals Abschnitt 1.2). Die zahlreichen Formen der Aufgabenauslagerung sowie deren haushaltstechnische Erfassung gestalten dabei den Übergang zwischen Kernhaushalten und ausgelagerten Bereichen fließend, was die Datenanalyse erschwert.¹⁷⁴

Dabei erzeugt die ausgelagerte Leistungserbringung der Kommunen zunächst Einzahlungen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen. Diese müssen nicht zwingend im Haushalt berücksichtigt, sondern können auch direkt an defizitäre Unternehmen und Eigenbetriebe weitergeleitet werden (sog. *Quersubventionierung* oder *Querverbund*). Insgesamt belaufen sich die Einzahlungen der ausgelagerten Leistungserstellung in Sachsen am aktuellen Rand auf 47 Euro/EW, wobei in allen Vergleichsgruppen eine recht undynamische Entwicklung im Zeitverlauf konstatiert werden kann.

Wichtig ist in diesem Kontext, dass sich viele der aus dem Kernhaushalt ausgelagerten Aufgaben finanziell nicht selbst tragen, wie z. B.

174 Regiebetriebe sind etwa mit einer kommunalen Verwaltungsabteilung vergleichbar und wirtschaftlich nicht eigenständig, sodass ihre Einnahmen und Ausgaben in den kommunalen Kernhaushalt eingegliedert sind. 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.

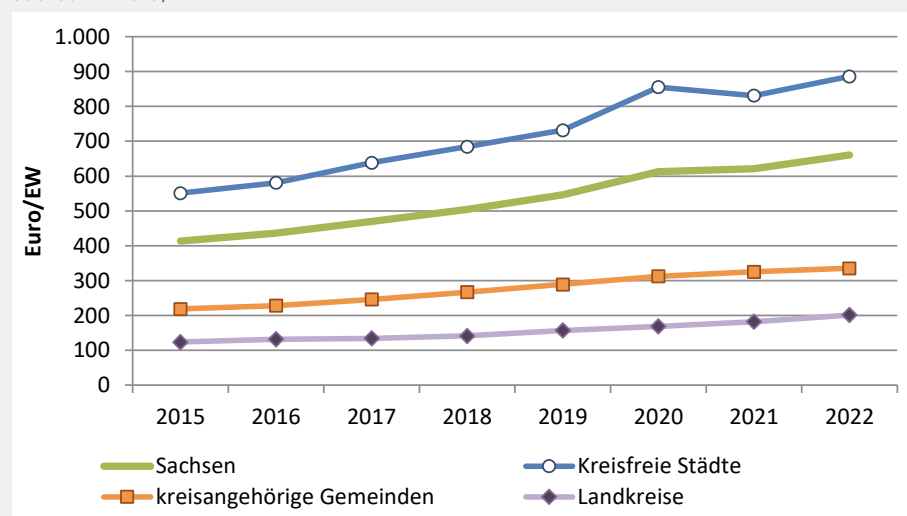
Kindertageseinrichtungen¹⁷⁵ sowie andere karitative Organisationen und private Unternehmen, die eine Vielzahl an Sozialen Leistungen übernommen haben. Zudem sind viele formell privatisierte kommunale Unternehmen (i. d. R. kommunale GmbHs) aus anderen Bereichen auf Zuschüsse aus Allgemeinen Deckungsmitteln angewiesen, wie beispielsweise Kulturbetriebe oder Einrichtungen der Wirtschaftsförderung. Weitere Zuschüsse gehen an privatwirtschaftlich organisierte Leistungsträger und zivilgesellschaftliche Akteure (Vereine und Verbände). Den Einzahlungen der ausgelagerten Leistungserstellung stehen somit erhebliche Auszahlungen gegenüber, die sich aus Zuweisungen sowie Erstattungen für laufende Auszahlungen zusammensetzen und einen wichtigen Indikator für die Auslagerungsintensität in den Kommunen repräsentieren.¹⁷⁶

Die Erstattungen und Zuschüsse der Kommunen an die ausgelagerten Bereiche sind bundesweit im Zeitablauf im Durchschnitt recht gleichmäßig angestiegen (Bundesdurchschnitt 2022: 644 Euro/EW, +52 %), wobei Niveau und Wachstum in Sachsen (661 Euro/EW, +60 %) und den übrigen ostdeutschen Kommunen (686 Euro/EW, +54 %) leicht überdurchschnittlich ausfielen. Die fiskalischen Folgen der ausgelagerten Leistungserbringung sind dabei insbesondere in Ostdeutschland recht homogen. In beiden Gruppen machen die Zuschüsse für ausgelagerte Leistungen etwa 19 % der Gesamtauszahlungen aus, wobei diese Quote im Zeitverlauf weiter gestiegen ist (+2 bzw.

+3 Prozentpunkte ggü. 2015). Die Entwicklungstrends zeigen eine stetige und im Zeitverlauf zunehmende Auslagerungstätigkeit in allen Vergleichsräumen, die durch Kostensteigerungen noch verstärkt und auch durch die (im Zeitverlauf in Sachsen moderate) Steigerung leistungsbezogener Einzahlungen (+ 35 %) nicht kompensiert werden können.¹⁷⁷

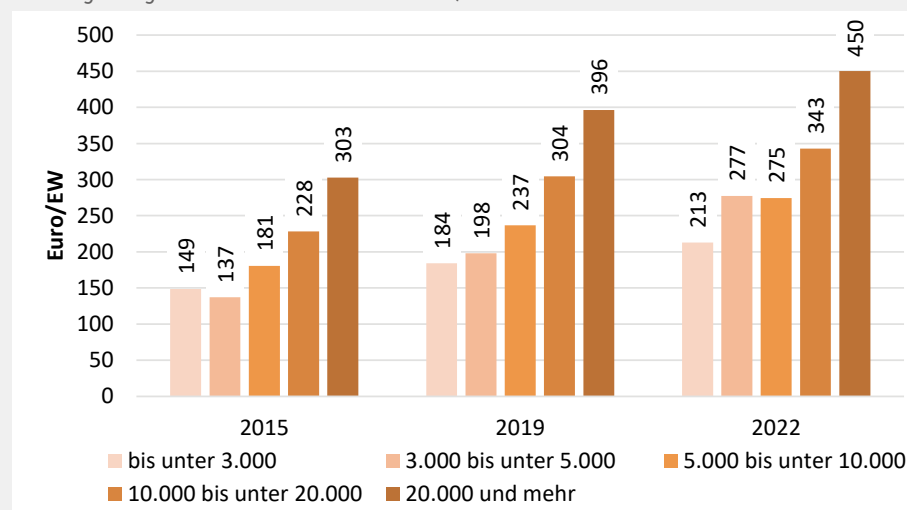
Innerhalb Sachsens sind die Auszahlungen an ausgelagerte Bereiche in den Kreisfreien Städten mit einem Anteil von 24 % an den Bereinigten

Abbildung 109: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 110: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

Auszahlungen besonders stark ausgeprägt (886 Euro/EW, +61 % ggü. 2015, Abbildung 109). Bei den kreisangehörigen Gemeinden (335 Euro/EW, +53 %) und Landkreisen (202 Euro/EW, +63 %) waren sowohl das absolute Niveau als auch der Anteil an den Gesamtauszahlungen (16 % bzw. 17 %) deutlich niedriger. 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. Zum anderen liegen die Unterschiede auch in den jeweiligen spezifischen Aufgaben und den Organisationsstrukturen begründet. So ist es 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 110). Zwar erreichen

175 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.

176 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.

177 In den übrigen Vergleichsgruppen sanken die Einzahlungen ausgelagerter Leistungserstellung im Zeitverlauf sogar.

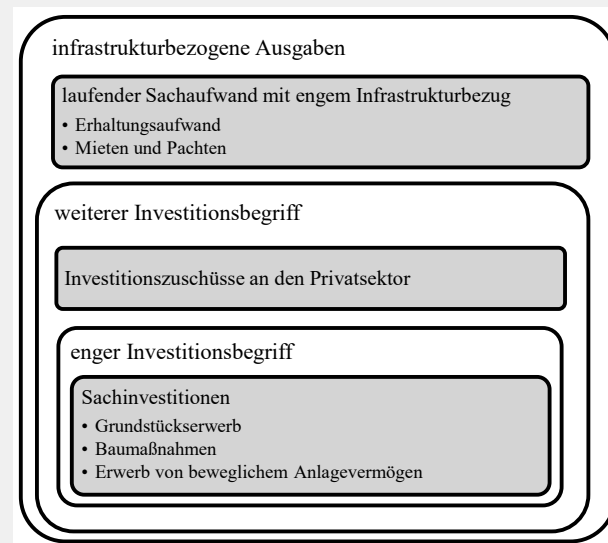
die Großen Kreisstädte bei Weitem nicht das Niveau der Kreisfreien Städte, allerdings sind ihre Zahlungen an ausgelagerte Einheiten im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch wie in der kleinsten Gemeindeklasse. Auch hierin spiegelt sich die organisatorische Spezialisierung in größeren Städten. Der relative Abstand zwischen den Gemeindegrößenklassen hat sich im Zeitablauf vergrößert, was ein Indiz dafür darstellt, dass Auslagerungen aus dem Kernhaushalt weiterhin eine besonders herausgehobene Bedeutung für die Großen Kreisstädte besitzen.

7 Infrastrukturbezogene Auszahlungen

Zusätzlich zum laufenden Dienstleistungsangebot der Kommunen wird in diesem Kapitel der Bereich der Bereitstellung und Erhaltung von Infrastruktur und Anlagen untersucht. Hier geht es vor allem um die dauerhafte Bereitstellung mittel- bis langfristig nutzbarer Infrastruktureinrichtungen (wie z. B. Straßen, Gebäude) sowie der technischen Geräte und Anlagen zur Erbringung kommunaler Leistungen (z. B. IT-Ausstattung, Fahrzeuge). Hierfür sind Investitionen, Erhaltungsaufwendungen und sonstiger laufender Aufwand voneinander abzugrenzen. Dafür werden investive und laufende Auszahlungen gemischt werden, sofern sie infrastrukturbezogen sind und über reine Bewirtschaftungsauszahlungen (Ver- und Entsorgung, Reinigung) hinausgehen (siehe Infokasten). Der doppelte Investitionsbegriff richtet sich nach der Aktivierungsfähigkeit in der Bilanz. Nach der Sächsischen VwV KomHWI kommt es für Investitionsauszahlungen darauf an, »ob die Zahlungsströme bei der Gemeinde vermögenswirksam sind, also der Veränderung des gemeindlichen Vermögens durch Anschaffung oder Veräußerung von Vermögenswerten dienen. Hierunter fallen der Erwerb und die Veräußerung von Gegenständen des Anlagevermögens und von sonstigen finanziellen Vermögenswerten [...]«. ¹⁷⁸ Für die Aktivierungsfähigkeit ist eine Vermögensmehrung Voraussetzung, »die sich durch Wiederherstellung eines Vermögensgegenstands nach Vollverschleiß, durch Wesens- bzw. Nutzungsänderung, Erweiterung oder wesentliche Verbesserung ergeben kann, unter Umständen einhergehend mit einer Verlängerung der Nutzungsdauer.« ¹⁷⁹ Maßnahmen, die den Zustand der Infrastruktureinrichtungen »lediglich« erhalten, stellen demgegenüber laufenden Aufwand dar. Dies führt insbesondere bei Instandhaltungsmaßnahmen der bestehenden Infrastruktur zu Unschärfen und abweichenden Bewertungen im Zeitablauf.

Die Finanzierung kommunaler Investitionen erfolgt durch Investitionszuweisungen (vom Land), Beiträge (bzw. Baukostenzuschüsse), Kostenersätze ¹⁸⁰ und Veräußerungserlöse, sowie – nicht zuletzt Eigenmittel aus investiven Schlüsselzuweisungen und Allgemeinen Deckungsmitteln. Beiträge spielen – abgesehen vom Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung im kreisangehörigen Raum – eine unbedeutende Rolle. Durch den Verkauf von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens werden weitere Einnahmen zur Deckung von Investitionen erzielt. Zur Herstellung der »Finanzierungsfähigkeit« investiver Auszahlungen sind gemäß der doppelten Vorgaben positive Salden im Finanzhaushalt aus der Verwaltungstätigkeit erforderlich. Werden bereits durch die laufende Verwaltungstätigkeit mehr liquide Mittel verbraucht als vorhanden sind, muss diese Lücke ggf.

Abbildung 111: Konzept der infrastrukturbezogenen Auszahlungen



Quelle: Eigene Darstellung.

durch Zahlungsmittelüberschüsse aus der Investitionstätigkeit gedeckt werden, soll nicht die Verschuldung steigen.

Das kommunale Investitionsverhalten ist gesamtwirtschaftlich von großer Bedeutung, da hier einerseits mehr als zwei Drittel aller öffentlichen Sachinvestitionen getätigt werden. ¹⁸¹ Andererseits wird insbesondere durch Art, Umfang und Zeitpunkt kommunaler Investitionen über den allgemeinen Zustand der öffentlichen Infrastruktur und damit die volkswirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten entschieden.

Infokasten:

Abgrenzung infrastrukturbezogener Auszahlungen

Die infrastrukturbezogenen Auszahlungen bilden einen erweiterten Investitionsbegriff ab. In der engen ökonomischen Auslegung ist eine Auszahlung nur dann investiv, wenn sie das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial erweitert. Die in der Praxis verwendeten Abgrenzungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sowie der Finanzstatistik gehen bereits darüber hinaus. Während in der VGR aber nur Sachinvestitionen und Grundstückserwerbe als Investitionen gelten, bezieht die Finanzstatistik auch Investitionszuschüsse an den Privatsektor ein (z. B. Kita- oder Kulturträger), die in der kommunalen Praxis eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

Die schwierige Abgrenzung zwischen Investition und Erhaltungsaufwand kann jedoch in der Praxis oft nicht trennscharf genug erfolgen und ist durch die Umsetzung der doppelten Regeln strikteren Vorgaben unterworfen. ¹⁸² In den kommunalen Haushaltsverordnungen werden 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

178 Sächsisches Staatsministerium des Innern (2019): VwV KomHWI, VIII. Nr. 3 zu § 82 der SächsGemO.

179 Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014).

180 § 33 SächsKAG.

181 Vgl. zuletzt Jänchen/Stärke (2022), S. 299.

182 Der kommunalen Doppik liegt im Vergleich zur Kameralistik ein deutlich engerer Investitionsbegriff zugrunde, der sich in der Vergangenheit im zeitlichen Zusammenhang mit der Doppik-Umstellung in den Ländern regelmäßig in einem formalen Rückgang der Investitionen widerspiegelt hat.

Gegenstandes hinausgehende Verbesserung eingegrenzt. Die Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Zustandes stellt folglich keine Investition, sondern »nur« laufenden Sachaufwand dar.

Für entwickelte Volkswirtschaften wie die Bundesrepublik Deutschland kann in diesem Zusammenhang ein gewisser Sättigungseffekt in Bezug auf öffentliche, technische Infrastruktur festgestellt werden, da sie bereits über eine gut ausgebaute Infrastruktur verfügen. Deswegen ist der Produktivitätseffekt des Ausbaus zusätzlicher Infrastruktur signifikant geringer als beim Erhalt der vorhandenen Infrastruktur. Die Erhaltung der vorhandenen Infrastruktur ist angesichts der vielgestaltigen Herausforderungen der Kommunen gegenüber einer zusätzlichen Erweiterung der Infrastruktur in vielen Fällen vorzuziehen.¹⁸³

Das Konzept der *infrastrukturbezogenen Auszahlungen* erweitert daher die statistische Erfassung (Abbildung 111). Zusätzlich zu den Investitionszuschüssen an den Privatsektor umfasst es den Erhaltungsaufwand für die bestehende Infrastruktur¹⁸⁴ 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 Auszahlungen gestärkt. Die resultierende Größe, die *infrastrukturbezogenen Auszahlungen*, ist eine zuverlässige Messzahl für das Engagement der Kommune für eine aus Nutzersicht funktionierende Infrastruktur.

7.1 Auszahlungen und Einzahlungen im Überblick

Die Infrastrukturauszahlungen der sächsischen Kommunen setzen sich zu 62 % aus Sachinvestitionen im Kernhaushalt, zu 6 % aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen an andere Bereiche sowie zu 6 % aus Mieten und Pachten und zu 26 % aus Erhaltungsaufwendungen zusammen. Ihr Gesamtvolumen beläuft sich in 2022 auf etwa 18,8 % der Bereinigten Auszahlungen (bundesweit: 18,7 %). Im Zeitverlauf beschreibt die Entwicklung der *infrastrukturbezogenen Auszahlungen* von 2015 bis 2020 einen Aufwärtstrend, der 2021 infolge der Pandemie ausgebremst wurde. Die Entwicklung in Sachsen ist jedoch auffällig schlechter (Abbildung 112). Hier gingen die Auszahlungen im Jahr 2021 sogar zurück und konnten auch 2022 mit 651 Euro/EW den Wert von 2020 (655 Euro/EW) nicht wieder erreichen. Angesichts der zum Teil stark gestiegenen Preise im Baugewerbe und bei Anlagegütern ist von einer erheblichen Schwächung der realen Infrastrukturauszahlungen in Sachsen am aktuellen Rand auszugehen.

Über den gesamten Zeitraum 2015–2022 wuchsen die Auszahlungen für Infrastruktur in den sächsischen Kommunen um +46 %, was ein niedrigeres Wachstum als in allen Vergleichsgruppen anzeigt (bundesweit: +56 %, übrige ostdeutsche Kommunen: +86 %, westdeutsche Vergleichsländer: +64 %). Insbesondere seit 2020 weicht Sachsen deutlich negativ vom bundesweiten Trend ab: Gegenüber 2020 sind die nominalen Infrastrukturauszahlungen sogar um 0,5 % gesunken, bundesweit beläuft sich das Wachstum auf 7 % und in den ostdeutschen Ländern sogar 18 %.

Diese negative Entwicklung innerhalb Sachsens ist mit Blick auf den erheblichen Infrastrukturbedarf (ca. 12 Mrd. Euro)¹⁸⁵ sowie die Preisentwicklung für Infrastrukturgüter sowie angesichts der noch teilweise laufenden finanziellen Investitionsförderung durch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)¹⁸⁶ bedenklich. Offenbar wurden während der Corona-Pandemie die Auszahlungen für die Infrastruktur zurückgefahren, um die Rückgänge der Investitionsförderung auf der Einzahlungsseite aufzufangen. In der Folge liegt das Niveau der kommunalen Infrastrukturauszahlungen in Sachsen unter dem Niveau aller Vergleichsgruppen (651 Euro/EW versus 686 Euro/EW in den Vergleichsländern West, 730 Euro/EW in den übrigen ostdeutschen Flächenländern und 742 Euro/EW bundesweit). Dies ist als klarer Rückschritt zu werten, da Sachsen in der Vergangenheit (vor der Pandemie) gegenüber den übrigen ostdeutschen Flächenländern stets überdurchschnittlich hohe infrastrukturbezogene Auszahlungen verzeichnete. Insbesondere in den übrigen ostdeutschen Ländern ist die Entwicklung der Infrastrukturauszahlungen erfreulich positiv verlaufen. So konnte der Abstand zum Bundesdurchschnitt kontinuierlich verringert werden (98 % ggü. 79 % in 2016). Zudem ist im Gegensatz zu Sachsen (und zum Bundesdurchschnitt) kein Rückgang der investiven Tätigkeit in 2021 sichtbar; trotz der Krise wurde demnach an einem Wachstum der infrastrukturbezogenen Auszahlungen festgehalten.

Innerhalb Sachsens verlaufen die Entwicklungspfade der drei Kommunaltypen mit großen Unterschieden, wobei sich der Trend in den Kreisfreien Städten massiv auf den Gesamtwert auswirkt (Abbildung 113): Bis 2020 stieg das Volumen der Infrastrukturauszahlungen fast stetig an, 2021 war es stark rückläufig (-13 %), 2022 stieg es wieder an (+12 %). Zuletzt fiel das Niveau geringfügig höher aus (658 Euro/EW) als im kreisangehörigen Raum (647 Euro/EW). Letzteres hat sich seit der Corona-Pandemie nur kaum verändert, wobei die kreisangehörigen Gemeinden einen leicht positiven Trend (+4,5 % ggü. 2020) und die Landkreise einen negativen Trend (-12 %) aufweisen. Über den gesamten Beobachtungszeitraum fiel die Steigerungsrate der Kreisfreien Städte höher aus als im kreisangehörigen Raum (+58 % versus +41 %). Damit hat sich der relative Rückstand der Kreisfreien Städte verringert, wobei im Gesamtzeitraum die Ausgaben pro Kopf im kreisangehörigen Raum noch immer höher lagen als in den Kreisfreien Städten. 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 dort eigentlich wesentlich höhere Infrastrukturbudgets zu erwarten.

Parallel zur Auszahlungsseite fallen auch *infrastrukturbezogene Einzahlungen* an, die sich aus Einzahlungen aus der Veräußerung von Grundstücken und des übrigen Anlagevermögens (10,2 %)¹⁸⁷, den Investitionszuweisungen innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (88,7 %), zu denen auch die investiven Schlüsselzuweisungen

183 Vgl. Sydow/Botta/Hesse (2022), S. 28 f.

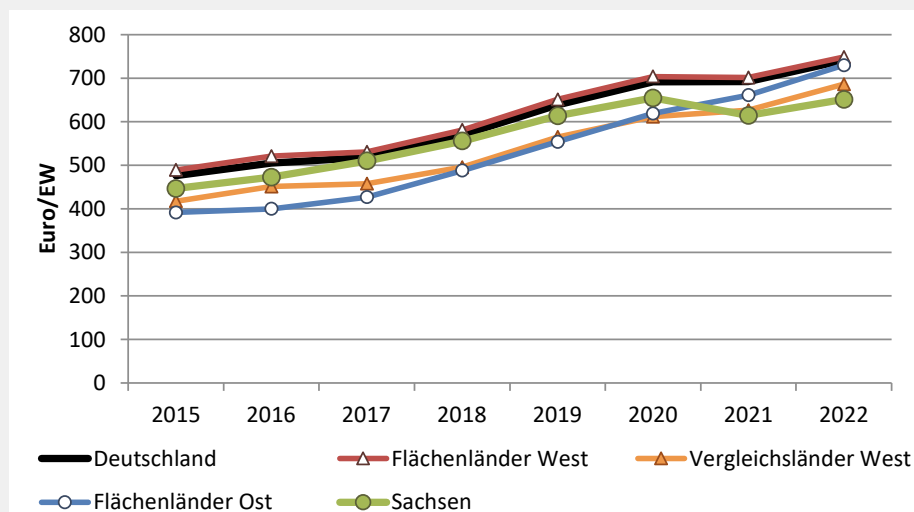
184 In der Doppik entspricht dies den Konten 7211, 7221, 7253, 7254 sowie 7255.

185 Vgl. Sydow/Botta/Hesse (2022), S. 21.

186 Im Rahmen dieses Förderprogramms greift der Bund den Ländern seit 2015 mit Finanzhilfen in Höhe von 3,5 Mrd. Euro unter die Arme. Hinzu kommen seit 2017 weitere 3,5 Mrd. Euro für die kommunale Schulinfrastruktur.

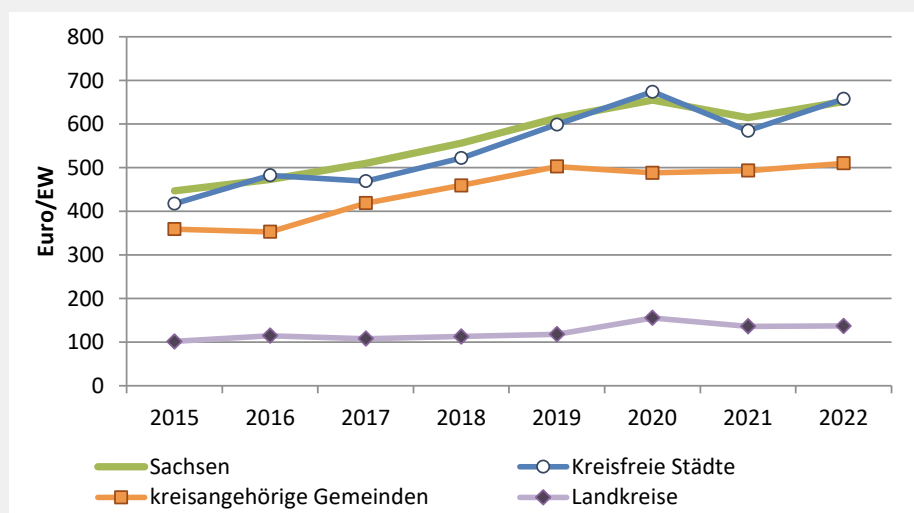
187 Käufe und Verkäufe von Grundstücken bzw. grundstücksgleichen Rechten und Anlagen, ermöglichen es den Kommunen, die Flächenentwicklung zu beeinflussen und auch kurz- bis mittelfristig Einnahmen zu generieren. Damit haben Grundstückstransaktionen sowohl eine fiskalische als auch eine strategische Komponente und können daher je nach demografischer und siedlungsräumlicher Konfiguration der Gemeinde sehr unterschiedlich bewertet werden.

Abbildung 112: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Auszahlungen in Euro/EW



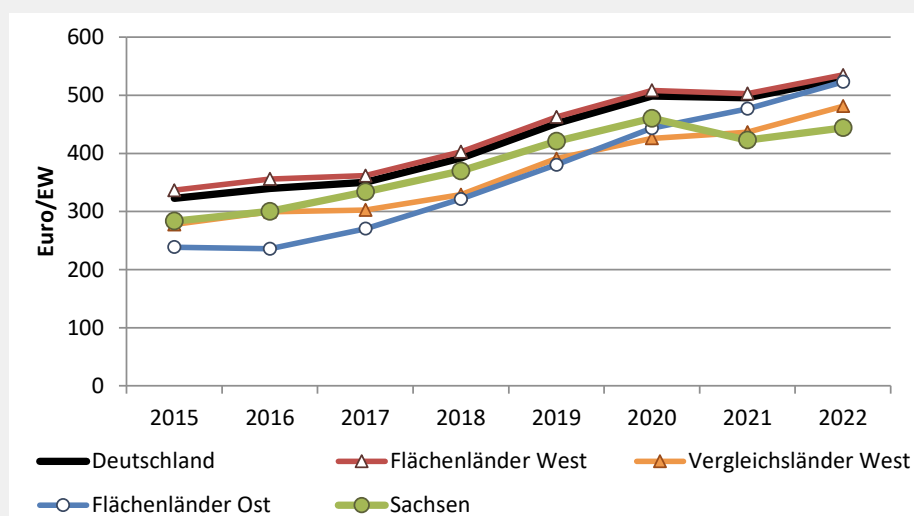
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 113: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Auszahlungen in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 114: Entwicklung der Auszahlungen für Investitionen in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

zählen, und den Einnahmen aus Beiträgen (1,1 %) ¹⁸⁸ zusammensetzen. Sie belaufen sich insgesamt auf rund 263 Euro/EW und decken damit etwa 40 % der gesamten Infrastrukturausgaben. Einer intensiveren Betrachtung werden die Investitionszuweisungen in Abschnitt 7.3 unterzogen.

7.2 Investitionen

Der größte Teil der kommunalen Infrastrukturauszahlungen entfällt auf *Investitionen*. Unter dem Begriff werden Sachinvestitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens) sowie Investitionszuweisungen an andere (bspw. investive Zuschüsse an private Träger) subsumiert. Die kommunale Investitionstätigkeit ist primär als Indikator für das zukünftige Leistungsangebot zu interpretieren. Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an andere richten sich vor allem an öffentliche und private Unternehmen und an übrige Bereiche, die im kommunalen Auftrag öffentliche Aufgaben wahrnehmen und hierfür eine investive Förderung seitens der Kommunen erhalten. Eigene kommunale Sachinvestitionen und Investitionszuweisungen stehen demnach in einem Austauschverhältnis.

Bei der Strukturierung bzw. Begrenzung der Investitionsauszahlungen besteht im Vergleich zu den Personalauszahlungen und Sozialen Leistungen ein größerer Spielraum für die Kommunen. ¹⁸⁹ Investive Maßnahmen der Kommunen unterliegen haushaltswirtschaftlichen Grenzen, da das kommunale Haushaltsrecht – in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit einer

188 In Abhängigkeit von den kommunalen Satzungen können dies zum Beispiel Straßenerschließungsbeiträge oder Beiträge zum Ausbau der Straßen sein. In Sachsen werden an dieser Stelle zum Beispiel Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch oder auch Beiträge für Investitionen verbucht. Damit tragen diese Einnahmen unmittelbar zur Erhaltung von Vermögen bei und sollen aus diesem Grund an dieser Stelle in die Betrachtung mit einbezogen werden.

189 Vgl. Hesse (2019), S. 264 ff.

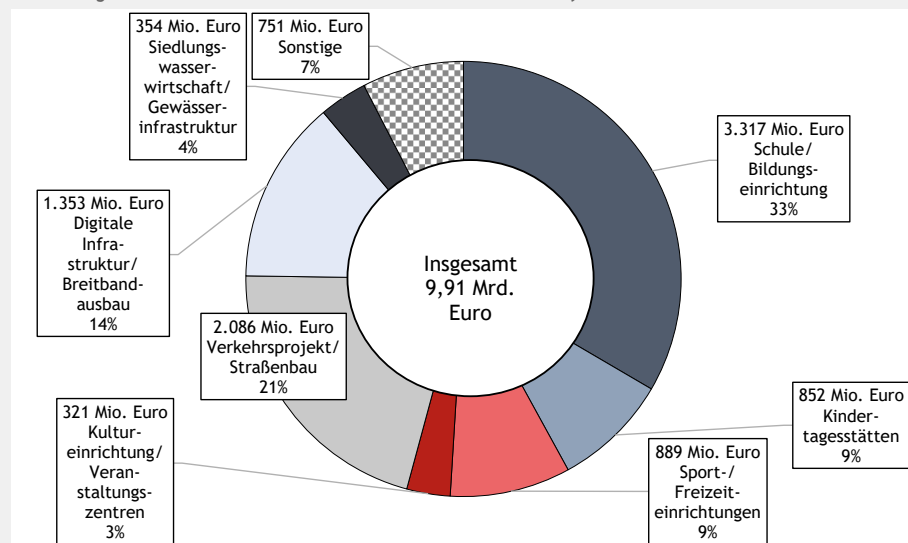
Kommune – deren Kreditaufnahme begrenzt. Die Gemeinden müssen bei Einzahlungsrückgängen nicht nur die laufenden Auszahlungen zurückfahren, sondern Investitionen zeitlich verlagern oder gegebenenfalls unterlassen, um ihre Liquidität zu sichern. Im Zuge der sinkenden Steuereinnahmen im Zuge der Corona-Pandemie sorgten die Finanzhilfen des Bundes und der Länder zunächst für weiterhin ansteigende Investitionen in 2020, ehe in 2021 Investitionen stagnierten (mit Ausnahme der übrigen ostdeutschen Flächenländer, Abbildung 114). Erst nachlaufend zur positiven Einnahmeentwicklung in 2021 hat sich das kommunale Investitionsverhalten in 2022 wieder erholt. Über den gesamten Beobachtungszeitraum lag die Investitionstätigkeit der sächsischen Kommunen unter dem Bundesdurchschnitt. Das Niveau lag seit 2021 sogar unter allen Vergleichsgruppen (2022: 444 Euro/EW bei +57 % ggü. 2015, Vergleichsländer West: 481 Euro/EW, +73 %, übrige ostdeutsche Kommunen: 523 Euro/EW, +119 %, bundesweit: 529 Euro/EW, +64 %). Zudem muss darauf verwiesen werden, dass die Anschaffungskosten (z. B. Baupreise) im dargestellten Zeitverlauf stark gestiegen sind. Das kommunale Investitionsvolumen ist angesichts dieser Preissteigerungen seit 2020 folglich real sogar gesunken.¹⁹⁰

Die Differenz der sächsischen Kommunen zum Bundesdurchschnitt ist vor diesem Hintergrund weiter angestiegen (-16 % versus -12 % in 2015). Höhere Investitionen werden insbesondere in den finanzstarken Ländern Bayern und Baden-Württemberg getätigt, wodurch diese ihre bereits vorhandenen Standortvorteile – auch mit Hilfe zusätzlicher Fördermittel des Bundes – immer weiter ausbauen können. In den übrigen ostdeutschen Kommunen sind die Investitionsauszahlungen insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt enorm angestiegen und übertreffen das sächsische Pro-Kopf-Niveau inzwischen bei Weitem. In beiden Ländern ist der Anstieg der investiven Auszahlungen mit umfassend gestiegenen Investitionszuweisungen der Länder an die Kommunen verbunden.¹⁹¹

190 Vgl. Deutscher Städtetag (2022), S. 23f.; Sydow/Botta/Hesse (2022), S. 37; Lerbs (2023).

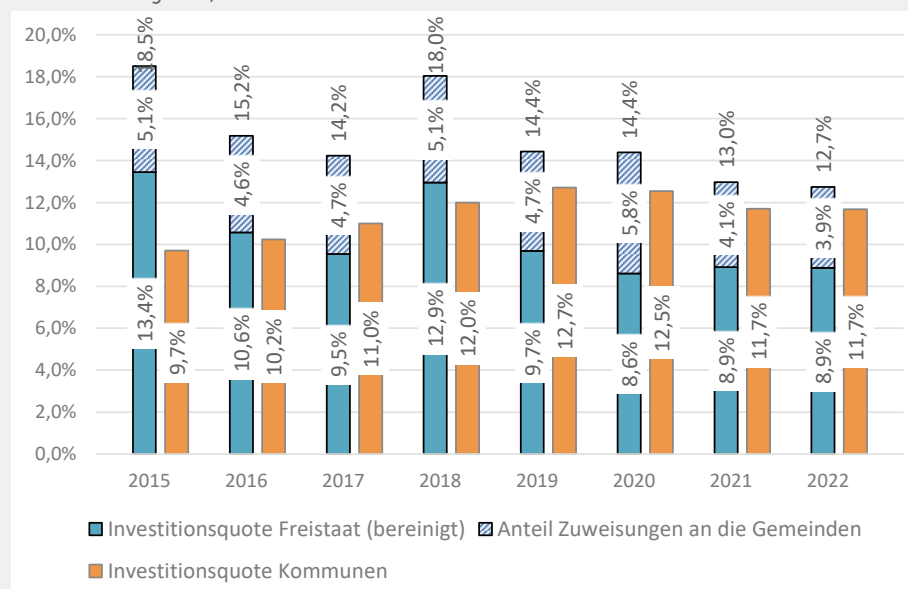
191 Während die Finanzmittel in Mecklenburg-Vorpommern über eine Investitions-pauschale nach § 23 FAG M-V im Kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellt werden, erfolgt die Finanzierung in Sachsen-Anhalt außerhalb des FAG.

