

SACHSENLANDkurier

Organ des Sächsischen Städte- und Gemeindetages e. V.

Kommunalzeitschrift für die Städte und Gemeinden



DAS THEMA DER AUSGABE

→ Gemeindefinanzbericht Sachsen 2020/21



Sächsischer
Städte- und
Gemeindetag

AUSGABE
05|21

WkB ist Ihre Plattform für Bildungsangebote und Publikationen

www.kommunalpolitisches-bildungswerk-sachsen.de



Wesentliche Ziele unserer Arbeit:

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

Themen unseres Bildungsprogramms:

Grundwissen für Kommunalpolitiker

Aufbaukurs für Kommunalpolitiker

Kommunalwahlrecht

Kommunales Wirtschaftsrecht

Kommunalfinanzen

Bürgerbegehren/Bürgerentscheid

Öffentlichkeitsarbeit in Kommune und Verein

Grundlagen der öffentlichen Auftragsvergabe

Grundlagen des allgemeinen Verwaltungsrechts

Bauplanungsrecht

Baurecht in Sachsen

Vereine als Wählergemeinschaft in der Kommunalpolitik

Sichere Wege für Kinder und Senioren in Städten und Gemeinden

Unsere Schriftenreihe (Auswahl):



Grundwissen für Kommunalpolitiker – Eine praktische Einführung, von Bernd Gerber
WkB-Schriftenreihe 03, 2006 / Neuaufl. 2015



Kommunalwahlrecht, von Bernd Gerber
WkB-Schriftenreihe 07, Neuauflage 2014



Bürgerbegehren – Bürgerentscheid in Sachsen, von RA Dirk Nasdala
WkB-Schriftenreihe 08, Neuauflage März 2019



Aufbauwissen für Kommunalpolitiker in Sachsen, von Bernd Gerber
WkB-Schriftenreihe 22, Dezember 2015



Kinder- und Jugendhilfe in der Kommunalpolitik, von Prof. Dr. habil. Gerd Drechsler
WkB-Schriftenreihe 23, Juni 2016



Brandschutz und Feuerwehr in der Kommune, von Jörg Spiller
WkB-Schriftenreihe 25, September 2017



Öffentliche Auftragsvergabe, überarbeitete Neuauflage, von Sören Kristensen
WkB-Schriftenreihe 26, Dezember 2017



Ein Freibad in der Kommune – Fluch oder Segen?, von Jörg Spiller
WkB-Schriftenreihe 27, September 2018



Datenschutz in der Kommune (Teil 1), von Thomas Hanke
WkB-Schriftenreihe 29, Mai 2019



Datenschutz in der Kommune (Teil 2), von Thomas Hanke
WkB-Schriftenreihe 30, Juni 2020



Grundlagen für die Drogen- und Suchtpolitik im Freistaat Sachsen, von Dr. Olaf Rilke und Wolfgang Wetzels
WkB-Schriftenreihe 31, Juli 2020



*Werk für kommunalpolitische
Bildung Sachsen e.V.*



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

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



November 2021

Gemeindefinanzbericht Sachsen 2020/2021

erstellt von
Prof. Dr. Thomas Lenk
Dr. Mario Hesse
Katharina Kolb, M. Sc.
Max Goldammer, M. Sc.

im Auftrag des
Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Prof. Dr. Thomas Lenk
Dr. Mario Hesse
Katharina Kolb, M.Sc.
Max Goldammer, M.Sc

Universität Leipzig
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management
– Finanzwissenschaft –
Neues Augusteum
Augustusplatz 10
04109 Leipzig

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

Alle Rechte vorbehalten
© Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management 2021

Titelbild: Foto Bremsen: magraphics/clipdealer.com; Montage: SV SAXONIA Verlag

→ Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III	3.2	Vorbemerkung: Die Rolle und Eignung des Finanzierungssaldos als finanzstatistische Größe in einer doppischen Welt.....	47
Tabellenverzeichnis	VIII	3.3	Finanzierungssaldo.....	49
Abkürzungsverzeichnis	IX	3.4	Bereinigte Einnahmen.....	52
Vorwort des Sächsischen Städte- und Gemeindetages	1	3.5	Bereinigte Ausgaben.....	54
Vorwort der Verfasser	2	4	Struktur der Einnahmen und Ausgaben	56
I Allgemeine Vorbemerkungen	3	5	Allgemeine Deckungsmittel	60
II Entwicklung des sächsischen Staatshaushalts	4	5.1	Steuern.....	62
1 Allgemeine Haushaltsentwicklung	4	5.1.1	Realsteuern.....	67
1.1 Finanzierungssaldo.....	4	5.1.1.1	Gewerbsteuer.....	67
1.2 Einnahmen.....	7	5.1.1.2	Grundsteuer.....	72
1.3 Ausgaben.....	10	5.1.1.3	Effekt der Hebesatzpolitik.....	75
1.4 Soll-Ist-Vergleich: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben.....	11	5.1.2	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.....	77
2 Ausgabearten im Detail	12	5.1.3	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.....	79
2.1 Personalausgaben.....	12	5.1.4	Sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Abgaben.....	80
2.2 Laufender Sachaufwand.....	17	5.2	Allgemeine Zuweisungen.....	81
2.3 Investitionsausgaben.....	17	5.3	Exkurs: Zuweisungen der Länder an die Kommunen.....	84
2.4 Zwischenfazit: Ausgabenentwicklung im Freistaat Sachsen.....	21	6	Güter- und Dienstleistungserbringung	89
3 Schulden und Rücklagen	22	6.1	Leistungserbringung im Kernhaushalt.....	91
3.1 Zinsausgaben.....	25	6.1.1	Einnahmen und Ausgaben im Überblick.....	91
3.2 Rücklagen.....	26	6.1.2	Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke (Einnahmen).....	93
4 Haushaltsplan und Mittelfristige Finanzplanung	27	6.1.3	Gebühren und zweckgebundene Abgaben.....	94
4.1 Einnahmen und Ausgaben im Überblick.....	27	6.1.4	Erwerbseinnahmen.....	96
4.2 Ausgabearten im Detail.....	29	6.1.5	Personalausgaben.....	98
4.2.1 Investitionen.....	29	6.1.6	Laufender Sachaufwand.....	102
4.2.2 Personalausgaben.....	29	6.1.7	Zinsausgaben.....	104
4.3 Rücklagen.....	30	6.2	Ausgelagerte Leistungserbringung.....	106
4.4 Schuldenstand.....	30	6.2.1	Überblick.....	106
III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen	33	6.2.2	Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche.....	108
1 Methodische Vorbemerkungen	33	7	Infrastrukturbezogene Ausgaben	109
1.1 Darstellungsweise.....	33	7.1	Exkurs – Warum eine eigene Abgrenzung infrastrukturbezogener Ausgaben im Gemeindefinanzbericht Sachsen?.....	110
1.2 Besondere Vorbemerkungen.....	34	7.2	Ausgaben und Einnahmen im Überblick.....	111
1.2.1 Datengrundlage.....	34	7.3	Investitionen.....	114
1.2.2 Schalenkonzept und Extrahaushalte.....	35	7.4	Investitionszuweisungen (Einnahmen).....	118
1.2.3 Einzelfinanzberichte für die sächsischen Kommunen.....	38	7.5	Käufe und Verkäufe von Grundstücken.....	120
1.2.4 Verzerrender »Cashpooling-Effekt« in Dresden.....	38	7.6	Mieten und Pachten.....	121
2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen	38	7.7	Erhaltungsaufwand.....	122
2.1 Wirtschaftskraft und Konjunktur.....	38	8	Soziale Leistungen	123
2.2 Demografie.....	44	8.1	Allgemeines.....	123
3 Finanzierungssaldo	46	8.2	Ausgaben und Einnahmen im Überblick.....	126
3.1 Zusammenfassung.....	46	8.3	Leistungen nach dem SGB II.....	127
		8.4	Leistungen nach dem SGB VIII.....	132
		8.5	Leistungen nach dem SGB XII sowie nach dem SGB IX.....	133
		8.6	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.....	134

9	Kreisumlage	135	1.4.1	Tilgungsmodalitäten in den Ländern.....	152
10	Verschuldung	136	1.4.2	Fiskalische Belastungen in den Folgejahren der Pandemie	153
10.1	Verschuldung der Kernhaushalte	137	1.5	Kommunale Krisenpolitik im Freistaat Sachsen.....	154
10.2	Investive Schulden.....	139	2	Die Grundsteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Sachsen	157
10.3	Kassenkredite	140	2.1	Urteil des Bundesverfassungsgerichts	157
11	Ausblick	142	2.2	Die Grundsteuer und ihre Reformmodelle.....	158
11.1	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im 1. Halbjahr 2021	142	2.3	Die Grundsteuerreform auf Bundesebene	159
11.2	November-Steuerschätzung 2021 und weiterer Ausblick.....	143	2.3.1	Die drei Säulen der Grundsteuerreform	159
			2.3.2	Bewertung des Bundesmodells aus finanzwissenschaftlicher Perspektive	161
IV.	Aktuelle Entwicklungen	146	2.4	Die Länderöffnungsklausel.....	162
1	Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Freistaat Sachsen und seine Kommunen	146	2.5	Das sächsische Grundsteuermodell.....	164
1.1	Finanzpolitische Transmissionskanäle der Corona-Pandemie	146	2.5.1	Bewertung des sächsischen Modells	164
1.2	Der Effekt der Pandemie auf die Steuereinnahmen der Länder und Kommunen	146	2.5.2	Auswirkungen auf die sächsischen Kommunen	165
1.3	Krisenbewältigungsmaßnahmen im Fiskalföderalismus.....	147	2.6	Zusammenfassung.....	166
1.3.1	Der Bund.....	147	3	Finanzausgleichsgesetz 2021/22	166
1.3.2	Die Länder.....	148	3.1	Einordnung	166
1.3.3	Die Kommunen.....	150	3.2	Änderungen an der vertikalen Verteilung.....	166
1.4	Tilgungsanforderungen und zukünftige Belastungen	152	3.3	Änderungen in der horizontalen Verteilung.....	167
			Glossar		170
			Literaturverzeichnis		181

→ **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos im Ländervergleich in Euro/Einw.	5	Abbildung 21: Entwicklung der Sachinvestitionen in Euro/Einw.	18
Abbildung 2: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw. in den Kernhaushalten	5	Abbildung 22: Ausgaben für Baumaßnahmen im Aufgabenbereich Hochschulen in Euro/Einw.	18
Abbildung 3: Ländervergleich der Finanzierungssalden im Jahr 2020 in Euro/Einw.	6	Abbildung 23: Ausgaben für Baumaßnahmen im Aufgabenbereich Straßen in Euro/Einw.	19
Abbildung 4: Ländervergleich der Finanzierungssalden im Durchschnitt der Jahre 2013-2019 in Euro/Einw.	7	Abbildung 24: Ausgaben für Investitionen in Euro/Einw.	19
Abbildung 5: Entwicklung des Finanzierungssaldos, der Bereinigten Einnahmen und Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Mio. Euro	7	Abbildung 25: Struktur der Investitionsausgaben in Sachsen in Mio. Euro	20
Abbildung 6: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen im Ländervergleich in Euro/Einw.	8	Abbildung 26: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Sachsen in Mio. Euro	21
Abbildung 7: Einnahmenentwicklung des Freistaates Sachsen nach Einnahmeart in Mio. Euro	9	Abbildung 27: Entwicklung der Investitionsquoten im Vergleich.	21
Abbildung 8: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben im Ländervergleich in Euro/Einw.	10	Abbildung 28: Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung in Sachsen in Mio. Euro.	22
Abbildung 9: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen im Kern- sowie in Kern- und Extrahaushalten in Euro/Einw.	10	Abbildung 29: Finanzschulden in Euro/Einw.	23
Abbildung 10: Entwicklung der Ausgaben des Freistaates Sachsen nach Ausgabeart in Mio. Euro	11	Abbildung 30: Entwicklung der Gesamtschulden in Euro/Einw.	23
Abbildung 11: Soll-Ist-Vergleich der Bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Freistaates Sachsen in Mio. Euro.	12	Abbildung 31: Anteil der Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich an den Gesamtschulden	24
Abbildung 12: Entwicklung der Personalausgaben (HGr. 4) im Ländervergleich in Euro/Einw.	12	Abbildung 32: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich in Euro/Einw.	25
Abbildung 13: Entwicklung der gesamten Personalausgaben Sachsens in Mio. Euro	13	Abbildung 33: Entwicklung der gesamten Zinsausgaben in Euro/Einw.	25
Abbildung 14: Entwicklung der Personalausgaben, personalinduzierten Ausgaben und Bereinigten Ausgaben im Vergleich zum Basisjahr 2013 in Sachsen im Kernhaushalt	14	Abbildung 34: Entwicklung der gesamten Zinsausgaben der Kernhaushalte in Euro/Einw.	26
Abbildung 15: Entwicklung des Personalbestands im Ländervergleich in VZÄ pro 100.000 Einw.	14	Abbildung 35: Struktur der Rücklagen im Freistaat Sachsen in Mio. Euro	27
Abbildung 16: Personalbestand 2020 in VZÄ pro 100.000 Einw.	15	Abbildung 36: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen und Bereinigten Ausgaben in den Jahren 2020 bis 2024 in Mio. Euro.	28
Abbildung 17: Entwicklung des Personalbestands im Freistaat Sachsen.	15	Abbildung 37: Entwicklung der Einnahmen nach Hauptgruppen in den Jahren 2020 bis 2024 in Mio. Euro.	28
Abbildung 18: Drittmiteleinahmen der Hochschulen inklusive Hochschulkliniken in Euro/Einw. im Ländervergleich	16	Abbildung 38: Entwicklung der Ausgaben nach Arten in den Jahren 2020 bis 2024 in Mio. Euro	29
Abbildung 19: Entwicklung des Laufenden Sachaufwands in Euro/Einw. im Ländervergleich	17	Abbildung 39: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in den Jahren 2020 bis 2024 in Mio. Euro	29
Abbildung 20: Entwicklung der Untergruppen des laufenden Sachaufwands im Freistaat Sachsen in Mio. Euro	17	Abbildung 40: Entwicklung der Investitionen in Mio. Euro	30
		Abbildung 41: Entwicklung der Personalausgaben im Kernhaushalt in den Jahren 2020 bis 2024 in Mio. Euro	30
		Abbildung 42: Entwicklung der Personalausgaben inkl. Generationenfonds und AAÜG-Zahlungen in Mio. Euro.	31

Abbildung 43: Entwicklung des Schuldenstands bis 2030 in Mio. Euro . 31	Abbildung 64: Vergleich der Bereinigten Einnahmen 2020 zum Bundesdurchschnitt 52
Abbildung 44: Analysestruktur Gemeindefinanzenbericht Sachsen 33	Abbildung 65: Bereinigte Einnahmen der Kommunen je Einwohner in % des Bundesdurchschnitts 2013-2020 52
Abbildung 45: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken 35	Abbildung 66: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw..... 53
Abbildung 46: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in den Flächenländern 2013-2020 in Mio. Euro. 36	Abbildung 67: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2013 bis 2020 53
Abbildung 47: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in Sachsen 2013 bis 2020 in Mio. Euro 37	Abbildung 68: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum, Vergleich 2019. 54
Abbildung 48: Anteile der Extrahaushalte an ausgewählten Einnahme- und Ausgabepositionen in Sachsen 2020 37	Abbildung 69: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw. 54
Abbildung 49: Umfang des verzerrenden Effekts in Dresden 2013-2020. 38	Abbildung 70: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Euro/Einw.... 55
Abbildung 50: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, den ostdeutschen Flächenländern und Sachsen 2013 bis 2020. 39	Abbildung 71: Vergleich der Bereinigten Ausgaben 2020 zum Bundesdurchschnitt 55
Abbildung 51: Wirtschaftskraft der Länder (BIP je Einwohner) 2013 und 2020 im Vergleich 40	Abbildung 72: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw. 56
Abbildung 52: Wirtschaftskraft der Kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen (BIP je Einwohner) 2013 und 2019 im Vergleich 41	Abbildung 73: Bereinigte Ausgaben im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2013 bis 2020 56
Abbildung 53: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen 2013 bis 2021 in Prozent 41	Abbildung 74: Bereinigte Ausgaben im kreisfreien und kreisangehörigen Raum, Vergleich 2019. 57
Abbildung 54: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2013 bis 2020 44	Abbildung 75: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw. 57
Abbildung 55: Zusammenfassende Übersicht zum Vergleich der Finanzlage der sächsischen Kommunen in Euro/Einw. 2020 47	Abbildung 76: Struktur der Bereinigten Einnahmen 2020 58
Abbildung 56: Vorgaben zum kommunalen Haushaltsausgleich in den Ländern 47	Abbildung 77: Struktur der Bereinigten Einnahmen in Sachsen 2013 bis 2020 58
Abbildung 57: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw. 48	Abbildung 78: Struktur der Bereinigten Ausgaben 2020 59
Abbildung 58: Kommunale Finanzierungssalden nach Ländern in Euro/Einw. 2020 und 2013-2020 49	Abbildung 79: Struktur der Bereinigten Ausgaben in Sachsen 2013 bis 2020 59
Abbildung 59: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw. 49	Abbildung 80: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw. 60
Abbildung 60: Anteile der Gemeinden mit positivem und negativem Finanzierungssaldo im kreisangehörigen Raum 50	Abbildung 81: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw..... 60
Abbildung 61: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens nach Größenklassen in Euro/Einw. 50	Abbildung 82: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw. 62
Abbildung 62: Finanzierungssalden der kommunalen sowie der Landesebene im Freistaat Sachsen 2013-2020 51	Abbildung 83: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel 2013, 2019 und 2020 im Vergleich 62
Abbildung 63: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Euro/Einw. . 51	Abbildung 84: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen 2013 bis 2020. 63
	Abbildung 85: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw. 63

Abbildung 86: Kommunale Steuereinnahmen 2020 und 2019 im Ländervergleich	64	Abbildung 109: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/Einw.....	80
Abbildung 87: Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.	65	Abbildung 110: Entwicklung der sonstigen Gemeindesteuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/Einw.....	81
Abbildung 88: Räumliche Verteilung der Steuereinnahmen 2020.....	65	Abbildung 111: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in Euro/Einw.	82
Abbildung 89: Entwicklung der Steuereinnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.....	66	Abbildung 112: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in Sachsen in Euro/Einw	83
Abbildung 90: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2020.....	66	Abbildung 113: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.....	84
Abbildung 91: Struktur der Steuereinnahmen in Sachsen 2013 bis 2020.....	67	Abbildung 114: Zuweisungen an die kommunale Ebene innerhalb und außerhalb der Kommunalen Finanzausgleichsgesetze.....	85
Abbildung 92: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2013, 2016 und 2020.....	69	Abbildung 115: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse (netto) 2021	86
Abbildung 93: Hebesätze der Gewerbesteuer in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2020.....	69	Abbildung 116: Zuweisungen an die Kommunen zwischen 2013 und 2021 im Vergleich	86
Abbildung 94: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw. ...	70	Abbildung 117: Entwicklung der Zuweisungen der ostdeutschen Länder an die Kommunen seit 2013.....	87
Abbildung 95: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw.....	70	Abbildung 118: Anteil der Zuweisungen an den Bereinigten Einnahmen der Kommunen 2013-2020	87
Abbildung 96: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2020.....	71	Abbildung 119: Steuereinnahmen der Kommunen und FAG-Zuweisungen an die Kommunen 2020	88
Abbildung 97: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2013 bis 2020 in %	71	Abbildung 120: Struktur der Bereinigten Gesamteinnahmen der kommunalen Ebene nach Ländern 2020.....	88
Abbildung 98: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/Einw.....	72	Abbildung 121: Anteile der Schlüssel- und Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse 2021	89
Abbildung 99: Hebesätze der Grundsteuer B im bundesweiten Vergleich 2013, 2016 und 2020.....	73	Abbildung 122: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw. ...	89
Abbildung 100: Hebesätze der Grundsteuer B in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2020.....	74	Abbildung 123: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.....	90
Abbildung 101: Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen 2020.....	74	Abbildung 124: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.....	90
Abbildung 102: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/Einw.	75	Abbildung 125: Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.....	91
Abbildung 103: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %.....	75	Abbildung 126: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw.....	91
Abbildung 104: Mehreinnahmen der sächsischen Kommunen aufgrund der Hebesatzpolitik bei den Realsteuern in Euro/Einw.....	76	Abbildung 127: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Leistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.	92
Abbildung 105: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/Einw.....	78	Abbildung 128: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.	92
Abbildung 106: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw.....	78		
Abbildung 107: Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen 2020.....	79		
Abbildung 108: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/Einw.	80		

Abbildung 129: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	93	Abbildung 149: Entwicklung des rechnerischen Durchschnittszinssatzes auf die kommunale Gesamtverschuldung in %.....	105
Abbildung 130: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/Einw.	94	Abbildung 150: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw.	107
Abbildung 131: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Sachsen in Euro/Einw.....	95	Abbildung 151: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.	107
Abbildung 132: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.....	95	Abbildung 152: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.....	108
Abbildung 133: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Euro/Einw.....	96	Abbildung 153: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Euro/Einw.....	108
Abbildung 134: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Sachsen in Euro/Einw.	96	Abbildung 154: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Sachsen in Euro/Einw.	109
Abbildung 135: Entwicklung der Gebühren und zweckgebundenen Abgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	97	Abbildung 155: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	109
Abbildung 136: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/Einw.	97	Abbildung 156: Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben in Sachsen	111
Abbildung 137: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen und Deutschland 2020 in %	97	Abbildung 157: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Ausgaben in Euro/Einw.....	112
Abbildung 138: Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw.	98	Abbildung 158: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw.	112
Abbildung 139: Entwicklung des Bestands der kommunalen Beschäftigten* in Sachsen.....	99	Abbildung 159: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Einnahmen in Euro/Einw.	113
Abbildung 140: Absolute und relative Veränderung der Zahl der kommunalen Beschäftigten nach Aufgabenbereichen 2013 bis 2020	99	Abbildung 160: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw.....	113
Abbildung 141: Struktur der kommunalen Beschäftigung 2020 (äußerer Ring) gegenüber 2013 (innerer Ring).....	100	Abbildung 161: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Euro/Einw.	115
Abbildung 142: Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw.....	101	Abbildung 162: Geschätzter kommunaler Investitionsbedarf in Sachsen 2020-2024.....	116
Abbildung 143: Entwicklung der Personalausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.....	102	Abbildung 163: Investitionsquoten* des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen 2013 bis 2020.....	116
Abbildung 144: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Euro/Einw.	102	Abbildung 164: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Sachsen in Euro/Einw.....	117
Abbildung 145: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.....	103	Abbildung 165: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	117
Abbildung 146: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	103	Abbildung 166: Entwicklung der Einnahmen aus Investitionszuweisungen in Euro/Einw.....	118
Abbildung 147: Entwicklung der Zinsausgaben in Euro/Einw.....	104	Abbildung 167: Zuweisungsquote bei den investiven Ausgaben der Kommunen in Sachsen und Deutschland in %	118
Abbildung 148: Entwicklung der Zinsausgaben in Sachsen in Euro/Einw.	105	Abbildung 168: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Sachsen in Euro/Einw.....	119

Abbildung 169: Entwicklung der Investitionszuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	119	Abbildung 190: Anteil der einzelnen Hilfearten an den gesamten Bruttoausgaben im Bereich des SGB XII in Deutschland (äußerer Ring) und Sachsen (innerer Ring) im Jahr 2020.	133
Abbildung 170: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Euro/Einw.	120	Abbildung 191: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB IX in Sachsen in Euro/Einw.,	134
Abbildung 171: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Sachsen in Euro/Einw.	120	Abbildung 192: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Euro/Einw.	134
Abbildung 172: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Euro/Einw.	121	Abbildung 193: Entwicklung der Ausgabebelastung durch die Kreisumlage in Sachsen.	135
Abbildung 173: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Sachsen in Euro/Einw.	122	Abbildung 194: Entwicklung der Ausgaben für die Kreisumlage in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	136
Abbildung 174: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw.	122	Abbildung 195: Struktur der kommunalen Verschuldung 2020.	137
Abbildung 175: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Sachsen in Euro/Einw.	123	Abbildung 196: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands (Kernhaushalte) in Euro/Einw.	137
Abbildung 176: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	123	Abbildung 197: Entwicklung und Struktur des Gesamtbestands der kommunalen Verschuldung in den Kernhaushalten in Euro/Einw.	138
Abbildung 177: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Euro/Einw.	126	Abbildung 198: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in Sachsen in Euro/Einw.	138
Abbildung 178: Struktur der Sozialen Leistungen 2020 in Euro/Einw.	126	Abbildung 199: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.	139
Abbildung 179: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw.	127	Abbildung 200: Entwicklung des Stands der Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (Kernhaushalte) in Euro/Einw.	140
Abbildung 180: Struktur der Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw. 2020.	128	Abbildung 201: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/Einw.	141
Abbildung 181: Entwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II in Euro/Einw. (ARGEn und Optionskommunen)	128	Abbildung 202: Stand der kommunalen Investitions- und Kassenkredite zum 31.12.2020 in Euro/Einw.	141
Abbildung 182: Entwicklung der Rahmendaten im SGB II in Sachsen 2005 bis 2020.	129	Abbildung 203: Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2021 für den Freistaat Sachsen im Vergleich zu den Vorjahresergebnissen	143
Abbildung 183: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen im Bereich SGB II.	130	Abbildung 204: Ausgewählte Steuereinnahmen der Länder von 2018 bis 2025.	147
Abbildung 184: Struktur der Erstattungen für Soziale Leistungen nach dem SGB II 2020 in Euro/Einw.	130	Abbildung 205: Ausgewählte Steuereinnahmen der Gemeinden von 2018 bis 2025.	147
Abbildung 185: Entwicklung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in Sachsen.	131	Abbildung 206: Strukturdaten der Länder durch Sondervermögen, Nachtragshaushalte und Haushaltsbegleitgesetze.	149
Abbildung 186: Entwicklung der Nettobelastung aus dem SGB II in Sachsen in Euro/Einw.	131	Abbildung 207: Kompensation der Gewerbesteuer ausfälle in den Flächenländern.	150
Abbildung 187: Leistungen der Jugendhilfe in Euro/Einw.	132	Abbildung 208: Systematische Darstellung der kommunalen Hilfen von Bund und Ländern.	152
Abbildung 188: Struktur der Jugendhilfe 2020.	132	Abbildung 209: Tilgungsbelastungen in den Ländern bei unterschiedlichem Referenzhorizont.	153
Abbildung 189: Entwicklung der Leistungen nach dem SGB XII in Euro/Einw.	133	Abbildung 210: Entwicklung der Steuereinnahmen auf der kommunalen Ebene in Sachsen.	154

Abbildung 211: Kartographische Darstellung der Gewerbesteuer-
ausgleichszahlungen im Freistaat Sachsen 2020 155

Abbildung 212: Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindever-
bände aus dem Coronabewältigungsfonds (2020).. 155

Abbildung 213: Regionalisierte Steuerschätzungen aus Novem-
ber 2020 und Mai 2021 im Vergleich. 156

Abbildung 214: Entwicklung der FAG-Massen 2020 und 2021 166

→ Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Veränderung der Bereinigten Einnahmen und Ausga- ben in Prozent (Sachsen) 6	Tabelle 10: Steuereinnahmen im Vergleich in Euro/Einw. 64
Tabelle 2: Vergleich der Einnahmenstruktur des Freistaates Sachsen mit den übrigen ostdeutschen Flächenländern je Einwohner 2019 und 2020. 8	Tabelle 11: Entwicklung der tariflichen Entgelte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Gemeinden 100
Tabelle 3: Veränderungsdaten der Personalausgaben, perso- nalinduzierten und Bereinigten Ausgaben 13	Tabelle 12: Kassenmäßige Einnahmen und Ausgaben der säch- sischen Gemeinden und Gemeindeverbände im 1. Halbjahr 2021 (Auswahl) 142
Tabelle 4: Personalbestand nach Kernaufgaben im Länderver- gleich im Jahr 2020. 16	Tabelle 13: Prognosen zum Finanzierungssaldo der Kommunen. 144
Tabelle 5: Prozentuale Veränderung der Gesamtschulden. 24	Tabelle 14: Fördergegenstände in den Ländern. 149
Tabelle 6: Zinslastquoten in Prozent der Bereinigten Gesamtausgaben 26	Tabelle 15: Verteilungsmechanismen der Gewerbesteuerkom- pensation auf die Gemeinden 151
Tabelle 7: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ost- deutschland und Sachsen 2021 und 2022. 43	Tabelle 16: Tilgungsmodalitäten in den Ländern 153
Tabelle 8: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Sachsen von 2020 bis 2035. 45	Tabelle 17: Typisierte monatliche Nettokaltmieten in Euro je m ² Wohnfläche in Sachsen. 160
Tabelle 9: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw. 61	Tabelle 18: Überblick zu den Grundsteuermodellen in den Ländern .. 163
	Tabelle 19: Vergleich der Wirkungen des Bundesmodells und des sächsischen Modells zum Stand Juni 2020. 164

→ Abkürzungsverzeichnis

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

SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag	v. a.	vor allem
ST	Sachsen-Anhalt	v. H.	vom Hundert
StSch	Steuerschätzung	vgl.	vergleiche
SZW	Schlüsselzuweisungen	vs.	versus
TH	Thüringen	Vw.	Volkswirt
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz	VwV	Verwaltungsvorschrift
u.	und	VZÄ	Vollzeitäquivalent
u. a.	unter anderem	z. B.	zum Beispiel
u. a.	und andere	z. T.	zum Teil
u. ä.	und ähnliches	zzgl.	zuzüglich
usw.	und so weiter		

→ Vorwort des Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Zum inzwischen zehnten Mal legt der Sächsische Städte- und Gemeindetag (SSG) mit dem Gemeindefinanzbericht Sachsen 2020/2021 eine Übersicht über die Gemeindefinanzen in den vergangenen beiden Jahren vor.

Der Bericht wurde wie seine Vorgänger im Auftrag des SSG von Prof. Dr. Thomas Lenk und Dr. Mario Hesse unter Mitwirkung von Katharina Kolb, M.Sc. und Max Goldammer, M.Sc. vom Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management – Finanzwissenschaft – der Universität Leipzig verfasst.

Vor zwei Jahren hatten wir an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen, dass der kommunale Finanzausgleich der Jahre 2021/2022 durch ein FAG-Gutachten vorbereitet werden soll. Der Untersuchungsauftrag der Staatsregierung beinhaltete, in welchem Umfang das Finanzausgleichsgesetz im Freistaat Sachsen den ökonomischen und demografischen Veränderungen gerecht wird und welche Anpassungen gegebenenfalls erforderlich werden. Das Gutachten hat die im Vorfeld entstandenen Erwartungen weitestgehend erfüllt und ist – wie auch der vorliegende Gemeindefinanzbericht Sachsen herausstellt – von hoher wissenschaftlicher Qualität. Eine Reihe von Vorschlägen, die der Gesetzgeber im Ergebnis des Gutachtens umsetzte, ging auf vom SSG angezeigte Veränderungsbedarfe zurück. Dies betrifft etwa die Stauchung der Hauptansatzstaffel im kreisangehörigen Raum, die Einführung eines Nebenansatzes für die frühkindliche Bildung, die Einführung einer Basisfinanzierung für besonders steuerschwache Gemeinden oder die längst überfällige Reform des Hartz-IV-Lastenausgleichs. Lediglich im Hinblick auf die Einführung zentralörtlicher Funktionen hat sich eine frühe Einschätzung der Geschäftsstelle, dass ein entsprechender Nebenansatz eine sinnvolle Weiterentwicklung der bisherigen Bedarfsermittlung sein könnte, bislang nicht bestätigt. Jedenfalls bot das Gutachten keine Grundlage für eine wissenschaftlich fundierte Einführung eines entsprechenden Ansatzes. Die Erhöhung des Straßenlastenausgleichs auf Vorschlag des FAG-Beirates ist vom SSG ausdrücklich unterstützt worden. Hinsichtlich der Einführung eines Demografieansatzes sind sich die Wissenschaftler allerdings nach wie vor nicht einig. Während die Gutachter keinen Bedarf für die Einführung eines solchen Ansatzes gesehen haben, können sich die Autoren des vorliegenden Gemeindefinanzberichts dies durchaus vorstellen. Selbst wenn der Gesetzgeber zukünftig zu einer anderen Einschätzung kommen sollte, wird ein Demografieansatz erforderliche Anpassungen an eine sinkende Bevölkerungszahl lediglich hinauszögern können. Das Thema wird auf der Agenda bleiben.

Neben den strukturellen FAG-Anpassungen sind die Finanzausgleichsjahre 2020 und 2021 vor allem durch die Corona-Pandemie geprägt worden. Die erheblichen Steuereinnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer

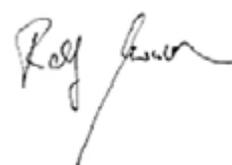
und den gemeindlichen Anteilen an der Einkommensteuer, die die Kommunen vor allem im Jahr 2020 getroffen haben, konnten durch die Rettungsschirme von Bund und Land größtenteils kompensiert werden. Das Land hat sich auch in erheblichem Umfang an den pandemiebedingten Mehrausgaben der Kreisfreien Städte und Landkreisen im Jahr 2020 beteiligt. Bedauerlich ist, dass der Freistaat nicht die Chance genutzt hat, die Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2020 noch in den Finanzrahmen für das Finanzausgleichsjahr 2022 aufzunehmen. Das hätte insbesondere die Investitionsfähigkeit der sächsischen Kommunen schneller als bislang vorgesehen wieder erhöhen können. Der SSG hatte dies im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich eingefordert. Zu Recht wird daher auch im Gemeindefinanzbericht Sachsen kritisiert, dass damit die Chance vergeben wurde, bereits 2022 wieder auf einem deutlich höheren Niveau in den Kommunen investieren zu können.

Mit Blick auf den kommenden Finanzausgleichszeitraum, der die Jahre 2023/2024 umfasst, wird die Ausgestaltung der Schuldenbremse ein wichtiges Thema werden. Sie hat es deshalb auch auf das Cover dieser Ausgabe geschafft. Nach der jüngsten November-Steuerschätzung 2021 rechnet der Freistaat zwar mit einem Steuereinnahmenniveau, das schon wieder auf dem Entwicklungspfad der letzten Steuerschätzung aus Vor-Corona-Zeiten vom Oktober 2019 verläuft. Angesichts der aktuellen Pandemielage und der Verschärfung der Schutzmaßnahmen muss allerdings bezweifelt werden, ob die aktuelle Prognose tatsächlich noch realistisch ist. Es dürfte dem Freistaat schwerfallen, die wegen der pandemiebedingten Mehrausgaben aufgenommenen Neuschulden verfassungskonform innerhalb eines Zeitraums von nur 6 Jahren bis 2028 zurückzuführen und gleichzeitig ein ausreichend hohes Niveau der Investitionszuweisungen an die kommunale Ebene zur Verfügung stellen. Es ist daher zu begrüßen, dass auch innerhalb der Koalition inzwischen laut über eine Verlängerung des Tilgungszeitraumes nachgedacht wird.

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



Mischa Woitscheck
Geschäftsführer



Ralf Leimkühler
Stellv. Geschäftsführer

→ Vorwort der Verfasser

Krise! In den vergangenen Jahren prägte dieses Wort wie kaum ein zweites gesellschaftliche Diskussionen und politische Entscheidungsprozesse. Nach der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 und der Flüchtlingskrise 2015/2016 trifft die Corona-Krise seit 2020 die Gesellschaft besonders hart. Ganz nebenbei rütteln die demografische Krise, die Krise der öffentlichen Investitionen und die Klimakrise an den Türen. Kaum erholt hetzen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft von Krise zu Krise und die Finanzverantwortlichen sind gefordert, alte Krisen abzufinanzieren, während neue bewältigt werden müssen. Auf der kommunalen Ebene sind die Krisen besonders stark zu spüren. Hier müssen Konzepte, Programme und Notmaßnahmen auf ein alltagstaugliches Maß gebracht, umgesetzt und kontrolliert werden. Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung sind gefordert, sich in kurzen Zeitabläufen mit komplexen Gemengelagen zu beschäftigen und Entscheidungen für ihre Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die regionale Entwicklung vor Ort zu treffen. Nicht zuletzt müssen viele Entscheidungen auch vor Ort erklärt, moderiert und verteidigt werden. Im Freistaat Sachsen hat dabei so manche Krise tiefere Spuren hinterlassen als anderswo.

Bei allen kurzfristigen Maßnahmen sollte dennoch hin und wieder auf die mittelfristigen, strukturellen Entwicklungen geschaut werden. Besonders für die Finanzpolitik auf kommunaler Ebene sind alle Krisen direkt spürbar, die strukturellen Entwicklungen aber ebenso. Der Blick auf die Strukturen hilft nicht zuletzt bei der Krisenbewältigung. Ohne zu wissen, wo man finanziell steht, welche Puffer und Möglichkeiten bestehen und welche Effekte die Krisenpolitik der Vergangenheit hatte, lassen sich auch gegenwärtige und zukünftige Krisen kaum zufriedenstellend bewältigen. Wenn die Positionen und langen Linien aber klar sind, können die Debatten unaufgeregter geführt, die Maßnahmen besser geplant und die Haushalte resilienter aufgestellt werden.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der diesjährige Gemeindefinanzbericht, der bereits seit 2003 im zweijährigen Rhythmus erscheint und der diesmal in seiner zehnten Ausgabe erscheint, neben den allgegenwärtigen Effekten der Corona-Krise besonders mit den strukturellen Entwicklungstrends und Herausforderungen im Freistaat Sachsen. In diesem Jahr erfolgt daher nicht nur die bewährte Untersuchung der

kommunalen Haushalte im Hauptkapitel III, sondern auch eine vertiefte Analyse des Staatshaushalts im Hauptkapitel II. Nicht nur in akuten Krisensituationen, auch in den nachfolgenden Erholungsphasen sitzen schließlich alle in einem Boot. Da in der tagesaktuellen Betrachtung die mittel- und langfristigen Trends, Erfolge und Probleme allzu schnell in Vergessenheit geraten, werden neben der aktuellen Einordnung der sächsischen Kommunen im bundesweiten und ostdeutschen Kontext die Entwicklungen im längerfristigen Zeithorizont seit dem Jahr 2013 analysiert.

Im Kapitel IV werden, wie gewohnt, mehrere kleinere Themen von der aktuellen Reform der Grundsteuer über die Reform des SächsFAG 2021/2021 bis zu den Einzelheiten der Corona-Krisenpolitik gebündelt. Das Glossar am Ende des Berichtes soll allen Leserinnen und Lesern das Verständnis auch von sehr speziellen Thematiken ermöglichen.

Dem Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen gilt unser ausdrücklicher Dank – sowohl für die Bereitstellung der erforderlichen Daten als auch für die schnelle und lösungsorientierte Bearbeitung von Anfragen. Ebenso trugen die vom Sächsischen Städte- und Gemeindetag bereitgestellten Materialien sowie dessen konstruktive Anregungen erheblich zum Gelingen des Gemeindefinanzberichts bei. Der Gemeindefinanzbericht ist von je her eine Teamleistung. Wir danken insbesondere Katharina Kolb und Max Goldammer für ihre Mitwirkung am Projekt. Wir wünschen Ihnen eine angenehme und anregende Lektüre der »Jubiläumsausgabe« des Gemeindefinanzberichts und einen erfolgreichen Weg durch die Krisen der Gegenwart und Zukunft.



Prof. Dr. Thomas Lenk



Dr. Mario Hesse

→ I Allgemeine Vorbemerkungen

Der zehnte Gemeindefinanzbericht für Sachsen folgt der Struktur und Systematik der vorangegangenen, im zweijährigen Turnus erschienenen, Berichte aus den Jahren 2003 bis 2019. Das zweite Hauptkapitel, welches in jedem Bericht ein aktuelles kommunal- und finanzpolitisch relevantes Thema aufgreift und wichtige Hintergrundinformationen und Argumente aus finanzwissenschaftlicher Perspektive darlegt, beschäftigt sich in diesem Jahr erstmals mit einer tieferen Analyse des sächsischen Staatshaushalts als Gegenstück zu den Haushalten der kommunalen Ebene. Selbstverständlich spielt die Corona-Pandemie und deren Bewältigung eine zentrale Rolle im Bericht. Dennoch ist absehbar, dass für das Ausgleichsjahr 2023 die Überprüfung der vertikalen Komponenten des Finanzausgleichs ansteht, die ab 2022 die kommunalpolitische Debatte im Freistaat Sachsen prägen wird. Dabei werden nicht nur die Kriseneffekte, sondern auch strukturelle Fragen der Finanzausstattung, der Verschuldung und der Vermögen im Mittelpunkt stehen.

Das Hauptkapitel III analysiert wie in den vorangegangenen Jahren die verschiedenen Einnahme- und Ausgabepositionen und Kennziffern der Gemeinden/Gemeindeverbände des Freistaates Sachsen, nach Kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum unterteilt, sowie gegenüber einigen weiteren Vergleichsgrößen. Dazu zählt der Mittelwert für alle Kommunen¹ Deutschlands², der Mittelwert der westdeutschen Kommunen, der Mittelwert der ostdeutschen Kommunen *ohne* Sachsen und die Vergleichsgröße der Kommunen der wirtschaftsschwächsten westdeutschen Bundesländer. Die Gruppe der wirtschaftsschwächsten Flächenländer West (bestehend aus Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) erscheint insbesondere nach dem Auslaufen des Solidarpakts II zum 31.12.2019 als »Benchmark« für die mittelfristige Analyse angemessen. Immerhin war die Angleichung Ostdeutschlands an das Niveau der wirtschaftlich schwächeren westdeutschen Flächenländer zumindest das unausgesprochene Ziel der Solidarpaktförderung. Wie in den letzten Berichten muss allerdings immer daran erinnert werden, dass die Finanzausstattung der Kommunen dieser Länder vor Finanzausgleich erheblich höher ist als in den ostdeutschen Flächenländern.

Besonderen Wert wurde in diesem Bericht dabei auf die in allen Punkten lückenlose Darstellung der Zeitreihen von 2013–2020 und deren Visualisierung mit Grafiken gelegt. Der Gemeindefinanzbericht soll somit vor allem eine Situationsanalyse der finanziellen Lage der sächsischen Kommunen sein, um den Entscheidungsträgern auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene eine fundierte und strukturierte Datenbasis an die Hand zu geben. Um den einzelnen Entscheidungsträgern vor Ort einen direkten Vergleich zu den dargestellten Kennzahlen zu ermöglichen und die Haushaltslage der eigenen Kommune einordnen zu können, bietet das Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management den Städten und Gemeinden in Sachsen wie auch in den vergangenen Jahren die Möglichkeit an, einen individuellen »kleinen Gemeindefinanzbericht« (ca. 50 Seiten) zu erhalten, in dem die jeweiligen zum Vergleich aufbereiteten gemeindscharfen Ergebnisse entsprechend der im Gemeindefinanzbericht verwandten Kennziffern aufbereitet werden.³

Das Hauptkapitel IV widmet sich in dieser Ausgabe wie in der Vergangenheit verschiedenen ausgewählten Themen, die für die sächsischen Kommunen eine mittelfristige Bedeutung haben bzw. die einen Eindruck auf die Gegenwart ausüben. Dazu gehören wie in den bisherigen Ausgaben die Anpassungen des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes (Sächs-FAG), das insbesondere durch die Reform der horizontalen Verteilungsmechanismen zum 01.01.2021 geprägt war. Weiterhin soll die Corona-Politik des Freistaates Sachsen in den föderalen Kanon eingeordnet werden. In der mitunter unübersichtlichen Gemengelage soll damit eine Orientierung gegeben werden, wie einerseits die Krisenpolitik des Freistaates einzuordnen ist und welche Effekte andererseits in der mittelfristigen Zukunft zu erwarten sind. Noch immer aktuell ist zudem die Reform der Grundsteuer. Nach einem kontroversen politischen Prozess hat der Deutsche Bundestag kurz vor Erscheinen des letzten Gemeindefinanzberichts 2019 die Weichen zu einem wertorientierten Modell gestellt und den Ländern dabei eine Abweichungsbefugnis eröffnet. Einige Länder, darunter der Freistaat Sachsen, machen davon Gebrauch, weshalb im Hauptkapitel IV darauf Bezug genommen wird..

1 Dazu zählen in diesem Zusammenhang Städte, Gemeinden, Landkreise und deren Verbände (Kommunaler Sozialverband, Verwaltungsverbände).
 2 Generell wird dabei auf die Daten der Flächenländer zurückgegriffen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass die Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten (Einwohnerdichte, Ausgabenstruktur, etc.) und ihrer Sonderstellung innerhalb des Finanzausgleiches Verzerrungen innerhalb der Analyse hervorrufen würden.

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

→ II Entwicklung des sächsischen Staatshaushalts

Im letzten Jahrzehnt haben sich die Länderhaushalte beständig von dem Schock durch die Finanzkrise erholt und erwirtschaften seit 2013 positive Finanzierungssalden. Bis 2019 drehte sich die Debatte der Länderhaushalte insbesondere um den Schuldenabbau und die Einhaltung der Schuldenbremse des Grundgesetzes (sowie der entsprechenden Länderregelungen), wobei im Plan alle Länder deren Einhaltung in Aussicht stellten. Weiterhin wurde auf gesamtstaatlicher Ebene eine kritische Debatte um die sog. *Schwarze Null* geführt. Mit der im Jahr 2020 ausgebrochenen COVID-19-Pandemie rückte jedoch der dadurch ausgelöste einnahmen- und ausgabenseitige Schock in den Vordergrund und markiert eine Zäsur für die öffentlichen Haushalte.

Im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung des SächsFAG steht der vertikale Gleichmäßigkeitsgrundsatz im zweijährigen Turnus im Fokus (§ 3 Abs. 2 SächsFAG). Hierzu legt das SMF jeweils einen Prüfbericht vor, der nach einem über viele Jahre etablierten Verfahren das Aufteilungsverhältnis, das dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz zu Grunde liegt, aus drei Perspektiven untersucht: die Ausgabenentwicklung im Bereich der laufenden Rechnung, die Einordnung nach sog. *objektiv bedarfsbegründenden Indikatoren* sowie die Deckungsquote (Verhältnis der Bereinigten Einnahmen zu den Bereinigten Ausgaben).⁴ Gleichwohl ist zu bemerken, dass die Untersuchungen einige Aspekte der Haushaltswirtschaft unbeobachtet lassen, etwa den Investitionsbereich, die Schuldenstände oder Einzelheiten zur Entwicklung und Dynamik verschiedener Ausgabenarten (Personalausgaben, Sachausgaben, Zinsausgaben). Außerdem ist der Nachweis der Deckungsquoten lückenhaft bzw. lediglich verbal eingeordnet.⁵ Nicht zuletzt nimmt der Bericht zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz keine Differenzierung nach dem statistischen Schalenkonzept vor, was bedeutet, dass möglicherweise haushaltswirtschaftlich relevante Aspekte unbeobachtet bleiben.

Vor diesem Hintergrund widmet sich das Kapitel II des Gemeindefinanzberichts Sachsen 2020/21 dem sächsischen Staatshaushalt mit Fokus auf die Ausgabenentwicklung im Zeitraum 2013 bis 2020, ergänzt um die mittelfristige Finanzplanung des Freistaats bis 2024. Dies ermöglicht einen strukturellen Blick, der über die aktuelle Ausnahmesituation hinausreicht und damit Perspektiven für die Zeit nach der akuten Krisenbewältigung öffnet. Die Haushaltssituation des Freistaats wird dabei stets über einen Vergleich mit dem Durchschnitt der deutschen Flächenländer, der westdeutschen Flächenländer, der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen sowie der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (NI, RP, SH)⁶ eingeordnet.

1 Allgemeine Haushaltsentwicklung

Um einen ersten Überblick über die Haushaltsslage des Freistaats Sachsen zu gewinnen, wird der Finanzierungssaldo herangezogen. Anschließend wird die Struktur der Einnahmen und Ausgaben im Zeitverlauf dargestellt und ergänzend sowohl die Situation der Schulden als auch der Finanzvermögen betrachtet.

In der vorliegenden Analyse der Länderhaushalte wird stets der öffentliche Gesamthaushalt abgebildet und bei Bedarf um eine isolierte Betrachtung der Kernhaushalte ergänzt. Gemäß des Schalenkonzepts, einer Abgrenzungssystematik im Rahmen der Finanzstatistik, umfasst der öffentliche Gesamthaushalt einerseits die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung (Kern) und andererseits Extrahaushalte wie bspw. öffentliche Hochschulen, nicht-marktliche Zweckverbände oder Versorgungsfonds (in Sachsen: Generationenfonds) (mittlere Schale). Aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit wird die äußere Schale nicht betrachtet. Dieser sind sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen – darunter z.B. marktliche Zweckverbände, Krankenhäuser und Verkehrsunternehmen – zugeordnet. Für ausführlichere Bemerkungen zum Schalenkonzept siehe Abschnitt III.1.2.2.

Die Analyse wird dadurch erschwert, dass Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, aus denen sich auch die Resultate der Länderhaushalte ableiten lassen, nur für die Jahre bis einschließlich 2013 zur Verfügung stehen. Die Umstellung auf neue statistische Abgrenzungsverfahren brachte es mit sich, dass über viele Jahre keine aktualisierten Daten durch das Statistische Bundesamt bereitgestellt werden konnten. Daher stützt sich die Analyse vornehmlich auf Daten der Kassenstatistik, welche lückenlos bis einschließlich 2020 veröffentlicht ist. Ergänzt werden die Betrachtungen durch Auswertungen der Haushaltsrechnungen des Freistaats Sachsen selbst sowie weiterer Dokumente, wie beispielsweise der Berichte des Sächsischen Rechnungshofs.

1.1 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo berechnet sich aus der Differenz der Bereinigten Einnahmen und Ausgaben, bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge (vor allem Kreditaufnahme und -tilgung). Die Kennzahl eignet sich insbesondere für einen Ländervergleich, da der Finanzierungssaldo unabhängig von der länderspezifischen Verschuldungs- und Rücklagenpolitik ist und zudem die Umstellung der Länderhaushalte auf die Doppik bisher nur in Einzelfällen vollzogen wurde. Der Finanzierungssaldo ist auch einer der Kernindikatoren für das Monitoring der Länderhaushalte im Rahmen des Stabilitätsrats und wird daher regelmäßig in der finanzpolitischen Diskussion um Länderhaushalte genutzt.

Im Zeitraum von 2013 bis 2019 zeichnete sich insgesamt eine positive Entwicklung der Finanzierungssalden ab (siehe Abbildung 1). Während der durchschnittliche Finanzierungssaldo in den deutschen Flächenländern in den Jahren 2013 und 2014 noch auf der Null-Linie lag, ist er auf 194 Euro/Einw. im Jahr 2019 angestiegen. Die westdeutschen Flächenländer haben sich ab 2013 stetig verbessert. Der Freistaat Sachsen und die übrigen ostdeutschen Flächenländer lagen zu Beginn des Betrachtungszeitraums bereits deutlich im Plus und konnten die überdurchschnittlichen Finanzierungsüberschüsse bis einschließlich 2018 halten. Diese Situation ermöglichte in einem insgesamt günstigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld sowohl den Abbau bestehender Schulden als auch den Aufbau liquider Finanzvermögen. Im Jahr 2019 verdichteten sich die Hinweise, dass für 2020 alle Länder den Ausgleich ihrer Haushalte realisieren würden und insofern die Schuldenbremse des Grundgesetzes eingehalten werden könnte.⁷

⁷ Im Plan sahen alle Flächenländer für 2020 einen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vor. Vgl. Buscher/Flachs/Förster u. a. (2021).

⁴ Vgl. Sächsischer Landtag (2020).

⁵ Vgl. Sächsischer Landtag (2020), S. 21.

⁶ Das Saarland ist ebenfalls ein finanzschwaches westdeutsches Flächenland. Da jedoch die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen eher untypisch ist (starkes Gewicht der Landesseite) und das Saarland überdies gesonderte Konsolidierungshilfen des Bundes erhält, ist eine direkte Vergleichbarkeit zum Freistaat Sachsen nur eingeschränkt gegeben.

In Sachsen lag der Finanzierungssaldo einschließlich der Extrahaushalte in den Jahren 2013 bis 2019 bei durchschnittlich 261 Euro/Einw., sodass insgesamt Finanzierungsüberschüsse in Höhe von rund +7,4 Mrd. Euro erzielt werden konnten.

Am aktuellen Rand zeigen sich einige erwähnenswerte Auffälligkeiten. Im Jahr 2018 sticht insbesondere der sächsische Finanzierungsüberschuss von 536 Euro/Einw. hervor, welcher sich aus einem Anstieg der Bereinigten Einnahmen von ca. 5 % und einem gleichzeitigen Rückgang der Bereinigten Ausgaben um ca. 3 % im Vergleich zum Vorjahr ergab. Einnahmeseitig fiel neben höheren Einnahmen aus Steuern (+507 Mio. Euro) sowie dem bundesstaatlichen Finanzausgleich (+72 Mio. Euro) insbesondere eine Nachzahlung im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Höhe von 175 Mio. Euro ins Gewicht.

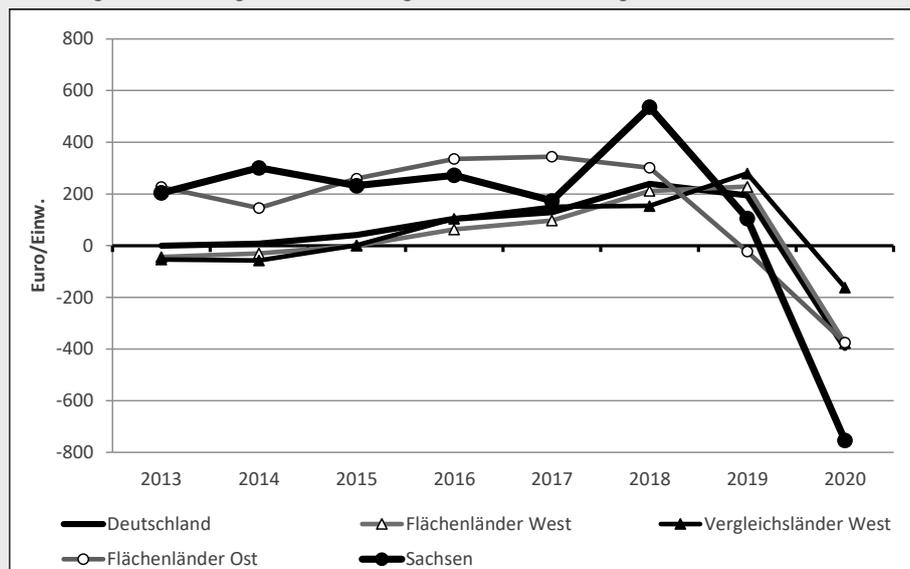
Angesichts dieser Sondereffekte kann auch der deutlich niedrigere Überschuss des Jahres 2019 eingeordnet werden (105 Euro/Einw.). Die letzte Jahresscheibe der abschmelzenden Solidarpaktleistungen wirkte sich hier besonders auf der Einnahmenseite aus. Der drastische Einbruch der Finanzierungssalden im Jahr 2020 über alle Ländergruppen hinweg ist auf den doppelten Haushaltsschock im Zuge der COVID-19-Pandemie, d. h. einen deutlichen Ausgabenanstieg bei gleichzeitiger Einnahmendämpfung, zurückzuführen. Für den Freistaat Sachsen ist hierbei ein besonders ausgeprägter Negativsaldo festzustellen (-754 Euro/Einw. gegenüber -396 Euro/Einw. im Durchschnitt der Flächenländer). Dies zeigt die besonders engagierte Krisenintervention des Freistaates.

Eine ausschließliche Betrachtung des Kernhaushalts (siehe Abbildung 2) ist insbesondere für den Freistaat Sachsen von Relevanz, da sich hier im Gegensatz zur Betrachtung des öffentlichen Gesamthaushalts ein deutlich volatilerer Finanzierungssaldo abzeichnet. In den Jahren 2015 und 2016 weist der Kernhaushalt sogar Finanzierungsdefizite in Höhe von -19 bzw. -30 Euro/Einw. auf. Im Kernhaushalt lagen die Finanzierungsüberschüsse zwischen 2013 und 2019 im Durchschnitt bei lediglich 116 Euro/Einw., was über den Zeitraum hinweg einer Summe von +3,3 Mrd. Euro entspricht. Die Überschüsse des Freistaates wurden demnach zu einem

erheblichen Teil in den Extrahaushalten erwirtschaftet. Die durch die Einbeziehung der Extrahaushalte entstehende Differenz sollte für die Bewertung des Staatshaushalts mit herangezogen werden. Diese ist in den Haushaltsplänen nicht abgebildet (dort wird der Kernhaushalt dokumentiert). Zuweisungen an die Extrahaushalte werden in den Haushaltsdokumenten zwar dokumentiert, erst die Zuhilfenahme der Vermögensrechnung des Freistaates macht die Mittelverwendung jedoch offensichtlich.

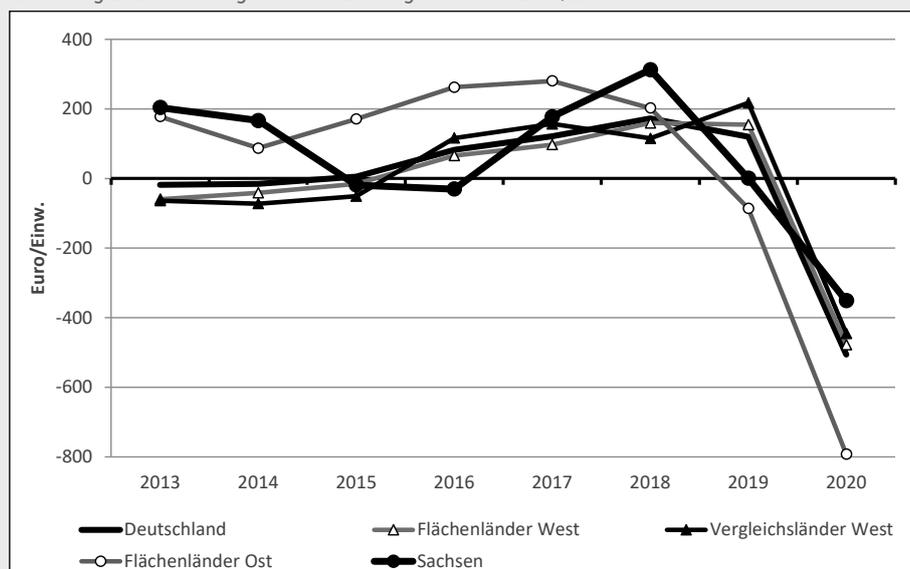
Eine deutliche Abweichung der Finanzierungssalden der Kernhaushalte von den Finanzierungssalden einschließlich der Extrahaushalte ergibt sich für das Jahr 2020 über alle Vergleichsgruppen hinweg. Die deutschen Flächenländer weisen ein durchschnittlich knapp 110 Euro/Einw. höheres Defizit in den Kernhaushalten auf. In den ostdeutschen Flächenländern ist das Defizit in den Kernhaushalten mit -792 Euro/Einw. sogar mehr als doppelt so hoch wie in der gemeinsamen Betrachtung

Abbildung 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos im Ländervergleich in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Abbildung 2: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw. in den Kernhaushalten



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kernhaushalte.

8 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019), S. 80; Freistaat Sachsen (2019), S. 16.

der Kern- und Extrahaushalte (-375 Euro/Einw.). Im Zuge der Auflage pandemiebedingter Sondervermögen wurden teilweise Mittel aus den Kernhaushalten an Sondervermögen verschoben und mit Kreditaufnahmen aus den Kernhaushalten bedient. Dies erhöht technisch die Fehlbeträge der Kernhaushalte, während die Extrahaushalte gestärkt werden.

Im Freistaat Sachsen verhält es sich hingegen spiegelbildlich: Das Finanzierungsdefizit im Kernhaushalt fällt mit -351 Euro/Einw. deutlich niedriger aus als im öffentlichen Gesamthaushalt (-754 Euro/Einw.). Aufgrund eines vergleichsweise höheren Ausgabeanstieges bei gleichzeitig niedrigerem Einnahmewachstum (siehe auch Tabelle 1) schlagen sich die haushaltmäßigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in den sächsischen Extrahaushalten stärker nieder als im Kernhaushalt. Im Freistaat Sachsen hat der zur Bewältigung der Pandemie aufgelegte »Corona-Bewältigungsfonds Sachsen« selbst Kreditermächtigungen erhalten,⁹ sodass sich die fiskalischen Effekte der Pandemie in der statistischen Darstellung verstärkt in den Extrahaushalten niederschlagen.

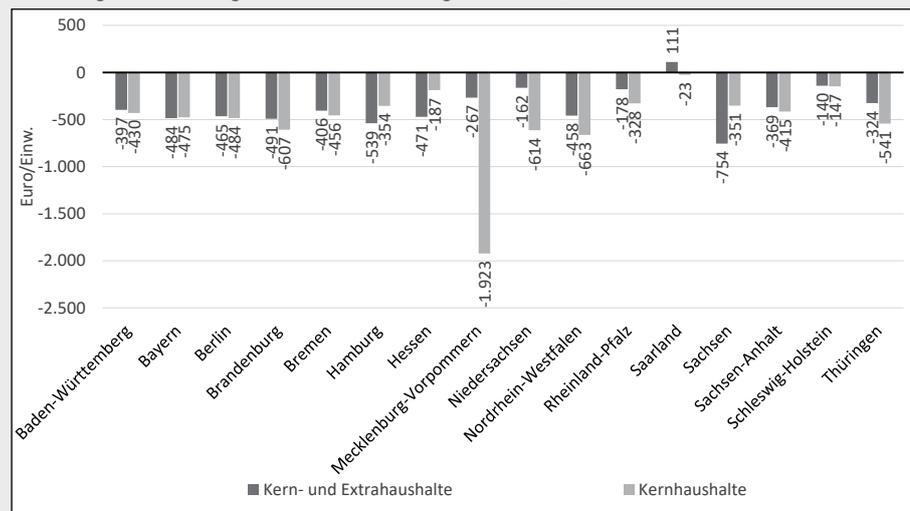
Tabelle 1: Veränderung der Bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Prozent (Sachsen)

Veränderung in %	Kern- & ExtraHH		KernHH	
	Bereinigte Ausgaben	Bereinigte Einnahmen	Bereinigte Ausgaben	Bereinigte Einnahmen
2020/13	42 %	19 %	29 %	15 %
2019/13	18 %	15 %	13 %	8 %
2020/19	20 %	3 %	15 %	7 %

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Kassenstatistik.

Im Ländervergleich weist der Freistaat Sachsen damit das höchste Finanzierungsdefizit in der integrierten Betrachtung auf (siehe Abbildung 3). Neben Sachsen schließen lediglich Bayern, Hamburg und Hessen mit einem höheren Defizit im öffentlichen Gesamthaushalt im Vergleich zum Kernhaushalt ab. Bei ausschließlicher Betrachtung der Kernhaushalte liegt Sachsens Finanzierungssaldo im oberen Drittel. Auffällig ist insbesondere das überdurchschnittlich hohe Defizit von -1.923 Euro/Einw. im Kernhaushalt des Landes Mecklenburg-Vorpommern, das darauf zurückzuführen ist, dass das Land die im 2. Nachtragshaushalt krisenbedingt eingeräumte Kreditermächtigung in Höhe von

Abbildung 3: Ländervergleich der Finanzierungssalden im Jahr 2020 in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kernhaushalte und Kern- und Extrahaushalte.

2,85 Mrd. Euro praktisch in vollem Umfang bereits 2020 realisiert hat.¹⁰ Diese Mittel wurden bisher jedoch erst zum Teil tatsächlich verbraucht, weshalb das Defizit einschließlich der Extrahaushalte wesentlich kleiner ausfällt.

Jedoch nicht nur im Rahmen der Krisenintervention 2020, sondern bereits in der davorliegenden Phase von 2013 bis 2019 können die Beiträge der Kern- und Extrahaushalte differenziert werden. Dabei ist erkennbar, dass im Freistaat wie in den anderen ostdeutschen Flächenländern jeweils die Finanzierungssalden einschließlich der Extrahaushalte deutlich besser ausfielen als bei einer ausschließlichen Betrachtung der Kernhaushalte (Abbildung 4). Daher sollte eine ergänzende Betrachtung der Verschuldungs- und Vermögenslage erfolgen, um die Haushaltslage der Länder zu bewerten. Für Sachsen ist dabei insbesondere die Rolle der vermögensbildenden Extrahaushalte anzusprechen, allen voran des Generationenfonds. Der Freistaat betreibt über Zuführungen an diesen Fonds finanzielle Vorsorge für zukünftige Pensionslasten seiner Beamten. Folglich muss er in zukünftigen Perioden weniger Pensionen aus seinem laufenden Haushalt zahlen. In der Phase der Vermögensbildung werden technisch jedoch zunächst positive Finanzierungssalden in diesen Haushalten angehäuft, da die den Sondervermögen zufließenden Mittel nicht direkt wieder für Leistungen verausgabt, sondern in der Regel am Kapitalmarkt angelegt werden. Je nachdem, wie stark die Länder Vorsorge betreiben (viele Länder tun dies überhaupt nicht), werden die Finanzierungssalden durch diese Vorsorgebildung beeinflusst. In der Leistungsphase für Pensionszahlungen entstehen bei der Auflösung des Sondervermögens dann liquide Defizite, die die Finanzierungssalden nachhaltig prägen. Liegen die Finanzierungssalden der Kernhaushalte auf der einen Seite und der integrierten Perspektive einschließlich der Extrahaushalte auf der anderen Seite spürbar

10 Der Finanzierungssaldo ist wesentlich geprägt durch die Zuführung von 2,85 Mrd. Euro aus dem Kernhaushalt an den MV-Schutzfonds. Vgl. § 3 Abs. 1 SVMVFG M-V; Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2021), S. 5. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat, anders als viele andere Länder, nicht das Sondervermögen selbst mit Kreditermächtigungen ausgestattet, sondern die Schulden direkt über den Kernhaushalt am Kapitalmarkt aufgenommen und die Kreditermächtigungen auch in vollem Umfang bereits im Jahr 2020 realisiert. Da ein Großteil der im Sondervermögen zusammengezogenen Mittel jedoch noch nicht im Jahr 2020 verausgabt wurde, ist das Defizit einschließlich der Extrahaushalte wesentlich kleiner.

9 § 4 Abs. 2 Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz (SächsCorBG).

auseinander, wie es in Sachsen, aber auch in Brandenburg der Fall ist,¹¹ dann sind hierfür vor allem diese vermögensbildenden Extrahaushalte verantwortlich.

Abbildung 5 stellt für den Freistaat Sachsen die Komponenten des Finanzierungssaldos dar, d. h., die Bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Im Betrachtungszeitraum stiegen die Bereinigten Einnahmen um 18,5 % moderat an. Selbst im Krisenjahr 2020 verzeichnet der Freistaat Sachsen ein Wachstum der Bereinigten Einnahmen von 2,8 %. Dabei sind Steuereinnahmen zwar mit -2,9 % ggü. dem Vorjahr rückläufig, die Einnahmen aus Zuweisungen sind dagegen mit +46,2 % ggü. 2019 stark angestiegen.

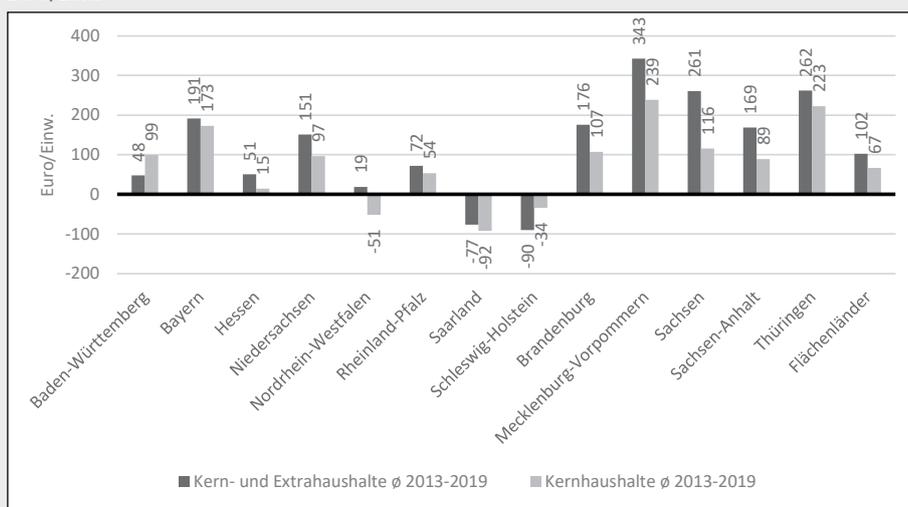
Im Vergleich zu den Bereinigten Einnahmen unterliegen die Bereinigten Ausgaben einer deutlich stärkeren Dynamik und haben sich zwischen 2013 und 2020 um 42,3 % erhöht. Ein erheblicher Teil dieses Anstiegs ist allerdings auf den Corona-Effekt 2020 zurückzuführen (+20,3 % im Vergleich zum Vorjahr). Dies liegt auch darin begründet, dass die Programme des Bundes für die Kommunen, wie bspw. die Gewerbesteuerkompensation, wie in den anderen Flächenländern, über den Landeshaushalt liefen. Der Freistaat Sachsen verzeichnete jedoch bereits im Jahr 2019 einen deutlichen Ausgabenanstieg um knapp 10 %. Bereits ohne den Kriseneffekt stiegen die Ausgaben zwischen 2013 und 2019 um durchschnittlich rund 2,9 % pro Jahr, während die Einnahmen lediglich um 2,4 % zunahmen. Da das Niveau der Ausgaben im Haushalt des Freistaats jedoch deutlich niedriger lag als das Niveau der Einnahmen, hat sich die Differenz im längerfristigen Trend kaum geschlossen.

Die folgenden Unterkapitel betrachten die Struktur der Einnahmen und Ausgaben in einem tieferen Detailgrad, um mögliche Ursachen für die beschriebenen Entwicklungen zu identifizieren.

1.2 Einnahmen

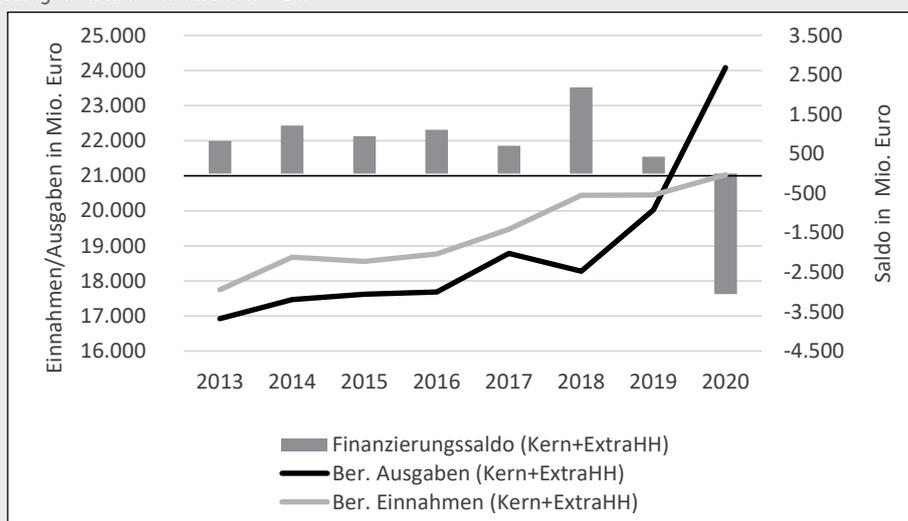
Zwischen 2013 und 2020 ist im Freistaat ein steter Anstieg der Bereinigten Einnahmen zu beobachten (Abbildung 6). Dabei liegt das Einnahmenniveau Sachsens und der übrigen ostdeutschen Flächenländer im gesamten Betrachtungszeitraum über dem durchschnittlichen Niveau

Abbildung 4: Ländervergleich der Finanzierungssalden im Durchschnitt der Jahre 2013-2019 in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kernhaushalte und Kern- und Extrahaushalte.

Abbildung 5: Entwicklung des Finanzierungssaldos, der Bereinigten Einnahmen und Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

der deutschen Flächenländer. Die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer weisen dagegen durchschnittlich 222 Euro/Einw. geringere Bereinigte Einnahmen auf als der Durchschnitt der deutschen Flächenländer. Für den Freistaat Sachsen entwickelten sich die Einnahmen im Betrachtungszeitraum moderat positiv und stiegen um 18,5 % an. Diese Entwicklung verlief jedoch nicht konstant, sondern ist durch zwei überdurchschnittliche Einnahmensteigerungen um ca. 5 % im Vergleich zum Vorjahr in den Jahren 2014 und 2018 geprägt. In beiden Jahren resultiert der Zuwachs aus einem deutlichen Anstieg der Einnahmen aus der Kapitalrechnung.¹²

Einerseits ist erkennbar, dass sich die Einnahmensituation des Freistaates im Zuge der Abschmelzung des Solidarpakts II, die planmäßig im Jahr 2019 abgeschlossen wurde, dem durchschnittlichen

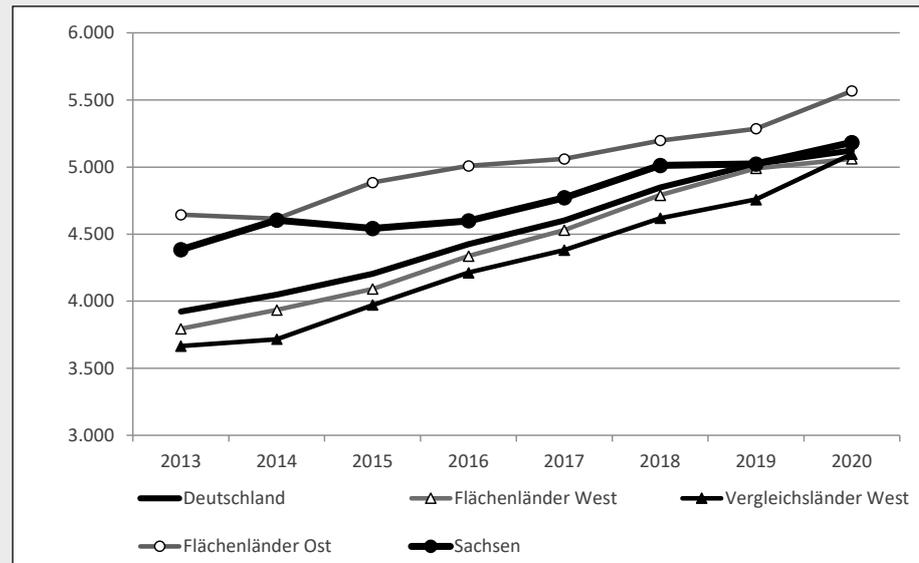
11 In Brandenburg erfolgt die Vorsorge beispielsweise durch die die Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg sowie den Versorgungsfonds des Landes Brandenburg, die beide Extrahaushalte sind.

12 Von 2013 auf 2014 stiegen die Einnahmen aus der Kapitalrechnung von ca. 1,37 Mrd. Euro auf ca. 2 Mrd. Euro an (+ 46 %) und von 2017 auf 2018 von rund 1,13 Mrd. Euro auf ca. 1,57 Mrd. Euro (+ 39 %).

Einnahmenniveau der westdeutschen Flächenländer angepasst hat. Bis zu diesem Zeitpunkt sahen die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes vor, dass die ostdeutschen Flächenländer und Berlin zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen zum Ausbau ihrer Infrastruktur sowie zum Ausgleich ihrer unterproportionalen kommunalen Steuerkraft erhielten. Damit war vorgeprägt, dass die ostdeutschen Länder bis 2019 über höhere Einnahmen pro Kopf verfügen würden als die westdeutschen. Dass die Einnahmensituation dennoch etwas besser ausfällt als bei den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern, hat mit der noch immer unterschiedlichen Förderkulisse zu tun. Die ostdeutschen Länder sind nach wie vor Fördergebiete der GRW-Förderung des Bundes¹³ sowie der Förderung aus EU-Mitteln, was nur für Teile der finanzschwachen Westländer zutrifft. Das Jahr 2020 kann hier allerdings – bedingt durch den Pandemie-Effekt – nicht ohne Weiteres zum Vergleich herangezogen werden. Interessant ist indessen, warum die Einnahmen des Freistaates Sachsen niedriger liegen als die der übrigen ostdeutschen Flächenländer. Dies hat unterschiedliche Ursachen und ist sowohl auf niedrigere Steuereinnahmen zurückzuführen (v. a. bei der Grunderwerbsteuer) als auch auf geringere Einnahmen aus Gebühren, sonstigen Entgelten und Verwaltungseinnahmen, was mit der Organisation der Landesaufgaben zusammenhängt.¹⁴ Die Einnahmen des Freistaates aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen sind dagegen auf den ersten Blick sogar leicht überdurchschnittlich. Die mit dem skizzierten Förderumfeld zusammenhängenden Zuweisungen des Bundes sind jedoch deutlich unterdurchschnittlich. Einen maßgeblichen Einfluss hat des Weiteren die eher technische Position der »Zahlungen von gleicher Ebene«. Die Bereinigung um Zahlungen von gleicher Ebene ist erforderlich, damit

13 Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur.
 14 Eine tiefere Untersuchung auf Basis der Haushaltspläne und -rechnungen der Länder war im Rahmen des vorliegenden Gemeindefinanzberichts nicht zu leisten, wäre aber sicherlich eine Betrachtung wert.

Abbildung 6: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen im Ländervergleich in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Tabelle 2: Vergleich der Einnahmenstruktur des Freistaates Sachsen mit den übrigen ostdeutschen Flächenländern je Einwohner 2019 und 2020

in Euro/EW	2019			2020		
	Sachsen	FLO	Diff.	Sachsen	FLO	Diff.
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	3.287	3.328	-41	3.204	3.273	-69
<i>davon: Grunderwerbsteuer</i>	93	130	-37	102	140	-38
Einnahmen aus wirt. Tätigkeit	44	45	-2	49	58	-9
Zinseinnahmen	18	9	9	18	8	10
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen	1.832	1.771	61	2.688	2.472	216
<i>davon: vom öff. Gesamthaushalt</i>	1.641	1.614	27	2.491	2.307	184
<i>darunter: vom Bund</i>	728	869	-140	1.202	1.231	-28
<i>davon: von anderen Bereichen</i>	191	157	34	197	165	32
Sonstige laufende Einnahmen	127	231	-104	116	228	-112
<i>davon: Gebühren, sonstige Entgelte</i>	109	188	-80	96	174	-78
<i>davon: Sonstige Verwaltungseinnahmen</i>	19	43	-24	20	54	-34
Abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	614	372	242	1.168	818	350
Einnahmen laufende Rechnung	4.695	5.012	-317	4.908	5.221	-313
Veräußerung von Vermögen	3	35	-32	2	34	-32
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	397	344	53	319	339	-20
Darlehensrückflüsse	18	96	-79	21	43	-21
Einnahmen a. d. Inanspruchnahme von Gewährleistungen	7	1	5	1	2	-1
Abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	95	201	-106	68	71	-3
Einnahmen Kapitalrechnung	329	275	54	275	347	-72
Bereinigte Einnahmen	5.023	5.287	-263	5.183	5.568	-385

Abweichungen durch Rundungen möglich;

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

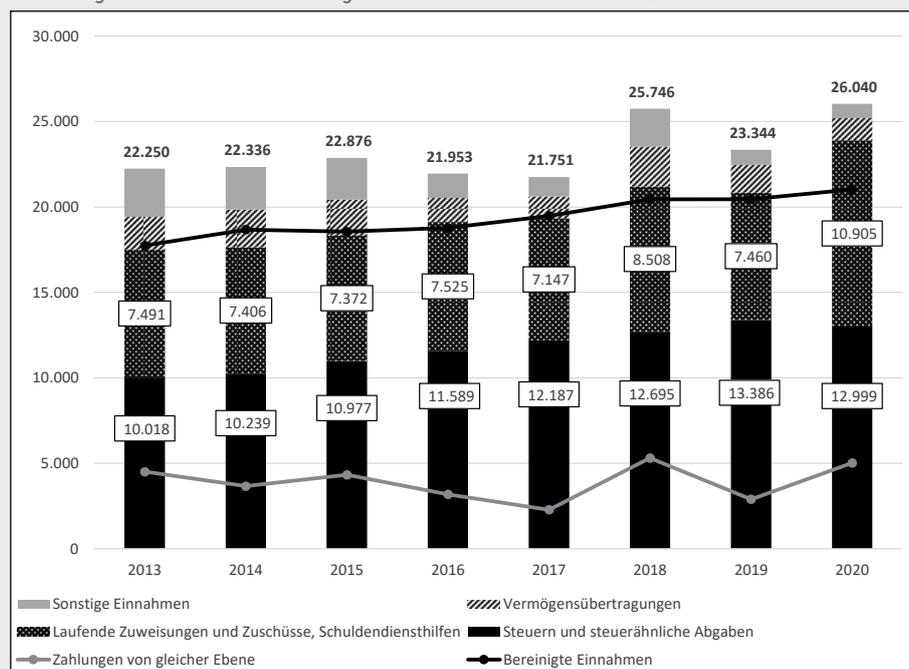
keine Doppelzählungen auftreten, wenn Zuweisungen an Extrahaushalte gezahlt werden (z. B. Hochschulen) und diese wiederum Ausgaben für Personal und Sachausstattung damit tätigen. Bei einer umfangreichen Nutzung von Extrahaushalten ist der Posten der Bereinigung um Zahlungen von der gleichen Ebene relativ hoch. Die ist auch dann der Fall, wenn, wie im Falle des Freistaates Sachsen, umfangreiche Sondervermögen gehalten werden, die ihrerseits eng auf der Einnahmen- und Ausgabenseite mit dem Kernhaushalt verbunden sind (wie der Generationenfonds). Da dieser Zuführungen aus dem Kernhaushalt einnimmt, ist auch die Position der Zuweisungen in der Gesamtbetrachtung relativ hoch. Erhöhend wirken sich zudem Sondervermögen aus, die Überschüsse des Kernhaushalts aufnehmen, statt diese für aufgabenbezogene Ausgaben, zur Kredittilgung oder zum Aufbau liquider Vermögenswerte außerhalb des öffentlichen Sektors zu nutzen (z. B. Zukunftssicherungsfonds). Die Interpretation der Daten wird dadurch erschwert. Erst durch die Zerlegung der Einnahmen und Ausgaben in einzelne Arten, wie diese in den nachfolgenden Abschnitten vorgenommen wird, werden die Strukturen klarer und die Finanzlage zu den übrigen Flächenländern transparenter.¹⁵

Eine nähere Betrachtung der Einnahmenentwicklung Sachsens nach den drei größten Einnahmearten ergänzt um sonstige Einnahmen¹⁶ in Abbildung 7 zeigt noch stärker die Seitwärtsbewegung der Einnahmen des Freistaates und zudem moderatere Schwankungen.¹⁷ Subtrahiert man von der Summe der Einnahmearten (Balken) die Zahlungen von gleicher Ebene (graue Linie), erhält man die bereits in Abbildung 6 dargestellten Bereinigten Einnahmen (schwarze Linie). Die überdurchschnittlich hohen Zahlungen von gleicher Ebene in den Jahren 2018 und 2020 erklären damit auch den Unterschied im Verlauf der Summe der Einnahmen und der Bereinigten Einnahmen.

Der Einnahmenanstieg 2018 ist auch in Abbildung 7 eindeutig erkennbar. Im Vergleich zum Vorjahr ist ein Zuwachs über alle vier Einnahmenarten hinweg zu konstatieren. Der Freistaat Sachsen verzeichnete gegenüber

- 15 Eine besondere Schwierigkeit besteht zudem darin, dass nur auf die Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts als vergleichsfähige Datenquelle zurückgegriffen werden kann. Die Jahresrechnungsstatistik, welche die Verhältnisse klarer darstellen könnte, ist für die Jahre seit 2013 nicht verfügbar.
- 16 Darunter fallen: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen, sonstige laufende Einnahmen, Veräußerung von Vermögen, Darlehensrückflüsse, Schuldenaufnahme bei öffentlichen Gesamthaushalt, Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.
- 17 Während 2014 die sonstigen Einnahmen um ca. 343 Mio. Euro zurückgehen, ist insbesondere für die Vermögensübertragungen ein Zuwachs zu konstatieren, maßgeblich aufgrund eines Anstiegs der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von anderen Bereichen (OGr. 34) um 461 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr. Dieser ist im Wesentlichen auf Zuweisungen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung aus dem Förderzeitraum 2007 bis 2013 von 753,7 Mio. Euro zurückzuführen. Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2015), S. 68. Die Förderhöhe belief sich im Vorjahr auf 345,6 Mio. Euro.

Abbildung 7: Einnahmenentwicklung des Freistaates Sachsen nach Einnahmeart in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

dem Vorjahr Steuermehreinnahmen von rund 507 Mio. Euro. Auch laufende Zuweisungen und Zuschüsse sowie Schuldendienstleistungen stiegen um 1.361 Mio. Euro an. Diese wurde jedoch überwiegend durch die Teilaufhebung des Garantiefonds und der damit einhergehenden Rückführung an den Kernhaushalt in Höhe von 965 Mio. Euro getragen.¹⁸ Da diese Transaktion jedoch zwischen Kern- und Extrahaushalten erfolgt, d. h. im Aggregat neutral ist, wirkt sich dies nicht auf den Verlauf der Bereinigten Einnahmen aus – zu erkennen am parallelen Peak der Zahlungen von gleicher Ebene im Jahr 2018. Positiv zu bewerten ist dennoch, dass die Zahlungen nicht mehr für die Folgekosten der Abwicklung der SachsenLB aufgewendet werden müssen und nunmehr für die Verwendung im Sächsischen Staatshaushalt zur Verfügung stehen. Von Bereichen außerhalb des öffentlichen Gesamthaushalts tragen v. a. die Zuweisungen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds in Höhe von 83,6 Mio. Euro sowie des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Höhe von 83,3 Mio. Euro zum Anstieg der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse ggü. 2017 bei.¹⁹ Der Zuwachs der Vermögensübertragungen um 1.052 Mio. Euro bzw. 82 % im Vergleich zum Vorjahr (2017) wird wesentlich über Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen aus dem Kernhaushalt in Höhe von 1.586 Mio. Euro, und damit 815 Mio. Euro mehr als im Vorjahr, getragen. Daneben ist insbesondere die Rückzahlung von 175 Mio. Euro aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 hervorzuheben.²⁰ Auch die sonstigen Einnahmen verzeichneten im Jahr 2018 einen Zuwachs von 94 %, welcher im Wesentlichen auf Darlehensrückflüsse in Höhe von 1.280 Mio. Euro, davon 1.043 Mio. Euro vom öffentlichen Gesamthaushalt, zurückzuführen ist. Insofern war 2018 in vielerlei Hinsicht ein außergewöhnliches Haushaltsjahr, 2019 normalisierte sich die Lage wieder und der Freistaat knüpfte an seinen moderat steigenden Einnahmenpfad an.

18 Der Garantiefonds diente der Vorsorgebildung im Zusammenhang mit der Abwicklung der SachsenLB. Vgl. Freistaat Sachsen (2019), S. 16; Herold (2019), S. 207.

19 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019), S. 78.

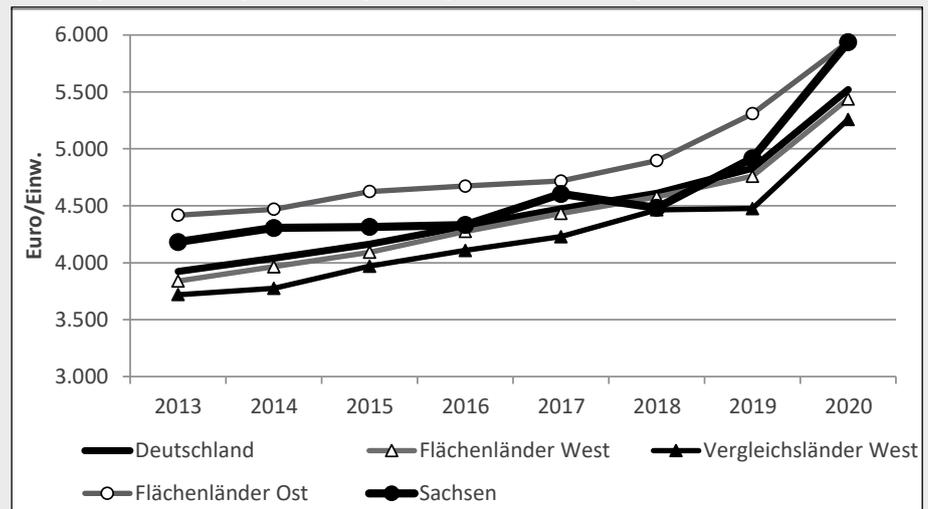
20 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019), S. 80; Freistaat Sachsen (2019), S. 16.

Insgesamt geht aus der Entwicklung der Einnahmenarten im Betrachtungszeitraum eine Stärkung der Selbstfinanzierungskraft des Freistaates Sachsen hervor, da der Anteil der Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den Gesamteinnahmen von 45 % im Jahr 2013 auf 57 % im Jahr 2019 ausgebaut werden konnte. Dass dieser Anteil im Jahr 2020 wieder auf 50 % zurückging, ist durch den Einbruch der Steuereinnahmen im Zuge der COVID-19-Pandemie begründet. Der zwischen 2013 und 2019 mit einem durchschnittlichen Anteil von 33 % an den Gesamteinnahmen recht konstante Posten der Laufenden Zuweisungen und Zuschüsse stieg hingegen im Jahr 2020 sprunghaft auf 42 % an, und umfasste letztlich ein Volumen von rund 11 Mrd. Euro. Der Anteil der Vermögensübertragungen und sonstigen Einnahmen ist im Betrachtungszeitraum leicht rückläufig, d. h. Einnahmen aus Zuschüssen für Investitionsförderungen sind unterdurchschnittlich gewachsen bzw. leicht rückläufig gewesen. Ihr Anteil hatte 2013 noch 14 % der Gesamteinnahmen betragen, 2019 waren es nur noch 7 %, 2020 sank der Anteil weiter auf 5 %.

1.3 Ausgaben

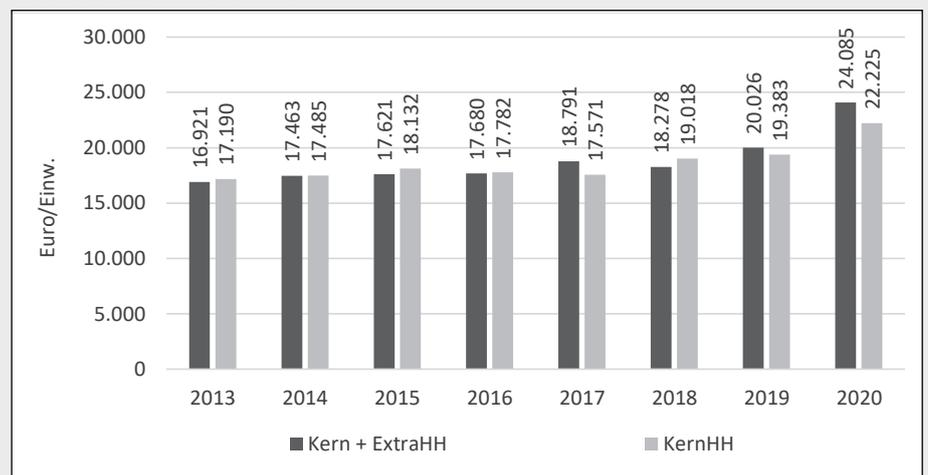
Die durchschnittlichen Bereinigten Ausgaben der deutschen Flächenländer sind, das Krisenjahr 2020 ausgenommen, im Betrachtungszeitraum durch einen moderaten Anstieg charakterisiert (Abbildung 8). Das Ausgabenwachstum des Freistaates Sachsen liegt mit 18 % zwischen 2013 und 2019 fünf Prozentpunkte unter dem durchschnittlichen Zuwachs der deutschen Flächenländer und verläuft insgesamt weniger stetig. Im Jahr 2017 ist ein leicht überdurchschnittlicher Ausgabenanstieg erkennbar, während das Jahr 2018 durch rückläufige Bereinigte Ausgaben geprägt ist. Damit fällt Sachsen auch einzig 2018 hinter den Bundesdurchschnitt zurück. Über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg liegt das Ausgabenniveau des sächsischen Staatshaushalts erkennbar unter dem Niveau der übrigen ostdeutschen Flächenländer. An dieser Stelle spiegelt sich die oben benannte unterdurchschnittliche Einnahmenposition in unterdurchschnittlichen Ausgaben. Eine Angleichung an den bundesweiten Vergleichswert ist dagegen weitgehend erfolgt, während der Freistaat je Einwohner gegenüber den finanzschwachen westdeutschen Ländern nach wie vor ein leicht überdurchschnittliches Ausgabenverhalten tätigt. Es ist evident, dass die Einnahmenausstattung und das Ausgabenverhalten eng zusammenhängen. Für Ausgaben, die aus Fördermitteln finanziert werden, ist bei einem Wegfall der Einnahmen aus den entsprechenden Förderprogrammen auch mit einem Rückgang der Ausgaben zu rechnen.

Abbildung 8: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben im Ländervergleich in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Abbildung 9: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen im Kern- sowie in Kern- und Extrahaushalten in Euro/Einw.



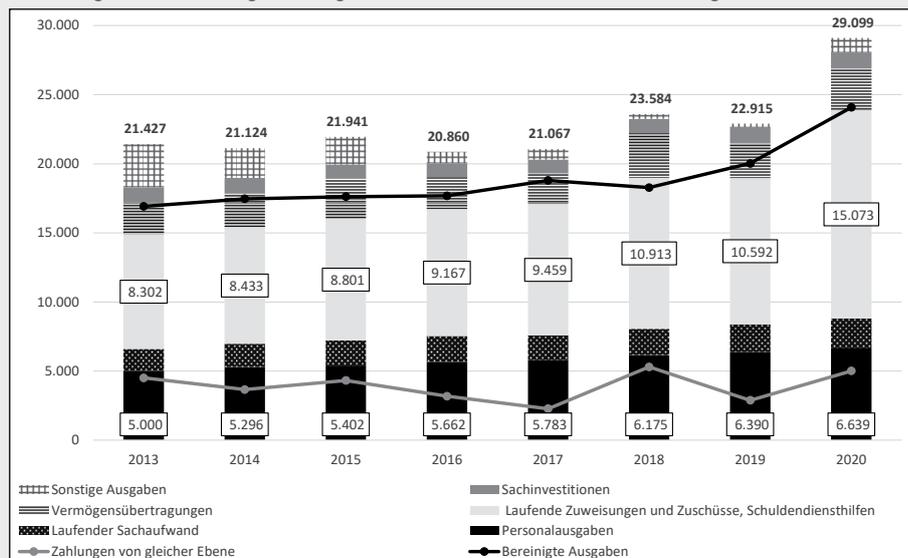
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik.

Der markante Anstieg der Bereinigten Ausgaben der Flächenländer im Jahr 2020 um durchschnittlich 14 % ggü. 2019 ist auf Ausgaben im Zuge der Krisenbewältigung zurückzuführen und sowohl durch landeseigene Ausgaben als auch weitergeleitete Mittel an die kommunale Ebene geprägt. Der Freistaat Sachsen erhöht seine Bereinigten Ausgaben im Jahr 2020 überdurchschnittlich um 21 % gegenüber 2019 und schließt damit im Krisenjahr zum Ausgabeniveau der übrigen ostdeutschen Flächenländer auf.

Wie sich schon bei Betrachtung des Finanzierungssaldos andeutete, fällt der Ausgabenanstieg in den Länderhaushalten von 2019 auf 2020 im Durchschnitt bei Betrachtung der Kernhaushalte stärker aus (+ 20 %) als bei gemeinsamer Betrachtung der Kern- und Extrahaushalte (+ 14 %). Für den Freistaat Sachsen verhält es sich erneut spiegelbildlich, im Kernhaushalt steigen die Bereinigten Ausgaben im Krisenjahr um lediglich 15 % (einschließlich der Extrahaushalte 21 %).

Die nicht vollständig synchrone Entwicklung der Bereinigten Ausgaben des Kernhaushalts und der integrierten Betrachtung einschließlich der Extrahaushalte ist im Freistaat Sachsen kein ausschließliches

Abbildung 10: Entwicklung der Ausgaben des Freistaats Sachsen nach Ausgabeart in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Krisenphänomen, wie Abbildung 9 verdeutlicht. Insbesondere in den letzten beiden Jahren des Betrachtungszeitraums weisen die Bereinigten Ausgaben in der integrierten Darstellung eine deutlich höhere Wachstumsdynamik auf.

Um die Ausgabenentwicklung Sachsens näher zu analysieren, gibt Abbildung 10 zunächst einen Überblick über die einzelnen Ausgabearten im Zeitverlauf. Die Bereinigten Ausgaben ergeben sich (analog zur Einnahmenseite) aus der Differenz der Summe der Ausgabearten (Balken) und den Zahlungen von gleicher Ebene (graue Linie).

Den größten Posten stellen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sowie Schuldendiensthilfen mit durchschnittlich 43 % der Gesamtausgaben im Zeitraum 2013 bis 2019 dar. Darin enthalten sind die Mittel, die der Freistaat den Kommunen (und auch kommunalen Unternehmen) innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung stellt. Es folgen die Personalausgaben mit einem Anteil von durchschnittlich 26 % an den Gesamtausgaben. Hier ist eine gewisse Dynamik erkennbar, der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben hat sich leicht erhöht. Im Betrachtungszeitraum weisen die Personalausgaben eine durchschnittliche Wachstumsrate von 4 % auf und steigen von 5 Mrd. Euro im Jahr 2013 auf rund 6,6 Mrd. Euro im Jahr 2020 an. Der drittgrößte sächsische Ausgabenposten mit einem Anteil von durchschnittlich ca. 12 % an den Gesamtausgaben umfasst die Vermögensübertragungen, welche sich aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie sonstigen Vermögensübertragungen zusammensetzen.²¹ Unter dieser Position finden sich unter anderem die investiven Zuweisungen an die Kommunen sowie an kommunale Unternehmen. Die eigenen Sachinvestitionen des Freistaates, die in den Jahren seit 2013 jeweils rund eine Milliarde Euro umfassten, weisen einen recht konstanten Anteil an den Gesamtausgaben von knapp unter 5 % auf. Der Hauptanteil des Investitionsbudgets, wird demnach über Zuweisungen und Zuschüsse an die Kommunen sowie öffentliche und privatwirtschaftliche Unternehmen, Vereine und Verbände erbracht. Ausgaben für

21 Die sonstigen Vermögensübertragungen zählen nicht zu den Investitionsausgaben und werden, auch aufgrund ihres geringen Volumens, im Folgenden nicht weiter betrachtet.

den laufenden Sachaufwand, die unter anderem die Bewirtschaftung der Immobilien des Freistaates umfassen, haben einen Anteil von 8 %. Die Zinsausgaben sind im Haushalt des Freistaates dagegen über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg stark rückläufig und machen mit lediglich 42 Mio. Euro im Jahr 2020 mittlerweile einen vernachlässigbaren Anteil aus. Sie beanspruchten selbst 2013 lediglich 1,5 % der Gesamtausgaben, 2020 lag dieser Anteil bei nur noch 0,1 %. Die bestehende Verschuldung hat angesichts des aktuellen Zinsniveaus kaum mehr einen spürbaren Einfluss auf das jährliche Haushaltsergebnis (siehe auch Abschnitt 3.1).

Dass sich die erhöhten Gesamtausgaben 2018 im Vergleich zu den angrenzenden Jahren nicht im Verlauf der

Bereinigten Ausgaben widerspiegeln, ist auf überdurchschnittlich hohe Zahlungen von gleicher Ebene zurückzuführen, d. h., auf Verschiebungen zwischen dem Kernhaushalt (hier sind die Ausgaben nachgewiesen) und den Extrahaushalten (wo diese reinen Verschiebungen neutralisiert werden). Das Krisenjahr 2020 ist durch einen markanten Anstieg der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sowie Schuldendiensthilfen um 42 % gegenüber dem Vorjahr geprägt. Auch die sonstigen Ausgaben stiegen deutlich an, maßgeblich getrieben durch die Zunahme der vergebenen Darlehen von 167 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 969 Mio. Euro im Jahr 2020. Beide Bewegungen sind als klares Zeichen einer proaktiven Krisenpolitik zu interpretieren. Für strukturelle Vergleiche ist der Blick auf das Jahr 2020 dagegen weniger gut geeignet.

1.4 Soll-Ist-Vergleich: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben

Bevor im nächsten Abschnitt ausgewählte Ausgabearten im Zeitverlauf sowie für das Krisenjahr 2020 detailliert beleuchtet werden, stellt Abbildung 11 die Bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Freistaats Sachsen im Ist den entsprechenden Soll-Werten aus den Haushaltsplänen gegenüber. Der Soll-Ist-Vergleich erfolgt lediglich für den Kernhaushalt, da für Extrahaushalte keine Sollwerte im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Die Betrachtung soll zeigen, inwiefern die Haushaltspolitik des Freistaates »auf Kante« genährt war oder ob ggf. Spielräume ungenutzt geblieben sind.

Es fällt auf, dass die Ist-Einnahmen des Freistaats seit 2013 stets die Soll-Einnahmen übertroffen haben. Diese positiven Abweichungen sind insbesondere in den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Hauptgruppe 0) entstanden. Auch die Verwaltungseinnahmen (Hauptgruppe 1) lagen im Betrachtungszeitraum stets über ihrem Soll-Wert. Die markante Positivabweichung der Bereinigten Einnahmen im Jahr 2018 ist zum Großteil darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) mit einem Ist-Wert von 6.071 Mio. Euro ihren Planwert von 4.971 Mio. Euro deutlich überschreiten. Ursächlich hierfür ist v. a. die Teilauflösung des Sondervermögens Garantiefonds, welche sich in

der ausschließlichen Betrachtung des Kernhaushalts durch eine Zuführung von 965 Mio. Euro niederschlägt.²²

Auch die Bereinigten Ausgaben Sachsens übersteigen, abgesehen von den Jahren 2017 und 2019, die geplante Ausgabenhöhe. Die Soll-Ist-Differenz ist ausgabeseitig jedoch moderater ausgeprägt, d.h. die Positivabweichung der Einnahmen war stets größer als die Abweichung der Ausgaben. Der sächsische Haushalt schließt im Betrachtungszeitraum stets besser ab als geplant und erwirtschaftete damit seit 2013 unplanmäßige Haushaltsverbesserungen im Umfang von rund 6,5 Mrd. Euro. Gemäß Haushaltsplanung ging der Freistaat zwischen 2013 und 2019 von einem Finanzierungsdefizit in Höhe von 3,3 Mrd. Euro aus, tatsächlich wurde allein im Kernhaushalt ein Finanzierungsüberschuss von rund 3,2 Mrd. Euro erzielt.

2 Ausgabearten im Detail

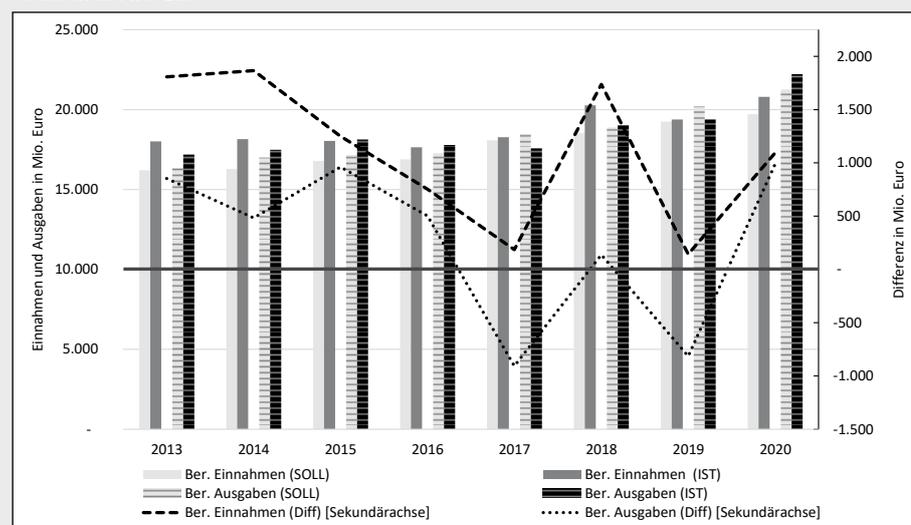
Nachfolgend werden einige Ausgabepositionen etwas näher untersucht, um zu prüfen, ob sie eine besondere Dynamik aufweisen und woher diese ggf. stammt.

2.1 Personalausgaben

Die Bestimmung der Personalausgaben im Freistaat Sachsen ist nicht trivial, da durch umfangreiche Auslagerungen aus dem Kernbudget (z. B. Hochschulen) diese nicht mehr unmittelbar im Kernhaushalt abgebildet werden. Stattdessen erhalten die ausgelagerten Einheiten Zuschüsse für den laufenden Betrieb, aus denen diese dann ihrerseits Personalausgaben bestreiten. Um die Personalausgaben des Freistaates Sachsen lediglich aus dem Kernhaushalt zu quantifizieren, wären neben der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) auch Teile der Hauptgruppe 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) einzubeziehen. Der integrierte Nachweis der Kern- und Extrahaushalte gemäß der amtlichen Statistik erlaubt die vollständige Darstellung der Personalausgaben. Auch diese Erweiterung lässt jedoch die Zuführungen an den Generationenfonds außer Acht, die gemeinsam mit den Personalausgaben zu betrachten sind.

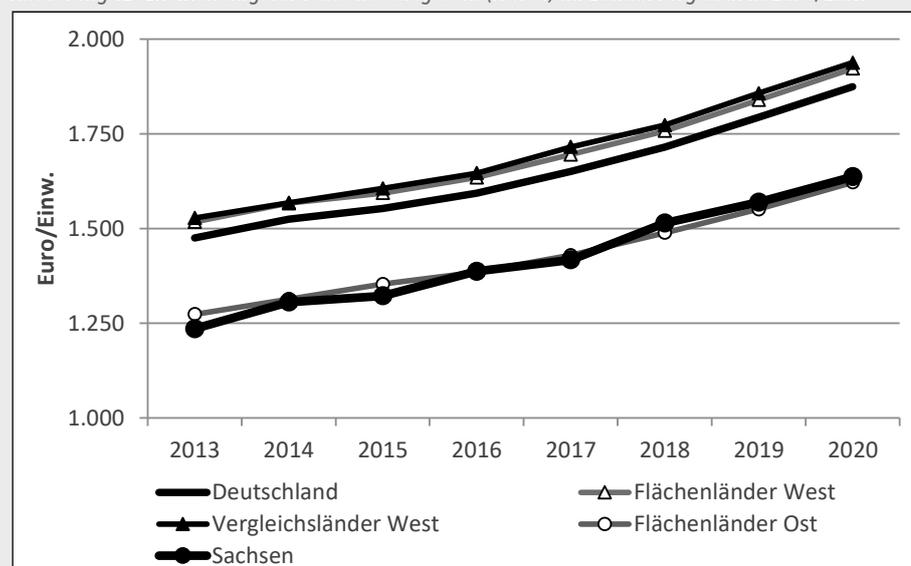
Abbildung 12 stellt zunächst die Entwicklung der in Hauptgruppe 4 enthaltenen Personalausgaben der Kern- und Extrahaushalte im

Abbildung 11: Soll-Ist-Vergleich der Bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Freistaats Sachsen in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Ist-Daten: Kassenstatistik, Soll-Daten: Haushaltspläne, Wert 2020: Nachtragshaushalt. Kernhaushalt.

Abbildung 12: Entwicklung der Personalausgaben (HGr. 4) im Ländervergleich in Euro/Einw.



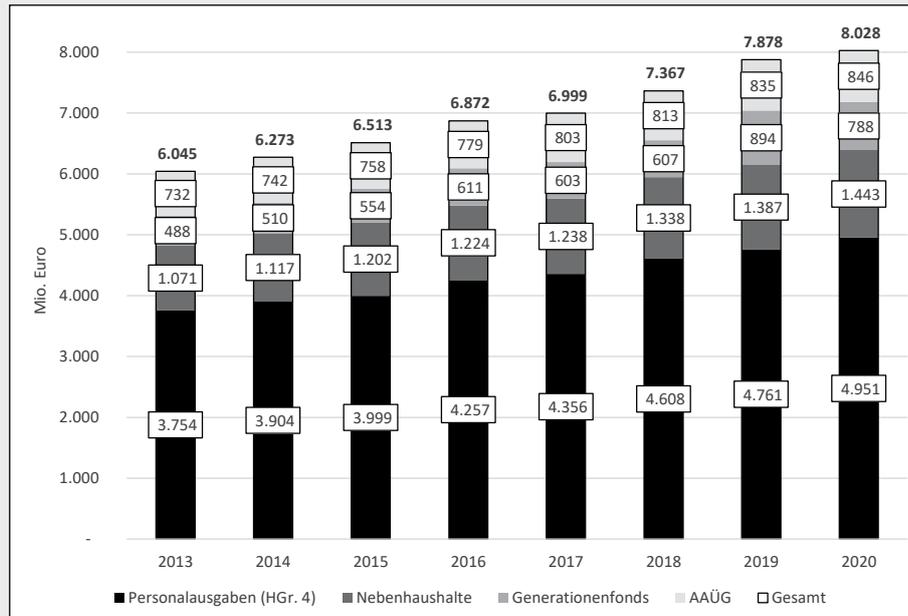
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Ländervergleich dar. Insgesamt zeichnet sich über alle Vergleichsgruppen ein steigender Trend ab. Dabei liegt das Niveau des Freistaates Sachsen und der übrigen ostdeutschen Flächenländer deutlich unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Auffällig ist, dass die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer dauerhaft und stabil überdurchschnittliche Personalausgaben aufweisen. Die Zuwächse im Freistaat Sachsen waren zwischen 2013 und 2020 mit + 32,5 % etwas höher als in den übrigen Vergleichsräumen (jeweils + 27 %). Da der sächsische Staatshaushalt im Jahr 2013 jedoch von einem erkennbar unterdurchschnittlichen Ausgangspunkt startete, hat er sich damit lediglich dem Niveau der übrigen ostdeutschen Flächenländer angepasst. Der Freistaat Sachsen weist folglich im Ländervergleich im Beobachtungszeitraum keine erhöhten Personalausgaben auf.

Der Entwicklungspfad im Freistaat Sachsen weist im Betrachtungszeitraum einige Unstetigkeiten auf. Auffällig sind die Jahre 2014 (+ 6 %), 2016

22 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019), S. 78.

Abbildung 13: Entwicklung der gesamten Personalausgaben Sachsens in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Sächsischer Rechnungshof (2021), S. 80.

Tabelle 3: Veränderungsdaten der Personalausgaben, personalinduzierten und Bereinigten Ausgaben

	KernHH			Kern- & ExtraHH	
	Bereinigte Ausgaben	Personal-ausgaben	Personalindu-zierte Ausgaben	Bereinigte Ausgaben	Personal-ausgaben
2020/13	29 %	32 %	34 %	42 %	33 %
2019/13	13 %	27 %	36 %	18 %	28 %

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Personalinduzierte Ausgaben: Sächsischer Rechnungshof (2021), S. 80.

(+5 %) und 2018 (+7 %). Im Jahr 2016 war eine Nachzahlung von 136,4 Mio. Euro im Zuge der Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsbeschlusses zur Beamtenbesoldung zu leisten.²³ Auch im Jahr 2018 stand eine Einmalzahlung an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger im Zuge eines Bundesverfassungsgerichtsbeschlusses von ca. 75 Mio. Euro an.²⁴ Weitere Ausgabentreiber im Jahr 2018 waren das Maßnahmenpaket »Zukunftsfähige Schule Sachsen« sowie Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen.²⁵

Für einen detaillierteren Blick auf die Personalausgaben des Freistaats Sachsen ist ein Perspektivwechsel und Konzentration auf die Kernhaushalte erforderlich. Nur auf dieser Ebene können die Strukturen und Veränderungen im Detail nachvollzogen werden.²⁶ Hierzu stellt Abbildung 13 zunächst neben den unmittelbaren Personalausgaben des Kernhaushalts auch die personalinduzierten Ausgaben der Hauptgruppe 6 dar.²⁷ Diese schließen die Zuführungen an den Generationenfonds ein, welcher 2005 zum Zweck der Finanzierung der Versorgung und

Beihilfen für zukünftige Versorgungsempfänger des Freistaats Sachsen eingerichtet wurde.²⁸ Die Zuführungen an den Generationenfonds belaufen sich im Betrachtungszeitraum auf durchschnittlich 9 % der gesamten Personalausgaben des Freistaats. Auffällig hoch ist dessen Anteil im Jahr 2019 im Zusammenhang mit der Verbeamtung von Lehrkräften.²⁹ Zwischen 2013 und 2020 hat der Freistaat insgesamt 5,1 Mrd. Euro zur finanziellen Absicherung zukünftiger Pensionszahlungen an den Generationenfonds überführt.

Zu den personalinduzierten Ausgaben der Hauptgruppe 6 zählen auch die Zahlungen im Rahmen des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG), welches die Überführung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der ehemaligen DDR in die gesetzliche Rentenversicherung regelt. Der Bund zahlt dem Rentenversicherungsträger die durch das AAÜG ausgelösten Kosten und erhält wiederum von den betroffenen Ländern die entsprechenden Erstattungen.³⁰ Die AAÜG-Zahlungen des Freistaats steigen im Betrachtungszeitraum moderat an und belaufen sich auf durchschnittlich ca. 11 % der gesamten Personalausgaben. Zuletzt verbleiben die personalinduzierten Zuweisungen an die Nebenhaushalte,

welche knapp die Hälfte der induzierten Personalausgaben Sachsens ausmachen und sich im Jahr 2020 auf 1.443 Mio. Euro belaufen. Die Anteile der originären Personalausgaben (durchschnittlich 62 %) und der personalinduzierten Ausgaben (durchschnittlich 38 %) sind im Zeitverlauf vergleichsweise konstant geblieben.

Die zusammengefassten Personalausgaben Sachsens wuchsen im Betrachtungszeitraum um ca. 33 % an und übersteigen 2020 erstmals die Marke von 8 Mrd. Euro pro Jahr. Während der Anteil der Personal- und personalinduzierten Ausgaben an den Bereinigten Gesamtausgaben (Kernhaushalt) im Jahr 2013 noch bei rund 35 % lag, waren es im Jahr 2019 bereits über 40 %. Dass der Anteil im Jahr 2020 auf rund 36 % zurückging, liegt im außerplanmäßig starken Anstieg weiterer Ausgabengruppen im Zuge der COVID-19-Pandemie begründet (siehe auch Abbildung 14). Dabei übertrafen die Zuwächse bei den personalinduzierten Ausgaben im Zeitraum von 2013 bis 2019 die Wachstumsrate der originären Personalausgaben deutlich (siehe Tabelle 3).

Die im Betrachtungszeitraum stärker ausgeprägte Wachstumsdynamik der Personalausgaben im Vergleich zu den Bereinigten Ausgaben ist auch in Abbildung 14 dargestellt. Die personalinduzierten Ausgaben sind

23 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2019), S. 74-76.
 24 Die verzögerte Ost-West-Anpassung in Besoldungsgruppen A10 und höher sowie das verzögerte Einsetzen des Tarifergebnisses in 2008 war verfassungswidrig, sodass Nachzahlungen geleistet werden mussten (Urteil vom 23. Mai 2017).
 25 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2019), S. 74-76.
 26 Die Wirtschaftspläne der Extrahaushalte sind nicht im gleichen Detailgrad im Einzelnen öffentlich dokumentiert.
 27 Dieser Detailgrad kann der Kassenstatistik nicht entnommen werden, weswegen hier auf den Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofs zurückgegriffen wird.

28 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2020), S. 76 f.
 29 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2020), S. 76 f.
 30 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2020), S. 72 f.

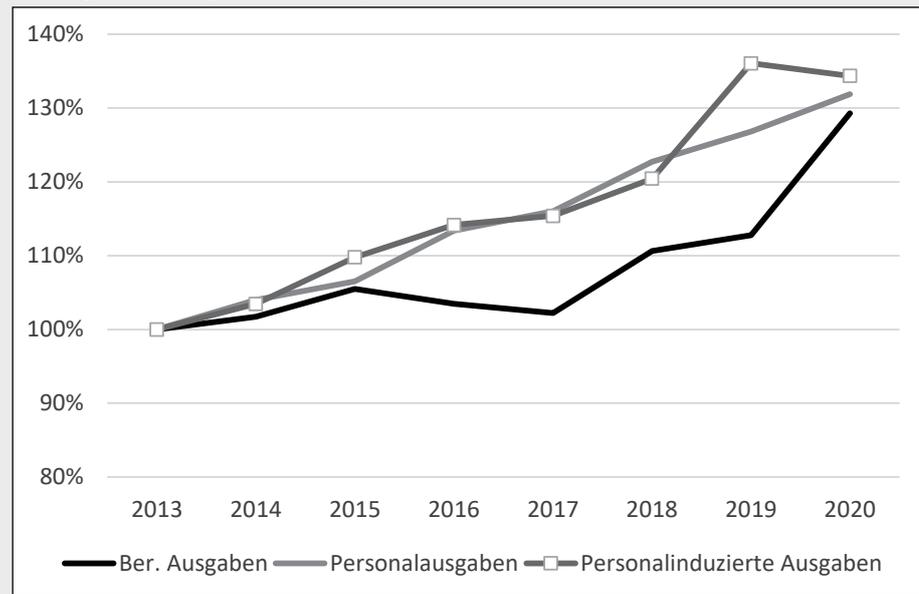
geringfügig volatiler als die originären Personalausgaben und weisen 2019 einen überdurchschnittlichen Anstieg aufgrund der bereits erwähnten Sonderzuführung an den Generationenfonds in Höhe von ca. 162 Mio. Euro auf.³¹ Auch unter Ausschluss dieses Sondereffekts übertrifft die Wachstumsrate der personalinduzierten Ausgaben (Veränderungsrate 2019/13 ohne Sondereffekt: 29 %) den Anstieg der originären Personalausgaben.

Die Personalausgaben der Länder sind maßgeblich durch den Personalbestand und dessen Struktur charakterisiert. Daher stellt Abbildung 15 die Entwicklung des Personalbestands im Betrachtungszeitraum in Vollzeit-äquivalenten (VZÄ) pro 100.000 Einw. dar. Die Betrachtung kann an dieser Stelle wieder auf die Extrahaushalte erweitert werden, da die Personalstatistik sowohl den Personalbestand im Kernhaushalt als auch in den Sonderrechnungen sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform umfasst. Dies ist in Sachsen vor allem deswegen erforderlich, da mit den Hochschulen oder beispielsweise dem Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement ein erheblicher Teil des Personals aus dem Kernhaushalt ausgelagert ist. Nach einem leichten Rückgang bis 2015 steigt der Personaleinsatz über alle Ländergruppen hinweg stetig an. Dabei hebt sich Sachsen durch eine deutlich stärkere Wachstumsdynamik von den übrigen Ländergruppen ab. Der Freistaat baute seinen Personalbestand im Betrachtungszeitraum von 2.552 VZÄ/100.000 Einw. im Jahr 2013 auf 2.710 VZÄ/100.000 Einw. im Jahr 2020 deutlich aus.

