UNIVERSITÄT LEIPZIG

Überführung von Landesförderprogrammen in den kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen

Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung

Dr. Mario Hesse,
Alexander Kratzmann, M.Sc.,
Dr. Julia Sydow,
und Kristina Tyufekchieva, LL.M.

KOMKIS Analyse Nr. 22

KOMKIS ANALYSE

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

KOMKIS Analyse | Überführung von Landesförderprogrammen in den kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen, Finanzwissenschaftliche Untersuchung

Dr. Mario Hesse, Geschäftsführer am
Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen.

Alexander Kratzmann, M.Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am
Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen.

Dr. Julia Sydow, bis einschließlich 2022 wissenschaftliche Mitarbeiterin am
Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen.

Kristina Tyufekchieva, bis einschließlich 2020 wissenschaftliche Mitarbeiterin am
Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen.

Zitierempfehlung:
Hesse, Mario / Kratzmann, Alexander / Sydow, Julia / Tyufekchieva, Kristina (2023): Überführung von Landesförderprogrammen in den kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung, KOMKIS Analyse, Nr. 22, Leipzig.

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche National-bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISSN 2511-7432
Erscheinungsjahr 2023

Ansprechperson: Dr. Mario Hesse
T +49 341 9733-582 | F + 49 341 9733-589 | hesse@wifa.uni-leipzig.de

Wenn Sie auf diese KOMKIS-Publikation direkt über einen Digital Object Identifier (DOI) verweisen wollen, nutzen Sie bitte folgenden Link:

https://doi.org/10.36730/2020.4.komkisa.22

SACHSEN

Diese Maßnahme wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts.

© Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen; alle Rechte vorbehalten.
Städtisches Kaufhaus, Universitätsstraße 16, 04109 Leipzig.
Foto: Paul Trainer | Universität Leipzig

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis IV

Tabellenverzeichnis V

Abkürzungsverzeichnis VI

Kurzzusammenfassung VII

1 Problemstellung und Aufriss 1

2 Finanzierungswege innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs 3

2.1 Zuweisungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs 5
2.2 Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs 8
2.3 Struktur der Zuweisungen in den Ländern 10
2.4 Verteilungswege bei einer Überführung in den Kommunalen Finanzausgleich 13

3 Entscheidungskriterien für die Überführung von Fördermitteln in den kommunalen Finanzausgleich 17

3.1 Aufgabenfinanzierung außerhalb des KFA 19
3.2 Aufgabenfinanzierung innerhalb des KFA 25
3.2.1 Grundsätzliche Einordnung 25
3.2.2 Finanzkraftunabhängige Vorwegentnahmen/Lastenausgleiche 27
3.2.3 Finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen 29
3.3 Fiskalische Aspekte 32
3.4 Transaktionskosten 35
3.4.1 Transaktionskosten bei staatlichen Zuwendungen nach §§ 23, 44 SäHO 36
3.4.2 Transaktionskosten bei Zuweisungen nach dem SächsFAG 37

4 Prüfung von Förderprogrammen auf Übertragbarkeit in den kommunalen Finanzausgleich 39

4.1 Auswahl der zu untersuchenden Fördermittelprogramme 39
4.2 Zusammenfassendes Ergebnis 45

4.3 Einzelprüfung von Förderprogrammen 46
4.3.1 Straßen- und Brückenbau (Teil B) 46
4.3.2 Kindertagesstätten 47
4.3.3 Ganztagsförderung 50
4.3.4 Feuerwehrwesen 50
4.3.5 Schulische Infrastruktur 52
4.3.6 Sportförderung 55
4.3.7 Schulsozialarbeit 56
4.3.8 VwV Kita Bau 57
4.3.9 Budget Sachsen (VwV Investkraft) 58
4.3.10 Jugendpauschale 58
4.3.11 Psychiatrie und Suchthilfe 59
4.3.12 Musikschulen / Kulturelle Bildung 60
4.3.13 Straßen- und Brückenbau (Teil A) 60
4.3.14 Förderprogramme ohne Empfehlung zur Überführung ins FAG 62

5 Fazit 66

6 Auswertungstabellen für die Einzelprogramme 68

Literaturverzeichnis 92

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Skizzierung des Untersuchungsansatzes 3
Abbildung 2: Staatliche Zuweisungen und Zuwendungen an Kommunen im Freistaat Sachsen 4
Abbildung 3: Zuweisungen der Länder an die Kommunen außerhalb und innerhalb der Finanzausgleichsmasse (netto) 2018 11
Abbildung 4: Anteile der Schlüssel- und Zweckzuweisungen an den FAG-Massen der Länder im Jahr 2018 12
Abbildung 5: Finanzierungswege innerhalb des KFA 15
Abbildung 6: Beispielhafte Darstellung einer Normalverteilung mit dem Mittelwert von 50 und einer Standardabweichung von 5 (links) sowie einer Standardabweichung von 15 (rechts) 23
Abbildung 7: Beispielhafte Darstellung verschiedener Verteilungsmuster mit dem gleichen arithmetischen Mittelwert 24
Abbildung 8: Anteile der 24 ausgewählten Fördergramme an allen im Rahmen des erläuterten Ausschlussverfahrens ausgewählten Programme im Jahr 2018 in Tsd. Euro und in Prozent 41
Abbildung 9: Verteilung der Ist-Ausgaben je Einwohner im Aufgabenbereich der Kindertagesbetreuung 48
Abbildung 10: Verteilung der Ist-Ausgaben je Einwohner im Aufgabenbereich Feuerschutz 51
Abbildung 11: Verteilung der Ist-Ausgaben je Einwohner im Aufgabenbereich der Schule (alle Schultypen ohne Förderschulen, Investitionen und Infrastrukturausgaben) 54
Abbildung 12: Verteilung der Ist-Ausgaben je Einwohner im Aufgabenbereich Sportförderung und eigene Sportstätten 56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kriterien zur Organisation des Finanzmittelflusses innerhalb oder außerhalb des KFA 18
Tabelle 2: Auflistung der 24 untersuchten Förderprogramme 43
Tabelle 3: Fördervolumina der 24 ausgewählten Programme zwischen 2014 und 2018 in Mio. Euro 44
Tabelle 4: Gesamtergebnisse für die 24 ausgewählten Förderprogramme 45
Tabelle 5: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung des Straßen- und Brückenbaus (Teil B) 68
Tabelle 6: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Kindertagesstätten 69
Tabelle 7: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Ganztagsangeboten 70
Tabelle 8: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung des Feuerwehrwesens 71
Tabelle 9: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung der Schulinfrastruktur 72
Tabelle 10: Prüfergebnis zum Programm zur Sportförderung 73
Tabelle 11: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung der Schulsozialarbeit 74
Tabelle 12: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen (VwV Kita Bau) 75
Tabelle 13: Prüfergebnis zum Programm „Budget Sachsen“ (VwV Investkraft) 76
Tabelle 14: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung der Jugendhilfe 77
Tabelle 15: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Psychiatrie und Suchthilfe 78
Tabelle 16: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Musikschulen/Kultureller Bildung 79
Tabelle 17: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung des Straßen- und Brückenbaus (Teil A) 80
Tabelle 18: Prüfergebnis zum Programm zur Weiterbildungsförderung 81
Tabelle 19: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs 82
Tabelle 20: Prüfergebnis zum „Kooperationsprogramm Sachsen-Tschechien“ 83
Tabelle 21: Prüfergebnis zur „FRL Leader“ 84
Tabelle 22: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Hochwasserschäden 85
Tabelle 23: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Heimen und Betreuungsangeboten an Förderschulen 86
Tabelle 24: Prüfergebnis zur „Richtlinie Investitionen Teilhabe“ 87
Tabelle 25: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung der sozialen Integration von Personen mit Migrationshintergrund 88
Tabelle 26: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen 89
Tabelle 27: Prüfergebnis zur „Förderrichtlinie GRW Infra“ 90
Tabelle 28: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Siedlungswasserwirtschaft 91

Abkürzungsverzeichnis

BHO	*Bundeshaushaltsordnung*
Einw.	*Einwohner*
ff.	*fortfolgende*
FRL	Förderrichtlinie
Hrsg	*Herausgeber*
Nr.	*Nummer*
S.	Seite
SächsFAG	*Sächsisches Finanzausgleichsgesetz*
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsLKrO	*Sächsische Landkreisordnung*
SächsVerf	*Sächsische Verfassung*
SäHO	*Sächsische Haushaltsordnung*
VwV	*Verwaltungsvorschrift*

Kurzzusammenfassung

Landeszuweisungen stellen eine zentrale Einnahmenquelle der kommunalen Ebene dar und sind für deren Aufgabenerfüllung unverzichtbar. Einen erheblichen Teil dieser Mittel erhalten die Kommunen dabei über den kommunalen Finanzausgleich. Dieser trägt in hohem Maße zu einer Verstetigung der kommunalen Einnahmenbasis bei, indem der Großteil der Finanzmittel pauschal an die Kommunen weitergereicht wird, und unterstützt darüber hinaus einen (anteiligen) Abbau der Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen. Eine weitere Ergänzung der kommunalen Einnahmenseite bilden Fördermittelprogramme der Länder. Diesen liegt im Normalfall ein bestimmter Förderzweck zugrunde, über den die Landesebene indirekt Einfluss auf die kommunale Ausgabenpolitik ausüben kann (sog. *Politik der Goldenen Zügel*). Anders als im in hohem Maße regelgebundenen kommunalen Finanzausgleichssystem sind diese Mittel in vielen Fällen nur auf Antrag verfügbar und bedürfen darüber hinaus üblierhcweise eines Eigenfinanzierungsanteils durch die Kommunen. Hieraus erwachsen Risiken der Fehlallokation kommunaler Ausgaben und einer Benachteiligung von Kommunen, die Eigenanteile nicht aufbringen können. Hinzu kommt eine nicht unerhebliche Förderbürokratie, sowohl beim Fördermittelgeber als auch bei den Fördermittelempfängern.

Die vorliegende Studie ist aus einer Zuarbeit für die *Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen* entstanden und befasst sich mit der Frage nach der Übertragbarkeit einzelner Fachförderprogramme in den kommunalen Finanzausgleich (KFA). Nach einer Abgrenzung der unterschiedlichen Zuweisungsformen innerhalb und außerhalb des KFA wird zu diesem Zweck im Anschluss ein finanzwissenschaftlicher Kriterienkatalog aufgestellt. Anhand sowohl allokativer als auch fiskalischer Kriterien aus diesem Katalog werden dann die 24 größten Fachförderprogramme dahingehend untersucht, inwieweit sie sich für eine Übertragung in den kommunalen Finanzausgleich (konkret für Sachsen: ins SächsFAG) eignen. Der erarbeitete Kriterienkatalog ist dabei kein abschließendes Entscheidungsschema, sondern vielmehr eine Orientierungshilfe, die bei der oftmals komplexen Frage über die sachgerechte Art der Zuweisung helfen kann.

Im Ergebnis bieten sich fünf der 24 Programme für eine Übertragung in den KFA an, darunter das vom Finanzvolumen her größte Programm zu Förderung von Kindertagesstätten. Darüber hinaus ist für die Richtlinien zur Feuerwehrförderung, zur Investitionsförderung im Schulbereich sowie zur Förderung der schulischen Ganztagsangebote eine Überführung in den KFA sinnvoll und empfehlenswert. Bei insgesamt elf Programmen ist eine Überführung aufgrund verschiedener KO-Kriterien ausgeschlossen. Bei den übrigen acht Programmen ist die Empfehlung nicht eindeutig, sodass eine Überführung in den KFA nur mit Einschränkungen in Betracht kommt. Hierzu gehören unter anderem die Förderrichtlinien für die Sportförderung oder die Schulsozialarbeit.

1 Problemstellung und Aufriss

Gleich an drei Stellen konkretisiert die Verfassung des Freistaats Sachsen die allgemeine Finanzgarantie der kommunalen Träger der Selbstverwaltung. Neben dem übergemeindlichen Finanzausgleich (Art. 87 Abs. 3 SächsVerf[1]) garantieren Art. 87 Abs. 2 und 85 Abs. 2 SächsVerf das Recht zur Erhebung von Steuern und anderen Abgaben sowie einen finanziellen Mehrbelastungsausgleich bei Aufgabenübertragungen.[2] Die nähere Ausgestaltung der finanziellen Sicherung erfolgt dann auf einfachgesetzlicher Ebene.[3] Ebenfalls einfachgesetzlich geregelt sind die sonst vielfältigen zusätzlichen Einnahmemöglichkeiten der Kommunen.[4] Dazu zählen unter anderem die staatlichen Zuwendungen nach §§ 23, 44 SäHO, insbesondere in Form von Förderprogrammen, deren Gewährung im Ermessen des Landes steht und auf die die Kommunen in der Regel keinen individuellen Rechtsanspruch haben. Letztere stellen in der Praxis eine bedeutende Finanzierungsquelle der Kommunen dar. Sie dienen nicht bloß einem Spitzenausgleich (für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben), sondern sind essenziell für die kommunale Aufgabenerfüllung, welche vor allem durch Pflichtaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung geprägt ist.

Die hohe Bedeutung von staatlichen Förderprogrammen für die kommunale Aufgabenerfüllung im Freistaat Sachsen wird aber sowohl von Kommunalvertretern als auch von weiten Teilen der Wissenschaft kritisch gesehen. Dies liegt zum einen an dem enormen bürokratischen Aufwand, dem sich gerade kleinere Kommunen im Rahmen des Förderprozesses gegenübersehen und der als ein zentraler Grund für die geringe Abrufquote bestehender Förderprogramme im Freistaat Sachsen gesehen wird.[5] Zum anderen ist die verfassungsrechtlich verankerte kommunale Selbstverwaltung unter anderem durch die Möglichkeit der Kommunen gekennzeichnet, in eigener Verantwortung und unter Berücksichtigung lokaler Präferenzen dezentrale Entscheidungen vor Ort treffen zu können.[6] Eine zunehmende Abhängigkeit von Zweckzuweisungen gefährdet nicht nur die Einnahmenautonomie der Kommunen. Es besteht zusätzlich die Gefahr, dass Kommunen ihre Ausgabenpolitik an bestehenden Förderprogrammen und nicht mehr primär an den lokalen Präferenzen der Bürger ausrichten. Eine

---

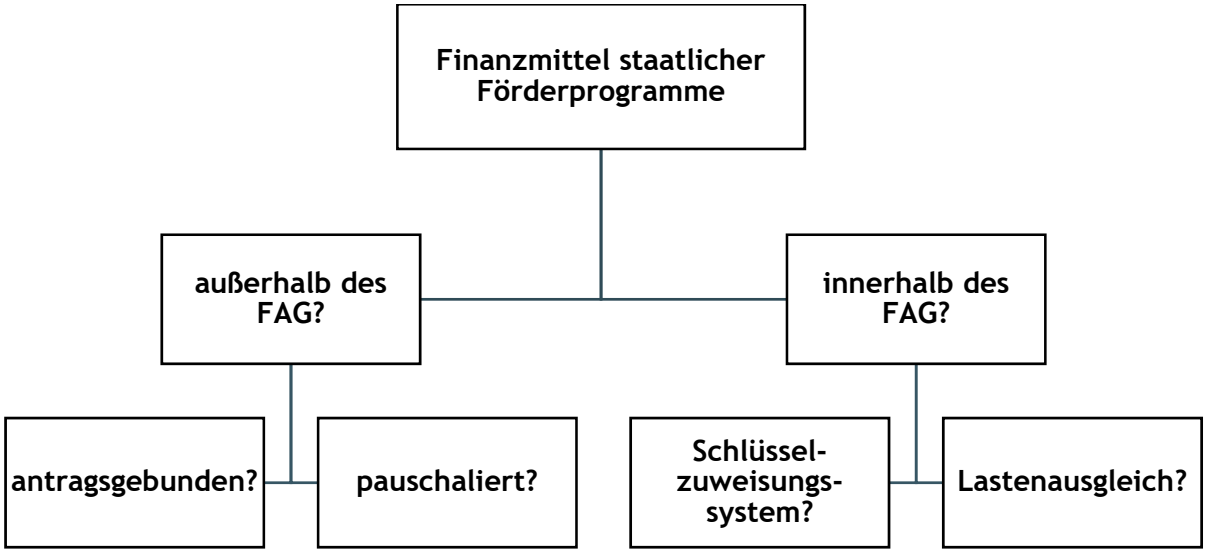
1 Verfassung des Freistaates Sachsen (SächsVerf) vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243).
2 So Baumann-Hasske/Kunzmann (2011), S. 661.
3 Insbesondere durch das Kommunalabgabengesetz sowie das SächsFAG, vgl. hierzu Gern (2019), S. 535 ff.
4 Einnahmemöglichkeiten für die kommunalen Träger der Selbstverwaltung sind u.a. die Kreditaufnahme, Einnahmen kraft öffentlichen (z.B. Erstattungs-, Aufwendungsansprüche) und Privatrechts (Beteiligungen an Gesellschaften, Abschluss privatrechtlicher Verträge usw.).
5 Vgl. Scheller/Rietzler/Raffer u. a. (2021). Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Herausforderungen der Kommunen im Rahmen der Fördermittelvergabe im Freistaat Sachsen bietet Sydow (2018).
6 Vgl. Hesse/Lenk/Lück (2013), S. 5.

solche Fehlallokation öffentlicher Mittel entsteht insbesondere dann, wenn kommunale Mittel entgegen der lokalen Präferenzen aus Projekten abgezogen werden, um zur Kofinanzierung staatlicher Förderprogramme genutzt zu werden. Aus Kommunalperspektive wird grundsätzlich eine pauschale, zweckbindungsfreie Zuweisung finanzieller Mittel bevorzugt, da nur auf diesem Wege eine autonome, an den Gegebenheiten vor Ort orientierte Ausgabenpolitik möglich ist.

Die vorliegende Studie ist unter anderem das Ergebnis einer Zuarbeit für die *Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen* unter dem Vorsitz von Herrn Dr. Tilmann Schweisfurth aus dem Jahr 2019.[7] Es sollte seinerzeit herausgearbeitet werden, ob und, wenn ja, in welchem möglichen Umfang Teile der Fachförderung, die derzeit einen erheblichen Teil des Mittelflusses des Freistaates Sachsen an die Kommunen ausmacht, in die Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) überführt werden können. Das Ziel besteht dabei nicht in einer vollständigen Bestandsaufnahme aller Finanzierungswege zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen. Es geht vielmehr gezielt um die Überprüfung, unter welchen Bedingungen und unter Abwägung welcher entscheidungsrelevanten Kriterien bestehende Fachförderprogramme/-richtlinien ins Sächsische Finanzausgleichsgesetz (nachstehend SächsFAG) übertragen werden können und welcher Finanzierungsweg bei einer möglichen Überführung gewählt werden sollte (Abbildung 1). Wenngleich es letztlich finanz- und strukturpolitische Entscheidungen des Landesgesetzgebers bleiben, auf welchem Weg Fördermittel von der Landesebene an die Kommunen fließen, können finanzwissenschaftliche Kriterien herangezogen werden, welche eine Überführung rechtfertigen können. Im Anschluss an die Herleitung eines solchen Kriteriensets, das bei dieser Entscheidung Unterstützung bieten soll, werden die Kriterien dann auf ausgewählte Programme der sächsischen Fördermittellandschaft angewandt, um Empfehlungen hinsichtlich einer möglichen Überführung der Programme ins FAG treffen zu können.

[7] Für den Kommissionsbericht siehe Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019). Die Zuarbeit des KOMKIS ist insbesondere auf S. 89 ff. ersichtlich.

Abbildung 1: Skizzierung des Untersuchungsansatzes



Quelle: Eigene Darstellung.

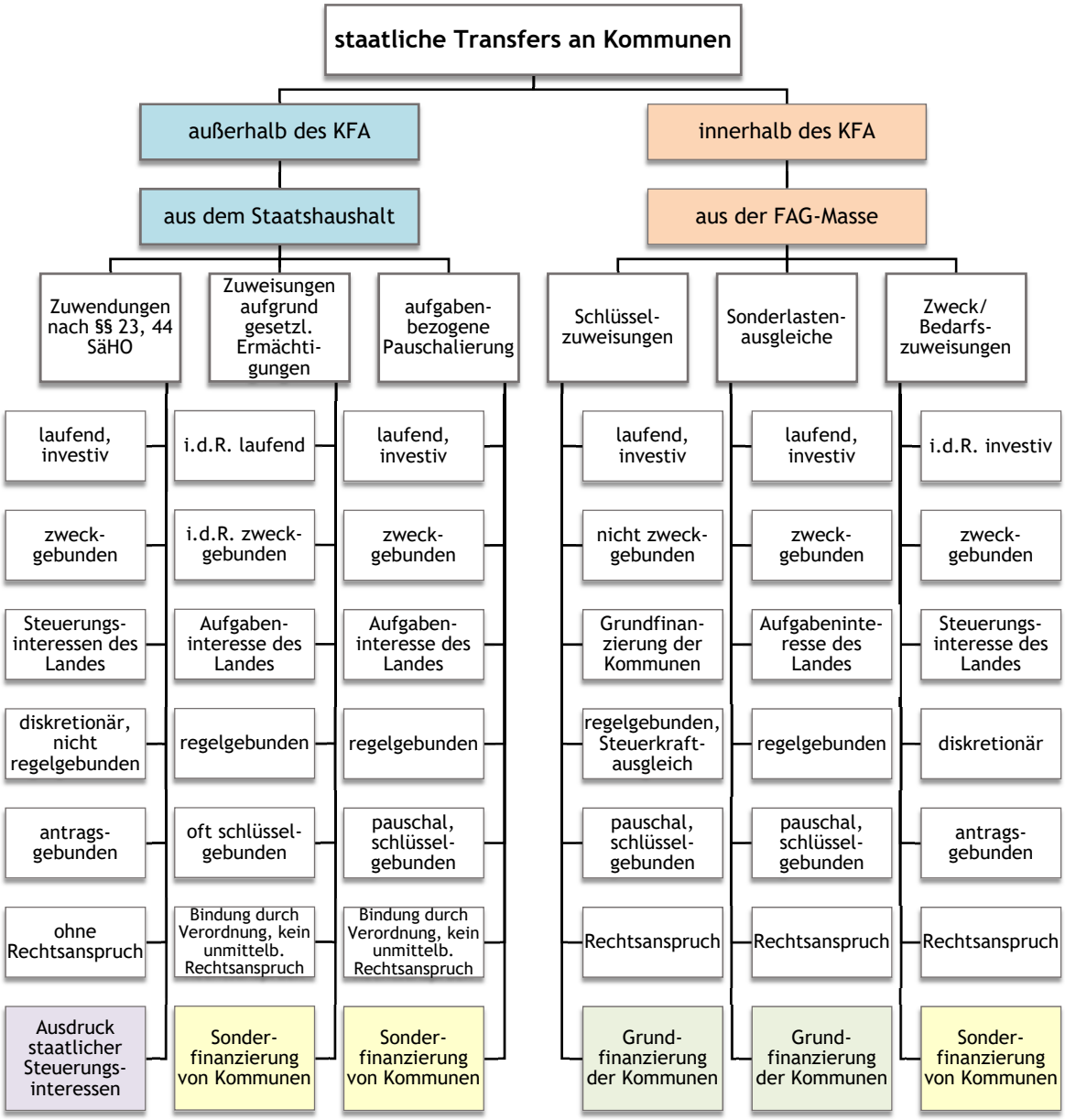
2 Finanzierungswege innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

Einen wesentlichen Teil der kommunalen Einnahmen im Freistaat Sachsen bilden die staatlichen Zuweisungen. In Sachsen waren es im Jahr 2022 rund 51 %, bundesweit rund 40 %.[8] Maßgeblich für die vorliegende Analyse sind die Zuweisungen, die vom Land vertikal an die kommunalen Gebietskörperschaften (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise) übermittelt werden. Systematisch eingeordnet fließen diese Finanzmittel entweder innerhalb oder außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (nachstehend KFA) (vgl. Abbildung 2). Die Einzelheiten dieses sowohl grundgesetzlich[9] als auch landesverfassungsrechtlich[10] garantierten Verteilungssystems regelt das SächsFAG. Eine Darstellung der Systematik folgt in Abschnitt 2.4. Die verschiedenen Finanzierungswege des Landes innerhalb und außerhalb des KFA unterscheiden sich vor allem durch einen unterschiedlichen Grad der Zweckbindung und hinsichtlich der Verteilungsschlüssel. Die antragsgebundenen Zuwendungen und die Schlüsselzuweisungen bilden gewissermaßen die Endpunkte des Kontinuums der

[8] Die Studie bezieht sich auf die Zuweisungen an die Kommunen, die bei anderen Gebietskörperschaften als Ausgaben aufscheinen, nicht jedoch die Beteiligung der Kommunen am föderalen System der Steuerverteilung (z. B. Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer).
[9] Vgl. Art. 106 Abs. 7 GG.
[10] Vgl. Art. 87 Abs. 3 SächsVerf.

Zahlungswege. Während die Schlüsselzuweisungen den Kommunen die größte Handlungsfreiheit ermöglichen, ist der Ausdruck des staatlichen Steuerungsinteresses bei den Zuwendungen am klarsten erkennbar.

Abbildung 2: Staatliche Zuweisungen und Zuwendungen an Kommunen im Freistaat Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung.

2.1 Zuweisungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

Die Zuweisungen *außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs KFAs* sind äußerst vielgestaltig und finden sich in der Zuständigkeit aller Landesressorts. Sie reichen von Kostenerstattungen für übertragene Aufgaben über die Erstattung von Verwaltungsaufwand bis hin zu direkten Transferdurchleitungen (durchlaufende Finanzmittel des Landes oder des Bundes, z. B. Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft)[11]. Überdies können den Kommunen Finanzmittel als sog. Sonderlastenausgleiche zur Verfügung gestellt werden, die zwar an bedarfsbestimmende Merkmale gebunden sind, aber im Vergleich zu den zweckgebundenen Zuweisungen keine enge Zweckbindung aufweisen. Folglich haben Sonderlastenausgleiche eher den Charakter allgemeiner Deckungsmittel.

Eine entscheidende Rolle spielen zudem die zweckgebundenen Zuweisungen (zur Begrifflichkeit und Abgrenzung zu Zuweisungen siehe **Infokasten 1**). Diese basieren bspw. auf Landesfachförderprogrammen nach Förderrichtlinien. Gemein ist diesen Finanzierungsinstrumenten, dass die gesetzliche Grundlage eine konkrete Zweck- bzw. Aufgabenbindung für die entsprechende Zuweisung vorsieht. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der institutionellen Förderung[12] und der Projektförderung[13]. Während die Förderung im Rahmen ersterer der Deckung der gesamten bzw. eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben dient, ist sie bei der Projektförderung sowohl zeitlich als auch sachlich begrenzt.[14] Die Projektförderung zielt also auf einzelne abgegrenzte, genau bestimmte Vorhaben ab.

Aus der Perspektive des Landesgesetzgebers offenbaren diese zweckgebundenen Zuweisungen vor allem dann Vorteile, wenn ein möglichst großer Steuerungseinfluss auf die Mittelflüsse und deren Verwendung verbleiben soll (sog. *Goldene Zügel*). So sind zum Beispiel auch beim Vollzug des laufenden Haushalts noch Änderungs- bzw. Nachsteuerungsmöglichkeiten vorhanden, was sich allerdings in einer abnehmenden Planungssicherheit für die einzelne Kommune spiegelt. Dem Land eröffnen derartige Förderungen die Möglichkeit einer inhaltlichen Schwerpunktsetzung im Hinblick auf die kommunale Aufgabenerfüllung, da die Allokation der Mittel *sachlich* (Fördergegenstände und förderfähige Anteile der Ausgaben), *zeitlich* (förderfähige Zeiträume) und *regional* (förderberechtigte Gebietskörperschaften) beeinflusst werden kann. Dem sog. *Subsidiaritätsgrundsatz* zufolge ist die Finanzierung der Auf-

---

[11] Technisch fließen sämtliche Mittel des Bundes und der EU, welche die Kommunen direkt adressieren, über die Haushalte der Länder, insbesondere die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II oder die Erstattung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.
[12] VV Nr. 2.2 zu § 23 BHO.
[13] VV Nr. 2.1 zu § 23 BHO.
[14] Vgl. BMF (2015), S. 73.

gabe primär Aufgabe des Zuwendungsempfängers, wohingegen die Zuwendungen nur nachrangigen Charakter haben. Dieser Grundsatz ist auch Ausdruck der Umsetzung von Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsaspekten. Voraussetzung für die Gewährung der Mittel ist daher ein erhebliches Interesse des Zuwendungsgebers an der Aufgabenerfüllung, welches ohne die entsprechenden Zuwendungen nicht erfüllbar wäre.[15] Da Kommunen diese Programme i. d. R. kofinanzieren müssen, muss das Land nur einen Teil der Gesamtkosten übernehmen, ohne gleichzeitig in großem Umfang mit eigenem Personal und operativer Steuerung tätig sein zu müssen. Derartige Aufwendungen liegen – ebenso wie das Finanzierungsrisiko – deshalb eher auf Seite der Kommunen. Der kommunale Kofinanzierungsanteil soll die Effizienz der Mittelverwendung sichern, da den Kommunen auf diesem Wege trotz zum Teil umfangreicher Förderung ein Interesse an einer wirtschaftlichen und effizienten Verwendung ihrer eigenen Mittel verbleibt. Nicht zuletzt verringert die kommunale Kofinanzierung auch den Ressourceneinsatz für Fördermittelgeber. Folglich muss das Land bei der Gestaltung von Förderprogrammen speziell darauf achten, dass einerseits der kommunale Eigenanteil deren Leistungsfähigkeit nicht übersteigt und dass andererseits hinreichende Anreize für einen effizienten Mitteleinsatz verbleiben.

Infokasten 1: Zuweisungen und Zuwendungen aus haushaltsrechtlicher Sicht

Zuweisungen sind Finanzmittel, die zwischen öffentlichen Aufgabenträgern (insbesondere Gebietskörperschaften) übertragen werden. Sie fließen entweder horizontal (zwischen den Ländern bzw. zwischen den Kommunen) oder vertikal (zwischen Bund und Ländern oder zwischen Ländern und ihren Kommunen), wobei die Mittel in beide Richtungen fließen können. Finanzzuweisungen können *allgemein*, d.h. dem allgemeinen Finanzbedarf dienend und nicht an einem Zweck gebunden, oder *zweckgebunden* sein. Ferner unterscheidet man zwischen *Zuweisungen für laufende Zwecke* und *Investitionszuweisungen*.

Im kommunalen Finanzausgleich (in Sachsen: SächsFAG) fließen die staatlichen Zuweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften mit dem Ziel der Ergänzung ihrer sonstigen Einzahlungen und zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben sowie der ihnen übertragenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 1 Abs. 2 SächsFAG). Sie fließen entweder vertikal „von oben nach unten“ – vom Land zur Kommune (z.B. Schlüsselzuweisungen, Lastenausgleiche) - oder horizontal zwischen den Kommunen (z. B. Finanzausgleichsumlage). Die Zuweisungen können allgemein (z. B. Schlüsselzuweisungen) oder aber auch zweckgebunden (z.B. die investiven Zuweisungen) sein. Ferner kennen die FAG-Systeme sowohl laufende (z. B. Schlüsselzuweisungen) als auch investive Zuweisungen (z. B. Zuweisungen für die Schaffung digitaler Infrastruktur und zur Digitalisierung). Für letztere gelten in der Regel vereinfachte Nachweispflichten (z. B. listenmäßiger Nachweis).

Zu unterscheiden von den Zuweisungen sind die staatlichen **Zuwendungen**. Der Begriff der Zuwendung ist in Sachsen in § 23 SäHO[16] legal definiert. Demnach sind Zuwendungen *„Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke.“* Die Hauptmerkmale, die die Zuwendungen von den Zuweisungen im Sinne des Finanzausgleichs unterscheiden, sind demnach:

[15] Vgl. BMF (2015), S. 72.
[16] Entsprechende Definitionen enthalten auch die übrigen Haushaltsordnungen der Länder sowie die BHO.

- **Empfänger**: Empfänger von Zuwendungen können sowohl Kommunen als auch Private und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts sein. Empfänger von Zuweisungen sind nur staatliche Aufgabenträger.
- **Leistungen**: Die Zuwendungen an juristische Personen des öffentlichen Rechts (darunter auch Kommunen) können im Wege von Zuschüssen und Zuweisungen erfolgen.
- **Zur Erfüllung bestimmter Zwecke**: Unter Zuwendungen sind nur Leistungen zu verstehen, die gewährt werden, damit der Empfänger sie seinerseits zur Erfüllung bestimmter Zwecke verwendet.[17] Das unterscheidet Zuwendungen z.B. von Sozialleistungen, bei denen die Leistung bereits den Zweck verwirklicht.[18]

Ein weiterer Unterschied zu den Zuweisungen besteht auch im Hinblick darauf, dass Zuwendungen nur veranschlagt und bewilligt werden dürfen, wenn *„der Staat an der Erfüllung (…) ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“* (§ 23 SäHO). Gemeint damit ist, dass die Gewährung von Zuwendungen im Ermessen der Verwaltung steht.[19] Mit anderen Worten haben Kommunen keinen Rechtsanspruch (sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach) auf Leistungsgewährung.

Weiterführende Anforderungen an Zuwendungen enthalten für den sächsischen Fall § 44 SäHO sowie die VwV SäHO. So bestimmt Nr. 2 zu § 23 VwV SäHO folgende zwei Zuwendungsarten:

- Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung) und
- Zuwendungen zur Deckung eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben oder – in besonderen Ausnahmefällen – der gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung).