Abbildung 115: Geschätzter kommunaler Investitionsbedarf in Sachsen 2022–2026



Quelle: Sydow/Botta/Hesse (2022), S. 17.

Abbildung 116: Investitionsquoten* des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen (bezogen auf die Gesamtausgaben)



* jeweils Anteil der Investitionen einschließlich Vermögensübertragungen (=Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen) an den Bereinigten Gesamtausgaben.

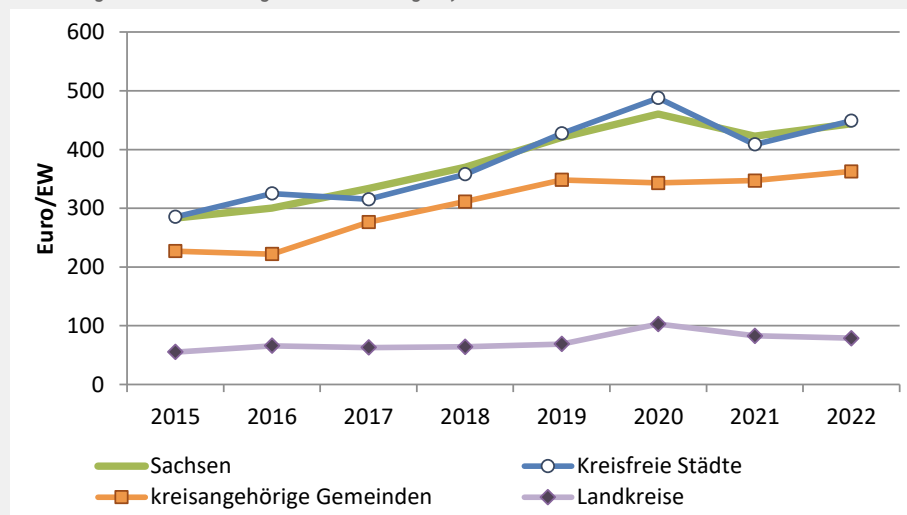
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistisches Bundesamt.

Die sächsischen Investitionen setzen sich in 2022 zu 91 % (404 Euro/EW) aus direkten Sachinvestitionen und 9 % (40 Euro/EW) aus zweckgebundenen investiven Zuschüssen an Dritte zusammen. Diese Struktur ist im bundesweiten Vergleich unauffällig. Der Investitionsanstieg Sachsens im Zeitverlauf ist indessen vorrangig durch wachsende Sachinvestitionen geprägt (+60 % ggü. 2015), während sich die investiven Zuschüsse weniger stark entwickelt haben (+28 %). Bundesweit realisieren die Kommunen den Löwenanteil ihrer Investitionsbudgets selbst und geben üblicherweise nur geringe Anteile als Investitionszuschüsse an die Privatwirtschaft.

Trotz der im Gesamtzeitraum positiven Entwicklung kann die jüngste Verlangsamung des Investitionsgeschehens nicht als Ausdruck eines fehlenden Bedarfs interpretiert werden. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) schätzt jährlich im Rahmen des KfW-Kommunalpanels den zusammengefassten Investitionsbedarf der Kommunen. Der wahrgenommene Investitionsrückstand lag zuletzt 2022 trotz der gestiegenen Investitionsauszahlungen bei 166 Mrd. Euro,¹⁹² was einen neuen Höchststand im Zeitverlauf darstellt. Seit 2009 werden sogar fast stetig steigende Trends gemessen.¹⁹³ Nach wie vor konzentriert sich der Investitionsbedarf in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie im Schulhausbau, wo die größte Dringlichkeit besteht und insgesamt die Hälfte des geschätzten Investitionsbedarfs liegt. Der Ausblick der Kommunen auf den künftigen Investitionsrückstand ist dem aktuellen Kommunalpanel gemäß pessimistisch. Mehr als ein Drittel der Kommunen erwartet ein weiteres Wachstum der Investitionslücke, wobei die Entwicklung in den einzelnen Infrastrukturbereichen unterschiedlich wahrgenommen wird. Die Mehrheit der befragten Kommunen geht davon aus, dass der Investitionsrückstand im Bereich der Kinderbetreuung und der Schulen in den kommenden Jahren tendenziell abgebaut, in der Wohnungswirtschaft und insbesondere der Verkehrsinfrastruktur jedoch weiter zunehmen wird. Nach wie vor sind außerdem die Kapazitäten in der Bauwirtschaft ausgelastet und die damit verbundenen Preissteigerungen unterbinden die kommunalen Spielräume, selbst bei steigenden Einzahlungen die erforderlichen Auszahlungen zu tätigen. Ferner stellt der Personalmangel in der Bauverwaltung einen Hinderungsgrund für die Durchführung notwendiger investiver Auszahlungen dar.¹⁹⁴

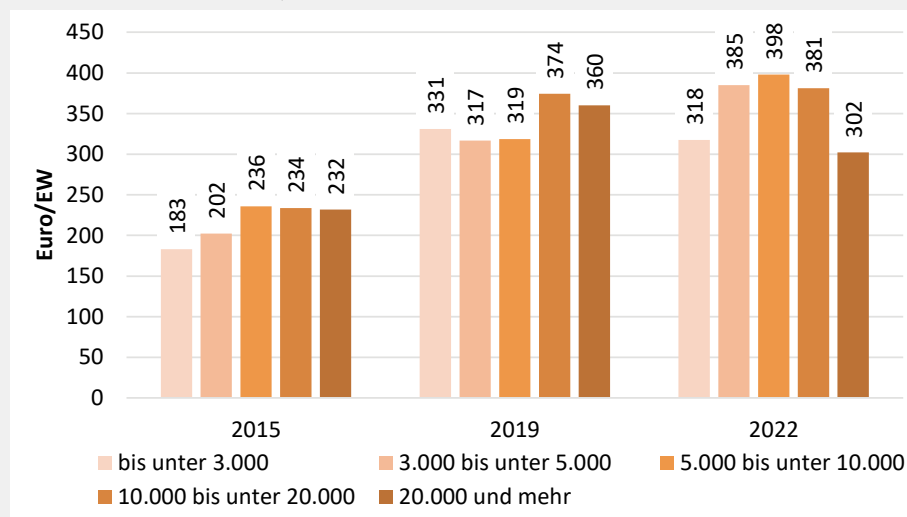
Eine ähnlich gelagerte, in einem Turnus von zwei Jahren regelmäßig durchgeführte Untersuchung des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS) für Sachsen offenbart gegenwärtig einen nach wie vor bestehenden Investitionsbedarf in der kommunalen Infrastruktur (Abbildung 115). So besteht allein zwischen 2022 und 2026 ein Bedarf in Höhe von rund 9,91 Mrd. Euro, der sich vorrangig auf den Schulbereich (33 %), die Verkehrsinfrastruktur (21 %) und die digitale Infrastruktur (14 %) bezieht, aber auch auf Kindertagesstätten sowie

Abbildung 117: Entwicklung der Auszahlungen für Investitionen in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 118: Entwicklung der Auszahlungen für Investitionen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

Sport- und Freizeiteinrichtungen erstreckt.¹⁹⁵ Trotz des – wenn auch stark unterdurchschnittlichen – Anstiegs der Investitionen im gesamten Zeitverlauf der sächsischen Kommunen, hat der Investitionsbedarf weiter zugenommen (2020: 8,1 Mrd. Euro, 2016: 6,5 Mrd. Euro) Der hohe Anstieg gegenüber 2020 korrespondiert wiederum mit dem seit der Corona-Pandemie fehlenden Anstieg der Investitionsauszahlungen. Die Befriedigung dieses Investitionsbedarfes kann durch das bis zum Jahr 2021 realisierte Ist-Investitionsverhalten nicht ermöglicht werden.¹⁹⁶ Zu diesem Investitionsbedarf kommt ein Volumen von weiteren rund 2,25 Mrd. Euro für Erhaltungsmaßnahmen der bestehenden Infrastruktur, welches gegenüber der letzten Befragung aus dem Jahr 2020 fast gleichgeblieben ist.¹⁹⁷ Wird der Bedarf an Investitionen und Erhaltungsaufwendungen aufsummiert (insgesamt für Sachsen rund 12 Mrd. Euro),

192 Vgl. KfW Research (2023), S. 16.

193 Vgl. Hesse/Starke/Bender/Lenk (2023), S. 14.

194 Vgl. KfW Research (2023), S. 12.

195 Die Erhebung fand im Frühsommer 2022 statt. Vgl. Sydow/Botta/Hesse (2022).

196 Vgl. ebenda, S. 32 f.

197 Vgl. ebenda, S. 21.

wird deutlich, dass die derzeitige Summe an Ist-Investitionen und Ist-Erhaltungsaufwendungen nicht zur Bedarfsdeckung ausreicht.¹⁹⁸

Nicht nur derartige Kommunalbefragungen, sondern auch andere Datenquellen (z. B. VGR) weisen auf einen erheblichen Substanzverzehr der kommunalen Infrastruktur hin, der allein zum Erhalt der bestehenden Infrastruktur *jährliche* Mehrinvestitionen von mindestens 5–10 Mrd. Euro bundesweit erforderlich macht.¹⁹⁹ Die Frage nach einem angemessenen kommunalen Investitions- und Infrastrukturbedarf wird auch von wissenschaftlicher Seite mit wiederkehrenden Ergebnissen beantwortet: In den vergangenen beiden Jahrzehnten wurden zu wenige Finanzmittel in die kommunale Infrastruktur investiert. Zwar hat der Anstieg der Ist-Investitionen (bzw. der Infrastrukturauszahlungen) der vergangenen Jahre (insbesondere bis 2020) bereits wirkungsvolle Impulse gesetzt, diese Schieflage zu beheben. Dabei muss jedoch der Einfluss der angestiegenen Baupreise beachtet werden. So sind mit Blick auf die Nettoinvestitionen nach wie vor negative Werte auf der kommunalen Ebene festzustellen.²⁰⁰ Das Problem bleibt also nach wie vor ungelöst.²⁰¹

Mit Blick auf die Investitionsquoten der Kommunen und des Freistaates Sachsen²⁰² wird ersichtlich, dass die Quoten des Landes im Betrachtungszeitraum stets über denen der Kommunen lagen (zuletzt 12,7 % ggü. 11,7 % der Bereinigten Auszahlungen in den Kernhaushalten). Da die Investitionszuweisungen des Freistaates an die Kommunen jedoch doppelt gezählt werden (Auszahlung beim Freistaat, daraus resultierende investive Auszahlung auf der kommunalen Ebene), ist ein Vergleich der kommunalen Investitionsquote nur mit einer bereinigten Quote des Freistaates sachgerecht, welche den Anteil der *eigenen* Investitionen an den Bereinigten Auszahlungen widerspiegelt.²⁰³ Zu Beginn des Beobachtungszeitraums war die Eigeninvestitionsquote des Landes regelmäßig noch höher als die der kommunalen Ebene, seit 2019 fällt sie in den Kommunen durchgehend höher aus. Den höchsten »Vorsprung« verzeichneten die Kommunen im Jahr 2020, als sie umfangreiche Finanzhilfen des Landes und des Bundes erhielten. Seitdem ist die kommunale Investitionsquote zurückgegangen und stagnierte zuletzt. Dabei ist ein deutlicher Rückgang des Anteils der investiven Zuweisungen an die Kommunen an den Gesamtauszahlungen des Freistaates erkennbar (2022: 3,9 % ggü. 5,8 % in 2020). Am aktuellen Rand bildet dieser Anteil sogar den niedrigsten Wert im Beobachtungszeitraum ab.

Die niedrige investive Dynamik am aktuellen Rand vollzieht sich in allen Kommunaltypen (Abbildung 117). Die Steigerungsraten im gesamten Betrachtungszeitraum unterscheiden sich zwischen dem kreisfreien und kreisangehörigen Raum nicht (+57 % versus +56 %), gegenüber 2020 sind die Investitionen in den Kreisfreien Städten jedoch deutlich stärker

abgesunken (-8 % versus -1 %), sodass am aktuellen Rand ein ähnlich hohes Niveau vorliegt (Kreisfreie Städte: 449 Euro/EW, kreisangehöriger Raum: 441 Euro/EW).

Differenziert nach Gemeindegrößenklassen sind im Jahr 2022 deutliche Rückgänge in den Kleinstgemeinden wie auch in den Großen Kreisstädten gegenüber dem Vergleichsjahr 2019 zu konstatieren. Während die Investitionen vor der Corona-Pandemie recht stetig in allen Größenklassen stiegen, ist dies aktuell nicht mehr der Fall.

7.3 Investitionszuweisungen (Einzahlungen)

Nach wie vor kommt den Investitionszuweisungen der Länder (und des Bundes) zur Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit eine hohe Bedeutung zu. Auch am aktuellen Rand ist dies insbesondere in den ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbänden der Fall (Sachsen: 233 Euro/EW, übrige ostdeutsche Flächenländer: 323 Euro/EW ggü. 174 Euro/EW bundesweit, Abbildung 119). Zwar stieg die investive Förderung aus den Landeshaushalten seit 2018 auch in den westdeutschen Kommunen an (u. a. auf der Grundlage der Finanzmittel aus dem KInvFG). Mit Blick auf die Vergleichsländer West ist jedoch in den Jahren 2020 bis 2022 nur eine schwache Dynamik dieser Einzahlungen feststellbar (+5 %). Während in den übrigen ostdeutschen Kommunen ein stetiger Aufwärtstrend der Investitionszuweisungen seit 2015 sichtbar wird (+86 %), weisen die sächsischen Kommunen eine wechselhafte Entwicklung auf (insgesamt +16 %): Nach einer Stagnation zu Beginn des Beobachtungszeitraums folgte ein starker Anstieg der investiven Zuweisungen (2020: +71 % ggü. 2017). In 2020 verzeichneten sie zwar mit Abstand den höchsten Wert aller Vergleichsgruppen (+30 % ggü. den übrigen ostdeutschen Kommunen), in den Jahren 2021 und 2022 sanken die Investitionszuweisungen jedoch deutlich ab (-35 %) – sogar unter das Niveau vor der Pandemie –, während alle anderen dargestellten Gruppen Positivtrends aufwiesen (bundesweit: +12 %, übrige ostdeutsche Kommunen: +21 %). Besonders der Rückgang 2021 und die weitere Absenkung 2022 sind dabei äußerst kritisch zu sehen. Der starke Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Investitionszuweisungen auf der einen und der Investitionsauszahlungen auf der anderen Seite zeigt sich, dass es den sächsischen Kommunen vorrangig an Möglichkeiten der eigenständigen (Ko-)Finanzierung und damit an Allgemeinen Deckungsmitteln mangelt. Daher schlagen Rückgänge der Fördermittel besonders stark auf das Investitionsgeschehen durch.

Dies wird auch mit Blick auf die Zuweisungsquote deutlich (Anteil der durch Investitionszuweisungen finanzierter Investitionsauszahlungen, Abbildung 120).²⁰⁴ In Sachsen sank der Anteil im Zeitverlauf stetig ab, unterbrochen durch das Jahr 2020 mit einer besonders hohen Förderung.²⁰⁵ Am aktuellen Rand wird sogar der Tiefstwert im Zeitverlauf erreicht (52,5 %), der jedoch immer noch deutlich über der bundesweiten Quote liegt (33 %). Der niedrige Wert in 2022 korrespondiert indessen mit der geringen Dynamik der Infrastrukturauszahlungen der sächsischen Kommunen (vgl. Abbildung 112), was zeigt, dass diese die gesunkenen Investitionszuweisungen nur bedingt durch einen höheren Einsatz eigener Mittel kompensieren konnten. Dabei spielt auch die grundsätzlich schwache Dynamik bei den Allgemeinen Deckungsmitteln

204 Hier wird nur auf die Investitionen und nicht die gesamten Infrastrukturauszahlungen abgestellt, da Fördermittel üblicherweise für investive Zwecke vergeben werden.
205 Dieser Wert war auf eine Ausweitung der investiven Förderung des Freistaates (einschließlich der Zuweisungen aus den Sondervermögen, z. B. aus dem Programm »Brücken in die Zukunft« oder dem Breitbandfonds) zurückzuführen.

198 Vgl. ebenda, S. 30 f.

199 Vgl. Statistisches Bundesamt (2022); Hesse/Starke/Bender/Lenk (2023), S. 17 f.

200 Vgl. Hesse/Starke/Bender/Lenk (2023), S. 17.

201 Vor allem in Ostdeutschland existiert zusätzlich zum Kernhaushalt ein großes Investitionsvolumen kommunaler Unternehmen. Empirische Ergebnisse zeigen jedoch, dass Investitionen in ausgelagerten Einheiten im Trend nicht steigen und daher die Entwicklungen in den Kernhaushalten in der Vergangenheit nicht kompensieren konnten. Vgl. Hesse/Lenk/Starke (2017), S. 27; für Sachsen insbesondere S. 68 f.

202 Investitionsquote = Anteil der Investitionsauszahlungen (Sachinvestitionen, Vermögensübertragungen) an den Bereinigten Gesamtauszahlungen. Für den Freistaat ist die Gesamtsumme der Investitionen einschließlich der investiven Zuweisungen an die Kommunen angegeben.

203 Gleichzeitig lässt sich aus dem schwankenden Anteil der Investitionszuweisungen an die Gemeinden ablesen, welche Bedeutung diese im Landeshaushalt gegenüber eigenen Investitionen haben.

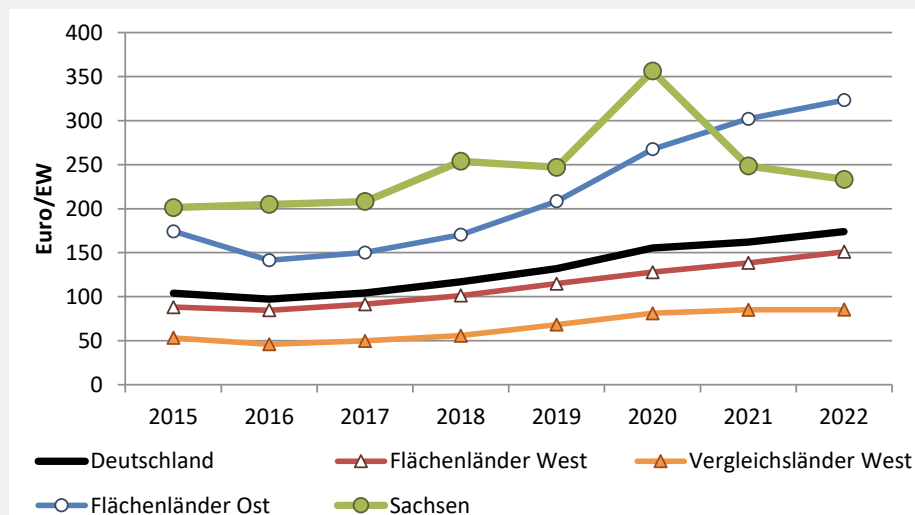
(siehe auch Abschnitt III.5) eine evidente Rolle.

Im Sinne einer langfristigen Absicherung der kommunalen Investitionsstätigkeit in Sachsen ist die nach wie vor große Bedeutung der Investitionszuweisungen nicht unproblematisch. Eine wesentlich günstigere Ausgangslage für die Kommunen bestünde darin, einen noch deutlich höheren Anteil der infrastrukturbezogenen Auszahlungen aus Eigenmitteln finanzieren zu können. In vielen Kommunen Sachsens wurden liquide Mittel jedoch konsequent in die Entschuldung gesteckt, um in zukünftigen Perioden handlungsfähig zu sein. Die im Ländervergleich niedrige Verschuldung der sächsischen Kommunen (vgl. Abbildung 150) vor allem in einem Umfeld steigender Zinsen einen Vorteil darstellen. Aktuell ist jedoch mit Blick auf das unterdurchschnittliche kommunale Investitionsniveau in Sachsen kein Vorteil aus den niedrigen durchschnittlichen Schuldenständen erkennbar. Die Investitionszuweisungen müssen im doppischen Haushaltswesen noch von einem anderen Gesichtspunkt betrachtet werden: Investitionen erzeugen Abschreibungsaufwendungen in den Folgeperioden, die im Ergebnishaushalt durch Erträge erwirtschaftet werden müssen. Damit wird 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 (insbesondere des Steuerkraftausgleichs) kann hilfreich sein, um ein effizientes Leistungsangebot in den Kommunen zu sichern.²⁰⁶ Dies kann beispielsweise bedeuten, die bestehende Infrastruktur zu erhalten und Finanzmittel stärker in den Erhaltungsaufwand als in neue Investitionen zu lenken.

Die beschriebene Entwicklung der Einzahlungen aus Investitionszuwei-

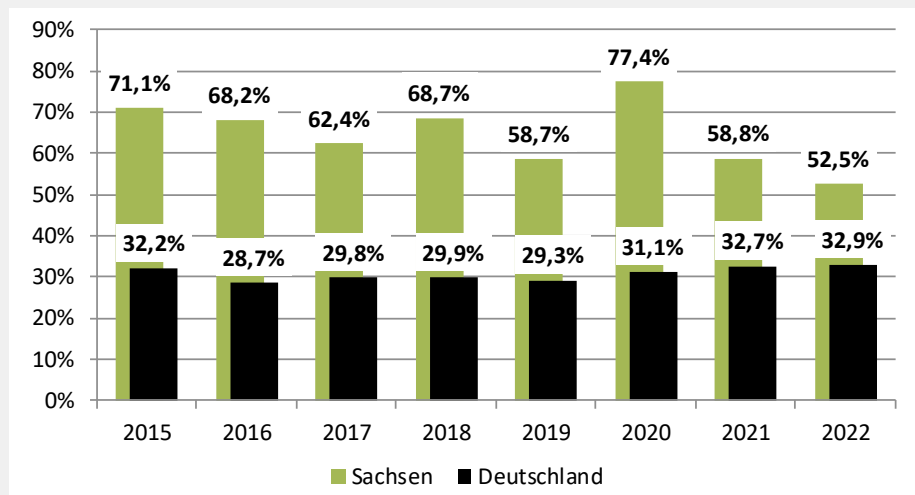
206 Vgl. Hesse/Starke/Bender/Lenk (2023), S. 110 f.

Abbildung 119: Entwicklung aus Investitionszuweisungen in Euro/EW



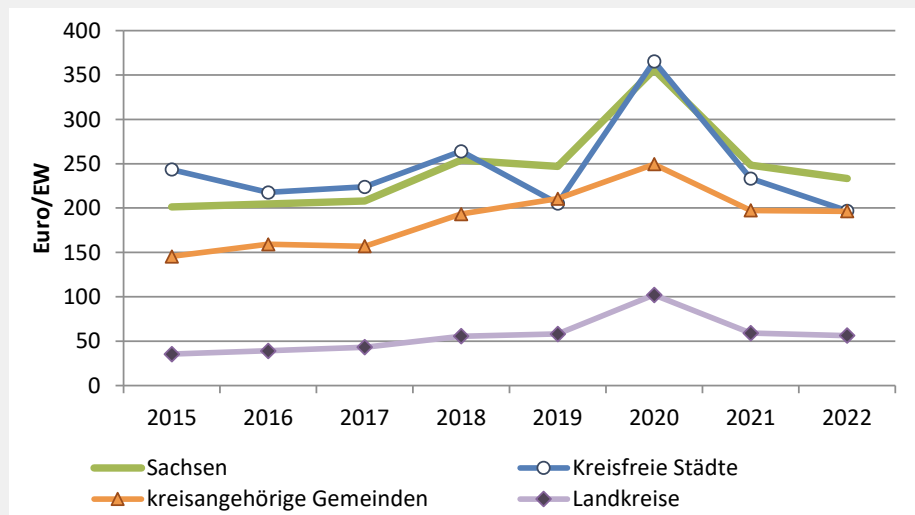
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 120: Zuweisungsquote bei den Investitionsauszahlungen der Kommunen in Sachsen und Deutschland in %



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

Abbildung 121: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Sachsen in Euro/EW



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

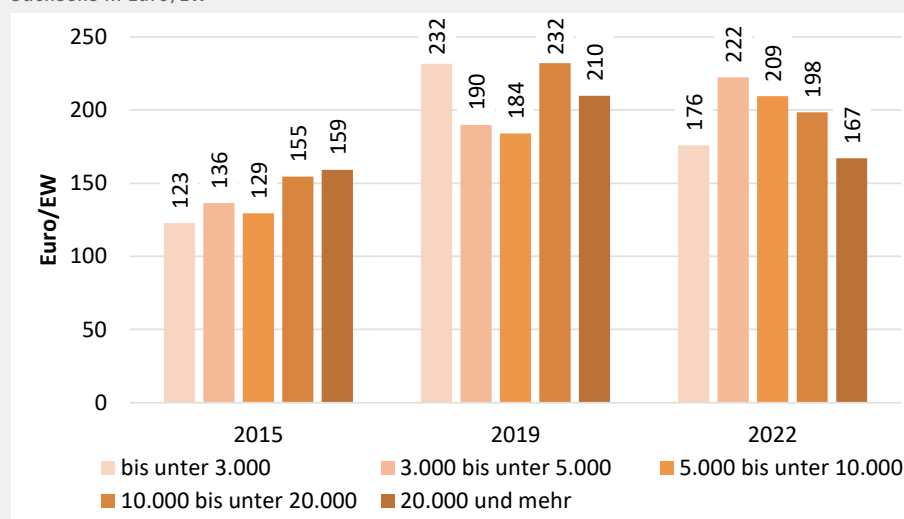
sungen findet sich im Vergleich der Kommunaltypen insbesondere bei den Kreisfreien Städten wieder, die 2020 die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Zuweisungen erhielten (365 Euro/EW versus 249 Euro/EW in den Gemeinden und 102 Euro/EW in den Landkreisen), am aktuellen Rand jedoch nur noch gleichauf mit den kreisangehörigen Gemeinden liegen (jeweils 196 Euro/EW) und damit hinter den gesamten kreisangehörigen Raum zurückgefallen sind (253 Euro/EW). Die investive Förderung konzentriert sich damit weniger stark auf die Wachstumskerne, sondern auch auf den investiven Nachholbedarf im ländlichen Raum. Dennoch ist der flächendeckende Rückgang der Investitionszuweisungen des Freistaates (Kreisfreie Städte: -46 % ggü. 2020, kreisangehöriger Raum: -28 %) insbesondere angesichts des immer stärker anwachsenden Investitionsrückstandes der Kommunen äußerst kritisch zu beurteilen.

Die größenabhängigen Unterschiede zwischen den kreisangehörigen Gemeinden haben sich im Zuge der Corona-Pandemie vergrößert und korrespondieren mit der Größenklassenstruktur bei den Investitionen (vgl. Abbildung 118): Insbesondere die Großen Kreisstädte und Kleinstgemeinden haben am aktuellen Rand geringere Pro-Kopf-Investitionszuweisungen erhalten als noch in 2019, während die Gemeinden in den übrigen Klassen höhere Werte verzeichnen (Abbildung 122). Dies ist insbesondere dahingehend erklärungsbedürftig, da Teile der investiven Zuweisungen dem Schlüsselzuweisungssystem entstammen (§ 15 SächsFAG – Zweckgebundene Schlüsselzuweisungen für Investitionen und Instandsetzungen) und somit unter Berücksichtigung der Steuerkraft auf der einen und der Einwohnerveredelung bei der Messung des Finanzbedarfes auf der anderen Seite berechnet werden. Das auf dieser Basis zu erwartende Gefälle zwischen den größeren und kleinen Einwohnerklassen (vergleichbar mit dem der allgemeinen Zuweisungen, vgl. Abbildung 76) ist nur in 2015 sichtbar. Dies deutet daraufhin, dass der Anteil der unabhängig von der Steuerkraft verteilten Investitionszuweisungen (antragsgebundene Förderprogramme) am aktuellen Rand zugenommen hat, was den »Vorsprung« der größeren Gemeinden ausgleicht.

7.4 Mieten und Pachten sowie Erhaltungsaufwand

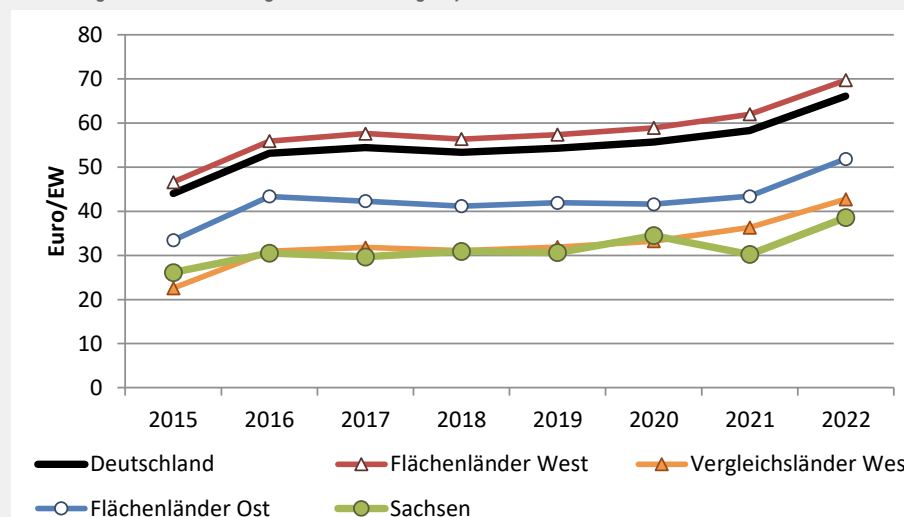
Als Alternative zu (Bau-)Investitionen können Kommunen die Möglichkeiten des Mietens, Pachtens und Leasens in Anspruch nehmen. Die

Abbildung 122: Entwicklung der Investitionszuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

Abbildung 123: Entwicklung der Auszahlungen für Mieten und Pachten in Euro/EW



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

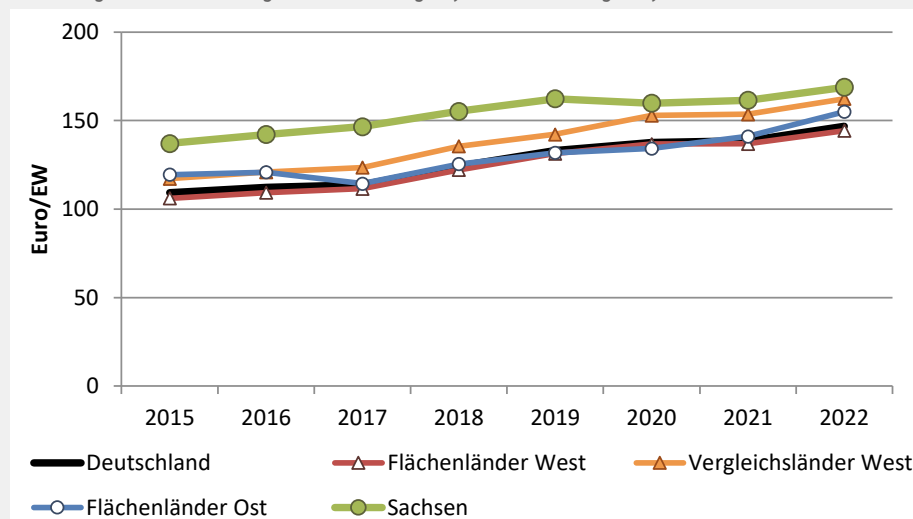
entsprechenden Auszahlungen (einschließlich Erbbau- und -pachtzinsen) können als »Investitionsersatz« betrachtet werden. Der für infrastrukturbezogene Auszahlungen der sächsischen Kommunen in 2021 zu beobachtende Abwärtsfad findet sich auch bei dieser Auszahlungsart wieder, am aktuellen Rand hat sich das Volumen jedoch im Vergleich am stärksten erhöht (+28 %). Das Niveau in 2022 stellt dennoch das niedrigste innerhalb der Vergleichsgruppen dar (39 Euro/EW versus bundesweit 66 Euro/EW, Abbildung 123). Nicht nur zum Bundesdurchschnitt, sondern auch zum Durchschnittswert der übrigen ostdeutschen Kommunen besteht dabei ein erheblicher Abstand (42 % bzw. 26 %), der sich auf der Grundlage der in sächsischen Kommunen niedrigsten Steigerungsrate im Zeitverlauf (+48 % versus +50 % bundesweit und +55 % in den übrigen ostdeutschen Kommunen) noch erhöht hat. Insbesondere für das Jahr 2021 fällt in Sachsen ins Gewicht, dass keine sichtbare Substitution der unterdurchschnittlichen Investitionsauszahlungen (vgl. Abbildung 117) durch Mieten und Pachten stattgefunden hat.