Im gesamten Betrachtungszeitraum liegt das Niveau des Personalbestands der ostdeutschen Flächenländer und insbesondere Sachsens über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Bemerkenswert ist v. a., dass Sachsen überdurchschnittlich viel Personal in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform beschäftigt, während die Beschäftigung im Kernhaushalt unter den Vergleichsgruppen liegt (siehe Abbildung 16).

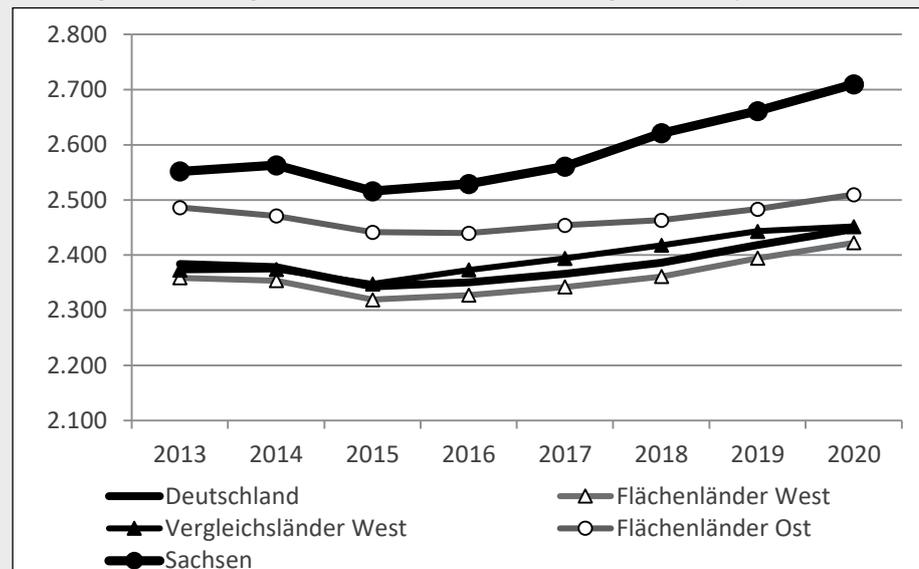
Lediglich 64 % des sächsischen Personalbestands ist 2020 im Kernhaushalt angestellt, ca. 28 % in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. In den Vergleichsgruppen beträgt der Anteil des

Abbildung 14: Entwicklung der Personalausgaben, personalinduzierten Ausgaben und Bereinigten Ausgaben im Vergleich zum Basisjahr 2013 in Sachsen im Kernhaushalt



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik, Personalinduzierte Ausgaben: Sächsischer Rechnungshof (2021), S. 80; Kernhaushalt.

Abbildung 15: Entwicklung des Personalbestands im Ländervergleich in VZÄ pro 100.000 Einw.



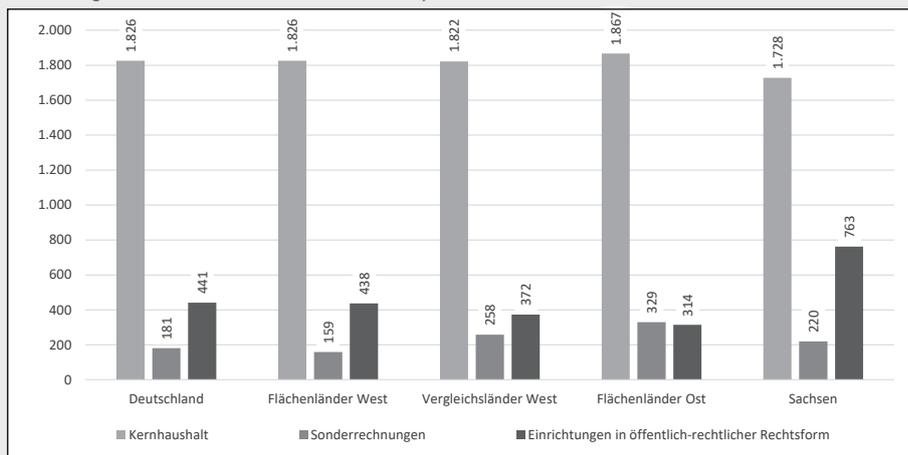
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt (Fachserie 14, Reihe 6). Kernhaushalte und Sonderrechnungen der Länder sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Landesaufsicht ohne Sozialversicherung.

Personalbestands im Kernhaushalt durchschnittlich zehn bis elf Prozentpunkte mehr.³² Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Beschäftigten des Freistaats Sachsen im Bereich der Hochschulen und Hochschulkliniken nahezu vollständig in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform angestellt sind. Von den 763 VZÄ/100.000 Einw., welche Sachsen in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform beschäftigt, sind 394 VZÄ/100.000 Einw. den öffentlichen

32 Lediglich das Land Berlin übertrifft Sachsen mit einem Anteil von 32 % des Personalbestands in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Schleswig-Holsteins Anteil liegt analog zu Sachsen bei 28 %.

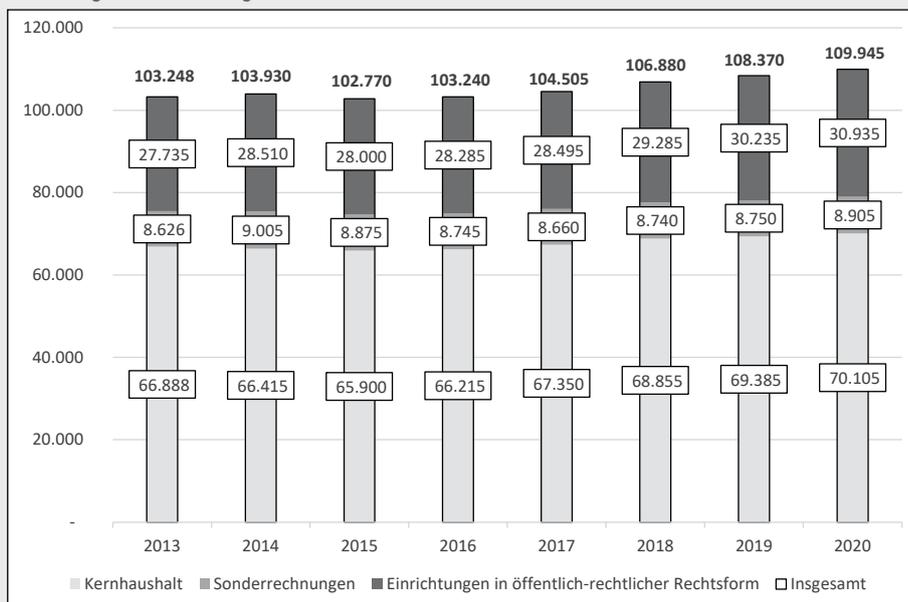
31 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2020), S. 94.

Abbildung 16: Personalbestand 2020 in VZÄ pro 100.000 Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt (Fachserie 14, Reihe 6). Kernhaushalte und Sonderrechnungen der Länder sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Landesaufsicht ohne Sozialversicherung.

Abbildung 17: Entwicklung des Personalbestands im Freistaat Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt (Fachserie 14, Reihe 6). Kernhaushalte und Sonderrechnungen der Länder sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Landesaufsicht ohne Sozialversicherung.

Hochschulen und Berufsakademien und weitere 322 VZÄ/100.000 Einw. den Hochschulkliniken zuzuordnen.

Abbildung 17 verdeutlicht, dass diese Schwerpunktsetzung bereits zu Beginn des Betrachtungszeitraums bestand. Der Zuwachs des sächsischen Personalbestands wird zum Großteil durch den Anstieg des Personals im Kernhaushalt um ca. 5 % und in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform um ca. 12 % getragen. Die höchsten Personalszuwächse im Kernhaushalt fallen in die Bereiche Allgemeine Dienste (+ 1.418 VZÄ bzw. + 4,3 %), Polizei (+ 1.151 VZÄ bzw. + 8,5 %) und allgemeinbildende und berufliche Schulen (+ 2.191 VZÄ bzw. + 7,1 %).³³ In den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform ist der Anstieg

33 Wobei der Zuwachs erheblich durch das Personal in Grundschulen geprägt ist (+ 1.048 VZÄ bzw. 13,8 %), während berufliche Schulen sogar einen Rückgang von 431 VZÄ (bzw. -10,7 %) verzeichnen.

überwiegend auf Hochschulkliniken (+2.535 VZÄ bzw. +24,1 %) und Öffentliche Hochschulen und Berufsakademien (+777 VZÄ bzw. +5,1 %) zurückzuführen.

Der seit 2016 klar erkennbare Anstieg des sächsischen Personalbestands ist einerseits auf politisch definierte Stellenerhöhungen und andererseits auf die zum Zwecke der Transparenzerhöhung verfolgte Eingliederung vormals außerhalb des Stellenplans angesiedelter Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen.³⁴

Um den deutlich höheren Personalbestand des Freistaats im Ländervergleich näher zu beleuchten, erfolgt in Tabelle 4 eine Gegenüberstellung der Bestände in verschiedenen Aufgabenbereichen. Bauer und Ragnitz weisen jedoch darauf hin, dass ein Vergleich des Personalbestands der Länder stets unter Vorbehalt zu interpretieren sei. Aufgrund abweichender Ausgliederungs- sowie Kommunalisierungsgrade sowie Unterschieden in der politischen Prioritätensetzung sei die Vergleichbarkeit des Personalbestands zwischen den Ländern eingeschränkt.³⁵ Auch der Sächsische Rechnungshof schätzt die Vergleichbarkeit des gesamten Personalbestands der Länder als begrenzt ein und vergleicht in seinem Jahresgutachten 2020 daher den Personaleinsatz in den Kernaufgaben, welche überwiegend in Landeszuständigkeit liegen.³⁶ Diese Darstellung ist für das Jahr 2020 und die im vorliegenden Bericht gängigen Vergleichsebenen in Tabelle 4 repliziert.

Sachsens Personalbestand je 1.000 Einw. liegt über alle Aufgabenbereiche hinweg, mit Ausnahme der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, stets über dem Durchschnitt der deutschen Flächenländer. Auch die übrigen ostdeutschen Flächenländer weisen, abgesehen von der Finanzverwaltung, überdurchschnittliche Personalbestände je 1.000 Einw. auf. Auffällig ist insbesondere der höhere Personalsatz, den die ostdeutschen Flächenländer sowie Sachsen im Bildungsbereich aufweisen. Unterschiede könnten im Schulbereich aus einer abweichenden Zuordnung des Personals zur kommunalen bzw. staatlichen Ebene resultieren. In Sachsen sind insbesondere Schul- und

34 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2020), S. 7f.

35 Vgl. Bauer/Ragnitz (2018).

36 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2020), S. 101f. Bauer/Ragnitz weisen darauf hin, dass selbst bei isolierter Betrachtung einzelner Aufgabenbereiche länderspezifische Rahmenbedingungen sowie uneinheitliche statistische Zuordnung des Personals zu den Aufgabenbereichen einschränkend auf einen Vergleich wirken.

Schulverwaltungsassistenten sowie pädagogische Unterrichtshilfen beim Freistaat angestellt, während Schulsekretariate, Hausmeister, Schulsozialarbeiter und Einzelfallhelfer auf kommunaler Ebene beschäftigt sind. Diese Zuordnung kann über die Länder hinweg durchaus variieren.

Im Hochschulbereich hebt sich der Freistaat Sachsen nochmal deutlich von den übrigen ostdeutschen Flächenländern ab. Er weist mit fast 4,0 VZÄ/1.000 Einw. fast ein Viertel mehr Personal auf als im Bundesdurchschnitt und bildet damit im Jahr 2020 die Spitze der Flächenländer (danach folgt Hessen mit 3,7 VZÄ/1.000 Einw.). Der markante Unterschied zu den ostdeutschen Flächenländern ist vor allem durch den auffallend niedrigen Wert für Brandenburg (nur 2,33 VZÄ/1.000 Einw.) zurückzuführen, wo die entsprechenden Ausbildungsfunktionen im Wesentlichen durch die Bundeshauptstadt Berlin übernommen werden, und Sachsen-Anhalt, das mit 2,0 VZÄ/1.000 Einw. sogar noch etwas niedriger liegt. Hierbei spielen einerseits die ausgeprägte Zahl und Größe der Hochschulstandorte im Freistaat Sachsen eine Rolle. Des Weiteren führt die Struktur der Lehr- und Forschungstätigkeit dazu, dass in Sachsen mehr Beschäftigte je Studierende tätig sind. Gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer liegt das Plus bei 51,8 VZÄ/1.000 Studierende. In den letzten beiden Jahren baute Sachsen seine Personaldichte im Hochschulbereich von 159,2 VZÄ/1.000 Studierende auf 166,8 VZÄ/1.000 Studierende weiter aus und vergrößerte damit den Abstand zu den übrigen Flächenländern, welche ihre Personaldichte im Hochschulbereich seit 2018 nur marginal erhöhten.³⁸ Auch in den Hochschulkliniken beschäftigt Sachsen 0,86 VZÄ/1.000

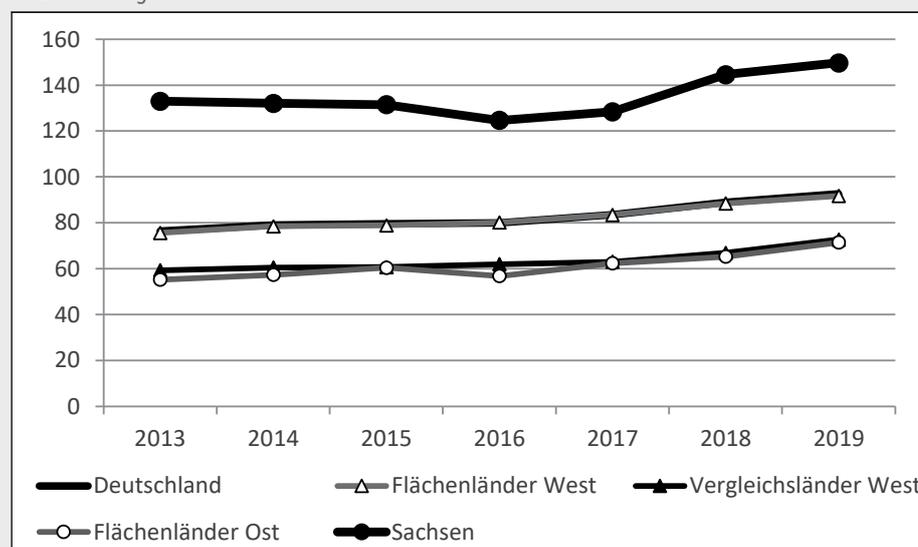
Einw. mehr als der Durchschnitt der deutschen Flächenländer. Der »Vorsprung« gegenüber den übrigen ostdeutschen Flächenländern erklärt sich vor allem dadurch, dass Brandenburg nicht über eine Universitätsklinik verfügt und daher auch kein Personal nachgewiesen ist. Sachsen-Anhalt (3,5 VZÄ/1.000 Einw.) und Mecklenburg-Vorpommern (4,5

Tabelle 4: Personalbestand nach Kernaufgaben im Ländervergleich im Jahr 2020

in VZÄ pro 1.000 Einw.	Deutschland	Flächenländer West	Vergleichsländer West	Flächenländer Ost	Sachsen
Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten	1,41	1,35	1,38	1,87	1,48
Polizei	3,07	2,98	3,11	3,55	3,63
Rechtsschutz	1,92	1,91	1,90	1,97	1,95
Finanzverwaltung	1,53	1,52	1,44	1,49	1,76
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	8,62	8,71	9,11	8,24	8,11
in VZÄ pro 1.000 Schüler, ohne private Schulen	73,56	72,37	73,78	81,27	79,90
Hochschulen, ohne Hochschulkliniken	3,22	3,28	2,69	2,46	3,97
in VZÄ pro 1.000 Studierende an Hochschulen in Landesträgerschaft	114,98	111,81	114,43	120,67	166,78 ³⁷
Hochschulkliniken	2,36	2,31	1,97	2,37	3,22
Sonstige	2,34	2,19	2,92	3,14	2,98

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt Fachserie 14, Reihe 6. Kernhaushalte und Sonderrechnungen der Länder sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Landesaufsicht ohne Sozialversicherung. Fachserie 11 Reihe 1 Schuljahr 2019/2020; Fachserie 11 Reihe 1.1 Schuljahr 2019/2020; Fachserie 11 Reihe 2 Schuljahr 2019/2020; Fachserie 11 Reihe 4.1, Sommersemester 2020; Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen Hochschulen.

Abbildung 18: Drittmiteleinahmen der Hochschulen inklusive Hochschulkliniken in Euro/Einw. im Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.5.

VZÄ/1.000 Einw.) verfügen sogar über eine höhere Personalintensität in den Hochschulkliniken als der Freistaat Sachsen. Die hohe Personaldichte im Hochschulbereich spiegelt sich nicht zuletzt auch in den Drittmiteleinahmen der Hochschulen wider, d. h. die zusätzlich zum Hochschulhaushalt eingeworbenen Mittel, die nicht aus den Landesbudgets stammen (siehe Abbildung 18). Die sächsischen Hochschulen weisen über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg überdurchschnittlich hohe Drittmiteleinahmen auf. Aus diesen werden ebenfalls Teile des überdurchschnittlichen Personalbestands der Hochschulen gedeckt.

37 Für Sachsen wurden zu den 92.045 Studierenden an Hochschulen in Landesträgerschaft die 4.610 Studierenden an der Berufsakademie hinzugerechnet, vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (o. J.).

38 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2020), S. 101f. Der Personalbestand der Flächenländer West im Hochschulbereich belief sich 2018 auf 110,19 VZÄ/1.000 Studierende und für die Flächenländer Ost (ohne Sachsen) auf 116,53 VZÄ/1.000 Studierende.

Der überdurchschnittliche sächsische Personalbestand wirft unmittelbar die Frage auf, ob der Freistaat womöglich zu viel Personal beschäftigt. Die Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II) kommt zu dem Schluss, dass derzeit »keine sicheren Anhaltspunkte für einen absehbar geringeren Personalbedarf«³⁹ vorhanden sind und spricht sich gegen Abbaupflichtungen aus. Begründet wird diese Position u. a. mit dem Fach- und Nachwuchskräftebedarf im Zuge des bevorstehenden Generationenwechsels im Öffentlichen Dienst und den Herausforderungen der Digitalisierung.⁴⁰

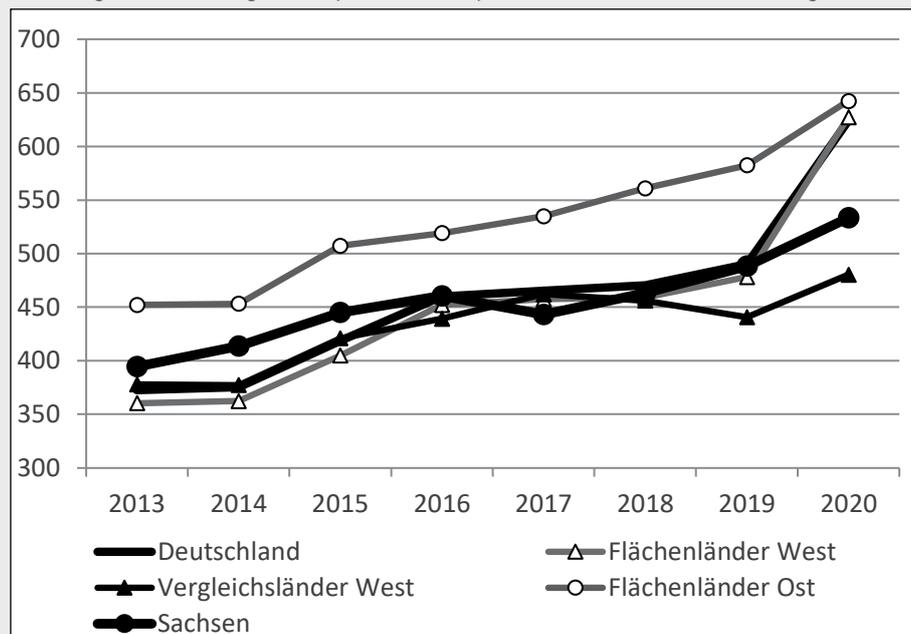
Insgesamt weist der Freistaat Sachsen einen überdurchschnittlich hohen Personalbestand auf, der im Wesentlichen auf den schulischen Bildungsbereich und den Hochschulbereich zurückzuführen ist. Der erhebliche Ausbau des Personalbestands seit 2016 spiegelt sich im Anstieg der gesamten Personalausgaben wider. Die originären Personalausgaben (Hauptgruppe 4) liegen allerdings weiterhin unter dem Durchschnitt der deutschen Flächenländer. Das Wachstum der gesamten sächsischen Personalausgaben ist zudem stark durch die Entwicklung der personalinduzierten Ausgaben geprägt, d. h., vor allem durch die Vorsorge für zukünftige finanzielle Belastungen durch Beamtenpensionen.

2.2 Laufender Sachaufwand

Der laufende Sachaufwand entspricht durchschnittlich etwa 8 % der Gesamtausgaben des Freistaats Sachsen und schließt bspw. Sachausgaben für die Unterhaltung, Miete und Pacht von Grundstücken und Gebäuden, für den Erwerb nicht vermögenswirksamer Gegenstände sowie Geschäfts- und Verwaltungsausgaben ein. Im Gegensatz zum überdurchschnittlichen Niveau der übrigen ostdeutschen Flächenländer schwanken die sächsischen Ausgaben für laufenden Sachaufwand stets um den Durchschnitt aller deutschen Flächenländer.

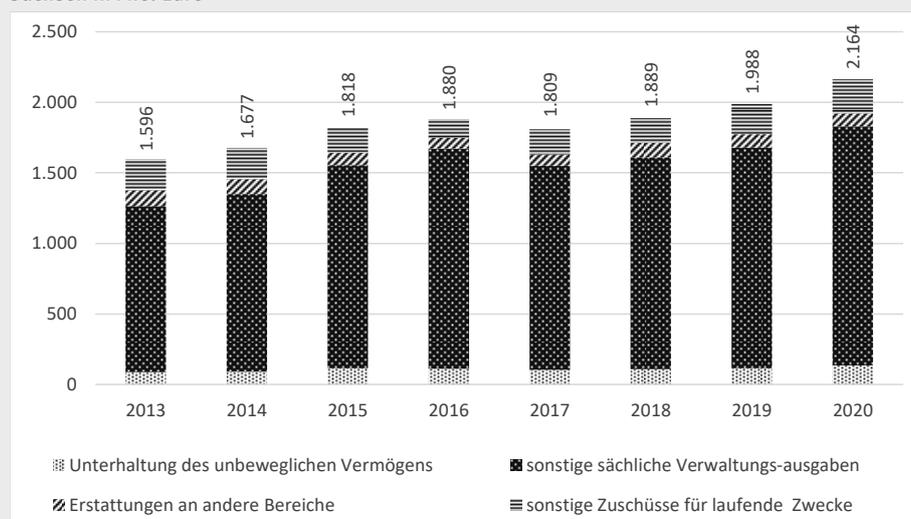
Im Betrachtungszeitraum stiegen die Ausgaben für laufenden Sachaufwand in Sachsen um ca. 36 % von 1.596 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 2.164 Mio. Euro im Jahr 2020 an (siehe Abbildung 20). Dies ist im Wesentlichen auf die Zunahme des größten Postens, der sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben zurückzuführen. Den relativ höchsten Anstieg

Abbildung 19: Entwicklung des Laufenden Sachaufwands in Euro/Einw. im Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Abbildung 20: Entwicklung der Untergruppen des laufenden Sachaufwands im Freistaat Sachsen in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

weist die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens (+ ca. 52 %) auf, wobei der Effekt aufgrund des geringen finanziellen Volumens des Postens kaum ins Gewicht fällt.

2.3 Investitionsausgaben

Abbildung 21 zeigt die Entwicklung der Sachinvestitionen⁴¹ seit dem Jahr 2013. Allgemein ist ein steigender Trend der Sachinvestitionen zu beobachten. Dabei liegen die Ausgaben in den ostdeutschen Flächenländern mit durchschnittlich 165 Euro/Einw. über dem Durchschnitt aller Flächenländer (139 Euro/Einw.). Besonders der Freistaat Sachsen investiert verstärkt in zukunftsfähige Bereiche. Dies spiegelt sich in

39 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2020), S. 7f.

40 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2020), S. 7.

41 Zu den Sachinvestitionen gehören die Baumaßnahmen (HGr. 7) sowie der Erwerb von beweglichen Sachen (Ogr. 81) und der Erwerb von unbeweglichen Sachen (OGr. 82).

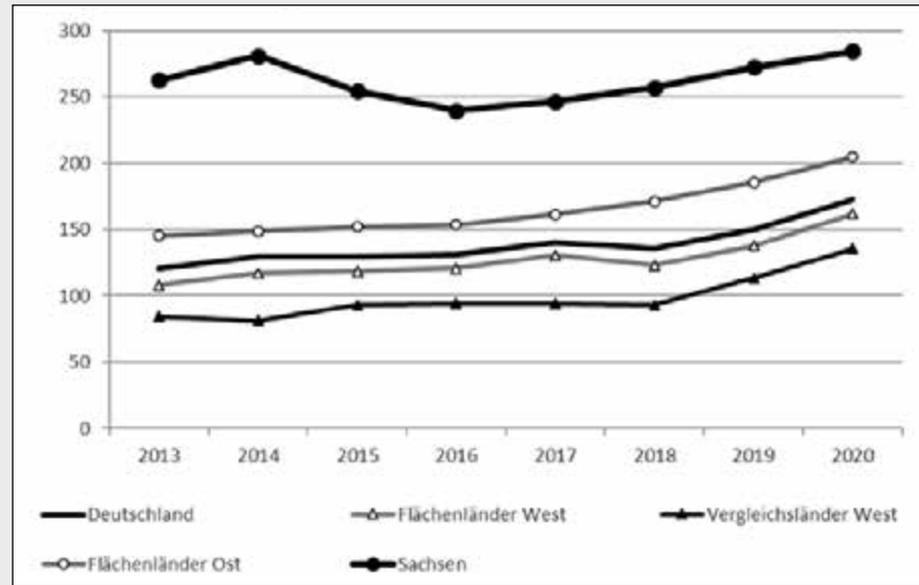
den noch einmal 100 Euro/Einw. über dem ostdeutschen Durchschnitt liegenden Investitionsausgaben wider. Im Jahr 2014 erreichten sie in Sachsen mit 281 Euro/Einw. ihren Höchstwert. In den darauffolgenden Jahren ist im Nachlauf der Finanzkrise ein leichtes Absinken auf 240 Euro/Einw. im Jahr 2016 zu beobachten. Dieser Rückgang geht zum überwiegenden Teil auf ein Absinken der Bauausgaben (HGr. 7) zurück. Seitdem steigen die Investitionsausgaben kontinuierlich an und erreichten im vergangenen Jahr mit 285 Euro/Einw. einen neuen Höchstwert. Trotz der Corona-Krise setzte der Freistaat sein Investitionsprogramm weitgehend um und stützte damit die einbrechende Konjunktur.

Besonders im Vergleich zu den wirtschaftsschwachen westdeutschen Flächenländern mit einem durchschnittlichen Investitionsvolumen von 98 Euro/Einw. kann das hohe Niveau Sachsens explizit hervorgehoben werden. Ursächlich hierfür sind vor allem die hohen Ausgaben für Baumaßnahmen, die in Sachsen mit im Mittel 190 Euro/Einw. schon alleine über den gesamten Sachinvestitionen der Vergleichsgruppen liegen.

Die relevanten Ausgaben für Baumaßnahmen, die die Länder direkt tätigen, finden in den Aufgabenbereichen Allgemeinbildende und Berufsbildende Schulen, Hochschulen, Wasserwirtschaft, Straßen sowie übrige Aufgaben statt. Mit im Schnitt knapp 80 Euro/Einw. investiert der Freistaat im Hochschulbereich in etwa zweieinhalbmal bis dreimal so viel wie der Durchschnitt der deutschen Flächenländer. Besonders niedrig sind die Investitionen der wirtschaftsschwachen Vergleichsländer West mit unter 10 Euro/Einw. in den Jahren 2013 bis 2018. Erst am aktuellen Rand ist hier ein leichter Anstieg der Investitionen auf knapp 15 Euro/Einw. zu beobachten (Vgl. Abbildung 22). Trotz dieses Anstiegs verbleiben die Investitionen auf unterdurchschnittlichem Niveau. Gleiches gilt für die Gesamtheit der westdeutschen Flächenländer.

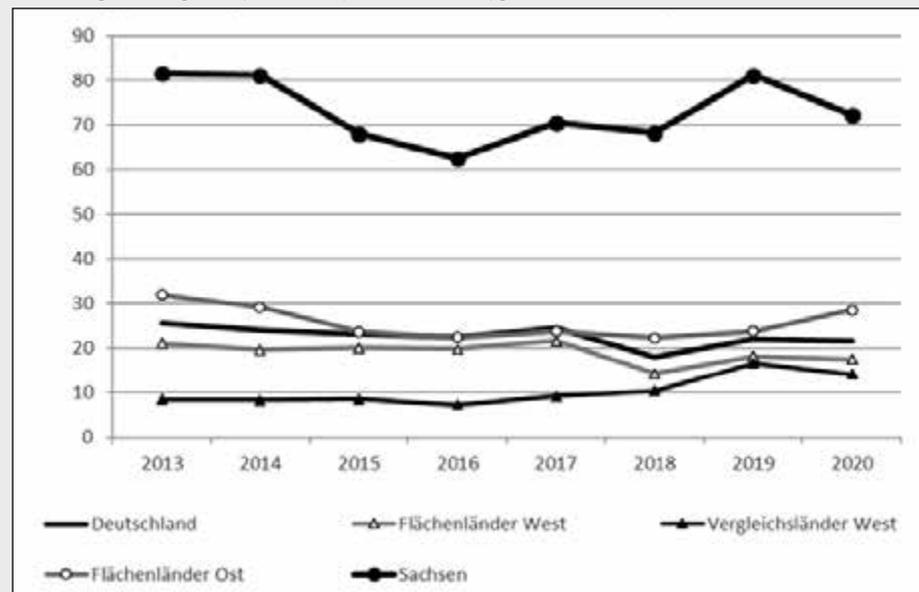
Auch im Bereich Straßen tätigen die ostdeutschen Länder höhere Ausgaben im Schnitt 31 Euro/Einw. in den Flächenländern Ost im Vergleich zu 12 Euro/Einw. in den Flächenländern West (Abbildung 23). In den Jahren 2014 und 2015 ist explizit das Ausgabenniveau Sachsens hervorzuheben. Mit 66 Euro/Einw. in 2014 bzw. 50 Euro/Einw. in 2015 liegt dieses weit über dem Durchschnitt aller Flächenländer mit 17 bzw. 16 Euro/Einw. (2013 ist statistisch nicht im Detail nachgewiesen) In den Folgejahren ab 2016 fallen die Ausgaben Sachsens dann auf den ostdeutschen Schnitt

Abbildung 21: Entwicklung der Sachinvestitionen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik, Kern- und Extrahaushalte.

Abbildung 22: Ausgaben für Baumaßnahmen im Aufgabenbereich Hochschulen in Euro/Einw.



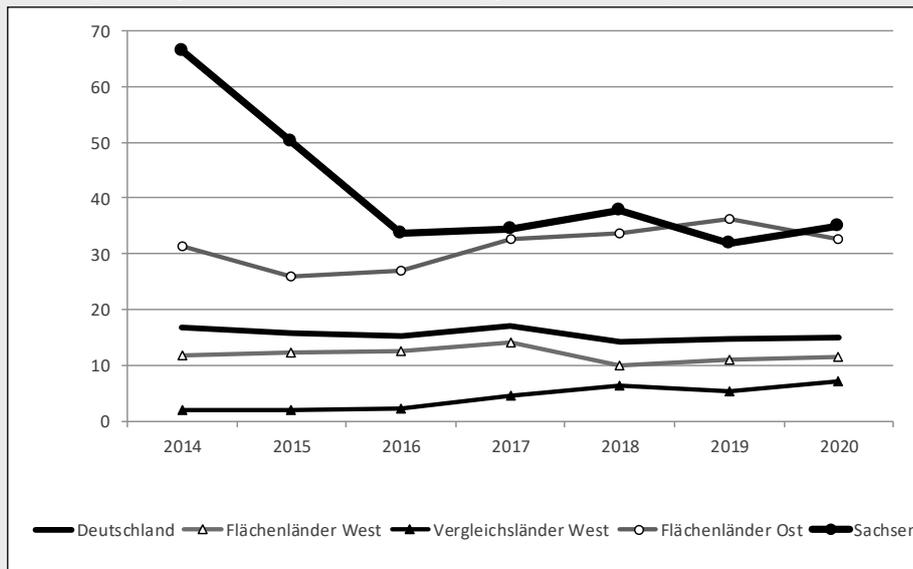
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik, Kern- und Extrahaushalte.

von durchschnittlich 31 Euro/Einw. ab, sie liegen damit aber immer noch mehr als doppelt so hoch wie im gesamtdeutschen Schnitt mit etwa 15 Euro/Einw. Über den gesamten Zeitraum sind die Ausgaben der wirtschaftsschwachen Vergleichsländer West mit durchschnittlich 5 Euro/Einw., wenn auch mit steigender Tendenz in den letzten Jahren, die mit Abstand geringsten.

Es ist deutlich, dass der Freistaat über Baumaßnahmen an den Hochschulen sowie über den Straßenbau stark in die zukunftsfähigen Bereiche Bildung und Verkehrsinfrastruktur investiert hat.

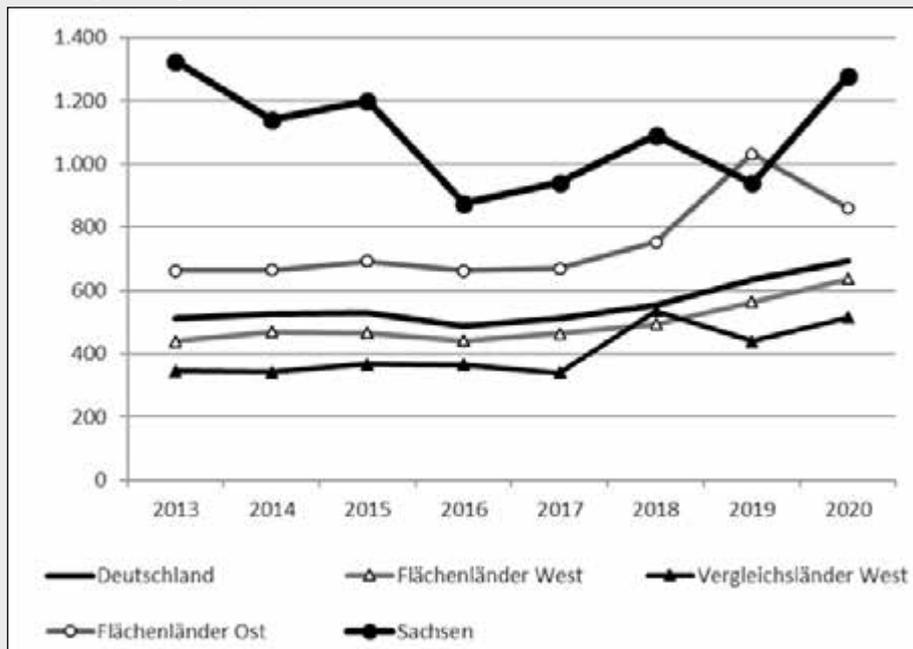
Auch der Blick auf die Summe der Investitionsausgaben einschließlich der Investitionsfördermaßnahmen im öffentlichen und

Abbildung 23: Ausgaben für Baumaßnahmen im Aufgabenbereich Straßen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Abbildung 24: Ausgaben für Investitionen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

privatwirtschaftlichen Bereich⁴², also auch einschließlich der Investitionsfördermaßnahmen für die kommunale Ebene, verdeutlicht das hohe Investitionsniveau des Freistaats (Abbildung 24). Besonders in den Jahren 2013 bis 2015 tätigte der Freistaat mit jeweils über 1.100 Euro/Einw. sehr hohe Ausgaben. Die höchsten Ausgaben sind im Jahr 2013 mit 1.324 Euro/Einw. erkennbar. Zu beachten ist, dass sich diese Ausgaben teilweise durch Darlehen an den öffentlichen Gesamthaushalt von 1 Mrd. Euro im Jahr 2013 und immerhin noch 600 Mio. Euro im Jahr 2015 erklären lassen. Durch das Ausbleiben dieser Zahlungen sinkt das Investitionsniveau Sachsens im Jahr 2016 auf 874 Euro/Einw. ab, liegt damit aber immer noch etwa 300 Euro über dem Durchschnitt aller Flächenlän-

42 Hierzu gehören die Baumaßnahmen (HGr. 7) sowie die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (HGr. 8).

der und etwa 200 Euro über den anderen ostdeutschen Ländern. Die wirtschaftlich schwachen westdeutschen Bundesländer erreichen mit etwa 200 Euro/Einw. nur etwa 20 bis 25 % des Investitionsniveaus des Freistaates Sachsen. Das allgemein überdurchschnittliche Investitionsniveau der ostdeutschen Flächenländer lässt sich durch Mittel aus den teilungsbedingten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erklären, die mit Ende des Jahres 2019 ausgelaufen sind. In Zukunft wird das Investitionsniveau somit verstärkt von der Entwicklung der Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen abhängen.

Im Jahr 2019 verbuchten die Flächenländer Ost mit 1.032 Euro/Einw. höhere Investitionsausgaben als der Freistaat mit 938 Euro/Einw. Dies lässt sich auf den brandenburgischen Nachtragshaushalt des Jahres 2019 zurückführen, im Zuge dessen Zuführungen in Höhe von einer Milliarde Euro an einen Zukunftsinvestitionsfonds getätigt wurden. Zuführungen an Sondervermögen sind dabei nicht als Investitionen im eigentlichen Sinne zu sehen. Ein Blick auf die Ausgaben für Sachinvestitionen bestätigt diese Vermutung. Diese bewegen sich in Brandenburg im gesamten Beobachtungszeitraum konstant um 100 Euro/Einw.⁴³

Auffällig ist, dass bei der Betrachtung der Kern- und Extrahaushalte auch im Zuge der Bewältigung der Corona-Pandemie mit Ausnahme Sachsens kein starker Anstieg der Investitionsausgaben erkennbar ist. Vielmehr scheint sich lediglich der allgemeine Trend zunehmender Investitionsausgaben fortzusetzen.

Im Freistaat Sachsen sind in den Jahren 2013 und 2020 mit 5,36 Mrd. bzw. 5,18 Mrd. Euro die höchsten Gesamtausgaben für Investitionen getätigt worden. 2016 mit 3,56 Mrd. Euro die geringsten. Wie aus Abbildung 25 ersichtlich wird, erklärt sich die Volatilität der Investitionsausgaben im Freistaat aus Schwankungen in der Höhe der Investitionsfördermaßnahmen, wohingegen die reinen Sachinvestitionen, wie bereits aus Abbildung 21 bekannt, relativ konstant sind. Die Investitionsfördermaßnahmen machen 70 bis 80 % der gesamten Investitionsausgaben aus.

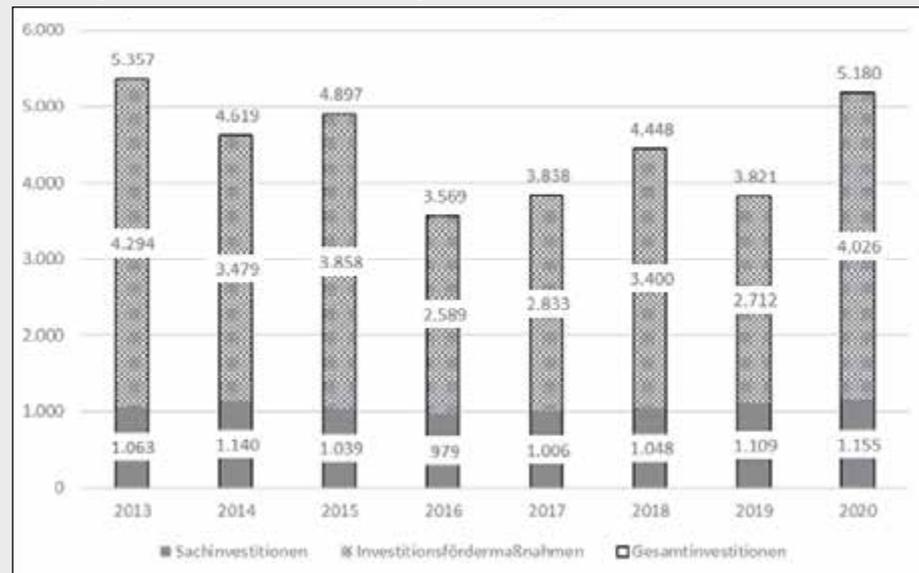
43 Vgl. hierzu auch Abbildung 29. Bei einer Erhöhung der Sachinvestitionen in Brandenburg um eine Mrd. Euro müsste ein Anstieg der Kurve der Flächenländer Ost erkennbar sein. Dies ist nicht der Fall.

Im Schnitt betragen die reinen Sachinvestitionen in den letzten Jahren 1,067 Mrd. Euro. Die höchsten Ausgaben sind mit 1,155 Mrd. Euro im Jahr 2020 zu verzeichnen, die geringsten absoluten Ausgaben im Jahr 2016 mit 979 Mio. Euro. Die Investitionsfördermaßnahmen hingegen schwanken zwischen 2,59 Mrd. Euro im Jahr 2016 und 4,29 Mrd. im Jahr 2013. Wie oben bereits erwähnt, lassen sich die hohen Investitionsfördermaßnahmen in den Jahren 2013 bis 2015 durch Darlehen an den öffentlichen Gesamthaushalt erklären. Zusätzlich spielen für 2015 die außergewöhnlich hohen Steuereinnahmen eine Rolle, die als Zuführungen an den Generationenfonds sowie das Sondervermögen »Brücken in die Zukunft« als Investitionsfördermaßnahmen verbucht wurden.⁴⁴ Im Jahr 2018 wurden Mittel aus dem nicht mehr benötigten Garantiefonds dem Sondervermögen »Breitbandfonds Sachsen« zugeführt.⁴⁵ Im Zuge der Corona-Pandemie sind die Investitionsausgaben um insgesamt etwa 1,35 Mrd. Euro gestiegen. Dies entspricht einem Anstieg von 36 % ggü. dem Vorjahr. Zum überwiegenden Teil entfallen die gestiegenen Ausgaben auf die Investitionsfördermaßnahmen, bei denen im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg von 48 % zu verbuchen ist. Die Sachinvestitionen hingegen haben lediglich um 4 % zugenommen.

Die Prognosen des Sächsischen Rechnungshofes, der 2018 einen Rückgang der Investitionen im Zusammenhang mit dem Abschmelzen der Solidarpaktmittel sowie EU-Fördergelder vorausgesagt hatte,⁴⁶ haben sich bis jetzt weder mit Blick auf die Sachinvestitionen noch auf die Gesamtinvestitionen bestätigt.

Aus der nachfolgenden Abbildung 26 wird deutlich, dass vor allem die Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Gesamthaushalt⁴⁷ und somit vor allem an die Kommunen im Freistaat über den Zeitverlauf stark zugenommen haben. Betragen diese im Jahr 2013 noch 1,3 Mrd. Euro jährlich, erhöhte sich dieser Anteil auf über 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 und betrug im letzten Jahr rund 2 Mrd. Euro. Mit einem Anteil von durchschnittlich 38 % an den gesamten Investitionsausgaben ist dies der größte Ausgabenbereich. Gleichzeitig ist hier eine große Volatilität zu beobachten. So betrug der Anteil im Jahr 2013 lediglich 25 % der Gesamtausgaben, im Jahr 2018 dagegen über 50 %. Den zweitgrößten Ausgabeanteil machen die Zuweisungen und Zuschüsse an andere Bereiche (öffentliche und private Unternehmen)⁴⁸ aus, die über die Jahre hinweg zwischen 840 Mio. und 1,05 Mrd. Euro lagen. Unter den sonstigen Investitionen werden alle Investitionen subsumiert, die weder Sachinvestitionen noch Zuweisungen und Zuschüsse darstellen. Wie bereits oben erläutert, erklären sich die hohen Beträge in den Jahren

Abbildung 25: Struktur der Investitionsausgaben in Sachsen in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

2013 bis 2015 durch Darlehen, die an den öffentlichen Gesamthaushalt geleistet wurden. Sachlich sind diese im Zusammenhang mit den Hochwasserereignissen 2013 und den entsprechenden Wiederaufbauarbeiten zu sehen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Freistaat über die Jahre ein relativ konstantes Niveau an Sachinvestitionen aufweist und mit den volatileren Investitionsfördermaßnahmen kurzfristig und flexibel auf sich ändernde Bedingungen reagiert. Aus Sicht des Freistaats ist dies positiv zu bewerten, aus der Sicht der Empfänger der Fördermaßnahmen bedeutet dies jedoch größere Unsicherheit und geringere langfristige Planungsmöglichkeiten.

Auch beim Blick auf die Investitionsquote⁴⁹ wird das weit überdurchschnittliche Niveau der Investitionen im Freistaat deutlich (Abbildung 27). Im Jahr 2013 betrug die Investitionsquote noch 32 % und ist seither durch abnehmende Transfermittel und die damit einhergehende, höhere Abhängigkeit der Investitionen von den Steuereinnahmen auf 19 % im Jahr 2019 abgesunken. Verstärkt wurde dieser Trend auch durch die abnehmende Bevölkerungszahl des Freistaats verbunden mit geringeren Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich. Im Coronajahr 2020 hat sich die Investitionsquote auf 22 % erhöht. Trotz des erkennbaren Rückgangs ist weiterhin ein überdurchschnittliches Investitionsniveau zu verzeichnen. Zum Vergleich: Die Investitionsquoten der Flächenländer Ost betragen über den Beobachtungszeitraum relativ konstant ca. 15 %, die wirtschaftsschwachen westdeutschen Länder erreichten sogar nur 9 bis 10 %. Im Freistaat Sachsen besteht auch weiterhin ein überdurchschnittlicher Investitionsbedarf in die öffentliche Infrastruktur, dessen Bewältigung offenbar auch einen der Schwerpunkte in der Haushaltspolitik bildet.

44 Vgl. hierzu: Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16. Dezember 2015.

45 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019), S. 17.

46 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2018), S. 49.

47 Dies sind zweckgebundene Zuweisungen an die Kommunen für Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8.

48 Diese sind ebenfalls zweckgebunden.

49 Die Investitionsquote beschreibt das Verhältnis aus den gesamten Investitionsausgaben und den bereinigten Ausgaben.

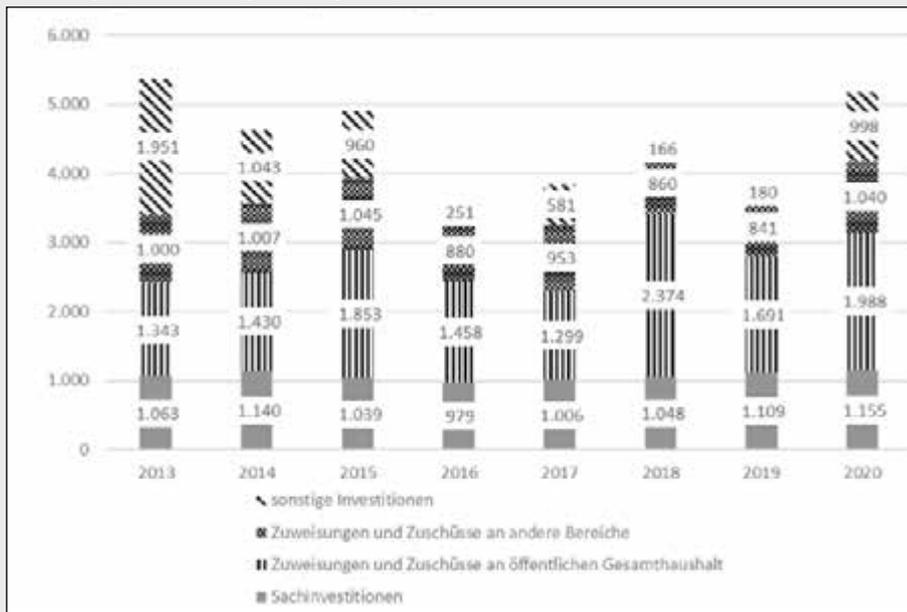
2.4 Zwischenfazit: Ausgabenentwicklung im Freistaat Sachsen

Mit Ausnahme des Jahres 2020 war der Finanzierungssaldo des Freistaats Sachsen im gesamten Beobachtungszeitraum seit 2013 positiv, sodass signifikante Finanzierungsüberschüsse erzielt werden konnten. Im Verlauf des letzten Abschnitts wurde vor allem die Ausgabenentwicklung des Freistaats Sachsen in den Jahren 2013 bis 2020 einer genaueren Betrachtung unterzogen. Neben dem generellen Trend konnte herausgearbeitet werden, welche Ausgabenarten die Kerntreiber des Ausgabenwachstums darstellen. Der Fokus lag dabei auf den Personalausgaben, dem laufenden Sachaufwand sowie den Investitionsausgaben.

In der Gesamtschau ist festzuhalten, dass die Bereinigten Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte des Freistaats in den Jahren vor der Corona-Pandemie (2013-2019) mit 18 % einen unterdurchschnittlichen Zuwachs im Vergleich aller Flächenländer zu verzeichnen hatten. Im Jahr 2020 nahmen die Bereinigten Ausgaben mit einem Plus von 20 % ggü. dem Vorjahr erheblich zu. Getrieben ist dieser Anstieg primär von der pandemiebedingten Entwicklung der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sowie den Schuldendiensthilfen, die ggü. 2019 um 42 % zunahmen. In aggregierter Form steht für den Zeitraum von 2013-2020 ein Gesamtwachstum der Bereinigten Ausgaben von 42 % zu Buche.

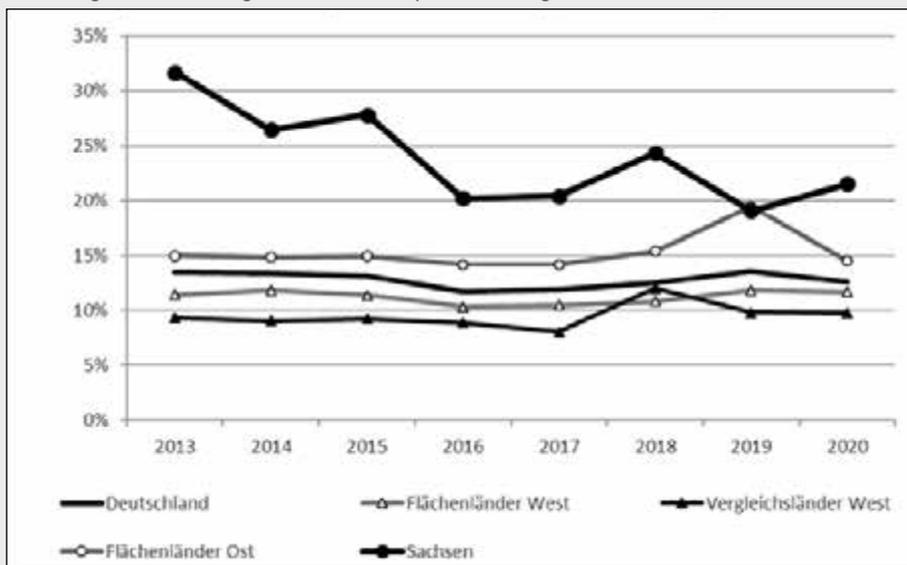
Die gesamten Personalausgaben des Freistaats wuchsen über den Betrachtungszeitraum um etwa ein Drittel an und überschritten 2020 erstmal die Grenze von 8 Mrd. Euro. Im letzten Jahr vor der Corona-Pandemie machten die Personal- sowie personalinduzierten Ausgaben beinahe 40 % der gesamten Bereinigten Ausgaben aus. Wegen des pandemiebedingten starken Zuwachses anderer Ausgabengruppen betrug der Anteil im Jahr 2020 lediglich 33 %. Im Ländervergleich weist der Freistaat Sachsen einen überdurchschnittlich hohen Personalbestand auf. Gleichzeitig sind die Personalausgaben für diesen Bestand im Beobachtungszeitraum im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Flächenländern nicht überdurchschnittlich gewesen – und lagen jeweils weit unter dem Bundesdurchschnitt. Eine zusätzliche Dynamik entfalten die Zuweisungen, die der Freistaat parallel an den Generationenfonds zur Deckung zukünftiger Pensionsansprüche seiner Beamten leistet (zuletzt 2020 rund 850 Mio. Euro).

Abbildung 26: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Sachsen in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Abbildung 27: Entwicklung der Investitionsquoten im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Im bundesweiten Vergleich weist Sachsen, noch stärker als die übrigen ostdeutschen Flächenländer, ein überdurchschnittlich hohes Niveau an Investitionsausgaben auf. Diese schwanken relativ konstant um 4 bis 4,5 Mrd. Euro. Über 80 % der Investitionsausgaben des Freistaats sind dabei Investitionsfördermaßnahmen. Dies ermöglicht es, flexibler auf sich ändernde Bedingungen reagieren zu können, verringert aber gleichzeitig die Planungssicherheit der Empfänger. Ein Blick auf die Struktur der Investitionsausgaben verdeutlicht die Investitionsschwerpunkte des Freistaats. Es zeigt sich, dass Sachsen verstärkt in die zukunftsfähigen Bereiche Bildung sowie Verkehrsinfrastruktur investiert. Mit Auslaufen der Sonderbedarfs-BEZ werden die Investitionsausgaben in Zukunft stärker von Steuereinnahmen sowie den allgemeinen Zuweisungen abhängen. Die Auswirkungen auf das Investitionsniveau sind noch unklar.

3 Schulden und Rücklagen

Seit 2006 verzichtet der Freistaat Sachsen auf die Neuaufnahme von Finanzschulden und tilgt gleichzeitig planmäßig jedes Jahr 75 Mio. Euro seiner Schulden, mit dem Ziel bei sinkender Bevölkerung eine gleichbleibende Pro-Kopf-Verschuldung sicherzustellen. Mit zunehmend geringer werdender Schuldenlast wächst grundsätzlich der Ausgabenpielraum im Haushalt, da weniger Mittel für den Schuldendienst bereitgestellt werden müssen. Im Folgenden werden die Schulden des Freistaats einer genaueren Betrachtung unterzogen.

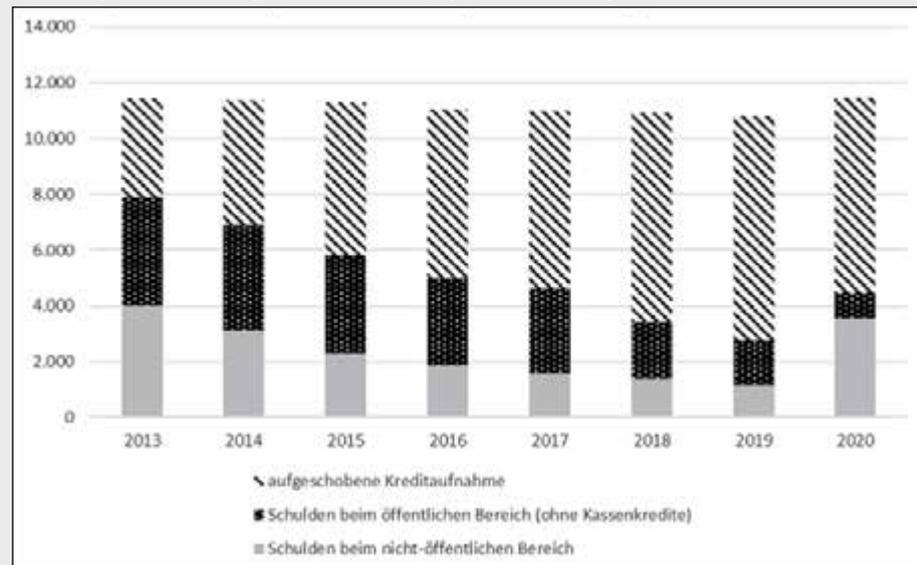
Mit Blick auf die Verschuldung sind in Sachsen einige Besonderheiten zu berücksichtigen sowie verschiedene

Konzepte zu unterscheiden. Das Statistische Bundesamt bezieht sich bei seinen Veröffentlichungen zum Schuldenstand hauptsächlich auf die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich, also bei privaten Banken und Kreditinstituten. Diese Kennzahl gibt die Zahlungsverpflichtungen an, die außerhalb des staatlichen Sektors selbst liegen und die damit echte Zahlungsverpflichtungen abbilden. Der Stabilitätsrat hingegen weist die Gesamtschulden aus, die sich aus der Summe aus Schulden beim öffentlichen Bereich inklusive der kurzfristigen Kassenkredite sowie Schulden beim nicht öffentlichen Bereich ergeben. Der Sächsische Rechnungshof wiederum nennt die Finanzschulden, die sich aus Schulden beim öffentlichen Bereich ohne Kassenkredite sowie Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich ergeben. Analog zum SMF wird außerdem die haushaltsmäßige Verschuldung ausgewiesen, die zusätzlich zu den Finanzschulden noch die sog. *nicht valutierte Kreditaufnahme*⁵⁰ einbezieht. Unter nicht valutierter Kreditaufnahme versteht man Kredite, die bereits bewilligt wurden, jedoch auf Grund der guten Haushaltslage nicht beantragt werden mussten, es bestehen somit keine realen Rückzahlungsforderungen eines Kreditgebers gegenüber dem Freistaat. Man kann die nicht valutierte Kreditaufnahme als eine Art Dispo-Kreditrahmen verstehen, der jedoch nicht ausgeschöpft ist.

Im Folgenden sollen die unterschiedlichen Schuldenausweisungen einzeln betrachtet und bewertet werden. Diese unterschiedlichen Perspektiven, die jeweils eigenen Informationspflichten dienen, erschweren die Orientierung. Beim Freistaat Sachsen ist die Bewertung besonders herausfordernd, da neben einer intensiven Einbindung der Extrahaushalte und Sondervermögen die Darstellung der nicht valutierten Kreditaufnahme zu berücksichtigen ist. In Abbildung 28 ist die haushaltsmäßige Verschuldung der Kernhaushalte Sachsens in den letzten Jahren zu sehen.

Die Finanzschulden, für die eine Rückzahlungspflicht besteht, betrugen im Jahr 2013 etwa 8 Mrd. Euro. Bis zum Jahr 2019 sind die Finanzschulden auf 2,8 Mrd. Euro zurückgegangen. Interessant ist die Entwicklung der nicht valutierten Kreditaufnahme. Diese ist in dem Maße angestiegen, in welchem die mit Rückzahlungsverpflichtungen verbundenen

Abbildung 28: Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung in Sachsen in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Schuldenstatistik, Kassenstatistik, Kernhaushalte.

Finanzschulden zurückgegangen sind, sodass sich die vom SMF ausgewiesene haushaltsmäßige Verschuldung von 2013 bis 2019 lediglich um etwa 300 Mio. Euro verringert hat. Hier muss noch einmal explizit darauf verwiesen werden, dass aus der nicht valuierten Kreditaufnahme noch keine Rückzahlungsansprüche entstehen, da die hier verbuchten Kredite lediglich bewilligt, jedoch nie aufgenommen wurden. Der Freistaat gibt seinen Schuldenstand mit der Ausweisung der haushaltsmäßigen Verschuldung somit regelmäßig höher aus als er tatsächlich ist. Vom Sächsischen Rechnungshof wird des Weiteren kritisiert, dass die aufgeschobenen Kreditemächtigungen im Gegensatz zu den Finanzschulden keiner strengen Tilgungsverpflichtung unterworfen sind. Er hat für den Fall der Inanspruchnahme die Befürchtung eines Entstehens von »Ewigkeitsschulden« geäußert.⁵¹ In jedem Falle erschwert diese Form der Darstellung die Bewertung der tatsächlichen Schulden des Freistaates.

Die Schulden beim öffentlichen Bereich haben sich seit 2013 von etwa 3,94 Mrd. Euro auf lediglich 922 Mio. Euro im Jahr 2020 reduziert. Sie bestehen beinahe ausschließlich beim Generationenfonds. Der Freistaat hat sich hier in der Vergangenheit beim eigenen Sondervermögen verschuldet und neben den regelmäßigen Zuführungen an den Generationenfonds über Schuldscheine Zinsen aus dem Kernhaushalt an den Generationenfonds gezahlt.⁵² Im Jahr 2018 beliefen sich die Zinsausgaben für diese Schuldscheine noch auf fast 91 Mio. Euro. Aufgrund des schrittweise erfolgenden Übergangs der Anlagepolitik des Generationenfonds auf die Bundesbank werden die Mittel des Generationenfonds mit Auslaufen der Schuldscheindarlehen bis spätestens Ende 2022 zukünftig direkt durch die Bundesbank angelegt. Dadurch wird sich die Verschuldung beim öffentlichen Bereich bis Ende 2022 so gut wie vollständig auflösen.⁵³ Die korrespondierenden Zinsausgaben aus dem Kernhaushalt werden sich ebenfalls verringern. Mit der Umstellung kann die Verschuldungssituation zukünftig wieder transparenter dargestellt werden.

51 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2020), S. 66.

52 Siehe hierzu die Wirtschaftspläne des Sondervermögens »Generationenfonds«, vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2018), S. 145.

53 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2018), S. 26.

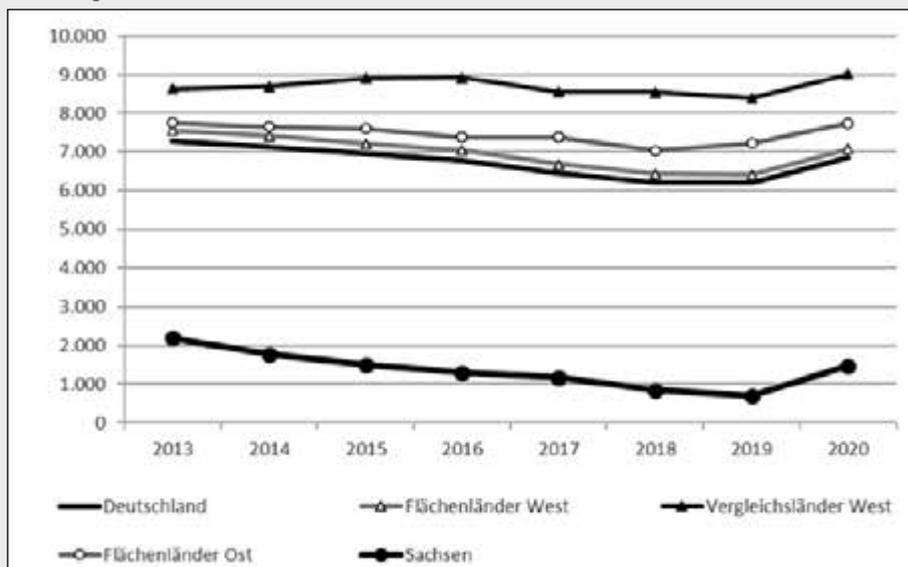
50 Vergleiche hierzu ebenfalls: Sächsischer Rechnungshof (2020), S. 65f.

Das gezeichnete Bild bestätigt sich bei der zusammengefassten Betrachtung der Finanzschulden der Kern- und Extrahaushalte (vgl. Abbildung 29). Die Finanzschulden des Freistaats betragen im Jahr 2013 2.180 Euro/Einw. und gehen im Laufe der Jahre auf 686 Euro/Einw. in 2019 zurück. Im Zuge der Corona-Pandemie haben sich die Finanzschulden auf 1.470 Euro/Einw. mehr als verdoppelt. Mit 686 Euro/Einw. entsprachen die Kreditmarktschulden Sachsens 2019 etwa einem Neuntel des bundesdeutschen Durchschnitts (6.195 Euro/Einw.) und weniger als einem Zehntel der anderen ostdeutschen Flächenländer (7.229 Euro/Einw.). Über den gesamten Zeitraum weisen die wirtschaftlich schwachen westdeutschen Flächenländer die höchsten Pro-Kopf-Finanzschulden auf. Im Jahr 2013 betrug diese 8.630 Euro/Einw., stiegen dann bis 2016 auf über 9.000 Euro/Einw. an, um dann bis zum Jahr 2019 leicht auf 8.400 Euro/Einw. zurückzugehen. Im Jahr 2019 waren die Finanzschulden der Kern- und Extrahaushalte dieser Gruppe damit mehr als zwölfmal so hoch wie die des Freistaats.

Kritisch anzumerken ist, dass weder das Konzept der haushaltmäßigen Verschuldung noch das Konzept der Finanzschulden die Kassenkredite beim öffentlichen Bereich mit einbeziehen. Diese waren in Sachsen bis 2019 praktisch kaum vorhanden, beliefen sich jedoch Ende 2020 offenbar im Zusammenhang mit der kurzfristigen Liquiditätsbeschaffung zur Krisenbewältigung auf rund 720 Mio. Euro (rund 180 Euro/Einw.) und haben damit zumindest am aktuellen Rand einen Einfluss auf das Schuldenbild. Das Konzept der Gesamtschulden bezieht die Kassenkredite daher explizit mit ein.

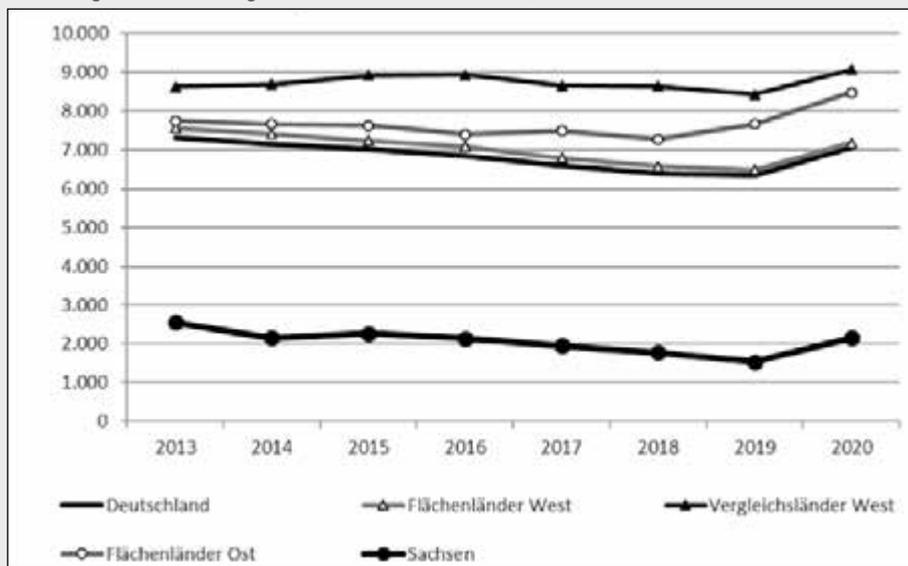
In Abbildung 30 ist die Entwicklung der Gesamtschulden der Kern- und Extrahaushalte zu sehen, die der Stabilitätsrat zur Begutachtung der Haushaltsdisziplin heranzieht. Legt man die Gesamtschulden zugrunde, beträgt die Verschuldung Sachsens im gesamten Beobachtungszeitraum unter 3.000 Euro/Einw. Seit dem Jahr 2013 ist eine Reduktion von 2.550 Euro/Einw. auf 1.540 Euro/Einw. in 2019 zu beobachten. In Absolutzahlen entspricht dies einer Schuldenreduktion von über 4 Mrd. Euro innerhalb von sechs Jahren. Im Jahr 2020 ist dann ein Anstieg der Verschuldung auf 2.145 Euro/Einw. zu verzeichnen. Der Schuldenstand Sachsens beträgt damit nur zwischen 20 und 30 % des Schuldenstandes der wirtschaftsschwachen Vergleichsländer West (mit im Schnitt 8.700 Euro/Einw. vor Corona). Auch im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Flächenländern, die vor der Corona-Krise im Schnitt eine

Abbildung 29: Finanzschulden in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Schuldenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Abbildung 30: Entwicklung der Gesamtschulden in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Schuldenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Verschuldung von 7.600 Euro/Einw. aufweisen und auch der Gesamtheit aller deutschen Flächenländer mit 6.800 Euro/Einw. ist die Gesamtverschuldung gering. Im Zuge der Bewältigung der Corona-Krise ist ein allgemeiner Anstieg der Verschuldung zu beobachten (von 604 Euro/Einw. in Sachsen über 695 Euro/Einw. in den westdeutschen Flächenländern bis zu 817 Euro/Einw. in den übrigen ostdeutschen Ländern). Aus beiden Perspektiven wird ganz klar: Der Freistaat Sachsen ist weit unterdurchschnittlich verschuldet und er hat seinen Schuldenstand trotz dieses Niveaus weiter reduziert.

Die planmäßige Schuldenreduktion des Freistaats Sachsen macht sich vor allem bei der Betrachtung der prozentualen Veränderung des Gesamtschuldenstandes bemerkbar. Im Zeitraum von 2013 bis 2019 konnte Sachsen seinen Schuldenstand um 39,5 % reduzieren, wie Tabelle 5 zeigt. Dies ist das Dreifache der Schuldenreduktion aller deutschen Flächenländer. Auffällig ist, dass sowohl die Vergleichsländer West als auch die übrigen ostdeutschen Flächenländer, die die höchste

Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen, die geringsten Schuldenreduktionen vorgenommen haben (2,3 % bzw. 1,2 %). Ein Blick auf die mittlere Spalte der Tabelle zeigt, in welchem Ausmaß die Bundesländer auf die Corona-Krise mit einer Erhöhung ihrer Verschuldung reagiert haben. Auf Grund der sehr unterschiedlichen Ausgangsniveaus weisen auch die prozentualen Veränderungen eine entsprechend große Varianz auf. So steigt die Verschuldung Sachsens durch die Corona-Krise um über 39 %, was allerdings durch das sehr geringe Ausgangsniveau relativiert wird. Im Durchschnitt der Flächenländer ist die Verschuldung um 11 % angestiegen, wobei die westdeutschen Flächenländer mit einer Erhöhung von lediglich 7,5 % etwas besser durch die Krise zu kommen scheinen. Auch und gerade unter Einbezug der Corona-Krise ist die Schuldenreduktion Sachsens bemerkenswert. Im Vergleich zu 2013 betrug der Schuldenstand im Jahr 2020 beinahe 16 % weniger. Deutschlandweit hat sich der Schuldenstand dagegen nur um 3,6 % verringert, in den übrigen ostdeutschen Ländern sowie den wirtschaftsschwachen westdeutschen Vergleichsländern ist sogar eine Erhöhung der Schuldenstände zu beobachten.

Anders als alle anderen Bundesländer ist der Freistaat Sachsen zum überwiegenden Teil beim öffentlichen Bereich verschuldet. Der Anteil der Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich an den Gesamtschulden, der im Jahr 2013 bei immerhin noch knapp über 40 % lag, reduzierte sich in den Jahren direkt vor der Corona-Krise auf lediglich 20 %. Dagegen hat der Freistaat 80 % der Gesamtschulden der Kern- und Extrahaushalte beim öffentlichen Bereich. Besonders auffällig ist, dass sich der Freistaat bei seinem *eigenen* öffentlichen Bereich, Großteils beim Generationenfonds des Freistaats Sachsen, verschuldet hat. Bereits oben ist auf diesen Umstand hingewiesen worden. Dies macht die Interpretation des Schuldenstandes des Freistaates Sachsen kompliziert. Trotz der bereits erfolgten Reduktion des Schuldenstandes beim öffentlichen Bereich macht er immer noch den Löwenanteil der Gesamtverschuldung des Freistaates aus. In allen anderen Bundesländern beträgt die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich über 90 %. Schulden beim öffentlichen Bereich sind dagegen eine Ausnahme. Erst im Zuge der Corona-Pandemie hat sich auch in Sachsen die Struktur der Verschuldung verschoben und der Anteil an Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich im Zuge der erforderlichen Schuldenaufnahme am Kapitalmarkt auf etwa 60 % zugenommen (vgl. Abbildung 31).

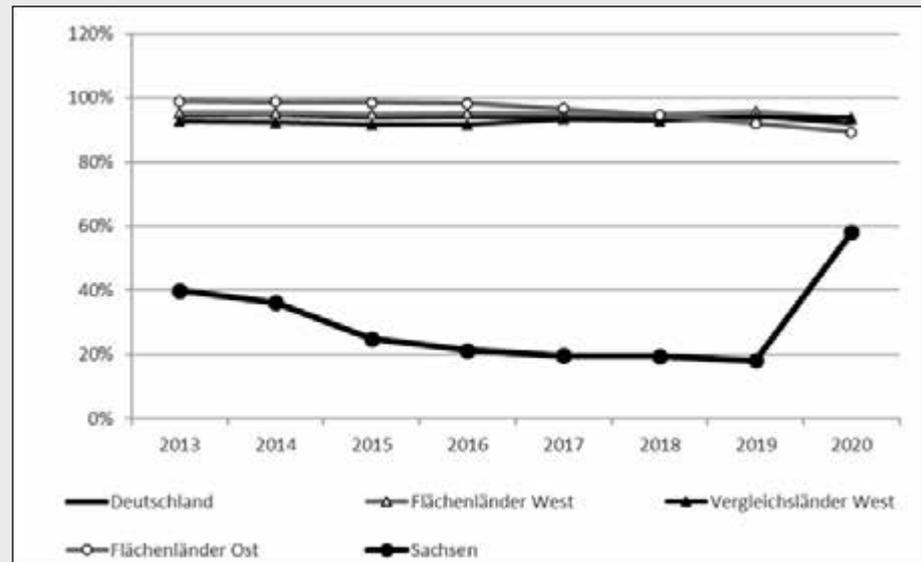
Abschließend wird ein Blick auf den Schuldenstand in Euro/Einw. geworfen, wie ihn das Statistische Bundesamt in seinen Fachserien veröffentlicht (Abbildung 32). Hier findet lediglich die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich, also bei privatwirtschaftlichen Kreditinstituten und anderen inländischen und ausländischen privaten Unternehmen,

Tabelle 5: Prozentuale Veränderung der Gesamtschulden

Veränderung der Verschuldung in Prozent	2019/2013	2020/2019	2020/2013
Deutschland	-13,2%	11,1%	-3,6%
Flächenländer West	-14,3%	10,7%	-5,1%
Vergleichsländer West	-2,3%	7,5%	5,0%
Flächenländer Ost	-1,2%	10,7%	9,3%
Sachsen	-39,5%	39,2%	-15,8%

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Schuldenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Abbildung 31: Anteil der Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich an den Gesamtschulden



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Schuldenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

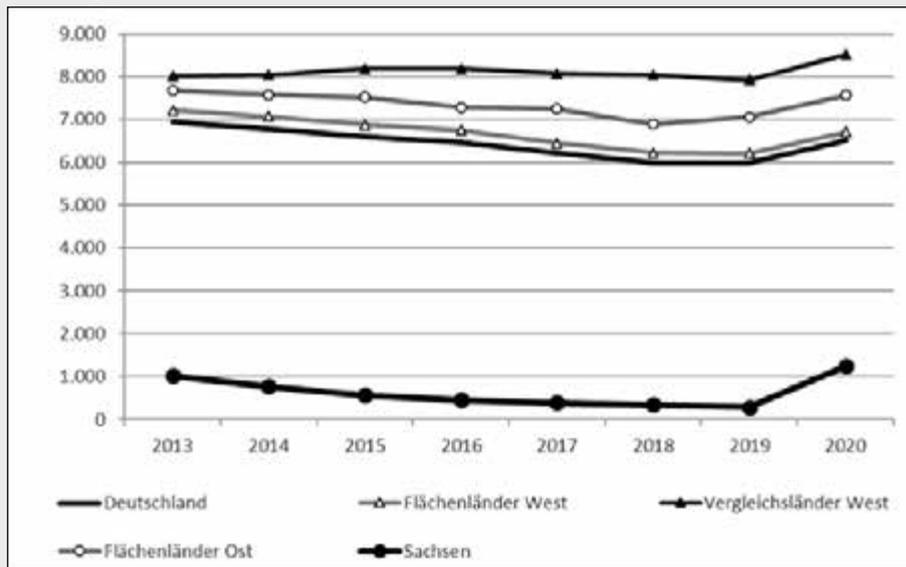
Berücksichtigung.⁵⁴ Im Vergleich zum Durchschnitt aller deutschen Flächenländer (6.930 Euro/Einw.) betrug der Schuldenstand Sachsens im Jahr 2013 mit 1.000 Euro/Einw. ziemlich genau ein Siebtel. Der Schuldenstand der ostdeutschen Flächenländer betrug mit 7.670 Euro/Einw. sogar noch mehr und den höchsten Schuldenstand wiesen wiederum die wirtschaftsschwachen westdeutschen Flächenländer mit 8.000 Euro/Einw. auf. Während diese ihren Schuldenstand auch bis zum Jahr 2019 nicht reduzierten und er stattdessen in den Jahren 2015 bis 2017 sogar noch ein Anstieg stattfand, gelang sowohl den ostdeutschen als auch der Gesamtheit der westdeutschen Flächenländer eine Schuldenreduktion um 600 bzw. 1.000 Euro/Einw. Im Zuge der Corona-Krise ist der Schuldenstand in 2020 wieder gewachsen. Auch hier lohnt sich ein gesonderter Blick auf den Freistaat Sachsen. Dank kontinuierlichem Schuldenabbau betragen die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich in Sachsen im Jahr 2019 lediglich 279 Euro/Einw. was nicht einmal 5 % des Durchschnitts aller Flächenländer ausmacht. Unter der begründeten Annahme, dass Sachsen auch in Zukunft seine Schulden weiter um 75 Mio. Euro im Jahr reduzieren wird und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Schulden beim öffentlichen Bereich bis 2022 durch die Umstrukturierung des Generationenfonds nahezu wegfallen⁵⁵, wäre Sachsen in absehbarer Zeit nahezu schuldenfrei gewesen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich der Freistaat Sachsen verschiedener Methoden und Kennzahlen bedient, um seinen

54 Vgl. Statistisches Bundesamt (2021).

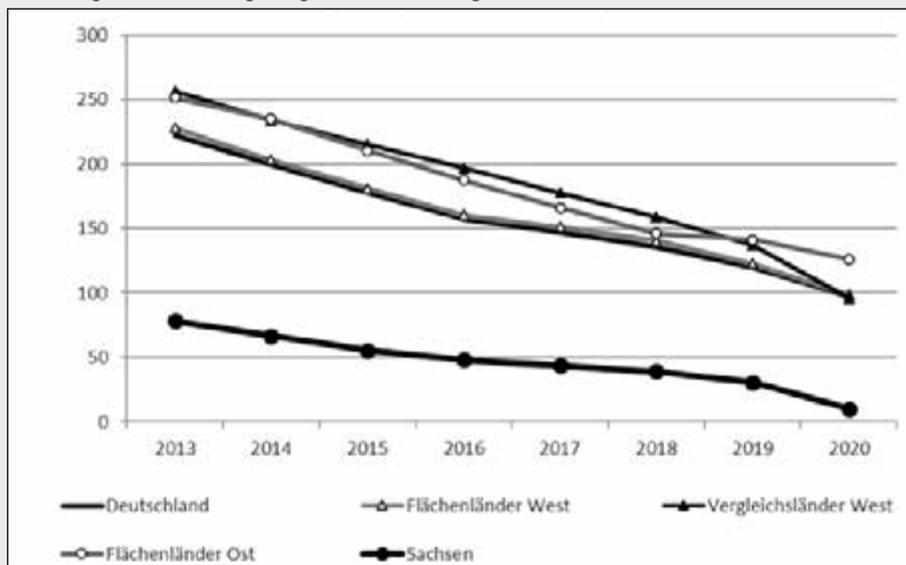
55 Siehe Seite 36.

Abbildung 32: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Schuldenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Abbildung 33: Entwicklung der gesamten Zinsausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

Schuldenstand darzustellen. Besonders die Darstellung der haushaltsmäßigen Verschuldung unter Einbezug der nicht valuierten Kreditaufnahme verzerrt dabei die wahre Situation des Freistaats und muss, wie auch der Sächsische Rechnungshof anmerkt, aus Transparenzgründen kritisch gesehen werden.⁵⁶ Am aktuellen Rand ist der mit Rückzahlungsverpflichtungen verbundene Schuldenstand um die Summe der nicht valuierten Kreditaufnahme in Höhe von 7 Mrd. Euro geringer als vom SMF ausgewiesen.

3.1 Zinsausgaben

Einhergehend mit der zunehmend geringer werdenden Verschuldung haben auch die Zinsausgaben drastisch abgenommen. Schon im Jahr 2013 betragen die Zinsausgaben in Euro/Einw. der Kern- und Extra-

haushalte in Sachsen mit 78 Euro/Einw. lediglich etwa 30 % im Vergleich zu den Flächenländern Ost sowie den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern West und nur etwa 35 % im Vergleich zur Gesamtheit der Flächenländer sowie den westdeutschen Flächenländern. Insgesamt ist zusammen mit dem Rückgang der Verschuldung und den zunehmend besser werdenden Refinanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt die Zinsbelastungen über alle Gruppen hinweg stark gesunken. Im Jahr 2020 leistete beispielsweise Sachsen nur noch 10 Euro/Einw. an Zinsausgaben. Die höchsten Zinsausgaben haben die Flächenländer Ost mit 126 Euro/Einw., die anderen Gruppen zahlen jeweils etwa 100 Euro/Einw. Das niedrige Verschuldungsniveau und die damit einhergehenden niedrigen Zinsausgaben haben es dem Freistaat über die Jahre ermöglicht, Ressourcen in anderen Bereichen des Haushalts zu verwenden und damit etwa ein vergleichsweise umfangreiches Investitionsprogramm zu realisieren. Gerade mit Hinblick auf überdurchschnittliche Ausgaben in anderen Bereichen hatte der Freistaat hier größeren Spielraum. Am aktuellen Rand ist dieser Vorteil im Vergleich zu den anderen Flächenländern zwar immer noch vorhanden. Aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase und den auch für die anderen Flächenländer günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten ist dieser Hebel im Vergleich allerdings kleiner geworden.

Bedingt durch die besondere Situation am Kreditmarkt mussten die Kreditmittelen bei der Kreditaufnahme des Freistaats per Landesschatzanweisungen einen Aufpreis (Agio) über den

Nennwert hinnehmen, von dem der Freistaat Sachsen in Form höherer Einnahmen profitiert hat. Diese zusätzlichen Einnahmen in Höhe von etwa 62 Mio. Euro wurden in den Kern- und Extrahaushalten als negative Zinsausgaben verbucht und erklären den Knick am aktuellen Rand in der Kurve der Zinsausgaben für Sachsen.⁵⁷

Betrachtet man nur die Kernhaushalte, zeigt sich ein auf den ersten Blick überraschender Fakt. In der aggregierten Betrachtung der Kern- und Extrahaushalte hat Sachsen im Jahr 2020 noch 10 Euro/Einw. an Zinsausgaben. Bei der alleinigen Betrachtung der Kernhaushalte jedoch liegen die Zinsausgaben bei 19 Euro/Einw. Auflösen lässt sich diese auf den ersten Blick paradoxe Situation mit einem erneuten Blick auf die Schuldenstruktur des Freistaats. Wie bereits aus Abbildung 31 ersichtlich, ist Sachsen im Vergleich zu den anderen Flächenländern nur zu

56 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2020), S. 66.

57 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2021), S. 62.

einem sehr geringen Teil beim nicht-öffentlichen Bereich verschuldet. Den Großteil seiner Schulden hat der Freistaat Sachsen beim (eigenen) öffentlichen Bereich (seinen Extrahaushalten, vor allem beim Generationenfonds). Der Kernhaushalt des Freistaats zahlt dementsprechend Zinsen an die Extrahaushalte und somit »an sich selbst«. Auch wenn es sich hierbei nicht um große Beträge handelt, wären diese prinzipiell entbehrlich.

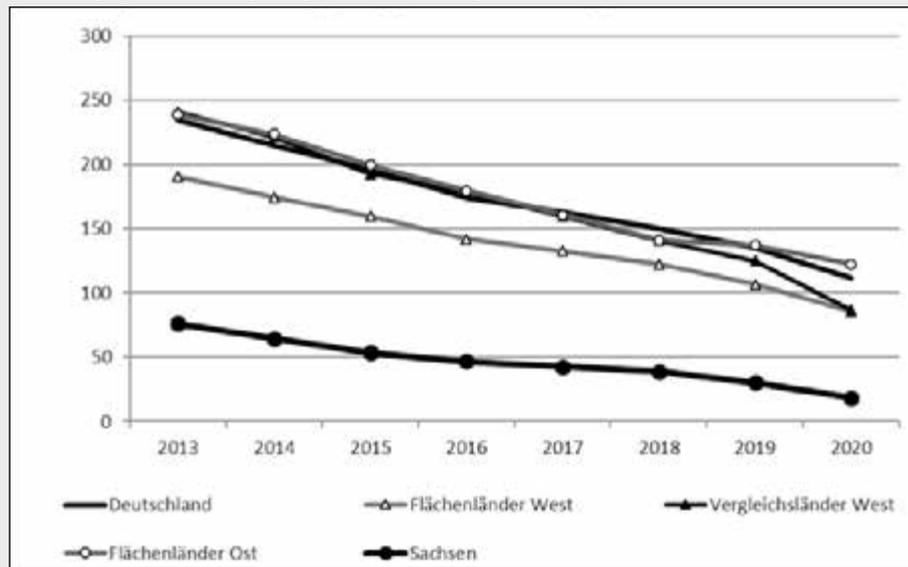
Generell ist festzuhalten, dass das günstige Refinanzierungsumfeld und die niedrige Zinsbelastung über alle Flächenländer hinweg zu einer signifikanten Reduktion der Zinslastquote geführt haben. Im Jahr 2013 betrug diese für Sachsen noch 1,87 %, was im Vergleich zu 5,8 % im Durchschnitt aller Flächenländer und auch im Vergleich zu den ostdeutschen Flächenländern mit 5,7 % als sehr niedrig zu bewerten ist. Mit 6,9 % hatten die wirtschaftsschwachen westdeutschen Vergleichsländer die höchste Zinsbelastung im Verhältnis zu ihren Gesamtausgaben. Der Vergleich mit 2020 macht deutlich, wie sehr die Zinsbelastungen innerhalb des Betrachtungszeitraums gesunken sind. Mit nur noch 0,17 % Zinslastquote sind die Zinsausgaben für den Freistaat Sachsen im Prinzip vernachlässigbar geworden. Lediglich die Flächenländer Ost haben mit 2,1 % noch eine Zinslastquote, die größer als 2 % ist. Auffällig ist die im Jahr 2020 mit nur noch 1,8 % im Vergleich zu 2013 sehr geringe Zinslastquote der wirtschaftlich schwachen Vergleichsländer West. Diese haben ihre Zinsbelastung im Vergleichszeitraum am stärksten reduziert (Vgl. Tabelle 6). Die Tatsache, dass im selben Zeitraum die Gesamtschulden dieser Gruppe gestiegen sind, macht das günstige Zinsumfeld noch einmal besonders deutlich.

Durch die anhaltend geringe Zinsbelastung sowie die über die Jahre 2013 bis 2019 durchweg positiven Finanzierungssalden der Kern- und Extrahaushalte des Freistaats eröffnen sich neue finanzielle Möglichkeiten. Einerseits können die zusätzlichen Mittel zur Schuldenreduktion genutzt werden. Von dieser Möglichkeit macht der Freistaat mit seiner jährlichen, planmäßigen Schuldenreduktion von 75 Mio. Euro bereits Gebrauch. Zusätzlich können und sollen die finanziellen Überschüsse in Form von Zuführungen an die verschiedenen Rücklagen des Freistaats genutzt werden.⁵⁸ Im Folgenden wird die Rücklagenpolitik des Freistaats genauer betrachtet.

3.2 Rücklagen

Rücklagen nutzt der Freistaat um Vorsorge für Sondersituationen zu leisten sowie um mehrjährig planbare Ausgaben tätigen zu können oder um durch Entnahmen strukturelle Deckungslücken im Haushalt zu

Abbildung 34: Entwicklung der gesamten Zinsausgaben der Kernhaushalte in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik.

Tabelle 6: Zinslastquoten in Prozent der Bereinigten Gesamtausgaben

Zinslastquote der Kern- und Extrahaushalte in Prozent	2013	2020
Deutschland	5,84 %	1,76 %
Flächenländer West	5,94 %	1,81 %
Vergleichsländer West	6,91 %	1,82 %
Flächenländer Ost	5,69 %	2,12 %
Sachsen	1,87 %	0,17 %

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Kassenstatistik. Kern- und Extrahaushalte.

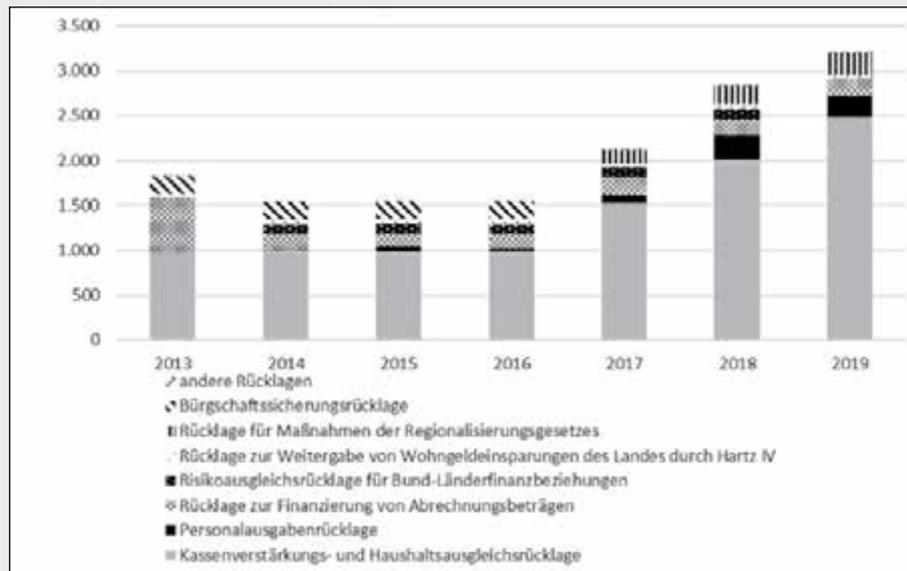
schließen. Der Abbau struktureller Verschuldung, der für die meisten anderen Flächenländer eine Herausforderung darstellt, ist für den Staatshaushalt im Freistaat Sachsen keine prägende Zukunftsaufgabe mehr.

Die folgende Abbildung 35 verdeutlicht die Struktur der größten Rücklageposten des sächsischen Freistaats. In den Jahren 2013 bis 2016 ist ein Rückgang der Rücklagen zu verzeichnen. Dieser rührt vor allem aus der starken Verringerung der Rücklage zur Finanzierung von FAG-Abrechnungsbeträgen zum Ende des Jahres 2013 her (von etwa 620 Mio. Euro auf nur noch 160 Mio. Euro). Der mit Abstand größte Rücklageposten ist die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage, die in den Jahren 2013 bis 2016 einen Umfang von knapp einer Milliarde Euro hatte. Die Rücklage dient speziell der Abfederung von Mindereinnahmen bei Steuern oder steuerinduzierten Einnahmen. Insbesondere vor dem Hintergrund des Neuverschuldungsverbots soll sie Konjunkturerinbrüche abfedern. In den Jahren 2017 bis 2019 wurden ihr jeweils etwa 500 Mio. Euro aus den Kassen- und Haushaltsüberschüssen zugeführt.

Ein Teil der zwischen 2013 und 2019 unplanmäßig erreichten Haushaltsüberschüsse (siehe Abschnitt 1.4) flossen in die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (ungefähr 1,7 Mrd. Euro). Wie oben gezeigt wurde, kam es im Zuge der verbesserten Ist-Ergebnisse nicht zu einer Planung zusätzlicher Ausgaben. Anzumerken ist außerdem, dass der Sockelbetrag der Rücklage weiterhin bei 1,3 Mrd. Euro verbleibt, die Zuführungen in den folgenden Jahren dienen lediglich einmaligen Finanzierungsbedarfen und nicht dem eigentlichen Zweck der Rücklage.

58 Vgl. § 25 Abs. 2 SächsO.

Abbildung 35: Struktur der Rücklagen im Freistaat Sachsen in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Haushalts- und Vermögensrechnung. Kernhaushalte.

In 2017 waren die Maßnahmen des »Zukunftspakets Sachsen«, in 2018 waren Sonderzuführungen an den Generationenfonds in Folge der Verbeamtung von Lehrkräften notwendig⁵⁹ und für das Jahr 2020 gab es temporäre Zuführungen an den Corona-Bewältigungsfonds im Rahmen des Nachtragshaushalts 2019/2020.⁶⁰

Die Bürgschaftssicherungsrücklage wurde zum Ende des Haushaltsjahres 2017 aufgelöst und die Mittel in Höhe von 194 Mio. Euro im Haushalt veranschlagt.⁶¹ Der Personalausgabenrücklage wurden im Jahr 2018 180 Mio. Euro zur Deckung der zukünftig, ab 2020, höheren Personalausgaben in Folge höherer Tarifabschlüsse, zugeführt.⁶² Bis zum Ende des Jahres 2022 soll die Personalausgabenrücklage dann allerdings vollständig aufgelöst werden.⁶³

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass der Freistaat Sachsen Ende des Jahres 2019 über disponible Rücklagen in Höhe von über drei Milliarden Euro verfügte. Diese sind einerseits für die finanzielle Bewältigung der Corona-Pandemie einsetzbar. Andererseits signalisiert die Rücklagenentwicklung, dass die Haushaltsentwicklung des Freistaates in den Jahren 2013 bis 2019 trotz verstärkter Vorsorgebildung (Generationenfonds) und trotz fortgesetzter Entschuldung am Kapitalmarkt so gut war, dass eine erhebliche Rücklagenbildung möglich war.

Hinzu kommen mittlerweile fast 9 Milliarden Euro, die der Freistaat Sachsen aus der laufenden Haushaltsbewirtschaftung in den Generationenfonds überführt hat. Damit schafft er eine finanzielle Vorsorge für die absehbaren Belastungen aus den Pensionszahlungen für seine Beamtinnen und Beamten. In den Folgejahren, wenn diese Pensionen zu leisten sind, werden die jeweiligen Haushalte um die dann aufzulösenden Beträge erleichtert. Der Freistaat kann die ihm dann zukünftig zufließenden Deckungsmittel für andere Aufgaben verwenden. In der Gegenwart werden spiegelbildlich dazu Deckungsmittel für zukünftige

59 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2020), S. 80.

60 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 16.

61 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2018), S. 29.

62 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019b), S. 84.

63 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 25.

Ausgaben gebunden. Der Freistaat kann daher nicht in gleichem Maße frei auf die Mittel des Generationenfonds zugreifen wie auf die Mittel aus den oben genannten Rücklagen. Bisher haben die Länder in sehr unterschiedlichem Umfang finanzielle Vorsorge für ihre Beamtenpensionen betrieben und sie haben – je nach Verbeamtungspraxis in der Vergangenheit – sehr unterschiedliche Lasten zu erwarten.⁶⁴ Die Vorsorgepolitik ist einerseits zu begrüßen, da sie spätere Zahlungsverpflichtungen erspart. Auch für die kommunalen Beamten und Beamtinnen wird über den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen (KVS) regelgebunden vorgesorgt. Andererseits ist eine solche Vorsorge vor allem dann erfolgversprechend, wenn die gebildeten Rücklagen am Kapitalmarkt zu positiven Zinsen angelegt werden können. Nur dann ergibt sich – über

die Glättung der Liquiditätsbedarfe hinaus – ein echter wirtschaftlicher Vorteil. Insofern ist insbesondere angesichts der Niedrigzinssituation der Umfang der Vorsorgebildung und die erforderliche Belastung der gegenwärtigen Haushalte mit Augenmaß zu betreiben.

Nachdem die aktuelle und vergangene Finanzsituation des Freistaats Sachsen dargestellt wurde, wird im Folgenden ein Ausblick auf die mittelfristige Finanzplanung der nächsten Jahre geworfen.

4 Haushaltsplan und Mittelfristige Finanzplanung

4.1 Einnahmen und Ausgaben im Überblick

Die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaats Sachsen ermöglicht einen Blick in die prognostizierte Haushaltsentwicklung in den Jahren 2020 bis 2024. Die COVID-19-Pandemie hinterlässt eindeutige Spuren in der Entwicklung des sächsischen Landeshaushalts (siehe Abbildung 36). Über den Planungszeitraum hinweg werden höhere Bereinigte Ausgaben als Einnahmen prognostiziert, sodass der Freistaat voraussichtlich Finanzierungsdefizite ausweisen wird. Diese fallen jedoch ab dem Jahr 2023 aufgrund der Veranschlagung globaler Minderausgaben deutlich geringer aus als zu Beginn des Betrachtungszeitraums. Aufgrund des Wegfalls der Kompensation pandemiebedingter Einnahmeausfälle ab 2023 werden die Bereinigten Einnahmen von 2022 auf 2023 zudem um ca. 3 % zurückgehen.

Zwischen 2020 und 2024 rechnet der Freistaat Sachsen mit schwankenden Einnahmen (siehe Abbildung 37). Dem größten Posten, den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, wird ein kontinuierlicher Anstieg auf 15,1 Mrd. Euro bis 2024 prognostiziert. Bereits 2021 schließen die geplanten Steuereinnahmen wieder zum Niveau des Jahres 2019 auf – die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaats geht folglich von einem zügigen Erreichen des Vorkrisenniveaus aus. Bis 2022

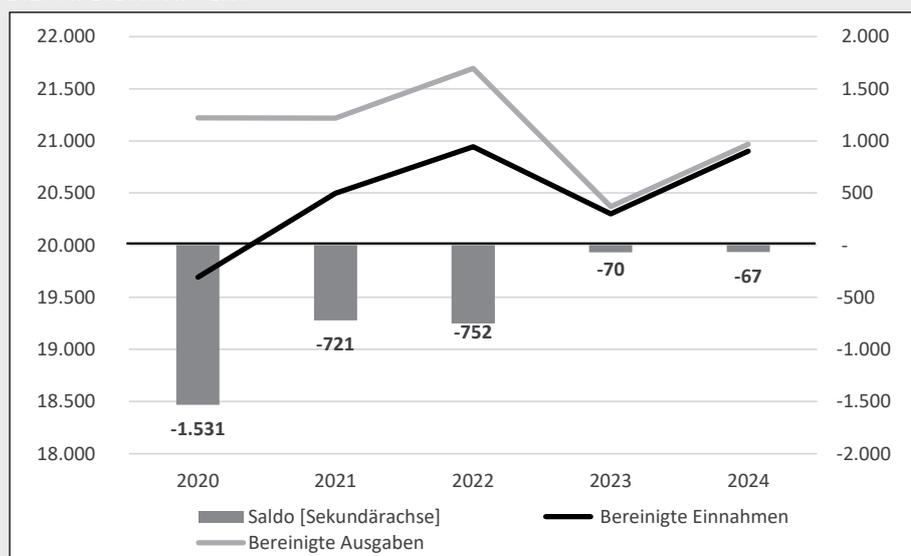
64 Vgl. Beznoska/Hentze (2020).

erfolgt eine Kompensation der pandemiebedingten Einnahmeausfälle durch Zuweisungen aus dem Corona-Bewältigungsfonds in Höhe von 1,8 Mrd. Euro im Jahr 2020, 1,26 Mrd. Euro 2021 und 1 Mrd. Euro 2022. Ohne diese zusätzlichen Zuweisungen würden die Einnahmen aus Laufenden Zuweisungen und Zuschüssen im Betrachtungszeitraum gegenüber 2019 aufgrund deutlich niedrigerer Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zurückgehen.⁶⁵

Die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, bes. Finanzierungseinnahmen (HGr. 3) machen im Jahr 2020 mit 2,47 Mrd. Euro etwa das 2,5-fache der voraussichtlichen Einnahmen der Jahre 2023 und 2024 (jeweils etwa knapp 900 Mio. Euro) aus. In der hier dargestellten Entwicklung der Einnahmen des sächsischen Kernhaushalts ist keine Nettokreditaufnahme vorgesehen.⁶⁶ Der Rückgang der Einnahmen der Hauptgruppe 3 ist primär bedingt durch stark rückläufige Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (von 1,68 Mrd. Euro in 2020 über 752 Mio. Euro in 2022 auf jeweils knapp 70 Mio. Euro in 2023 und 2024). Die vom Freistaat bewilligten Kreditaufnahmeermächtigungen von bis zu 6 Mrd. Euro im Rahmen des Corona-Bewältigungsfonds zur Bewältigung der Corona-Pandemie werden in Abschnitt 4.4 näher betrachtet.⁶⁷

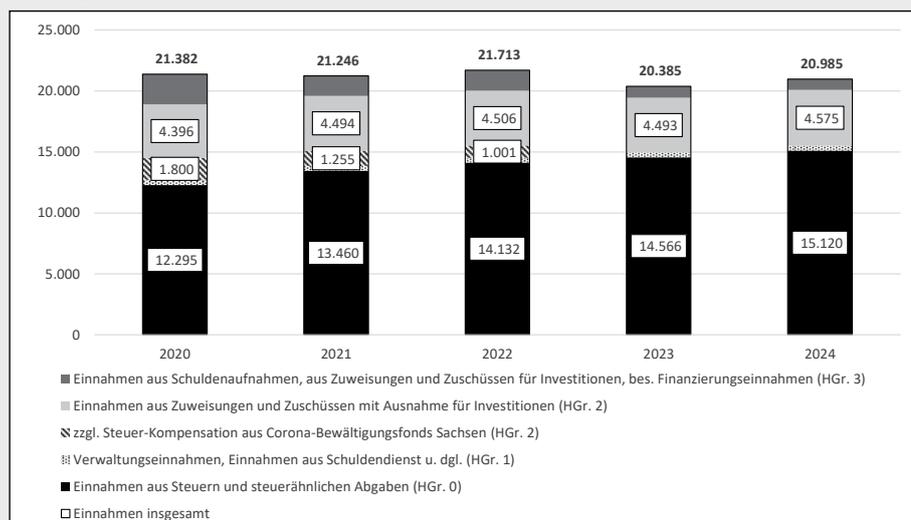
Die Ausgaben des Freistaats werden im Planungszeitraum um ca. 9 % von 21.223 Mio. Euro im Jahr 2020 auf 23.161 Mio. Euro im Jahr 2024 ansteigen (siehe Abbildung 38).⁶⁸ Das Wachstum ist geprägt vom kontinuierlichen Anstieg der Personalausgaben um 15 % und dem deutlichen Zuwachs der Ausgaben für Laufenden Sachaufwand von ca. 25 %. Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse stellen den mit Abstand größten Posten dar und steigen insbesondere ab 2023 deutlich an. Dies resultiert aus dem Beginn der Tilgungszahlungen der pandemiebedingten Verschuldung mit einer Höhe von 375 Mio. Euro im Jahr 2023 und 705 Mio. Euro im Jahr 2024.⁶⁹

Abbildung 36: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen und Bereinigten Ausgaben in den Jahren 2020 bis 2024 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Mittelfristige Finanzplanung (2020).

Abbildung 37: Entwicklung der Einnahmen nach Hauptgruppen in den Jahren 2020 bis 2024 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Mittelfristige Finanzplanung (2020).

Die geplanten Tilgungszahlungen der krisenbedingten Kreditaufnahme, die pandemiebedingten Mindereinnahmen aus Steuern sowie Ausgabenerhöhungen für sonstige gesetzliche Leistungen erfordern aus der Sicht des Freistaates eine Erhöhung der globalen Minderausgaben für die Jahre 2023 und 2024 auf rund 2,2 Mrd. Euro.⁷⁰ Dies sei notwendig, um die fortgeschriebenen Ausgaben trotz einsetzender Tilgungszahlungen an den Einnahmerahmen anzupassen (siehe Abbildung 39) und damit das Finanzierungsdefizit im Vergleich zu den Jahren 2021 und 2022 deutlich zu reduzieren (siehe Abbildung 36). Damit bringt der Freistaat zum Ausdruck, dass er die Tilgung weitgehend ohne Rückgriff auf die vorhandenen Rücklagen erbringen will. Hieran ist weiterhin zu erkennen, dass die kurze Tilgungsdauer, die sich der Freistaat durch die

65 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 15-17.
 66 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 1.
 67 Sondervermögen, wie beispielsweise der Corona-Bewältigungsfonds, finden in der mittelfristigen Finanzplanung keine Berücksichtigung, diese fokussiert sich ausschließlich auf den Kernhaushalt.
 68 Ohne Berücksichtigung der globalen Minderausgaben.
 69 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 21 f.

70 Bereits die Mittelfristige Finanzplanung 2019 bis 2023 wies globale Minderausgaben in Höhe von über 600 Mio. Euro für das Jahr 2023 aus. Vgl. Staatsministerium der Finanzen (2019), S. 36.

Landesschuldenregel verordnet hat, zu einem erheblichen Druck auf den Staatshaushalt führt, obwohl dieser strukturell in einer guten Verfassung ist (zu den Schuldenregeln der Länder und Tilgungsfristen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie siehe Kapitel IV.1.4.1).

4.2 Ausgabearten im Detail

Im Folgenden wird die Entwicklung der in der Mittelfristigen Finanzplanung explizit genannten Ausgabearten, die Investitionsausgaben sowie die Personalausgaben, einer genaueren Betrachtung unterzogen.

4.2.1 Investitionen

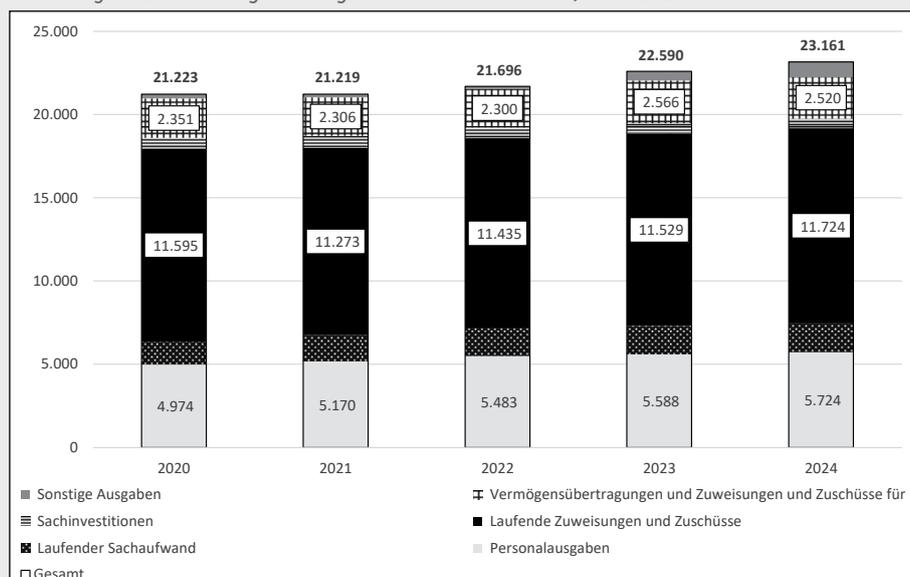
Ungeachtet anderer steigender Ausgaben sollen die Investitionen in den folgenden Jahren bis einschließlich 2024 in der Summe bei über 3 Mrd. Euro jährlich liegen. Auch in Zukunft werden die Investitionsfördermaßnahmen mit knapp 80 % der gesamten Investitionen den überwiegenden Teil der Investitionsausgaben ausmachen. Im Vergleich zu den Jahren 2021 und 2022 mit jeweils etwa 2,4 Mrd. Euro sind für die Jahre 2023 und 2024 sogar noch um etwa 200 Mio. Euro höhere Ausgaben für Investitionsförderung pro Jahr eingeplant (vgl. Abbildung 40). Mit 27,5 % machen Investitionsfördermaßnahmen für den Bereich Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen mehr als ein Viertel der Förderung aus. Weitere Schwerpunkte sind das Bildungswesen, Forschung, Wissenschaft und kulturelle Angelegenheiten mit 18,3 % sowie die Finanzwirtschaft mit knapp 15 % der gesamten Investitionsfördermaßnahmen des Freistaats.⁷¹

Die Investitionen für Baumaßnahmen (HGr. 7) betragen im Mittel 470 Mio. Euro, allerdings mit stark abnehmendem Trend von über 500 Mio. Euro im Jahr 2021 auf nur noch etwa 386 Mio. Euro im Jahr 2024. Schwerpunktmäßig wird hier weiter in die Verbesserung der Lehr-, Lern- und Forschungsbedingungen investiert, wie es bereits in der Vergangenheit der Fall war (vgl. Abbildung 22). Die Sachinvestitionen werden das Niveau von 2020 in den kommenden Jahren übersteigen. Investitionsschwerpunkte sind hierbei die Verwaltungsdigitalisierung sowie neue und verbesserte Ausstattung der sächsischen Polizei.⁷² Von Seiten der Kommunen werden vor allem die Aufgabenbereich Schulinfrastruktur sowie Verkehr/Straßenbau als Bedarfsschwerpunkte genannt. Auf diese

71 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 45.

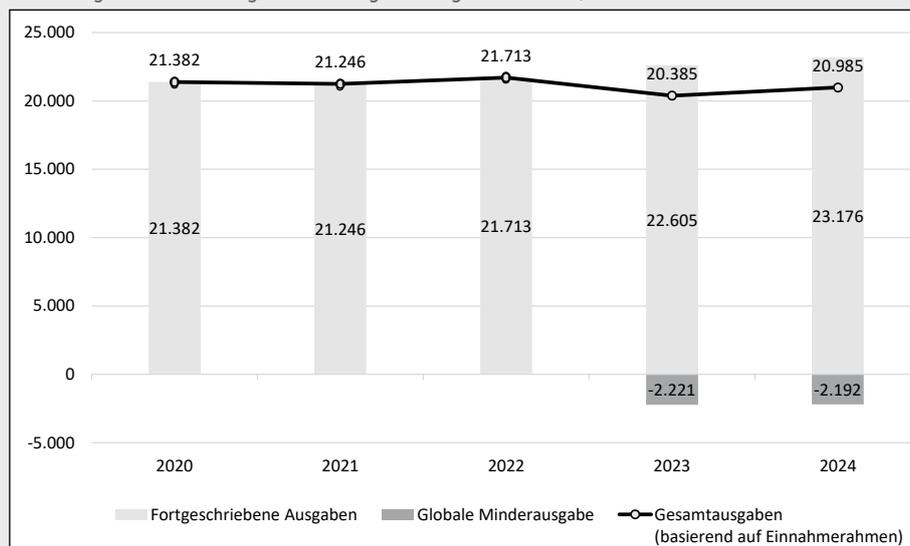
72 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 23.

Abbildung 38: Entwicklung der Ausgaben nach Arten in den Jahren 2020 bis 2024 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Mittelfristige Finanzplanung (2020).

Abbildung 39: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in den Jahren 2020 bis 2024 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Mittelfristige Finanzplanung (2020).

entfallen 26 %, respektive 29 % des kommunalen Investitionsbedarfs in den Jahren 2020 bis 2024.⁷³

4.2.2 Personalausgaben

Die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaats sieht einen Anstieg der originären Personalausgaben um 750 Mio. Euro, d.h. um ca. 15 % zwischen 2020 und 2024 vor (siehe Abbildung 41). Dies liegt überwiegend in der Ausweitung des Stellenplans von 91.935 Stellen im Jahr 2020 auf 94.040 Stellen im Jahr 2022 sowie in der Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsstellen und der Streichung von Wegfallvermerken begründet. Zudem steigen die Versorgungs- und Beihilfeausgaben im Betrachtungszeitraum um knapp 200 Mio. Euro an.⁷⁴

73 Vgl. Sydow/Hesse/Kratzmann (2020), S. 14.

74 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 20 f.

Abbildung 42 ergänzt die originären Personalausgaben um die Zuführungen an den Generationenfonds und die AAÜG-Zahlungen. Eine Darstellung der gesamten personalinduzierten Ausgaben analog zu Abschnitt 2.1 ist aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit für die Personalausgaben der Nebenhaushalte noch nicht möglich. Dementsprechend sind Zuweisungen für Personalausgaben an bspw. Hochschulen und Staatsbetriebe nicht aufgeführt. Während die Zuweisungen an den Generationenfonds im Betrachtungszeitraum nach der Mittelfristigen Finanzplanung um ca. 12,5 % steigen werden, sind die AAÜG-Ausgaben aufgrund einer stärkeren Beteiligung des Bundes rückläufig.⁷⁵ Das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket sieht eine Erhöhung des Anteils der Kostenübernahme des Bundes ab 2021 von 40 % auf 50 % vor.⁷⁶

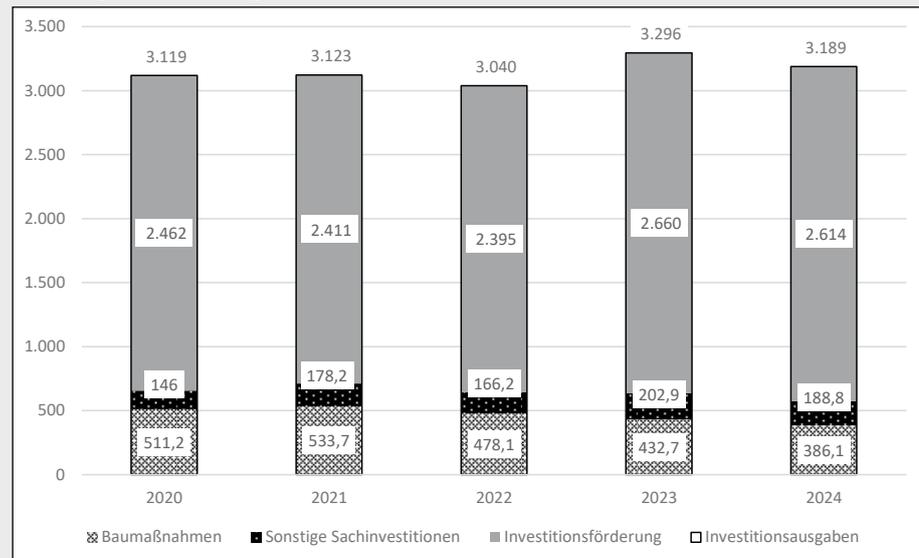
4.3 Rücklagen

Zur Deckung der Steuermindereinnahmen und außergewöhnlichen Belastungen durch die Corona-Pandemie wird der Corona-Bewältigungsfonds Sachsen herangezogen. Zur Deckung der Finanzierungskosten werden diesem Sondervermögen zusätzlich zu den 75 Mio. Euro aus der planmäßigen Schuldentilgung weitere 650 Mio. Euro aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zugeführt. Die Personalausgabenrücklage, die bis Ende 2022 aufgelöst wird, wirkt in den nächsten Jahren mit Entnahmen von jeweils 123 Mio. Euro und der Zuführung dieser Mittel in den Haushalt entlastend für denselben. Geplant sind weiterhin haushaltentlastende Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage in Höhe von insgesamt knapp 330 Mio. Euro bis 2022 sowie weitere 190 Mio. Euro als Finanzierungsquelle für das Sofortprogramm »Start 2020«.⁷⁷

Dass der Sockelbetrag von über 1,3 Mrd. Euro der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage, die eigentlich zum Ausgleich von Mindereinnahmen in außergewöhnlichen Situationen genutzt werden soll, in der Corona-Pandemie nicht angetastet wird und stattdessen Kredite am Kapitalmarkt aufgenommen werden, ist angesichts der Kreditkonditionen kurzfristig nachvollziehbar. Warum die vorhandenen

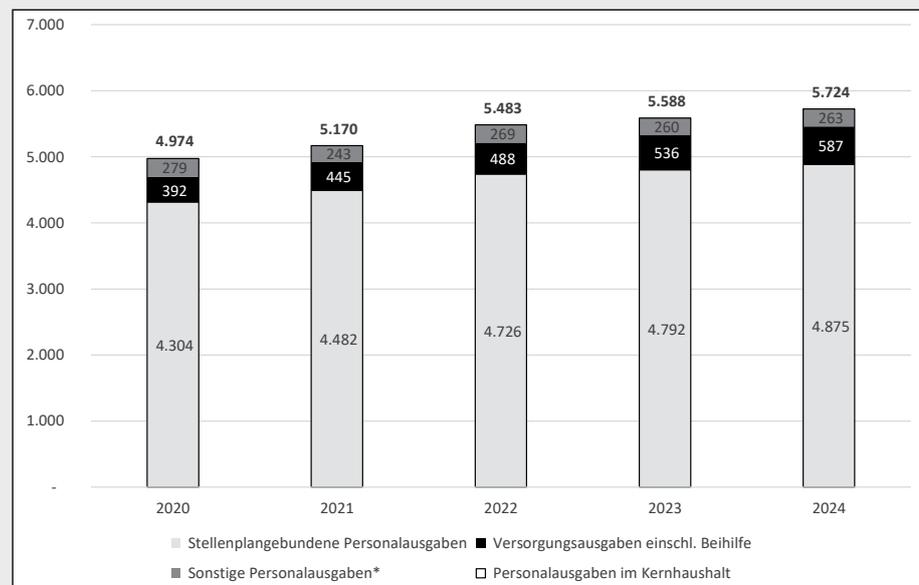
75 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 22
 76 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2021), S.72 f.
 77 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 25.

Abbildung 40: Entwicklung der Investitionen in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Mittelfristige Finanzplanung, Kernhaushalte.

Abbildung 41: Entwicklung der Personalausgaben im Kernhaushalt in den Jahren 2020 bis 2024 in Mio. Euro



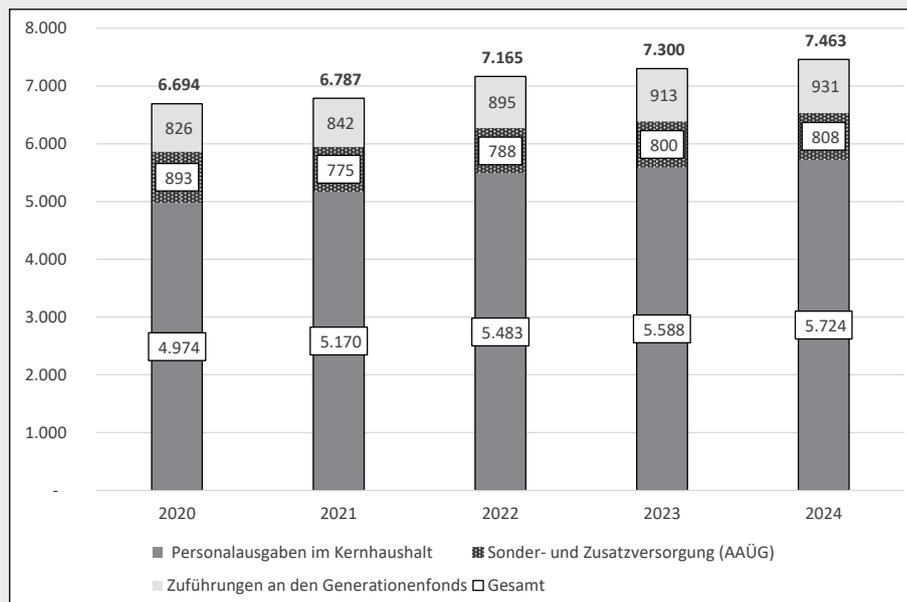
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Mittelfristige Finanzplanung.

Rücklagen jedoch auch in der sich anschließenden Tilgungsphase weitgehend unangetastet bleiben, erscheint erklärungsbedürftig.