Wichtig ist auch, dass die Zuwendungsverwendung nachzuweisen sowie ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle oder ihrer Beauftragten festzulegen ist. Gleichzeitig können Zuwendungen auch durch Beliehene (z.B. Sächsische Aufbaubank (SAB)) gewährt werden.

Damit sind die meisten der im Rahmen dieser Analyse untersuchten Förderrichtlinien (FRL) den staatlichen Zuwendungen zuzuordnen. Viele der FRL bezeichnen die Fördermittel selbst als Zuwendungen. Ein eindeutiges Merkmal ist auch der Verweis auf §§ 23, 44 SäHO.

Außerhalb des KFA verfolgt der Freistaat mit den **Zuwendungen nach §§ 23 und 44 SäHO** in besonderer Weise das Ziel, auf die kommunale Ausgabenpolitik einzuwirken. Diese werden ausschließlich auf Antrag und zu bestimmten, durch das Land vorgegebenen Zwecken diskretionär vergeben und bedürfen eines nachträglichen Verwendungsnachweises. Weitere aus dem Staatshaushalt finanzierte Zuweisungen werden den Kommunen **auf Grundlage gesetzlicher Ermächtigungen** gewährt. Die Zweckbindung äußert sich bei diesen insbesondere durch den Verteilungsschlüssel, der meist einen engen Aufgabenbezug aufweist und das Interesse des Landes widerspiegelt, diese Aufgabenbereiche gezielt zu fördern. Durch die gesetzlich fixierte Regelbindung ist der Steuerungseinfluss des Landes allerdings deutlich geringer als im Falle der Zuwendungen nach §§ 23 und 44 SäHO. **Die aufgabenbezogene Pauschalierung** stellt eine Zwischenkategorie zwischen Grundfinanzierung und staatlicher

[17] Vgl. Aulbert (2010), S. 25 (mit sonstigen Verweisen).
[18] Ebenda.
[19] Ebenda, S. 27.

Schwerpunktsetzung dar, welche bereits im Kommissionsbericht 1995 thematisiert wurde, jedoch derzeit eine Ausnahme darstellt.[20] Sie ist durch ein pauschaliertes Verteilungsverfahren geprägt, das gegenüber dem Standardverfahren nach den §§ 23 und 44 SäHO vereinfacht ist, jedoch weniger stark regelgebunden als Zuweisungen aus dem KFA. Ein aktuelles Beispiel für dieses Verfahren findet sich im Sozialrecht (SächsKomEigVStärkG i. V. m. SächsKomPauschVO), wo verstärkt auf Kopfpauschalen gesetzt wird.

2.2 Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

Die zweite Möglichkeit des Mittelfußes zwischen dem Freistaat und der kommunalen Ebene bilden die Zuweisungen *innerhalb* des KFA.[21] Diese können weisungs- und zweckbindungsfrei als **allgemeine Schlüsselzuweisungen** zur Verfügung gestellt werden, was aus Kommunalperspektive verschiedene Vorteile mit sich bringt. So wird auf diesem Wege in besonderem Maße die kommunale Selbstverwaltung unterstützt, die sich auch in einem Anspruch auf eine angemessene Grundfinanzierung äußert. Dementsprechend muss sie den Kommunen zur freien Verwendung pauschal und ohne Zweckbindung zur Verfügung gestellt werden, um dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung gerecht zu werden.[22] Schlüsselzuweisungen sind darüber hinaus Ausdruck sowohl der fiskalischen als auch der redistributiven Funktion des KFA; sie dienen der notwendigen Ergänzung der originären kommunalen Steuereinnahmen bei einer gleichzeitigen Abgleichung der Steuerkraftunterschiede.

Ferner kann das Land auch bei den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich durch die Berücksichtigung besonderer Bedarfe Einfluss auf die konkrete Mittelverteilung nehmen, woraus eine indirekte Steuerung der Kommunen erwachsen kann. Sollen besondere Finanzbedarfe befriedigt werden, stehen zwei Gestaltungswege offen: Einerseits durch die Gewährung spezifischer **Lastenausgleiche**[23], die unabhängig von der kommunalen Steuerkraft gewährleistet werden und den Zweckzuweisungen zuzuordnen sind, und andererseits durch die Berücksichtigung **spezifischer Bedarfsansätze (Nebenansätze**[24]**)** innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems. Im Falle der Schlüsselzuweisungen ist der Zugriff des Landes indirekter Natur (durch die Definition und Parametrisierung der Sonderbedarfe), bei den Zweckzuweisungen innerhalb der FAG-Masse (die dieser i. d. R. vorweg abgezogen werden) hat das Land

---

[20] Kommission beim Staatsministerium der Finanzen zur Prüfung einer Pauschalierung von Zweckzuweisungen für die kommunale Ebene (Hg.) (1995.

[21] Für eine Darstellung der Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019).

[22] Vgl. Schwarting (2001), S. 32, und Henneke (2000), S. 322 – 323.

[23] Je nach konkretem Landesrecht werden diese auch als „Vorwegabzüge“ bezeichnet.

[24] Je nach konkretem Landesrecht werden diese auch als „Ergänzungsansätze“ bezeichnet.

einen zusätzlichen Steuerungseinfluss. **Bedarfszuweisungen** bilden die dritte Kategorie der Zuweisungen innerhalb des KFA. Sie werden auf Antrag bei spezifischen, üblicherweise nur Ausnahmefälle betreffenden Sonderbedarfen auf Antrag gewährt, vor allem im Zuge der Konsolidierung von Kommunen in Haushaltskrisen. Bei den Bedarfszuweisungen hat das Land die stärksten Einflussmöglichkeiten, während die Finanzierung aus der FAG-Masse – und somit aus kommunalen Mitteln – erfolgt.[25]

Die stärkste Form der ***Pauschalierung*** von Landesmitteln stellen allgemeine Schlüsselzuweisungen dar, gefolgt von investiven Schlüsselzuweisungen. Ein ebenfalls pauschaliertes Verfahren stellen Lastenausgleiche dar, insbesondere dann, wenn sie ohne detaillierte Verwendungsnachweise verteilt werden. Bei investiven Zweckzuweisungen sinkt die Freiheit der Mittelverwendung für die Kommunen, noch geringer ist er bei den Bedarfszuweisungen aus der FAG-Masse. Am geringsten ist der Grad der kommunalen Eigensteuerung bei den Zuweisungen außerhalb des KFA, während gleichzeitig der Steuerungseinfluss der Landesebene am höchsten ist. Kostenerstattungen und Sonderlastenausgleiche weisen dabei noch vergleichsweise hohe Grade der Pauschalierung auf, sind aber üblicherweise bereits durch Transaktionskosten bei der Beantragung der Mittel und Nachweispflichten gekennzeichnet. Am geringsten ist der Grad der Pauschalierung bei antragsgebundenen Zweckzuweisungen, sowohl für laufende als auch für investive Ausgaben. Die Transaktionskosten, die sowohl auf der Seite der antragstellenden als auch der mittelgebenden Verwaltungseinheiten auftreten, sind bei dieser Kategorie am höchsten und wirken sich nicht selten als nichtmonetäres Investitionshemmnis aus.[26]

Infokasten 2: aufgabenbezogene bzw. fachbezogene Pauschalierung in Sachsen

Neben den derzeit geltenden Förder- und Zuweisungsinstrumenten für die Aufgabenfinanzierung der kommunalen Ebene gab es in der Vergangenheit Bemühungen, diese um eine sogenannte fachbezogene Pauschalförderung zu ergänzen. Diese wurde von der Kommission zur Prüfung einer Pauschalierung von Zweckzuweisungen für die kommunale Ebene in ihrem Abschlussbericht vom 02.05.1995 vorgeschlagen und zur Erprobung zunächst ins FAG 1996 aufgenommen mit dem Ziel einer späteren Überführung in die SäHO.

Im Sinne einer fachbezogenen Pauschalförderung werden ohne Antrag zu festen Terminen Pauschalmittel nach objektivierbaren verbindlich festgelegten Kriterien an kreisfreie Städte und Landkreise verteilt. Dabei sind die Pauschalmittel an sich zweckgebunden und stets für den vorgesehenen Aufgabenbereich zu verwenden. Damit sind sie weder einzelmaßnahmen- noch objektbezogen. Die fachbezogene Pauschalförderung sieht darüber hinaus eine Mitfinanzierungsverpflichtung der Kommunen von mindestens 20%, in begründeten Ausnahmefällen von mindestens 10%. Zusätzlich haben die Empfänger einen jährlichen Vorhabenplan aufzustellen und fortzuschreiben. Der Mitteleinsatz

[25] Vor diesem Hintergrund wird bei der Aussteuerung dieser Bedarfszuweisungen regelmäßig die kommunale Ebene beteiligt, etwa im Rahmen der Beiräte für den kommunalen Finanzausgleich, die in vielen Ländern (auch in Sachsen) etabliert sind.

[26] Vgl. Scheller/Raffer (2023); Scheller/Rietzler/Raffer (2021).

ist nach Abschluss des Haushaltjahres unverzüglich durch rechtsverbindliche Bestätigung nachzuweisen. Der Nachweis ist je Aufgabenbereich listenmäßig zu führen. Nicht verbuchte oder nachgewiesene Pauschalmittel sind an die Staatshauptkasse zurückzuzahlen.

Auf Vorschlag der Kommission wurde die fachbezogene Pauschalförderung versuchsweise ins FAG 1996 aufgenommen. Das nähere regelte § 24 FAG 1996. Demnach wurden zum eigenverantwortlichen Mitteleinsatz für die Durchführung von Aufgaben des Fremdenverkehrs Zuweisungen in pauschalierter Form zur Verfügung gestellt. Die Vorschrift enthielt zudem Vorgaben zum Verwendungsnachweis, Rückzahlung nicht verbuchter oder nicht nachgewiesener Mittel, die Pflicht zur Aufstellung einer kommunalen Vorhabenplanung, Regelungen über die Komplementärfinanzierung sowie über die Verpflichtung der Landkreise, Beträge für entsprechende Schwerpunktmaßnahmen auch den nachgeordneten kreisangehörigen Gemeinden bereitzustellen. Näheres sollte durch eine Verwaltungsvorschrift geregelt werden. Im Folgejahr wurde die fachbezogene Pauschalierung aufgegeben.

Das Ziel der aufgabenbezogenen Pauschalierung lag in der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Ermöglichung eines eigenverantwortlichen Mitteleinsatzes und Entbürokratisierung. Die sich im Vergleich zu den staatlichen Zuwendungen nach §§ 23, 44 SäHO ergebenden Unterschiede könnten durchaus in der Gesamtbetrachtung zu einer Vereinfachung des Förderverfahrens beitragen. Damit werden vielfach Entlastungen für den Fördermittelgeber, vor allem aber für die kommunale Ebene geschaffen. Dem FAG 1996 zu Folge sollten fachbezogene Pauschalförderungen, ähnlich dem Sonderlastenausgleich, vierteljährlich zu festen Terminen ohne Antrag an alle Landkreise und kreisfreie Städte ausgezahlt werden. Damit entfallen die für die Zuwendungen nach §§ 23, 44 SäHO erforderlichen Antrags- und Bewilligungsverfahren. Zudem ist die Förderung nicht an konkreten Maßnahmen gebunden und kennt nur eine einzige Finanzierungsart.

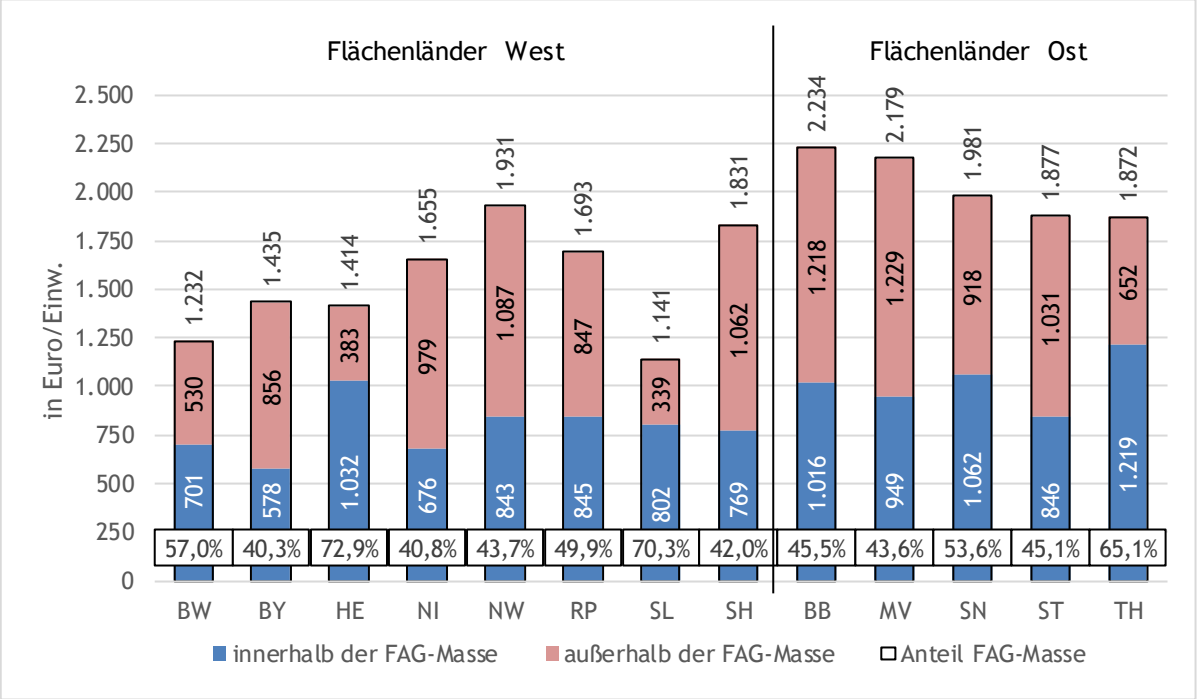
Gleichzeitig aber erfordert die Einführung einer neuen Finanzierungsmethode die Auseinandersetzung mit einer Reihe unterschiedlicher Fragestellungen. Dazu zählen für die staatliche Seite die verbindliche Festlegung objektivierbarer Kriterien sowie die Ausarbeitung von förderfähigen Aufgabenbereichen. Für die kommunale Ebene sind die Aufstellung und Fortschreibung von Plänen im Sinne einer kommunalen Vorhabenplanung zu nennen, speziell für die Landkreise zudem die Maßnahmen zur Bereitstellung von Mitteln an die kreisangehörigen Gemeinden.

2.3 Struktur der Zuweisungen in den Ländern

Wie sich das Verhältnis zwischen den staatlichen Zuweisungen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse in den einzelnen Bundesländern darstellt, zeigt Abbildung 3. Diese weist sowohl die absolute Höhe der Zuweisungen der Länder in Euro je Einwohner als auch deren Struktur im Jahr 2023 aus. Dabei werden enorme strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern deutlich. Insgesamt sind die steuerschwächeren ostdeutschen Kommunen in deutlich höherem Maße auf Zuweisungen angewiesen, um ein adäquates öffentliches Leistungsangebot erfüllen zu können. Im Jahr 2023 waren in den Haushaltsplänen der ostdeutschen Flächenländer durchschnittlich rund 2.020 Euro je Einwohner an Zuweisungen für die Kommunen vorgesehen. Dies sind rund 30 % mehr als in den westdeutschen Flächenländern (1.600 Euro/Einw.). Das höhere Zuweisungsvolumen der ostdeutschen Kommunen stützt sich nicht nur auf die originären Einnahmen ihrer – ebenfalls steuerschwachen – Länder, sondern

in erheblichem Umfang auf deren Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes sowie den Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich.[27]

Abbildung 3: Zuweisungen der Länder an die Kommunen außerhalb und innerhalb der Finanzausgleichsmasse (netto) 2023



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze 2018, Haushaltspläne der Länder 2023.

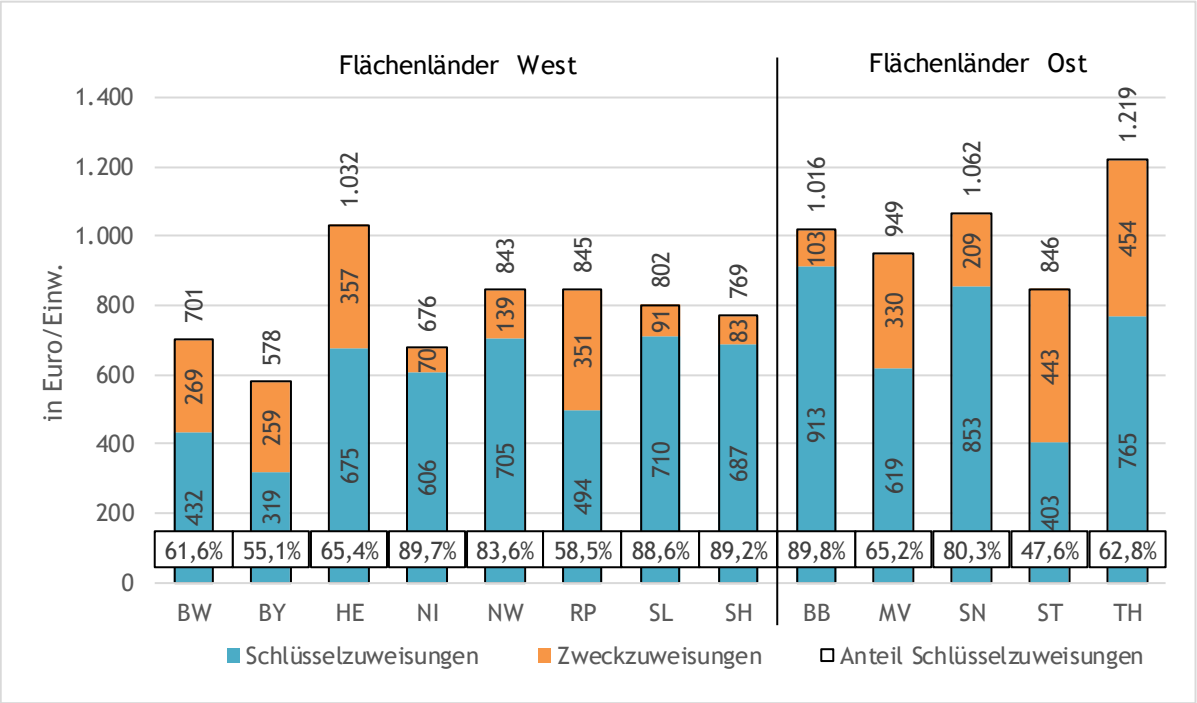
Beim Blick auf die Strukturen zeigt sich, dass die Zuweisungen an die Kommunen in Baden-Württemberg, Hessen, im Saarland sowie im Thüringen im Wesentlichen in der Finanzausgleichsmasse und damit im KFA gebündelt werden. In den übrigen Ländern besteht neben dem KFA eine Fachförderung aus den Landeshaushalten in erheblicher Höhe zwischen rund 46 % (Sachsen) und rund 60 % (Bayern) der Gesamtzuweisungssumme. Das im Freistaat Sachsen in etwa ausgeglichene Verhältnis von Zuweisungen innerhalb und außerhalb des FAG ist typisch für die ostdeutschen Länder und zeigt deren ausdifferenzierte Förderstrukturen.

Auch hinsichtlich der fiskalischen Bedeutung der Zweckzuweisungen zeigen sich mit Blick auf Abbildung 4 große Unterschiede zwischen den Flächenländern. Einige Länder, wie z. B. Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein oder Sachsen, verzeichnen innerhalb des KFA eine deutliche Dominanz des Schlüsselzuweisungssystems. Dagegen haben Bayern, Baden-Württemberg oder Hessen eine Vielzahl von Lastenausgleichen in den Finanzausgleich integriert, die in der Summe bis zu 50 % der gesamten Finanzausgleichsmasse einnehmen.

27 Hierbei wirken insbesondere die höheren Zuweisungen des Bundes (insbesondere für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II oder für Investitionen), die von den Ländern weitergereichten Mittel aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich sowie die Fördermittel der EU erhöhend.

Spiegelbildlich hierzu ist das Volumen der Fachförderung aus den Landeshaushalten tendenziell geringer ausgeprägt (vgl. Abbildung 3). Eine weniger umfangreiche Ressortförderung wird demnach tendenziell durch eine höhere Dotierung der Zweckzuweisungen kompensiert.

Abbildung 4: Anteile der Schlüssel- und Zweckzuweisungen an den FAG-Massen der Länder im Jahr 2023



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze 2018, Haushaltspläne der Länder 2023.

Aus den Verhältnissen kann abgelesen werden, wie stark subsidiär der KFA ausgelegt ist. In Ländern mit einem hohen Anteil von Schlüsselzuweisungen sind mit Blick auf die Steuerkraftdifferenzen die höchsten Ausgleichseffekte zu erwarten. Hier können die distributiven Wirkungen des KFA stark zum Tragen kommen, wobei vielfältige Steuerungsmechanismen bei der Detailausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems zur Anwendung kommen können (z. B. Einwohnerveredelung, Nebenansätze für Schüler, Soziallasten etc.). Da Zweckzuweisungen dagegen in der Regel unabhängig von der Steuerkraft verteilt werden, sind die angleichenden Effekte geringer und größere Unterschiede in der Finanzausstattung werden konserviert. Mit Hilfe von Zuweisungen mit Zweckbindung kann das Land wiederum seinen Steuerungseinfluss sachlich, zeitlich und regional geltend machen. Diese Steuerung erfolgt jedoch unter Einsatz von Finanzmitteln, die ohnehin der kommunalen Ebene zugeordnet sind. Zudem wird die Funktion des Steuerkraftausgleichs tendenziell geschwächt. Daher sind Zweckzuweisungen, die aus der FAG-Masse finanziert werden, ambivalent zu bewerten.

2.4 Verteilungswege bei einer Überführung in den Kommunalen Finanzausgleich

Sollen Finanzmittelströme in den KFA überführt werden, sind genauere Festlegungen über die Verortung des Mittelflusses zu treffen. Dazu ist ein tieferes Verständnis der Funktionsmechanismen und Zusammenhänge im KFA erforderlich, dessen Grundkonstruktion Abbildung 5 zusammenfassend zeigt.[28] Dieser muss vereinfacht ausgedrückt so konzipiert sein, dass Einnahmen dorthin gelenkt werden, wo sie aufgrund der zugeordneten Aufgaben benötigt werden.[29]

Die Finanzausgleichsmasse, also sämtliche Finanzmittel, die im Rahmen des Finanzausgleichs an die Kommunen fließen werden, ergibt sich zunächst als Produkt aus der Verbundquote und der Verbundmasse (in Sachsen bestimmt und fortgeschrieben durch den vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz).[30] Aus der Finanzausgleichsmasse werden im Anschluss zunächst solche Zuweisungen entnommen, die den Kommunen finanzkraftunabhängig zur Verfügung gestellt werden sollen. Diese sog. Vorwegentnahmen[31] werden den Kommunen zum Großteil zweckgebunden nach gesetzlich bestimmten Indikatoren zugewiesen. Ausnahmen stellen die Bedarfszuweisungen nach den §§ 22 und 22a SächsFAG dar, die nur auf Antrag bewilligt werden können. Ein Teil der Vorwegentnahmen im Rahmen des SächsFAG dient zudem einer pauschalierten Abgeltung von Mehrbelastungen (sog. Mehrbelastungsausgleich, MBA) gemäß Artikel 85 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen.[32]

Nach Abzug aller Vorwegentnahmen verbleiben die Finanzmittel, die für den Finanzkraftausgleich im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems zur Verfügung stehen. Hierfür erfolgt in separaten Teilschlüsselmassen für den kreisangehörigen sowie den kreisfreien Raum eine Gegenüberstellung von kommunalem Finanzbedarf und kommunaler Finanzkraft.[33] Übersteigt schließlich der normierte Finanzbedarf einer Kommune ihre normierte Finanzkraft, wird die sich ergebende Lücke anteilig über Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Kommunen, deren normierte Finanzkraft den typisierten Finanzbedarf überschreitet, werden als „abundant“ bezeichnet und erhalten keine Schlüsselzuweisungen. Stattdessen werden sie

---

[28] Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019).
[29] Vgl. Katz (1985), S. 309.
[30] Zu den verschiedenen Dotationsverfahren der Finanzausgleichsmassen in den Ländern siehe Hesse/Starke (2021).
[31] § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsFAG.
[32] §§ 3 Abs. 1 Nr. 1a) und 16 SächsFAG. Bedeutsam ist hierbei vor allem der MBA für die Verwaltungs- und Funktionalreform 2008/2009.
[33] Dies gilt insbesondere für Sachsen. In einigen Ländern, etwa Mecklenburg-Vorpommern werden Teilschlüsselmassen nach Ebenen für gemeindliche und kreisliche Aufgaben gebildet, wobei die kreisfreien Städte auf beide Ebenen aufgeteilt werden. Für die Funktionsweise des Schlüsselzuweisungssystems und die Details der Berechnung der Schlüsselzuweisungen siehe Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 344 ff.

zur Finanzausgleichsumlage herangezogen.[34] Drei Charakteristika von Schlüsselzuweisungen sind für die nachfolgende Bewertung von zentraler Bedeutung:

1. Schlüsselzuweisungen bewirken einen Steuerkraftausgleich und entfalten damit eine subsidiäre Wirkung (Ausgleich fehlender gemeindlicher Steuerkraft bzw. kreislicher Umlagekraft).
2. Für die Verteilung von Schlüsselzuweisungen werden kommunale Finanzbedarfe in einem *relativen* Maßstab gegenübergestellt und stark pauschaliert (in Sachsen: Einwohnerveredelung,[35] Veredelung von Schülerzahlen sowie Veredelung von Kindern unter 11 Jahren)[36].
3. Die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden sind umlagepflichtig im Rahmen der Kreisumlage. Werden Förderprogramme in die Schlüsselmasse überführt, so steigen ceteris paribus die Umlagegrundlagen und damit die Einnahmen der Landkreise aus der Kreisumlage. Die Schlüsselzuweisungen der Landkreise sind ein Substitut für die ansonsten zu generierende Kreisumlage und können insofern auf indirektem Wege eine Wirkung auf die Gemeinden entfalten.[37] Diese eher technischen Wirkungen können mittels geeigneter Instrumente feingesteuert werden, sie sind jedoch bei der Diskussion zu beachten.

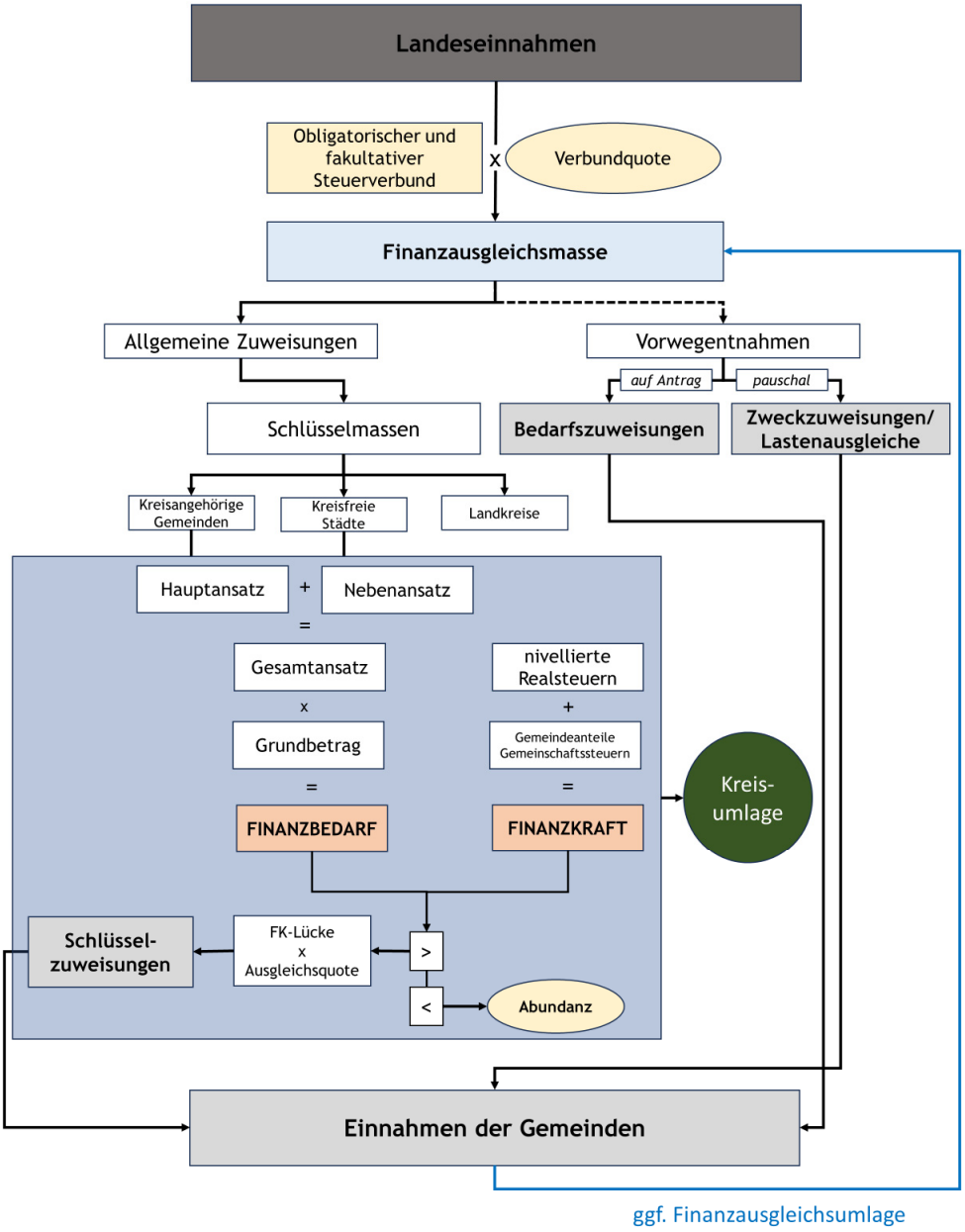
[34] Eine Finanzausgleichsumlage, die in Sachsen im § 25a SächsFAG geregelt ist, wird in fast allen Ländern von abundanten Gemeinden erhoben, allerdings mit Unterschieden in der Detailgestaltung. Zur Umsetzung in den Ländern vgl. Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 126 f.

[35] Zur Thematik der Einwohnerveredelung siehe Starke/Hesse (2022).

[36] Für die kreisangehörigen Gemeinden gemäß § 7 SächsFAG, für die kreisfreien Städte gemäß § 10 SächsFAG sowie für die Landkreise (ohne den Ansatz für Kinder unter 11 Jahren) gemäß § 12 SächsFAG.

[37] In Sachsen sind die Schlüsselzuweisungen der Landkreise überdies Teil der Bemessungsgrundlage der Sozialumlage, die an den Kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV) abzuführen ist (§ 28 SächsFAG).

Abbildung 5: Finanzierungswege innerhalb des KFA



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Schlüsselzuweisungssystem können **Sonderbedarfe**, welche nicht durch die Einwohnerzahl repräsentiert werden (siehe dazu Infokasten 3), durch Nebenansätze adressiert werden. Dabei sollte es nicht das Ziel sein, jeden nur denkbaren kommunalen Sonderbedarf auszugleichen, sondern vielmehr ein System mit wenigen transparenten Ausgleichselementen zu

schaffen, in dem die Verantwortlichkeiten zwischen den staatlichen Ebenen klar festgelegt sind.[38]

Sonderbedarfe stellen solche Bedarfe dar, *„die über den in allen Gemeinden vorhandenen und tendenziell bevölkerungsbezogenen ‚Regelbedarf' einer Kommune hinausgehen"*.[39] Sie lassen sich sowohl allokativ als auch distributiv begründen. Demnach sollten aus *allokativer* Sicht solche Unterschiede im Finanzbedarf, die auf unterschiedlichen Aufgabenkatalogen oder strukturell unterschiedlichen Kosten der Leistungserbringung gründen, im Rahmen des KFA berücksichtigt werden.[40] Aus *distributiver* Sicht steht dagegen die Angleichung der Leistungen verschiedener Gebietskörperschaften im Vordergrund.[41] Ziel ist es dabei, unerwünschte Folgen der primären Einnahmenverteilung (aus den kommunalen Steuereinnahmen) zu korrigieren und besondere Bedarfslagen bezüglich Aufgaben- und Ausgabenverteilung zu berücksichtigen.

Auf Basis dieser Überlegungen lassen sich Sonderbedarfe im Rahmen des KFA durch drei recht allgemein gehaltene Umstände begründen.[42] Erstens stellt der Ausgleich räumlicher Spillover-Effekte eine zentrale Aufgabe des KFA dar. Diese liegen vor, wenn eine Kommune Leistungen anbietet, die auch von benachbarten Kommunen bzw. dem Umland genutzt werden, ohne dass diese einen finanziellen Beitrag zur Bereitstellung dieser Leistungen erbringen.[43] Klassische Beispiele für diese zentralörtlichen Funktionen sind die Bereitstellung einer weitreichenden technischen Infrastruktur, welche auch Umlandgemeinden mit einschließt, oder ein erhöhtes kulturelles Angebot. Zweitens können ausgleichsbedürftige Sonderbedarfe auf der Existenz sozioökonomischer Strukturunterschiede, wie beispielsweise einer hohen Dichte an Sozialleistungsempfängern oder der Anzahl Schüler, beruhen. Drittens können gemeindetypenspezifische oder ähnliche Vorgaben von Bundes- oder Landesgesetzgebern zu Unterschieden in den kommunalen Aufgaben und Belastungen führen. Zu denken ist hier beispielsweise an den Feuerschutz, welcher in Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern Mehrausgaben verursacht.