Die Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen der bestehenden Infrastruktur²⁰⁷ stehen ebenfalls in einem engen Bezug zu den Investitionen. Hohe Aufwendungen deuten auf eine intensivere Pflege von Anlagegütern und weiteren Vermögensgegenständen der Kommunen hin und können Ersatzinvestitionen später als sonst notwendig werden lassen. Eine Verringerung dieser Auszahlungen ist hingegen ein Indiz für ein wenig nachhaltiges Wirtschaften einer Kommune: Werden Unterhaltungsaufwendungen reduziert oder gar vermieden, bewirkt dies zwar kurzfristig eine finanzielle Entlastung, führt langfristig jedoch aufgrund der anfallenden Wiederbeschaffungsauszahlungen zu insgesamt erhöhten Kosten.²⁰⁸

Im bundesweiten Vergleich fallen die Erhaltungsaufwendungen der sächsischen Kommunen zwar leicht überdurchschnittlich aus (2022: 169 Euro/EW versus 147 Euro/EW bundesweit), sie haben sich jedoch im Zeitverlauf mit der geringsten Dynamik entwickelt (+23 % versus +34 % bundesweit). Speziell seit 2019 hat sich die Dynamik des Unterhaltungsaufwands in den Kommunen generell abgeschwächt. Durch die Unsicherheiten in der statistischen Erfassung (insbesondere infolge der Doppikumstellung), die auch in den übrigen ostdeutschen Kommunen festzustellen sind, sollten die Entwicklungen dieser Position nicht überinterpretiert werden.²⁰⁹ Immerhin ist klar erkennbar, dass das schwache Investitionsverhalten in den sächsischen Kommunen nicht durch höhere Instandhaltungsbudgets kompensiert wurde. Dies bestärkt den kritischen Blick auf die Infrastrukturausgaben der sächsischen Kommunen.

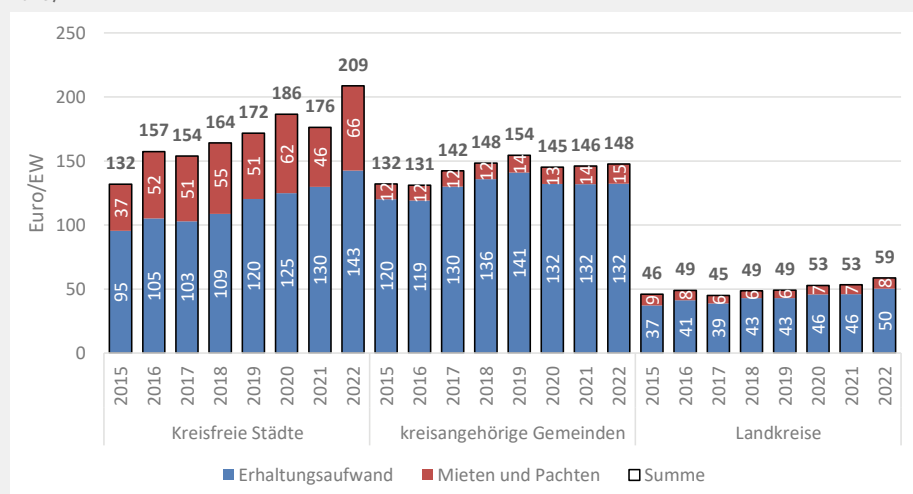
Der Blick auf die kombinierte Entwicklung des Niveaus der Mieten und Pachten und des Erhaltungsaufwands in den einzelnen sächsischen Kommunaltypen zeigt zunächst ein moderates Wachstum beider Auszahlungsarten (+27 %). Dabei verzeichnen die Kreisfreien Städte am aktuellen Rand ein minimal höheres Niveau als der kreisangehörige

Abbildung 124: Entwicklung der Auszahlungen für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/EW



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

Abbildung 125: Entwicklung der Mieten und Pachten sowie Erhaltungsaufwand in Sachsen in Euro/EW



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

Raum (209 Euro/EW versus 207 Euro/EW) sowie eine im Zeitablauf wesentlich höhere Steigerungsrate (+58 % versus +20 %), was insbesondere am Wachstum der Mieten und Pachten lag (+81 %). Dies hat wiederum erheblich zum Wachstum der infrastrukturbezogenen Auszahlungen am aktuellen Rand beigetragen.

8 Soziale Leistungen

Infokasten: Kommunale Sozialleistungen

Die Kreisfreien Städte und Landkreise sind nach § 3 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 11 SächsAGSGB örtliche 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.). Darüber hinaus sind die Landkreise und

207 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.1.1.5), wie beispielsweise Ver- und Entsorgungszahlungen, Reinigung, Versicherungen.
 208 Des Weiteren spiegeln sich in den Unterhaltungsmaßnahmen allgemeine Preissteigerungen, die den öffentlichen Bereich genauso treffen wie die Unternehmen und die privaten Haushalte.
 209 Der Gesamtüberblick über die infrastrukturbezogenen Auszahlungen (vgl. Abschnitt III.2.1) ist hierbei entsprechend vorzuziehen.

Kreisfreien Städte ab dem 1. Januar 2020 gemeinsam mit dem Kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV) zusätzlich Träger der Eingliederungshilfe gemäß § 94 Abs. 1 SGB IX i. V. m. § 10 Abs. 1 SächsAGSGB. Die kreisangehörigen Gemeinden sind zwar selbst keine Träger dieser Leistungen, sie sind aber vor allem über die Kreisumlage direkt an der Finanzierung der Sozialen Leistungen 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 sowie (seit dem 1. Januar 2020) der Eingliederungshilfe gemäß SGB IX übernimmt.²¹⁰

Für die kreisangehörigen Gemeinden sind die Auszahlungen für Soziale Leistungen in aller Regel kaum von unmittelbarer Bedeutung (2022: 1,7 Mio. Euro von insgesamt rd. 3,4 Mrd. Euro). Über die Kreisumlage finanzieren sie jedoch die Landkreise, die ihrerseits mehr als 50 % ihrer Budgets für Soziale Leistungen aufwenden müssen. Aufgrund dieses Finanzierungswegs sind die kreisangehörigen und Kreisfreien Gemeinden und Städte höchst unterschiedlich von den Soziallasten betroffen. Bei Letzteren wirkt die soziale und wirtschaftliche Struktur vor Ort direkt und unmittelbar auf die finanzielle Belastung ein. Soziale Leistungen sind dementsprechend dort zu finanzieren, wo die Leistungsfälle vorhanden oder die spezifischen Kosten hoch sind. Wenn in strukturschwachen Kreisfreien Städten hohe Soziallasten und eine schwache steuerliche Basis zusammenfallen, wird die Bewältigung besonders herausfordernd. Im kreisangehörigen Raum fällt diese Verbindung auseinander. Da die Kreisumlage auf Basis der jeweiligen gemeindlichen Umlagekraft²¹¹ berechnet wird, entspricht der Finanzierungsbeitrag nicht direkt den sozio-ökonomischen Strukturen. Stattdessen wird innerhalb des Kreisgebiets die Finanzierungslast für Sozialleistungen nach der finanziellen Leistungsfähigkeit verteilt (Umlagekraft), die Finanzierungsbeiträge sind nicht notwendigerweise dort hoch, wo auch die Leistungen anfallen. Diese Form des internen Ausgleichs steht den Kreisfreien Städten nicht zur Verfügung. Für die kreisangehörigen Gemeinden sind daher die Sozialen Leistungen der Landkreise relevant, da sie diese über die Kreisumlage mitfinanzieren. Allerdings sind sie aus der Sicht der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde »doppelt exogen«. Erstens besteht kaum eine Möglichkeit, die durch Bundesrecht und eine detaillierte Rechtsprechung festgelegten auszahlungswirksamen Ansprüche der Leistungsberechtigten zu steuern. Zweitens ist keine direkte Verbindung aus den vor Ort vorfindbaren Sozialstrukturen und der Finanzierungsbeteiligung gegeben. Auch die Sozialumlage für den KSV Sachsen wird allein nach der Finanzkraft der Landkreise und Kreisfreien Städte bestimmt und ist damit unabhängig vom Ort des Leistungsfalls.

210 Zum 01.01.2020 wurde die Eingliederungshilfe aus dem SGB XII als Teil 2 in das neue SGB IX überführt. Die wichtigste Änderung dieser Reform betrifft die strikte Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den existenzsichernden Leistungen der Sozialhilfe. Bisher erhielt der oder die Leistungsberechtigte bei stationären oder teilstationären Leistungen der Eingliederungshilfe neben den eigentlichen Fachleistungen auch den Lebensunterhalt vom Sozialhilfeträger gezahlt. Vgl. Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. (2021). Die fiskalischen Effekte dieser Reform für die kommunalen Leistungsträger sind zweifelsohne bedeutsam. Sie werden durch die schrittweise Umstellung jedoch erst schrittweise in den statistischen Daten aufscheinen. In der Bundesstatistik (Kassenstatistik) ist erst ab 2020 eine eigene (kamerale) Gruppierung eingerichtet worden. Vgl. ausführlich Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 124–126.

211 Die Umlagekraft ergibt sich aus der Summe der Steuerkraftmesszahl und der Schlüsselzuweisungen.

8.1 Auszahlungen und Einzahlungen im Überblick

Die nachfolgend dargestellten Sozialleistungen enthalten zwar die Transferzahlungen an die Empfänger der Leistungen, nicht aber die Verwaltungsauszahlungen, direkten Personal- und Sachmitteleinsatz (v. a. in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen oder der kurativen Jugendhilfe) oder Zuschüsse an externe Träger (vgl. dazu Abschnitte III.6.1, III.6.2 und III.7). Insofern sind die hier gezeigten Datenreihen zwar in sich konsistent, sie enthalten aber nicht alle relevanten Auszahlungen.²¹²

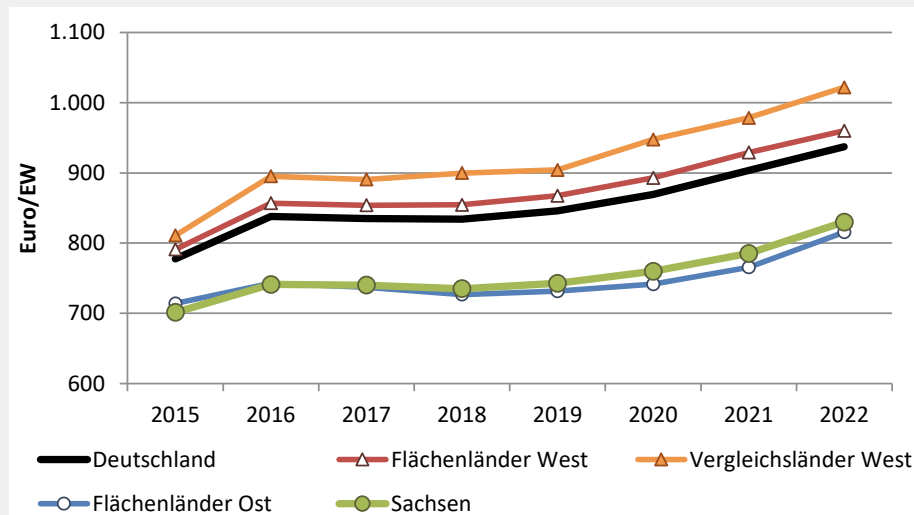
Nachdem die Auszahlungen für die Sozialen Leistungen in Sachsen sowie allen Vergleichsgruppen von 2016 bis 2019 nach einer davor liegenden Phase des fast ungebrochenen Anstiegs nahezu stagnierten, sind sie seitdem wieder kräftig angestiegen (Sachsen: +12 % ggü. 2019, bundesweit: +11 %, Abbildung 126). Im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen verzeichnen die sächsischen und übrigen ostdeutschen Kommunen über den gesamten Zeitraum hinweg ein unterdurchschnittliches Auszahlungsniveau (2022, Sachsen: 830 Euro/EW versus 937 Euro/EW bundesweit und sogar 1.022 Euro/EW in den finanzschwachen westdeutschen Kommunen). Der Anteil der Sozialen Leistungen an den bereinigten kommunalen Auszahlungen hat sich in den sächsischen Kommunen (einschließlich KSV) im Zeitverlauf vermindert (2022: 24 % ggü. 27 % in 2015, bundesweit ebenfalls).

Die einzelnen Sozialen Leistungen entwickeln sich dabei sehr unterschiedlich. Daher sollen die wichtigsten Aufgabenbereiche der kommunalen Sozialleistungen näher betrachtet werden. Mit Blick auf die Struktur der Soziallasten ist zu konstatieren, dass die über viele Jahre dominierenden Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II gegenüber den vergangenen Jahren weiter zurückgegangen sind (bundesweit: 24,9 %, Sachsen: 29,6 %, übrige ostdeutsche Kommunen: 29,9 %, Abbildung 127). Spiegelbildlich dazu dominieren in den westdeutschen Kommunen die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII sowie die Eingliederungsleistungen nach dem SGB IX, die bis 2019 der Sozialhilfe zugeordnet waren, nun aber zu den *übrigen sozialen Leistungen* zählen (51,1 % der Gesamtauszahlungen, Sachsen: 39,3 %, übrige ostdeutsche Länder: 41,0 %).

Aufgrund der Arbeitsmarktlage, die trotz der Corona-Pandemie stabil geblieben ist, hat sich die Dominanz der Auszahlungen nach dem SGB II in Sachsen fortwährend abgeschwächt (2022: 29,6 % ggü. 41,2 % in 2015). Spiegelbildlich dazu ist der Anteil der Auszahlungen für die Jugendhilfe (ohne Kinderbetreuung) erheblich gewachsen (23,0 % ggü. 15,2 %). Innerhalb Sachsens tragen die Landkreise höhere *Bruttoauszahlungen* im Bereich des SGB II (40,9 %), welche im Wesentlichen auf die Optionskommunen zurückzuführen sind, die dafür wiederum höhere Erstattungen erhalten. In den Kreisfreien Städten sind demgegenüber die Jugendhilfelasten deutlicher ausgeprägt (33,9 %). Das Gewicht der Auszahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz liegt am aktuellen Rand in Sachsen bei 8,1 % und bundesweit bei 5,4 % (2016, infolge der starken Flüchtlingswanderungen: 8,7 % bzw. 9,8 %). Dieser hohe Anteil geht mit einer gegenüber 2021 deutlich gestiegenen Anzahl an Asylgesuchten einher (+53,1 %), die zu fast drei Fünfteln aus Syrien,

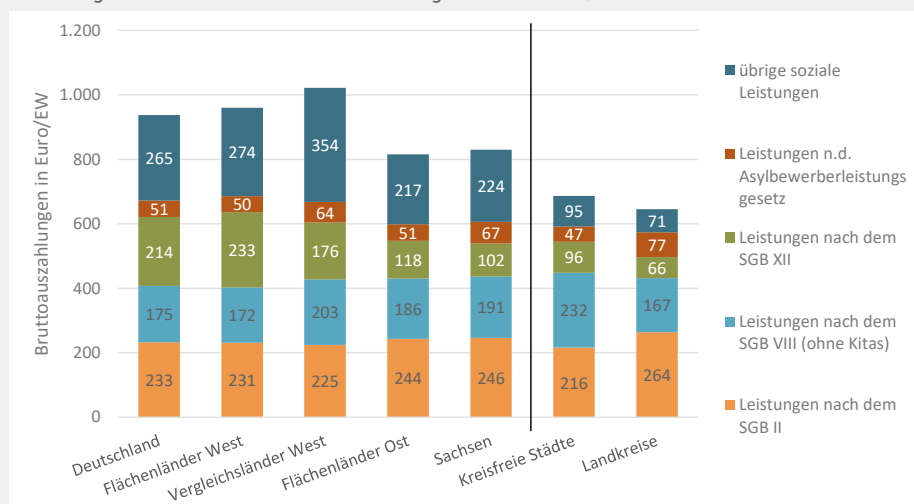
212 Vgl. Hesse (2019), S. 156–159.

Abbildung 126: Entwicklung der Auszahlungen für Soziale Leistungen in Euro/EW



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

Abbildung 127: Struktur der Sozialen Leistungen 2022 in Euro/EW



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

im Rahmen der Experimentierklausel des § 6 SGB II erbracht.²¹⁴ 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.

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. Die Auszahlungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden sowie das Arbeitslosengeld II werden nur von den Optionskommunen direkt gezahlt und damit als Auszahlung erfasst. Bei einer »normalen« Erfüllung in Arbeitsgemeinschaften werden sie dagegen von der Bundesagentur für Arbeit getragen und berühren somit nicht die kommunalen Haushalte. Insofern geht hier ein erhöhender Effekt der Auszahlungen von einem größeren Gewicht der Optionskommunen in einem Land aus.²¹⁵ In diesem Kontext ist zu bemerken, dass das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld seit 2023 durch das sog. Bürgergeld abgelöst wurden. Dies hat einen höheren Regelsatz zur Folge (ALG II: 449 Euro/Monat, Bürgergeld: 502 Euro/

Monat). Personen, die ein Einkommen zwischen 520 und 1.000 Euro/Monat beziehen, werden zudem höhere Freibeträge zugestanden. Für Personen im ersten Jahr des Bezugs von Bürgergeld gilt, dass die Kosten für Unterkunft in der tatsächlichen Höhe und die Kosten für Heizung in einem angemessenen Umfang übernommen werden, was sehr ähnlich zu den zuvor geltenden Regelungen ist.²¹⁶

Afghanistan und der Türkei stammen.²¹³ Für die Interpretation der sächsischen Werte ist zudem zu beachten, dass der Kommunale Sozialverband Teile der Aufgabenerfüllung in den SGB IX und XII übernimmt (2022 insgesamt 169 Euro/EW). Daher liegen beispielsweise bei den *übrigen Sozialen Leistungen* die Durchschnitte sowohl für die Landkreise als auch für die Kreisfreien Städte unter dem Landesdurchschnitt.

8.2 Leistungen nach dem SGB II

Die kommunalen Leistungen nach dem SGB II werden in Sachsen aktuell durch 8 Arbeitsgemeinschaften bzw. 5 zugelassene kommunale Träger

Die strukturelle Differenzierung der Leistungen nach dem SGB II zeigt, dass insbesondere in den sächsischen Landkreisen aufgrund der relativ hohen Zahl der Optionskommunen sehr hohe Zahlungen

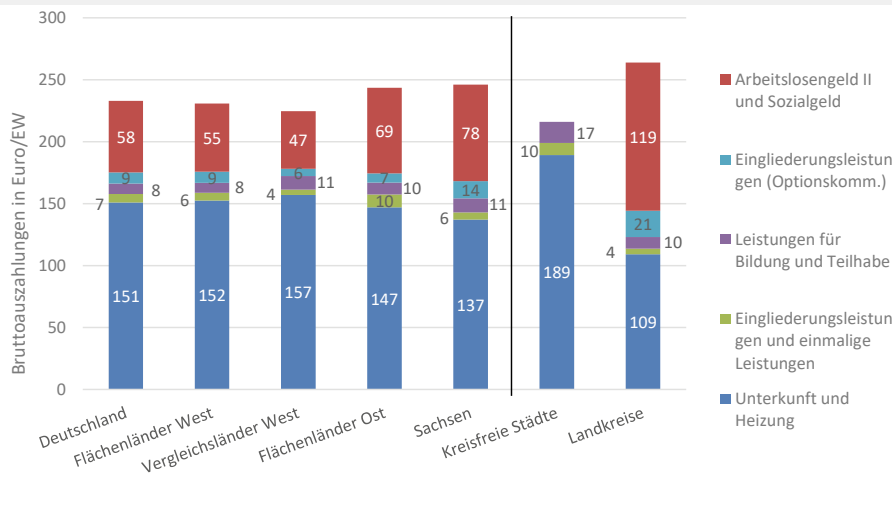
213 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023), S. 7. Die infolge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine hilfebedürftigen Geflüchteten erhielten zwar ebenfalls zunächst Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhielten. Seit dem 1. Juni 2022 haben sie jedoch einen Anspruch auf ALG II nach dem SGB II und Grundsicherung nach dem SGB XII. Siehe dazu: https://fluechtlingsrat-berlin.de/news_termine/ukraine/#130 und <https://www.bmas.de/DE/Europa-und-die-Welt/Europa/Ukraine/FAQ-DE/faq-art-de.html>.

214 Optionskommunen sind der Erzgebirgskreis sowie die Kreise Bautzen, Görlitz, Leipzig und Meißen, vgl. Anlage zur KomtrZV.

215 Die durch die unterschiedliche Trägerschaft generierten Verzerrungen der Daten auf der Einzahlungs- und Auszahlungsseite 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.

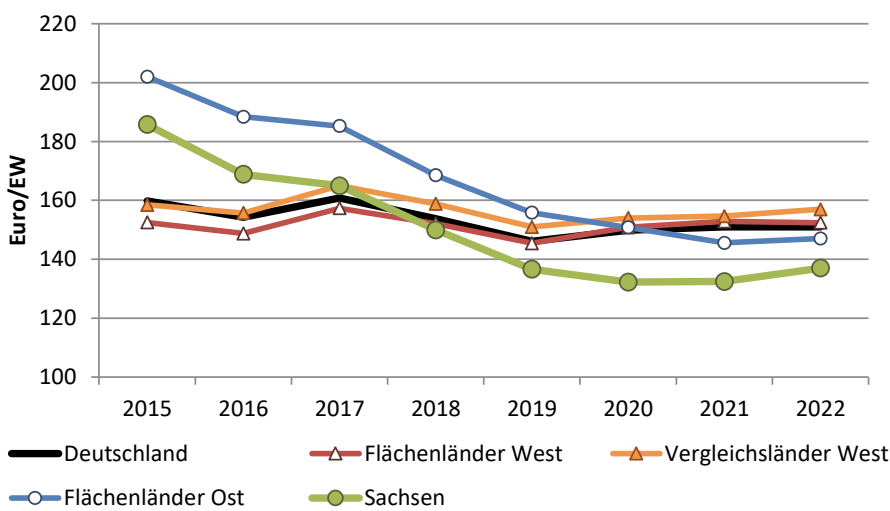
216 Vgl. Die Bundesregierung (2023a).

Abbildung 128: Struktur der Leistungen nach dem SGB II in Euro/EW 2022



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

Abbildung 129: Entwicklung der Auszahlungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II in Euro/EW (ARGen und Optionskommunen)



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

in Sachsen, den übrigen ostdeutschen Ländern sowie den westdeutschen Vergleichsländern erkennbar (+3,4 %, +1,1 % bzw. +1,5 % versus bundesweit: +/- 0 %). Das Niveau der Auszahlungen ist in den ostdeutschen Ländern und insbesondere in Sachsen am aktuellen Rand unterdurchschnittlich (137 Euro/EW und 147 Euro/EW versus 151 Euro/EW bundesweit). Der Prozess der Ost-West-Angleichung war dabei in 2019/2020 praktisch abgeschlossen, am aktuellen Rand konvergieren die Niveaus in Ost und West weiter (leichter Anstieg im Osten, leichter Rückgang im Durchschnitt der westdeutschen Länder). Angesichts dieser Entwicklung ist in absehbarer Zeit der vollständige Wegfall der SoBEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit für die ostdeutschen Länder (sog. Hartz IV-SoBEZ) zu erwarten.

Bereits seit 2014 bewirkten die (auch am aktuellen Rand nach wie vor) positive Arbeitsmarktlage und der gesetzliche Mindestlohn (sowie die bis zum Ausbruch des Ukraine-Krieges stabilen Energiepreise) in der Summe ein Absinken der Auszahlungen für Unterkunft und Heizung. Auch die für die Höhe der Kosten der Unterkunft maßgebliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften sank in den sächsischen Kommunen im Beobachtungszeitraum von 2015 bis 2022 deutlich (-75.500 Personen bzw. -35 %, Abbildung 130).²¹⁷ Auch die Leistungsansprüche der anerkannten Flüchtlinge, die einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben, hat bisher nicht zu dem befürchteten Wiederanstieg der Fallzahlen geführt,

an Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld zu leisten sind (Abbildung 128). Gleiches gilt in geringem Umfang für die Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II. Mit Blick auf die Kosten für Unterkunft und Heizung, die unabhängig vom Status bzw. Rechtsform der Trägerschaft einheitlich erbracht werden müssen, haben die sächsischen Kommunen bereits etwas geringere Auszahlungen zu verzeichnen als die Kommunen in den übrigen ostdeutschen Ländern (137 Euro/EW versus 147 Euro/EW). Die Auszahlungen für einmalige Eingliederungsleistungen der Kommunen sowie für Leistungen für Bildung und Teilhabe sind dagegen fiskalisch von wesentlich geringerer Bedeutung.

Nachfolgend werden ausschließlich die Auszahlungen für Unterkunft und Heizung (KdU) betrachtet; die Auszahlungen der Optionskommunen werden somit aus den weiteren Betrachtungen ausgeschlossen. Die Entwicklung der KdU-Leistungen zeigt grundsätzlich in allen Vergleichsgruppen einen abnehmenden Trend im Zeitverlauf (Sachsen: -26 %, übrige ostdeutsche Länder: -27 %, bundesweit: -5,5 %, Abbildung 129), am aktuellen Rand ist jedoch ein Wiederanstieg des Niveaus

sie sind vielmehr weiter abgesunken, wenn auch am aktuellen Rand etwas langsamer als zuvor (Bedarfsgemeinschaften: -2,4 %). Zudem ist der Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für die Kosten der Unterkunft in Sachsen nur moderat angestiegen (2022: 335 Euro/Monat ggü. 281 Euro/Monat in 2015, +19,1 % oder +2,5 % p.a.).

Innerhalb Sachsens hat der bestehende Strukturunterschied zwischen den Kreisfreien Städten und Landkreisen – bei insgesamt rückläufigen Auszahlungen im Rahmen der KdU auf allen Ebenen – indessen über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg zugenommen (74 % Abstand versus 48 % in 2015). So liegen die Auszahlungen für Unterkunft und Heizung in den Kreisfreien Städte in 2022 bei 189 Euro/EW, diejenigen der Landkreise bei lediglich 109 Euro/EW.

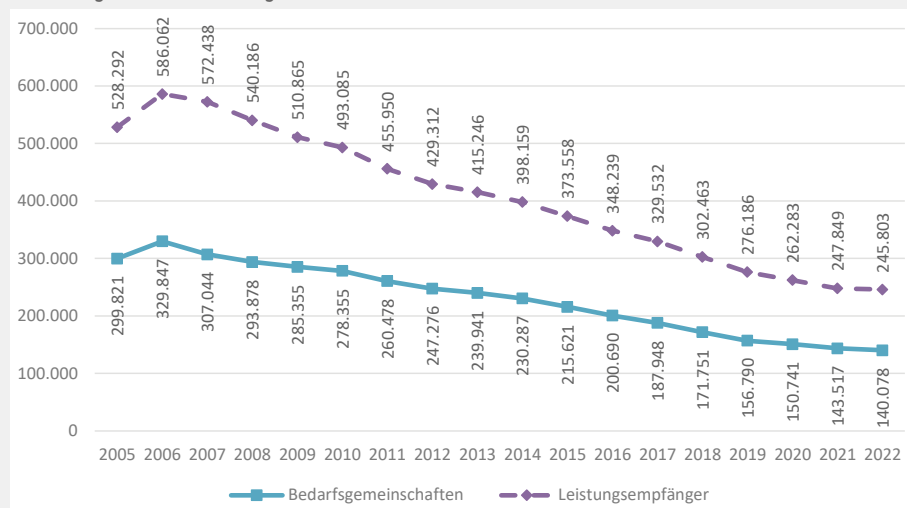
²¹⁷ Gleiches trifft auf die Zahl der Leistungsempfänger zu, die in den optierenden Kommunen maßgeblich für die Höhe der ALG-II-Zahlungen ist (-128.000 Personen bzw. -34 %). Gegenüber dem historischen Höchststand 2006 hat sich ihre Anzahl sogar mehr als halbiert (-340.000 Personen bzw. -58 %).

Die sächsischen Kommunen (Landkreise, Kreisfreie Städte) finanzieren einen Teil ihrer Bruttolasten aus den Kosten der Unterkunft durch einen Bundesanteil (§ 46 SGB II) sowie durch Zuweisungen des Landes, die durch die Kassenstatistik erfasst werden. Die Zuweisungen des Landes speisen sich weiterhin aus den so genannten »Hartz-IV-SoBEZ« gemäß § 11 Abs. 3a FAG (Bund)²¹⁸ und werden gemäß § 18 SächsAGSGB auf die kommunalen Träger verteilt. Dazu kommen Mittel aus der Weiterleitung eingesparter Wohngeldzahlungen des Landes an die Kommunen. Die Hartz-IV-SoBEZ für die ostdeutschen Länder sinken bereits seit einigen Jahren und liegen aktuell gemäß §11 Abs. 3 FAG (Bund) bei nur noch 26,16 Mio. Euro.²¹⁹ Die nächste turnusmäßige Überprüfung findet im Jahr 2025 statt und wird möglicherweise zu einer vollständigen Auflösung der Position führen.

Die Summe der genannten Positionen im Geltungsbereich des SGB II entwickelte sich zwischen 2015 und 2022 in etwa parallel zu den Auszahlungen sowie zu den im weiteren Textverlauf dargestellten Beteiligungsquoten des Bundes (Abbildung 131). Die Differenz zwischen Sachsen und den übrigen ostdeutschen Flächenländern ist vor allem durch die statistische Erfassung bedingt.²²⁰ Das grundsätzlich höhere Erstattungsniveau bei den ostdeutschen Kommunen geht vor allem auf die Hartz-IV-SoBEZ sowie die – mit Ausnahme Thüringens – höheren KdU-Leistungsquoten zurück. Die Aufstockung der Bundesbeteiligung an den KdU im Zuge der Corona-Pandemie schlug sich 2020 insbesondere in den westdeutschen Kommunen nieder, seitdem stagnieren die Erstattungen. Weitere Unterschiede ergeben sich bei den Weitergaben der Wohngeldeinsparungen durch die Länder – in den westdeutschen Kommunen haben diese aufgrund der niedrigeren Ausgangswerte (Referenzjahr: 2004) ein geringeres Gewicht.

Die wichtigste Einzelposition für alle kommunalen Leistungsträger nach SGB II ist die Bundesbeteiligung, die im Zuge ihrer Erhöhung in

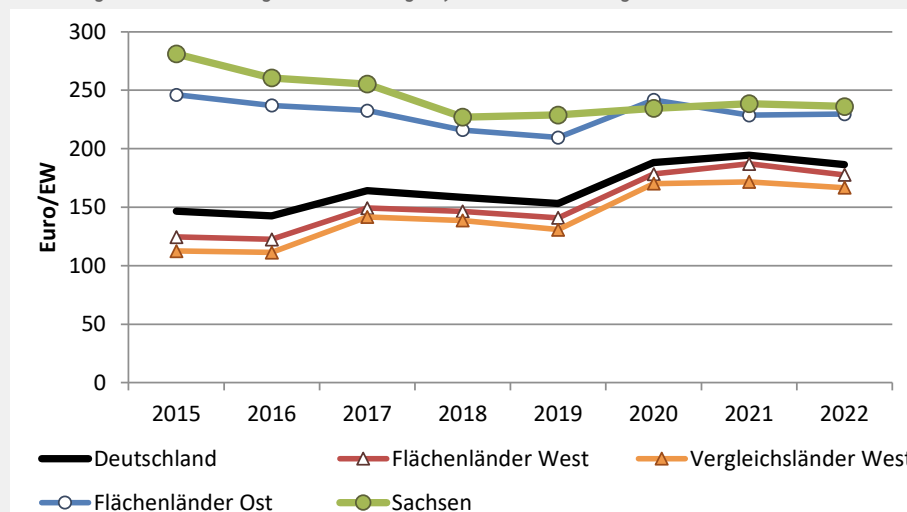
Abbildung 130: Entwicklung der Rahmendaten im SGB II in Sachsen 2005 bis 2020



* jahresdurchschnittliche Werte

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 131: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen im Bereich SGB II



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

2020 nochmals bedeutender geworden ist. Der Bund beteiligte sich seit 2005 in unterschiedlichem Ausmaß an den Gesamtauszahlungen (Abbildung 132). Die Basisbeteiligung des Bundes an den KdU beläuft sich bereits seit 2011 auf 27,6 %. Hinzu kamen in der Vergangenheit verschiedene befristete Zuschläge, wodurch sich der Bundesanteil mehr und mehr zu einem vergleichsweise intransparenten Instrument zur allgemeinen Finanzstärkung der Kommunen sowie zur Entlastung von flüchtlingsbezogenen Kosten entwickelt hat.²²¹

Mit dem Ziel einer Stärkung der Kommunalfinanzen stockte der Bund seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft ab 2015 auf.²²² Der Aufschlag war zunächst als Zwischenlösung geplant und belief sich auf 500 Mio. Euro pro Jahr bzw. 3,7 Beteiligungspunkte. In den Folgejahren

218 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.

219 Hinsichtlich der Genese der Hartz IV-SoBEZ an die sächsischen Kommunen vgl. Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 129.

220 Für Thüringen werden in der Gruppierung 093 (Hartz-IV-SoBEZ) keine Einzahlungen der Kommunen nachgewiesen, da die Mittel in den Kommunalen Finanzausgleich eingespeist und dort über die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben verteilt werden. Deshalb ist der Vergleichswert für die übrigen ostdeutschen Kommunen nur bedingt vergleichsfähig.

221 Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit und Interpretation des Bundesanteils. Dazu kritisch Wixforth (2016).

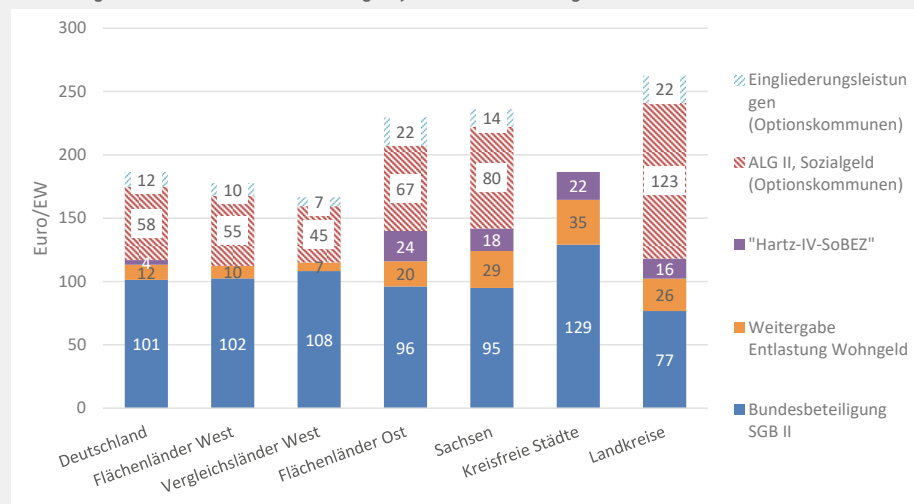
222 Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes, BGBl. I, 2014, 2411.

wurde diese Position weiter ausgebaut. Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom Dezember 2016 übernahm der Bund zudem befristet bis 2021 die KdU für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte mit einen weiteren landesspezifischen Zuschlag (2021: 7,4 Prozentpunkte).²²³ 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 und die über zusätzliche Beteiligungspunkte des Bundes abgerechnet werden.²²⁴ Für die Kommunen in Sachsen betrug dieser im Jahr 2022 6,7%.²²⁵ Somit hat seit 2011 jedes Land eine unterschiedlich hohe Quote für die Höhe der gesamten Bundesbeteiligung.