4.4 Schuldenstand

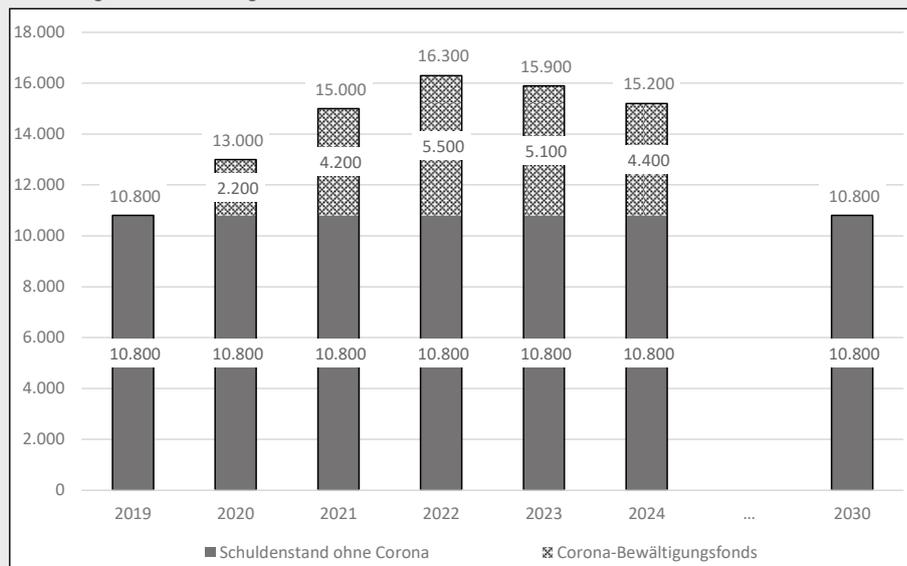
Bei der längerfristigen Entwicklung des Schuldenstandes (gemeint ist hier die haushaltmäßige Verschuldung) spielt die Corona-Pandemie eine besondere Rolle. Die regelmäßige Schuldenreduktion des Freistaats in Höhe von 75 Mio. Euro im Jahr wird für das Jahr 2020 ausgesetzt und stattdessen in den Corona-Bewältigungsfonds überführt. Geplant ist, die originäre (nicht durch Corona bedingte) haushaltmäßige Verschuldung auf dem Niveau von 2019 einzufrieren. Dies ist angesichts der Einordnung im Vergleich zu den übrigen Flächenländern ohnehin ein äußerst geringer Wert.

Abbildung 42: Entwicklung der Personalausgaben inkl. Generationenfonds und AAÜG-Zahlungen in Mio. Euro.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Mittelfristige Finanzplanung.

Abbildung 43: Entwicklung des Schuldenstands bis 2030 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Mittelfristige Finanzplanung.

Aufgrund der außergewöhnlichen Belastungen durch die Corona-Pandemie wird der Schuldenstand des Freistaats bis zum Jahr 2022 im Höchstfall – falls die Kreditermächtigungen in Höhe von 6 Mrd. Euro tatsächlich realisiert werden – auf 16,3 Mrd. Euro anwachsen (vgl. Abbildung 43). Im dritten Jahr nach der Kreditaufnahme soll dann mit der Schuldentilgung über Zuweisungen aus dem Kernhaushalt an den Corona-Bewältigungsfonds begonnen werden. Insgesamt ist eine Schuldentilgung innerhalb der Jahre drei bis acht nach Schuldenaufnahme vorgesehen, sodass pro Jahr jeweils ein Sechstel der Schulden getilgt werden soll. Es ist geplant, im Jahr 2030 wieder den ursprünglichen Schuldenstand von 2019 zu erreichen.⁷⁸

für andere notwendige Ausgaben und Investitionen einschränken. Als große Baustelle sind hier die weiter fortschreitende Digitalisierung und vor allem der nur langsam vorankommende Breitbandausbau zu nennen. Um auch in Zukunft wettbewerbsfähig zu bleiben, ist es unerlässlich, dass die Verwaltung im Freistaat digital funktioniert, Schulen digitalisiert werden und auch gerade Unternehmen im ländlichen Raum der Zugang zu schnellem Internet durch Glasfaseranschlüsse garantiert wird. Es erscheint nicht angebracht, diese notwendigen Investitionen durch kurze Tilgungszeiträume der Corona-Schulden über Gebühr einzuschränken und aufzuschieben.

Für Sachsen bedeutet dies Tilgungsleistungen von jährlich etwa 5 % der für 2020 geplanten Ausgaben und somit eine erhebliche aufgabenseitige Einschränkung (zur Positionierung der Länder im Zusammenhang mit der Corona-Bewältigung siehe Abschnitt IV.1.3 und 1.4). Lediglich Bayern und Mecklenburg-Vorpommern weisen mit knapp 1,5 % Tilgungsausgaben im Vergleich zu den Gesamtausgaben überhaupt noch Werte über 1 % auf, die restlichen Bundesländer leisten Belastungen von unter 1 %. Zusammen mit Sachsen-Anhalt weist Sachsen den mit Abstand kürzesten Tilgungszeitraum aller Bundesländer auf. Zum Vergleich, die Tilgungszeiträume variieren zwischen drei Jahren in Sachsen-Anhalt und maximal 50 Jahren in Nordrhein-Westfalen.⁷⁹ Eine Bewertung der Vor- und Nachteile des kurzen sächsischen Tilgungsziels ist kompliziert. Generell lässt sich festhalten, dass für die Bewertung nicht ausschließlich die Tilgungskosten, sondern vielmehr die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung ausschlaggebend sind. Bei entsprechendem Wirtschaftswachstum ist nicht mit einer Gefährdung der Tragfähigkeit der Haushalte zu rechnen. Kurze Tilgungszeiträume haben außerdem den Vorteil, dass relativ sicher mit dem bisherigen, niedrigen Zinsniveau kalkuliert werden kann. Je länger die Tilgungszeiträume werden, desto unsicherer werden Prognosen des zukünftigen Zinsniveaus. Unter Umständen kommt es zu höheren Belastungen in der Zukunft. Auf der anderen Seite muss festgehalten werden, dass kurze Tilgungszeiträume mit den entsprechend höheren Belastungen vor dem Hinblick ausgeglichener Haushalte den Ausgabenspielraum

78 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 27f.

79 Vgl. Lenk/Bender/Hesse (2021).

Generell bleibt erklärungsbedürftig, warum der Freistaat Sachsen zwar einerseits die außergewöhnliche Notlage während der Corona-Pandemie anerkennt, andererseits aber die finanzielle Bewältigung im »Normalmodus« gelingen soll und der Spielraum für zukunftssträchtige Investitionen dafür eingeschränkt werden soll. Im Freistaat bestehen noch einige zukunftsbedeutsame Aufgaben, wie die Finanzierung der

grauen Flecken beim Breitbandausbau, die für die weitere Entwicklung des Landes entscheidend sein werden. Insofern sollte er ein Interesse daran haben, die außergewöhnliche Notlage gegenüber seinen mittel- bis langfristigen Erfolgsfaktoren abzuwägen und die Mittel bei der gegebenen Lage am Kapitalmarkt nicht prioritär zur Tilgung einzusetzen.

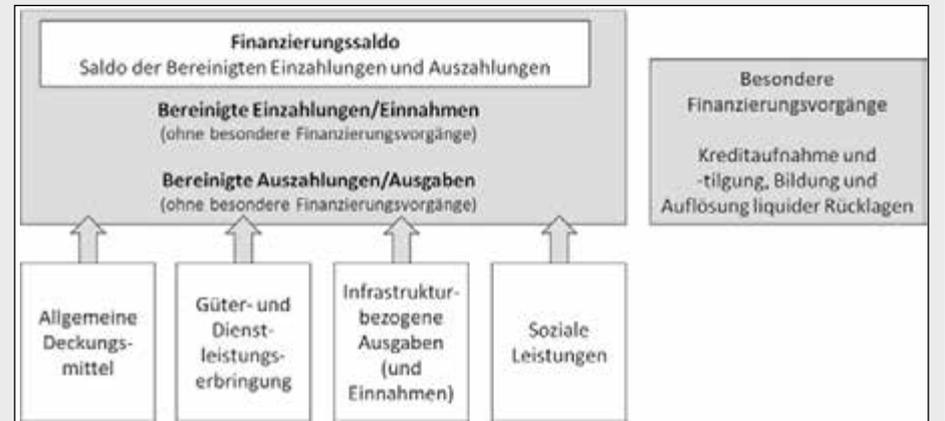
→ III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen

1 Methodische Vorbemerkungen

1.1 Darstellungsweise

Die Strukturierung der Analyse erfolgt nach dem bewährten Muster der vergangenen Gemeindefinanzberichte unter Berücksichtigung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung anhand von sechs Bausteinen (vgl. Abbildung 44). Die so gewählte Systematisierung ermöglicht die Zuordnung aller Merkmale zu einem kommunalen Handlungskriterium bzw. Baustein. Die Kapitel des Berichtes lassen sich unmittelbar den Bausteinen zuordnen.

Abbildung 44: Analysestruktur Gemeindefinanzbericht Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Besonderheit des Gemeindefinanzberichts Sachsen gegenüber anderen Veröffentlichungen zur Finanzlage der Kommunen ist die Abgrenzung der Finanzströme zwischen den Kernhaushalten und ausgelagerten Bereichen. Dies korrespondiert mit der Bedeutung kommunaler Unternehmen im »Konzern Kommune«. Diese Herauslösung der spezifischen Einnahme- und Ausgabepositionen betrifft insbesondere die Bereiche der Zuschüsse für laufende und investive Zwecke. In anderen Berichten sind diese Zahlungen lediglich in »sonstigen« Positionen zusammengefasst.⁸⁰

Das **Berichtsjahr** des analytischen Teils dieses Gemeindefinanzberichts ist das Jahr **2020**, da hierfür die notwendigen Daten der Kassenstatistik komplett vorliegen. Zur intertemporalen Beurteilung werden **Vergleichsdaten ab 2013** herangezogen. Dies ermöglicht, die finanzielle Lage der sächsischen Kommunen über den Konjunkturzyklus hinweg zu berücksichtigen. Außerdem werden strukturelle Veränderungen durch den Langzeitvergleich besser ersichtlich und von den in vielerlei Hinsicht krisenbedingten Entwicklungen und Strukturen des Jahres 2020 abgegrenzt. Um einen regionalen wie auch überregionalen Vergleich der Daten zu ermöglichen, wurde auf absolute Zahlen weitgehend verzichtet und auf Niveauekziffern (Euro/Einwohner = Euro/Einw.) abgestellt. Intertemporale Entwicklungen werden in diesem Bericht als prozentuale Veränderungen wiedergegeben.

In den nachfolgenden Darstellungen werden jeweils die Pro-Kopf-Werte für die sächsischen Kommunen denen anderer Ländergruppen gegenübergestellt. Die Nutzung einwohnerbezogener Daten ermöglicht hier einen direkten Vergleich verschieden großer Länder. Die zu Grunde gelegten Einwohnerzahlen der Jahre ab 2013 entsprechen den zensusbereinigten Daten.

Regional werden die Daten in verschiedene Vergleichsräume differenziert. Neben den **Durchschnittswerten für alle Kommunen**⁸¹

⁸⁰ Seit dem Jahr 2017 geht das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen einen neuen Weg und bildet die Zahlungen an ausgelagerte Einheiten auch explizit in seinem Statistischen Bericht zu den Gemeindefinanzen ab.

⁸¹ Dazu zählen in diesem Zusammenhang Städte, Gemeinden, Landkreise und deren Verbände (Kommunaler Sozialverband, Verwaltungsverbände), allerdings nicht die Zweckverbände.

Deutschlands⁸², und die Kommunen in allen **westdeutschen Flächenländern** werden auch die Vergleichswerte für die **übrigen ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen** sowie für die Kommunen in den drei wirtschaftsschwächsten **Vergleichsländern West** unterschieden. Die Gruppe der wirtschaftsschwächsten Flächenländer West (bestehend aus Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz)⁸³ erscheint nach wie vor als »Benchmark« für die mittelfristige Analyse angemessen. In einem zweiten Schritt werden die Einnahme- und Ausgabepositionen sowie Kennziffern der Gemeinden/Gemeindeverbände des Freistaates Sachsen nach Kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen unterteilt. Des Weiteren werden für ausgewählte Positionen weitere Differenzierungen nach Gemeindegrößenklassen innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden Sachsens vorgenommen. Dabei werden die Jahre 2013, 2016 sowie das Berichtsjahr 2020 vergleichend gegenübergestellt. Die Klassifizierung richtet sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinden im jeweiligen Jahr, sodass die Gruppen in den drei Jahren nicht identisch besetzt sind.⁸⁴ Es ist ebenfalls darauf hinzuweisen, dass die Gruppe der Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern ausschließlich Große Kreisstädte enthält, in der Gruppe zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern ist es noch etwas mehr als die Hälfte.

⁸² Generell wird dabei auf die Daten der Flächenländer zurückgegriffen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass die Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten (Einwohnerdichte, Ausgabenstruktur, etc.) nicht sinnvoll mit den Kommunen der Flächenländer verglichen werden können, da solche Vergleiche Verzerrungen innerhalb der Analyse hervorrufen würden. Zudem lassen sich aus der statistischen Berichterstattung der Stadtstaaten kein »Länderanteil« und »Kommunalanteil« für Personalausgaben, Investitionen etc. bestimmen.

⁸³ Das Saarland ist ebenfalls finanzschwach, allerdings liegen dort strukturelle Besonderheiten vor (sowohl hinsichtlich der Finanzlage als auch hinsichtlich der Aufgabenverteilung innerhalb des Landes), weshalb es als Benchmark für die sächsischen Kommunen ungeeignet erscheint.

⁸⁴ Eine einmalige und dann für alle Jahre konstante Zuordnung einer Gemeinde würde zu fehlerhaften Auswertungen führen, da sich zum einen die Einwohnerzahl in den meisten Gemeinden in Sachsen zwischen 2013 und 2020 deutlich vermindert hat und zum anderen Gemeindefusionen stattfanden, die nicht erfasst würden.

1.2 Besondere Vorbemerkungen

1.2.1 Datengrundlage

Als Datengrundlage für eine finanzwissenschaftliche Analyse kann generell die Jahresrechnungsstatistik oder die Kassenstatistik dienen. Die *Jahresrechnungsstatistik* erfasst alle Kombinationen der Gliederung nach Aufgaben und der Gruppierungen nach Einnahme- und Ausgabearten. Sie bietet insofern umfangreiche Möglichkeiten der Haushaltsanalyse. Die Jahresrechnungsstatistik erscheint allerdings mit einer Verzögerung von bis zu 18 Monaten (aktueller Datenstand: 2019). Die *Kassenstatistik* hingegen, die auf die Aufschlüsselung nach Aufgabenbereichen verzichtet, weist den Vorteil der höheren Aktualität auf (aktueller Datenstand: 2020 + 1. Halbjahr 2021).⁸⁵ Je nach Verwendung der Statistiken muss auch die Relevanz der Unterschiede in der Abgrenzung beider Statistiken gewichtet werden. In der Kassenstatistik werden die nach Ablauf des Kalenderjahres anfallenden Abschlussbuchungen im ersten Quartal des Folgejahres berücksichtigt, bei der Jahresrechnung hingegen erfolgen alle Berücksichtigungen im entsprechenden Rechnungsjahr. Dies betrifft beispielsweise die Spitzabrechnung beim Gemeindeanteil der Einkommensteuer, bei der Gewerbesteuerumlage und beim Ersatz zum Familienlastenausgleich. Verkürzt bedeutet dies: Die Jahresrechnungsstatistik spiegelt die genaueren absoluten Werte wider. Die regelmäßige Verwendung der Kassenstatistik führt aber ebenso zu Aussagen über den Trend in der Zeit und die Relationen von betrachteten Gemeinden untereinander. Um eine Bewertung der für die Beurteilung der finanziellen Situation der Gemeinden wichtigen Positionen zu ermöglichen wird deshalb auf die zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts verfügbare jährliche **Kassenstatistik** zurückgegriffen. Diese wird auch für die Vorjahresvergleiche und Zeitreihen für alle Jahre zugrunde gelegt.⁸⁶

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

Der unterschiedlich weit vorangeschrittene Stand der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen (»Doppik«) bringt einige Probleme mit sich. Aufgrund der unterschiedlichen Erfassungskonzepte von Geschäftsvorfällen ergeben sich teilweise erhebliche Abweichungen zwischen der kameralistischen (Zahlungs-) und doppischen (Ergebnis-) Darstellung. Problematisch ist insbesondere, dass in vielen Fällen die

Anzahl der eingerichteten Produkte geringer ist als die der im kameralistischen Haushaltswesen vorher bestandenen Gruppierungen.⁸⁷ Zusätzlich ergeben sich Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen laufendem Sachaufwand und Investitionen, die sich zum Teil an unterschiedlichen Kriterien orientieren. Dazu kommt eine Vielzahl von Einzelabweichungen.

Ohne zu sehr in die Details der beiden Rechnungssystematiken einzusteigen, muss konstatiert werden, dass die interregionale Vergleichbarkeit zwischen den kommunalen Kassendaten verschiedener Bundesländer in den langen Reihen unter dem ungleichmäßigen Fortschritt der Umstellung leidet.⁸⁸ Insbesondere die Überführung der kommunalen Haushaltsdaten in die »Raster« der statistischen Erfassung stellt vielfach eine Herausforderung dar. Für Sachsen war dies 2013 und 2014 erstmals festzustellen, da die sächsischen Kommunen im Wesentlichen 2013 auf die Doppik umgestellt haben.⁸⁹ Mit dem Erscheinen einer auf der kommunalen Ergebnisrechnung basierenden Statistik ist es eine Herausforderung der Gemeindefinanzberichte, aus der Vielzahl zusätzlicher Informationen relevante und belastbare Vergleichs- und Kennzahlen zu generieren. Für die praktische Arbeit mit dem vorliegenden Gemeindefinanzbericht Sachsen 2020/2021 bedeutet dies, dass einige Strukturdaten im Detail mit Vorsicht zu interpretieren sind. Es kann vielfach nicht im Einzelnen nachvollzogen werden, welche Schwankungen auf der beschriebenen technischen Umstellung beruhen. Die Aussagen auf höher aggregierter Ebene sind jedoch nach wie vor belastbar.

Die verwendeten Daten stammen sowohl vom Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen (StaLA) als auch vom Statistischen Bundesamt (StaBA). In den letzten Jahren sind vermehrt Differenzen in einigen Punkten festzustellen, die sich auf nicht vollständig deckungsgleiche Erfassungs- und Überführungsschlüssel zurückführen lassen. Die sich ergebenden Differenzen sind allerdings aktuell sehr gering (insgesamt 0,10 Euro/Einw. über alle Einnahmepositionen hinweg, 0,19 Euro/Einw. bei den Ausgaben) und können daher ohne Weiteres hingenommen werden ohne zu fehlerhaften Auswertungsergebnissen zu gelangen.

Das Statistische Landesamt veröffentlicht in seinem Statistischen Bericht seit 2017 ausschließlich Daten nach doppischen Einzahlungs- und Auszahlungskonten. Seit 2020 erfolgt auch die Lieferung von detaillierten Einzeldaten, auf deren Basis der Gemeindefinanzbericht Sachsen erstellt wird, ausschließlich auf Basis doppischer Konten. Zum Zwecke der langfristigen Vergleichbarkeit innerhalb Sachsens und der Vergleichbarkeit mit anderen Ländern wurden diese Daten in die »alte« kameralistische Systematik überführt. Hierdurch ergeben sich nur geringfügige Abweichungen. Gleichwohl sind gewisse Differenzen zu den statistischen Berichten des Statistischen Landesamtes feststellbar. Diese betreffen jedoch nur Auswertungen im Detail, in der Gesamtschau sind die ableitbaren Ergebnisse die gleichen. Grundsätzlich werden die Begriffe der

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

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

87 Nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes wurden so beispielsweise in Nordrhein-Westfalen ca. 180 Produkte gebildet, die Zahl der Gruppierungen hatte zuvor dagegen bei rund 250 gelegen.

88 Dies gilt insbesondere für die Quartalswerte, die seit der Doppik-Umstellung erhebliche Schwankungen aufweisen. Verstärkt wird der Effekt durch die Erfassung der Extrahaushalte seit 2011, die nicht durchgängig quartalsweise Daten bereitstellen können. Für die im Gemeindefinanzbericht verwendeten Jahresergebnisse ist der Befund weniger akut, da die unterjährigen Schwankungen von den statistischen Ämtern laufend ergänzt und korrigiert werden. Allerdings gelten auch hier Schwächen im Vorjahresvergleich.

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

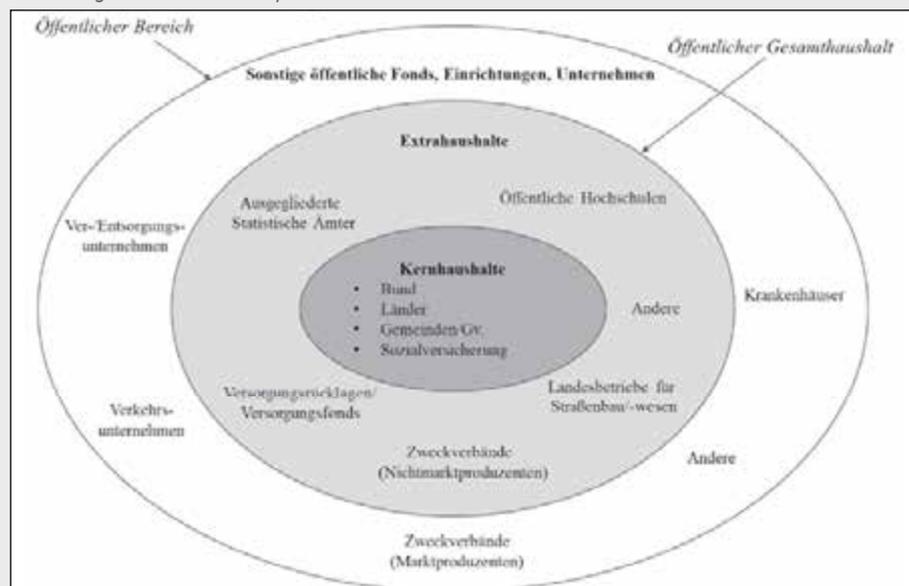
Einnahmen und Einzahlungen sowie der Ausgaben und Auszahlungen im Gemeindefinanzbericht synonym verwendet. Würde die Überleitung in die »alte« kamerale Welt nicht vorgenommen, könnte die Finanzlage der Kommunen im Freistaat Sachsen nicht mit anderen Ländern verglichen werden (das Statistische Bundesamt liefert ausschließlich nach der kameralen Gruppierungs-Systematik).

1.2.2 Schalenkonzept und Extrahaushalte

Die im Gemeindefinanzbericht dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die kommunalen Kernhaushalte. Seit dem Berichtsjahr 2011 wurde die Finanzstatistik methodisch verändert. Die Kassen- und Rechnungsergebnisse der Gemeinden enthalten seither – wie auch diejenigen der Länder und des Bundes – die Einnahmen und Ausgaben der Extrahaushalte. Vorher waren lediglich die Kernhaushalte Gegenstand der statistischen Erfassung. Nach dem sog. Schalenkonzept werden in der Finanz-, Personal- und Schuldenstatistik diejenigen *öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen* (FEU) dem öffentlichen Gesamthaushalt zugerechnet, die nach dem europäischen Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Sektor Staat zählen. Dazu müssen sie unter öffentlicher Kontrolle stehen und Nichtmarktproduzenten sein, d. h., sie werden vom Staat finanziert (Zuschussfinanzierung) oder erzielen ihre Umsätze größtenteils mit dem Staat.⁹⁰ Die Rechtsform ist hier kein hinreichendes Abgrenzungskriterium. Einrichtungen und Unternehmen, die Marktproduzenten sind, d. h., deren Eigenfinanzierungsgrad größer als 50 % ist, werden nicht zu den Extrahaushalten gezählt und werden als »sonstige FEU« weiterhin außerhalb des öffentlichen Gesamthaushalts erfasst. Sie gehören zum sog. öffentlichen Bereich. Dazu muss die öffentliche Hand an ihnen beteiligt sein und mindestens 50 % des Nennkapitals oder des Stimmrechts auf sich vereinigen. Dies gilt sowohl für unmittelbare als auch für mittelbare Beteiligungen. Hierunter zählen die meisten kommunalen Ver- und Entsorgungsunternehmen, Verkehrsunternehmen und Krankenhäuser. Für Zweckverbände entscheidet die Art der Stellung am Markt über die Einordnung als Extrahaushalt oder sonstige FEU. Mittelbare und unmittelbare Minderheitsbeteiligungen an privaten Unternehmen werden dagegen nicht dem öffentlichen Bereich zugerechnet.⁹¹

Die Aufgabenbereiche, in denen die Unternehmen tätig sind, bieten für die Zuordnung eine tendenzielle Orientierung. So lassen sich etwa in Sachsen kommunale Kultureinrichtungen und Tourismusgesellschaften fast ausnahmslos den Extrahaushalten zuordnen, die kommunale Wohnungswirtschaft, Ver- und Entsorgungs- sowie Verkehrsunternehmen den sonstigen FEU. Uneinheitlich ist dagegen beispielsweise die Zuordnung von Bädergesellschaften oder Krankenhäusern, die in beiden

Abbildung 45: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken



Quelle: Eigene Darstellung nach Vorgaben des Statistischen Bundesamtes.

Teilgruppen zu finden sind.⁹² Hier ist offenbar die konkrete Aufgabenerfüllung und Unternehmensstruktur bei der Anwendung der 50-%-Regel ausschlaggebend. Ein weiteres Problem ist die Identifizierung von FEU, da Ausgliederungen selbst nicht gemeldet werden und sich somit der Berichtskreis der entsprechenden Statistik durch fortgesetzte Prüfung der Statistischen Ämter in diesem noch neuen Aufgabenfeld erfassungsbedingt stetig vergrößert.

Durch die methodische Umstellung und Erfassung der Kern- und Extrahaushalte nach dem Schalenkonzept wird also nur ein Teil der kommunalen Unternehmen in der Finanzstatistik abgebildet. Trotz des Zugewinns an Informationen wird die Auswertung und Interpretation insbesondere für unerfahrene Nutzerinnen und Nutzer erschwert. Zum Verstehen der amtlichen Statistik sind mehr und mehr Vorkenntnisse über die methodischen Grundlagen ihrer Erfassung erforderlich. Dazu kommt, dass Berichtseinheiten auch im Zeitverlauf zwischen den Schalen wechseln können. Die genannte 50-%-Regel kann dazu führen, dass Unternehmen in einigen Jahren als Extrahaushalte geführt werden, später aber als sonstige FEU und umgekehrt. Die Interpretation kommunaler Finanzdaten wird dadurch nicht einfacher.

Ergänzend kann die Statistik der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen für den gesamten öffentlichen Bereich herangezogen werden. Daraus ergibt sich ein Gesamtbild über das komplette Schalenmodell hinweg. Die Befassung mit den öffentlichen Unternehmen und ihrer Einordnung ist für die kommunale Ebene besonders bedeutsam: Fast 90 % aller öffentlichen Unternehmen sind im kommunalen Eigentum. Der Umsatzanteil kommunaler Unternehmen an allen öffentlichen Unternehmen beträgt rund 65 %.⁹³ Hierbei ist die Angabe einzelgemeindlicher Daten allerdings grundsätzlich *nicht* möglich. Gerade für Ver- und Entsorgungsunternehmen und Zweckverbände ist eine Tätigkeit über

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

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

92 So war beispielsweise das Städtische Klinikum »St. Georg« Leipzig als Extrahaushalt erfasst, das Städtische Krankenhaus »Dresden-Neustadt« hingegen als sonstiges FEU. Stand am 31.12.2018, Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

93 Vgl. Hesse/Lenk/Stärke (2017), S. 14ff.

Gemeinde- oder Kreisgrenzen hinweg charakteristisch.⁹⁴ Dazu kommt die Problematik einer starken Zeitverzögerung in der Bereitstellung der Daten (in der Regel 18-24 Monate nach Ende des Berichtsjahrs).

Daten zu den sonstigen FEU, also den am Markt agierenden kommunalen Unternehmen, sind daher nur in sehr grober Gliederung erhältlich. Ihre Jahresgewinne und -verluste sind nach wie vor nicht in den Angaben zum kommunalen Finanzierungssaldo enthalten. Dennoch spiegelt sich ihre Geschäftstätigkeit in den hier dargestellten Daten der Kernhaushalte. Gewinnabführungen werden als Einnahmen des Kernhaushalts erfasst, ebenso Verlustübernahmen durch die Kommunen sowie der bedeutende Posten der Zuschüsse an kommunale Unternehmen. Der vorliegende Gemeindefinanzbericht Sachsen widmet sich daher diesen Positionen in einem separaten Kapitel (Abschnitt 6.2).

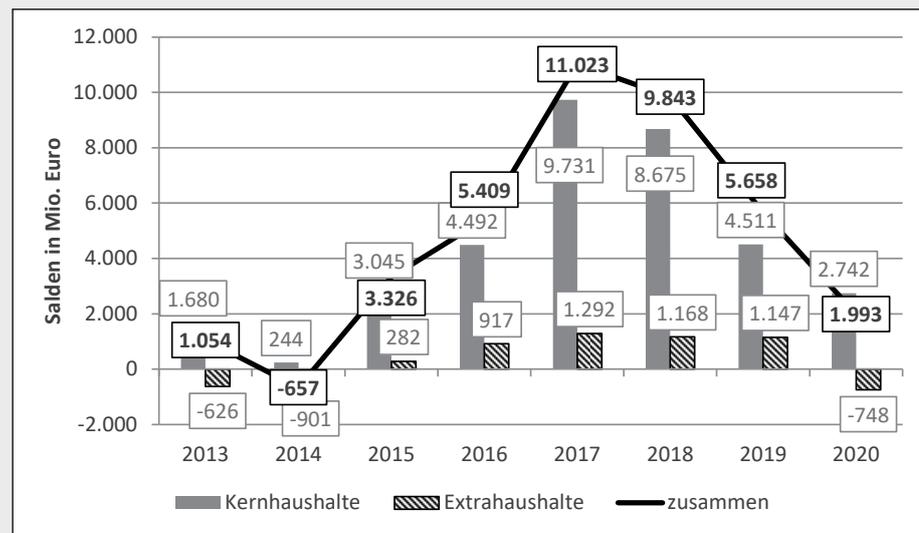
Die Erfassung der Extrahaushalte ab 2011 hat durchaus Bedeutung für die Einordnung einiger Zahlen, die bezüglich der Kommunal финанzen im Umlauf sind. So hat das Statistische Bundesamt seine Veröffentlichungen bereits seit 2011 auf die Logik der integrierten Betrachtung (einschließlich der Extrahaushalte) ausgerichtet, wobei die Entwicklung der Kernhaushalte weiter zusätzlich angegeben wird. Das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen veröffentlichte hingegen bis 2016 in seinen Statistischen Berichten ausschließlich Daten zu den Kernhaushalten, was mitunter zu unterschiedlichen Ergebnissen und Interpretationen führte. Seit 2017 veröffentlicht das Statistische Landesamt erstmals auch Daten zur integrierten Rechnung einschließlich der Extrahaushalte. Die in vielerlei Hinsicht begrüßenswerte Erweiterung der statistischen Berichterstattung bringt das Risiko mit sich, dass mitunter mit unterschiedlichem Zahlenmaterial argumentiert wird.

Am aktuellen Rand wurde für die Gesamtheit der Kommunen in Deutschland trotz der erheblichen Auswirkungen der Corona-Pandemie ein Finanzierungsüberschuss von rund 2,0 Mrd. Euro statistisch nachgewiesen (siehe Abbildung 46). Gleichzeitig steht ein Überschuss von 2,7 Mrd. Euro im Raum. Die Differenz von rund 750 Mio. Euro ist auf ein Defizit in den Extrahaushalten zurückzuführen, das sich offenbar vorrangig krisenbedingt ergeben hat. Die Extrahaushalte hatten in den vorangegangenen Jahren jeweils positiv zum integrierten Ergebnis beigetragen. Etwas mühsamer wird die Argumentation, wenn beide Teilsalden auseinanderfallen und auf unterschiedlichen Seiten der Nulllinie stehen (wie 2014).⁹⁵ Um in der Diskussion darum keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, ist auf allen beteiligten Seiten eine solide Kenntnis des Schalenkonzepts und seiner Möglichkeiten und Grenzen erforderlich.

⁹⁴ Für die FEU ist aus der amtlichen Statistik lediglich der Sitzort der Gesellschaft ableitbar, aber weder die Eigentümerstruktur noch das räumliche Betätigungsfeld.

⁹⁵ Mit einigem medialen Interesse wurde für 2014 ein kommunales Finanzierungsdefizit von bundesweit rund 660 Mio. Euro verkündet. Dieses setzte sich jedoch aus einem Überschuss von rund 244 Mio. Euro in den Kernhaushalten und einem Defizit von rund 900 Mio. Euro in den Extrahaushalten zusammen.

Abbildung 46: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in den Flächenländern 2013-2020 in Mio. Euro



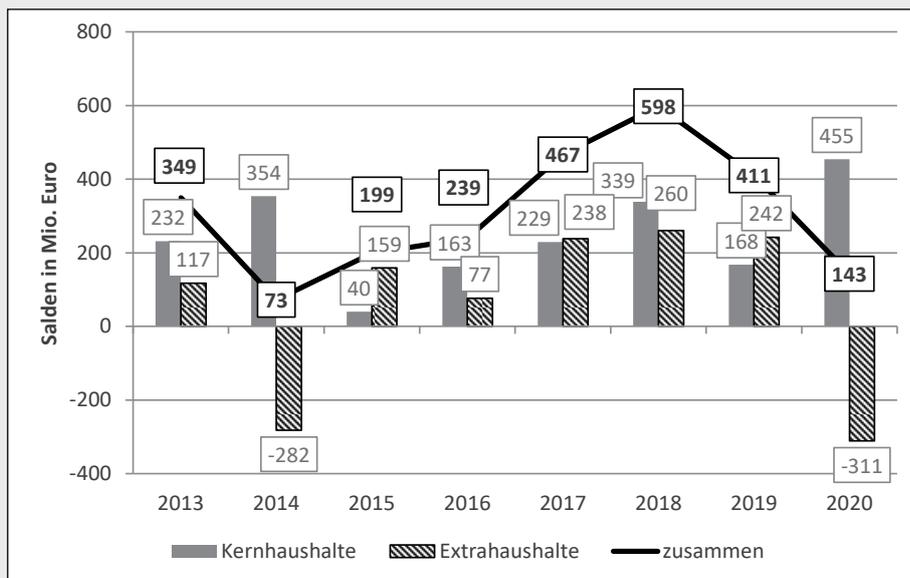
* Berechnungsschema des Statistischen Bundesamtes
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

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

Für Sachsen stellt sich die Situation damit zusammengefasst – einschließlich der Darstellung der Extrahaushalte und der Zahlungsflüsse der Optionskommunen gemäß der Berechnungsvorschrift der Statistischen Landesämter – wie folgt dar: Auch in Sachsen haben die Extrahaushalte in den vergangenen Jahren positiv zum integrierten Ergebnis beigetragen und 2020 deutlich negative Ergebnisse erzielt, welches die noch höheren Überschüsse der Kernhaushalte zu drei Vierteln neutralisierte. (Abbildung 47). Im Berichtsjahr 2020 ergibt sich ein integriertes Ergebnis von +143 Mio. Euro, das sich aus positiven Finanzierungssalden in den Kernhaushalten (+455 Mio. Euro) und einem deutlichen Defizit in den Extrahaushalten (-311 Mio. Euro) zusammensetzt.

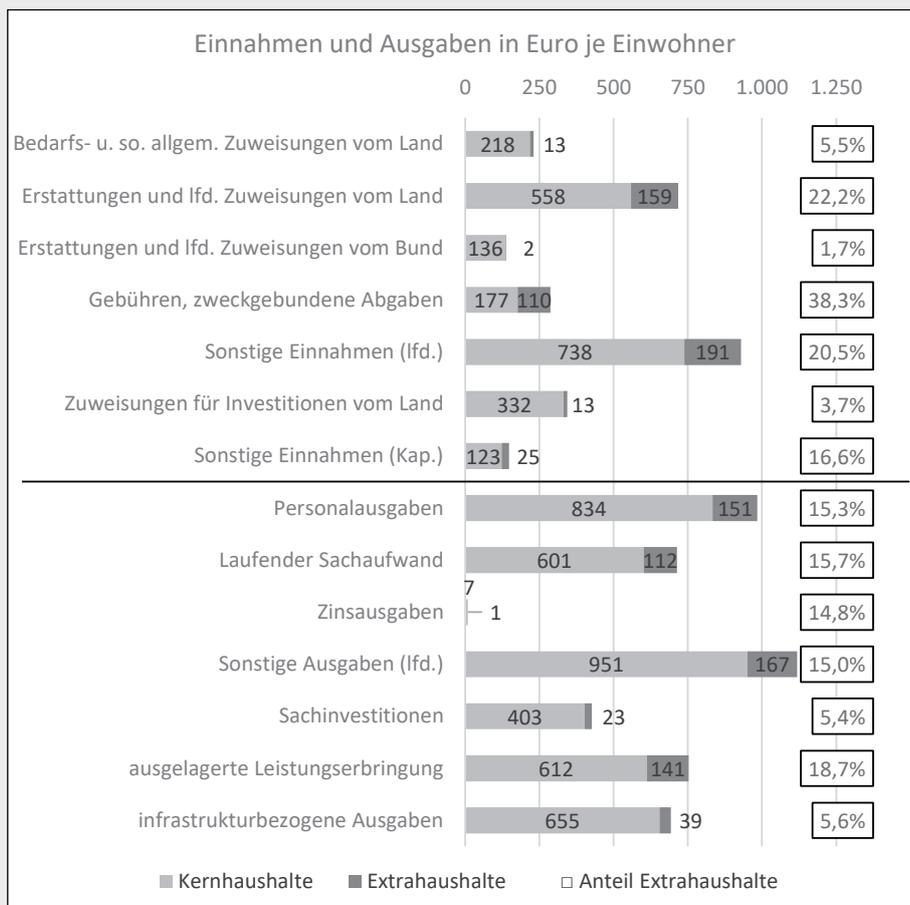
Wie skizziert wurde, bedeutet die Erweiterung um die Extrahaushalte ein vervollständigtes Bild der Gemeindefinanzen, die Interpretation ist jedoch anspruchsvoll. Jeweils rund 10 % der Bereinigten Einnahmen und Ausgaben entfallen bundesweit auf die Extrahaushalte, in Sachsen sind es mit jeweils rund 15 % etwas mehr. In Abbildung 48 sind die Anteile der Extrahaushalte an ausgewählte Positionen der Einnahmen und Ausgaben der sächsischen Kommunen angegeben. Wie erkennbar ist, erzeugen die Extrahaushalte die größten Effekte auf der Einnahmeseite in den Positionen Gebühren und Entgelte, Zuweisungen vom Land

Abbildung 47: Finanzierungssalden der Kommunalhaushalte in Sachsen 2013 bis 2020 in Mio. Euro



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

Abbildung 48: Anteile der Extrahaushalte an ausgewählten Einnahme- und Ausgabepositionen in Sachsen 2020



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

sowie bei den sonstigen Einnahmen. Dies repräsentiert vor allem die Auslagerungen von gebührenfinanzierten Aufgaben mit geringen Kostendeckungsgraden, die Zuschüsse aus den Kernhaushalten, aber auch Fördermittel des Freistaates erhalten. Auf der Ausgabenseite stellen sich analog die Ausgaben für Sachaufwand und Personal höher dar. Auch der Zinsaufwand fällt zu einem spürbaren Teil bei den Extrahaushalten an, allerdings auf sehr geringem Niveau. Außerdem wird bei den Investitionen ein kleinerer Teil in den Extrahaushalten getätigt, bei der Summe aller infrastrukturbezogener Ausgaben sind es aber nur rund 6 %. Auch rund ein Fünftel der Ausgaben für die ausgelagerte Leistungserbringung wird in den Extrahaushalten getätigt, die ihrerseits Aufträge an Dritte vergeben. Alles in allem ergibt sich aber keine grundlegend andere Bewertung der Gemeindefinanzen in Sachsen.

Im vorliegenden Gemeindefinanzbericht werden ausschließlich die kommunalen Kernhaushalte betrachtet. Dies ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass sich die Daten einschließlich der Extrahaushalte nicht sehr tief räumlich differenzieren lassen. In der Landessumme lassen sich Status und Entwicklungstendenzen noch gut nachvollziehen, eine weitere Unterteilung nach Kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum oder nach Gemeindegrößenklassen ist auf Basis dieses Datenmaterials hingegen nicht möglich.⁹⁶ Dazu kommt die oben skizzierte Problematik des Berichtskreiswechsels, der die Interpretation der Daten erschwert.

Um die ausgelagerte Leistungserstellung dennoch ihrer Bedeutung entsprechend abzubilden, wird für die Kernhaushalte untersucht, wie sie mit den ausgelagerten Bereichen der kommunalen Leistungserstellung direkt verflochten sind und wie sich diese Verflechtungen auf die Kernhaushalte auswirken (Finanzmittelfluss zwischen Kernhaushalten und ausgelagerten Bereichen).

⁹⁶ In der Erhebung der Einnahmen und Ausgaben der Extrahaushalte ist kein Split der Unternehmen nach Eigenkapital, Umsätzen oder anderen betriebswirtschaftlichen Größen vorgesehen. Lediglich nach dem Sitzort der Gesellschaft kann differenziert werden. Damit ist höchstens eine Differenzierung zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum möglich. Im kreisangehörigen Raum kann anhand der Sitzorte allerdings nicht unmittelbar auf den Träger geschlossen werden. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn mehrere Gemeinden gemeinsam Gesellschafter eines Unternehmens im Ver- und Entsorgungsbereich oder in der Kultur- und Tourismusförderung sind.

1.2.3 Einzelfinanzberichte für die sächsischen Kommunen

Ein grundsätzliches Problem der folgenden Darstellungen besteht in der Durchschnittsbildung und dem damit einhergehenden Verlust von Einzelinformationen. Dies ist unumgänglich, um tatsächlich einen Überblick gewinnen zu können und letztlich unabhängig vom betrachteten Indikator.

Es ist für Mitglieder des SSG möglich, einen Einzelbericht für jede einzelne sächsische Gemeinde bei den Autoren des Gemeindefinanzberichts anzufordern. Dieser »spezielle Einzelfinanzbericht« orientiert sich in seiner Struktur an den nachfolgenden Kapiteln und bereitet die Einzeldaten einer Kommune grafisch sowie in Tabellenform auf. Er kann als erweiterte Analyse für Rat und Verwaltung dienlich sein, indem er mittelfristige Entwicklungstendenzen strukturiert wiedergibt. Ebenso wird die Einordnung der einzelnen Stadt oder Gemeinde in ihre Größenklasse ermöglicht. Ein entsprechendes schriftliches Angebot in Briefform erhalten die sächsischen (Ober-)Bürgermeister im Dezember 2021.

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

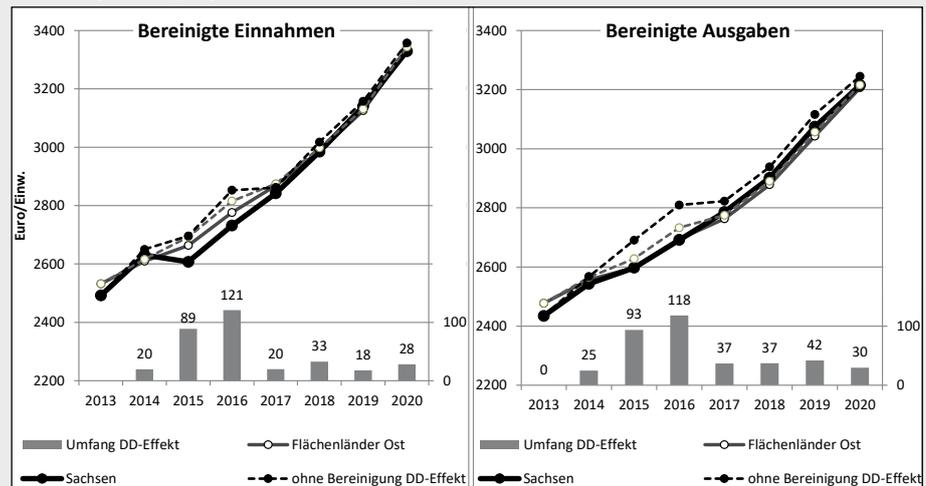
1.2.4 Verzerrender »Cashpooling-Effekt« in Dresden

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

Die enormen Ein- und Auszahlungen resultieren aus der Tatsache, dass die Stadt Dresden für sich und ihre verbundenen Unternehmen und Sonderrechnungen einen gemeinsamen Cash-Pool betreibt. Vergabe und Rückflüsse der im Rahmen des Cash-Pooling gewährten Darlehen werden in voller Höhe in den genannten Konten ausgewiesen. Die überhöhten Einnahmen und Ausgaben von zuletzt rund 115–120 Mio. Euro saldieren sich weitgehend,⁹⁷ sodass sich auf den ersten Blick nur geringe Abweichungen ergeben. Dennoch sind die Verzerrungseffekte bei tieferer Untergliederung der Ergebnisse enorm, bei den Einnahmen und Ausgaben bewirken sie eine gewisse Entkopplung gegenüber den anderen ostdeutschen Ländern. Nach der unbereinigten Betrachtung, wie sie sich auch in den Zusammenfassungen des Statistischen Bundesamtes finden, ergibt sich der Eindruck, dass die Bereinigten Gesamteinnahmen

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

Abbildung 49: Umfang des verzerrenden Effekts in Dresden 2013-2020



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

der Kommunen in Sachsen in den vergangenen Jahren sich im Einklang mit denen der übrigen ostdeutschen Flächenländer entwickelt haben, die Ausgaben aber überdurchschnittlich gestiegen sind (gestrichelte Linien in Abbildung 49).⁹⁸ Wird der verzerrende Effekt bereinigt, so ändern sich die Aggregate für Sachsen, während das Aggregat für die übrigen Flächenländer Ost unverändert bleibt.⁹⁹ Daraus ergibt sich das korrekte Bild: Während das Ausgabeniveau dem der übrigen ostdeutschen Kommunen entspricht (die Linien liegen ab 2014 direkt übereinander), haben sich die Einnahmen in den Jahren 2015 und 2016 negativ vom Trend abgekoppelt (durchgezogene Linien). Diese Einnahmeentwicklung entspricht auch der Darstellung der Berichte des Statistischen Landesamtes, wo im Zuge der Umstellung auf das doppische Berichtskonzept die genannten Gruppierungen/Konten seit dem Berichtsjahr 2016 nicht mehr in den Finanzierungssaldo eingehen.¹⁰⁰ Ab dem Jahr 2017 haben die verzerrenden Effekt des Cashpoolings spürbar abgenommen. In allen nachfolgenden Betrachtungen wurde dennoch mit den bereinigten Daten gerechnet, da die Interpretationen sonst an vielen Stellen verfälscht würden (v. a. bei der Berechnung von Trends, Quoten und Vergleichswerten mit den anderen Ländern).

2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

2.1 Wirtschaftskraft und Konjunktur

Der vorliegende Gemeindefinanzbericht 2020/2021 betrachtet im Kern die zurückliegende Entwicklung in den Jahren 2013 bis 2020. Während das Jahr 2019 wirtschaftlich vor allem vom drohenden Handelskrieg der

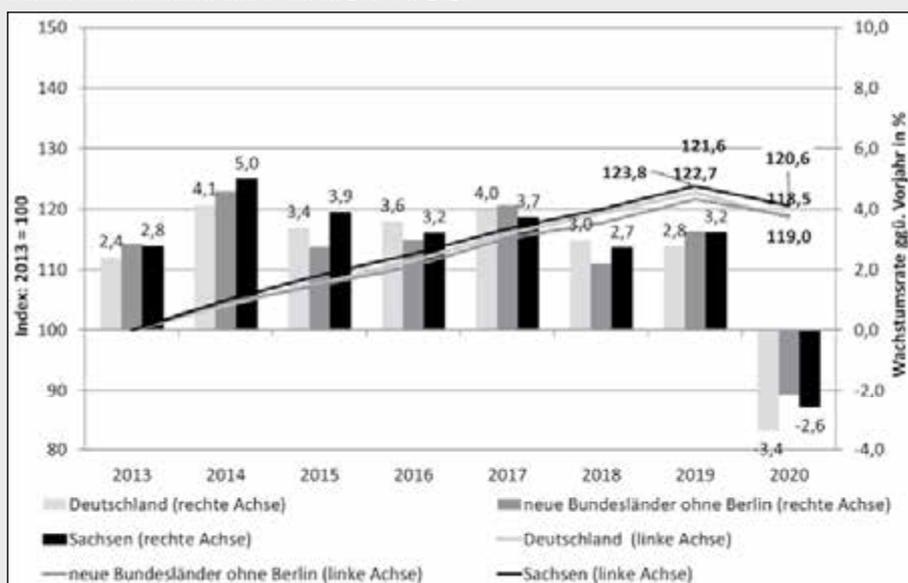
98 Die Bereinigung des Effekts hat auch einen marginalen Effekt auf den Bundesdurchschnitt. Dieser wurde in allen Berechnungen berücksichtigt, wird aber grafisch nicht dargestellt, da er optisch nicht zu erkennen ist.

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

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

USA und China sowie den, lange Zeit noch ungeklärten, Modalitäten des Austritts Großbritanniens aus der EU geprägt waren, stand das Jahr 2020 überwiegend im Zeichen der Corona-Pandemie. Einen derartigen, weltweiten Wirtschaftseinbruch hatte es bis dahin nicht gegeben, nicht einmal während der Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009. Ausgangsbeschränkungen, unterbrochene Lieferketten, die zeitweise Schließung gesamter Industriezweige, Millionen Menschen in Kurzarbeit oder arbeitslos. Kaum ein Land oder Wirtschaftszweig hatte die Folgen der Pandemie nicht zu spüren. Weltweit wird in Folge der Rückgang des BIP um etwa 4 % taxiert, in Deutschland bewegen sich die Prognosen um die -5 %. Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Bund das größte wirtschaftliche Hilfspaket der deutschen Geschichte, um die negativen Folgen bestmöglich aufzufangen.

Abbildung 50: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, den ostdeutschen Flächenländern und Sachsen 2013 bis 2020



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

Die Analyse von Wachstumsdaten mag als Ausgangsbasis der finanzwissenschaftlichen Betrachtung zunächst als nicht hinreichend aussagekräftig erscheinen – schließlich werden wirtschaftliche und Steuerkraftunterschiede zwischen den Bundesländern im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs¹⁰¹ zum Großteil eingeebnet. Dennoch sollen sie hier aus den folgenden Gründen dargestellt werden:

- Die regionale Wirtschaftsentwicklung hat direkten Einfluss auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Sachsen und damit auf der Einnahmeseite auf das Aufkommen der Einkommensteuer sowie auf der Ausgabenseite auf die Ausgaben für Soziale Leistungen.
- Die Einnahmen der kommunalen Ebene aus der Gewerbesteuer hängen in starkem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort ab.
- Der Umfang der bundesstaatlichen Verteilungsinstrumente ist tendenziell rückläufig (v. a. bis Ende 2019 vollständig abgeschmolzene »Solidarpaktmittel«). Der Vergleich der Wachstumsentwicklung ermöglicht Abschätzungen hinsichtlich des Aufholprozesses Sachsens im Vergleich zur bundesdeutschen Gesamtbetrachtung und zeigt, in welchem Umfang die sächsischen Kommunen wirtschaftlich »auf eigenen Füßen stehen«.

Der zentrale Indikator für das wirtschaftliche Umfeld ist die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP)¹⁰², die in Abbildung 50 für Deutschland und den Freistaat Sachsen dargestellt ist. Dabei wird das nominale BIP (also in jeweiligen Preisen) betrachtet, da sich die Steuereinnahmen auch auf die nominalen Größen beziehen, eine Preisbereinigung also nicht stattfindet.¹⁰³ Die absolute Betrachtung hat außerdem den Vorteil gegenüber einer Pro-Kopf-Darstellung, dass unterschiedliche

Einwohnerentwicklungen zunächst unberücksichtigt bleiben und nur die »reine« wirtschaftliche Leistung zählt.

Im Jahr 2013 hatte Deutschland die Folgen der Finanz- und Konjunkturkrise bereits hinter sich gelassen. Der nach der Krise beobachtbare starke Aufschwung hatte sich abgeschwächt und man konnte ein moderates BIP-Wachstum beobachten. Im Jahr 2014 hat die Konjunktur dann noch einmal stark angezogen. Das maßgeblich von der »Flüchtlingskrise« geprägte Jahr 2015 zeichnet sich aus Sicht Sachsens durch Wachstumsraten aus, die sowohl über dem bundesweiten Durchschnitt als auch dem Wachstum der neuen Bundesländer liegen. Die gute konjunkturelle Lage Deutschlands hielt sich auch über die von großen politischen Veränderungen beeinflusste Zeit von 2016 bis 2019: Der Präsidentschaftswahl in den USA, dem »Handelskrieg« der USA und China und dem bedrohlich näher rückenden Ausscheiden Großbritanniens aus der EU. Das Wachstum kühlte ab, große Einschnitte konnten allerdings weitgehend vermieden werden. Im Vergleich des Jahres 2019 mit einer bundesweiten Wachstumsrate i. H. v. 2,8 % des BIP ggü. dem Vorjahr ist das Wachstum im Gegensatz zu den Vorjahren 2014–2018 trotz allem merklich zurückgegangen.

Das Jahr 2020 steht ganz im Zeichen der Covid-19-Pandemie. Gestörte Lieferketten, Lockdowns, geschlossene Geschäfte und Betriebe; kaum ein Bereich der deutschen Wirtschaft ist von der Pandemie verschont geblieben. Besonders im zweiten Quartal ist der Konjunkturreinbruch mit über 9 % des BIP im Vergleich zum Vorjahresquartal dramatisch. Auch über den Sommer hat sich diese Lücke nicht wieder ganz geschlossen, so dass die deutsche Wirtschaft über das gesamte Jahr 2020 um 3,4 % geschrumpft ist.

Bis zum Jahr 2015 konnte Sachsen seinen überdurchschnittlichen Wachstumstrend beibehalten und somit im nationalen Vergleich leicht aufholen. In den Jahren 2016 bis 2019 entsprach das Wachstum Sachsens in etwa dem bundesdeutschen Wachstum, so dass sich der Aufholprozess nicht weiter fortgesetzt hat. Die Gesamtheit der neuen Bundesländer ist von einem im Vergleich zu Sachsen etwas schwächeren Wirtschaftswachstum

101 Dazu zählten bis 2019 der Umsatzsteuervorgangsausgleich, der Länderfinanzausgleich sowie die Bundesergänzungszuweisungen. Ab 2020 besteht das reformierte System aus dem Umsatzsteuerausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen.

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

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

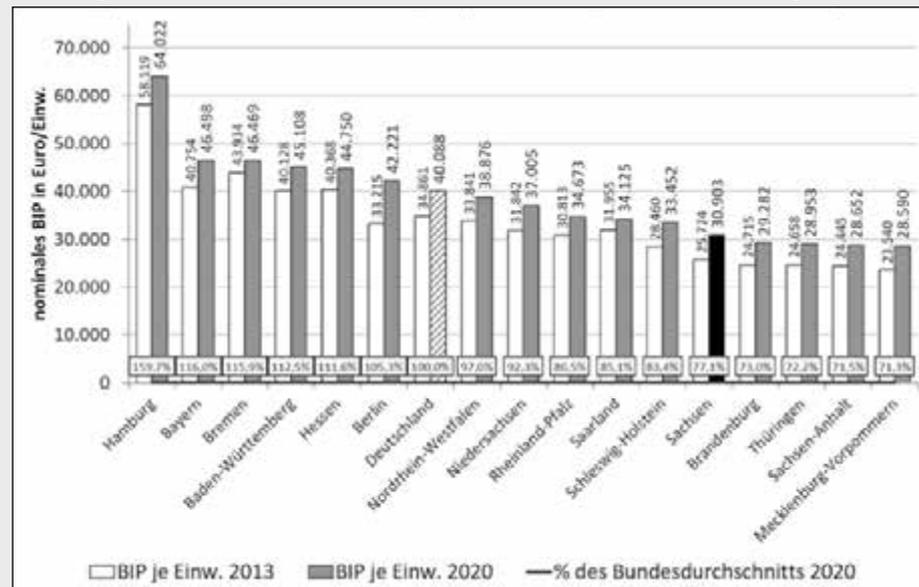
geprägt gewesen, so dass bestehende Differenzen in der Wirtschaftsleistung zwischen West- und Ostdeutschland weiterhin bestehen bleiben. Ein Blick auf das Jahr 2020 zeigt, dass der coronabedingte Rückgang der Wirtschaftsleistung in Sachsen mit 2,6 % geringer als der bundesdeutsche Durchschnitt, jedoch etwas größer als der übrigen ostdeutschen Flächenländer, war. Zusammengefasst hatten die neuen Bundesländer in diesem Jahr einen Konjunkturrückgang von 2,1 % zu verkräften.

Die Wirtschaftskraft Sachsens im Vergleich mit den anderen Bundesländern ist der nachfolgenden Abbildung 51 dargestellt. Um einen Vergleich zwischen den unterschiedlich einwohnerstarken Bundesländern zu gewährleisten, wird hier auf das BIP je Einwohner zurückgegriffen. Es lässt sich ablesen, dass Sachsen mit einem BIP von rund 31.000 Euro/Einw. immer noch wirtschaftlich schwächer aufgestellt ist als die westdeutschen Flächenländer oder die Stadtstaaten. Während Sachsen im Jahr 2018 eine Wirtschaftskraft von 75,9 % des Bundesdurchschnitts erreichen konnte, beträgt der Anteil im Jahr 2020 schon 77,1 %. Die gute konjunkturelle Entwicklung im Jahr 2019 und der weniger starke Rückgang der Wirtschaftsleistung während des Jahres 2020 haben für einen andauernden Aufholprozess gesorgt. Gegenüber dem wirtschaftsschwächsten westdeutschen Bundesland Schleswig-Holstein hat sich die Lücke »nach oben« auf etwa 8,2 % verringert. Der Abstand betrug im Jahr 2013 noch rund 9,6 %. Besonders die hohen Investitionen in die Fertigung von Elektrofahrzeugen in Sachsen und Brandenburg lassen darauf hoffen, dass sich die wirtschaftliche Lücke zwischen West und Ost auch in Zukunft weiter schließen wird. Sachsen ist weiterhin das wirtschaftsstärkste der neuen Bundesländer, wobei die Unterschiede zwischen den Ländern vergleichsweise klein sind und sich seit 2018 sogar noch weiter verringert haben. Ähnliche Rahmenbedingungen und ein starker öffentlicher Sektor unterstützen diesen Konvergenzprozess.

Auch nach dem Auslaufen des Solidarpakts II, der eine wirtschaftliche Angleichung der ostdeutschen an die westdeutschen Bundesländer zum Ziel hatte, lassen sich weiterhin große Unterschiede in der Wirtschaftskraft Sachsens sowie der Gesamtheit der ostdeutschen Länder im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen feststellen. Im Zusammenhang mit der oben dargelegten Entwicklung des BIP ist zudem darauf zu verweisen, dass insbesondere für die ostdeutschen Flächenländer der Anstieg der Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung zum Teil auch mit der schrumpfenden Bevölkerung zusammenhängt und somit ein Teil rein rechnerischer Natur ist.¹⁰⁴

Nicht nur zwischen den alten und neuen Bundesländern lassen sich enorme Unterschiede feststellen. Auch innerhalb Sachsens gibt es in Bezug auf die Wirtschaftskraft Abweichungen, wie in Abbildung 52 zu

Abbildung 51: Wirtschaftskraft der Länder (BIP je Einwohner) 2013 und 2020 im Vergleich



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

erkennen ist. Mit einem BIP von 39.840 Euro/Einw. weisen die drei Kreisfreien Städte im Jahr 2019 eine etwa 45 % höhere Wirtschaftskraft auf als der kreisangehörige Raum. Auch wenn sich die Lücke in Bezug auf die Wirtschaftskraft zwischen Kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum im Jahr 2019 im Vergleich zu 2018 wieder etwas vergrößert hat, lässt sich bei der Betrachtung eines längeren Zeitraums durchaus von einem Aufholprozess sprechen; So lag die pro Kopf Wirtschaftskraft der Kreisfreien Städte im Jahr 2013 noch rund 49 % oberhalb derer des kreisangehörigen Raumes.

Differenzierte Aussagen und Vergleiche über die kommunale Finanzgrundlage benötigen allerdings einer genaueren Betrachtung. Gegenüber den Kreisfreien Städten mit einem Wachstum pro Kopf von +20,3 % seit 2013, weist der kreisangehörige Raum eine um etwa drei Prozentpunkte höhere Wachstumsdynamik auf. Seit 2013 betrug das Wachstum hier im Durchschnitt +23,1 %, wobei große regionale Unterschiede festzustellen sind. Der Landkreis Meißen ist seit 2013 um lediglich +17,7 % gewachsen, die Landkreise Zwickau (+27,7 %) oder der Landkreis Leipzig (+24,3 %) hatten wesentlich höhere Wachstumsraten zu verzeichnen.

Die absolute Wirtschaftskraft (BIP in Mio. Euro) entwickelte sich in den Kreisfreien Städten mit +29 % stärker als im kreisangehörigen Raum mit +20 %, so dass der später folgenden divergierenden Entwicklung der Einwohnerzahl eine besondere Bedeutung bei der Interpretation der Pro-Kopf-Entwicklung zukommt.

Besonders auffällig ist das heterogene Wachstum innerhalb der kreisfreien Städte, im Speziellen das vergleichsweise schwache Abschneiden Leipzigs. Mit einem Wachstum von +16,6 % pro Kopf seit 2013 liegt die Stadt an letzter Stelle, während Chemnitz ein etwas höheres Wachstum von +18,6 % aufweisen konnte. Die Wirtschaft der sächsischen Landeshauptstadt Dresden dagegen ist seit 2013 pro Kopf um +24,7 % und damit beinahe doppelt so stark gewachsen wie in Leipzig. Bei der Betrachtung der absoluten Wirtschaftskraft verläuft die Entwicklung Leipzigs und Dresdens mit Zuwachsraten von +30,9 % bzw. +31,3 % sehr viel homogener. Das Bevölkerungswachstum war in Leipzig in diesem Zeitraum sehr viel größer als in Dresden (siehe nächstes Kapitel zum

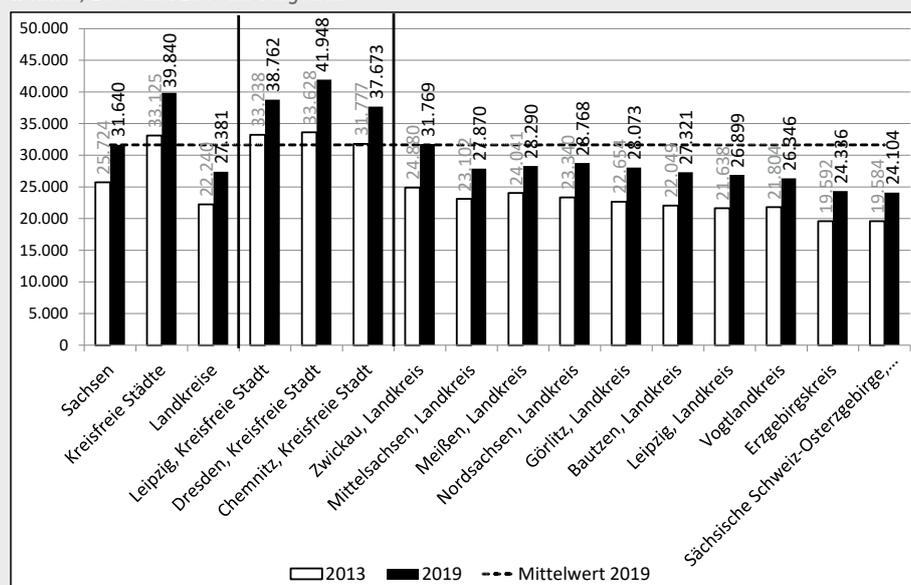
104 Ein bestehendes BIP wird durch eine sinkende Zahl von Einwohnern geteilt und wächst somit rechnerisch, obwohl sich an der wirtschaftlichen Basis nichts verändert hat.

Thema Demografie), wodurch sich die vergleichsweise schwächere Entwicklung der Pro-Kopf-Wirtschaftskraft erklären lässt.

Die Arbeitslosigkeitsquote kann als weiterer zentraler Indikator der wirtschaftlichen Entwicklung herangezogen werden. Diese ist bereits seit 2007 auf allen Ebenen strukturell rückläufig (siehe Abbildung 53). Bis zum Beginn der Corona-Krise hat sich dieser Trend durchweg fortgesetzt und im November 2019 wurden auf allen Ebenen neue Tiefstwerte ermittelt (4,8 % in Gesamtdeutschland, 6 % in Ostdeutschland und 5 % in Sachsen). Während die Arbeitslosigkeitsquote zu Beginn des betrachteten Zeitraums im Januar 2013 in Ostdeutschland noch um 4 Prozentpunkte höher lag als im Bundesdurchschnitt konnte diese Differenz im Laufe der Jahre konsequent verringert werden und reduzierte sich auf nur noch 1,2 % im November 2019. Pandemiebedingt ist bis zum Ende des Betrachtungszeitraums im März 2021 ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland auf 6,2 % zu beobachten. In Ostdeutschland liegt die Quote mit 7,8 % etwas höher, die Differenz (1,6 %) hat jedoch nicht so stark zugenommen.

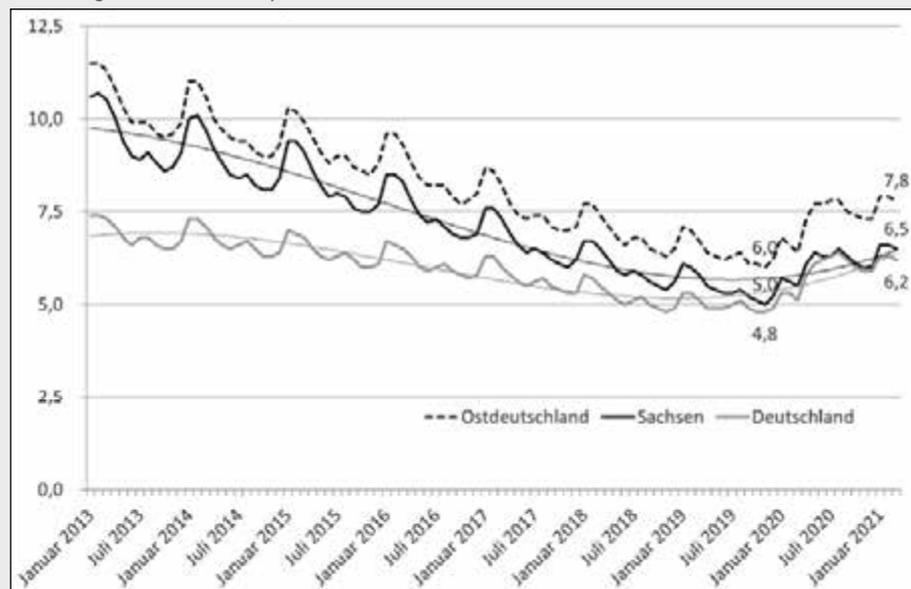
Gesondert betrachtet werden muss bei dieser Entwicklung, dass sich auf Grund der Corona-Pandemie die Zahl der Erwerbstätigen in Kurzarbeit seit März 2020 sprunghaft erhöht hat. So waren in Sachsen im Februar 2020 etwa 4.000 Menschen in Kurzarbeit gemeldet, während des ersten Lockdowns über 350.000 und im Dezember 2020 zum Höhepunkt der zweiten Infektionswelle immer noch 54.500 Menschen.¹⁰⁵ Zum Vergleich: Im Jahr 2019 waren es im Februar 1.200 Personen und im Dezember knapp 2.000 Personen. Deutschlandweit waren zum Höhepunkt der Kurzarbeit während des ersten Lockdowns über 8 Mio. Menschen in Kurzarbeit gemeldet. Ohne die umfangreichen Kurzarbeiterregelungen wäre mit einer sehr viel stärker gestiegenen Arbeitslosigkeit zu rechnen gewesen. Dem gegenüber steht der Effekt, dass Betriebe in Kurzarbeit nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen neue Arbeitskräfte einstellen können. Der Zugang in den Arbeitsmarkt ist in dieser Zeit dementsprechend gering gewesen, so dass der

Abbildung 52: Wirtschaftskraft der Kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen (BIP je Einwohner) 2013 und 2019 im Vergleich



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

Abbildung 53: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen 2013 bis 2021 in Prozent



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

Anstieg der Arbeitslosigkeit primär durch fehlende Abgänge aus dieser und weniger durch Zugänge in die Arbeitslosigkeit zu erklären ist.¹⁰⁶

Besonders mit Blick auf Sachsen ist die allgemeine Entwicklung sehr erfreulich. Im gesamten Beobachtungszeitraum seit 2013 befindet sich die Arbeitslosigkeitsquote unterhalb des ostdeutschen Durchschnitts und nähert sich kontinuierlich dem bundesdeutschen Schnitt an. Im November 2019 lag die Arbeitslosigkeitsquote mit 5 % nur um 0,2 Prozentpunkte über diesem Durchschnitt. Auch während der Pandemie hat sich diese Differenz nicht spürbar erhöht, im März 2021 waren in Sachsen 6,5 % der Erwerbspersonen arbeitslos. Lediglich in Brandenburg und

105 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020). »Angezeigte Kurzarbeit (Zeitreihe Monatszahlen)«

106 Vgl. Kindt et al. (2021), S. 5, 9.

Thüringen sind diese Quoten noch geringfügig niedriger. Im bundesdeutschen Vergleich weisen beispielsweise Hamburg, Bremen und das Saarland höhere Arbeitslosigkeitsquoten als Sachsen auf, so dass perspektivisch mit einem Wegfallen der Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland zu rechnen ist (sog. Hartz-IV-SoBEZ nach § 11 Abs. 3 FAG (Bund)).

Ohne die pandemiebedingten Einschränkungen wäre 2020 voraussichtlich mit einer über den Jahresdurchschnitt niedrigeren Arbeitslosigkeit als noch 2019 zu rechnen gewesen, da der langfristige Trend bereits seit Jahren stark rückläufig ist.¹⁰⁷ Bei dieser grundsätzlich sehr erfreulichen Entwicklung muss allerdings beachtet werden, dass die Entwicklungen zu einem erheblichen Teil auf die demografische Schrumpfung und damit auf den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zurückzuführen sind. Zum einen ist verstärkt ein Übergang von der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit in die Altersrente festzustellen. Zum anderen herrschten (mit Ausnahme der jüngsten Vergangenheit) nach wie vor weitgehend negative Wanderungssalden bei den jüngeren Gruppen im erwerbsfähigen Alter. Somit schrumpft das Angebot an Arbeitskräften und in der Folge der Druck auf den Arbeitsmarkt. Dem Rückgang der Zahl der Arbeitslosen im Zeitraum 2012 bis 2020 um etwa 79.000 oder 38,1 %¹⁰⁸ stand ein Zuwachs der Zahl der Erwerbstätigen von rund 58.000 Personen gegenüber (+2,9 %). Somit kann abgeschätzt werden, dass der angebotsseitige Effekt auf etwa 21.000 Personen zu beziffern ist und damit die alters- und wanderungsbedingten Abgänge aus der Arbeitslosigkeit ein Viertel des gesamten Rückgangs ausmachten. Allerdings verliert dieser demografisch begründete Entlastungseffekt an Bedeutung – im vorletzten Gemeindefinanzbericht machte er noch fast die Hälfte des Rückgangs der Arbeitslosigkeit aus (Basis 2006 bis 2016). Des Weiteren entwickelt sich die Struktur der Beschäftigung sehr positiv. Der Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung belief sich im Zeitraum 2012 bis 2020¹⁰⁹ auf knapp 134.000 Personen oder +8,3 %. Sie wächst seit 2005 stetig, vor allem in den Dienstleistungsbereichen.¹¹⁰ Bei der geringfügigen Beschäftigung ist seit 2009 ein sinkender Trend zu beobachten, der jedoch von 2015 bis Mitte des Jahres 2020 stagniert hat. Darunter erfolgte ein verhältnismäßig starker Rückgang im Jahr 2015 ggü. 2014, der in erheblicher Weise auf die Einführung des Mindestlohns zum Januar 2015 zurückzuführen ist. Dadurch sank die Zahl der geringfügig Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr 2014 mit einem Schlag um knapp 370.000 Personen deutschlandweit und um knapp 20.000 Personen in Sachsen. Im Zuge der Corona-Pandemie ist die Zahl der geringfügig Beschäftigten im Jahresvergleich 2020 zu 2019 noch einmal stark um etwa 15.000 Personen zurückgegangen. Im Saldo arbeiteten 2020 rund 30.000 Sachsen weniger in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen als im Jahr 2012 (-12,2 %).¹¹¹ Insgesamt hat sich demnach zwar die Zahl der Erwerbstätigen in Sachsen nur unwesentlich erhöht, es fand aber eine Strukturverschiebung zu Gunsten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung statt. Hinzu kommt in Zukunft voraussichtlich ein Arbeitskräfteproblem, da die Alterskohorten, die aus dem Erwerbsleben ausscheiden, langfristig nicht mehr besetzt werden können. Zwischen 2018 und 2035 wird sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Sachsen voraussichtlich

um 10,2 % bzw. 13,7 % verringern. In Absolutwerten sind dies zwischen 234.000 und 317.000 Personen.¹¹²

Diese Entwicklung war für die Kommunen vor allem hinsichtlich der Dämpfung der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II erfreulich. Auf der anderen Seite ist die Entwicklung bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ein Motor für die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Insgesamt konnten sich die Hoffnungen auf stärker selbsttragende Wirtschaftsstrukturen und damit auch einer nachhaltig positiveren kommunalen Einnahmesituation weiter verfestigen: Wo die Arbeitslosigkeit zurückgeht und die Erwerbstätigenzahlen wachsen, konnten sich insbesondere Handel und nähräumliche Dienstleistungen besser entwickeln und wiederum positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte nach sich ziehen.

Bedingt durch die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Maßnahmen der Eindämmung stand und steht die deutsche Wirtschaft einer der größten Herausforderungen ihrer Geschichte gegenüber. Entgegen der vor Ausbruch der Pandemie prognostizierten, realen BIP Wachstumsrate von 1,8 % für das Jahr 2020¹¹³ hatte die deutsche Wirtschaft nach Angabe des Statistischen Bundesamtes einen preisbereinigten Rückgang von 4,9 % zu verkraften.¹¹⁴ Als Folge der anhaltenden Belastung durch die Pandemie rechnen die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute sowohl für die beiden kommenden Jahre mit einem öffentlichen Haushaltsdefizit von 159 Mrd. Euro bzw. nach Wegfallen vieler Krisenmaßnahmen auf 59 Mrd. Euro im Jahr 2022.¹¹⁵

Für das laufende Jahr 2021 sind die Konjunkturaussichten wieder deutlich positiver. Laut Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsinstitute ist für das Jahr 2021 mit einem realen Wachstum des BIP von 3,7 % zu rechnen. Für das Jahr 2022 werden 3,9 % prognostiziert.¹¹⁶ Der Arbeitskreis Steuerschätzung des Bundesministeriums für Finanzen geht von etwas pessimistischeren Wachstumsraten von 3,5 % (2021) bzw. 3,6 % (2022) aus.¹¹⁷ Beiden Schätzungen ist damit der positive Ausblick für die kommenden Jahre gemein, gleichzeitig sind sie auf Grund der unklaren Entwicklung der Pandemie sowie dem stockenden Impffortschritt von Unsicherheit geprägt. Eine Rückkehr zum Vorkrisenniveau wird für das Ende des Jahres 2021 prognostiziert, wobei dies überwiegend dem starken Industriesektor und den guten Exporterwartungen zuzuschreiben ist, weniger dem Dienstleistungssektor, der vor allem im ersten Halbjahr nach wie vor vielen Beschränkungen unterworfen war. Für die Zahl der Erwerbstätigen wird ein Zuwachs von 0,1 % bzw. 1,2 % prognostiziert.¹¹⁸ Auch auf dem Arbeitsmarkt ist also eine vorsichtige Erholung zu erwarten. Ein Blick auf die Arbeitslosigkeitsquote, die von 5,9 % im Jahr 2020 auf voraussichtlich 5,7 % bzw. 2022 auf 5,2 % sinken wird, spiegelt diesen Trend.¹¹⁹

Allerdings weisen die Autoren der Gemeinschaftsdiagnose auch auf die erheblichen Risiken hin, denen sich die deutsche Wirtschaft und

107 Vgl. Kindt et al. (2021), S. 17.

108 Von jahresdurchschnittlich rund 208.000 im Jahr 2012 auf jahresdurchschnittlich rund 129.000 im Jahr 2020; Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

109 Stichtag ist jeweils der 30.06. des entsprechenden Jahres.

110 Die Beschäftigungszuwächse in den Industriebranchen und im Baugewerbe lagen zwischen 2010 und 2018 unter dem Durchschnitt der Gesamtentwicklung. Damit dürfte auch die zukünftige Abhängigkeit des sächsischen Arbeitsmarkts von der Exportkonjunktur geringer sein als in der Vergangenheit.

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

112 Vergleich Statistisches Landesamt des Freistaats Sachsen (2020), S. 15. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird hier als alle Personen zwischen 20 und 65 Jahren gezählt. Es werden jeweils eine optimistischere und eine pessimistischere Prognose erstellt, daher sind hier jeweils zwei Werte genannt.

113 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019), S. 25.

114 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021), S. 25.

115 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021), S. 58.

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

117 Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 12.05.2021

118 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021), S. 82.

119 Arbeitslosenquote nach der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit, vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021), S. 39.

damit die öffentlichen Finanzen auch weiterhin gegenübersehen. Die größte Gefahr geht weiterhin von der fehlenden Planungssicherheit auf Grund der Corona-Pandemie aus. Nachdem die Aussetzung der Insolvenzpflicht für Unternehmen Ende April 2021 auslaufen ist, bleibt abzuwarten, wie stark das Insolvenzgeschehen verschleiert worden ist und wie viele Insolvenzen im Laufe des Jahres nachgemeldet werden. Vor allem für kleine Unternehmen, die ihre Eigenkapitalpuffer aufgebraucht haben, birgt dies große Probleme. Mögliche negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Kreditsektor sind zu erwarten. Auf lange Sicht sind vor allem der Verlust an Humankapital durch geschlossene Schulen, Digitalsemester und entfallende Ausbildungszeiten gefährlich. Dieser Verlust ist besonders in der Schule schwer aufzuholen. Die vorgezogene verbindliche Treibhausgasneutralität bis 2045 sowie dringend notwendige Investitionen in die Infrastruktur, Digitalisierung und den Bildungssektor machen weitere Investitionen in Milliardenhöhe notwendig und haben eine rege Diskussion über die Finanzierungsmittel sowie die Rückkehr zur Schuldenbremse ausgelöst.¹²⁰

Für Ostdeutschland und Sachsen untersucht die Dresdner Niederlassung des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung regelmäßig die gesamtwirtschaftliche Lage und den Ausblick.¹²¹ Für die Jahre 2020 und 2021 werden die in der Tabelle 7 aufgeführten Rahmendaten prognostiziert. In allen Wirtschaftsbereichen ist mit zunehmend geringer werdenden Einschränkungen mit einem starken Wachstum zu rechnen. Gesamtwirtschaftlich betrachtet verläuft die Entwicklung in Ostdeutschland in beiden Jahren etwas schwächer als im Bundesdurchschnitt. Die Wachstumsraten Sachsens liegen mit 3,1 % bzw. 3,9 % allerdings über dem ostdeutschen Durchschnitt und beinahe auf Bundesniveau. Die hohe Dynamik der Wachstumsraten des Jahres 2022 wird durch starke Aufholprozesse im zweiten Halbjahr 2021 überzeichnet und der Wachstumsprozess dürfte eigentlich moderater ausfallen. Besonders im verarbeitenden Gewerbe (ohne Bau) ist für Ostdeutschland (+6 %) und noch stärker für Sachsen (+8,5 %) mit steigender Wertschöpfung zu rechnen. Langfristig dürften die Wachstumsraten in Ostdeutschland auf Grund der geringen Einbindung in den Welthandel allerdings etwas geringer als im Bundesdurchschnitt ausfallen.¹²²

Während das Baugewerbe auch im Coronajahr expandierte, hat die schlechte Witterung zu Jahresbeginn zu einer leichten Abkühlung der Konjunktur im Baugewerbe geführt. Im kommenden Jahr ist allerdings wieder mit einem stärkeren Anstieg zu rechnen. Die größten positiven Auswirkungen hat die Rücknahme der Kontaktbeschränkungen und Schließungen auf den Handel und das Gastgewerbe mit erwarteten Wachstumsraten von bis zu 8 % in Ostdeutschland.¹²³

Sowohl Ostdeutschland im Allgemeinen als auch Sachsen im Speziellen folgen somit dem gesamtdeutschen Aufholprozess nach dem langsamen Abklingen der Pandemie. Das im Vergleich zur Konjunkturprognose aus dem Dezember 2020 etwas abgeschwächte Wachstum ist begründet durch den Dämpfer auf Grund der dritten Coronawelle während des ersten Quartals 2021. Die prognostizierte starke Erholung im weiteren

Tabelle 7: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen 2021 und 2022

Indikator	Deutschland ¹²⁵		Ostdeutschland		Sachsen	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Reales BIP (Veränderung in % ggü. Vorjahr)	+3,7	+3,9	+2,4	+3,6	+3,1	+3,9
Zahl der Erwerbstätigen (Veränderung in % ggü. Vorjahr)	+0,1	+1,2	+0,1	+1,2	+0,1	+1,2

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: ifo Konjunkturprognose 2021/2022.

Jahresverlauf wird vor allem zu Beginn durch die Industrie getragen, die bereits jetzt weniger stark von den Einschränkungen betroffen ist, während die Erholung des Dienstleistungssektors eher mit Beginn des zweiten Halbjahres zu erwarten ist. Über alle Ebenen hinweg ist für das Jahr 2021 mit einem minimalen Anstieg der Erwerbstätigkeit und für das Jahr 2022 dann mit einem etwas stärkeren Anstieg von 1,2 % zu rechnen, der zum Rückgang der Arbeitslosigkeit beiträgt.

Die im nächsten Abschnitt näher beschriebene ungünstige demografische Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern hat zusätzliche negative Auswirkungen auf deren längerfristiges Wachstumspotenzial.¹²⁵ Der Konvergenzrückstand Ostdeutschlands ist bereits seit Ende der 1990er Jahre nahezu unverändert geblieben. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung bestehen diese Rückstände flächendeckend, d. h., die Unterschiede zwischen dem eher ländlich geprägten Norden und dem stärker industrialisierten Süden sind geringer als oft vermutet. Das deutet darauf hin, dass der Rückstand Ostdeutschlands vornehmlich strukturelle Ursachen hat.¹²⁶ Zu diesen strukturellen Ursachen zählt u. a. die ungünstige demografische Entwicklung, die sich bereits in der Vergangenheit negativ auf das Arbeitskräftepotenzial ausgewirkt hat und auch in Zukunft dazu beitragen wird, dass lediglich mit durchschnittlichen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner in den ostdeutschen Kommunen zu rechnen sein wird.¹²⁷

Die Entwicklung des Produktionspotenzials wird u. a. vom potenziellen Arbeitsvolumen beeinflusst, welches wiederum von der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter¹²⁸ abhängt.¹²⁹ Bedingt durch die Corona-Pandemie dürfte der Wanderungssaldo für das Jahr 2020 um etwa 30 % geringer ausfallen als ursprünglich erwartet. Vor dem Hintergrund eines gleichmäßig über den restlichen Projektionszeitraum verteilten Nachholprozesses dieser Zuwanderung wird für die nächsten Jahre mit einem leichten Zuwachs der erwerbsfähigen Bevölkerung gerechnet, bevor diese Anzahl durch den demografischen Wandel allmählich zu sinken beginnt. Zusammen mit der zunehmend zu beobachteten Reduktion der Arbeitszeit ergibt sich ab 2023 ein Rückgang des Arbeitsvolumens. Dieser dämpft mittelfristig das Produktionspotenzialwachstum.¹³⁰

120 Vgl. Michelsen et al. (2021), S. 171.

121 Vgl. Ragnitz/Gillmann/Nauerth (2021).

122 Vgl. Ragnitz/Gillmann/Nauerth (2021), S. 5-7.

123 Vgl. Ragnitz/Gillmann/Nauerth (2021), S. 8f.

124 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021), S. 82 in Bezug auf die Zahlen für Deutschland.

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

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

127 Vgl. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2019), S. 42.

128 Zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zählen Personen zwischen 15 und 74 Jahren. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019), S. 55.

129 Weitere Einflussgrößen sind die trendmäßige Partizipationsrate, die potenzielle Beschäftigungsquote, die strukturelle Erwerbslosenquote und der Trend der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019), S. 55.

130 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021), S. 59f.

Die Wachstumsperspektiven der ostdeutschen Bundesländer entwickeln sich zwar langfristig positiv, mit durchschnittlich unter einem Prozent pro Jahr werden sie aber voraussichtlich hinter der westdeutschen Entwicklung zurückbleiben. Die wesentlichen Ursachen dafür sind zum einen die ungünstiger verlaufende demografische Entwicklung und zum anderen die begrenzten verbleibenden Erwerbspotenziale.¹³¹ Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf wird sich infolge des demografischen Wandels aber etwa genauso stark entwickeln wie in Westdeutschland, da sich das BIP auf weniger Personen verteilt.

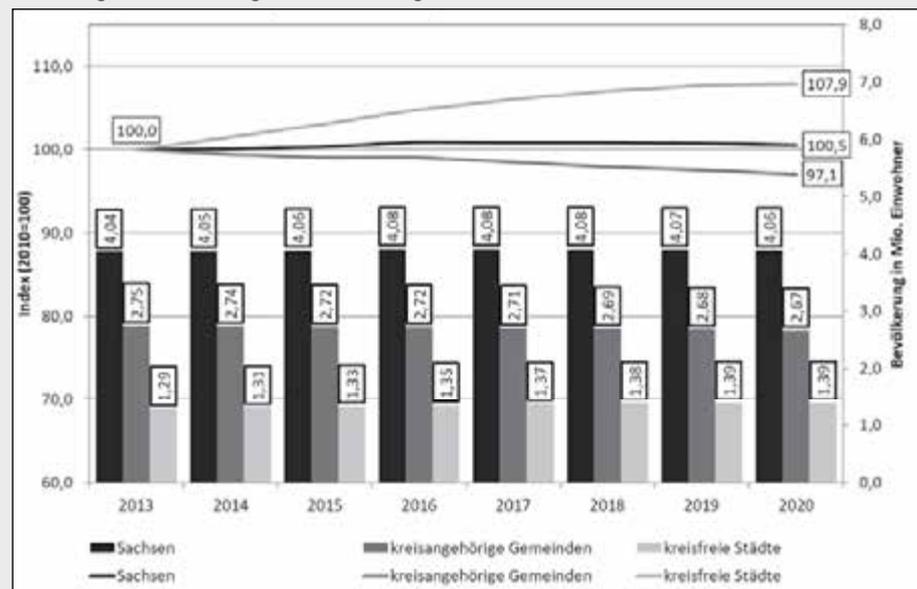
Die Auswirkungen auf die Steuererschätzung für die kommenden Jahre werden am Ende des Kapitels III nochmals separat aufgegriffen. Dennoch ist für die kommenden Jahre nicht mit ruhigen Zeiten zu rechnen. Die Auswirkungen der strukturellen Probleme einerseits und die finanziellen Folgen der Corona-Krise und notwendiger Investitionen in Klimaschutz und Modernisierung andererseits haben erhebliche Auswirkungen auf Einnahme- und Ausgabepositionen, auf die in diesem Bericht an den jeweiligen Stellen eingegangen wird.

2.2 Demografie

Die demografische Entwicklung in Sachsen ist von einer rückläufigen Gesamtbevölkerungszahl und einem steigenden Altersdurchschnitt der Bevölkerung gekennzeichnet. Dieser durch eine niedrige Geburtenrate, eine höhere Lebenserwartung sowie bis vor kurzem auch die Nettoabwanderung hervorgerufene Prozess wirkt bereits seit mehreren Jahrzehnten,¹³² hat jedoch erst in der jüngeren Vergangenheit spürbare Veränderungen hervorgerufen. Die Auswirkungen dieser langsamen aber stetigen Veränderungen in der Bevölkerungszahl und -struktur auf die öffentlichen Haushalte und Organisationsformen sind Gegenstand einer umfangreichen Forschungsarbeit. Auch das Politik- und Verwaltungshandeln stand in Sachsen in den letzten Jahren unter dem Zeichen der demografischen Veränderungen: Am aktuellen Rand sind die Entwicklungen durch verstärkte Zuwanderung sowie eine steigende Geburtenrate überdeckt, allerdings wird dadurch der grundlegende Trend der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung nur verzögert, nicht strukturell verändert. Exemplarisch dafür stehen auch unterschiedliche Entwicklungspfade hinsichtlich der Höhe der Einwohnerzahlen sowie der Altersstruktur zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum.

Ohne an dieser Stelle in eine detaillierte Analyse der demografischen Entwicklung einzusteigen, soll ein Überblick über deren Fortgang im Betrachtungszeitraum gegeben werden. Die Abbildung 54 zeigt, dass die Gesamtbevölkerungszahl im Freistaat zwischen 2013 und 2020 sehr moderat um insgesamt 0,5 % bzw. 22.000 gestiegen ist. Diese Entwicklung

Abbildung 54: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2013 bis 2020



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt.

ist zum einen bedingt durch die andauernde natürliche Schrumpfung¹³³ um etwa 10.000 Personen im Jahr über den Beobachtungszeitraum hinweg und zum anderen durch Wanderungsbewegungen. Seit dem Jahr 2013 sind durchweg positive Wanderungssalden zu beobachten gewesen. Während die Gesamtbevölkerung Sachsens im Zeitraum von 2013 bis 2016 um 0,9 % (+36.700 Einwohner) anstieg, musste von 2016 bis 2020 ein Rückgang von 0,4 % (-15.000 Einwohner) konstatiert werden. Der durch den starken Zustrom an Geflüchteten und Asylbewerbern insbesondere 2015 und 2016 ausgelöste Bevölkerungszuwachs ist nicht von Dauer gewesen. Der grundsätzliche Schrumpfungstrend lässt sich nach momentanem Stand auf lange Sicht nicht durch positive Wanderungssalden aufhalten. Gleichzeitig sind sehr unterschiedliche Entwicklungen in den Teilräumen feststellbar: So ist ein anhaltender Bevölkerungszuwachs auf Ebene der Kreisfreien Städte feststellbar, wohingegen der kreisangehörige Raum kontinuierlich schrumpft. Alleine seit 2013 wuchsen die Kreisfreien Städte zusammengenommen um mehr als 102.000 Einwohner (+7,9 %), während die Bevölkerungszahl in den Landkreisen um insgesamt etwas mehr als 80.000 Einwohner (-2,9 %) zurückging. Die Bevölkerungsverluste des kreisangehörigen Raumes sind im Vergleich zu den in vorherigen Gemeindefinanzberichten festgestellten Rückgängen allerdings geringer (In den Jahren 2010 bis 2018 betrug der Rückgang beispielsweise -6,3 %). Insgesamt zeigt sich, dass Zuwanderung den negativen Effekt des Einwohnerrückgangs auf die ökonomische Leistungsfähigkeit, die öffentliche Leistungsbereitstellung und die öffentlichen Finanzen dämpfen kann.

Das Bevölkerungswachstum im kreisfreien Raum wurde insbesondere durch die Städte Dresden (2020 ggü. 2013: +29.500 Einw. bzw. 5,6 %) und Leipzig (2020 ggü. 2013: +69.000 Einw. bzw. 13,2 %) und dabei teilweise durch Wanderungsgewinne, aber auch durch hohe Geburtenraten erbracht. Am aktuellen Rand wächst insbesondere Leipzig mit einem Einwohnerplus von etwa 8.600 pro Jahr (Zeitraum 2013–2020) besonders kräftig, während der Zuwachs in Dresden weniger kräftig verläuft (+3.700 Einwohner pro Jahr im Zeitraum von 2013–2020). Die Bevölkerung in Chemnitz ist dagegen nahezu konstant geblieben, der Zuwachs seit

131 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), S. 135.

132 Sachsen verzeichnet bereits seit dem Jahr 1967 ein Geburtendefizit, Sächsisches Staatsministerium des Innern (2007), S. 9. Zu aktuellen Zahlen vgl. Statistisches Landesamt des Freistaats Sachsen (2021).

133 Überschuss der Sterbefälle über die Zahl der Geburten.

2013 beläuft sich auf 3.500 Personen. Der zusammengefasste Bevölkerungsrückgang in den ehemals Kreisfreien Städten Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda beträgt im betrachteten Zeitraum etwa 3.900 Personen bzw. 1,6 %. Die negative Entwicklung ist im Vergleich zum restlichen kreisangehörigen Raum nicht so stark. Während Hoyerswerda (-7,3 %) und Zwickau (-3,9 %) weiter schrumpfen, verzeichnen sowohl Görlitz (+3,5 %) als auch Plauen (+0,6 %) Bevölkerungszuwächse. In den letzten Jahren ist zudem eine verstärkte Binnenwanderung zu Lasten der Kreisfreien Städte und zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes festzustellen. Insbesondere Leipzig und Dresden verlieren Einwohner an die jeweils umliegenden Landkreise und generieren ihre Bevölkerungszuwächse nicht mehr vorrangig aus den ländlichen Räumen des Freistaates Sachsen, sondern von außerhalb der Landesgrenzen.

Die, trotz der in den vergangenen Jahren leicht gestiegenen Einwohnerzahl (immerhin +0,5 % seit 2013), mittelfristig zu erwartende Schrumpfung der Einwohnerzahl in Sachsen¹³⁴ und die heterogenen Entwicklungen im Land haben verschiedene Wirkungen auf die nachfolgende Auswertung der Kassendaten. Durch die Schrumpfung werden Pro-Kopf-Zuwächse tendenziell etwas *überschätzt*, da auch bei gleichen Absolutwerten (in Euro) bei der Division durch weniger Köpfe steigende Pro-Kopf-Werte berechnet werden. Spiegelbildlich dazu werden sinkende Absolutwerte in der Pro-Kopf-Darstellung *unterschätzt*. Sinkt ein Pro-Kopf-Wert, so ist die absolute Zahlenbasis in Euro noch deutlich stärker zurückgegangen als die Bevölkerungszahl. Entwickeln sich Pro-Kopf-Werte dagegen konstant, steht dies für einen Rückgang der Absolutwerte im gleichen Umfang wie die Bevölkerungsschrumpfung. Dies ist insofern besonders wichtig, da die Bevölkerungsentwicklung in den westdeutschen Flächenländern (auch in den finanzschwachen) im gleichen Zeitraum von deutlicherem Wachstum (+3,4 %) geprägt war.¹³⁵

Die Entwicklung der Einwohnerzahlen von 2020 bis 2035 ist in Tabelle 8 dargestellt. Hierbei werden die Ergebnisse der aktuellsten Bevölkerungsvorausberechnung (7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes) mit dem (bereits niedrigeren) Ist-Bevölkerungsstand 2020 zusammengeführt. Nach dieser vorläufig aktualisierten Prognose steigt die Einwohnerzahl in den Kreisfreien Städten bis 2035 gegenüber dem Jahr 2020¹³⁶ in der (positiveren) Variante 1 um bis zu 8,1 % und in der (negativeren) Variante 2 um etwa

Tabelle 8: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Sachsen von 2020 bis 2035

	2020	Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung (Variante 1, in 1.000 Einw.)			Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung (Variante 2, in 1.000 Einw.)		
		2025	2030	2035	2025	2030	2035
Chemnitz, Stadt	245	245	241	237	243	234	225
Dresden, Stadt	555	575	582	588	569	568	563
Leipzig, Stadt	592	638	663	681	628	643	652
Kreisfreier Raum	1.393	1.396	1.486	1.506	1.440	1.445	1.440
Kreisangehöriger Raum	2.669	2.653	2.516	2.439	2.578	2.478	2.374
Freistaat Sachsen	4.063	4.049	4.002	3.945	4.018	3.923	3.814

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

3,4 %, ¹³⁷ während sie im kreisangehörigen Raum nach Variante 1 um 8,6 % abnimmt sowie nach Variante 2 um 11 % sinkt. Im Vergleich zur vorherigen Bevölkerungsvorausberechnung hat sich der Trend zu einer divergierenden Entwicklung sogar noch verstärkt.

Auf regionaler Ebene werden sich die zuletzt beobachteten Trends wahrscheinlich ebenfalls fortsetzen (Tabelle 8). Während Leipzig und Dresden bis 2035 voraussichtlich weiterwachsen werden, wird Chemnitz aller Voraussicht nach schrumpfen. Der gesamte kreisangehörige Raum sieht sich teilweise massiven Bevölkerungsrückgängen gegenüber. Am stärksten betroffen werden unabhängig von der vom Statistischen Landesamt zu Grunde gelegten Variante der Erzgebirgskreis, Zwickau sowie der Vogtlandkreis sein, welche laut Vorausberechnung jeweils um bis zu 15–17 % schrumpfen werden. Dagegen werden die Bevölkerungsrückgänge besonders in den im Umfeld der Kreisfreien Stadt Leipzig liegenden Kreise, (wie bspw. die Landkreise Leipzig oder Nordsachsen), verhältnismäßig gering ausfallen. Auch im Umfeld Dresdens sind die Rückgänge weniger dramatisch. Die prognostizierten Bevölkerungsrückgänge in der dritten Kreisfreien Stadt Chemnitz bewegen sich zwischen 5-9 %. Die Entwicklung der Regionen um die Messe- und die Landeshauptstadt wird daher in Zukunft sowohl aus raumordnerischer als auch aus finanzwirtschaftlicher Perspektive deutlich anders verlaufen können als im Rest des Landes.

An dieser Stelle sollte noch erwähnt werden, dass die Einwohnerzahlen der letzten Jahre auch durch die fluchtbedingte Zuwanderung der Jahre 2015 und 2016 beeinflusst wurde und man davon ausgehen kann, dass diese Form der Zuwanderung auch in naher Zukunft eine Rolle spielen wird, wenn auch (voraussichtlich) nicht im selben Umfang. Es bleibt abzuwarten, in welchem Maße die Zahlen, die im Jahr 2020 auf Grund der Einreisebeschränkungen sehr stark zurückgegangen sind (auf nur noch 122.000 im Jahr 2020 und somit noch einmal 45.000 weniger als im Vorjahr), nach dem Ende der Corona-Pandemie wieder ansteigen werden. Nichtsdestotrotz hat es auch in jüngerer Vergangenheit innerdeutsche Wanderungen gegeben, die sich zumeist in Abwanderungen aus Sachsen niederschlagen.

¹³⁴ Vgl. Tabelle 8.

¹³⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2021). Den größten Zuwachs im Verlauf der Jahre 2013 bis 2020 verzeichnete Baden-Württemberg (+4,7 %), gefolgt von Bayern (+4,6 %). Die ostdeutschen Flächenländer verzeichnen über den gesamten Beobachtungszeitraum dagegen eine konstante Bevölkerungszahl (+0,09 %), wobei die negative Entwicklung von Thüringen (-1,7 %) und Sachsen-Anhalt (-2,7 %) durch Zuwächse der anderen Bundesländer ausgeglichen wird.

¹³⁶ Die in der Vorausberechnung des Statistischen Landesamtes Sachsen auf Ist-Daten des Jahres 2018 fußenden Veränderungsdaten der Einwohnerzahlen für das Jahr 2035 gegenüber 2020 wurden auf die aktuell bereits bekannten Einwohnerzahlen vom 30.06.2020 angewendet. Somit sind die Entwicklungstrends der Bevölkerung bis 2035 nach wie vor gleich, das Niveau der Einwohnerzahl ist allerdings bereits niedriger als in der Prognose des Jahres 2018 für 2020 angenommen wurde.

¹³⁷ Das Wachstum wird von Dresden und insbesondere Leipzig initiiert. Chemnitz weist hingegen in der langen Frist leicht Schrumpfungstendenzen auf.

3 Finanzierungssaldo

3.1 Zusammenfassung

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

- Die Kommunen haben 2020 trotz der Krise und Dank der umfangreichen Hilfsmaßnahmen des Bundes und der Länder mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen. Der sich in den sächsischen Kommunen für 2020 ergebende positive Finanzierungssaldo in Höhe von +114 Euro/Einw. ist im bundesweiten (+38 Euro/Einw.) Vergleich überdurchschnittlich, jedoch etwas geringer als im Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen (+135 Euro/Einw.). Dies ist durch geringfügig niedrigere Einnahmen und etwas höhere Ausgaben, vor allem im Bereich der Infrastruktur, bedingt.
- Die Steuereinnahmen sind 2020 infolge der Corona-Pandemie erheblich eingebrochen, die Ausfälle wurden jedoch durch Kompensationsmaßnahmen des Bundes und der Länder für die Gewerbesteuer zu einem Großteil ausgeglichen. Die Einzelheiten der haushaltswirksamen Corona-Politik können im Kapitel IV.1 nachvollzogen werden.
- Die sächsischen Kommunen, vor allem die kreisangehörigen Gemeinden, zeigen im bundesweiten Vergleich eine überproportionale Anspannung der Realsteuerhebesätze (Grundsteuer, Gewerbesteuer). Dennoch ist das Steueraufkommen im Bundesvergleich weiterhin als schwach einzustufen. Die Kommunen in den anderen neuen Bundesländern haben ihre Hebesätze in den vergangenen Jahren stärker als die sächsischen Kommunen angehoben.
- Die allgemeinen und investiven Zuweisungen an die sächsischen Kommunen sind insbesondere 2020 infolge der Corona-Hilfsmaßnahmen deutlich angestiegen. Bereits in den Jahren davor befanden sie sich auf einem ansteigenden Pfad. Die bis 2019 anhaltende Verbesserung der Haushaltssituation auf allen staatlichen Ebenen hatte sich demnach bis 2019 in höheren laufenden und investiven Fördermitteln ausgedrückt.
- Die Einnahmen aus Gebühren und vergleichbaren Entgelten sind bis 2019 angewachsen, krisenbedingt 2020 jedoch gesunken. Das unterdurchschnittliche Aufkommen im Bundesvergleich ist dabei durch die abweichende Auslagerungsaktivität begründet, d. h., nicht die Ausschöpfung des Gebührenpotenzials, sondern die Struktur der Aufgabenerfüllung, ist ursächlich.
- Die positiven Ergebnisse der Vergangenheit sind maßgeblich durch ein geringeres Ausgabenniveau der laufenden Aufgabenerfüllung zu erklären als auch zum Teil durch eine stärkere Ausschöpfung des eigenen Steuerpotenzials. Die Bereinigten Einnahmen der sächsischen Kommunen fielen am aktuellen Rand etwa genauso hoch aus wie in den übrigen ostdeutschen Flächenländern. Im Vergleich zu den westdeutschen Vergleichsländern sind sie jedoch (seit 2015) als niedriger einzustufen. Dies ist besonders auf die schwächere Entwicklung der Einnahmen aus Landeszuweisungen zurückzuführen, speziell im Vergleich zu den westdeutschen Vergleichsländern.
- Die Personalausgaben sind infolge des leicht anwachsenden Personalbestandes und der Tarifabschlüsse der vergangenen Jahre moderat gestiegen (+4,6 %). Die sächsischen Kommunen weisen aber insgesamt unterdurchschnittliche Personalausgaben auf. Beim laufenden Sachaufwand war ein Anstieg von +1,3 % zu beobachten. Auch hier weisen die sächsischen Kommunen im Bundesvergleich ein unterdurchschnittliches Niveau auf. Zinsausgaben spielen vor

dem Hintergrund der fortgesetzten Entschuldung sowie des historisch niedrigen Zinsniveaus kaum noch eine Rolle und sind allein 2020 um 17,5 % gegenüber dem Vorjahr gesunken. Die Zuschüsse, die aus dem Kernhaushalt zur Erfüllung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung aufgebracht werden, haben weiter kräftig an Bedeutung gewonnen (+12,2 % ggü. 2019).

- Die infrastrukturbezogenen Ausgaben der sächsischen Kommunen entwickelten sich mit +6,7 % positiv. Dazu trugen sowohl die Investitionen (+9,4 %) als auch Erhaltungsaufwendungen bei, wobei letztere nach einem stetigen Anstieg bis 2019 im Jahr 2020 offenbar krisenbedingt leicht zurückgingen (-1,6 %). Die Sachinvestitionen sind im ostdeutschen Vergleich überdurchschnittlich und zeigen in der mittleren Frist seit 2015 einen deutlichen Aufwärtstrend (wie auch in den übrigen ostdeutschen Flächenländern). Für den Gemeindefinanzbericht Sachsen wird wie in den Vorjahren ein erweiterter Investitionsbegriff zugrunde gelegt, welcher die infrastrukturbezogenen Ausgaben bündelt.
- Die Ausgabenbelastung durch den Sozialbereich stagniert seit 2016 und sind auch 2020 nur sehr moderat (+2,3 %) gegenüber dem Vorjahr gewachsen, was dem bundesweiten Trend entspricht. Dämpfend wirkten vor allem die Ausgaben im Bereich des SGB II sowie der Leistungen für Asylbewerber. Die Ausgaben der Sozial-, Eingliederungs- und Jugendhilfeleistungen stiegen dagegen weiter.
- Der Schuldenabbau in den sächsischen Kommunen wurde stetig fortgesetzt. Der Bestand der Kreditmarktschulden wurde seit 2013 um mehr als ein Viertel verringert. Der Bestand der Kassenkredite spielt nach wie vor nur im Einzelfall eine Rolle, auch im Krisenjahr 2020 ist keine verstärkte Inanspruchnahme zu beobachten gewesen.
- Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ist sowohl ein niedrigeres Einnahme- als auch Ausgabenniveau festzuhalten. Entgegen mancher Vorstellung haben die sächsischen (wie auch die ostdeutschen) Kommunen trotz weitergeleiteter Mittel aus dem Länderfinanzausgleich und dem Solidarpakt (bis 2019) sowie den »Hartz-IV-SoBEZ« und weiteren Fördermaßnahmen für strukturschwache Räume nicht mehr Einnahmen zur Verfügung als die westdeutschen. Dabei ist nach wie vor eine ausgeprägte Steuerschwäche zu beobachten, die sich verfestigt hat und die auch durch das höhere Zuweisungs-niveau nicht beseitigt werden kann. Der Abstand zu den westdeutschen Flächenländern hat sich zuletzt sogar vergrößert. Auf der Ausgabenseite sind fast durchgängig niedrigere Niveaus als im Bundesdurchschnitt zu beobachten, insbesondere beim Personal- und Sachaufwand, aber auch bei den Sozialen Leistungen, die sich strukturell in Ost und West unterscheiden. Die Investitionsausgaben sind in Sachsen mittlerweile unterdurchschnittlich, was angesichts des bestehenden Nachholbedarfs kritisch zu bewerten ist. Der höhere Erhaltungsaufwand kann dies nur zum Teil kompensieren, da er sich auf die vorhandene Infrastruktur bezieht.
- Im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Kommunen erreichen die sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände trotz überdurchschnittlich hoher Hebesätze der Realsteuern keine überdurchschnittlichen Steuereinnahmen und letztlich etwa das gleiche Einnahmenniveau. Die Strukturen des Jahres 2020 sind dabei jedoch stark durch die Effekte der Corona-Pandemie geprägt. Daher sind an vielen Stellen die Strukturen bis 2019 und die Sondereffekte 2020 dargestellt. Einzig bei den investiven Zuweisungen werden die sächsischen Kommunen deutlich besser ausgestattet als die übrigen ostdeutschen Kommunen.

3.2 Vorbemerkung: Die Rolle und Eignung des Finanzierungssaldos als finanzstatistische Größe in einer doppischen Welt

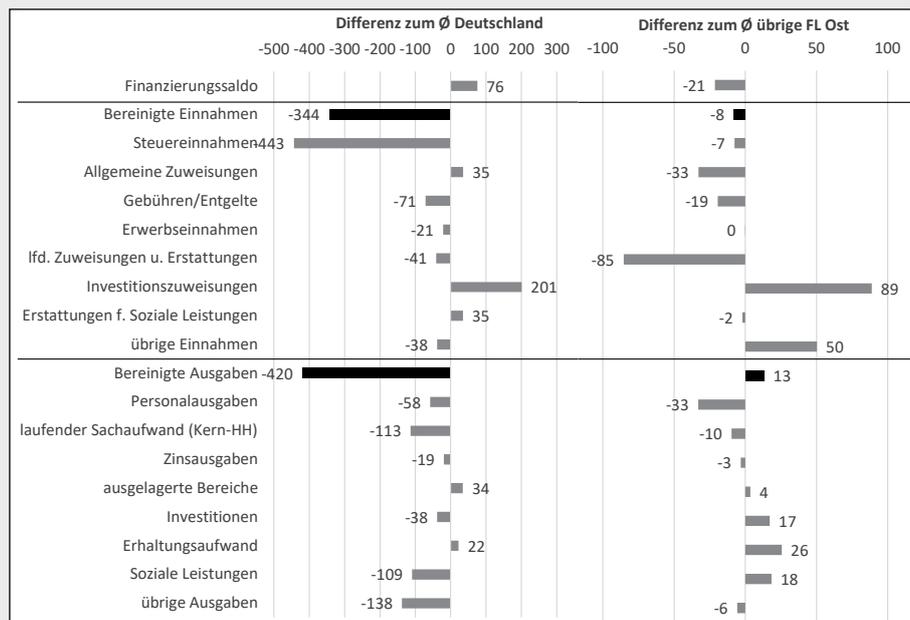
Der Finanzierungssaldo erscheint als eine Maßzahl der kameralen Begriffswelt. Er misst Zahlungsströme und sieht von nicht zahlungswirksamen Formen des Substanzverzehr (z. B. Abschreibungen) ab. Da in Sachsen zum 01.01.2013 weitgehend auf das doppische Haushaltswesen umgestellt wurde und der Analysezeitraum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

Einerseits ist dies ein Erfordernis der Datenverfügbarkeit. Daten der Ergebnisrechnung liegen immerhin für die Jahre 2013 bis 2018 vor. Das bedeutendste Hindernis ist aber, dass die amtliche Statistik, die durch die statistischen Ämter der Länder und des Bundes erhoben und herausgegeben wird, nach wie vor vollständig auf die Zahlungsströme abstellt. Eine Erweiterung der statistischen Berichterstattung auf Daten der Ergebnisrechnung ist zwar in Arbeit aber mittelfristig noch nicht flächendeckend für externe Nutzer wie die Wissenschaft verfügbar. Spezielle Analysen für die bereits doppisch buchenden Kommunen können dabei in der erforderlichen Tiefe und Breite nicht durchgeführt werden. Der auf Zahlungsdaten basierende Finanzierungssaldo und seine Zerlegung in Einzelkomponenten bleibt daher vorerst die einzige Orientierungsgröße für einen intertemporalen und interregionalen Vergleich.

Andererseits stellt sich die Frage nach der Rolle der Finanzrechnung im Vergleich zur Ergebnisrechnung. Sachsen war bis 2017 neben Baden-Württemberg das einzige Land, das bis 2017 vordergründig für die Kommunen den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses in § 72 Abs. 3 SächsGemO als einzigen Maßstab für den Haushaltsausgleich definiert hatte (Abbildung 56). Auch drei weitere Länder (Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) berufen sich ausschließlich auf die doppische Ergebnisrechnung, beziehen aber auch das außerordentliche Ergebnis ein. In der Mehrzahl von acht Flächenländern bleibt der Ausgleich des Finanzhaushalts, der sich in seiner Grundstruktur an die Logik des Finanzierungssaldos (bzw. des kameralen Ausgleichs) anlehnt, daneben weiterbestehen. Seit 2018 ist dies auch in Sachsen wieder der Fall.

Zudem kann nur ein Blick auf die Finanzrechnung Aussagen darüber ermöglichen, in welchem Umfang für die Aufgabenerfüllung einmalig oder

Abbildung 55: Zusammenfassende Übersicht zum Vergleich der Finanzlage der sächsischen Kommunen in Euro/Einw. 2020



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

Abbildung 56: Vorgaben zum kommunalen Haushaltsausgleich in den Ländern

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

* ordentliches und außerordentliches Ergebnis

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

dauerhaft Kredite aufgenommen werden müssen oder getilgt werden können. Dies ist – bei aller Konzentration auf die Begriffswelt der Ergebnisrechnung – nach wie vor essenziell für die Beurteilung der finanziellen Lage und Stabilität einer einzelnen Kommune und die kommunale Gesamtheit im Freistaat Sachsen.¹³⁸ Insofern ist auch zukünftig davon auszugehen, dass eine Betrachtung der Ergebnisrechnung die hier dargestellten Untersuchungen erweitern aber nicht ersetzen wird. Dies entspricht auch der geänderten Sächsischen Gemeindeordnung, welche seit 1.1.2018 ihre Wirksamkeit entfaltet. Hierbei wurde nicht nur der Ausgleich des doppischen Gesamtergebnisses statt des ordentlichen Ergebnisses zum Maßstab des Haushaltsausgleichs (§ 72 Abs. 3 SächsGemO (neu)¹³⁹). Zusätzlich wurde die liquiditätsorientierte Perspektive gestärkt, was faktisch einer Reaktivierung der alten kameralen Haushaltsausgleichsregel gleichkommt. Gemäß § 72 Abs. 4 SächsGemO (neu)

138 Vgl. Hesse (2019), S. 90 ff.

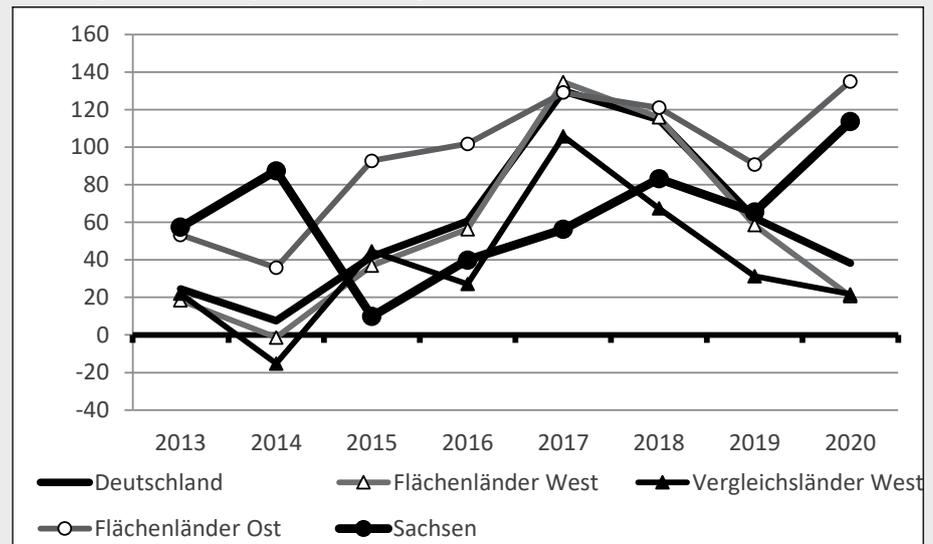
139 Die Bezeichnung »neu« bezieht sich auf die aktuelle, seit dem 20.7.2019 gültige Fassung.

ist auch ein Ausgleich des Finanzhaushalts erforderlich. Dafür muss der Zahlungsmittelsaldo der laufenden Verwaltungstätigkeit mindestens der ordentlichen Tilgung entsprechen. Der Ausgleich des Finanzhaushalts ist zudem sofort zu erbringen, während der Ergebnisausgleich erst schrittweise die volle Wirksamkeit entfalten wird.¹⁴⁰ Damit wird klar, dass auch zukünftig in Sachsen der Finanzierungssaldo die wesentliche Informationsgrundlage für die Lage der kommunalen Haushalte darstellt.

Die Berechnung des Finanzierungssaldos erfolgte gemäß dem Schema der statistischen Landesämter¹⁴¹ und damit auf einer Basis, die eine interregionale und intertemporale Vergleichbarkeit ermöglicht. Der Saldo stellt die um besonderen Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Verrechnungen Bereinigten Einnahmen und Ausgaben (bzw. Einzahlungen und Auszahlungen) gegenüber und gibt somit einen ersten Anhaltspunkt über die Gesamtsituation der kommunalen Haushalte. Über die Eignung des Finanzierungssaldos als Indikator bestehen durchaus unterschiedliche Ansichten. Er stellt zunächst dar, inwieweit die Haushalte der Gemeinden durch »besondere Finanzierungsvorgänge« ergänzt werden müssen, d.h. durch Aufnahme von (Kassen-)Krediten, Entnahmen von Rücklagen, aber auch Tilgungen bzw. eine Erhöhung der Liquidität. Ein positiver Finanzierungssaldo indiziert dabei die Fähigkeit, Verschuldung abzubauen oder Rücklagen bei Kassenmitteln zu erhöhen. Ein negativer Finanzierungssaldo bedeutet einen Substanzverzehr, der sich letztlich in einer höheren Verschuldung und geringeren Liquidität niederschlägt. Somit kann in der Gesamtschau festgestellt werden, inwieweit die Gemeinden liquiditätsorientiert »von der Substanz« leben bzw. zusätzliche Substanz aufbauen.¹⁴² Der Finanzierungssaldo ermöglicht mithin Aussagen über die langfristige Nachhaltigkeit der Kommunalfinanzen. Als Indikator ist er daher für gesamtwirtschaftliche Betrachtungen geeignet und ist auch bundesweit die zentrale Größe in der vergleichenden Darstellung öffentlicher und kommunaler Haushalte.

In der kommunalen Praxis hatte der Finanzierungssaldo dagegen bereits vor der Umstellung auf die Doppik eine eher untergeordnete Bedeutung.¹⁴³ Haushaltsrechtlich stand (und steht wieder) für die einzelne Gemeinde vielmehr der Ausgleich des Verwaltungshaushalts sowie die Erwirtschaftung der Pflichtzuführung zum Vermögenshaushalt in Höhe der planmäßigen Tilgung eines jeden Jahres im Mittelpunkt.¹⁴⁴ Die Interpretation der finanziellen Lage der Gemeinde erfordert jedoch tiefere

Abbildung 57: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Einblicke. Kreditaufnahmen bei gleichzeitig ausgeglichenen Haushalten sind »möglich und haushaltsrechtlich durchaus zulässig«¹⁴⁵. Ein negativer Finanzierungssaldo im Zusammenhang mit einem Rückgang von Rücklagen kann beispielsweise auch eine Investitionstätigkeit widerspiegeln, die aus aufgebauten Liquiditätsrücklagen vergangener Haushaltsjahre finanziert wird. In diesem Fall stünde der Negativsaldo keinesfalls für eine Schiefelage des kommunalen Haushalts. Daher wird in den nachfolgenden Abschnitten der Finanzierungssaldo in seinen Einzelheiten analysiert und differenziert dargestellt. Die Darstellungstiefe im Gemeindefinanzbericht Sachsen ist dabei deutlich höher als in den Veröffentlichungen der Statistischen Ämter oder der Landesrechnungshöfe.