---

38 Vgl. Scherf (2003), S. 6.
39 Junkernheinrich (1992b), S. 29.
40 Vgl. Junkernheinrich (1992b), S. 29 und Kops (1989), S. 109 – 111.
41 Vgl. Junkernheinrich (1992a), S. 239 – 240, und Junkernheinrich (1992b), S. 30.
42 Vgl. Junkernheinrich et al. (2012), S. 92.
43 Vgl. Junkernheinrich (1992a), S. 243.

3 Entscheidungskriterien für die Überführung von Fördermitteln in den kommunalen Finanzausgleich

Einen zusammenfassenden Überblick über die Kriterien zur Entscheidung, welcher Finanzierungsweg aus finanzwissenschaftlicher Perspektive für ein bestehendes Förderprogramm gewählt werden sollte, liefert Tabelle 1. Die einzelnen Kriterien werden dabei einer von zwei Gruppen zugeordnet, je nachdem, ob ihnen eher allokative Aspekte zugrunde liegen oder ob sie auf fiskalische Aspekte abzielen. Während erstere im Rahmen dieser Untersuchung weitestgehend problemlos bei der Beurteilung einzelner Förderprogramme Anwendung finden können, verlangen die Kriterien zu fiskalischen Aspekten weiterführende empirischere Untersuchungen. Als dritte Gruppe werden Kriterien bezüglich der Transaktionskosten charakterisiert.

Im Ergebnis wird ein umfassender, wenn auch nicht vollständiger Katalog der aus Landes- und Kommunalperspektive relevanten Parameter für die Zuweisung von Finanzmitteln stehen. Im Rahmen der Untersuchung ausgeklammert werden vor allem politökonomische Parameter, wie beispielsweise psychologische Effekte oder eine möglicherweise bestehende Verhandlungsmacht. Einzelne Parameter bzw. Kriterien haben insofern eine besondere Bedeutung, als dass sie eine Übertragung ins FAG von vornherein weitgehend ausschließen (bzw. eine zwingende Notwendigkeit dafür darstellen). Diese werden im Rahmen der Untersuchung als **Ausschlusskriterien** bezeichnet (in der Tabelle 1 mit einem Sternchen markiert).

In der Gesamtschau handelt es sich bei den Ergebnissen zwar nicht um ein fixes, allgemeingültiges Entscheidungsschema, es soll jedoch eine Entscheidungshilfe darstellen. Aufgrund der Vielzahl an zu beachtenden Parametern ist die finale Entscheidung über die Art der Zuweisung in den allermeisten Fällen eine Abwägungsentscheidung, bei der der hier erarbeitete Kriterienkatalog zur Orientierung helfen soll.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die Kriterien im Einzelnen diskutiert. Dabei werden zunächst die allokativen Kriterien erläutert, die, sofern sie auf einzelne Förderprogramme zutreffen, aus finanzwissenschaftlicher Perspektive gegen eine Übertragung dieser Programme ins FAG sprechen (Abschnitt 0). Bei der anschließenden Betrachtung der Kriterien, die dagegen tendenziell für eine Übertragung ins FAG sprechen (Abschnitt 3.2), wird zusätzlich danach differenziert, ob eine Berücksichtigung über finanzkraftunabhängige Lastenausgleiche (Abschnitt 3.2.2) oder das Schlüsselzuweisungssystem (Abschnitt 3.2.3) erfolgen sollte. Abschnitt 3.3 behandelt die Bedeutung der Ausgabendynamik für eine Übertragung ins FAG, während Kapitel 3.4 die unterschiedlichen Formen der Transaktionskosten beschreibt, die in Abhängigkeit der jeweiligen Finanzmittelzuweisungen zu berücksichtigen sind.

Tabelle 1: Kriterien zur Organisation des Finanzmittelflusses innerhalb oder außerhalb des KFA

Kriterium	außerhalb des KFA	innerhalb des KFA	
		Lasten-ausgleich (FK-unabhängig)	Schlüssel-zuweisungen (FK-abhängig)
allokative Aspekte			
Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung	x	(x)	
Striktes Konnexitätsprinzip*	x	(x)	
Zeitlich begrenzte Aufgabe*	x		
Prozessvorgaben externer Mittelgeber (EU, Bund)*	x		
Quotale Förderung (fester Eigenfinanzierungsanteil)	x		
Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt / Existenz von Spill-over-Effekten		x	x
Vielzahl von Kommunen betroffen*		x	x
Bestimmbarkeit der Bedarfe		x	(x)
Normalverteilte Streuung der Ausgaben bezogen auf Einwohnerzahl			x
Steuerkraftausgleich erwünscht			x
fiskalische Aspekte			
Aufgabe mit stetiger Ausgabendynamik		x	x
Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen		x	x
Charakteristika Transaktionskosten			
Rechtsaufsichtliche Begleitung	x	(x)	(x)
Fachaufsichtliche Begleitung	x		
Transaktionskosten Bewilligung	x	(x)[44]	
Transaktionskosten Abrechnung	x	(x)	(x)[45]
Transaktionskosten Budgetierung	x		

* Ausschlusskriterium, das eine Überführung in den KFA mit hoher Wahrscheinlichkeit undurchführbar macht.

Quelle: Eigene Darstellung.

[44] Investive Zweckzuweisungen.
[45] Investive Schlüsselzuweisungen.

3.1 Aufgabenfinanzierung außerhalb des KFA

Zuweisungen außerhalb des KFA dienen, wie bereits beschrieben wurde, der Finanzierung von Aufgaben in speziellen Tätigkeitsbereichen der Kommunen, deren Primärzweck in einem aufgabenbezogenen oder bedarfsgerechten Lastenausgleich für laufende Ausgaben wie auch für Investitionen liegt. Anders als innerhalb des KFA und hier insbesondere innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems liegt diesen Zuweisungen somit grundsätzlich eine starke Aufgaben- und Zweckbezogenheit zugrunde, die es dem Land als Mittelgeber ermöglicht, in hohem Maße einen Steuerungseinfluss hinsichtlich der Mittelverwendung zu sichern.

Aus diesen Überlegungen lässt sich ableiten, dass sich die Finanzierung außerhalb des KFA vorrangig auf **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Weisungsaufgaben) und weisungsfreie Pflichtaufgaben** erstrecken sollte.[46] Auch hier gibt es jedoch Einschränkungen: So ist eine Finanzierung von Weisungsaufgaben innerhalb des KFA gegebenenfalls zu rechtfertigen, wenn die Kommune im Rahmen der Aufgabenerfüllung kostenrelevante Entscheidungsspielräume besitzt (v. a. weisungsfreie Pflichtaufgaben). In diesem Fall könnte die Abgeltung der Bedarfe auch finanzkraftabhängig erfolgen, damit für die Kommunen ein Anreiz zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung erhalten bleibt. In engem Zusammenhang mit der Problematik der Pflicht- und Weisungsaufgaben stehen die Anforderungen des **Konnexitätsprinzips**, wonach Aufgaben- und Finanzverantwortung jeweils zusammengehören. Dies dient dem effektiven Schutz der kommunalen Ebene vor einer finanziellen Aushöhlung durch Überbürdung und Ausdehnung kostenträchtiger Aufgaben. Art. 85 Abs. 2 SächsV folgt deshalb dem sogenannten strikten Konnexitätsprinzip, welches einen finanziellen Ausgleich für neue, übertragene Aufgaben durch den sächsischen Gesetzgeber vorsieht, sofern die Übertragung zu einer Mehrbelastung der kommunalen Ebene führt.[47] Selbiges gilt für freiwillige Aufgaben, die in Pflichtaufgaben umgewandelt werden, sowie für den Fall der nachträglichen Verursachung von Mehrbelastungen bei der Erledigung bereits bestehenden Aufgaben.

Aufgaben, bei denen die Kommunen folglich auf der Grundlage der Konnexitätsregelungen Anspruch auf einen finanziellen Ausgleich durch das Land haben, sollten demnach vorrangig außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes abgegolten werden. Der Vorteil liegt darin, dass der Mittelfluss gegenüber anderen Finanzierungswegen klar abgegrenzt werden kann und somit der Umfang der unmittelbar konnexitätsrelevanten Teilmengen sowohl für das Land als auch für die Kommunen transparent bleibt. Eine Überführung in den kommunalen Finanzausgleich und eine dortige Abrechnung der Mittel, wie dies beispielsweise im Rahmen des SächsFAG

---

[46] Vgl. Schweisfurth/Reichardt/Hartmann (2015), S. 545.

[47] Einfachgesetzlich ist der Mehrbelastungsausgleich darüber hinaus in § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsGemO sowie § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsLKrO verankert.

beim Ausgleich für übertragene Aufgaben der Fall ist (§ 16 SächsFAG), ist ebenfalls möglich, sollte jedoch finanzkraftunabhängig über einen Vorwegabzug erfolgen, um eine Abgeltung der entstehenden Mehrbedarfe sicherzustellen, ohne eine Abhängigkeit von der Steuerkraft der einzelnen Kommune herzustellen.

Auch wenn absehbar ist, dass der Fördergrund nur temporär vorliegt und somit auch die Förderung selbst **zeitlich befristet** ist, sollte von einer Zuweisung innerhalb des KFA abgesehen werden.[48] Hintergrund ist, dass jede weitere Aufgabe, die in den KFA eingebunden wird, zu Lasten der Transparenz des Gesamtsystems geht. Darüber hinaus soll der KFA im Rahmen seiner fiskalischen Funktion zu einer Verstetigung der kommunalen Einnahmenbasis und somit zu einer erhöhten Planbarkeit kommunaler Ausgaben beitragen.[49] Ist also der Fördergegenstand entsprechender Programme zeitlich befristet ist oder liegen den Programmen gar einmalige Aufgaben (z. B. Bewältigung von Sondersituationen, wie Naturkatastrophen oder außergewöhnlicher ökonomischer und/oder sozialer Rahmenbedingungen) zugrunde, sollte im Hinblick auf die Fortschreibungsfähigkeit des Gesamtsystems von einer Übertragung der Fördermasse in die Finanzausgleichsmasse abgesehen werden. Hier empfiehlt sich vielmehr eine aufgabenbezogene Zuweisung außerhalb des KFA.

Über diese Punkte hinaus ist eine Implementierung in den Finanzausgleich ausgeschlossen, wenn den Förderprogrammen **detaillierte Prozessvorgaben** zugrunde liegen. Dies ist insbesondere bei Programmen externer Mittelgeber, beispielsweise des Bundes oder der EU, der Fall und betrifft neben Kriterien zum Förderempfänger auch Vorgaben zu förderfähigen Projekten, Fördergegenständen sowie festgelegten Förderzeiträumen, bis hin zu allgemeinen und speziellen Nebenbedingungen der genutzten Förderprogramme. Im Zuge einer solchen Förderung unterliegt die Kommune im Normalfall umfangreichen Nachweispflichten, die sowohl die Sachgerechtigkeit der Förderung als auch die rechnerische Mittelverwendung betreffen. Eine Pauschalierung der Mittel ist unter diesen Umständen praktisch ausgeschlossen.

Auch wenn eine gemeinsame Finanzierung und Durchführung einzelner Maßnahmen durch kommunale Ebene und Land beschlossen wurde und somit die **quotale Förderung mit festen Eigenfinanzierungsanteilen** für beide Ebenen (und einzelne Kommunen) integraler Bestandteil des Förderverfahrens ist, ist eine Übertragung in die Finanzausgleichsmasse technisch weitgehend ausgeschlossen. Die Umsetzung fester Kofinanzierungsquoten bedingt ein Antrags- und Abrechnungsverfahren, welches Art und Umfang der förderfähigen Ausgaben definiert. Die quotale Förderung ist zum einen dann zweckmäßig, wenn Nachweise gegenüber anderen Mittelgebern (Bund, EU) erbracht werden müssen. Zum anderen ist sie hilfreich,

---

[48] Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 15.
[49] Vgl. Lenk/Birke (1998), S. 200.

wenn hohe Klumpenrisiken bestehen, die die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen übersteigen. Dies ist vor allem bei größeren Investitionsprojekten gegeben, die in längeren zeitlichen Abständen auftreten. Mit definierten Eigenanteilen der Kommunen steigt aus der Liquiditätsperspektive die Umsetzungsfähigkeit für Großprojekte, während Anreize zum wirtschaftlichen Mitteleinsatz erhalten bleiben.

Hierbei ist durchaus kritisch zu hinterfragen, ob und in welcher Höhe die quotale Kofinanzierung für den konkreten Fördergegenstand notwendig und zweckmäßig ist. Üblicherweise sollen geringe Kofinanzierungsquoten seitens der kommunalen Ebene einer höheren Abrufwahrscheinlichkeit dienen. Auf diesem Weg kann das Land in zweierlei Weise auf die kommunale Aufgabenerfüllung einwirken: Zum einen bietet der bloße Fördergegenstand selbst die Möglichkeit, politische Ziele unter räumlichen, zeitlichen und sektoralen Gesichtspunkten durchzusetzen. Zum anderen sollen durch die Festlegung einer Förderquote eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung seitens der Kommune erwirkt und gleichzeitig Mitnahmeeffekte verhindert werden. In der Praxis sind drei Formen einer solchen Teilfinanzierung zu unterscheiden.[50] Während im Rahmen einer Anteilsfinanzierung ein fester Prozentsatz der zuwendungsfähigen Ausgaben finanziert wird, wird bei einer Fehlbedarfsfinanzierung nur jener Teil der Ausgaben gefördert, zu dessen Finanzierung der Zuwendungsempfänger aus eigener Kraft nicht in der Lage ist. Eine Festbetragsfinanzierung erfolgt dagegen nach einem festgelegten Betrag, ggf. orientiert an einer bestimmten Einheit. Eine Vollfinanzierung wird in der Praxis nur in Ausnahmefällen gewährt. Hinsichtlich der Interessenlagen ist diese Politik der *Goldenen Zügel* ambivalent zu bewerten. Auf der einen Seite ist der Steuerungsanspruch der Landespolitik, die Mittel aus ihrem Budget zur Verfügung stellt, nachvollziehbar, auf der anderen Seite besteht für die Kommunen ein starker Anreiz, Eigenmittel auf besonders große „Förderhebel“ zu lenken, die nicht notwendigerweise mit den lokalen Ausgabebedarfen korrespondieren müssen. Gleichzeitig geht das Land mit der Festlegung auf bestimmte Förderbereiche im Grunde eine politische Verpflichtung ein, die Kommunen in diesen Bereichen dauerhaft zu unterstützen.

Diese Klumpenrisiken, welchen mit der quotalen Kofinanzierung begegnet werden soll, beziehen sich allerdings ausschließlich auf die traditionelle liquiditätsorientierte Sicht auf den Haushalt. Für den doppischen Haushaltsausgleich sind die Abschreibungen durch laufende Erträge oder durch die (ebenfalls ertragswirksame) Auflösung investiver Sonderposten zu erwirtschaften. Dafür ist es unerheblich, ob die den Kommunen zufließenden Zuweisungen

[50] VwV 2.2 zu § 44 BHO.

einen laufenden oder investiven Charakter aufweisen. Selbst relativ kleine, stetig eingehende Beträge können damit die Investitionsfähigkeit einer Kommune unter Umständen stärker fördern als Einmalbeträge, die in größeren Zeitabständen eingeworben werden.

Diese Diskussion soll an dieser Stelle nicht vertieft werden. Es wird aber deutlich, dass eine Überführung von Fachförderprogrammen in den KFA mehrere Folgen hat:

1. Formal fixierte Kofinanzierungsanteile lassen sich nicht mehr realisieren.
2. Faktisch können dennoch Kofinanzierungsanteile gesteuert werden, indem pauschalierte Lastenausgleiche so dotiert werden, dass sie keine vollständige Kostendeckung ermöglichen.
3. Bei investiven Schlüsselzuweisungen lassen sich Kofinanzierungsanteile nur indirekt steuern und ex-post nachweisen.

Vor dem Hintergrund der hier behandelten Fragestellung sowie der vorangegangenen Ausführungen ist eine quotale Förderung mit moderaten Förderquoten vor allem im Bereich der investiven Ausgaben zweckmäßig, um die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu reduzieren. Diese gehen neben einer möglicherweise nicht bedarfsgerechten Finanzmittelallokation auch mit Folgekosten einher, die bei der Tätigung der Investition unter Umständen nicht hinlänglich berücksichtigt worden sind. Hohe Förderquoten sollten sich auf Fälle beschränken, für die sich klar umrissene Fördergegenstände und eine klare Notwendigkeit der Umsetzung formulieren lassen (Vermeidung von Mitnahmeeffekten) und für die ebenso klar die Überforderung der kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten dargelegt werden kann (v. a. Großprojekte). Nichtsdestotrotz ist die Entscheidung über die Implementierung einer Förderquote letzten Endes immer mit einem Werturteil verbunden und eine finale Bestimmung von Aufgaben, die bei ihrer Finanzierung eher eines kommunalen Eigenanteils bedürfen als andere, nicht möglich.

Im Hinblick auf die Kriteriengruppe der fiskalischen Aspekte sollten vor allem Aufgaben mit **erratischer Ausgabendynamik** außerhalb des Finanzausgleichs finanziert werden. Solche Aufgaben sind dadurch gekennzeichnet, dass in kürzeren Zeitabfolgen nicht planbare, starke Schwankungen des Ausgabenvolumens erforderlich sind, etwa für die Bewältigung von Naturkatastrophen. Auch die Finanzierung der kommunalen Aufwendungen für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen ist ein Beispiel für eine Aufgabe mit sprunghaften Ausgabenentwicklungen und kaum planbaren Prognosen. Eine Übertragung derartiger Aufgaben ins FAG ginge zu Lasten der Planbarkeit, da die vergleichsweise starken Schwankungen in den Ausgaben und damit im Finanzbedarf der Kommunen sehr stark asynchron zur Entwicklung der Einnahmen aus dem KFA verlaufen.

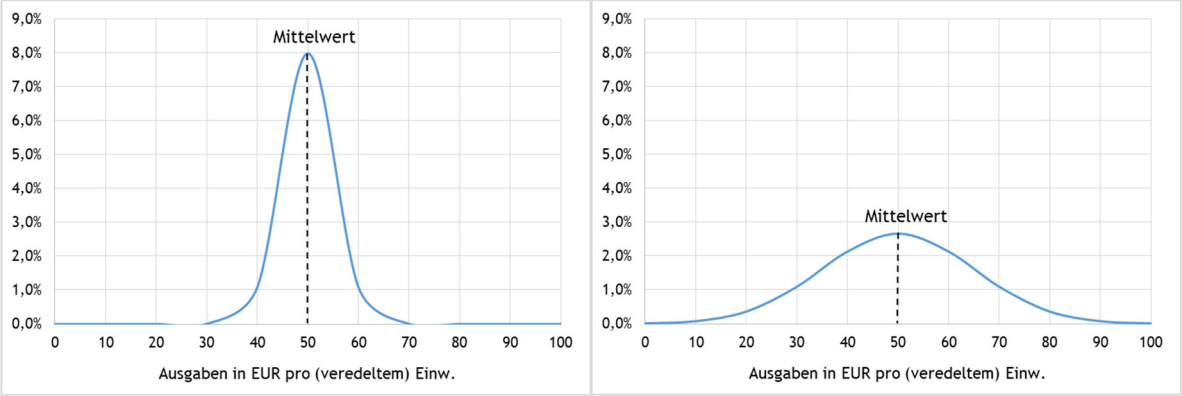
Förderprogramme, die Aufgaben adressieren, welche durch eine sehr **ungleichmäßige Streuung der Ausgaben** gekennzeichnet sind, sollten vorrangig außerhalb des KFA verbleiben. Streuen die Ausgaben sehr stark abweichend von der Einwohnerzahl, ist von einer sehr heterogenen Kostenstruktur in den Kommunen auszugehen, welche durch einen pauschalierten Verteilungsmodus unter Umständen nicht sachgerecht adressiert werden kann. Ein pauschaler Ansatz ist dann nur für einen kleinen Anteil der Kommunen repräsentativ, während ausgeprägte Unter- und Überdeckungen der Ausgabenbedarfe wahrscheinlicher werden.

Infokasten 3: Was bedeutet „Streuung"?

Für die Entscheidung, ob die Finanzmasse eines Förderprogramms in den KFA überführt werden kann, ist die **Streuung der kommunalen Ausgaben** im entsprechenden Förderbereich von besonderer Bedeutung. Die Streuung beschreibt in diesem Zusammenhang, in welchem Maße sich die aufgabenbereichsspezifischen Ausgaben pro (veredeltem) Einwohner (oder mit Bezug auf einen anderen allgemeinen Bedarfsmaßstab im KFA) in den einzelnen Kommunen um den landesweiten Mittelwert der Ausgaben verteilen.

Dies sei anhand eines Beispiels erläutert. Abbildung 6 zeigt die Verteilungsfunktion für die Pro-Kopf-Ausgaben in einem fiktiven Aufgabenbereich. Auf der Abszisse (x-Achse) sind die Ausgaben pro (veredeltem) Einwohner und auf der Ordinate (y-Achse) die zu jedem Abszissenwert gehörende relative Häufigkeit abgetragen. Für die Interpretation der Abbildung ist es wichtig, dass die Gesamtheit aller Kommunen durch die Fläche zwischen der Kurve und der horizontalen Achse beschrieben werden kann. Im Bereich von 0 bis etwa 30 Euro liegt die Verteilungskurve auf der horizontalen Achse, d. h. die Fläche ist in diesem Bereich gleich Null. Daraus kann man schließen, dass keine Kommune Ausgaben in Höhe von 0 bis 30 Euro pro (veredeltem) Einwohner verzeichnet. Selbiges gilt für Ausgaben über 70 Euro pro (veredeltem) Einwohner. Alle Kommunen konzentrieren sich folglich im Bereich von 30 bis 70 Euro pro (veredeltem) Einwohner.

Abbildung 6: Beispielhafte Darstellung einer Normalverteilung mit dem Mittelwert von 50 und einer Standardabweichung von 5 (links) sowie einer Standardabweichung von 15 (rechts)



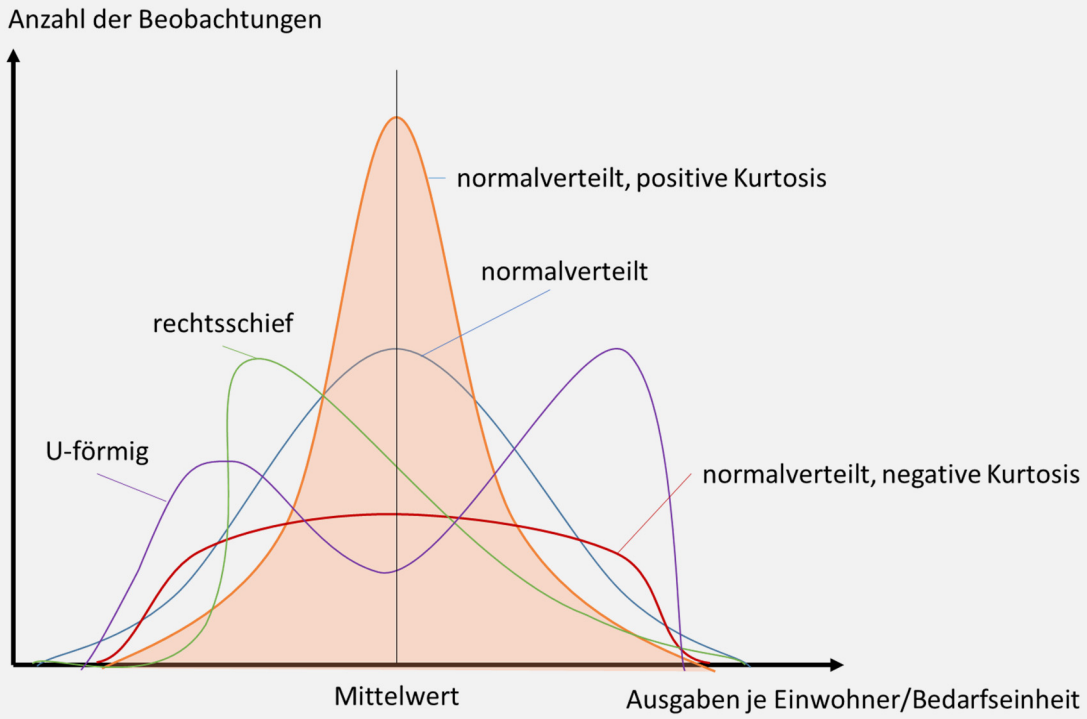
Quelle: Eigene Darstellung.

Der abgebildeten Funktion liegt eine sog. *Normalverteilung* zugrunde. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass sich alle Merkmalsausprägungen – in unserem Fall die Ausgaben pro (veredeltem) Einwohner in den einzelnen Kommunen – annähernd symmetrisch um den Mittelwert der Ausgaben bewegen. Im Idealfall (sog. GAUSS'sche Normalverteilung) liegt ein stetiger Verlauf vor, bei dem Median

und arithmetisches Mittel zusammenfallen.[51] Der Mittelwert der Ausgaben liegt hier bei 50 Euro pro (veredeltem) Einwohner. Ein entscheidender Parameter für die Form der Kurve ist dabei die sog. *Standardabweichung*. Sie misst, vereinfacht ausgedrückt, in welche Maße die Merkmale im Durchschnitt um den Mittelwert streuen. Eine hohe Standardabweichung resultiert, wie der rechte Teil von Abbildung 6 zeigt, in einer stärker gewölbten Verteilungskurve. Hier verteilen sich die Ausgaben über ein größeres Intervall, d. h. es gibt sogar Kommunen, bei denen die Ausgaben pro (veredeltem) Einwohner unter 20 und über 80 Euro liegen. Demnach liegt eine deutlich größere Streuung der Pro-Kopf-Ausgaben um den Mittelwert vor.

Die Ähnlichkeit zur Normalverteilung sowie die Wölbung der Verteilung (Kurtosis)[52] sind demnach entscheidungsrelevante Faktoren bei der Pauschalierung von Förderprogrammen aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Abbildung 7 zeigt sehr unterschiedliche denkbare Verteilungsmuster einer Ausgabenstruktur, die alle den gleichen arithmetischen Mittelwert aufweisen. Aus der Grafik wird ersichtlich, dass der Mittelwert ein unterschiedlich gut geeigneter Repräsentant für das durchschnittliche Ausgabenverhalten ist.

Abbildung 7: Beispielhafte Darstellung verschiedener Verteilungsmuster mit dem gleichen arithmetischen Mittelwert



Quelle: Eigene Darstellung.

Handelt es sich um eine Normalverteilung, insbesondere mit einer „spitzen Form“ (positive Kurtosis), kann ein pauschaler Ansatz sehr gut genutzt werden und erzeugt wenige unerwünschte Verteilungseffekte. Der überwiegende Teil der einzelnen Ausprägungen liegt in einem engen Bereich um den Mittelwert, stärkere Abweichungen sind zwar nie auszuschließen, kommen jedoch sehr selten vor. Hierdurch kann der Mittelwert als typischer Repräsentant der Verteilung gelten und als Referenzwert für eine pauschalierte Verteilung der Mittel genutzt werden. Abweichungen wirken sich dagegen sehr unterschiedlich aus. Ein flacher normalverteilter Verlauf (negative Kurtosis)

[51] Vgl. Auer/Rottmann (2020), S. 266 ff.
[52] Vgl. Urban/Mayerl (2008), S. 194 f.; Rottmann/Auer (2010), S. 216 f.

schwächt zwar die Aussagekraft eines pauschalen Ansatzes, es werden aber gleichmäßig „Gewinner“ und „Verlierer“ erzeugt. Sehr einseitige oder mehrgipflige Verteilungsmuster erzeugen demgegenüber unsymmetrische Effekte. Die Abweichung vom Mittelwert ist hier nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Pauschale Ansätze führen hier voraussichtlich zu unerwünschten Effekten. Der Mittelwert ist ein schlechter Repräsentant eines typischen Ausgabeverhaltens bzw. Ausgabenbedarfs. Besonders bei u-förmigen Verteilungsmustern wäre ein pauschalierter Ansatz in der Regel deutlich zu hoch oder deutlich zu niedrig bemessen, während nur wenige Einheiten tatsächlich nahe des Mittelwerts liegen. *Was bedeutet dies für die Bedarfsberücksichtigung im KFA?*

Im Schlüsselzuweisungssystem des KFA ist in der Regel eine hohe Korrelation zur (veredelten) Einwohnerzahl erforderlich. In der Regel sollten im Schlüsselzuweisungssystem Aufgaben finanziert werden, deren Ausgabenstruktur einer Normalverteilung mit einem Kurtosiswert >= 0 ähnlich ist. Der (veredelte) Einwohner repräsentiert in diesem Fall gut die durchschnittlich anfallenden Kosten der Aufgabenerfüllung. Wenn statt der Einwohnerzahl ein anderer sachlicher Indikator identifiziert werden kann, auf dessen Grundlage eine solche statistische Eigenschaft (Normalverteilung, Kurtosis >=0) bestätigt werden kann (z. B. Schülerzahlen, Straßenlängen, Flächen eines bestimmten Typs), so kann dieser als Nebenansatz im Schlüsselzuweisungen etabliert werden.[53]

Ähnliches gilt für Lastenausgleiche im KFA. Auch hier sollte die Streuung einer Normalverteilung ähnlich sein, allerdings bezogen auf den zugrunde liegenden Sachindikator (*Ausschlusskriterium*). Außerhalb des KFA sollte ein Förderprogramm vor allem dann verbleiben, wenn die Streuung der zur jeweiligen Aufgabe gehörenden Ausgaben sehr ungleichmäßig ist, z. B. bei starken Abweichungen von der Normalverteilung, einer negativen Kurtosis der Verteilung, U-förmigen Verteilungsmustern, starken rechts- oder linksschiefen Verteilungsmustern oder Gleichverteilungsmustern. In diesen (und weiteren) Fällen kann ein Pauschalwert nur in einem geringen Ausmaß die durchschnittlichen Ausgabenbedarfe repräsentieren. Stattdessen kann in diesen Fällen ein Antrags- und Prüfverfahren die notwendigen Ausgaben besser eingrenzen. Bei rechtsschiefen Mustern ist eine Pauschalierung mit Einschränkungen möglich. Hier kann der Referenzwert in Richtung des Höhepunkts der Verteilung verschoben werden (Pauschalsatz niedriger als der Mittelwert) und die Pauschalierung durch eine antragsgebundene Förderung für stärkere Abweichungen ergänzt werden.

3.2 Aufgabenfinanzierung innerhalb des KFA

3.2.1 Grundsätzliche Einordnung

Die Überführung von Förderprogrammen in den KFA bietet aus kommunaler Perspektive verschiedene Vorteile. So trägt sie nicht nur zu einer Verstetigung der Einnahmenbasis der Kommunen und damit zu einer erhöhten Planungssicherheit bei. Durch die regelgebundene Mittelverteilung wird auch verhindert, dass es zu einer ineffizienten Ausdehnung einzelner Zuweisungen kommt. Dies kann bei bestehenden Förderprogrammen der Fall sein, die aufgrund des Fehlens einer Ziel- und Wirtschaftlichkeitskontrolle in Folgejahren fortgeschrieben und über die Budgetgrenzen hinaus ausgedehnt werden. Somit werden ineffiziente Förderverfahren erhalten (ggf. mit Ausgaberesten), was zu Lasten einer effizienteren Mittelnutzung geht.

[53] Dies gilt, wie oben beschrieben wurde nur dann, wenn relevante Umverteilungseffekte zu erwarten sind und durch die Anzahl der Nebenansätze die Transparenz des KFA nicht leidet.

Ferner kann das Land durch die Setzung von Leitlinien auch bei der Übertragung ins FAG seinen Steuereinfluss teilweise aufrechterhalten und gleichzeitig Standards im Rahmen der Finanzmittelzuweisung lockern, was die damit verbundenen Verwaltungskosten senkt.

Damit der KFA sowohl eine fiskalische als auch eine redistributive Funktion erfüllen kann, müssen die finanziellen Mittel den Kommunen grundsätzlich zweck- und weisungsfrei zur Verfügung gestellt werden. Für die Frage, welche Fachförderprogramme ins sächsische FAG überführt werden sollten, werden fünf Kriterien zugrunde gelegt. Dabei geht es zunächst nur um die Frage der grundsätzlichen Berücksichtigung der jeweiligen Aufgabe innerhalb des KFA. Ob also gegebenenfalls ein Vorwegabzug aus der Finanzausgleichsmasse oder eine Implementierung im Schlüsselzuweisungssystem erfolgen sollte, wird an dieser Stelle noch nicht diskutiert.

1. Die betrachtete Aufgabe ist nicht ausreichend nach dem **Prinzip der fiskalischen Äquivalenz** lösbar. Es liegt also der Fall vor, dass der Kreis der Nutzer einer öffentlichen Leistung nicht dem Kreis derjenigen entspricht, die für die Finanzierung dieser Leistung aufkommen.[54] Im entgegengesetzten Fall wäre eine Gebührenfinanzierung möglich. Folglich sind solche Aufgaben **nicht** ausgleichsrelevant, die eine weitgehende Gebührenfinanzierung erlauben bzw. die Teil der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen sind, da diese keiner weiteren Zuschüsse aus Allgemeinen Deckungsmitteln bedürfen.[55] Liegt einem Förderprogramm also ein Aufgabenbereich zugrunde, bei dem fiskalische Äquivalenz durch die Möglichkeit einer weitgehenden Nutzerfinanzierung gegeben ist, ist eine Überführung dieses Programms in den KFA ausgeschlossen (*Ausschlusskriterium*).
2. Die Bedarfe, die den Zuweisungen zugrunde liegen, müssen von einer **Vielzahl von Kommunen** zu tragen sein – insbesondere dann, wenn sie im Schlüsselzuweisungssystem abgegolten werden (*Ausschlusskriterium*). Bedarfe, die nur wenige Kommunen betreffen oder bei denen es sich gar um Einzelfälle handelt, sollten dagegen grundsätzlich außerhalb des Finanzausgleichssystems abgegolten werden, um die Komplexität des Systems nicht unnötig zu erhöhen. Einen Mittelweg stellen Zweckzuweisungen im KFA dar. Diese sollten sparsam eingesetzt werden, können jedoch für spezifische Bedarfe, die nur einen definierten Empfängerkreis von Kommunen betreffen, eingesetzt werden.