Im Jahr 2020 hat der Bund im Rahmen der Corona-Bewältigung einen weiteren großen Schritt unternommen und die Bundesbeteiligung um 25 Prozentpunkte auf bis zu 74,9 % ausgeweitet. Da dies eine strukturelle Maßnahme darstellt, bleibt sie dauerhaft erhalten und stärkt die Kommunen finanziell in erheblichem Ausmaß. Dies ist trotz der Rückgänge bei den korrespondierenden Bruttoauszahlungen positiv zu bewerten, da sich in den KdU-Leistungen einerseits sehr deutlich die Effekte von Wirtschafts- und Schwäche spiegeln, andererseits aber auch starke Überschwappeffekte der SGB-II-Belastung auf andere Teilbereiche der kommunalen Soziallasten bestehen.²²⁶ Insofern ist eine finanzielle Stärkung der Kommunen über die KdU gleichzusetzen mit einer strukturellen Stärkung der von multiplen Problemlagen betroffenen Regionen in Deutschland – unabhängig von der Himmelsrichtung und von weiteren landes- und kommunalpolitischen Maßnahmen.

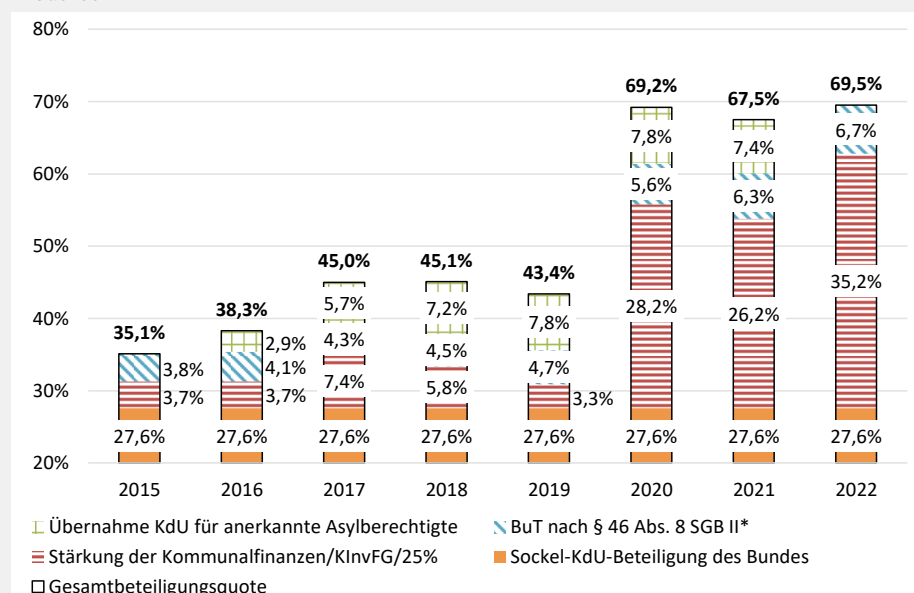
Aus der Summe der genannten Einzelkomponenten ergab sich für die sächsischen Kommunen im Jahr 2022 eine Bundesbeteiligung von

Abbildung 132: Struktur der Erstattungen für soziale Leistungen nach dem SGB II 2022 in Euro/EW



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

Abbildung 133: Entwicklung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in Sachsen



* 2013–2020 länderspezifische Werte für den Freistaat Sachsen

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: SGB II, Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung (BBFestV), verschiedene Jahre, Deutscher Landkreistag.

insgesamt 69,5 %, was wieder eine leichte Steigerung gegenüber dem Vorjahr darstellt. Mehrfach wurden in den vergangenen Jahren die dokumentierten Prozentsätze nachträglich nach unten korrigiert (jeweils im Rahmen der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen), um ein Umschlagen in die Bundesauftragsverwaltung zu verhindern.²²⁷ Durch die un stetigen Eingriffe des Bundes wurde die Bewertung der Bundesbeteiligung in den letzten Jahren erschwert. Es ist zu hoffen, dass der Bundesgesetzgeber angesichts der nun klaren »75 %-Grenze« zukünftig zu einer eindeutigen und nachvollziehbaren Regelung zurückfindet.

223 Vgl. § 2 BBFestV 2022.

224 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. Damit werden auch die Zuweisungen für Bildung und Teilhabe finanzstatistisch als Zuweisungen für die Kosten der Unterkunft behandelt.

225 Vgl. § 2 BBFestV 2022.

226 Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 34f.

227 Vgl. Wohltmann, S. 566–568.

Aus der Saldierung der zuvor betrachteten Auszahlungen und Einzahlungen ergibt sich die Nettobelastung aus den SGB-II-Leistungen, die sich in Sachsen am aktuellen Rand auf lediglich 10 Euro/EW belaufen (Abbildung 134). Im Zeitverlauf entwickelte sich die Nettobelastung bis 2021 klar rückläufig und war in den Jahren 2020 und 2021 sogar negativ ausgeprägt. Das im Vergleich dazu höhere Belastungsniveau der westdeutschen Flächenländer (derzeit 53 Euro/EW) korrespondiert mit dem bei Einführung des SGB II formulierten Ziel der Entlastung der Kommunen ab dem Jahr 2005 im Zusammenspiel mit deren deutlich höherer Steuerkraft.

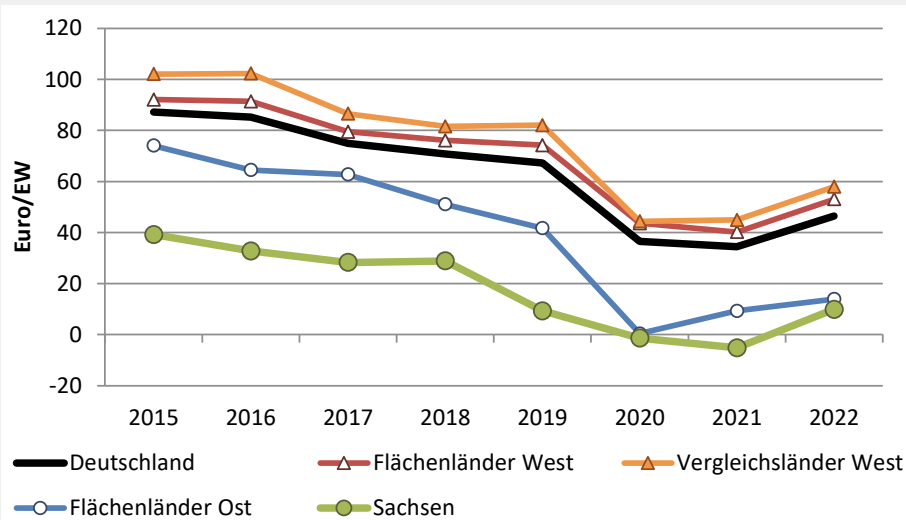
Innerhalb Sachsens verzeichnen vor allem die Kreisfreien Städte hohe Nettobelastungen (2022: 30 Euro/EW). Die Landkreise hatten im Zeitraum von 2019 bis 2021 im Durchschnitt keine Nettolasten mehr aus den SGB-II-Auszahlungen, im Jahr 2022 belaufen sie sich erstmals wieder auf einen (minimalen) positiven Wert (1,1 Euro/EW). Das Auseinanderfallen beider Räume ist auf die Sonderstellung der Stadt Leipzig zurückzuführen. Neben einem höheren Bruttoauszahlungsniveau lag dies vor allem in der Ausgestaltung des innersächsischen Verteilungsschlüssels der Hartz-IV-SoBEZ begründet, welcher sich an historischen Sozialhilfeausgaben des Jahres 2004 orientierte. Durch den Schlüssel wurden über 15 Jahre hinweg die Verhältnisse des Jahres 2004/2005 weitgehend fortgeschrieben und nicht die tatsächlichen Belastungen in der Gegenwart abgebildet. Die überfällige Reform des Schlüssels wurde im Jahr 2021 wirksam, kann die Unterschiede angesichts der gesunkenen Volumina jedoch nur noch bedingt ausgleichen.

8.3 Leistungen nach dem SGB VIII

Inzwischen bewirken insbesondere die Leistungen der Jugendhilfe (innerhalb und außerhalb von Einrichtungen) nach dem SGB VIII den Anstieg der gesamten Sozialen Leistungen (vgl. Abbildung 126). Hierin sind nicht die Auszahlungen für die Kindertagesbetreuung enthalten (Kindertagesstätte und Tagespflege),²²⁸ stattdessen ist hier der Bereich der Hilfe zur Erziehung angesprochen (sozialpädagogische Hilfen,

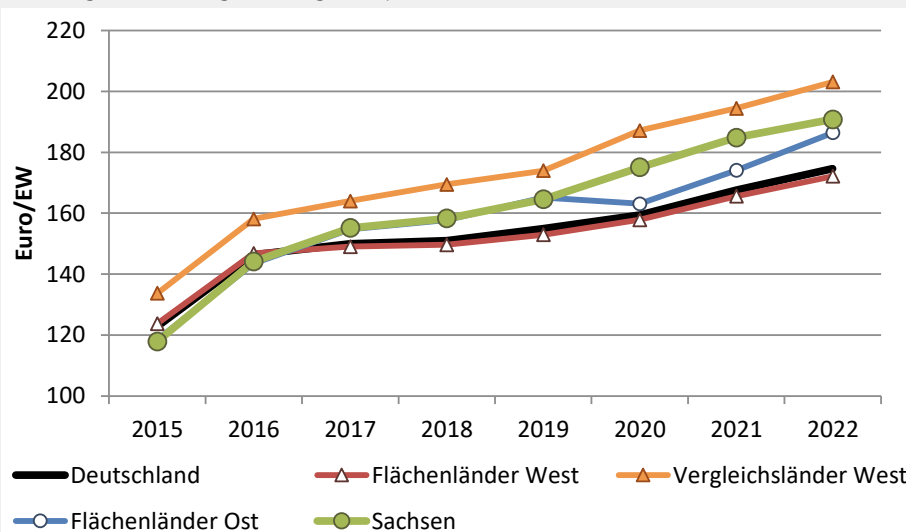
228 Die Gruppierungssystematik unterscheidet nicht nach Aufgaben, sondern nach Auszahlungsarten. Daher werden diese Einrichtungen entweder in kommunaler Trägerschaft geführt und damit die Einzelkosten beim Personal- und Sachaufwand sowie bei den Investitionen erfasst. Andere Träger erhalten Zuschüsse, die in der Kassenstatistik nicht zu den Sozialleistungen zählen, sondern im Bereich der ausgelagerten Leistungserbringung erfasst sind.

Abbildung 134: Entwicklung der Nettobelastung aus dem SGB II in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 135: Leistungen der Jugendhilfe in Euro/EW



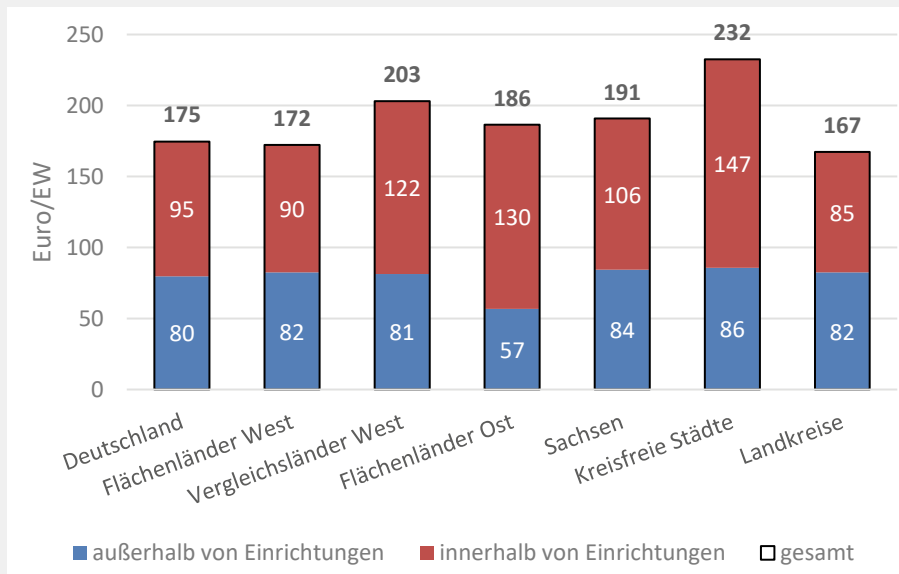
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Jugendarbeit und Kinderschutz innerhalb und außerhalb von Einrichtungen einschließlich der Zuschüsse an freie Träger).²²⁹

Bundesweit stiegen die Auszahlungen im Bereich der kommunalen Jugendhilfe um etwa 42 % im Zeitverlauf, im Vergleich dazu stiegen sie in Sachsen und den übrigen ostdeutschen Flächenländern stärker (+62 % bzw. +57 %, Abbildung 135). Neben der Dynamik liegt auch das Niveau beider Vergleichsgruppen (insgesamt seit 2017) über dem Bundesdurchschnitt (191 Euro/EW bzw. 186 Euro/EW). Die Leistungen außerhalb von Einrichtungen erfolgen in Form von ambulanten Leistungen, die i. d. R. einen präventiven Charakter haben. Die sächsischen Kommunen weisen dabei ein unterdurchschnittliches Wachstum im Beobachtungszeitraum auf (+42 % versus +50 % bundesweit). Die Leistungen innerhalb von Einrichtungen, d. h. stationäre Jugendhilfeleistungen,

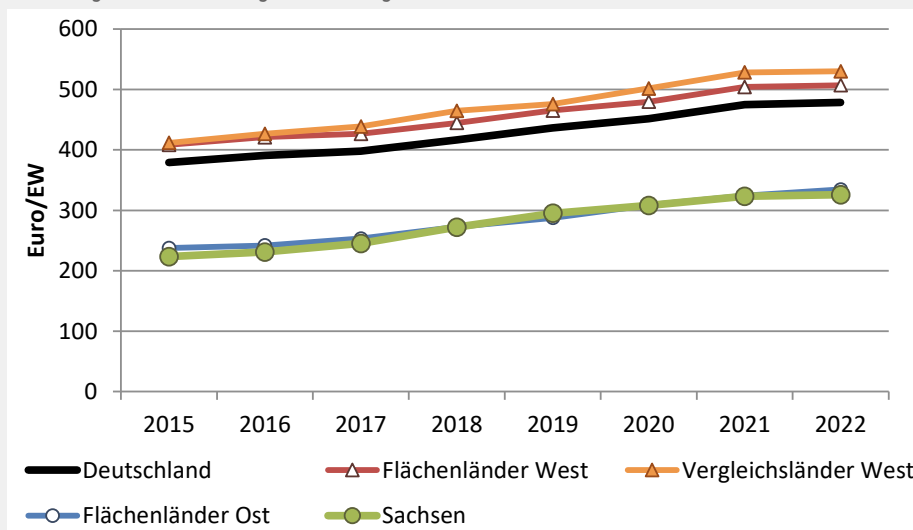
229 Erstattungen an andere Jugendhilfeträger werden dagegen nicht hier erfasst.

Abbildung 136: Struktur der Jugendhilfe 2022



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

Abbildung 137: Entwicklung der Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB IX in Euro/EW



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

das bis zum aktuellen Rand stetig weitergewachsen ist.

Innerhalb der sächsischen Kommunen sind die Kreisfreien Städte stärker in der Jugendhilfe und dabei insbesondere hinsichtlich der Leistungen innerhalb der Einrichtungen engagiert, was neben der 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 2022 nur marginale Unterschiede.

8.4 Leistungen nach dem SGB XII sowie nach dem SGB IX

Die Leistungen nach dem SGB XII sind vielgestaltig und umfassen beispielsweise die Hilfe zur Pflege oder die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Seit 2020 ist die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung neu im SGB IX geregelt. Dies spiegelt sich bislang noch unvollständig in der amtlichen Finanzstatistik, weshalb die Daten des bisherigen SGB XII und des neuen SGB IX noch zusammengefasst betrachtet werden.

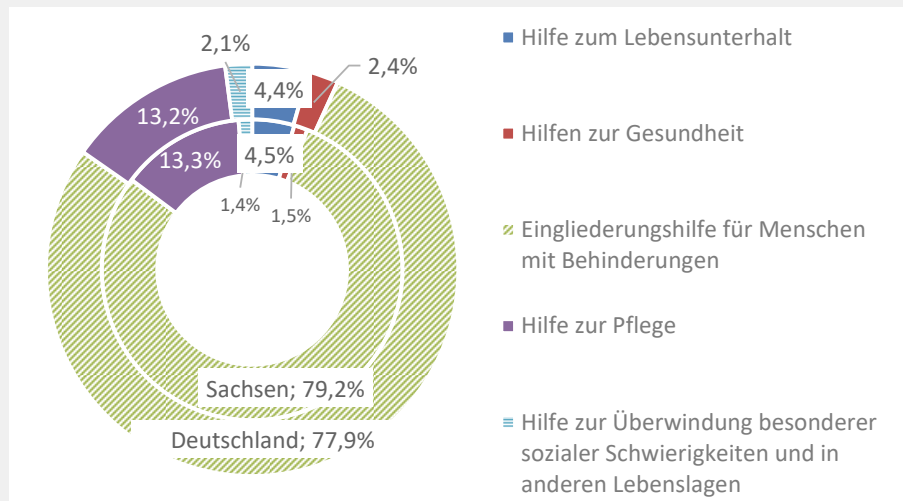
Die Auszahlungen im Bereich der Sozial- und Eingliederungshilfe sind (unabhängig von konjunkturellen Schwankungen und anderen veränderlichen Umfeldvariablen) im Zeitraum von 2015 bis 2021 kontinuierlich angestiegen, wobei Sachsen und die übrigen ostdeutschen Flächenländer überdurchschnittlich hohe Steigerungsraten zeigten (+45 % bzw. +37 % versus +25 % bundesweit, Abbildung 137). Am aktuellen Rand zeigen sich jedoch Anzeichen einer Stagnation in allen Vergleichsgruppen (Sachsen: +0,7 %, bundesweit: +0,8 %). Trotz der unterschiedlichen Entwicklungstendenzen liegt das Niveau in Ostdeutschland und Sachsen weiterhin wesentlich niedriger als in Westdeutschland (326 Euro/EW bzw. 335 Euro/EW versus 479 Euro/EW bundesweit und 530 Euro/EW in den westdeutschen Vergleichsländern). In den Leistungsbereichen des SGB XII und des SGB IX herrschen regional unterschiedliche Kostenniveaus und es bestehen durchaus kommunale Einflussmöglichkeiten auf die entstehenden Kosten – insbesondere bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (jedoch nicht bei den Hilfen zur Pflege), die in Sachsen und den übrigen ostdeutschen Ländern offenbar intensiver genutzt werden.

sind in Sachsen hingegen besonders stark gewachsen (+82 % versus +36 % bundesweit).

Sowohl außerhalb als auch innerhalb von Einrichtungen sind die Auszahlungen für die Jugendhilfe in Sachsen leicht überdurchschnittlich ausgeprägt (Abbildung 136). Strukturell ist diese in den sächsischen Kommunen etwas anders organisiert als in den Vergleichsgruppen, insbesondere den übrigen ostdeutschen Flächenländern. Bei Letzteren sind die Auszahlungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen unterdurchschnittlich, gleichzeitig liegen die Auszahlungen für Leistungen innerhalb von Einrichtungen über dem Bundesdurchschnitt, was einen deutlichen Fokus auf die stationären Leistungen der Jugendhilfe anzeigt. In etwas abgeschwächter Form findet sich diese Konstellation auch in den westdeutschen Vergleichsländern. Diese sind bereits 2016 und 2017 im Zusammenhang mit der Betreuung von minderjährigen Schutzsuchenden auf ein überdurchschnittliches Niveau angestiegen,

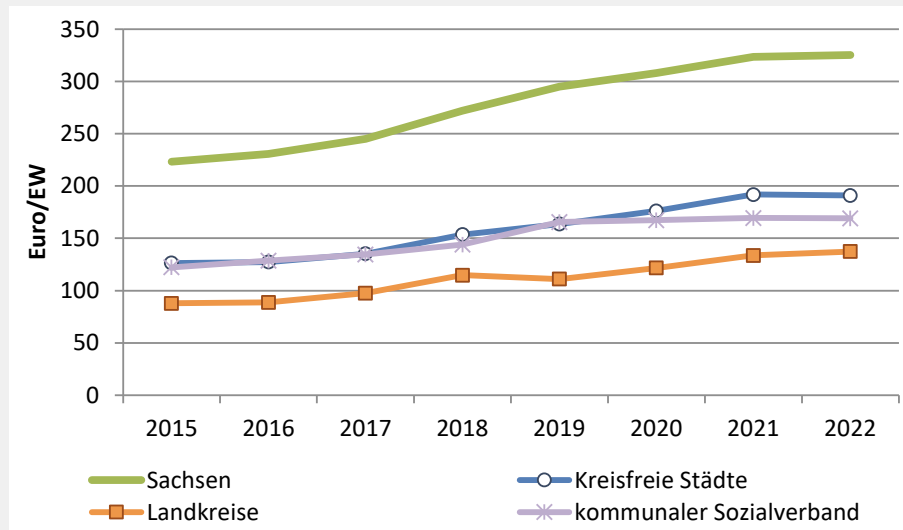
Einem Aufgliederung nach den Hilfearten des SGB XII und SGB IX ist in der Kassenstatistik nicht vorgesehen, jedoch mittels der Sozialhilfestatistik

Abbildung 138: Anteil der einzelnen Hilfearten an den gesamten Bruttoauszahlungen im Bereich des SGB XII in Deutschland (äußerer Ring) und Sachsen (innerer Ring) im Jahr 2022



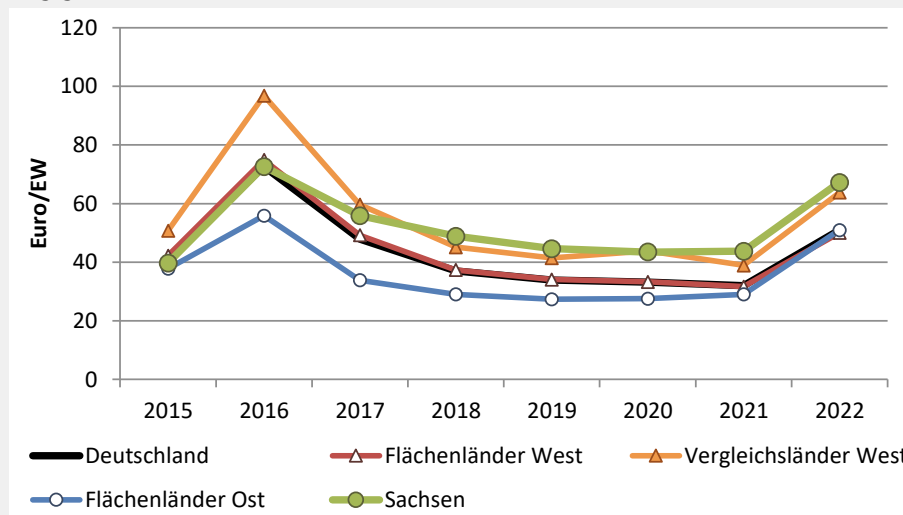
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 139: Entwicklung der Auszahlungen für Soziale Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB IX in Sachsen in Euro/EW



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

Abbildung 140: Entwicklung der Auszahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Euro/EW



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

möglich (Abbildung 138). Im Jahr 2022 entfiel demnach sowohl in Deutschland (77,9 %) als auch in Sachsen (79,2 %) der Großteil der Auszahlungen auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB IX. Mit 13,2 % bzw. 13,3 % ist die Hilfe zur Pflege (SGB XII) der zweitgrößte Posten, der zudem eine besonders starke Dynamik hat. Die übrigen Positionen verzeichnen im Vergleich dazu nur geringere Anteile an den gesamten Bruttoauszahlungen des SGB XII und SGB IX. Insofern sind die Unterschiede in den Auszahlungen nicht auf eine abweichende Leistungsstruktur zurückzuführen.

Im Freistaat Sachsen werden die Sozialen Leistungen nach dem SGB XII und SGB IX von den Kreisfreien Städten und Landkreisen getragen, in erheblichem Umfang aber auch vom Kommunalen Sozialverband (KSV). Dieser ist in erster Linie als überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe und Sozialhilfeträger für die Leistungen an erwachsenen Menschen mit Behinderungen sowie die Heimaufsicht, das Entschädigungsrecht und die Förderung der Jugendhilfe zuständig²³⁰ und finanziert sich im Wesentlichen durch die Sozialumlage, die von den Landkreisen und Kreisfreien Städten aufgebracht wird.²³¹ Die Auszahlungen des KSV sind im Beobachtungszeitraum um insgesamt 38 % auf 169 Euro/EW gestiegen, stagnierten aber am aktuellen Rand trotz der weiterhin steigenden Fallzahlen bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (2022: etwa 52.000 Personen ggü. rd. 50.500 Personen in 2020). Gleiches trifft auf die Kreisfreien Städte zu (191 Euro/

230 Der KSV ist insbesondere für die teilstationären und stationären Leistungen zuständig, vgl. § 13 Abs. 2 SächsAGSGB. Bis 2017 war dies auf den Personenkreis der 18 bis 65-jährigen begrenzt. Der KSV behält seit 2018 alle EGH-Fälle. Die drei letztgenannten Aufgaben werden nicht durch die Sozialumlage finanziert, sondern wurden 2008 mit der Aufgaben- und Kreisgebietsreform übernommen und sind MBA-pflichtig bzw. rein aus Bundesmitteln finanziert (Entschädigungsrecht).

231 Daneben nimmt er die Aufgaben der überörtlichen Betreuungsbehörde und des Integrationsamtes wahr. Dies schließt u. a. auch die Kriegsgesopferfürsorge ein.

EW, -0,5 % ggü. 2021), wohingegen die Auszahlungen in den Landkreisen nochmals angestiegen sind (137 Euro/EW, +2,7 %).

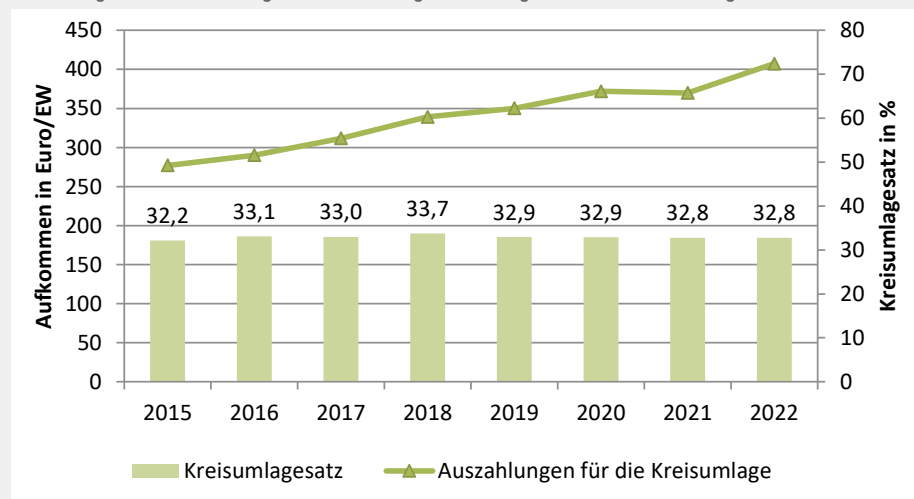
8.5 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Mit rd. 975.000 Personen erreichte die Zahl der bundesweiten Empfänger kommunaler Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBLG) im Jahr 2015 einen Höchststand, auf Sachsen entfielen rd. 46.000 Personen. Ende 2021 waren es etwas weniger als 22.000.²³² Infolge des Rückgangs der Fallzahlen sind die Auszahlungen seit 2016 kontinuierlich bis zum Jahr 2021 abgesunken (auf 32 Euro/EW bundesweit bzw. 44 Euro/EW in Sachsen). In 2022 sind die Auszahlungen wieder deutlich angestiegen (bundesweit: 51 Euro/EW, Sachsen: 67 Euro/EW). Dieser Sprung am aktuellen Rand ist auf eine deutlich erhöhte Anzahl an Asylgesuchen (bundesweit +53,1 %)²³³ zurückzuführen. Der Großteil der Geflüchteten stammt dabei aus Syrien, Afghanistan und der Türkei. Für mehr als 1 Mio. Menschen aus der Ukraine werden seit Mitte 2022 in der Regel Leistungen nach dem SGB II (bzw. SGB XII) statt nach dem AsylBLG gewährt. Insofern sind die 2022er Daten – wie auch die Daten zum SGB II – durch diesen Effekt geprägt.

Die zum Teil sehr unterschiedlichen Kostenbelastungen der Kommunen sind von mehreren Faktoren abhängig. Erstens sind die hier gezeigten Bruttokosten je nach verfügbaren Unterkünften (zentrale/dezentrale Unterbringung), lokalen Mietniveaus sowie ggf. zu gewährenden besonderen Leistungen unterschiedlich. Schwierig ist in diesem Zusammenhang auch ein Graubereich der statistischen Erfassung, da die Kassenstatistik die tatsächlichen Auszahlungen unvollständig abbildet. Unterbringungskosten fallen auch in Bereichen der Infrastrukturauszahlungen (Abschnitt 7) oder beim laufenden Sachaufwand an (Abschnitt 6.1.5). Für eine Untersuchung der effektiven Auszahlungen ist die Kassenstatistik daher nur für einen ersten Eindruck und Vergleich geeignet. Tiefer gehende Analysen erfordern aufwändigere Datenrecherchen.²³⁴ Im Zuge der Evaluierung der Pauschale nach dem Sächs-FlüAG haben Datenerhebungen ergeben, dass rund 20–25 % der relevanten kommunalen Auszahlungen nicht in den hier aufgeführten Sozialen Leistungen erfasst werden, vor allem in den Kreisfreien Städten.²³⁵

Zweitens ist für die tatsächliche Nettobelastung der Kommunen entscheidend, in welchem Umfang sich die Länder und ggf. der Bund über den Transmissionsweg der Länder an der Finanzierung der Bruttoauszahlungen beteiligen. Hier sind sehr unterschiedliche Ansätze festzuhalten, die von einer vollständigen Kostenerstattung mit Spitzabrechnung (Mecklenburg-Vorpommern oder Saarland) bis zu einer einmaligen

Abbildung 141: Entwicklung der Auszahlungsbelastung durch die Kreisumlage in Sachsen



Durchschnittlicher Kreisumlagesatz = aufkommensgewichtetes Mittel

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Deutscher Landkreistag (2022), S. 564.

Pauschale (Baden-Württemberg) reichen. In Sachsen erfolgt die Erstattung der notwendigen Auszahlungen mittels eines nachgelagerten Kostenerstattungsverfahrens, bei dem 90 % der landesdurchschnittlichen Kosten je Leistungsempfänger erstattet werden (sog. Vier-Schalen-Modell).²³⁶

9 Kreisumlage

Die Kreisumlage wird von den kreisangehörigen Gemeinden aufgebracht, um die Aufgabenerfüllung in den Landkreisen mitzufinanzieren. In der gewählten Darstellung, die auch für alle weiteren statistischen Analysen zur kommunalen Finanzlage typisch ist,²³⁷ werden die Zahlungsströme zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden, zu denen auch die Kreisumlage gehört,²³⁸ bereinigt, um zu den so genannten *Bereinigten* Einzahlungen und Auszahlungen zu gelangen. Diese Bereinigung ist erforderlich, um in der Außendarstellung und im interregionalen Vergleich (oder bei Ländervergleichen) Doppelzahlungen zu verhindern. Würde keine Bereinigung erfolgen, würden die von den Landkreisen getätigten Auszahlungen (z. B. für Personal) erfasst und *zusätzlich* die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden gezählt, mit denen diese finanziert werden. Das Auszahlungsvolumen würde so rechnerisch aufgebläht, obwohl von der kommunalen Ebene als ganze faktisch nur die Personalauszahlungen geleistet wurden. Ebenso würde auf der Einzahlungsseite 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.²³⁹

232 Zahlen für 2022 waren bis zum Redaktionsschluss noch nicht veröffentlicht.

233 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023), S. 7.

234 Zur Evaluierung der tatsächlichen Auszahlungen und Aufwendungen in Sachsen für die Jahre 2013 bis 2016 vgl. Lenk/Hesse/Diesener u. a. (2016).

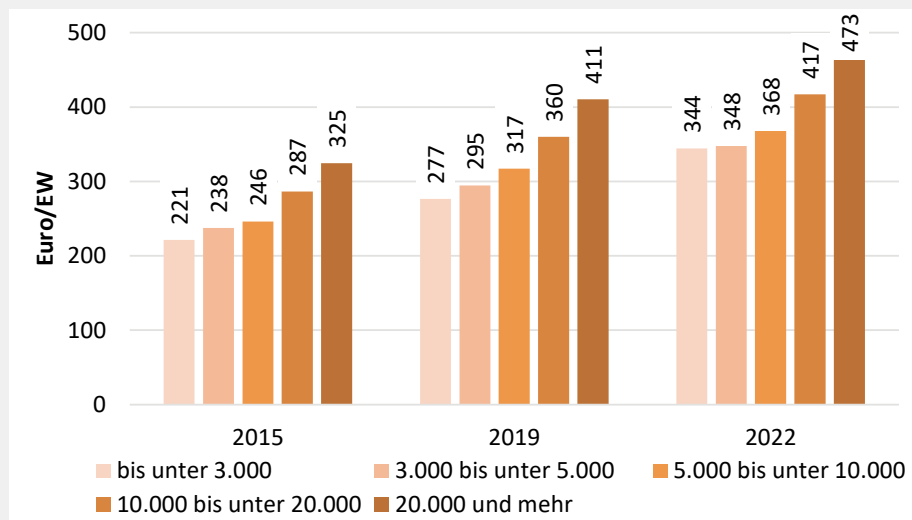
235 Vgl. Lenk/Hesse/Diesener (2018), insbesondere S. 71f.