Erschwerend für strukturelle Vergleiche kommt das materiell zum Teil sehr unterschiedliche kommunale Haushaltsrecht in den verschiedenen Ländern, verbunden mit der sehr unterschiedlichen Datenqualität in den letzten durch Doppikumstellung geprägten Jahren, hinzu.¹⁴⁶ Ergänzt werden diese technischen Aspekte durch materiell verschieden hohe Auslagerungsgrade öffentlicher Leistungen auf private Aufgabenträger sowie die oft unzureichende Nachvollziehbarkeit kommunalen Vermögens. Dennoch muss versucht werden, mit Hilfe der verfügbaren Daten ein Gesamtbild der kommunalen Finanzlage zu zeichnen, um der kommunalen Haushaltspolitik Anhaltspunkte für ihre zukünftige Ausrichtung zu geben. Da im Rahmen des vorliegenden Gemeindefinanzberichts 2020/2021 für Sachsen eine längere Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2020 betrachtet wird, ist es zweckmäßig, den Langfristindikator Finanzierungssaldo heranzuziehen. An dieser Stelle sei nochmals daran erinnert, dass die hier gezeigten Datenreihen die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände abbilden und die Extrahaushalte ausschließen.

140 Die hängt mit den Regelungen zu den Abschreibungen zusammen. Abschreibungen auf »Altvermögen«, das bis 31.12.2017 bilanziell aktiviert wird, können vorerst sanktionslos gegen das Basiskapital verrechnet werden, so lange ein Drittel des am 31.12.2017 festgestellten Basiskapitals nicht unterschritten wird.

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

142 Diese liquiditätsorientierte Sichtweise ist allerdings nicht identisch mit dem kommunalen Eigenkapital nach dem doppischen Begriffssystem (Ressourcenverbrauchs-konzept).

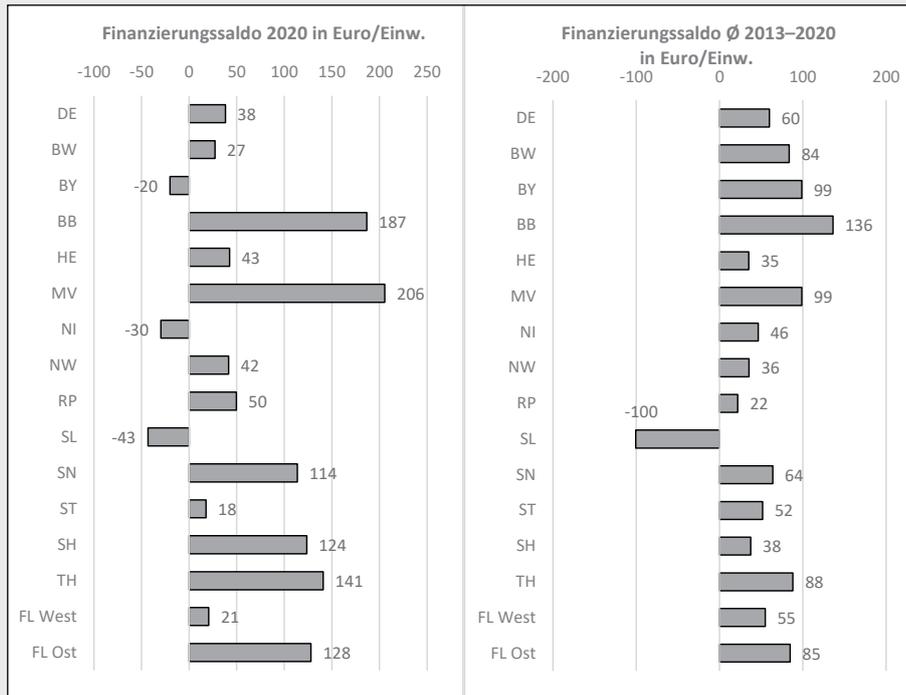
143 Vgl. Schwarting (2001), S. 199.

144 Der überschießende Betrag wurde als »Freie Spitze« bezeichnet. Vgl. Schwarting (2005), S. 33.

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

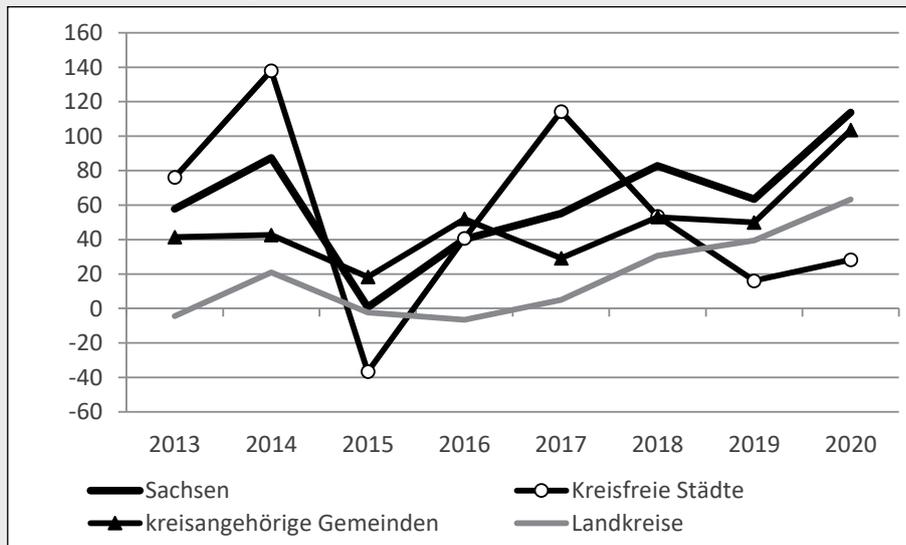
146 Das Statistische Bundesamt weist bei der Herausgabe der Kassen- und Jahresrechnungsdaten regelmäßig auf schwankende Qualität der Datenerhebung sowie die Schwierigkeit intertemporaler Vergleiche hin.

Abbildung 58: Kommunale Finanzierungssalden nach Ländern in Euro/Einw. 2020 und 2013–2020



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

Abbildung 59: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw.



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

3.3 Finanzierungssaldo

Im Zeitraum 2013 bis 2020 wies die Gesamtheit der sächsischen Kommunen einen durchgängig positiven Finanzierungssaldo auf (Abbildung 57). Seit 2015 ist ein stetiger Anstieg bis 2019 zu beobachten gewesen. Ähnliches gilt auch für alle übrigen Vergleichsräume. Im Jahr 2019 konnte bundesweit ein Finanzierungssaldo von +62 Euro/Einw. erreicht werden, wobei der Wert für Sachsen mit +65 Euro/Einw. nur unwesentlich besser ausfiel.

Im Jahr 2020 ist der Saldo durch die Effekte der Corona-Pandemie geprägt, die einerseits starke Rückgänge bei den kommunalen

Steuereinnahmen und Steigerungen bei Sachausgaben im Zusammenhang mit der Pandemiebewältigung mit sich brachte, andererseits aber auch durch die finanziellen Hilfsmaßnahmen des Bundes und der Länder – vor allem die Kompensation für die ausfallenden Gewerbesteuererinnahmen und die höhere Bundesbeteiligung bei den kommunalen Kosten der Unterkunft (KDU) im SGB II – geprägt war. Letztlich schlossen die Kommunen bundesweit trotz der Krise mit einem Überschuss ab. In Sachsen lag er bei +114 Euro/Einw., was durch die Ergebnisse in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern geprägt ist. Damit lagen die Finanzierungssalden auch deutlich oberhalb des Durchschnitts der westdeutschen Vergleichsländer (+22 Euro/Einw.).

In der Länderbetrachtung fallen große Unterschiede innerhalb der kommunalen Familie auf. Insbesondere die Gemeinden und Gemeindeverbände in Ostdeutschland konnten zuletzt deutliche liquide Überschüsse erzielen. Trotz der Kriseneffekte fielen die Finanzierungssalden nur in Bayern, Niedersachsen und im Saarland negativ aus. Ohne an dieser Stelle in eine detaillierte Analyse über alle Länder einzusteigen, kann festgehalten werden, dass die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2020 besser (+128 Euro/Einw.) abgeschnitten haben als die westdeutschen Kommunen (+21 Euro/Einw.) (Abbildung 58).

Im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2020 konnten die sächsischen Kommunen Überschüsse in Höhe von insgesamt rund +64 Euro/Einw. erwirtschaften, was recht genau dem Bundesdurchschnitt von +60 Euro/Einw. entspricht. In den westdeutschen Kommunen

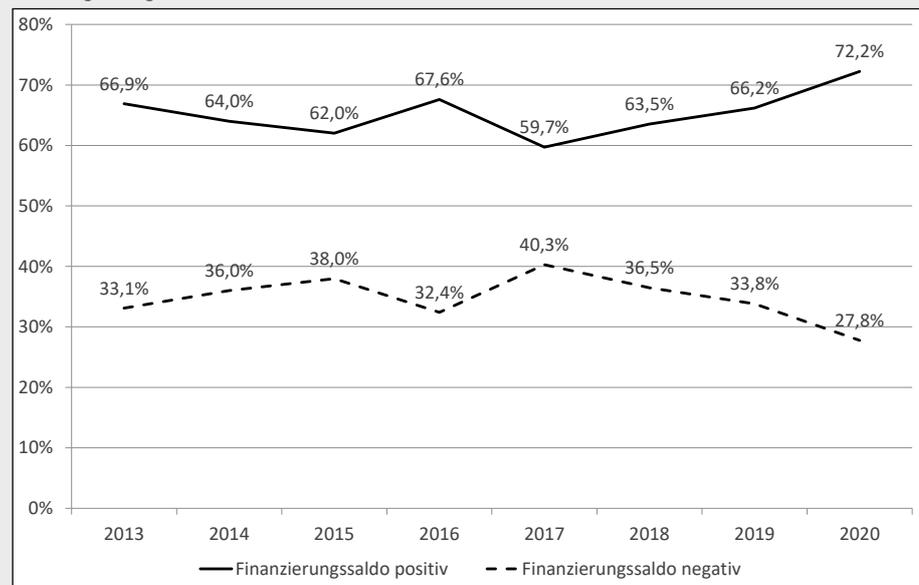
betrug der Überschuss immerhin +55 Euro/Einw., bei den Kommunen der wirtschaftsschwachen Vergleichsländer konnte ein Überschuss von durchschnittlich +38 Euro/Einw. konstatiert werden. Auch die übrigen ostdeutschen Kommunen haben seit 2013 Überschüsse generieren können, die sich auf durchschnittlich +95 Euro/Einw. beliefen. In den nachfolgenden Abschnitten wird gezeigt, dass die strukturellen Unterschiede zwischen Ost und West keinesfalls durch eine überdurchschnittliche Einnahmearüstung der ostdeutschen Kommunen, sondern recht eindeutig durch einen sparsameren Mitteleinsatz verursacht werden.

Der innersächsische Vergleich (Abbildung 59) zeigt, dass der Saldo der Kreisfreien Städte deutlich volatiler ausfiel als jener der kreisangehörigen Gemeinden sowie insbesondere jener der Landkreise. In den Jahren 2019 und 2020 lagen die Finanzierungssalden der Kreisfreien Städte deutlich unter denen im kreisangehörigen Raum. Für das Berichtsjahr 2020 kann erneut ein Überschuss des kreisangehörigen Raums konstatiert werden, der sich mit +176 Euro/Einw. deutlich über dem Durchschnitt der Kreisfreien Städte +54 Euro/Einw. bewegt. Die kreisangehörigen Gemeinden schnitten mit +104 Euro/Einw. überdurchschnittlich ab, wohingegen auf Ebene der Landkreise ein geringerer Überschuss von etwa +63 Euro/Einw. vorliegt, der sich seit 2017 stetig erhöht hat.

Mit Blick auf das Jahr 2020 kann trotz der erheblichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie zunächst festgestellt werden, dass sich diese noch nicht spürbar im Gesamtergebnis niedergeschlagen hat. Dies wird sich ab 2021 voraussichtlich deutlich ändern. In den Jahren ab 2013 konnten aber offenbar Puffer aufgebaut werden, die den Kommunen in der schwierigen Gegenwart und näheren Zukunft Sicherheit geben. Bund und Länder haben die Kommunen unabhängig von der Krisenhilfe gestärkt, insbesondere bei den KdU-Leistungen (SGB II), durch eine höhere Umsatzsteuerbeteiligung sowie investive Maßnahmen. Außerdem hatte sich noch bis 2019 die steuerliche Basis deutlich verbessert. Die oben genannte Arbeitsmarktlage hat dazu beigetragen, dass diese Entwicklungen nicht nur konjunktureller Art sind, sondern eine strukturelle Verbesserung darstellen.

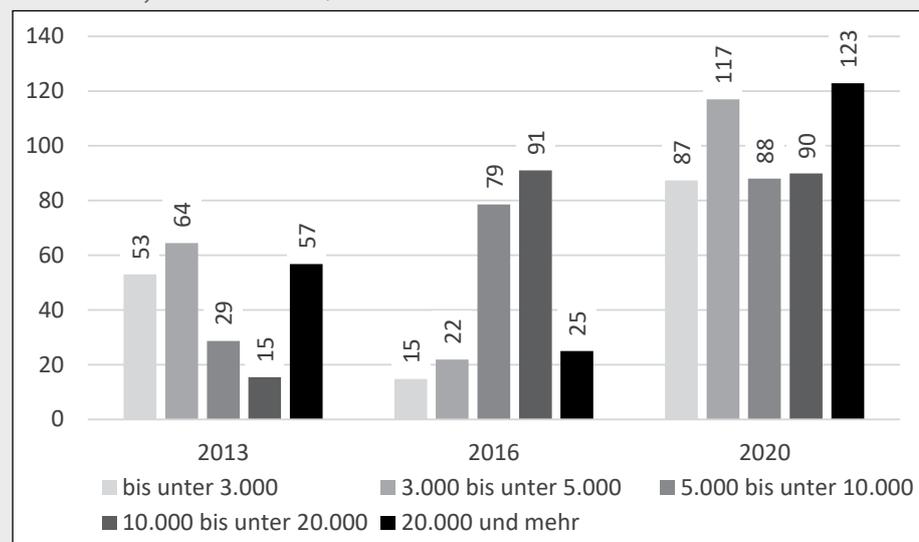
Um die finanzielle Lage der Städte und Gemeinden etwas differenzierter darzustellen, wurde für den Betrachtungszeitraum berechnet, wie sich der Anteil der Gemeinden mit positivem bzw. negativem Finanzierungssaldo an der Gesamtzahl der kreisangehörigen Gemeinden entwickelt hat (Abbildung 60). Bis zum Jahr 2017 war noch eine leichte Verschlechterung in der Gesamtentwicklung beobachtet worden, 40 % der Kommunen mussten einen negativen Finanzierungssaldo ausweisen. Seitdem hat der Anteil der Kommunen mit ausgeglichenen oder positiven Finanzierungssalden bis 2020 deutlich zugenommen, zuletzt bis auf 72 %. Dies zeigt, dass insbesondere 2018 und 2019 vergleichsweise gute Jahre für die sächsischen Kommunalfinanzen waren. Dennoch verdeutlicht die Darstellung, dass mit Blick auf die Gesamtheit der sächsischen

Abbildung 60: Anteile der Gemeinden mit positivem und negativem Finanzierungssaldo im kreisangehörigen Raum



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

Abbildung 61: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens nach Größenklassen in Euro/Einw.

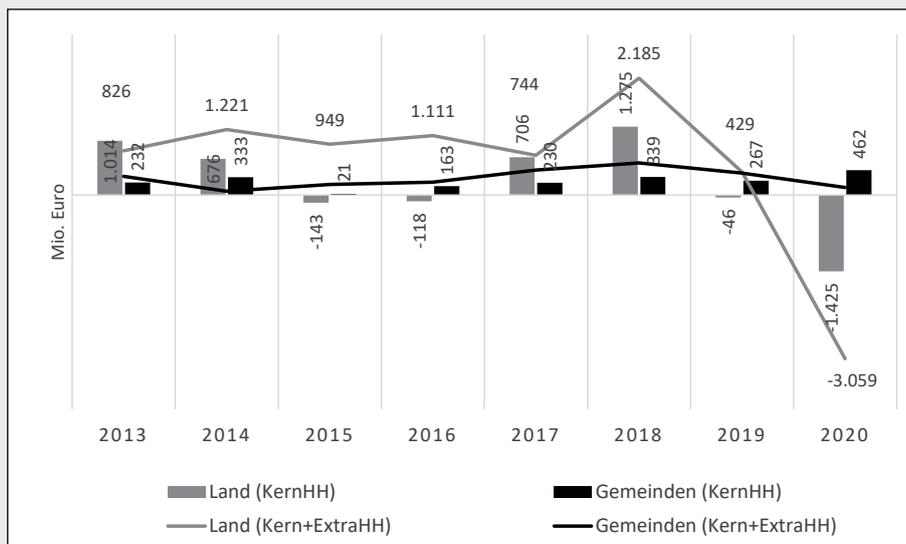


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

Kommunen noch keineswegs von einer flächendeckend stabilen und nachhaltigen Finanzsituation gesprochen werden kann.

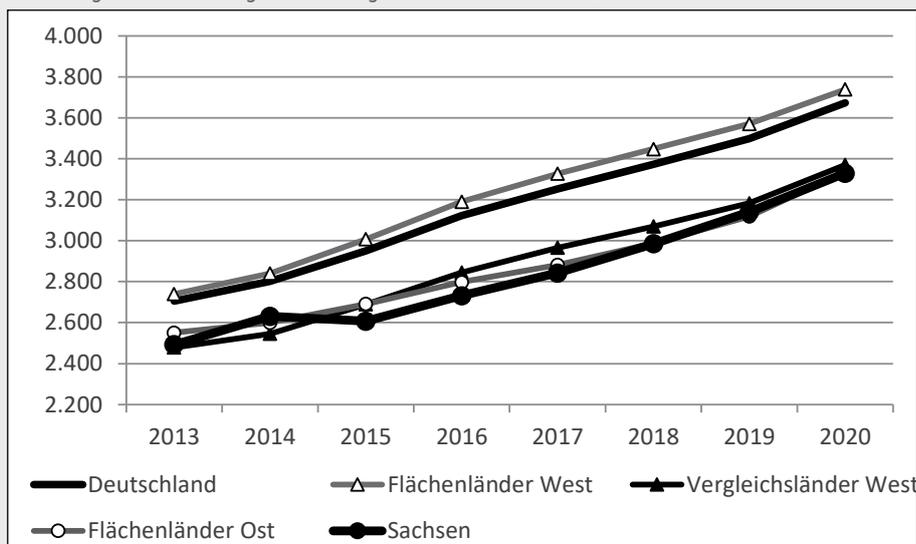
Um die Disparitäten innerhalb des Freistaates deutlicher zu machen, kann der zusammengefasste Finanzierungssaldo der Städte und Gemeinden des Jahres 2020 (einschließlich Kreisfreie Städte) in zwei Teile zerlegt werden: 307 Städte und Gemeinden erzielten Überschüsse im Volumen von insgesamt rund 425 Mio. Euro, während 118 Städte und Gemeinden Defizite hinnehmen mussten, die sich auf insgesamt rund -112 Mio. Euro summierten. Lediglich einer der zehn sächsischen Landkreise verzeichnete im Jahr 2020 einen negativen Finanzierungssaldo, dementsprechend erzielten neun Landkreise Überschüsse. Dazu kommt ein Defizit von -22,4 Mio. Euro auf Seiten des Kommunalen Sozialverbands. Insofern kann ein Nebeneinander von besserer und schlechterer

Abbildung 62: Finanzierungssalden der kommunalen sowie der Landesebene im Freistaat Sachsen 2013-2020



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: 2013-2019 Haushaltsrechnung des Freistaates Sachsen, 2020: Kassenstatistik; Kommunen Kernhaushalt: 2013-2020: Kassenstatistik (Methode des StaLA), Kern- und Extrahaushalte (Land und Kommunen): Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts.

Abbildung 63: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Finanzlage in Sachsen konstatiert werden, das sich auch in einem Nebeneinander von Schuldentilgung und Schuldenaufnahme äußert. Die Gesamtsicht auf die sächsischen Kommunen stellt sich bei näherer Betrachtung also deutlich differenzierter dar.

Eine Unterteilung nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass die Einwohnerzahl allein kein wesentlicher Einflussfaktor für das mit dem Finanzierungssaldo gemessene Haushaltsergebnis ist (Abbildung 61). Durchgängig haben alle Größenklassen in den drei Vergleichsjahren positive Finanzierungssalden erreicht. Insbesondere ist nicht feststellbar, dass kleinere Gemeinden eine – am Ergebnis gemessen – angespanntere Haushaltslage aufweisen als größere.

Werden die hier dargelegten Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände im Freistaat Sachsen mit denen des

Landeshaushalts verglichen, so zeigt sich als Gemeinsamkeit, dass auf beiden Ebenen seit 2013 bis 2019 überwiegend Finanzierungsüberschüsse erzielt wurden (Abbildung 62). Die Kommunen wiesen dabei permanent geringere Überschüsse als die Landesebene auf. Für den Gesamtvergleich kann die Abgrenzung nach Kern- und Extrahaushalten nach dem oben beschriebenen Schalenkonzept vorgenommen werden (Abschnitt 1.2.2). Während auf der kommunalen Ebene die Finanzierungssalden mit und ohne Extrahaushalte in eher geringem Maße auseinanderfallen, ändert sich der Blick auf den Staatshaushalt grundlegend. Im Beobachtungszeitraum hat der Freistaat einschließlich seiner Extrahaushalte bis 2019 erhebliche Überschüsse erwirtschaftet, allerdings waren die Kernhaushalte 2015, 2016 und 2019 leicht im Defizit. Unter den Extrahaushalten des Landes finden sich neben den Hochschulen und Universitäten, die regelmäßig keine Überschüsse erwirtschaften und einigen Staatsbetrieben (z. B. Landestalsperrenverwaltung) auch die Sondervermögen, mit deren Hilfe der Freistaat Risiko- und Zukunftsvorsorge betreibt (u. a. Garantiefonds SachsenLB, Generationenfonds, Zukunftssicherungsfonds). Die Verlagerung von Tätigkeiten in Extrahaushalte ist dabei im Länderkreis nicht ungewöhnlich, der Freistaat nimmt dennoch eine Sonderposition ein. Während die anderen Länder überwiegend »parallel« auslagern, d. h., Einnahmen und Ausgaben in ungefähr gleichen Anteilen aus dem Kernbudget umstrukturieren, verläuft die Auslagerung in Sachsen mit einem Schwerpunkt auf der Einnahmenseite.

Das heißt, die Extrahaushalte generieren hohe Einnahmen, vor allem durch Zuführungen aus dem Staatshaushalt, haben aber wesentlich geringere Ausgaben. Damit entstehen die skizzierten Diskrepanzen und stetig wachsende liquide Rücklagen, die in keinem anderen Land in vergleichbarem Umfang beobachtet werden können. Eine genauere Untersuchung zu dieser Diskrepanz wurde im Hauptkapitel II geleistet. Am aktuellen Rand verzeichnen sowohl die Kern- als auch die Extrahaushalte des Freistaats erhebliche krisenbedingte Defizite. Im föderalen Finanzgefüge der Bundesrepublik Deutschland ist es in Krisenzeiten sachlogisch und finanzwissenschaftlich richtig, dass sich die Länder und vor allem der Bund sehr viel stärker in der Finanzierung der akuten Krisenbewältigung engagieren als die Kommunen. Vor Ort war und ist es bedeutsam, dass zunächst die öffentliche Leistungserbringung und damit die operative Handlungsfähigkeit der Daseinsvorsorge aufrechterhalten werden.

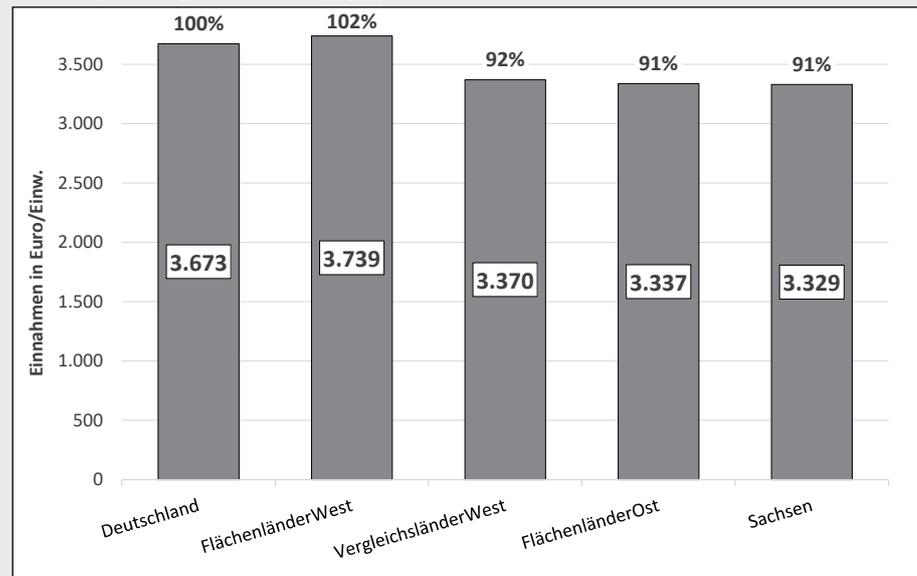
Im Berichtszeitraum zwischen 2013 und 2019 haben die sächsischen Kommunen in ihren Kernhaushalten Überschüsse von rund 1,35 Mrd. Euro (2,16 Mrd. Euro einschließlich der Extrahaushalte) erzielt. Von den Überschüssen in den Kernhaushalten flossen rund 915 Mio. Euro in die Tilgung des Schuldenstandes. Der Freistaat erreichte im gleichen Zeitraum einen kumulierten Überschuss von rund 3,3 Mrd. Euro in seinem Kernhaushalt¹⁴⁷ und von rund 7,5 Mrd. Euro einschließlich seiner Extrahaushalte. Seine Kreditmarktverschuldung ging bis 2019 im Kernhaushalt um rund 0,5 Mrd. Euro zurück, ein Teil der in die Sondervermögen des Landes umgeschichteten Schulden wurde ebenfalls getilgt (rund 3 Mrd. Euro). Der übrige Teil floss in eine umfangreiche Rücklagenbildung zur Zukunfts- und Risikovorsorge, der zu einem Stand liquider Finanzvermögen in Höhe von rund 15 Mrd. Euro beim Freistaat bis Ende 2019 geführt hat.¹⁴⁸

3.4 Bereinigte Einnahmen

Um die einzelnen Einflussfaktoren auf die dargestellten Salden herauszufiltern, ist es zunächst naheliegend, die Bereinigten Einnahmen und Bereinigten Ausgaben zu betrachten, aus denen sich der Finanzierungssaldo zusammensetzt.¹⁴⁹ Damit ergeben sich Aggregate, die zeigen, wie sich die Einnahmen und Ausgaben unabhängig von der Verschuldung bzw. Rücklagenveränderung entwickeln.

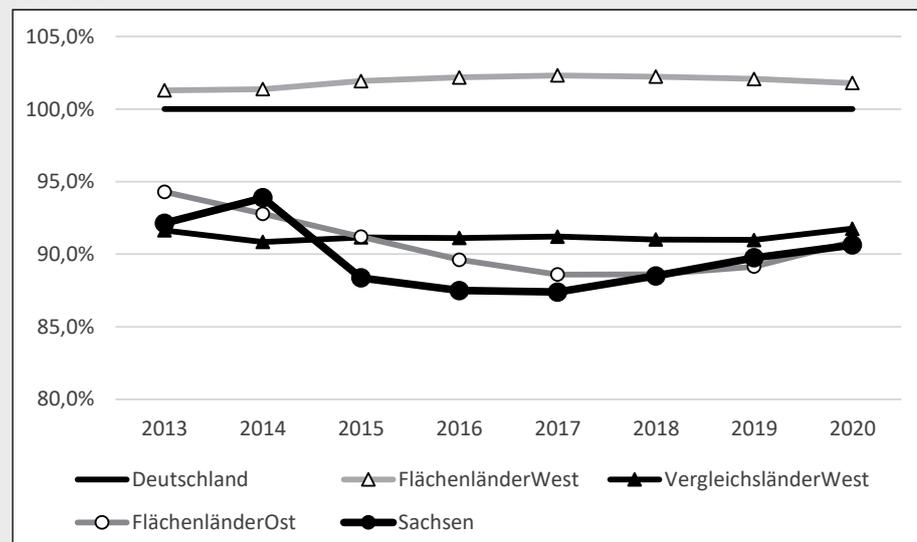
Abbildung 63 zeigt, dass die Bereinigten Einnahmen der sächsischen Kommunen über den gesamten Betrachtungszeitraum unterhalb des Bundesdurchschnitts verliefen, seit 2015 zudem noch knapp unter dem Durchschnitt der finanzschwachen Westländer. Die Unterschiede zwischen den Teilräumen sind seitdem in etwa gleich geblieben. Im Jahr 2020 lagen die Bereinigten Einnahmen der Kommunen in Sachsen bei knapp 3.329 Euro/Einw. und damit 33 % über dem Niveau von 2013. Im Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen waren es mit 3.337 Euro/Einw. kaum mehr. Auch die Einnahmen

Abbildung 64: Vergleich der Bereinigten Einnahmen 2020 zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 65: Bereinigte Einnahmen der Kommunen je Einwohner in % des Bundesdurchschnitts 2013–2020



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

der westdeutschen Vergleichsländer liegen im Jahr 2020 bei 3.370 Euro/Einw. und damit nur rund 40 Euro/Einw. höher als der sächsische Wert.

Insgesamt erreichten die sächsischen Kommunen ein Einnahmenniveau von 91 % des bundesdeutschen Durchschnitts (Abbildung 64). Damit bewegen sie sich sowohl in Relation zu den finanzschwachen westdeutschen als auch zu den übrigen ostdeutschen Flächenländern auf fast identischem Niveau. Anders als in der öffentlichen Diskussion oftmals kolportiert, verfügen somit weder die ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen noch die sächsischen im Besonderen über eine überdurchschnittliche finanzielle Ausstattung.

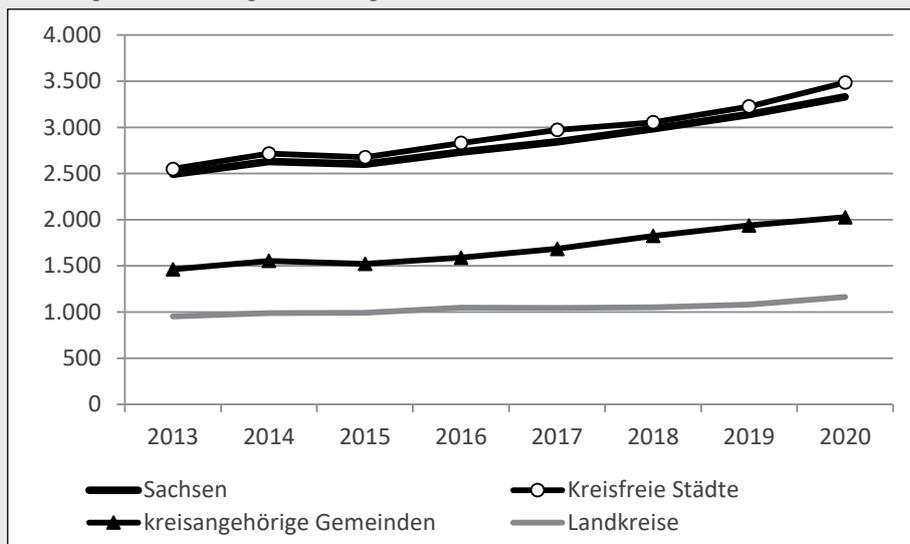
Abbildung 65 verdeutlicht diesen für die Bewertung der kommunalen Finanzsituation zentralen Sachverhalt noch einmal. Bis 2017 schwächte sich die relative Position der sächsischen und ostdeutschen Kommunen sogar. Das Zurückfallen ist dabei jedoch nicht auf rückläufige Einnahmen

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

148 Summe der Sondervermögen, Rücklagen und Ansparungen für Pensionsverpflichtungen. Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020), S. 24.

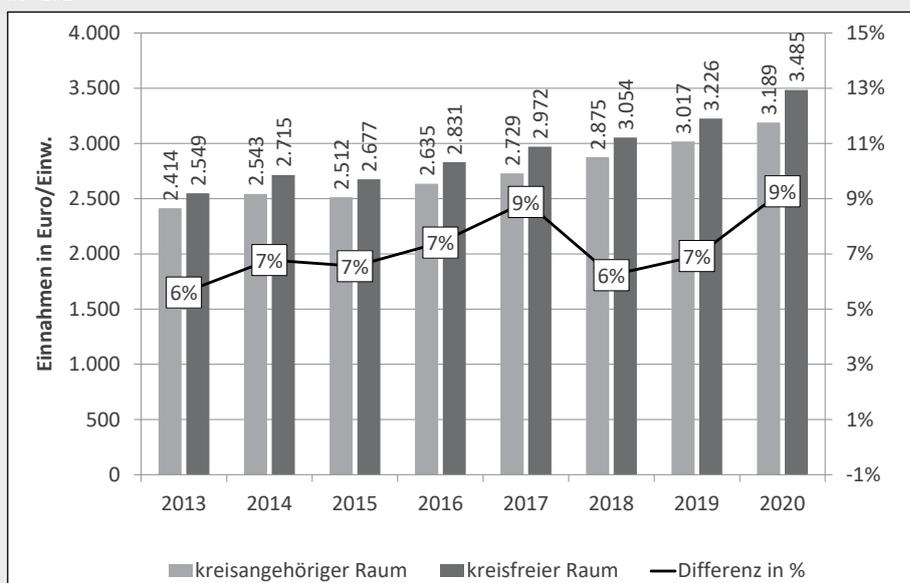
149 Die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt dabei um die besonderen Finanzierungsvorgänge. Von den Einnahmen werden die Entnahmen aus Rücklagen, die Krediteinnahmen sowie die Einnahmen aus inneren Darlehen subtrahiert. Die Ausgaben werden analog um die Rücklagenzuführung, die Kredittilgung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

Abbildung 66: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 67: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2013 bis 2020



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

Einnahmen der Kommunen des Freistaates um durchschnittlich 34 %. Dabei fiel die Einnahmensteigerung bei den kreisangehörigen Gemeinden im Zeitraum am stärksten aus (+39 %), etwas mehr als in den Kreisfreien Städten (+37 %), die Landkreise folgten mit +22 %.

Auf die einzelnen Einflussfaktoren wird in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen. Wesentlich waren vor allem die Dynamik der Steuereinnahmen sowie der laufenden und investiven Förderung aus dem Staatshaushalt. Die kreisangehörigen Gemeinden hatten 2020 durchschnittlich 2.026 Euro/Einw. zur Verfügung, die Landkreise 1.163 Euro/Einw. Damit verfügte der kreisangehörige Raum für seine Aufgabenerfüllung insgesamt über etwas weniger Einnahmen (3.189 Euro/Einw.) als der kreisfreie Raum (3.485 Euro/Einw.). Der Abstand betrug 2020 demnach rund 296 Euro/Einw. oder 9 % (Abbildung 67). Das Verhältnis zwischen beiden Teilräumen zeigte im Analysezeitraum eine leicht zunehmende Spreizung. Noch bis 2012 war ein stetiger Rückgang des Abstands festzustellen gewesen. Seither steigt die Summe der Bereinigten Einnahmen der Kreisfreien Städte etwas stärker als im kreisangehörigen Raum, unter anderem aufgrund gestiegener Investitionszuweisungen vonseiten des Landes.

Der nur geringfügige einnahmeseitige »Vorsprung« der Kreisfreien Städte gegenüber dem kreisangehörigen Raum ist dennoch bemerkenswert, wenn er mit den Verhältnissen in den übrigen ostdeutschen Ländern und

der sächsischen und ostdeutschen Kommunen, sondern vielmehr auf ein überproportionales Einnahmenwachstum der westdeutschen Kommunen zurückzuführen. Eine Hauptursache sind unter anderem gegensätzliche Entwicklungen bei den Schlüsselzuweisungen: Während die westdeutschen Kommunen teilweise deutliche Zuwachsraten in dieser Einnahmekategorie erzielten, waren sie speziell in Sachsen, aber auch in den übrigen ostdeutschen Kommunen infolge der Solidarpaktabschmelzung rückläufig bzw. wiesen nur eine geringe Wachstumsdynamik auf. Positiv hervorzuheben ist allerdings, dass seit 2018 wieder ein leichtes Aufholen der Finanzausstattung der ostdeutschen Kommunen zu beobachten ist.

Die Differenzierung zwischen Kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen innerhalb des Freistaates zeigt ein im Wesentlichen steigendes Einnahmenniveau in allen Teilgruppen (Abbildung 66). Im Zeitraum von 2013 bis 2020 wuchsen die Bereinigten

im gesamtdeutschen Maßstab verglichen wird (Abbildung 68). Durchschnittlich haben die Kreisfreien Städte bundesweit rund 28 % mehr Einnahmen zur Verfügung als der kreisangehörige Raum (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise zusammen). In den ostdeutschen Flächenländern sind es hingegen nur 16 %. In Sachsen fällt der Wert sogar noch wesentlich geringer aus – und das, obwohl in Sachsen mit Abstand die größten Kreisfreien Städte Ostdeutschlands liegen, an die auch enorme Erwartungen hinsichtlich der Versorgung mit kommunalen Leistungen und der wirtschaftlichen Entwicklung in Sachsen und Ostdeutschland gestellt werden. Konkret bedeutet dies, dass die drei Kreisfreien Städte Sachsens im Durchschnitt rund 7 % geringere Einnahmen zur Verfügung haben als die übrigen Kreisfreien Städte in Ostdeutschland, welche im Durchschnitt deutlich weniger Einwohner haben, und rund 20 % weniger als im Durchschnitt aller Kreisfreien Städte in Deutschland. Sowohl im ostdeutschen als auch im bundesweiten Vergleich sind die Kreisfreien Städte folglich relativ schlecht mit Einnahmen ausgestattet. Dies zeigt

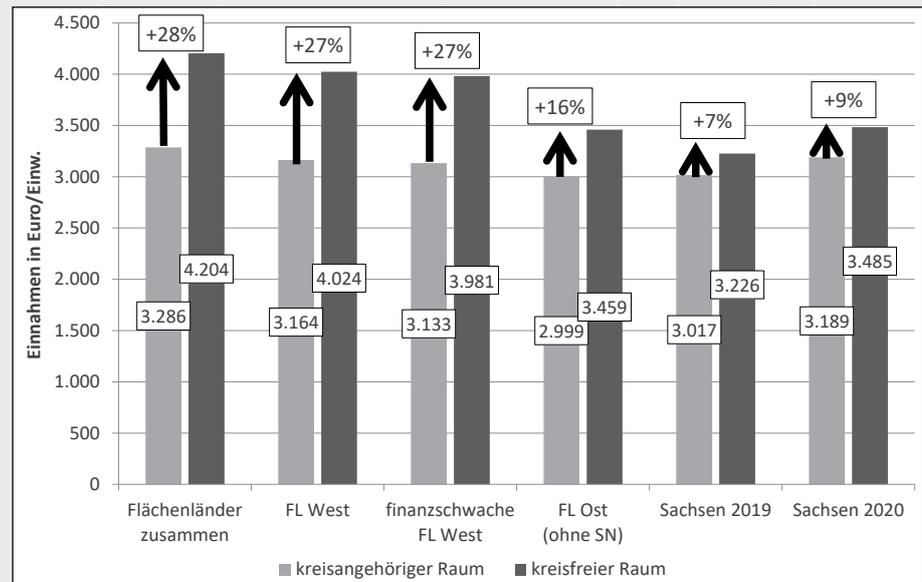
sich vor allem im Vergleich zu den Kommunen in den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern, die mittelfristig als Bezugsrahmen für die ostdeutschen und sächsischen Kommunen gelten können. Während der kreisangehörige Raum in Sachsen bereits 96 % des dortigen Niveaus erreicht, sind es für den kreisfreien Raum nur 81 %. Gegenüber 2015 hat sich die Position des kreisangehörigen Raums dabei verbessert (2015: 92 %), während die Kreisfreien Städte sogar etwas zurückfielen (2015: 82 %).

Eine weitere Differenzierung nach Einwohnergrößenklassen zeigt, dass im kreisangehörigen Raum die größeren Städte und Gemeinden und dabei vor allem die Großen Kreisstädte ein höheres Einnahmenniveau aufweisen als die kleineren Einheiten. Hierbei wirken, wie noch gezeigt wird, die Steuereinnahmen sowie die allgemeinen Zuweisungen (insbesondere Schlüsselzuweisungen) spreizend, während durch die Investitionszuweisungen keine weiteren Divergenzen entstehen und durch zweckbezogene laufende Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen sogar wieder eine Angleichung der einnahmeseitigen Ausstattung erfolgt. Innerhalb der Größenklassen bis 10.000 Einwohner ist das Einnahmenniveau recht homogen, in den darüber liegenden Größenklassen prägen die Großen Kreisstädte das Bild. Zusammengenommen liegen die Bereinigten Einnahmen der Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern in den drei Vergleichsjahren im Durchschnitt etwa 25 % oberhalb derer der Kommunen aus der kleinsten Größenklasse.

3.5 Bereinigte Ausgaben

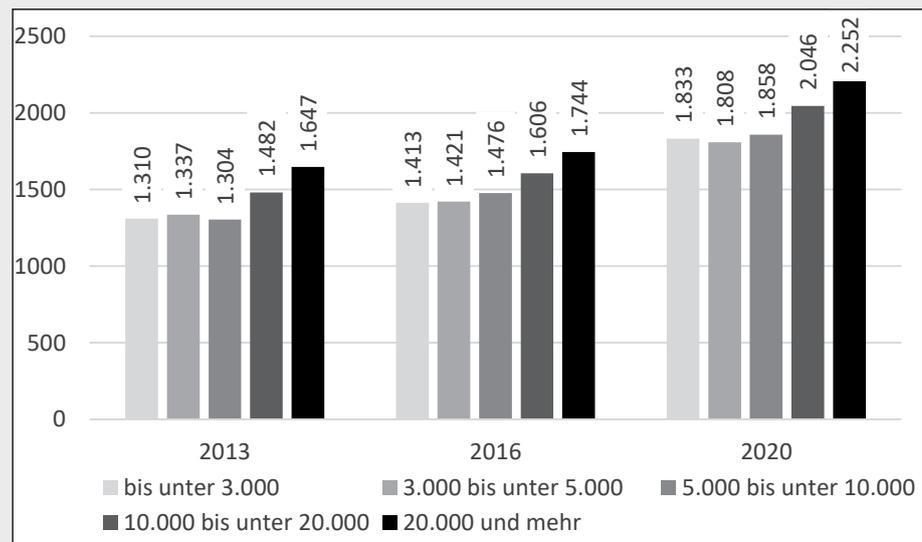
Die Entwicklung der Bereinigten Ausgaben (Abbildung 70) erfolgte im gleichen Zeitraum in allen betrachteten Ländergruppen im Wesentlichen parallel, allerdings mit Unterschieden im Niveau. Die Ausgaben der sächsischen Kommunen stiegen angesichts einer verbesserten Einnahmensituation seit 2013 kontinuierlich bis zum Ende des Betrachtungszeitraums an. Dabei bewegten sie sich bis 2014 nahe am Niveau der westdeutschen Vergleichsländer, aber deutlich unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts. In den Folgejahren blieben sie allerdings hinter diesem Vergleichswert zurück. Im Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Ländern waren die Unterschiede marginal. Über den gesamten Betrachtungszeitraum wuchsen die Ausgaben in den westdeutschen Kommunen um durchschnittlich 36 %, wohingegen die Kommunen in

Abbildung 68: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum, Vergleich 2019



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 69: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.

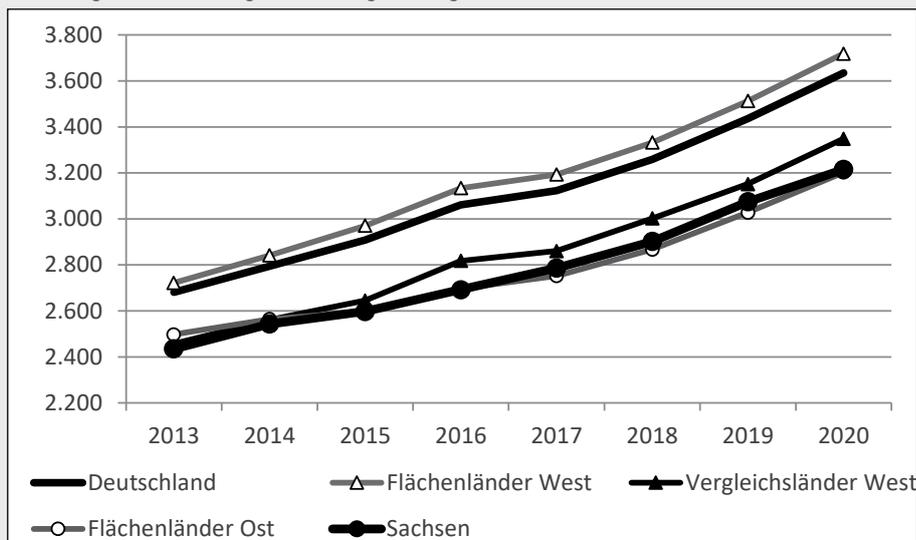


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Sachsen und den übrigen ostdeutschen Ländern ein Ausgabenwachstum von lediglich 32 bzw. 28 % erreichten.

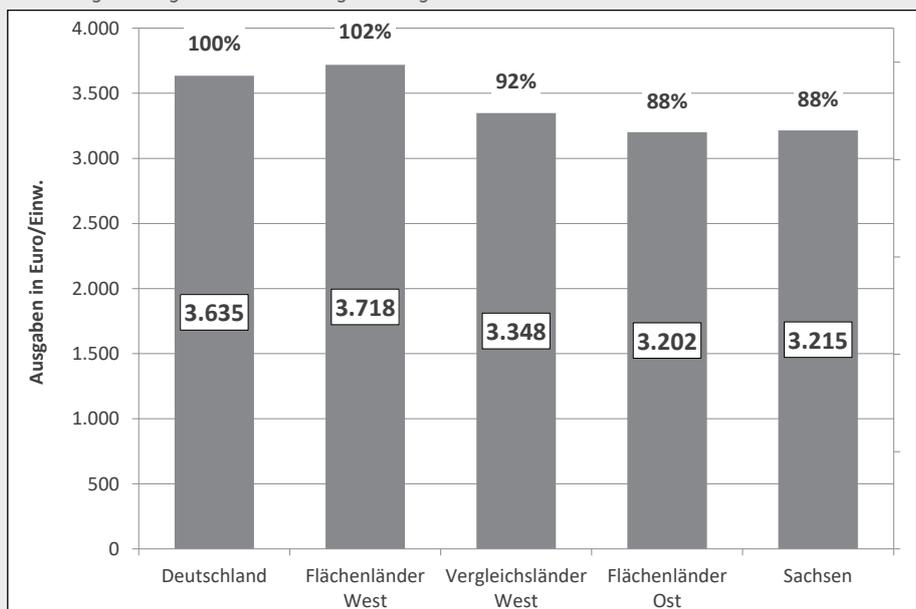
Am aktuellen Rand wurde im Freistaat Sachsen ein kommunales Ausgabenniveau von 3.215 Euro/Einw. erreicht, während der Bundesdurchschnitt, welcher besonders stark durch die Entwicklungen in den westdeutschen Flächenländern geprägt ist, bei 3.635 Euro/Einw. lag. Vergleicht man die Situation im Jahr 2020 mit der »Ausgangssituation« im Jahr 2013, kann man feststellen, dass sich die Ausgabenlücke zwischen den sächsischen Kommunen und dem Bundesdurchschnitt im Zeitablauf von 9 % auf fast 12 % vergrößert hat. Ähnliches gilt für die übrigen ostdeutschen Flächenländer, deren Ausgaben im Jahr 2020 bei 3.202 Euro/Einw. und somit auf fast identischem Niveau wie in Sachsen lagen. Es ist zudem erkennbar, dass sich die finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer seit 2014 von der Gruppe der neuen Bundesländer abkoppeln. So lagen die Ausgaben der sächsischen Kommunen

Abbildung 70: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 71: Vergleich der Bereinigten Ausgaben 2020 zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

um etwa 135 Euro/Einw. unterhalb jener der Vergleichsgruppe. Einen Einflussfaktor stellten dabei die Sozialen Leistungen dar, welche seit 2013 in Sachsen bzw. den übrigen ostdeutschen Kommunen um 15 % bzw. 10 %, in den westdeutschen Vergleichsländern dagegen um 26 % gestiegen sind. Im Ergebnis weisen die ostdeutschen Kommunen niedrigere Ausgaben auf als die Kommunen in Westdeutschland. Weiterhin spiegelt sich die fortgesetzte Entschuldung in den Daten. Die Beträge, die die ostdeutschen Kommunen in die Tilgung stecken, werden nicht an anderer Stelle ausgabenwirksam. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den einzelnen Ausgabearten und den dort vorherrschenden Differenzen erfolgt in Abschnitt 6.1.

Im bundesweiten Trend lässt sich also festhalten, dass die Einnahmen seit 2013 kräftig angestiegen sind, die Ausgaben in der gleichen Zeit jedoch besonders in Ostdeutschland nur moderat zugenommen haben. Die Trendwende bei den Finanzierungssalden ist also auf eine stärkere

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

Im Niveauvergleich 2020 ist die Ausgabenhöhe der sächsischen Kommunen mit Vergleichsgruppen in Abbildung 71 dargestellt. Es zeigt sich, dass sowohl in Sachsen als auch in den übrigen ostdeutschen Kommunen lediglich 88 % des bundesdurchschnittlichen Ausgabenniveaus erreicht werden. Insofern korrespondiert die unterdurchschnittliche Einnahmeposition mit einem unterdurchschnittlichen Ausgabeverhalten – trotz der Weiterleitung der Solidarpaktmittel und einer Vielzahl von (laufenden und investiven) Sonderförderungen für die ostdeutschen Kommunen. Der mit 92 % etwas höhere Anteil seitens der finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer geht in erster Linie auf die höheren Ausgaben der vergangenen Jahre im Zuge steigender Sozialausgaben zurück.

Die Analyse der Unterschiede zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum innerhalb Sachsens zeigt eine gleichmäßige Entwicklung der Kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden bis zum Jahr 2017, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau (Abbildung 72). In den danach folgenden Jahren wuchsen die Bereinigten Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden etwas langsamer als die der Kreisfreien Städte (Kreisfreie Städte 2020: +40 % ggü. 2013; kreisangehörige Gemeinden 2020: +35 % ggü. 2013). Die Ausgaben der Landkreise wiesen eine deutlich geringere Dynamik auf (+15 % ggü. 2013).

Das Ausgabenniveau der Kreisfreien Städte lag im Jahr 2013 nur etwa 4 % oberhalb des Niveaus im kreisangehörigen Raum (Abbildung 73). Parallel zur Entwicklung des Einnahmenlevels fand bis zum Jahr 2020 eine zunehmende Spreizung der beiden Teilräume statt. Der Niveausprung im Jahr 2015 ist insbesondere auf höhere Ausgaben der Kreisfreien Städte im Rahmen des Erwerbs von Beteiligungen zurückzuführen und hat daher den Charakter eines Einmaleffekts. In den Jahren 2019 und 2020 vergrößerte sich der Abstand zwischen den beiden Teilräumen wieder und dies auch deutlicher als auf der Seite der Einnahmen. Die Kreisfreien Städte haben demnach einen größeren Teil ihrer Einnahmewachse für saldenwirksame Ausgaben verwendet und in geringerem Maße getilgt bzw. liquide Rücklagen gebildet als der kreisangehörige Raum.

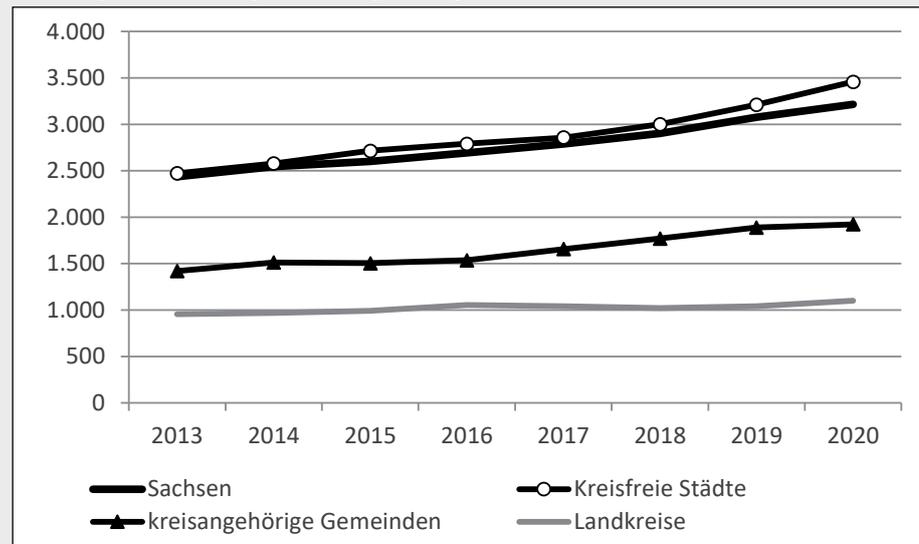
Wie bereits auf der Einnahmenseite, fällt der ausgabenseitige »Vorsprung« der Kreisfreien Städte gegenüber dem kreisangehörigen Raum, wenn er im gesamtdeutschen Maßstab verglichen wird (Abbildung 74), gering aus. Durchschnittlich haben die Kreisfreien Städte bundesweit rund 27 % mehr verausgabt als der kreisangehörige Raum (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise zusammen). In den ostdeutschen Flächenländern sind es 15 %. In Sachsen fällt der Wert, wie bereits in Bezug auf die Bereinigten Einnahmen, wesentlich geringer aus, obwohl in Sachsen mit Leipzig, Chemnitz und Dresden die größten Kreisfreien Städte Ostdeutschlands liegen. Die drei Kreisfreien Städte haben demnach trotz ihrer herausgehobenen Stellung als wirtschaftliche und kulturelle Zentren mit großen Verflechtungsbereichen weniger Möglichkeiten, den Umfang ihrer kommunalen Leistungen und die Qualität ihrer Infrastruktur gegenüber dem kreisangehörigen Raum auszudifferenzieren als die Kreisfreien Städte in den übrigen Vergleichsräumen. Ähnlich wie bei den oben genannten Abständen auf der Einnahmenseite haben die Kreisfreien Städte im Jahr 2019 rund 6 % weniger Ausgaben getätigt als der Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kreisfreien Städte und lagen mit ihrem Ausgabenniveau rund 23 % unter dem Mittelwert aller deutschen Kreisfreien Städte. Der kreisangehörige Raum Sachsens ist dagegen praktisch gleichauf mit dem ostdeutschen Durchschnitt der kreisangehörigen Räume (99 %) und erreicht 90 % des Bundesdurchschnitts. Im Jahr 2020 könnte eine Angleichung an das ostdeutsche Durchschnittsniveau erfolgt sein.

Bis zu der Grenze ab 10.000 Einwohnern sind die Ausgabenvolumina in etwa identisch. Es zeigt sich ein leicht U-förmiger Verlauf, der darauf hinweist, dass in besonders kleinen Kommunen (unter 3.000 Einwohner) die Kosten der Aufgabenerfüllung auf wenige Einwohner verteilt werden müssen, was zu steigenden Ausgaben pro Kopf führt. In der Gesamtschau weisen die Großen Kreisstädte dennoch das höchste Ausgabenniveau auf, das im Zeitverlauf rund 22 % bis 27 % über dem der kleinsten Gemeindegrößenklasse liegt.

4 Struktur der Einnahmen und Ausgaben

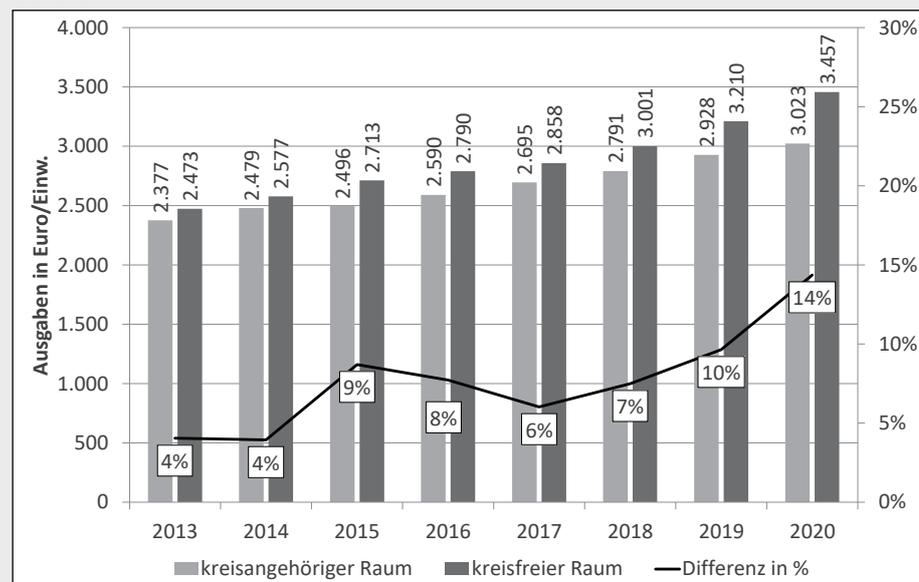
Die hier dargestellte Untergliederung ist stärker detailliert als in anderen Publikationen zum Thema Kommunal финанzen und unterscheidet sich

Abbildung 72: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 73: Bereinigte Ausgaben im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2013 bis 2020

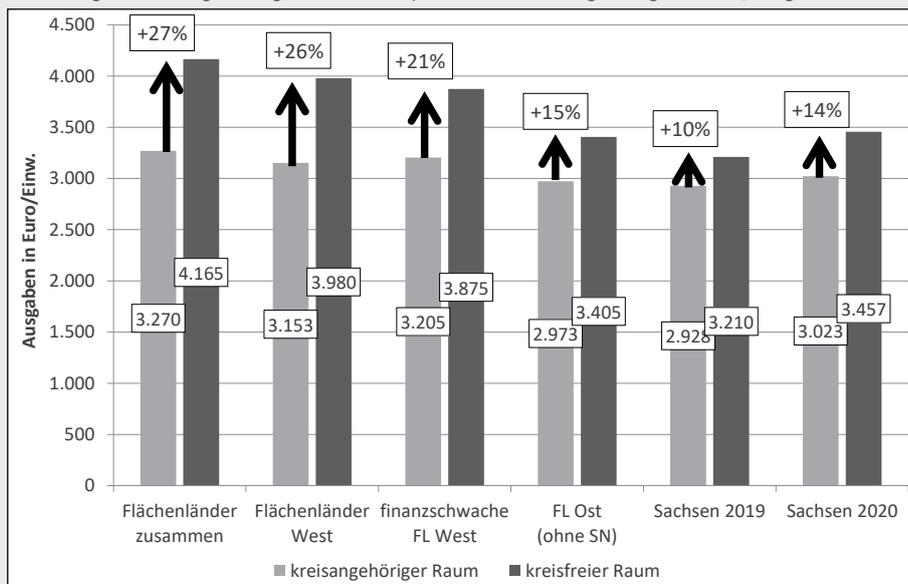


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

daher teilweise in den Aggregaten. Sie entspricht der Strukturierung, die in den nachfolgenden Abschnitten zur tieferen Analyse verwendet wird.

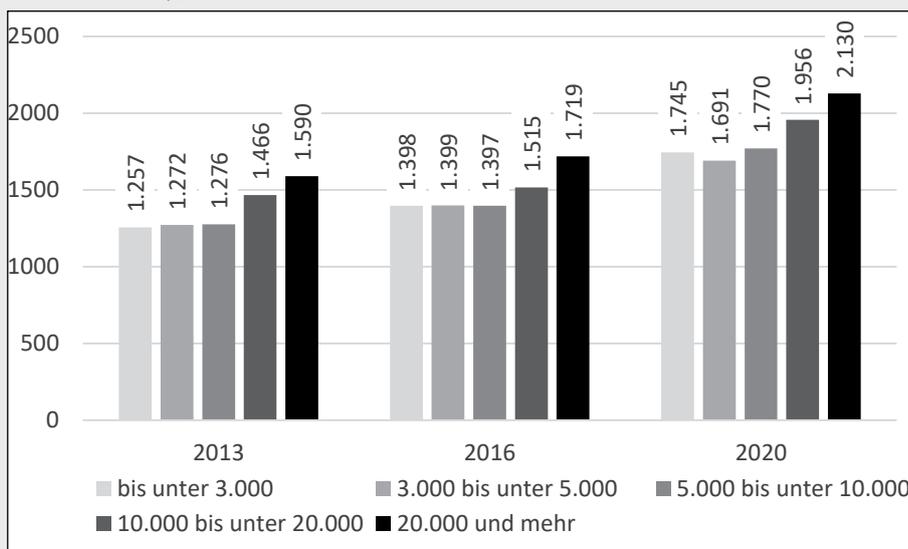
Auf der Einnahmenseite haben für die sächsischen Kommunen die Steuereinnahmen und die allgemeinen Zuweisungen mit 25 % bzw. 26 % der Gesamteinnahmen die größte Bedeutung (Abbildung 76). Gemeinsam machen sie als »Allgemeine Deckungsmittel« etwas mehr als die Hälfte aller Bereinigten Einnahmen aus. Weitere Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende und investive Zwecke sowie Soziale Leistungen (in der Regel zweckgebunden) machen ein weiteres Drittel der Einnahmen der sächsischen Kommunen aus. Gebühren und ähnliche zweckgebundene Abgaben sowie Erwerbseinnahmen stehen für rund 8 % der Einnahmen. Werden diese Daten mit der durchschnittlichen Einnahmestruktur für alle deutschen Kommunen verglichen, so fällt die wesentlich höhere Zuweisungsabhängigkeit der sächsischen

Abbildung 74: Bereinigte Ausgaben im kreisfreien und kreisangehörigen Raum, Vergleich 2019



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 75: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Kommunen auf, die auch für die anderen ostdeutschen Flächenländer charakteristisch ist. Zuweisungen und Erstattungen machten im Jahr 2020 – insbesondere aber nicht ausschließlich unter dem Eindruck der Corona-Hilfen – rund 60 % des gesamten Einnahmenvolumens der sächsischen Kommunen aus, während es im Bundesdurchschnitt 49 % waren. Die Möglichkeiten, ihre Ausgaben durch eigene Einnahmen zu finanzieren, sind in Sachsen besonders durch die ausgeprägte relative Steuereinnahmeschwäche (krisenbedingt 25 % der Gesamteinnahmen) limitiert. Die Steuereinnahmen tragen im Bundesdurchschnitt trotz der Corona-Effekte wesentlich stärker zur Summe der Bereinigten Einnahmen bei (35 %).

Ein Vergleich zwischen den kommunalen Gruppen im Freistaat zeigt den unterschiedlichen Beitrag der Steuereinnahmen bei den Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden (Abbildung 76). Bei Letzteren stammen insgesamt 37 % der Einnahmen aus Steuern, während

es bei den Kreisfreien Städten 8 Prozentpunkte weniger sind. Dies erklärt sich nicht durch eine geringere Steuerstärke des kreisfreien Raumes, sondern vor allem durch höhere allgemeine Zuweisungen, die 2020 besonders durch die Gewerbesteuerkompensation des Bundes geprägt sind. Beim Gewicht der zweckorientierten laufenden Zuweisungen und Zuweisungen für Investitionen unterscheiden sich kreisangehörige Gemeinden und Kreisfreie Städte nicht entscheidend. Die Landkreise verfügen nicht über eigene Steuereinnahmen,¹⁵⁰ sondern finanzieren sich aus der Kreisumlage, die etwa ein Viertel der Einnahmen ausmacht.¹⁵¹ 40 % der Einnahmen werden durch laufende Zuweisungen und Erstattungen finanziert, Erstattungen von Sozialen Leistungen vom Bund und vom Land machen knapp ein Sechstel der Kreiseinnahmen aus.

Im Zeitverlauf seit 2013 wird die gestiegene Bedeutung der Steuereinnahmen deutlich, die durch die Corona-Pandemie unterbrochen wurde (Abbildung 77). Die Steuerquote der sächsischen Kommunen stieg stetig von 27 % auf zuletzt 29 % im Jahr 2019, wobei der Zugewinn nur sehr langsam vorangeht. Die Quote der allgemeinen Zuweisungen sank spiegelbildlich um 3 Prozentpunkte. Insgesamt stiegen diese beiden als »Allgemeine Deckungsmittel« zusammengefassten Positionen nie über 52 % der Bereinigten Gesamteinnahmen hinaus. Dies hat sich auch im Krisenjahr 2020 nicht geändert, als die Steuereinnahmen der Kommunen einbrachen und im gleichen Jahr durch höhere Zuweisungen kompensiert wurden. Auffällig ist die Entwicklung

der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke. Dabei handelt es sich um Zuwendungen und Zuweisungen an die Kommunen, welche den Kommunen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs zufließen. Ihr Anteil belief sich im Jahr 2020 auf 17%, was einem Anstieg um 5 Prozentpunkte gegenüber dem Ausgangswert im Jahr 2013 entspricht. Dem gegenüber ist der Anteil der allgemeinen Zuweisungen, insbesondere der Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich, welche die kommunale Grundfinanzierung unterstützen, tendenziell rückläufig gewesen. Der Anteil der Gebühren und ähnlichen zweckgebundenen Einnahmen blieb konstant, während der Anteil der

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

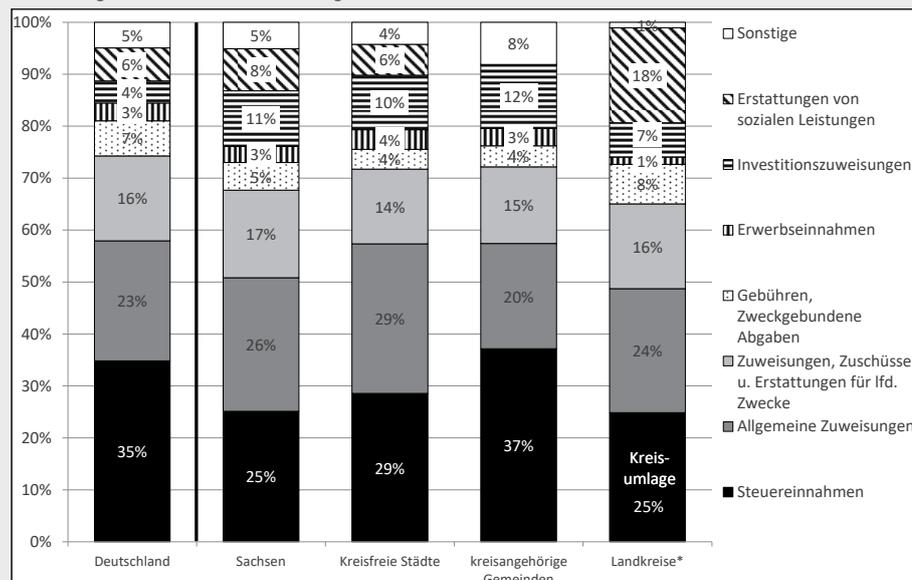
151 Für die Landkreise wurde nicht mit den Bereinigten Einnahmen gerechnet, da hier Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt werden – insbesondere die Kreisumlage. Eine Gegenüberstellung der Bereinigten Einnahmen der Landkreise würde zu verzerrten Ergebnissen führen. Daher wurden zu den Bereinigten Einnahmen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

Investitionszuweisungen im Jahr 2020 sprunghaft um 3 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr 2019 anstieg. Die Erstattung Sozialer Leistungen ist im Gesamtbild mit einem Anteil von 8 % an den Bereinigten Einnahmen weniger bedeutend als zu Beginn des angezeigten Zeitverlaufs (5 Prozentpunkte) – trotz der Ausweitung der Bundesbeteiligung an den kommunalen Kosten der Unterkunft (KdU) im SGB II im Jahr 2020. Seit 2013 ist außerdem die Quote der eigenen Einnahmen¹⁵² fast unverändert bei rund 40 % geblieben. Dagegen ist die Zuweisungsquote¹⁵³ von 2013 bis 2019 leicht von 59 % auf 57 % gesunken. In der Tendenz nimmt die Quote der eigenen Einnahmen seit Beginn des Jahrtausends zu, während die Zuweisungsquote spiegelbildlich rückläufig ist.

Auf der Ausgabenseite ähneln sich die Strukturen in Sachsen und im Bundesdurchschnitt auf den ersten Blick mehr als auf der Einnahmeseite (Abbildung 78). Die Personalausgaben stehen für jeweils etwa ein Viertel der gesamten Bereinigten Ausgaben. Der laufende Sachaufwand sowie die Zuschüsse und Zuweisungen an ausgelagerte Leistungsbereiche (kommunale Unternehmen) machen gemeinsam etwa 30 % aus, wobei die ausgelagerte Leistungserbringung in Sachsen einen überdurchschnittlichen Anteil aufweist. Auch die Sozialausgaben repräsentieren jeweils etwa ein Viertel, hier sind aber deutliche strukturelle Unterschiede feststellbar, die im Abschnitt 8 näher untersucht werden.¹⁵⁴ Für die Sozialen Leistungen ist zu beachten, dass die Personal- und Sachausgaben für soziale Einrichtungen nicht unter dieser Position angegeben werden.¹⁵⁵ Die Sozialen Leistungen enthalten ausschließlich direkte Transferzahlungen an empfangsberechtigte Personen sowie Zuschüsse an Träger. Investitionen sind in der Gesamtschau der Ausgaben in Sachsen mit rund 14 % aktuell nicht bedeutender als im Bundesdurchschnitt. In den Jahren zuvor waren infolge der Investitionsförderung für

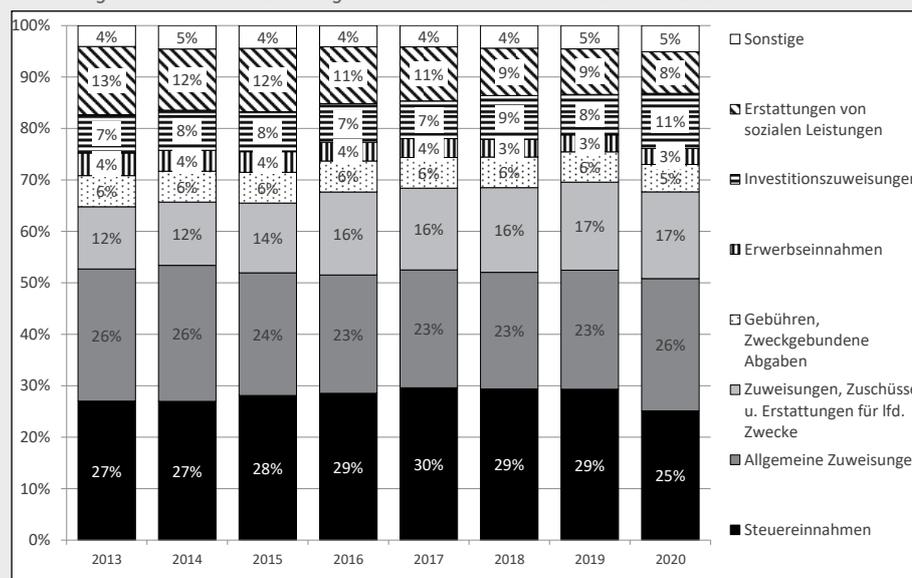
152 Steuereinnahmen, Gebühren und zweckgebundene Abgaben, Erwerbseinnahmen sowie zusätzlich Einnahmen der ausgelagerten Leistungserbringung.
 153 Allgemeine Zuweisungen, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Erstattungen von Sozialen Leistungen sowie Investitionszuweisungen.
 154 In Sachsen dominieren hier die Sozialen Leistungen, die infolge der strukturellen Arbeitslosigkeit entstehen.
 155 Einen vollständigen Einblick in die kommunalen Sozialausgaben einschließlich Personalaufwand, Sachaufwand und Investitionsausgaben kann nur die Jahresrechnungsstatistik bieten, die jedoch mit stärkerer Zeitverzögerung veröffentlicht wird und auf Bundesebene derzeit nur für das Jahr 2011 vorliegt.

Abbildung 76: Struktur der Bereinigten Einnahmen 2020



* für Landkreise: Bereinigte Einnahmen zzgl. Zahlungen von gleicher Ebene (siehe Fußnote 153).
 Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 77: Struktur der Bereinigten Einnahmen in Sachsen 2013 bis 2020

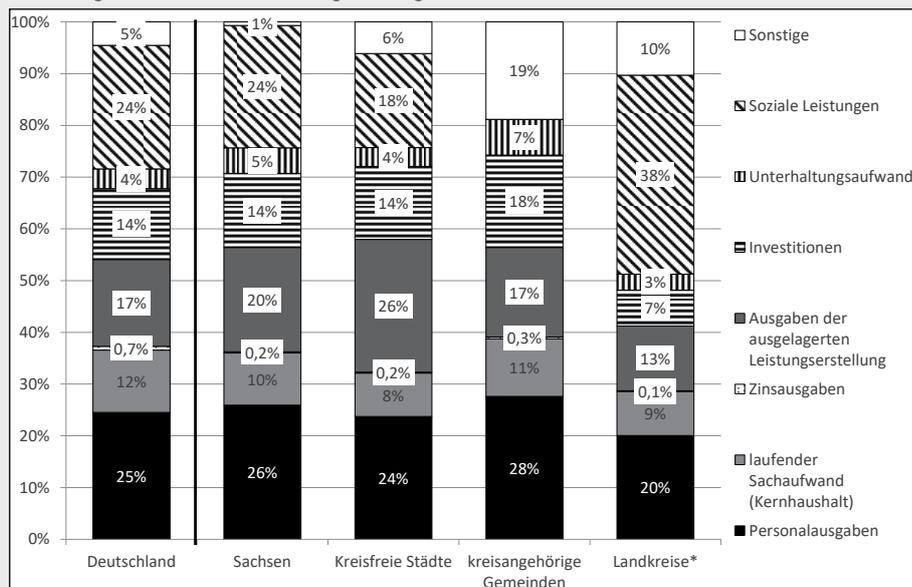


Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

die ostdeutschen Länder und Kommunen stets höhere Investitionsanteile als im Bundesdurchschnitt gemessen worden. Auf das erheblich gesunkene Investitionsvolumen wird im Kapitel III.7 eingegangen. Beim Erhaltungsaufwand für bereits bestehende Vermögensgegenstände sind nur geringfügige Unterschiede feststellbar (Sachsen: 5 %, bundesweit: 4 %). Der Anteil der Zinsausgaben ist insgesamt sehr gering, er fällt derzeit weder für die sächsischen Kommunen (0,2 %) noch im Bundesdurchschnitt (0,7 %) allzu sehr ins Gewicht.

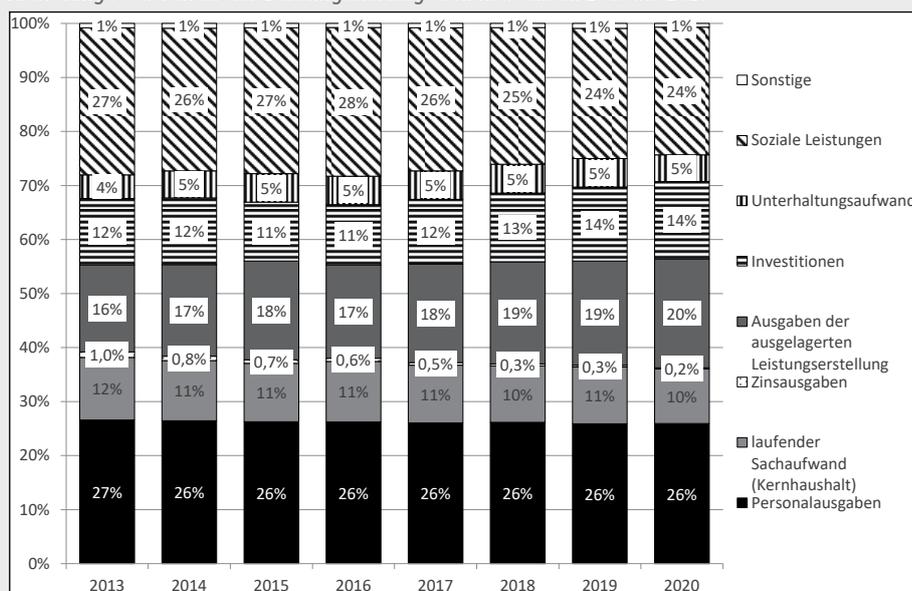
Innerhalb Sachsens ergeben sich erkennbare Unterschiede in den Ausgabenstrukturen, die mit dem unterschiedlichen Aufgabenbestand

Abbildung 78: Struktur der Bereinigten Ausgaben 2020



* für Landkreise: Bereinigte Ausgaben zzgl. Zahlungen von gleicher Ebene (siehe Fußnote 158).
Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 79: Struktur der Bereinigten Ausgaben in Sachsen 2013 bis 2020



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

korrespondieren (Abbildung 78).¹⁵⁶ Hinsichtlich der Personalausgaben heben sich die kreisangehörigen Gemeinden (28 %) mittlerweile schon etwas deutlicher von den Kreisfreien Städten (24 %) und den Landkreisen (20 %) ab, wobei die Ausgabenstruktur letzterer stark von den Sozialausgaben (38 % nach der Abgrenzung der Kassenstatistik) geprägt ist. Kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden unterscheiden sich im laufenden Sachaufwand sowie relativ deutlich bei den Ausgaben

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

der ausgelagerten Leistungserstellung. Das höhere Niveau der Ausgaben im Kernhaushalt (Sachaufwand und Personalausgaben) ist ein Zeichen für eine geringere Auslagerungsaktivität der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den Kreisfreien Städten. Auch Investitionen nehmen in den Haushalten der kreisangehörigen Gemeinden (18 %) einen deutlich höheren Anteil ein als in den Kreisfreien Städten (14 %). Neben einem höheren Pro-Kopf-Investitionsvolumen ist diese Tatsache auch darauf zurückzuführen, dass die Kreisfreien Städte fast ein Fünftel ihrer Ausgaben für Soziale Leistungen aufwenden müssen und ihr investiver Handlungsspielraum dadurch stärker eingeschränkt wird. Im kreisangehörigen Raum sind dagegen die Landkreise Träger der Soziallasten. Dieser Anteil wird zum Teil durch die Kreisumlage finanziert, die bei den kreisangehörigen Gemeinden den größten Anteil der Position »Sonstige« ausmacht.

Auch die ausgabenseitige Untergliederung unterscheidet sich teilweise von der in anderen Publikationen zum Thema Kommunalfinanzen. Dort werden zumeist die Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung nicht separat ausgewiesen, sondern in den »sonstigen Ausgaben« zusammengefasst. Der Unterhaltungsaufwand wird üblicherweise dem laufenden Sachaufwand zugerechnet, während im Gemeindefinanzbericht Sachsen investive und infrastrukturelle Bereiche stärker abgegrenzt werden. Die hier dargestellte detailliertere Strukturierung ist demgegenüber aussagekräftiger und wird in den nachfolgenden Abschnitten zur tieferen Analyse verwendet.

Im Zeitverlauf von 2013 bis 2020 wird deutlich, dass die sozialen Leistungen jeweils den größten Anteil an kommunalen Haushaltsmitteln gebunden haben (Abbildung 79). Besonders am aktuellen Rand ist hierbei ein leichter Rückgang zu beobachten. Aber auch im Jahr 2020 wird noch ungefähr ein Viertel der verfügbaren Mittel für Sozialleistungen aufgewandt. Dies hatte zur Folge, dass andere Ausgabearten – insbesondere die Investitionsausgaben – rechnerisch verdrängt wurden. Die Ausgaben für Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen sind nun am aktuellen Rand vor allem ab 2017 zunehmend wieder an die Stelle der Sozialausgaben getreten. Ihr Anteil erhöhte sich von (zusammengenommen) rund 16 % auf rund 19 %. Die Personalausgaben bewegten sich auf nahezu konstantem Niveau und nehmen am aktuellen Rand ebenfalls einen Anteil von etwas mehr als einem Viertel der Haushaltsmittel ein.

Der Anteil, der für ausgelagerte Bereiche aufgewendet wird, stieg seit 2013 von einem Sechstel auf ein Fünftel der Gesamtausgaben an. Dies ist ein Ausdruck einer fortgesetzten Auslagerung des kommunalen Handelns aus den Kernhaushalten bzw. einer höheren Kostendynamik in der ausgelagerten Aufgabenerfüllung. Kaum mehr wahrnehmbar ist dagegen der Anteil der Zinszahlungen, der bereits 2013 nur bei 1,0 % lag und bis 2020 auf nur noch 0,2 % gesunken ist. Der bestehende Schuldenstand belastet die laufenden Haushalte demnach kaum noch spürbar.

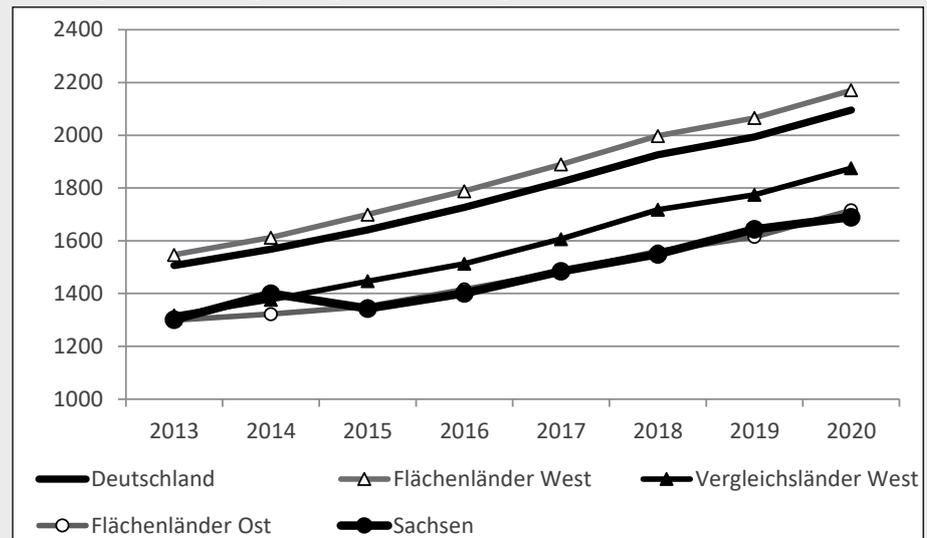
5 Allgemeine Deckungsmittel

Die Allgemeinen Deckungsmittel setzen sich zusammen aus den Steuereinnahmen, den allgemeinen Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich und den sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land.¹⁵⁷ Sie sind aus Sicht der Kommunen frei verwendbar und sollen Ausgaben finanzieren, denen keine kostendeckende Nutzerfinanzierung durch Entgelte, Gebühren oder Beiträge bzw. zweckgebundene Zuweisungen und Erstattungen gegenübersteht. Die Allgemeinen Deckungsmittel machen (ohne den Kriseneffekt 2020) rund die Hälfte der Bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunen aus. Die Gegenüberstellung der Ergebnisse für Sachsen und die Vergleichsgruppen in Abbildung 80 offenbart bundesweit einen bundesweit wachsenden Trend im Beobachtungszeitraum.

Seit 2015 liegt das Einnahmenniveau der sächsischen Kommunen praktisch gleichauf mit dem Niveau der übrigen ostdeutschen Kommunen. In den Jahren 2013 und 2014 hatten die sächsischen Kommunen noch von den Zuweisungen eines Vorsorgevermögens profitiert, was den verhältnismäßig starken Rückgang 2015 der FAG-Masse gegenüber 2014 erklärt. Der danach folgende positive Trendverlauf setzte trotz des erheblichen wirtschaftlichen Einbruchs bis 2020 fort. Die allgemeinen Deckungsmittel liegen dabei 2020 nur unwesentlich unter dem Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer (Sachsen: 1.690 Euro/

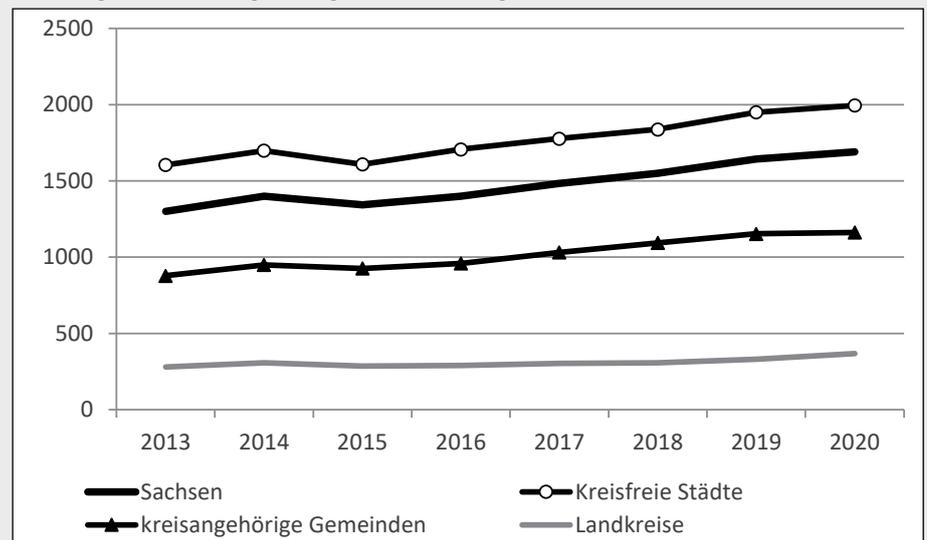
¹⁵⁷ Damit wird der Abgrenzung gefolgt, die auch der Sächsische Rechnungshof verwendet. Vgl. Rechnungshof des Freistaates Sachsen (2019), S. 197. Die sonstigen allgemeinen Zuweisungen setzen sich zusammen aus dem Mehrbelastungsausgleich im Rahmen der Verwaltungsreform, den Zuweisungen für übertragene Aufgaben gemäß § 16 Abs.1 FAG sowie übrigen sonstigen allgemeinen Zuweisungen. Hinzu kommen die Bedarfszuweisungen sowie die Mittel aus dem Familienleistungsausgleich, sofern diese nicht, wie in Sachsen, über den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verteilt werden.

Abbildung 80: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 81: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw.



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

Einw.; übrige ostdeutsche Flächenländer: 1.716 Euro/Einw.). Weiterhin liegen die sächsischen Kommunen 2020 um 406 Euro/Einw. unter dem Bundesdurchschnitt; vor allem angesichts der Diskrepanzen beim Steueraufkommen. Zu den Kommunen der westdeutschen Vergleichsländer besteht ein Abstand von rund 186 Euro/Einw., deutlich mehr als bei den Bereinigten Einnahmen. Die ostdeutschen und sächsischen Kommunen haben demnach nicht insgesamt weniger Mittel zur Verfügung, jedoch erheblich weniger frei disponible Mittel.

Zwischen den Kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen lassen sich ebenfalls Entwicklungsunterschiede feststellen (Abbildung 81). Gut zu erkennen sind die Niveauunterschiede zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum, die auch aus Tabelle 9 entnommen werden können. In der Summe standen den Kreisfreien Städten rund 30–35 % mehr Allgemeine Deckungsmittel pro Kopf zur Verfügung als den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen auf der anderen Seite. Zum einen liegt das an umfangreicheren Steuereinnahmen der Kreisfreien Städte als zentrale Orte mit größerer

Tabelle 9: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw.

	2013	2019	2020	2020 BRD=100	2020/2019	2020/2013
Deutschland	1.506	1.994	2.095	100,0%	5,1%	39,2%
Flächenländer West	1.547	2.066	2.171	103,6%	5,1%	40,3%
Vergleichsländer West	1.317	1.774	1.875	89,5%	5,7%	42,4%
Flächenländer Ost	1.299	1.615	1.716	81,9%	6,2%	32,0%
Sachsen	1.301	1.644	1.689	80,6%	2,8%	29,9%
Kreisfreie Städte	1.605	1.951	1.995	95,2%	2,3%	24,3%
kreisangehör. Gemeinden	879	1.153	1.162	73,0%	0,8%	32,3%
Landkreise	279	331	368		11,0%	31,6%
kaG abzgl. Kreisumlage	621	803	790	—	-1,6%	27,3%
Landkr. zzgl. Kreisumlage	537	681	740	—	8,6%	37,7%

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

Bedeutung für Gewerbeansiedlungen und zum anderen an ihrer Stellung im Kommunalen Finanzausgleich mit einem horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG II), der den Niveauunterschied größtenteils erhält, auch wenn es in den letzten Jahren Umschichtungen zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes gegeben hat (siehe Abschnitt 5.2).¹⁵⁸ Dieser »Vorsprung« ist in den vergangenen 20 Jahren stetig zurückgegangen. Noch Anfang der 2000er Jahre hatten die Kreisfreien Städte rund 50 % mehr Allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung als der kreisangehörige Raum.

Bei der Bewertung der Unterschiede ist weiterhin zu beachten, dass die Landkreise keine eigenen Steuereinnahmen haben, sondern auf Zuweisungen, Zuschüsse und Umlagen als Finanzierungsquelle angewiesen sind. Dabei ist für die Landkreise zu beachten, dass die Kreisumlage nicht in den Allgemeinen Deckungsmitteln erfasst wird, de facto aber genauso wirkt. Da in den letzten Jahren sowohl die Steuereinnahmen der Gemeinden (als Bemessungsgrundlage der Kreisumlage) als auch die Umlagesätze gestiegen sind, haben auch die Landkreise stärker von steigenden Einnahmen profitiert, als es in Abbildung 81 den Anschein hat (seit 2013 +31,6 % Allgemeine Deckungsmittel aber +37,7 % einschließlich der Einnahmen aus der Kreisumlage) siehe Tabelle 9).¹⁵⁹

Innerhalb Sachsens haben sich die Allgemeinen Deckungsmittel im kreisangehörigen Raum seit 2013 deutlich besser entwickelt (zusammen +32 %) als im kreisfreien Raum (+24 %). Dadurch ist der relative Abstand der Ausstattung mit Allgemeinen Deckungsmitteln zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum pro Kopf von 39 % (2013) auf 31 % (2019) bzw. 30 % (2020) gesunken.¹⁶⁰ Dies ist sowohl das Ergebnis einer etwas stärkeren Steuerkraftentwicklung im kreisangehörigen Raum als auch eines stärkeren Zuwachses bei den Schlüsselzuweisungen. Innerhalb des kreisangehörigen Raumes spielt zudem die Kreisumlage eine entscheidende Rolle für die Finanzausstattung. Zieht man für die kreisangehörigen Gemeinden die Kreisumlage

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

159 Die Zuweisungen der Gemeinden an die Landkreise in Form der Kreisumlage haben sich zwischen 2013 und 2020 um rund 39 % erhöht, vgl. Abschnitt III.9.

160 Damit entspricht das inhaltlich fast deckungsgleiche Finanzkraftverhältnis zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum nicht den ca. 1:1,43, die im horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz für die Verteilung der Schlüsselmassen relevant sind.

von den Allgemeinen Deckungsmitteln ab und rechnet man sie den Allgemeinen Deckungsmitteln der Landkreise hinzu, erhält man einen genaueren Einblick in die zur Verfügung stehenden Finanzmassen (siehe die letzten beiden Zeilen in Tabelle 9). Die kreisangehörigen Gemeinden haben zwar auch nach dieser Darstellung mehr Deckungsmittel zur Verfügung als die Landkreise, der Abstand ist aber erheblich reduziert. Auch die Entwicklungsdynamik zeigt sich anders. Unter Berücksichtigung der Kreisumlage haben sich die Deckungsmittel der kreisangehörigen Gemeinden im Beobachtungszeitraum etwas weniger erhöht als die der Landkreise. Beide Zuwachsraten liegen zudem deutlich

über dem Wert für die Kreisfreien Städte.

Wird nach Größenklassen der Gemeinden differenziert, so ist die umfangreichere Ausstattung pro Kopf in den einwohnerstärkeren Gemeinden erkennbar. Die relativen Abstände zwischen den Größenklassen haben sich über den Zeitraum hinweg verringert. Verfügten die Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern 2013 noch über 45 % mehr Allgemeine Deckungsmittel als die Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern, hat sich der Abstand bis 2020 auf 40 % verringert. Dies fügt sich in eine längere Entwicklungsphase ein (Mitte der 2000er Jahre lag der Abstand noch bei mehr als 50 %). Die Abstände dazwischen verlaufen stetig. Wie noch gezeigt wird, sind die größeninduzierten Unterschiede zum einen Ausdruck einer größeren Steuerkraft der einwohnerstärkeren Städte und Gemeinden. Stärker als dies wirkt sich jedoch der Kommunale Finanzausgleich aus, in dessen Rahmen durch die Einwohnerveredelung die Schlüsselzuweisungen stärker in größere Einheiten konzentriert werden. Für die Verringerung der Abstände ist auch das Pauschalengesetz 2018–2020 ursächlich, in dessen Rahmen jährlich 30 Mio. Euro an die Gemeinden geflossen sind.¹⁶¹ Da die Pauschale auf einen Absolutwert von 70.000 Euro je Gemeinde gedeckelt war, profitierten die kleinen Gemeinden davon pro Kopf mehr als die größeren. In der Summe hatte die Pauschale allerdings mit durchschnittlich 7,5 Euro/Einw. nur einen geringen Einfluss auf die Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden (insgesamt +131 Euro/Einw. 2020 ggü. 2017).

Abbildung 83 zeigt die Zusammensetzung der Allgemeinen Deckungsmittel in den Jahren 2013, 2019 und 2020 im bundesweiten Vergleich. Im Ausgangsjahr betrug der Anteil der Zuweisungen bundesweit durchschnittlich 32 %, wobei die ostdeutschen Flächenländer (51 %) und auch Sachsen (48 %) deutlich höhere Anteile aufwiesen. Das unterdurchschnittliche Niveau der Steuereinnahmen wurde zu einem großen Teil durch einen Mehreinsatz an Zuweisungen ausgeglichen. Wenngleich die Zuweisungsabhängigkeit bis zum Jahr 2019 in beiden Gruppen gesunken ist, setzten sich die Allgemeinen Deckungsmittel in den ostdeutschen und sächsischen Kommunen im Jahr 2019 noch immer zu weit mehr als 40 % aus allgemeinen Zuweisungen zusammen, mehr als in den westdeutschen finanzschwachen Vergleichsländern. Zwar ist es positiv zu

161 Gesetz über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018 bis 2020 vom 29.06.2018, SächsGVBl. S. 782.

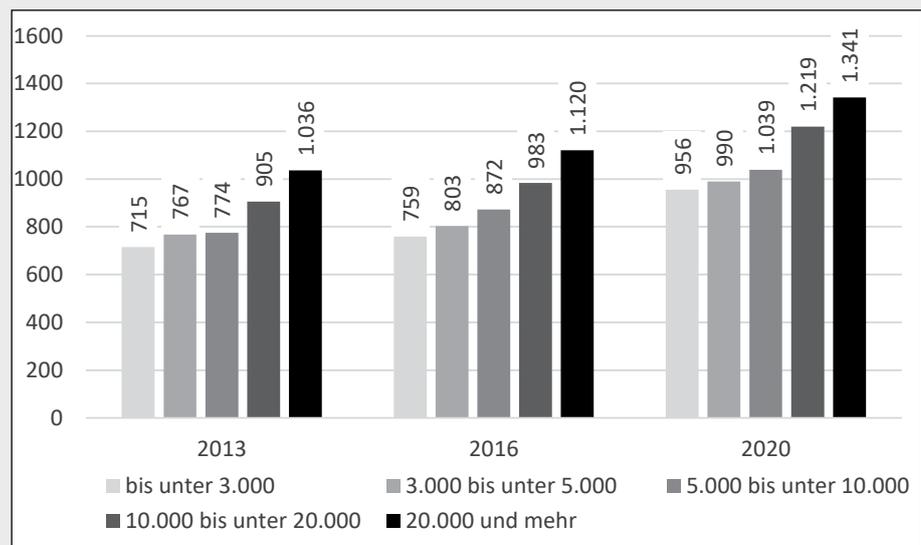
bewerten, dass sich die Anteile der Zuweisungen in Sachsen und generell in Ostdeutschland seit 2013 auch aufgrund der wachsenden Bedeutung der Steuereinnahmen verringert haben. Allerdings ist noch immer eine strukturelle Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen festzustellen, welche die wegfallenden Zuweisungen nicht voll kompensieren konnte. Die hinreichende Ausstattung der Kommunen mit *allgemeinen* Zuweisungen sollte demnach eines der ersten Ziele der Kommunal- aber auch der Landespolitik sein. Im Jahr 2020 wurde in allen betrachteten Räumen der Einbruch bei den kommunalen Steuereinnahmen durch starke Zuwächse bei den allgemeinen Zuweisungen kompensiert. Hierin sind nicht nur die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich enthalten (sowohl Schlüsselzuweisungen als auch weitere Zuweisungen ohne Zweckbindung), sondern insbesondere die Ausgleichszahlungen, die Bund und Länder für die Ausfälle bei der Gewerbesteuer mobilisiert haben.

Nur durch die außergewöhnliche Hilfestellung war es den Kommunen möglich, ihre laufende Aufgabenerfüllung weitgehend ohne Kreditaufnahme zu sichern und darüber hinaus auch die Investitionsprogramme zu einem guten Teil realisieren zu können. Auch die übrigen Entwicklungen in Sachsen liegen in der Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel begründet (Abbildung 84). Die Schlüsselzuweisungen unterliegen Schwankungen durch die Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes sowie durch die Verrechnung von Abrechnungsbeträgen aus Vorjahren (z. B. 2013 und 2014).¹⁶² Die dargestellte Position der sächsischen Kommunen im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Kommunen bildet sich aus dem Zusammenspiel einer etwas höheren Steuerkraft mit einem geringeren Niveau allgemeiner Zuweisungen. Am aktuellen Rand bewegen sich die Allgemeinen Deckungsmittel bei rund 1.690 Euro/Einw.

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

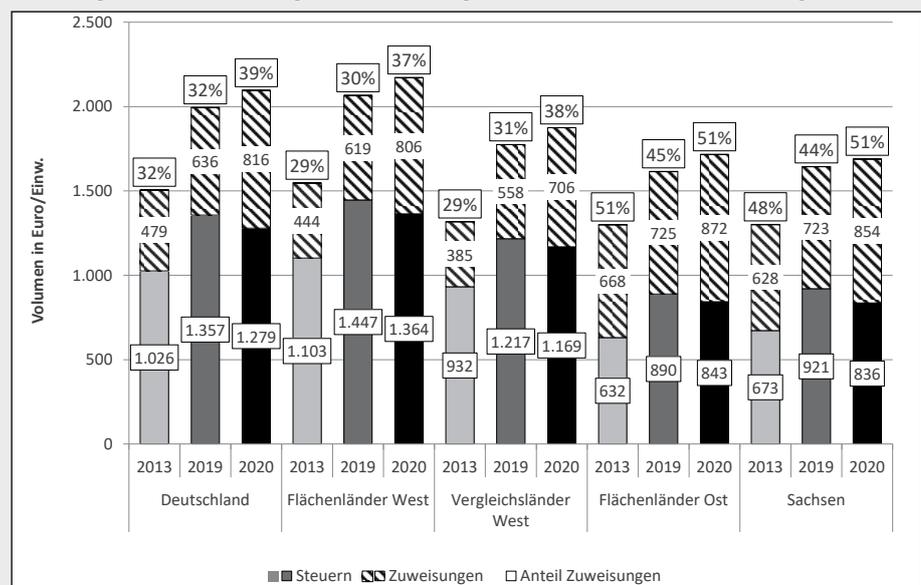
¹⁶² Diese entstehen durch das Auseinanderfallen der Steuereinnahmen nach Plan und im Ist. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz wird zunächst auf Basis von Plandaten berechnet, die Abrechnung erfolgt dann mit Ist-Daten. Die praktisch zwingend entstehende Differenz (positiv wie negativ) wird in Folgejahren verrechnet.

Abbildung 82: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 83: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel 2013, 2019 und 2020 im Vergleich



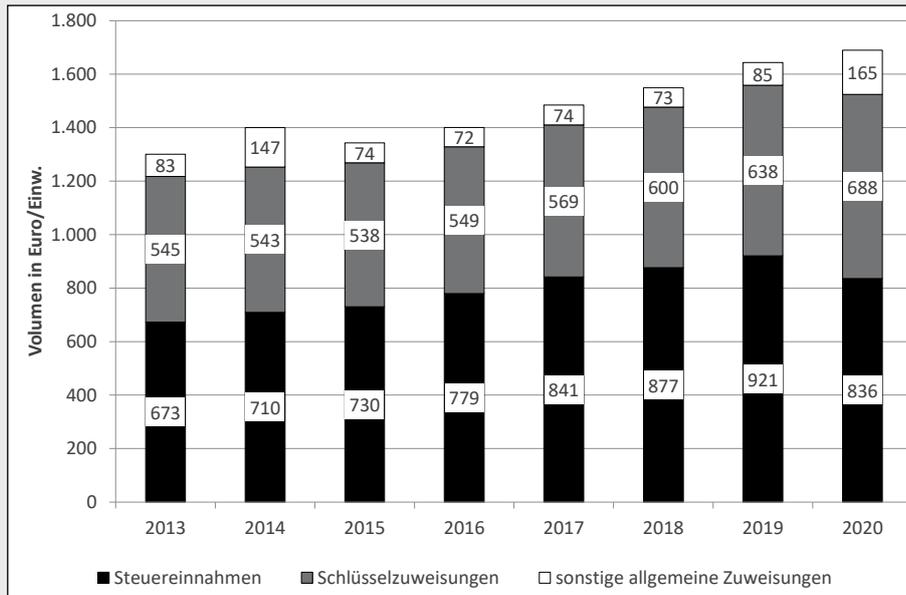
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt, Eigene Berechnungen.

5.1 Steuern

Zu den eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden zählen die Gewerbesteuer, die Grundsteuern A und B (diese drei bilden den Block der so genannten *Realsteuern*) sowie die sonstigen lokal erhobenen örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer). Zudem sind die Gemeinden am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern beteiligt: 15 % des Einkommensteuer- und zuletzt rund 4,1 % des Umsatzsteueraufkommens (2020) fließen an die Städte und Gemeinden.

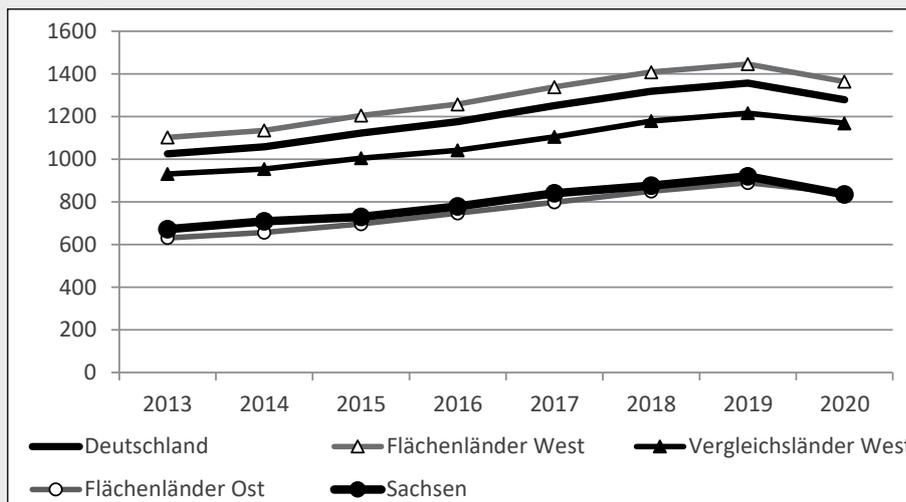
Insgesamt hatten sich die Einnahmen der Kommunen aus Steuern seit dem Jahr 2013 deutlich positiv entwickelt (Abbildung 85). Das Wachstum war zwischen 2010 und 2019 ungebrochen, bevor in der Corona-Pandemie die wirtschaftlichen Beschränkungen auch auf das Steueraufkommen durchwirkten. Im Jahr 2019 wuchsen die Steuereinnahmen der

Abbildung 84: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen 2013 bis 2020



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

Abbildung 85: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

sächsischen Kommunen noch um 5 % gegenüber dem Vorjahr, sodass ein Niveau von 921 Euro/Einw. erreicht wurde. In seiner Entwicklung bewegte sich das Steueraufkommen in Sachsen über den gesamten Betrachtungszeitraum leicht oberhalb des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Länder, der Abstand hat sich jedoch stetig verringert und am aktuellen Rand liegen beide in etwa gleichauf. Diese allmähliche Angleichung kann zum Teil darauf zurückgeführt werden, dass die übrigen ostdeutschen Kommunen seit 2010 stärkere Hebesatzsteigerungen durchgeführt haben (vgl. Abschnitt 5.1.1). Zum Teil haben sich die hohen Hebesätze jedoch offenbar bereits dämpfend auf die Entwicklung der steuerlichen Dynamik ausgewirkt (siehe unten, Gewerbesteuer, Abschnitt 5.1.1.1). Im Jahr 2020 ging das kommunale Steueraufkommen bundesweit um 5,8 % gegenüber 2019 zurück. In Sachsen waren es sogar -9,2 %, was durch besonders kräftige Einbrüche bei der Gewerbesteuer bedingt war.

Obwohl die Abbildung eine gleichmäßige Entwicklung in allen Vergleichsräumen nahelegt, bestehen erhebliche Unterschiede nicht nur im Niveau dieser insgesamt wichtigsten kommunalen Einnahmequelle. Die Differenz zum Bundesdurchschnitt, die 2013 bei 354 Euro/Einw. gelegen hatte, ist bis 2019 auf 437 Euro/Einw. gestiegen und hat sich infolge der pandemiebedingten Einbrüche weiter auf 443 Euro/Einw. vergrößert. Somit beläuft sich das Steueraufkommen der sächsischen Kommunen aktuell auf nur rund 65,2 % des Bundesdurchschnitts und liegt damit nun sogar geringfügig unterhalb des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Kommunen (65,9 %). Zum Teil ist dies jedoch ein Effekt der Krise. Noch 2019 hatten die sächsischen Kommunen 67,8 % des bundesweiten Durchschnitts erreicht, fast zwei Prozentpunkte mehr als die übrigen ostdeutschen Kommunen (siehe Tabelle 10). Auch im Vergleich zu den finanzschwachen Ländern West, die 91,4 % erreichen, beträgt der Abstand rund 334 Euro/Einw. und hat sich seit 2013 in der Tendenz sogar noch vergrößert.

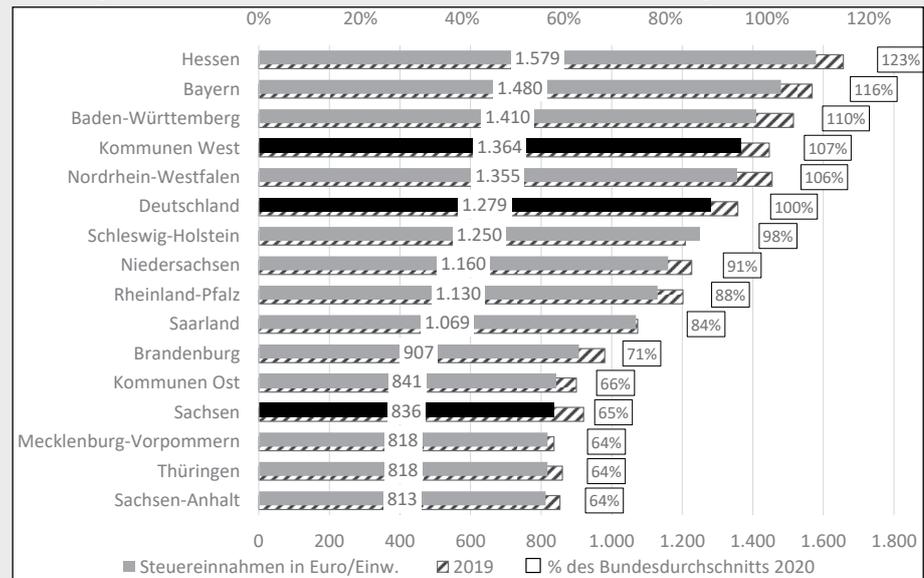
Von ihrem deutlich niedrigeren Ausgangsniveau ausgehend haben die ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen und die sächsischen Kommunen im Besonderen in den vergangenen Jahren bei guten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bereits erhebliche Zuwächse erzielen können. Gegenüber dem Vergleichsjahr 2013 liegt das Wachstum des kommunalen Steueraufkommens bis vor der Krise 2019 in den übrigen ostdeutschen Flächenländern (+40,9 %) über dem Bundesdurchschnitt (+32,3 %). Die sächsischen Kommunen lagen dagegen etwas zurück, ihre Steuereinnahmen wuchsen lediglich um +36,9 %. Insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern (+41,3 %) und Brandenburg (+44,8 %) sind die kommunalen Steueraufkommen seit 2013 stärker angewachsen als in Sachsen. Die Daten zeigen insgesamt, dass die Steuerbasis der ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen noch immer deutlich schwächer ist als in Westdeutschland und sich die Diskrepanzen innerhalb Ostdeutschlands vermindert haben. Zusätzlich ist ein Süd-Nord-Gefälle der kommunalen Steuerkraft zu erkennen.

bundesdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung je Einwohner (siehe Abschnitt III.2.1) aber nur zwei Drittel des durchschnittlichen kommunalen Steueraufkommens, während Hessen und Bayern zwar 112 bzw. 116 % der bundesdurchschnittlichen Wirtschaftskraft aufwiesen, ihre kommunale Steuerbasis aber um 23 % bzw. 16 % über dem Durchschnitt lagen. Neben der Hebesatzpolitik, welche allerdings keinen direkten Zusammenhang zur Wirtschaftskraft aufweist, liegt ein Grund für diese Entwicklung in der Progressivität der Einkommensteuer. Eine weitere Ursache ist die Zerlegung der Gewerbesteuer nach Betriebsstätten. Diese hat zur Folge, dass Standorte von Unternehmenszentralen mit umfangreichen Lohnsummen für unternehmenszentrale Funktionen größere Anteile der unternehmerischen Gewerbesteuer auf den Unternehmenssitz konzentrieren, sodass Standorte von Produktionsbetrieben bzw. Dienstleistungstandorten, in denen keine derartigen umfassenden Führungsfunktionen vorliegen, weniger Gewerbesteuer auf sich vereinen. Dies erklärt die schwache Stellung der ostdeutschen Kommunen, aber auch die relativ gute Position Nordrhein-Westfalens, das bei einer Wirtschaftskraft von 97 % des Bundesdurchschnitts 106 % der durchschnittlichen kommunalen Steuereinnahmen erreicht.

Auf Basis der jüngeren Entwicklung unter Auslassung der pandemiebedingten Effekte lässt sich selbst bei einer sehr guten wirtschaftlichen Entwicklung, wie sie bis 2019 charakteristisch war, relativ sicher vorhersagen, dass die ostdeutschen Kommunen in absehbarer Zeit keinen Anschluss an die kommunale steuerliche Basis der wirtschaftsschwachen Westländer schaffen werden. In einem sehr optimistischen Szenario können die durchschnittlichen Wachstumsraten der kommunalen Steuereinnahmen der Jahre 2013 bis 2019 herangezogen werden (+5,4 % p. a.) und den korrespondierenden Wachstumsraten in den finanzschwachen Westländern (+4,5 % p. a.) oder dem bundesweiten Trend (+4,8 % p. a.) gegenüber gestellt werden. Eine Angleichung an das Niveau der Vergleichsländer West wäre unter diesen Voraussetzungen in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Pro Jahr könnten die sächsischen Kommunen, die heute bei rund 71,5 % des Niveaus der finanzschwachen westdeutschen Kommunen liegen, rund einen halben Prozentpunkt dieser Differenz aufholen und rechnerisch Ende der 2030er Jahre 75 % des Bundesdurchschnitts erreichen. Erst weit in die 2050er Jahre hinein würde sich die Lücke vollständig schließen.

Die Abhängigkeit der Kommunen von anderen Finanzierungsquellen, darunter insbesondere von den Zuweisungen der Länder, wird also auch in Zukunft in Sachsen wie in den übrigen ostdeutschen Ländern hoch

Abbildung 86: Kommunale Steuereinnahmen 2020 und 2019 im Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Tabelle 10: Steuereinnahmen im Vergleich in Euro/Einw.

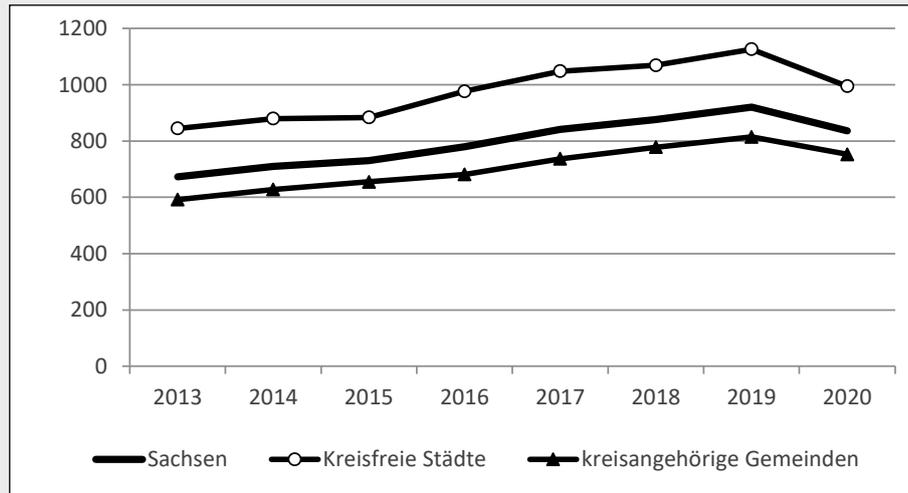
	2013	2019	2019 BRD=100	2020	2020 BRD=100	2020/2019	2019/2013
Deutschland	1.026	1.357	100,0%	1.279	100,0%	-5,8%	32,3%
Flächenländer West	1.103	1.447	106,6%	1.364	106,7%	-5,7%	31,2%
Vergleichsländer West	932	1.217	89,6%	1.169	91,4%	-3,9%	30,6%
Flächenländer Ost	632	890	65,5%	843	65,9%	-5,2%	40,9%
Sachsen	673	921	67,8%	836	65,3%	-9,2%	36,9%
Kreisfreie Städte	845	1.126	83,0%	995	77,8%	-11,7%	33,3%
kreisangehörige Gemeinden	592	814	60,0%	753	58,9%	-7,5%	37,6%

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

bleiben. Insofern ist der im politischen Verfahren gelegentlich geäußerte Verweis auf »Rekordsteuereinnahmen« (insbesondere im Zusammenhang mit der Steuerschätzung) irreführend. Zum einen müssen die stetig wachsenden laufenden und investiven Ausgabebedarfe unabhängig von konjunkturellen Schwankungen und akuten Krisen einnahmeseitig abgedeckt werden. Zum anderen sind wachsende Steuereinnahmen Folge des Wirtschaftswachstums. Insofern sollte bei einer wachsenden Volkswirtschaft jedes Jahr eine »Rekord-Wirtschaftsleistung« erreicht werden, die auch mit »Rekord-Einnahmen« der staatlichen Ebenen einhergeht. Aus den »Rekord-Einnahmen« pauschal auf eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen (aber auch des Bundes und der Länder) zu schließen und daraus »Entlastungspotenziale« abzuleiten, ist eine unzulässige Verkürzung und verkennt Umfang und Bedeutung kommunaler und staatlicher Aufgabenerfüllung.

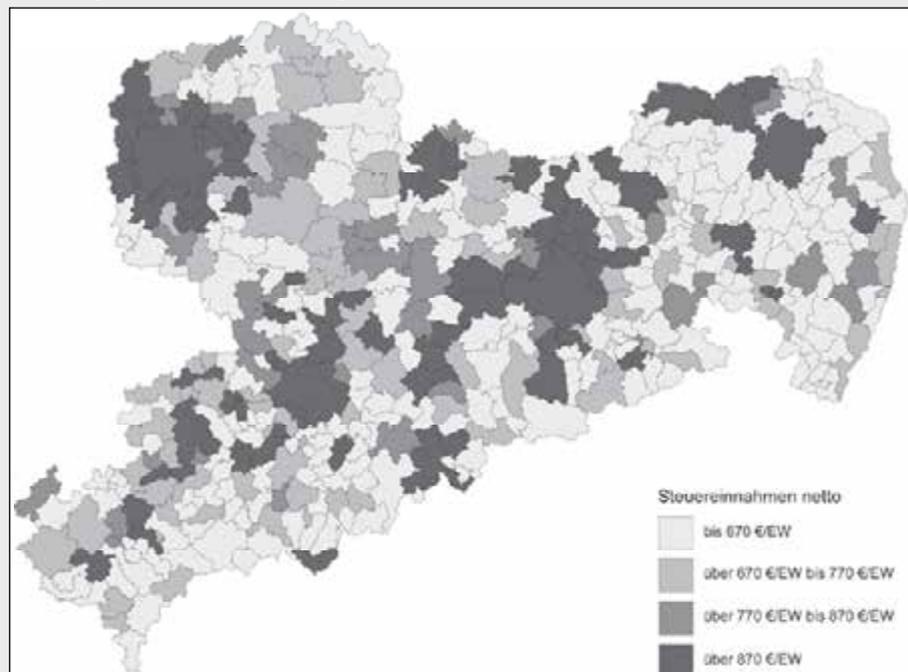
Auch innerhalb Sachsens bestehen Unterschiede im Niveau und in den Entwicklungspfaden der Steuereinnahmen (Abbildung 87). Die Steuereinnahmen waren in den Kreisfreien Städten als Standorte mit hohen Unternehmensdichten im Jahr vor der Pandemie 2019 pro Kopf um knapp 38 % höher als in den kreisangehörigen Gemeinden (2013: noch 43 %). Über den gesamten Betrachtungszeitraum ist die Lücke zwischen den beiden Teilräumen geschrumpft: So wuchsen die

Abbildung 87: Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 88: Räumliche Verteilung der Steuereinnahmen 2020



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

Pro-Kopf-Steuereinnahmen im kreisangehörigen Raum seit 2013 um gut 38 %, während der Zuwachs bei den Kreisfreien Städten »nur« 33 % betrug. Hinsichtlich der Steuereinnahmen als wesentlicher Finanzierungsquelle der kommunalen Aufgabenerfüllung kann folglich nicht von einer Abkopplung der Kreisfreien Städte gesprochen werden. Vielmehr haben die kreisangehörigen Gemeinden durchgängig höhere Zuwächse ihrer Steuereinnahmen generieren und auf diesem Wege den Rückstand zu den Kreisfreien Städten stetig verringern können (im Jahr 2008 lag der Vorsprung der Kreisfreien Städte je Einwohner noch bei knapp 50 %). Im Pandemiejahr verkleinerte sich der Abstand dann schlagartig weiter, da die Steuereinnahmen in den Kreisfreien Städten mit -11,7 % weitaus stärker zurückgingen als im kreisangehörigen Raum mit -7,5 %.

Steuereinnahmen kommen auch demografische Effekte zum Tragen: Die Einwohnerzahl der drei Kreisfreien Städte wuchs im Zeitraum von 2013 bis 2019 um rund 8 %, sodass deren Steueraufkommen *pro Kopf* um 33 % zulegte, während es in Absolutgrößen (Euro) rund 44 % waren. Im kreisangehörigen Raum sank die Einwohnerzahl dagegen um rund 2,5 %, was zur Folge hatte, dass die Aufkommenszuwächse *pro Kopf* mit 37 % höher ausfielen als die Steigerung der Absolutwerte (+34 %). In den wachsenden Städten kann das Steueraufkommen folglich nicht im Gleichschritt mit dem Einwohnerwachstum gesteigert werden, in den schrumpfenden geht es aber auch keinesfalls im Gleichschritt mit der Schrumpfung zurück. Insgesamt konvergieren die beiden Teilräume, was sich bereits in der Entwicklung der Wirtschaftskraft gezeigt hat (siehe Kapitel III.2.1). Entsprechend ist ein Auseinanderdriften der Steuerkraft der beiden Teilräume nicht zu beobachten. Das Krisenjahr hat die Kreisfreien Städte dagegen sowohl *pro Kopf* (-11,7 %) als auch in Absolutgrößen (-11,4 %) härter getroffen als die kreisangehörigen Gemeinden (-7,5 % bzw. -8,0 %).