[54] Vgl. Grossekettler (1988), S. 16, und Scherf (2003), S. 22.
[55] Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (1998), S. 27, und Deubel (2011), S. 41.

3. Das **Volumen** der zu finanzierenden Aufgabe muss für die Kommune von erheblicher Bedeutung sein.[56] Andernfalls besteht die Gefahr, dass das Finanzausgleichssystem mit finanziell verhältnismäßig unbedeutenden Aufgaben überfrachtet würde, was wiederum zu Lasten der Übersichtlichkeit und Transparenz ginge.
4. Die zu fördernde Aufgabe sollte von den Kommunen **dauerhaft** zu tragen sein (*Ausschlusskriterium*).[57] Aufgaben, die nur für einen begrenzten Zeitraum anfallen, würden im Falle einer Überführung ins FAG zu Lasten der Planungssicherheit der Kommunen gehen, da die Einnahmen aus dem KFA mit regelmäßigen Schwankungen einhergingen. Ist der Fördergegenstand eines Programms also von absehbar begrenzter Dauer, ist eine Überführung ins FAG nicht zweckmäßig.
5. Die beobachteten Bedarfsunterschiede müssen auf **externe Bedarfsfaktoren** zurückzuführen sein.[58] Es muss also möglich sein, die Ausgabenbelastung im jeweiligen Aufgabenbereich durch einen sachorientierten Verteilungsschlüssel repräsentieren zu können. Beispielhaft seien an dieser Stelle die Einwohner (Verwaltungsaufgaben), die Kinder unter sechs Jahren (Kita-Finanzierung) oder die Kilometer Straßenlänge (Straßenbau) genannt, die als sachgerechter Indikator für die Ausgabenlast einer Kommune in den jeweiligen Bereichen genutzt werden können. Ein einfacher Ausgabenersatz (auch anteilig) entspricht eher dem Charakter eines Fachförderprogramms und wäre außerhalb des KFA zu verorten. Der KFA hat stattdessen den Charakter eines allgemeinen, pauschalierten Ausgleichs.

Sollten Förderprogramme existieren, deren zu fördernde Aufgabenbereiche diese Kriterien erfüllen, bietet sich eine Übertragung der jeweiligen Fördermassen in die Finanzausgleichsmasse an. In einem nächsten Schritt ist dann zu entscheiden, ob die Mittel den Kommunen finanzkraftunabhängig über Vorwegabzüge aus der Finanzausgleichsmasse oder finanzkraftabhängig über Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt werden sollen.

3.2.2 Finanzkraftunabhängige Vorwegentnahmen/Lastenausgleiche

Ein nicht unerheblicher Teil der kommunalen Zuwendungen im Rahmen des SächsFAG wird der Finanzausgleichsmasse vor dem eigentlichen horizontalen Finanzausgleich entnommen und anschließend nach Maßgabe entsprechender Sachindikatoren gezielt auf einzelne Aufgabenbereiche verteilt (siehe Abschnitt 2.2). Es findet hier also keine Berücksichtigung der individuellen kommunalen Finanzkraft statt. Die Verteilung dieser Finanzmittel, die im

[56] Vgl. Scherf (2003), S. 22, und Deubel (2011), S. 41.
[57] Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 15.
[58] Vgl. Kops (1989), S. 111 – 112, und Junkernheinrich (1992b), S.31 – 33.

SächsFAG als Vorwegentnahmen[59] bezeichnet werden, erfolgt zumeist pauschal zur weitestgehend freien Verfügung und zwar nach aufgabenbereichsspezifischen Indikatoren. Einen Sonderfall im sächsischen FAG stellen die investiven Zweckzuweisungen zur Förderung kommunaler Investitionen nach § 24 SächsFAG dar. Diese Vorwegentnahmen werden nicht nach aufgabenbezogenen Indikatoren, sondern nach den in den jeweils geltenden Verwaltungsvorschriften der zuständigen Staatsministerien festgelegten Vorgaben sowie auf Basis weiterer landesrechtlicher Regelungen auf die Kommunen verteilt.

Aus ökonomisch-theoretischer Sicht sollen Vorwegabzüge innerhalb des KFA in erster Linie zur **Internalisierung von Spill-over-Effekten** beitragen, welche aus einer fehlenden fiskalischen Äquivalenz resultieren.[60] Es geht hier vorrangig um die Mitnutzung kommunaler Leistungen und Infrastrukturen durch Nutzergruppen, die nicht oder unvollständig in die lokale Gebühren- und Steuerfinanzierung eingebunden sind. Dies betrifft sowohl Nutzergruppen spezialisierter Infrastruktureinrichtungen (z. B. in Kultur und Sport, aber auch Verkehrswege) als auch Pendler (Mitnutzung der Leistungen am Arbeitsort). Wenn dem daraus resultierenden Problem einer mangelnden Effizienz in der kommunalen Leistungsproduktion nicht mit einer kostendeckenden Gebührenfinanzierung begegnet werden kann, ist eine gezielte Förderung des entsprechenden Bereichs durch das Land notwendig, um einer möglichen Unterversorgung entgegenzuwirken.[61] Im Gegensatz zu Schlüsselzuweisungen eignen sich Vorwegentnahmen also für eine **zielgerichtete Unterstützung bestimmter kommunaler Aufgabenbereiche**. Voraussetzung ist dabei, dass ein möglichst sach- bzw. bedarfsorientierter Verteilungsschlüssel existiert, der die Belastungen im entsprechenden Aufgabenbereich ausreichend widerspiegelt, und **dass die Pro-Kopf-Ausgaben der betrachteten Aufgabe in einem hinreichenden Ausmaß abweichend von der (veredelten) Einwohnerzahl streuen**, also auch durch die bestehende Einwohnerveredelung nicht aufgefangen werden können. Bei einer geringen Streuung der Pro-Kopf-Ausgaben wäre dagegen ein finanzkraftabhängiger Ausgleich im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems zweckmäßig.

Voraussetzung ist, dass der entsprechende **Sonderbedarf eindeutig definiert und begründet** werden kann.[62] Diese Anforderung ist deswegen von Bedeutung, da die Aufnahme einer jeden neuen Aufgabe in den Finanzausgleich mit finanziellen Umverteilungen zwischen den Kommunen verbunden ist, in diesem Fall in Form einer Reduzierung der Schlüsselmasse infolge eines zusätzlichen Vorwegabzugs.

---

[59] § 3 Abs. 1 S. 1 SächsFAG; Andere in der Literatur gebräuchliche Termini für diese Arten von Zuwendungen sind u. a. (Sonder-)Lastenausgleiche oder Vorwegabzüge.
[60] Vgl. Münstermann (1985), S. 239, und Büttner et al. (2008), S.43.
[61] Vgl. Büttner et al. (2008), S. 41 – 43.
[62] Vgl. Scherf (2003), S. 22, und Deubel (2011), S. 41.

3.2.3 Finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen

Bei Bedarfen, die innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems ausgeglichen werden sollen, findet bewusst die Finanzkraft der entsprechenden Kommunen Berücksichtigung, sodass ein **Steuerkraftausgleich** realisiert wird. Dieser ist insbesondere dann vorzuziehen, wenn es sich um Zuweisungen handelt, die der kommunalen Grundfinanzierung dienen. Damit ist der allgemeine (typisiert durchschnittliche) kommunale Aufgabenkanon angesprochen, welcher auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben einschließt. Innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems besteht die Möglichkeit der Bedarfsberücksichtigung im Rahmen der Hauptansatzstaffel (Einwohnerveredelung) oder über spezifische Neben- bzw. Ergänzungsansätze. Beide zielen darauf ab, den kommunalen Ausgabenbedarf zu operationalisieren und somit den betreffenden Bedarfstatbestand typisiert und dennoch möglichst präzise abzubilden.[63]

Die Hauptansatzstaffel basiert auf der Annahme, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde überproportional zu ihrer Bevölkerung wächst, sodass Einwohner je nach Größenklasse der Gemeinde unterschiedlich stark gewichtet bzw. „veredelt“ werden.[64] Die steigenden Pro-Kopf-Ausgabenbedarfe bei zunehmender Einwohnerzahl werden durch Ballungskosten (teurere kommunale Leistungen in verdichteten Gebieten) sowie durch zentralörtliche Funktionen größerer Städte und Gemeinden begründet. Größere Städte und Gemeinden bieten diese für sich und ihr Umland an, ohne dass die durch Spill-over-Effekte entstehenden zusätzlichen Kosten durch die umliegenden Gemeinden direkt kompensiert werden.[65]

Werden Förderprogramme in die Schlüsselmasse überführt, folgen sie dieser Veredelungslogik. Insofern ist wiederum das Streuungsmuster der Ausgaben derjenigen Aufgabenbereiche zu prüfen, welche vom jeweiligen Förderprogramm adressiert werden.

Für die Bedarfsberücksichtigung innerhalb der Schlüsselzuweisungen und somit im Zuge der Veredelungslogik des Einwohner-Hauptansatzes ist es demnach erforderlich, dass:

1. die aufgabenbereichsspezifischen Ausgaben (oder Zuschussbedarfe) eine **hohe Korrelation mit der veredelten Einwohnerzahl** aufweisen[66] und damit
2. die **Streuung der relevanten Ausgaben** weitgehend durch die unterschiedlichen *Einwohnerzahlen* erklärt werden kann (näheres dazu im Infokasten 3),

---

[63] Die Präzision wird hierbei vor allem durch die Definition der Bedarfsmaßstäbe und deren Gewichtung zueinander sowie im Verhältnis zu den übrigen Gestaltungsparametern des kommunalen Finanzausgleichs realisiert.

[64] Vgl. Starke/Hesse (2022).

[65] Vgl. Junkernheinrich (1992a), S. 243, und Micosatt (1990), S. 35.

[66] Vgl. Schiller/Cordes (2015), S. 37 – 41. Falls im betreffenden Land keine Einwohnerveredelung vorgesehen ist, müssen die Finanzbedarfe mit der unveredelten Einwohnerzahl korrelieren. Bei der Überführung von Förderprogrammen in größerem Maßstab ist ggf. eine Justierung der Hauptansatzstaffel erforderlich, um die Passgenauigkeit wiederherzustellen.

3. der Aufgabenbereich ein in Relation zu anderen Bedarfskomponenten **geringes finanzielles Volumen** aufweist und somit eine Abdeckung im Rahmen eines typisierenden und pauschalierenden Ansatzes angemessen ist und
4. die Kommune den Ausgabenbedarf im betreffenden Aufgabenbereich maßgeblich durch eigene Entscheidungen steuern kann. Hier kann die Einwohnerzahl als nicht-strategischer Bedarfsindikator den kommunalen Einfluss auf die Ausgaben beschränken.

Die Bedarfsabgeltung im Rahmen von Nebenansätzen kann mit Blick auf die Praxis sowohl pauschal als auch über auf- bzw. ausgabenspezifische Indikatoren sowie die jeweiligen Ausgaben selbst erfolgen.[67] Im Anschluss muss dann eine Umrechnung in Einwohnerzahlen erfolgen. Die Einführung zusätzlicher Nebenansätze in Ergänzung zum Hauptansatz soll in erster Linie zu einer größeren Bedarfsgerechtigkeit beitragen, indem einzelne bedarfsverursachende Tatbestände zusätzlich zur Einwohnerzahl in die Bedarfsermittlung einbezogen werden.[68] Für eine Abgeltung von aufgabenbezogenen Sonderbedarfen über Neben- bzw. Ergänzungsansätze müssen darauf aufbauend *vier Tatbestände* erfüllt sein.

1. Die betrachteten Bedarfe müssen unabhängig von der Einwohnerzahl sein. Andernfalls könnte unterstellt werden, dass die jeweilige Aufgabe bereits über die Hauptansatzstaffel Berücksichtigung findet, sodass eine erneute Abgeltung einer Ausbeutung der Schlüsselmasse gleichkäme.
2. Es dürfen nur wenige und dafür umso aussagekräftigere Sonderbedarfe in die Finanzbedarfsberechnung eingehen, die **zusätzliche Informationen** über relevante spezifische Belastungen bereitstellen können. Eine zu großzügige Anerkennung von Sonderbedarfen birgt die Gefahr sich in ihrer Wirkung gegenseitig aufhebender Ergänzungsansätze sowie eines „Bedarfswettlaufs“ zwischen verschiedenen Gemeinden.[69]
3. Die berücksichtigten Aufgaben müssen für die Kommunen ein **bedeutsames, spürbares finanzielles Volumen** haben.[70] Eine Überfrachtung des Schlüsselzuweisungssystems mit unnötigen Einzelansätzen gilt es zu verhindern, auch um die Übersichtlichkeit und Transparenz des Gesamtsystems nicht zu gefährden.
4. Die jeweiligen Bedarfe müssen in einer **Vielzahl von Kommunen** (aber nicht notwendigerweise in sämtlichen Kommunen) anfallen. So sollten vor dem Hintergrund eines

---

[67] Vgl. Lenk/Birke (1998), S. 221, Lenk/Rudolph (2003), S.18, und Vesper (2006), S. 83.
[68] Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 72 – 73, und Eichler (2000), S. 58 – 59.
[69] Vgl. Scherf (2003), S. 17.
[70] Vgl. Vesper (2006), S. 83.

möglichst transparenten Ausgleichssystems solche Bedarfe hier keine Berücksichtigung finden, die nur in sehr wenigen Kommunen vorliegen.

Der Transmissionsweg über Schlüsselzuweisungen bietet sich daher vor allem für die Finanzierung von freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (weisungsfreie Pflichtaufgaben) an. Wie unter 0 bereits angedeutet, besteht die Möglichkeit, auch Ausgaben für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Weisungsaufgaben) in das Schlüsselzuweisungssystem zu implementieren, sofern die Kommunen im Rahmen der Aufgabenerfüllung kostenrelevante Entscheidungsspielräume besitzen. Zwei Punkte können allerdings gegen dieses Verfahren angeführt werden: So würde dies zum einen erfordern, dass entsprechende aufgabenbezogene Bedarfsansätze Eingang in die Finanzbedarfsermittlung finden, was zu einer erhöhten Komplexität des Gesamtsystems führen würde.[71] Zum anderen gefährdet eine derartige Bedarfsberücksichtigung die horizontale Verteilungsgerechtigkeit, da Kommunen, die trotz Anrechnung der daraus resultierenden Sonderbedarfe als abundant aus der Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft hervorgehen, am Ende einen vergleichsweise höheren Anteil ihres Budgets für Weisungsaufgaben verwenden müssen. Eine derartige erhöhte Beteiligung finanzstarker Gemeinden an den Kosten der Auftragsverwaltung ist mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und Konnexität zwischen Land und Kommunen nur schwer vereinbar.

Die Entscheidung, Finanzmittel einzelner Förderprogramme in das Schlüsselzuweisungssystem zu überführen, kann *ceteris paribus* mit Änderungen in der Anzahl abundanter Kommunen einhergehen. Der Grund dafür liegt im systemimmanenten Verhältnis zwischen den drei zentralen Parametern im Schlüsselzuweisungssystem – der Finanzkraft, dem Finanzbedarf sowie der Ausgleichsquote.[72] Um die letztliche Wirkung einer Übertragung von Fördermitteln zu analysieren, muss man zwei gegenläufige Entwicklungen berücksichtigen:

- Soll ein Förderprogramm innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems aufgehen, müssen hierfür konkrete Bedarfsfaktoren bestimmt werden. Dies kann entweder über einen einwohnerbezogenen Ansatz in der Hauptansatzstaffel oder über einen Nebenansatz erfolgen. In beiden Fällen führt dies zu einem steigenden Gesamtansatz und *isoliert betrachtet* zu einem <u>sinkenden Grundbetrag</u>. Die Wirkungen auf die einzelne Kommune hängen in diesem Fall von der Entwicklung der individuellen Bedarfsmesszahl in Rela-

[71] Vgl. Meyer (1997), S. 396, Lenk/Birke (1998), S. 202 – 204, Henneke (1998), S. 1165, und Junkernheinrich/Micosatt (1998), S. 24.

[72] Über den sog. Grundbetrag, der dem Finanzbedarf zugeordnet ist (beispielhaft für die Gemeinden § 7 Abs. 6 SächsFAG) und der sich endogen aus dem relativen Verhältnis der anderen drei Größen zueinander ergibt, wird erreicht, dass die vorgegebene Schlüsselmasse vollständig aufgebraucht wird.

tion zum Durchschnitt ab: So profitieren solche Kommunen von höheren Schlüsselzuweisungen, deren Gesamtansatz *überproportional* steigt, während Kommunen mit *unterdurchschnittlichem* Bedarfszuwachs Einbußen hinnehmen müssen. Eine finale Aussage über die Auswirkungen auf die Anzahl abundanter Kommunen ist in diesem Fall nicht möglich. Unterstellt man dagegen eine über alle Kommunen gleichmäßige Änderung der Bedarfsmesszahl, bleiben sowohl die Schlüsselzuweisungen als auch die Anzahl abundanter Kommunen konstant.

- Die Übertragung von Fördermitteln ins Schlüsselzuweisungssystem führt aber *ceteris paribus* auch zu einer steigenden Schlüsselmasse. Unterstellte man einen konstanten Gesamtansatz, wäre ein steigender Grundbetrag notwendig, um die gestiegene Schlüsselmasse vollständig zu verteilen. Damit stiege der Finanzbedarf aller Kommunen und solche Kommunen, die zuvor knapp über der Schwelle zur Abundanz lagen, würden zu Empfängern von Schlüsselzuweisungen. Die Anzahl abundanter Kommunen würde folglich sinken.

Was die Überführung eines Förderprogramms in die Schlüsselmasse für die einzelne Kommune (und die Anzahl abundanter Kommunen) bedeutet, hängt letztlich davon ab, welcher der genannten Effekte überwiegt. Steigen die Bedarfsmesszahlen für alle Kommunen gleichermaßen, führt die Erhöhung der Schlüsselmasse in jedem Fall zu einem steigenden Grundbetrag und folglich einer sinkenden Anzahl abundanter Kommunen. Für alle anderen Fälle sind vorab keine pauschalen Aussagen möglich. Stattdessen können und sollten die Effekte durch Modellrechnungen vorab geprüft werden.

3.3 Fiskalische Aspekte

In der Kriteriengruppe der fiskalischen Aspekte geht es vor allem um die Form der Ausgabendynamik derjenigen Aufgaben, auf welche die Förderprogramme abzielen. Einerseits ist die interne Kostendynamik der Aufgabenerfüllung angesprochen, bei einer Finanzierung über den KFA spielt zusätzlich der Vergleich mit der Dynamik der dortigen Verbundgrundlagen eine entscheidende Rolle.

Handelt es sich um eine Aufgabe mit einer **stetigen Ausgabendynamik**, d. h., die jährlichen Zuwächse verhalten sich mit gleich bleibenden oder zumindest ähnlichen Wachstumsraten (technisch: geringe Standardabweichung der jährlichen Wachstumsraten), so ist eine Finan-

zierung über den KFA grundsätzlich möglich und sinnvoll. Dies ist typischerweise für wiederkehrende Aufgaben mit wenig veränderlichen Rechtsgrundlagen sowie Aufgaben mit hohem und stabilem Personaleinsatz der Fall.[73]

Handelt es sich dagegen um eine Aufgabe mit einer **erratischen Ausgabendynamik**, d. h. sehr ungleichmäßigen und teilweise hohen Wachstumsraten oder mit unsymmetrischen Zuwächsen und Rückgängen der Ausgaben im Zeitverlauf, so können diese unstetigen Verläufe besser durch Fachförderproramme außerhalb des KFA gesteuert werden. Hierbei handelt es sich z. B. um Investitionsprogramme, die sich auf spezielle Naturereignisse beziehen (z. B. Hochwasser, Schneeschäden, Trockenheitsperioden) oder die kommunalen Anpassungen über einen definierten Zeitraum zum Ziel haben und daher degressiv ausgestaltet sind.

Wenn sich das Förderprogramm aus der Perspektive der Stetigkeit der Entwicklung für die Überführung in den KFA eignet, ist auf der zweiten Stufe zu bewerten, wie die **Ausgabendynamik sich im Vergleich zur Dynamik der Verbundgrundlagen** gemäß § 2 Abs. 1 SächsFAG darstellt.

Entspricht die Entwicklung der Ausgaben näherungsweise derjenigen der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen nach dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz des SächsFAG, so wird ein mittelfristig gleich bleibender Eigenfinanzierungsanteil der Kommunen erreicht. Spiegelbildlich ist auch der rechnerische Anteil des Landes an der Aufgabenfinanzierung mittelfristig gleichbleibend.

Weicht die Ausgabendynamik dagegen ab, so ist nach einer Überführung eines Förderprogramms ins FAG zukünftig nur noch die Entwicklung der Verbundgrundlagen relevant. Ist die Ausgabendynamik niedriger als der einnahmeseitige Anstieg der FAG-Masse, so sinkt der rechnerische Eigenanteil der Kommunen im Zeitablauf, während der korrespondierende Anteil des Landes steigt. Entwickeln sich die Ausgaben dagegen perspektivisch dynamischer als die FAG-Masse, so tragen die Kommunen mittelfristig einen höheren Anteil an der Ausgabenlast, während der Kofinanzierungsanteil des Landes sinkt. Beide Formen der Abweichungen können durchaus akzeptabel oder sogar politisch gewünscht sein. Bei einer geringen Kostendynamik können die Kommunen bessergestellt werden, als es durch eine Preisindexierung des Förderprogramms möglich ist. Es kann auch als Signal verstanden werden, dass die bisherige Ausgabendynamik nicht die tatsächlichen Bedarfe widergespiegelt hat. Bei Aufgaben

[73] Bei letzterem wird die Ausgabendynamik vorrangig durch die Tarifabschlüsse im TVöD bestimmt, auf die die einzelne Kommune keinen Einfluss hat.

mit hoher Kostendynamik kann eine Überführung der damit zusammenhängenden Förderprogramme in den KFA zu einer wirtschaftlicheren Mittelverwendung anreizen oder einen politisch gewollten langfristigen Rückzug aus der Kofinanzierung dieser Aufgabe illustrieren.

Soll bei einer Überführung in den KFA eine ggf. besondere Ausgabendynamik gesondert gegenüber der allgemeinen Entwicklung der Schlüsselmasse(n) abgesetzt werden, so ist die Einrichtung einer Vorwegentnahme zweckmäßig.[74] Dieser kann so dotiert werden, dass die spezifische Ausgabendynamik sich wiederfindet. Außerdem kann auch der Mittelzufluss an einzelne Empfänger genauer gesteuert werden. Im Schlüsselzuweisungssystem ist er an die Entwicklung der Steuerkraft und der allgemeinen Bedarfsindikatoren (Einwohner, Schüler) gebunden.

Die vergleichsweise stetige Dynamisierung des KFA macht in diesem Zusammenhang auch die Überführung von Mehrbelastungsausgleichen (siehe Konnexitätsregelungen) in den KFA interessant, da dann in längeren Zyklen die Passgenauigkeit und Auskömmlichkeit des MBA geprüft werden kann, während in der Zwischenzeit die (aufgestockte) FAG-Masse dynamisch fortgeschrieben wird. Die Mittel des MBA können als Vorwegabzug aus der FAG-Masse entnommen und neben den Schlüsselzuweisungen nach einem separaten Schlüssel verteilt werden. Bereits heute ist im § 16 SächsFAG ein Ausgleich für übertragene Aufgaben vorgesehen. Dieser Mehrbelastungsausgleich wird regelmäßig überprüft, die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Gemeinden, Städte und Landkreise erfolgt jedoch mit Pro-Kopf-Beträgen.[75] Diese hoch pauschalierte Lösung fügt sich sehr gut in die Logik des kommunalen Finanzausgleichs ein.

Sollten sich Ausgabendynamiken anders entwickeln als zunächst vermutet, kann dies bei einer Überführung in den KFA durch eine Anpassung der Anteilsverhältnisse an der Gesamtverbundmasse justiert werden, auf deren Basis nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz für die Folgejahre fortgeschrieben wird. Ein solcher Abgleich zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung von Landes- und kommunaler Ebene ist ohnehin im turnusmäßigen Überprüfungsverfahren vorgesehen, sodass die Entscheidung zur Überführung eines Förderprogramms in den KFA für keine der beiden Seiten ein unverhältnismäßiges Risiko mit Langzeitfolgen bedeutet.

---

[74] Hierbei sind jedoch außerdem die oben genannten Kriterien zu bewerten, insbesondere die fiskalische Bedeutung der Aufgabe und die Möglichkeit, den Bedarfsmaßstab hinreichend gut definieren zu können.

[75] Insofern wird der Bezug zur Aufgabenerfüllung insgesamt hergestellt, nicht jedoch zur Aufgabenerfüllung in der einzelnen Kommune.

Risiken bestehen dagegen möglicherweise im Falle konjunktureller Abschwungphasen. So werden in derartigen Situationen im Normalfall Förderprogramme auf Eis gelegt, deren Förderzwecke aus politischer Perspektive gegenüber anderen niedriger gewichtet werden, um die frei werdenden Finanzmittel an anderer Stelle verwenden zu können.[76] Werden die entsprechenden Finanzmittel allerdings Teil der FAG-Masse, gehen Kürzungen direkt zu Lasten der kommunalen Einnahmenbasis. Mit zunehmender Mittelübertragung ins FAG steigt damit folglich auch die Gefahr größerer Einnahmenschwankungen im Falle größerer konjunktureller Schwankungen.

3.4 Transaktionskosten

Bei der Gruppe der Transaktionskosten handelt es sich weniger um Kriterien als vielmehr um Charakteristika, die bei den spezifischen Formen des Mittelflusses auftreten. Anhand der Charakteristika lässt sich nicht eindeutig entscheiden, ob bei einem Programm eine Überführung in den KFA und ggf. eine Pauschalierung im Schlüsselzuweisungssystem zweckmäßig sein könnte. Vielmehr sind es Folgewirkungen, welche bei der gewählten Form des Mittelflusses auftreten und die in das Gesamtpaket der Abwägung eingehen sollten. Transaktionskosten treten dabei stets sowohl auf der Seite der Mittelempfänger bzw. Antragsteller als auch auf der Seite der Bewilligungsbehörden auf. Sie haben außerdem einen reflexiven Charakter, d. h. ein Verfahrensschritt oder eine Entscheidung auf einer Seite führt zu einer Reaktion der anderen Seite. Dies führt insbesondere dann zu Mehrkosten, wenn die Prozesse kleinteilig sind oder Fehler auftreten.[77] Transaktionskosten treten üblicherweise in Form von Personalkosten auf. Trotz Fortschritten in der Digitalisierung und Standardisierung von Prozessen werden Personalkosten auch zukünftig den Löwenanteil der Transaktionskosten ausmachen, da es sich vielfach um Entscheidungen zu Einzelfällen, Rückfragen und die Reaktion auf Fehler handelt.

Die rechtlichen und tatsächlichen Unterschiede zwischen den Zuweisungen im System des SächsFAG und die staatlichen Zuwendungen nach §§ 23, 44 SäHO bedingen auch unterschiedliche Anforderungen an die Nachweis- und Prüfungspflichten. Angefangen mit den Zuwendungen nach §§ 34, 44 SäHO werden diese nachstehend näher erläutert. Anschließend werden diese einer wertenden Einschätzung unterzogen.

---

[76] Ebenso sinkt auch die Nachfrage seitens der Kommunen insbesondere nach solchen Fördermitteln, die einen (höheren) Eigenfinanzierungsanteil voraussetzen.

[77] Die Frage nach der Effizienz von Antragstellungs-, Durchführungs- und Prüfprozessen zu beantworten ist nicht Auftrag der vorliegenden Studie. Sie wird von der Kommission an anderer Stelle beantwortet.

3.4.1 Transaktionskosten bei staatlichen Zuwendungen nach §§ 23, 44 SäHO

Während die Überwachungspflichten des Zuwendungsgebers sich unmittelbar aus Nr. 9 der VwV zu § 44 SäHO ergeben, werden sowohl die Nachweispflichten des Zuwendungsempfängers als auch die Prüfungsrechte des Zuwendungsgebers rechtstechnisch durch den Erlass von Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid begründet. Diese allgemeinen vorformulierten Nebenbestimmungen sind im VwV zu § 44 SäHO enthalten und sind von der bewilligenden Stelle unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen.

Die Pflicht zur Überwachung der Verwendung der Fördermittel ergibt sich für die öffentliche Hand aus Nr. 9 der VwV zu § 44 SäHO. Dies schließt unter anderem das Führen einer nach Titeln oder Titelgruppen gegliederten jährlichen Übersicht ein. Aufzunehmen sind dabei Daten über Empfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung, die zur Zahlung angewiesenen Beträge sowie die eingegangenen Verpflichtungen und den vorgeschriebenen Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises, dessen Eingang, den Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung.

Darüber hinaus hat die Bewilligungsbehörde nach Nr. 10 der VwV zu § 44 SäHO von dem Zuwendungsempfänger den Nachweis der Verwendung entsprechend den Nebenbestimmungen zu verlangen. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht (fachlicher Teil) und einem zahlenmäßigen Nachweis (finanzieller Teil). Der Sachbericht stellt eine kurze Beschreibung der durchgeführten Maßnahme dar, der zahlenmäßige Nachweis eine Auflistung der Einnahmen und Ausgaben des Zuwendungsempfängers. Hierfür enthält das VVK ein standardisiertes Musterformular (Muster 4 zu § 44 SäHO), das vom Zuwendungsempfänger entsprechend auszufüllen ist. An die Nachweispflicht des Zuwendungsempfängers schließt sich die Prüfungspflicht der Bewilligungsbehörde (oder sonst beauftragte Stelle)[78] ein. Diese umfasst zunächst die Schlüssigkeitsprüfung, d. h. die unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises (Muster 4 zu § 44 SäHO) zu ergehende Feststellung, ob nach den Angaben im Verwendungsnachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs, den Einbehalt der Schlussrate, oder die Geltendmachung von Zinsforderungen gegeben sind. Ferner umfasst die Prüfungspflicht die Berechtigung, „Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anzufordern sowie die Verwendung der Zuwendung durch örtliche Erhebungen zu prüfen oder durch Beauftragte prüfen zu lassen“.[79]

Eine Besonderheit bei den staatlichen Zuwendungen bildet § 44 Abs. 3 SäHO. Die dort niedergelegte gesetzgeberische Entscheidung die Gewährung mittels Beleihung auf juristische

[78] Dies könnte in Sachsen z. B. die SAB sein.
[79] Vgl. z. B. Nr. 7.1 ANBest-K.

Personen des Privatrechts hat eine unmittelbare Auswirkung auf die Transaktionskosten für die öffentliche Hand. Diese fallen alsdann bei den Beliehenen an. Bei der öffentlichen Hand verbleibt die Fachaufsicht.

3.4.2 Transaktionskosten bei Zuweisungen nach dem SächsFAG

Im Gegensatz zu den weitestgehend einheitlichen Nachweis- und Prüfungspflichten des SäHO sind die diesbezüglichen Vorgaben des SächsFAG sehr vielfältig. Hier werden je nach Zuweisungskategorie manchmal auch innerhalb einer Kategorie unterschiedliche Regelungen getroffen. So bestehen beispielsweise bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen (§§ 5 ff. SächsFAG) keine Nachweispflichten. Nicht gefordert werden gesonderte Verwendungsnachweise ebenfalls bei den Sonderlastenausgleichen nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 und 3 SächsFAG. Demgegenüber werden in unterschiedlicher Ausprägung Nachweispflichten im Rahmen der zweckgebundenen investiven Schlüsselzuweisungen (§ 15 SächsFAG) sowie der Bedarfszuweisungen (§§ 22 ff. SächsFAG) vorgesehen. Die Verwendung *zweckgebundener investiver Zuweisungen* ist nach Ablauf des Haushaltsjahres nachzuweisen, § 15 Abs. 3 SächsFAG. Das Nähere regelt Teil VII der VwV Bedarfszuweisungen. Demnach zeigen kreisangehörige Gemeinden, Kreisfreie Städte und Landkreise die Verwendung der investiven Schlüsselzuweisung bei der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde schriftlich bis zum 30. März des Folgejahres an. Die Landratsämter prüfen auf Basis der erhaltenen Angaben sowie der genehmigten Haushalte der Gemeinden des jeweiligen Ausgleichsjahres die zweckentsprechende Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen. Sie berichten über das Prüfungsergebnis zusammengefasst der Landesdirektion Sachsen bis zum 30. April des Folgejahres. Die Landesdirektion Sachsen prüft auf Basis erhaltener Angaben sowie der genehmigten Haushalte der Kreisfreien Städte und Landkreise des jeweiligen Ausgleichsjahres die zweckentsprechende Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen. Die Landesdirektion Sachsen rechnet zusammengefasst gegenüber dem Staatsministerium der Finanzen jährlich bis spätestens zum 30. Mai des Folgejahres die zweckgebundene Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen auf Basis der Festsetzung des vorangegangenen Ausgleichsjahres sowie gegebenenfalls von Entscheidungen zur Öffnung der investiven Schlüsselzuweisung ab und bestätigt die zweckentsprechende Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen.