236 Vgl. zur Genese und Funktionsweise dieser Pauschale Lenk/Hesse/Diesener (2018).
237 Lediglich die Publikationen des Deutschen Landkreistages und der entsprechenden Landesverbände gehen auf die Kreisumlage als wichtige eigene Einnahmeposition regelmäßig näher ein.

238 Des Weiteren beispielsweise auch die Finanzausgleichsumlage und die Sozialumlage für den Kommunalen Sozialverband.

239 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 bei den »sonstigen« Einzahlungen und Auszahlungen nachgewiesen wird.

Abbildung 142: Entwicklung der Auszahlungen für die Kreisumlage in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

Im Beobachtungszeitraum hat sich das Aufkommen aus der Kreisumlage um 51 % erhöht (Abbildung 141). Der landesdurchschnittliche Kreisumlagesatz hat sich dabei zwischen 2015 und 2022 lediglich um 0,6 Prozentpunkte erhöht (auf 32,8 % der Umlagegrundlagen, d. h. Steuerkraft zzgl. allgemeine Schlüsselzuweisungen nach § 26 SächsFAG).²⁴⁰ Damit macht die Entwicklung des Kreisumlagesatzes lediglich etwas weniger als 5 % des Gesamtzuwachses der Kreisumlage aus. Im gesamten Bundesgebiet waren die durchschnittlichen Kreisumlagesätze von 2015 bis 2020 tendenziell leicht rückläufig,²⁴¹ worin sich der geringere Druck auf die kommunalen Sozialausgaben spiegelte (siehe Abschnitt 8.1). Diese müssen, wenn den Landkreisen als Träger dieser Leistungen keine anderen Einnahmequellen zur Verfügung stehen, über eine Anhebung der Kreisumlage finanziert werden, was über viele Jahre der Fall gewesen ist. Seit 2020 äußern sich die insgesamt wieder ansteigenden Sozialen Leistungen in einem gemischten Bild: Während die Kreisumlagesätze in der Mehrheit der Flächenländer weiter gesunken sind, verzeichnen sie in Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern, Niedersachsen und Hessen leichte Anstiege. Durchschnittlich beläuft sich das Aufkommen aus der Kreisumlage in Sachsen am aktuellen Rand auf durchschnittlich 444 Euro/EW (2015: 294 Euro/EW). Durchschnittlich belastet die Kreisumlage die kreisangehörigen Gemeinden mit 16,1 % ihrer Bereinigten Einzahlungen (einschließlich der Umlage, 2015: 15,4 %). Bezogen auf die Allgemeinen Deckungsmittel waren es durchschnittlich 23,5 % (2015: 23,0 %). Damit war die relative Belastung der kreisangehörigen Gemeinden aus der Kreisumlage seit 2015 weitgehend stabil.

Korrespondierend zu den Steuerkraftdifferenzen zwischen den gemeindlichen Größenklassen und zu den Regelungen im SächsFAG, die im Zuge der Einwohnerveredelung zu höheren Schlüsselzuweisungen in größeren kreisangehörigen Städten führt, steigen auch die Belastungen durch die Kreisumlage mit der Größenklasse. Während sich das

240 Die Umlagegrundlagen sind gemäß § 26 Abs. 3 die Steuerkraftmesszahlen nach § 8, die allgemeinen Schlüsselzuweisungen nach § 9, abzüglich der Finanzausgleichsumlage nach § 25a und die Auflösungsbeträge des Sonderpostens nach § 23 Absatz 2 Satz 4 SächsFAG.

241 Vgl. Deutscher Landkreistag (2022), S. 564–568.

Umlageaufkommen in den kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern in 2022 auf durchschnittlich 344 Euro/EW belief, waren es in der Gruppe mit über 20.000 Einwohnern 473 Euro/EW (Abbildung 142). Die Spreizung zwischen den größeren und kleineren Gemeinden hat dabei im Zeitverlauf abgenommen (2022: 37 % ggü. 47 % in 2015).

10 Verschuldung

Die Verschuldung der öffentlichen Hand ist in den letzten Jahren des wirtschaftlichen Aufschwungs und im Eindruck historisch niedriger Zinsen zumindest bis 2021 etwas aus dem Blickpunkt der politischen Diskussion geraten. Angesichts des steigenden Leitzinses der EZB wird die Problematik der kommunalen Verschuldung jedoch wieder evident. Die ersten Folgen dieser Zinsentwicklung sind bereits am aktuellen Rand hinsichtlich der Entwicklung der Schuldenstände ableitbar (vgl. Abschnitt III.6.1.6). Weiterhin ist insbesondere die Kassenkreditproblematik in vielen Ländern nach wie vor nicht gelöst.

Die kommunalen Schulden können statistisch differenziert werden nach:²⁴²

- Schulden der *Kernhaushalte* der Gemeinden und Gemeindeverbände (in Sachsen einschließlich KSV und Verwaltungsverbände),
- Schulden der *Extrahaushalte*,
- Schulden der *sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen*.²⁴³

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. Noch nicht vollständig dokumentiert werden dagegen Bürgschaften, die einen Charakter von Eventualverbindlichkeiten haben sowie Verpflichtungen innerhalb von Cashpooling-Konstruktionen²⁴⁴.

Ein Vergleich (Abbildung 143) zeigt die Strukturen der kommunalen Verschuldung auf Basis des aktuellen Schuldenbegriffs einschließlich der weiteren Verbindlichkeiten (kreditähnliche Rechtsgeschäfte (RG) und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (LuL)) und unter Einbeziehung der ausgelagerten Bereiche im Jahr 2022 (umfassende Schulden-systematik des Statistischen Bundesamtes). Die nach diesem sehr weiten Konzept erfasste Verschuldung der sächsischen Kommunen fällt mit 3.343 Euro/EW sowohl gegenüber dem Bundesdurchschnitt

242 Vgl. vertiefend dazu den Methodenbericht zur Schuldenstatistik: Statistisches Bundesamt (2013), S. 6 ff.

243 Zur Differenzierung im Rahmen des sog. Schalenkonzepts der amtlichen Statistik siehe Abschnitt III.1.2.2.

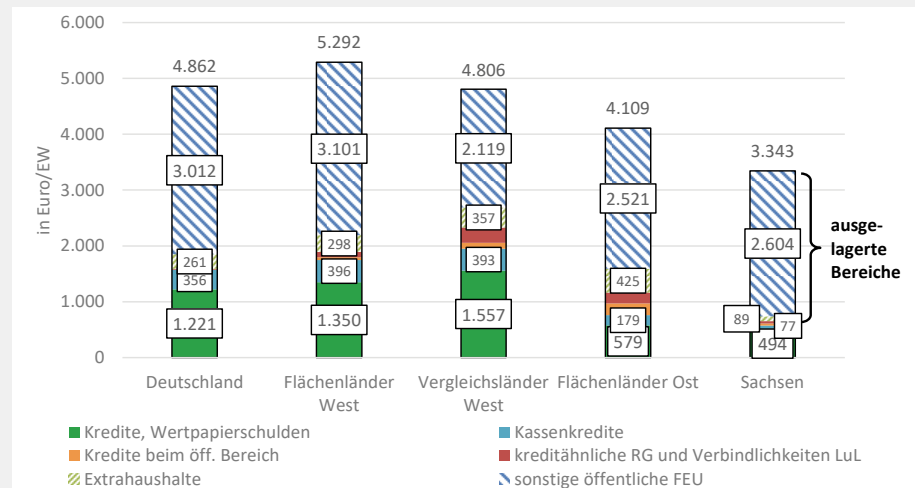
244 Diese werden seit 2020 in den Berichten des Statistischen Bundesamtes ausgewiesen, allerdings können sie nicht als Zeitreihe dargestellt werden. In Sachsen ist im Jahr 2020 ein Volumen von 65 Mio. Euro den Kernhaushalten zurechenbar, insofern werden die nachfolgenden Aussagen nicht durch Cashpooling-Aktivitäten verzerrt.

(4.862 Euro/EW) als auch gegenüber allen anderen betrachteten Gruppen 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 % (611 Euro/EW) des Bundesdurchschnitts. Bezüglich der ausgelagerten Bereiche liegt die Verschuldung der sächsischen Kommunen mit 2.732 Euro/EW dagegen näher am Bundesdurchschnitt (3.284 Euro/EW). Des Weiteren zeigt die Darstellung die Rolle der ausgelagerten Bereiche, die im Bundesdurchschnitt rund 68 % des Gesamtschuldenstandes ausmachen, in Sachsen sogar 82 %. Für die sächsischen Kommunen gilt somit (nach wie vor), dass sie bundesweit ein geringes Verschuldungsniveau aufweisen, welches nicht durch eine überproportionale Verlagerung auf die ausgelagerten Bereiche verzerrt ist.

Trotz der erweiterten Erfassung der Schulden werden im Folgenden, wie auch bei der Analyse der Einnahmen und Auszahlungen, 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. Ausgelagerte Bereiche, insbesondere die kommunale Ver- und Entsorgungswirtschaft oder die Wohnungsunternehmen, verfügen über eigene Finanzierungs-kreisläufe, die sich durchaus erheblich von der Lage der kommunalen Kernhaushalte unterscheiden können, ohne damit auf die Stabilität der kommunalen Haushaltslage Einfluss zu nehmen. Es ist zudem nicht zu erkennen, dass die ausgelagerten Bereiche eine Schuldendynamik aufweisen, die eine Verlagerung der Schuldenlast aus den Kernhaushalten erwarten lässt.

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. Trotz der flächendeckenden Einführung der Doppik in Sachsen ab dem Jahr 2013 fehlen hier noch Erkenntnisse, die erst mit dem Vorliegen kommunaler doppischer Gesamtabschlüsse gewonnen werden können. Mit dem derzeitigen Instrumentarium der Finanzstatistik können sie noch nicht abgebildet werden.

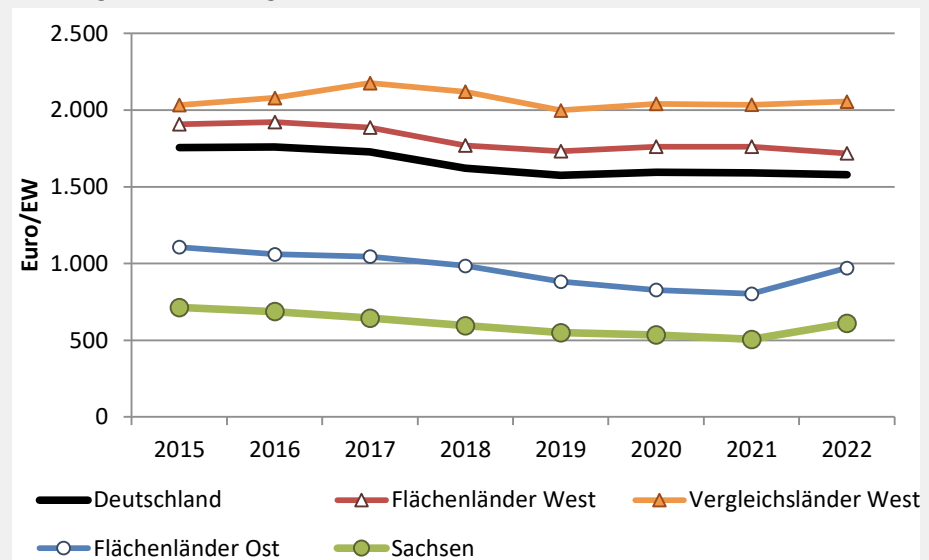
Abbildung 143: Struktur der kommunalen Verschuldung 2022



* ohne gemeinsame Extrahaushalte

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

Abbildung 144: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands (Kernhaushalte) in Euro/EW



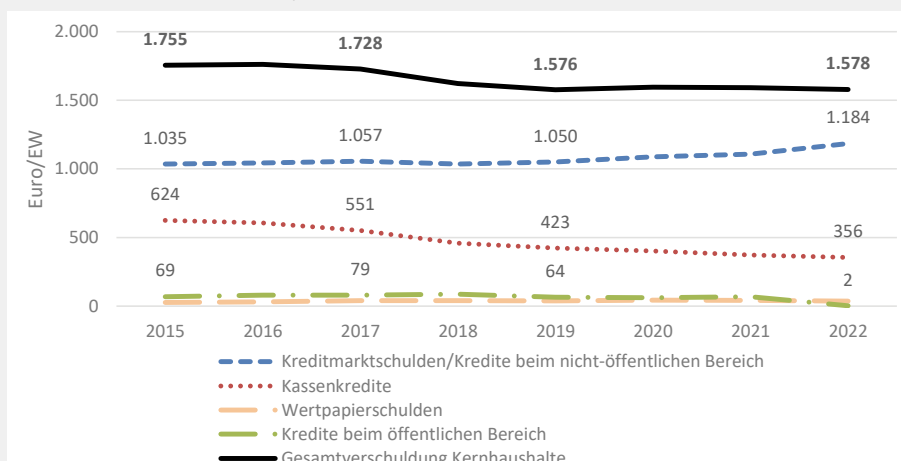
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

10.1 Verschuldung der Kernhaushalte

Wird die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte in Deutschland betrachtet (investive Schulden, Kassenkredite, Schulden bei öffentlichen Bereichen), so ist im Analysezeitraum bis zum Jahr 2021 ein Negativtrend festzustellen (Sachsen: -29 %, Bundesdurchschnitt: -9 %). In 2022 ist jedoch – nachlaufend zu den Corona-Krisenjahren und in Sachsen parallel zur schwächeren Entwicklung der Einnahmen – ein Wachstum der Verschuldung sowohl in Sachsen als auch den übrigen ostdeutschen Ländern sichtbar (jeweils +21 %). Zuletzt betrug der Schuldenstand der kommunalen Kernhaushalte bundesweit rund 122,8 Mrd. Euro, was 1.578 Euro/EW entspricht.

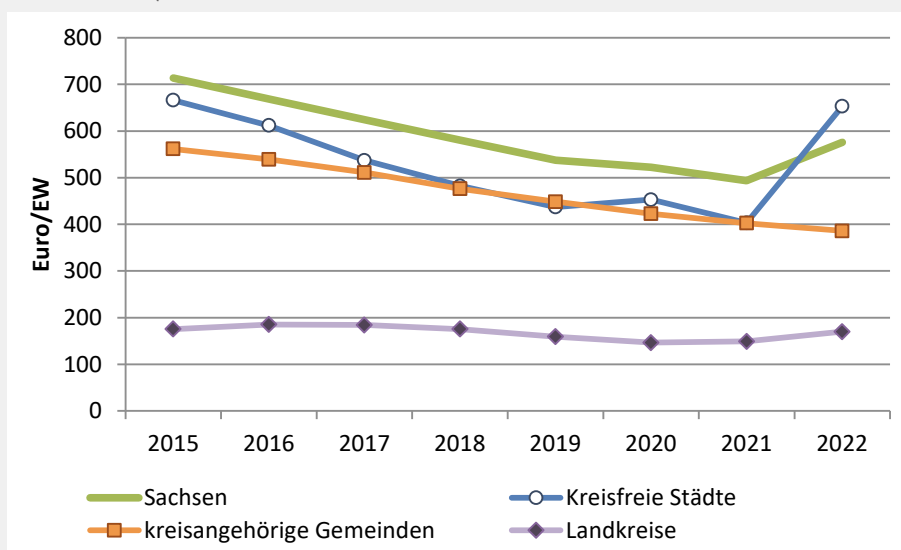
Die sächsischen Kommunen verzeichneten bis zum Jahr 2021 eine fortgesetzte Reduktion ihres Schuldenstandes (2021: -29 % ggü. 2015). Dies ist noch ein langer Schatten der hohen Verschuldung in den 1990er Jahren. Am aktuellen Rand endet der stetig absinkende Trend der Verschuldung

Abbildung 145: Entwicklung und Struktur des Gesamtbestands der kommunalen Verschuldung in den Kernhaushalten in Euro/EW



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

Abbildung 146: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in Sachsen in Euro/EW



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

in den Kernhaushalten der sächsischen Kommunen (+21 % ggü. 2021, ebenso in den übrigen ostdeutschen Kommunen). Es ist zu erwarten, dass sich der Anstieg der Verschuldung in den kommenden Jahren in steigenden Zinsauszahlungen niederschlagen wird. Bundesweit ist der Anstieg der Verschuldung in 2022 noch nicht ableitbar (noch -0,7 % ggü. 2021), wenngleich die Verschuldung in den westdeutschen Vergleichsländern bereits minimal angestiegen ist (+1 %). Trotz des gegenläufigen Trends am aktuellen Rand beträgt der Schuldenstand der Kernhaushalte in den sächsischen Kommunen nach wie vor lediglich 34 % des bundesweiten Durchschnitts (und 63 % des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Kommunen).

Mit Blick auf die einzelnen Schuldenarten wird erkennbar, dass einerseits die sog. *fundierten* Schulden für Investitionen zunächst bis 2019 fast unverändert geblieben und im Zuge der Corona-Pandemie angestiegen sind (+13 % ggü. 2019, 2022: 1.184 Euro/EW, Abbildung 145). Der ansteigende Trend hält dabei bis zum aktuellen Rand an. Andererseits hat das bundesweite Volumen an Kassenkrediten im dargestellten

Zeitverlauf um fast die Hälfte des Ausgangswertes von 2015 abgenommen (-43 % auf 356 Euro/EW). Die Entschuldung verlief jedoch nicht flächendeckend und gleichmäßig. Stattdessen ist sie vor allem auf spezifische Landesprogramme zurückzuführen, wie der Rückgang der Kassenkredite 2018 durch die Übernahme der Bestände der hessischen Kommunen durch die sog. Hessenkasse (rund 4,9 Mrd. Euro). Kleine Programme, wie die Unterstützung (Tilgungshilfen) für kommunale Kassenkredite im Saarland 2020 (sog. Saarlandpakt) oder in Brandenburg seit 2019 haben einen ähnlichen Projektcharakter. Die Wertpapiersschulden und Kredite beim öffentlichen Bereich verzeichnen nur einen geringen Anteil an der bundesweiten Gesamtverschuldung und haben sich wenig dynamisch fortentwickelt.

Die Differenzierung innerhalb Sachsens verdeutlicht, dass der rückläufige Trend des Schuldenstands bis 2021 in allen Teilräumen vollzogen wurde (Abbildung 146). Der Anstieg der Verschuldung am aktuellen Rand betraf jedoch ausschließlich die Kreisfreien Städte (+62 % ggü. 2021) bzw. die Stadt Leipzig²⁴⁵ und in geringem Maße die Landkreise (+14 %). Die kreisangehörigen Gemeinden konnten ihre Verschuldung hingegen auch im Jahr 2022 weiter reduzieren (-4 % ggü. 2021). Das Niveau der Pro-Kopf-Verschuldung ist aufgrund des jüngsten Anstiegs in den Kreisfreien Städten am höchsten (653 Euro/EW, kreisangehörige Gemeinden: 386 Euro/EW, Landkreise: 170 Euro/EW).

Zum Ende des Jahres 2022 waren die Kernhaushalte von 82 sächsischen Städten und Gemeinden schuldenfrei, dies sind mehr als jemals zuvor (2015: 37).²⁴⁶ Neben der Landeshauptstadt Dresden betrifft dies vor allem Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern. Zusätzlich wächst die Anzahl der schuldenfreien größeren Städte (zwischen 5.000 und 20.000 Einwohnern). Weitere 52 Städte und Gemeinden verzeichnen darüber hinaus am aktuellen Rand einen Schuldenstand von unter 100 Euro/EW (2015: 37). Lediglich 8 sächsische Kommunen weisen einen über dem Bundesdurchschnitt liegenden Pro-Kopf-Schuldenstand auf (>1.578 Euro/EW). Auch diese gruppieren sich im Wesentlichen aus der Größenklasse <5.000 Einwohner, sodass die dahinter liegenden

245 Die Stadt Leipzig nahm im Jahr 2022 Kassenkredite i. H. v. 220 Mio. Euro auf (359 Euro/EW).

246 Werden die übrigen Verbindlichkeiten und kreditähnlichen Rechtsgeschäfte der Kernhaushalte addiert, verbleibt nur eine einzige Gemeinde mit einer völligen Schuldenfreiheit. Dies ist aber insbesondere aufgrund der technisch bedingt auftretenden Verbindlichkeiten LuL keine sachgerechte Vergleichsbasis.

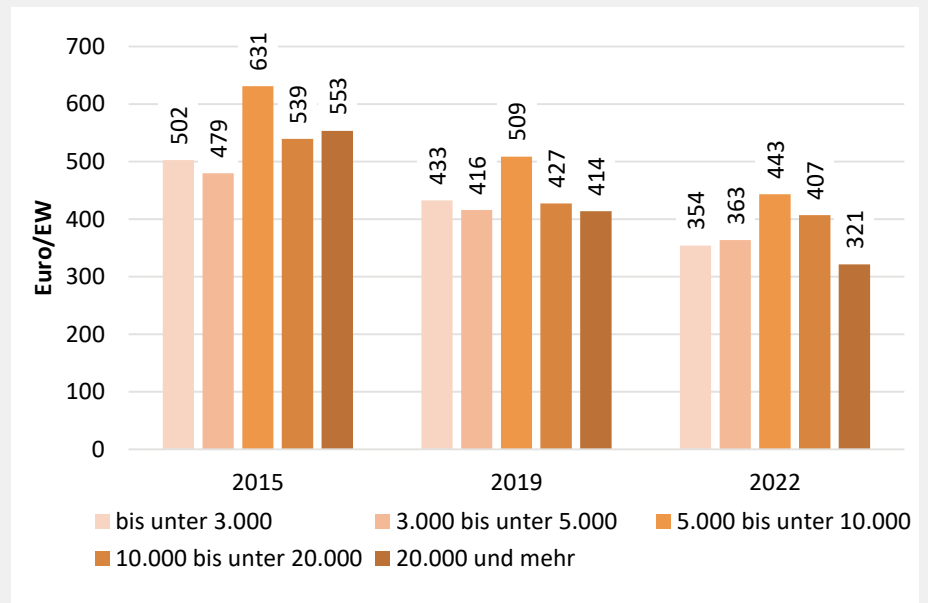
absoluten Schuldenstände überschaubar sind.²⁴⁷

Innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden konnte über alle Größenklassen hinweg eine deutliche Senkung der Schuldenstände erreicht werden (Abbildung 147). Am stärksten verlief die Entschuldung in der Gruppe der Großen Kreisstädte (-42 %). Die übrigen Größenklassen verzeichnen Rückgänge im Bereich von 24 % bis 30 %. Somit schwinden auch die größenklassenbezogenen Unterschiede in der Kommunalverschuldung.

Grundsätzlich sind die sächsischen Kommunen im Ländervergleich deutlich unterdurchschnittlich verschuldet. Ein direkter Effekt der fortgesetzten Entschuldung besteht sicherlich in einem zusätzlichen fiskalischen Spielraum durch eingesparte Zinsauszahlungen, wobei dies jedoch einer starken Abhängigkeit vom Zinsniveau unterliegt.²⁴⁸ Im Falle des bis Mitte 2022 vorliegenden Niedrigzinsniveaus war der Effekt bei höheren Schuldenständen umso stärker ausgeprägt, weshalb die sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände weniger davon profitierten (siehe Abschnitt III.6.1.6). Infolge des stark gestiegenen EZB-Leitzinssatzes ist diese Situation neu zu bewerten. Zwar steigt die Verschuldung in den sächsischen Kommunen am aktuellen Rand wieder an, sie ist jedoch immer noch stark unterdurchschnittlich ausgeprägt. Überdies ist der Schuldenanstieg vorrangig auf einen Einzeleffekt ausgehend von der Stadt Leipzig zurückzuführen. In Bezug auf die Zinsauszahlungen ist in den kommenden Jahren zwar ein ansteigender Trend zu erwarten. Auf der Grundlage ihres über lange Zeit erarbeiteten niedrigen Schuldenstands haben sich die sächsischen Kommunen jedoch einen Puffer für kreditfinanzierte Auszahlungen in fiskalisch schwierigen Zeiten aufgebaut, von dem sie angesichts des veränderten Zinsumfelds profitieren können.

Zu den Schulden im Kernhaushalt gehören neben den investiven Schulden (Abschnitt III.10.2), den Kassenkrediten (Abschnitt III.10.3) und den Schulden beim öffentlichen Bereich auch kreditähnliche Rechtsgeschäfte, darunter insbesondere die Verpflichtungen aus Finanzierungsleasing (2022: 0,2 Euro/EW versus 1 Euro/EW bundesweit), und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (33 Euro/EW versus 8 Euro/EW). Hier greift beim Ländervergleich 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 in der Vergangenheit noch nicht durchgehend an das Statistische Landesamt melden.²⁴⁹ Da Vorjahreswerte fehlen, sind diese Schulden auch nicht »gewachsen«, sondern »erfassungsbedingt

Abbildung 147: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/EW



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

hinzutreten«. Die beiden genannten Komponenten haben allerdings keine strukturellen Einflüsse auf das Verschuldungsergebnis und sind auch methodisch anders zu bewerten. Daher werden sie an dieser Stelle nicht vertieft behandelt.

Infokasten: Investitionskredite und Kassenkredite

Die kommunale Schuldenaufnahme ist an restriktive gesetzliche Regeln gebunden. Grundsätzlich ist die Schuld Aufnahme 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. In diesem Fall werden die Finanzierungslasten in Form von Tilgungszahlungen idealerweise über die Nutzungsdauer der Investitionen verteilt (sog. *Pay-as-you-use-Prinzip*), sodass sich ein stetiger Tilgungspfad über die Zeit ergibt. Dies bedingt jedoch nicht notwendigerweise, dass die Gesamtverschuldung auf null sinkt, da neue Investitionsprojekte hinzutreten können.

247 Diese Gruppe konzentriert nur einen Anteil von 116 Mio. Euro an der kommunalen Gesamtverschuldung, die sich auf rund 2,6 Mrd. Euro beläuft.
 248 Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist die vollständige Schuldenfreiheit einer Kommune nicht notwendigerweise positiv zu bewerten. Vgl. Hesse (2019), S. 72ff.
 249 Auskunft des Statistischen Landesamtes in Kamenz.

Eine besondere Rolle spielen die kommunalen Kassenkredite (je nach Bundesland auch »Liquiditätskredite« oder »Kredite zur Liquiditätssicherung«). Sie dienen ursprünglich ausschließlich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen im laufenden Kommunalhaushalt und müssen dementsprechend auch kurzfristig zurückgezahlt werden.²⁵⁰ Die Problematik dieser Kredite besteht in ihrer kurzen Laufzeit mit regelmäßiger Refinanzierungserfordernis, die hohe Zinsänderungsrisiken mit sich bringt und somit die Haushaltsstabilität gefährden kann. Seit dem Jahr 2000 hatten sie sich mit hoher Geschwindigkeit zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument entwickelt. 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. Überdies spielte auch das äußerst niedrige Zinsniveau bis Mitte 2022 eine nicht unbedeutende Rolle bei dieser Entwicklung. Dies hat Kassenkredite für viele Kommunen zu attraktiven Finanzierungsalternativen werden lassen.

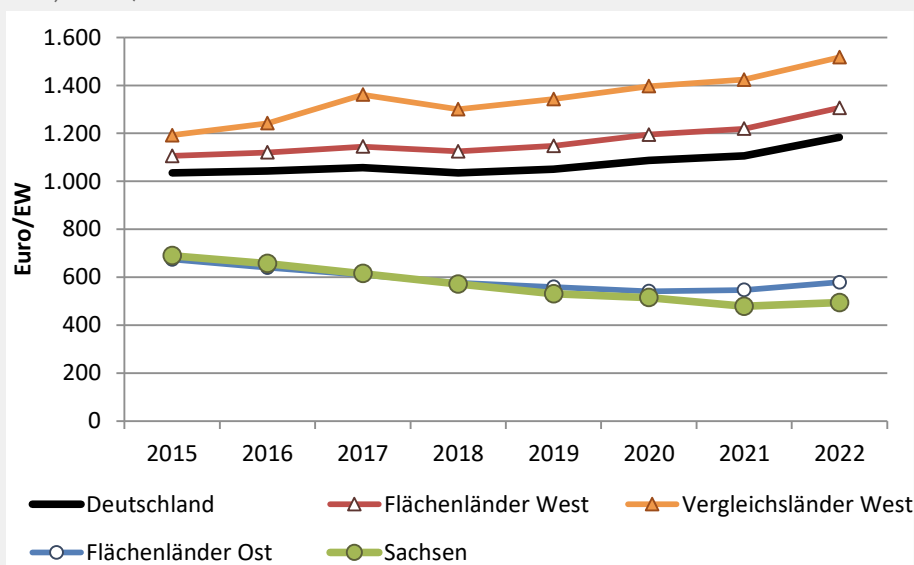
10.2 Investive Schulden

Der Rückgang der Gesamtverschuldung in den Kernhaushalten der sächsischen Kommunen lässt sich vorrangig auf die Tilgung investiver Kredite bis 2021 zurückführen (2021: -31 % ggü. 2015, Abbildung 148). Am aktuellen Rand sind sie jedoch erstmals seit über zwei Jahrzehnten im Durchschnitt wieder angestiegen (+3 % ggü. 2021). Im Bundesdurchschnitt wachsen die fundierten Schulden bereits seit 2018 wieder (insgesamt

+14 % ggü. 2015), 2022 war das Wachstum dabei im Zeitverlauf am stärksten (+7 %). Das Niveau dieser Schulden liegt in Sachsen weiterhin deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (47 % bzw. 494 Euro/EW versus 1.184 Euro/EW). Seit dem Anfang der 2000er Jahre konnte das Volumen an investiven Krediten erheblich gesenkt werden (-60 % ggü. 2000). In den übrigen ostdeutschen Kommunen zeigt sich ein ähnliches Bild (-46 % ggü. 2000, -14 % ggü. 2015), wobei das Niveau der Kreditmarktschulden in 2022 gegenüber dem Vorjahr sogar stärker zugenommen hat als in Sachsen (+6 % auf 579 Euro/EW). In den westdeutschen Kommunen ist das Volumen der Investitionskredite im Zeitverlauf fast stetig angestiegen (insgesamt +18 % ggü. 2015, +27 % in den finanzschwachen Vergleichsländern). Die westdeutschen Kommunen griffen angesichts der günstigen Marktbedingungen häufiger auf Krediteinnahmen zur Finanzierung ihrer Investitionen zurück und konnten dabei gleichzeitig sinkende Zinsbelastungen realisieren (siehe oben, Abschnitt III.6.1.6). Die höheren Schuldenstände der westdeutschen Kommunen bergen allerdings Zinsänderungsrisiken, weshalb mittelfristig von zunehmenden Zinslasten auszugehen ist.

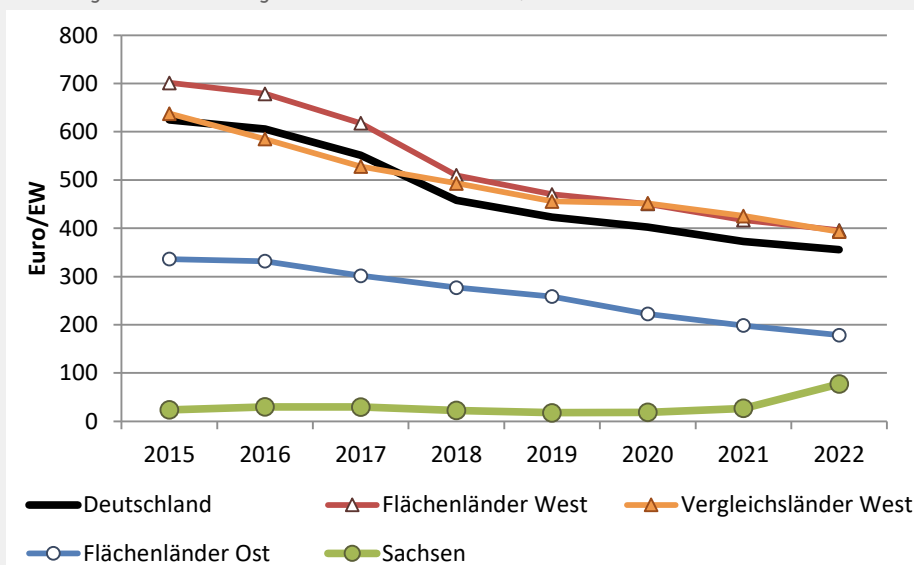
Innerhalb Sachsens haben alle Kommunaltypen ihre investiven Schulden zurückgefahren (Kreisfreie Städte: -33 % ggü. 2015, kreisangehörige Gemeinden: -31 %, Landkreise: -7 %). Am aktuellen Rand ist jedoch ein Anstieg in den Kreisfreien Städten sichtbar, der ausschließlich auf die Stadt Chemnitz zurückgeht

Abbildung 148: Entwicklung des Stands der Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (Kernhaushalte) in Euro/EW



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

Abbildung 149: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

250 Vgl. Schwarting (2006), S. 307f.

(+70 Mio. Euro ggü. 2021). Die Landeshauptstadt Dresden weist hingegen keine investiven Kredite auf.