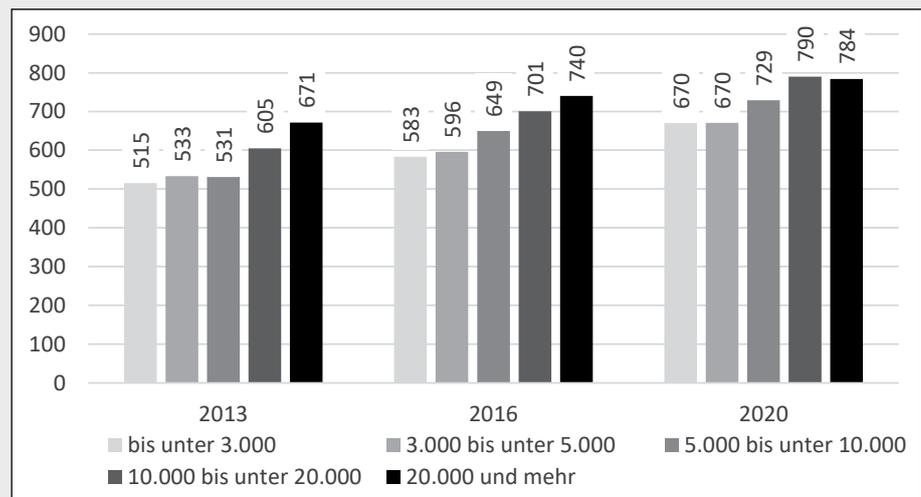
Steuereinnahmendifferenzen bestehen nicht nur zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum. Neben den Kreisfreien Städten generieren auch viele große kreisangehörige Städte ein hohes Steueraufkommen. So befinden sich Schkeuditz, Freiberg oder Stollberg in der Gruppe der steuerstärksten Kommunen. Oftmals besteht eine direkte Nähe zu den Oberzentren mit ihren attraktiven und leistungsfähigen Infrastrukturen sowie einem Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften. Dies ruft im Zusammenspiel mit verfügbaren Gewerbeflächen und geringeren Einwohnerzahlen einen Teil dieser Effekte hervorruft (z. B. Wilsdruff, Radeburg, Hartmannsdorf). Die außerordentliche Steuerstärke einiger kleinerer Städte und Gemeinden stützt sich im Wesentlichen auf wenige aber leistungsstarke Gewerbeansiedlungen. Auf der anderen Seite sind Teilräume mit vielen steuerschwächeren Gemeinden zu erkennen – vor allem in der Lausitz, im Erzgebirge und im Landkreis Nordsachsen (siehe Abbildung 88).

Werden die Daten des kreisangehörigen Raumes nach Gemeindegrößen sortiert, so ist ein Steuerkraftgefälle zwischen den größeren und den kleineren Gemeinden zu erkennen (Abbildung 89). Dieses zieht sich durch sämtliche Steuerarten mit Ausnahme der Grundsteuer A, welche

in den kleineren Gemeinden ein größeres Aufkommen aufweist. Dieses Gefälle ist allerdings im Zeitablauf stark rückläufig: So lagen die Steuereinnahmen der Gemeinden in der größten Einwohnerklasse 2013 noch knapp 30 % über jenen aus der Gruppe mit der geringsten Einwohnerzahl, im Jahr 2020 betrug der Unterschied nur noch 17 %. Vor allem die großen kreisangehörigen Städte (über 20.000 Einwohner) entwickelten sich weniger dynamisch. Die Angleichung vollzog sich vor allem beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer aber auch bei der Gewerbesteuer haben sich die Verhältnisse zwischen größeren und kleineren Kommunen angeglichen. Die kommunalen Umsatzsteuereinnahmen zeigen aufgrund ihres gewerbeorientierten Verteilungsschlüssels die größten Varianzen. Hier nehmen die Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern rund 70 bis 80 % mehr pro Kopf ein als die einwohnerschwächste Gruppe und die Differenz hat sich auch nicht verkleinert.

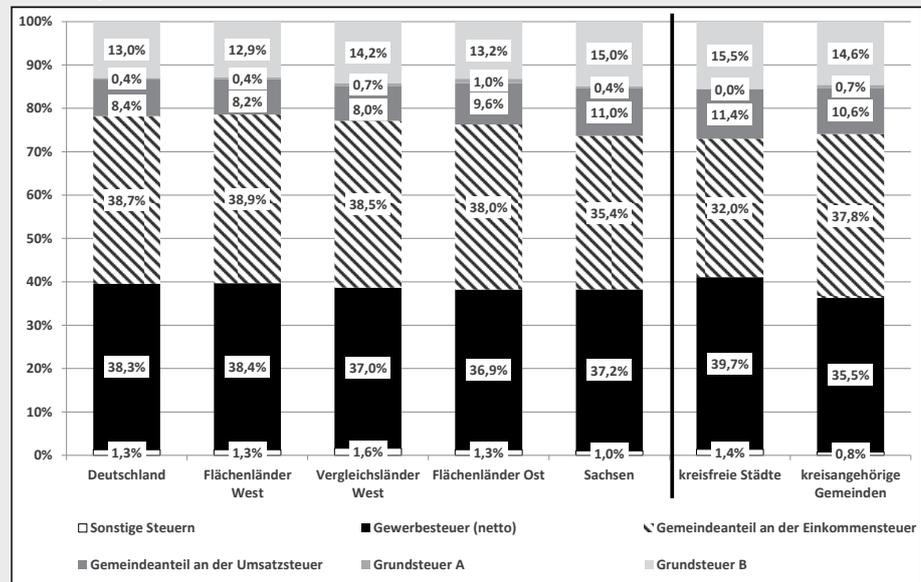
Ein Blick auf die Struktur der Steuereinnahmen offenbart viele Gemeinsamkeiten in den Vergleichsräumen, aber auch gewichtige Unterschiede. Die Gewerbesteuer (netto) ist die wichtigste einzelne Steuerquelle: In Sachsen steht sie für 37,2 % der gesamten Steuereinnahmen und liegt damit in ihrer Bedeutung noch höher als im Durchschnitt der anderen Vergleichsräume. Dass dies mehr ist als im Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen, ist vor allem eine Folge der hohen Hebesätze (siehe Abschnitt 5.1.1.1). Ohnehin ist der Wert für 2020 mit Vorsicht zu interpretieren, da er unter dem Einfluss des pandemiebedingten Einbruchs bei der Gewerbesteuer steht. In den Vorjahren hatte der Anteil der Gewerbesteuer in allen Teilräumen noch wesentlich höher gelegen, in Sachsen 2019 noch bei 41,7 % (siehe Abbildung 91). Größere Unterschiede zeigen sich beim Vergleich der Rolle des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Diese war 2020 im Bundesschnitt mit 38,7 % unter Einbeziehung der pandemiebedingten Effekte praktisch gleichauf mit der Gewerbesteuer. In den ostdeutschen Flächenländern ist ihre Bedeutung mit 38,0 % der Gesamteinnahmen nur unwesentlich geringer, in Sachsen liegt der Wert allerdings nur bei 35,4 %. Dies ist, wie weiter unten gezeigt wird, vor allem auf die höheren Hebesätze bei den Realsteuern, insbesondere bei der Grundsteuer B, zurückzuführen, die diesen Steuerarten in Sachsen eine weitaus größere Bedeutung zukommen lassen. Die dritte Säule der kommunalen Einnahmehasis bildet die Grundsteuer B, welche in Ostdeutschland (13,2 %) und insbesondere in Sachsen (15,0 %) eine größere Bedeutung zukommt als im Bundesdurchschnitt (13,0 %).

Abbildung 89: Entwicklung der Steuereinnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 90: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2020



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

Auch dieser Wert ist durch die Pandemie überzeichnet. Im Jahr 2019 lag der Anteil der Grundsteuer B noch bei 13,4 % der gemeindlichen Steuereinnahmen im Freistaat Sachsen, war aber dennoch wesentlich höher als in den Vergleichsräumen. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer trägt in Sachsen am aktuellen Rand 11,0 % zu den Steuereinnahmen bei; dies stellt eine Steigerung zu den Vorjahren dar, die auf die deutlich höhere Beteiligung der Kommunen an den Umsatzsteuereinnahmen infolge bundesgesetzlicher Aktivitäten zurückgeht. Das höhere Gewicht von Umsatz- und Grundsteuer in den ostdeutschen Ländern im Allgemeinen und in Sachsen im Besonderen ist nicht auf überdurchschnittliche Erträge aus diesen Einnahmequellen zurückzuführen. Vielmehr spiegeln sie das niedrige Einnahmehiveau aus der Einkommen- und Gewerbesteuer wider.

Mit Blick auf die Zusammensetzung der Steuereinnahmen bestehen die größten Unterschiede zwischen den Kreisfreien Städten und den

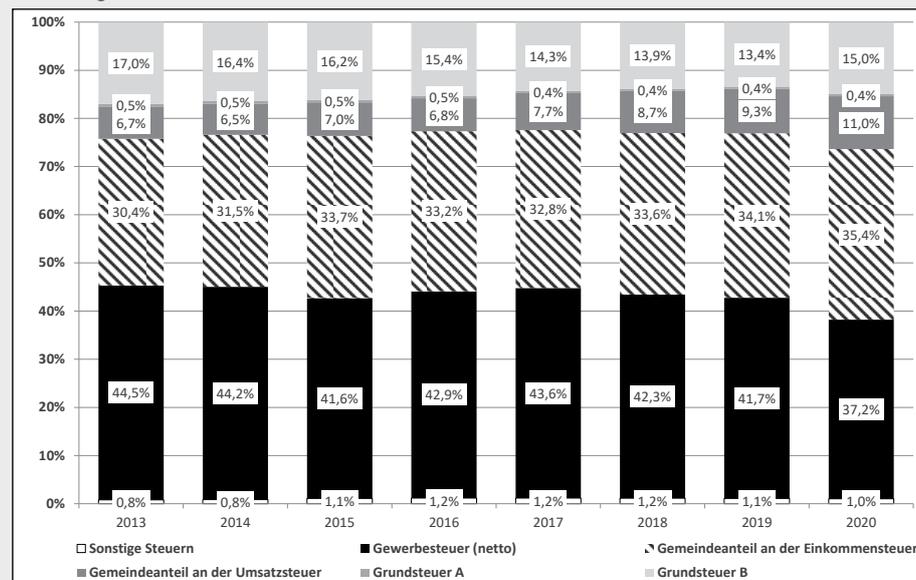
kreisangehörigen Gemeinden (die Landkreise verfügen nicht über eigene Steuereinnahmen) bei den Anteilen von Gewerbe- und Einkommensteuer. Während die Kreisfreien Städte durch die Ansiedlung vieler und tendenziell größerer Unternehmen einen höheren Anteil aus der Gewerbesteuer und Grundsteuer einnehmen,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

Im Zeitablauf haben die Einnahmen aus der Gewerbesteuer seit 2013 trotz eines absolut gestiegenen Aufkommens tendenziell an Bedeutung verloren (Abbildung 91), stellen aber nach wie vor die wichtigste Einnahmenquelle der sächsischen Kommunen dar. Der Einbruch durch die Corona-Pandemie ist hierbei voraussichtlich nur ein vorübergehender Einflussfaktor. Grund für den relativen Bedeutungsverlust ist, dass sich die kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer deutlich dynamischer entwickelt haben. Über den gesamten Betrachtungszeitraum hat der Anteil der Einkommensteuer bis 2019 um etwa 3,5 Prozentpunkte auf 34,1 % zugelegt, wohingegen der Anteil der Gewerbesteuereinnahmen von 44,5 % auf 41,7 % abgenommen hat. Die Pro-Kopf-Differenz beider Größen ist zwischen 2013 und 2019 von 94 Euro/Einw. auf 69 Euro/Einw. gesunken. Im Pandemiejahr 2020 lagen beide bundesweit schließlich fast gleichauf, während sich die Differenz in Sachsen auf nur noch 15 Euro/Einw. vermindert hat. Die Positionen der Grundsteuern und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer schwächten sich ebenfalls. Diese strukturellen Aspekte in Verbindung mit der Gesamtentwicklung der Steuereinnahmen (Abbildung 87) zeigen, dass der Zuwachs der Steuerkraft in den sächsischen Kommunen im Betrachtungszeitraum insbesondere auf Steigerungen der Einkommen- und Gewerbesteuer beruht und das Jahr 2020 nicht typisch hinsichtlich der Bewertung der Strukturen ist.

5.1.1 Realsteuern

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

Abbildung 91: Struktur der Steuereinnahmen in Sachsen 2013 bis 2020



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

Insbesondere die Belastungen der Unternehmen durch die Realsteuern können durchaus relevante Entscheidungskriterien für Unternehmensansiedlungen oder -erweiterungen darstellen. Daher sollten eventuelle Anreize zu räumlichen Ausweichreaktionen in die Überlegungen zur Hebesatzpolitik eingehen, insbesondere wenn die Hebesatzdifferenzen zu benachbarten Gemeinden hoch sind. Um ausufernden Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden und die Entstehung so genannter Steueroasen zu verhindern, gilt seit 2004 für die Gewerbesteuer ein Mindesthebesatz von 200 %.¹⁶³

5.1.1.1 Gewerbesteuer

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

Um die Entwicklungsdynamik der Gewerbesteuer nachzuvollziehen zu können, werden zunächst die fünf wesentlichen Einflussfaktoren skizziert, von denen diese Einnahmen in einem Kassenjahr abhängen:

- Zum ersten spielt die besondere rückwirkende **Veranlagungspraxis** der Gewerbesteuer, die sich von den anderen Steuern unterscheidet, eine Rolle. Die Ableistungen von Vorauszahlungen in Verbindung mit einer zeitverzögerten Veranlagung kann eine überhöhte oder zu geringe Veranschlagung nach sich ziehen. Dies wiederum kann vor Ort zu starken, durch Rück- und Nachzahlungen verursachten Schwankungen des jährlichen Aufkommens führen. Die Veranlagungspraxis führt demnach in Boomphasen tendenziell zu einer Überzeichnung. In Rezessionsphasen ist der Effekt spiegelbildlich: Gewinneinbrüche können dazu führen, dass Gemeinden

¹⁶³ § 16 Abs. 4 GewStG.

Vorauszahlungen angleichen müssen und damit die Gewerbesteuerertrag über längere Phasen hinweg schwächer bleiben.

- Zum zweiten weist die Gewerbesteuer eine starke **Konjunktur-reagibilität** auf. Zentrale Bestimmungsgröße für die Bemessung der Steuer ist der Gewerbeertrag von Personen- und Kapitalgesellschaften, der in seiner Summe sehr stark auf die Konjunktur reagiert. Zusätzlich fließen ertragsunabhängige Komponenten in die Berechnung des Steuermessbetrags ein.¹⁶⁴ Des Weiteren gilt die so genannte Zinsschranke zur Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen als Betriebsausgaben.¹⁶⁵
- Der dritte Einflussfaktor ist die Höhe der **Gewerbesteuerumlage**, die bestimmt, welcher Anteil des Bruttoaufkommens tatsächlich in den kommunalen Haushalt fließen kann (§ 6 Abs. 3 GemFinRefG). Der Umlagesatz der Gewerbesteuerumlage zerfällt in einen Bundes- und in einen Landesanteil und hatte sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend zu einem Feinsteueringstrument entwickelt. Im Analysejahr 2020 befand sich der Gewerbesteuerumlagesatz in den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern erstmals seit ihrer Erhebung auch in Ostdeutschland 1992 auf dem gleichen Niveau von 35 %. Die Umlage wird durch Multiplikation mit dem Grundbetrag berechnet, d. h., in einer sächsischen Kommune gehen nicht 35 % des Gewerbesteuerertrags durch die Umlage »verloren«, sondern durchschnittlich 8,3 %.¹⁶⁶ Seit den 1990er Jahren wurden die Umlagesätze regelmäßig verändert. Im Zuge der Beteiligung der Gemeinden der westdeutschen Länder an der Finanzierung der Lasten der Deutschen Vereinigung wurde seit 1995 der Landesvielfältiger um 29 Prozentpunkte erhöht. Außerdem wurde der Umlagesatz für die westdeutschen Kommunen weiter erhöht, um den Fonds »Deutsche Einheit« mitzufinanzieren (zuletzt 2018: 4,3 %). Die ostdeutschen Länder leisten die Umlage *ohne* diese Erhöhungszahl. Der erhöhte Anteil für den Fonds »Deutsche Einheit« wurde bereits im Jahr 2019 komplett abgeschafft.¹⁶⁷ Daraus folgen Mehreinnahmen von rund 500 Mio. Euro für die westdeutschen Kommunen. Im Zuge des auslaufenden Solidarpakts II ist auch die Erhöhung um 29 Prozentpunkte für die westdeutschen Kommunen ersatzlos entfallen. Dies hat den westdeutschen Kommunen zusätzliche Einnahmen in Höhe von 2,8 Mrd. Euro beschert, die im Krisenjahr die Einnahmementwicklung abgedämpft haben. Die korrespondierenden Mindereinnahmen sind dagegen in den westdeutschen Länderhaushalten entstanden.
- Eine weitere Besonderheit besteht in der **Zerlegung** der Gewerbesteuer. Unterhält ein Unternehmen mehrere Betriebsstätten in unterschiedlichen Gemeinden, so wird die gezahlte Gewerbesteuer gemäß der Lohnsumme auf die Kommunen verteilt.¹⁶⁸ So kommt es, dass, den wirtschaftlichen Strukturen folgend, ein erheblicher Teil des Gewerbesteuerertrags in den ostdeutschen Ländern von Unternehmen stammt, die ihren Hauptsitz in den westdeutschen Ländern haben. Da die Pro-Kopf-Lohnsumme in den ostdeutschen Ländern nach wie vor niedriger ist als in den westdeutschen

Ländern, reduziert sich deren Anteil am Gewerbesteuerertrag wieder. Dies betrifft insbesondere lohnintensive Leistungen der Unternehmenssteuerung und -verwaltung sowie von Forschung und Entwicklung, die nach wie vor vorrangig an den Hauptsitzen erbracht werden. Bei den regelmäßig im Verarbeitenden Gewerbe genutzten Leiharbeitsverhältnissen werden die Lohnsummen zudem der Verleiherseite zugerechnet. Damit können die Kommunen nur in geringerem Ausmaß von den Gewerbesteuerzahlungen des (meist finanzkräftigeren) entleihenden Unternehmens profitieren. Ein negativer Effekt auf die Gewerbesteuererlegung ist zusätzlich dann zu erwarten, wenn die Leiharbeiter geringer entlohnt werden als die Stammbesatzung.

- Schließlich entscheidet der vor Ort gewählte **Hebesatz** über die Höhe des gemeindlichen Gewerbesteuerertrags. Abbildung 92 stellt die Höhe der Gewerbesteuerhebesätze im bundesweiten Vergleich in den Jahren 2013, 2016 und 2020 dar und zeigt, dass Sachsen mit durchschnittlich 421 % nach Nordrhein-Westfalen (450 %) und dem Saarland (449 %) die höchsten Gewerbesteuerhebesätze der Flächenländer aufweist. Der Bundesdurchschnitt lag 2020 bei 400 Prozentpunkten, ohne die Stadtstaaten bei 397 %. Auch Thüringen liegt mit 409 % oberhalb des Bundesdurchschnitts, wohingegen sich die drei übrigen ostdeutschen Flächenländer am unteren Ende dieser Skala wiederfinden. In Brandenburg wurden die durchschnittlich niedrigsten Hebesätze im Bundesvergleich gemessen (324 %). Die sächsischen Kommunen nutzen die Steuerquelle der Gewerbesteuer also deutlich intensiver als die anderen ostdeutschen Kommunen. Dies gilt über alle Gemeindegrößen hinweg vor allem im kreisangehörigen Raum und ist nicht ein durch Einzelfälle geprägtes Bild (siehe nächster Absatz). Zwischen 2013 und 2019 lagen die Hebesätze in Sachsen durchgehend hoch, es zeigten sich allerdings nur geringfügige Zuwächse. In anderen Ländern, in denen die Kommunen hohe Defizite und große Kassenkreditvolumina aufweisen, waren fortgesetzte Steigerungen der Hebesätze zu beobachten (Saarland, Rheinland-Pfalz). Allerdings übersetzen sich einzelne Erhöhungen nicht automatisch in höhere Durchschnittshebesätze und signalisieren damit eine stärkere Belastung der Unternehmen. Die angegebenen Durchschnittshebesätze sind aufkommensgewichtet, d. h., gewerbesteuerstarke Standorte gehen mit höherem Gewicht in den Gesamtwert ein als gewerbesteuerschwache. Insofern sind Hebungen und Senkungen der Durchschnittshebesätze auch durch Verlagerungen zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Gewerbesteuerbasis möglich; beide Effekte wirken zusammen. Bundesdurchschnittlich stieg der Gewerbesteuerhebesatz zwischen 2013 und 2020 um fünf Prozentpunkte, in Sachsen waren es vier Punkte (seit 2016 konstant). Die stärksten Zuwächse verzeichneten die Kommunen im Saarland (+34), in Mecklenburg-Vorpommern (+25) und in Thüringen (+23).

Die Hebesatzpolitik ist jedoch selbst von mehreren Einflussfaktoren abhängig. Zum einen spielt die lokale Branchenstruktur eine Rolle – sind einige wenige große Gewerbesteuerzahler für das Aufkommen verantwortlich oder verteilt es sich auf eine Vielzahl mittlerer und kleiner Unternehmen. Des Weiteren ist die Hebesatzpolitik auch von der Größe der Gemeinde abhängig. Große Städte können mit einer leistungsfähigen Infrastruktur, dem Zugang zu einem großen Arbeitsmarktpotenzial und der Nähe zu Bildungs- und Forschungseinrichtungen höhere Hebesätze durchsetzen als kleinere Kommunen, die weniger stark über diese ansiedlungsrelevanten Faktoren verfügen. Es ist daher ein Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und dem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz feststellbar. Am anschaulichsten illustrieren dies die

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

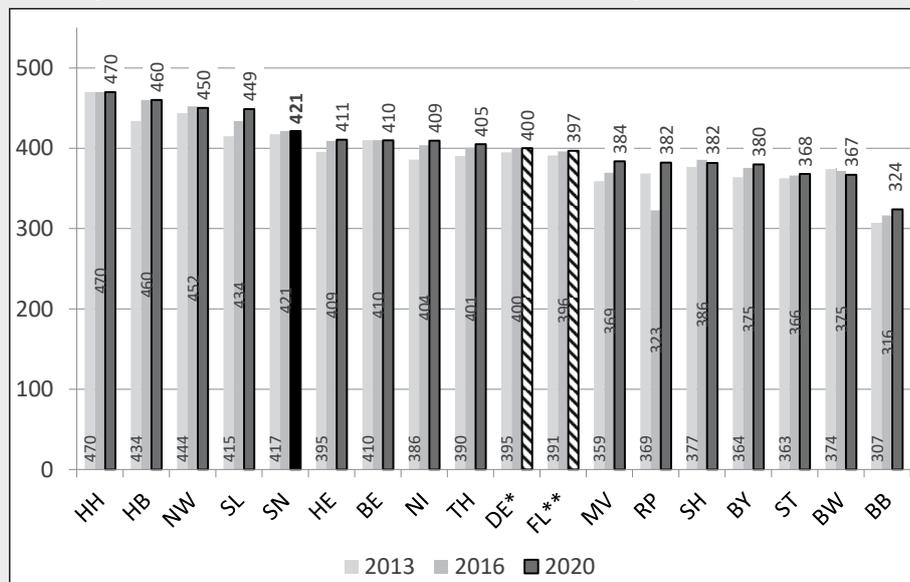
165 Diese Regelung ist ins Körperschaftsteuergesetz eingearbeitet, wirkt aber materiell auf die Ermittlung des Gewerbeertrags nach GewStG.

166 Bei einem durchschnittlichen Gewerbesteuer-Hebesatz von 422 % in Sachsen (2019).

167 Gesetz zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds »Deutsche Einheit« vom 20. Dezember 2018

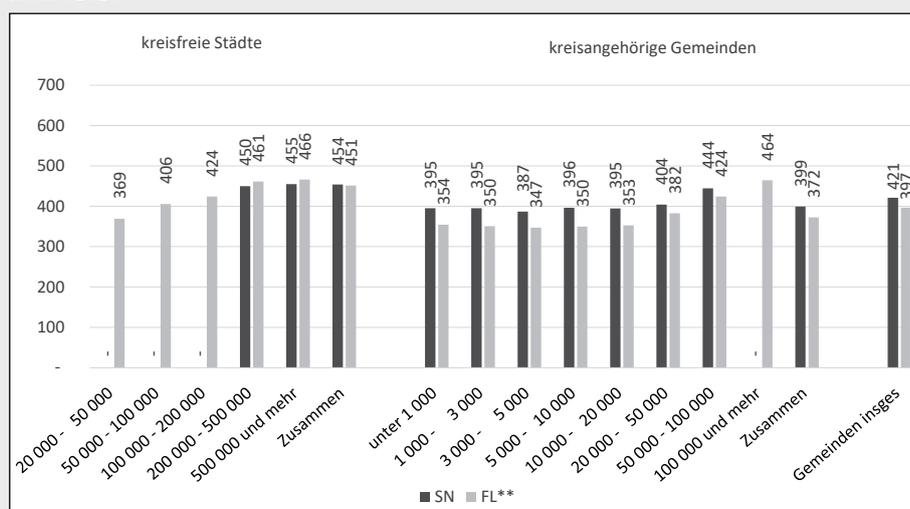
168 § 29 GewStG in Verbindung mit § 28 GewStG. Ausnahmen bestehen für Anlagen zur Erzeugung von Strom und Wärme aus Wind- und Solaranlagen. Bei den letztgenannten dient die installierte Leistung zu 90 % und die Lohnsumme zu lediglich 10 % als Zerlegungsmaßstab.

Abbildung 92: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2013, 2016 und 2020



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

Abbildung 93: Hebesätze der Gewerbesteuer in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2020



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

oben genannten Werte für die Stadtstaaten. Insofern ist ein Teil der dargestellten Hebesatzunterschiede zwischen den Ländern auch auf unterschiedliche Gemeindegrößen zurückzuführen. Da sich die Größenstrukturen zwischen den Ländern stark unterscheiden, ist auch kein vollständig homogenes Hebesatzniveau in Deutschland zu erwarten, z. B. zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen. Wie Abbildung 93 zeigt, sind es in Sachsen nicht die Kreisfreien Städte (linke Säulengruppe), sondern die kreisangehörigen Gemeinden der kleineren Gemeindegrößen, die überdurchschnittliche Hebesätze aufweisen. Sie haben damit im regionalen und überregionalen Standortwettbewerb Nachteile. Diese Wettbewerbsnachteile kommen insbesondere dann zum Tragen, wenn die gewerblichen Standortfaktoren (infrastrukturelle Anbindung, Zugang zu Arbeitskräften, Zugang zu Absatzmärkten, Förderkulisse etc.) sehr ähnlich sind, sich die Hebesätze jedoch spürbar

unterscheiden. Unternehmen können in diesem Fall vergleichbare Standortfaktoren nutzen, zahlen jedoch auf die identischen Erträge unterschiedlich viel Gewerbesteuer. Gebiete mit entsprechenden Hebesatzgefällen finden sich derzeit in der Lausitz sowie im übrigen sächsisch-brandenburgischen Grenzraum, wo die Gewerbesteuerhebesätze im brandenburgischen Teil auf engstem Raum mitunter 50 bis 100 Punkte niedriger liegen als im sächsischen. Ähnliche Phänomene sind im Leipziger Raum an der Grenze zu Sachsen-Anhalt zu beobachten, wo sich einige sachsen-anhaltinische Gemeinden mit auffallend niedrigen Hebesätzen positioniert haben (Leuna, Lützen, Kabelsketal). Ein Gefälle gibt es zudem im Vogtland, wo die Hebesätze auf der bayerischen Seite niedriger sind als auf der sächsischen und der thüringischen Seite. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Strukturwandel rund um die Braunkohle und den damit angestoßenen Investitionsprogrammen könnte sich die vergleichsweise hohe steuerliche Belastung der Unternehmen in den kleinen und mittleren Gemeinden Sachsens als Dämpfer erweisen.

Die Entwicklung der Nettoeinnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer verlief zwischen 2013 und 2019 insgesamt positiv, bevor 2020 der Haupteffekt der Corona-Pandemie auf die gemeindlichen Haushalte in Form der Gewerbesteuer einwirkte (Abbildung 94). Zwischen 2013 und 2019 erhöhte sich das Aufkommen aus der Gewerbesteuer im Bundesdurchschnitt um 27 %, wobei der Zuwachs in den sächsischen Gemeinden gleichauf bereits bei +28 % lag, während das Gewerbesteueraufkommen in

den übrigen ostdeutschen Kommunen um +40 % zulegte. Schon 2018 und 2019 stagnierte die Entwicklung im Freistaat Sachsen, was jedoch weniger auf einen bremsenden Effekt der kleineren Gemeinden als vielmehr durch die Entwicklung bei den Kreisfreien Städten geprägt ist.

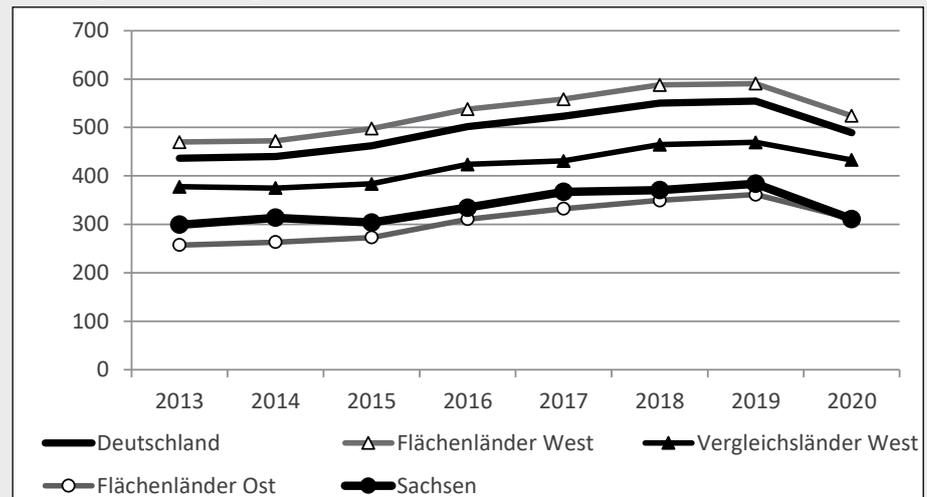
Der Einbruch des Jahres 2020 erwischte die ostdeutschen Kommunen deutlich stärker als die westdeutschen. In Sachsen ging das Nettoaufkommen um 19,0 % zurück, in den übrigen ostdeutschen Kommunen um -13,8 %. Im bundesweiten Durchschnitt lag der Rückgang dagegen »nur« bei -11,7 %, in den finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländern lediglich bei -7,7 %. Hier wirkt sich jedoch die Absenkung der Gewerbesteuerumlage dämpfend für die westdeutschen Kommunen aus, die zeitgleich, aber ohne inhaltliche Verbindung zur Corona-Pandemie, erfolgte. Die Einbrüche bei der Brutto-Gewerbesteuer (vor

Gewerbsteuerumlage) lagen bundesweit bei durchschnittlich -17,8 % und damit etwa gleichauf mit dem sächsischen Wert (-18,9 %).

Die erheblichen Niveauunterschiede zwischen den untersuchten Teilräumen lassen sich auf die unterschiedliche gewerbliche Basis in den Untersuchungsräumen zurückführen. Es zeigt sich deutlich, dass diese Basis in den finanzschwachen westdeutschen Ländern noch immer erheblich stärker ist als in Ostdeutschland. Die wirtschaftsschwachen Vergleichsländer West erreichen mit 433 Euro/Einw. Gewerbesteuereinnahmen (netto) immerhin rund 88 % des Bundesdurchschnitts, die ostdeutschen Flächenländer und Sachsen lediglich 64 % bzw. jeweils 311 Euro/Einw. Die Nettoeinnahmen der sächsischen Kommunen aus der Gewerbesteuer bewegten sich über einen langen Zeitraum oberhalb des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Länder. Dieser Abstand hat sich jedoch bereits zwischen 2013 und 2019 zusehends verkleinert (von 42 Euro/Einw. auf 23 Euro/Einw.), bevor er krisenbedingt 2020 völlig verschwand. Das höhere Niveau war dabei ausschließlich auf die deutlich höheren Hebesätze im Freistaat zurückzuführen (siehe dazu Abschnitt 5.1.1.3), und nicht auf eine stärkere gewerbliche Basis. Die übrigen ostdeutschen Kommunen weisen im Durchschnitt sogar um rund 16 % höhere Grundbeträge auf, geprägt vor allem durch die höheren Werte Brandenburgs und Sachsen-Anhalts. Für diese stetige Annäherung zwischen den sächsischen und den übrigen ostdeutschen Kommunen kann neben einer Annäherung der Hebesätze auch der steuerliche Standortnachteil der kleineren sächsischen Städte und Gemeinden als Begründung angeführt werden. Während die ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen ihren Rückstand gegenüber den westdeutschen Kommunen leicht aufholen konnten, war dies für die sächsischen Städte und Gemeinden nicht der Fall. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Hebesatzdifferenzen und die allgemeinen Entwicklungsaussichten im kreisangehörigen Raum durchaus mit Sorge zu betrachten.

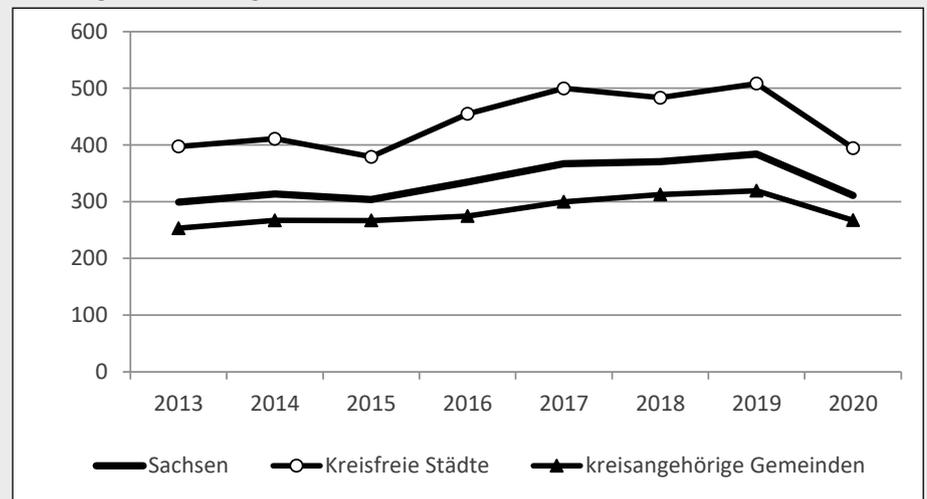
Im innersächsischen Vergleich ist bei der Gewerbesteuer ein Niveauunterschied zwischen den Kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden feststellbar. Dies ist vor dem Hintergrund der Dichte von Unternehmensansiedlungen im Bereich der Kreisfreien Städte nicht verwunderlich. Der Entwicklungspfad der Gewerbesteuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden verlief über den Betrachtungszeitraum allerdings deutlich konstanter als auf Ebene der Kreisfreien Städte. Ein Auseinanderdriften der Teilräume ist indes nicht zu beobachten. So lagen die Gewerbesteuereinnahmen der Kreisfreien Städte zu Beginn

Abbildung 94: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 95: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw.

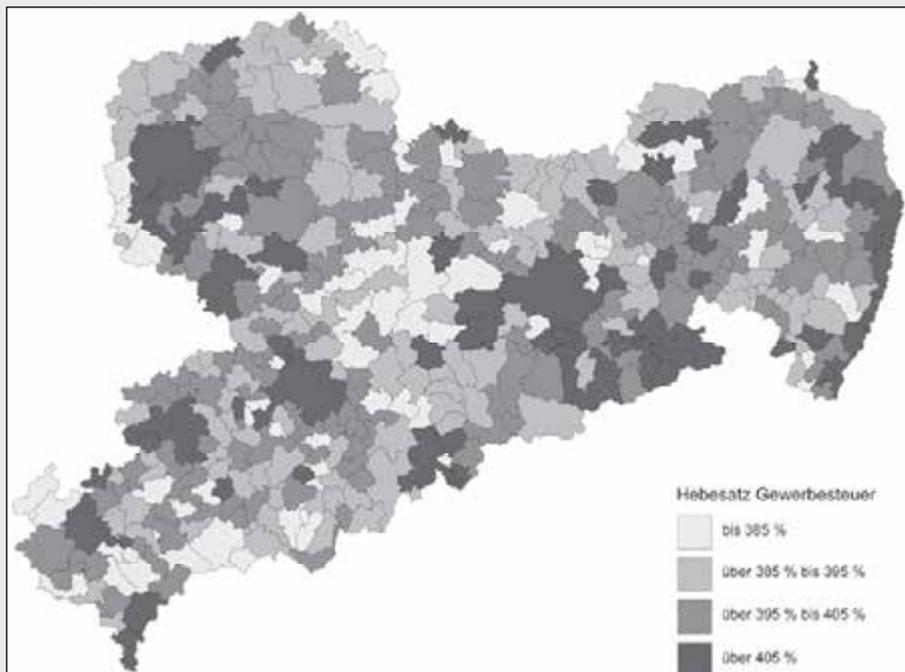


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

des Betrachtungszeitraums um 59 % über denen der kreisangehörigen Gemeinden. Bis zum Jahr 2019 ist dieser »Vorsprung« gleichgeblieben. Im Jahr 2020 verringerte sich der Abstand krisenbedingt auf 48 %, wobei die Kreisfreien Städte durchschnittlich 395 Euro/Einw. generierten, die kreisangehörigen Gemeinden dagegen 267 Euro/Einw. Der Kriseneffekt war für die Kreisfreien Städte mit einem Rückgang um -22,4 % deutlicher zu spüren als im kreisangehörigen Raum (-16,2 %). In den Kreisfreien Städten hatten die Aufkommen bereits seit 2017 stagniert, was 2018 vor allem durch einen starken Rückgang von knapp 12 % in Dresden (etwa 40 Mio. Euro) verursacht wurde, der auch im Folgejahr 2019 nicht kompensiert werden konnte.

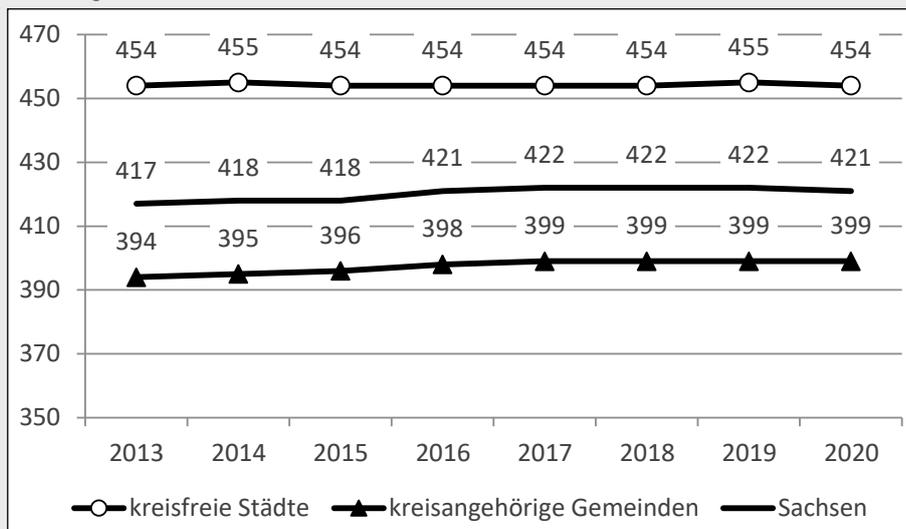
Ausschlaggebend für die unterschiedlichen Niveaus und Entwicklungen ist auch die Ausgestaltung der Hebesätze. Aus Abbildung 96 ist gut ersichtlich, dass die Kreisfreien Städte sowie einwohnerstarke kreisangehörige Gemeinden (vor allem die ehemals Kreisfreien Städte) und einige Gemeinden in ihrem direkten Umland erheblich höhere Hebesätze aufweisen als die meisten Gemeinden im kreisangehörigen Raum. Der höchsten Hebesätze fanden sich 2020 zwar mit 490 % in der Gemeinde Gohrisch und mit 465 % in der Stadt Wehlen, danach folgt aber Leipzig mit 460 %, sowie weitere 12 Städte mit einem Hebesatz

Abbildung 96: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2020



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

Abbildung 97: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2013 bis 2020 in %



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

von jeweils 450 % (darunter Dresden, Chemnitz, Zwickau und Plauen). Der niedrigste Hebesatz wurde 2020 mit 330 % in Wachau (Landkreis Bautzen) erhoben – aber auch dieser liegt sowohl deutlich über dem gesetzlichen Mindesthebesatz von 200 % als auch oberhalb des Hebesatzes in vielen kleinen Gemeinden anderer Bundesländer und noch über dem gesamten Landesdurchschnitt in Brandenburg.

Ein Teil der Niveauunterschiede zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum lässt sich somit durch die Hebesatzunterschiede erklären. Abbildung 97 illustriert den Unterschied eindrucksvoll: Er beträgt zwischen 55 (2020) und 60 Prozentpunkten (2013) und erklärt damit rund ein Drittel der absoluten Einnahmedifferenz pro Kopf. Reichlich zwei Drittel entfallen dagegen auf Unterschiede in den

Grundbeträgen, und sind damit auf die unterschiedliche Wirtschaftskraft und in der Unternehmensstruktur zurückzuführen.

Im dargestellten Zeitablauf der Abbildung 97 ist ebenfalls erkennbar, dass die kreisangehörigen Gemeinden ihre Gewerbesteuerhebesätze im Zeitablauf seit 2013 leicht erhöht haben, seit 2017 jedoch keine Bewegung mehr zu beobachten ist. In den Kreisfreien Städten sind sie in der Summe nicht gestiegen. Somit vergrößert sich der oben beschriebene potenzielle Wettbewerbsnachteil der kreisangehörigen Städte und Gemeinden immerhin nicht weiter.

Für die Unternehmen hat die Veränderung der Hebesätze eine belastende Wirkung. Für jeden Hebesatzpunkt steigt die steuerliche Belastung eines gewerbesteuerzahlenden Unternehmens um 0,035 % des bereinigten Gewinns.¹⁶⁹ Insofern hat die Erhöhung des durchschnittlichen Hebesatzes im kreisangehörigen Raum um fünf Punkte seit 2013 die tarifliche Gewerbesteuerbelastung der Unternehmensgewinne in Sachsen um 0,175 Prozentpunkte erhöht – von 13,79 % auf 13,97 %. Die rechnerische Belastung in den Kreisfreien Städten lag 2020 dagegen bei 15,89 %. Bundesdurchschnittlich liegt der tarifliche Steuersatz mit 13,9 % niedriger als in Sachsen (14,7 %). Folglich resultieren die höheren Einnahmen der sächsischen Kommunen in einer etwa 0,8 Prozentpunkte höheren tariflichen Belastung der unternehmerischen Gewinne. Zu beachten ist allerdings, dass diese Mehrbelastung für Kapitalgesellschaften wirkt,¹⁷⁰ und die tatsächliche Belastung von Personengesellschaften aufgrund des Freibetrags

von 24.500 € niedriger ausfällt. So hat eine sächsische Personengesellschaft mit einem bereinigten Gewerbeertrag von 100.000 € »nur« eine 0,6 Prozentpunkte höhere Belastung aus der Gewerbesteuer als im Bundesdurchschnitt, erst bei 250.000 sind es nahezu 0,8 Prozentpunkte.

Bedeutsam sind die Unterschiede dennoch für den kreisangehörigen Raum. Wie oben gezeigt wurde, liegen die Gewerbesteuerhebesätze der drei sächsischen Kreisfreien Städte nicht höher als der korrespondierende Bundesdurchschnitt. Die Differenz wird durch die

169 Zur Berechnung und zur Bereinigung des Gewinns siehe Glossar → Gewerbesteuer
170 Der Freibetrag für bestimmte Unternehmen gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 GewStG in Höhe von 5.000 Euro wirkt sich nur für sehr kleine Unternehmen mit einem Gewerbeertrag von weniger als 100.000 Euro spürbar aus.

kreisangehörigen Gemeinden erzeugt, deren Hebesätze im Durchschnitt 27 Punkte höher liegen als bundesweit. In den Städten und Gemeinden unter 20.000 Einwohnern beträgt die Differenz sogar jeweils mehr als 40 Hebesatzpunkte. Dies übersetzt sich in eine höhere unternehmerische Steuerbelastung von rund 1,4 Prozentpunkten. Dieser Wettbewerbsnachteil kann durchaus einen Einfluss auf Ansiedlungs- und Erweiterungsentscheidungen von Unternehmen haben, insbesondere dann, wenn auf kleinem Raum andere Standorte mit vergleichbaren Standortfaktoren aber niedrigeren Hebesätzen verfügbar sind.

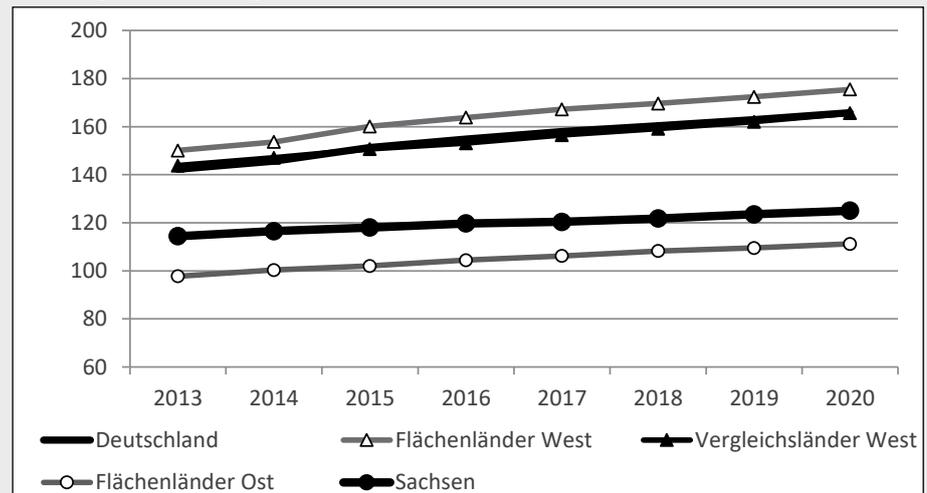
5.1.1.2 Grundsteuer

Die Grundsteuer gehört wie die Gewerbesteuer zu den Realsteuern. Als Steuergegenstand gilt der Grundbesitz im Inland. Nur in Ausnahmefällen werden Steuervergünstigungen und -befreiungen gewährt.¹⁷¹ Es wird zwischen den Grundsteuern A und B unterschieden, wobei die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke und die Grundsteuer B für alle sonstigen Grundstücke Anwendung findet. Die Hebesatzautonomie für beide Steuern obliegt, wie bei der Gewerbesteuer, der Gemeinde im Rahmen der Haushaltssatzung.

Bereits bei der Analyse der Struktur der Steuereinnahmen wurde gezeigt, dass die Grundsteuer A ein zu vernachlässigendes Aufkommen für die Gemeinden in Sachsen generiert – 2020 wurden lediglich 0,4 % aller gemeindlichen Steuereinnahmen durch die Grundsteuer A erbracht, das Aufkommen lag bei nur rund 3,62 Euro/Einw. Auch in den anderen Ländern gehört die Grundsteuer A zu den aufkommensschwachen Einnahmequellen: Im Bundesdurchschnitt wurden 2020 nur 5,31 Euro/Einw. eingenommen. In Ländern mit großen agrarisch genutzten Flächen (z. B. Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern) ist das Aufkommen dabei folgerichtig größer als in Ländern mit hohen Siedlungsdichten (wie Sachsen). Aufgrund der geringen Bedeutung der Grundsteuer A wird im weiteren Verlauf nicht auf Details der Entwicklung eingegangen.

Die Grundsteuer B hingegen ist ihrem Aufkommen nach eine ungleich wichtigere Einnahmequelle für die Gemeinden. Im Jahr 2020 betragen die Einnahmen aus der Grundsteuer B im Bundesdurchschnitt 166 Euro/Einw. (Abbildung 98). Seit 2013 sind die Einnahmen dabei um etwa ein Sechstel gewachsen, wobei Sachsen mit einem Wachstum von nur knapp unter 10 % deutlich von diesem Trend abweicht. Das Einnahmenniveau lag sowohl in den sächsischen Kommunen als auch in den übrigen ostdeutschen Ländern durchgängig niedriger als in den westdeutschen Ländern, wobei sich der Freistaat wiederum über den gesamten Zeitraum positiv von den anderen ostdeutschen Flächenländern abhebt. Im Jahr 2020 wurden in Sachsen Einnahmen aus der Grundsteuer B in Höhe von knapp 125 Euro/Einw. erzielt, sodass der Abstand zum Bundesdurchschnitt mit etwa 41 Euro/Einw. geringer ausfällt als in den übrigen ostdeutschen Kommunen (Differenz von etwa 55 Euro/Einw. bei einem Aufkommen von 111 Euro/Einw.). Dennoch kann in den vergangenen

Abbildung 98: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

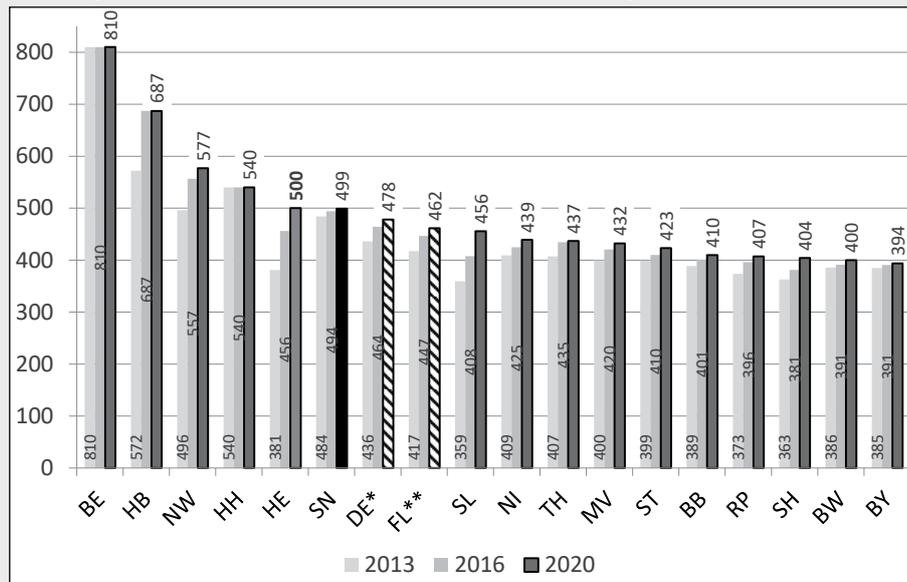
15 Jahren eine allmähliche Angleichung zwischen den Aufkommen in Sachsen und den anderen neuen Bundesländern beobachtet werden. So betrug der »Vorsprung« der sächsischen Kommunen 2006 noch fast 25 %, im Jahr 2013 noch 17 % und am aktuellen Rand nur noch knapp 12,4 %. Die Differenzen zwischen den einzelnen Teilgruppen sowie die unterschiedlichen Entwicklungspfade lassen sich auf drei Ursachen zurückführen: die Hebesatzpolitik, die Bemessungsgrundlage sowie die Abhängigkeit von der Gemeindegröße. Hierbei ist die Hebesatzpolitik die entscheidende Größe. Die Grundbeträge je Einwohner fallen im Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Flächenländern gleich hoch aus (jeweils 25–26 Euro/Einw.).

Mit Blick auf die Hebesatzpolitik fallen deutliche Unterschiede zwischen Sachsen und den anderen ostdeutschen Flächenländern auf. So wies Sachsen 2020 mit 499 % die dritthöchsten Hebesätze unter den Flächenländern auf. Einzig Nordrhein-Westfalen lag mit 577 % noch deutlich höher und der Durchschnitt der hessischen Kommunen lag 2020 mit 500 % erstmals höher als der sächsische Wert. Der Bundesdurchschnitt lag 2020 bei 478 %, ohne Stadtstaaten bei 462 %. Die übrigen ostdeutschen Flächenländer befinden sich mit durchschnittlich 410 (BB) bis 437 % (TH) unter dem bundesweiten Mittelwert. Ähnlich wie bei der Gewerbesteuer schöpfen die sächsischen Kommunen diese originäre Steuerquelle intensiver aus als die Kommunen in anderen Ländern. Dies gilt ebenfalls über alle Gemeindegrößen hinweg und ist nicht ein durch Einzelfälle geprägtes Bild.

Die sächsischen Hebesätze lagen bereits 2013 über dem Bundesdurchschnitt und haben seitdem um 15 Prozentpunkte zugenommen (Abbildung 99). Auch in der bundesweiten Gesamtschau ist ein stetiges Ansteigen der Hebesätze zu beobachten. Insbesondere im Zusammenhang mit der Konsolidierung defizitärer Haushalte wird die Grundsteuer B verstärkt als einnahmeseitiges Instrument genutzt. Mit 48 und 44 Prozentpunkten haben die saarländischen sowie die hessischen Kommunen dabei seit 2013 die größten Hebesatzsteigerungen vorgenommen. Den bundesweit höchsten Hebesatz weist mit 1.050 Punkten die hessische Gemeinde Lautertal (Odenwald) auf (rd. 7.100 Einwohner), die aufgrund ihrer ländlichen Prägung jedoch nur geringe Grundbeträge aufweist (etwa auf dem Durchschnittswert Ostdeutschlands). Markanter ist dagegen die Stellung der Kreisfreien Stadt Offenbach am Main (ebenfalls in Hessen), welche einen Hebesatz der Grundsteuer B von

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

Abbildung 99: Hebesätze der Grundsteuer B im bundesweiten Vergleich 2013, 2016 und 2020



* gewogener Durchschnittshebesatz einschließlich Stadtstaaten

** gewogener Durchschnittshebesatz für die Kommunen der Flächenländer

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

995 % in einem urban verdichteten Raum aufweist. Ähnliche Fälle gibt es in Nordrhein-Westfalen (Mülheim an der Ruhr (890 Punkte), Duisburg (855 Punkte)).

Die dargestellte Entwicklung der Hebesätze kann differenziert betrachtet werden. Auf der einen Seite sind stetige Steigerungen der Hebesätze verbunden mit steigenden Belastungen für die Einwohnerschaft sowie die lokalen Unternehmen. Auf der anderen Seite bietet diese Steuer stabile Einnahmemöglichkeiten für die Kommunen, die kaum anfällig für konjunkturelle Schwankungen sind. Auch herrscht eine örtliche Spürbarkeit für die lokalen Einwohner und Unternehmen, was die Kosten der kommunalen Aufgabenerstellung betrifft. Nicht zuletzt kann festgehalten werden, dass diese Steuer vergleichsweise verteilungsgerecht ist, da ein starker Zusammenhang zwischen der Wohnfläche und den Einkommensverhältnissen der Haushalte zu erwarten ist.¹⁷² Mit einem Aufkommen von rund 125 Euro je Einwohner und Jahr belastet sie einen sächsischen Einwohner mit durchschnittlich rund 10 Euro pro Monat.¹⁷³ Hierbei ist zu beachten, dass sich die Gesamtbelastung sowohl auf gewerbliche als auch auf Wohnimmobilien verteilt und abhängig vom Umfang der Flächennutzung ist. Insofern kann trotz der hohen Hebesätze im Vergleich zu anderen Steuerbelastungen nicht von einer Überstrapazierung der Grundsteuer B gesprochen werden.

Darüber hinaus liegt der Grundsteuer – anders als der Gewerbesteuer – eine praktisch fast unveränderte Bemessungsgrundlage zu Grunde, sodass regelmäßige Hebesatzerhöhungen zum Inflationsausgleich sogar fiskalisch notwendig sind. Zwischen 2013 und 2020 ist der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B in Sachsen um 3,1 % gestiegen (von 484 auf 499 Punkte). Zum Ausgleich steigender Preise wären aber

rund 13 % Wachstum nötig gewesen.¹⁷⁴ Im Zusammenspiel mit geringfügig gewachsenen Grundbeträgen (+5 % seit 2013) wurde zwar ein Wachstum des Aufkommens aus der Grundsteuer B erreicht (+9,3 %), die Preissteigerungen für kommunale Leistungen konnten damit jedoch nicht kompensiert werden. Das heißt, seit 2013 stehen den sächsischen Kommunen trotz gestiegener Hebesätze *real* nicht *mehr* sondern *weniger* Mittel aus der Grundsteuer B zur Finanzierung konsumtiver und investiver Ausgaben zur Verfügung. Nur im Falle sehr starker Hebesatzsteigerungen, wie sie in Hessen oder Nordrhein-Westfalen der Fall waren, konnten reale Mehreinnahmen generiert werden. Eine Kommune, die den Hebesatz konstant hält, muss daher unter den aktuellen Bedingungen der Steuerberechnung jährlich sinkende Realwerte ihrer Grundsteuereinnahmen hinnehmen.

Für die Grundsteuer ist ebenso wie für die Gewerbesteuer ein starker positiver Zusammenhang zwischen der Höhe der Hebesätze und der Gemeindegröße feststellbar. Insbesondere größere Kreisfreie Städte mit einem umfangreichen Angebot technischer, sozialer und kultureller Infrastruktur können deutlich höhere Hebesätze von Einwohnern und Gewerbetreibenden rechtfertigen als kleine kreisangehörige Gemeinden (wobei das Gegenleistungsargument bei einer Steuer nur zum Teil tragfähig ist). Wie aus Abbildung 100 ersichtlich ist, schöpfen nahezu alle Größenklassen in Sachsen ihr Hebesatzpotenzial stärker aus als ähnliche Gemeinden im bundesweiten Vergleich.

Dass die sächsischen Kommunen trotz der stark überdurchschnittlichen Hebesätze ein unterdurchschnittliches Aufkommen generieren, hängt mit der Problematik der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B zusammen. Es werden dafür die Einheitswerte des einzelnen Grundstücks gemäß Bewertungsgesetz im Rahmen eines aufwändigen Verfahrens durch die Finanzämter festgestellt. Der Einheitswert bleibt dann unverändert, bis eine neue Hauptfeststellung aller Einheitswerte durchgeführt wird. Die letzte Erhebung der Einheitswerte fand allerdings im Jahr 1964 statt, für die ostdeutschen Bundesländer liegen mangels Erhebung gar nur die Einheitswerte des Jahres 1935 vor (Details dazu im *Glossar* → *Grundsteuer*). Damit unterscheidet sich auch die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B spürbar, im Westen liegen die Grundbeträge bei durchschnittlich 37 Euro/Einw., im Osten nur bei 26 Euro/Einw. Die ostdeutschen Kommunen müssen demnach einen höheren Hebesatz zur Anwendung bringen, um vergleichbare Erträge aus der Grundsteuer zu generieren. Um das bundesdurchschnittliche Aufkommen einzunehmen, müssten die sächsischen Kommunen ihre Hebesätze rechnerisch auf einen Durchschnittswert von 661 Punkten anheben – rund 160 Punkte mehr als bislang. Die auf Bundesebene

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

173 Der Anteil, der auf gewerbliche Immobilien entfällt und demnach nicht auf die Einwohner entfällt, ist leider aus der amtlichen Statistik nicht nachvollziehbar.

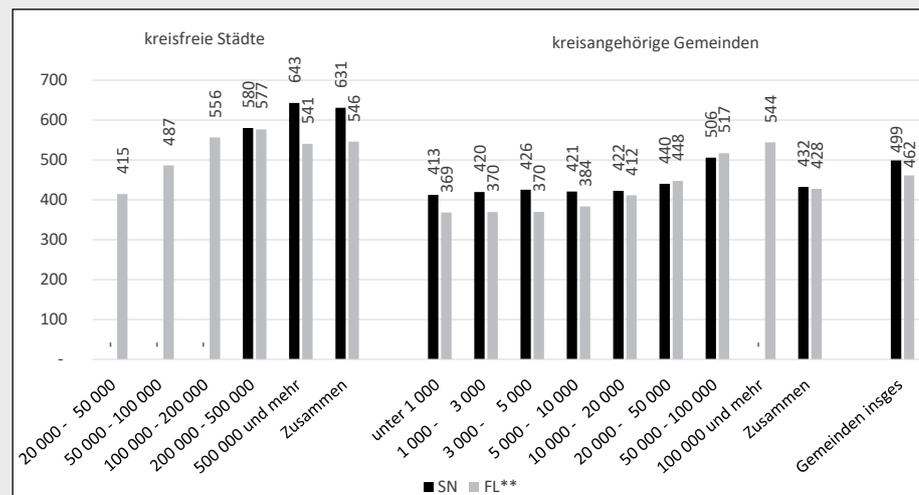
174 Für kommunale Ausgaben ist es angemessen, eine jährliche Preissteigerung von 2,0 % für den genannten Zeitraum zu unterstellen. Dieser ist zwar höher als der Preisindex für Privathaushalte, die Ausgabenstruktur der Kommunen unterscheidet sich jedoch so stark von derjenigen privater Haushalte, dass eine separate Kalkulation sachgerecht ist. Vgl. Hesse (2019), S. 427f.

beschlossene Reform der Grundsteuer ist daher eine wichtige Wegmarke für die zukünftige Entwicklung dieser Steuer. Eine wertabhängige Bemessungsgrundlage, die sich im Zeitablauf an die (immobilien-)wirtschaftlichen Gegebenheiten anlehnt, könnte spätere Hebesatzerhöhungen verzichtbar machen. Nach dieser Logik ist das neue Bundesmodell gestaltet und auch die Abweichungen des Freistaates Sachsen weichen nicht vom wertorientierten Grundsatz ab. Ein flächenorientiertes Modell mit einer unelastischen, praktisch unveränderlichen Bemessungsgrundlage, wie es einige Länder (z. B. Bayern) in ihren landesgesetzlichen Abweichungen vom Bundesgesetz vorsehen, würde demgegenüber auch zukünftig eine stetige Anhebungen der Hebesätze erforderlich machen, damit das Aufkommen der Grundsteuer nicht durch die Inflationsentwicklung verwässert wird (mehr zur Grundsteuerreform im Kapitel IV.2).

In Sachsen sind es insbesondere die Kreisfreien Städte, die mit einer hohen Dichte an Wohn- und Gewerbeflächen ein hohes Grundsteueraufkommen haben (Abbildung 102). Dies ist im Wesentlichen auf die in Abbildung 101 dargestellte räumliche Verteilung der Hebesätze zurückzuführen. Wie schon bei der Gewerbesteuer sind die Hebesätze in den Ballungsräumen Sachsens deutlich höher als in den umliegenden Gebieten. Daneben sind die Hebesätze in einigen Gemeinden aus individuellen Gründen deutlich höher als im umliegenden Raum. Die »Spitzenreiter« waren im Jahr 2020 die Messestadt Leipzig mit 650 % und die Landeshauptstadt Dresden mit 635 %. Mit etwas Abstand folgt Chemnitz (580 %). Im kreisangehörigen Raum hatten Müglitztal (600 %), Burgstädt (555 %) und Colditz (540 %) die höchsten Hebesätze. In Sachsen liegt zudem kein Hebesatz unter 350 %. In einigen Gemeinden im grenznahen Raum zur Tschechischen Republik sind die Hebesätze ebenfalls recht hoch. Dort wird die insgesamt geringe lokale Steuerkraft durch höhere Hebesätze versucht auszugleichen.

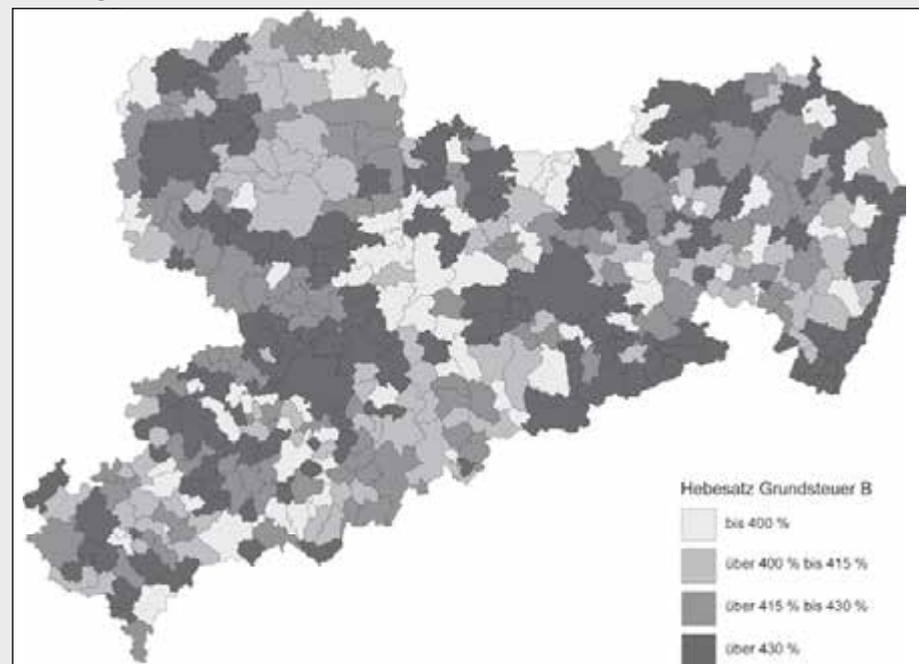
Der Durchschnitt von 125 Euro/Einw. wird, wie bereits erwähnt, in erheblichem Maße durch das Aufkommen der Kreisfreien Städte geprägt, die 2020 auf insgesamt knapp 154 Euro/Einw. kamen (Abbildung 102). Über den gesamten Betrachtungszeitraum fällt das Wachstum des Aufkommens bei den Kreisfreien Städten angesichts der unveränderten Hebesätze allerdings nur sehr schwach aus, seit 2013 bis 2020 nur um +1,1 %. Dagegen verzeichneten die kreisangehörigen Gemeinden seit Beginn

Abbildung 100: Hebesätze der Grundsteuer B in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse 2020



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 101: Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen 2020



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

des Betrachtungszeitraums einen Zuwachs von etwa 14 % und erreichten im Jahr 2020 ein Pro-Kopf-Aufkommen von 110 Euro. Dies ist sowohl auf Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage zurückzuführen als auch auf Anhebungen der Hebesätze, während die Hebesätze in den Kreisfreien Städten nicht zum Aufkommenszuwachs beitrugen.

Die Entwicklung der Grundsteuer B-Hebesätze für die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen ist in Abbildung 103 dargestellt. Einer leichten aber stetigen Anhebung der Hebesätze in den kreisangehörigen Gemeinden steht eine Stagnation in den Kreisfreien Städten seit 2013 gegenüber. Damit hat sich der Abstand zwischen Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden von 218 auf 199 Punkte verkleinert. Dennoch ist zu konstatieren, dass das Aufkommensplus der Kreisfreien Städte gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden

ausschließlich auf deren höhere Hebesätze zurückzuführen ist. Vor dem Hintergrund der überkommenen Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B sind die Pro-Kopf-Grundbeträge in den Kreisfreien Städten sogar marginal geringer als im kreisangehörigen Raum (24,50 Euro/Einw. gegenüber 25,50 Euro/Einw.).

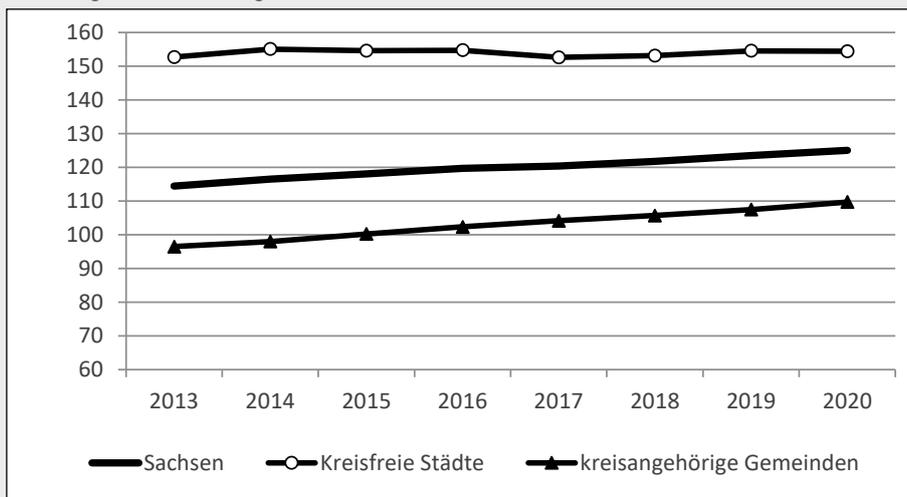
5.1.1.3 Effekt der Hebesatzpolitik

Durch ihre Hebesatzpolitik erzielen die sächsischen Kommunen über alle Größenklassen hinweg höhere Einnahmen aus der Gewerbe- und Grundsteuer als die Kommunen in den übrigen ostdeutschen Ländern. Die Effekte der überdurchschnittlichen Hebesätze (Vergleich zum Bundesdurchschnitt) sind in Abbildung 104 in ihrem absoluten Umfang angegeben. Zuletzt führte die Hebesatzpolitik 2020 zu 21 Euro/Einw. oder 84 Mio. Euro Mehreinnahmen gegenüber einer Hebesatzanpassung wie im bundesdeutschen Mittel. Dieser Effekt ist im Zeitablauf relativ stabil, vor allem bezogen auf die Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer. Bei der Grundsteuer B sind sie am aktuellen Rand aufgrund der Hebesatzentwicklung in den anderen Ländern etwas rückläufig. Allein in der Summe der Jahre 2013 bis 2020 haben die sächsischen Kommunen somit rund 1.158 Mio. Euro Mehreinnahmen generiert, wovon 793 Mio. Euro auf die Gewerbesteuer und 365 Mio. Euro auf die Grundsteuer B entfielen.

Setzt man nicht die bundesdurchschnittlichen Hebesätze an, die auch das Anspannungspotenzial west- und süddeutscher Agglomerationen abbilden, sondern den Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer, die die Wettbewerbsposition des Freistaates Sachsen insbesondere mit Blick auf die Gewerbesteuer vermutlich realistischer verorten, sind die hebesatzbedingten Mehreinnahmen sogar fast dreimal so hoch. Bei der Gewerbesteuer belaufen sie sich in dieser Modellrechnung auf durchschnittlich 51 Euro/Einw. im Zeitraum 2013–2020 (am aktuellen Rand 2020 sind es 40 Euro/Einw.), bei der Grundsteuer auf 19 Euro/Einw. (sowohl 2013–2020 im Durchschnitt als auch aktuell im Jahr 2020).

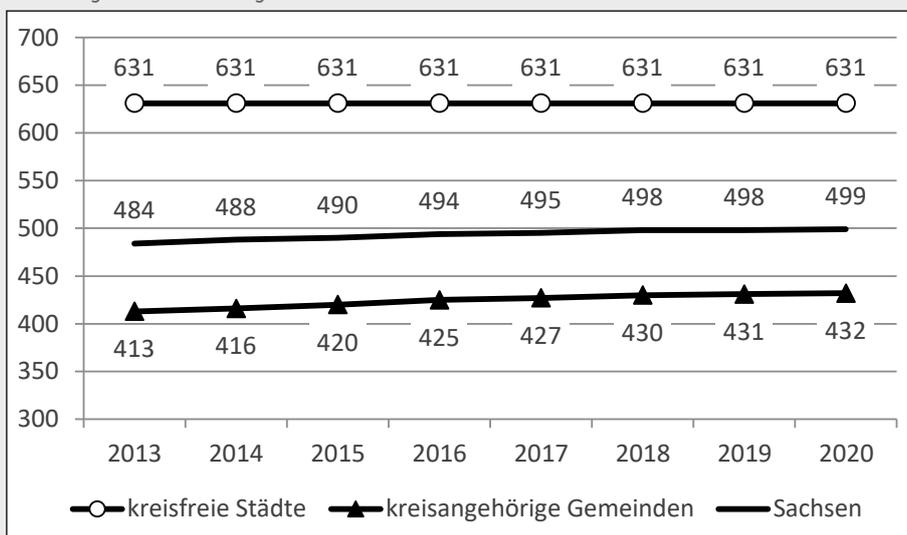
Die höheren Hebesätze bedeuten einen nicht unerheblichen Wettbewerbsnachteil für die sächsischen Kommunen als Wirtschaftsstandort. Dies gilt weniger für die Grundsteuer B, wo sich der Wettbewerbseffekt immerhin auf den Kreis der ostdeutschen Kommunen erstreckt, die bei gleichen Grundbeträgen durchschnittlich rund 50 Punkte geringere Hebesätze aufweisen. Bedeutsamer ist der Effekt bei der Gewerbesteuer, wo er auf Ansiedlungs- und Erweiterungsentscheidungen durchaus einen Einfluss hat und die sächsischen Hebesätze

Abbildung 102: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 103: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %



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

im kreisangehörigen Raum im Durchschnitt rund 90 Punkte höher als in Brandenburg und 35 Punkte höher als in Sachsen-Anhalt liegen (im kreisfreien Raum sind sie dagegen sowohl in Sachsen als auch in Brandenburg und Sachsen-Anhalt nahe dem Bundesdurchschnitt).

Die Arithmetik des Kommunalen Finanzausgleichs mit dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) führt allerdings dazu, dass nur ein kleiner Anteil des hebesatzbedingten Mehraufkommens bei den Kommunen netto verbleibt. Durch das fixierte Aufteilungsverhältnis zwischen der kommunalen und der Landesebene führt das aus Hebesatzsteigerungen gewonnene Mehraufkommen zu einem Rückgang der FAG-Masse (siehe dazu *Glossar* → *Gleichmäßigkeitsgrundsatz*). Nach dem derzeit gültigen Parameter beläuft sich der Entzug auf rund 63,18 %.¹⁷⁵ Damit bleiben den Kommunen von den oben genannten 84,4 Mio. Euro Steuermehreinnahmen durch die höheren Hebesätze nur rund 31 Mio. Euro netto erhalten, während der Freistaat rund 53 Mio.

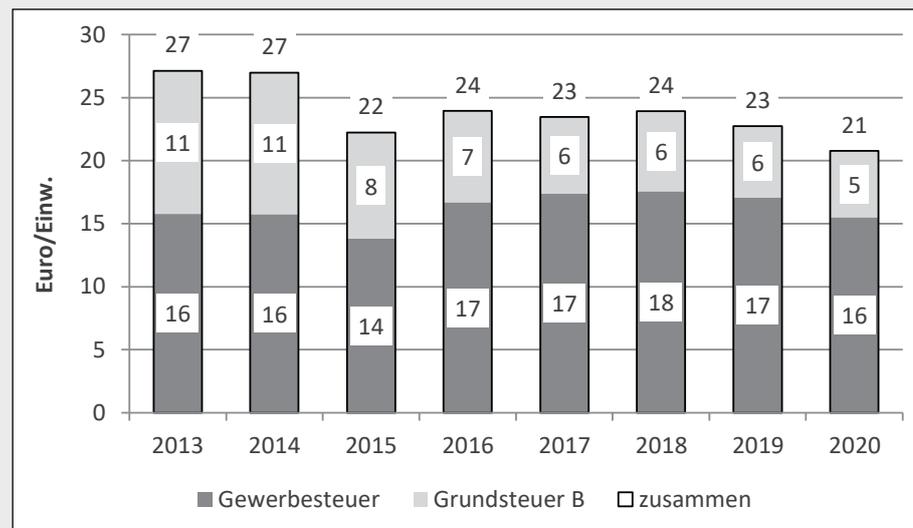
175 Dies entspricht dem Finanzmassenanteil des Landes im vertikalen GMG I. Bei der Berechnung des GMG I findet keine Bereinigung um die überdurchschnittlichen Hebesätze statt.

Euro Zuweisungen spart.¹⁷⁶ Allein im Zeitraum 2013–2019 sind den Kommunen infolge ihrer Hebesatzpolitik damit rund 415 Mio. Euro Mehreinnahmen verblieben, während sich der entlastende Effekt für das Land auf insgesamt rund 740 Mio. Euro belaufen hat. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass vor allem die kreisangehörigen Gemeinden ihre Hebesätze im Vergleich besonders stark angespannt haben (siehe Abbildung 93 und Abbildung 100), geht die fehlende Hebesatzbereinigung vor allem zu Lasten des kreisangehörigen Raumes.

Dies ist aus Anreizgesichtspunkten kritisch zu sehen und keinesfalls eine alternativlose Regelung. So wird beispielsweise in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen Thüringens und Sachsen-Anhalts nicht die tatsächlich vorhandene, sondern eine Realsteuerkraft auf Basis von Durchschnittshebesätzen für die Dotation der FAG-Masse angesetzt. In Thüringen wird hierbei der durchschnittliche Hebesatz in den Flächenländern angesetzt,¹⁷⁷ in Sachsen-Anhalt wird sich auf eine Gruppe westdeutscher Vergleichsländer gestützt.¹⁷⁸ Der Ansatz durchschnittlicher Hebesätze stellt ein sachgerechtes Vorbild dar. Bei Nutzung dieser Regelung wären nur noch Einnahmesteigerungen aufgrund einer wachsenden Bemessungsgrundlage (bereinigter Gewerbeertrag bzw. Einheitswert) für den GMG I relevant, nicht aber Einnahmesteigerungen, die die Kommunen durch Hebesatzerhöhungen erreichen. Dies würde auch der Logik entsprechen, die im weiteren Verfahren des SächsFAG bei der Verwendung der landesweiten Nivellierungshebesätze zum Tragen kommt. Auch dort verbleiben hebesatzbezogene Mehreinnahmen bei den Gemeinden.¹⁷⁹

Auch im bundesstaatlichen Finanzausgleich wird ein bundesdurchschnittlicher Hebesatz zur Berechnung der kommunalen Steuerkraft angesetzt, auf deren Basis der Freistaat Ausgleichszuweisungen der Geberländer und Allgemeine Ergänzungszuweisungen des Bundes erhält.¹⁸⁰ Dies bedeutet im sächsischen Fall, dass der niedrigere Bundesdurchschnitt für die kommunale Finanzkraft angesetzt wird. In der Folge erhält der Freistaat höhere Zuweisungen als er sie bei einer Anrechnung der kommunalen Ist-Einnahmen erhalten würde. In den nachfolgenden Verteilungsschritten gibt der Freistaat diesen finanziellen Vorteil, den die Kommunen durch ihre Hebesatzpolitik erarbeitet haben, dann aber nicht an die Kommunen weiter. Im Rahmen des Kommunalen

Abbildung 104: Mehreinnahmen der sächsischen Kommunen aufgrund der Hebesatzpolitik bei den Realsteuern in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Finanzausgleichs sind die höheren tatsächlichen Ist-Einnahmen der Kommunen relevant. Auch hieraus ergibt sich eine logisch fast schon zwingende Verbindung, die nivellierten Einnahmen (mit Bundesdurchschnitt oder Durchschnitt der Flächenländer) aus den Realsteuern für die vertikale Verteilung nach dem GMG I als Maßstab zu nutzen.

Wie auch in der horizontalen steuerkraftorientierten Verteilung der Schlüsselzuweisungen im SächsFAG sollten die Kommunen weder zu einer unterdurchschnittlichen Hebesatzgestaltung angereizt noch für eine überdurchschnittliche Hebesatzanspannung bestraft werden. Zweiteres kann aber für das Zusammenwirken zwischen der Hebesatzpolitik der sächsischen Kommunen und der gegenläufigen Ausgleichsbewegung durch den vertikalen GMG festgestellt werden. Würde die Realsteuerkraft der sächsischen Kommunen an einem bundesdurchschnittlichen Hebesatz orientiert, würde sich die FAG-Masse auf Basis der 2020-er Daten um rund 53 Mio. Euro dauerhaft erhöhen. Die Behandlung der Realsteuerhebesätze ist folglich ein fehlendes Verbindungstück zwischen dem bundesstaatlichen Finanzausgleich und dem System der Schlüsselzuweisungen, dessen Einfügung überfällig ist.

Sehr ähnlich verhält sich der Mechanismus bei der Grunderwerbsteuer des Landes. Der Freistaat Sachsen ist das einzige Flächenland, das den Steuersatz seit 10 Jahren unverändert bei 3,5 % behalten hat. Im Bundesdurchschnitt liegt der (aufkommensgewichtete) Steuersatz dagegen bei 5,7 %. Auf dieser Grundlage werden auch die Zuweisungen des Freistaates im bundesstaatlichen Finanzausgleich berechnet, sodass der Freistaat hier freiwillig auf potenzielle Einnahmen verzichtet. Der finanzielle Gegenwert beläuft sich auf Basis der 2020er Daten auf rund 260 Mio. Euro.¹⁸¹ Würde der Freistaat diese Einnahmen tatsächlich realisieren, müsste er die Kommunen regelgebunden über den GMG I daran beteiligen, was einer Erhöhung der FAG-Masse um rund 96 Mio. Euro entspräche. Tatsächlich verzichtet der Freistaat allerdings auf diese Einnahmen und profitiert von den hohen Hebesätzen der Gemeinden. Fasst man beide Effekte – die höheren Hebesätze der Gemeinden und den geringeren Steuersatz des Landes bei der Grunderwerbsteuer – zusammen,

181 Gemessen am Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer, der bei 6,1 % liegt, wäre das Mehraufkommenspotenzial sogar noch höher, bei rund 305 Mio. Euro.

176 Entsprechend würden den sächsischen Kommunen, wenn sie ihre Hebesätze auf den Bundesdurchschnitt absenkten auch nicht 84,4 Mio. Euro sondern netto nur 31 Mio. Euro verloren gehen, während der Freistaat die FAG-Leistungen regelgebunden um 53 Mio. Euro aufstocken müsste.
 177 Vgl. Thüringer Landtag (2012), S.89f.
 178 Saarland, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 43.
 179 Zur Berechnung der einzelgemeindlichen Schlüsselzuweisungen kommen Nivellierungshebesätze zur Anwendung, die bewusst den Einfluss der individuellen Hebesatzwahl aus der Berechnung der Ausgleichsleistungen ausklammern. In der Umsetzungsvariante des SächsFAG sind auch Hebesatzveränderungen nicht ausgleichsrelevant, so lange sich der Landesdurchschnitt nicht signifikant (Vielfache von 7,5 Prozentpunkten) verändert.
 180 Ab 2020: Einnahmen aus der Umsatzsteuer und Ergänzungszuweisungen des Bundes.

ergibt sich eine strukturelle Schiefelage der einnahmenseitigen Berechnung des GMG um etwa 180 Mio. Euro zu Lasten der Gemeinden.

5.1.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einkommensteuer ist mit rund einem Drittel des gesamtstaatlichen Steueraufkommens die wichtigste Einzelsteuer in Deutschland. Derzeit erhalten die Gemeinden 15 % des Aufkommens der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens der Kapitalertragsteuer (sog. »Abgeltungssteuer«).¹⁸² Für den Anteil der Gemeinden ist dafür der Anteil des jeweiligen Bundeslandes am Gesamtsteueraufkommen maßgeblich. Von diesem ausgehend werden die 15 % bzw. 12 % Gemeindeanteil berechnet. Ein Ausgleich der Steuerkraftdifferenzen zwischen den verschiedenen Bundesländern findet hingegen nicht statt, was die Bedeutsamkeit der oben genannten Unterschiede in der Wirtschaftskraft und deren Dynamik für die Steuerausstattung der kommunalen Ebene unterstreicht. Die Zuordnung erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip.¹⁸³ Dies ist vor allem für Berufspendler relevant, deren Steueraufkommen in der Wohnsitzgemeinde maßgeblich ist, nicht jedoch in der Gemeinde der Arbeitsstätte. Für den gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer ist also entscheidend, wie sich die konkrete Beschäftigungs- und Lohnsituation im jeweiligen Bundesland entwickelt und wie sich Pendelbewegungen darstellen. Der Anteil einer einzelnen Gemeinde an der Gesamtsumme des Gemeindeanteils wird in einem zweiten Schritt anhand einer Schlüsselzahl berechnet, die das örtliche Aufkommen ins Verhältnis zum Aufkommen im gesamten Land setzt. Damit wird sichergestellt, dass grundsätzlich eine proportionale Beziehung zwischen dem durch die jeweilige Wohnbevölkerung gezahlten Steueraufkommen und den Einnahmen der Gemeinde aus der Einkommensteuer erhalten wird.¹⁸⁴ Neben den Pendelbewegungen über Landesgrenzen sind Pendelbewegungen innerhalb des Freistaates relevant. Auch hier gilt die Steuerzuordnung nach dem Wohnsitzprinzip. Wenn also Beschäftigte in einem gewerblichen Zentrum arbeiten, jedoch in einer ländlichen Gemeinde wohnen, fällt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der ländlichen Wohngemeinde an, während die Gemeinde der Betriebsstätte leer ausgeht.

Die Einkommensteuer ist in ihrer Ergiebigkeit stark von der Lage am Arbeitsmarkt abhängig. Sowohl das Beschäftigungsniveau als auch die Höhe der gezahlten Löhne und Gehälter haben darauf einen starken Einfluss. Zusätzlich besteht eine hohe Affinität der Bundes- und Landespolitik, ihre Ziele durch Änderungen des Einkommensteuerrechts zu erreichen. Im Berichtszeitraum 2013–2020 waren diese Eingriffe eher selten und vorrangig auf die Förderung von Familien sowie der Energiewende ausgerichtet (Anpassung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge, steuerliche Förderung der Elektromobilität und der Nutzung des ÖPNV). Veränderungen am Steuertarif waren nur in geringem Umfang festzustellen. Eingangs- (14 %) und Spitzensteuersatz (45 %) sind seit 2010 unverändert geblieben. Die dazwischen liegenden Tarifeckwerte der Progressionszonen sowie der Grundfreibetrag wurden in den letzten Jahren im Rahmen der Jahressteuergesetze nach und nach verschoben,

um den Effekt der sog. Kalten Progression abzumildern.¹⁸⁵ Weitere Regelungen waren im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie relevant, etwa die Steuerfreiheit von Corona-Sonderzahlungen, die Homeoffice-Pauschale oder die Vereinfachung und Ausweitung steuerlicher Verlustvorträge (hier: für Personengesellschaften). Stabilisierend auf das Aufkommen wirkte sich dagegen der Umstand aus, dass Auszahlungen von Kurzarbeitergeld dem sog. Progressionsvorbehalt unterliegen und sich daher die im Jahr 2020 verbreitet genutzte Kurzarbeit nicht durch ein Absacken der Einkommensteuerleistungen ausdrückte. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags ab 01.01.2021 fällt einerseits außerhalb des Betrachtungszeitraums, andererseits handelt es sich dabei um eine separate Steuer, deren Aufkommen vollständig dem Bund zufließt und folglich nicht die kommunalen Kassen betrifft.

Bei Änderungen am Einkommensteuertarif ist zu beachten, dass die Kommunen kein direktes Mitspracherecht bei den entsprechenden Gesetzgebungsverfahren haben, obwohl sie am Steueraufkommen beteiligt sind. Auch die Länder berücksichtigen die Belange der Kommunen über ihr Recht auf Mitentscheidung über den Bundesrat in der Regel kaum. Auch im Zusammenhang mit den einkommensteuerlichen Erleichterungen zur Stützung der gewerblichen Wirtschaft und der Privathaushalte ist bisher kein Mechanismus vorgesehen, der die Aufkommensverluste der Gemeinden kompensiert. Insofern kann festgehalten werden, dass die Kommunen keinen direkten Einfluss auf diese Einnahmequelle haben und sie den Aufkommensentwicklungen faktisch als externem Faktor ausgesetzt sind. In diesem Zusammenhang kann aus kommunaler Sicht die relative Unveränderlichkeit im Tarif positiv bewertet werden.

Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer zeigte zwischen 2013 und 2019 einen sehr positiven Verlauf (Abbildung 105). Insgesamt erreichten die Kommunen im Jahr 2019 bundesweite Einnahmen aus der Einkommensteuer in Höhe von 516 Euro/Einw., was einer Steigerung von +4,5 % gegenüber dem Vorjahr und knapp +36 % gegenüber 2013 entspricht. Die Einkommensteuer entwickelte sich demnach deutlich dynamischer als die Gewerbesteuer, deren Aufkommen im selben Zeitraum um etwa 27 % gestiegen ist. Noch bemerkenswerter fällt die Entwicklung in Sachsen aus: Hier wuchsen die Einkommensteuereinnahmen seit 2013 bis 2019 um 54 % und damit fast doppelt so stark wie die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (+28 %). Dies verdeutlicht den bereits beschriebenen Bedeutungszuwachs der Einkommensteuer gegenüber der Gewerbesteuer in Sachsen sowie in den übrigen ostdeutschen Flächenländern. Das Corona-Krisenjahr hinterließ dagegen deutliche Spuren im Verlauf. Bundesweit ging das Aufkommen um -4,2 % zurück, in Sachsen sogar um -5,8 %, was deutlich mehr war als in den übrigen ostdeutschen Kommunen, die nur einen moderaten Rückgang von -2,0 % zu verkräften hatten. Hier spiegelt sich die Branchenstruktur im Freistaat Sachsen, die stärker als in anderen Ländern von industrieller Wertschöpfung und vor allem der Automobilindustrie geprägt ist, die Anfang 2020 verstärkt auf Kurzarbeit zurückgegriffen hat.¹⁸⁶

182 § 1 GemFinRefG.

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

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

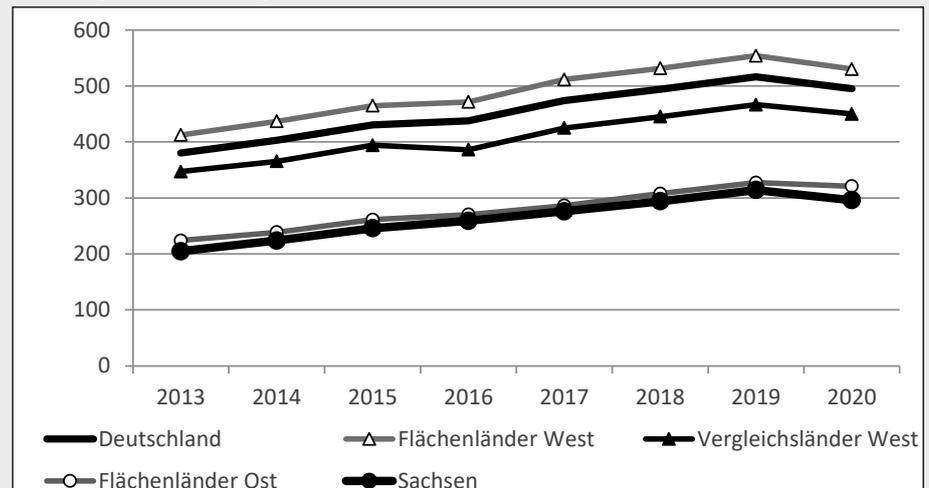
185 Die so genannte Kalte Progression beschreibt den Effekt, dass in einem progressiven Einkommensteuersystem (wie dem deutschen) nominal steigende Einkommen immer höher besteuert werden. Wenn Einkommen nur so stark steigen wie die Inflationsrate, so steigt die Belastung der Steuerpflichtigen, obwohl sie real nicht über mehr Einkommen verfügen als vorher. Analog unterliegt immer auch ein Teil einer höheren Einkommenssteigerung der Inflation, sodass bei einem unveränderten Steuertarif immer mehr Steuerpflichtige in die höheren Progressionszonen rutschen. Um dies abzumildern, ist eine regelmäßige Korrektur der Tarifeckwerte (einschließlich des Grundfreibetrags) erforderlich. Dies wird auch als »Tarif auf Rädern« bezeichnet.

186 Vgl. ifo Institut (2021).

Die Pro-Kopf-Einnahmen aus der Einkommensteuer erreichten in Sachsen im Jahr 2020 mit knapp 296 Euro/Einw. nur 59,8 % des Bundesdurchschnitts. In den übrigen ostdeutschen Flächenländern waren es mit 321 Euro/Einw. bzw. 64,8 % des Bundesdurchschnitts etwas mehr, wobei sich die Lücke erst 2020 aufgetan hat und daher ggf. krisenbedingt ist (v. a. Kurzarbeit im Verarbeitenden Gewerbe). Es besteht allerdings nach wie vor ein erhebliches Gefälle in den Einnahmen gegenüber den westdeutschen Kommunen, das sich durch das stärkere Wachstum in den ostdeutschen Kommunen zwar langsam schließt, jedoch mittelfristig noch markant erhalten bleiben wird. Diese Tatsache findet sich auch mit Blick auf die Gruppe der westdeutschen Vergleichsländer, in denen die Einnahmen aus der Einkommensteuer auch 2020 noch in etwa das Eineinhalbfache der sächsischen Kommunen einnehmen. Die Daten zeigen eindrücklich, dass sich die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen West und Ost vor allem an dieser Steuer widerspiegeln (bei der Gewerbesteuer liegt der Vorsprung der westdeutschen Vergleichsländer »nur« bei rund 40 %).

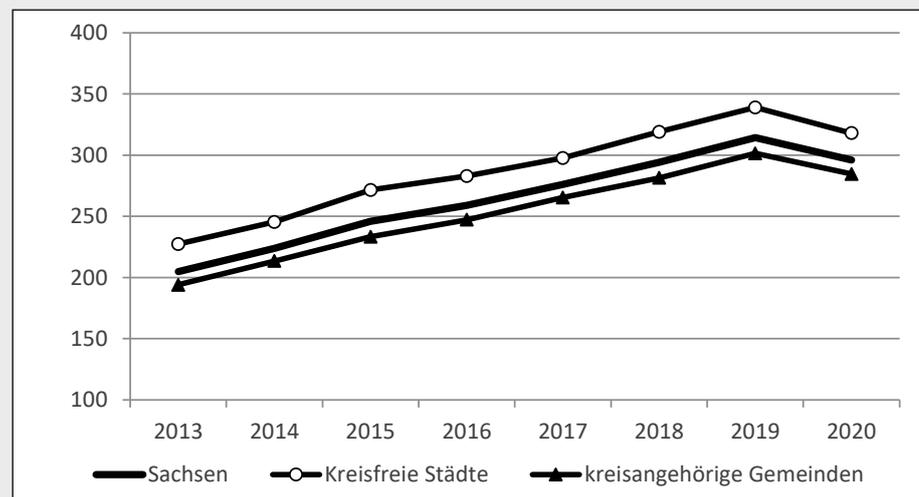
Die Analyse für die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat weist eine gleichmäßige Entwicklung in den beiden Teilräumen aus (Abbildung 106). Die absolute Differenz von rund 30–40 Euro/Einw. blieb annähernd konstant. Dies ist durchaus bemerkenswert, da sich somit der relative Vorsprung der Kreisfreien Städte von 17 % im Jahr 2013 gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden auf nur noch 12 % im Jahr 2020 verringert hat. Das Steueraufkommen ist im kreisangehörigen Raum seit 2013 um etwa 47 % gestiegen, in den Kreisfreien Städten dagegen »nur« um 40 %. Dies ist zum einen auf die Angleichung der wirtschaftlichen Rahmendaten zurückzuführen (vgl. Abschnitt III.2.1), zum anderen ist es die Folge der innersächsischen Verteilung nach Schlüsselzahlen. Die Aktualisierung dieser Schlüsselzahlen erfolgt im dreijährigen Rhythmus und führt zu einer verzögerten Reaktion der Einkommensteuerverteilung auf die tatsächlichen Zahlungen der Steuerpflichtigen. Kommunen mit Einwohnerwachstum werden erst mit Verzögerung an den Steuerzahlungen der eigenen Einwohner beteiligt, während schrumpfende Kommunen noch Steuereinnahmen für Einwohner erhalten, die nicht mehr in der Kommune wohnhaft sind. Darüber hinaus verlieren die ländlichen Räume oftmals junge Menschen, die eher geringe Einkommen erzielen, sodass das verbleibende Pro-Kopf-Einkommen im ländlichen Raum steigt. Spiegelbildlich verhält es sich bei den Kreisfreien Städten, in denen die zugezogenen jungen Menschen oftmals keine oder zunächst verhältnismäßig geringe Einkommen erzielen, sodass das durchschnittliche Einkommen aus der Einkommensteuer im kreisfreien

Abbildung 105: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 106: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw.

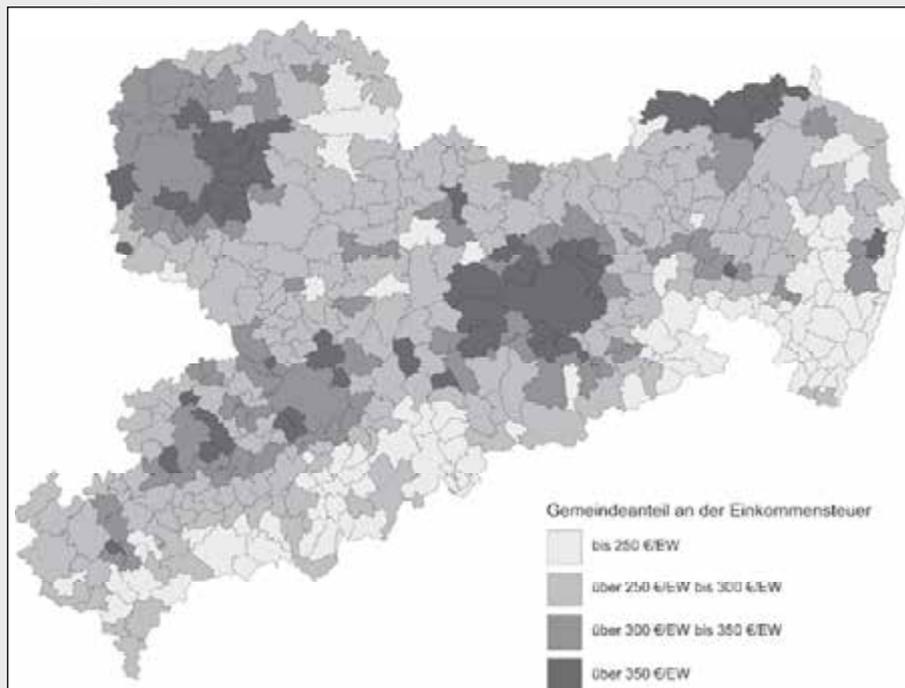


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

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

Nicht zuletzt wirkt sich auch die Zuordnung der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip aus. Der Blick auf die räumliche Verteilung der gemeindlichen Einkommensteueranteile zeigt, dass die höchsten Aufkommen nicht in den Kreisfreien Städten generiert werden, sondern vorrangig in den sie umgebenden Gemeinden (Abbildung 107). Durch die Pendlerverflechtungen im Zusammenhang mit der Verteilung der Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip werden rund um Dresden und Leipzig und im Raum Chemnitz/Zwickau die höchsten Pro-Kopf-Aufkommen generiert. Der Effekt ist aber auch im Raum Plauen und westlich von Görlitz noch gut erkennbar. Auch das Lausitzer Revier sticht mit vergleichsweise hohen Aufkommen hervor, was einerseits am Lohngefüge der dortigen Energiewirtschaft, aber auch einem ähnlichen »Vorort-Effekt« für Hoyerswerda liegt.

Abbildung 107: Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen 2020



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

5.1.3 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer ist wie die Einkommensteuer eine Gemeinschaftsteuer, deren Aufkommen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verteilt wird. Neben der Einkommensteuer ist die Umsatzsteuer mit einem Volumen von ebenfalls etwa einem Drittel des Gesamtsteueraufkommens die zweite große und wichtige Einzelsteuer in Deutschland. Die Gemeinden erhalten dabei regelmäßig rund 2,0 % vom Gesamtaufkommen.¹⁸⁷ Darüber hinaus erhalten die Kommunen zusätzliche Festbeträge, die sich im Jahr 2020 auf 4,7 Mrd. Euro beliefen (2021: 4,2 Mrd. Euro). Diese Beträge sind gemäß § 1 FAG (Bund) festgelegt, der die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden regelt. Da die übrigen Steuern in der Bundesrepublik nach festen Zuordnungsmechanismen und Quoten verteilt werden, bleibt die Umsatzsteuerverteilung das flexible Scharnier der bundesdeutschen Finanzverfassung. Bis einschließlich 2019 wurden daher vielfache Eingriffe in die Umsatzsteuerverteilung vorgenommen, um vor allem die Anteile des Bundes und der Ländergesamtheit feinzusteuern. Im § 1 FAG (Bund) fand sich daher eine Vielzahl von Festbeträgen und Modifikationen der relevanten Prozentsätze. Diese betrafen zum Teil auch den Gemeindeanteil, unter anderem für kommunale Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II, zur Unterstützung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe sowie zur Finanzierung flüchtlingsbezogener Kosten der Kommunen.¹⁸⁸ Im Zuge der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde § 1 FAG (Bund) deutlich entschlackt und ab 2020 die Prozentsätze von Bund, Ländern und Gemeinden neu festgelegt.¹⁸⁹ Neben der weitergeführten prozentualen Beteiligung der Gemeinden in Höhe von rund 2,0 % wurde ein zusätzlicher Festbetrag in Höhe von 2,4 Mrd. Euro pro Jahr festgelegt. Noch im Laufe des Jahres 2019 wurde der Festbetrag für 2020 und

187 § 1 Satz 3 FAG.

188 Vgl. Lenk/Hesse/Kratzmann (2017), S. 162ff.

189 Dabei entfielen auch die bis dahin gültigen Vorwegabzüge für die Gesetzliche Renten- und Arbeitslosenversicherung.

2021 zunächst auf 3,8 Mrd. Euro bzw. 3,7 Mrd. Euro für flüchtlingsbedingte KdU-Leistungen erhöht.¹⁹⁰ Im Laufe des Jahres 2020 erfolgte dann für 2020 eine Erhöhung auf 4,7 Mrd. Euro im Zusammenhang mit den Corona-Hilfsmaßnahmen.¹⁹¹ Im aktuellen Jahr 2021 wurde der Festbetrag für die Kommunen für das Jahr 2021 auf 4,2 Mrd. Euro erhöht, um den Gemeindeanteil an der Finanzierung des im Dritten Corona-Steuerhilfegesetz festgelegten Kinderbonus 2021 zu kompensieren.¹⁹² Für die Jahre 2022 ff. ist der Festbetrag auf die ursprünglich angesetzten 2,4 Mrd. Euro festgelegt. Die jüngeren Entwicklungen zeigen jedoch, dass durchaus zu erwarten ist, dass Bund und Länder bereit sind, die Kommunen über zusätzliche Umsatzsteuerfestbeträge zu stärken, wenngleich die Nachvollziehbarkeit im Detail schwierig ist.

Die Verteilung des so bundesweit festgesetzten Anteils auf die Gemeinden erfolgt mit Hilfe eines gewerbeorientierten Schlüssels (Details zum Verteilungsschlüssel siehe *Glossar* → *Umsatzsteuerverteilung*).¹⁹³ Die Nutzung dieses Schlüssels ist erforderlich, da das Aufkommen der Umsatzsteuer räumlich sehr stark schwankt. Insbesondere die Einfuhrumsatzsteuer konzentriert sich auf die Standorte der großen See- und Flughäfen. Die Aufteilung nach dem örtlichen Aufkommen ist nach der Systematik der deutschen Umsatzsteuer insgesamt nicht möglich, da es in einer verflochtenen Volkswirtschaft wie der deutschen keinen lokalen Anknüpfungspunkt für diese Steuer gibt.¹⁹⁴ Anders als beim Anteil der Länder, der grundsätzlich pro Kopf verteilt wird und darüber hinaus die Finanzkraft zwischen den Ländern angleicht, ist der Schlüssel für den Gemeindeanteil an vergangenheitsorientierte, lokalwirtschaftliche Indikatoren gebunden und steht daher in einem engen Zusammenhang zur Gewerbe- und Einkommensteuer.

Die Gestaltung des Schlüssels wirkt insgesamt eher nachteilig für die ostdeutschen Kommunen. Sie benachteiligt Regionen mit unterdurchschnittlicher Beschäftigung und unterdurchschnittlichem Einkommensniveau. Wirtschaftlich stärkere Gemeinden werden hingegen prozyklisch zur Gewerbesteuer und Einkommensteuer (diese verhält sich letztlich auch proportional zu Beschäftigung und Lohnniveau) zusätzlich begünstigt.¹⁹⁵ Zudem werden Gemeinden benachteiligt, die besonders stark von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen sind (geringerer Anteil von Erwerbstätigen, Rückgang der Bevölkerungszahl).

Die Gestaltung des Schlüssels wirkt insgesamt eher nachteilig für die ostdeutschen Kommunen. Sie benachteiligt Regionen mit unterdurchschnittlicher Beschäftigung und unterdurchschnittlichem Einkommensniveau. Wirtschaftlich stärkere Gemeinden werden hingegen prozyklisch zur Gewerbesteuer und Einkommensteuer (diese verhält sich letztlich auch proportional zu Beschäftigung und Lohnniveau) zusätzlich begünstigt.¹⁹⁵ Zudem werden Gemeinden benachteiligt, die besonders stark von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen sind (geringerer Anteil von Erwerbstätigen, Rückgang der Bevölkerungszahl).

190 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 (IntKBBG) vom 09.12.2019, BGBl. I S. 2051 (Nr. 46).

191 Artikel 10 Zweites Corona-Steuerhilfegesetz (2. CorStHG) vom 29.06.2020, BGBl. I S. 1512 (Nr. 31).

192 BT-Drs. 19/28902, S. 17.

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

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

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

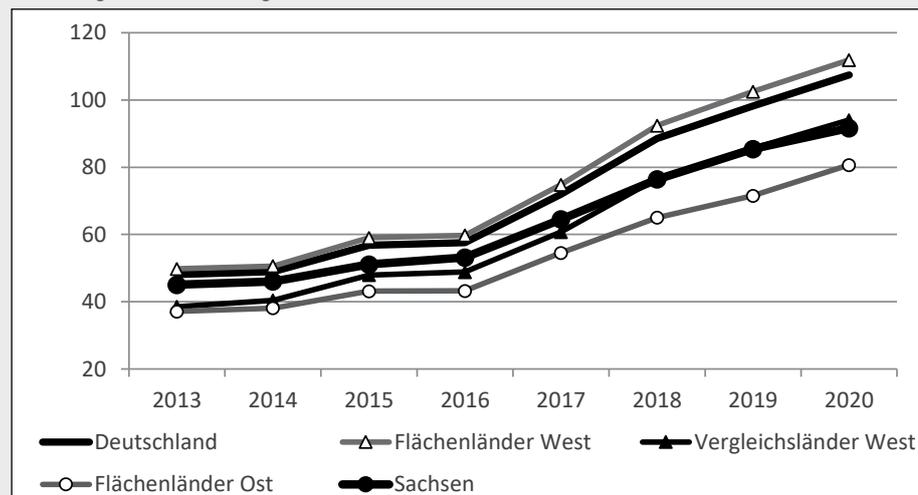
Während die Umsatzsteuer auf der Ebene der Länder im System des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs eine Angleichung der Steuerkraft hervorbringt, führt sie auf der kommunalen Ebene zu einer zusätzlichen Spreizung. Diese Wirkung ist umso bedeutsamer, da die Umsatzsteuer auch zukünftig als einer der wichtigsten Transmissionsmechanismen der Unterstützung der Kommunen durch den Bund angesehen werden kann. Aus diesem Grund geriet der Schlüssel auch bei der Diskussion um mögliche Finanzhilfen für die Kommunen auf dem Wege der Umsatzsteuer in die Kritik. Für die zukünftige Weiterentwicklung des kommunalen Steuersystems wurde daher bereits angeregt, den kommunalen Umsatzsteueranteil wie denjenigen der Länder mit einer stärker angleichenden Wirkung zu verteilen, z. B. nach Einwohnern.

Die Rolle der Umsatzsteuer als Übertragungsweg für bundesgesetzliche finanzielle Unterstützung der Kommunen spiegelt sich auch in den Kassendaten wider (Abbildung 108): So ist die Entwicklung insbesondere seit 2016 von einer starken Dynamik im Zusammenhang mit den skizzierten Festbeträgen geprägt. Für 2020 konnte ein deutlicher Anstieg gegenüber dem Vorjahr konstatiert werden, seit 2013 hat sich der gemeindliche Anteil sogar verdoppelt: So generierten die Kommunen bundesweit knapp 107 Euro/Einw. aus der Umsatzsteuer,

in Sachsen waren es mit 92 Euro/Einw. deutlich weniger. Die starke Stellung der sächsischen Kommunen im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Kommunen (81 Euro/Einw.) ist vor allem ein Ergebnis einer relativen Gewerbestärke. Dass sich der Abstand zum Bundesdurchschnitt dennoch eher vergrößert hat, hängt mit der Neuberechnung des Schlüssels zusammen, die schrittweise 2012, 2015 und 2018 vollzogen wurde. In diesem Zusammenhang wurde eine vormalige Besserstellung der ostdeutschen Kommunen abgebaut und die gewerblichen Differenzen zwischen Ost und West schlagen sich deutlicher im Schlüssel nieder. Ab 2021 ist eine geringere Dynamik oder sogar ein Rückgang zu erwarten, wenn die oben genannten Festbeträge wieder rückläufig sind.

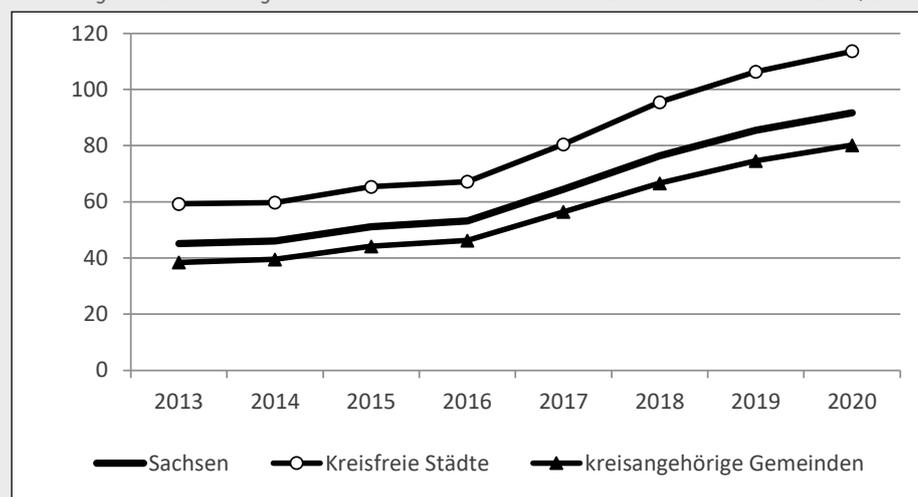
Die in Abbildung 109 illustrierte Differenzierung innerhalb des Freistaates weist eine gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen der Kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden aus der Umsatzsteuer aus. Das höhere Niveau im kreisfreien Raum hängt wiederum mit der Ausgestaltung des Verteilungsschlüssels zusammen. Die Kreisfreien Städte konzentrieren Gewerbeansiedlungen und -aktivitäten in ihrem Gebiet, auf denen die Umsatzsteuerverteilung basiert. Daher ist das leichte Auseinanderdriften der Entwicklungen ab 2015 im Zusammenhang mit der Anpassung der Verteilungsschlüssel 2015 und 2018 zu sehen. 2020

Abbildung 108: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 109: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/Einw.



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

wiesen die Kreisfreien Städte Einnahmen aus der Umsatzsteuerverteilung in Höhe von 114 Euro/Einw. auf. Gleichzeitig konnten die kreisangehörigen Gemeinden ihre Einnahmen auf 80 Euro/Einw. steigern. Sie wiesen zudem im Vergleichszeitraum höhere Steigerungsraten auf (+109 % versus +92 % in den Kreisfreien Städten).

5.1.4 Sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Abgaben

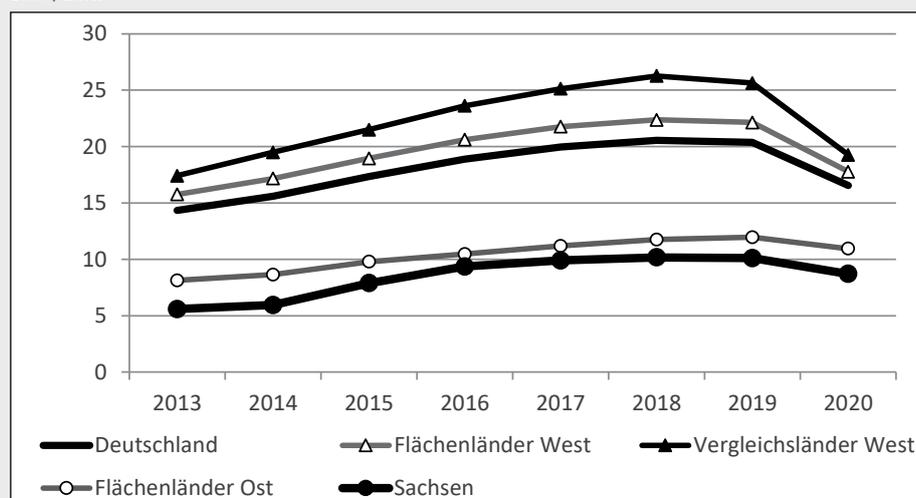
Zu den sonstigen Steuern auf der kommunalen Ebene zählen mehrere örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern mit insgesamt eher geringem Volumen, die auf der Grundlage des in § 7 Abs. 2 SächsKAG geregelten Steuerfindungsrechts erhoben werden. Welche Steuern diese Position im Detail umfasst, kann von Gemeinde zu Gemeinde und von Jahr zu Jahr variieren. Dazu zählen beispielsweise als Aufwandsteuern die Vergnügungssteuer (v. a. für Spielautomaten), die Hundesteuer, die Zweitwohnungssteuer oder die Übernachtungssteuer (wie in Dresden, siehe unten). Verbrauchssteuern (z. B. Getränkesteuern) spielen dagegen in der kommunalen Praxis keine Rolle. Unter die steuerähnlichen Abgaben fallen vor allem die Tourismusabgabe sowie in einigen Flächenländern (nicht in Sachsen) Abgaben von Spielbanken.

Das Aufkommen der sonstigen Gemeindesteuern und steuerähnlichen Abgaben ist in der Summe wenig ergiebig, allerdings kann seit einigen Jahren ein Bedeutungszuwachs dieser Gruppen beobachtet werden. Diese Entwicklung gilt insbesondere für die westdeutschen Flächenländer, die wirtschaftsschwachen Länder Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland eingeschlossen. In Sachsen wurden 2020 im Vergleichsmaßstab mit 9 Euro/Einw. die geringsten Einnahmen erzielt. Dies entspricht zwar einer Steigerung um 56 % gegenüber 2013, hat für die gesamthafte Einnahmensituation der sächsischen Kommunen allerdings nach wie vor eine geringe Bedeutung. Speziell im Zeitraum seit 2017 stiegen die Einnahmen aus den Anderen Steuern

nur marginal an. Zwei Drittel des sächsischen Aufkommens aus den Anderen Steuern speist sich aus der Hunde- und der Vergnügungssteuer (mit dem Schwerpunkt Besteuerung von Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit). Die letztgenannte Vergnügungssteuer ist für den Rückgang 2020 verantwortlich, da entsprechende Gewerbe pandemiebedingt Schließzeiten hinnehmen mussten. Dies galt in noch stärkerem Umfang für die westdeutschen Kommunen. Das Aufkommen aus der Zweitwohnungssteuer, die im Zusammenhang mit den Universitätsstandorten relevant ist, trägt nur in den Kreisfreien Städten nennenswert zu den Gesamteinnahmen bei (in der Summe 2,74 Mio. Euro bei 3,29 Mio. Euro Gesamtaufkommen). Hier ist der Trend zudem leicht rückläufig.

Bemerkenswert ist die Entwicklungsdynamik der sonstigen Gemeindesteuern vor allem im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung. So haben die »kleinen« Steuern in den letzten Jahren einen bemerkenswerten Aufschwung erlebt, sodass noch 2019 bundesweit 20 Euro/Einw. eingenommen wurden – beinahe viermal so viel wie aus der Grundsteuer A. In den meisten Ländern machen die Einnahmen aus der Sonstigen Vergnügungssteuer den Großteil des Gesamtvolumens aus. Hier lagen die Wachstumsraten bis zum Einbruch 2020 besonders hoch. Dagegen fällt die Dynamik der Hundesteuer deutlich geringer aus, sie ist aber mit bundesdurchschnittlich +24 % seit 2013 ebenfalls beachtlich gewachsen (2020: 4,7 Euro/Einw.). Die viel diskutierte Zweitwohnungssteuer trägt nur in Schleswig-Holstein (2019: 13 Euro/Einw.) und Mecklenburg-Vorpommern (2019 und 2020: 7 Euro/Einw.) nennenswert zum Steueraufkommen bei. In Schleswig-Holstein ging das Aufkommen 2020 im Zusammenhang mit pandemiebedingten Beschränkungen bei der Nutzung von Zweitwohnungen um 75 % zurück. In Sachsen beträgt das Aufkommen nur 0,8 Euro/Einw. Diese »kleinen« Steuern können jedoch für einzelne Gemeinden durchaus eine große Bedeutung haben und ein wichtiges Lenkungsinstrument vor Ort sein. Sie haben zudem den Vorteil, dass ihr Aufkommen nicht in die kommunale Steuerkraft im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs eingerechnet wird und das Aufkommen daher weder die Schlüsselzuweisungen schmälert noch wirksam für die Kreisumlage ist. Bedeutsam ist diese Kategorie beispielsweise für Dresden, wo seit 1.7.2015 eine Beherbergungssteuer erhoben wird, die vor der Pandemie im Jahr 2019 Einnahmen von rund 10 Mio. Euro generiert hat. Für 2020 standen immerhin noch Einnahmen von 6,7 Mio. Euro zur Verfügung. Die im Jahr 2019 in Leipzig eingeführte

Abbildung 110: Entwicklung der sonstigen Gemeindesteuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Gästetaxe wird sich allerdings nicht in dieser Position widerspiegeln, da es sich technisch um eine zweckgebundene Abgabe handelt (siehe Abschnitt 6.1.3).¹⁹⁶

5.2 Allgemeine Zuweisungen

Die sächsischen Gemeinden erhalten vom Freistaat über den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen. Des Weiteren fließen aus dem Staatshaushalt weitere Zuwendungen, Erstattungen und Zuweisungen an die Kommunen, die statistisch an verschiedenen Stellen erfasst werden. Art und Umfang der Zuweisungspolitik entscheiden sich nach verschiedenen Faktoren, so etwa nach dem Grad der Aufgabenteilung zwischen dem Land und den Kommunen oder der Verteilung des gesamten Zuweisungsvolumens auf den Kommunalen Finanzausgleich und die Fachförderprogramme.¹⁹⁷ Die Unterschiede in Niveau und Verlauf der allgemeinen Zuweisungen lassen sich aber auch durch eine differierende Schwerpunktsetzung *innerhalb* der Kommunalen Finanzausgleichssysteme begründen. In Sachsen wird der weitaus größte Teil der Zuweisungen im KFA in Form von allgemeinen Schlüsselzuweisungen ausgereicht, während in anderen Bundesländern zweckgebundene Zuweisungen einen weitaus größeren Teil einnehmen. Analog ist in diesen Ländern der Anteil der allgemeinen und damit für die Gemeinden grundsätzlich frei verwendbaren Schlüsselzuweisungen geringer.¹⁹⁸ Im Abschnitt III.5.3 ist daher ein Exkurs zur Gesamteinordnung der Landeszuweisungen an die kommunale Ebene eingefügt.