Etwas anders gestaltet sich die Rechtslage im Hinblick auf die *Bedarfszuweisungen*. Ihrer Natur nach gleichen diese teilweise den staatlichen Zuwendungen nach §§ 23, 44 SäHO. Bedarfszuweisungen sind stets zweckgebunden. Oft erfolgt ihrer Erteilung erst im Anschluss eines Bewilligungsverfahrens. Bei manchen steht diese sogar im Ermessen der bewilligenden Stelle. Damit überrascht es nicht, dass der Verordnungsgeber im Hinblick auf die Verwendungsnachweise teilweise auf die Regelungen des Zuwendungsrechts zurückgreift. So sind

die Verwendungsnachweise von den Zuweisungsempfängern gemäß Muster 4 der VwV zu § 44 SäHO zu erstellen und von den Bewilligungsbehörden zu prüfen. Je nach Bedarfszuweisung sieht VIII. 4 der VwV Bedarfszuweisungen unterschiedliche Fristen vor.

Vergleicht man beide Finanzierungsmöglichkeiten, so ist es evident, dass eine Finanzierung außerhalb des KFA in der Regel höhere Transaktionskosten mit sich bringt. Diese entstehen bereits bei der Antragstellung und Bewilligung. Bei den Transaktionskosten der Budgetierung, d. h. der fortlaufenden Überwachung der eingestellten Projektbudgets, der bereits reservierten Mittel, des tatsächlichen Mittelabflusses, sowie des Liquiditätsmanagements treten dagegen üblicherweise nur bei Fachförderprogrammen außerhalb des KFA auf. Das Gesamtvolumen sowie die Teilvolumina des KFA werden hingegen im Rahmen der Aufstellung des Doppelhaushalts festgelegt und feinzusteuernde Budgets bilden nur einen kleinen Teil der Gesamtmasse (v. a. Bedarfszuweisungen und investive Zweckzuweisungen). Insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen werden, da sie grundsätzlich ohne Verwendungsnachweis ausgezahlt werden, die Transaktionskosten praktisch auf null reduziert. Eine Ausnahme bilden die investiven Schlüsselzuweisungen, für die nach § 15 Abs. 3 ebenfalls Verwendungsnachweise beizubringen sind sowie die investiven Zweckzuweisungen und die Bedarfszuweisungen. Das zeigt, dass Transaktionskosten auch bei einer Überführung in den KFA verbleiben können, wenn dies als zielführend erachtet wird.

4 Prüfung von Förderprogrammen auf Übertragbarkeit in den kommunalen Finanzausgleich

4.1 Auswahl der zu untersuchenden Fördermittelprogramme

Bei der Auswahl der zu untersuchenden Fördermittelprogramme des Freistaates Sachsen war zunächst zu berücksichtigen, welche Programme zur Untersuchung der **Frage einer möglichen Überführbarkeit in den KFA** grundsätzlich relevant sind. Zur Untersuchung dieser Fragestellung sind Fördermittelprogramme ausgewählt worden, die die folgenden Merkmale aufweisen[80]:

- Status der Richtlinie: „offen“
  Es wurden ausschließlich *aktive* Programme mit dem Status *offen* untersucht.
- Fördermittelgeber: „Land“
  Aufgrund der Fragestellung wurden ausschließlich Fördermittelprogramme analysiert, welche vollständig oder teilweise durch das Land Sachsen finanziert werden. Mittel, die vollständig vom Bund durchgereicht werden (z. B. Bundesbeteiligung für die kommunalen Kosten der Unterkunft oder die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), sind nicht Gegenstand der Betrachtung.
- Zuwendungsempfänger: „Kommunen“
  Zusätzlich erfordert die Fragestellung eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands auf jene Fördermittelprogramme, deren Zuwendungsempfänger Kommunen oder kommunale Zusammenschlüsse einschließen. Damit sind beispielsweise solche Programme, in denen zwar kommunale Unternehmen, nicht aber die Kernhaushalte Fördermittelempfänger sein können, nicht in die Betrachtung einbezogen.
- Fördervolumen: „nach größtem Mittelvolumen absteigend“
  Mit dem Ziel einer hohen Abdeckung der Untersuchung bezogen auf das fiskalische Volumen der Förderlandschaft wurden schließlich jene **24 Programme mit dem größten Fördervolumen** (2 Mio. Euro und mehr) im Jahr 2018 ausgewählt (vgl. Abbildung 8).

[80] Grundlage für die Analyse aller Fördermittelprogramme im Freistaat Sachsen war im Rahmen der Bearbeitung ein stichtagsbezogener Auszug aus der Fördermitteldatenbank des Freistaates Sachsen (FÖMISAX) – Datenstand: 30. Juni 2018. Dieser wurde mit einem Datenstand vom 28. Februar 2019 nochmals aktualisiert. Im Bearbeitungsverlauf wurde schließlich festgestellt, dass die Daten zu den Fördermittelprogrammen, insbesondere die verfügbaren Mittel sowie die an kommunale Zuwendungsempfänger im Jahr 2017 ausgezahlten Mittel, inkonsistent waren. Da dies erst im späteren Bearbeitungsverlauf erkannt wurde, basiert die Auswahl der größten Programme insbesondere auf dem älteren Datenauszug aus der FÖMISAX.

Die Auswahl des Bezugsjahres 2018 begründet sich mit der Zuarbeit für die „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen“ in den Jahren 2018 und 2019.[81] Die ursprüngliche Auswahl der zu untersuchenden Förderprogramme wurde auf der Grundlage eines Auszugs aus der Fördermitteldatenbank des Freistaates Sachsen aus Mitte 2018 getroffen. Dieser Datensatz stellte sich jedoch vor allem hinsichtlich quantitativer Angaben im Verlauf der Bearbeitung als inkonsistent heraus (Angaben zu Haushaltsansätzen und Mittelverbräuchen[82]) und wurde unter Zuhilfenahme von Daten aus einer Landtagsanfrage ergänzt.[83] Die 24 ausgewählten Programme repräsentierten letztlich rund 1,18 Mrd. Euro (Haushaltsansätze 2018)[84] und damit rund 56 % der Finanzmittelflüsse des Freistaates Sachsen an die Kommunen, welche nicht Transferdurchleitungen des Bundes und Erstattungen von Sozialausgaben darstellen (diese Teilsumme beläuft sich auf 2,1 Mrd. Euro).[85] Bezogen auf das in der FÖMISAX zum Untersuchungszeitpunkt bereits vollständig dargestellte Jahr 2017 repräsentierten die Programme rund 91,5 % der dort nachgewiesenen Zahlungen an kommunale Zuwendungsempfänger.[86]

In 2018 betrug gemäß den Einzelaufstellungen in den Antworten auf die Kleinen Anfragen der kumulierte Auszahlungsbetrag der 24 untersuchten Programme rund 1,46 Mrd. Euro und entsprach damit einem Anteil von 65,1 % aller an kommunale Zuwendungsempfänger geleisteten Auszahlungen (inklusive Reste) in Höhe von 2,24 Mrd. Euro durch das Land (teil- oder vollfinanziert).[87] Die Differenzen zwischen den Datengrundlagen (Haushaltsansätze, FÖMISAX-Datenbank, Landtagsanfragen) beruhen zum Teil auf Ausgaberesten und illustrieren, dass bereits die Identifikation der Fördervolumen nicht trivial ist. Auf die weitere Untersu-

---

81 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019), insbesondere S. 92 ff.

82 Die Differenzen traten insbesondere nach einem Update zwischen Mitte 2018 und März 2019 zutage.

83 Es handelt sich um eine jährliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Uta-Verena Meiwald, für 2018 unter der LT-Drs. 6/16317. Diese praktisch wortgleiche Anfrage und die entsprechenden Antworten der Staatsregierung aus den Jahren 2014 bis 2017 gingen in die Untersuchung ein.

84 Bezogen auf das 2018 realisierte Ausgabevolumen repräsentierten die 24 Programme (einschließlich Abfinanzierungsphasen und Ausgabereste) rund 1,46 Mrd. Euro.

85 Vom Gesamtvolumen der Zuweisungen des Freistaates Sachsen an die Kommunen außerhalb des FAG wurden die Durchleitungen im SGB II und SGB XII, die Hartz-IV-SoBEZ sowie die Weiterleitung der Wohngeldeinsparung, die Asylpauschale abgesetzt. Weitere Mittel sind beispielsweise in Bund-Länder- sowie EU-Programmen zur Städtebauförderung gebunden, welche angesichts des oben genannten Ausschlusskriteriums nicht weiter untersucht wurden (rd. 180 Mio. Euro). Auch die Mittel des Kulturraumgesetzes blieben außen vor (rd. 60 Mio. Euro). Insgesamt belief sich der Mittelansatz für sämtliche Zuweisungen des Freistaates außerhalb des SächsFAG auf rund 3,04 Mrd. Euro

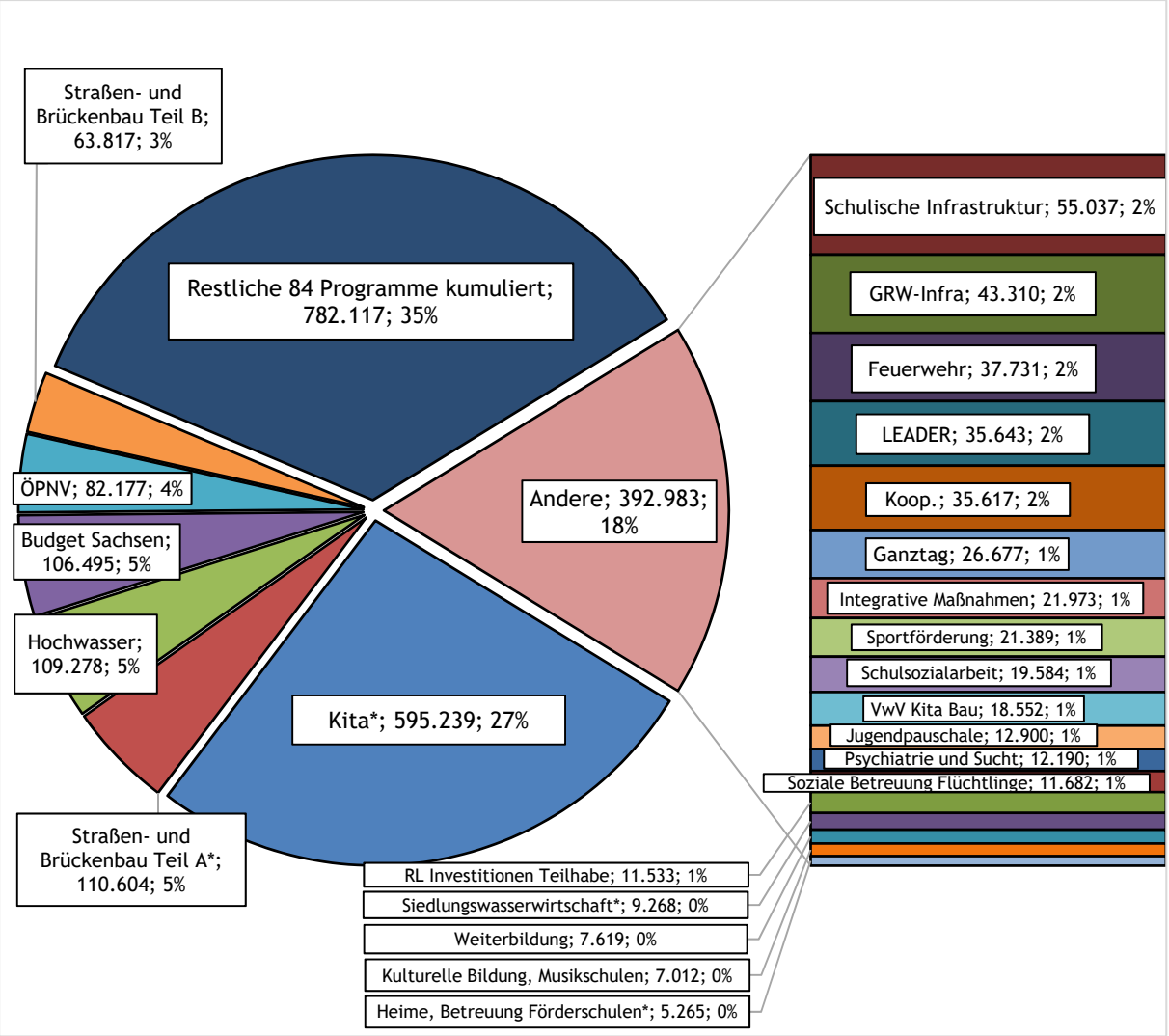
86 Die 24 untersuchten Programme stehen dort für rund 1,03 Mrd. Euro, während in der Summe rund 1,13 Mrd. Euro Zahlungen an die Kommunen nachgewiesen sind.

87 An dieser Stelle zeigen sich starke Unterschiede in den Datengrundlagen zwischen den Daten der kleinen Anfragen an den Sächsischen Landtag und der Fördermitteldatenbank des Freistaates Sachsen. Während Letztere im Jahr 2017 auf ein Auszahlungsvolumen der 24 Programme von 1,03 Mrd. Euro und einem insgesamt kumulierten Auszahlungsbetrag von 1,13 Mrd. Euro verweist, betrugen dieselben Beträge der kleinen Anfrage an den Sächsischen Landtag zufolge 1,2 Mrd. sowie 1,95 Mrd. Euro.

chung der Programme haben deren finanzielle Volumina dagegen keinen (verzerrenden) Effekt, da sie lediglich zur Identifikation der „größten“ Förderprogramme herangezogen wurden.

Zur Veranschaulichung und besseren Übersicht über die 24 ausgewählten Programme sind im Folgenden die entsprechenden Anteile der in 2018 geleisteten Auszahlungen (inkl. Vorjahresreste) an den gesamten Auszahlungen (inkl. Vorjahresreste) in 2018 dargestellt. Es werden ausschließlich jene Programme betrachtet, welche an kommunale Zuwendungsempfänger gerichtet waren und teilweise oder vollständig durch das Land finanziert wurden.

Abbildung 8: Anteile der 24 ausgewählten Fördergramme an allen im Rahmen des erläuterten Ausschlussverfahrens ausgewählten Programme im Jahr 2018 in Tsd. Euro und in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Kleine Anfragen an den Sächsischen Landtag.

Das Programm zur Förderung von Kindertageseinrichtungen ist das Programm mit dem deutlich umfangreichsten Auszahlungsvolumen im Jahr 2018. Das zweitgrößte Programm hinsichtlich der geleisteten Auszahlungen (inkl. Reste) war mit 343,45 Mio. Euro die „Verordnung

des SMK über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft (Zuschussverordnung – ZuschussVO)“. Allerdings war dieses Programm in der öffentlichen FÖMISAX-Datenbank zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht mehr verfügbar, sodass dieses bei der Auswahl der 24 Programme nicht berücksichtigt wurde. An dritter Stelle befindet sich die im Rahmen der 24 untersuchten Programme berücksichtigte Richtlinie des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB – Teil A Förderung von Einzelmaßnahmen). Mit jährlichen Auszahlungsbeträgen von 109,3 Mio. Euro bis 63,8 Mio. Euro folgen die im Einzelnen analysierten Förderprogramme zur Beseitigung von Hochwasserschäden, das sog. Budget „Sachsen“, welches aus dem Sächsischen Investitionskraftstärkungsgesetz resultiert, das Programm zur Unterstützung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie der Teil B Instandsetzungs- und Erneuerungspauschale der Richtlinie zur Förderung des Straßen- und Brückenbaus (RL KStB – Teil B). Diese sieben Programme allein machten bereits rund die Hälfte des relevanten Fördervolumens aus. Reichlich ein Drittel des Fördervolumens entfiel auf die 84 restlichen nicht für die vertiefte Analyse ausgewählten Programme.

In der Tabelle 2 sind die 24 ausgewählten Förderprogramme in der Übersicht dargestellt. Im Rahmen der detaillierten Untersuchung der Förderprogramme wurden die entsprechenden Förderbereiche aufgabenbezogen einzeln anhand der in Abschnitt 3 erläuterten Kriterien geprüft. Im nachfolgenden Abschnitt 4.2. sind die Ergebnisse zusammengefasst dargestellt.

Vor dem Hintergrund des ersten genannten formalen Kriteriums der Langfristigkeit der Förderperiode zum Ziel der Mittelverstetigung für die kommunale Ebene erscheint neben der Betrachtung des Fördervolumens im Jahr 2018 zusätzlich die jeweilige Förderperiode dieser ausgewählten Programme relevant. In der Tabelle 3 werden die Fördervolumina der 24 Programme jeweils in Mio. Euro für den Zeitraum zwischen 2014 und 2018 tabellarisch dargestellt.

Tabelle 2: Auflistung der 24 untersuchten Förderprogramme

Nummer der Richtlinie	Förderprogramm/Förderrichtlinie lang	Kurzbezeichnung
04642	Förderung von **Kindertageseinrichtungen innerhalb des Bedarfsplanes** nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen gemäß § 18 Abs. 1 bis 3 SächsKitaG	Kita
01334 (01336)	Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur **Beseitigung der Hochwasserschäden 2013** vom 3.12.2013, Teil D	RL Hochwasserschäden 2013
03596	Gemeinsame VwV der SK, des SMWA, des SMI, des SMF, des SMJus, des SMK, des SMWK, des SMS und des SMUL zur Gewährung von Zuwendungen nach § 3 des **Sächsischen Investitionskraftstärkungsgesetzes - Budget "Sachsen"**	Budget Sachsen
01731	Verordnung des SMK über Zuweisungen an **allgemeinbildende Schulen mit Ganztagsangeboten** vom 17. Januar 2017, die durch die Verordnung vom 9. Januar 2019 geändert worden ist	Ganztagsagebote
04910	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit und Familie (SMS) für die **Gewährung von Zuwendungen im Bereich der Jugendhilfe**	FRL Jugendpauschale
04961	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur **Förderung von Schulsozialarbeit** im Freistaat Sachsen vom 14.02.2017	FRL Schulsozialarbeit
08361	Gemeinsames Umsetzungsdokument zum **Kooperationsprogramm Freistaat Sachsen – Tschechische Republik 2014-2020**	Kooperationsprogramm Sachsen-Tschechien
01500	Förderrichtlinie des SMK zur weiteren **Verbesserung der schulischen Infrastruktur** im Freistaat Sachsen vom 29. Juni 2015	FRL Schulinfra
08914	Richtlinie des SMUL zur **Umsetzung von LEADER-Entwicklungsstrategien** vom 15. Dezember 2014	FRL LEADER
04990	Verwaltungsvorschrift des SMK über die Gewährung pauschalierter Fördermittel für **Baumaßnahmen und Ausstattungen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen**	VwV Kitabau
09020	Landeszuschuss für **Heime und Betreuungsangebote an Förderschulen** aufgrund der Verordnung des SMK über die **Betreuung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf** vom 19.06.2008, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 7. Mai 2018	Sächsische Förderschülerbetreuungsverordnung - SächsFöSchülBetrVO
04056	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur **Förderung sozialpsychiatrischer Hilfen, der Suchtprävention und Suchtkrankenhilfe** vom 12. September 2017	RL Psychiatrie und Suchthilfe - RL-PsySu
05554	Richtlinie des SMUL zur Förderung von **Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft**	FRL Siedlungswasserwirtschaft/2016
01041	Richtlinie des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB) vom 9. Dezember 2015; Fördergegenstand: **Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der Straßen- und Radverkehrsanlagen in kommunaler Baulastträgerschaft**	RL Straßen- und Brückenbau, Teil A
01042	Richtlinie des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger; Fördergegenstand: **Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen an Straßen und Radverkehrsanlagen in kommunaler Baulastträgerschaft**	RL Straßen- und Brückenbau, Teil B
05261	Förderrichtlinie des SMWA zur **Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur** im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	GRW Infra
07710	Richtlinie des SMI über die Gewährung von Zuwendungen zur **Förderung des Feuerwehrwesens** vom 7. März 2012 (SächsABl. S. 358), zuletzt geändert durch die Richtlinie vom 14. Juni 2018 (SächsABl. S. 947)	RL Feuerwehrförderung – RLFw
07721	Richtlinie des SMS Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration zur **Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen** vom 8. Juli 2015	RL Soziale Betreuung Flüchtlinge
07722	Richtlinie des SMS Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration zur **Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts**	RL Integrative Maßnahmen
07999	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst zur **Förderung der Arbeit an Musikschulen** und über die Gewährung von Zuwendungen für **Maßnahmen zur Stärkung der Kulturellen Bildung** im Freistaat Sachsen	FRL Musikschulen/Kulturelle Bildung
01010	Richtlinie des SMWA über die Gewährung von **Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr**	ÖPNV-Förderung
01640	Verordnung des SMK zur **Förderung der Weiterbildung** vom 15. Oktober 2008	Weiterbildungsförderungsverordnung – WbFöVO
04731	Richtlinie des SMS zur investiven Förderung von Einrichtungen, Diensten und Angeboten für Menschen mit Behinderungen (**RL Investitionen Teilhabe**) vom 21. Dezember 2015	RL Investitionen Teilhabe
01510	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für die Sportförderung vom 13. Februar 2019; Fördergegenstand: **Investive Sportförderung**	Sportförderung Teil C

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der FÖMISAX-Datenbank.

Tabelle 3: Fördervolumina der 24 ausgewählten Programme zwischen 2014 und 2018 in Mio. Euro

Programme	2018	2017	2016	2015	2014
Kita	599,6	546,0	504,3	475,2	424,2
ÖPNV	81,9	85,1	93,7	85,3	111,1
Schulische Infrastruktur	68,9	68,9	56,9	56,9	55,0
Straßen- und Brückenbau Teil A	54,5	54,5	0,0	0,0	0,0
Straßen- und Brückenbau Teil B	54,5	54,5	0,0	0,0	0,0
GRW-Infra	48,6	38,1	49,7	51,5	64,4
LEADER	38,9	40,4	40,8	40,8	
Integrative Maßnahmen	27,0	27,0	4,5		
Ganztag	25,6	25,0	22,0	22,0	0,0
Sportförderung	25,2	25,0	25,1	15,9	28,9
Feuerwehr	21,1	21,1	21,0	42,0	27,0
VwV Kita Bau	20,2	23,6	27,0	9,2	43,3
Asyl	15,0	15,0	6,1		
Einrichtungen f. Behinderte	14,7	14,7	0,0		
Jugendhilfe	12,4	12,4	12,3	12,3	10,3
Kulturelle Bildung	7,0	7,0	6,3	6,0	0,0
Weiterbildung	7,0	7,0	6,0	6,2	6,0
Heime u. Betreuung Förderschulen	5,3	5,2	5,0	4,9	4,3
Siedlungswasserwirtschaft	4,6	3,1	0,0		
Psychiatrie und Sucht		2,8*			
Schulsozialarbeit		5,3*			
Budget Sachsen		28,1*			
Hochwasser		113,1*			

Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus kleinen Anfragen der Abgeordneten Uta-Verena Maiwald an den Sächsischen Landtag.
*Erläuterung: Laut Datenauszug aus der FÖMISAX Lieferung vom September 2018 wurde in den vier, in der Tabelle an letzter Stelle aufgeführten Programmen ebenfalls jeweils Beträge ausgewiesen. Beispielhaft sind an dieser Stelle die entsprechenden Beträge für das Jahr 2017 aufgeführt:

- Psychiatrie und Sucht: Haushaltsanschlag (0); Auszahlungen gesamt (2,8 Mio. Euro in 2018)
- Schulsozialarbeit: Haushaltsanschlag (0); Auszahlungen gesamt (5,3 Mio. Euro)
- Budget Sachsen: Haushaltsanschlag (0); Auszahlungen gesamt (28,1 Mio. Euro)
- Hochwasser: Haushaltsanschlag (0); Auszahlungen an Kommunen (113,1 Mio. Euro)

4.2 Zusammenfassendes Ergebnis

Tabelle 4: Gesamtergebnisse für die 24 ausgewählten Förderprogramme

Fördermittelprogramm	Ergebnis	Pauschal-ierung	Überführ-ung FAG
RL Straßen- und Brückenbau, Teil B (01042 - RL des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger)	innerhalb FAG (bereits umgesetzt)	x	x
Kita (Förderung von Kindertageseinrichtungen innerhalb des Bedarfsplanes nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen gemäß § 18 Abs. 1 bis 3 SächsKitaG)	innerhalb FAG; sachorientierter Verteilungsschlüssel im SZW-System	x	x
Ganztag (01731 - Sächsische Ganztagsangebotsverordnung – SächsGTAVO)	innerhalb FAG	x	x
RL Feuerwehrförderung (07710 - RL des SMI über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Feuerwehrwesens)	eher innerhalb FAG SZW oder LAG (aufg.bezogene Pauschalierung)	x	x
FRL SchulInfra (01500 - Förderrichtlinie Schulische Infrastruktur)	innerhalb FAG	x	(x)
FRL Sportförderung Teil C (01510 - RL des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für die Sportförderung)	eher innerhalb FAG	(x)	x
FRL Schulsozialarbeit (04961 - RL des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung von Schulsozialarbeit im Freistaat Sachsen)	eher innerhalb FAG	x	(x)
VwV Kita Bau (04990 - VwV des SMK über die Gewährung pauschalierter Fördermittel für Baumaßnahmen und Ausstattungen für Kindertageseinrichtungen und	eher innerhalb FAG	x	(x)
Budget Sachsen (03596 - Sächs. Investitionskräftigungsgesetz, VwV Investkraft, Budget „Sachsen“)	eher innerhalb FAG ("Brücken in die Zukunft")	x	(x)
FRL Jugendpauschale (04910 - RL des SMS zur Unterstützung örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe)	eher innerhalb FAG	(x)	(x)
RL Psychiatrie und Suchthilfe (04056 - RL des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung sozialpsychiatrischer Hilfen, der Suchtprävention und Suchtkrankenhilfe)	eher innerhalb FAG		x
FRL Musikschulen/Kulturelle Bildung (07999 - RL des SMWK zur Förderung der Arbeit an Musikschulen und über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Stärkung der	eher innerhalb FAG (Lastenausgleich)		(x)
RL Straßen- und Brückenbau, Teil A (01041 - RL des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger)	teils/teils (eher außerhalb FAG)		
RL ÖPNV (01010 - RL des SMWA über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr)	eher außerhalb FAG	(x)	
RL Integrative Maßnahmen (07722 - RL des SMS Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts)	außerhalb FAG	(x)	
RL Soziale Betreuung Flüchtlinge (07721 - RL des SMS Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen	außerhalb FAG	(x)	
GRW Infra (05261 - Förderrichtlinie des SMWA zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen	außerhalb FAG	(x)	
Weiterbildung (01640 - Verordnung des SMK zur Förderung der Weiterbildung)	eher außerhalb FAG		
Kooperationsprogramm Sachsen-Tschechien (08361 - Gemeinsames Umsetzungsdokument zum Kooperationsprogramm Sachsen – Tschechien 2014-2020)	außerhalb FAG		
FRL LEADER (08914 - Förderrichtlinie LEADER vom 15. Dezember 2014)	außerhalb FAG		
Hochwasser (01334 (01336) - Teil D der RL Hochwasserschäden 2013)	außerhalb FAG		
Landeszuschuss für Heime und Betreuungsangebote an Förderschulen und KiTas (09020 - Sächsische Förderschülerbetreuungsverordnung)	außerhalb FAG		
RL Investitionen Teilhabe (04731 - Förderung der selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen)	außerhalb FAG		
FRL Siedlungswasserwirtschaft/2016 (05554 - RL des SMUL zur Förderung von Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft)	außerhalb FAG		

grün: Überführung in den KFA empfohlen, **gelb**: Überführung in den KFA tendenziell aber mit Einschränkungen empfohlen, **rot**: Überführung in den KFA nicht empfohlen.
Quelle: Eigene Darstellung. Legende: SZW = Schlüsselzuweisungen; LAG = Lastenausgleich; FAG = Finanzausgleich; RL = Richtlinie; VwV = Verwaltungsvorschrift; FRL = Förderrichtlinie; FM = Fördermittel; HH = Haushaltsplan.

4.3 Einzelprüfung von Förderprogrammen

Im Rahmen der Untersuchung der 24 ausgewählten Förderprogramme wurden die in den jeweiligen Programmen fokussierten kommunalen Aufgabenbereiche einzeln anhand der in Abschnitt 3 erläuterten Kriterien geprüft. Im Ergebnis können 13 dieser insgesamt 24 analysierten Förderprogramme als grundsätzlich für eine Überführung ins FAG geeignet eingestuft werden.[88] Bei den übrigen elf Programmen kann eine Überführung mit Blick auf die jeweils zugrundeliegenden Aufgabenbereiche definitiv oder weitgehend ausgeschlossen werden (vgl. Tabelle 4).

Bei der Untersuchung der Bereiche konnte kein Förderprogramm identifiziert werden, bei dem sämtliche Kriterien ausnahmslos für eine Überführung des Programms in den KFA sprechen. Grundsätzlich muss berücksichtigt werden, dass die Entscheidung hinsichtlich der Überführbarkeit einzelner Programme in den KFA bzw. die Empfehlung zu dieser politischen Maßnahme aus finanzwissenschaftlicher Perspektive immer auf einer individuellen Abwägung aller im Einzelfall geprüften Kriterien beruht. In manchen kommunalen Aufgabenbereichen sprechen deutlich mehr Kriterien für eine Überführung als bei anderen Aufgabenbereichen. Im Folgenden werden die 13 Förderbereiche näher erläutert, die aufgrund der individuellen Prüfung der Kriterien aus Sicht der Gutachter für eine Überführung in den KFA geeignet erscheinen (vgl. Tabelle 4). Anschließend werden die Kriterien erläutert, die bei den übrigen 11 Förderbereichen aus Sicht der Gutachter recht eindeutig gegen eine Überführung in den KFA sprechen (Abschnitt 4.3.14). Der Abschnitt 6 dokumentiert die Detailbewertungen für alle 24 untersuchten Programme.

4.3.1 Straßen- und Brückenbau (Teil B)

Teil B des Fördermittelprogramms „Straßen- und Brückenbau“ bezieht sich auf laufende Erhaltungsmaßnahmen und wurde im Jahr 2020 bereits ins FAG überführt. Unabhängig davon zeigt sich auch in der Analyse, dass alle Kriterien für eine Überführung in den KFA sprechen. Die wichtigsten Argumente stellen die fehlende Deckungsgleichheit zwischen Nutzern und Finanzierern, die Dauerhaftigkeit der Aufgabe, welche eine Vielzahl an Kommunen betrifft, die konkrete Bestimmbarkeit und Messbarkeit der Förderbedarfe und Existenz eines sachorientierten Verteilungsschlüssels, die fehlenden Prozessvorgaben externer Mittelgeber (des Bundes) sowie die stetige Ausgabendynamik dar. Eine statistische Prüfung der Ausgabenverteilung (auf Normalverteilung und Kurtosis) ist nicht möglich, da auf Grundlage der Daten der amtlichen Statistik keine präzise Differenzierung nach größeren Investitionsprojekten

[88] In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Empfehlung zum Teil etwas von den Empfehlungen der Förderkommission, vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019), S. 90.

(relevant für Teil A der RL KStB) und kleineren Instandhaltungsmaßnahmen (relevant für den hier untersuchten Teil B der RL KStB) möglich ist.

4.3.2 Kindertagesstätten

Das Förderprogramm zur Förderung von Kindertageseinrichtungen ist grundsätzlich für eine Übertragung ins FAG geeignet. Für eine Überführung spricht insbesondere, dass die kommunale Pflichtaufgabe langfristig und kontinuierlich wahrgenommen werden muss und praktisch alle Kommunen davon betroffen sind. Zusätzlich ist der kommunale Bedarf durch die ansässigen Krippen- und Kindergartenkinder im Alter bis 6 Jahre sowie die Hortkinder in den Grundschulen relativ konkret messbar und begründbar. Es liegen folglich externe Bedarfsfaktoren vor, die durch die Kommunen zusätzlich nicht unmittelbar beeinflussbar sind (gesetzlicher Betreuungsanspruch). Klumpenrisiken hinsichtlich großer Einmalausgaben sind für die laufende Aufgabenerfüllung nicht zu erwarten. Eine quotale Förderung bzw. ein fester kommunaler Eigenfinanzierungsanteil erscheint demzufolge nicht zweckmäßig, da aufgrund der Pflicht zur Aufgabenwahrnehmung keine Gefahr hoher Mitnahmeeffekte besteht.