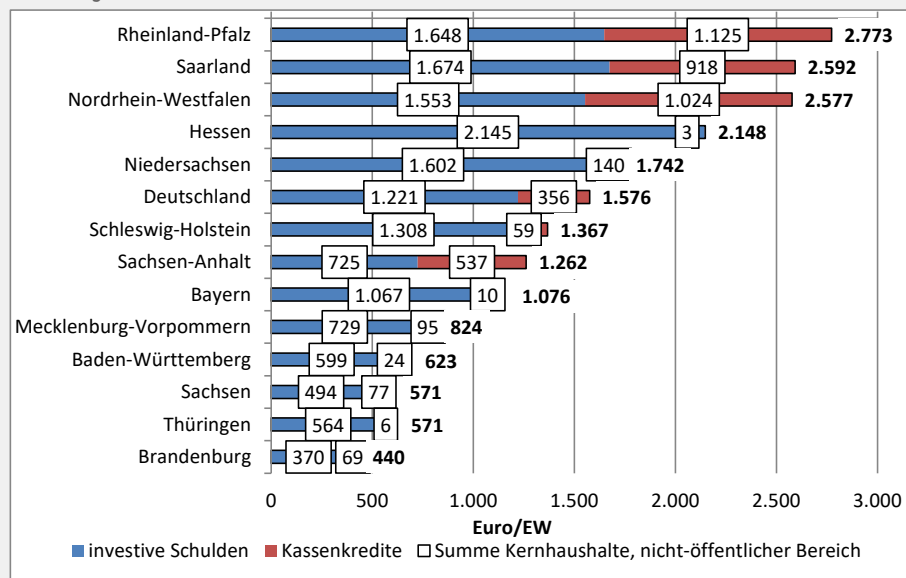
10.3 Kassenkredite

Im Berichtszeitraum haben sich die kommunalen Kassenkredite bundesweit stetig rückläufig entwickelt (-43 % auf 356 Euro/EW bzw. 27,7 Mrd. Euro in 2022), wobei die ostdeutschen Kommunen einen etwas stärkeren Abbaupfad verzeichnen (-47 % auf 179 Euro/EW) als die westdeutschen Kommunen (-44 % auf 396 Euro/EW, dabei insbesondere in Hessen mit -99,7 %, Schleswig-Holstein mit -75 % und Niedersachsen mit -60 %). Den größten Effekt hatte der Übergang von insgesamt rund 4,9 Mrd. Euro kommunalen Kassenkrediten in Hessen an die sog. Hessenkasse im Jahr 2018.²⁵¹ Ähnliche Tilgungshilfen mit Projektcharakter, d. h., mit einer Verbindung von Entschuldung und struktureller Haushaltsverbesserung laufen aktuell beispielsweise in Brandenburg (seit 2019)²⁵² oder im Saarland (seit 2020)²⁵³.

Zuwächse an Kassenkreditbeständen waren dagegen in Sachsen zu beobachten, wo sich am aktuellen Rand eine zu den übrigen Gruppen gegensätzliche Entwicklung zeigt. Dabei liegt das sächsische Niveau nach wie vor weit unter den Vergleichsgruppen (2022: 77 Euro/EW). Trotz des Anstiegs gilt, dass der Umgang mit Kassenkrediten in Sachsen sehr restriktiv vollzogen wird. Die Gesamtsumme an Kassenkrediten von knapp 315 Mio. Euro entfiel dabei zu mehr als zwei Dritteln auf die Kreisfreie Stadt Leipzig (220 Mio. Euro), die den Kassenkredit im Zuge der Bewältigung der Energiekrise 2022 zur Sicherung ihres kommunalen Versorgers aufgenommen hatte. Der Rest entfällt auf zwei Landkreise (zusammen 79 Mio. Euro) sowie die kreisangehörigen Gemeinden (26 Mio. Euro).

Der Ländervergleich zeigt, dass der Stand der kommunalen Kassenkredite in Sachsen am aktuellen Rand im Mittelfeld liegt (in den Vorjahren belegte Sachsen jeweils die unteren Ränge), wobei nach wie vor ein sehr großer Abstand zum bundesweiten Durchschnitt vorliegt. Mit Blick auf die ostdeutschen Flächenländer ist das sächsische Niveau höher als in Thüringen (6 Euro/EW) und minimal höher als in Brandenburg (69 Euro/EW), jedoch niedriger als in Mecklenburg-Vorpommern (95 Euro/EW) und Sachsen-Anhalt (537 Euro/EW). Ebenso wird erkennbar, dass sich die Kassenkreditproblematik in drei Ländern besonders verschärft darstellen, nämlich in Rheinland-Pfalz (1.125 Euro/EW), Nordrhein-Westfalen

Abbildung 150: Stand der kommunalen Investitions- und Kassenkredite zum 31.12.2022 in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

(1.024 Euro/EW) und dem Saarland (918 Euro/EW). In dieser »Spitzen-gruppe« herrschen sowohl hohe investive als auch hohe Kassenkredite vor, wodurch sich die Probleme addieren. Dies erklärt die Bestrebungen rund um kommunale Entschuldungsprogramme in diesen Ländern (z. B. der Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen oder der Saarlandpakt).

In Sachsen sind niedrige Schuldenstände und eine stabile Haushaltsführung charakteristisch für die Kommunen. Speziell mit Blick auf die kommenden Jahre mit einem deutlich höheren Zinsniveau wird sich zeigen, inwiefern sich das unterdurchschnittliche Auszahlungsverhalten vieler Jahre auf die Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft ausgewirkt hat und ob die niedrige Verschuldung auch künftig ein umfangreiches kommunales Leistungsangebot im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten ermöglicht.

11 Ausblick

11.1 Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen im 1. Halbjahr 2023

Einen Eindruck der Entwicklungen am aktuellen Rand vermittelt die Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes für das 1. Halbjahr 2023.²⁵⁴ Ein erster Blick zeigt, dass die Bereinigten Auszahlungen im Vorjahresvergleich zum 1. Halbjahr 2022 geringfügig stärker angestiegen sind (+9,9 %) als die Bereinigten Einzahlungen (+9,5 %). Der Finanzierungssaldo der ersten sechs Monate des laufenden Jahres liegt damit bei rund -61 Euro/EW und liegt damit leicht unter dem 2022er-Wert.

251 Die Kassenkredite wurden durch die Förderbank des Landes (WI Bank) übernommen und sind damit weder in den kommunalen Haushalten noch im Landeshaushalt weiter sichtbar. Kombiniert wird die Hessenkasse mit einem Konsolidierungs- und Investitionsprogramm, um die geringen Zinsersparnisse mit zusätzlichen Perspektiven für die kommunale Entwicklung zu versehen. Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2019).

252 In Brandenburg erhalten die Städte und Gemeinden seit 2019 jährlich insgesamt 57,3 Mio. Euro zur Tilgung ihrer Kassenkredite

253 Im Saarland ist seit Anfang 2020 (vor der Corona-Pandemie) der Saarlandpakt in Kraft, in dessen Rahmen das Land sukzessive eine Milliarde Euro übernehmen will. Vgl. Ministerium für Finanzen und Europa Saarland (2020).

254 Der Statistische Bericht wird nicht mehr unterjährig veröffentlicht, die Daten können allerdings für die Jahre ab 2021 der Statistischen Datenbank entnommen werden. Die Darstellung erfolgt kompaktiert. Die Strukturierung und Berechnung der dargestellten Eckwerte wurden direkt vom Statistischen Landesamt übernommen.

Tabelle 4: Kassenmäßige Einzahlungen und Auszahlungen der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände im 1. Halbjahr 2023 (Auswahl)

Eckwerte im Vergleich	1. Hj. 2023	1. Hj. 2022	Differenz ggü. 2022	
	Euro/EW*	Euro/EW	Euro/EW	%
Bereinigte Einzahlungen	1.761	1.609	152	+9,5 %
darunter:				
Steuern und steuerähnliche Einnahmen (brutto)	509	468	40	+8,6 %
Schlüsselzuweisungen	387	343	44	+12,9 %
sonstige Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	360	349	11	+3,2 %
privat- und öffentlich rechtliche Entgelte, Kostenumlagen	280	261	19	+7,4 %
Investitionszuweisungen	125	65	60	+91,3 %
Bereinigte Auszahlungen	1.822	1.658	164	+9,9 %
darunter:				
Personalauszahlungen	435	403	32	+7,9 %
Sach- und Dienstleistungen	256	234	21	+9,1 %
Soziale Leistungen	456	396	60	+15,1 %
Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke	322	295	27	+9,3 %
Auszahlungen für Investitionen (ohne Finanzanlagen)	271	247	25	+10,0 %
Saldo der Bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen	-61	-49	-12	

* Berechnungsgrundlage: Einwohnerzahl am 30.06.2022

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

Auf der Auszahlungsseite sind die einzelnen Aggregate durchweg moderat angestiegen, was auch auf die zuletzt unterdurchschnittlich verlaufenden Personalauszahlungen zutrifft (+7,9 %). Die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen sind im Vergleich dazu noch ein wenig stärker angestiegen (+9,1 %). Der stärkste Anstieg ist jedoch bei den Sozialen Leistungen festzustellen (+15,1 %), deren Dynamik in den letzten Jahren insbesondere durch die Sozial-, Eingliederungs- und Jugendhilfe geprägt ist. Auch ist fraglich, ob der Anstieg bei den Asylbewerberleistungen nur temporär war oder sich in den kommenden Jahren verstetigt. Die Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke, die die ausgelagerte Leistungserbringung repräsentieren, sind ebenfalls moderat gestiegen (+9,3 %). Besonders erfreulich ist der Anstieg der Investitionsauszahlungen (+10,0 %), der bereits eine Folge der wieder stärker gestiegenen Investitionszuweisungen darstellen könnte. Auf dieser Basis ist zu hoffen, dass das Investitionsvolumen wieder stärker an den Bundesdurchschnitt bzw. den Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen herangeführt werden kann.

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.²⁵⁵ Die Zuwächse auf der Einzahlungsseite sind einerseits durch die Steuereinnahmen (+8,6 %) und andererseits durch einen im Vergleich noch stärkeren Anstieg der Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich verursacht worden (+12,9 %). Einen weniger starken Anstieg verzeichnen indessen die sonstigen Zuweisungen und Zuschüsse vom Land (+3,2 %). Dies ist angesichts einer stattdessen eindeutigen Stärkung des Steuerkraftausgleichs nicht unbedingt negativ zu bewerten. Die Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Entgelten und sachbezogenen Kostenumlagen sind ebenfalls moderat gestiegen (+7,4 %), womit sich das seit 2021 andauernde Wachstum weiter verstetigt. Besonders positiv hervorzuheben ist das sehr starke Wachstum der Einnahmen aus Investitionszuweisungen des Landes (+91,3 %), die sich in den letzten beiden Jahren rückläufig entwickelt hatten. Jedoch ist es im Investitionsbereich besonders unsicher, ob vom Halbjahresergebnis auf das Gesamtjahr geschlossen werden kann, weshalb dieser Zwischenstand mit Vorsicht zu interpretieren ist.

11.2 Ausblick 2023 ff.

Wirtschaft und Kommunen stehen vor großen Herausforderungen, darunter insbesondere die Bewältigung des demografischen Wandels, der sich immer stärker auf dem Arbeitsmarkt niederschlägt, die Energie- und Verkehrswende sowie, nicht zuletzt, der Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Solide öffentliche und kommunale Finanzen sind in herausfordernden Zeiten ein Anker, damit politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger diese Herausforderungen gestalten können.

Kurz vor Redaktionsschluss des Gemeindefinanzberichtes Sachsen 2022/2023 sind die Ergebnisse der Oktober-Steuerschätzung 2023 veröffentlicht worden. Die regionalisierten Ergebnisse für den Freistaat Sachsen verdeutlichen, dass sich die Prognosen gegenüber der Mai-Steuerschätzung 2023 leicht verbessert haben (Abbildung 151). Sowohl bei der Landes- als auch der Kommunalebene ist jedoch festzustellen, dass die Prognosen hinter der Steuerschätzung vom Oktober 2022 zurückbleiben. Entsprechend wurde das leichte Plus der Steuerschätzung von den Landesfinanzministern verhalten aufgenommen: Das Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg urteilt, dass die leichte Verbesserung nicht als Folge einer bundesweit anziehenden Konjunktur missverstanden werden darf, sondern

²⁵⁵ Während einzelne Positionen starken unterjährigen Schwankungen unterliegen (z. B. Investitionen und antragsgebundene Zuwendungen) und für diese die Hochrechnung des Jahreswerts besonders unsicher ist, kann der Halbjahreswert für sich stetig entwickelnde Größen (z. B. Steuereinnahmen, Personal- und Sozialausgaben) eher als früher Indikator für das Gesamtjahr genutzt werden.

eher aus höheren Zahlungen auf dem Finanzausgleich resultiert.²⁵⁶ Dem Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt zufolge sind die prognostizierten Einnahmenverbesserungen in den Jahren 2023 und 2024 »allein auf die nunmehr in der Schätzung berücksichtigte Bundesbeteiligung an den Flüchtlingskosten der Länder (Pauschalentlastungsgesetz) sowie die einnahmeseitige Entlastung aus dem KiTa-Qualitätsgesetz zurückzuführen.«²⁵⁷ Weiterhin betont das Sächsische Staatsministerium der Finanzen, dass insbesondere die anhaltend hohe Inflation für höhere Einnahmeerwartungen sorgt und die Steuerschätzung insofern keine neuen Spielräume eröffnet.²⁵⁸ Insofern wurden die Ergebnisse der Oktober-Steuerschätzung 2023 nicht sehr optimistisch aufgenommen.

Hinsichtlich der kommunalen Ebene werden insbesondere die gestiegenen Zinsen als Unsicherheitsfaktor für die Kommunen wahrgenommen. In Sachsen dürften die Zinsauszahlungen aufgrund der generell ausgesprochen niedrigen Gesamtverschuldung jedoch in der Zukunft nur eine untergeordnete Rolle spielen. Indessen befindet sich der Arbeitsmarkt in einer robusten Verfassung. Jedoch führt der demografische Wandel in vielen Bereichen bereits jetzt zu einem zunehmenden Arbeitskräftemangel. Der gestiegene Mindestlohn (seit Oktober 2022: 12 Euro/Stunde, ab 01.01.2024: 12,41 Euro/Stunde)²⁵⁹ wird ferner weiterhin zu steigenden Einnahmen aus der *Einkommensteuer* führen. Für 2024 gibt die regionalisierte Steuerschätzung eine Steigerungsrate i. H. v. +7,4 % an, für 2025 sogar +8,1 %. Für die fortfolgenden Jahre bis 2028 werden Veränderungsraten zwischen 4,8 % und 5,5 % ausgegeben. Die Entwicklung bei der *Gewerbesteuer* wird gleichwohl davon abhängen, ob die Unternehmen im Freistaat trotz der schwierigeren Lage auf dem Arbeitsmarkt und angesichts der Herausforderungen der Energie- und Verkehrswende weiterhin profitable Geschäftsmodelle betreiben können. Die regionalisierte Steuerschätzung geht für die sächsischen Kommunen für 2024 von einer Steigerung i. H. v. +4,4 % aus, 2025 soll sie gegenüber dem Vorjahr sogar +6,0 % betragen. Für die Grundsteuer wurde ein jahresdurchschnittliches Wachstum i. H. v. +1,3 % berechnet; hierbei sind jedoch die Effekte der Grundsteuerreform noch abzuwarten.

Bezüglich der Einnahmen aus dem *Kommunalen Finanzausgleich* ist aus dem Haushaltsplan für den Doppelhaushalt 2023/2024 des Freistaates Sachsen für die kommenden Jahre eine kräftige Steigerung zu erwarten (2023/2022: +15 %, 2024/2023: +10,6 %), die sich 2023 zunächst insbesondere auf die Schlüsselzuweisungen bezieht. Angesichts ihres Status als eine elementare Säule der Kommunalfinanzierung zur Wahrnehmung der kommunalen Zukunftsaufgaben, ist dies ein positives Zeichen. Dabei muss beachtet werden, dass die Ergebnisse der neuesten Steuerschätzungen von Mai und Oktober 2023 noch nicht in die Ergebnisse des Haushaltsplans einfließen konnten. Im laufenden Jahr 2023 wurden

Abbildung 151: Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2023 für den Freistaat Sachsen im Vergleich zu den Vorjahresergebnissen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, angepasste regionalisierte Steuerschätzungen Oktober 2022, Mai 2023 und November 2023.

überdies die Zuweisungen aus dem SächsFAG unterjährig gestärkt, sodass von hier ein positiver Impuls für die Einnahmenausstattung ausgeht. Genauere Ausführungen finden sich in Abschnitt IV.2.

Auf der Auszahlungsseite bestehen für die Entwicklung der *Personal­auszahlungen* verschiedene Risiken. Zunächst ist deren Entwicklung in den kommenden Jahren durch den aktuellen Tarifabschluss geprägt, was zu erwarteten Steigerungsraten von mehr als 10 % pro Jahr in 2023 und 2024 führt (siehe Abschnitt III.6.1.4). In der Prognose der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände wird dabei davon ausgegangen, dass der kommunale Personalkörper weitestgehend gehalten werden kann.²⁶⁰ Die Entwicklung am aktuellen Rand zeigt sogar, dass der Bestand der kommunalen Beschäftigten seit 2015 wieder angestiegen ist (siehe Abschnitt III.6.1.4). Wie bereits beim letzten Gemeindefinanzbericht muss dahingehend auf das Problem verwiesen werden, an einem gut situierten Arbeitsmarkt genügend qualifizierte Bewerber für die kommunalen Dienste zu finden. Ferner verzeichnet die Thematik der Kindertagesbetreuung auf der Auszahlungsseite weiterhin eine große Bedeutung.

Bei den *Sozialausgaben* wirkt sich einerseits die dauerhafte Erhöhung der KdU-Bundesbeteiligung fortwährend entlastend für die Kommunen aus. Die Gesamtentwicklung wird voraussichtlich zu einem weiteren Sinken des Umfangs der SGB-II-Leistungen führen. Aufgrund der Ost-West-Angleichung werden voraussichtlich die sog. Hartz-IV-SoBEZ mittelfristig entfallen (nächste turnusmäßige Überprüfung in 2025). Steigende Auszahlungen sind nach wie vor in den Bereichen der Sozial-, Eingliederungs- und Jugendhilfe zu erwarten; im Hinblick auf die hohen Steigerungsraten bei den Flüchtlingszahlen werden, gemäß der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, auch die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz künftig weiter zunehmen.²⁶¹

Bezüglich der *Infrastrukturauszahlungen* wäre es aus der Sicht einer bedarfsgerechten Ausfinanzierung erforderlich, dass an den Wachstumstrend vor dem Beginn der Corona-Pandemie angeknüpft werden kann. Problematisch daran ist jedoch, dass viele der dafür eingerichteten Sondervermögen und Fonds bereits abfinanziert sind (z. B. Brücken in die Zukunft, Breitbandfonds). Hinzu kommen teils erhebliche

256 Vgl. Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg (2023).

257 Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2023).

258 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023).

259 Vgl. Die Bundesregierung (2023b).

260 Vgl. Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (2023).

261 Vgl. Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (2023), S. 4.

Baupreissteigerungen, die die Realisierung von Investitionen teurer machen. Die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände geht in ihrer Prognose davon aus, dass die Sachinvestitionen 2023 zunächst noch stark zunehmen, in den kommenden Jahren jedoch aufgrund der Reduzierung der Haushaltsdefizite nicht weiter ansteigen.²⁶² Umso wichtiger ist es,

dass die Grundfinanzierung der Kommunen nicht aus dem Fokus gerät. Nur durch hinreichende Eigenmittel können die sächsischen Kommunen auch in Zukunft bedarfsgerecht ihre Infrastruktur ausfinanzieren. Die Verfügbarkeit laufender Mittel ist dabei nicht zuletzt ausschlaggebend für Verwaltungs- und PlanungsKapazitäten, welche auch für den Abruf von Fördermitteln, die i. d. R. mit einem von der antragstellenden Gemeinde aufzubringenden Eigenanteil einhergehen, erforderlich sind. Speziell mit Blick auf die ausgesprochen negativen Prognosen hinsichtlich des kommunalen Finanzierungssaldos (vgl. Tabelle 5) müssen sinkende Investitionsbudgets aufgrund steigender Soziallasten sowie einer schwachen Entwicklung der Zuweisungen verhindert werden, sodass auch künftig nicht ausschließlich »von der Substanz« gelebt wird. Die steigenden Investitionszuweisungen für die sächsischen Kommunen (vgl. Tabelle 4) im ersten Halbjahr 2023 lassen hierbei zumindest vermuten, dass der Freistaat die kommunalen Investitionsbudgets nicht aus den Augen verliert. Inwiefern die sächsischen Kommunen in der Zukunft angesichts der gestiegenen Zinsen auf das Instrument der Kreditfinanzierung für ihre Investitionsauszahlungen zurückgreifen können, ist darüber hinaus fraglich.

Konkrete Prognosen zur Entwicklung der Kommunalfinanzien zeichnen indessen ein düsteres Bild (vgl. Tabelle 5). Der Bund sieht in seiner mittelfristigen Projektion der öffentlichen Haushalte für die Jahre 2023 bis

Tabelle 5: Prognosen zum Finanzierungssaldo der Kommunen

Finanzierungssaldo in Mrd. Euro	2023	2024	2025	2026	2027
Bundesministerium der Finanzen	-0,5	-5,5	-3,5	-3,5	-3,5
Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände	-6,4	-9,6	-8,6	-8,2	-

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2023), S. 52, Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (2023).

2027 erhebliche Defizite auf die kommunalen Ebene zukommen.²⁶³ Dabei fallen die kommunalen Defizite jedoch wesentlich niedriger aus als diejenigen des Bundes und der Länder. Die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände prognostiziert ebenfalls erhebliche Defizite, die bedeutend höher ausfallen.²⁶⁴ Einzahlungsseitig liegt dies vor allem in der Erwartung lediglich schwach steigender Steuereinnahmen. Hinzu kommt, dass Zuweisungen aus den Landeshaushalten (sowohl laufend als auch investiv) gemäß der Prognoserechnung ab dem Jahr 2024 ebenfalls nur noch einer geringen Dynamik unterliegen. Auszahlungsseitig stehen die Kommunen vor umfangreichen Lasten, die sich in allen wichtigen Auszahlungsarten niederschlagen. Während die laufenden Auszahlungen (für Personal, Sachaufwand, Soziale Leistungen und insbesondere Zinsen) 2023 stark zunehmen werden, ist hinsichtlich der investiven Budgets ein schwächeres Wachstum zu erwarten. Wichtig ist in dem Zusammenhang, dass beide Prognosen noch vor der Veröffentlichung der neuesten Steuerschätzung erschienen sind, was ggf. noch (zumindest leicht positiven) Anpassungsbedarf verursacht. So fallen die Steuereinnahmen der Gemeinden und der Länder geringfügig höher aus als in der letzten Steuerschätzung vom Mai 2023. Dies stärkt zumindest in geringfügigem Maße sowohl die Eigenfinanzierungskraft der Kommunen als auch die Fähigkeit der Landeshaushalte, die Kommunen mit laufenden und investiven Zuweisungen zu unterstützen.

262 Vgl. Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (2023), S. 5.

263 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2023), S. 30.

264 Vgl. Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (2023).

→ IV Aktuelle Themen und Entwicklungen

1 Die Grundsteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Sachsen

1.1 Bundesmodell und Länderöffnungsklausel

Die Grundsteuer ist mit einem Gesamtaufkommen von ca. 13,7 Mrd. Euro im Jahr 2022 eine zentrale Einnahmenquelle der Kommunen, wobei sog. Einheitswerte den Wert des Grundbesitzes abbilden. Die letzte Hauptfeststellung fällt dabei auf das Jahr 1964 bzw. für die ostdeutschen Bundesländer sogar auf das Jahr 1935, weshalb die tatsächlichen Verkehrswerte teils erheblich von den Einheitswerten abweichen und Grundvermögen mit ähnlicher realer Wertigkeit sehr unterschiedlich besteuert wird. Die überfällige Grundsteuerreform sieht ab 2025 ein wertorientiertes Bundesmodell vor und räumt den Ländern gleichzeitig über eine Öffnungsklausel die Möglichkeit zur Abweichung ein.

Die Grundsteuer ist bislang als direkte Objektsteuer auf Grund und Boden ausgestaltet und legt den Wert des Grundstücks einschließlich der Bebauung zugrunde.²⁶⁵ Es wird zwischen der Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliches Vermögen und der Grundsteuer B für Grundvermögen unterschieden. Bisher ergibt sich der Grundsteuerbetrag aus der Multiplikation des Einheitswertes mit der Grundsteuermesszahl und dem Grundsteuerhebesatz. Der Einheitswert entspricht dem Wert des Grundbesitzes zu einem festgelegten Stichtag. Dabei wird der Wert unbebauter Grundstücke über die Multiplikation der Grundstücksfläche mit dem Bodenrichtwert des Bewertungsjahres ermittelt. Bebaute Grundstücke werden gemäß § 76 BewG (a. F.) i. d. R. im Ertragswertverfahren bewertet. Die Bewertung des Grundbesitzes erfolgt zu den Wertverhältnissen der letztmalig durchgeführten Hauptfeststellungen in den Jahren 1964 (westdeutsche Länder) bzw. 1935 (ostdeutsche Länder).²⁶⁶ Der entsprechende Einheitswert wird laut den §§ 13–15 GrStG mit der gesetzlich festgelegten Grundsteuermesszahl multipliziert. Daraus ergibt sich der Grundsteuermessbetrag, welcher nach § 25 GrStG mit einem gemeindespezifischen Hebesatz multipliziert wird. Aufgrund der geringen Konjunkturresistenz der Bemessungsgrundlage garantiert die Grundsteuer dabei ein stabiles Aufkommen für die Gemeinden. Allerdings ist die Bemessungsgrundlage nicht dynamisch, sodass die Gemeinden regelmäßig die Hebesätze anheben müssen, um das Steueraufkommen real (d. h., unter Berücksichtigung von Preissteigerungen) zu erhalten.

1.1.1 Bundesmodell

Die Grundsteuerreform besteht aus drei Komponenten: der Grundgesetzänderung zur Zuschreibung der uneingeschränkten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz an den Bund bei gleichzeitiger Abweichungsmöglichkeit der Länder, eine Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts und die Einführung der Grundsteuer C. Im Rahmen der Grundgesetzänderung im Art. 105 Abs. 2 GG wurde dem Bund uneingeschränkt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuerreform zugesprochen. Mittels der Ergänzung des Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG ist zudem eine umfassende Abweichungsbefugnis zugunsten

der Länder vorgesehen, die abweichende Grundsteuermodelle ermöglicht.²⁶⁷ Die Grundsteuer bleibt dabei eine Sollertragssteuer und wird weiterhin über die Multiplikation der drei Faktoren Grundsteuerwert, Grundsteuermesszahl und gemeindlicher Grundsteuerhebesatz ermittelt, wobei ein überarbeitetes Ertrags- sowie Sachwertverfahren vorgesehen ist.²⁶⁸ Nach wie vor wird dabei nach land- und forstwirtschaftlichem Vermögen (Grundsteuer A) und Grundvermögen (Grundsteuer B) differenziert. Innerhalb der Grundsteuer B unterscheiden sich die Bewertungsverfahren einerseits danach, ob das Grundstück unbebaut oder bebaut ist. Der Wert unbebauter Grundstücke wird über die Multiplikation der Grundstücksfläche mit dem Bodenrichtwert errechnet. Der auf diesem Weg ermittelte objektiviert-reale Wert reflektiert die Lage des Grundstücks und erfüllt die Anforderung einer relationsgerechten Erfassung des Steuerobjekts.²⁶⁹ Bei bebauten Grundstücken wird nach den §§ 250 BewG eine Fallunterscheidung durchgeführt: Für Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum wird das *Ertragswertverfahren* angewandt. Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum und sonstige bebaute Grundstücke werden im *Sachwertverfahren* bewertet.

Beim *Ertragswertverfahren* ergibt sich der Grundsteuerwert § 252 BewG zufolge aus der Summe des kapitalisierten Reinertrags und des abgezinsten Bodenwerts. Der Reinertrag des Grundstücks ergibt sich aus dem Rohertrag abzüglich der Bewirtschaftungskosten. Für letztere liegen pauschalierte Erfahrungssätze vor. Zur Ermittlung des Rohertrags wird die monatliche Nettokaltmiete in Abhängigkeit von Land, Gebäudeart, Wohnfläche und Baujahr des Gebäudes herangezogen und durch Zu- oder Abschläge je Mietniveaustufe an das gemeindliche Mietniveau angepasst. Die Spannweite der Nettokaltmieten im Freistaat Sachsen liegt dabei zwischen 3,67 €/m² für große Zweifamilienhäuser mit Baujahr 1979–1990 bis hin zu 11,12 €/m² für kleine Mietwohnungen mit Baujahr ab 2001. Die typisierten Nettokaltmieten werden über den Mikrozensus aktualisiert und bilden damit die Basis der dynamischen Bemessungsgrundlage. Die Differenz aus Rohertrag und Bewirtschaftungskosten (= Reinertrag) wird schließlich mit einem Vielfältiger kapitalisiert. Dieser hängt von der Restnutzungsdauer des Gebäudes und den im Gesetz festgeschriebenen Liegenschaftszinssätzen ab.²⁷⁰

Beim *Sachwertverfahren* wird der vorläufige Sachwert aus der Addition des Bodenwerts und des Gebäudesachwerts errechnet und mit einem Marktanpassungsfaktor an die objektiv-realen Marktbedingungen angeglichen.²⁷¹ Die Bewertung des Bodens erfolgt analog zur Bewertung unbebauter Grundstücke, wobei sich der Gebäudesachwert gemäß der §§ 258, 259 BewG aus der Multiplikation der Normalherstellungskosten, dem Baupreisindex und der Brutto-Grundfläche abzüglich einer Alterswertminderung ergibt.

265 Vgl. Feld/Hirsch (2019), S. 2 f.

266 Vgl. Fuest et al. (2018), S. 3 f.

267 Vgl. Deutscher Bundestag (2019a); Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b).

268 Vgl. Deutscher Bundestag (2019b), S. 84 f.

269 Vgl. Deutscher Bundestag (2019b), S. 85–87.

270 Dem abgezinsten Bodenwert liegen die Bodenwerte analog zur Bewertung unbebauter Grundstücke zugrunde, welche mit einem Faktor, ebenfalls abhängig vom Liegenschaftszinssatz und der Restnutzungsdauer des Gebäudes, abgezinst werden.

271 Vgl. Deutscher Bundestag (2019b), S. 86.

Grundstücke werden im Rahmen eines typisierten vereinfachten Soll-Ertragswertverfahrens (bzw. für Nichtwohngrundstücke im Rahmen eines typisierten vereinfachten Sachwertverfahrens) bewertet. Die erste Hauptfeststellung ist Art. 3 Nr. 1 a) GrStRefUG zufolge auf den 1. Januar 2022 datiert, wobei die ermittelten Grundsteuerwerte ab dem 1. Januar 2025 zum Tragen kommen.

Die Reform der Grundsteuer wird demnach vor allem zu einer Dynamisierung der Bemessungsgrundlagen im Zuge der absehbaren regelmäßigen Überprüfungen ab dem Jahr 2025 führen. Dies sichert einerseits, dass die Immobiliennutzer entsprechend der Wertentwicklung zum Steueraufkommen beitragen. Andererseits nimmt es den Druck von den Gemeinden, die Hebesätze regelmäßig zu erhöhen, um das reale Aufkommen zu sichern. Letzteres wird allerdings nur dann spürbare Effekte haben, wenn die Revisionen tatsächlich durchgeführt und ihre Resultate in die Steuerbemessung eingehen.

Die ermittelten Grundsteuerwerte werden mit der gesetzlich geregelten Grundsteuermesszahl multipliziert. Diese wurden gemäß §§ 14, 15 GrStG für die Grundsteuer A von 6 ‰ auf 0,55 ‰ und für die Grundsteuer B von 0,35 ‰ auf 0,31 ‰ (Wohngrundstücke) bzw. 0,34 ‰ (Nichtwohngrundstücke) abgesenkt. Für Sachsen gelten abweichende Grundsteuermesszahlen (vgl. Abschnitt IV.1.2). Die berechneten Grundsteuermessbeträge werden anschließend mit den gemeindlichen Hebesätzen multipliziert, sodass das Ziel der Aufkommensneutralität bezogen auf das Gemeindegebiet letztendlich in der Hand der Städte und Gemeinden liegt. Eine Aufkommensneutralität bzw. Belastungsneutralität bezogen auf die einzelnen Immobiliennutzer ist nicht vorgesehen und mit den Zielen der Reform auch nicht vereinbar. Ganz im Gegenteil geht es darum, die unterschiedlichen Wertentwicklungen in der reformierten Grundsteuer abzubilden. Dies gilt sowohl auf Ebene individueller Nutzer als auch auf der Ebene von Stadt- bzw. Gemeindeteilen bis hin zu Quartieren und Straßenzügen. In diesem Zusammenhang lastet der Großteil des mit möglichen Aufkommensverschiebungen einhergehenden politischen Drucks auf der kommunalen Ebene. Belastungsverschiebungen innerhalb der gemeindlichen Grenzen dürften die Regel sein.