Zu den allgemeinen, frei verfügbaren Zuweisungen zählen vor allem die allgemeinen Schlüsselzuweisungen, die Bedarfszuweisungen¹⁹⁹ und sonstige allgemeine Zuweisungen (einschließlich der Mittel aus dem

¹⁹⁶ Damit ist sie den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten zuzuordnen, die nach § 34 SächsKAG zur anteiligen Deckung ihrer touristisch induzierten Kosten erhoben werden. Da aber weder die »kleinen Steuern« noch die zweckgebundenen Abgaben in der Kalkulation des kommunalen Finanzausgleichs eine Rolle spielen, ist dies für die Finanzmittelverteilung im Freistaat unerheblich.

¹⁹⁷ Vgl. zu den kommunalen Finanzausgleichssystemen Lenk/Stärke/Hesse (2019).

¹⁹⁸ Vgl. Ebenda (2019), S. 339–341.

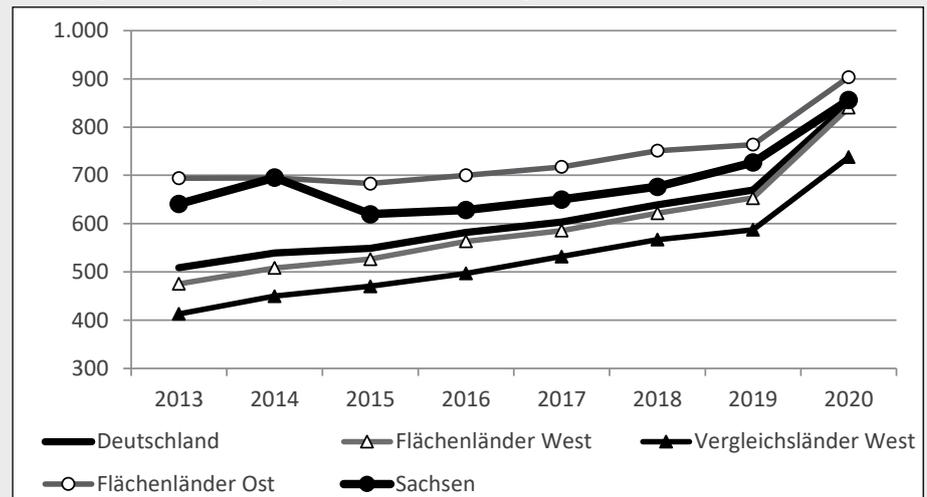
¹⁹⁹ Bedarfszuweisungen werden nach Prüfung für einen bestimmten Bedarf ausgereicht. Es liegt allerdings nicht zwingend eine Zweckbindung vor.

Pauschalengesetz 2018–2021)²⁰⁰. In Sachsen wird unter den allgemeinen Zuweisungen auch der Mehrbelastungsausgleich²⁰¹ subsumiert. Hinzu kommen die Zuweisungen der Länder für den Familienleistungsausgleich, sofern sie nicht, wie in Sachsen, mit dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ausgezahlt werden. Die investiven Schlüsselzuweisungen zählen dagegen technisch zu den Investitionszuweisungen und werden bei den infrastrukturbezogenen Einnahmen erfasst (Abschnitt 7.4).

Auf der obersten Aggregationsebene haben die deutschen Kommunen in den Jahren 2013 bis 2019 stetig steigende allgemeine Zuweisungen pro Kopf erhalten, mit nur geringen konjunkturellen Schwankungen. Dies verbindet sich mit der üblichen Vorgehensweise, dass die Länder ihre Gemeinden mittels eines Verbundquotensystems an ihren eigenen Einnahmen beteiligen. Insofern ist grundsätzlich ein synchroner Zusammenhang zu der sich stetig verbessernden Einnahmesituation der Länder zu beobachten gewesen. Im Jahr 2019 betragen die allgemeinen Zuweisungen im Bundesdurchschnitt 669 Euro/Einw., 31,5 % mehr als noch 2013. Im Jahr 2020 machten die allgemeinen Zuweisungen dann einen Sprung um mehr als ein Viertel auf 848 Euro/Einw., was sich vor allem dadurch erklären lässt, dass die Kompensationen des Bundes und der Länder für die ausgebliebenen Gewerbesteuererinnahmen des Jahres 2020 als allgemeine Zuweisungen weitergereicht wurden. Dies allein macht im bundesweiten Durchschnitt rund 150 Euro/Einw. aus. Außerdem stockten einige Länder ihre kommunalen Finanzausgleichssysteme zusätzlich auf und sorgten über diesen Transmissionsweg für zusätzliche kommunale Einnahmen, um den Einbruch bei den Steuereinnahmen zu kompensieren.

Auf Ebene der ostdeutschen Gemeinden verlief die Entwicklung weitestgehend parallel zum bundesdeutschen Durchschnitt, allerdings auf einem höheren Niveau. Der Niveauunterschied lässt sich dabei mit der bereits thematisierten unterdurchschnittlichen Steuerkraft der ostdeutschen Länder erklären. Die Abbildung 111 illustriert einmal mehr die hohe Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen. Gleichzeitig ist seit 2013 aber auch eine fortgesetzte Konvergenz in der Höhe der allgemeinen Zuweisungen zwischen Sachsen bzw. den übrigen ostdeutschen Flächenländern und dem Bundesdurchschnitt zu erkennen. Dies ist in erheblichem Maße mit dem Rückgang der Zuweisungen aus dem Solidarpaket II zu erklären, welche den ostdeutschen Bundesländern bis 2019 in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) in kleiner werdenden Tranchen zugewiesen wurden. In

Abbildung 111: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

der Gesamtschau hat dieser Abschmelzungsprozess dazu beigetragen, dass das Niveau der allgemeinen Zuweisungen von 136 % des Bundesdurchschnitts im Jahr 2013 in Ostdeutschland bzw. 126 % in Sachsen bis 2019 auf nur noch 114 % bzw. 109 % gesunken ist. Insgesamt stiegen die allgemeinen Zuweisungen in den westdeutschen Flächenländern seit 2013 bis 2019 um 37 % und in den finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländern sogar um 42 %. In Sachsen lag der Zuwachs dagegen nur bei +13 %, in den übrigen ostdeutschen Kommunen sogar nur bei +10 %. Die Zuwächse 2020 fielen auch sehr ungleich aus. In Ostdeutschland einschließlich Sachsens um rund +18 %, in Westdeutschland dagegen um +27 %. Hierin spiegelt sich jedoch keine Änderung in der Zuweisungspolitik der Länder, sondern lediglich die Weitergabe der Gewerbesteuerkompensation. Insofern ist ein Statusvergleich auf Basis der 2020er Daten kaum möglich. Erst in den Folgejahren wird sich zeigen, wie schnell die Angleichungsprozesse zwischen Ost und West an dieser Stelle zum Abschluss kommen.

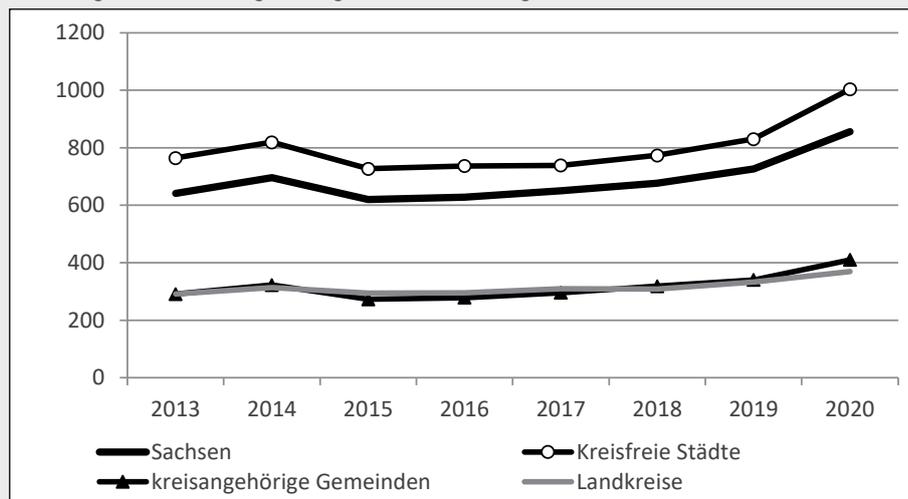
Die allgemeinen Zuweisungen zeigen in Sachsen, bezogen auf die Vergleichsräume, mitunter abweichende Entwicklungen. Am auffälligsten ist, dass das sächsische Niveau praktisch im gesamten Zeitraum unterhalb des Niveaus in den übrigen ostdeutschen Kommunen liegt. 2020 nahmen die sächsischen Kommunen rund 856 Euro/Einw. ein und damit rund 5,2 % weniger ein als die Kommunen der übrigen ostdeutschen Länder.

Die beschriebene Abweichung ist zum einen auf die Konstruktion des sächsischen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) und insbesondere auf den Gleichmäßigkeitsgrundsatz I (GMG I) zurückzuführen (siehe dazu Glossar → Gleichmäßigkeitsgrundsatz). Die ungewöhnliche Einnahmenspitze 2014 resultierte aus der Bildung des kommunalen Vorsorgevermögens, welches aus hohen Abrechnungsbeträgen des Kommunalen Finanzausgleichs aus den Jahren 2011 und 2012 gebildet wurde und den Kommunen 2013 und 2014 kassenwirksam zuzuging. Die Summe von fast 352 Mio. Euro sorgte zwar für erhebliche Mehreinnahmen, sie durfte jedoch von den Kommunen zunächst nicht 2014 verausgabt werden. Dieses Vorsorgevermögen wurde nur zögerlich in den Jahren 2015, 2017

200 Darunter zählen Ausgleiche für Mehrbelastungen und der allgemeine Teil der Vorsorgerücklage (§ 23 SächsFAG) im Falle ihrer Auflösung. Der Familienleistungsausgleich ist in dieser Position nicht enthalten, er fließt in Sachsen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs im Rahmen der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer.

201 Ausgleich für übertragene Aufgaben nach § 16 SächsFAG. Dieser bezieht sich auf die Umwandlung kommunaler Aufgaben in Pflichtaufgaben durch Landesrecht sowie auf unmittelbar durch Landesrecht hervorgerufene Kostensteigerungen bei bestehenden kommunalen Aufgaben. Des Weiteren ist der Mehrbelastungsausgleich für die Landkreise im Zusammenhang mit der Verwaltungs- und Funktionalreform 2008 enthalten. Nach dem Wortlaut des § 16 SächsFAG fließen diese Zuweisungen ohne Zweckbindung als allgemeine Zuweisungen an die Kommunen.

Abbildung 112: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in Sachsen in Euro/Einw



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

und 2019 teilweise und erst 2020 im Zuge der Pandemiebewältigung vollständig aufgelöst (für die Landkreise erst 2022).²⁰²

Innerhalb Sachsens stiegen die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden aus allgemeinen Zuweisungen seit 2013 bis 2019 um knapp 17 %. Im Übrigen ist der Verlauf zwar auf den ersten Blick recht symmetrisch, der horizontale GMG II im kommunalen Finanzausgleich sorgt jedoch für eine spiegelbildliche Entwicklung zu den Steuereinnahmen, was die schwächeren Entwicklungen auf Ebene der Landkreise (+14 %) sowie insbesondere bei den Kreisfreien Städten (+9 %) erklärt. Durchschnittlich konnten die drei Kreisfreien Städte im Jahr 2019 rund 830 Euro/Einw. aus allgemeinen Zuweisungen einnehmen, rund 23 % mehr als der kreisangehörige Raum, dessen Einnahmen sich auf die kreisangehörigen Gemeinden (340 Euro/Einw.) und die Landkreise (333 Euro/Einw.) aufteilen. Im Jahr 2020 sorgten die Corona-Hilfen und dabei vor allem die Gewerbesteuer-Kompensation wieder für eine Vergrößerung des Abstandes. Die Kreisfreien Städte erhielten insgesamt 1.004 Euro/Einw. allgemeine Zuweisungen, rund 29 % mehr als im kreisangehörigen Raum (kreisangehörige Gemeinden: 410 Euro/Einw., Landkreise: 369 Euro/Einw.). Zwischen 2013 und 2019 ist dennoch ein klarer Trend auszumachen, der sich bereits seit 2010 verfestigt hat: Der Abstand zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum hat sich im Beobachtungszeitraum stetig verkleinert. Im Jahr 2013 hatten die kreisfreien Städte noch 31 % mehr allgemeine Zuweisungen zur Verfügung, 2010 waren es sogar 37 %, 2019 wie beschrieben nur noch 23 %. Jedes Jahr hat sich seitdem der Abstand um 1,5 Prozentpunkte vermindert. Bei den Schlüsselzuweisungen, die mit knapp 90 % den Löwenanteil der allgemeinen Zuweisungen ausmachen, war die Angleichung mit durchschnittlich 2,5 Prozentpunkten sogar noch stärker (2013 hatten die Kreisfreien Städte noch 46 % mehr Schlüsselzuweisungen

202 Gemäß § 23 SächsFAG wurden die Mittel zunächst geblockt und sollten ursprünglich bis 2019 stückweise aufgelöst werden. Die erste Teilauflösung von 36 Mio. Euro erfolgte 2015, danach wurde die Auflösung wiederum vertagt und die Auflösung bis 2021 in Aussicht gestellt. Im Jahr 2017 durften die Kommunen weitere 50 Mio. Euro aus der Rücklage ausgeben, der Restbetrag von 266 Mio. Euro musste 2018 aber wiederum unangetastet bleiben. Für 2019 wurde ein größerer Betrag von 141 Mio. Euro zur Auflösung freigegeben, der allerdings nur investiv und nicht für die laufende Aufgabenerfüllung verwendet werden durfte. Für 2020 war zunächst wiederum keine Auflösung vorgesehen. Die Auflösung der Restbeträge im Jahr 2020 wurde schließlich mit Nr. 11 im Artikel 2 des Gesetzes zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie in § 23 Abs 2 SächsFAG geregelt.

zur Verfügung als der kreisangehörige Raum, 2019 waren es nur noch 31 %).

Dass trotz der stärkeren Steuerkraftentwicklung des kreisangehörigen Raumes (siehe oben, Abschnitt 5.1) allmählich eine Angleichung zwischen beiden Teilräumen erfolgt, kann durch Umschichtungen erklärt werden. So erfolgten im Zuge der Überprüfung des horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Analysezeitraum mehrfache Anpassungen zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes in den Jahren 2013 (22,5 Mio. Euro) und 2015 (50 Mio. Euro). Überdies wurden 2019 13 Mio. Euro aus den Bedarfszuweisungen dauerhaft in die Teilschlüsselmasse der Landkreise überführt.²⁰³ Infolgedessen ist das Verhältnis Kreis-

freie Städte zu kreisangehörigem Raum von ursprünglich 153,6% über 149,6% auf rund 144,8% (2015) gesunken. 2019 betrug das Verhältnis 144,17 % und ist 2020 weiter auf 143,65 % abgesunken.²⁰⁴ Die strukturelle Eingliederung der Mittel aus dem Sächsischen Pauschalengesetz in die FAG-Masse ab 2022 (30 Mio. Euro) hatte dagegen 2020 oder 2021 noch keine Auswirkungen auf die Verhältnisse. Dies wird erst 2020 der Fall sein, wodurch sich der Prozentsatz für die Kreisfreien Städte weiter absenkt. Die beschriebene Entwicklung ist bemerkenswert, wenn die stärkere Steuerkraftentwicklung des kreisangehörigen Raumes berücksichtigt wird, die ebenfalls dynamischer verlaufen ist als im kreisfreien Raum. Das Einnahmenniveau der Kreisfreien Städte ist bei einem Vergleich über die sächsischen Grenzen hinaus schon heute nicht besonders umfangreich (siehe Abschnitt 3.4). Die fortgesetzte Absenkung der Verhältnisse im GMG II hat diese Positionierung zementiert. Dass sich die Lücke zwischen beiden Teilräumen 2020 wieder vergrößert hat, ist ausschließlich den Krisenmaßnahmen zuzurechnen und hat daher nur einen vorübergehenden Charakter. Immerhin sorgt die horizontale Komponente des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes dafür, dass sich das Verhältnis zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum nicht noch viel stärker angeglichen hat (wie z. B. bei einer Verteilung der Schlüsselmasse nach festen Quoten). Insofern ist die Grundkonstruktion sachgerecht und zukunftsfähig, die Anpassungen der vergangenen Jahre spiegeln vielmehr politische Zielsetzungen, die eine Stärkung des kreisangehörigen Raumes und die Abfederung demografischer Effekte gegenüber der Leuchtturmfunktion der Oberzentren stärker in den Fokus gerückt haben.

Eine Unterteilung nach Gemeindegrößenklassen zeigt vor allem die Effekte der Wohnerveredelung im Schlüsselzuweisungssystem des kommunalen Finanzausgleichs. Hier werden die Einwohner größerer Städte und Gemeinden bei der Berechnung des Finanzbedarfs höher gewichtet als diejenigen kleinerer Gemeinden (Abbildung 113).²⁰⁵ In der Gesamtschau sind die Pro-Kopf-Zuweisungen seit 2013 in allen Gemeindegrößenklassen gewachsen. Die Abstände zwischen den Gruppen sind dabei im Wesentlichen gleichgeblieben, lediglich die

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

204 Vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Zweiten Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen, S. 60.

205 Siehe Glossar → Ausgleichsmesszahl.

Gruppe der Großen Kreisstädte hatte etwas höhere Zuwächse, was mit der weniger dynamischen Entwicklung bei den Steuereinnahmen korrespondiert. Weiterhin ist es ein Spiegelbild der stärker angestiegenen Steuereinnahmen bei den kleineren Gemeinden (siehe Abbildung 89). Hierbei muss man berücksichtigen, dass die Schlüsselzuweisungen hebesatzbereinigt gewährt werden, d. h., höhere Steuereinnahmen der größeren Städte und Gemeinden infolge höherer Hebesätze sind nicht verteilungsrelevant. Die Unterschiede in der Steuerkraftmesszahl im Kommunalen Finanzausgleich sind daher weniger ausgeprägt als bei den kassenmäßigen Steuereinnahmen.²⁰⁶ Als Folgewirkung ergeben sich die genannten höheren Schlüsselzuweisungen für größere Einheiten. Wie

in den nachfolgenden Abschnitten zu den Ausgabepositionen erkennbar ist, korrespondiert dies auch mit entsprechend höheren Ausgaben in diesen Gemeindegrößenklassen. Aus dieser Perspektive ist wiederum bemerkenswert, dass die Spreizung innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden zwischen größeren Städten und kleinen Gemeinden umfangreich ist und im Zeitverlauf in ihrer Intensität auch nicht abgenommen hat. Anders als im Verhältnis zu den Kreisfreien Städten ist hier keine Angleichung erkennbar. In der Neuregelung des SächsFAG ist ab 2021 eine geringere Spreizung der Hauptansatzstaffel innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden vorgesehen. Angesichts der bestehenden Differenzen ist dies nachvollziehbar, wenn die »Rückstände« der kleineren Gemeinden gegenüber den größeren Einheiten nicht noch größer werden zu lassen.

5.3 Exkurs: Zuweisungen der Länder an die Kommunen

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

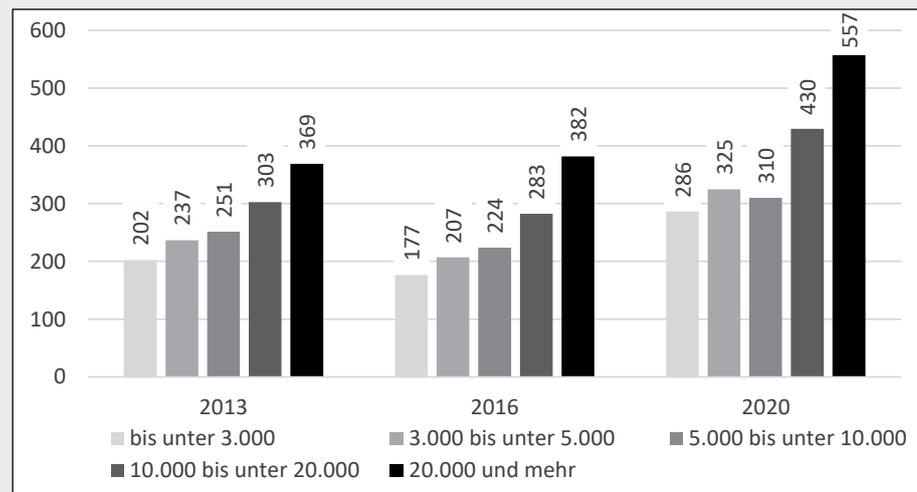
- Allgemeine Zuweisungen bei den Allgemeinen Deckungsmitteln (Abschnitt 5.2),
- Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke (Abschnitt 6.1.2),
- Investitionszuweisungen (Abschnitt 7.4),
- Erstattungen für Soziale Leistungen (Abschnitt 8.2).

In diesem Exkurs soll die Gesamtsumme der Zuweisungen dargestellt werden, um einen Eindruck der Zuweisungspolitik der Länder sowie der Zuweisungsabhängigkeit der Kommunen in einer integrierten Darstellung zu erhalten. Des Weiteren wird eine Unterteilung vorgenommen nach Zuweisungen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse.²⁰⁷ Diese Unterteilung wird aufgrund der unterschiedlichen politischen Bedeutung und der unterschiedlichen direkten Steuerungsmöglichkeiten des Landes vorgenommen.

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

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

Abbildung 113: Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Zuweisungen im Rahmen der Finanzausgleichsmasse des Kommunalen Finanzausgleichs sind vor allem dann in Betracht zu ziehen, wenn zuzuweisende Mittel grundsätzlich weisungs- und zweckfrei als allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden sollen, um vor allem fiskalische (die gesamte Finanzkraft unterstützende) und distributive (ausgleichende) Funktionen zu erfüllen. Dies ist regelmäßig bei Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen der Fall, eben jene Mittel, die zur Verstärkung der allgemeinen Einnahmekraft der Kommunen und als Ergänzung zu den originär kommunalen Steuereinnahmen dienen sollen. Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sichern somit vor allem die Grundfinanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung. Die Finanzausgleichsmasse wird dabei stark regelgebunden vor allem durch den Steuerverbund gebildet. Aus der Sicht des Landes ist der Zugriff auf diese Mittel stärker reglementiert. Innerhalb der Finanzausgleichsmasse können weiterhin Zweckzuweisungen und Schlüsselzuweisungen abgegrenzt werden. Während letztgenannte primär den Steuerkraftausgleich zum Ziel haben, werden Zweckzuweisungen in der Regel unabhängig von der Steuerkraft geleistet. Die Zweckbindung erfolgt durch den Landesgesetzgeber, obwohl es sich um Mittel handelt, die aus der den Kommunen zugeordneten Finanzausgleichsmasse entnommen werden. Insofern hat das Land hier zusätzlichen Steuerungseinfluss ohne den Einsatz eigener Mittel.

Zuwendungen und Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse sind als aufgaben- und zweckbezogen zu charakterisieren. Typisch sind Kostenerstattungen für übertragene Aufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten (z. B. Erstattung von Verwaltungsaufwand), direkte Transferdurchleitungen (durchlaufende Finanzmittel des Landes oder des Bundes, z. B. Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft) sowie zweckgebundene Zuweisungen, die auf Fachförderprogrammen nach Förderrichtlinien beruhen (z. B. Straßen- oder Schulhausbauförderung). Bei Letzteren ist die Zweckbindung klar erkennbar.²⁰⁸ Die Zuweisungen außerhalb des KFA sind äußerst vielgestaltig und finden sich in der Zuständigkeit aller Landesressorts. Aus der Perspektive des Landesgesetzgebers ist diese Art der Zuweisung von Vorteil, wenn ein möglichst

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

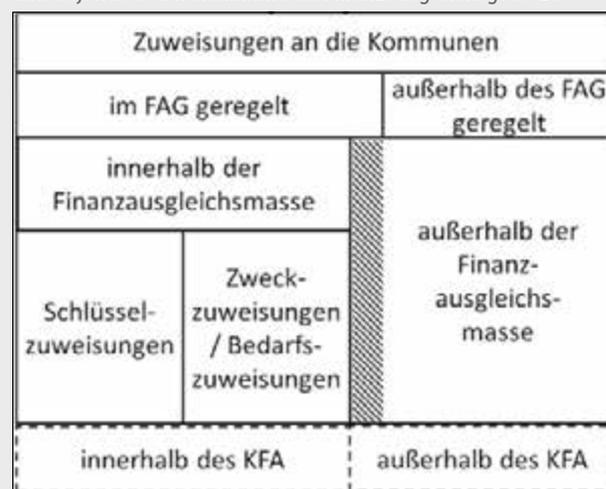
großer Steuerungseinfluss auf die Mittelflüsse und deren Verwendung verbleiben soll (sog. »Goldene Zügel«). So sind zum Beispiel auch im Zuge des Vollzuges des laufenden Haushalts noch Änderungs-/Nachsteuerungsmöglichkeiten vorhanden – allerdings mit dem Resultat einer abnehmenden Planungssicherheit für die einzelne Kommune.

Bei einem Blick auf den Ist-Stand in den 13 Flächenländern fällt auf, dass zum Teil eine gewisse Unschärfe hinsichtlich der skizzierten Zweiteilung der Finanzausweisungen besteht. Typisch ist, dass in den Finanzausgleichsgesetzen (FAG), welche die Basis für den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) darstellen, zunächst eine Finanzausgleichsmasse definiert wird, die dann im Weiteren auf verschiedene Zuweisungsarten und Verwendungszwecke aufgeteilt wird. Die Gesamtsumme der Zuweisungen im Rahmen des FAG ist damit in der Regel deckungsgleich mit der vorhandenen Finanzausgleichsmasse. Im Umkehrschluss sind Zuweisungen an die Kommunen, die nicht aus der Finanzausgleichsmasse finanziert werden sollen, grundsätzlich auch außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes geregelt (Abbildung 114).

Es existiert jedoch in der praktischen Ausgestaltung der Finanzausgleichsgesetze ein Überschneidungsbereich. Zum Teil werden Zweckzuweisungen, die separat im Landshaushalt angesetzt werden, im Rahmen des FAG geregelt. Sie werden auch nicht über den »Umweg« in die Finanzausgleichsmasse gespeist und dann als Zweckzuweisungen verteilt. Vielmehr sind sie unabhängig von der Finanzausgleichsmasse und gleichwohl im FAG festgeschrieben (schraffierte Fläche in der Abbildung 114). In Sachsen war dies bis 2016 für die Zuweisungen des ergänzenden Mehrbelastungsausgleichs für die Verwaltungs- und Funktionalreform 2008 (§ 16a SächsFAG) der Fall. Diese Mittel wurden 2017 allerdings in die FAG-Masse überführt. Andere Länder haben in ihren Finanzausgleichsgesetzen umfangreiche weitere Mittelflüsse geregelt (z. B. Bayern oder Schleswig-Holstein).²⁰⁹ In Sachsen wurden nach dieser Verfahrensweise aktuell die Zuweisungen zur Überwindung der Belastungen durch die COVID-19-Pandemie im § 22c FAG geregelt, die Mittel wurden aber nicht allgemein in die Finanzausgleichsmasse überführt. Diese blieb sowohl im Zuge des Nachtragshaushalts des Freistaates als auch hinsichtlich der weiteren landesgesetzlichen Krisenmaßnahmen unberührt. Da die exakte Aufteilung nicht durch die amtliche Statistik erfasst und dokumentiert wird, beruhen die nachfolgenden Darstellungen auf eigenen Recherchen in den Haushaltsrechnungen und -plänen der Flächenländer.²¹⁰ Wichtig hierbei ist der Hinweis, dass es angesichts der Datenquellen nur möglich ist, die Kernhaushalte zu betrachten. Finanzielle Hilfeleistungen zur Pandemiebewältigung für die Kommunen, die durch Sondervermögen direkt an die Kommunen gezahlt wurden und nicht über die Kernhaushalte liefen, können daher nicht erfasst werden.

Ein Blick auf die Vergleichsdaten der 13 Flächenländer zeigt enorme Strukturunterschiede hinsichtlich der Aufteilung der Mittelflüsse an die Kommunen auf Zuweisungen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse. Angegeben sind die Nettozuweisungen der Länder an die Kommunen einschließlich der Zweckverbände für das Jahr 2021 (Stand: Haushaltspläne). Von den Bruttozuweisungen der Länder wurde das

Abbildung 114: Zuweisungen an die kommunale Ebene innerhalb und außerhalb der Kommunalen Finanzausgleichsgesetze



Quelle: Eigene Darstellung.

Zuweisungsvolumen abgezogen, das von den Gemeinden an die Länder fließt, bzw. die Landeszuweisungen durch kommunale Mittel ergänzt (insbesondere die sog. »Finanzausgleichsumlagen«). Die Zuweisungen enthalten auch die vom Bund über die Länder an die Kommunen weitergereichten Kostenbeteiligungen (z. B. Kosten der Unterkunft nach SGB II und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII) sowie Mittel der EU.

In Abbildung 115 ist ein Gefälle zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Flächenländern erkennbar, das mit den kommunalen Steuerkraftunterschieden zwischen Ost und West korrespondiert. Insgesamt sind die steuerschwächeren ostdeutschen Kommunen in deutlich höherem Maße auf Zuweisungen angewiesen, um die grundgesetzlich geforderte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch ein adäquates öffentliches Leistungsangebot anzustreben. Im Jahr 2021 sind in den Haushaltsplänen der ostdeutschen Flächenländer durchschnittlich 1.805 Euro je Einwohner an Zuweisungen für die Kommunen vorgesehen. Dies sind rund 28 % mehr als in den westdeutschen Flächenländern (1.477 Euro/Einw.). Dieses höhere Zuweisungsvolumen der ostdeutschen Kommunen stützt sich nicht nur auf die originären Einnahmen ihrer – ebenfalls steuerschwachen – Länder, sondern in erheblichem Umfang auf deren Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes sowie den Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich. Hierbei wirken insbesondere die höheren Zuweisungen des Bundes (insbesondere für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II oder für Investitionen) sowie die Fördermittel der EU erhöhend. Sachsen zeigt 2021 ein Zuweisungsvolumen in Höhe von 1.777 Euro/Einw., das einerseits höher liegt als in allen westdeutschen Flächenländern und zugleich eine mittlere Position in der Gruppe der ostdeutschen Flächenländer bildet. Der Blick auf 2021 ist jedoch auch durch die Maßnahmen im Zuge der Pandemiebewältigung geprägt. So ist der hohe Wert in Brandenburg zum Teil dadurch bedingt, dass das Land einen krisenbedingten pauschalen Ausgleich kommunaler Steuermindereinnahmen in die FAG-Masse eingespeist hat (129,6 Mio. Euro bzw. 51 Euro/Einw.). In Mecklenburg-Vorpommern fand bereits vor der Corona-Pandemie eine Stärkung der Kommunalfinanzen

209 Für eine Übersicht der KFA-Systeme, vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019).

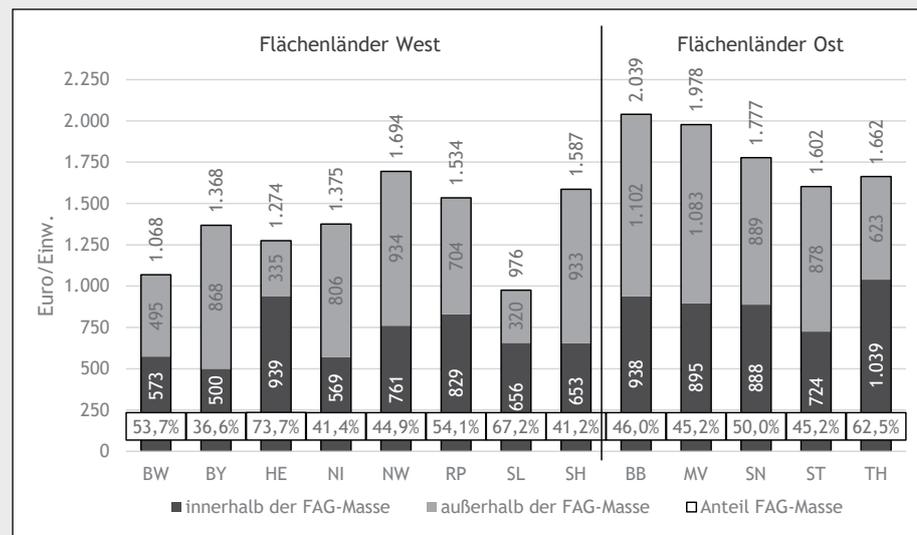
210 Die Abgrenzung musste zum Teil geschätzt werden, wenn keine hinreichend nachvollziehbare Basis vorlag (vor allem in der Haushaltsrechnung). Daher sind Abweichungen zu Darstellungen der Fachministerien nicht zu vermeiden. Daten bis einschließlich 2018/2019 beruhen bis auf wenige Ausnahmen auf abgeschlossenen Haushaltsrechnungen, Daten für 2020 bis 2021 sind Planansätze bzw. vorläufige Ist-Werte.

durch die Landesseite statt, insbesondere in der Erwartung steigender Landeseinnahmen nach dem Auslaufen des Solidarpakts II.²¹¹

Beim Blick auf die Strukturen zeigt sich, dass in einigen Ländern (HE, SL, TH) die Zuweisungen an die Kommunen verhältnismäßig stark in der Finanzausgleichsmasse und damit im kommunalen Finanzausgleich gebündelt werden. In den übrigen Ländern besteht neben dem KFA eine Fachförderung aus den Landeshaushalten in erheblicher Höhe zwischen rund 46 % (RP) und rund 63 % (BY) der Gesamtzuweisungssumme. In Sachsen fließen im Jahr 2021 jeweils 50 % der Zuweisungen innerhalb und 49,2 % außerhalb der FAG-Masse an die Kommunen. Im Freistaat sind demnach die Diskussionspunkte rund um das FAG für die Kommunen fiskalisch ebenso bedeutsam wie der Blick auf die Zuweisungen aus den Fachressorts.²¹³

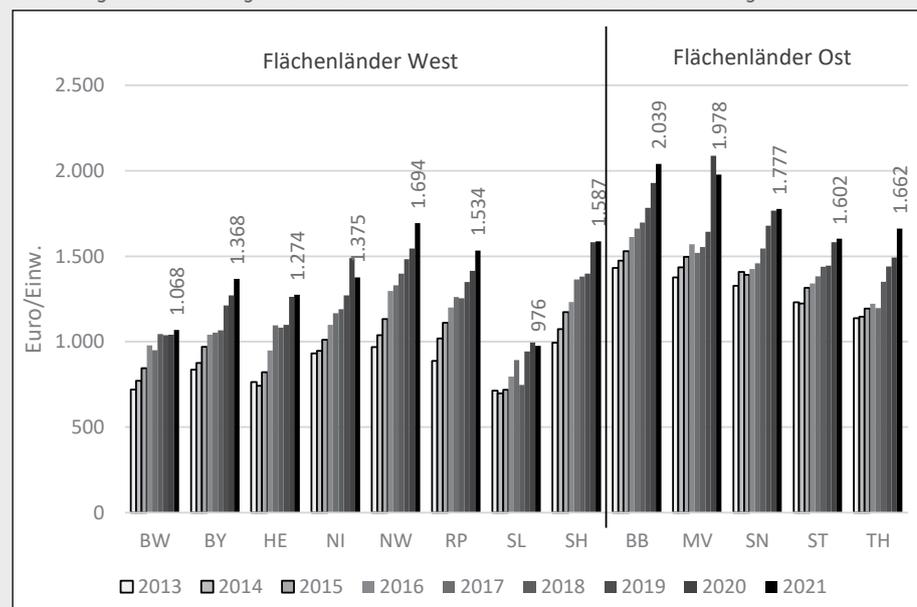
Das Zuweisungs-niveau der ostdeutschen Länder ist nach wie vor deutlich höher als im Westen. Allerdings haben sich die Zuweisungshöhen der Kommunen in den alten und neuen Bundesländern in schnellem Tempo angenähert. Dabei sind sehr unterschiedliche Entwicklungspfade festzustellen. Während sich die Zuweisungen an die Kommunen in den westdeutschen Flächenländern zwischen 2013 und 2021 (Plan) um 63 % erhöhen, wachsen sie in den ostdeutschen Flächenländern nur um 38 %. In den westdeutschen Flächenländern sind die Volumina vorrangig durch die bis 2019 wachsenden Steuereinnahmen der Länder angestiegen, an denen

Abbildung 115: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse (netto) 2021



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze 2021, Haushaltspläne der Länder 2021.²¹⁴

Abbildung 116: Zuweisungen an die Kommunen zwischen 2013 und 2021 im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: 2013-2018/19: Haushaltsrechnungen, 2020/2021 Haushaltspläne der Länder.

211 Zu den Auswirkungen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die zum 1.1.2020 umgesetzt wurde, deren Wirkungen jedoch effektiv durch die Effekte der Corona-Pandemie ausgehebelt wurden, siehe Gemeindefinanzenbericht 2018/2019, Vgl. Lenk/Hesse/Stärke (2019), S. 142f.

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

213 Dies zeigen auch die Empfehlungen der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen (2019).

die kommunale Ebene – mit Ausnahme Hessens – zumeist mit starren Verbundquoten beteiligt ist. In Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sind es die nach dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz dotierten FAG-Massen, welche den Zuwachs gegenüber reinen Verbundquotenverfahren bis 2017/2018 leicht abdämpften, da sie auch die gewachsenen Steuereinnahmen der Kommunen einbeziehen. Deutlich bremsend wirken bis 2019 die abschmelzenden Solidarpaktmittel, an welchen die ostdeutschen Kommunen beteiligt werden. Während die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2013 je Einwohner noch rund 50 % mehr Zuweisungen von ihren Ländern erhielten als die westdeutschen, sind es in der Folge dieser Entwicklungen aktuell nur noch rund 28 %, 2010 waren es sogar noch 83 % gewesen.

Werden die Entwicklungspfade der Gesamtsumme der Kommunalzuweisungen seit 2013 in den ostdeutschen Ländern verglichen, fällt auf,

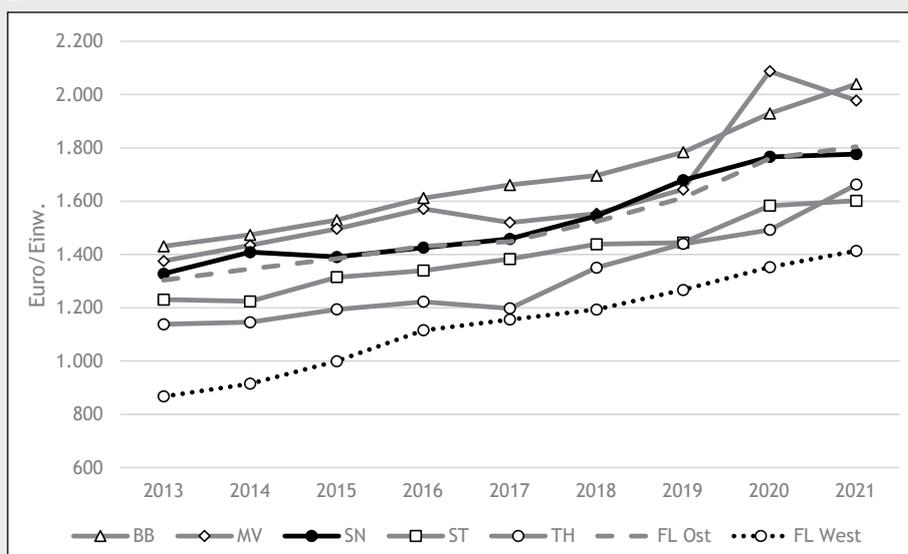
dass die Verläufe bis einschließlich 2019 im Ergebnis sehr ähnlich waren (Abbildung 117). Dass der Vorsprung zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer kleiner geworden ist, ist klar erkennbar. Es zeigt sich weiterhin, dass der Abstand zwischen den ostdeutschen Flächenländern sich langsam aber stetig vergrößert hat. In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern²¹⁴ sind die Zuweisungen seit 2013 stärker gestiegen, weniger kräftig wuchsen sie in Thüringen und Sachsen-Anhalt, wo sog. bedarfsorientierte Systeme des kommunalen Finanzausgleichs die Einnahmementwicklung eher gedämpft als beschleunigt haben. Der Freistaat Sachsen bewegt sich dagegen in der Mittelposition.

Aus der Perspektive der Kommunen haben die Zuweisungen der Länder eine erhebliche Bedeutung. In den westdeutschen Kommunen betrug die Gesamtsumme der Landeszuweisungen 2020 durchschnittlich 36 % der kommunalen Bereinigten Einnahmen, wobei erhebliche Unterschiede festzustellen sind, die zum Teil mit der Umsetzung der Pandemiebewältigung zusammenhängen. In den ostdeutschen Kommunen sind es sogar durchschnittlich 53 % der Bereinigten Einnahmen, die durch Landeszuweisungen gespeist werden. Dieser Anteil ist, wie Abbildung 118 zeigt, seit 2013 in den ostdeutschen Flächenländern stabil bzw. tendenziell leicht rückläufig. Als Grund hierfür sind vor allem die steigenden Steuereinnahmen zu nennen (siehe Abschnitt 5.1), welche das unterdurchschnittlich wachsende Zuweisungsniveau mehr und mehr kompensieren sowie die Solidaritätspaktmittel, die eine Dämpfung der Zuweisungen für die ostdeutschen Kommunen mit sich bringen. In den westdeutschen Flächenländern haben sich die Länderhaushalte in der Tendenz zwischen 2013 und 2019 dagegen stärker auf kommunaler Ebene engagiert, sodass die Landeszuweisungen in den kommunalen Budgets auch ohne die 2020er Krisenmaßnahmen an Bedeutung gewonnen haben.

Dass das höhere FAG-Zuweisungsvolumen an die ostdeutschen Kommunen deren strukturelle Steuerschwäche zu kompensieren hilft, zeigt auch Abbildung 119. Diese Mittel stehen den Kommunen in der Regel als Allgemeine Deckungsmittel mit großen Freiheiten hinsichtlich der

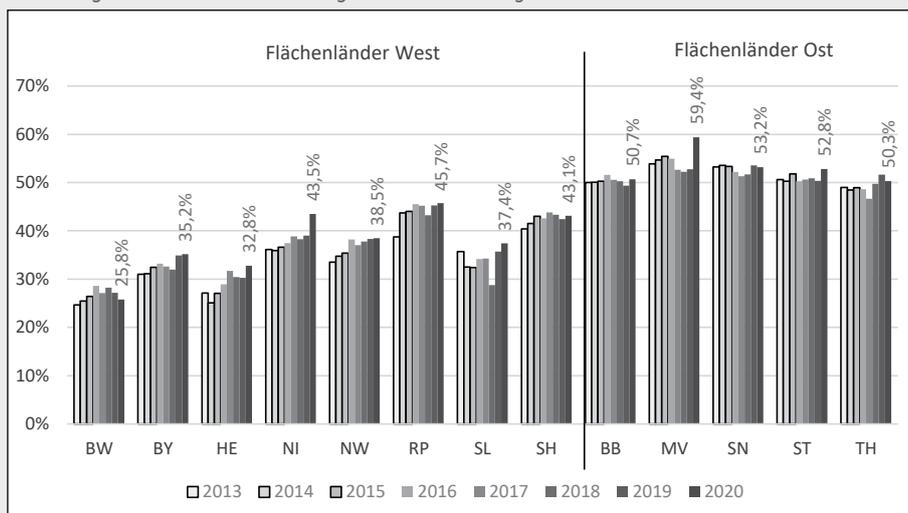
214 In Mecklenburg-Vorpommern ist der Anstieg 2020 nicht durch die Pandemiebewältigung verursacht, sondern wurde bereits 2019 auf den Weg gebracht.
 215 Hierbei wurde der verzerrende Dresden-Effekt 2014-2021 in den Daten für den Freistaat Sachsen bereinigt (siehe Abschnitt 1.2.4).

Abbildung 117: Entwicklung der Zuweisungen der ostdeutschen Länder an die Kommunen seit 2013



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: 2013-2018/19: Haushaltsrechnungen, 2020/2021 Haushaltspläne der Länder.

Abbildung 118: Anteil der Zuweisungen an den Bereinigten Einnahmen der Kommunen 2013-2020



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: 2013-2018/19: Haushaltsrechnungen, 2020/2021 Haushaltspläne der Länder; Bereinigte Einnahmen der Gemeinden (Kernhaushalte) aus Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.²¹⁷

Verwendungsoptionen zur Verfügung. Aus der Gegenüberstellung ist erkennbar, dass die ostdeutschen Kommunen aus diesen beiden Hauptfinanzierungsquellen ihrer Aufgabenerfüllung in der Summe keine höheren Einnahmen generieren als die westdeutschen Kommunen. Zuletzt waren es im Durchschnitt rund 85 % des westdeutschen Niveaus (2020). Diese Quote ging seit 2013 stetig zurück. Sachsen belegt nach dieser Betrachtung Rang 3 der ostdeutschen Flächenländer, knapp hinter Thüringen und Brandenburg.

Werden die weiteren Einnahmen einbezogen (z. B. Gebühren, Erstattungen des Bundes, Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung oder Bußgelder), ergibt sich das in Abbildung 120 gezeigte kontrastreiche Bild. Innerhalb der Gruppe der ostdeutschen Flächenländer erreicht die Einnahmeausstattung der sächsischen Kommunen je Einwohner Rang 3,

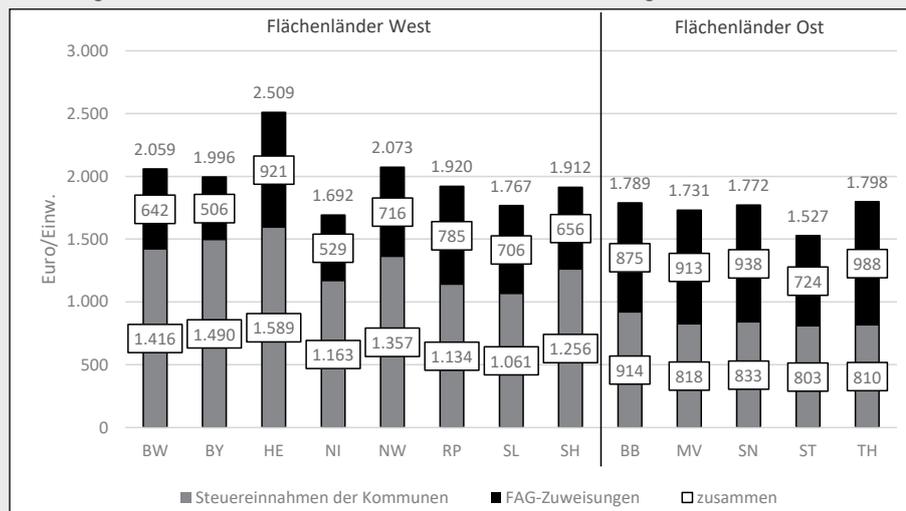
mit deutlichem Abstand hinter Brandenburg²¹⁶ und noch hinter Mecklenburg-Vorpommern. In der Gruppe der westdeutschen Flächenländer bleibt die Reihenfolge ebenfalls weitgehend unverändert.

Ein Vergleich der kommunalen Zuweisungen und der Gesamtausstattung der Kommunen zwischen den Ländern ist unter anderem deshalb schwierig, weil die Kommunen in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maße in die gesamtstaatliche Aufgabenerfüllung eingebunden sind. Bei den freiwilligen Aufgaben ist eine klare Zuordnung zu den Kommunen noch gewährleistet. Bei »gemischten« Aufgaben hingegen ist eine klare Trennung der Verantwortung zwischen Land und Kommune nicht mehr gegeben, da beide Ebenen die Ausgabenhöhe beeinflussen können. Eine solche »Mischverantwortung« ist vor allem bei den weisungsfreien Pflichtaufgaben anzutreffen. Demnach richten sich die Ausgaben, die die Kommunen in jedem Bundesland zu tragen haben, auch nach dem Umfang der von ihnen übernommenen Aufgaben. Diese können jedoch stark variieren.

In der Finanzwissenschaft wird der Anteil der Kommunen an der Aufgabenerfüllung mit Hilfe des *Kommunalisierungsgrads* gemessen. Der Kommunalisierungsgrad soll ausdrücken, wie die Aufgaben im Land zwischen den Kommunen und dem Land quantitativ aufgeteilt werden. Für das Analysejahr 2020 lässt sich jedoch ein Kommunalisierungsgrad nicht belastbar ermitteln, da die Landeshaushalte noch stärker als die kommunalen Haushalte durch die Bewältigung der Corona-Pandemie geprägt waren. Daher ergeben sich Prozentwerte, die nicht sinnvoll interpretiert werden können (durch die Hilfsmaßnahmen der Länder sind deren Ausgaben im Jahr 2020 untypisch hoch und die Kommunalisierungsgrade nach unten verzerrt). Aus struktureller Hinsicht bleibt es dabei, dass der Kommunalisierungsgrad in Sachsen höher ist als im ostdeutschen Durchschnitt (zuletzt untersucht im Gemeindefinanzbericht 2018/2019, S. 78).

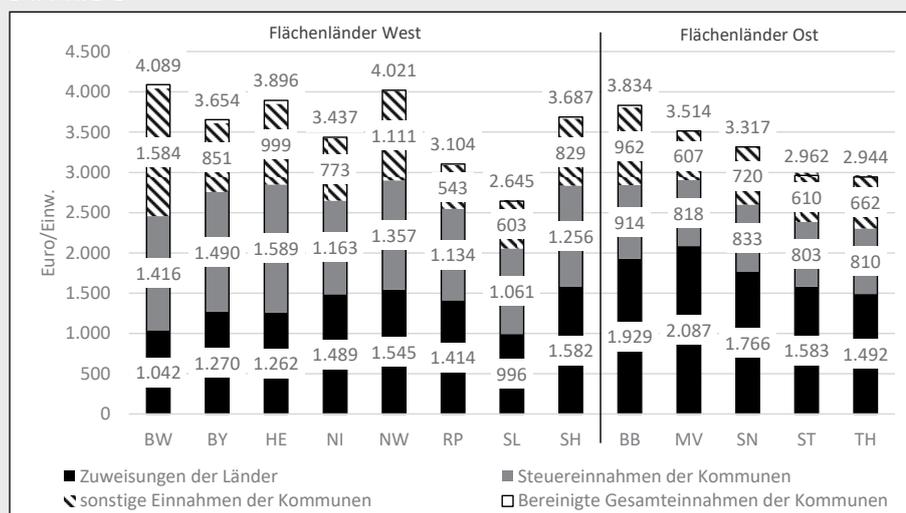
Werden in einem weiteren Schritt die Zahlungen innerhalb der Finanzausgleichsmasse nach Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen differenziert, so sind weitere bemerkenswerte Unterschiede feststellbar. In der einen Hälfte der Flächenländer werden die Zuweisungen schwerpunktmäßig als Schlüsselzuweisungen ausgereicht, wozu auch

Abbildung 119: Steuereinnahmen der Kommunen und FAG-Zuweisungen an die Kommunen 2020



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

Abbildung 120: Struktur der Bereinigten Gesamteinnahmen der kommunalen Ebene nach Ländern 2020

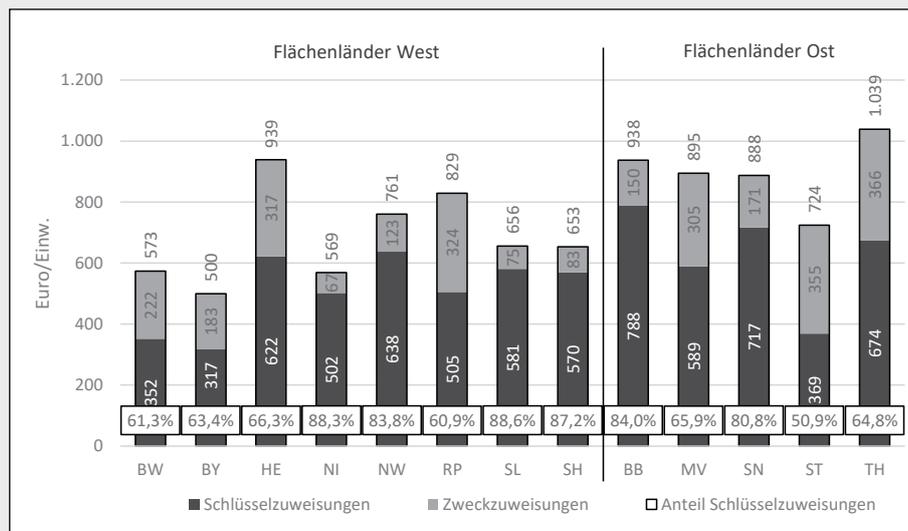


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Haushaltspläne der Länder, Bereinigte Einnahmen der Gemeinden (Kernhaushalte) aus Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Sachsen zählt. Hier können die distributiven Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs stark zum Tragen kommen, wobei vielfältige Steuerungsmechanismen bei der Detailausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems zur Anwendung kommen können (z. B. Einwohnerveredelung, Nebenansätze für Schüler, Soziallasten o. ä.). In anderen Ländern, z.B. Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern oder Rheinland-Pfalz, existiert neben der Schlüsselmasse noch eine Vielzahl von Zweckzuweisungen, deren Mittelfluss durch den Landesgesetzgeber bestimmt wird und die in der Regel ohne Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft verteilt werden. Hier kann das Land seinen Steuerungseinfluss geltend machen, jedoch unter Einsatz von Finanzmitteln, die ohnehin der kommunalen Ebene zugeordnet sind. Zudem wird die Funktion des Steuerkraftausgleichs geschwächt. Ein hohes Gewicht der Zweckzuweisungen kann daher durchaus kritisch gesehen werden.

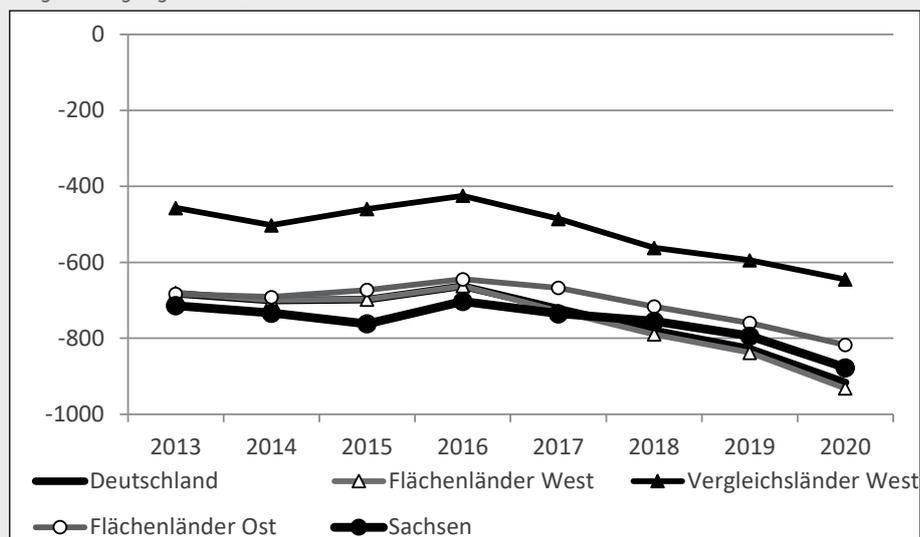
216 In den brandenburgischen Kommunen sorgen vor allem höhere Einnahmen aus Gebühren sowie aus der wirtschaftlichen Betätigung für Mehreinnahmen.

Abbildung 121: Anteile der Schlüssel- und Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse 2021



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

Abbildung 122: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

6 Güter- und Dienstleistungserbringung

In diesem Abschnitt werden die laufenden (nicht investiven) Einnahme- und Ausgabenpositionen untersucht, die mit der Erbringung kommunaler Güter und Dienstleistungen in Zusammenhang stehen. Dazu gehören beispielsweise die allgemeine Verwaltung, die Bereitstellung von Kindertagesstätten, Bildungs-, Kultur- und sozialen Einrichtungen, der Brand- und Katastrophenschutz, das Melde- und Ordnungswesen, viele Leistungen der Daseinsvorsorge (Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Müllentsorgung usw.) oder die Wirtschafts- und Tourismusförderung.

Die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben werden getrennt von den allgemeinen Deckungsmitteln betrachtet, um Aufschluss darüber zu erhalten, inwiefern sich von den Kommunen erbrachte Leistungen zunächst »selbst finanzieren« bzw. in welchem Ausmaß die im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Allgemeinen Deckungsmittel

(Steuereinnahmen, allgemeine Zuweisungen) zu deren Deckung herangezogen werden müssen. Um auch inhaltlich eine aufgabenbezogene Analyse der sächsischen Kommunalhaushalte zu gewährleisten, werden die sozialen Transferleistungen gesondert betrachtet (siehe Abschnitt 8).²¹⁷ Auch die Aspekte der Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur werden getrennt behandelt, da diese Vorgänge investiven Charakter haben und sich mithin von laufenden Einnahmen und Ausgaben unterscheiden.

Die fortgeschrittene Auslagerung kommunaler Leistungserbringung aus den Kernhaushalten hat zu Veränderungen in den kommunalen Haushalten geführt. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen und ihre Auswirkung auf die Zusammensetzung der Einnahmen und Ausgaben zu dokumentieren, wird in diesem Abschnitt wie in den letzten Ausgaben des Gemeindefinanzberichts zwischen der Leistungserbringung im Kernhaushalt (Punkt 6.1) und der ausgelagerten Leistungserbringung (Punkt 6.2) differenziert. Durch die parallele Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben werden den Vorteilen reduzierter Aufwendungen durch Auslagerungen direkt die damit verbundenen Einnahmeausfälle gegenübergestellt und somit ein besserer Vergleich, unabhängig von der jeweiligen Auslagerungsquote, ermöglicht. Auf die besonderen Abgrenzungsprobleme bei der Erfassung ausgelagerter Leistungserbringung wird an der entsprechenden Stelle eingegangen.

An dieser Stelle soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass im Gemeindefinanzbericht weiterhin die *Kernhaushalte* betrachtet werden. Es wird dargelegt, wie stark ausgelagerte Bereiche Mittelabflüsse aus den Kernhaushalten zur Folge haben bzw. zu Mittelzuflüssen in den Kernhaushalten führen (siehe auch methodische Vorbemerkungen zum Schalenkonzept der Finanzstatistik im Abschnitt 1.2.2). Eine separate Darstellung der Personal-, Sach- und Investitionsausgaben der Extrahaushalte, sowie deren Finanzierungssalden, die zu einer eigenen

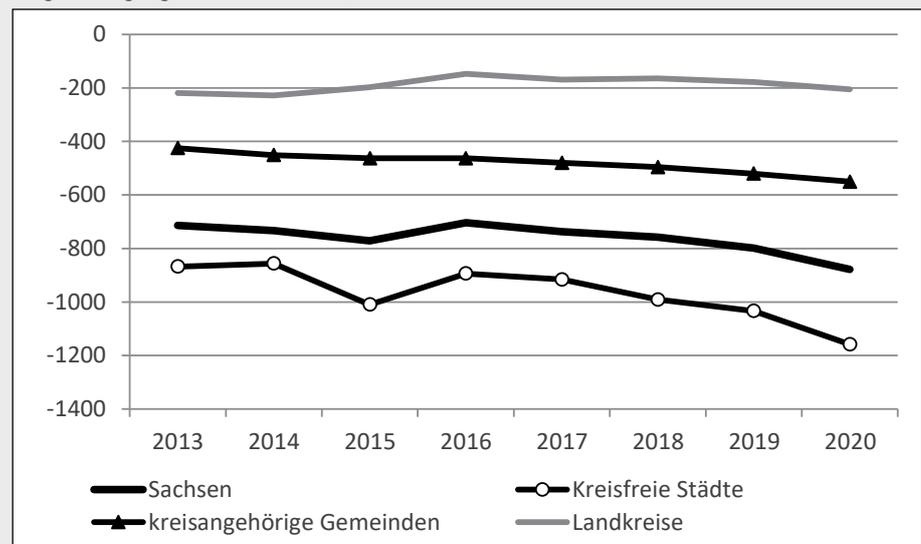
217 Die Differenzierung hat zur Folge, dass Personal- und Sachausgaben, die im Sozialbereich anfallen, im Bereich der Güter- und Dienstleistungserstellung erfasst sind und somit der Bereich der Sozialen Leistungen lediglich auf diejenigen Leistungen beschränkt ist, die direkt an die Leistungsempfänger fließen bzw. die als Kostenerstattung an andere Träger Sozialer Leistungen gezahlt werden (Transferzahlungen). Diese mäßige Trennschärfe ist auf die Kassenstatistik als Quelle zurückzuführen, die keine Gliederung nach Aufgabenbereichen vorsieht. Die Jahresrechnungsstatistik, die diese Daten bereithält ist dagegen nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung verfügbar.

Kredit- und Rücklagenentwicklung führen, wird dagegen *nicht* vorgenommen, da die erforderlichen Daten nicht gemeindefähig durch die amtliche Statistik bereitgestellt werden könne und sich folglich keine konsistenten Datenreihen ab dem Jahr 2013 berechnen lassen. Eine zusammengefasste Darstellung der finanziellen Bedeutung der kommunalen Extrahaushalte findet sich im einführenden Kapitel 1.2.2.

In Abbildung 122 ist zunächst der Saldo der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung dargestellt, der sowohl den Kernhaushalt als auch die ausgelagerten Bereiche umfasst. Dieser Saldo ist in der Regel negativ, womit er anzeigt, dass sich die kommunalen Aufgaben in der Regel nicht »selbst finanzieren«, d. h., durch objektbezogene Einnahmen aus der Aufgabenerfüllung, wie z. B. Gebühren, oder durch zweckgebundene Zuweisungen. Stattdessen beanspruchen sie Allgemeine Deckungsmittel. Verläuft der Saldo im Zeitablauf seitwärts, so halten sich die Zuwächse bei den Einnahmen und Ausgaben die Waage, vergrößert er sich dagegen, so werden zunehmende Beträge Allgemeiner Deckungsmittel für die Aufgabenerfüllung beansprucht. Zwischen 2013 und 2020 verlief der sächsische Saldo etwa im Bereich des bundesweiten Durchschnitts, war dabei allerdings etwas stärker negativ ausgeprägt als in den übrigen ostdeutschen Kommunen. Letzteres ist, wie noch gezeigt wird, auf einen größeren Umfang infrastrukturbezogener Ausgaben zurückzuführen und daher eher positiv zu sehen. Zwischen 2013 und 2016 war der Saldo in den Vergleichsgruppen in etwa konstant geblieben und seit 2017 ist er überall deutlich gesunken. In der Gesamtsicht hat sich der Saldo in Sachsen seit 2013 um 23 % vergrößert und lag zuletzt bei -878 Euro/Einw., während er in den übrigen ostdeutschen Kommunen seit 2013 nur unwesentlich weniger zulegen (+20 %) und bei -817 Euro/Einw. lag. Bundesweit weitete sich der Saldo der Aufgabenerfüllung noch deutlich stärker aus (+34 %) und lag bei -916 Euro/Einw., was zeigt, dass die ostdeutschen Kommunen insgesamt weniger Geld für ihre Aufgabenerfüllung ausgeben als die westdeutschen und auch die Zuwächse weniger dynamisch waren. Erstaunlicherweise wiesen die finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer über den gesamten Betrachtungszeitraum das geringste Defizit auf, was sich durchaus durch die Aktivitäten im Kernhaushalt und somit eine striktere Haushaltsführung erklären lässt. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass sie gegenüber dem Jahr 2013 die mit Abstand höchste Steigerungsrate

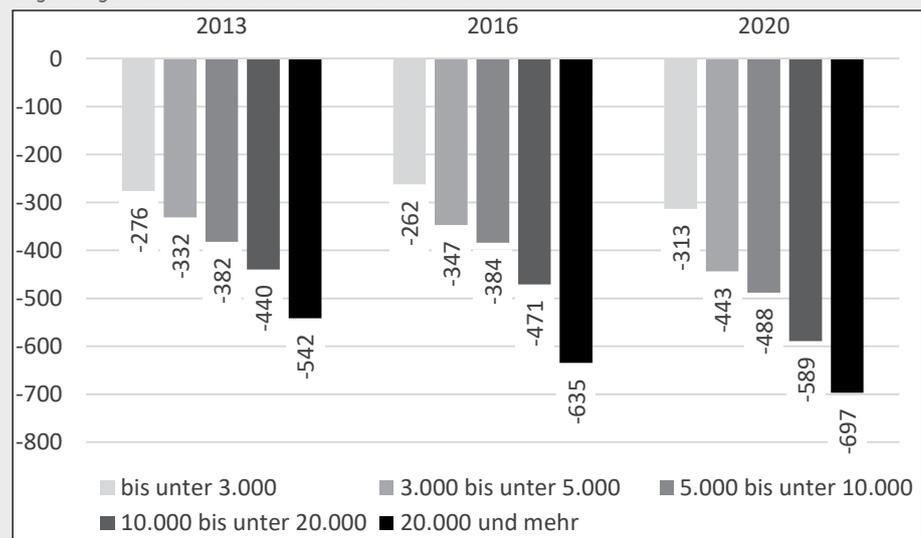
(+41 %) verzeichnen und sich demnach den anderen Vergleichsgruppen annähern. In den nachfolgenden Abschnitten wird dargelegt, welche einzelnen Positionen hierfür ursächlich waren. Es kann aber bereits der Hinweis gegeben werden, dass diese Positionierung der sächsischen Kommunen weniger mit deren Ausgabeverhalten, sondern mit den relevanten Einnahmen in den Kernhaushalten zusammenhängen. Sie erhalten vor allem weniger Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für ihre Aufgabenerfüllung aus dem Kernhaushalt als die übrigen ostdeutschen Kommunen. Innerhalb Sachsens sind markante Unterschiede festzustellen. Zwischen 2013 und 2016 verlief der Saldo zunächst stabil, woran ein Rückgang bei den Landkreisen ursächlich war. Seitdem hat sich der Negativsaldo in allen Teilräumen gleichmäßig ausgeweitet. In den letzten Jahren

Abbildung 123: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 124: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



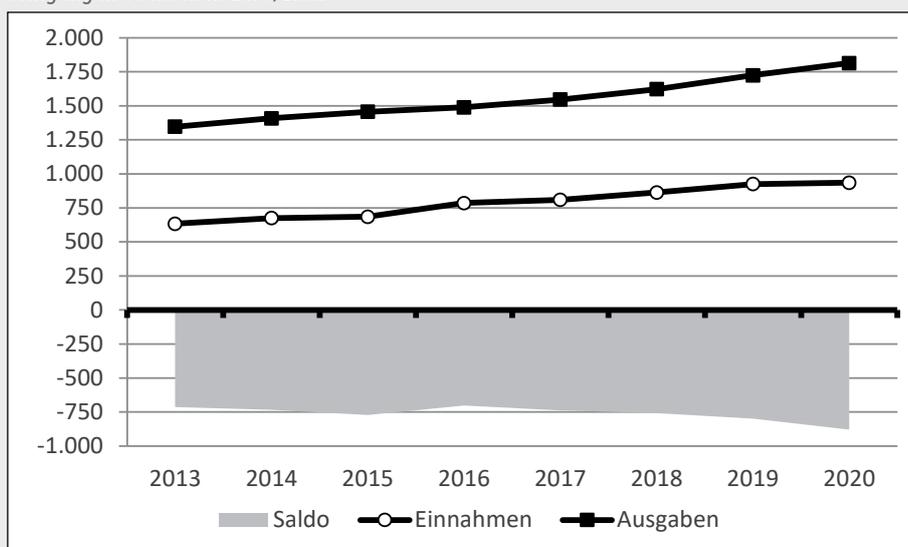
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

waren sowohl der Umfang (1.158 Euro/Einw.) als auch die Dynamik bei den Kreisfreien Städten besonders hoch (+34 % ggü. 2013). Bei den kreisangehörigen Gemeinden war der Verlauf stetiger, der Negativsaldo wuchs um ebenfalls beachtliche 30 % und belief sich 2020 auf -550 Euro/Einw., während die Landkreise fast unverändert um 200 Euro/Einw. für die laufende Aufgabenerfüllung beanspruchen.

In der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden ist die besondere Abhängigkeit des Saldos von der Gemeindegroße hervorzuheben. In Abbildung 124 sind die im Jahr 2020 sowie 2016 und 2013 aufgetretenen Salden der sächsischen kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen gruppiert. Es wird deutlich, dass mit zunehmender Größe einer Gemeinde der Finanzierungsbedarf ihrer laufenden Güter- und Dienstleistungserbringung aus Allgemeinen Deckungsmitteln pro Kopf zunimmt. Dieser Befund ist über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg stabil und lässt sich vorrangig auf ein höheres Ausgabenniveau zurückführen.²¹⁸ Die Zahlen dokumentieren den größeren Leistungsumfang größerer Städte und Gemeinden, der aber letztlich in vielen Fällen auch dem regionalen Umfeld zu Gute kommt (insbesondere bei Bildungs-, Sport- und Kultureinrichtungen, aber auch bei der Wirtschaftsförderung). Diese Feststellung ist auch prägend für die Einwohnerveredelung im kommunalen Finanzausgleich²¹⁹. Zwischen 2013 und 2020 lag das aufgabenbezogene laufende Defizit der großen Kreisstädte dabei jeweils bei mehr als dem Doppelten des Defizits der kleinsten Größenklasse. Im Jahr 2020 waren es 223 %.

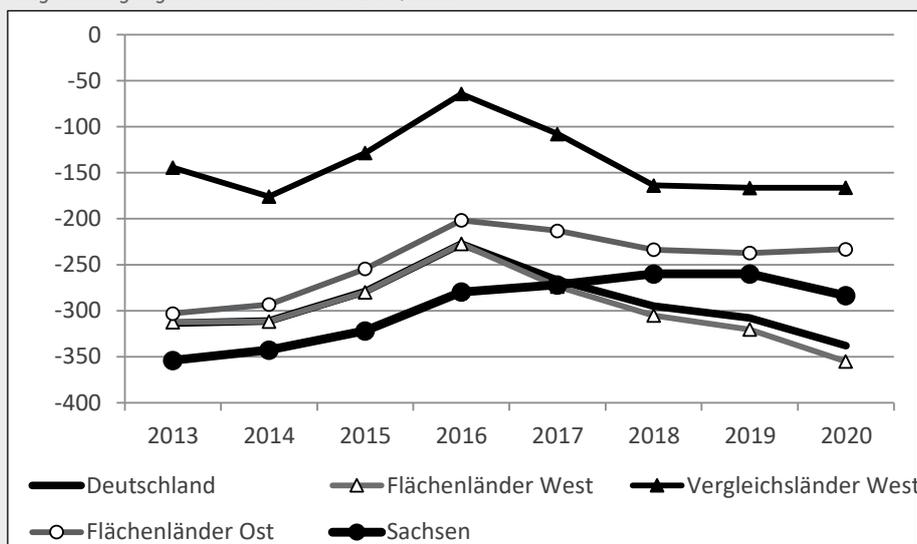
Wie Abbildung 125 illustriert, haben in Sachsen sowohl die Einnahmenseite als auch die Ausgabenentwicklung stetig auf das Gesamtbild eingewirkt. Von 2013 bis 2020 sind die Einnahmen (+48 %) allerdings etwas stärker gestiegen als die Ausgaben (+35 %), sodass sich der Negativsaldo nur um 23 % ausgeweitet hat. Die Deckungsquote der laufenden

Abbildung 125: Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 126: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Aufgabenerfüllung durch korrespondierende Einnahmen ist damit insgesamt um etwa 4,6 Prozentpunkte auf 51,6 % gestiegen. Die sächsischen Kommunen müssen demnach in geringerem Umfang als in der Vergangenheit auf Allgemeine Deckungsmittel zur Finanzierung ihrer laufenden Aufgabenerfüllung zurückgreifen.

6.1 Leistungserbringung im Kernhaushalt

6.1.1 Einnahmen und Ausgaben im Überblick

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

- Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Aufgaben und Schuldendiensthilfen sowie Erstattungen der laufenden Rechnung (64 %)

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

219 Die relative Bedarfsgewichtung im kommunalen Finanzausgleich, genauer bei den Schlüsselzuweisungen, die vor allem durch die Veredelung in der Hauptansatzstafel zum Ausdruck kommt, stützt sich allerdings auf komplexere Berechnungen. Diese basieren auf so genannten Zuschussbeträgen, welche die gesamte kommunale Aufgabenerfüllung im Fokus haben. Die Grundidee der Funktionskonzentration bei größeren Städten und Gemeinden ist allerdings auch hier beim selektiven Blick auf die laufende Aufgabenerfüllung gut erkennbar.

- Gebühren (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren) und andere Leistungsentgelte (20 %),
- Erwerbseinnahmen (12 %) sowie
- Konzessionsabgaben (5 %).

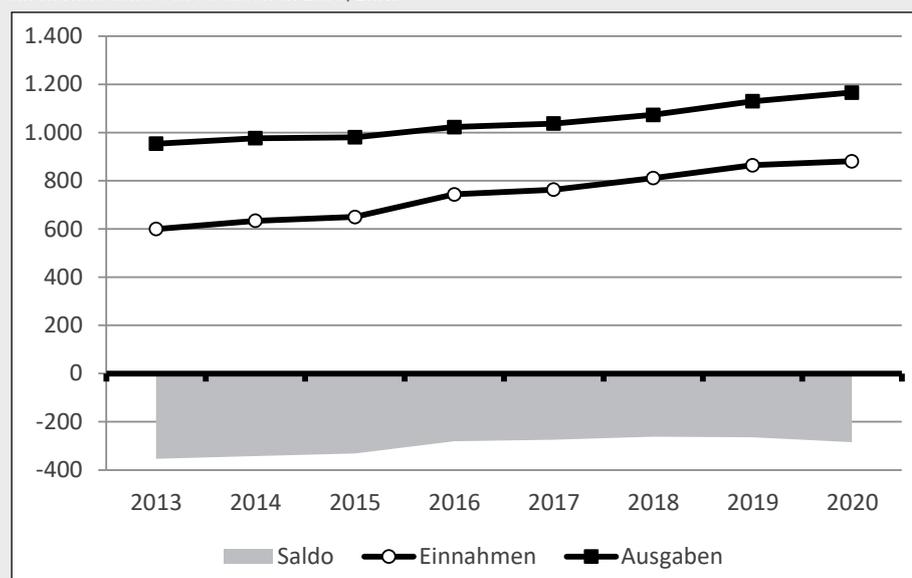
Demgegenüber stehen auf der Ausgabe-
seite (in Sachsen)

- Personalausgaben, (71 %)
- laufende Sachausgaben (28 %) sowie
- Zinsausgaben einschließlich der Kreditbeschaffungskosten (0,6 %).

Von den laufenden Sachausgaben sind im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die Ausgaben für Mieten und Pachten sowie Erhaltungsausgaben abgezogen. Beide Positionen ergänzen und ersetzen in vielen Fällen Ausgaben für Investitionen und sind deshalb wie schon in den vorangegangenen Gemeindefinanzenberichten inhaltlich den infrastrukturbezogenen Ausgaben zugeordnet worden (vgl. Kapitel III 7.6 und 7.7).

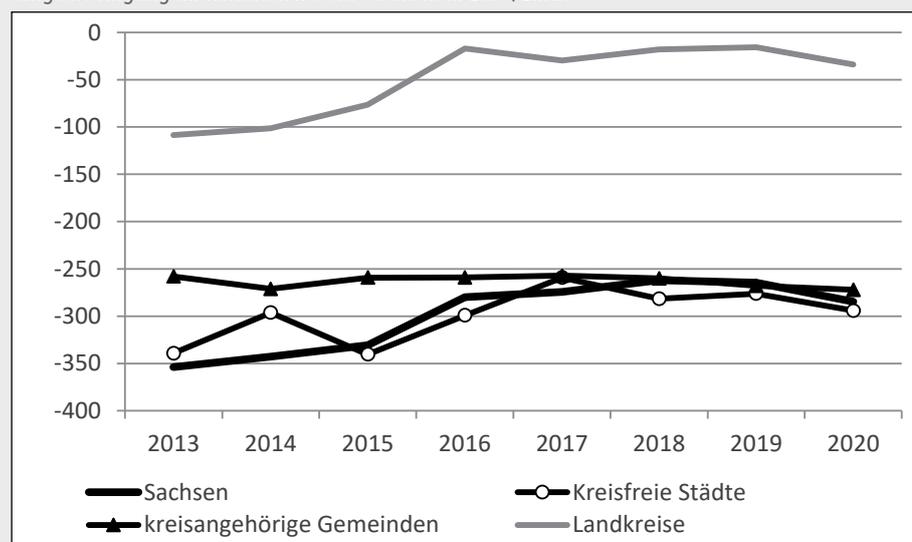
Abbildung 126 zeigt deutlich, dass die Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen sowie im Bundesdurchschnitt und in den westdeutschen Flächenländern zunächst parallel verliefen und sich bis 2016 sogar verbesserten. Dabei wurden bis 2016 in Sachsen mehr Mittel im Kernhaushalt verbraucht als in den übrigen Vergleichsräumen. In den finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländern war der Mittelverbrauch über den gesamten Betrachtungszeitraum am geringsten. Im Vergleich mit Sachsen ist dies auf höhere Einnahmen im Volumen von 30 bis 40 % in den Jahren 2016 zurückzuführen, denen nur vergleichsweise höhere Ausgaben im einstelligen Prozentbereich gegenüberstehen. In den ostdeutschen Flächenländern ohne Sachsen bewegte sich der Saldo ebenfalls oberhalb des Bundesdurchschnitts. Dies ist interessanterweise nicht auf ein geringeres Ausgabenniveau zurückzuführen – dies liegt sogar höher als dasjenige der sächsischen Kommunen. Stattdessen verfügen die übrigen ostdeutschen Kommunen über mehr aufgabenbezogene laufende Einnahmen. Die sächsischen Kommunen erhalten vor allem weniger Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für ihre Aufgabenerfüllung aus dem Kernhaushalt als die übrigen ostdeutschen Kommunen. Ab 2017 ist eine Veränderung der Trends zu beobachten gewesen. Während bundesweit die Negativsalden ausgeweitet wurden, Kommunen also mehr Deckungsmittel für die laufende Aufgabenerfüllung einsetzten, waren die Verläufe in Ostdeutschland und Sachsen weniger dynamisch.

Abbildung 127: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Leistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 128: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.



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

In den Einnahmen sind auch die zweckgebundenen Erstattungen und Pauschalen des Landes enthalten, etwa für Kindertagesbetreuung. Etwas verzerrend wirken an dieser Stelle die Erstattungen für die Unterbringung von Asylbewerbern, die vor allem zwischen 2014 und 2016 stark stiegen, jedoch ab 2017 in ihren Volumina wieder zurückgingen. Sie sind auf der Einnahmenseite der Leistungserbringung im Kernhaushalt zugeordnet, die Ausgaben sind dagegen bei den Sozialen Leistungen erfasst (siehe Abschnitt 8.6).

Insgesamt lag Sachsen 2020 mit einem Saldo von -285 Euro/Einw. sogar besser als noch 2013 (354 Euro/Einw.), was daran liegt, dass seitdem die Einnahmen mit +47 % deutlich stärker angewachsen sind als die Ausgaben (+22 %). Daher liegt der Saldo der Leistungserbringung im Kernhaushalt über dem Bundesdurchschnitt (-338 Euro/Einw.). Besonders

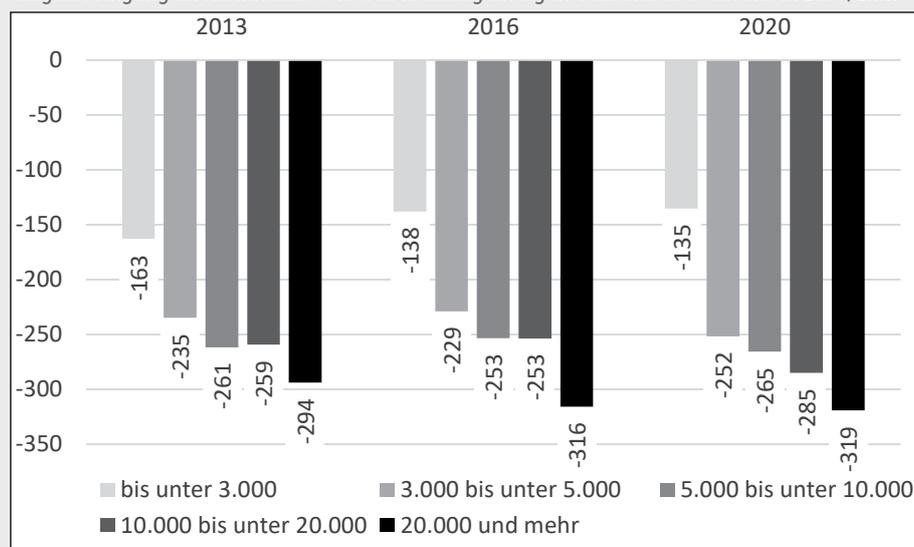
für die Gebühren und zweckgebundenen Abgaben sowie die Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen ist zu konstatieren, dass diese zwar nach wie vor unterdurchschnittlich sind, sie in den letzten Jahren jedoch eine bemerkenswerte Steigerung erfahren haben (siehe nachfolgende Abschnitte für die Einzelheiten). In den übrigen ostdeutschen Kommunen waren die Zuwächse sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite weniger intensiv. Sie lagen mit einem Saldo von etwa -233 Euro/Einw. ebenfalls über dem Bundesdurchschnitt. Sie haben demnach im Kernhaushalt nach wie vor weniger Allgemeine Deckungsmittel für die laufende Aufgabenerfüllung beansprucht als die sächsischen Kommunen. Hierfür ist vor allem ein höheres Niveau bei den zweckgebundenen Einnahmen aus den Landeshaushalten (2020: 646 Euro/Einw. ggü.

560 Euro/Einw. in Sachsen) ursächlich. Der Saldo der finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer liegt am aktuellen Rand bei knapp -166 Euro/Einw., sodass sie trotz der Entwicklung am aktuellen Rand in geringerem Umfang Allgemeine Deckungsmittel für die Leistungserbringung im Kernhaushalt aufbringen müssen als die ostdeutschen Kommunen.

Im innersächsischen Vergleich ist erkennbar, dass die Kommunen ihre Negativsalden im Kernhaushalt seit 2013 in der Tendenz vermindert haben, allerdings mit Unterschieden innerhalb der Gruppen. Für die kreisangehörigen Gemeinden war der Saldo fast konstant, während er sich in den Kreisfreien Städten leicht verbessert hat. Die stärksten Verbesserungen fanden in den Landkreisen statt. Zum Teil ist diese Entwicklung das Gegenstück zu zunehmenden Ausgaben der ausgelagerten Aufgabenerfüllung (Abschnitt 6.2.1). Die Verminderung in den Landkreisen und den Kreisfreien Städten hängt jedoch auch mit Erstattungen für Asylbewerber zusammen, die ab 2016 stark angestiegen sind. Am aktuellen Rand ist die Beanspruchung des Budgets im Kernhaushalt im kreisangehörigen Raum (zusammen -306 Euro/Einw.) nur unwesentlich höher als bei den Kreisfreien Städten (-294 Euro/Einw.). Grundsätzlich ist also – trotz der im Einzelnen sehr ungleichen Umfänge und Qualitäten der kommunalen Leistungen – die Beanspruchung durch die laufende Aufgabenerfüllung in den Kernhaushalten im kreisangehörigen und kreisfreien Raum pro Kopf gleich hoch.

Auch innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden fallen Unterschiede auf (Abbildung 129). Während die Großen Kreisstädte besonders hohe Gesamtzuschüsse an die Leistungsbereiche im Kernhaushalt zu leisten haben, sind sie in der Gruppe der kleineren Gemeinden unter 3.000 Einwohnern besonders niedrig. Die aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen zu finanzierenden Deckungslücken der Großen Kreisstädte waren seit 2016 sogar größer als die der Kreisfreien Städte. Bemerkenswert ist, dass sich der Saldo in der kleinsten Gemeindegrößenklasse als einzige aller betrachteter Gruppen sogar noch verkleinert hat. Dies liegt, wie noch gezeigt wird, an erheblichen Zuwächsen bei zweckbezogenen Zuweisungen, Zuschüssen und Erstattungen, welche die Inanspruchnahme Allgemeiner Deckungsmittel substituieren.

Abbildung 129: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

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

Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen werden aufgrund ihres ähnlichen Charakters als kommunale Einnahmen zusammengefasst betrachtet.²²⁰ Unter Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke werden diejenigen Zuweisungen subsumiert, die an die Gemeinden als allgemeiner Ausgleich von Sonderlasten (zum Beispiel für Straßen im Rahmen des Straßenlastenausgleichs), als Personalkostenzuschüsse und Betriebskostenzuschüsse oder zur Förderung kultureller Einrichtungen gezahlt werden. Auch die Mittel aus den Landeszuweisungen für die Kindertagesstätten (Kita-Pauschale) sind hierin enthalten. Erstattungen gehen für verschiedene Aufgabenbereiche, wie die Unterhaltung der Straßen in der Baulast des Bundes und der Länder, Verwaltungskostenerstattungen oder Teile der Erstattungen für Soziale Leistungen nach dem SGB XII bei den Kommunen ein – insbesondere die Landespauschale für die kommunale Unterbringung von Asylbewerbern.²²¹ Leider wirkt sich diese gepoolte Erfassung negativ auf die Analyse der Erstattungen für Soziale Leistungen aus (Abschnitt 8.7).

Die Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke sind von den wesentlich umfangreicheren *allgemeinen* Zuweisungen (Abschnitt 5.2) abzugrenzen. Während letztere zum Großteil aus dem Kommunalen Finanzausgleich resultieren und grundsätzlich zur freien Verfügung stehen, werden Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke in der Regel *zweckgebunden* verteilt und gewähren den Ländern damit Einflussmöglichkeiten auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung. Sie können dafür pauschaliert werden. Sie können durchaus über den Kommunalen Finanzausgleich ausgereicht werden, fließen aber auch über die Fachförderprogramme der Landeshaushalte

²²⁰ In anderen Veröffentlichungen, unter anderem den Statistischen Berichten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen, werden sie regelmäßig auch getrennt ausgewiesen. Zu den Einzelheiten ihrer Abgrenzung siehe Erläuterungen zu den Kontenarten 614 (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) und 648 (Kostenerstattungen und Kostenumlagen) in der Anlage 3 der VwV KomHSys.

²²¹ Die Erstattungen werden um Zahlungen von gleicher Ebene und um innere Verrechnungen bereinigt, sodass Doppelzählungen von Erstattungen zwischen den kommunalen Einheiten sachgerecht neutralisiert werden.

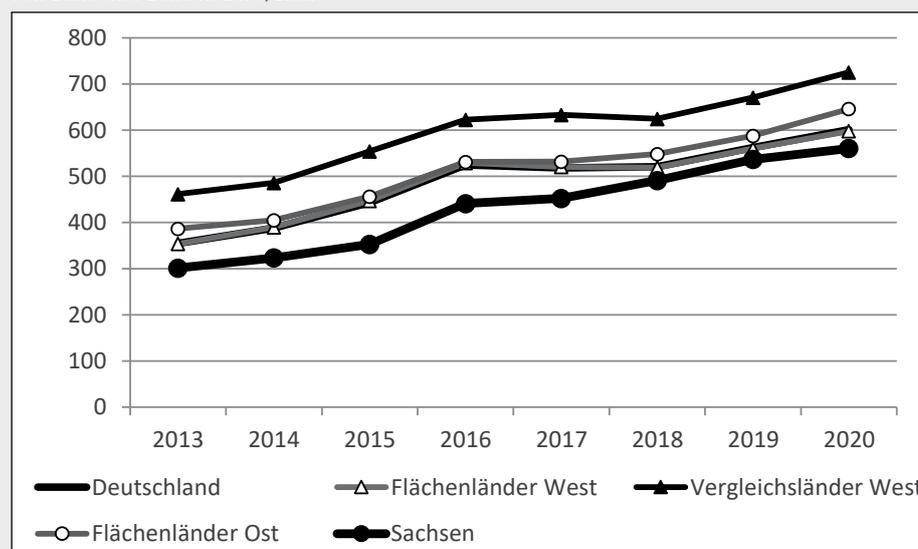
an die Kommunen. Dies schließt nicht die Erstattungsleistungen für die Sozialen Leistungen (nach den SGB II und XII) mit ein, die im Rahmen der Sozialen Leistungen (Abschnitt 8) behandelt werden.

Über den Betrachtungszeitraum 2013–2020 stieg das Volumen der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke im Bundesdurchschnitt um 70 % auf 601 Euro/Einw. In allen Vergleichsgruppen war ein starker Anstieg in dieser Einnahmegruppe zu beobachten, was vorrangig auf die Leistungen der Länder für die kommunale Unterbringung von Schutzsuchenden zurückzuführen ist. In den Jahren 2017 und 2018 stagnierte die Entwicklung und gewann ab 2019 wieder an Fahrt. Das Gesamtniveau in den ostdeutschen Flächenländern ohne Sachsen fiel im Jahr 2020 mit 646 Euro/Einw. (+10 % ggü. 2019) höher aus als für die westdeutschen Flächenländer sowie den bundesweiten Durchschnitt, die beide etwa gleichauf liegen. Sachsen weist mit 560 Euro/Einw. die niedrigsten Einnahmen der Vergleichsgruppen auf (+4 % ggü. 2019). Die Anstiege basieren oftmals nicht auf einem breiten Zuwachs über alle Aufgabenbereiche hinweg, sondern können regelmäßig mit bestimmten politischen Projekten in Verbindung gebracht werden. In den vergangenen Jahren waren dies insbesondere die gestiegenen Landeszuschüsse für die Kindertagesbetreuung. Vor allem zur Verbesserung der Personalschlüssel wurden diese mehrfach erhöht und zeigten zuletzt 2019 einen kräftigen Zuwachs.

Innerhalb Sachsens ist das hohe Niveau der Kreisfreien Städte (501 Euro/Einw.) zunächst ein Spiegelbild von deren umfangreicheren Aufgabenportfolios (mehr dazu in den nachfolgenden Abschnitten). Dennoch erhält der kreisangehörige Raum (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise zusammengenommen) rund 10 % mehr Mittel aus dieser Quelle (552 Euro/Einw.). Dieser Zustand hat sich im Betrachtungszeitraum kaum verändert. Dieser Finanzierungsweg ist einer der Ursachen, warum die Ist-Ausstattung der Kreisfreien Städte nicht in gleichem Maße umfangreicher ist, als es im kommunalen Finanzausgleich im Rahmen des horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (GMG II) festgelegt ist. Zuletzt waren jedoch die Zuwächse bei den Kreisfreien Städten höher. Bei den Landkreisen hat dagegen seit 2017 eine Seitwärtsbewegung eingesetzt.

Innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden sind es erstaunlicherweise die kleineren Einheiten, die ein höheres Zuweisungsniveau erhalten als die größeren. Im Jahr 2020 waren die Einnahmen aus dieser Quelle in der kleinsten Größenklasse um rund 30 % höher als in den Großen Kreisstädten. Ursächlich dafür ist die Ausgestaltung von Zuschüssen, Pauschalen und Sonderlastenausgleichen, welche an sachlichen Indikatoren statt an der Einwohnerzahl oder der Steuerkraft anknüpfen. Die steuerkraftunabhängigen Zuweisungsprogramme kompensieren damit einen Teil der Spreizung, die durch die *allgemeinen Zuweisungen* erzeugt wird (vgl. Abbildung 112 im Abschnitt 5.2) und führen über die Größenklassen hinweg zu einer Angleichung der

Abbildung 130: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Bereinigten Einnahmen. Die finanzielle Förderung der kleineren Kommunen erfolgt in Sachsen damit in den letzten Jahren verstärkt und mit einem klar zunehmenden Umfang über die zweckgebundenen Zuweisungen.

6.1.3 Gebühren und zweckgebundene Abgaben

Unter diesem Begriff werden sowohl die

- Verwaltungs-²²² und
- Benutzungsgebühren (einschließlich Leistungsentgelte bei der Erbringung im Kernhaushalt)²²³ als auch
- zweckgebundene Abgaben²²⁴ (vor allem die Kur- bzw. Gästetaxe) subsumiert.

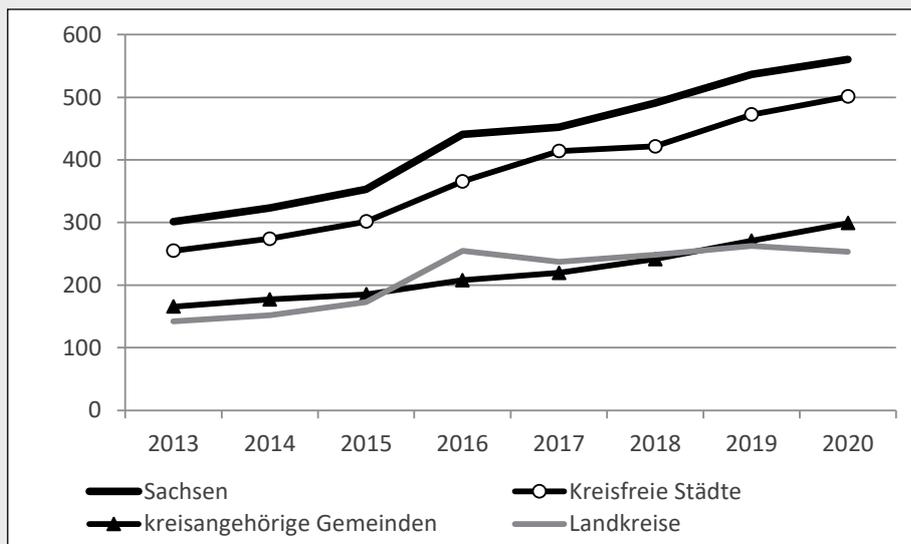
Neben Steuern und Landeszuweisungen stellen die Gebühren die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden dar. Sie werden nach dem Äquivalenzprinzip erhoben, d. h., für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einzelleistung bezahlt. Insofern unterscheiden sie sich von den Steuern, die ohne konkrete (kommunale) Gegenleistung erhoben werden und in erster Linie für den Gesamthaushalt eine rein fiskalische Funktion erfüllen. Durch die Sächsische Gemeindeordnung und das Sächsische Kommunalabgabengesetz sind die öffentlichen Verwaltungen verpflichtet, diese speziellen Entgelte vorrangig zu erheben und sich dabei am Kostendeckungsprinzip zu orientieren (vgl. hierzu *Glossar* → *Gebühren*). Nicht in dieser Kategorie erfasst werden privatrechtliche Leistungsentgelte, die von ausgelagerten Einheiten vereinnahmt werden (z. B. für

222 Z. B. Passgebühren, Genehmigungsgebühren, Vermessungsgebühren.

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

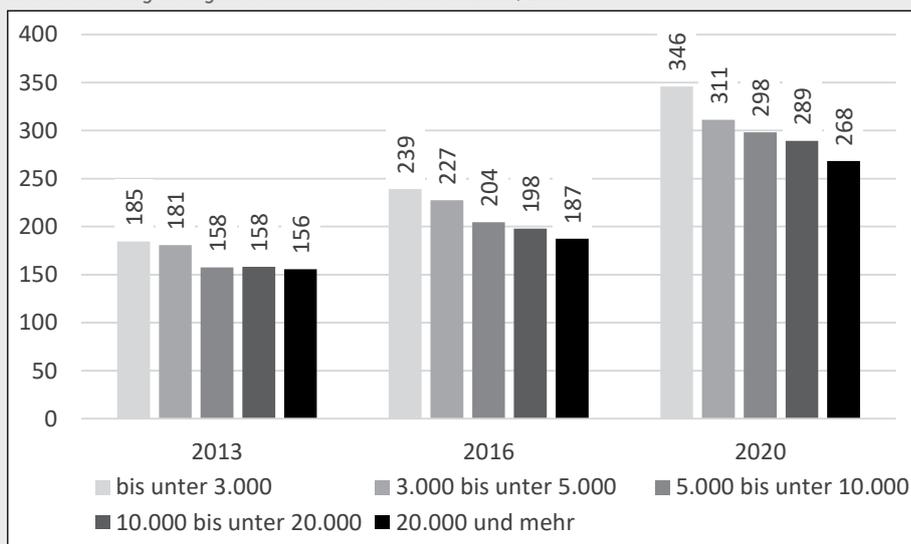
224 Z. B. Kur- bzw. Gästetaxe. Die Fremdenverkehrsabgabe ist hingegen statistisch bei den sonstigen Steuern erfasst.

Abbildung 131: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von Bund und Land in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 132: Entwicklung der Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Ver- und Entsorgungsleistungen oder den ÖPNV). Diese werden nicht in der Finanzstatistik erfasst. Lediglich der nicht durch Entgelte gedeckte Zuschussbedarf ausgelagerter Einheiten kann nachvollzogen werden (vgl. Abschnitt III.6.2.2).

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

oder Bibliotheken), welche wesentlich geringere Kostendeckungsgrade aufweisen.²²⁵

Die in Abbildung 133 dargestellte Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben zeigt einerseits einen stetig zunehmenden Verlauf zwischen 2013 und 2019. In diesem Zeitraum stiegen die kommunalen Einnahmen um rund 15 %, in Sachsen sogar um 22 %. Andererseits ist der Rückgang der Einnahmen im Jahr 2020 zu erkennen, der sich auf die wirtschaftlichen Einschränkungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zurückführen lässt. Die vorübergehende (und zum Teil dauerhafte) Schließung kommunaler Einrichtungen brachte vor allem im Kultur- und Tourismusbereich erhebliche Rückgänge der Gebühreneinnahmen mit sich.

Weiterhin wird deutlich, dass in Sachsen ein erkennbar unterdurchschnittliches Niveau erreicht wird, wobei sich die Differenz in der jüngeren Vergangenheit verringert hat. Im Jahr 2020 lagen die Einnahmen mit 177 Euro/Einw. etwa 30 % unter dem bundesdeutschen Schnitt (248 Euro/Einw.) und noch rund 10 % unter dem Niveau der übrigen ostdeutschen Flächenländer (196 Euro/Einw.). Seit 2013 schließt sich diese Lücke langsam (dieser Prozess hatte schon 2007 begonnen). Bundesweit liegt das kommunale Gebührenaufkommen aktuell etwa 8 % höher als noch 2013, in den sächsischen Kommunen sogar um 18 %. Die Dynamik der Gebühreneinnahmen war im Gesamtzeitraum damit wesentlich geringer als die Steigerung der Steuereinnahmen (bundesdurchschnittlich und in Sachsen rund +24 %). Das Gewicht der Gebühren und Leistungsentgelte an den kommunalen Gesamteinnahmen hat sich folglich im Zeitablauf kontinuierlich verringert. Die im Vergleich zu allen Vergleichsgruppen unterdurchschnittlichen Gebühreneinnahmen der sächsischen Kommunen lassen sich dabei insbesondere durch die verstärkte Auslagerung bestimmter Aufgabenbereiche (u. a. Abwasser und Abfall) aus den Kernhaushalten erklären. Im kommunalen Kernhaushalt verbleiben somit vor allem die Gebührenhaushalte, wie der Brandschutz, die Unterhaltung der Kindertagesstätten und der Kulturbereich, die über ein vergleichsweise niedriges Eigenfinanzierungspotenzial verfügen.²²⁶

225 Mit den kommunalen Gebührenhaushalten befasste sich ausführlich das Kapitel II des Gemeindefinanzberichts Sachsen 2014/15. Vgl. Lenk/Hesse (2015), S. 5-21.

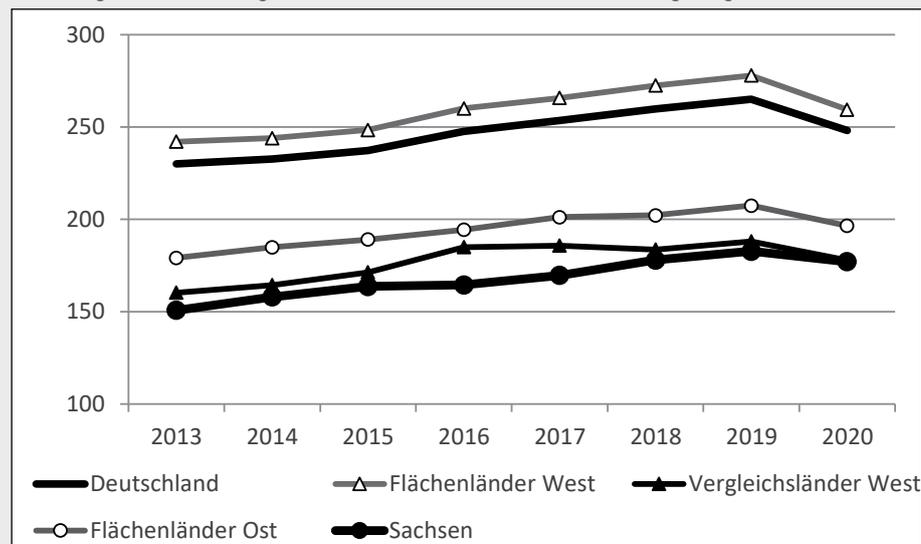
226 Der Vergleichswert für die übrigen ostdeutschen Kommunen ist stark durch Brandenburg geprägt, wo die Gebühreneinnahmen aufgrund geringerer Auslagerungsaktivitäten aus den Kernhaushalten sogar höher sind als im Bundesdurchschnitt.

Ein Vergleich innerhalb der Kommunen des Freistaats (Abbildung 134) weist für die vergangenen Jahre weitgehend synchrone Entwicklungspfade nach. Im Mittel nahmen die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise in der Summe jeweils rund ein Drittel mehr Gebühren je Einwohner ein als die Kreisfreien Städte. Dies lässt sich zum Teil auf einen Einzeleffekt in der Stadt Leipzig zurückführen, der bereits seit 2012 den Wert für die Kreisfreien Städte beeinträchtigt.²²⁷ Eine höhere Gebührenbelastung der Bürger und Unternehmen in den Kreisfreien Städten lässt sich allerdings auch ohne diesen Sondereffekt nicht nachweisen. Während die Rückgänge bei den Gebühren und Leistungsentgelten in den Kreisfreien Städten im Jahr 2020 gegenüber 2019 bei -15 % lagen, gingen sie bei den kreisangehörigen Gemeinden ebenfalls spürbar um -11 % zurück. Einzig die Landkreise realisierten leichte Zuwächse, was mit der Aufgabenverteilung im kreisangehörigen Raum zusammenhängt.²²⁸ Innerhalb des kreisangehörigen Raums kann seit 2013 darüber hinaus eine Angleichung der Gebühreneinnahmen der einzelnen Größenklassen an die Gruppe der großen Kreisstädte beobachtet werden (Abbildung 135). Einzig die Gruppe der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000 konnte diesem Trend bislang nicht folgen.

Mit einem Anteil von einem Fünftel an den Gesamteinnahmen der Leistungserstellung des Kernhaushalts haben die Gebühren und privatrechtlichen Leistungsentgelte einen zentralen Einfluss auf den Gesamtsaldo der Leistungserstellung im Kernhaushalt und damit auf den bereits mehrfach erwähnten hohen Finanzierungsbedarf dieses Bereichs durch Allgemeine Deckungsmittel (Steuereinnahmen und allgemeine Zuweisungen). Eine stärkere Ausschöpfung dieser nach dem Äquivalenzprinzip erhobenen Finanzierungsquelle könnte also die Abhängigkeit von Allgemeinen Deckungsmitteln mindern. Dagegen ist aber ins Feld zu führen, dass die Gebührensatzung in vielen Bereichen der kommunalen Leistungserbringung gut begründeten sozial- und wirtschaftspolitischen Zielen folgt und daher gegen den Grundsatz der Kostendeckung abzuwägen ist.²²⁹

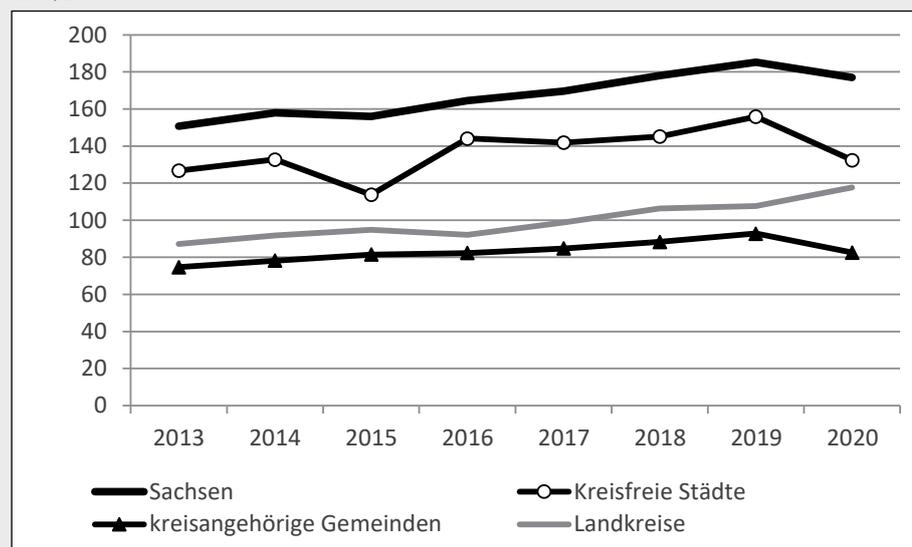
227 Hier ging das Gebührenaufkommen durch die Verschiebung der Benutzungsgebühren der Branddirektion zu den privatrechtlichen Entgelten formal um 65 Euro/Einw. zurück, während es in Dresden und Chemnitz nahezu konstant blieb.
 228 Genauere Angaben hierzu können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht gemacht werden, da hierfür die Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2020 erforderlich wäre, die jedoch erst im Laufe des Jahres 2022 herausgegeben wird.
 229 Vgl. hierzu die Ausführungen zu den finanzpolitischen Erwägungen rund um die Gebührensatzung. Vgl. Lenk/Hesse (2015), S. 5-21.

Abbildung 133: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 134: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Sachsen in Euro/Einw.



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

6.1.4 Erwerbseinnahmen

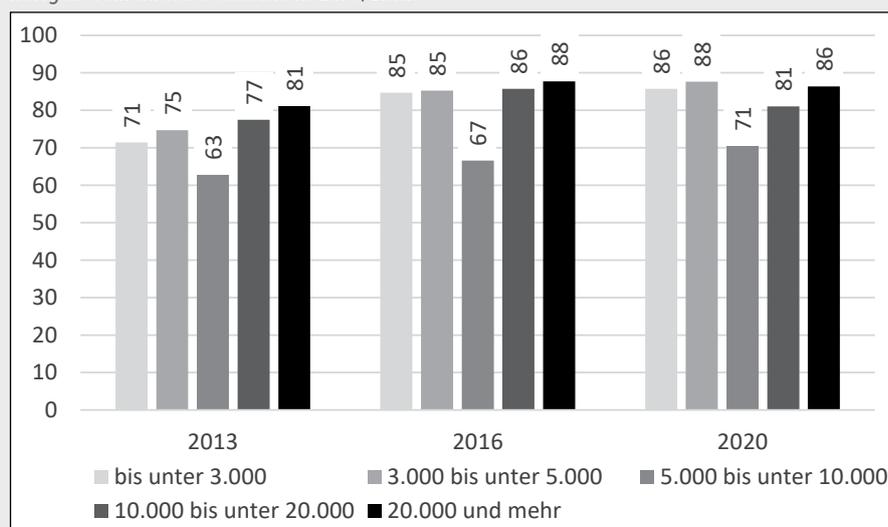
Zu den Erwerbseinnahmen zählen die Einnahmen aus Verkauf, Einnahmen aus Mieten und Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Zinseinnahmen sowie weitere Finanzeinnahmen. Ihre Bedeutung für die Finanzierung des Kernhaushalts hat zwischen 2013 und 2020 in allen Teilräumen weiter abgenommen – ein Trend, der schon seit 20 Jahren anhält. Die Zuwachsrate bis 2019 von +4,5 % war wesentlich niedriger als die Wachstumsrate der gesamten Bereinigten Einnahmen (+29 %). Dabei waren die Zuwächse in den ostdeutschen Flächenländern ohne Sachsen (+5,4 %) etwas höher, in den sächsischen Kommunen waren dagegen bereits leichte Rückgänge zu verzeichnen (-2,6 %). Auch bei den Erwerbseinnahmen ist ein »Corona-Effekt« festzustellen, der jedoch mit -3,2 % (bundesweit) bzw. -1,7 % (Sachsen) moderat ausgefallen ist. Deutschlandweit wurden 2020 Erwerbseinnahmen in Höhe von durchschnittlich 126 Euro/Einw. generiert. In den sächsischen und den übrigen ostdeutschen Kommunen waren es dagegen durchschnittlich

nur 104 Euro/Einw., womit die Verhältnisse praktisch unverändert sind (Abbildung 136).

In der nachfolgenden Abbildung 137 sind die Strukturen der Erwerbseinnahmen in Sachsen im Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt für das Jahr 2020 angegeben. Als Einnahmen aus Verkauf werden zum Beispiel der Verkauf von Drucksachen und der Verkauf beweglicher Sachen verbucht. Zu den sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen zählen zum Beispiel Ersatzleistungen für Schadensfälle oder Einnahmen aus Regressansprüchen. Zinseinnahmen, die sich angesichts der Lage am Kapitalmarkt ausgesprochen negativ entwickelt haben, werden aus gewährten Darlehen und Geldanlagen generiert. Die weiteren Finanzeinnahmen umfassen vor allem Bußgelder, Ordnungsstrafen und Säumniszuschläge.

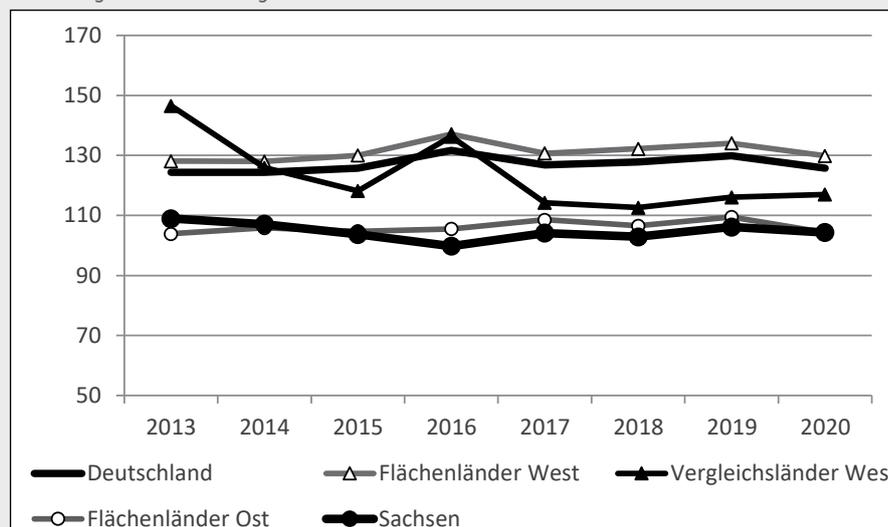
Sowohl in Sachsen als auch im Bundesdurchschnitt stellen Mieten und Pachten sowie die weiteren Finanzeinnahmen die wichtigsten Untergruppen der Erwerbseinnahmen dar. Die Einnahmen aus Mieten und Pachten machen in Sachsen mit 39 % den größten Teil aus. Dies ist ein Indiz für ein größeres eigenes Immobilienportfolio der ostdeutschen Gemeinden, das sich, trotz oftmals geringer Mietniveaus, einnahmeseitig als Stütze erweist. Vor allem ist es aber auch ein Ausdruck der relativen Schwäche anderer Komponenten. So stecken hinter den unterschiedlichen Prozentanteilen etwa gleich hohe Einnahmenniveaus (bundesweite Einnahmen aus Mieten und Pachten: 39 Euro/Einw., in Sachsen: 41 Euro/Einw.). Weiterhin spielen die Einnahmen aus Verkauf in Sachsen mit einem Anteil von 6 % kaum eine Rolle, im Bundesschnitt liegt ihre Bedeutung mit 9 % etwas höher. Eine weitere große Differenz betrifft die weiteren Finanzeinnahmen, welche im Bundesdurchschnitt mit 34 % die wichtigste Position bei den Erwerbseinnahmen einnehmen und in Sachsen mit 23 % auf Rang 3 liegen. Die Ursache dieser Unterschiede kann mit den verfügbaren Daten allerdings nicht identifiziert werden – sie sind in der Sammelposition *sonstige weitere Finanzeinnahmen* »verborgen«. Bezüglich der Bußgelder und Säumniszuschläge haben die sächsischen Kommunen jedenfalls Einnahmen auf bundesdurchschnittlichem

Abbildung 135: Entwicklung der Gebühren und zweckgebundenen Abgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



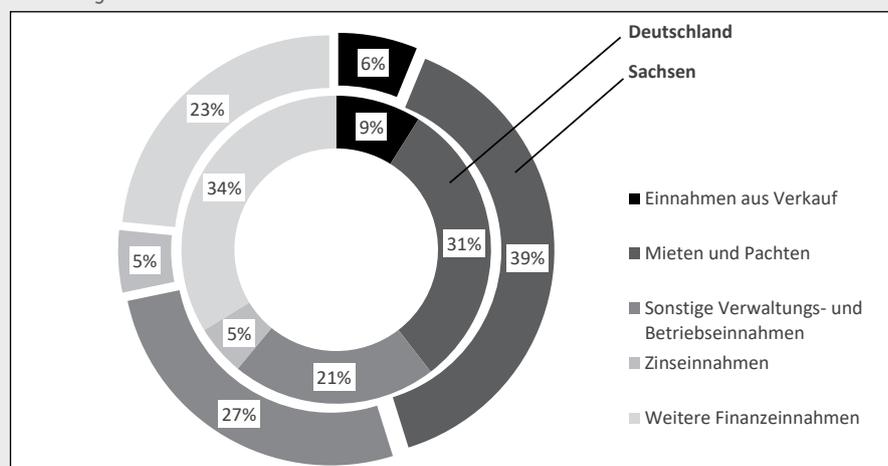
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

Abbildung 136: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 137: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen und Deutschland 2020 in %



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

Niveau (2020: 21 Euro/Einw.). Ein vergleichbares Gewicht in der Gruppe der Erwerbseinnahmen wie im Bundesdurchschnitt haben in Sachsen die Zinseinnahmen. Bei den Sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen ist es wie bei den Mieten und Pachten: Vergleichbar hohe Einnahmenniveaus (bundesweit: 27 Euro/Einw., Sachsen: 28 Euro/Einw.) führen zu unterschiedlichen Prozentanteilen, da die Gesamtsumme kleiner ist.

6.1.5 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind neben den Ausgaben für Soziale Leistungen (Abschnitt 8) und den Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur (Abschnitt 7) der wichtigste Ausgabenblock für die Kommunen in Deutschland und Sachsen. Die Höhe der Personalausgaben der kommunalen Haushalte wird durch verschiedene Teilaspekte bestimmt. Hierzu zählen:

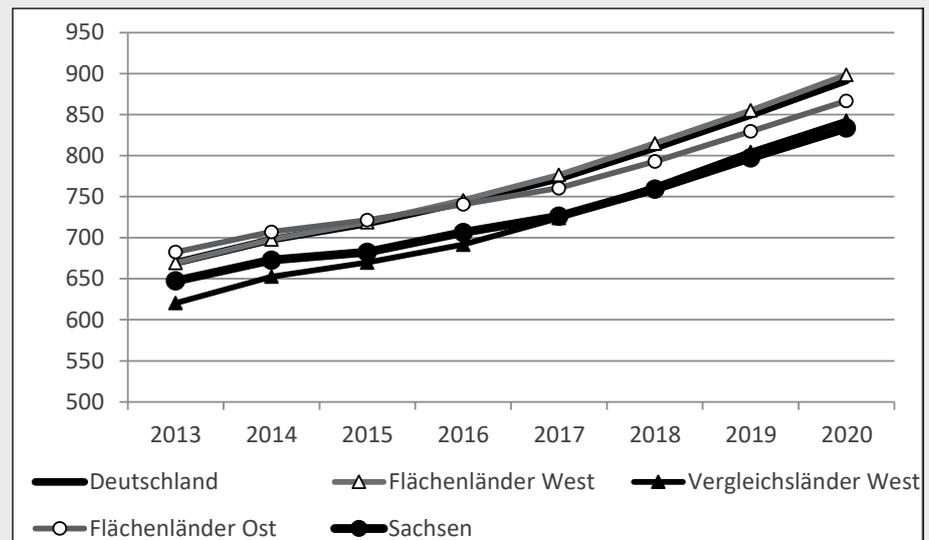
- Besoldungen, Entgelte,
- Versorgungsbezüge (Übergangsgelder)²³⁰,
- Beiträge und Umlagen zur Versorgungskasse,
- Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung,
- Beihilfen und Unterstützungen, sowie
- Personalnebenausgaben und eine Deckungsreserve für Personalausgaben und
- Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit.

Nach wie vor muss berücksichtigt werden, dass gerade im Personalausgabenbereich die Ausgaben in Sachsen und den anderen ostdeutschen Ländern aufgrund struktureller Unterschiede nur bedingt mit den Ausgaben der anderen Länder vergleichbar sind. Durch die abweichenden Strukturen und Umfänge der Aufgabenwahrnehmung (insbesondere bedingt durch Kindertageseinrichtungen)²³¹ und die rechtliche Struktur öffentlicher Unternehmen kann es in den Kommunen auch zu unterschiedlichen Beschäftigungsnotwendigkeiten kommen, aus denen unterschiedliche Personalausgaben und eine unterschiedliche Personalausgabenentwicklung resultieren. Daher werden im Gemeindefinanzbericht Sachsen sowohl die Aufgabenerfüllung im Kernhaushalt als

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

231 Die Ursachen für die Unterschiede im Bereich der Kindertageseinrichtungen liegen zum einen in einem abweichenden Organisationsgrad dieser Aufgabe. In Ostdeutschland ist ein weitaus größerer Teil der Kindertageseinrichtungen in öffentlicher Hand als in den Gemeinden der westdeutschen Länder. Das Personal in öffentlichen Einrichtungen wird in der Personalstatistik voll erfasst, während die Aufwendungen für Personal bei freier Trägerschaft, die ebenfalls von der Gemeinde geleistet werden, hingegen in den Zuweisungen und Zuschüssen auftauchen. Deren Personalstand und Personalausgaben werden nicht in der Finanzstatistik erfasst. Ein wesentlicher Einflussfaktor ist zudem der größere Umfang der Leistungserbringung im Kita-Bereich. Eine höhere Betreuungsquote der unter 3-jährigen Kinder in Verbindung mit einem größeren Personalbedarf in diesem Bereich hat höhere Personalausgaben zur Folge. Hinzu kommen längere Öffnungszeiten als in den westdeutschen Ländern. Insofern muss die Betrachtung von Personalausgaben – insbesondere in Konsolidierungsverfahren – stets differenziert und in ihren Einzelheiten betrachtet werden.