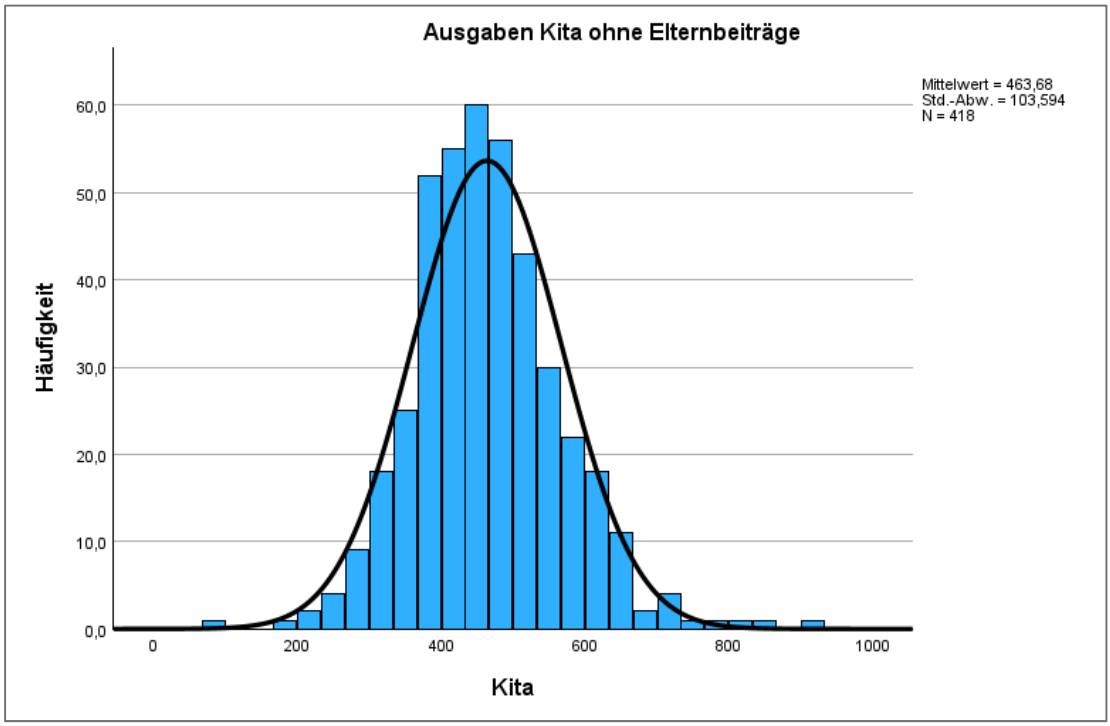
Darüber hinaus besteht eine normalverteilte Streuung der Kosten[89], sodass eine Pauschale die durchschnittlichen Kosten der Aufgabenerfüllung gut abbildet (Kurtosis-Wert: 5,2, siehe Abbildung 9). Die Aufgabe gehört nicht zu den durch den Gesetzgeber festgelegten Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und das Kriterium des Mehrbelastungsausgleichs / des strikten Konnexitätsprinzips ist nicht erfüllt. Die externen Vorgaben des Bundes (Rechtsanspruch) und des Landes (z. B. Personalschlüssel) erfordern kein wiederkehrendes Antrags- und Prüfverfahren, sodass eine Pauschalierung infrage kommt. Mit Blick auf die fiskalischen Aspekte spricht ebenfalls das Kriterium der stetigen Ausgabendynamik für eine Überführung in den KFA.

Die Ausgestaltung als Zweckzuweisung würde noch sehr nah an der heutigen Kita-Pauschale liegen, allerdings ist auch eine Überführung ins Schlüsselzuweisungssystem grundsätzlich zweckmäßig. Zur Austarierung der relativen Bedarfsunterschiede je Einwohner bei regional unterschiedlichen Kinderzahlen und Betreuungsquoten ist die Einrichtung eines Nebenansatzes naheliegend (entweder für Kinder in Kindertageseinrichtungen und Horten oder pauschal für Einwohner unter 6 Jahren bzw. unter 10 Jahren). Der Bereich der Kindertageseinrichtun-

[89] In diesem Falle werden die aufgabenbezogenen Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit betrachtet (abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene), wovon die Elternbeiträge abgezogen wurden. Damit wird eine Gleichbehandlung von Kindertageseinrichtungen unterschiedlicher Trägertypen (kommunale Träger, freie Träger) erreicht. Die Investitionsauszahlungen bleiben bei dieser Analyse außen vor, da es für Kita-Investitionen eine eigene Förderrichtlinie gibt (siehe unten, VwV Kita Bau).

gen stellt eine originäre, wesentliche kommunale Aufgabe dar, betrifft annähernd jede Kommune und gehört somit faktisch zum kommunalen Grundangebot kommunaler Daseinsvorsorge. Dementsprechend erscheint ein Steuerkraftausgleich aufgrund seiner subsidiären Wirkung zweckmäßig.

Abbildung 9: Verteilung der Ist-Ausgaben je Einwohner im Aufgabenbereich der Kindertagesbetreuung



Kurtosis: 5,163
Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit abzüglich Einnahmen für Elternbeiträge.
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Daten 2021.

Dagegen ist das Kriterium der fiskalischen Äquivalenz im untersuchten Aufgabenbereich nicht eindeutig einzuordnen. Die Kosten für Kindertageseinrichtungen werden partiell, jedoch nicht vollständig durch Elternbeiträge finanziert. Zusätzlich fließt ein Landeszuschuss in die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen. Beide Komponenten sind je nach landesgesetzlichen Regelungen von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet.[90] Die Höhe der Elternbeiträge werden im Freistaat Sachsen durch den Landesgesetzgeber in Abstimmung mit dem Träger der Einrichtung festgelegt.[91] Grundsätzlich ist eine sozialverträgliche Staffelung

[90] Im Freistaat Sachsen gelten folgende Bestimmungen: Die Landeszuschüsse zu den Betriebskosten in Kindertageseinrichtungen werden im Gegensatz zu der Mehrheit der übrigen Länder ohne Differenzierung nach Altersgruppen (U3-Bereich bzw. Krippenkinder und 3-6-Jährige bzw. Kindergartenkinder) gewährt. Der Zuwendungsempfänger des Landeszuschusses ist im Freistaat Sachsen grundsätzlich die Gemeinde. Die Zuschüsse werden in Form von Festbeträgen je Vollzeitplatz, welcher auf eine Betreuungszeit von neun Stunden normiert ist, gewährt. Maßgeblich ist die Anzahl der in Kindertageseinrichtungen oder der Kindertagespflege aufgenommenen Kinder am 01.04. des Vorjahres bezogen auf eine tägliche neunstündige Betreuungszeit. Zusätzlich wird im Freistaat Sachsen ein Landeszuschuss in gleicher Höhe für Kinder, denen in einer Einrichtung Eingliederungshilfe gewährt wird, gezahlt.

[91] Vgl. § 15 Abs. 1 SächsKitaG.

der Elternbeiträge nach Anzahl der Kinder, welche gleichzeitig eine Kindertagesstätte oder eine Tagespflegestelle besuchen, vorgesehen.[92] Zusätzlich sieht der Freistaat Sachsen gesetzlich eine Beitragsfreiheit bei einer präzise definierten besonders niedrigen Einkommensgruppe vor.[93] Eine Staffelung der Elternbeiträge nach der Art und dem (zeitlichen) Umfang der Betreuung sowie nach der in Anspruch genommenen Art der Betreuung (z. B. Krippe, Kita, Kindertagespflege, zusätzliche Betreuung an Schulen) ist in Sachsen ebenfalls vorgesehen. Hinsichtlich der Höhe der Elternbeiträge im Verhältnis zu den Betriebs- und/ oder Personalkosten werden durch die Gesetzgeber in Sachsen zusätzliche Festlegungen getroffen. Während die ungekürzten Elternbeiträge laut Gesetzgeber in Krippen in dem Intervall zwischen 15 % und 23 % der zuletzt bekannt gemachten Personal- und Sachkosten liegen sollen, haben die ungekürzten Elternbeiträge in Kindergärten zwischen 15 % und 30 % der zuletzt bekannt gemachten Personal- und Sachkosten zu betragen, in Horten sowie im letzten Kindergartenjahr maximal 30 % (ohne Untergrenze).[94]

Somit ist festzuhalten, dass die Kosten zwar nicht vollständig durch eine Gebührenfinanzierung im Rahmen von gesetzlich festgelegten Elternbeiträgen gedeckt werden, wohl aber zum Teil. Somit besteht eine begrenzte Schnittmenge zwischen Nutzern und Finanzierern. Die Pauschalierung der Förderung darf sich daher nur auf denjenigen Teil der Ausgaben erstrecken, der nicht durch Elternbeiträge (bzw. deren Surrogate) gedeckt ist, wobei ggf. Festlegungen zur pauschalen Ansetzung von Soll-Elternbeiträgen zu treffen wären.

Zur Entscheidung für oder gegen eine Überführung des Förderprogramms in den KFA bedarf es weiterer, differenzierterer Analysen. Zunächst müsste untersucht werden, welche Bedeutung der Kindertagesbetreuung künftig zukommt. Dazu müssten die künftigen Kosten für die Kindertagesbetreuung anhand der tatsächlichen und künftigen Kinder differenziert nach Altersgruppen sowie anhand der künftigen Betreuungsquoten prognostiziert werden. Die Differenzierung nach Altersgruppen erscheint aufgrund der unterschiedlichen Betreuungsquoten im U3-Bereich (Krippenkinder), im Bereich der 3-6-Jährigen (Kindergartenkinder) sowie im Hortbereich notwendig. Anschließend wären die Kinderzahlen differenziert nach Altersgruppen anhand statistischer Daten im Trend fortzuschreiben.[95] Anhand der zu erwartenden

---

[92] Die Elternbeiträge werden allerdings nicht wie bei der Mehrheit der übrigen Länder in Abhängigkeit des Einkommens der Eltern gestaffelt. Eine Absenkung der Elternbeiträge aufgrund der Leistungsfähigkeit der Eltern findet lediglich bei Alleinerziehenden und bei Eltern von mehreren gleichzeitig in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege betreuten Kindern statt. Vgl. § 15 Abs. 1 SächsKitaG.

[93] Jene Elternbeiträge werden durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen Vgl. § 15 Abs. 5 SächsKitaG.

[94] Vgl. §15 Abs. 2 SächsKitaG.

[95] Zur Präzisierung müssten anschließend die in der Betreuung befindlichen Kinderzahlen ggf. in Vollzeitäquivalente (VZÄ) umgerechnet werden, da sich der Landeszuschuss nach § 18 SächsKitaG auf Vollzeit-Betreuungsplätze bezieht.

Kosten wäre anschließend eine Abwägung für oder gegen eine Überführung des Förderprogramms Kindertageseinrichtungen in den KFA möglich.

Der Bereich Kindertageseinrichtungen ist stark abhängig von den Fallzahlen der in der Betreuung befindlichen Kinder, von den Betreuungsquoten für die einzelnen Altersbereiche sowie von der Kostendynamik, die insbesondere durch die Tarifabschlüsse im Sozial- und Erziehungsdienst geprägt ist. Demzufolge wäre insbesondere vor dem Hintergrund des umfangreichen Fördervolumens im Bereich Kindertageseinrichtungen eine spezifische Analyse der Entwicklung der Kosten in den künftigen Jahren auch bei einer Überprüfung in den KFA von wesentlicher Bedeutung. Dies könnte im Rhythmus der ohnehin regelmäßig stattfindenden vertikalen und horizontalen Überprüfung des SächsFAG erfolgen.

4.3.3 Ganztagsförderung

Die Förderung von Ganztagsangeboten an allgemeinbildenden Schulen, welche flächendeckend durch die Kommunen bereitzustellen sind, steht inhaltlich zwischen der Finanzierung der laufenden Schulträgeraufgaben und der Kindertagesbetreuung. Während auf erstere bereits innerhalb des KFA Bezug genommen wird (Bedarfsdifferenzierung mittels Schüler-Nebenansatz), wird auch die Ganztagsförderung zur Überführung in das SächsFAG empfohlen (siehe oben). Die Ganztagsförderung besteht derzeit aus relativ geringen Beträgen für die laufende Aufgabenerfüllung. Es wird empfohlen, die Verteilung der Mittel an den Schülerzahlen der Gemeinden zu orientieren. Der Charakter der Ganztagsförderung kann als Grundfinanzierung verstanden werden (verbreitete Aufgabe, externer Bedarfsfaktor (Schüler), eigene Steuerungsmöglichkeiten), sodass eine Überführung ins Schlüsselzuweisungssystem und folglich ein Steuerkraftausgleich zweckmäßig ist. Bei einer Überführung wäre daher das Gewicht des Schüler-Nebenansatzes anzupassen.

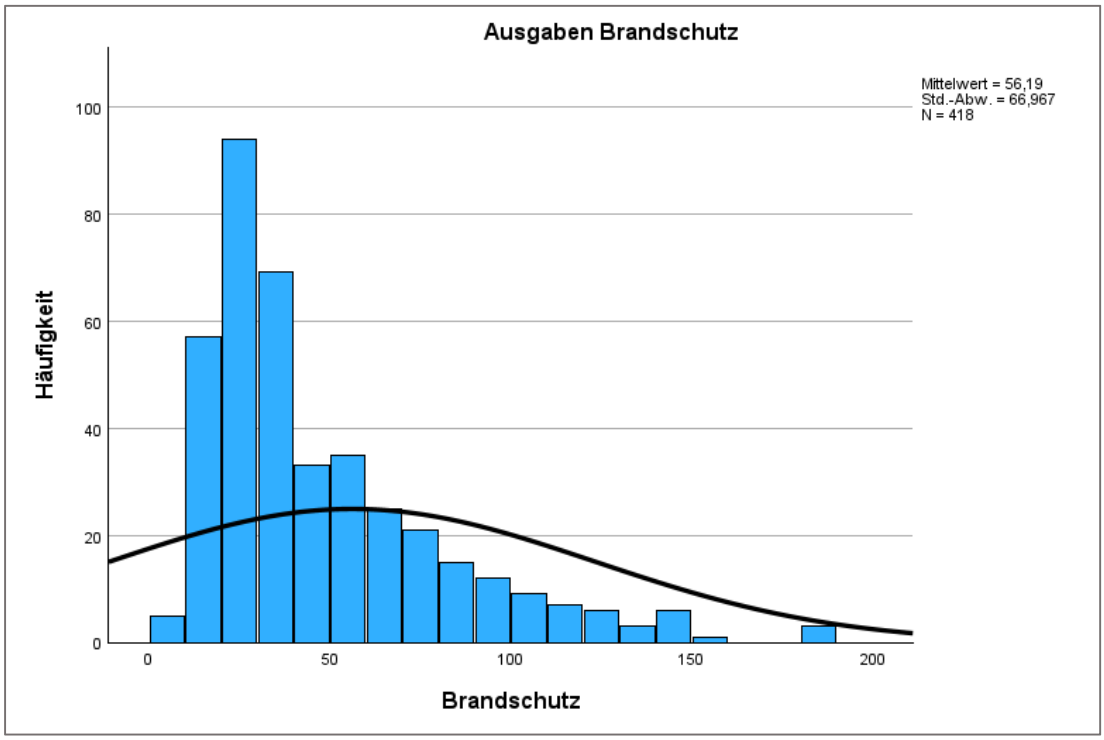
4.3.4 Feuerwehrwesen

Das Förderprogramm „07710 – RL Feuerwehrförderung“ hat laufende und investive Ausgaben für Beschaffungen und Baumaßnahmen im Rahmen des Brandschutzes und der technischen Hilfe zum Gegenstand. Sowohl beim Feuer- als auch beim Katastrophenschutz handelt es sich um kommunale Pflichtaufgaben, die folglich die Gesamtheit der Kommunen betreffen und von diesen dauerhaft zu tragen sein werden. Nutzer und Mittelgeber der Leistungen einer lokalen Feuerwehr sind außerdem nicht zwingend deckungsgleich, da Feuerwehren auch über Gemeindegrenzen hinweg tätig sind. Zudem decken Gebühren- und Entgelteinnahmen aus den Einsätzen nur einen sehr geringen Teil der Gesamtausgaben (im Jahr 2016 rund 3,5 %). Somit ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht erfüllt. Da außerdem

keine Prozessvorgaben externer Mittelgeber von EU oder Bund bestehen, kann man festhalten, dass alle Ausschlusskriterien für eine Übertragung der Finanzmittel ins FAG sprechen.

Weniger eindeutig gestaltet sich die Bewertung hinsichtlich der konkreten Bedarfsbestimmung. Es ist unstrittig, dass jede Kommune einen Bedarf hinsichtlich Feuer- bzw. Katastrophenschutz hat, allerdings ist im Grunde kaum bestimmbar, wie hoch der Bedarf pro Einwohner präzise zu beziffern ist. Dies drückt sich auch bereits in der gegenwärtigen Förderpraxis aus, die stark mit Festbeträgen (Bau und Fahrzeuge) und personengebundenen Pauschalen (freiwillige und Jugendfeuerwehren) arbeitet. Dagegen kann man von Exogenität der Bedarfsfaktoren ausgehen, wenn man den einzelnen Einwohner der Kommune als Bedarfsträger definiert. Eine quotale Förderung in diesem Aufgabenbereich ist nicht zweckmäßig, da nur im Einzelfall Klumpenrisiken umfangreicher Investitionen bestehen. Die Ausgaben im Bereich Feuerschutz sind grundsätzlich normalverteilt (Abbildung 10).[96] Der Kurtosis-Wert von 62,2 signalisiert, dass ein Pauschalansatz die typischen Kosten der Aufgabenerfüllung sehr gut repräsentiert. Sowohl die bisherige Förderpraxis (durchschnittliche Auszahlung je Förderbescheid i. H. v. rd. 42.500 EUR zum Zeitpunkt der Untersuchung) als auch die Ausgabenstruktur sprechen für eher kleinteilige infrastrukturbezogene Ausgaben.

Abbildung 10: Verteilung der Ist-Ausgaben je Einwohner im Aufgabenbereich Feuerschutz



Kurtosis: 62,626
Bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)

[96] Die hier dargestellten Daten umfassen sowohl die Auszahlungen der laufenden Rechnung als auch die Auszahlungen für Investitionen.

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Daten 2021.

Da das strikte Konnexitätsprinzip in diesem Aufgabenbereich nicht tangiert wird und die aufgabenbereichsspezifischen Ausgaben als eher stetig klassifiziert werden können, spricht die Mehrheit der Kriterien für eine Überführung der Mittel aus dem Förderprogramm zum Feuerwehrwesen in den KFA. Eine stetige Mittelzuweisung fördert auch hier das „doppische Denken“ mit mehr Entscheidungsspielräumen für die Kommunen. Selbst die Beschaffung größerer Geräte oder Investitionen in Gebäude bleiben möglich, da die pauschalierte Zuweisung die Abschreibungsbeträge dieser Investitionen zu decken hilft. Eine größere Einmalzuweisung, die aktiviert und neben den Abschreibungen erfolgswirksam aufgelöst wird, ist dem gegenüber kein Vorteil. Die pauschalierte Zuweisung ist stattdessen besser planbar und weniger von den detaillierten Vorgaben (z. B. Festbeträge für bestimmte Fahrzeugtypen) der Förderrichtlinie abhängig. Vor dem Hintergrund der Verteilungseigenschaften und des Charakters als allgemein zu erfüllende Aufgabe ist sogar eine Überführung ins Schlüsselzuweisungssystem, d. h., eine Verbindung mit dem Steuerkraftausgleich, möglich.

4.3.5 Schulische Infrastruktur

Unter Berücksichtigung und Bewertung aller Kriterien im kommunalen Aufgabenbereich Schulinfrastruktur kann konstatiert werden, dass sich das Förderprogramm „01500 – FRL SchulInfra“ grundsätzlich zur Überführung in den KFA eignet. Im Bereich Schulinfrastruktur besteht keine fiskalische Äquivalenz, da zum einen die Kosten für die Schulinfrastruktur nicht vollständig durch die Nutzer in Form von Elternbeiträgen finanziert werden. Zum anderen bestehen Spillover-Effekte dadurch, dass Kommunen Schulinfrastruktur für Bewohner anderer Kommunen bereitstellen, in denen derartige Einrichtungen nicht bestehen, die aber gleichzeitig nicht unmittelbar an deren Finanzierung beteiligt werden.

Ferner stellt diese kommunale Aufgabe nicht zuletzt aufgrund der Schulpflicht zweifelsfrei eine dauerhafte Pflichtaufgabe dar, im Rahmen derer der Staat eine intakte Schulinfrastruktur zu gewährleisten hat. Der kommunale Ausgabenbedarf ist anhand der ansässigen schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen relativ konkret messbar und begründbar und gleichzeitig exogen gegeben und damit kaum wirkungsvoll zu beeinflussen. Eine quotale Förderung bzw. ein fester kommunaler Eigenanteil ist bei dieser Pflichtaufgabe nicht zweckmäßig, da schon aufgrund der Pflichtigkeit der Aufgabe grundsätzlich keine Gefahr hoher Mitnahmeeffekte besteht. Darüber hinaus bestehen in diesem Aufgabenbereich keine externen Prozessvorgaben. Auch das Kriterium des Charakters einer Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ist bei der Schulinfrastruktur nicht erfüllt.

Es sprechen somit sowohl in der Kriteriengruppe „Allgemeine Aspekte“ wie auch in der Kriteriengruppe „allokative Aspekte“ die Kriterien mehrheitlich für eine Überführung der

Fördermittel in den KFA. Auch die stetige Ausgabendynamik im Bereich der Schulinfrastruktur lässt eine Überführung zweckmäßig erscheinen. Eine pauschale Mittelverteilung ist im Bereich Schulinfrastruktur ebenfalls denkbar, da einerseits die Versorgung mit schulischer Infrastruktur eine flächendeckend wahrgenommene kommunale Aufgabe darstellt und andererseits Infrastrukturausgaben nicht nur für Neubauten sondern auch zum dauerhaften Funktionserhalt bestehender Schulstandorte erforderlich sind. Allerdings ist die Ausgabenstruktur schulischer Infrastrukturausgaben[97] nicht normalverteilt (Abbildung 11).[98] Stattdessen weisen viele Kommunen keinerlei oder sehr geringe Investitionsausgaben nach, obwohl sie Schulstandorte im Gemeindegebiet haben (Abbildung 11, oben). Auch, wenn die Betrachtung auf die Erhaltungsmaßnahmen erweitert wird (sog. infrastrukturbezogene Ausgaben, Abbildung 11, unten), bleibt dieser Charakter erhalten.[99] Die Ausgabenstruktur ist vielmehr durch die derzeitige Fördermittelpraxis geprägt: Viele Standorte haben nur sehr geringe Ausgaben, während größere Bau- und Erhaltungsprojekte mit temporär hohen Ausgaben je Einwohner den Durchschnitt prägen. Dieser Aspekt spricht eher gegen die Pauschalierung. Eine Pauschalierung würde allerdings in diesem Zusammenhang eine stetigere Pflege der schulischen Infrastruktur ermöglichen und die eigenverantwortlichen Entscheidungen zwischen (Ersatz-)Neubau, Sanierung und Erhalt stärker den Kommunen überlassen. Statt Fördermittel aus kommunaler Perspektive für Einzelprojekte bzw. für über längere Zeiträume aufgeschobene umfassendere Instandsetzungsmaßnahmen einzuwerben, könnte die Erhaltung der Schulinfrastruktur kleinteiliger und stetiger erfolgen. Um dem Charakter der Finanzierung von schulischen Maßnahmen zu entsprechen, könnte im FAG eine Ausreichung in Form investiver Zweckzuweisungen gewählt werden, eine Überführung in die Schlüsselmasse in Verbindung mit dem bestehenden Nebenansatz für Schulkinder wäre jedoch ebenfalls zielführend, um besonders den finanziell schwächeren Kommunen die Pflege ihrer Schulinfrastruktur zu erleichtern. Der Bezug zu den Schulkindern wäre hier zweckmäßig, da diese – und nicht die Einwohner – die Bedarfsträger darstellen.

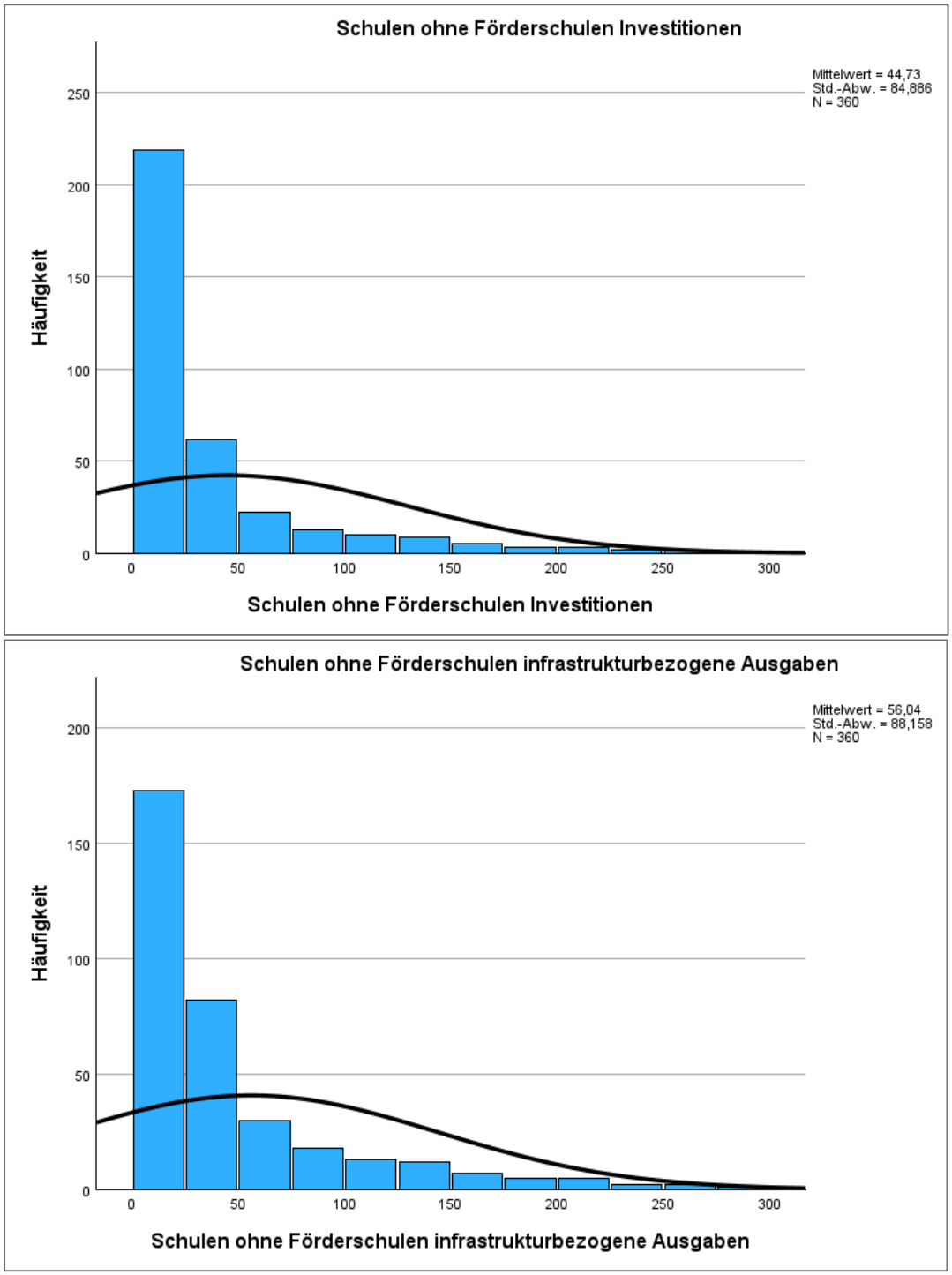
---

[97] Die Analyse bezieht sich auf Grund- und weiterführende Schulen. Förderschulen sind ausgenommen, da diese weitgehend in der Trägerschaft der Landkreise und kreisfreien Städte liegen. Hier ist angesichts des Einzelfallcharakters weiterhin eine antragsgebundene Förderung zielführend.

[98] Das Beispiel zeigt auch, dass ein hoher Kurtosiswert allein nicht hinreichend aussagekräftig ist.

[99] Bewirtschaftungsausgaben (z. B. Ver- und Entsorgungsleistungen, Reinigung) gehören nicht dazu, sondern sind dem laufenden Sachaufwand zugeordnet. Für das Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben siehe Lenk/Hesse/Starke (2023), S. 73 f.

Abbildung 11: Verteilung der Ist-Ausgaben je Einwohner im Aufgabenbereich der Schule (alle Schultypen ohne Förderschulen, Investitionen und Infrastrukturausgaben)



Kurtosis: 19,856 (Investitionen); 16,113 (infrastrukturbezogene Ausgaben)
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Daten 2021.

In der Gesamtschau der genannten Gründe in dem Aufgabenbereich kommunale Schulinfrastruktur überwiegen die Argumente für eine mögliche Überführung des Fördermittelprogramms „FRL Schul-Infra“ in den KFA im Freistaat Sachsen.

4.3.6 Sportförderung

Das Programm „01510 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für die Sportförderung“ adressiert einen freiwilligen kommunalen Aufgabenbereich, indem investive Projekte, die vorrangig die Sicherung, Sanierung, Modernisierung sowie den Neu-, Aus- und Umbau von Sportstätten zum Ziel haben, gefördert werden.

Sportstätten stellen zumeist Einrichtungen mit grenzübergreifenden Spill-over-Effekten dar, da sie auch von Einwohnern bzw. Sportvereinen benachbarter Gemeinden aus dem Umland genutzt werden (mindestens zu Auswärts-Spielen). Die Kosten im Bereich des Breitensports werden in der Regel nur zum Teil durch Gebühren der Nutzer getragen. Es besteht somit eine begrenzte Schnittmenge zwischen Nutzern und Mittelgebern. Somit kann weder von einer Deckungsgleichheit noch von einer fiskalischen Äquivalenz in dem Bereich ausgegangen werden. Prozessvorgaben des Bundes oder der EU sind im Rahmen des Programms nicht gegeben, sodass mit Blick auf die Ausschlusskriterien eine Übertragung der Mittel ins FAG möglich erscheint.

Darüber hinaus besteht eine enge Verschränkung der Nutzung und Finanzierung kommunaler Sporteinrichtungen mit der Nutzung durch den Schulsport. Daher können bei einer Pauschalierung eine freiere Gestaltung und ein präziserer Zuschnitt auf die örtlichen Bedarfe und Nutzungsgewohnheiten erfolgen, was insgesamt einen effizienteren Mitteleinsatz erwarten lässt.

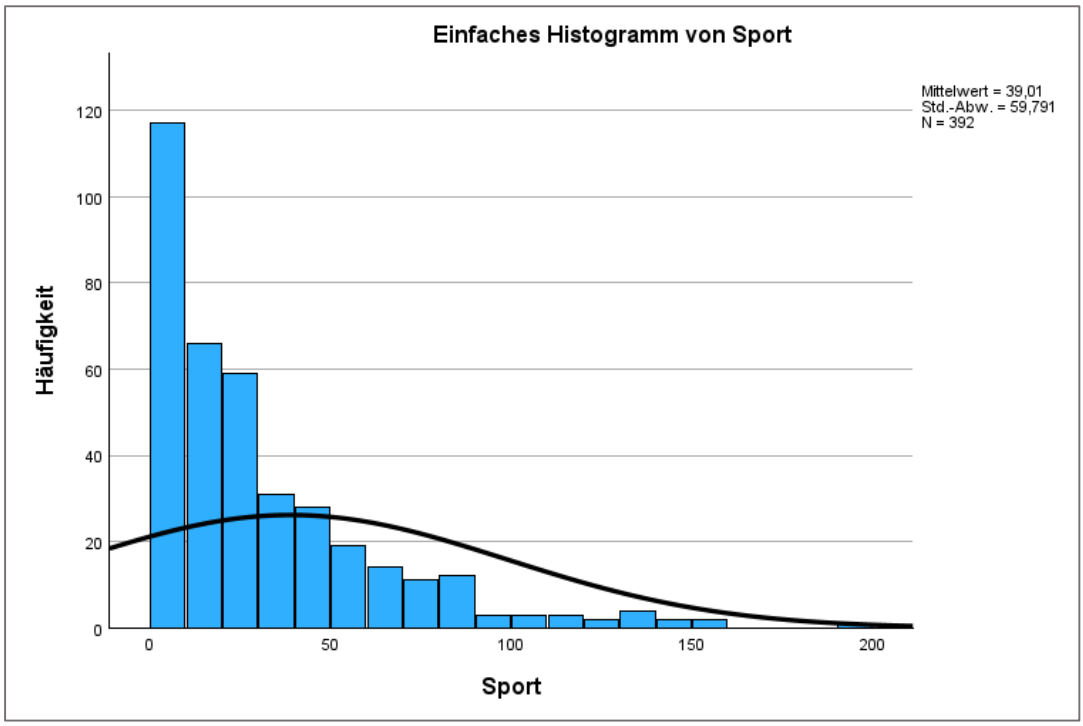
Der konkrete Bedarfsträger im Fall der Sportförderung ist der einzelne Einwohner einer Kommune, sodass man hier exogene, von der Kommune nur mittelbar beeinflussbare Bedarfsfaktoren unterstellen kann. Die Tatsache, dass die Sportförderung im Freistaat eine freiwillige Aufgabe darstellt, erschwert aber eine konkrete Bedarfsbestimmung pro Kommune oder Einwohner. Es obliegt der Entscheidung der Kommune, ob und in welchem Umfang die Bedarfe durch ein kommunales Angebot an Sporteinrichtungen befriedigt werden. Eine quotale Förderung des Sportbereichs erscheint lediglich bei größeren Investitionen angesichts bestehender Klumpenrisiken zweckmäßig, sodass in solchen Fällen eine (im Volumen reduzierte) antragsgebundene Förderung beibehalten werden sollte (z. B. für Großprojekte im Winter- oder Wassersport).

Problematisch hinsichtlich einer stärkeren Pauschalierung stellt sich jedoch das rechtsschiefe Verteilungsmuster der Ist-Ausgaben dar (Abbildung 12).[100] Dies bedeutet, dass eine Pauschale, die sich am durchschnittlichen Wert orientiert (rund 39 Euro/EW im Jahr 2021),

[100] Betrachtet werden hier sowohl die Ausgaben für eigene Sportstätten als auch die Ausgaben für die Sportförderung für Vereine etc.

derzeit nicht die für alle Kommunen typischen Ausgaben für diesen Aufgabenbereich repräsentiert. Vielmehr würde eine Pauschale derzeit für die Mehrzahl der Kommunen die Ist-Ausgaben überdecken. Angesichts des freiwilligen Aufgabencharakters und der engen Verschränkung mit schulischen Sportstätten sowie vor dem Hintergrund des insgesamt niedrigen Ausgabenvolumens erscheint dennoch eine Pauschalierung erwägenswert. Erstens kann damit der bisher auf Investitionen beschränkte Förderbereich auch auf erhaltende Maßnahmen (laufende Rechnung) ausgedehnt werden. Zweitens ermöglicht die Verbindung mit dem Steuerkraftausgleich eine Stärkung in finanzschwachen Kommunen.[101] Die Pauschale sollte sich vor allem auf die Erhaltung bestehender Strukturen konzentrieren, während größere Einzelmaßnahmen weiterhin einer antragsgebundenen Einzelförderung unterliegen könnten.