Weiterhin besteht die Möglichkeit der Einführung der Grundsteuer C, welche den Kommunen die Möglichkeit einräumt, über steuerliche Anreize die Mobilisierung von baureifen Grundstücken voranzutreiben. Dies dient insbesondere der Reduktion von Spekulationen und der Aktivierung der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden. Mindestens hier ist der Bezug zur Aufkommensneutralität fehl am Platz, da diese Steuer gezielte Anreize setzen und dabei auch ein spürbares Aufkommen generieren soll.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht geht das Bundesmodell mit einem gewissen *Verwaltungsaufwand* einher. Jedoch können die Transformation hin zur digitalen Verwaltung und die Nutzung elektronischer Geodaten den Verwaltungsaufwand reduzieren. Hier kann auch schwerlich der Verweis auf eine unterlassene Anpassung seit 1935 als gutes Argument gegen den erforderlichen Bürokratieaufwand geltend gemacht werden. Offen ist noch, inwiefern die reformierte Grundsteuer *allokative Verzerrungen* auslösen könnte, da die zusätzliche Last durch die Steuer hemmend auf Investitionsentscheidungen wirken kann. Werden Gebäude errichtet oder modernisiert, steigert dies den Wert und in der Folge die Grundsteuerlast. Das reformierte Grundsteuermodell wird dem steuerlichen *Äquivalenzprinzip* in höherem Maße gerecht. Eine Verbesserung der lokalen Infrastruktur wirkt sich je nach Lage im Gemeindegebiet in unterschiedlicher Höhe auf den Grundstückswert

aus. Durch die Einbeziehung des Grund-, Bbauungs- und Bodenwertes können die Profitierenden besser als bisher an den Infrastrukturkosten beteiligt werden. Eigentümer von wertvollen Grundstücken tragen infolge der Reform eine höhere Grundsteuerlast. Aus der *Gerechtigkeitsperspektive* ist dies vorzuziehen und geht zudem mit positiven personenindividuellen Verteilungseffekten einher. Es kommt jedoch zu einem Belastungseffekt für untere Einkommensgruppen in angespannten Mietlagen. Das reformierte Grundsteuermodell wird unvermeidlich mit *Belastungs- und Aufkommensverschiebungen* einhergehen, da die Grundsteuerwerte aufgrund der jahrzehntelangen Aussetzung der Neubewertung erheblich von den bisher angesetzten Einheitswerten abweichen werden. Hier ist allerdings fraglich, ob tatsächlich die Grundsteuer oder doch vielmehr die Kaltmieten als Preistreiber fungieren. Durch die pauschalierte Bemessung im Wohngebäudebereich sind die Zuwächse bei der Grundsteuerbelastung zudem begrenzt. Eine Erhöhung der Aufkommen ist – bei unveränderten Hebesätzen – insbesondere in Großstädten zu erwarten, während kleinere Städte und ländliche Gemeinden mit Minderaufkommen rechnen müssen. Strukturschwache Städte und Gemeinden werden im wertorientierten Modell niedrigere Grundsteuerwerte aufweisen.

1.1.2 Länderöffnungsklausel

Die im Rahmen der Grundsteuerreform verabschiedete Grundgesetzänderung eröffnet den Ländern über die Ergänzung des Katalogs in Art. 72 Abs. 3 GG eine umfassende Abweichungsbefugnis. Sieben Länder machen Gebrauch von dieser Öffnungsklausel (vgl. Tabelle 6). Baden-Württemberg wählt als einziges Land ein modifiziertes Bodenwertmodell, in welchem der Grundsteuerwert als Produkt der Grundstücksfläche und dem Bodenrichtwert ermittelt und anschließend mit einer Steuermesszahl von 1,3 ‰ multipliziert wird. Grundstücke, welche überwiegend zu Wohnzwecken dienen, erhalten einen Abschlag von 30 % auf die Steuermesszahl.²⁷²

Für (modifizierte) flächenbezogene Modelle entschieden sich der Freistaat Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen. Bayern sieht die Einführung eines rein an der Grundstücks- und Gebäudefläche ausgerichteten Modells vor. Dabei wird die Fläche mit einer wertunabhängigen Äquivalenzzahl multipliziert.²⁷³ Hessen und Niedersachsen bauen mit ihrem Flächen-Faktor-Modell auf dem bayerischen Modell auf. Die durch die Multiplikation der Grundstücks- bzw. Gebäudefläche mit der jeweiligen wertunabhängigen Messzahl errechnete Größe wird jedoch in einem zweiten Schritt mit einem lagebezogenen Faktor²⁷⁴ multipliziert.²⁷⁵ Dies ermöglicht eine differenzierte Grundsteuerlast für gleichgroßes aber ungleichwertiges Grundvermögen innerhalb einer Gemeinde.

Das Hamburger Wohnlagemodell verfolgt einen ähnlichen Ansatz. Auch hier wird lediglich die Fläche der Grundstücke und Gebäude herangezogen und jeweils mit einer Äquivalenzzahl, 0,04 €/m² für die Grundstücksfläche und 0,50 €/m² für die Gebäudefläche, multipliziert. Über die Grundsteuermesszahl erhalten Wohngrundstücke einen Abschlag von 30 % sowie von zusätzlichen 25 %, sofern diese durch eine normale

272 Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (22.06.2021).

273 Vgl. Bayerischer Landtag (2021). Die Äquivalenzzahlen belaufen sich auf folgende Höhe: 0,04 €/m² für die Grundstücksfläche und 0,5 €/m² für Gebäudeflächen. Wohnflächen erhalten eine reduzierte Steuermesszahl (70 %). Weitere Abschläge gelten für sozialen Wohnungsbau und Denkmäler.

274 Der Faktor ergibt sich wie folgt: (Bodenrichtwert der Zone/Durchschnittsbodenwert der Gemeinde)^{0,3}.

275 Vgl. Niedersächsischer Landtag (2021); Landesregierung Hessen (07.06.2021).

Wohnlage charakterisiert sind. Die Wohnlageneinstufung erfolgt im Wohnlagenverzeichnis und unterscheidet zwischen normaler und guter Wohnlage.²⁷⁶

Der Freistaat Sachsen und das Saarland führen ein wertorientiertes Modell ein, welches sich vom Bundesmodell lediglich in der Höhe der Grundsteuermesszahlen unterscheidet. Der Gesetzentwurf des Saarlands sieht eine Steuermesszahl von 0,64 ‰ für unbebaute Grundstücke und bebaute Grundstücke im Sachwertverfahren sowie 0,34 ‰ für bebaute Grundstücke im Ertragswertverfahren vor.²⁷⁷ Der Freistaat Sachsen setzt 0,36 ‰ für unbebaute Grundstücke und Wohngrundstücke sowie 0,72 ‰ für Nichtwohngrundstücke an (gegenüber jeweils 0,34 ‰ im Bundesmodell) (vgl. Abschnitt IV.1.2).

Tabelle 6: Überblick zu den Grundsteuermodellen in den Ländern

Land	Modell
Berlin	Bundesmodell
Brandenburg	
Bremen	
Mecklenburg-Vorpommern	
Nordrhein-Westfalen	
Rheinland-Pfalz	
Sachsen-Anhalt	
Schleswig-Holstein	
Thüringen	
Sachsen	Modifiziertes Bundesmodell
Saarland	
Baden-Württemberg	Modifiziertes Bodenwertmodell
Bayern	Flächenmodell
Hamburg	Wohnlagemodell (Flächen-Faktor-Modell)
Hessen	Flächen-Faktor-Modell
Niedersachsen	Flächen-Lage-Modell (Flächen-Faktor-Modell)

Eigene Darstellung; Quellen: LGrStG; BayGrStG; Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin (04.01.2021); Staatskanzlei des Landes Brandenburg (01.12.2020); Bremische Bürgerschaft (2020); HmbGrStG; HGrStG; Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (13.04.2021); NGrStG; Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (06.05.2021); GrStG-Saar; Sächsisches Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform; Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (22.06.2021); Schleswig-Holsteinischer Landtag (09.04.2020); Finanzministerium des Freistaates Thüringen (22.06.2021).

Das Bundesmodell kommt folglich in neun der 16 Länder unverändert zur Anwendung. Da Sachsen und das Saarland erst im zweiten Berechnungsschritt abweichen, erfolgt die Berechnung des Grundsteuerwerts in elf Ländern analog zum Bundesvorschlag. Folglich hat das Einräumen der Öffnungsklausel nicht zu einem Flickenteppich der Grundsteuer mit bis zu 16 verschiedenen Bemessungsgrundlagen geführt. Abgesehen vom baden-württembergischen Bodenwertmodell lassen sich die Länder zwei Hauptmodellfamilien zuordnen. Innerhalb der Gruppe der wertabhängigen sowie der wertunabhängigen Modelle sind die

länderspezifischen Ausgestaltungen recht homogen. Dennoch unterscheiden sich beide Modellfamilien grundlegend in ihrer Wirkung und berücksichtigten Aspekte der vertikalen und horizontalen Gerechtigkeit unterschiedlich stark. Während das wertorientierte Modell die objektive Leistungsfähigkeit des Steuerobjekts ins Zentrum stellt, bleiben Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit in den Flächenmodellen weitgehend unberührt. Dies ist insbesondere für Bayern und Baden-Württemberg irritierend, da dort insbesondere die Nutzer teurer Immobilien in Verdichtungsräumen entlastet werden, während in strukturschwachen Räumen mit geringer Nutzungsdichte Mehrbelastungen zu erwarten sind.

Im bundesstaatlichen Finanzausgleich werden gemäß Art. 17 Nr. 1 GrStRefG indessen nicht die Ist-Aufkommen der Länder einbezogen, sondern einheitlich das Resultat der Bewertung nach dem Bundesmodell. Erhebt ein Land über sein eigenes, abweichendes Grundsteuermodell ein geringeres Grundsteuervolumen als es auf Basis des Bundesmodells anfallen würde, geht eine die tatsächliche Steuerkraft übertreffende fiktive Steuerkraft in die Finanzkraftberechnung des Landes ein. Das Ergreifen der Steuerautonomie geht folglich mit dem Tragen der fiskalischen Verantwortung dafür einher. Im Freistaat Sachsen führen die gegenüber dem Bundesmodell erhöhten Steuermesszahlen beispielsweise voraussichtlich zu einem fiktiven Aufkommen, das niedriger liegen wird als das Ist-Aufkommen.

Die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Bund) tritt am 01.01.2025 in Kraft. Die veränderte Steuerkraftberechnung durch die Grundsteuerreform wird jedoch aufgrund einer Übergangsregelung erst ab dem Jahr 2030 vollständig durchschlagen. In den Ausgleichsjahren 2025 bis 2027 werden die festgestellten Grundbeträge des Jahres 2024 herangezogen. In den Jahren 2028 und 2029 fließen nach Art. 17 Nr. 2 GrStRefG die neuen Finanzkraftverhältnisse zunächst mit 33 % bzw. 67 % ein, weshalb die konkreten Auswirkungen nach wie vor nicht präzise abgeschätzt werden können.

1.2 Sächsisches Modell

Bezugnehmend auf die Grundsteuer A und C gilt in Sachsen das Bundesmodell, hinsichtlich der Grundsteuer B nutzt der Freistaat die Länderöffnungsklausel, indem er bei der Berechnung des Grundsteuermessbetrags abweichende Steuermesszahlen ansetzt: Dabei werden 0,36 ‰ für unbebaute Grundstücke²⁷⁸ und Wohngrundstücke sowie 0,72 ‰ für Nichtwohngrundstücke angesetzt. Die Bewertung des Grundvermögens erfolgt indessen nach der Logik des wertorientierten Bundesmodells.²⁷⁹

Grundsätzlich ist das sächsische Modell analog zum Bundesmodell zu bewerten. Die Anwendung differenzierter Steuermesszahlen für Wohn- und Nichtwohngrundstücke hat jedoch zur Folge, dass die relative Belastungsverteilung zwischen den einzelnen Grundstücksarten vergleichsweise konstant bleibt. Eine direkte Übernahme des Bundesmodells hätte in Sachsen, unter der Annahme einer aufkommensneutralen

278 Vgl. Sächsischer Landtag (2021).
 279 Neben der Verabschiedung des Sächsischen Grundsteuermesszahlengesetzes wird das Sächsische Vermessungs- und Katastergesetz geändert. Infolgedessen sind die Landkreise und Kreisfreien Städte (bzw. deren untere Vermessungsbehörden) zur Ermittlung wesentlicher topografischer Änderungen und deren Übermittlung zur Aktualisierung in den amtlichen Geobasisdaten verpflichtet. Vgl. Art. 2 Sächsisches Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform. Die jährlichen Kosten von 2,6 Mio. Euro werden gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 FAMG 2021/2022 über den kommunalen Finanzausgleich erstattet.

276 Vgl. Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg (16.03.2021). Weitere Abschläge für Denkmäler und Sozialwohnungen sind möglich.
 277 Vgl. Landtag des Saarlandes (09.04.2021), S. 1-3.

Ausgestaltung der Hebesätze, zu einer Erhöhung der Belastung für Wohngrundstücke bei gleichzeitiger Entlastung von Geschäftsgrundstücken im Vergleich zum bisherigen Grundsteuermodell geführt. Über die Festsetzung der Steuermesszahl auf 0,36 ‰ für Wohngrundstücke sowie unbebaute Grundstücke und auf 0,72 ‰ für Nichtwohngrundstücke tragen die einzelnen Grundstücksarten einen ähnlichen Anteil an der gesamten Messbetragshöhe wie zuvor.²⁸⁰

Die Interessenvertretungen der sächsischen Wirtschaft befürchten infolge der Reform eine abnehmende Standortattraktivität und eine zunehmende Bürokratiebelastung durch die Bereitstellung der Daten im Rahmen der Bewertung.²⁸¹ Da die Belastung der Geschäftsgrundstücke nur leicht erhöht wird und sich zudem der administrative Aufwand mit sechs für die Bewertung notwendigen Parametern in Grenzen hält, erscheinen die Bedenken allerdings nicht besonders gravierend.

Positiv am sächsischen Modell ist hingegen der deutlich schwächere Anpassungsbedarf der kommunalen Hebesätze zur Gewährleistung der Aufkommensneutralität zu sehen. Während die Kommunen bei Anwendung des Bundesmodells ihre Hebesätze um bis zu 60 % hätten anheben müssen, wird im Zuge des sächsischen Modells lediglich eine Angleichung von +/- 15 % vonnöten sein,²⁸² was Akzeptanzproblemen der Grundsteuerreform auf kommunaler Ebene vorbeugt.

Im Vergleich zum Saarland, welches ebenfalls ein modifiziertes Bundesmodell nutzt, setzt der Freistaat Sachsen für unbebaute Grundstücke die niedrigere Steuermesszahl der Wohngrundstücke an, da unbebaute Grundstücke eine niedrigere Nachfrage nach Infrastrukturleistungen aufweisen und zudem als Freifläche zur Lebens- und Luftqualität beitragen.²⁸³ Eine Förderung der Mobilisierung von baureifen Grundstücken steht den sächsischen Kommunen potenziell mittels der Grundsteuer C offen.

Die Neubewertung von ca. 2,5 Mio. Objekten stellt eine Herausforderung für die sächsische Verwaltung dar. Neben der Fortführung der Bewertung nach bisherigem Recht müssen die Finanzämter demnach Grundsteuerermessbescheide nach dem neuen Modell erlassen. Hinzu kommt eine Anpassung des Steuersubjekts der Grundsteuer A.²⁸⁴ Für die Umsetzung der Grundsteuerreform hat der Freistaat in den Jahren 2021 und 2022 ca. 350 zusätzliche Personalstellen geschaffen. Bis 2024 sind ca. 220 zusätzliche Stellen vorgesehen.²⁸⁵ Den Landkreisen und Kreisfreien Städten entstehen Kosten für die Gutachterausschüsse, welche die Bodenrichtwerte regelmäßig ermitteln, sowie für die regelmäßige Erfassung der topografischen Veränderungen.

Zusammenfassend erhalten die Gemeinden durch die Reform eine modernisierte Grundsteuer, die neben einem stetigen und planbaren Aufkommen die Möglichkeit bietet, die Wertentwicklung am Immobilienmarkt in die steuerliche Grundlage einfließen zu lassen. Bei der bisherigen Berechnung steht eine unflexible Bemessungsgrundlage (Einheitswerte) flexiblen Hebesätzen gegen, die im Zeitverlauf mitunter stark angestiegen sind (siehe oben, Abschnitt III.5.1.1.2). Dies ändert

sich im Zuge der Reform: Die Bemessungsgrundlagen werden flexibler ausgestaltet und wachsen im Zeitverlauf. Der Anpassungsdruck auf die Hebesätze sinkt im Umkehrschluss ab. Dem entgegen sind die Gemeinden und Städte politisch dazu angehalten, ihre Hebesätze aufkommensneutral anzupassen.

1.3 Aufkommensneutralität

Im Oktober 2023 hat das SMF wie die Finanzministerien der meisten anderen Bundesländer eine Veröffentlichung von Hebesätzen angekündigt, »die für eine aufkommensneutrale Umsetzung der Grundsteuerreform erforderlich wären.«²⁸⁶ Damit würde die Transparenz der Grundsteuerreform erhöht und gleichzeitig den Sorgen in der Bevölkerung Rechnung getragen, die ein steigendes Gesamtaufkommen aus der Grundsteuer befürchten. Dabei wird jedoch betont, dass sich die individuelle Steuerzahlung aufgrund der Verwendung aktueller Grundstückswerte dennoch verändern wird.²⁸⁷ Der Hebesatz beeinflusst somit zwar das Grundsteueraufkommen bezogen auf das gesamte Gemeindegebiet, im konkreten Einzelfall entscheidet jedoch das Zusammenspiel aus dem konkreten Grundsteuermessbetrag und dem Hebesatz über die Höhe der zu entrichtenden Grundsteuer. Überdies wird das Recht der Gemeinden, ihre Hebesätze eigenverantwortlich festzulegen, nicht angetastet.²⁸⁸ Der Aufbau der Datensammlung soll bis zum Frühjahr 2024 abgeschlossen sein.²⁸⁹ Mit der Veröffentlichung von Orientierungs-Hebesätzen durch das Land könnte der öffentliche Druck für die sächsischen Städte und Gemeinden zunehmen, ihre Hebesätze 2025 aufkommensneutral anzupassen. Die Hebesatzpolitik unterliegt jedoch als wesentliche Komponente der kommunalen Selbstverwaltung. Da sich die kommunalen Verbände auf Bundes- wie auf Landesebene explizit für eine aufkommensneutrale Umsetzung der Grundsteuerreform ausgesprochen haben,²⁹⁰ wird die Mehrheit der Kommunen ihre Hebesätze für das Jahr 2025 voraussichtlich im Sinne eines Erhalts der Grundsteueraufkommen auf dem Vorjahresniveau anpassen. Dennoch verbleibt den Städten und Gemeinden die Option, das Grundsteueraufkommen stärker in den Kontext der tatsächlichen Wertentwicklung am Immobilienmarkt zu setzen, sowohl im positiven als auch im negativen Sinne.

In dem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie die Forderung nach der Aufkommensneutralität der Grundsteuerhebesätze einzuordnen ist. Mit Blick auf eine (auch in Einzelfällen zumindest näherungsweise) Verstetigung der Grundsteuerbelastung für die Immobiliennutzer ist diese politische Forderung speziell für das Jahr 2025, in dem die Reform in Kraft tritt, nachvollziehbar. Dabei ist jedoch auch zu beachten, dass der Anteil der Grundsteuereinnahmen an den Gesamtsteuereinnahmen der sächsischen Städte und Gemeinden im Zeitverlauf seit 2010 fast stetig abgesunken ist (2022: 12,6 % ggü. 19,2 % in 2010, Abbildung 150).²⁹¹ Dies ist kein sächsisches Phänomen, sondern trifft auch auf die gezeigten Vergleichsgruppen zu, wobei die sächsischen Gemeinden am aktuellen Rand sogar noch den höchsten Anteil verzeichnen. Gerade im Hinblick darauf, dass die Steuer ein essenzielles Instrument für die Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben darstellt, kann zumindest die Frage aufgeworfen werden, ob die Hebesätze auch nach 2025

280 Vgl. dazu die Berechnungen im letzten Gemeindefinanzbericht: Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 164 f.

281 Vgl. Die Sächsischen Handwerkskammern/Die Sächsischen Industrie- und Handelskammern/Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e.V. (2020).

282 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020a).

283 Vgl. Sächsischer Landtag (2021).

284 Vgl. Art. 3 Nr. 22 GrStRefG.

285 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020b), S. 84 f.

286 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023a).

287 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023a).

288 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023a).

289 Vgl. Meves (2023).

290 Vgl. Deutscher Städtetag (17.04.2019); Sächsischer Städte- und Gemeindetag (03.02.2021).

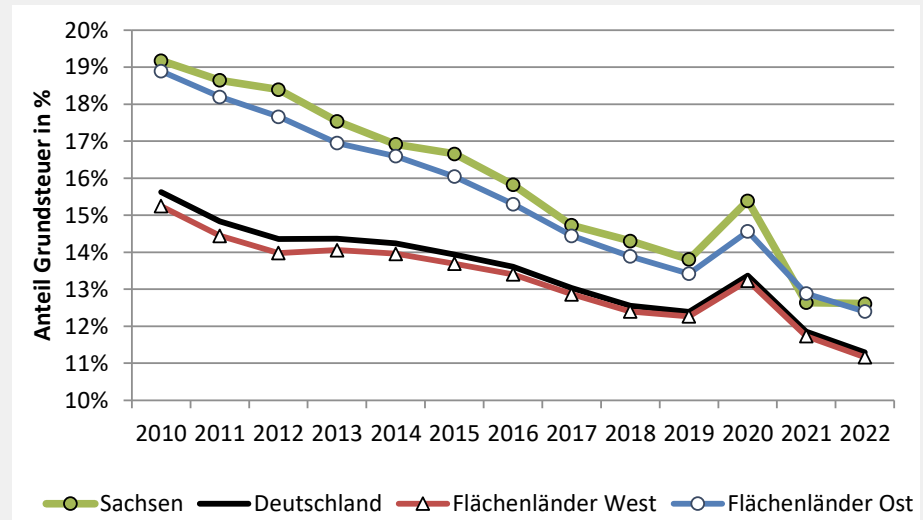
291 Die gleiche Entwicklung ergibt sich, wenn die Einnahmen aus der Grundsteuer in das Verhältnis zu den Bereinigten Einnahmen gesetzt werden.

aufkommensneutral bleiben sollten. Hier kann an der nun flexiblen Bemessungsgrundlage auf der Grundlage der Neubewertung der Grundstücke angesetzt werden. Infolgedessen dürfte sich das Grundsteueraufkommen voraussichtlich dynamischer entwickeln als im Status quo. Dies verringert den Anpassungsdruck auf die Hebesätze erheblich. Dennoch sollte – nicht zuletzt im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung – ein generelles durchschnittliches Wachstum der Hebesätze, wie es in den vergangenen Jahren eher moderat der Fall war (vgl. Abschnitt III.5.1.1.2), auch weiterhin als normal betrachtet werden. In diesem Sinne kann die Grundsteuerreform als Chance genutzt werden, die quantitative Bedeutung der Grundsteuereinnahmen im Einnahmenportfolio der Kommunen zu steigern. Ihre Charakteristik einer konjunkturbeständigen und sicheren Einnahmequelle der Kommunen würde eine größere Bedeutung zudem aus Sicht der Finanzwissenschaft rechtfertigen.

Die Aufkommensneutralität entfaltet jedoch darüber hinaus noch Wirkungen über das Ist-Grundsteueraufkommen hinaus: Zwar können die Gemeinden und Städte ihre Ist-Einnahmen aus der Grundsteuer mittels der Anpassung ihrer Hebesätze konstant halten.²⁹² Über die Finanzausgleichssysteme sind dennoch Änderungen in der Einnahmesituation der Länder und Kommunen zu erwarten, da sich die Grundbeträge (Ist-Aufkommen durch Hebesatz) bei der Grundsteuer und damit die gemeindlichen Steuerkraftmesszahlen verändern. Zum einen schlägt sich dies im bundesstaatlichen Finanzausgleich nieder, wo die Gemeindefinanzkraft einerseits gemäß § 8 FAG zu 75 % in die Berechnung der Finanzkraft der Länder einfließt und andererseits die Gemeindesteuerkraft-BEZ direkt an der gemeindlichen Steuerkraft anknüpfen.²⁹³ Hier werden die Verschiebungen zwischen den Bemessungsgrundlagen der Länder schrittweise wirksam. Ob ein Land in diesem Kontext mit Mehr- oder Mindereinnahmen zu rechnen hat, hängt im Wesentlichen von der Differenz des Grundsteuermessbetrags des bestehenden und des reformierten Modells ab – jeweils bezogen auf die Gesamtheit der Gemeinden im Landesgebiet. Steigt die Finanzkraft eines Landes aufgrund höherer Grundbeträge der gemeindlichen Grundsteuer, folgen daraus Kürzungen im Umsatzsteuerausgleich und in den Bundesergänzungszuweisungen. Länder mit unterproportionalen Zuwächsen können dagegen Kompensationen erwarten.

Zur Berechnung der Steuerkraftmesszahlen im kommunalen Finanzausgleich wird ein nivelliertes Grundsteueraufkommen berechnet, das sich unabhängig vom individuellen Ist-Hebesatz ergibt. Die mit der Neubewertung des Grundvermögens einhergehenden Grundbetragsänderungen wirken sich deshalb direkt auf die Höhe der gemeindlichen Steuerkraftmesszahlen aus. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Gemeinde

Abbildung 152: Anteil der Grundsteuer an den Steuereinnahmen im Vergleich



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

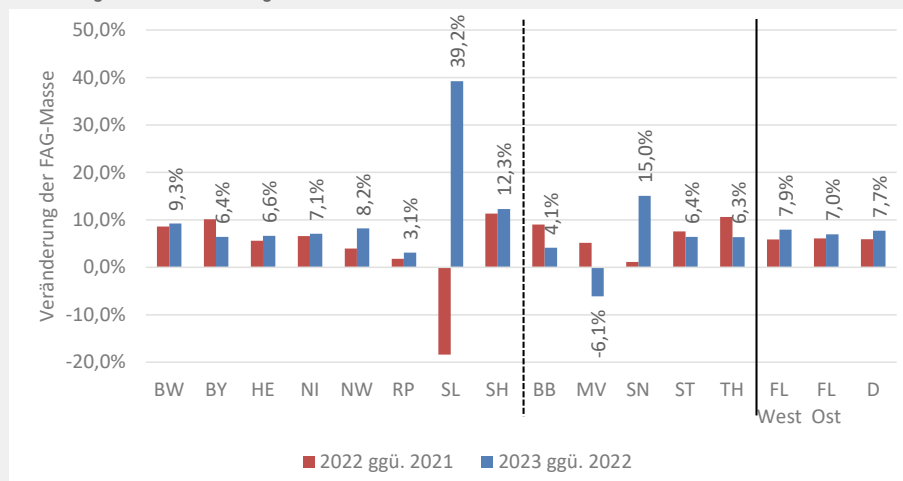
durch die Anpassung ihres Hebesatzes zunächst ihr Ist-Aufkommen konstant hält. Der Effekt im Kommunalen Finanzausgleich ist für eine einzelne Gemeinde davon abhängig, wie sich der eigene Grundbetrag im Vergleich zu den Grundbeträgen der übrigen Gemeinden verändert: Während Gemeinden mit überproportionalen Wertzuwächsen aufgrund der Erhöhung ihrer Steuerkraft mit reduzierten Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen rechnen müssen, steigen diese in Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Zuwächsen ihrer Grundbeträge. Durch die Verschiebungen der Grundbeträge wird außerdem der neue Landesdurchschnitt des Grundsteueraufkommens beeinträchtigt. Noch stärker kommt dieser Effekt zum Tragen, wenn die Gemeinden über die notwendige Anpassung des Hebesatzes hinausgehende Erhöhungen ihrer Einnahmen aus der Grundsteuer vornehmen, z. B. um »runde« Hebesätze zu erreichen.

Wenn der Freistaat auf die Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform pocht, zugleich aber Verschiebungen im kommunalen Finanzausgleich zu erwarten sind, dann müsste der Freistaat auch bereit sein, die Kommunen finanziell zu unterstützen bzw. zu kompensieren. Zur Abmilderung des Effekts der Veränderungen bei den Steuerkraftmesszahlen könnte der Freistaat eine befristete Übergangsregelung einführen, mit der diese zunächst konstant bleiben und in den darauffolgenden Jahren stetig zum neuen Niveau hin verändert werden. Eine solche Regelung würde den Kommunen eine höhere Planungssicherheit hinsichtlich der Schlüsselzuweisungen in den Kommunen garantieren. Die Steuerkraftzahlen der Grundsteuer können dann beispielsweise in einem bestimmten Jahreszeitraum an ihr tatsächliches Niveau infolge der Grundsteuerreform herangeführt werden. Eine zweite Lösung bestünde darin, die Hebesatzpolitik auch bei der Berechnung der FAG-Masse zu nivellieren, d. h., bei der Dotation der FAG-Masse sollten die heute schon vergleichsweise hohen Hebesätze der Grundsteuer B außen vor bleiben und der Freistaat nicht mehr an den damit verbundenen Mehreinnahmen im Zuge des

292 Vgl. Deutscher Bundestag (2019b), S. 1.

293 Die Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen laut § 11 Abs. 5 FAG (Bund) fließen an die Länder, in denen sich besonders steuerschwache Gemeinden befinden, was die ostdeutschen Länder sowie das Saarland umfasst.

Abbildung 153: Entwicklung der FAG-Massen 2022 und 2023



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen;
Daten: Haushaltspläne der Länder, eigene Zusammenstellung.

Gleichmäßigkeitsgrundsatzes beteiligt werden (siehe hierzu auch Infokasten im Abschnitt III.5.1.1).

2 Sächsisches Finanzausgleichsgesetz 2023/24

Die Einigung über den Kommunalen Finanzausgleich 2023/2024 zwischen dem Sächsischen Städte- und Gemeindetag, dem Sächsischen Landkreistag und dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen erfolgte im Mai 2022. Grundsätzlich wurden mit dem Ergebnis die Risiken der Inflation reduziert und zugleich die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen, insbesondere mit Bezug auf den kommunalen Straßenbau, wesentlich erhöht. Die Eckpunkte umfassen eine Erhöhung der Allgemeinen Deckungsmittel in den Jahren 2023 und 2024 (insbesondere allgemeine und investive Schlüsselzuweisungen), die Bildung einer zentralen Vorsorge i. H. v. 300 Mio. Euro in 2024 (Auflösung 2025/2026), die Integration der kommunalen Straßenbauförderung in das SächsFAG ab 2023, die Absicherung der Finanzierung des Breitbandausbaus, die Vorbereitung einer Nachfolgeregelung zum Digitalpakt und die Refinanzierung der Kosten für die Ukraine-Flüchtlinge.

Auf dieser Basis wurde das *Vierte Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen* erarbeitet und beschlossen.²⁹⁴ Dieser Abschnitt des Gemeindefinanzberichts fokussiert ausgewählte Aspekte des Gesetzes und stellt zudem aktuelle Aspekte im Zusammenhang mit dem SächsFAG vor. Eine ausführliche Analyse des Gesetzes sowie dessen Genese wurde bereits im Heft 2/2023 des Sachsenlandkurier vorgenommen.²⁹⁵

2.1 Entwicklung der FAG-Masse

Hinsichtlich der vertikalen Verteilung der Finanzmittel ist das Finanzmassenverhältnis zwischen staatlicher und kommunaler Ebene im GMG I zunächst unverändert geblieben. Auf der Grundlage der FAG-Verhandlungen (Datenbasis: Steuerschätzung vom Mai 2022) ist

ein deutlicher Anstieg der FAG-Masse festzustellen. Betrug diese in 2022 noch 3,617 Mrd. Euro, werden es im Jahr 2023 4,207 Mrd. Euro (+15,0 % ggü. Vorjahr) und in 2024 4,653 Mrd. Euro (+10,6 %) sein. Die erhebliche Steigerung in 2024 ist dabei vorrangig auf Abrechnungsbeträge (321 Mio. Euro) zurückzuführen.²⁹⁶ Die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Oktober 2022 sind dabei nicht in die Festsetzung der FAG-Massen eingeflossen.

Während die Steigerung der FAG-Masse in 2022 gegenüber 2021 noch deutlich unterdurchschnittlich ausfiel, ist im Jahr 2023 gegenüber 2022 im Vergleich mit den anderen Ländern positiv einzustufen (Abbildung 151). Sowohl im ostdeutschen als auch im bundesweiten Vergleich (+7,0 % bzw.

+7,7 %) wird die FAG-Masse in Sachsen 2023 überdurchschnittlich stark zunehmen. Lediglich das Saarland liegt mit einer Veränderungsrate von +39,2 % noch vor Sachsen, wobei dies jedoch in Relation zum deutlichen Rückgang im Vorjahr zu setzen ist. In den meisten anderen Ländern wurden die FAG-Massen ebenfalls erhöht, was dem Instrument des Kommunalen Finanzausgleichs im Hinblick auf die allgemein bestehenden Krisen (weiterhin bestehende Auswirkungen der Corona-Pandemie, Ukrainekrieg) eine wachsende Bedeutung zukommen lässt. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern hat das Volumen der FAG-Zuweisungen in 2023 abgenommen, was jedoch auf starke Zuwächse in den Jahren 2020 bis 2022 zurückzuführen ist, die 2023 geringfügig zurückgefahren wurden (siehe hierzu Abschnitt III.5.3).

Zwar ist das Finanzkraftmassenverhältnis im GMG I gleichgeblieben, jedoch wirkt sich die Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes von 3,5 % auf 5,5 %²⁹⁷ auf die Höhe der FAG-Masse aus. Eigenen Berechnungen zufolge ergeben sich dabei Mehreinnahmen i. H. v. 167,3 Mio. Euro, die gemäß der Finanzkraftmassenaufteilung im GMG I zu 36,92 % (61,9 Mio. Euro) auch den Kommunen zugutekommen. Somit ergibt sich aus der Erhöhung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer eine dauerhafte Beteiligung der Kommunen an den Mehreinnahmen des Landes über den GMG I. Diese gehen nicht nivelliert, sondern im Umfang des vereinnahmten Ist-Aufkommens, in die Aufteilung der Finanzkraftmassen im GMG I ein. Da auch die kommunalen Realsteuereinnahmen keiner Nivellierung unterzogen werden, ist diese Vorgehensweise folgerichtig. Sollte diese Regelung künftig geändert bzw. eine Nivellierung eingeführt werden, müsste dies sowohl für die Landes- als die Kommunalseite umgesetzt werden.

Zur Entlastung bei den Kreisaufgaben einigten sich das SMF und die Kommunalen Spitzenverbände darüber hinaus im Jahr 2023 auf ein Hilfspaket i. H. v. 180 Mio. Euro, welches noch im gleichen Jahr an die Kreisfreien Städte und Landkreise fließt. Dieses Paket setzt sich aus zwei Bestandteilen zusammen: Einerseits wird der sächsische Anteil an dem auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 10.05.2023 beschlossenen Hilfspaket zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden

294 Vgl. Sächsischer Landtag (2022).

295 Vgl. Leimkühler (2023).

296 Vgl. Leimkühler (2023), S. 83.

297 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022); Leimkühler (2023), S. 87.