Abbildung 138: Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

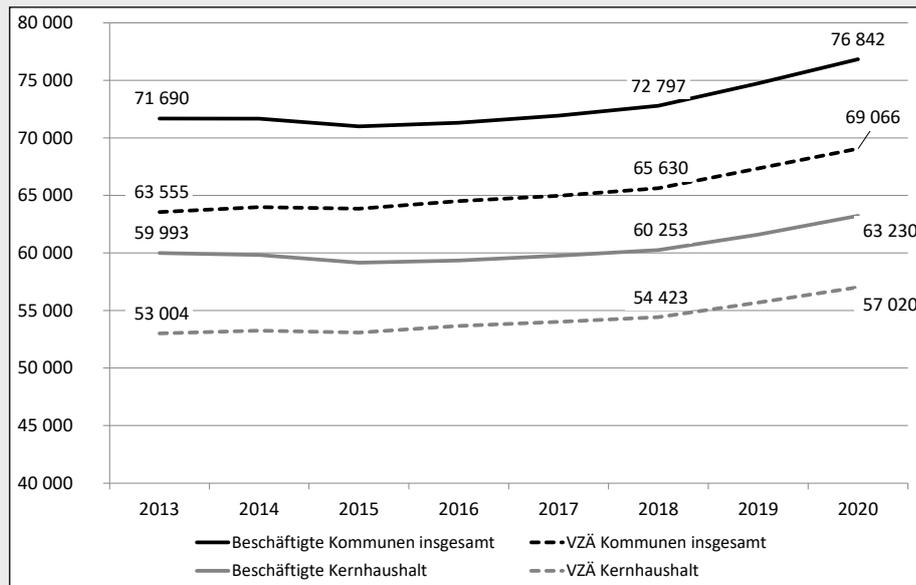
auch in den ausgelagerten Bereichen betrachtet, um ein vollständiges Abbild der finanziellen Situation zu erhalten.

Seit 2013 sorgte vor allem die kräftige Tarifentwicklung (siehe Tabelle 11, S. 100) bundesweit für einen deutlichen Anstieg der kommunalen Personalausgaben. Allein im Jahr 2020 wuchsen sie um 5,0 % gegenüber dem Vorjahr und erreichten schließlich ein bundesweites Durchschnittsniveau von 892 Euro/Einw. (Abbildung 138). Seit 2013 stiegen die kommunalen Personalausgaben bundesweit um ein Drittel (+33 %). Diese Entwicklung verlief in den betrachteten Teilräumen weitestgehend parallel. Zwischen 2013 und 2017 entwickelten sich die Personalausgaben der sächsischen Kommunen trotz Wachstums etwas schwächer als in den Vergleichsräumen (+29 %), sodass am aktuellen Rand eine weitgehende Angleichung des sächsischen Niveaus der Personalausgaben (834 Euro/Einw.)²³² an jenes der wirtschaftsschwachen Vergleichsländer (843 Euro/Einw.) stattfand. Gegenüber dem Bundesdurchschnitt beläuft sich die Differenz 2020 auf 58 Euro/Einw., wobei sich die sächsischen Personalausgaben im Zeitablauf tendenziell immer weiter vom Bundesdurchschnitt entfernen. In den Kommunen der übrigen ostdeutschen Länder liegt das Niveau mit 867 Euro/Einw. ebenfalls höher als in den sächsischen Kommunen, wobei das Wachstum seit 2013 mit +27 % praktisch gleich hoch ausfiel. Vor allem im Land Brandenburg sind die kommunalen Personalausgaben besonders hoch (mit 1.003 Euro/Einw. lagen sie 2020 bundesweit an der Spitze). Dies hat mit der insgesamt stärkeren Aufgabenerfüllung im Kernhaushalt zu tun (korrespondierend dazu liegen, wie im Abschnitt 6.1.3 beschrieben wurde, die Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in den Kernhaushalten deutlich höher).

Die beschriebenen Entwicklungen lassen sich im Wesentlichen auf zwei Teilkomponenten zurückführen: Erstens den Personalbestand als Mengengerüst für die Personalausgaben und zweitens die Tarifentwicklung als Preiskomponente. Seit 2013 bis 2018 stagnierte der Personalbestand

232 Die Darstellung entspricht der kamerale Abgrenzung der Personalausgaben einschließlich der Ausgaben für ehrenamtlich Beschäftigte. Diese Position ist in der aktuellen doppischen Abgrenzung kein Teil der Personalausgaben mehr, sondern den Sachauszahlungen zugeordnet. Im Sinne einer konsistenten Datenreihe wurde hier die kamerale Abgrenzung beibehalten.

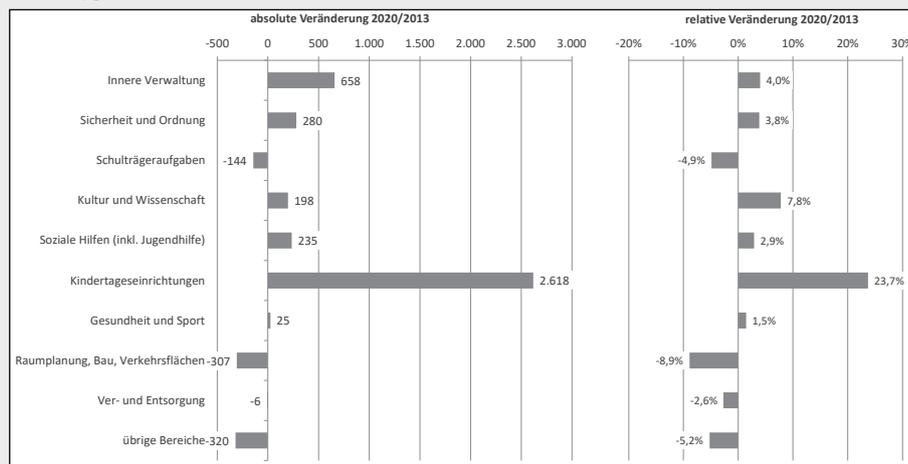
Abbildung 139: Entwicklung des Bestands der kommunalen Beschäftigten* in Sachsen



* ohne Zweckverbände

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

Abbildung 140: Absolute und relative Veränderung der Zahl der kommunalen Beschäftigten nach Aufgabenbereichen 2013 bis 2020



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

der sächsischen Kommunen, der starke Personalabbau der 1990er und Anfang der 2000er Jahre ist bereits seit einigen Jahren zum Erliegen gekommen. In den Jahren 2019 und 2020 wuchs der Personalbestand erstmals seit fast drei Jahrzehnten wieder an (Abbildung 139).²³³ Zuletzt waren rund 76.850 Beschäftigte bei den sächsischen Kommunen in den Kernhaushalten, Eigenbetrieben und unselbstständigen Krankenhäusern beschäftigt, rund 5.150 mehr als 2013. Allein seit 2018 ist dabei ein Anstieg von etwa 4.000 Beschäftigten zu beobachten. Im Kernhaushalt, dessen Personalausgaben hier nachgewiesen werden, stieg die Zahl der Beschäftigten um rund 3.250 Personen und 4.000 VZÄ. Der Umfang der Vollzeit-Äquivalente stiegen im Beobachtungszeitraum stetig an. Der Beschäftigungsaufbau fand allerdings praktisch ausschließlich

sein wird, genügend Ersatz bereitzustellen. Dies dürfte einen der Hintergründe für die stärkere Ausschöpfung der Teilzeitstellen darstellen. Für einige Berufsgruppen ist zudem bereits eine starke Verknappung auf dem Arbeitsmarkt festzustellen, sodass bei unzureichenden Bewerberzahlen der bestehende Personalbestand intensiver genutzt werden muss. Umfrageergebnisse des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zeigen deutlich einen Rückgang der Bewerberzahlen für Erzieher/innen sowie vor allem für Absolventinnen und Absolventen technischer und IT-affiner Berufsgruppen bei den Kommunen.²³⁴ Andererseits werden flexible Arbeitszeitmodelle (Ermöglichung von Teilzeitbeschäftigung) sowie die Sicherheit der Arbeitsplätze als Vorteile einer Anstellung im öffentlichen Sektor gesehen.

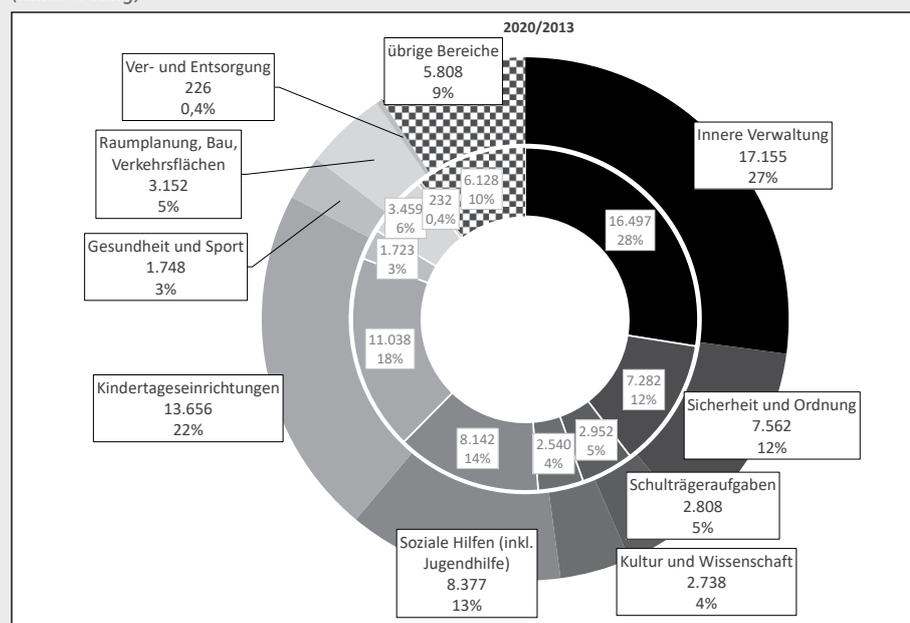
233 Der Stellenübergang auf die Kommunen im Zuge der Funktionalreform 2008 ist hierbei nicht mitgerechnet, da es sich nicht um einen Personalaufbau im klassischen Sinne (für bestehende Aufgaben) handelt.

234 Vgl. DStGB (2019).

In Abbildung 140 sind die absolute und relative Veränderung der kommunalen Beschäftigten nach Aufgabenbereichen abgetragen. Abbildung 141 vergleicht zudem die Struktur der öffentlichen Beschäftigung nach Aufgabenbereichen in Sachsen im Jahr 2020 mit jener im Jahr 2013 (Kernhaushalte). Die Innere Verwaltung bildet mit knapp 17.150 Beschäftigten in Sachsen den wichtigsten Beschäftigungsbereich (27 %). Der bis 2018 zu beobachtende, leichte Personalabbau hat sich in den letzten zwei Jahren ins Gegenteil gekehrt. Im Vergleich zu 2013 mit knapp 16.500 Beschäftigten ist in 2020 eine leichte Erhöhung zu verzeichnen. Mit einem Anteil von 22 % an der Gesamtbeschäftigtenzahl folgen bereits die Kindertageseinrichtungen kommunaler Träger, deren Bedeutung für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst nicht erst seit 2013 enorm angestiegen ist. In den vergangenen sieben Jahren sind vor dem Hintergrund der höheren Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsleistungen und der abgesenkten Personalschlüssel knapp 2.600 Beschäftigte in den sächsischen kommunalen Kitas hinzugekommen.²³⁵ Auch der übrige Sozialbereich (einschließlich der Optionskommunen) ist quantitativ bedeutsam. Dem gegenüber sind die Beschäftigtenzahlen in den Schulträgeraufgaben sowie Gesundheit und Sport nahezu konstant mit einem leichten Abwärtstrend bei den Schulträgeraufgaben.

Seit 2013 waren im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren relativ hohe Tarifabschlüsse zu beobachten. Eine Ausnahme bildet lediglich das Jahr 2020 mit durchschnittlich lediglich 1,06 % Tarifierhöhung (vereinbart bereits 2018, also vor der Corona-Pandemie). Nach geringen Tarifierhöhungen in der Nachwirkung der Wirtschaftskrise beliefen sich die jährlichen Tarifierhöhungen zwischen 2013 und 2020 auf durchschnittlich 2,5 % (Tabelle 11). Einmalzahlungen zur gezielten Aufwertung der unteren Tarifgruppen kommen nicht mehr zur Anwendung, stattdessen wurden am aktuellen Rand die Tariftabellen asymmetrisch erhöht, um die niedrigen Erfahrungsstufen besser zu stellen.²³⁶ Die Tarifierhöhungen erklären in Verbindung mit der Ausweitung des Personalbestandes den steigenden Trend der Personalkostenentwicklung in Sachsen. Zudem erfolgte im Jahr 2020 eine einmalige Corona-Sonderzahlung, welche übrigens wiederum die niedrigeren Tarifstufen aufwertete.²³⁷

Abbildung 141: Struktur der kommunalen Beschäftigung 2020 (äußerer Ring) gegenüber 2013 (innerer Ring)



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

Tabelle 11: Entwicklung der tariflichen Entgelte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Gemeinden

Jahr	durchschnittliche Tarifierhöhung	Anmerkungen
2013	2,8 % ^(a)	
2014	3,0 % ^(b)	
2015	2,4 %	
2016	2,4 %	
2017	2,35 %	
2018	3,19 % ^(c)	mind. 2,85%, höchstens 5,9%
2019	3,09 % ^(c)	mind. 2,81%, höchstens 5,39%
2020	1,06 % ^(c)	mind. 0,96%, höchstens 1,81%
Steigerung 2013–2020	+18,8 % Ø 2,5 % p.a.	

(a) jeweils 1,4% zum 01.01. und 01.08.2013

(b) mindestens 90 €

(c) ungleichmäßige Anpassung über die Tariftabelle zu Gunsten der unteren Gruppen

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Datenbank TVÖD.

Dämpfend wirkt hier allein das Einfrieren der Jahressonderzahlung für den Zeitraum 2019–2022 auf dem Niveau von 2018. Allerdings kommt es durch die Angleichung im Tarifgebiet Ost auf das Westniveau in 4 Schritten auch hier zu Personalkostensteigerungen in den Kommunen.

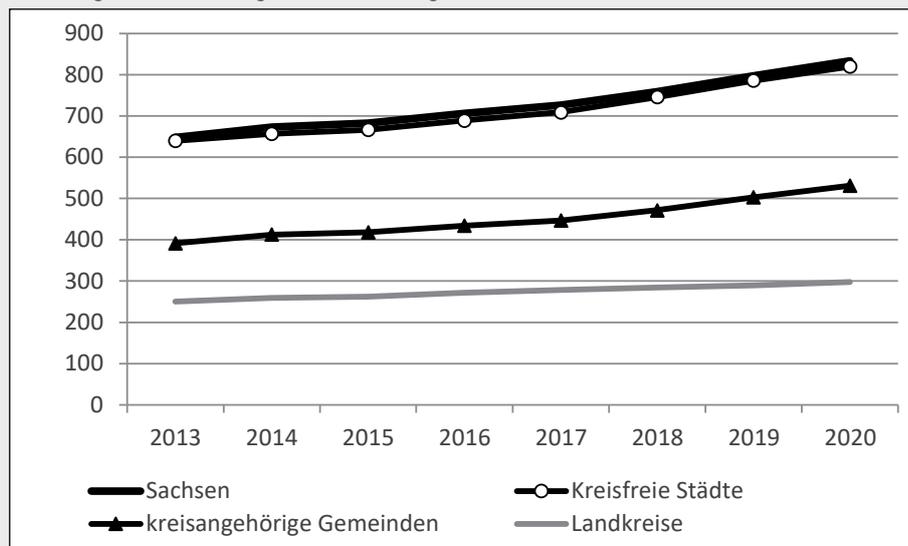
Ein besonderes Augenmerk sollte dem Tarifbereich für den Sozial- und Erziehungsdienst gelten. Im Oktober 2015 konnte nach einem seit 2014 geführten Tarifkonflikt eine Einigung erzielt werden, von der vor allem jüngere Erzieherinnen und Erzieher in den unteren Erfahrungsstufen profitierten. In der letzten Tarifrunde 2019/2020 sind die Steigerungen

235 Hinzu kommen weitere 1.300 Beschäftigte in kommunalen Sonderrechnungen sowie die Zuwächse bei freien Trägern, die nicht in der Personalstatistik des öffentlichen Dienstes und deren Personalausgaben auch nicht in der amtlichen Finanzstatistik nachgewiesen werden.

236 Die Besserstellung verläuft dabei jedoch weder stetig noch einheitlich. Zudem sind die Steigerungen in den Entgeltgruppen E11 bis E15 oftmals höher als in den mittleren Gruppen.

237 Die Höhe der einmaligen Corona-Sonderzahlung betrug für die Entgeltgruppen 1 bis 8: 600 Euro, für die Entgeltgruppen 9a bis 12: 400 Euro und für die Entgeltgruppen 13 bis 15: 300 Euro. Vgl. <https://www.oeffentlichen-dienst.de/news/324-coronavirus/3772-corona-sonderzahlung.html>.

Abbildung 142: Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

nicht höher gewesen als im allgemeinen TVöD der Kommunen. Angesichts der schwierigen Bewerberlage im Zusammenspiel mit der Altersstruktur der Beschäftigten und den jüngst verbesserten Personalschlüsseln und zusätzlichen Vor- und Nachbereitungszeiten für die Erzieher bei der Kindertagesbetreuung ist zukünftig auch wieder der Ruf nach höheren Abschlüssen und die Forderungen nach Höhergruppierungen seitens der Arbeitnehmervertreter zu erwarten. Als Orientierungswert können hier die Forderungen der Gewerkschaft ver.di in den aktuellen Tarifverhandlungen dienen. Diese beinhalten eine Gehaltssteigerung von 5 %, mindestens jedoch 150 Euro.²³⁸

Während die kommunalen Tarifverdienste vor allem in den Jahren nach der Finanzkrise stärker anstiegen als in der sächsischen Gesamtwirtschaft, ist dieses Verhältnis seit 2015 umgedreht. Die Tarife steigen im kommunalen Bereich eher antizyklisch. Über den Berichtszeitraum hinweg stiegen die kommunalen Tarifverdienste um insgesamt 18,8 %, während die Einkommen in der Gesamtwirtschaft um 26,6 % wuchsen.²³⁹

Änderungen bei den Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung hatten im betrachteten Zeitraum keine wesentlichen Auswirkungen auf die Personalausgaben. Bei der Gesetzlichen Krankenversicherung blieb der allgemeine Beitrag seit 2013 unverändert bei 14,6 %, allerdings wurden die Arbeitgeber bereits seit 2005 nicht mehr paritätisch an der Finanzierung der Zusatzbeiträge beteiligt. Die Wiedereinführung der paritätischen Finanzierung ab 2015 führte daher zu einer Belastung der kommunalen Arbeitgeber. Der kassenindividuelle Zusatzbeitrag (durchschnittlich 1,1 %) ist seit dem 01.01.2019 jeweils zur Hälfte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu tragen. Bei der Gesetzlichen Rentenversicherung gibt es leicht entlastende Effekte: 2012 hatte der paritätisch zu finanzierende Beitragssatz noch bei 19,6 % gelegen, zum Jahreswechsel 2012/13 wurde er auf 18,9 % gesenkt und sank seitdem im Zuge der weiterhin günstigen Arbeitsmarktentwicklung schrittweise auf 18,6 % (2021), was eine Entlastung der Arbeitgeber bedeutet. Bei der

238 Vgl. ver.di (2021), in: Tarifrunde der Länder: ver.di fordert 5 Prozent mehr Gehalt und Mindestbetrag von 150 Euro – ver.di (verdi.de).

239 Der Vergleich der auf Vollzeit normierten Tarifwerte mit Stundenverdiensten ist folgerichtig, um die ggf. unterschiedlichen Dynamiken bei der Arbeitszeit, der Nutzung von Teilzeitmodellen etc. einfließen lassen zu können.

Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung sind seit 2013 nur unwesentliche Änderungen vorgenommen worden. Seit 01.01.2020 gilt der neue Beitragssatz in Höhe von 2,4 %; dauerhaft soll er 2,6 % betragen. Die weitere Senkung um 0,2 Prozentpunkte auf 2,4 % ist zunächst bis zum 31.12.2022 befristet. Als einzige Belastung erweist sich die Gesetzliche Pflegeversicherung, deren Beitragssatz 2013 bei 2,05 % lag. Am 01.01.2015 erfolgte eine weitere Erhöhung auf 2,35 %, im Jahr 2017 auf 2,55 % und seit dem 01.01.2019 auf 3,05 %²⁴⁰, sodass hieraus eine zusätzliche Belastung der kommunalen Arbeitgeber resultiert. Diese ist in Sachsen jedoch geringer als im übrigen Bundesgebiet, da die Arbeitgeber nur 1,025 % tragen, die Arbeitnehmer dagegen 2,025 % (Beibehaltung des Buß- und Bettags als Feiertag seit 1996). In der Gesamt-

schau kann daher von einer moderaten zusätzlichen Belastung der kommunalen Arbeitgeber durch Leistungen an die Sozialversicherungsträger gesprochen werden. Der durchschnittliche Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung stieg von 18,775 % im Jahr 2013 um 0,6 Prozentpunkte auf 19,375 % im Jahr 2020.

Abbildung 142 zeigt, dass seit 2013 auf allen Gebietskörperschaftsebenen eine Steigung der Personalausgaben beobachtet werden kann. Mit 298 Euro/Einw. weisen die Landkreise im Jahr 2020 die geringsten Personalausgaben und die geringsten Zuwächse auf (+19 % ggü. 2013), bei den kreisangehörigen Gemeinden waren sowohl das Niveau mit 531 Euro/Einw. als auch die Dynamik (+36 % ggü. 2013) wesentlich höher. Bei den Kreisfreien Städten wuchsen die Ausgaben seit 2013 um 28 % und erreichten im Jahr 2020 ein Niveau von 820 Euro/Einw. Die Personalausgaben der Kreisfreien Städte wuchsen damit seit 2013 etwas weniger als die des kreisangehörigen Raumes (zusammen +29 %), wodurch die Gesamtausgaben des kreisangehörigen Raumes seit 2013 geringfügig oberhalb der Kreisfreien Städte lagen. Im Wesentlichen verlaufen die Entwicklungen zwischen kreisangehörigem Raum und Kreisfreien Städten jedoch nahezu synchron. Die höheren Personalausgaben im kreisangehörigen Raum sind neben den beschriebenen Aufgabenerweiterungen im Kita-Bereich auch ein Hinweis auf Kostenremanenzen: Der kreisangehörige Raum kann auf den Rückgang der Einwohnerzahl nicht gleichermaßen mit einem Abbau des Personalkörpers reagieren.

Bei einer weiteren Untergliederung der Personalausgaben nach Gemeindegrößenklassen ist erkennbar, dass die Personalausgaben je Einwohner unterschiedlich hoch sind (Abbildung 143). Insbesondere in der Gruppe über 20.000 Einwohner, in der sich ausschließlich die Großen Kreisstädte mit einem erweiterten Aufgabenbestand befinden, korrespondiert dieser auch mit höheren Personalausgaben. Auffällig sind weiterhin die höheren Personalausgaben in der Gruppe zwischen 3.000 und 5.000 Einwohnern. Hier zeigt sich das etwas ungünstigere Verhältnis zwischen Verwaltungspersonal und Einwohnerzahl, das durch den

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

fortgesetzten Einwohnerverlust verstärkt wird (Kostenremanenzen).

6.1.6 Laufender Sachaufwand

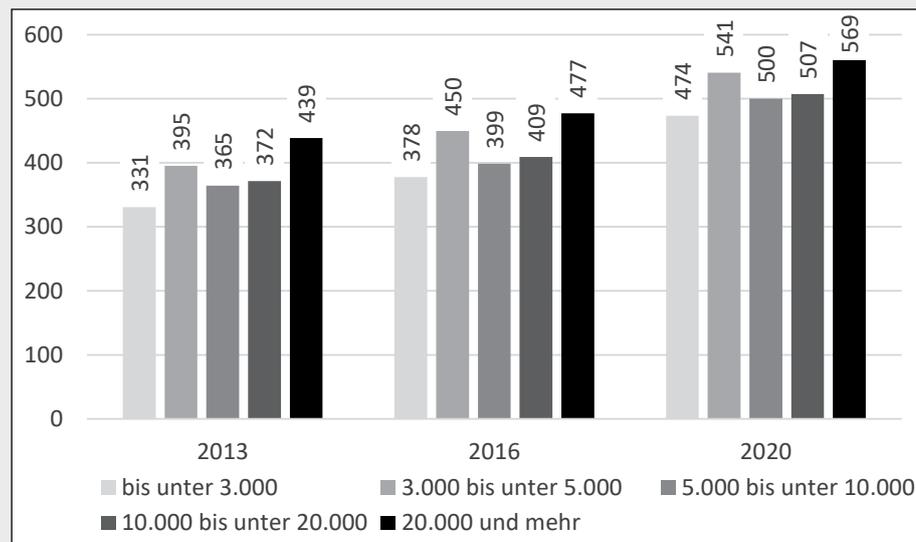
Zum laufenden Sachaufwand *im Kernhaushalt* zählen regelmäßig wiederkehrende Ausgabenpositionen in den Bereichen:

- laufende Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen ohne Investitionen und Instandhaltungen (z. B. Ausgaben für Ver- und Entsorgungsleistungen, Beleuchtung, Heizung, etc.),
- Haltung von Fahrzeugen,
- besondere Aufwendungen für Beschäftigte (z. B. Dienst- und Schutzkleidung),
- weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben (z. B. Büroausrüstung mit EDV- und Kopiertechnik, Arzneimittel),
- Lehr-, Unterrichts- und Lernmittel,
- Kosten der Schülerbeförderung,
- Steuern, Versicherungen, Schadensfälle und Sonderabgaben
- sowie Geschäftsausgaben (z. B. Bücher, Post- und Fernmeldegebühren, Dienstreisen, Mitgliedsbeiträge).

Im Rahmen dieses Abschnitts sind die Ausgaben für Mieten und Pachten sowie die Ausgaben für die Instandhaltung von Gebäuden, Straßen, Brücken und sonstigem unbeweglichen Vermögen aus der Betrachtung ausgeklammert und werden stattdessen im Abschnitt 7 als Teile der infrastrukturbezogenen Ausgaben separat analysiert.²⁴¹ Damit können die nachfolgenden Angaben zum laufenden Sachaufwand zu anderen Veröffentlichungen und insbesondere im Vergleich zu hochaggregierten Daten differieren.²⁴² Die hier aufgeführten laufenden Sachausgaben entsprechen zu etwa zwei Dritteln den gesamten Sachausgaben (einschl. Unterhaltungsaufwand).

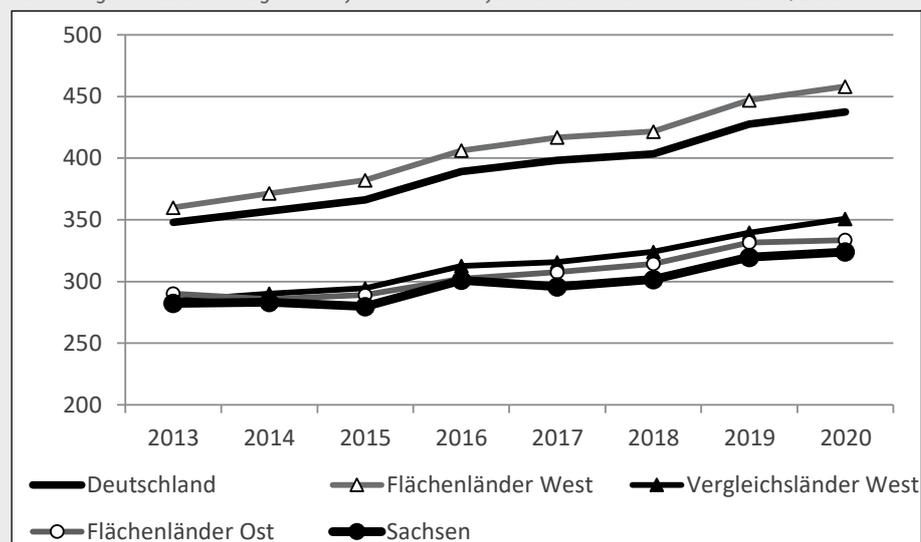
Abbildung 144 zeigt die Entwicklung des laufenden Sachaufwands seit 2013. Im Vergleich zu den anderen Ländergruppen weisen die

Abbildung 143: Entwicklung der Personalausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 144: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Euro/Einw.



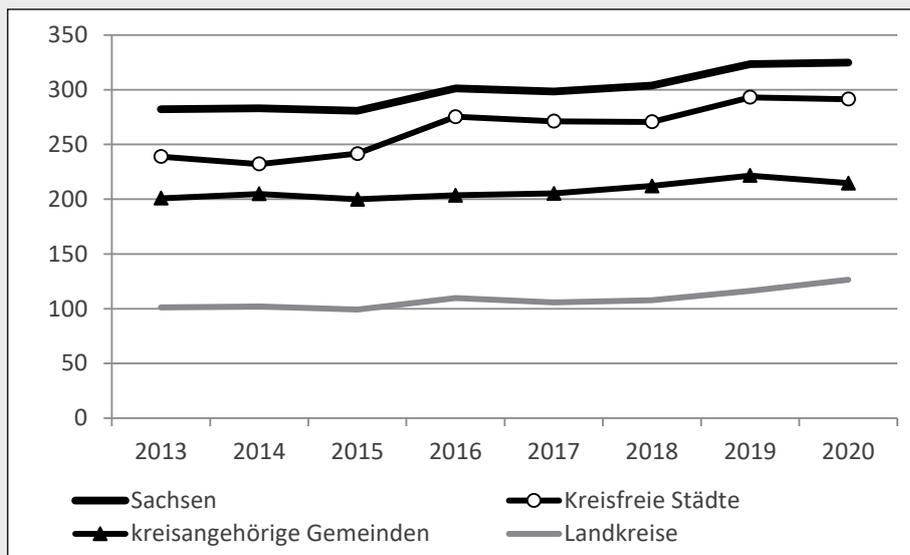
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

sächsischen Kommunen in dieser Position über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg ein unterdurchschnittliches Niveau auf. Die Differenz zum Bundesdurchschnitt im Jahr 2020 betrug 113 Euro/Einw. Mit 324 Euro/Einw. geben die sächsischen Kommunen geringfügig weniger aus als die übrigen ostdeutschen Kommunen (334 Euro/Einw.) und die Kommunen der westdeutschen Vergleichsländer (351 Euro/Einw.). Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ist es allerdings ein Viertel weniger. Die sächsischen Kommunen verhalten sich bezogen auf ihre Sachaufwendungen folglich sehr sparsam. Dagegen weisen etwa die Kommunen in Bayern oder Hessen überdurchschnittliche Niveaus auf. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen liegen mit 592 Euro/Einw. an der Spitze, was jedoch mit Unschärfen in der Abgrenzung zu infrastrukturbezogenen Ausgaben, insbesondere Erhaltungsaufwendungen und Investitionen

241 Wie oben bereits erläutert, ist Hintergrund dieses Vorgehens, dass sowohl Miet- und Pacht aufwendungen als auch Maßnahmen zur Erhaltung von unbeweglichem Vermögen analytisch eng mit den Investitionen verbunden sind, da der Grad der materiellen Aufwendungen für Mieten und Unterhaltung besonders stark vom finanziellen Spielraum für Neuinvestitionen abhängt und somit Miet- und Unterhaltungsaufwendungen substitutiv genutzt werden.

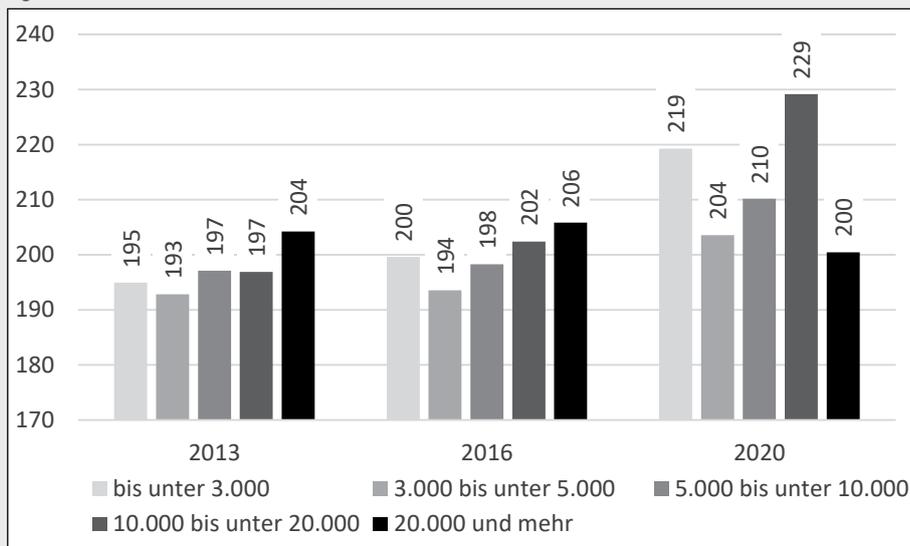
242 Das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen gibt in seinen Statistischen Berichten auf Basis doppischer Daten seit einigen Jahren bereits die »Unterhaltung sowie Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen und des sonstigen Vermögens« aus. Hier werden aber wiederum reine Bewirtschaftungsausgaben und Erhaltungsaufwendungen zusammengefasst betrachtet.

Abbildung 145: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/ Einw.



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

Abbildung 146: Entwicklung des laufenden Sachaufwands im Kernhaushalt in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/ Einw.



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

zusammenhängt.²⁴³ Die Entwicklung der kommunalen Sachausgaben war in Sachsen zwischen 2013 und 2020 mit +15 % identisch zur Entwicklung in den übrigen ostdeutschen Kommunen, jedoch deutlich schwächer als bundesweit (+26 %). Ein besonderer sprunghafter Ausgabenanstieg infolge der Corona-Pandemie ist in den Jahresergebnissen 2020 nicht zu erkennen.

Die amtliche Statistik ist auf Bundesebene hinsichtlich des Sachaufwands eher grob geschnitten, sodass die Quellen der Entwicklung etwas im Unklaren bleiben. Die deutlichsten Zuwächse erzielten die sächsischen Kommunen in den Ausgabebereichen *Weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben*, der Sammelgruppe *Sonstige* und in den

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

das höhere Ausgabenniveau des kreisangehörigen Raumes (zusammen rund 341 Euro/ Einw.) gegenüber jenem der Kreisfreien Städte (291 Euro/ Einw.). Hierbei machen sich zum einen Kostenremanenzen bemerkbar, zum anderen zeigen sich auch effizientere Verwaltungsstrukturen in den großen Einheiten im Vergleich zu den »Doppelstrukturen« aus Gemeinde und Kreis im kreisangehörigen Raum.

Mit Blick auf die Größenklassendifferenzierung fällt auf, dass 2013 und 2016 noch (wie auch in den Jahren zuvor) ein näherungsweise U-förmiger Verlauf der Pro-Kopf-Aufwendungen beim laufenden Sachaufwand bestand. Sowohl die Gruppe der kleineren Gemeinden als auch die Großen Kreisstädte wiesen tendenziell höhere Aufwendungen auf als die Mitte der Verteilung. Im Jahr 2020 lagen die Pro-Kopf-Aufwendungen

244 Werden sie auch organisatorisch ausgelagert, so können sie auch in Erstattungen und Zuschüsse für ausgelagerte Bereiche übergehen (Abschnitt 6.2.3).

weiteren Finanzausgaben. Ein genauerer Einblick lässt sich aus der Statistik leider nicht gewinnen. Zudem können Umbuchungseffekte im Zuge der Doppikumstellung das Ergebnis prägen, was jedoch auch nicht im Einzelnen belegbar ist. Entsprechende statistische Umsetzungen sind im Bereich der *Weiteren Verwaltungs- und Betriebsausgaben* zu vermuten, wo Arbeitsplatz- und EDV-Ausstattung teilweise nicht mehr als Investition, sondern als laufender Sachaufwand zu erfassen ist. Der größere Effekt durch die schärfere Differenzierung zwischen Investitionen und laufendem Sachaufwand betrifft allerdings nicht den hier behandelten laufenden Sachaufwand, sondern den im Abschnitt III.7.7 behandelten Erhaltungsaufwand. Ein weiterer Einflussfaktor ist die Auslagerung kommunaler Leistungen. Damit können z. B. bisherige Personalausgaben zu Sachausgaben für den Einkauf der identischen Leistung werden.²⁴⁴

Innerhalb des Freistaates waren im Betrachtungszeitraum durchaus Entwicklungsunterschiede festzustellen (Abbildung 145). Auf Ebene der Kreisfreien Städte waren die Zuwächse bis 2019/2020 mit +23 % am höchsten. In den kreisangehörigen Gemeinden stiegen die Ausgaben bis 2019 zunächst um +10 %, gingen im Corona-Jahr 2020 allerdings um 3 % zurück, was entfallene Ausgaben für geschlossene Einrichtungen beinhalten dürfte. Die Landkreise hatten bis 2018 kaum nennenswerte Zuwächse zu verzeichnen, ihre Ausgaben legten jedoch 2020 um 9 % zu, was maßgeblich mit Sachkosten der Gesundheitsämter zusammenhängen dürfte. Bemerkenswert ist

zwischen den Größenklassen sehr unterschiedlich hoch. Die Spannweite hat sich erhöht, wobei das U-förmige Muster verloren gegangen ist. Auffällig ist immer noch das erhöhte Niveau der kleinsten Gruppe, das sich auf bestimmte Fixkosten der Verwaltungstätigkeit im Zusammenspiel mit wenigen Einwohnern und damit auch auf Kostenremanenzen zurückführen lässt. Nicht zuletzt dürfte sich hier die sehr unterschiedliche Einwirkung der Corona-Pandemie auf die tägliche Aufgabenerfüllung in den Kommunen ausgewirkt haben.

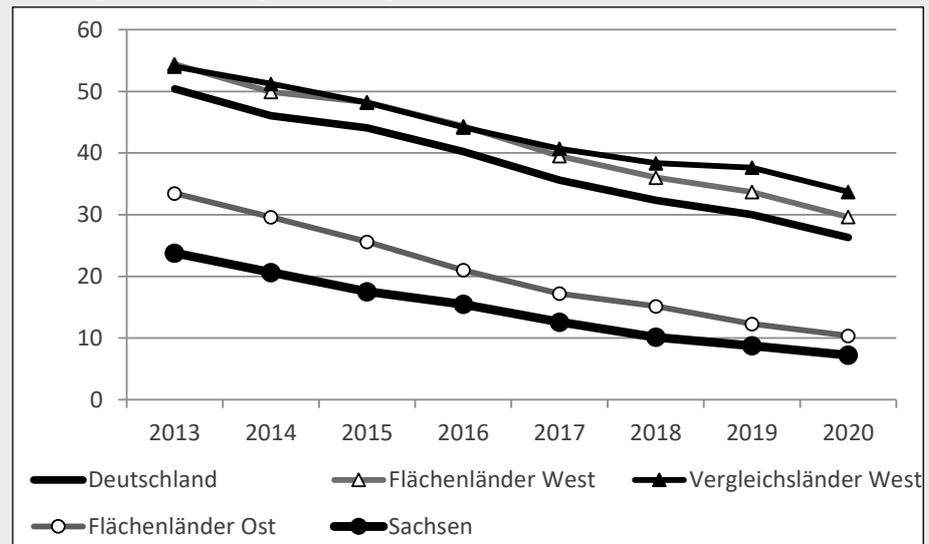
6.1.7 Zinsausgaben

Wird fremdes Kapital als investiver Kredit oder Kassenkredit in Anspruch genommen, ist die Zinszahlung als laufende Ausgabe und zukunfts wirksame Belastung der Kreditaufnahme zu interpretieren. Die Höhe der Zinsausgaben ist von dem zu verzinsenden Schuldenstand und vom jeweiligen Zinsniveau abhängig. Den Zinsausgaben werden außerdem die Kreditbeschaffungskosten abweichend von der Haushaltssystematik, wonach diese der Kapitelrechnung zuzuordnen sind, zugerechnet, da sie, wie auch die Zinsausgaben selbst, einen Teil der Kosten der Inanspruchnahme von Fremdkapital darstellen.

Grundsätzlich sind vergleichsweise hohe Zinsausgaben auf höhere Schuldenstände zurückzuführen. Diese wurden auf der kommunalen Ebene in der Vergangenheit durch die Finanzierung von Investitionen durch Kredite verursacht. Weiterhin werden Zinsen für Kassenkredite fällig. Die Inanspruchnahme und Verwendung dieser Kassenkredite zu laufenden Zwecken muss als äußerst kritisch betrachtet werden, da eine Rückzahlung unter gleichbleibenden Bedingungen in vielen Fällen nicht als gegeben angenommen werden kann (dazu ausführlicher der Abschnitt III.10 zur kommunalen Verschuldung). Eine Verwendung von Kassenkrediten ist ausschließlich zur Überwindung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen zu rechtfertigen.

Wie Abbildung 147 illustriert, unterscheiden sich die Zinsausgaben der sächsischen Kommunen im Zeitablauf von denen der übrigen Vergleichsräume. Seit 2009 profitieren die Kommunen wie alle Ebenen in Deutschland vom niedrigen Leitzins, der im Zuge der europäischen Rettungspolitik zunächst 2008 von 4,25 % auf 1 % und dann nach einer kurzen Erhöhung 2011 schrittweise auf praktisch Null abgesenkt worden war. Eine Änderung der europäischen Nullzinspolitik ist dabei nach wie vor nicht absehbar. Hinzu kommt der Effekt, dass die Risikoaversion vieler Marktteilnehmer zu einer verstärkten Nachfrage nach vermeintlich sicheren Anlageformen wie dem Kommunalkredit und entsprechend sinkenden Zinsen in diesen wenig spekulativen Marktsegmenten führte. Die Kommunen können von dieser Marktlage profitieren, wenn sie neue Kredite aufnehmen oder bestehende Portfolios zu aktuellen Marktkonditionen umschulden. Der Rückgang der bundesweiten kommunalen Zinsausgaben um 48 % gegenüber 2013 korrespondiert demnach nicht mit einem kommunalen Schuldenabbau in gleichem Umfang. Dennoch kann konstatiert werden, dass Zinsausgaben die deutschen Kommunen im Durchschnitt nur noch mit 26 Euro/Einw. belasten. Im

Abbildung 147: Entwicklung der Zinsausgaben in Euro/Einw.

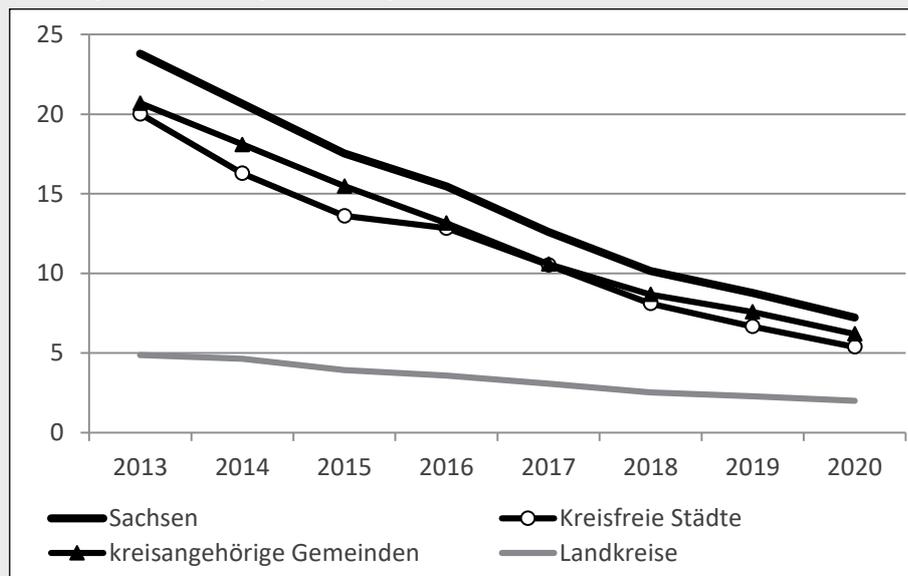


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Jahr 2013 waren es noch 50 Euro/Einw., Anfang der 2000er Jahre sogar noch rund 70 Euro/Einw. In Sachsen hebt sich die Situation nochmals ab. Der nochmals überdurchschnittliche Rückgang der Zinsausgaben (-70 % ggü. 2013) ist zwar ebenfalls auf die günstige Zinsentwicklung, parallel dazu aber auch auf einen fortgesetzten Abbau der vorhandenen Schuldenstände zurückzuführen. Diese sanken im Zeitraum 2013 bis 2020 um rund 32 %.²⁴⁵ In Sachsen beliefen sich die Zinsausgaben zuletzt nur noch auf einen Wert von 7 Euro/Einw. und haben damit im Durchschnitt kaum noch eine nennenswerte Bedeutung. Die Differenz zum Bundesdurchschnitt von rund 19 Euro/Einw. steht den sächsischen Kommunen für andere Verwendungsmöglichkeiten zur Verfügung. Wie unten gezeigt wird, ist dies nicht nur ein statistischer Effekt durch die schuldenfreie Landeshauptstadt Dresden, sondern bezieht sich auch auf den kreisangehörigen Raum. Durch die konsequente Entschuldung der Städte und Gemeinden (zum Schuldenstand siehe Abschnitt III.10) wurden Haushaltsspielräume geschaffen, die gerade in einnahmeseitigen Schwächesituationen einen Beitrag zur Stabilisierung der Haushalte leisten können. In der anhaltenden Niedrigzinsphase ist der absolute Umfang dieses »Risikopuffers« allerdings recht gering und schrumpft von Jahr zu Jahr. Er wird sich erst wieder bezahlt machen, wenn die Zinsen wieder dauerhaft steigen. Die Entwicklung zeigt aber auch, dass sich durch die fortgesetzte Entschuldung der kommunalen Haushalte in Sachsen keine weiteren nennenswerten Haushaltsspielräume mehr generieren lassen. Zumindest aus der Gesamtperspektive ist daher eine weitere Senkung des Schuldenstandes über Einzelfälle hinaus finanzwirtschaftlich nicht empfehlenswert. Eine ähnliche Entwicklung der Zinsausgaben wie Sachsen haben auch die übrigen ostdeutschen Flächenländer vollzogen. Deren Zinsausgaben lagen 2020 bei knapp 10 Euro/Einw. und damit ebenfalls deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts und gut 69 % unterhalb des Niveaus von 2013. Auch in den ostdeutschen Flächenländern kann dieser Rückgang anteilig auf den Abbau von Schulden in den kommunalen Kernhaushalten zurückgeführt werden, die im Zeitraum von 2013 bis 2020 um ebenfalls bemerkenswerte 29 % sanken. Der Rückgang der Zinsausgaben in den westdeutschen Flächenländern

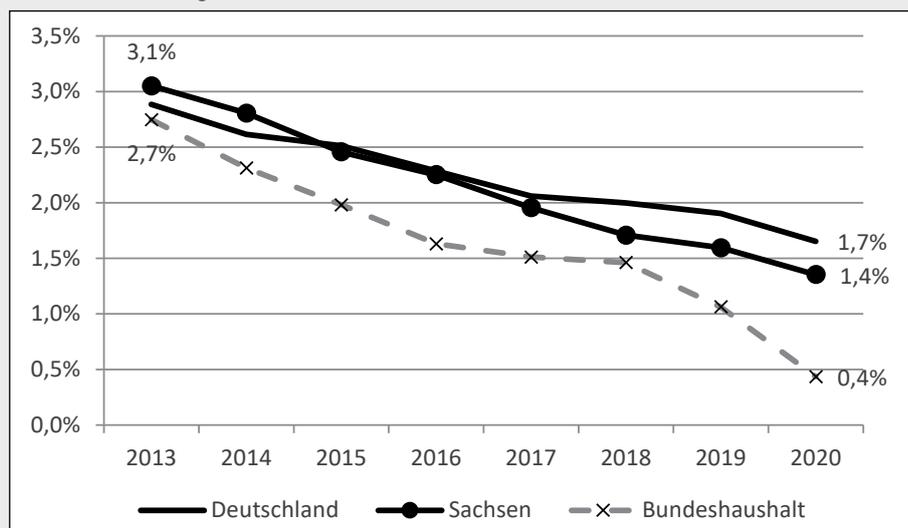
245 Schulden der Kernhaushalte (beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich) einschließlich Kassenkredite. Diese Abgrenzung wird gewählt, da sich die Zinsausgaben ebenfalls auf die Summe aller Verschuldungstypen beziehen.

Abbildung 148: Entwicklung der Zinsausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 149: Entwicklung des rechnerischen Durchschnittszinssatzes auf die kommunale Gesamtverschuldung in %



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

ist dagegen angesichts steigender Schuldenstände in den Kernhaushalten fast ausschließlich auf die günstigen Bedingungen am Kapitalmarkt zurückzuführen.

Wie Abbildung 148 illustriert, haben innerhalb Sachsens alle kommunalen Gruppen ihre Zinsausgaben über den gesamten Betrachtungshorizont hinweg stetig verringern können. 2020 herrschten im Durchschnitt keine wesentlichen Unterschiede zwischen Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. Im Einzelfall unterscheiden sich die Daten für die Kreisfreien Städte aber erheblich: Während Dresden 0,2 Euro/Einw. für Zinsen und Kreditbeschaffungskosten ausgab, waren es in Leipzig knapp 10 Euro/Einw. und in Chemnitz 6 Euro/Einw.

Ein abschließender Blick soll auf die Zinsentwicklung und die daraus erwachsenden Risiken geworfen werden. Die aktuellen Kreditkonditionen für Kommunalkredite lassen sich für externe Beobachter nur

sehr schwierig belastbar bewerten.²⁴⁶ Zudem stehen jeweils nur Teile des Schuldenstandes zur Umschuldung bereit, sodass die Kommunen nicht sofort und vollumfänglich vom anhaltend niedrigen Zinsniveau profitieren können. Als Annäherung wurden die tatsächlich aus dem Kernhaushalt zu leistenden Zinsausgaben auf den Stand der Gesamtverschuldung der Kernhaushalte bezogen (investive und Kassenkredite sowie öffentliche Schulden). Hierdurch lässt sich näherungsweise abschätzen, welchen Effekt die Zinsentwicklung bisher hatte (Abbildung 149). Insgesamt hat sich das rechnerische Zinsniveau für die sächsischen Kommunen seit 2013 von 3,1 % (im Jahr 2000 noch 5,5 %) auf zuletzt 1,4 % und damit noch unter das Bundesniveau (1,7 %) gesenkt. Im Beobachtungszeitraum konnten offenbar nicht nur Schulden netto getilgt, sondern zudem teure Kredite umgeschuldet werden. Allein die Absenkung des Zinsniveaus gegenüber dem Vorkrisenniveau spart den sächsischen Kommunen etwa 18 Euro/Einw. Für alle deutschen Kommunen beträgt der Effekt zusammen sogar 50 Euro/Einw. In der Summe haben die deutschen Kommunen im Betrachtungszeitraum 2013–2020 nur aufgrund des geringen Zinsniveaus Zinsausgaben in Höhe von rund 25 Mrd. Euro einsparen können, in Sachsen waren es trotz der fortgesetzten Entschuldung noch rund 550 Mio. Euro. Es ist demnach evident, dass die positive Entwicklung der Finanzierungssalden auch durch die Zinsentwicklung gestützt war. Dieser Befund trifft auch auf die Haushalte des Bundes und der Länder zu. Die ausgeglichenen Bundeshaushalte

zwischen 2014 und 2019 waren zu einem guten Teil auch ein Ergebnis der geringen Zinsbelastung des Bundeshaushalts. Der Bund hatte 2019 Zinsausgaben von nur noch 10,9 Mrd. Euro zu leisten, 2013 waren es bei einem nur unwesentlich höheren Schuldenstand noch 30 Mrd. Euro gewesen.²⁴⁷ Ohne diese Effekte der europäischen Krisenpolitik hätten die Bundeshaushalte seit 2014 wohl kaum ausgeglichen werden können. Der Freistaat Sachsen profitiert ebenfalls vom Zinsniveau – allerdings infolge seiner niedrigen Verschuldung auf deutlich geringerem Niveau.

²⁴⁶ Die genaue Zinsstruktur lässt sich nur näherungsweise bestimmen, da über 90 % der kommunalen Kredite sogenannte Direktausleihungen bei Kreditinstituten sind. Sie werden nicht am Markt gehandelt, weshalb auch keine aggregierte Abschätzung der Zinsentwicklung vorgenommen werden kann.

²⁴⁷ 2013 lag der Schuldenstand des Bundes bei 1.091 Mrd. Euro, 2019 waren es 1.028 Mrd. Euro (Kernhaushalt, Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich).

Statt rund 317 Mio. Euro (2013) zahlte er im Jahr 2020 nur noch rund 124 Mio. Euro für Zinsen.²⁴⁸

Das Krisenjahr 2020 brachte für die Kommunen noch keine schlagartige Zäsur der Schuldenentwicklung mit sich. Dies war anders für die Länder und insbesondere für den Bund, der seinen Schuldenstand allein 2020 um mehr als 175 Mrd. Euro ausweitete. Dies konnte jedoch in einem effektiven Negativzinsumfeld realisiert werden (bei Anleihen durch Ausgabe zu höheren Kursen), sodass die Zinsbelastung des Bundes sogar weiter auf nur noch 5,2 Mrd. Euro im Jahr 2020 zurückging. Demzufolge sank die rechnerische Verzinsung seines Gesamtportfolios auf nur noch 0,4 %. Diesen Wert werden die Kommunen auf absehbare Zeit angesichts ihrer Schuldenstruktur (vorrangig Bankkredite) nicht erreichen können. Auch der Freistaat Sachsen konnte einen starken Rückgang seiner Zinsausgaben auf nur noch 42 Mio. Euro im Jahr 2020 verzeichnen.

6.2 Ausgelagerte Leistungserbringung

6.2.1 Überblick

Schon seit vielen Jahren ist in den Kommunen bundesweit die Tendenz zur Auslagerung bestimmter Bereiche der Kernverwaltung zu beobachten. Die zunehmende Auslagerung zielt darauf ab, bestimmte Teile der kommunalen Aufgabenerfüllung organisatorisch vom Kernhaushalt zu trennen, um Entscheidungswege zu verkürzen und zu kanalisieren, moderne Managementtechniken zu nutzen, aber auch, um die Vorteile privatrechtlicher Organisationsformen wie Erleichterungen im Vergaberecht²⁴⁹ oder die fehlende Tarifbindung zu nutzen. Bei einer formalen Privatisierung bleibt die Kommune Eigentümerin des Unternehmens. »Echte« Privatisierungen, also die materielle (Teil-)Veräußerung an ein privatwirtschaftliches Unternehmen, sind in der jüngsten Vergangenheit selten geworden. Vereinzelt lassen sich sogar Rekommunalisierungen beobachten (z. B. Rückkauf oder Neugründung von Stadtwerken im Zusammenhang mit der Energiewende).

Sowohl die Landes- als auch die Bundesstatistik geben diesen Teil der kommunalen Ausgaben erst seit Kurzem in ihren Veröffentlichungen separat an. Bis vor wenigen Jahren fassten sie ihn in der Kategorie *Sonstige* mit einer Vielzahl anderer Positionen zusammen.²⁵⁰ Zahlreiche Formen der Aufgabenauslagerung sowie deren haushaltstechnische Erfassung gestalten den Übergang zu ausgelagerten Bereichen fließend und erschweren damit die Analyse. So sind Regiebetriebe mit einer Verwaltungsabteilung der Kommune vergleichbar und besitzen keine wirtschaftliche Eigenständigkeit. Ihre Einnahmen und Ausgaben sind in den kommunalen Kernhaushalt eingegliedert (z. B. als Gebühreneinnahmen, Personalausgaben und laufender Sachaufwand). Kommunale Eigenbetriebe zählen dagegen, trotz enger Verflechtungsbeziehungen mit der Gemeinde, bereits in den Bereich der Auslagerungen und werden finanziell lediglich mit dem Saldo (Ablieferung oder Zuführung) im Gemeindehaushalt berücksichtigt.

An dieser Stelle soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass im Gemeindefinanzbericht weiterhin die Kernhaushalte betrachtet werden. Es wird dargelegt, wie stark ausgelagerte Bereiche Mittelabflüsse aus den Kernhaushalten zur Folge haben bzw. zu Mittelzuflüssen in den Kernhaushalten führen (siehe auch methodische Vorbemerkungen zum Schalenkonzept der Finanzstatistik im Abschnitt 1.2). Eine separate Darstellung der Personal-, Sach- und Investitionsausgaben der Extrahaushalte und FEU, sowie deren Finanzierungssalden, die zu einer eigenen Kredit- und Rücklagenentwicklung führen, wird dagegen *nicht* vorgenommen.²⁵¹

Eine Differenzierung zwischen Kernverwaltung und ausgelagerten Bereichen ist ungeachtet der bestehenden Abgrenzungsprobleme wichtig, um positive und negative Effekte der Aufgabenauslagerung zu analysieren. Auf der Ausgabe Seite werden bezüglich der ausgelagerten Bereiche vor allem Zuweisungen sowie Erstattungen für Ausgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit betrachtet.²⁵² Auf der Einnahmeseite stehen den Ausgaben die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und die Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen gegenüber. Für die haushaltswirtschaftliche Bewertung ist der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung nutzbar, um ihn mit dem Saldo der Aufgabenerfüllung im Kernhaushalt zu vergleichen. Hieraus ist erkennbar, ob z. B. das unterdurchschnittliche Ausgabeverhalten der sächsischen Kommunen durch einen höheren Mittelverbrauch in den ausgelagerten Bereichen kompensiert wird oder nicht.

Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen müssen nicht zwingend im Haushalt berücksichtigt, sondern können auch direkt an defizitäre Unternehmen und Eigenbetriebe weitergeleitet werden (sog. *Quersubventionierung* oder *Querverbund*). Bei den Quersubventionierungen handelt es sich nicht um (steuerpflichtige) verdeckte Gewinnausschüttungen. Für die statistische Auswertung bleibt aber das Problem der regional variierenden Erfassungspraxis. Diese mindert den Aussagegehalt der nachfolgenden interkommunalen Vergleiche ein Stück weit. Aus Gewinnabführungen ausgelagerter Unternehmen erzielten die sächsischen Kommunen im Jahr 2020 immerhin 28 Euro/Einw., ein Wert der seit 2013 nur geringen Schwankungen unterworfen war und der in allen Teilräumen vergleichbar hoch ist.

Der Blick auf die Entwicklung in Deutschland (Abbildung 150) weist auf stetig wachsende Finanzierungsdefizite der ausgelagerten Leistungserstellung hin, die durch Allgemeine Deckungsmittel zu decken sind. Dies ist einerseits ein Indikator für die stetige Auslagerungstätigkeit der Kommunen von Leistungen aus dem Kernhaushalt. Andererseits zeigt sich, dass nicht nur im Kernhaushalt, sondern auch in den ausgelagerten Bereichen Kostensteigerungen auftreten, die nicht durch die Erhöhung leistungsbezogener Einnahmen kompensiert werden konnten. Im Jahr 2013 betrug das Volumen, das den ausgelagerten Bereichen der Kommunen aus ihren Allgemeinen Deckungsmitteln zufluss, im Bundesdurchschnitt noch 369 Euro/Einw. 2020 liegt dieser Betrag mit 579 Euro/Einw. um mehr als die Hälfte höher (+57 %). Bemerkenswert ist die Steigerung auch im Vergleich mit dem Saldo der Leistungserbringung im Kernhaushalt, der sich seit 2013 nur um 8 % ausgeweitet hat (siehe

248 Daten für den Freistaat Sachsen: Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts 2013 und 2019.

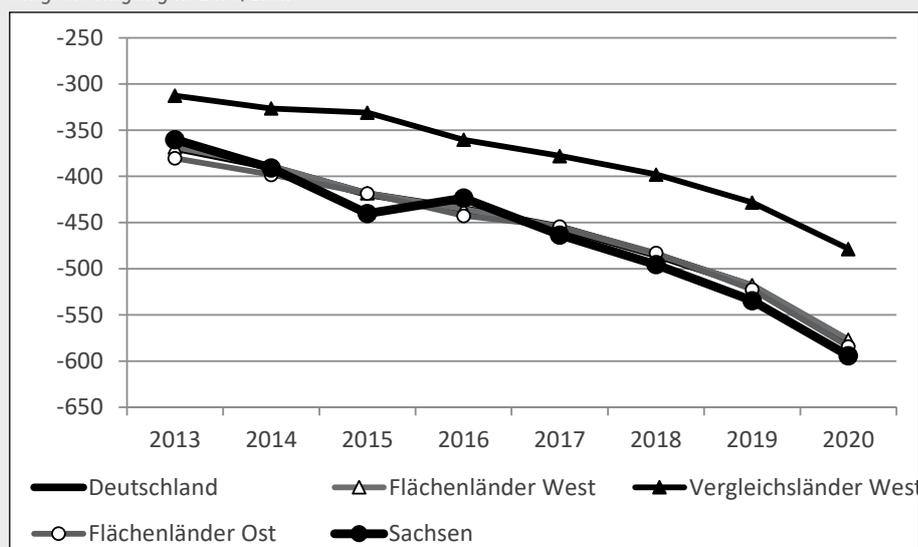
249 Die Kommunen müssen über § 2 Abs. 3 des Sächsischen Vergabegesetzes darauf hinwirken, dass ihre Unternehmen über die Gesellschaftsverträge verpflichtet werden, das Vergaberecht anzuwenden. Hierdurch relativiert sich dieser Vorteil.

250 Der Statistische Bericht des Statistischen Landesamtes zur Kassenstatistik ist in dieser Hinsicht bereits seit 2016 deutlich verbessert. Er weist diese Zahlungsflüsse in mehreren Positionen nach. Auch die Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes ist in dieser Hinsicht seit einigen Jahren verbessert worden.

251 Wie eingangs im Abschnitt 1.2.2 ausgeführt wurde, hat dies vor allem damit zu tun, dass die Daten der Extrahaushalte nicht regional differenziert, d. h., nicht auf die einzelne Kommune oder eine Gruppe von Kommunen zerlegt werden können.

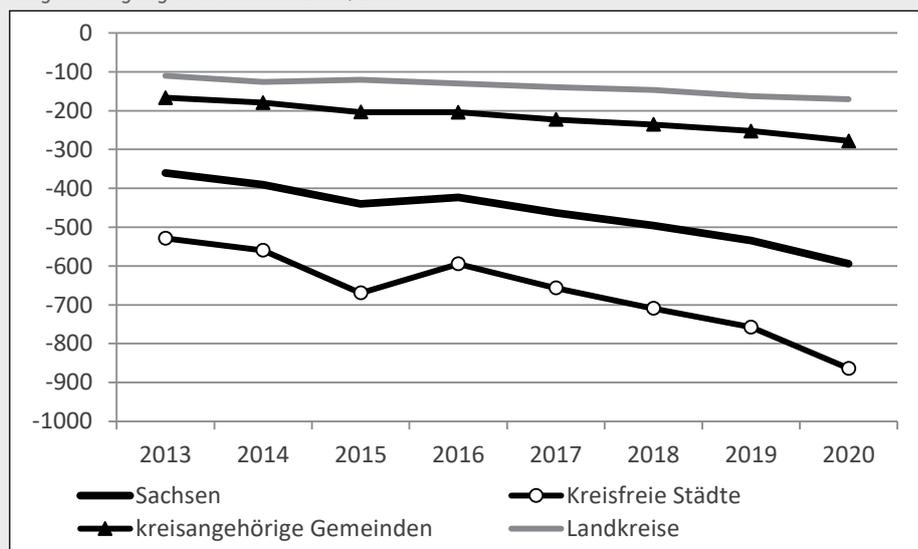
252 Nicht einbezogen sind die investiven Finanztransfers, da diese im Abschnitt III 7.2 berücksichtigt werden. Um die Gesamtwirkung der Auslagerungen zu beurteilen, bedarf es einer Zusammenfassung der beiden Berichtsteile.

Abbildung 150: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 151: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abschnitt III.6.1.1). In Sachsen waren die Defizite der Kernhaushalte seit 2013 sogar rückläufig gewesen (-20 % auf -284 Euro/Einw.), während sie sich in den ausgelagerten Leistungsbereichen weiter kräftig erhöhten (+65 %, von -360 Euro/Einw. auf -594 Euro/Einw.). Dies spricht für eine fortgesetzte Auslagerung aus den Kernbudgets und eine Funktionsverlagerung. Während 2013 die Salden noch praktisch gleichauf lagen, mussten im Jahr 2020 deutlich mehr Deckungsmittel in die ausgelagerte Leistungserfüllung fließen als in die Kernhaushalte. Rund zwei Drittel des Gesamtsaldos der laufenden Aufgabenerfüllung (siehe oben, Abbildung 122: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw.) entfällt aktuell auf die ausgelagerten Bereiche, im Jahr 2000 war es noch ein Drittel gewesen.

2015 für die Kreisfreien Städte ist durch den Erwerb einer Beteiligung zustande gekommen. Zwischen 2013 und 2020 sind die Salden sowohl im kreisfreien als auch im kreisangehörigen Raum mit hohen Raten angestiegen (+63 % bzw. +62 %). Die Niveauunterschiede zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum können zum einen auf eine höhere Auslagerungstätigkeit in den drei größten sächsischen Städten zurückgeführt werden. In größeren Städten ist es aus Effizienzgründen eher angebracht als in kleinen Gemeinden, Funktionsbereiche auch organisatorisch zu separieren. Diese These wird dadurch gestützt, dass die Deckungslücken in den Kernhaushalten (Abschnitt 6.1.1) bei den kreisangehörigen Gemeinden fast so groß sind wie bei den Kreisfreien

253 Dass es sich nicht um eine allgemeine Funktionsverlagerung handelt, zeigt sich, da die Kommunen in den finanzschwachen Vergleichsländern West auch ein unterdurchschnittliches Niveau der Beanspruchung des Kernhaushalts aufweisen (siehe Abschnitt III.6.1.1).

Leider lässt sich auf Basis der hoch aggregierten Kassenstatistik nicht nachvollziehen, in welchem Umfang diese enorme Steigerung auf die Auslagerung zusätzlicher Aufgaben und welcher Anteil auf Kostensteigerungen in bereits externalisierten Aufgabenbereichen zurückzuführen ist.

Die Entwicklung verlief in den zum Vergleich herangezogenen Räumen annähernd gleich. Bemerkenswert ist der abweichende Pfad in den Kommunen der wirtschaftsschwachen westdeutschen Vergleichsländer. Dort trugen die ausgelagerten Bereiche seit 2013 stärker zur Haushaltskonsolidierung bei als in den übrigen Vergleichsräumen.²⁵³ Interessanterweise unterscheiden sich die übrigen Vergleichsräume in dieser Hinsicht kaum voneinander. Die fiskalischen Folgen der ausgelagerten Leistungserbringung sind demnach insbesondere in Ostdeutschland recht homogen. Der zunehmend negative Saldo aus der ausgelagerten Leistungserbringung ist dabei in Sachsen insbesondere am aktuellen Rand fast vollständig durch die Ausgabenseite zu erklären, die Einnahmenseite trägt hingegen kaum zum Saldo bei. Daher wird im nachfolgenden Abschnitt 6.2.2 die Ausgabenseite etwas näher untersucht.

Mit Blick auf Abbildung 151 wird deutlich, dass der Schwerpunkt der hoch defizitären ausgelagerten Leistungserbringung bei den Kreisfreien Städten liegt. Rund 864 Euro/Einw. müssen hier aus Steuer- und Zuweisungsmitteln durchschnittlich aufgebracht werden, während es im kreisangehörigen Raum zusammen nur rund 449 Euro/Einw. sind. Der auffällige Wert des Jahres

Städten. Zum anderen liegen die Unterschiede auch in den jeweiligen spezifischen Aufgaben und den Organisationsstrukturen begründet. So ist beispielsweise naheliegend, dass ein kostenintensiver ÖPNV oder zuschussintensive Kultureinrichtungen vor allem in den Ballungsräumen zu finden sind. Der gleiche Befund stellt sich auch bei der Betrachtung der kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen (Abbildung 152). Diese Untersuchungen können an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden, stellen aber einen Ausgangspunkt für weiterführende Untersuchungen dar.

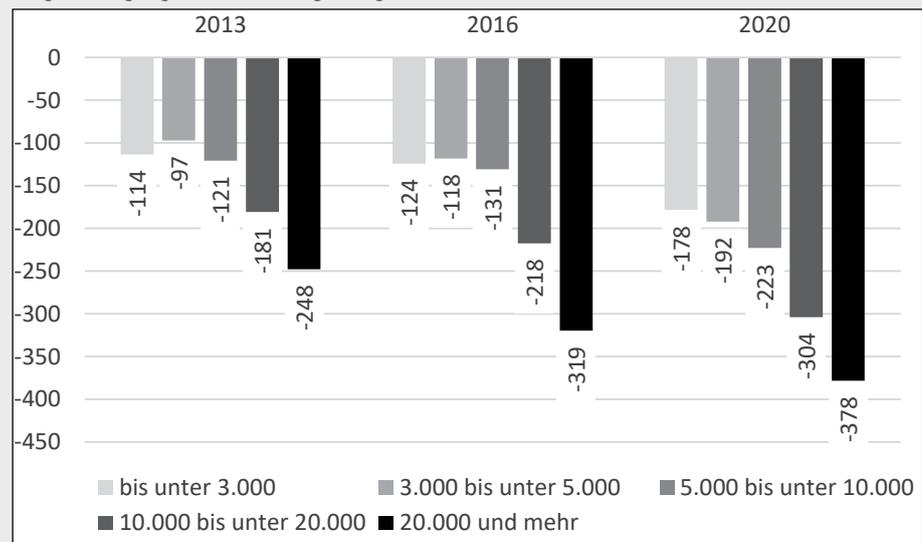
6.2.2 Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche

Viele aus dem Kernhaushalt ausgelagerte Aufgaben tragen sich finanziell nicht selbst. Prominente Beispiele für derartige defizitäre Bereiche sind Kindertageseinrichtungen²⁵⁴ sowie weitere karitative Organisationen und private Unternehmen, die auf dem Gebiet der Sozialen Leistungen eine Vielzahl von Aufgaben übernommen haben. Aber auch viele formell privatisierte kommunale Unternehmen (i. d. R. kommunale GmbHs) aus anderen Bereichen sind auf Zuschüsse aus Allgemeinen Deckungsmitteln angewiesen, wie Kulturbetriebe oder Einrichtungen der Wirtschaftsförderung. Weitere Zuschüsse gehen an privatwirtschaftlich organisierte Leistungsträger und zivilgesellschaftliche Akteure (Vereine und Verbände) als ein Indikator für die Auslagerungsintensität dient die Höhe der laufenden Zahlungen der Kommunen an Institutionen, die ausgelagerte Bereiche übernommen haben, in Form von Erstattungen und Zuschüssen. Diese umfassen Zuweisungen sowie Erstattungen für laufende Ausgaben (einschließlich der fiskalisch kaum bedeutsamen Schuldendiensthilfen).

Im Langzeitvergleich der Jahre 2013 bis 2020 zeigt sich, dass die Erstattungen und Zuschüsse der Kommunen bundesweit im Durchschnitt gleichmäßig von 382 Euro/Einw. auf 578 Euro/Einw. gewachsen sind, was einer Steigerung von 52 % entspricht. In Sachsen betragen die Erstattungen und Zuschüsse an die ausgelagerten Bereiche im Jahr 2020 dagegen sogar 612 Euro/Einw. (+62 % gegenüber 2013). Damit werden in Sachsen rund 19 % der kommunalen Ausgaben in Bereichen außerhalb

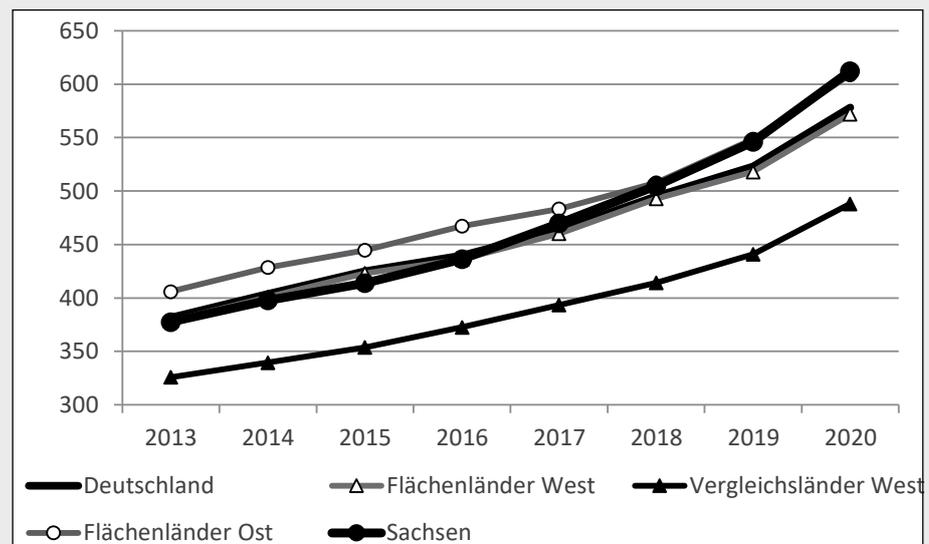
254 Obwohl die Betreuung in Kindertagesstätten zu den Leistungen nach dem SGB VIII zählt, werden die Ausgaben für Zuschüsse an externe Träger nicht als Soziale Leistungen, sondern als Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche nachgewiesen.

Abbildung 152: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Abbildung 153: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

des Kernhaushalts gebunden. Dieser Anteil stieg im Zeitverlauf stetig an, 2013 hatte er noch bei 15,5 % gelegen, im Jahr 2020 bei 11,9 %. Die sächsischen Kommunen liegen dabei sogar über dem Durchschnitt der übrigen Vergleichsräume – mit Ausnahme der finanzschwachen westdeutschen Länder. Dort fließen rund 20 % weniger Mittel an ausgelagerte Leistungserbringer. Vor allem in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz wurden auch die Auslagerungen stärker zur Konsolidierung der Kernhaushalte herangezogen.²⁵⁵

Innerhalb Sachsens sind es, wie schon skizziert wurde, die Kreisfreien Städte, in denen die Zuschusspflichten an die ausgelagerten Bereiche besonders intensiv sind (Abbildung 154). Die drei Städte binden durchschnittlich 855 Euro/Einw. durch Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche

255 In Schleswig-Holstein zeigte sich dagegen ein überproportionaler Zuwachs und ein nochmals höheres Niveau der Zuschüsse an ausgelagerte Einheiten.

und damit rund 25 % ihrer Bereinigten Gesamtausgaben. Bei den kreisangehörigen Gemeinden (312 Euro/Einw.) und den Landkreisen (169 Euro/Einw.) war sowohl das absolute Niveau als auch der Anteil an den Gesamtausgaben (16 % bzw. 15 %) deutlich niedriger. Auch die Zuwächse seit 2013 waren mit +48 % (Landkreise) und +58 % (kreisangehörige Gemeinden) geringer als bei den Kreisfreien Städten, die 68 % mehr an die ausgelagerten Bereiche zahlten. In welche Bereiche dort die besonders starken Zuwächse des Jahres 2020 (+12 % ggü. 2019) flossen, kann jedoch mit der Kassenstatistik noch nicht nachvollzogen werden.

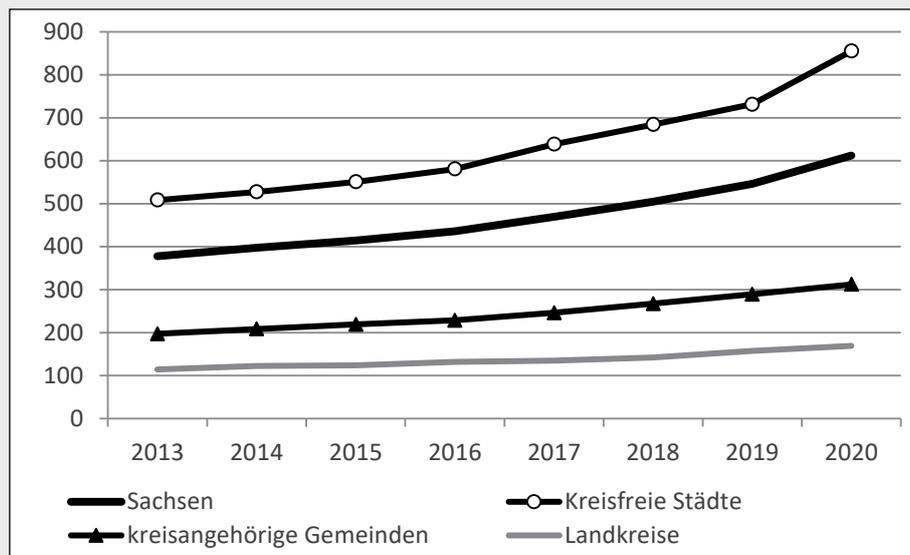
Hinsichtlich der Auslagerungsaktivitäten und der dadurch induzierten Zahlungen an ausgelagerte Bereiche sind erhebliche Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen auszumachen. Zwar erreichen auch die Großen Kreisstädte (>20.000 Einwohner) nicht das Niveau der Kreisfreien Städte, allerdings sind ihre Zahlungen an organisatorisch und formal ausgelagerte Leistungseinheiten im Schnitt mehr als doppelt so hoch wie in den kleinsten Gemeindeklassen. Der relative Abstand hat sich zwischen 2013 und 2020 vergrößert, was ein Zeichen dafür ist, dass Auslagerungen aus dem Kernhaushalt weiterhin eine besonders herausgehobene Rolle für die Großen Kreisstädte spielen.

7 Infrastrukturbezogene Ausgaben

Zusätzlich zum laufenden Dienstleistungsangebot der Kommunen wird im Folgenden der Bereich Anlagen- und Infrastrukturbereitstellung und Erhaltung untersucht. Hier geht es vor allem um die dauerhafte Bereitstellung mittel- bis langfristig nutzbarer Infrastruktureinrichtungen (wie z. B. Straßen, Gebäude und Fahrzeuge).

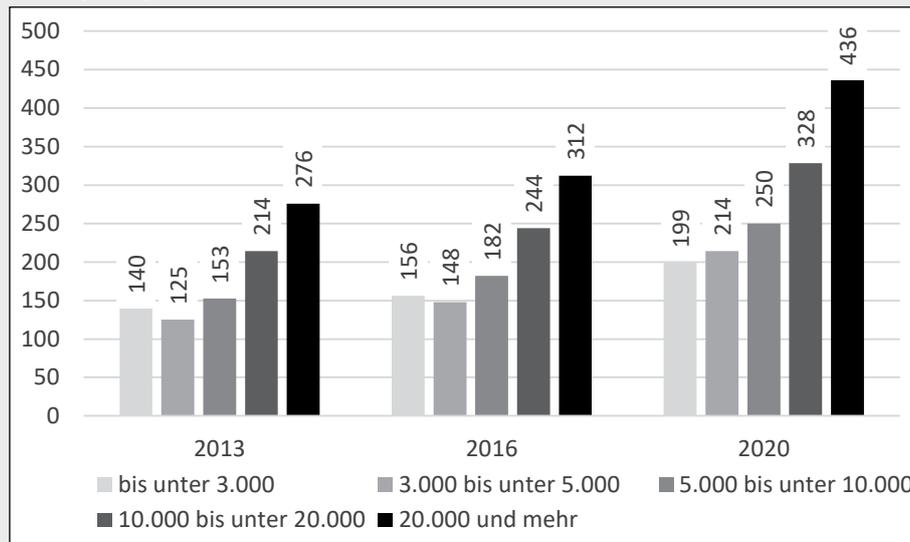
Abzugrenzen sind in diesem Zusammenhang Investitionen, Erhaltungsaufwendungen und sonstiger laufender Aufwand. Es werden demnach investive und laufende Ausgaben gemischt, sofern sie infrastrukturbezogen sind und über reine Bewirtschaftungsausgaben (Ver- und Entsorgung, Reinigung) hinausgehen. Für die finanzstatistische Erfassung waren dafür in Sachsen in der kameralen Vergangenheit die §§ 6 und 7 der VwV Gliederung und Gruppierung einschlägig, auf der die Statistik im Betrachtungszeitraum zum Teil noch aufsetzt

Abbildung 154: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 155: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

(für 2013 und 2014).²⁵⁶ Eine Investition liegt hiernach vor, wenn »durch eine Baumaßnahme neues Sachvermögen geschaffen oder vorhandenes vermehrt wird.«²⁵⁷ Für den Erhaltungsaufwand heißt es: »Ausgaben für die Unterhaltung (Erhaltungsaufwand) dienen – unabhängig von ihrer Größenordnung – dazu, Gegenstände (bewegliche und unbewegliche Sachen des Anlagevermögens, geringwertige Wirtschaftsgüter) in einem ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten.«²⁵⁸ Weitere laufende Ausgaben im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung von Immobilien und anderen Vermögensgegenständen (z. B. Wasserversorgung, Abwasser- und Müllbeseitigung, Straßenreinigung, Heizung oder Reinigung einschl. Winterdienst) werden statistisch in den Positionen des lau-

256 In den anderen Ländern gelten vergleichbare Regelungen, die jedoch nicht in jedem Fall vollständig deckungsgleich sind.

257 § 6 Abs. 2 S. 1 VwV Gliederung und Gruppierung.

258 § 7 VwV Gliederung und Gruppierung.

fenden Sachaufwands im Kernhaushalt erfasst (siehe Abschnitt 6.1.6). Diese Einteilung ist im Wesentlichen auch deckungsgleich mit den Vorgaben für die doppische Verbuchung entsprechender Geschäftsvorfälle in den Kommunen. Der doppische Investitionsbegriff richtet sich dabei nach der Aktivierungsfähigkeit in der Bilanz. Nach der Sächsischen VwV KomHWI kommt es für Investitionsauszahlungen darauf an, »ob die Zahlungsströme bei der Gemeinde vermögenswirksam sind, also der Veränderung des gemeindlichen Vermögens durch Anschaffung oder Veräußerung von Vermögenswerten dienen. Hierunter fallen der Erwerb und die Veräußerung von Gegenständen des Anlagevermögens und von sonstigen finanziellen Vermögenswerten [...]«. ²⁵⁹ Für die Aktivierungsfähigkeit ist eine Vermögensmehrung Voraussetzung, »die sich durch Wiederherstellung eines Vermögensgegenstands nach Vollverschleiß, durch Wesens- bzw. Nutzungsänderung, Erweiterung oder wesentliche Verbesserung ergeben kann, unter Umständen einhergehend mit einer Verlängerung der Nutzungsdauer.« ²⁶⁰ Maßnahmen, die den Zustand der Infrastruktureinrichtungen »lediglich« erhalten, stellen demgegenüber laufenden Aufwand dar. Dies führt insbesondere bei Instandhaltungsmaßnahmen der bestehenden Infrastruktur zu Unschärfen und abweichenden Bewertungen im Zeitablauf.

In den vergangenen zehn Jahren hat die unterschiedlich weit vorangeschrittene Doppik-Umstellung in den deutschen Kommunen vielfach zu fehlerhaften Erfassungen und nachträglichen Korrekturen insbesondere zwischen den Sachinvestitionen und dem Erhaltungsaufwand geführt, die bis zum aktuellen Rand anhalten. Die statistischen Daten spiegeln diese Probleme, weshalb die Einzelwerte in und kurz nach den Umstellungsjahren mit Vorsicht zu interpretieren sind. In den letzten Jahren sind die Daten allerdings bereits konsistenter.

Investitionen einer Kommune können auf der Einnahmeseite durch Investitionszuweisungen, Beiträge (bzw. Baukostenzuschüsse), Kostenersätze ²⁶¹ und Veräußerungserlöse finanziert werden. Die Investitionszuweisungen vom Land stellen dabei die bedeutendste Einnahmequelle dar. Beiträge spielen zwar im kreisangehörigen Raum im Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung eine Rolle, bilden aber sonst eine eher unbedeutende Einnahmeposition. Durch den Verkauf von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens können weitere Einnahmen erzielt werden, um die Ausgaben für neue Investitionen zu decken. Entsteht ein negativer Saldo aus den eben genannten Einnahmen und den getätigten Ausgaben, ist dieser aus Allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren. In der doppischen Begriffswelt sind zur Finanzierung von Investitionen bzw. der »Finanzierungsfähigkeit« positive Salden im Finanzhaushalt aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erforderlich. Werden bereits durch die laufende Verwaltungstätigkeit mehr liquide Mittel verbraucht als vorhanden sind, muss diese Lücke ggf. durch Zahlungsmittelüberschüsse aus der Investitionstätigkeit gedeckt werden, soll nicht die Verschuldung steigen.

Das Investitionsverhalten der Kommunen ist gesamtwirtschaftlich von großer Bedeutung, da hier einerseits rund die Hälfte aller öffentlichen Sachinvestitionen getätigt wird, andererseits u. a. durch Art, Umfang und Zeitpunkt kommunaler Investitionen über den allgemeinen Zustand der öffentlichen Infrastruktur und damit die volkswirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten entschieden wird.

7.1 Exkurs – Warum eine eigene Abgrenzung infrastrukturbezogener Ausgaben im Gemeindefinanzbericht Sachsen?

Der hier verwendete Begriff der infrastrukturbezogenen Ausgaben spiegelt einen erweiterten Investitionsbegriff wider. In einer sehr engen ökonomischen Auslegung ist eine Ausgabe nur dann als Investition zu interpretieren, wenn sie das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial erweitert. Diese strikte Abgrenzung mag bereits dazu führen, dass ein großer Teil öffentlicher Investitionsausgaben nicht als solche gelten können, da ein ökonomischer Wachstumseffekt oftmals auch bei großzügiger Auslegung nicht nachweisbar ist. Die in der Praxis verwendeten Abgrenzungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) sowie der Finanzstatistik gehen bereits etwas weiter. Während in der VGR aber nur Sachinvestitionen und Grundstückserwerbe als Investitionen gelten, bezieht die Finanzstatistik auch Investitionszuschüsse an den Privatsektor (z. B. Kita- oder Kulturträger) ein (siehe Abbildung 156: Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben). Es bleibt die notwendige Abgrenzung zwischen Investition und Erhaltungsaufwand, die praktisch oft nicht trennscharf genug erfolgen kann und die durch die Umsetzung der doppischen Regeln strikteren Vorgaben unterworfen ist.

Der kommunalen Doppik liegt im Vergleich zur Kameralistik ein deutlich engerer Investitionsbegriff zugrunde, der sich in der Vergangenheit im zeitlichen Zusammenhang mit der Doppik-Umstellung in den Ländern regelmäßig in einem formalen Rückgang der Investitionen widergespiegelt hat. Die kommunalen Haushaltsverordnungen grenzen Investitionen nach sachlichen Maßstäben auf Herstellungskosten für die Anschaffung und die Herstellung der erstmaligen Betriebsbereitschaft von Vermögensgegenständen sowie auf die Erweiterung oder eine über den ursprünglichen Zustand des Gegenstandes hinausgehende Verbesserung ein. Demnach stellt die Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Zustandes keine Investition dar. Wenn die uneingeschränkte Nutzungsfähigkeit des Vermögensgegenstandes erhalten oder wiederhergestellt wird, handelt es sich »nur« um laufenden Sachaufwand.

Aus den Zeitreihen der Finanzstatistik kann ein Effekt der Doppikumstellung auf die Investitionen festgestellt werden – die Investitionen fallen in den Jahren der Umstellung infolge der engeren Abgrenzung tendenziell zurück. Die Umstellung verläuft dabei aber nicht stichtagsbezogen für alle Kommunen, sodass gemischte Effekte auftreten – Teile der Kommunen buchen noch kameral, andere doppisch, die Einzeldaten sind vom Gesamttrend des Investitionsverhaltens überlagert. Der laufende Sachaufwand fällt spiegelbildlich dazu höher aus.

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass für entwickelte Volkswirtschaften ein Sättigungseffekt in Bezug auf öffentliche, technische Infrastruktur festgestellt wurde: OECD-Staaten haben bereits eine gut ausgebaute Infrastruktur, sodass der Produktivitätseffekt des Ausbaus zusätzlicher Infrastruktur signifikant geringer ist als beim Erhalt der vorhandenen Infrastruktur. ²⁶² Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse, der vorhandenen kommunalen Infrastruktur sowie insbesondere den Herausforderungen des demografischen Wandels ist der bisweilen bis heute gepflegte Dualismus von »guten« investiven und »schlechten« konsumtiven Ausgaben überholt und dringend aufzugeben. Die Erhaltung der vorhandenen Infrastruktur stellt sich angesichts

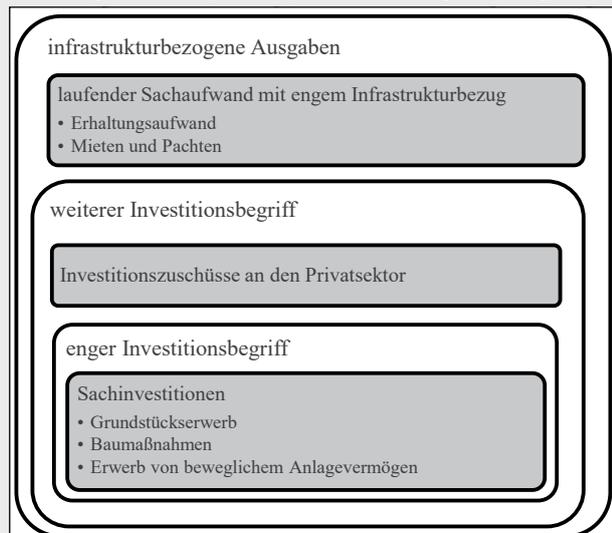
259 Sächsisches Staatsministerium des Innern (2019): VwV KomHWi, VIII. Nr. 3 zu § 82 der SächsGemO.

260 Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014).

261 § 33 SächsKAG.

262 Die Wachstumsrelevanz ist gleichwohl – wie auch in weniger entwickelten Volkswirtschaften – positiv. Vgl. Krehl/Thöne (2014). S. 13f.

Abbildung 156: Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben



Quelle: Eigene Darstellung.

der Herausforderungen der Kommunen oftmals vorzugswürdig gegenüber einer zusätzlichen Erweiterung der Infrastruktur dar.

In diesem Kontext soll nochmals auf die Unterscheidung zwischen Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen eingegangen werden: Ersatzinvestitionen markieren den Ersatz abgenutzter Strukturen im Kontext großer Instandsetzungs- bzw. Erneuerungsmaßnahmen. Es erfolgt eine Unterscheidung zwischen einfacher Wiederherstellung der ursprünglichen Verfassung und einer qualifizierten Substanzwertsicherung. Bei dieser werden die zum Erneuerungszeitpunkt geltenden Qualitätsansprüche und, sofern dies erforderlich ist, veränderte Baustandards berücksichtigt. Bei Ersatzinvestitionen handelt es sich aber ausdrücklich nicht um Kapazitätserweiterungen und damit nicht um Investitionen im Sinne der volkswirtschaftlichen und doppischen Abgrenzung.²⁶³

Nettoinvestitionen und Erhaltungsinvestitionen liegen in ihrer Wirkung jedoch sehr eng beieinander, denn stetige Erhaltung ist hinsichtlich der Funktionalität und Befriedigung der Ansprüche der Nutzer womöglich deutlich besser als Verschleiß und anschließende umfassende Reinvestition. Eine leicht veränderte *nutzungsorientierte* (nicht *vermögenorientierte*) Sichtweise öffnet den Blick auf die Perspektive der Nutzer, welche ein ausgeprägtes Interesse an funktionierender Infrastruktur haben, wobei es nachrangig ist, ob dadurch bilanztechnisch Vermögen generiert wird oder nicht.

Das Konzept der *infrastrukturbezogenen Ausgaben*²⁶⁴ erweitert die statistische Erfassung. Neben den Investitionszuschüssen an den Privatsektor, die auch im kamerale und doppischen System Teil des weiteren Investitionsbegriffs sind, umfasst es den Erhaltungsaufwand für die bestehende Infrastruktur²⁶⁵ sowie Mieten und Pachten als Substitute eigener Investitionen. Damit werden zum einen die dargestellten Erfassungsprobleme gelöst, zum anderen wird auch die Aussagekraft des

263 Vgl. mit Beispielen Ragnitz et al. (2013), S. 6f.

264 Der Methodik der auf doppischen Konten basierenden amtlichen Finanzstatistik zufolge handelt es sich um Auszahlungen.

265 Kameral: Gruppierungsnummern 51 (Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen), 51 (Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens) und 52 (Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände). In der Doppik entspricht dies den Konten 7211, 7221, 7253, 7254 sowie 7255.

verbleibenden laufenden Sachaufwands als konsumtive Komponente der kommunalen Ausgaben gestärkt. Die resultierende Größe der infrastrukturbezogenen Ausgaben ist eine zuverlässige Messzahl für das Engagement der Kommune für eine aus Nutzersicht funktionierende Infrastruktur.

7.2 Ausgaben und Einnahmen im Überblick

Ausgehend von den *Ausgaben* bilden in Sachsen

- die Sachinvestitionen im Kernhaushalt (61,5 %),
- die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an andere (8,8 %),
- das Mieten, Pachten und Leasing von Anlagen als Substitut von Investitionen (5,3 %) sowie
- Erhaltungsaufwendungen (24,4 %)

die Gesamtsumme der infrastrukturbezogenen Ausgaben. Ihr Gesamtvolumen betrug 2020 etwa 20,4 % der Bereinigten Ausgaben, wobei bereits seit Beginn des Jahrtausends eine klar sinkende Tendenz zu beobachten ist, die sich seit 2015 allerdings wieder umgedreht hat. Im Jahr 2000 entfielen noch rund 29 % der Bereinigten Ausgaben der Kommunen in Sachsen auf die Infrastruktur, der Tiefststand wurde im Jahr 2015 mit 17,2 % erreicht.

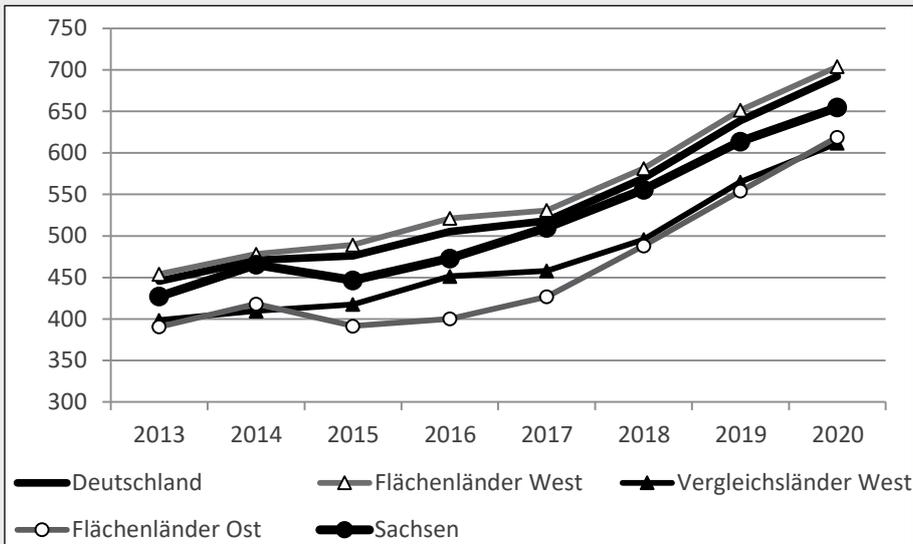
Wird die Entwicklung der infrastrukturbezogenen Ausgaben der Kommunen verglichen (Abbildung 157), so ist ein fast durchgängig positiver Trend zu erkennen. Bundesweit stiegen sie seit 2013 um 55 %, wobei sich die Zuwachsraten in Sachsen (+53 %) und den übrigen ostdeutschen Kommunen (+58 %) nur unwesentlich unterscheiden. Offensichtlich sind die Effekte des im Jahr 2015 verabschiedeten *Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen* (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG)²⁶⁶ auf das Ausgabenverhalten der Kommunen von positiver Natur, in dessen Rahmen insgesamt 7 Mrd. Euro an die Kommunen geflossen sind bzw. bis heute fließen. Das steigende Ausgabenverhalten weist darauf hin, dass die Mittel nicht zu starke Mitnahmeeffekte hervorrufen. Damit konnte nicht nur der vorhandene Rückstand vermindert werden, sondern gleichzeitig die vorhandenen Haushaltsüberschüsse einer produktiven Verwendung zufließen, die auch die mittelfristige Zukunftsfähigkeit des Freistaates als Ganzes unterstützt. Das Niveau der kommunalen Infrastrukturausgaben liegt in Sachsen mit 655 Euro/Einw. unter dem Bundesdurchschnitt (692 Euro/Einw.), gleichzeitig jedoch über dem Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen (619 Euro/Einw.). In Sachsen war das Niveau der kommunalen Infrastrukturausgaben bereits in der Vergangenheit vergleichsweise hoch gewesen, zumindest im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Kommunen.

Seit den 1990er Jahren bis 2012 wurde in den Kommunen Ostdeutschlands deutlich mehr für die Infrastruktur ausgegeben als in Westdeutschland.²⁶⁷ Im aktuellen Analysezeitraum ist dieser Zustand jedoch nicht mehr gegeben. Zwar lag der Anteil an den Bereinigten Gesamtausgaben, den die sächsischen Kommunen im Jahr 2020 für die Infrastruktur aufwandten, mit 20,4 % noch knapp über dem Bundesdurchschnitt (19,0 %), allerdings liegen die sächsischen Kommunen im Hinblick auf das absolute Pro-Kopf-Niveau unterhalb des Bundesdurchschnitts. Für die übrigen ostdeutschen Kommunen ist ein Status festzustellen, der dem entsprechenden Ausgabenverhalten der finanzschwachen

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

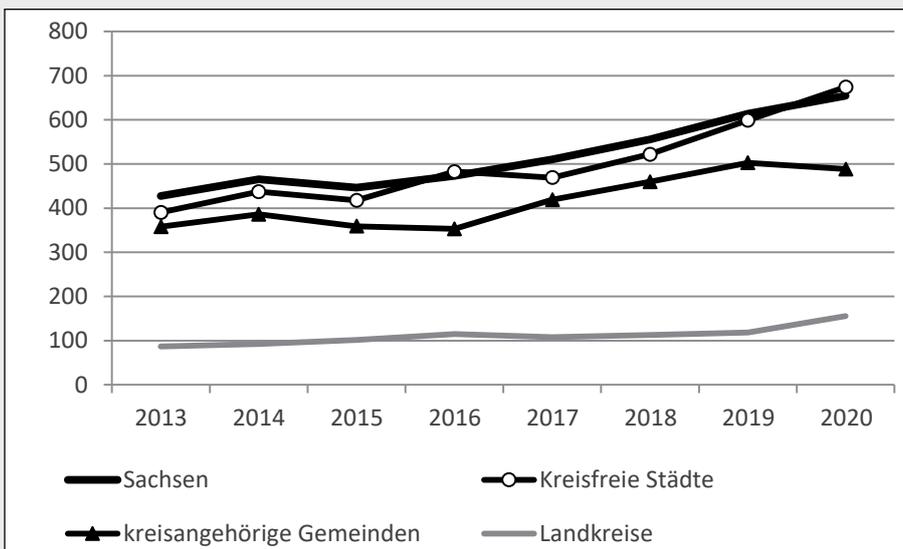
267 Vgl. Hesse/Lenk/Glinka (2020).

Abbildung 157: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Ausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 158: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

angezogen, zuletzt auf 488 Euro/Einw. Die Ausgabevolumina der Kreisfreien Städte lagen zwar mit 674 Euro/Einw. höher als diejenigen der Gemeinden, im kreisangehörigen Raum kommt jedoch noch ein recht konstantes Ausgabenniveau von rund 100 Euro/Einw. für die Landkreise hinzu, das 2020 einen Schub auf 150 Euro/Einw. erfuhr.²⁶⁹ Zusammen genommen führte dies dazu, dass der kreisangehörige Raum (einschließlich Landkreise) zwischen 2013 und 2019 sogar höhere Pro-Kopf-Ausgaben tätigte als der kreisfreie Raum. Kumuliert von 2013 bis 2020 lag die Differenz bei rund 220 Euro/Einw., was für die Kreisfreien Städte einem Volumen von rund 310 Mio. Euro entspricht.

Am aktuellen Rand und unter dem Eindruck des Krisenjahres 2020 verzeichneten die Kreisfreien Städte einen höheren Ausgabenanstieg als der kreisangehörige Raum (+12 % versus +4 %). Vor dem Hintergrund des Einwohnerwachstums sowie der zentralörtlichen Funktionen der Kreisfreien Städte mit der Unterhaltung von Strukturen von regionaler und überregionaler Bedeutung (insbesondere Sport- und Kultureinrichtungen) wären eigentlich wesentlich höhere Infrastrukturbudgets zu erwarten. Trotz bestehender Kostenremanenzen im schrumpfenden kreisangehörigen Raum werden diese Effekte nicht durch wachstumsbedingte Infrastrukturausgaben der Zentren überkompensiert. Diese Entwicklung ist maßgeblich auf die Erhaltungsaufwendungen sowie auf das Investitionsverhalten zurückzuführen und wird in den nachfolgenden Abschnitten näher erläutert.

West-Kommunen entspricht. Immerhin haben die kräftigen Zuwächse dafür gesorgt, dass sowohl die absoluten als auch die relativen Entwicklungen seit 2015 wieder deutlich positiv sind und die kommunale Infrastruktur besser ausfinanziert wurde. Obwohl die ostdeutschen Länder und Kommunen als Gesamtheit durch den Solidarpakt II über den aktuellen Beobachtungszeitraum hinweg eine noch immer überdurchschnittliche Finanzmittelausstattung erhalten haben,²⁶⁸ ist das Investitionsverhalten der ostdeutschen Kommunen hinter die Bundesentwicklung zurückgefallen.

Wie Abbildung 158 herausstellt, ist das Ausgabeverhalten für die kommunale Infrastruktur in den kreisangehörigen Gemeinden bis 2016 zunächst leicht rückläufig gewesen und hat erst seit 2017 wieder spürbar

den Abschnitten näher erläutert.

Durch die Zusammenfassung zur Gesamtsumme der infrastrukturbezogenen Ausgaben (siehe Exkurs III.7.1) ist kein »Doppik-Effekt« für die hier skizzierten Entwicklungen ursächlich, was der zentrale Vorteil der gewählten Betrachtungsweise ist. Der Effekt ist aber durchaus für die differenzierte Betrachtung von Investitionen (Abschnitt 7.3) und Unterhaltungsaufwand (Abschnitt 7.7) relevant.

Zu den infrastrukturbezogenen Einnahmen zählen (in Sachsen im Jahr 2020)

- die Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und des übrigen Anlagevermögens (5,7 %),

268 Dieser Befund trifft auf die Länder- und Kommunalhaushalte der ostdeutschen Länder in der Summe zu. Die ostdeutschen Kommunen wirtschaften allerdings bereits seit Ende der 1990er Jahre je Einwohner im Durchschnitt mit weniger Einnahmen als die westdeutschen Kommunen. Vgl. Hesse/Lenk/Glinka (2020).

269 Dieser Schub wurde besonders durch erhebliche Zuwächse bei den Investitionszuschüssen der Kommunen an den Privatsektor in den Landkreisen Bautzen und Nordsachsen hervorgerufen.

- die Investitionszuweisungen innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (93,1 %), zu denen auch die investiven Schlüsselzuweisungen zählen und
- die Einnahmen aus Beiträgen (1,2 %).²⁷⁰

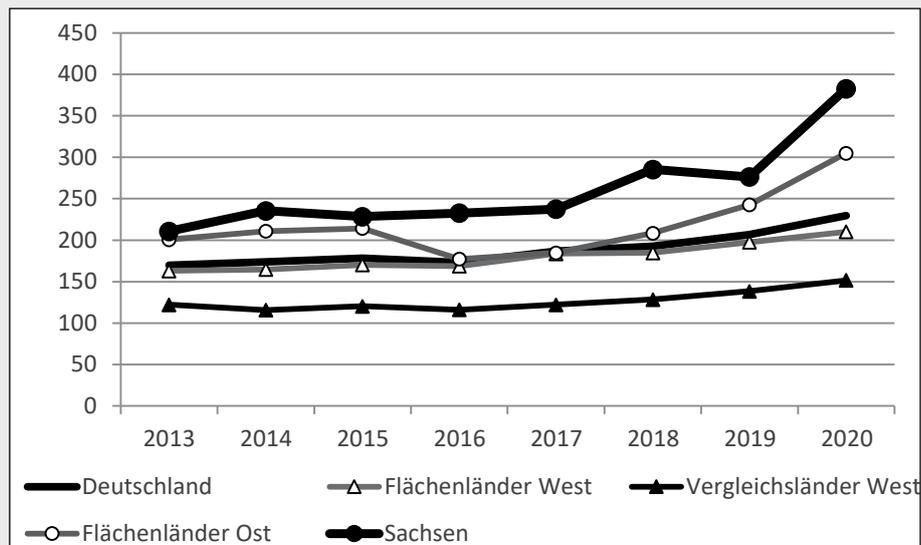
Abbildung 159 zeigt, dass diese Einnahmen bundesweit grundsätzlich auch die Ausgabenseite steuern. Der Zusammenhang ist besonders zwischen den Sachinvestitionen und den investiven Zuweisungen auf der Einnahmenseite ausgeprägt (Abschnitt III.7.4), was sich in allen Vergleichsräumen zeigt. Gut zu erkennen ist, dass die ostdeutschen Kommunen höhere investitionsbezogene Einnahmen aufweisen, vor allem Fördermittel der Länder. In den sächsischen Kommunen standen im Jahr 2020 mit 383 Euro/Einw. außergewöhnlich hohe zweckgebundene Einnahmen für investive und Erhaltungszwecke zur Verfügung – erheblich mehr als im Bundesdurchschnitt (230 Euro/Einw.) oder dem Schnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer (305 Euro/Einw.). Seit 2016 hat sich die Entwicklung der Förderung positiv von den Vergleichsräumen abgehoben. Die davor liegende Phase der rückläufigen bzw. stagnierenden Entwicklung der investiven Förderung ist damit zweitweise überwunden worden. Die Zuwächse der sächsischen Kommunen waren dabei überwiegend kein Effekt der Corona-Pakete, sondern bereits vorher festgelegt worden. So wurden einerseits die investiven Schlüsselzuweisungen gestärkt (rund +146 Mio. Euro), andererseits stiegen auch die übrigen investiven Fördermaßnahmen aus dem Staatshaushalt sowie aus den Sondervermögen, die zu diesen Zwecken bis 2020 weitgehend abgeschmolzen wurden. Darunter ist allen voran der Effekt des Programms »Brücken in die Zukunft« zu nennen, in dessen Rahmen im Jahr 2020 gemäß Planansatz 290 Mio. Euro ausgegeben wurden (einschließlich Investitionspauschale und Budget ‚Schulhausbau‘) oder dem Breitbandfonds, aus dem 52,2 Mio. Euro ausgereicht wurden.²⁷¹

Das Einnahmenniveau liegt in allen Vergleichsgruppen stets unter dem Ausgabenniveau, sodass in jedem Falle ein zusätzlicher

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

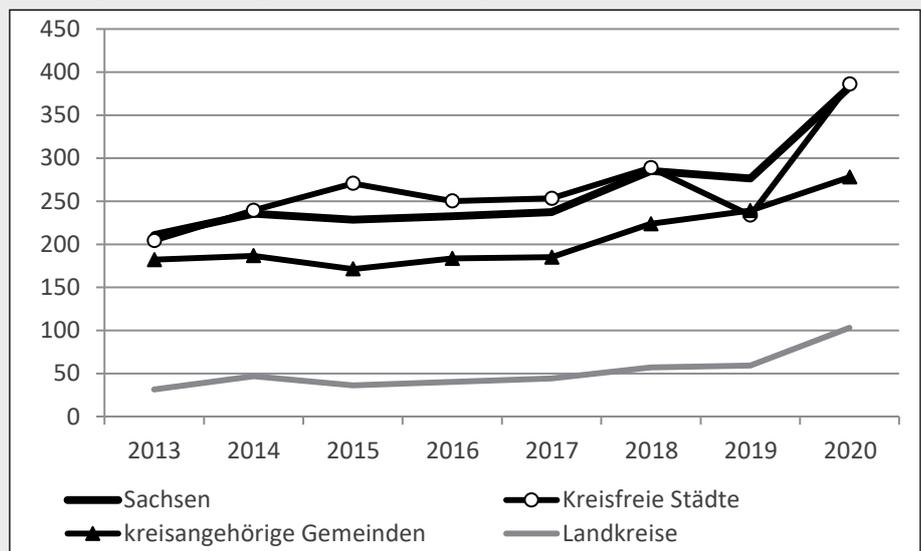
271 Angabe zum Breitbandfonds vgl. Kleine Anfrage, LT-Drs. 7/7129.

Abbildung 159: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Einnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 160: Entwicklung der infrastrukturbezogenen Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



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

Finanzierungsanteil aus den Allgemeinen Deckungsmitteln zur Bereitstellung der Infrastrukturausgaben geleistet werden musste. Zwischen 2013 und 2019 belief sich dieser Anteil auf jeweils rund 50 %. Angesichts der stark angestiegenen zweckgebundenen Einnahmen ist der Eigenfinanzierungsanteil 2020 auf 42 % zurückgegangen, was 272 Euro/Einw. entspricht (2019 waren es noch 337 Euro/Einw.). Der Eigenfinanzierungsgrad für infrastrukturbezogene Ausgaben lag damit in Sachsen seit 2016 unter dem Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen (rund 53 %) und dem bundesweiten Durchschnitt (65 %). Der Vergleich von Einnahmen und Ausgaben für die kommunale Infrastruktur weist darauf hin, dass die ostdeutschen Kommunen zwar noch immer eine höhere Förderung für ihre Infrastruktur erhalten, auf der Ausgabenseite jedoch der Abstand zu den Kommunen in den wirtschafts- und finanzstärkeren westdeutschen Ländern kleiner wird, da diese deutlich mehr Eigenmittel aufbringen können.

Innerhalb Sachsens ist bemerkenswert, dass der kreisangehörige Raum im Zeitraum 2013 bis 2019 kaum weniger Einnahmen zur Verfügung hatte als die Kreisfreien Städte (im Durchschnitt 259 Euro/Einw. gegenüber 266 Euro/Einw.). Das geringe Einnahmenplus der Kreisfreien Städte beruht sowohl auf der Förderpolitik des Landes, als auch auf höheren Einnahmen aus Beiträgen.

7.3 Investitionen

Der größte Teil (in Sachsen durchschnittlich rund 67 %) der kommunalen Infrastrukturausgaben entfällt auf *Investitionen*. Unter dem Begriff werden Sachinvestitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens) sowie Investitionszuweisungen an andere (bspw. investive Zuschüsse an private Träger) zusammengefasst. Während laufende Personal- und Sachausgaben sowie die Ausgaben für Soziale Leistungen als Indikator für das gegenwärtige Leistungsangebot anzusehen sind, ist die kommunale Investitionstätigkeit, eher als Indikator für das zukünftige Leistungsangebot zu interpretieren. In der Entwicklung im Zeitablauf äußert sich zum Teil ein Effekt der strikteren Abgrenzung der Investitionen vom Erhaltungsaufwand (siehe Abschnitt III.7.7) sowie vom laufenden Sachaufwand (siehe Abschnitt III.6.1.6). In einigen Ländern wie Nordrhein-Westfalen oder Mecklenburg-Vorpommern sind erhebliche technisch bedingte Verschiebungen zwischen diesen Größen aufgetreten, die die Aussagekraft der Messgröße Investitionen schwächen.²⁷²

Den Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens stehen grundsätzlich mögliche Verkaufserlöse gegenüber, weshalb erstere in diesem Bericht nochmals gesondert betrachtet werden. Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an andere bzw. Rückzahlungen für Investitionszuschüsse können an verschiedene Bereiche gehen: An die öffentlichen Haushalte der Länder, an Zweckverbände und andere öffentliche Bereiche sowie an öffentliche wirtschaftliche und private Unternehmen und an übrige Bereiche. Bei den Zahlungen an das Land handelt es sich im Allgemeinen um Rückzahlungen überzahlter Zweckzuweisungen. Die anderen drei Bereiche stellen hingegen Organisationseinheiten dar, die im kommunalen Auftrag öffentliche Aufgaben wahrnehmen und hierfür eine investive Förderung seitens der Kommunen erhalten. Eigene kommunale Sachinvestitionen und Investitionszuweisungen stehen demnach in einem Austauschverhältnis.

Abbildung 161 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Investitionen, die sich zunächst aus einer längeren Entwicklung bis 2016 eher schwach entwickelt hatten und dann ab 2017 stark angestiegen sind. Für die ostdeutschen Kommunen spielte über längere Zeit noch das Abschmelzen der Mittel aus dem Solidarpakt II eine bedeutsame Rolle, das zu stagnierenden Investitionsbudgets in den ostdeutschen Länderhaushalten führte. Neben Personalausgaben und Sozialtransfers stellen Investitionsausgaben den dritten großen Ausgabenbereich der Kommunen dar. Während Personalausgaben und Sozialtransfers in erster Linie durch äußere Faktoren – Tarifentwicklungen, Bestimmungen des Arbeitsrechtes sowie konjunkturelle Bedingungen bzw. übergeordnete Gesetzgebung – determiniert werden, besteht bei der Strukturierung bzw.

272 Insbesondere für Nordrhein-Westfalen ist auffällig, dass sich zwar aus der amtlichen Finanzstatistik eine erhebliche Investitionsschwäche ergibt, gleichzeitig aber die Ausgaben für die Bewirtschaftung der Infrastruktur sowie für die »weiteren Verwaltungs- und Betriebsausgaben« weit überdurchschnittlich ausfallen. Insofern ist naheliegend, dass die Ergebnisse durch Unschärfen bei der Überführung der nordrhein-westfälischen Doppik in das System der Bundesstatistik geprägt sind.

Begrenzung der Investitionsausgaben zumindest rechentechnisch ein größerer Spielraum für die Kommunen.²⁷³ Abgesehen davon unterliegen investive Maßnahmen der Kommunen auch haushaltswirtschaftlichen Grenzen. Das Gemeindehaushaltsrecht begrenzt, in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune, deren Kreditaufnahme. Die Gemeinden müssen bei Einnahmerückgängen nicht nur die laufenden Ausgaben zurückfahren, sondern Investitionen zeitlich verlagern oder gegebenenfalls unterlassen, um ihre Liquidität zu sichern. Dementsprechend sind prozyklische Investitionskürzungen bei sinkenden Steuereinnahmen und steigenden laufenden Ausgaben naheliegend, sodass sich das Investitionsverhalten auch erst nachlaufend zur positiven Einnahmentwicklung sowie parallel zu den Paketen zur Investitionsunterstützung des Bundes und der Länder wieder verstärkt hat.

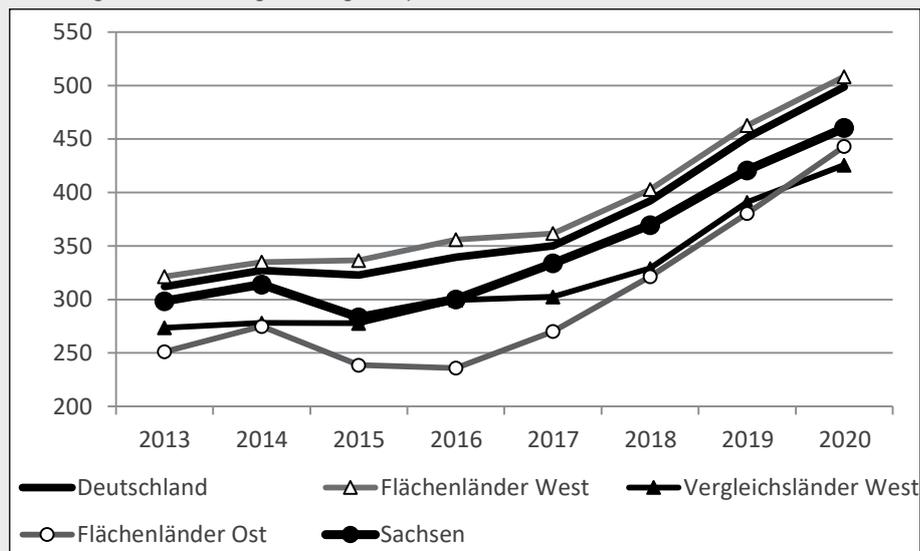
Seit 2013 liegt die investive Ausgabentätigkeit der sächsischen Kommunen unter dem Bundesdurchschnitt. Am aktuellen Rand belaufen sich die Ausgaben für Investitionen in Sachsen auf 460 Euro/Einw., was einer Steigerung von 54 % gegenüber 2013 entspricht. Die Differenz zum Bundesdurchschnitt (499 Euro/Einw.) betrug 2020 in etwa 40 Euro/Einw. und hat sich im Zeitablauf verfestigt. Höhere Investitionen werden insbesondere in den finanzstarken Ländern Bayern und Baden-Württemberg getätigt, wodurch diese ihre bereits vorhandenen Standortvorteile – auch mit Hilfe zusätzlicher Fördermittel des Bundes – immer weiter ausbauen können. Die finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländer lagen 2015/2016 noch gleichauf, weisen am aktuellen Rand allerdings niedrigeren Zuwächse auf und erreichten 2020 einen Wert von 426 Euro/Einw. In den Kommunen der übrigen ostdeutschen Flächenländer sind die Investitionsausgaben zunächst bis 2016 gesunken. In den Folgejahren waren die Steigerungen – insbesondere im Zusammenhang mit den Zahlungen innerhalb des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes – allerdings wieder kräftig angestiegen, wodurch sie sich aktuell auf 443 Euro/Einw. belaufen.

Von den 460 Euro/Einw., die in Sachsen im Jahr 2020 für Investitionen ausgegeben wurden, entfielen knapp 88 % (403 Euro/Einw.) auf direkte Sachinvestitionen und 12 % (57 Euro/Einw.) auf zweckgebundene investive Zuschüsse an Dritte. Diese Struktur ist im bundesweiten Vergleich unauffällig. Der Anstieg der Investitionen seit 2013 bis zum aktuellen Rand ist einerseits durch erhöhte Sachinvestitionen zu begründen (+48 %). Andererseits sind auch die kommunalen Investitionszuschüsse an Dritte stark angestiegen (+93 % ggü. 2013), was jedoch an einer sprunghaften Zunahme im Jahr 2020 liegt, die im Zusammenhang mit den Breitbandausbau in einigen Landkreisen steht (bis 2019 betrug der Zuwachs gegenüber 2013 nur 11 %). Die Kommunen realisieren, sowohl bundesweit als auch in Sachsen, den Löwenanteil ihrer Investitionsbudgets selbst und geben üblicherweise nur geringe Anteile als Investitionszuschüsse an die Privatwirtschaft.