Abbildung 12: Verteilung der Ist-Ausgaben je Einwohner im Aufgabenbereich Sportförderung und eigene Sportstätten



Kurtosis: 19,387
Bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit), laufend und investiv
Quelle: Eigene Darstellung, Daten 2021.

4.3.7 Schulsozialarbeit

Für eine Überführung der Förderung der Schulsozialarbeit spricht der Charakter der laufenden Aufgabenerfüllung mit Entscheidungsspielräumen für die Kommunen. Damit können ähnliche Begründungsmuster wie bei der Ganztagsbetreuung (siehe oben) vorgebracht werden.

[101] Es besteht ein (für freiwillige Aufgaben typischer) statistisch nachweisbarer Zusammenhang zwischen den Ausgaben im Sportbereich und den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln.

Auf der anderen Seite sprechen die erheblichen Entscheidungsspielräume sowie der Projektcharakter der Fördergegenstände für eine Beibehaltung von Antragsverfahren. Allerdings sind dies die einzigen Gründe, die gegen die Überführung des Förderprogramms ins FAG sprechen. Klumpenrisiken bestehen nicht, da es sich im Wesentlichen um laufende Personalmittel handelt. Die Verteilung der Mittel kann im Schlüsselzuweisungssystem erfolgen. Bei einer Überführung wäre daher das Gewicht des Schüler-Nebenansatzes anzupassen.

4.3.8 VwV Kita Bau

Der Bereich der Schaffung und Erhaltung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen, welcher gegenwärtig u.a. durch die VwV Kita Bau abgedeckt wird, eignet sich grundsätzlich ebenfalls zur Überführung in den KFA. In diesem Fall sprechen alle Ausschlusskriterien sowie die große Mehrheit der weiteren Kriterien für eine Überführung. Neben einer Vielzahl an betroffenen Kommunen und der auf Dauer angelegten Aufgabe, gibt es keine externen Mittelgeber, welche externe Prozessvorgaben auferlegen könnten und die fiskalische Äquivalenz ist ebenfalls nicht erfüllt.

Die Bedarfe im Bereich der Schaffung und Erhaltung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen sind eindeutig bestimmbar. Wie im Förderbereich Kindertagesstätten ist eine Überführung ins Schlüsselzuweisungssystem grundsätzlich zweckmäßig. Ein Steuerkraftausgleich ist grundsätzlich zweckmäßig, da der Bereich analog zum Förderprogramm für Kindertageseinrichtungen (§18 SächsKitaG) faktisch zum Grundangebot kommunaler Daseinsvorsorgeleistungen zählt. Zur Austarierung der relativen Bedarfsunterschiede je Einwohner bei regional unterschiedlichen Kinderzahlen und Betreuungsquoten wäre daher die Einrichtung eines Nebenansatzes naheliegend (entweder für Kinder in Kindertageseinrichtungen oder pauschal für Einwohner unter 6 bzw. 10 Jahren). Das strikte Konnexitätsprinzip wird nicht tangiert und die Aufgabe stellt keine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung dar. Auch hinsichtlich der fiskalischen Effekte sprechen die stetige Ausgabendynamik sowie die mit den Verbundgrundlagen im KFA korrelierende Ausgabendynamik für eine Überführung.

Zu den Kriterien, die gegen eine Überführung in den KFA sprechen könnten, gehören eine zum Teil zweckmäßige quotale Förderung, da in dem Bereich Klumpenrisiken hinsichtlich möglicher, hoher Einmalkosten bestehen sowie eine nicht-normalverteilte Streuung der Ist-Ausgaben. Da die Entscheidung für oder gegen eine Überführung in den KFA allerdings generell eine Abwägungsentscheidung darstellt, kann eine Überführung grundsätzlich empfohlen werden. Die zwei gegen die Überführung sprechenden Kriterien stellen weder Ausschlusskriterien dar, noch sind diese als überdurchschnittlich ausschlaggebend zu beurteilen.

4.3.9 Budget Sachsen (VwV Investkraft)

Die Analyse der Richtlinie „VwV Investkraft, Budget Sachsen“ zeigt, dass sich dieser Förderbereich grundsätzlich zur Überführung eignet (wenngleich die Mittel zwischenzeitlich weitgehend abgeflossen sind). Einerseits deuten die fehlende Deckungsgleichheit zwischen Nutzern und Finanzierern, die konkrete Mess- und Bestimmbarkeit der Bedarfe, die mögliche Anwendung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels (bspw. Schüler, Krippen- und Kindergartenkinder) auf eine Überführbarkeit in den KFA hin. Auch aufgrund der Vielzahl an betroffenen Kommunen, der normalverteilten Streuung der Infrastrukturausgaben, der fehlenden Prozessvorgaben sowie der stetigen Dynamik der Infrastrukturausgaben kann eine Überführung des Programms in den KFA empfohlen werden.

Allerdings sprechen auch einige, wenige Kriterien gegen eine Überführung, wie bspw. die zeitliche Begrenzung der Förderrichtlinie. Hinsichtlich dieses Arguments ist allerdings zu berücksichtigen, dass zwar die Richtlinie, nicht jedoch die mit dieser Richtlinie geförderten Aufgabenbereiche zeitlich begrenzt sind. Die mit der VwV Investkraft geförderten Bereiche, insbesondere Schulhausbau, Kindertageseinrichtungen, Straßenbau und ÖPNV, stellen dauerhafte kommunale Aufgaben dar. Aufgrund hoher möglicher Einmalausgaben, insbesondere in den Bereichen Kindertagesstätten und ÖPNV, bestehen dennoch Klumpenrisiken, welche eine quotale Förderung unter kommunaler Beteiligung zweckmäßig erscheinen lassen.

Nach Abwägung aller Kriterien kann eine Tendenz zur Überführung der Förderrichtlinie in den KFA konstatiert werden, sollte dieser Finanzierungsweg zukünftig wieder geöffnet werden. Die konkrete Mittelverteilung war den Regelungen der VwV Investkraft ohnehin bereits stark pauschaliert und in regionalen Budgets organisiert.

4.3.10 Jugendpauschale

Der Bereich der Finanzierung der Jugendhilfe wird derzeit durch das Förderprogramm FRL Jugendpauschale abgedeckt und würde sich grundsätzlich ebenfalls eignen, in den KFA überführt zu werden. Einerseits sprechen alle vier Ausschlusskriterien für die Überführung, da die fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt ist, die kommunale Aufgabe dauerhaft besteht und sie annähernd alle Kommunen betrifft. Außerdem sind keine externen Mittelgeber involviert, welche u. U. Prozessvorgaben im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung auferlegen könnten.

Darüber hinaus bestehen keine Klumpenrisiken hinsichtlich punktueller, finanzieller Einmalausgaben, sodass eine quotale Förderung nicht zweckmäßig erscheint. Die Ausgabendynamik in dem Bereich der Jugendhilfe kann als stetig beurteilt werden. Darüber hinaus ist das strikte Konnexitätsprinzip nicht erfüllt und die Jugendhilfe stellt keine Aufgabe zur Erfüllung

nach Weisung dar. Vielmehr noch stellt die Jugendhilfe eine Grundaufgabe kommunaler Daseinsvorsorge dar, sodass man im Hinblick auf die Garantie einer Grundfinanzierung auch einen Steuerkraftausgleich in Erwägung ziehen kann.

Dennoch sprechen auch einige Kriterien gegen eine Überführung, wie bspw. die Tatsache, dass die Bedarfe im Bereich der Jugendhilfe nicht eindeutig bestimmbar und messbar sind und es außerdem keinen sachorientierten Verteilungsschlüssel gibt. Die Streuung der Ist-Ausgaben im Bereich der Jugendhilfe ist ebenfalls nicht normalverteilt.

Nach Abwägung der Pro- und Contra-Argumente ist eine Tendenz zur Überführung in den KFA erkennbar. Alle vier Ausschlusskriterien sprechen für eine Überführung.

4.3.11 Psychiatrie und Suchthilfe

Die Richtlinie „Psychiatrie und Suchthilfe“ fördert laufende Ausgaben der Gemeindepsychiatrischen Verbünde, für Maßnahmen der Suchtprävention sowie für Präventions- und Unterstützungsmaßnahmen im psychiatrischen Bereich. Im Hinblick auf die Ausschlusskriterien erscheint eine Überführung der Fördermittel in die FAG-Masse zweckmäßig.

So ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht erfüllt, da Gemeindepsychiatrische Verbunde auch Hilfe für Betroffene außerhalb der jeweiligen Gemeinde anbieten und somit Nutzer und Finanzierer der Leistungen nicht deckungsgleich sind. Prozessvorgaben durch externe Mittelgeber sind nicht vorhanden, zudem handelt es sich um eine von einer Vielzahl an Kommunen dauerhaft zu tragende Aufgabe. Darüber hinaus ist eine quotale Förderung nicht zweckmäßig, da es sich beim Fördergegenstand um laufende und keine investiven Ausgaben handelt.

Innerhalb des FAG ließen sich die konkreten Bedarfe, die das Programm adressiert, durch die Anzahl der Empfänger der Hilfeleistungen widerspiegeln. Externe Bedarfsfaktoren sind dennoch nicht gegeben, da man mit Blick auf den Verteilungsschlüssel von unterschiedlich hohen Kosten pro Maßnahme ausgehen muss.

Für eine finale Bewertung des Programms müssten Aussagen über die Streuung der Ausgaben getroffen werden, die sich aus der amtlichen Statistik aber nicht ohne weiteres ableiten lassen. Die bisherigen Ausführungen sprechen aber eher dafür, dass eine Überführung ins FAG möglich und zweckmäßig wäre, zumal man von einer stetigen Ausgabendynamik im Zusammenhang mit Maßnahmen der Suchthilfe und –prävention ausgehen kann.

4.3.12 Musikschulen / Kulturelle Bildung

Die Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung adressiert laufende Ausgaben für Personal und Maßnahmen der regionalen und überregionalen Qualitätssicherung sowie für überregionale Maßnahmen, die die Koordination, Vernetzung und Evaluation von Kulturangeboten stärken. Für eine Übertragung der dem Programm zugrundeliegenden Mittel ins FAG spricht die Tatsache, dass die Kosten der Bereitstellung der Musikschulen sowie des kulturellen Angebots nur anteilig durch Nutzerfinanzierung gedeckt werden und somit keine vollständige fiskalische Äquivalenz vorliegt. Da ausschließlich laufende Ausgaben gefördert werden, ist eine quotale Förderung zudem nicht notwendig. Darüber hinaus werden die Aufgaben nicht durch das strikte Konnexitätsprinzip tangiert.

Aus verschiedenen Gründen erscheint eine Übertragung dennoch schwierig. Denn auch wenn es sich bei den Fördergegenständen um dauerhafte Aufgaben handelt, betreffen diese in der Gesamtheit nur eine begrenzte Zahl von Kommunen. So waren zum Zeitpunkt der Untersuchung lediglich 25 Musikschulen im Verband deutscher Musikschulen, Landesverband Sachsen e.V., organisiert. Darüber hinaus ist eine konkrete Bedarfsbestimmung nur eingeschränkt möglich. Während im Hinblick auf die Musikschulen zwar die Kosten je Schüler für Musikstunden zur Bedarfsbestimmung herangezogen werden können, ist dies im weiter gefassten Bereich der Kulturangebote nicht ohne Weiteres möglich. Ein sachorientierter Verteilungsschlüssel liegt damit nicht vor, die Verteilung müsste nach der Einwohnerzahl erfolgen. Um die Mittel auf diejenigen Kommunen zu konzentrieren die tatsächlich Träger einer Musikschule sind, wäre für diesen Fall die Zuweisung in der Form eines Lastenausgleichs zweckmäßig.

Darüber hinaus ließe sich argumentieren, dass eine kulturelle Grundversorgung in jeder Kommune möglich sein sollte, was wiederum für einen Steuerkraftausgleich und folglich für eine Implementierung der Finanzmittel in das Schlüsselzuweisung spricht. Dafür spricht auch, dass von einer eher stetigen Ausgabendynamik auszugehen ist. Dies würde allerdings eine Lösung vom Fördergegenstand „Musikschulen“ erfordern.

4.3.13 Straßen- und Brückenbau (Teil A)

Teil A der Richtlinie zur Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben dient der Förderung von Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der Straßen- und Radverkehrsanlagen in kommunaler Baulastträgerschaft. Dabei werden sowohl laufende als auch investive Ausgaben gefördert. Die Frage, ob eine Pauschalierung der dem Programm zugrunde liegenden Mittel zweckmäßig wäre, lässt sich nicht final beantworten.

So spricht für eine Pauschalierung, dass Straßenkilometer als Bedarfsträger grundsätzlich in Frage kommen und zudem praktikabel sind. Eine Nutzerfinanzierung und somit fiskalische Äquivalenz sind nicht gegeben. Darüber hinaus handelt es sich beim Straßen- und Brückenbau um eine von allen Kommunen zu tragende Aufgabe, die zudem nicht durch das Konnexitätsprinzip geschützt ist. Wichtig sind in diesem Fall auch Transaktionskosten, die bei dieser Aufgabe sowohl auf Seiten des Landes als auch auf Seiten der Kommunen besonders hoch sind – bei Antragstellung einschließlich fachlicher Prüfung über die Freigabe bis zur Abrechnung.

Gegen eine Pauschalierung spricht, dass das Förderprogramm Einzelprojekte adressiert. Dies ist aus mehreren Gründen problematisch. So ist eine objektive Bestimmung der Bedarfsträger in diesen Fällen nur schwer möglich, externe Bedarfsfaktoren sind somit nicht gegeben. Der Fokus auf Einzelprojekte impliziert zudem, dass die Streuung der Ausgaben nicht normalverteilt ist, sondern vielmehr – insbesondere beim Neu- und Ausbau – hohe Mittelvolumina durch wenige Projekte gebunden werden. Dies erleichtert für die geförderten Kommunen die Umsetzung deutlich stärker als geringere Mittelzuflüsse über einen pauschalen Mechanismus. Zudem bestehen für einen Teil der Mittel Vorgaben des Bundes als Mittelgeber (bis 2019 Entflechtungsmittel, ab 2020 Mittel über GVFG). Die im Rahmen der investiven Ausgaben bestehenden Klumpenrisiken sprechen darüber hinaus für eine quotale Förderung unter Beteiligung der Kommunen. Ein Steuerkraftausgleich ist unter diesen Umständen nicht zweckmäßig.

Letztlich kann die Entscheidung nicht eindeutig oder tendenziell zu Gunsten einer dieser beiden Begründungsmustern gefällt werden. Eine Lösung könnte sein, den Zuschnitt der RL KStB Teil A stärker auf tatsächliche Großprojekte und besondere Einzelmaßnahmen zu konzentrieren und die Ausstattung entsprechend zu reduzieren. Die freiwerdenden Mittel für gewöhnliche und wiederkehrende Bauprojekte könnten pauschaliert analog zum Teil B der Richtlinie ins FAG überführt werden.

4.3.14 Förderprogramme ohne Empfehlung zur Überführung ins FAG

Im Folgenden wird in Kürze auf Besonderheiten und Ausschlusskriterien der elf Förderbereiche eingegangen, welche aus Sicht der Gutachter grundsätzlich nicht zur Überführung in den KFA geeignet sind. Details zu den einzelnen Programmen sind in den Auswertungstabellen im nachfolgenden Abschnitt 6 dokumentiert.

Weiterbildungsförderung

Eine Überführung des Förderbereichs Weiterbildungsförderungen in den KFA ist aufgrund mehrerer Kriterien ausgeschlossen. Einerseits besteht hinsichtlich der fiskalischen Äquivalenz (Ausschlusskriterium) die Möglichkeit einer (partiellen) Nutzerfinanzierung. Daraus kann sich eine, wenn auch eingeschränkte, Deckungsgleichheit zwischen Nutzern und Finanzierern ergeben.

Andererseits sprechen sowohl die mangelnde, nicht eindeutige Bestimmbarkeit der Weiterbildungsbedarfe als auch ein fehlender sachorientierter Verteilungsschlüssel gegen die Überführung in den KFA.

Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Eine Nutzerfinanzierung und eine daraus resultierende eingeschränkte Deckungsgleichheit zwischen Nutzern und Finanzierern liegen ebenfalls im Förderbereich des Öffentlichen Personennahverkehrs vor. Von einer eingeschränkten Deckungsgleichheit kann ausgegangen werden, da eine vollständige Deckung der Kosten mittels Einnahmen aus Gebühren ausgeschlossen werden kann. Insbesondere der ÖPNV trägt sich zum Teil aus Querfinanzierungen im Rahmen des kommunalen Querverbunds.

Darüber hinaus wird der ÖPNV ebenfalls durch Fördermittel von der EU und dem Bund finanziert. Die Vergabe der externen Mittelgeber setzt allerdings Prozessvorgaben voraus. Insgesamt spricht neben diesen beiden Ausschlusskriterien ebenfalls das Argument, dass lediglich eine begrenzte Anzahl an Kommunen betroffen ist (zumindest auf der Ebene der Gemeinden), gegen die Überführung in den KFA. Darüber hinaus bestehen zusätzlich Klumpenrisiken hinsichtlich großer Einmalausgaben für die laufende Aufgabenerfüllung, bspw. bei der Wartung und Erneuerung von Fahrzeugen oder der (Schienen-)Infrastruktur. Dementsprechend erscheint in diesem Aufgabenbereich eine quotale Förderung unter Beteiligung der Kommunen sinnvoll.

Kooperationsprogramm Sachsen-Tschechien

In diesem spezifischen Förderbereich sprechen insgesamt sechs Kriterien (davon zwei Ausschlusskriterien) gegen eine Überführung in den KFA. Die fehlende Dauerhaftigkeit der Aufgabe (das Kooperationsprogramm ist zeitlich begrenzt) sowie die Prozessvorgaben der EU, welche einen externen Mittelgeber darstellt, stellen die zwei Ausschlusskriterien dar. Darüber hinaus können die Bedarfe zur Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nicht eindeutig bestimmt werden. Folglich fehlt ebenfalls ein sachorientierter Verteilungsschlüssel. Hohe Einmalausgaben für bspw. investitionsschwere Projekte in diesem Bereich erhöhen die Klumpenrisiken, sodass eine quotale Förderung unter Berücksichtigung der Kommunen zweckmäßig erscheint.

Förderrichtlinie LEADER

Ähnlich wie in dem Förderbereich Kooperationsprogramm Sachsen-Tschechien kann eine Überführung aufgrund der Prozessvorgaben der EU als externen Mittelgeber ausgeschlossen werden. Die mangelnde Bestimmbarkeit der Bedarfe zur Förderung des ländlichen Raumes, der fehlende sachorientierte Verteilungsschlüssel sowie eine erratische, nicht stetige Ausgabendynamik in dem Förderbereich unterstreichen diese Einschätzung. Aufgrund von möglichen hohen Einmalausgaben in dem Bereich bestehen Klumpenrisiken, welche für eine quotale Förderung unter Beteiligung der Kommunen sprechen.

Hochwasserschäden

Bereits das Ausschlusskriterium der fehlenden Dauerhaftigkeit der Aufgabe lässt darauf schließen, dass dieser Förderbereich nicht zur Überführung in den KFA geeignet ist. Ein Förderbedarf besteht lediglich bei Eintreten eines Hochwassers. Aufgrund der Abhängigkeit von der geographischen Lage und der Witterung lassen sich einerseits die Bedarfe generell nicht bestimmen und andererseits ist lediglich eine begrenzte Anzahl an Kommunen betroffen (Ausschlusskriterium). Darüber hinaus kann die Ausgabendynamik in dem Bereich als erratisch und die Streuung der Ist-Ausgaben als nicht normalverteilt beurteilt werden. Aufgrund immens hoher Einmalausgaben, welche unregelmäßig und in zeitlich begrenzten Intervallen (bei Auftreten eines Hochwassers) anfallen, besteht die Zweckmäßigkeit einer quotalen Förderung mit Beteiligung der Kommunen.

Heime und Betreuungsangebote an Förderschulen

In diesem Förderbereich kann eine Überführbarkeit in den KFA bereits aufgrund einer lediglich begrenzten Anzahl an betroffenen Kommunen ausgeschlossen werden. Auch eine nicht

normalverteilte Streuung der Ist-Ausgaben sowie ein mangelnder sachorientierter Verteilungsschlüssel sprechen gegen eine Überführung. Eine Fachförderrichtlinie kann besser auf die konkreten Verhältnisse der spezialisierten Bildungseinrichtungen eingehen.

Investitionen Teilhabe

In diesem Aufgabenbereich sprechen insgesamt sechs Kriterien gegen einer Überführbarkeit in den KFA. Einerseits ist lediglich eine begrenzte Anzahl an Kommunen von dem Aufgabenbereich betroffen, die Bedarfe sind nicht oder nur teilweise bestimmbar, sodass ebenfalls ein sachorientierter Verteilungsschlüssel fehlt. Andererseits ist die Streuung der Kosten nicht normalverteilt. Spezifische Einrichtungen für Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen (Besonderheiten je Behinderung) erfordern unterschiedlich hohe Kosten. Demzufolge bestehen für einzelne, betroffene Kommunen aufgrund möglicher hoher Einmalkosten, bspw. für die Errichtung und Instandhaltung spezifischer Einrichtungen und Anlagen, hohe Klumpenrisiken. Dadurch erscheint eine quotale Förderung unter Beteiligung der Kommunen sinnvoll.

Integrative Maßnahmen

Ähnlich wie in dem Bereich Investition Teilhabe sprechen die mangelnde Bestimmbarkeit der Bedarfe, eine zweckmäßige quotale Förderung aufgrund von Klumpenrisiken, die fehlende Zweckmäßigkeit eines Steuerkraftausgleichs sowie eine erratische Dynamik der Ist-Ausgaben gegen die Überführung des Aufgabenbereichs in den KFA.

Soziale Betreuung von Flüchtlingen

In diesem Aufgabenbereich bestehen hinsichtlich der Entscheidung gegen eine Überführung in den KFA einige Parallelen zu dem Aufgabenbereich Hochwasserschäden. Der Aufgabenbereich ist temporär begrenzt, eine quotale Förderung erscheint aufgrund von Klumpenrisiken, welche durch die Möglichkeit hoher Einmalkosten in dem Bereich verursacht werden, zweckmäßig und die Förderbedarfe in dem Bereich (der sozialen Betreuung von Flüchtlingen) sind nicht eindeutig bestimmbar. Zudem besteht in dem Bereich eine erratische Ausgabendynamik mit starken Schwankungen nach oben und unten.

GRW Infra

Das zur Wirtschaftsförderung dienende langfristige Programm GRW Infra ist aufgrund der mangelnden Bestimmbarkeit pauschaler Bedarfe, eines fehlenden sachorientierten Verteilungsschlüssels sowie der Zweckmäßigkeit einer quotalen Förderung aufgrund von Klumpenrisiken durch hohe Einmalkosten wenig geeignet zur Überführung in den KFA. Zudem sind

spezielle Nachweise für den Fördermittelgeber beizubringen, da sich die Zuweisungen sowohl aus Bundesmitteln als auch aus Mitteln der EU speisen.

Siedlungswasserwirtschaft

Im Förderbereich Siedlungswasserwirtschaft sprechen sechs Kriterien gegen die Überführung in den KFA. Bereits die bestehende fiskalische Äquivalenz und somit Deckungsgleichheit zwischen Nutzern und Finanzierern schließt einer Überführbarkeit aus. Darüber hinaus unterstreichen die mangelnde Bestimmbarkeit der Förderbedarfe, eine nicht normalverteilte Streuung der Ist-Ausgaben sowie ein fehlender sachorientierter Verteilungsschlüssel diese Einschätzung. Auch die Zweckmäßigkeit einer quotalen Förderung aufgrund von Klumpenrisiken, welche durch hohe mögliche Einmalkosten, bspw. für die Instandhaltung und Wartung von Rohrleitungen, verursacht werden, spricht gegen eine Überführbarkeit in den KFA.

5 Fazit

Fördermittelprogramme stellen aus Sicht des Landes ein wirkungsvolles Instrument dar, um Einfluss auf die kommunale Ausgabenpolitik zu nehmen. So bieten sich den Entscheidungsträgern verschiedene Stellschrauben, um dem Steuerungsinteresse nachzukommen. Durch die Wahl des Fördergegenstands können Investitionen und laufende Ausgaben in vom Land gewünschte Aufgabenbereiche gelenkt werden, Eigenfinanzierungsanteile der Kommunen erhöhen aus der Perspektive des Mittelgebers wiederum die Wahrscheinlichkeit einer effizienten Aufgabenerfüllung durch die Kommunen. Aus Kommunalperspektive ist diese Politik der *Goldenen Zügel* deutlich ambivalenter zu bewerten. Zwar leisten Fördermittelprogramme einen erheblichen Beitrag zur kommunalen Aufgabenerfüllung, allerdings birgt eine ausufernde Förderpolitik die Gefahr einer ausgabepolitischen Schwerpunktsetzung, die an den tatsächlichen Präferenzen und Bedarfen innerhalb der Kommunen vorbeigeht. Diese Fehlallokationen von Finanzmitteln werden unter Umständen noch durch Folgekosten verstärkt, die bei Tätigung der Ausgaben keine ausreichende Berücksichtigung fanden. Nicht zu vernachlässigen ist zudem der bürokratische Aufwand (Transaktionskosten), der auf beiden Ebenen (Mittelgeber und Mittelempfänger) entsteht und Verwaltungskapazitäten bindet. Die Übertragung einzelner Fördermittelprogramme in den kommunalen Finanzausgleich eröffnet den Kommunen dabei nicht nur die Möglichkeit einer möglicherweise bedarfsgerechteren Mittelverwendung, sondern würde zusätzlich dazu beitragen, Transaktionskosten zu senken.

Verschiedene Voraussetzungen sollten für eine Übertragung ins FAG erfüllt sein, wobei im Rahmen dieser Untersuchung zwischen allokativen und fiskalischen Aspekten differenziert wurde. So zählt zu Ersteren insbesondere, dass es sich beim geförderten Bereich um eine von einer Vielzahl von Kommunen dauerhaft zu tragende Aufgabe handeln muss, bei der die Möglichkeit einer Nutzerfinanzierung (weitestgehend) ausgeschlossen ist. Darüber hinaus sollten keine Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) einer Übertragung im Weg stehen. Die fiskalischen Aspekte spielen auf die Ausgabendynamik im entsprechenden Förderbereich ab, wobei eine erratische Ausgabendynamik tendenziell gegen eine Übertragung ins FAG spricht, da andernfalls die Fortschreibungsfähigkeit des Finanzausgleichssystems und die Planbarkeit auf der Einnahmenseite gefährdet wären. Innerhalb des FAG ist insbesondere die Frage nach einer Mittelzuweisung über Lastenausgleiche oder das Schlüsselzuweisungssystem nur schwer final zu beantworten, sodass gerade hier der konkrete Fall betrachtet werden muss.

Im Rahmen der Untersuchung wurden die Förderbereiche von insgesamt 24 gegenwärtig bestehenden Förderprogrammen im Freistaat Sachsen aufgabenbezogen einzeln anhand der im

theoretischen Teil erläuterten Kriterien geprüft. Zu den 24 untersuchten Programmen gehörten ausschließlich jene, welche durch das Land finanziert werden, dessen Zuwendungsempfänger Kommunen darstellen und jene, welche zum Zeitpunkt der Untersuchung beantragte Vorhaben finanziell fördern (Status offen). Anhand dieser Kriterien wurden jene Programme mit dem größten Fördervolumen ausgewählt. Im Ergebnis stellt unter anderem der Bereich der Kindertageseinrichtungen einen Förderbereich dar, welcher generell zur Überführung in den KFA empfohlen werden kann, da es sich um eine dauerhaft und flächendeckend zu leistende Grundaufgabe der Kommunen handelt. Zudem sind die Bedarfe konkret anhand der Anzahl zu betreuender Kinder begründbar und messbar und es liegt eine weitestgehend stetige Ausgabendynamik vor, sodass eine Pauschalierung möglich erscheint. Darüber hinaus sind auch die Fachförderrichtlinien für die Ganztagsförderung in Schulen, für das Feuerwehrwesen, für die schulische Infrastruktur sowie für die Sportförderung einer Überführung in den kommunalen Finanzausgleich grundsätzlich geeignet. Wenngleich hierdurch die bisherige Förderpraxis in Frage gestellt wird, so eröffnet sich die Möglichkeit einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung mit geringeren Transaktionskosten bei einem nur begrenzten Verlust an Präzision.

Auf der anderen Seite kommen einige der betrachteten Förderprogramme schon deswegen nicht für eine Übertragung ins FAG in Frage, da entweder nur eine geringe Anzahl von Kommunen von der jeweiligen Aufgabe betroffen ist oder Ausgaben im betroffenen Förderbereich nur unregelmäßig anfallen.

Der im Rahmen der vorliegenden Analyse erarbeitete Kriterienkatalog stellt eine Entscheidungshilfe für die Übertragung von Fachförderprogrammen ins FAG aus finanzwissenschaftlicher Perspektive dar. Am Ende ist die konkrete Entscheidung mit Blick auf einzelne Programme von einer Vielzahl weiterer, vor allem auch politischer Faktoren abhängig. Vor allem muss berücksichtigt werden, dass jede Veränderung der Finanzausgleichsmasse und der sich anschließenden Zuweisungssysteme mit Umverteilungen von Finanzmitteln zwischen den Kommunen korrespondiert, die „Verlierer“ und „Gewinner“ hervorbringt. Aus diesem Grund bedarf jede Reform der Fördermittellandschaft zugunsten höherer Zuweisungen im Rahmen des KFA ergänzender Simulationsrechnungen.

6 Auswertungstabellen für die Einzelprogramme

Die nachfolgenden Tabellen fassen die Prüfergebnisse für jedes der 24 ausgewählten Programme zusammen. Die Kriterien sind in der Tabelle 1 (Seite 18) dokumentiert und werden im Einzelnen im Kapitel 3 erläutert.