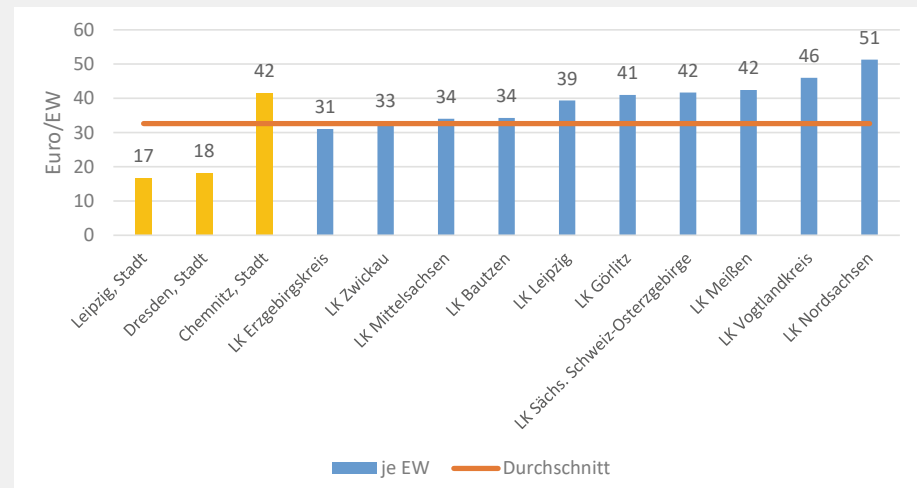
i. H. v. 47 Mio. Euro (von insgesamt 1 Mrd. Euro) vollständig an die Kommunen weitergeleitet.²⁹⁸ Dabei handelt es sich um Finanzmittel von der Bundesebene, die über einen separaten Ausgleichsmechanismus unter den Landkreisen und Kreisfreien Städten verteilt werden. Andererseits wird die FAG-Masse in 2023 um einen Abrechnungsbetrag aus dem FAG 2022 i. H. v. 133,1 Mio. Euro erhöht,²⁹⁹ der eigentlich erst im Jahr 2025 geflossen wäre.

Dieser Abrechnungsbetrag ist vor allem dadurch zustande gekommen, dass die Berechnung des FAG 2021/2022 Ende des Jahres 2020 ohne Berücksichtigung der Herbst-Steuerschätzung 2020 erfolgt war. Stattdessen wurde für das Jahr 2022 die – im Vergleich dazu pessimistischere – Steuerschätzung aus dem Mai 2020 zu Grunde gelegt, die unter dem Eindruck höchster Unsicherheit während der ersten »Corona-Welle« berechnet wurde. Entsprechend gedämpft entwickelte sich die FAG-Masse der Jahre 2021 und 2022, was zu den in den Hauptkapiteln II und III aufgezeigten finanziellen Folgen für die Kommunen führte. Insofern war bereits absehbar, dass 2025 ein erheblicher positiver Abrechnungsbetrag entstehen würde. Das Vorziehen dieses Betrages ist positiv zu bewerten, da es im laufenden Jahr die Aufgabenerfüllung der Kommunen stärkt. Zu erwähnen ist außerdem, dass sich der Freistaat verpflichtet hat, die Mittel nicht nur aus 2025 auf 2023 vorzuziehen, sondern die 133,1 Mio. Euro im Jahr 2025 in voller Höhe der FAG-Masse zuzuführen. Demnach handelt es sich nicht um eine reine zeitliche Verschiebung von Mitteln, die ohnehin der kommunalen Ebene zugeflossen wären. Stattdessen unterstützt der Freistaat die Kommunen im herausfordernden Haushaltsjahr 2023.³⁰⁰ Würden die finanziellen Mittel in 2025 nicht noch einmal an die kommunale Ebene fließen, wäre die Mittelumwidmung anders zu bewerten.

Wichtig ist in dem Kontext außerdem, dass diese Finanzmittel vollumfänglich im Jahr 2023 an die Landkreise und Kreisfreien Städte fließen und sich dementsprechend positiv auf die Gesamteinnahmen und die Finanzierungssalden in dem Jahr auswirken (die Ausgaben für das laufende Jahr waren schon weitgehend festgelegt). Dies muss bei der künftigen Interpretation entsprechender Finanzkennzahlen beachtet werden.

Die Finanzmittel zur Aufstockung des FAG (133,1 Mio. Euro) werden in Form von Bedarfszuweisungen gewährt und im Verhältnis von 1:13, d. h. zu gleichen absoluten Teilen, unter den Landkreisen und Kreisfreien Städten verteilt.³⁰¹ Die Gewährung des Hilfspaketes ist angesichts der negativen Entwicklung der Finanzierungssalden der Landkreise seit 2021, die vorrangig auf sinkende Zuweisungen aus dem SächsFAG zurückgeht (vgl. Abschnitt III.5.3), positiv zu bewerten.

Abbildung 154: Verteilung der Mehreinnahmen aus den 133,1 Mio. Euro in Euro/EW



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Der Verteilungsschlüssel für die 133,1 Mio. Euro ist indes kritisch zu betrachten, da die Begründung für die Aufstockung der FAG-Masse im Gesetzentwurf auf die Notwendigkeit der Erledigung der Kreisaufgaben im Zusammenhang mit den Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, und damit einen grob umrissenen Zweck abzielt. Möglich wären hierbei zahlreiche andere Optionen gewesen, beispielsweise eine Orientierung an der Einwohnerzahl, den Steuereinnahmen oder dem Finanzierungssaldo. Im Rahmen der Gleichverteilung werden den Kreisfreien Städten und Landkreisen jeweils 10,2 Mio. Euro gewährt. Aufgrund der unterschiedlichen Einwohnerzahlen resultiert dies in massiven Unterschieden bei der Betrachtung von Pro-Kopf-Größen (Abbildung 152). Damit wird der Einwohnerbezug und der Umlagekraftausgleich, der an anderen Stellen des SächsFAG charakteristisch ist, konterkariert. Als einmalige Notlösung mag dies verschmerzbar sein, als Vorbild für zukünftige Mittelzuweisungen kann es jedoch nicht gelten.

2.2 Kommunalen Vorsorgefonds

Gemäß § 23 SächsFAG wurde vom Freistaat erneut ein kommunaler Vorsorgefonds mit einem Volumen von 300 Mio. Euro eingerichtet, welches dem Fonds im Jahr 2024 zugeführt wird. Die Auflösung des Fonds ist bis spätestens zum 31.12.2026 vorgesehen. Dieser soll kommunale Risiken hinsichtlich wirtschaftlicher und finanzieller Unwägbarkeiten infolge des russischen Angriffskrieges in der Ukraine abfedern und die kommunale Finanzausstattung in den Jahren 2025 und 2026 verstetigen.³⁰² Konkret handelt es sich dabei nach § 3 Abs. 1 Nr. 1d SächsFAG um eine Vorwegentnahme aus der FAG-Masse. Im Gesetzentwurf wird es als kommunales Vermögen bezeichnet, welches durch den Freistaat lediglich verwaltet wird.³⁰³ Da Entnahmen aus dem Fonds direkt in die Schlüsselmasse überführt werden,³⁰⁴ um konjunkturbedingte Rückgänge in der Entwicklung der Steuereinnahmen abzufedern, können die finanziellen Mittel durch die Kommunen frei verwendet werden und sind somit keinem konkreten Aufgabenzweck unterworfen. Dies ist mit Blick auf die Erhaltung der kommunalen Selbstverwaltung zu begrüßen. Die verteilungsfähige FAG-Masse des Jahres 2024 wird sich trotz

298 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023b).

299 Vgl. Sächsischer Landtag (2023b), S. 2.

300 Vgl. Sächsischer Landtag (2023a), S. 22.

301 Vgl. Sächsischer Landtag (2023a), S. 17.

302 Vgl. auch Sächsischer Landtag (2022), S. 4, 41, 43.

303 Vgl. ebenda, S. 60.

304 Vgl. ebenda.

des Vorwegabzuges durch den neu geschaffenen Vorsorgefonds um fast 105 Mio. Euro erhöhen, sodass dessen Einrichtung keine zu große Bremswirkung auf die kommunalen Einnahmen entfalten dürfte. Umso wichtiger ist es, dass das Vorsorgevermögen in den Jahren 2025 und 2026 tatsächlich aufgelöst und dies nicht verzögert wird. Nur so profitieren die Kommunen von der Glättung. Für die Landkreise verbirgt sich dahinter übrigens eine erneute finanzielle Belastung, da die Mittel noch nicht 2024 kreisumlagefähig werden. Soweit die gebildete Vorsorge in 2025 und 2026 als allgemeine Schlüsselzuweisung ausgezahlt wird, geht sie dann in die Kreisumlagen des jeweiligen Jahres ein.

2.3 Kommunalen Straßenausbau

Ein weiterer Aspekt betrifft die Integrierung der kommunalen Straßenbauförderung in das SächsFAG ab 2023. Der Unterhaltung der kommunalen Straßen wird grundsätzlich über den sog. Straßenlastenausgleich gemäß der §§ 17–20 SächsFAG mitfinanziert (seit 2021: 116 Mio. Euro). In Form eines weiteren Vorwegabzuges aus der FAG-Masse wird den Kommunen nach § 20a SächsFAG eine Straßenbaupauschale i. H. v. 60 Mio. Euro jährlich gewährt, die für die Instandhaltung, Erneuerung und Erstellung von Straßen verwendet werden kann.³⁰⁵

Im Jahr 2023 wurde mit dem § 20b SächsFAG eine weitere Finanzierungsquelle geschaffen: So erhalten die Kommunen in den Jahren 2023 und 2024 sog. Kommunalbudgets i. H. v. insgesamt 115 Mio. Euro pro Jahr (§ 17 Abs. 1 Nr. 2a SächsFAG), von denen 80 Mio. Euro aus dem Haushalt des Freistaats finanziert und 35 Mio. Euro aus dem FAG vorweg entnommen werden. Die Verteilung unter den Kreisfreien Städten und Landkreisen erfolgt analog zum § 20a SächsFAG nach Netzlängen der Straßen und selbstständigen Radwege. Innerhalb der Landkreise werden die Finanzmittel dann zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und dem Landkreis selbst aufgeteilt. Ab 2025 wird der Anteil des Freistaats am Kommunalbudget (80 Mio. Euro jährlich) in die FAG-Masse nach dem GMG I integriert, wodurch die Finanzmittel in einen höheren Finanzmassenanteil der Kommunen umgewandelt (derzeitiger kommunaler Finanzmassenanteil: 36,92 %) und mittelfristig dynamisiert werden können. Die Kommunalbudgets sind für mindestens vier Jahre gesichert und werden in 2025 für den Zeitraum ab 2027 evaluiert.

Aus kommunaler Sicht wird die Einführung der Kommunalbudgets begrüßt, da sowohl der Verwaltungsaufwand im Vergleich zur Beantragung von Fördermitteln reduziert wird und zudem frühzeitig im Jahr Planungssicherheit über die ggf. gewährten Finanzmittel aus den Budgets besteht.³⁰⁶ Weiterhin sind die Kommunalbudgets auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht positiv zu bewerten, da sie das investive bzw. investitionsähnliche Verhalten der Kommunen erleichtert und somit zum Abbau des Investitionsrückstandes und einer Steigerung der am aktuellen Rand unterdurchschnittlichen kommunalen Investitionen im Freistaat Sachsen beitragen werden. Zudem ist der Verwaltungsaufwand dieser Lösung deutlich geringer als bei klassischen Zuwendungsverfahren mit Antrags- und Nachprüfpflichten. Es muss jedoch darauf

verwiesen werden, dass die Budgets zu einem Anteil von ca. 30 % aus einem weiteren Vorwegabzug aus der FAG-Masse finanziert werden. Dies schmälert wiederum das Volumen der Schlüsselzuweisungen und schwächt damit, wenngleich in diesem konkreten Fall nur in geringem Maße, den Steuerkraftausgleich zwischen den kommunalen Einheiten. Zugleich wird damit der Einfluss der Landesebene auf die Verwendung der FAG-Mittel ausgebaut. Insgesamt überwiegen die Vorteile der Straßenbaubudgets gegenüber dem bisherigen zentralisierten Fördermitelverfahren aber deutlich.

2.4 Breitbandausbau

Um den Gigabit-Ausbau der Telekommunikationsnetze voranzutreiben, plant der Freistaat Sachsen die Aufsetzung eines Fonds i. H. v. bis zu 1,1 Mrd. Euro, der zu rund 60 % (655 Mio. Euro) anteilig durch den Bund und zu 40 % (436 Mio. Euro) durch den Freistaat und seine Kommunen finanziert wird.³⁰⁷ Der kommunale Finanzierungsanteil wurde im Rahmen der Verhandlungen zum FAG auf 10 % der zuwendungsfähigen Auszahlungen gedeckelt und wird der FAG-Masse vorweg abgezogen. Bislang speist das SächsFAG den Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet des Landes zunächst laut § 22b Nr. 5 SächsFAG nur mit jährlich 15 Mio. Euro in den Jahren 2023 bis 2028. Dies liegt daran, dass das Antragsvolumen bisher noch nicht absehbar ist und in 2023 und 2024 nur geringfügig Finanzmittel abfließen werden.

Aus kommunaler Sicht kann mit Hilfe des Fonds die Abfinanzierung der sog. Grauen Flecken umgesetzt werden. Im Rahmen des Fonds müssen die Kommunen ihre Auszahlungen zwar nicht unmittelbar kofinanzieren, dennoch handelt es sich – wie bereits zum Teil bei den Kommunalbudgets – um einen Eingriff des Landes in die kommunale Selbstverwaltung, indem die Schlüsselzuweisungen um den Vorwegabzug aus der FAG-Masse gemindert werden. Die Zweckbindung ist dennoch nachvollziehbar und wird dabei helfen, den investiven Rückstand der sächsischen Kommunen hinsichtlich des Breitbandausbaus abzubauen.

2.5 Digitalpakt Schule

Im Rahmen der Verhandlungen zum FAG wurde eine Nachfolgeregelung für den sog. DigitalPakt Schule eruiert,³⁰⁸ die wohl frühestens mit Wirkung ab 2025 zwischen Bund und Ländern vereinbart wird, weshalb derzeit noch keine Detailregelungen absehbar sind. Die kommunalen Landesverbände in Sachsen haben in der Zwischenzeit mit dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus (SMK) und dem SMF eine Finanzierungsvereinbarung für die Jahre 2023 und 2024 vereinbart, die einen künftigen Digitalpakt II vorausschauend einbezieht. Dabei stand die Beschaffung und Wartung von Schüler-Laptops im Fokus, deren Bestand auf dem bis 2024 beschafften Niveau verstetigt werden soll. Ferner wird sich das Land ab 2025 an der Ersatzbeschaffung sowie den Wartungs- und Supportkosten für Schülerendgeräte, die über den Digitalpakt aus Bundesmitteln finanziert wurden, mit 50 % beteiligen.

305 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023), S. 68.

306 Vgl. ebenda, S. 69.

307 Vgl. ebenda.

308 Vgl. Leimkühler (2023), S. 86.

→ Literaturverzeichnis

Bayerischer Landtag (2021): Gesetzentwurf der Staatsregierung. Bayerisches Grundsteuergesetz (BayGrStG). Drucksache 18/15755.

Bayerisches Grundsteuergesetz (BayGrStG) vom 10. Dezember 2021 (GVBl. S. 638, BayRS 611-7-2-F).

Bewertungsgesetz a.F. (alte Fassung) in der vor dem 11.04.2018 geltenden Fassung.

Bewertungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2931) geändert worden ist.

Botta, Fabio/Friedländer, Benjamin/Grüttner, André/Rottmann, Oliver/Starke, Tim (2023): Analytische Studie – Teil II: Kommunale Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen, Studie im Auftrag der Deutschen Energie-Agentur (dena), Berlin.

Bremische Bürgerschaft (2020): Plenarprotokoll der 7. Sitzung am Mittwoch, dem 29. Januar 2020, und Donnerstag, dem 30. Januar 2020. Landtag 20. Wahlperiode.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023): Das Bundesamt in Zahlen 2022 – Asyl, Zahlen 2022, in: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2022-asyl.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (01.11.2023).

Bundesbank (2023): EZB-Zinssätze, in: https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datebank/759778/759778?listId=www_sgeldmkt_mb01 (04.10.2023).

Bundesministerium der Finanzen (2023): Lindner: »Müssen uns den haushaltspolitischen Realitäten stellen.«, Ergebnisse der 164. Steuerschätzung, in: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2023/05/2023-05-11-ergebnisse-der-164-steuerschaetzung.html>.

Bundesministerium der Finanzen (2023): Umsatzsteuerverteilung (UStV) und Finanzkraftausgleich (FKA) für die Zeit vom 01.01.2022–31.12.2022, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2022): Finanzbericht 2023 – Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2023): Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland – »Deutsche Haushaltsplanung 2024«, Monatsbericht des BMF Oktober 2023, Berlin.

Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (2023): Prognose der Kommunalfinanzen – Fachliche Erläuterung – Kommunalhaushalten droht dauerhaftes Defizit, Berlin.

Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg (16.03.2021): Entwurf eines Hamburgischen Grundsteuergesetzes sowie Ergänzung des Haushaltsplan-Entwurfs 2021/2022 nach § 34 Landeshaushaltsordnung: Einzelplan 9.1, Finanzbehörde. Drucksache 22/3583.

Deutscher Bundestag (2019a): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b). Drucksache 19/11084.

Deutscher Bundestag (2019b): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG). Drucksache 19/11085.

Deutscher Landkreistag (2022): Kommunalfinanzbericht 2021/2022, Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Heft Oktober 2022, Berlin.

Deutscher Landkreistag (2022): Kommunalfinanzbericht, in: Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, 92. Jg., Oktober 2022.

Deutscher Städtetag (17.04.2019): Deutscher Städtetag sagt aufkommensneutrale Grundsteuerreform zu.

Deutscher Städtetag (2022): Stadtfinanzen 2022. Schlaglichter des Deutschen Städtetages, Berlin.

Die Bundesregierung (2023a): Mehr Chancen und mehr Respekt, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/entlastung-fuer-deutschland/buergergeld-2125010> (25.10.2023).

Die Bundesregierung (2023b): Wichtige Fragen und Antworten zum Mindestlohn, in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/arbeit-und-soziales/mindestlohn-faq-1688186> (01.11.2023).

Die Sächsischen Handwerkskammern/Die Sächsischen Industrie- und Handelskammern/Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e.V. (2020): Gemeinsames Positionspapier zur Reform der Grundsteuer in Sachsen, Dresden u. a.

Feld, Lars/Hirsch, Patrick (2019): Zur Grundsteuerreform, Albert-Ludwig-Universität Freiburg, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik Nr. 19/01, Freiburg i. Br.

Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2657) geändert worden ist.

Finanzministerium des Freistaates Thüringen (o.J.): Informationen rund um die Grundsteuer, in: <https://finanzen.thueringen.de/themen/steuern/grundsteuer> (22.10.2023).

Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (13.04.2021): Grundsteuer: Landesregierung will das Bundesmodell anwenden.

Freier, Ronny/Geißler, René/Gnädinger, Marc (2023): Kommunalen Finanzreport 2023 – Finanzen als Voraussetzung und Hebel integrierter Nachhaltigkeitssteuerung, Gütersloh.

Fuest, Clemens/Immel, Lea/Meier, Volker/Neumeier, Florian (2018): Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen. Studie im Auftrag von Haus & Grund

Deutschland – Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. sowie ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., o.O.

Gans, Paul/Westerheide, Peter (Hrsg.): Siedlungsdruck versus Flächenverbrauch in der Stadtentwicklung, in: Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, 22, Mannheim.

Gesetz über die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2021 und 2022 (Finanzausgleichsmassengesetz 2021/2022 – FAMG 2021/2022) erlassen als Artikel 1 des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2019 Teil I Nr. 39, ausgegeben zu Bonn am 20. November 2019.

Gesetz zur erleichterten Umsetzung der Reform der Grundsteuer und Änderung weiterer steuerrechtlicher Vorschriften (Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz – GrStRefUG). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 46, ausgegeben zu Bonn am 22. Juli 2021.

Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2019 Teil I Nr. 43, ausgegeben zu Bonn am 2. Dezember 2019.

Gesetz zur Regelung einer Landesgrundsteuer (Landesgrundsteuergesetz – LGrStG) vom 4. November 2020, in: GBL 2020, 974, ber. 2022, S. 595.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3096) geändert worden ist.

Hamburgisches Grundsteuergesetz vom 24. August 2021 (HmbGVBl. Nr. 56, S. 600–603).

Hentze, Tobias (2019): Finanzausgleich konterkariert Grundsteuerreform, IW-Kurzbericht Nr. 59/2019.

Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): Dotation des Kommunalen Finanzausgleichs – vertikale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Sachsenlandkurier 02/2021, S. 80–87.

Hesse, Mario/Starke, Tim/Bender, Christian/Lenk, Thomas (2023): Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit – Wie kann die kommunale Investitionsfinanzierung dauerhaft ertüchtigt werden? Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID) im Auftrag der KfW Bankengruppe, Leipzig/Frankfurt am Main.

Hesse, Mario/Starke, Tim/Jänchen, Isabelle/Glinka, Philipp (2019): Prosperierende Städte, abgehängte Regionen? Eine empirische Untersuchung von Wirtschaftskraft und Steuerkraft, in: Wirtschaftsdienst, 99 (2019) Heft 10, S. 703–710.

Hessisches Grundsteuergesetz (HGrStG) vom 15. Dezember 2021, in: GVBl. 2021, 906.

Jänchen, Isabelle/Starke, Tim (2022): Kommunalfinanzen in Deutschland – ein Weg in die Tragfähigkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2022: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 298–312.

Landesregierung Hessen (07.06.2021): Gesetzentwurf der Landesregierung. Entwurf eines Hessischen Grundsteuergesetzes (HGrStG). Stand: 7. Juni 2021.

Leimkühler, Ralf (2021): Der Kommunale Finanzausgleich in den Jahren 2020 bis 2022, in: Sachsenlandkurier, Nr. 2, S. 56–72.

Leimkühler, Ralf (2023): Der Kommunale Finanzausgleich in den Jahren 2023 und 2024, in: Sachsenlandkurier 2/2023, Dresden, S. 81–93.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2015): Gemeindefinanzenbericht Sachsen 2014/2015, in: Sachsenlandkurier 5/2015, Dresden.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2015): Gemeindefinanzenbericht Sachsen 2014/2015, Sachsenlandkurier, Heft 5/2015, Dresden, in: https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakult%C3%A4t_Wifa/Institut_f%C3%BCr_%C3%B6ffentliche_Finanzen_und_Public_Management/GFB_2014-2015.pdf.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Grüttner, André/Starke, Tim/Bender, Christian/Mengs, Christoph (2020): Untersuchung der Rolle und Potenziale kommunaler Haushalte im Strukturwandel. Abschlussbericht zum Handlungsfeld Perspektiven der Regionalentwicklung. Studie des Kompetenzzentrums für Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig, im Auftrag der Zukunftswerkstatt Lausitz (ZWL), Bad Muskau, 2020.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kolb, Katharina/Goldammer, Max (2021): Gemeindefinanzenbericht Sachsen 2020/2021, in: Sachsenlandkurier 5/2021, Dresden.

Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2023): Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Leipzig, April 2023.

Lerbs, Oliver (2023): Kommune Investitionen sinken real seit COVID, in: Wirtschaftsdienst 103 (2023) Heft 7, S. 474–478.

Meves, Anne-Kathrin (2023): Grundsteuer: Sachsen will Transparenz bei Hebesätzen, in: Der Neue Kämmerer, <https://www.derneuekaemmerer.de/steuern/grundsteuer/grundsteuer-sachsen-will-transparenz-bei-hebesaetzen-26082> (08.11.2023).

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2023): Ergebnisse der Steuerschätzung vom Oktober 2023 – Geringere Einnahmeerwartungen für den Landeshaushalt, in: <https://mf.sachsen-anhalt.de/ministerium-der-finanzen/news-detail/steuerschaetzung-oktober-2023> (01.11.2023).

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (o.J.): Grundsteuer, in: <https://mf.sachsen-anhalt.de/steuern/grundsteuer/> (22.10.2023).

Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg: Leicht verbesserte Einnahmeerwartung nach Oktober-Steuerschätzung, in: <https://mdfe.brandenburg.de/mdfe/de/ministerium/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/-26-10-2023-leicht-verbesserte-einnahmeerwartung-nach-oktober-steuerschaetzung#> (01.11.2023).

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2020): Die neue Grundsteuer: Fragen und Antworten zum Bodenwertmodell, in: <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/haushalt-finanzen/grundsteuer/> (22.10.2023).

Niedersächsischer Landtag (2021): Gesetzentwurf. Niedersächsisches Grundsteuergesetz (NGrStG). Drucksache 18/8995.

Niedersächsisches Grundsteuergesetz (NGrStG) vom 7. Juli 2021. Nds. GVBl. 2021, 502.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023): Gemeinschaftsdiagnose #1-2023 – Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken, Kiel.

Saarländisches Grundsteuergesetz (GrStG-Saar) vom 15. September 2021, in: Amtsblatt I 2021, 2372.

Sächsischer Landtag (2021): Änderungsantrag der Fraktionen CDU, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und SPD zu Drs 7/4798. Drucksache 7/5395.

Sächsischer Landtag (2022): Gesetzentwurf der Staatsregierung – Viertes Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen, Drucksache 7/10439, Dresden.

Sächsischer Landtag (2022): Gesetzentwurf der Staatsregierung – Viertes Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen, Drucksache 7/10439, Dresden.

Sächsischer Landtag (2023a): Stenografisches Protokoll der Anhörung durch den Haushalts- und Finanzausschuss »Gesetz zur Änderung von Gesetzen des kommunalen Finanzausgleichs« am 25.08.2023, von 10:03 bis 12:20 Uhr, im Plenarsaal (Wortprotokoll als Ergänzung der Niederschrift nach § 41 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags), Dresden.

Sächsischer Landtag (2023b): Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD für ein Gesetz zur Änderung von Gesetzen des kommunalen Finanzausgleichs, Drucksache 7/13749, Dresden.

Sächsischer Städte- und Gemeindetag (03.02.2021): Städte- und Gemeindetag begrüßt das Sächsische Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform. Pressemitteilung Nr. 04/21, Dresden.

Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2023): Geschäftsbericht 2022/2023, Dresden.

Sächsisches Gesetz über die Festsetzung der Steuermesszahlen bei der Grundsteuer vom 3. Februar 2021 (Sächsisches Grundsteuermesszahlengesetz – SächsGrStMG). SächsGVBl. S. 242.

Sächsisches Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform vom 3. Februar 2021. SächsGVBl. S. 242.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020): Einzelplan 15. Haushaltsplan 2021/2022, in: https://www.finanzen.sachsen.de/download/EP15_freigegebene_Druckdatei.pdf (17.10.2023).

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020a): Ergänzender Bericht zur Umsetzung der Grundsteuerreform in Sachsen.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020b): Haushaltsplan 2021/2022. Einzelplan 04. Staatsministerium der Finanzen.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2021): Vermögensrechnung 2020 des Freistaates Sachsen. Zweite und korrigierte Fassung, Dresden.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022): Staatsregierung beschließt Rahmen für neuen Doppelhaushalt, in: <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/1047580> (09.11.2023).

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2022): Vermögensrechnung 2021 des Freistaates Sachsen.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023): Steuerschätzung schafft keine Erleichterung, in: <https://www.finanzen.sachsen.de/informationen-zur-steuerschaetzung-4014.html> (01.11.2023).

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023a): Sachsen wird Transparenz für eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform schaffen, in: <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/1070336> (08.11.2023).

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2023b): Millionenhilfepaket für sächsische Landkreise und Kommunen, in: <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/1066955> (09.11.2023).

Schleswig-Holsteinischer Landtag (09.04.2020): Umsetzung der Grundsteuerreform in Schleswig-Holstein. Umdruck 19/3842.

Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin (04.01.2021): Grundsteuerreform: Land Berlin liegt bei Umsetzung im Zeitplan.

Staatskanzlei des Landes Brandenburg (01.12.2020): Neues Grundsteuermodell ab 2025 in Brandenburg – Land entscheidet sich für das Bundesgesetz, Potsdam.

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (06.05.2021): Grundsteuer: Bundesmodell gilt für Nordrhein-Westfalen.

Starke, Tim (2020): Bestimmung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Städten im horizontalen kommunalen Finanzausgleich mit Fokus auf die demografische Entwicklung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 248, Berlin

Starke, Tim (2023): Korridorbildung im Bedarfsmodell – Angemessenheitsprüfung oder systematische Bedarfskürzung?, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland Pfalz (Hrsg.): Gemeinde und Stadt, 2/2023, S. 43–46.

Starke, Tim/Hesse, Mario (2022): Edel sei der Einwohner! – Würdigung und Weiterentwicklung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt, 123. Jahrgang, Heft 4/2022, S. 73–79.

Starke, Tim/Mengs, Christoph/Lenk, Thomas (2022): Neue Koalition, neue Konzepte: Stärkung der Kommunalfinanzen?, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias/Ranscht-Oswald, Anja (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022 – Neue Knappheitsbedingungen, makroökonomische Unwägbarkeiten und wachsende Transformationsanforderungen, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 255, Berlin, S. 107–123.

Statistisches Bundesamt (2022): Sterbefallzahlen der Bundesländer, URL: https://service.destatis.de/DE/bevoelkerung/sterbefallzahlen_bundeslaender.html (21.09.2023).

Statistisches Bundesamt (2022): Inlandsproduktberechnung, detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 14, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Sydow, Julia/ Botta, Fabio/ Hesse, Mario (2022): Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen – Kommunalbefragung 2022, KOMKIS Analyse, Nr. 21, Leipzig.

ver.di (2023): Tarifeinigung im öffentlichen Dienst – Tarifeinigung für Beschäftigte im öffentlichen Dienst bei Bund und Kommunen erzielt, in: <https://gesundheit-soziales-bildung.verdi.de/tarifbereiche/oeffentlicher-dienst/++co++64425f0e-e1b6-11ed-be14-001a4a160111> (04.10.2023).

Wohlthmann (2022): Der Landkreis – Kommunalfinanzbericht 2021/2022, in: Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Jg. 92 (Heft Oktober) 2022, Kohlhammer-Verlag.

Wöhner, Thomas (2022): Starker statistischer Zusammenhang zwischen der Covid-19-Impfquote und der Übersterblichkeit, in: <https://idw-online.de/de/news786629> (21.09.2023).

Wollmershäuser et al. (2023): ifo Konjunkturprognose Sommer 2023 – Inflation flaut langsam ab – aber Konjunktur lahm noch, ifo Schnelldienst – Sonderausgabe Juni, München.

Kommunalberatung/Kommunale Dienstleistungen



Management- und Kommunalberatung

Gemeinsam zum Erfolg.
Partnerschaftlich und lösungsorientiert.

- Organisation
- Personalmanagement
- Haushaltswesen
- Tourismus
- Rechnungswesen
- Kalkulationen

T 0351 / 47 93 30 - 30 M kanzlei@bup-kommunalberatung.de W www.bup-kommunalberatung.de



Kommunalakademie Deutschland
Bundesweite Verwaltungskompetenz

Dr. Michael Kanz und Marc Oppermann GbR
Beilsteiner Strasse 118 | 12681 Berlin

Telefon (deutsch): 030 / 921 098 050
Telefon (englisch): 0049 30 / 344 082 994
Fax: 030 / 921 098 059

E-Mail: info@kommunalakademie-deutschland.de
Internet: www.kommunalakademie-deutschland.de

Ihr Partner für Seminare und Inhouse-Schulungen



Die Kommunalversicherung für Sachsen

Ihre Vorteile

- Hohe Spezialisierung und umfangreiche 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 vielen Versicherungsfragen durch erfahrene Spezialisten
- Fachvorträge auf der Ebene der Gemeinden und Landkreise in diversen Versicherungssparten
- Kostenloser Versand von Fachinformationen
- 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
- Vermögensschadenhaftpflichtversicherung
- Gruppenunfallversicherung über Partner
- Rechtsschutz über Partner
- Cyberrisk-Versicherung über Partner

Immer für Sie da

Ansprechpartner in
Sachsen

Maik Franz

Tel. 030 914263-537

Mobil: 0170 2214508

maik.franz@okv.de

(Landkreise Leipzig, Meißen, Nord-sachsen, Sächsische Schweiz-Osterz-gebirge, Städte Dresden, Leipzig)

Wilfried Gärtner

Tel. 030 914263-532

Mobil: 0170 2214506

wilfried.gaertner@okv.de

(Landkreise Bautzen, Görlitz)

Alexander Zippel

Tel. 030 914263-536

Mobil: 0170 2214509

alexander.zippel@okv.de

(Landkreise Erzgebirgskreis, Mittel-sachsen, Vogtlandkreis, Zwickau, Stadt Chemnitz)



Ostdeutsche
Kommunalversicherung
auf Gegenseitigkeit

Plauener Straße 163-165
Haus C
13053 Berlin

www.okv.de

SIE SORGEN DAFÜR, DASS DAS

ÖFFENTLICHE LEBEN FUNKTIONIERT.

WIR BEGLEITEN SIE DABEI MIT SMARTEN

LÖSUNGEN IN DIE DIGITALE ZUKUNFT.

In der Verwaltung sind digitale Lösungen der Weg, um den öffentlichen Auftrag optimal zu erfüllen. DATEV bietet dafür leistungsstarke und rechtssichere Software für Finanz-, Personalwesen und Verwaltungsprozesse. Das macht DATEV und die steuerlichen Berater zu verlässlichen Partnern an Ihrer Seite.



Mehr Informationen unter datev.de/public-sector
oder kostenfrei anrufen: **0800 0114348**



Zukunft gestalten.
Gemeinsam.