Tabelle 5: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung des Straßen- und Brückenbaus (Teil B)

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm		
		RL Straßen- und Brückenbau, Teil B (01042 - RL des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen an Straßen und Radverkehrsanlagen in kommunaler Baulastträgerschaft		
	laufend oder investiv	beides		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Verkehr		
	FM-Geber	Bund, Land		
	Begünstiger	Kommunen und kommunale Zusammenschlüsse		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	100,00		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	90.927,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	54.485,1		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	63.817,4		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	421		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	151,6		
Bewertungskategorien		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	Bis 2019: Entflechtungsng mittel (Bund); ab 2020: nein
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		innerhalb FAG (bereits umgesetzt)		
Pauschalierung		(x)		
Überführung FAG		x		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 6: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Kindertagesstätten

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm Kita (Förderung von Kindertageseinrichtungen innerhalb des Bedarfsplanes nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen gemäß § 18 Abs. 1 bis 3 SächsKitaG)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Förderung der Aufgaben der Gemeinden nach dem Sächsischen Gesetz über Kindertageseinrichtungen		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Bildung		
	FM-Geber	Land		
	Begünstiger	Gemeinden, kommunale Zusammenschlüsse		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	100,00		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	599.600,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	599.600,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	595.238,9		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	421		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	1.413,9		
Bewertungskategorien		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	zum Teil		anteilige Finanzierung durch Elternbeiträge
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	mit Nebenansatz
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	Festbetrag
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	strittig in der Literatur
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	eher innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		innerhalb FAG; sachorientierter Verteilungsschlüssel im SZW-System		
Pauschalierung Überführung FAG		x (x)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 7: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Ganztagsangeboten

Kriteriengruppen	Fördermittelprogramm	Fördermittelprogramm		
		Ganztag (01731 - Sächsische Ganztagsangebotsverordnung – SächsGTAVO)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen zur Förderung von Ganztagsangeboten an allgemeinbildende Schulen		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Bildung		
	FM-Geber	Land		
	Begünstiger	Kommunen		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	97,90		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	26.288,5		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	25.559,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	26.676,6		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	2.595		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	10,3		
	Bewertungskategorien	Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	partielle Finanzierung durch Elternbeiträge
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	ähnlich wie bei Schulen
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Ja	empfehlenswert	Ganztagsangebote sollen nach § 16a SächsSchulG bei allen allgemeinbildenden Schulen eingerichtet werden
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	laufende Ausgaben allgemeinbildende Schulen
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
	Ergebnis	innerhalb FAG		
	Pauschalierung	x		
	Überführung FAG	x		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 8: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung des Feuerwehrwesens

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm RL Feuerwehrförderung (07710 - RL des SMI über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Feuerwehrwesens)		
Allgemeine Aspekte	**Fördergegenstand**	Beschaffungen und Baumaßnahmen zur Erfüllung der auf dem Gebiet des abwehrenden Brandschutzes und der technischen Hilfe obliegenden Aufgaben und zur Förderung der Jugendfeuerwehren		
	laufend oder investiv	investiv und laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Gesundheits- und Sozialwesen		
	FM-Geber	Bund, Land		
	Begünstiger	Gemeinden, Zweckverbände und Landkreise		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	61,30		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	49.749,9		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	21.050,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	37.731,2		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	887		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	42,5		
Bewertungskategorien		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	**Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);**	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Teils-Teils		Aufgaben auf dem Gebiet des Brandschutzes: weisungsfreie Pflichtaufgaben; Aufgaben auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes: Weisungsaufgaben
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	**eher innerhalb FAG**		
Fiskalische Effekte	**mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)**	Ja	LAG,SZW	eher ja
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		**eher innerhalb FAG SZW oder LAG (aufg.bezogene Pauschalierung)**		
Pauschalierung		**x**		
Überführung FAG		**x**		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 9: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung der Schulinfrastruktur

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm FRL SchulInfra (01500 - Förderrichtlinie Schulische Infrastruktur)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Schaffung und Erhaltung der schulischen Infrastruktur sowie für Maßn. zur Reduzierung der CO_2-Emissionen von Schulgebäuden einschl. Schulsporthallen		
	laufend oder investiv	investiv		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Bildung		
	FM-Geber	Bund, Land		
	Begünstiger	Gemeinden, Landkreise, kommunale		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	43,50		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	150.221,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	68.857,1		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	55.036,5		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	134		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	410,7		
Bewertungskategorien		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		innerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG		x (x)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10: Prüfergebnis zum Programm zur Sportförderung

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm FRL Sportförderung Teil C (01510 - RL des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für die Sportförderung)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Investive Sportförderung: Sicherung, Sanierung, Modernisierung sowie der Neu-, Aus- und Umbau von Sportstätten; Vorrangig Sportanlagen der Grundversorgung (Sporthallen, Sportplätze sowie Hallenbäder für Schwimmsport etc.), Beschaffung von Großsportgeräten (>5.100 Euro)		
	laufend oder investiv	investiv		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Gesundheits- und Sozialwesen		
	FM-Geber	Bund, Land		
	Begünstiger	Kommunen, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	46,70		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	48.973,9		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	25.245,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	21.389,5		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	213		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	100,4		
	Bewertungskategorien	Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	teilw. Nutzer-finanzierung
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	freiwillige Aufgabe
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)			
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	zum Teil		Großinvestitionen
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	eher innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
	Ergebnis	eher innerhalb FAG		
	Pauschalierung Überführung FAG	(x) x		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 11: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung der Schulsozialarbeit

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm FRL Schulsozialarbeit (04961 - RL des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung von Schulsozialarbeit im Freistaat Sachsen)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Ausbau und qualitative Weiterentwicklung von Maßnahmen der Schulsozialarbeit		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Gesundheits- und Sozialwesen		
	FM-Geber	Land		
	Begünstiger	Landkreise, kreisfreie Städte		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	80,90		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	15.000,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	15.250,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	19.584,3		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	13		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	1.506,5		
Bewertungskategorien		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	Ermessensspielräume, unterschiedliche Handhabung
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)			
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	laufende Ausgaben allgemeinbildende Schulen
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	eher innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		eher innerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG		x (x)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 12: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen (VwV Kita Bau)

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm		
		VwV Kita Bau (04990 - VwV des SMK über die Gewährung pauschalierter Fördermittel für Baumaßnahmen und Ausstattungen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Schaffung neuer und die Erhaltung bestehender Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen		
	laufend oder investiv	beides		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Bildung		
	FM-Geber	Land		
	Begünstiger	Landkreise und kreisfreie Städte		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	47,90		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	43.589,9		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	20.228,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	18.552,2		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	36		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	515,3		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	zum Teil		Klumpenrisiko
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	eher innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja		eher innerhalb FAG
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)	Ja		eher innerhalb FAG
Ergebnis		eher innerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG		x (x)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 13: Prüfergebnis zum Programm „Budget Sachsen“ (VwV Investkraft)

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm Budget Sachsen (03596 - Sächs. Investitionskräftigungsgesetz, VwV Investkraft, Budget „Sachsen“)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen an komm. Infrastruktur bspw. in Bereichen: Schulhausbau, Kita, Straßenbau; ÖPNV; Sportstätten; Gewässerschutz; etc.		
	laufend oder investiv	investiv		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Brücken in die Zukunft		
	FM-Geber	Land - Mittel aus dem Fonds "Brücken in die Zukunft" (SächsFAG)		
	Begünstiger	Kommunen, kommunale Zusammenschlüsse, sonstiges		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	62,25		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	218.217,9		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	0,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	106.494,6		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	518		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	205,6		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	da Budget Sachsen zeitlich begrenzt ist, die zu bewältigenden Aufgaben allerdings nicht
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	ja bei Gewässerschutz
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	Infrastrukturausgaben
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	eher innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	stetige Ausgabendynamik, das Budget ist begrenzt
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		eher innerhalb FAG ("Brücken in die Zukunft")		
Pauschalierung Überführung FAG		x (x)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 14: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung der Jugendhilfe

Kriteriengruppe	Kriterien	Fördermittelprogramm FRL Jugendpauschale (04910 - RL des SMS zur Unterstützung örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Zuwendungen zur Ausgestaltung bedarfsgerechter überörtlicher Angebote der Jugendhilfe		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Gesundheits- und Sozialwesen		
	FM-Geber	Land		
	Begünstiger	Kommunen		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	0,00		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	12.400,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	12.400,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	12.900,0		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	13		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	992,3		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	Ermessensspielräume, unterschiedliche Handhabung
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	eher innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja		eher innerhalb FAG
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)	Ja		eher innerhalb FAG
Ergebnis		eher innerhalb FAG		
Pauschalierung		(x)		
Überführung FAG		(x)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 15: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Psychiatrie und Suchthilfe

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm RL Psychiatrie und Suchthilfe (04056 - RL des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung sozialpsychiatrischer Hilfen, der Suchtprävention und Suchtkrankenhilfe)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Gemeindepsychiatrische Verbunde, Maßnahmen der Suchtprävention und Suchtkrankenhilfe sowie Präventions- und Unterstützungsmaßnahmen im psychiatrischen Bereich		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Gesundheit- und Sozialwesen		
	FM-Geber	Land		
	Begünstiger	Landkreise, kreisfreie Städte, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	0,00		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	12.461,6		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	9.620,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	12.190,1		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	68		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	179,3		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Ja	LAG,SZW	Sozialpsychiatrische Hilfe, Suchthilfe
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)			nicht bewertbar aus amtl. Statistik
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	eher innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		eher innerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG				

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 16: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Musikschulen/Kultureller Bildung

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm FRL Musikschulen/Kulturelle Bildung (07999 - RL des SMWK zur Förderung der Arbeit an Musikschulen und über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Stärkung der Kulturellen Bildung im Freistaat Sachsen)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Bereich „Musikschulen“: Personalausgaben, Maßnahmen der regionalen und überregionalen Qualitätssicherung usw.; Berich "Kulturelle Bildung": Maßnahmen, die der Stärkung der Koordination, Vernetzung und Evaluation von Angeboten in den Kulturräumen dienen oder von überregionaler Bedeutung sind		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Bildung		
	FM-Geber	Land		
	Begünstiger	Landkreise, Gemeinden und Gemeindeverbände, Zweckverbände, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	52,30		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	7.025,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	7.025,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	7.012,3		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	101		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	69,4		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	teilw. Nutzergebühren
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	Kosten je Kind für Musikstunden etc.
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)			nicht bewertbar aus amtl. Statistik
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	wenige Träger, Überschneidung mit Kulturräumen
	Ergebnis	eher innerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		eher innerhalb FAG (Lastenausgleich)		
Pauschalierung Überführung FAG		(x)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 17: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung des Straßen- und Brückenbaus (Teil A)

Kriteriengruppe	Kriterien	Fördermittelprogramm		
		RL Straßen- und Brückenbau, Teil A (01041 - RL des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Föderung von Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der Straßen- und Radverkehrsanlagen in kommunaler Baulastträgerschaft		
	laufend oder investiv	investiv laufend (Kosten für Ingenieurleistungen, Einrichtung und Umstellung der Wegweisung von Radverkehrsanlagen gemäß den Richtlinien zur Fahrradwegweisung)		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Verkehr		
	FM-Geber	Bund, Land		
	Begünstiger	Kommunen und kommunale Zusammenschlüsse		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	81,40		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	186.546,5		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	54.485,3		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	110.603,6		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	456		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	242,6		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	bei Einzelmaßnahmen
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	zum Teil		bei großen Einzelmaßnahmen
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	Bis 2019: Entflechtungsmittel (Bund). Ab 2020: GVFG (Bau und Ausbau)
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	Einzelmaßnahmen
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	teils/teils		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		teils/teils (eher außerhalb FAG)		
Pauschalierung Überführung FAG				

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 18: Prüfergebnis zum Programm zur Weiterbildungsförderung

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm Weiterbildung (01640 - Verordnung des SMK zur Förderung der Weiterbildung)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Planung, Organisation und Durchführung von Weiterbildungsveranstaltungen, die organisiertes oder pädagogisch begleitetes, selbstgesteuertes Lernen außerhalb der schulischen Bildungsgänge, der Berufsausbildung und der Hochschulen ergänzen, fortsetzen oder wiederaufnehmen; Unterkunfts- und Verpflegungszuschuss; Unterkunft und Verpflegung im Rahmen einer Weiterbildungsveranstaltung; Inv.-zuschuss investive Maßnahmen insb. zur Verbesserung digitaler oder inkl. Strukturen in den Weiterbildungseinrichtungen; Sonderzuschuss Weiterbildungsprojekte, innovative Projekte		
	laufend oder investiv	laufend und investiv		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Bildung		
	FM-Geber	Bund, Land		
	Begünstiger	jur. Personen des öffentlichen Rechts, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	58,40		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	7.003,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	7.003,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	7.618,8		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	54		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	141,1		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	teilw. Nutzerfinanzierung
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)			nicht bewertbar aus amtl. Statistik
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	eher außerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		eher außerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG				

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 19: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm		
		RL ÖPNV (01010 - RL des SMWA über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Verbesserung der Bedingungen im schienen- und straßengebundenen ÖPNV		
	laufend oder investiv	investiv		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Verkehr		
	FM-Geber	EU, Bund, Land		
	Begünstiger	Kommunen, kommunale Zusammenschlüsse, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	65,90		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	92.326,4		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	81.937,9		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	82.177,3		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	177		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	464,3		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Teils-Teils		Nutzer-finanzierung
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)			
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Ergebnis	eher außerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		eher außerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG		(x)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 20: Prüfergebnis zum „Kooperationsprogramm Sachsen-Tschechien“

Kriteriengruppe	Kriterien	Fördermittelprogramm Kooperationsprogramm Sachsen-Tschechien (08361 - Gemeinsames Umsetzungsdokument zum Kooperationsprogramm Sachsen – Tschechien 2014-2020)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Projekte der grenzübergreifenden Zusammenarbeit können im Rahmen einer der vier inhaltlichen Schwerpunkte umgesetzt werden: bspw. Förderung Anpassung an Klimawandel, Risikoprävention, Risikomanagement; Erhaltung, Schutz der Umwelt sowie Förderung Ressourceneffizienz; Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen		
	laufend oder investiv	eher laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen			
	FM-Geber	EU, Land		
	Begünstiger	Kommunen, deren Einrichtungen und Zusammenschlüsse, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	84,80		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	54.863,7		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	19.078,2		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	35.617,2		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	113		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	315,2		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Nein	außerhalb FAG	im Rahmen EU-Förderung bis 2020, aber: Klimawandel, Risikoprävention und -management, (Aus-) Bildung usw. sind Daueraufgaben
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)			verschiedene EU-Programme integriert
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)			nicht bewertbar
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	Trotz Fokus auf die Grenzregion
	Ergebnis	außerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)			außerhalb FAG
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			außerhalb FAG
Ergebnis		außerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG				

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 21: Prüfergebnis zur „FRL Leader“

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm FRL LEADER (08914 - Förderrichtlinie LEADER vom 15. Dezember 2014)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	u.a. Unterstützung für die Vorbereitung einer LEADER-Entwicklungsstrategie, Durchführung des Vorhabens; Voraussetzung ist die Anerkennung als LEADER-Gebiet		
	laufend oder investiv	beides		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Entwicklung des Ländlichen Raumes		
	FM-Geber	EU, Land		
	Begünstiger	Kommunen, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	56,10		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	132.347,9		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	38.874,7		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	35.643,3		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	751		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	47,5		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)			nicht bewertbar
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	außerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		außerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG				

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 22: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Hochwasserschäden

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm Hochwasser (01334 (01336) - Teil D der RL Hochwasserschäden 2013)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Die Beseitigung hochwasserbedingter Schäden sowie der nachhaltige Wiederaufbau von baulichen Anlagen und der öffentlichen Infrastruktur, die durch das Hochwasser 2013 unmittelbar beschädigt worden sind.		
	laufend oder investiv	investiv (auch Erhalt.maßn.)		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Klima- und Ressourcenschutz		
	FM-Geber	Bund, Land		
	Begünstiger	Kommunen, kommunale Zusammenschlüsse, sonstiges		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	64,68		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	0 (Abfinanzierung)		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	0,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	109.278,4		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	926		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	118,0		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	geographische Abhängigkeit + witterungsbedingt
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	z.T. Durchführungs-vorgaben u. Nachweis-pflichten f. Anteil Bund
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Nein	außerhalb	
	Ergebnis	außerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	nein	außerhalb	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		außerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG				

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 23: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Heimen und Betreuungsangeboten an Förderschulen

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm Landeszuschuss für Heime und Betreuungsangebote an Förderschulen und KiTas (09020 - Sächsische Förderschülerbetreuungsverordnung)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Aufgaben nach §§ 13 III, 16 II SächsSchulG: Förderschulheime und Förderschulangebote + KiTa		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Bildung		
	FM-Geber	Land		
	Begünstiger	Kommunen, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	100,00		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	5.284,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	5.284,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	5.264,8		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	27		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	195,0		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	deutliche Spillover-Effekte
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	unterschiedliche Förderschwerpunkte
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	unterschiedliche Förderschwerpunkte
	Ergebnis	außerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		außerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG				

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 24: Prüfergebnis zur „Richtlinie Investitionen Teilhabe“

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm RL Investitionen Teilhabe (04731 - Förderung der selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Neubau, Sanierung, Modernisierung und Erhalt der für den Betrieb erforderlichen baulichen Rahmenbedingungen; Ausstattung insbesondere von Einrichtungen für behinderte Kinder und Jugendliche, Wohnstätten für Erwachsene mit Behinderungen einschl. Außenwohngruppen, Werkstätten für behinderte Menschen, Förder- und Betreuungsbereiche, sonstigen Einrichtungen, Diensten und Angeboten zur Förderung der Teilhabe und Integration für Menschen mit Behinderungen		
	laufend oder investiv	laufend und investiv		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Gesundheits- und Sozialwesen		
	FM-Geber	Land		
	Begünstiger	Träger von Einrichtungen, Gebäudeeigentümer; mithin auch Kommunen		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	81,10		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	22.725,6		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	14.653,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	11.533,3		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	80		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	144,2		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	spezifische Einrichtungen
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Ergebnis	außerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		außerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG				

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 25: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung der sozialen Integration von Personen mit Migrationshintergrund

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm		
		RL Integrative Maßnahmen (07722 - RL des SMS Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund; Maßgeblich für Kommunen ist eher Teil 2 "Unterstützung der Landkreise und Kreisfreien Städte bei der kommunalen Integrationsarbeit und bei der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts"		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Gesundheits- und Sozialwesen		
	FM-Geber	Land		
	Begünstiger	Kommunen, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	86,30		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	27.000,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	27.000,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	21.973,3		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	443		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	49,6		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	wahrscheinlich in unterschiedlich hoher Intensität
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)			nicht bewertbar aus amtl. Statistik
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	außerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
Ergebnis		außerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG		(x)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 26: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm RL Soziale Betreuung Flüchtlinge (07721 - RL des SMS Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	soziale Beratung und Betreuung von Flüchtlingen		
	laufend oder investiv	laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Gesundheits- und Sozialwesen		
	FM-Geber	Land		
	Begünstiger	Landkreise, kreisfreie Städte		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	59,60		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	15.000,0		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	15.000,0		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	11.681,8		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	13		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	898,6		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Ja	empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)			nicht bewertbar aus amtl. Statistik
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	gleichmäßige Verteilung der Asylsuchenden
	Ergebnis	außerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
Ergebnis		außerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG		(x)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 27: Prüfergebnis zur „Förderrichtlinie GRW Infra“

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm		
		GRW Infra (05261 - Förderrichtlinie des SMWA zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Zuwendungen für Investitionen für wirtschaftsnahe Infrastrukturvorhaben (Bsp.: Errichtung, Ausbau von Kommunaktionseinrichtungen, Abwasseranlagen; Erschließung, Ausbau und Revitalisierung von Industrie- und Gewerbegebieten)		
	laufend oder investiv	investiv und laufend		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Wirtschaftsförderung		
	FM-Geber	Bund, Land (EU-Mittel nur für gewerbliche Wirtschaft)		
	Begünstiger	Gemeinden, Landkreise, Gemeindeverbände, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	82,10		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	51.819,5		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	48.583,5		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	43.310,3		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	117		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	370,2		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Ja	LAG,SZW	teilw. Nutzer-finanzierung
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	freiwillige Aufgabe
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	SZW	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Zum Teil	0	
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels…)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	Infrastruktur ausgaben
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	außerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		außerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG		(x)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 28: Prüfergebnis zum Programm zur Förderung von Siedlungswasserwirtschaft

Kriteriengruppen	Kriterien	Fördermittelprogramm FRL Siedlungswasserwirtschaft/2016 (05554 - RL des SMUL zur Förderung von Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft)		
Allgemeine Aspekte	Fördergegenstand	Maßnahmen der Abwasserbeseitigung wie z.B. Ertüchtigung und Ersatzneubau öffentlicher Kläranlagen		
	laufend oder investiv	beides		
	Adressierter Aufgabenbereich der Kommunen	Klima- und Ressourcenschutz		
	FM-Geber	Bund, Land, Sonstige		
	Begünstiger	Öffentliche Aufgabenträger, sonstige		
	durchschnittl. Fördersatz 2017 in % laut FÖMISAX (28.02.19)	49,60		
	in 2018 zur Verfügung stehende Summe in 1.000 Euro	25.354,9		
	HH-Plan 2018 in 1.000 Euro	4.617,4		
	Auszahlungen 2018 in 1.000 Euro	9.267,6		
	Anzahl ausgezahlte Anträge in 2018	113		
	durchschnittl. Auszahlung je Förderbewilligung in 2018 in 1.000 Euro	82,0		
		Ergebnis	Mittelfluss	Bemerkung
allokative Aspekte	Fehlende Deckungsgleichheit Nutzer + Finanzierer (Fiskalische Äquivalenz nicht erfüllt); (Ja = nicht erfüllt/ Nein = erfüllt);	Nein	außerhalb FAG	
	Dauerhaftigkeit der Aufgabe (Ja)/zeitlich begrenzte Aufg. (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Bestimmbarkeit der Bedarfe (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Steuerkraftausgleich zweckmäßig (Ja / Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Quotale Förderung zweckmäßig (Ja / Nein)	Ja	außerhalb FAG	Grundsatz: Kostendeckung durch Gebühren
	Prozessvorgaben externer Mittelgeber (Bund, EU) (Ja / Nein)	Möglich		
	Mehrbelastungsausgleich /Striktes Konnexitätsprinzip (Ja/Nein)	Nein	LAG,SZW	
	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Ja / Nein)	Nein	LAG, SZW	
	Externe Bedarfsfaktoren - (Nutzung eines sachorientierten Verteilungsschlüssels...)	Nein	nicht empfehlenswert	
	normalverteilte Streuung (Ja/Nein)	Nein	außerhalb FAG	
	Vielzahl an Kommunen betroffen (Ja/Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Ergebnis	außerhalb FAG		
Fiskalische Effekte	mit stetiger Ausgabendynamik (Ja) / erratisch (Nein)	Ja	LAG,SZW	
	Vergleich Ausgabendynamik mit Dynamik der Verbundgrundlagen (Ja / Nein)			
Ergebnis		außerhalb FAG		
Pauschalierung Überführung FAG				

Quelle: Eigene Darstellung.

Literaturverzeichnis

Auer, Benjamin; Rottmann, Horst (2020): Statistik und Ökonometrie für Wirtschaftswissenschaftler. Eine anwendungsorientierte Einführung. 4., aktualisierte u. überarb. Auflage 2020. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Aulbert, Imke (2010): Staatliche Zuwendungen an Kommunen, 1. Auflage, Baden-Baden.

Baumann-Hasske, Harald/Kunzmann, Bernd [Hrsg.] (2011): Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, 3. Auflage, Berlin 2011.

Bundesministerium der Finanzen (2015): Das System der öffentlichen Haushalte, URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt aufgerufen am 07.11.2019.

Büttner, Thiess/Enß, Petra/Holm-Hadulla, Fédéric/Schwager, Robert/Starbatty, Christiane/Webering, Wiebke (2008): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vor-pommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven – Teil II: Der horizontale Finanzausgleich – Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, ifo Forschungsberichte, Forschungsbereich: Öffentlicher Sektor, München, Juli 2008.

Deubel, Ingolf (2011): Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? – Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012, Bad-Kreuznach 2011.

Dombert, Matthias (2006): Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) , S. 1136–1143.

Eichler, Norbert (2000): Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im kooperativen Föderalismus: eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 100, Frankfurt am Main

Gern, Alfons/Brüning, Christoph (2019): Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage, Baden-Baden 2019.

Grossekettler, Heinz (1988): Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, in: Westfälische Wilhelms-Universität Münster (Hrsg.), Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Beitrag Nr. 99, Münster 1988.

Hardt, Ulrike/Schiller, Daniel (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens – Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen – Endbericht - Eine Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (Hrsg.), Hannover 2006.

Henneke, Hans-Günter (1998): Kennt Finanznot kein Verfassungsgebot? – VerfGH NW läßt verfassungsrechtliche Garantien zu soft law degenerieren, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL), 113 (1998), Heft 21, S. 1158 – 1167.

Henneke, Hans-Günter (2000): Öffentliches Finanzwesen – Finanzverfassung – Eine systematische Darstellung, C.F. Müller Verlag, Hüthig GmbH, Heidelberg.

Henneke, Hans-Günter (2002): Strukturfragen des kommunalen Finanzausgleichs – dargestellt am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, in: der Gemeindehaushalt, 103 (2002), Heft 7, S. 145 – 154.

Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): Dotation des Kommunalen Finanzausgleichs – vertikale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Sachsenlandkurier, Nr. 2, S. 80–87.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016): Personalmangel in den Bauämtern, in ders. (Hrsg.): Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, ISSN 0344-919X, Ausgabe 32 vom 20.10.2016, S. 8f.

Junkernheinrich, Martin (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich – Ergebnisse eines Erfahrungsaustausches von Praktikern und Wissenschaftlern, Berlin 1991, S. 63 – 83.

Junkernheinrich, Martin (1992a): Finanzwissenschaftliches Gutachten – Ortsgröße, Kommunale Sonderbedarfe und Schlüsselzuweisungssystem, in: Städte- und Gemeinderat, Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen, 46 (1992), Heft 9, S. 237 – 260.

Junkernheinrich, Martin (1992b): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Analytica Verlagsgesellschaft, Berlin 1992.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin/Brand, Stephan (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben – Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Brandenburg, Bottrop.

Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (1998): Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich – Finanzwissenschaftliche Elemente einer Fortentwicklung des sächsischen Finanzausgleichssystems, Analytica Verlagsgesellschaft, Berlin 1998.

Katz, Alfred (1985): Der kommunale Finanzausgleich, in: Püttner, Günter (1985): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6 Kommunale Finanzen, S. 303 – 330.

Kommission beim Staatsministerium der Finanzen zur Prüfung einer Pauschalierung von Zweckzuweisungen für die kommunale Ebene (Hg.) (1995): Bericht der Kommission. Dresden

Kops, Manfred (1989): Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonder-bedarfen im Länderfinanzausgleich, in: Minister für Wissenschaft und Forschung (Hrsg.): Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 3233, Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Westdeutscher Verlag.

Lenk, Thomas/Birke, Anja (1998): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft, Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, 52 (1998), Heft 9 und Heft 10, S. 199 – 204 und S. 221 – 226.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive – Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, August 2013.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2023): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2022/2023, Sachsenlandkurier 5/2023, Dresden.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2019): Finanzausgleichsfragen in der finanzwissenschaftlichen Beratung, in: Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik, Berlin, S. 401–414.

Lenk, Thomas/Rudolph, Hans-Joachim (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Die Bestimmung des Finanzbedarfs, in: Universität Leipzig – Institut für Finanzen – Finanzwissenschaft (Hrsg.), Arbeitspapier Nr. 25, 2003.

Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2023): Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt - Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Sachsen-Anhalt.

Meffert, Horst/Müller, Walter (2008): Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart, 2008.

Meyer, Hubert (1997): Grundstrukturen und Entwicklungen im kommunalen Finanzaus-gleich der neuen Bundesländer, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) – Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, 7. Jahrgang (1997), Heft 11, S. 390 – 397.

Micosatt, Gerhard (1990): Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs – Zur regionalen Inzidenz der Reformvorschläge der Expertengruppe beim Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik (RUFIS) (Hrsg.), Bochum 1990.

Münstermann, Engelbert (1985): Möglichkeiten und Grenzen einer „Kommunalisierung" von Zweckzuweisungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1985): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 159, Hannover, S. 235 – 270.

Münstermann, Engelbert/Becker, Hubert (1978): Finanzausgleichsleistungen an Kommunen – Ein Vergleich der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern, Deutscher Städtetag, Reihe 6, Beiträge zur Finanzpolitik, Heft 7.

Sächsische Haushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2001 (SächsGVBl. S. 153), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782) geändert worden ist.

Sächsisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 797) geändert worden ist.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019): Bericht der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Dresden, in: https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/33320.

Scheller, Henrik/Raffer, Christian (2023): Nichtmonetäre Investitionshemmnisse der Kommunen – Herausforderungen und Reformansätze, DOI: 10.34744/difu-impulse_2023-5.

Scheller, Henrik/Rietzler, Katja/Raffer, Christian/Kühl, Carsten (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur - Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Wiso Diskurs, Heft 12/2021.

Scherf, Wolfgang (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen – Zur Bestimmung von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsintensität, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 66 – 2003, Justus-Liebig-Universität Giessen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, 2003.

Schiller, Daniel/Cordes, Alexander (2015): Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen – Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Hannover, August 2015.

Schmidt, Thorsten Ingo: Finanzausgleich in Sachsen - Bestandsaufnahme und Reformperspektiven, LKV 2018, 193-198.

Schwarting, Gunnar (2001): Der kommunale Haushalt: Haushaltswirtschaft – Haushalts-steuerung – Kassen- und Rechnungswesen, 2. Auflage, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2001.

Schweisfurth, Tilmann/Reichardt, Tim/Hartmann, Denis (2015): Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen, in: Gatzer, Werner/Schweisfurth, Tilmann (Hrsg.) – Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 231, BERLINER-WISSENSCHAFTSVERLAG GmbH, Berlin 2015.

Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.) (2019): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik, Berlin, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 242, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

Starke, Tim/Hesse, Mario (2022): Edel sei der Einwohner!, Würdigung und Weiterentwicklung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich, in: der gemeindehaushalt, Band 123 (2022), Heft 4, S. 73–79.

Sydow, Julia (2018): Förderprogramme für kommunale Infrastrukturprojekte - Herausforderungen und Handlungsfelder am Beispiel des Freistaates Sachsen, KOMKIS Analyse, Nr. 09, Leipzig.

Urban, Dieter; Mayerl, Jochen (2008): Regressionsanalyse. Theorie, Technik und Anwendung. 3., überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Studienskripten zur Soziologie.

Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist.

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über die Gewährung pauschalierter Fördermittel für Baumaßnahmen und Ausstattung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen (VwV Kita Bau) vom 10. März 2017.

Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Sächsischen Haushaltsordnung vom 27. Juni 2005 (SächsABl. SDr. S. S 226), die zuletzt durch die Verwaltungsvorschrift vom 27. Februar 2019 (SächsABl. S. 451) geändert worden ist, zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 8. Dezember 2017 (SächsABl. SDr. S. S 378).

Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs – Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (Hrsg.), DIW Berlin: Politikberatung kompakt, Berlin 2006.

VwV Bedarfszuweisungen vom 25. April 2017 (SächsABl. S. 710), enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 8. Dezember 2017 (SächsABl. SDr. S. S 378).

Überprüfte Richtlinien (RL)

RL des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts veröffentlicht im SächsABl. v. 06. Juli 2017(SächsABl. S. 921).

RL 01010 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr, veröffentlicht im Sächsischen Amtsblatt v. 06.04.2004, S. 498.

RL 01041 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB) vom 9. Dezember 2015 - Teil A Förderung von Einzelmaßnahmen.

RL 01042 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB) vom 9. Dezember 2015 - Teil B Instandsetzungs- und Erneuerungspauschale.

RL 01334 - Gemeinsame Richtlinie der Sächsischen Staatskanzlei, des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa, des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus, des Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst, des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz und des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 (RL Hochwasserschäden 2013) vom 3. September 2013.

RL 01500 - Förderrichtlinie des SMK zur weiteren Verbesserung der schulischen Infrastruktur (Förderrichtlinie Schulische Infrastruktur – Föri SIF) vom 29. Juni 2015 veröffentlicht im SächsABl. v. 30.07.2015 S. 1054 ff.

RL 01510 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für die Sportförderung (Sportförderrichtlinie - Sport-FRL) vom 13. Februar 2019.

RL 01640

- Gesetz über die Weiterbildung im Freistaat Sachsen (Weiterbildungsgesetz – WBG) vom 29. Juni 1998 (SächsGVBl. S. 270), das zuletzt durch Artikel 33 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130) geändert worden ist.
- Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Förderung der Weiterbildung (Weiterbildungsförderungsverordnung – WbFöVO) vom 15. Oktober 2008 (SächsGVBl. S. 614), die zuletzt durch die Verordnung vom 4. Oktober 2016 (SächsGVBl. S. 473) geändert worden ist.

RL 01731 – Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über Zuweisungen an allgemeinbildende Schulen mit Ganztagsangeboten (Sächsische Ganztagsangebotsverordnung – SächsGTAVO) vom 17. Januar 2017, die durch die Verordnung vom 9. Januar 2019 (SächsGVBl. S. 66) geändert worden ist.

RL 04056 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung sozialpsychiatrischer Hilfen, der Suchtprävention und Suchtkrankenhilfe (Richtlinie Psychiatrie und Suchthilfe - RL-PsySu) vom 12. September 2017 veröffentlicht im SächsABl. S. 1289.

RL 04642 - Förderung von Kindertageseinrichtungen innerhalb des Bedarfsplanes nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen gemäß § 18 Abs. 1 bis 3 SächsKitaG veröffentlicht im SächsGVBl. v. 30.05.2009 S. 225, zuletzt geändert am 14. Dezember 2018, SächsGVBl. S.782.

RL 04731 - Die Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur investiven Förderung von Einrichtungen, Diensten und Angeboten für Menschen mit Behinderungen

(RL Investitionen Teilhabe) vom 21. Dezember 2015 ist im Sächsischen Amtsblatt v. 21.01.2016, S. 55 ff. veröffentlicht.

RL 04910 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit und Familie (SMS) für die Gewährung von Zuwendungen im Bereich der Jugendhilfe vom 10. Juni 1997 (SächsABl. SDr. S. S 346), die durch die Richtlinie vom 30. Juni 1999 (SächsABl. S. 682) geändert worden ist.

RL 04960 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe im Freistaat Sachsen, veröffentlicht im Sächsischen Amtsblatt vom 29.04.2010.

RL 04961 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Förderung von Schulsozialarbeit im Freistaat Sachsen (FRL Schulsozialarbeit) vom 14.02.2017 veröffentlicht im Zuwendungen zum Ausbau und zur qualitativen Weiterentwicklung von Maßnahmen der Schulsozialarbeit im Freistaat Sachsen.

RL 05261 - Förderrichtlinie des SMWA zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW-Infra) /Teil Wirtschaftsförderung, veröffentlicht in SächsABl. Nr. 46/2017 v. 16.11.2017, S. 1473 ff.

RL 05554 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft (Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft – RL SWW/2016) veröffentlicht im (SächsABl. Jg. 2015 Bl.-Nr. 52 S. 1809).

RL 07710 - Richtlinie des SMI über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Feuerwehrwesens (Richtlinie Feuerwehrförderung – RLFw) vom 7. März 2012 (SächsABl. S. 358), zuletzt geändert durch die Richtlinie vom 14. Juni 2018 (SächsABl. S. 947).

RL 07721 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz/Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen.

RL 07722 - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales zur Förderung der selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (RL Teilhabe) vom 09.04.2009 (SächsABl. Nr. 18 v. 30.04.2009, S. 751f.).

RL 07999 – Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst zur Förderung der Arbeit an Musikschulen und über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Stärkung der Kulturellen Bildung im Freistaat Sachsen (FörderRL Musik-schulen/Kulturelle Bildung) vom 13. November 2013 (SächsABl. S. 1160), die zuletzt durch die Richtlinie vom 17. April 2018 (SächsABl. S. 617) geändert worden ist, zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 28. November 2017 (SächsABl. SDr. S. S 417).

RL 08914 - Richtlinie des Sächsichen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Ländlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Ländliche Entwicklung - RL LE/2014) veröffentlicht im SächsABl.SDr. v.14.01.2015, S. 8 ff.

RL 09020 - Förderschulbetreuungsverordnung (SächsFöSchulBetrVO) vom 19. Juni 2008 (SächsGVBl. S. 494), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 7. Oktober 2016 SächsGVBl. S. 477).

Das **Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)** stellt eine kostenfreie Informations- und Beratungsplattform für die kommunale Ebene in Sachsen dar. Im Schnittstellenbereich zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik agiert das KOMKIS als kompetenter Informationsgeber, neutraler Vermittler und inhaltlicher Ansprechpartner zu Themen der kommunalen Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung.

Weitere Veröffentlichungsformate abrufbar unter www.uni-leipzig.de/komkis:

KOMKIS Dialog

KOMKIS Position

KOMKIS Praxis

KOMKIS Report