Oft wurde der lange beobachtete Rückgang der kommunalen Investitionen damit begründet, dass Folgekosten der geschaffenen Einrichtungen den Ausgleich zukünftiger Haushalte nicht belasten sollen. In der jüngeren Vergangenheit ist hier allerdings ein klarer Bewusstseinswandel erfolgt. Oftmals erhöhen unterlassene Investitionen die laufenden Kosten öffentlicher Einrichtungen, v. a. im energetischen Bereich. Daher kann es auch bei schwieriger finanzieller Lage einer Kommune wirtschaftlich zweckmäßig sein, Investitionen zu tätigen und ggf. über Kredite zu finanzieren, um damit mittelfristig entlastende Effekte auf

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

Abbildung 161: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

kostendynamische Elemente des laufenden Sachaufwands zu nutzen. Hinzu kommt eine in den letzten zehn Jahren intensiv geführte Debatte um unbefriedigte kommunale Investitionsbedarfe. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) schätzt jährlich im Rahmen des KfW-Kommunalpanels den zusammengefassten Investitionsbedarf der Kommunen. Der wahrgenommene Investitionsrückstand lag zuletzt 2020 trotz der gestiegenen Investitionsausgaben bei 149 Mrd. Euro und lag damit wieder etwas über den Ergebnissen der Vorjahre,²⁷⁴ wobei seit mehreren Jahren ein Wert stabil bei rund 110-160 Mrd. Euro gemessen wird.²⁷⁵ Der Investitionsbedarf konzentriert sich vor allem in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie im Schulhausbau, wo aus Sicht der befragten Kammereien die größte Dringlichkeit besteht und insgesamt die Hälfte des geschätzten Investitionsbedarfs liegt. In den Bereichen der Schulen sowie der Kinderbetreuung wird für die kommenden Jahre ein langsamer aber stetiger Abbau des Investitionsrückstandes erwartet.²⁷⁶ Dagegen weitet er sich bei der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur weiter aus, wobei neue Bedarfe im Zuge der Mobilitätswende entstehen. Der Ausblick der Kommunen auf die Schließung der Investitionslücken trübte sich zuletzt ein. Naheliegend ist dies einerseits vor dem Hintergrund der fortgesetzten finanziellen Effekte der Corona-Pandemie, welche auf die kommunalen Einnahmen einwirken. Andererseits begrenzen die hoch ausgelasteten Kapazitäten in der Bauwirtschaft und die damit verbundenen Preissteigerungen die Möglichkeiten, selbst bei steigenden Einnahmen die erforderlichen Ausgaben zu tätigen.²⁷⁷

Ähnlich gelagerte Untersuchungen für Sachsen offenbaren einen nach wie vor bestehenden Investitionsbedarf in die kommunale Infrastruktur (Abbildung 162). So besteht allein zwischen 2020 und 2024 ein Bedarf in Höhe von rund 8,1 Mrd. Euro, der sich vorrangig auf die Verkehrsinfrastruktur, den Schulbereich und die digitale Infrastruktur bezieht, aber auch auf die Wasserwirtschaft sowie Kindertagesstätten erstreckt.²⁷⁸

274 Vgl. KfW Research (2021), S. 12.

275 Vgl. KfW Research (2019), S. 9.

276 Vgl. KfW Research (2021), S. 13.

277 Vgl. ebenda, S. 14-17.

278 Die Erhebung fand im Frühsommer 2020 statt, stand also bereits im Eindruck der Effekte der Corona-Pandemie. Vgl. Sydow/Hesse/Kratzmann (2020).

Trotz der gestiegenen Investitionsausgaben der sächsischen Kommunen sind ihre Investitionsbedarfe sogar noch gestiegen. Im Jahr 2016 lagen sie der damaligen Umfrage zufolge noch bei rund 6,5 Mrd. Euro, 2018 bei 7,7 Mrd. Euro.²⁷⁹ Die Befriedigung dieser Investitionsbedarfe kann durch das Ist-Investitionsverhalten, wie es bis 2019 realisiert wurde, durchaus gelingen.²⁸⁰ Die Investitionsbedarfe fallen demnach nicht mit einer Finanzierungslücke in gleicher Höhe zusammen. Allerdings ist hierfür erforderlich, dass die kommunalen Investitionsausgaben tatsächlich auf dem hohen aktuellen Niveau gehalten werden können. Sollten durch die Einnahmeneinbrüche die kommunalen Investitionsbudgets unter Druck geraten, öffnet sich dagegen eine Investitionslücke zwischen den erforderlichen Investitionen und den tatsächlich realisierbaren Vorhaben. Zu den Investitionsbedarfen kommt ein Volumen von weiteren rund 2,2 Mrd. Euro für Erhaltungsmaßnahmen der bestehenden Infrastruktur, welcher sogar noch weitaus stärker angewachsen ist als der Bedarf für klassische Neu- und Erweiterungsinvestitionen (2016 waren es noch 1,4 Mrd. Euro, 2018 belief sich das geschätzte Volumen auf 1,6 Mrd. Euro).²⁸¹ Anders als bei den Investitionen ist bei den Erhaltungsaufwendungen bereits heute eine erhebliche Lücke zwischen den Bedarfen und den realisierten Ausgaben vorhanden, sodass die Gesamtbedarfe nur durch anhaltend *steigende* Infrastrukturbudgets befriedigt werden können, wie sie seit 2013 typisch waren.²⁸² Andernfalls droht, was bis 2015 in vielen Teilen Deutschlands typisch war: ein unzureichender Unterhalt führt zum Verschleiß und schleichenden aber stetigen Funktionseinschränkungen bei der kommunalen Infrastruktur.

Gelegentlich stehen solche durch Befragungen generierte Daten in der Kritik, da die Investitionsbedarfe durch die Kommunen möglicherweise überhöht dargestellt würden, um somit mehr Mittel zu erhalten. Allerdings weisen auch andere Datenquellen, wie die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung auf einen erheblichen Substanzverzehr der kommunalen Infrastruktur hin, der allein zum Erhalt der bestehenden Infrastruktur *jährliche* Mehrinvestitionen von mindestens 5-10 Mrd. Euro bundesweit erforderlich macht.²⁸³ Da sich diese Daten jedoch nicht regional auswerten lassen – weder für Sachsen noch für Ostdeutschland – wird auf eine vertiefte Darstellung verzichtet. Die Frage nach einem angemessenen kommunalen Investitions- und Infrastrukturbedarf ist auch wissenschaftlich nicht eindeutig zu beantworten, verschiedene Annäherungen kommen aber zu einem immer wiederkehrenden Ergebnis: In den vergangenen beiden Jahrzehnten wurden zu wenig Mittel in die kommunale Infrastruktur gesteckt, wohingegen die Anstiege der

279 Vgl. ebenda, S. 16.

280 Vgl. ebenda, S. 28f.

281 Vgl. ebenda, S. 15f.

282 Vgl. ebenda, S. 30f.

283 Vgl. Statistisches Bundesamt (2019): Inlandsproduktberechnung, detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 14, Reihe 1.4, Wiesbaden. Die Daten werden zusammengefasst nach Bund, Ländern und Gemeinden publiziert. Räumlich tiefer gestaffelte Angaben werden durch das Statistische Bundesamt nicht öffentlich zugänglich gemacht.

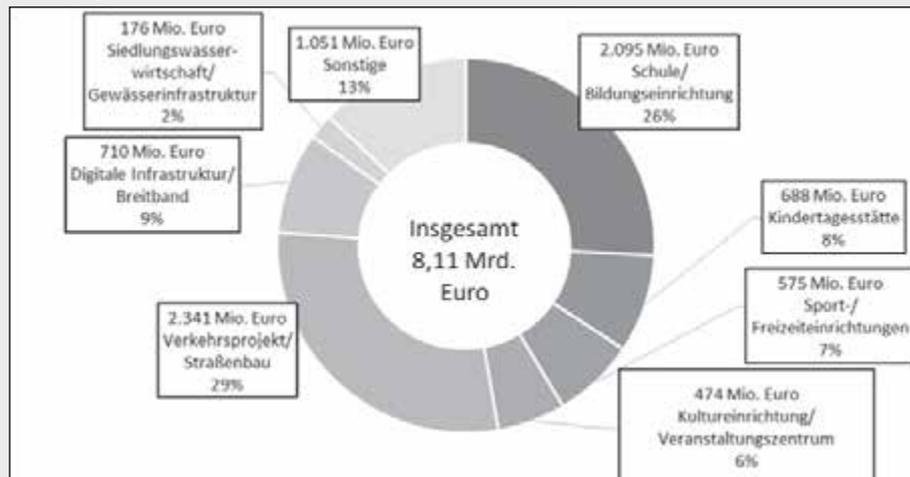
vergangenen Jahre bereits wirkungsvolle Impulse gesetzt haben, diese Schiefelage zu beheben.²⁸⁴

Auch wenn in der öffentlichen Diskussion oftmals Beispiele aus westdeutschen Kommunen angeführt werden, die dortige marode Infrastrukturen mit neu errichteter Infrastruktur in den ostdeutschen Ländern gegenüberstellen, so handelt es sich dabei um Fälle, die den Gesamtstand des infrastrukturellen Aufholprozesses nur unvollständig wiedergeben. Die besonders positive Abweichung in Sachsen hat mehrere Gründe. Zum einen sind gezielte Investitionspakete zu nennen, wie das Programm »Brücken in die Zukunft«. Hier haben die sächsischen Kommunen offenbar deutlich konsequenter als Kommunen in andern Ländern die Mittel für zusätzliche Investitionen verwendet. Zum anderen sind auch das erhöhte Gewicht der investiven Schlüsselzuweisungen, die Investitionspauschale und nicht zuletzt die Konsolidierungen der Vergangenheit anzuführen, die zu einem investitionsfreundlicheren Umfeld geführt haben.

Mit Blick auf die Investitionstätigkeit der letzten Jahre muss ergänzend angemerkt werden, dass Teile des kommunalen Investitionsumfanges mittlerweile über finanzstatistisch nur grob erfasste ausgegliederte Wirtschaftsbereiche erbracht werden. Vor allem in Ostdeutschland existiert zusätzlich zum Kernhaushalt ein großes Investitionsvolumen kommunaler Unternehmen. Empirische Ergebnisse zeigen aber gleichzeitig, dass die ausgelagerten Investitionen im Trend nicht steigen und daher den über lange Zeit sinkenden Investitionstrend der Kernhaushalte in der Vergangenheit nicht kompensieren konnten.²⁸⁵ Die Bewertung des kommunalen Investitionsverhaltens – sowohl bundesweit als auch auf Sachsen bezogen – ändert sich demnach auch durch Einbeziehung der ausgelagerten Einheiten nicht.

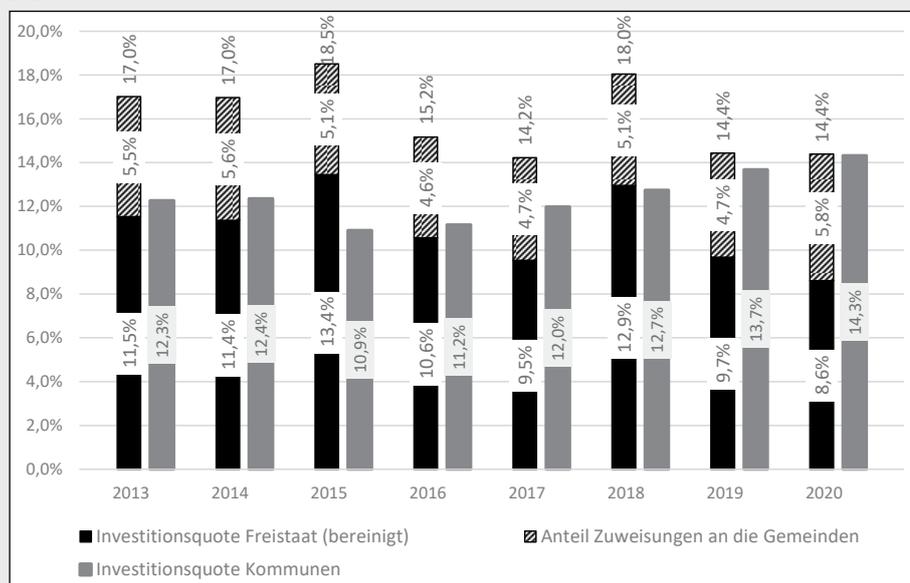
Ein weiterer Kritikpunkt ist der Vergleich der Bruttoinvestitionen, also die Vernachlässigung gleichzeitig anfallender Abschreibungen auf Anlagen und Infrastruktur. Hier legt die doppische Haushalts- und Rechnungsführung bereits gegenwärtig offen, ob die Kommunen tatsächlich netto investieren oder von der Substanz leben. Hierzu müssen allerdings flächendeckend aktuelle Jahresabschlüsse vorliegen. Ist dies

Abbildung 162: Geschätzter kommunaler Investitionsbedarf in Sachsen 2020-2024



Quelle: Sydow/Hesse (2020), S. 14.

Abbildung 163: Investitionsquoten* des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen 2013 bis 2020



* jeweils Anteil der Investitionen einschließlich Vermögensübertragungen (=Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen) an den Bereinigten Gesamtausgaben; bereinigt um Zuweisungen an die Gemeinden/Gv.

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

nicht der Fall, bleiben die Schätzungen zu Abschreibungen und Nettoinvestitionen mit Unsicherheiten behaftet. Aus den Daten der amtlichen Kassenstatistik können derartige Aussagen hingegen (auch mittelfristig) nach wie vor noch nicht gewonnen werden.

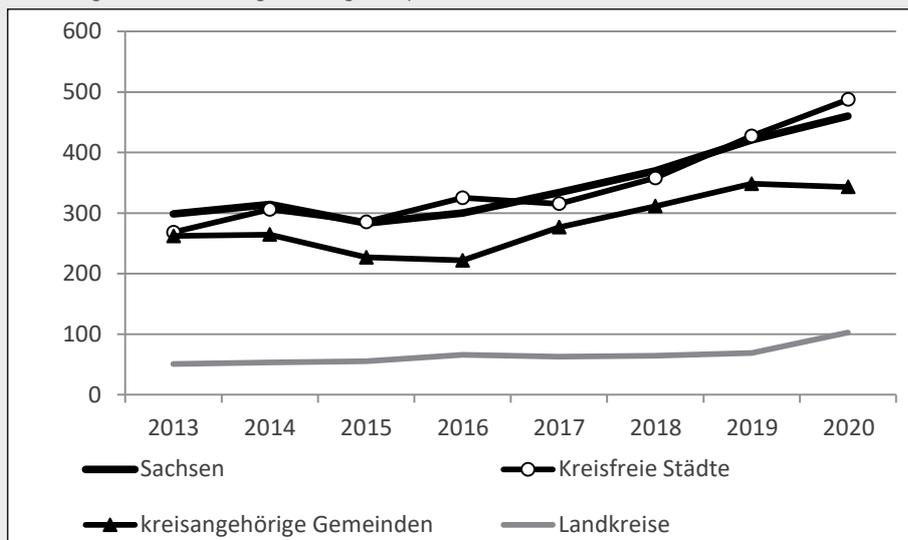
Zum Vergleich der Investitionsausgaben aus der innersächsischen Perspektive sollen zunächst die Investitionsquoten der Kommunen und des Freistaates gegenübergestellt werden.²⁸⁶ Für den Freistaat ist hierbei die Gesamtsumme der Investitionen einschließlich der investiven Zuweisungen an die Kommunen angegeben. Hierbei wird ersichtlich, dass die Investitionsquoten des Landes im gesamten Zeitraum stets höher waren als die der Kommunen (zuletzt 14,4 % gegenüber

284 Für eine methodische Auseinandersetzung siehe Sydow/Hesse (2020).

285 Vgl. Hesse/Lenk/Starke (2017), S. 27; für Sachsen insbesondere S. 68f.

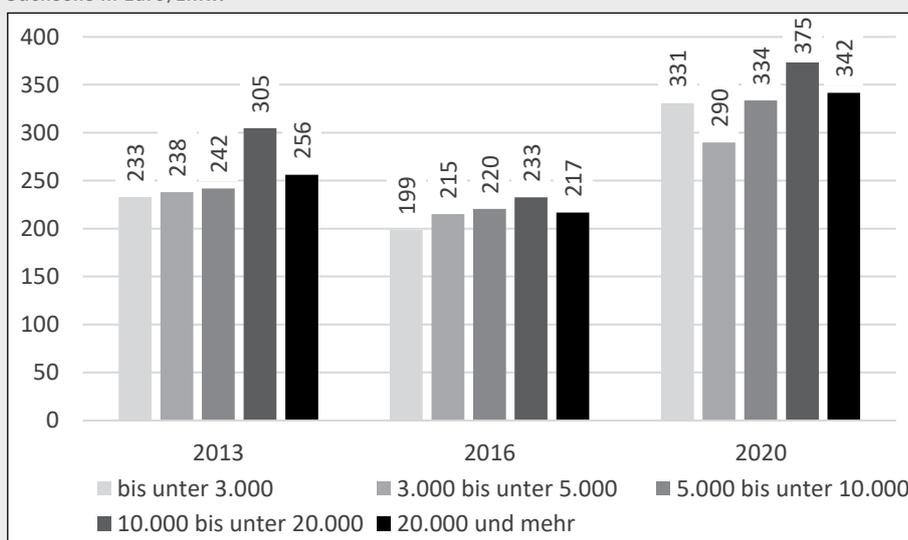
286 Investitionsquote = Anteil der Investitionsausgaben (Sachinvestitionen, Vermögensübertragungen) an den Bereinigten Gesamtausgaben.

Abbildung 164: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 165: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

14,3 % der Bereinigten Ausgaben in den Kernhaushalten).²⁸⁷ Hierbei kommt es jedoch zu einer Doppelzählung der Investitionszuweisungen an die Kommunen, welche einmal beim Freistaat eine Ausgabe bilden, ihre unmittelbare Wirksamkeit (im Sinne der Umsetzung in Sachinvestitionen oder Investitionszuschüsse für konkrete Infrastrukturprojekte) aber auf der kommunalen Ebene entfalten und dort als Investitionen verbucht werden. Insofern ist ein Vergleich der kommunalen Investitionsquote nur mit einer bereinigten Quote des Freistaates sachgerecht, welche den Anteil der *eigenen* Investitionen an den Bereinigten Ausgaben widerspiegelt. Gleichzeitig lässt sich aus dem schwankenden Anteil der Investitionszuweisungen an die Gemeinden ablesen, welche Bedeutung diese im Landshaushalt gegenüber eigenen Investitionen haben.

287 Ein Vergleich einschließlich der Extrahaushalte führt an dieser Stelle nicht zu einem sinnvollen Ergebnis, da 2020 der Corona-Bewältigungsfonds die Summe der Ausgaben des Freistaates unplanmäßig nach oben schießen ließ und alle darauf basierenden Quoten massiv unterzeichnet sind. Zur Entwicklung des Haushalts des Freistaates Sachsens unter den Bedingungen der Corona-Pandemie siehe Hauptkapitel II.

Städte. Starke Zuwächse bei den Kreisfreien Städten (2013–2020: +82 %) sorgen dafür, dass nun näherungsweise Augenhöhe zwischen den Gruppen besteht. Im kreisangehörigen Raum steigen die Investitionen im gleichen Zeitraum um 43 % (kreisangehörige Gemeinden +31 %, Landkreise +103 %). Im Jahr 2020 erreichten die Kreisfreien Städte entsprechend Ausgaben in Höhe von 488 Euro/Einw., kreisangehörige Gemeinden und Landkreise kamen zusammen auf knapp 446 Euro/Einw., wobei sich in der Stagnation im kreisangehörigen Raum bereits erste Anzeichen der Corona-Pandemie finden, in der nicht alle geplanten Investitionsprojekte planmäßig umgesetzt werden konnten.

288 Ursächlich für die Spitze im Jahr 2018 ist eine starke Erhöhung der Vermögensübertragungen an den sonstigen öffentlichen Bereich (893 Mio. Euro ggü. 75 Mio. Euro in 2017). Der Hintergrund ist vor allem die außerplanmäßige Zuführung an den »Breitbandfonds Sachsen«, ein zu diesem Zeitpunkt neu eingerichtetes Sondervermögen, in Höhe von 700 Mio. Euro. Vgl. Herold (2019), S. 207.

Auch die bereinigte Investitionsquote des Freistaates war in den vergangenen Jahren üblicherweise höher als diejenige der Kommunen. Bis 2015 war ein Rückgang der kommunalen Investitionsquote auf nur noch 10,9 % festzustellen. Im Jahr 2015 erreichte die Differenz zwischen den Investitionsquoten des Freistaates und seiner Kommunen mit 2,5 Prozentpunkten ihren vorläufigen Höhepunkt. Seit 2016 konnte die Investitionsquote der Kommunen wieder zulegen, zuletzt auf 14,3 %. Die Quote der Ausgaben des Freistaates für eigene Investitionen stieg bis 2018 auf 12,9 % an und sank im Jahr 2020 auf 8,6 %.²⁸⁸ Die Verhältnisse haben sich demnach verändert: Während der Freistaat und die kommunale Ebene in den Jahren 2013/2014 sich etwa auf Augenhöhe befanden, liegt die Quote für eigene Investitionen aus den Kernhaushalten aktuell auf kommunaler Seite höher. Die Anteile der investiven Zuweisungen an die Kommunen an den Gesamtausgaben des Freistaates hatten sich unterdessen zwischen 2013 und 2017 in der Tendenz verringert, die sich bereits seit 2010 fortsetzte, seitdem haben die Investitionszuweisungen an die Kommunen wieder an Bedeutung gewonnen.

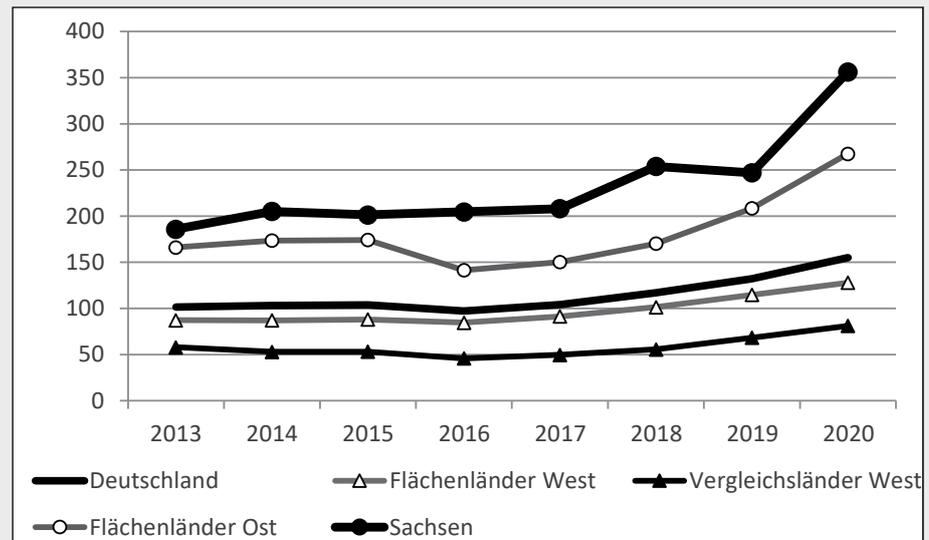
Grundsätzlich investierte der kreisangehörige Raum im Beobachtungszeitraum pro Kopf etwa gleich viel wie die Kreisfreien Städte (Abbildung 164). Noch bis 2014 war es durchgehend so gewesen, dass die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise in der Summe höhere Investitionsbudgets pro Kopf aufwiesen als die Kreisfreien

Anders als bei den laufenden Ausgaben im Kernhaushalt (Personalausgaben, Sachaufwand) sowie bei den Zuschüssen an ausgelagerte Bereiche zeigt sich am aktuellen Rand im investiven Bereich kein generell höheres Ausgabevolumen der einwohnerstärkeren Gemeinden. Ein Auseinanderdriften der verschiedenen großen Gemeinden im kreisangehörigen Raum und vor allem ein Zurückfallen der kleineren Gemeinden lässt sich anhand der Daten nicht nachweisen. Während bei der laufenden Aufgabenerfüllung demnach erhebliche Unterschiede im Zusammenhang mit der Einwohnergröße bestehen, ist dies bei den Investitionen in die Infrastruktur nicht der Fall.

7.4 Investitionszuweisungen (Einnahmen)

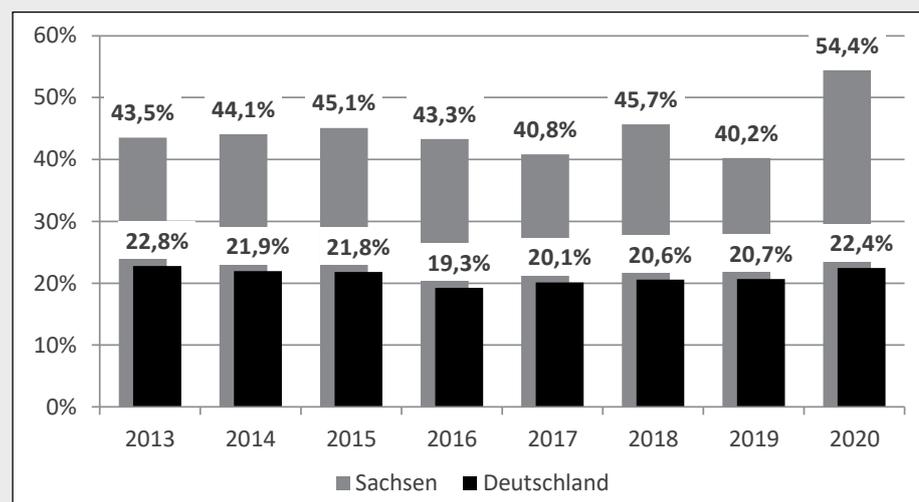
Ein Teil der Investitionsausgaben wird durch Zuweisungen finanziert, die vor allem vom jeweiligen Land und vom Bund stammen. Nach wie vor sind Investitionszuweisungen vor allem in den ostdeutschen Kommunen essenziell notwendig. Während im gesamtdeutschen Durchschnitt 155 Euro/Einw. durch investive Zuweisungen finanziert werden, liegt der Wert in den ostdeutschen Bundesländern ohne Sachsen bei mehr als 267 Euro/Einw. und in Sachsen selbst sogar bei 356 Euro/Einw., wodurch es im Vergleich die Spitzenposition einnimmt (Abbildung 166). In Westdeutschland wiesen die Investitionszuweisungen der Länder auf niedrigem Niveau seit 2017 eine stärkere Dynamik auf. Zu erkennen ist, dass in den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern West recht deutlich ein Konsolidierungsbeitrag zu Gunsten der Landeshaushalte durch eine Senkung investiver Zuweisungen an die kommunale Ebene erbracht wurde. Seit 2018 stieg die investive Förderung aus den Landeshaushalten aber auch im Westen an. Die Mittel aus dem KInvFG kamen bundesweit nach und nach in den kommunalen Haushalten an. Von 2013 bis 2017 stagnierten die Investitionszuweisungen der sächsischen Kommunen zunächst, stiegen jedoch am aktuellen Rand stark an (+71 % im Zeitraum 2017–2020), nur etwas weniger als auf niedrigerem Gesamtniveau die Zuweisungen an die übrigen ostdeutschen Kommunen (+78 %). Damit lagen die investitionsbezogenen Einnahmen der sächsischen Kommunen im Schnitt rund 30 % höher als in den übrigen ostdeutschen Kommunen, wobei die Differenz zwischen beiden Vergleichsgruppen erheblich schwankte. Aus der Gesamtbetrachtung der Investitionszuweisungen und den Investitionsausgaben der Kommunen zeigt sich, dass es den sächsischen Kommunen weniger an investiven Fördermitteln als vielmehr an

Abbildung 166: Entwicklung der Einnahmen aus Investitionszuweisungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 167: Zuweisungsquote bei den investiven Ausgaben der Kommunen in Sachsen und Deutschland in %



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

Möglichkeiten der eigenständigen Kofinanzierung und damit an Allgemeinen Deckungsmitteln fehlt.

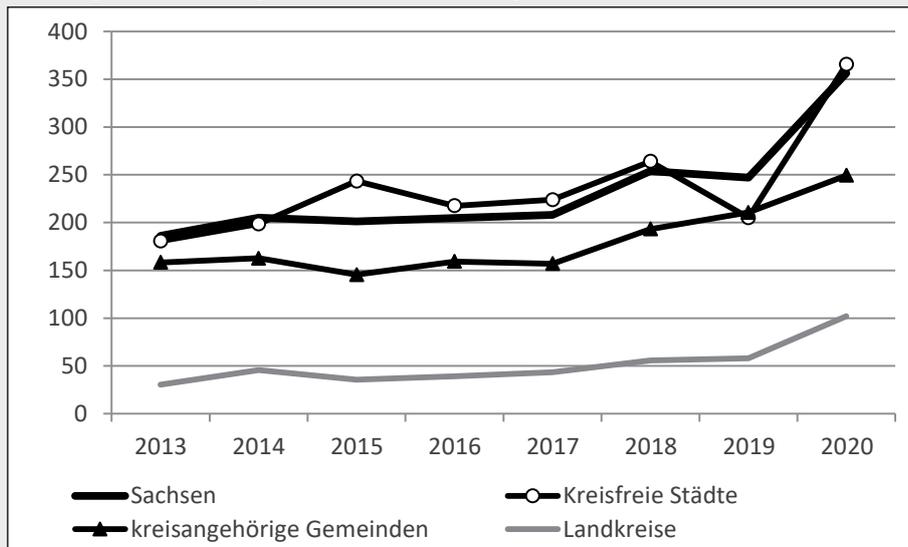
Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Zuweisungsquote wider, welche den Anteil der infrastrukturbezogenen Ausgaben angibt, der durch Investitionszuweisungen finanziert wird (Abbildung 167). Im Betrachtungszeitraum pendelte sich die Quote zwischen 40 % und 46 % ein, am aktuellen Rand stieg sie angesichts der Ausweitung der investiven Förderung des Freistaates (einschließlich der Zuweisungen aus den Sondervermögen, z. B. aus dem Programm »Brücken in die Zukunft« oder dem Breitbandfonds). Dies ist zum einen das Ergebnis des zwischenzeitlichen Rückgangs der investiven Zuweisungen, zum anderen zeigt es aber auch, dass die Kommunen die fehlenden Zuweisungen nicht durch einen höheren Einsatz eigener Mittel kompensieren konnten und verweist damit auf die nach wie vor bestehende Schwäche bei den Allgemeinen Deckungsmitteln (siehe auch Abschnitt III.5).

Im Sinne einer langfristigen Absicherung der Investitionen ist die große Bedeutung der Investitionszuweisungen aber nicht unproblematisch. Günstiger wäre es, wenn die Kommunen einen noch deutlich höheren Anteil aus eigenen Mitteln finanzieren könnten. Die geringen eigenen Finanzierungsanteile sind aber auch auf die Doppelbelastung der Kommunen durch Investitions- und Entschuldungserfordernisse zurückzuführen. Beides kann bei dem unterdurchschnittlichen Steuereinnahmenniveau kaum gleichzeitig in hinreichendem Umfang getätigt werden. Angesichts des bis 2019 erfolgten Auslaufens der Solidarpaktförderung wählten die meisten Kommunen im vergangenen Jahrzehnt zunächst den Weg der konsequenten Entschuldung, um in zukünftigen Perioden handlungsfähig zu sein – auch wenn derzeit aufgrund der Entwicklung des Zinsniveaus diese hart erarbeiteten Vorteile schmelzen. Die Investitionszuweisungen müssen im doppischen Haushaltswesen noch von einem anderen Gesichtspunkt betrachtet werden: Investitionen erzeugen Abschreibungsaufwendungen in den Folgeperioden, die im Ergebnishaushalt durch Erträge erwirtschaftet werden müssen. Es wird also im Unterschied zur kameraleen Haushaltssystematik der Vergangenheit stets die gesamte Nutzungsdauer im Haushalt dargestellt. Eine kurzfristige Orientierung an verfügbaren Fördermitteln kann hier Anreize bewirken, die in folgenden Jahren zu Haushaltsschwierigkeiten führen. Die Steigerung der Investitionsfähigkeit der Kommunen muss sich nicht auf investive Zweckzuweisungen konzentrieren. Auch eine Stärkung der allgemeinen Zuweisungen kann hilfreich sein, um ein effizientes Leistungsangebot in den Kommunen zu sichern. Dies kann beispielsweise bedeuten, die bestehende Infrastruktur zu erhalten und Finanzmittel eher in den Erhaltungsaufwand als in neue Investitionen zu lenken.

Innerhalb Sachsens erhielten die Kreisfreien Städte seit 2015 etwas höhere Investitionszuweisungen als der kreisangehörige Raum (im Durchschnitt 12 Euro/Einw. mehr). Auch zuletzt lag die Differenz im Jahr 2020 trotz der enormen Zuwächse bei den Kreisfreien Städten lediglich bei 14 Euro/Einw., da gleichzeitig die Einnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen angestiegen sind. In den letzten Jahren erfolgte damit eine marginal stärkere Förderung der Wachstumskerne, was angesichts der Herausforderungen in Folge steigender Einwohnerzahlen augenscheinlich erforderlich ist. In den Kreisfreien Städten flossen die staatlichen Investitionszuweisungen vorrangig in die Schwerpunkte im Schul- und Kitabereich.

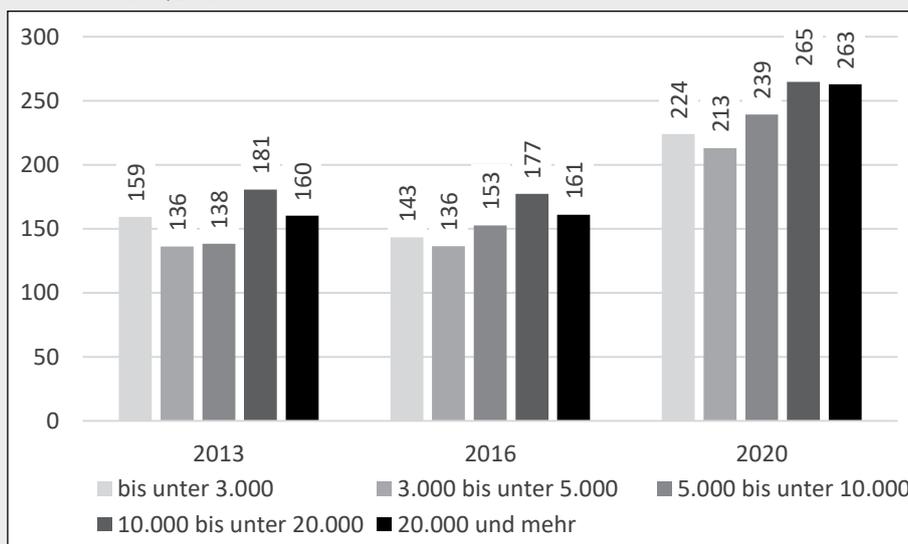
Die größten Unterschiede zwischen den Gemeinden im kreisangehörigen Raum sind nicht sehr ausgeprägt. In der Tendenz gibt es eine leichte Auseinanderentwicklung zwischen den Gruppen der größten und kleinsten Gemeinden. Das Ergebnis ist ein Resultat des Schlüsselzuweisungssystems, da die hier erfassten investiven Schlüsselzuweisungen auch mit Einwohnerveredelung und unter Berücksichtigung der Steuerkraft berechnet werden. Insofern ergab sich ein Gefälle zwischen den größeren und kleinen Einwohnerklassen (vergleichbar mit dem der allgemeinen Zuweisungen im Abschnitt III.5.2). Bei den unabhängig von der Steuerkraft verteilten Investitionszuweisungen, deren Gewicht am aktuellen Rand zugenommen hat, wird dieser »Vorsprung« allerdings wieder weitgehend ausgeglichen. Hier profitieren die kleineren Gemeinden erheblich stärker.

Abbildung 168: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 169: Entwicklung der Investitionszuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



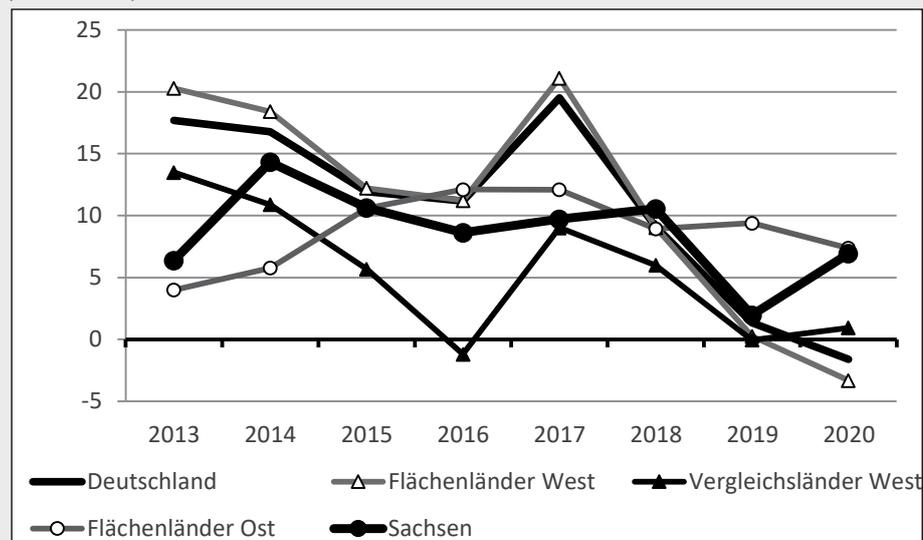
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

7.5 Käufe und Verkäufe von Grundstücken

Käufe und Verkäufe von Grundstücken bzw. grundstücksgleichen Rechten und Anlagen, ermöglichen es den Kommunen, die Flächenentwicklung zu beeinflussen und auch kurz- bis mittelfristig Einnahmen zu generieren. Damit haben Grundstückstransaktionen sowohl eine fiskalische als auch eine strategische Komponente und können daher je nach demografischer und siedlungsräumlicher Konfiguration der Gemeinde sehr unterschiedlich bewertet werden. Grundstücke stellen einen beträchtlichen Teil des Vermögens der Städte und Gemeinden dar und haben aus kameraler Sicht eher den Charakter einer »stillen Reserve«, die bei der Umstellung auf die Doppik aufgedeckt wurde. Problematisch bei der Interpretation der Zahlen ist die fehlende Information über unterschiedliche Preise beim Kauf bzw. Verkauf, die einen Rückschluss auf den Gesamtbestand des Vermögens nur bedingt ermöglicht. Auch hier werden im vorliegenden Bericht Einnahmen und Ausgaben von Grundstückstransaktionen direkt saldiert gegenübergestellt.

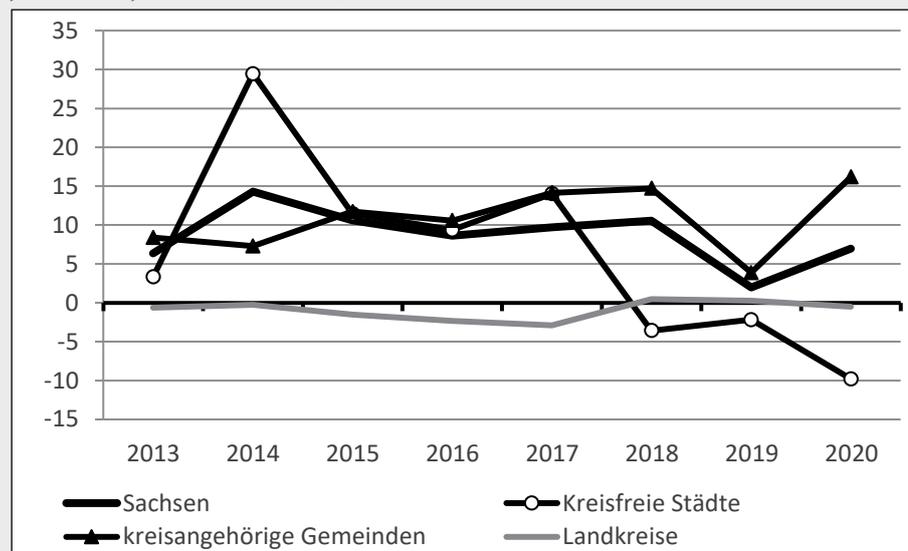
Im gesamten Zeitraum ist in allen betrachteten Räumen üblicherweise ein positiver Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der Grundstücksveräußerung bzw. des Grundstückserwerbs festzustellen. Dies weist darauf hin, dass das Instrument der Grundstücksveräußerung in der Vergangenheit regelmäßig auch in Sachsen zur Beschaffung von liquiden Finanzmitteln herangezogen wurde. Abbildung 170 gibt auch einen Hinweis auf die Abhängigkeit des Umfangs dieses Instruments von der sonstigen Einnahmelage – im Zuge der stetigen Verbesserung der Steuereinnahmen und sonstiger Einnahmen zwischen 2013 und 2019 hat sich der Saldo in der Tendenz in allen Vergleichsräumen verkleinert, 2019 war er sogar in den meisten Teilräumen ausgeglichen. Trotz der Verschlechterung der Situation 2020 setzte sich der Trend vor allem in den westdeutschen Kommunen fort. Die negativen Salden signalisieren, dass wertmäßig die Zukäufe an Grundstücken vielerorts überwogen haben, was auf strategischen Flächenerwerb im Zuge der Stadtentwicklung zurückschließen lässt. Der bundesdurchschnittliche Saldo lag 2020 bei etwa -1,60 Euro/Einw., in Sachsen lag er dagegen wieder bei +7 Euro/Einw., was zeigt, dass zur Liquiditätsbeschaffung wiederum zum Instrument der Grundstücksveräußerung gegriffen wurde. Bundesweit flossen zwischen 2013 und 2020 im Saldo insgesamt rund 6,5 Mrd. Euro aus Grundstückstransaktionen in die kommunalen Kassen, in Sachsen waren es immerhin rund 280 Mio. Euro.

Abbildung 170: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Euro/Einw.



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

Abbildung 171: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Sachsen in Euro/Einw.



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

Auf den ersten Blick erfolgen durch den positiven Saldo ein Abbau des Vermögens und damit ein Verkauf der Substanz der Gemeinden. Dies kann durchaus als kritisch bewertet werden, da Grundstücksveräußerungen eine erschöpfliche Einnahmequelle darstellen. Einige Städte und Gemeinden haben in der Vergangenheit auf das Instrument der Grundstücksverkäufe zurückgegriffen, um defizitäre Salden der laufenden Rechnung auszugleichen. Dass diese Art und Weise des Haushaltsausgleiches auf Dauer nicht tragbar ist, ist offenkundig.

Ein Grund für Immobilienveräußerungen kann aber gleichzeitig auch sein, dass eine zu große Zahl von Immobilien unmittelbar oder mittelbar vorgehalten wird, die zur Aufgabenerfüllung nicht mehr notwendig ist. Gründe hierfür liegen in der demografischen Entwicklung und in den ostdeutschen Ländern in dem einigungsvertragsbedingten Vorhalt von Immobilien. Die Veräußerung stellt dann ein ordnungspolitisch durchaus begrüßenswertes Korrektiv dar. Im doppischen Rechnungswesen sind

die Rationalitäten rund um Grundstückstransaktionen gegenüber der Kameralistik jedoch verändert. In einer rein zahlungsorientierten Sichtweise erhöhen die Veräußerungserlöse die Einnahmen (des Vermögenshaushalts) und sorgen somit in vollem Umfang für eine Verbesserung des Zahlungsmittelsaldos. In der doppelten Ergebnisrechnung wird zusätzlich die Erfolgswirksamkeit eines Veräußerungsvorganges erfasst. Es spielt also für die Ergebnisrechnung eine Rolle, ob das Grundstück über oder unter Buchwert veräußert wird. Tritt der zweite Fall ein, so kann ein Grundstücksverkauf – trotz seiner positiven Liquiditätswirksamkeit – auch eine negative Wirkung für den Haushaltsausgleich haben. Grundstückerkäufe und -verkäufe als Feinsteuermöglichkeit für den Haushaltsausgleich verlieren also unter den Rahmenbedingungen der Doppik zunehmend ihre Bedeutung.

Innerhalb Sachsens haben sich in den letzten Jahren unterschiedliche Teilentwicklungen abgespielt. Während in den kreisangehörigen Gemeinden weiterhin durchgehend Nettoeinnahmen aus Grundstückstransaktionen erzielt wurden und die Position bei den Landkreisen nach wie vor kaum eine nennenswerte Rolle spielt, hat sich die Sicht der Kreisfreien Städte auf das Immobiliengeschäft verändert (Abbildung 171).²⁸⁹ Im Jahr 2018 fiel der Saldo der Kreisfreien Städte allerdings erstmals negativ aus. Dies ist auf sinkende Einnahmen aus Grundstücksveräußerungen sowie erhöhte Ausgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb von Grundstücken zurückzuführen. Letztere gehen 2018 und 2019 noch ausschließlich von der Kreisfreien Stadt Leipzig aus, die im Zuge des strategischen Grunderwerbs ihre Ausgaben erhöht und die korrespondierenden Einnahmen abgesenkt hat. Seit 2020 ist auch der Saldo in der Landeshauptstadt Dresden dem gleichen Muster folgend negativ. Weiter zerlegt nach Größenklassen ergeben sich kaum strukturelle Unterschiede. Grundstückstransaktionen unterliegen individuellen Einzelentscheidungen und lassen sich nicht pauschal größeren oder kleineren Gemeinden verstärkt zuordnen. Tendenziell sind die Volumina pro Kopf jedoch in den kleinen Gemeinden größer als in den größeren Gemeinden.

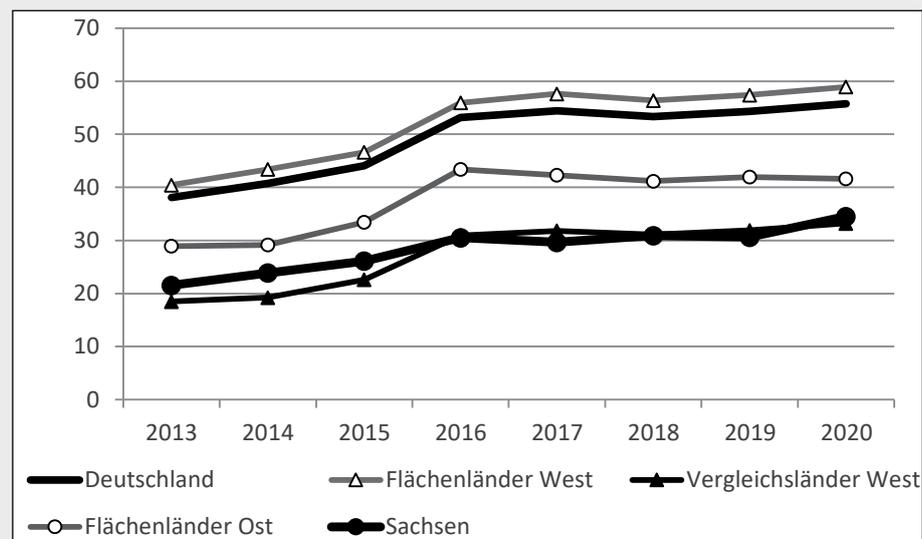
7.6 Mieten und Pachten

Als Alternative zu (Bau-)Investitionen können Kommunen die Möglichkeiten des Mietens, Pachtens und Leasens in Anspruch nehmen. Die entsprechenden Ausgaben (einschließlich Erbbau- und -pachtzinsen) können als »Investitionersatz« betrachtet werden. In den Vergleichsgruppen wird diese Alternative in unterschiedlichem Ausmaß genutzt. Bundesweit wurden 2020 Mieten, Pachten und Leasingzahlungen²⁹⁰ in Höhe von 56 Euro/Einw. geleistet – mit steigender Tendenz, die jedoch zwischenzeitlich stagnierte. Die Ausgaben für Mieten und Pachten sind

²⁸⁹ Der Ausreißer-Wert 2014 wird durch einen Sondereffekt der Stadt Dresden vollständig erklärt. Hier fiel der Saldo rund 35 Mio. höher aus als 2013.

²⁹⁰ Leasingzahlungen werden erfasst, wenn der Leasinggegenstand ertragsteuerrechtlich nicht der Kommune, sondern dem Leasinggeber zugerechnet wird.

Abbildung 172: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Euro/Einw.



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

seit 2013 bundesweit um 46 % gestiegen. Auch in den ostdeutschen Ländern inklusive Sachsen fanden sich – insbesondere von 2014 bis 2016 – Anhaltspunkte für eine verstärkte Substitution der Investitionen durch die zeitweise Überlassung für Entgelt. Am aktuellen Rand bewegen sich die sächsischen Kommunen (35 Euro/Einw.) wie bereits im gesamten dargestellten Zeitraum unterhalb des Durchschnitts der anderen ostdeutschen Kommunen (42 Euro/Einw.) und auf demselben Niveau wie die westdeutschen Vergleichsländer (33 Euro/Einw.). Die höheren Investitionsausgaben der sächsischen Kommunen haben demnach auch damit zu tun, dass die genutzte Infrastruktur spiegelbildlich in geringerem Maße gemietet oder gepachtet wird.

Neben dem regionalen Mietpreisniveau, das zwischen den Bundesländern durchaus zu Kostenunterschieden führen kann, spielt auch die Frage der Nutzungsmischung von kommunalem Eigentum und Immobilien und Grundstücken, die angemietet werden, eine Rolle. Grundsätzlich sollte die Wirtschaftlichkeit die primäre Rolle bei der Entscheidung zwischen der Nutzung von eigenen Räumen sowie Gebäuden und der Anmietung spielen. Insofern ist die Frage nach der Eigenerstellung und -nutzung von Immobilien gegenüber einer Miet- oder Leasinglösung unter sachlichen Gesichtspunkten abzuwägen und nicht per se eine der beiden Varianten zu favorisieren. In diesem Sinne versteht sich auch die Gliederung des Gemeindefinanzberichts, der beide Positionen unter diesem Kapitel summiert und keine verkürzte Diskussion »(gute) Investitionen gegen (schlechte) Sachaufwendungen« führt.

Innerhalb Sachsens ist die Nutzung gemieteter und gepachteter Vermögensgegenstände sehr unterschiedlich in Niveau und Entwicklung. In den Kreisfreien Städten Sachsens ist die finanzielle Bedeutung der Mieten und Pachten im gesamten Zeitverlauf deutlich gestiegen. Ein Kostentreiber waren hierbei einerseits in den Jahren 2015 und 2016 die Unterbringung von Asylbewerbern auf Mietbasis. Die Entwicklung hat sich dagegen bis zum aktuellen Rand fortgesetzt, die Gesamtausgaben haben sich auf 62 Euro/Einw. seit 2013 verdoppelt. Insgesamt sind die Ausgaben im kreisangehörigen Raum deutlich geringer und liegen bei etwa einem Drittel des kreisfreien Raumes. Dort ist grundsätzlich ein höheres Niveau der Mietausgaben in größeren Städten und Gemeinden feststellbar. Die Entscheidung, ob Objekte angemietet werden, obliegt

jedoch wie beschrieben einer Einzelfallbewertung, die nicht pauschal an der Größe der Gemeinden festgemacht werden kann. Größere Städte weisen jedoch regelmäßig höhere Mietniveaus auf als kleinere Einheiten.

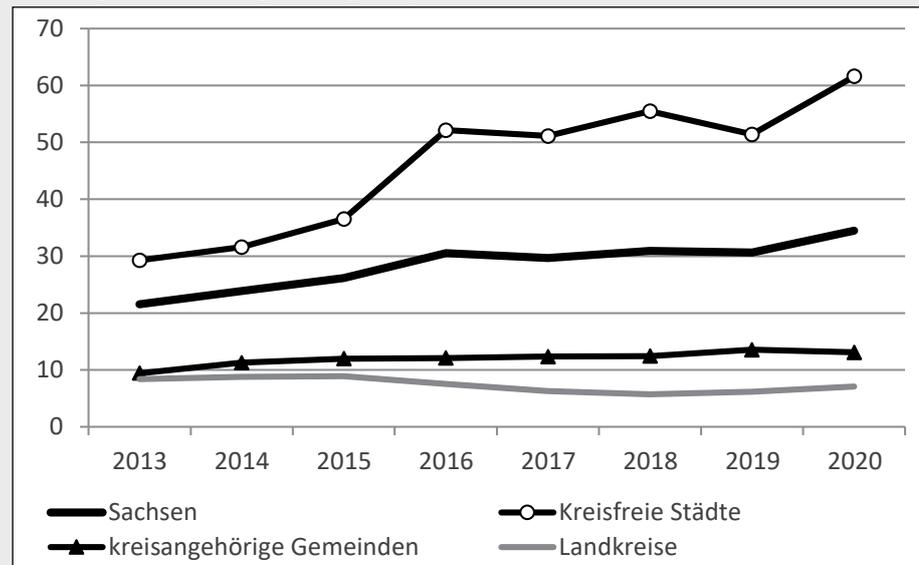
7.7 Erhaltungsaufwand

Die Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen der bestehenden Infrastruktur²⁹¹ stehen in einem engen Bezug zu den Investitionen. Hohe Aufwendungen deuten auf eine intensivere Pflege von Anlagegütern und sonstigen Vermögensgegenständen der Kommunen hin und können Ersatzinvestitionen später als sonst notwendig werden lassen. Gleichzeitig kann eine Verringerung der Ausgaben für die Unterhaltung von Anlagen und Infrastruktur auf ein wenig nachhaltiges Wirtschaften der Kommunen hindeuten. Werden an dieser Stelle Ausgaben reduziert oder unterbleiben sie, kann dies zwar kurzfristig eine leichte Entlastung, langfristig aber durch die anfallenden Wiederbeschaffungsausgaben zu insgesamt erhöhten Kosten führen. In den Unterhaltungsmaßnahmen spiegeln sich aber auch allgemeine Preissteigerungen, die den öffentlichen Bereich genauso treffen wie die Unternehmen und die privaten Haushalte.

An dieser Stelle spielt die Doppikumstellung eine herausgehobene Rolle. Die konsequenterer Trennung der Unterhaltungsmaßnahmen sowohl von den »echten« investiven Bestandteilen als auch vom sonstigen laufenden Sachaufwand führt zu sichtbaren Effekten, wenn Veränderungen im statistischen Nachweis erfolgen. Für die Jahre 2013 und 2014 konnte ein solcher Effekt auch für die sächsischen Kommunen festgestellt werden. Hier stiegen die Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen sprunghaft gegenüber dem jeweiligen Vorjahr an und liegen seitdem deutlich oberhalb des Bundesdurchschnitts. Im Jahr 2020 beliefen sich die Erhaltungsaufwendungen in Sachsen auf 160 Euro/Einw. und lagen damit oberhalb des Bundesdurchschnitts (138 Euro/Einw.). Durch die Unsicherheiten in der statistischen Erfassung, die auch in den übrigen ostdeutschen Kommunen festzustellen sind, ist eine isolierte Interpretation dieser Position nach wie vor schwierig. Einmal mehr empfiehlt sich die zusammengefasste

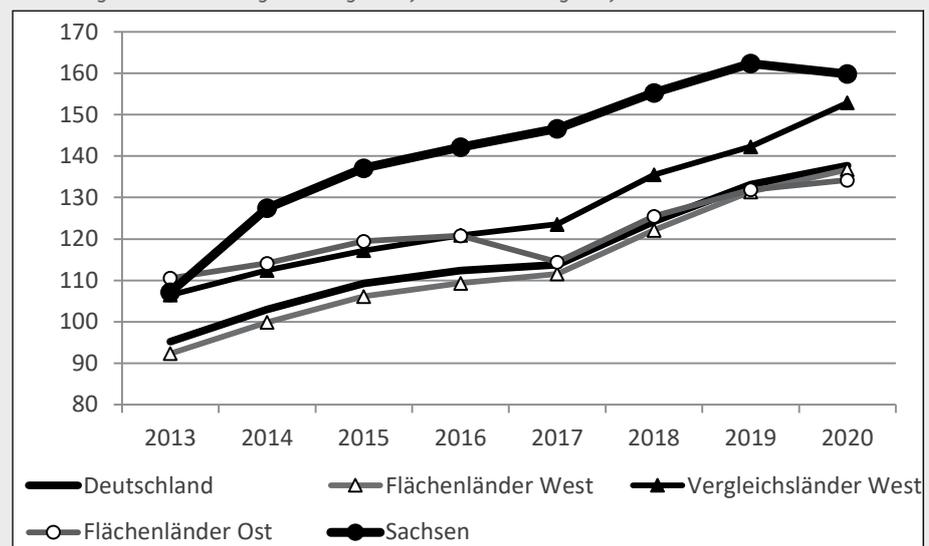
²⁹¹ Diese enthalten die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen, des sonstigen unbeweglichen Vermögens sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, soweit letztere nicht als Investitionen behandelt werden. Die Bewirtschaftung der Grundstücke wird dagegen dem laufenden Sachaufwand zugerechnet (Abschnitt III.6.1.6), wie beispielsweise Ver- und Entsorgungsausgaben, Reinigung, Versicherungen.

Abbildung 173: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 174: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw.



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

eingangs eingeführte Position der *infrastrukturbezogenen Ausgaben*. Diese hatten gezeigt, dass das Ausgabeniveau der sächsischen Kommunen zwar oberhalb des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Kommunen, jedoch unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt.

Das überdurchschnittliche Niveau des kreisangehörigen Raumes (Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) (178 Euro/Einw.) gegenüber den Kreisfreien Städten (125 Euro/Einw.) innerhalb Sachsens ist also nicht vollständig ein Ergebnis einer besseren Instandhaltungspolitik der kommunalen Infrastruktur (im Durchschnitt lagen die Erhaltungsaufwendungen seit 2013 fast 60 Euro/Einw. höher als in den Kreisfreien Städten), sondern auch Zeichen einer unterschiedlichen Ansetzung in der kommunalen Doppik. Zudem erscheint es folgerichtig, wenn angesichts der demografischen Entwicklung im kreisangehörigen Raum in stärkerem Ausmaß auf eine Instandhaltung der bestehenden Infrastruktur und weniger auf einen Kapazitätsausbau gesetzt wird. Die Entwicklungen sind jedoch auch ein starker Hinweis darauf, dass die

Förderpolitik des Landes zukünftig wesentlich stärker auch Instandhaltungsmaßnahmen der laufenden Rechnung fördern sollte und das Primat der Investitionen lockern sollte. Gleichwohl bleibt festzustellen, dass die Kreisfreien Städte in der Vergangenheit weniger Mittel in den Erhalt ihrer Infrastruktur stecken konnten als die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise zusammen. Wie oben gezeigt wurde (Abbildung 158), wiesen kreisangehörige Gemeinden und Landkreise zusammen durchschnittlich rund 28 Euro/Einw. pro Jahr oder 6 % höhere Infrastrukturausgaben auf als die Kreisfreien Städte.

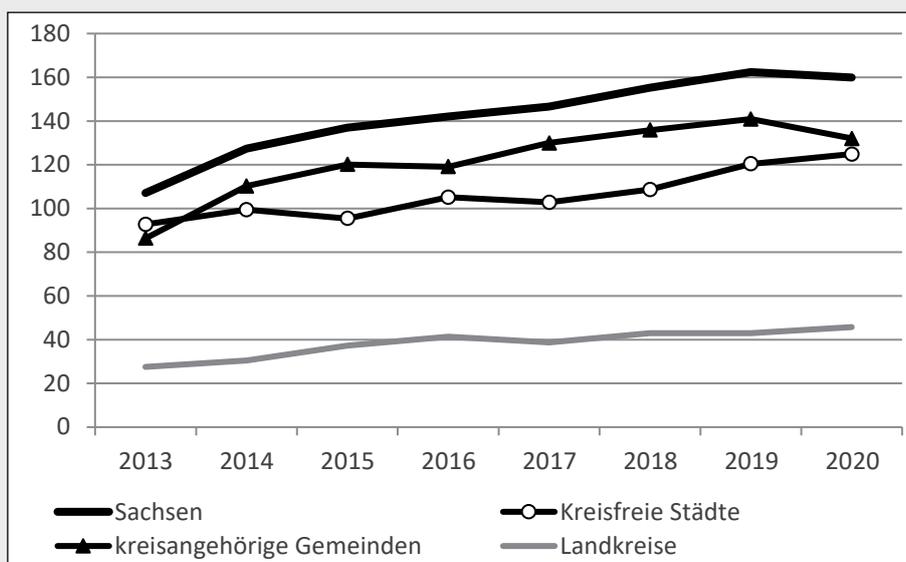
Am aktuellen Rand lässt sich eine eher negative Korrelation zwischen Gemeindegroße und Unterhaltungsmaßnahmen feststellen. Während die Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern am aktuellen Rand tendenziell die höchsten Erhaltungsaufwendungen aufweisen, sinken die Aufwendungen mit ansteigender Einwohnerzahl tendenziell ab. Trotzdem liegen die Ausgabenniveaus der kreisangehörigen Gemeinden aller Größenklassen (teilweise weit) über dem Niveau der Kreisfreien Städte. Auffällig ist hier das weit überdurchschnittliche Niveau der kleinsten Gemeinden, welches sogar deutlich höher ausfällt als in den Kreisfreien Städten sowie den Großen Kreisstädten, bei denen man auf Grund des hohen Infrastrukturangebots eigentlich mit höheren Aufwendungen gerechnet hätte. Ähnlich wie in den Kreisfreien Städten werden die geringeren Erhaltungsmaßnahmen auch nicht durch höher Investitionen kompensiert. Es handelt sich demnach nicht bloß um einen statistischen Zuordnungseffekt.

8 Soziale Leistungen

8.1 Allgemeines

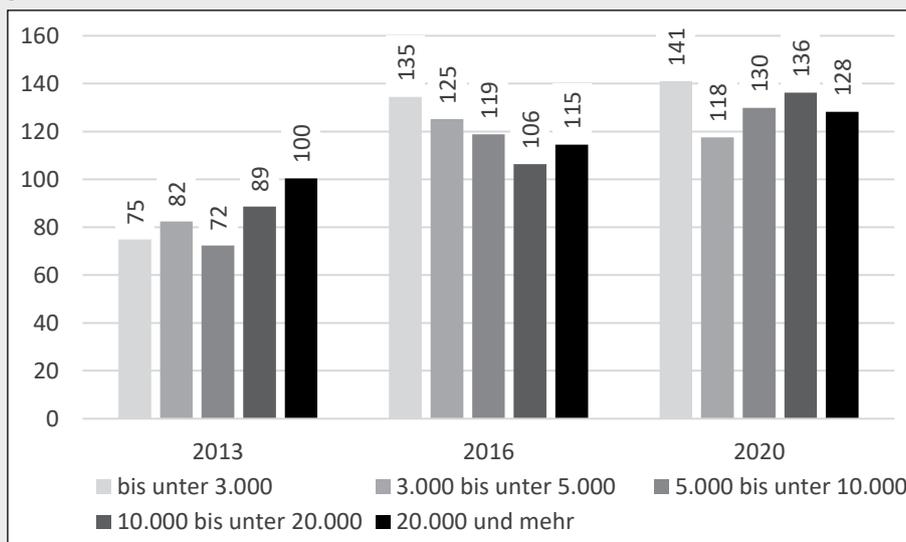
Die Kreisfreien Städte und Landkreise sind nach § 3 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 11 SächsAGSGB örtliche Träger der Sozialhilfe und nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II i. V. m. § 9 Abs. 1 SächsAGSGB Träger von Teilen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II). Des Weiteren sind sie örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§ 69 Abs. 1 SGB VIII i. V. m. § 1 Abs. 1 LJHG.). Darüber hinaus sind die Landkreise und Kreisfreien Städte ab dem 1. Januar 2020 gemeinsam mit dem Kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV) zusätzlich Träger der Eingliederungshilfe gemäß § 94 Abs. 1 SGB IX

Abbildung 175: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 176: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

i. V. m. § 10 Abs. 1 SächsAGSGB. Die kreisangehörigen Gemeinden sind zwar selbst keine Träger dieser Leistungen, sie sind aber vor allem über die Kreisumlage direkt an der Finanzierung der Sozialausgaben beteiligt – die Kreise verfügen selbst über keine Steuereinnahmen. Daher sind auch für die kreisangehörigen Gemeinden die Entwicklungen bei den Sozialen Leistungen von Bedeutung. Die Landkreise und Kreisfreien Städte sind zudem überörtlich im Kommunalen Sozialverband organisiert, der ausgewählte Aufgaben im Bereich des SGB XII sowie (ab dem 1. Januar 2020) der Eingliederungshilfe gemäß SGB IX übernimmt. Zu der kommunalen Ausgabenart der Sozialen Leistungen²⁹² zählen im Berichtsjahr 2020:

292 »Soziale Leistungen« wird dann großgeschrieben, wenn die hier aufgeführten Leistungen der Kommunen gemeint sind.

die kommunalen Anteile an der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, bestehend aus den

- Leistungen für Unterkunft und Heizung (sog. »Kosten der Unterkunft« oder »KdU«, § 22 SGB II)
- darunter auch Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen, Umzugskosten (§ 22 Abs. 6 SGB II),
- Kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II)²⁹³
- Abweichende Erbringung von Leistungen (einmalige Leistungen an Arbeitssuchende, § 24 SGB II), darunter
- Erstaussstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
- Erstaussstattungen für Bekleidung und Erstaussstattungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie
- Anschaffung, Reparaturen und Mieten von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen.
- Zuschüsse zu Aufwendungen für Unterkunft und Heizung für Auszubildende (§ 27 SGB II)
- Leistungen für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche (§ 28 SGB II), darunter
- Kostenübernahme für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen,
- Persönlicher Schulbedarf, angemessene Lernförderung sowie Aufwendungen für Schülerbeförderung (sofern nicht von Dritten übernommen),
- Mittagsverpflegung in Schulen und Kindertageseinrichtungen sowie
- Zuschüsse zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (z. B. Zuschüsse zu Mitgliedsbeiträgen in den Bereichen Sport, Spiel und Kultur).

Leistungen nach dem SGB VIII

- die Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfegesetz), an dieser Stelle *ohne* Kindertagesbetreuung²⁹⁴, insbesondere die Hilfe zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII)

die Sozialhilfe nach dem SGB XII, bestehend aus der

- Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 bis 40 SGB XII),
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 bis 46b SGB XII)²⁹⁵,
- Hilfen zur Gesundheit (§§ 47 bis 52 SGB XII),
- bis 31. Dezember 2019: Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (§§ 53 bis 60 SGB XII),
- Hilfe zur Pflege (§§ 61 bis 66 SGB XII),
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 bis 69 SGB XII) und der
- Hilfe in anderen Lebenslagen (§§ 70 bis 74 SGB XII).
- Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nach dem SGB IX (seit 2020)
- Eingliederungshilfe (§§ 90 ff SGB IX).

293 Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung; § 16a SGB II.

294 Die Gruppierungssystematik unterscheidet nicht nach Aufgaben, sondern nach Ausgabearten. Daher werden diese Einrichtungen entweder in kommunaler Trägerschaft geführt und damit die Einzelkosten beim Personal- und Sachaufwand sowie bei den Investitionen erfasst. Andere Träger erhalten Zuschüsse, die in der Kassenstatistik nicht zu den Sozialleistungen zählen, sondern im Bereich der ausgelagerten Leistungserbringung erfasst sind.

295 Auf die aktuellen Änderungen in der Rechtslage wird an entsprechender Stelle hingewiesen.

Daneben nehmen die Kommunen weitere ausgabenwirksame Aufgaben im Sozialbereich wahr:

- die **Hilfen an Asylbewerber** (Asylbewerberleistungsgesetz)
- sowie **sonstige soziale Leistungen**, darunter beispielsweise
- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz
- Weitere soziale Leistungen (Leistungen nach § 276 des Lastenausgleichsgesetzes (LAG) und weitere soziale Leistungen des überörtlichen Sozialhilfeträgers

Für die kreisangehörigen Gemeinden sind die Ausgaben für Soziale Leistungen in aller Regel kaum von unmittelbarer Bedeutung. In Sachsen betragen diese im Jahr 2020 nur rund 2,3 Mio. Euro der kommunalen Gesamtausgaben, die sich insgesamt auf rund 3,1 Mrd. Euro belaufen. Die kreisangehörigen Gemeinden sind jedoch in erheblichem Maße indirekt betroffen. Über die Kreisumlage finanzieren sie die Landkreise, die ihrerseits mehr als 50 % ihrer Budgets für Sozialausgaben aufwenden müssen. Der Finanzierungsweg bringt es auch mit sich, dass die Betroffenheit von Soziallasten im kreisangehörigen und kreisfreien Raum höchst unterschiedlich ist. Bei den Kreisfreien Städten gilt, dass die soziale und wirtschaftliche Struktur vor Ort direkt und unmittelbar auf die finanzielle Belastung einwirkt. Sozialausgaben sind dort zu finanzieren, wo die Leistungsfälle vorhanden oder die spezifischen Kosten hoch sind. Wenn in strukturschwachen Kreisfreien Städten hohe Soziallasten und eine schwache steuerliche Basis zusammenfallen, wird die Bewältigung besonders herausfordernd. Im kreisangehörigen Raum fällt diese Verbindung auseinander. Da die Kreisumlage auf Basis der jeweiligen gemeindlichen Umlagekraft²⁹⁶ berechnet wird, entspricht der Finanzierungsbeitrag nicht direkt den sozio-ökonomischen Strukturen. Stattdessen wird innerhalb des Kreisgebiets die Finanzierungslast für Sozialausgaben nach der Leistungsfähigkeit verteilt, die Finanzierungsbeiträge sind nicht notwendigerweise dort hoch, wo auch die Leistungen anfallen. Diese Form des internen Ausgleichs steht den Kreisfreien Städten nicht zur Verfügung. Für die kreisangehörigen Gemeinden sind daher die Sozialausgaben der Landkreise relevant, da sie diese über die Kreisumlage mit finanzieren. Allerdings sind sie aus der Sicht der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde »doppelt exogen«, d. h., es besteht, erstens, kaum eine Möglichkeit, die durch Bundesrecht und eine detaillierte Rechtsprechung festgelegten ausgabenwirksamen Ansprüche der Leistungsberechtigten zu steuern und, zweitens, ist keine direkte Verbindung aus den vor Ort vorfindbaren Sozialstrukturen und der Finanzierungsbeitrag gegeben. Auch die Sozialumlage für den KSV Sachsen wird allein nach der Finanzkraft der Landkreise und Kreisfreien Städte bestimmt und damit unabhängig vom Ort des Leistungsfalls.

Im Bereich der Sozialen Leistungen der Kommunen wurden im Betrachtungszeitraum einige strukturelle Neuordnungen vollzogen:

- Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist bereits im Jahr 2003 in das SGB XII integriert worden. Bis 2014 wurde schrittweise die vollständige finanzielle Übertragung dieser Leistung auf den Bund umgesetzt. Da die Leistungen aber nach wie vor von den Kommunen vorzufinanzieren sind, sind sie für den aktuellen Gemeindefinanzbericht von Bedeutung.
- Zum 01.04.2011 ist das Bildungs- und Teilhabepaket in Kraft getreten. Die jüngsten Änderungen im Rahmen des »Starke-Familien-Gesetzes« des Bundes (v. a. Wegfall der Eigenanteile beim Schulessen und bei der Schülerbeförderung) führen ab 2019 zu kommunalen Mehrausgaben.

296 Auf die aktuellen Änderungen in der Rechtslage wird an entsprechender Stelle hingewiesen.

- Zwischen 2015 und 2017 traten die drei Pflegestärkungsgesetze in Kraft. Sie hatten vorrangig eine Verbesserung und Ausdifferenzierung der Pflegeleistungen zum Ziel (unter anderem durch die Einführung der fünf Pflegegrade statt drei Pflegestufen). Die Finanzierung erfolgte zwar durch eine Erhöhung der Beitragssätze zur Gesetzlichen Pflegeversicherung (GPV), die kommunalen Träger der Hilfen zur Pflege nach dem SGB XII sind aber ebenfalls an den Kostensteigerungen beteiligt, wenn die Leistungen der GPV sowie die Eigenleistungen der zu Pflegenden nicht ausreichen.
- Seit Januar 2020 gilt das sogenannte Angehörigen-Entlastungsgesetz. Danach sind, wenn die Leistungsempfänger die Eigenanteile der Pflegekosten nicht selbst tragen können, nur noch Kinder, die über ein jährliches Bruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro verfügen, verpflichtet, sich an diesen Pflegekosten zu beteiligen. Dies erhöht den Druck auf die kommunalen Träger der Hilfe zur Pflege, welche die verbleibenden Kosten tragen müssen. Angesichts steigender Kosten im Pflegebereich ist hier von einer zukünftigen Kostendynamik auszugehen.
- Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen wurde durch eine umfassende Reform (Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen) neu geregelt und bis 2020 aus dem SGB XII in das neue SGB IX überführt (siehe nachfolgenden Abschnitt).
- Im Zuge des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (Oktober 2015) wurde das Sachleistungsprinzip in Gemeinschaftsunterkünften gestärkt. Weitere Änderungen betrafen Arbeitsgelegenheiten, verpflichtende Teilnahmen an Integrationskursen und die Einschränkung der Leistungen für ausreisepflichtige Ausländer. Auf die kommunalen Leistungen hatten diese Änderungen eher indirekte Auswirkungen (Verwaltungsaufwand). Aufwändig bleibt nach wie vor die seit 2015 neu geregelte Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Flüchtlinge. Die Jugendämter, die die Minderjährigen aufnehmen, können diese demnach unter Begleitung einer geeigneten Person an einen anderen Ort bringen, wo sie von entsprechenden Fachkräften aufgenommen werden, was mit Abstimmungskosten, aber auch direkten Kosten der Jugendämter, einhergeht.²⁹⁷

Die umfangreichste Veränderung betrifft die aktuelle Neuregelung der Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Zum 01.01.2020 wurde die Eingliederungshilfe aus dem SGB XII als Teil 2 in das neue SGB IX überführt. Die wichtigste Änderung dieser Reform betrifft die strikte Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den existenzsichernden Leistungen der Sozialhilfe. Bisher erhielt der oder die Leistungsberechtigte bei stationären oder teilstationären Leistungen der Eingliederungshilfe neben den eigentlichen Fachleistungen auch den Lebensunterhalt vom Sozialhilfeträger gezahlt.²⁹⁸

Mit Inkrafttreten des Teil 2 des SGB IX wird das Wunsch- und Wahlrecht durch den §104 SGB IX weiter konkretisiert. Hiermit geht ein Wechsel von der Wohnformzentrierung und der Unterscheidung zwischen ambulanter, teilstationärer und stationärer Pflege hin zu einer Personenzentrierung mit größeren Wahlmöglichkeiten für die Leistungsberechtigten einher.²⁹⁹

297 Sachsen nimmt dabei i. d. R. im Rahmen der bundesweiten Verteilung unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) auf, die zunächst in anderen Bundesländern die Grenze übertreten haben. Sie werden rein nach Jugendhilfe SGB VIII behandelt, sodass hier rein kommunale Ausgaben entstehen, die durch das Land zu erstatten sind.

298 Vgl. Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. (2021).

299 Vgl. Fokus Sozialrecht (2019a).

Das vollversorgende Leistungs- und Vergütungssystem der Sozialhilfe endet für die betroffene Personengruppe zum Stichtag 01.01.2020.³⁰⁰ Ab diesem Zeitpunkt werden die Leistungen der Eingliederungshilfe in das neue SGB IX überführt und von den Trägern der Eingliederungshilfe gezahlt. Hierunter fallen jedoch lediglich die Fachleistungen der Eingliederungshilfe in den vier Leistungsbereichen Leistungen der sozialen Teilhabe, Leistungen der Teilhabe an Bildung, Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben und Leistungen zur medizinischen Rehabilitation. § 94 Abs. 1 SGB IX regelt die Zuständigkeit der Länder bei der Auswahl der Trägerschaft der Eingliederungshilfe. In Sachsen ist dies durch § 10 SächsAGSGB konkretisiert. Für die Leistungserbringung sind in Sachsen der Kommunale Sozialverband (KSV) sowie die Landkreise und Kreisfreien Städte zuständig. Sofern nicht der KSV zuständig ist, übernehmen die Kreise und Kreisfreien Städte die Leistungen.³⁰¹ Unter anderem ist der KSV zuständig für Leistungen der sozialen Teilhabe für Personen über 18 Jahre sowie für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt. Die existenzsichernden Leistungen werden bei Bedarf weiterhin über die Grundsicherung, unabhängig von der Wohnform des/der Bedürftigen, über das SGB II bzw. das SGB XII und somit durch die Sozialhilfeträger gezahlt.³⁰²

Es ist zu befürchten, dass es mit der Auflösung der Wohnraumzentrierung zu einem Anstieg der Bürokratie- und Verwaltungskosten kommt. Wurden vorher bei besonderen Wohnformen (früher: stationäre Einrichtungen) die gesamten Kosten übernommen, werden nun die Kosten für privat genutzte Wohnfläche weiterhin als existenzsichernde Leistung angesehen und von den Sozialhilfeträgern übernommen, während die gemeinschaftlich genutzten Teile als Fachleistung der Eingliederungshilfe gelten und folglich von den zuständigen Trägern der Länder übernommen werden müssen.³⁰³ Auch bei den Verwaltungs- und Leistungskosten der Unterkünfte ist mit einem erhöhten bürokratischen Aufwand zu rechnen. So fallen die Kosten für Organisation der Betreuung unter Fachleistungen des SGB IX, die Kosten für die Organisation der Hausverwaltung und -technik allerdings unter die KdU und somit als Teil der Existenzsicherung in die Verantwortung der Sozialhilfeträger.

Neben der Überführung der Eingliederungshilfe in das SGB IX wurde im Rahmen der dritten Reformstufe des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) die Einkommens- und Vermögensberücksichtigung überarbeitet. Bruttoeinkommen werden bis zu einer Höhe von 31 700 Euro nicht angerechnet, Partnereinkommen werden komplett freigestellt und der Vermögenfreibetrag erhöht sich auf ca. 56 000 Euro im Jahr.

Um die Umstellung von der Wohnformzentrierung hin zur Personenzentrierung und die damit einhergehende Aufteilung in Eingliederungsleistungen des SGB IX und Existenzsicherung des SGB II bzw. XII zu erleichtern, gilt in Sachsen bis 31.12.2021 eine Übergangsfrist, nach der sämtliche Leistungsparameter in stationären und teilstationären Einrichtungen weiter gezahlt werden, die Ausweisung allerdings schon getrennt nach Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen erfolgt.³⁰⁴ Die fiskalischen Effekte dieser Reform für die kommunalen Leistungsträger sind zweifelsohne bedeutsam. Sie werden durch die

300 Vgl. Fokus Sozialrecht (2019b).

301 Vgl. §10 SächsAGSGB für detaillierte Informationen zur genauen Aufteilung der Zuständigkeiten.

302 Vgl. Fokus Sozialrecht (2019a).

303 Wenn die existenzsichernden Kosten allerdings 125 % der ortsüblichen KdU übersteigen, gelten sie als unechte Fachleistungen und sind vom Träger der EGH zu übernehmen. Zur Übernahme sind Vereinbarungen nach § 123 ff. zu schließen, was einen nicht unerheblichen bürokratischen Aufwand nach sich zieht.

304 Vgl. KSV-Sachsen (2019).

schrittweise Umstellung jedoch erst schrittweise in den statistischen Daten aufscheinen. In der Bundesstatistik (Kassenstatistik) ist erst ab 2020 eine eigene (kamerale) Gruppierung eingerichtet worden, in der sich für den Fall des Freistaates Sachsen erst ein Teil der Ausgaben wiederfindet.

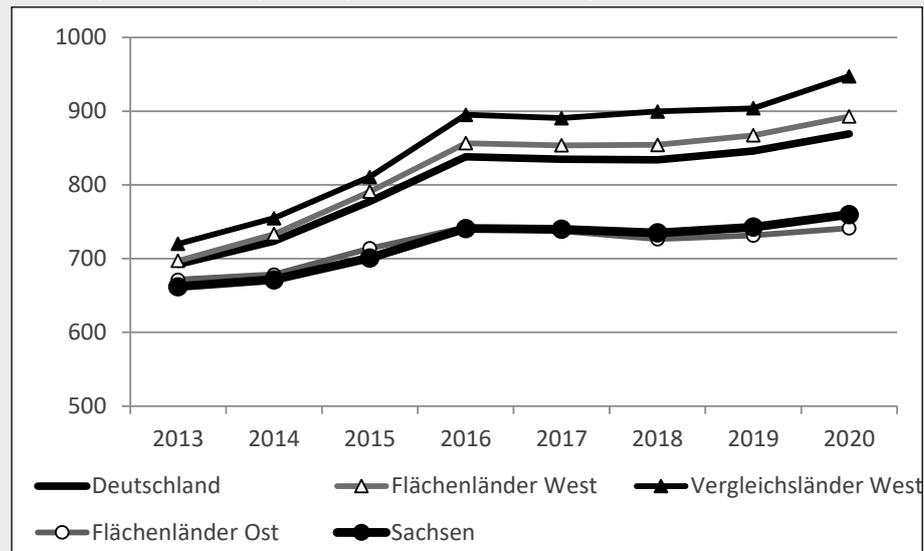
8.2 Ausgaben und Einnahmen im Überblick

Für die Interpretation der Daten ist der Hinweis wichtig, dass die hier dargestellten Sozialausgaben zwar die Transferzahlungen an die Empfänger der Leistungen enthalten, nicht aber die Verwaltungsausgaben, direkten Personal- und Sachmitteleinsatz (v. a. in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen oder der kurativen Jugendhilfe) oder Zuschüsse an externe Träger. Diese sind in den Abschnitten III.6.1, III.6.2 oder III.7 erfasst. Insofern sind die hier gezeigten Datenreihen zwar in sich konsistent, sie enthalten aber nicht alle relevanten Ausgaben.³⁰⁵

In Sachsen sind die Sozialausgaben bis 2016 stetig gewachsen, danach stagnierten sie (Abbildung 177). Zwischen 2016 und 2020 betrug der Zuwachs lediglich 2,5 %. Dies trifft auch auf die Vergleichsgruppen zu. Dabei ist über den gesamten Zeitraum zu konstatieren, dass die sächsischen und anderen ostdeutschen Kommunen unterdurchschnittliche Ausgaben pro Einwohner zu tragen hatten. 2020 beliefen sich die Sozialausgaben pro Einwohner in Sachsen bzw. den übrigen ostdeutschen Flächenländern auf 760 Euro/Einw. bzw. 741 Euro/Einw., während sie in den finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländern bei insgesamt 947 Euro/Einw. lagen. Der Bundesdurchschnitt liegt mit 869 Euro/Einw. dazwischen. Der Anteil der Sozialen Leistungen an den kommunalen Bereinigten Gesamtausgaben ging in der Folge in den sächsischen Kommunen (einschließlich KSV) von 27,2 % (2013) auf 23,6 % (2020) zurück (bundesweit von 25,8 % auf 23,9 %). Dadurch wurde jedoch noch nicht wieder das Niveau vor der Hartz-Reform 2004 erreicht, als die Sozialausgaben in Sachsen 17,0 % und bundesweit 21,4 % ausmachten.

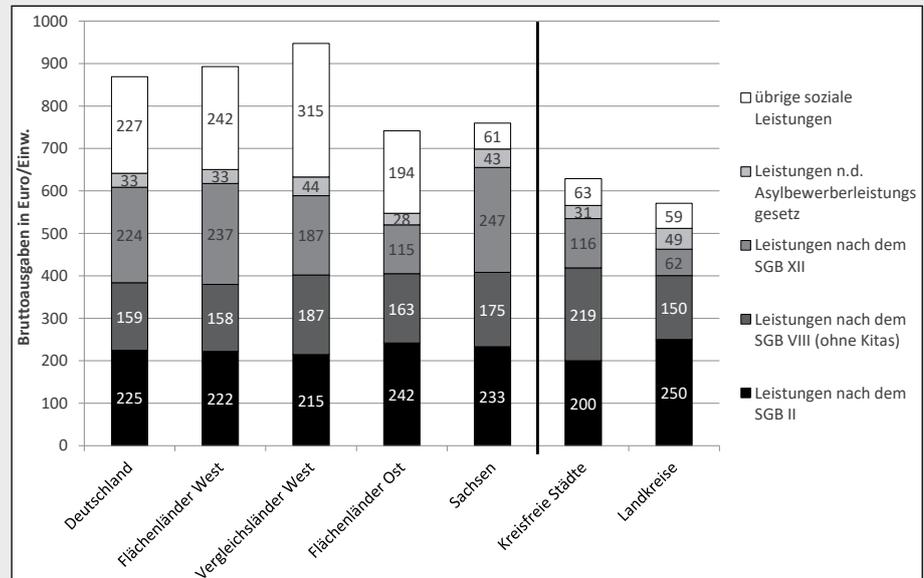
Hinter dieser Gesamtentwicklung stehen heterogene Tendenzen in den einzelnen Sozialleistungen. Keinesfalls ist für alle Komponenten eine gleichmäßig stagnierende Ausgabenbelastung zu konstatieren. Ursächlich waren vor allem die Lage auf dem Arbeitsmarkt (sinkende

Abbildung 177: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Euro/Einw.



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

Abbildung 178: Struktur der Sozialen Leistungen 2020 in Euro/Einw.



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

Leistungen nach dem SGB II) sowie die rückläufigen Ausgaben für Asylbewerberleistungen, während die Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe weiter angestiegen sind. Daher sollen die wichtigsten Aufgabebereiche der kommunalen Sozialleistungen einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Dabei sind auch gegenläufige Einnahmeentwicklungen zu untersuchen.

Mit Blick auf die Strukturen der Soziallasten fällt auf, dass die über viele Jahre dominierenden Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II heute bundesweit nur noch rund ein Viertel der Gesamtausgaben ausmachen (25,9 %), während es in Sachsen (30,2 %) und den übrigen ostdeutschen Kommunen (32,7 %) noch etwas mehr sind (Abbildung 178). Spiegelbildlich dazu dominieren in den westdeutschen Kommunen die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII sowie die Eingliederungsleistungen nach dem SGB IX, die bis 2019 der Sozialhilfe zugeordnet waren, nun aber zu den übrigen sozialen Leistungen zählen,

305 Vgl. Hesse (2019), S. 156-159.

mit zusammen 45 % der Gesamtausgaben im Sozialbereich. In Sachsen kommt hierbei zum Tragen, dass die oben genannte Übergangsfrist bei den Eingliederungsleistungen dazu führt, dass die Ausgaben bis Ende 2020 erst zum Teil in die Kategorie der übrigen Ausgaben überführt und stattdessen weiterhin schwerpunktmäßig bei den Leistungen nach dem SGB XII erfasst wurden.

Im Zuge der verbesserten Arbeitsmarktlage hat sich die Dominanz der SGB-II-Ausgaben in Sachsen abgemildert. Im Jahr 2013 entfielen noch 46 % der Sozialausgaben auf diesen Bereich. Die Unterschiede in den Ausgaben für die Jugendhilfe (ohne Kinderbetreuung) sind dagegen deutlich schwächer ausgeprägt und liegen in den Vergleichsräumen zwischen 18 % und 23 % der Sozialausgaben. Innerhalb Sachsens tragen die Landkreise höhere *Bruttoausgaben* im Bereich des SGB II, welche im Wesentlichen auf die Optionskommunen zurückzuführen sind. Diese erhalten dafür aber auch höhere Erstattungen. In den Kreisfreien Städten sind demgegenüber die Jugendhilfelasten deutlicher ausgeprägt. Das Gewicht der Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die mit der starken Flüchtlingszuwanderung 2014 bis 2016 dynamisch angestiegen waren, lag 2020 im Bundesdurchschnitt nur noch bei 3,8 %, in Sachsen bei 5,7 % der Sozialausgaben (2016 waren es 8,7 % bzw. 9,8 % gewesen).

8.3 Leistungen nach dem SGB II

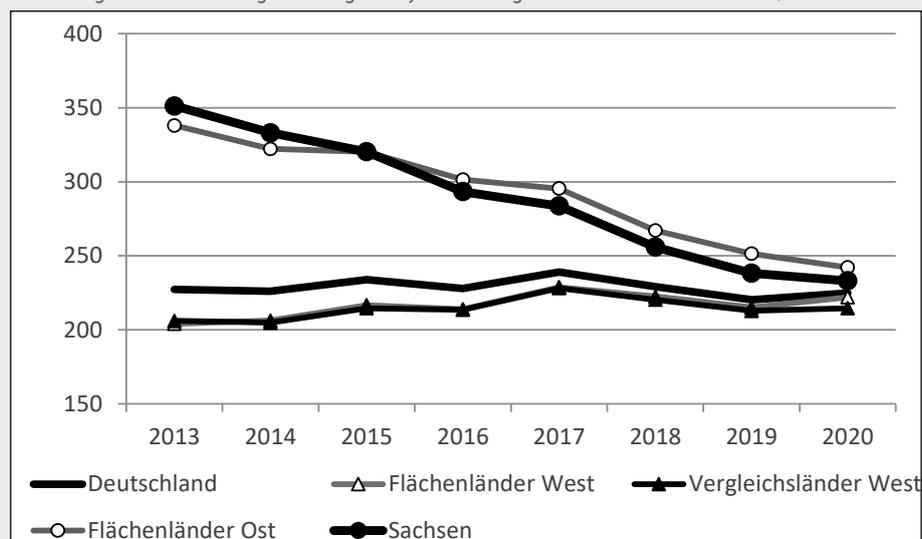
Die kommunalen Leistungen nach dem SGB II werden in Sachsen aktuell (2019) durch 8 Arbeitsgemeinschaften bzw. 5 zugelassene kommunale Träger im Rahmen der Experimentierklausel des § 6 SGB II erbracht.³⁰⁶ Wird ein Landkreis als Aufgabenträger zugelassen, werden diesem Finanzmittel für die Realisierung seiner Aufgaben zur Verfügung gestellt. Alle übrigen Leistungen, insbesondere die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (mit Ausnahme der kommunalen Leistungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II), werden von der Bundesagentur für Arbeit getragen.

Bei den genannten Positionen ist für die statistische Erfassung entscheidend, ob die Aufgabenerledigung im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der Kommune (Regelfall) oder im Rahmen des Optionsmodells ausschließlich durch die Kommune selbst (Ausnahmefall) erfolgt. Im ersten Fall werden die Ausgaben als *aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung* erfasst, im zweiten als *sonstige soziale Leistungen*.³⁰⁷ Dies wirkt sich teilweise auf die direkte Vergleichbarkeit von Daten zwischen verschiedenen Ländern aus und betrifft vor allem die Leistungen zur Eingliederung von

³⁰⁶ Optionskommunen sind der Erzgebirgskreis sowie die Kreise Bautzen, Görlitz, Leipzig und Meißen, vgl. Anlage zur KomtrZV.

³⁰⁷ Die aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung ist unter der kameralen Gruppierung 69 erfasst, die sonstigen sozialen Leistungen unter Gruppierung 78. Die tiefer gegliederten Gruppierungsnummern sind ansonsten im Wesentlichen identisch.

Abbildung 179: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw.



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

Arbeitssuchenden sowie das Arbeitslosengeld II (siehe dazu methodische Vorbemerkung im Abschnitt 1.2).³⁰⁸

Diese Ausgaben werden nur von den Optionskommunen direkt gezahlt und damit als Ausgabe erfasst. Bei einer »normalen« Erfüllung in Arbeitsgemeinschaften werden sie dagegen von der Bundesagentur für Arbeit getragen und berühren somit nicht den kommunalen Haushalt. Insofern geht hier ein erhöhender Effekt der Ausgaben von einem größeren Gewicht der Optionskommunen in einem Land aus.³⁰⁹

Abbildung 179 illustriert den Verlauf der Bruttoausgaben im Bereich SGB II seit 2013. Es zeigte sich ein zweigeteiltes Bild: In Ostdeutschland waren die Ausgaben von einem überdurchschnittlichen Niveau ausgehend infolge der positiven Arbeitsmarktentwicklung stetig rückläufig, während sie in den westdeutschen Kommunen in der Tendenz stagnierten. In Sachsen und den übrigen ostdeutschen Kommunen erreichten die Bruttoausgaben 2020 ein Niveau von 233 bzw. 242 Euro/Einw. Damit liegen die Ausgaben aus dem SGB II in beiden Gruppen nur noch knapp über dem Bundesdurchschnitt (225 Euro/Einw.), während die Differenz zu Beginn des Betrachtungszeitraums noch gut 55 % betrug. Somit konnten die ostdeutschen Kommunen nach einer Phase von 15 Jahren der stetigen Verbesserung des Arbeitsmarkts ihre Belastungen aus dem SGB II ganz erheblich verringern.

Wie die strukturelle Differenzierung in Abbildung 180 zeigt, sind in Sachsen und insbesondere in den Landkreisen aufgrund der relativ hohen Zahl der Optionskommunen und deren Arbeitsmarkt sehr hohe Zahlungen für Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld zu leisten, die in den ARGen von der Bundesagentur gezahlt und damit nicht in den

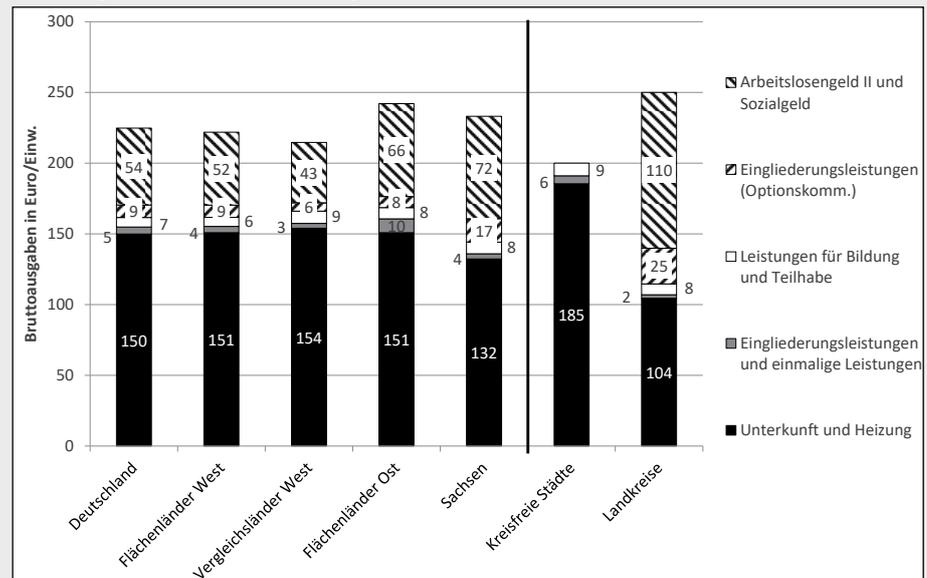
³⁰⁸ Leistungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II (und nach § 16 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 und 6, Abs. 3 und Abs. 4 SGB II) sowie Arbeitslosengeld II (§§ 19 ff. SGB II).

³⁰⁹ Die durch die unterschiedliche Trägerschaft generierten Verzerrungen der Daten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite veranlasst das Statistische Bundesamt dazu, die spezifischen Einzahlungen und Auszahlungen der Optionskommunen nur zur Information anzugeben, jedoch nicht in die Gesamtsumme der Sozialen Leistungen einzubeziehen. Die Statistischen Landesämter schließen sich dieser Darstellungsweise jedoch nicht an, weshalb auch im vorliegenden Gemeindefinanzbericht einer ausführlichen Darstellung einschließlich der spezifischen Zahlungsströme der Optionskommunen der Vorzug gegeben wird.

kommunalen Büchern erfasst werden. Gleiches gilt in geringem Umfang für die Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II. Mit Blick auf die Kosten für Unterkunft und Heizung, die unabhängig vom Status bzw. Rechtsform der Trägerschaft einheitlich erbracht werden müssen, haben die sächsischen Kommunen bereits etwas geringere Ausgaben zu verzeichnen als die Kommunen in den übrigen ostdeutschen Ländern. Bis 2016 zeigte sich in dieser Position am deutlichsten der Ost-West-Unterschied, der die höhere SGB-II-Quote in Ostdeutschland widerspiegelt, jedoch im Zeitablauf stetig an Bedeutung verloren hat. Die Ausgaben für einmalige und Eingliederungsleistungen der Kommunen sowie für Leistungen für Bildung und Teilhabe sind dagegen fiskalisch von wesentlich geringerer Bedeutung. Letztere haben den Gesamttrend seit ihrer Einführung 2011 kaum beeinflusst – im Wesentlichen haben sie ein stärkeres Absinken des Volumens verhindert.

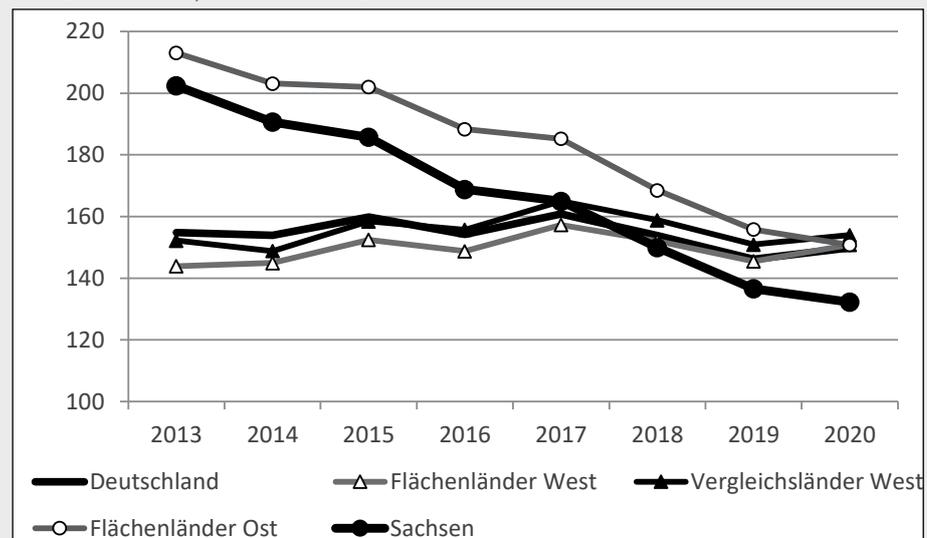
Die Entwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung verlief im Bundesdurchschnitt im Betrachtungszeitraum im Wesentlichen stabil (Abbildung 181) (insgesamt -1,1 % ggü. 2013). Während die Ausgaben in den finanzschwachen westdeutschen Vergleichsländern insgesamt leicht anstiegen (+1,1 %), wuchsen sie in der Gesamtheit der westdeutschen Kommunen sogar um insgesamt 4,9 % auf 151 Euro/Einw. im Jahr 2020 und liegen damit gleichauf mit dem Bundesdurchschnitt (150 Euro/Einw.). In Sachsen und den übrigen ostdeutschen Flächenländern konnte, von einem deutlich höheren Niveau im Jahr 2013 ausgehend, dagegen ein beständiger Rückgang um 35 % bzw. 29 % festgestellt werden. In Sachsen konnten die KdU sogar 2018 erstmals den Bundesdurchschnitt nach unten durchbrechen und erreichten mit 132 Euro/Einw. zuletzt im Jahr 2020 einen noch niedrigeren Wert als in den übrigen ostdeutschen Kommunen (151 Euro/Einw.). Damit ist der Prozess der Ost-West-Angleichung praktisch abgeschlossen. Setzt sich diese Entwicklung fort, so ist in absehbarer Zeit der vollständige Wegfall der sog. Hartz-IV-SoBEZ zu erwarten. Dass die Effekte der Corona-Pandemie auf den deutschen Arbeitsmarkt in erheblichem Umfang durch die Bundesagentur für Arbeit abgefangen wurden (v. a. durch Kurzarbeitergeld, aber auch ALG I), spiegelt sich in den kaum ansteigenden kommunalen SGB-II-Ausgaben. Sie stiegen im Jahr 2020 in den westdeutschen Kommunen lediglich um 3,7 % gegenüber 2019. In Ostdeutschland sanken die Ausgaben dagegen fast unvermindert weiter.

Abbildung 180: Struktur der Leistungen nach dem SGB II in Euro/Einw. 2020



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

Abbildung 181: Entwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II in Euro/Einw. (ARGen und Optionskommunen)



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

Seit 2014 wirkten die positive Arbeitsmarktlage, der gesetzliche Mindestlohn sowie stabile Energiepreise in der Summe auf das Absinken der KdU. Die für die Höhe der Kosten der Unterkunft maßgebliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften ist in Sachsen allein zwischen 2013 und 2020 um rund 90.000 oder rund 38 % zurückgegangen (Abbildung 182). Die Zahl der Leistungsempfänger, die in den optierenden Kommunen zudem maßgeblich für die Höhe der ALG-II-Zahlungen ist, sank im gleichen Zeitraum um 153.000 Personen bzw. 39 %. Gegenüber dem historischen Höchststand 2006 hat sich die Zahl der Leistungsempfänger im Freistaat Sachsen sogar mehr als halbiert (-55 % oder 324.000 Personen). Auch die Leistungsansprüche der anerkannten Flüchtlinge, die einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben, hat bisher nicht zu dem befürchteten Wiederanstieg der Fallzahlen geführt. Zudem sind die Kosten je Leistungsfall im Zeitverlauf nur moderat angestiegen. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit belief sich der Zahlungsanspruch

je Bedarfsgemeinschaft für die Kosten der Unterkunft in Sachsen 2013 auf rund 274 Euro pro Monat, 2020 waren es bereits 308 Euro (+12,5 % oder +1,7 % p.a.). Mit der Erhöhung der Bundesleistungen für anerkannte Flüchtlinge (siehe nächster Abschnitt) wird ein Teil der entstehenden Kosten zudem durch den Bund getragen.

Der innerhalb Sachsens bestehende Strukturunterschied zwischen den Kreisfreien Städten und Landkreisen hat sich – bei insgesamt rückläufigen Ausgaben im Rahmen der KdU auf allen Ebenen – über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg stetig vergrößert. Die Kreisfreien Städte hatten 2013 durchschnittlich 40 % höhere KdU-Bruttoausgaben als die Landkreise, bis 2020 ist die Lücke auf fast 80 % gewachsen. Die KdU-Bruttoausgaben der Kreisfreien Städte lagen zuletzt bei 185 Euro/Einw., diejenigen der Landkreise nur noch bei 104 Euro/Einw.

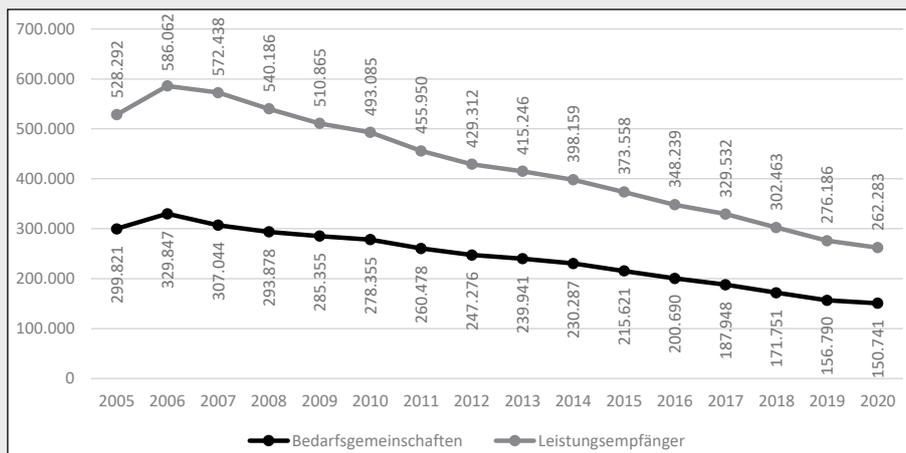
Die sächsischen Kommunen (Landkreise, Kreisfreie Städte) finanzieren einen Teil ihrer Bruttolasten aus den Kosten der Unterkunft durch einen Bundesanteil (§ 46 SGB II) sowie durch Zuweisungen des Landes, die durch die Kassenstatistik erfasst werden. Die Zuweisungen des Landes speisen sich weiterhin aus den so genannten »Hartz-IV-SoBEZ« gemäß § 11 Abs. 3a FAG (Bund)³¹⁰ und werden gemäß § 18 SächsAGSGB auf die kommunalen Träger verteilt. Dazu kommen Mittel aus der Weiterleitung eingesparter Wohngeldzahlungen des Landes an die Kommunen. Die Hartz-IV-SoBEZ für die ostdeutschen Länder sinken bereits seit einigen Jahren. Seit 2005 bis 2011 beliefen sich die Weiterleitungen an die Kommunen in Sachsen noch auf ein jährliches Niveau von 268 Mio. Euro. In den Jahren 2012 und 2013 wurden sie auf 190 Mio. Euro abgesenkt.³¹¹ Für die Jahre 2014 bis 2016 stieg sie wieder auf 208 Mio. Euro an, seit 2017 bis 2019 wurden den kommunalen Trägern netto 135 Mio. Euro zugewiesen. Dieses Volumen wurde ab 2020 erneut nach unten angepasst und betrug zuletzt nur noch 72,7 Mio. Euro.³¹² Die nächste turnusmäßige Überprüfung findet im Jahr 2022 statt und wird voraussichtlich zu einer weiteren Absenkung, wenn nicht gar vollständigen Auflösung der Position führen.

310 Die Mittel werden durch einen Vorwegabzug bei der Umsatzsteuerverteilung generiert. Daher zahlt der Freistaat Sachsen netto einen Teil dieser SoBEZ selbst. Er leitet demzufolge den Betrag lediglich zu 84,01 % an die Kommunen weiter, vgl. § 18 Abs. 1 SächsAGSGB.

311 Zunächst wurden von den ursprünglich 319 Mio. Euro gemäß § 11 Abs. 3a FAG, die Sachsen aus dem Hartz IV-SoBEZ-Topf erhalten hat, 51 Mio. Euro abgezogen, die Sachsen selbst über Umsatzsteueranteile einzahlte (ursprünglich 15,99%). Die sächsischen Kommunen haben daher nur 268 Mio. Euro netto erhalten. 2012 und 2013 hätten den sächsischen Kommunen laut Bundes-FAG 226,6 Mio. Euro zugestanden, abzüglich des Eigenanteils des Freistaates Sachsen sind dies 190 Mio. Euro. Der starke Rückgang erklärt sich dadurch, dass die bereits für 2011 durchgeführte Abrechnung zu einem negativen Anpassungsbetrag führte, der dann 2012 und 2013 jeweils hälftig angerechnet wurde (für die Kommunen jeweils -26 Mio. Euro). Ab 2014 berechnen sich die Anteile der Kommunen wiederum aus dem Anteil des Freistaates Sachsen (247,9 Mio. Euro) abzüglich des selbst finanzierten Umsatzsteueranteils. Ab 2017 bis 2019 erhielt der Freistaat 160,8 Mio. Euro, von denen er rechnerisch 25,1 Mio. Euro selbst finanziert und 135,7 Mio. Euro (84,39 %) an die Kommunen weiterreicht. Ab 2020 liegt die Basis bei 85,5 Mio. Euro, von denen 72,7 Mio. Euro an die Landkreise und Kreisfreien Städte weitergegeben werden.

312 § 11 Abs. 3 FAG (Bund) sieht für den Freistaat Sachsen eine Absenkung auf 85,492 Mio. Euro vor, davon gehen, wie oben beschrieben, 85 % an die sächsischen Kommunen.

Abbildung 182: Entwicklung der Rahmendaten im SGB II in Sachsen 2005 bis 2020



jahresdurchschnittliche Werte

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Bundesagentur für Arbeit.

Die Summe der genannten Positionen im Geltungsbereich des SGB II entwickelte sich zwischen 2013 und 2020 in etwa parallel zu den Ausgaben sowie zu den nachfolgend dargestellten Beteiligungsquoten des Bundes (Abbildung 183). Die Differenz zwischen Sachsen und den übrigen ostdeutschen Flächenländern ist vor allem durch die statistische Erfassung bedingt.³¹³ Insofern ist der Vergleichswert für die übrigen ostdeutschen Kommunen nur bedingt vergleichsfähig.

Das grundsätzlich höhere Erstattungs niveau bei den ostdeutschen Kommunen erklärt sich vor allem durch die bestehenden Hartz-IV-SoBEZ, aber auch durch die – mit Ausnahme Thüringens – höheren KdU-Leistungsquoten. Die Aufstockung der Bundesbeteiligungsquote an den KdU (siehe unten) schlägt sich insbesondere in den westdeutschen Kommunen nieder, während sie bis 2019 in den ostdeutschen Kommunen den Rückgang der Hartz-IV-SoBEZ nicht kompensieren konnten. Unterschiedlich fallen auch die Weitergaben der Wohngeldeinsparungen durch die Länder aus – in den westdeutschen Kommunen haben diese aufgrund der niedrigeren Ausgangswerte ein geringeres Gewicht. Die erneute Aufstockung der Bundesbeteiligung an den KdU im Rahmen des Corona-Hilfspakets für die Kommunen ist in den Einnahmen des Jahres 2020 klar erkennbar. In Sachsen ist der Effekt geringer ausgeprägt, da – wiederum angesichts der Trägerstrukturen – die Erstattungen für Zahlungen der Optionskommunen rückläufig waren.

Die wichtigste Einzelposition für alle kommunalen Leistungsträger nach SGB II ist, vor allem seit ihrer jüngsten Erhöhung, die Bundesbeteiligung. Der Bund beteiligte sich seit 2005 in unterschiedlichem Ausmaß an den Gesamtausgaben (Abbildung 185). Seit 2011 beläuft sich die Basisbeteiligung des Bundes an den KdU auf 27,6 %. Hinzu kamen in der Vergangenheit verschiedene befristete Zuschläge, wodurch sich der Bundesanteil mehr und mehr zu einem vergleichsweise intransparenten Instrument zur allgemeinen Finanzstärkung der Kommunen sowie zur Entlastung von flüchtlingsbezogenen Kosten entwickelt hat.³¹⁴

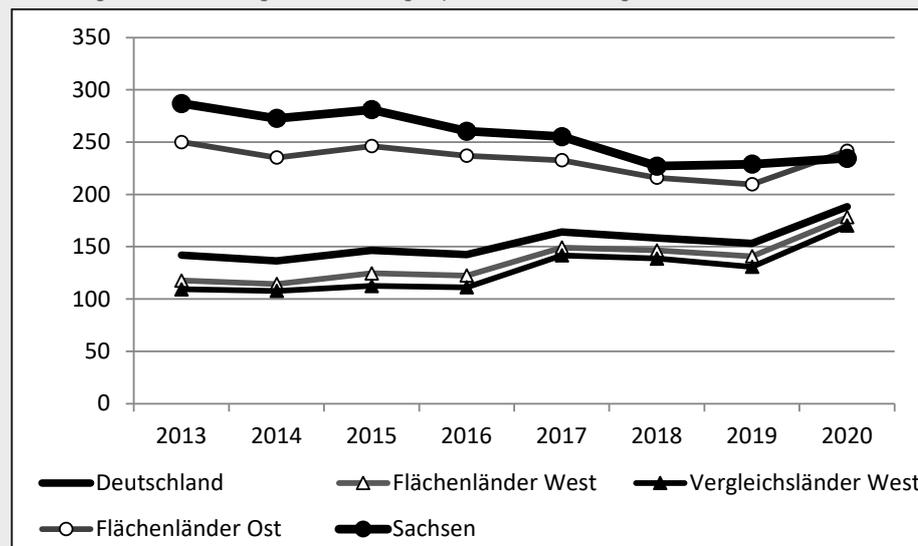
313 Für Thüringen werden in der Gruppierung 093 (Hartz-IV-SoBEZ) keine Einnahmen der Kommunen nachgewiesen, da die Mittel in den Kommunalen Finanzausgleich eingespeist und dort über die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben verteilt werden.

314 Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit und Interpretation des Bundesanteils. Dazu kritisch Wixforth (2016).

Mit dem Ziel einer Stärkung der Kommunal Finanzen stockte der Bund seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft ab 2015 auf.³¹⁵ Der Aufschlag stand zunächst im Zusammenhang mit der Zwischenlösung zur Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben, insbesondere der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, und belief sich auf 500 Mio. Euro pro Jahr bzw. 3,7 Beteiligungspunkte. In den Folgejahren wurde diese Position weiter ausgebaut, zuletzt auf (korrigierte) 5,8 % für das Jahr 2018 und 3,3 % für das Jahr 2019.³¹⁶ Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom Dezember 2016 übernimmt der Bund zudem befristet bis 2021 die KdU für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte mit einen weiteren landesspezifischen Zuschlag. Für den Freistaat Sachsen erhöhte sich die Bundesbeteiligung 2016 somit um 2,9 Prozentpunkte, und erreichte 2020 einen Stand von 7,8 Prozentpunkten.³¹⁷ Zusätzlich erhöht sich die Quote seit 2011 um zusätzliche, landesspezifische Prozentpunkte für die Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT), für die sich der Bund zu einem vollständigen finanziellen Ausgleich verpflichtet hat und die über zusätzliche Beteiligungspunkte des Bundes abgerechnet werden.³¹⁸ Für die Kommunen in Sachsen betrug dieser im Jahr 2020 5,6 %.³¹⁹ Somit hat seit 2013 jedes Land eine unterschiedlich hohe Quote für die Höhe der gesamten Bundesbeteiligung.

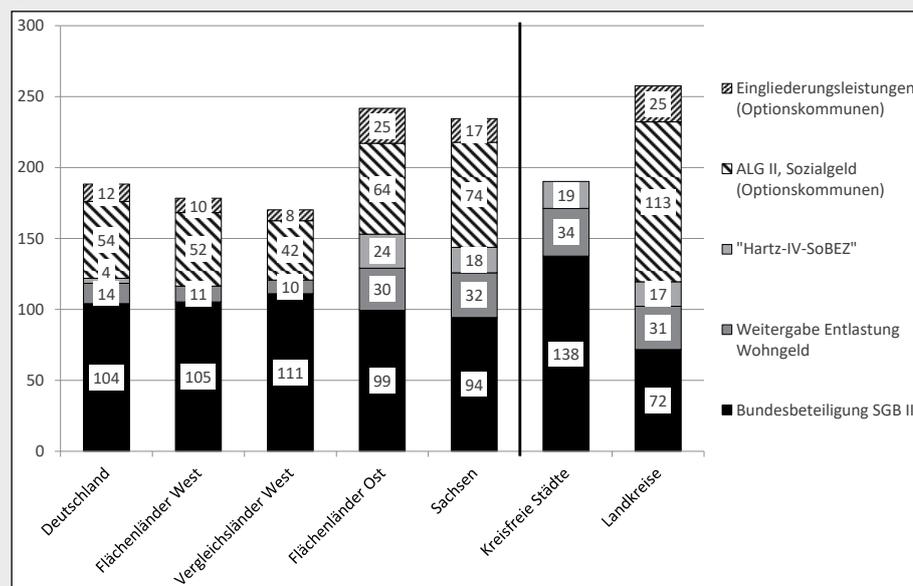
Im Jahr 2020 hat der Bund im Rahmen der Corona-Bewältigung einen weiteren großen Schritt unternommen und die Bundesbeteiligung massiv um 25 Prozentpunkte auf bis zu 74,9 %

Abbildung 183: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen im Bereich SGB II



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

Abbildung 184: Struktur der Erstattungen für Soziale Leistungen nach dem SGB II 2020 in Euro/ Einw.



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

315 Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes, BGBl. I, 2014, 2411.
 316 Die vorgesehene Entlastung erfolgt weiterhin durch einen höheren Gemeindeanteil zugunsten des Bundesanteils an der Umsatzsteuer. Vgl. Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975). Ab 2019 sinkt der Wert wieder auf 3,3 %. Artikel 5 Gesetz zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds »Deutsche Einheit« v. 17.12.2018 BGBl. I S. 2522 (Nr. 47).
 317 Vgl. § 2 BBFestV 2020.
 318 Gemäß § 46 Abs. 8 SGB II wird diese Kompensation umgesetzt, indem die jeweiligen Gesamtausgaben für Bildung und Teilhabe ins Verhältnis gesetzt werden zu den Gesamtausgaben des Landes für die KdU. Damit werden auch die Zuweisungen für Bildung und Teilhabe finanzstatistisch als Zuweisungen für die Kosten der Unterkunft behandelt.
 319 Vgl. § 2 BBFestV 2020.

ausgeweitet. Dies machte eine Grundgesetzänderung erforderlich, damit die Verwaltung der Grundsicherung jenseits der 50 %-igen Beteiligungsquote nicht vollständig als Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden muss. Bemerkenswert ist, dass diese Beteiligung nicht nur als Kriseninstrument, sondern als strukturelle Maßnahme umgesetzt wird. Sie bleibt demnach dauerhaft erhalten und stärkt die Kommunen finanziell. Dies ist trotz der Rückgänge bei den korrespondierenden Bruttoausgaben positiv zu bewerten, da sich in den KdU-Leistungen einerseits sehr deutlich die Effekte von Wirtschafts- und Schwäche spiegeln, andererseits aber auch starke Überschwappeffekte der SGB-II-Belastung auf andere Teilbereiche der kommunalen Soziallasten bestehen.³²⁰ Insofern ist eine finanzielle Stärkung der Kommunen über die KdU gleichzusetzen mit einer strukturellen Stärkung der von

320 Vgl. Hessischer Rechnungshof (2021).

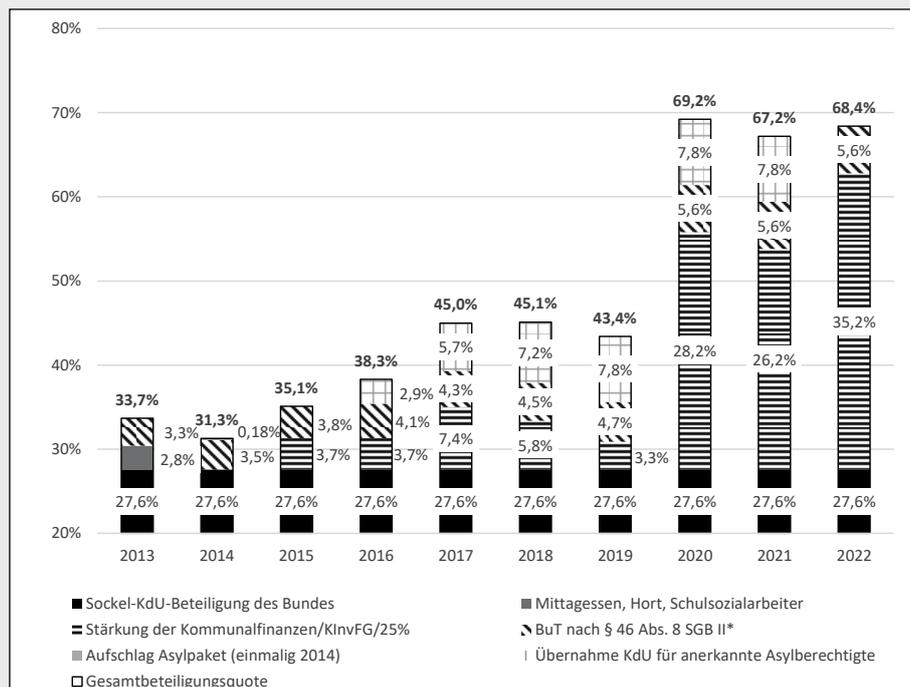
multiplen Problemlagen betroffenen Regionen in Deutschland – unabhängig von der Himmelsrichtung und von weiteren landes- und kommunalpolitischen Maßnahmen.

Aus der Summe der genannten Einzelkomponenten ergab sich für die sächsischen Kommunen im Jahr 2020 eine Bundesbeteiligung von insgesamt 69,2%. Sie war damit höher als jemals zuvor. Im laufenden Jahr 2021 ist sie wieder etwas auf 67,2% abgesunken. Mehrfach wurden in den vergangenen Jahren die dokumentierten Prozentsätze nachträglich nach unten korrigiert (jeweils im Rahmen der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen), um ein Umschlagen in die Bundesauftragsverwaltung zu verhindern.³²¹ Durch die un stetigen Eingriffe des Bundes wurde die Bewertung der Bundesbeteiligung in den letzten Jahren erschwert. Es ist zu hoffen, dass der Bundesgesetzgeber angesichts der nun klaren »75%-Grenze« zukünftig zu einer eindeutigen und nachvollziehbaren Regelung zurückfindet.

Werden die genannten Ausgaben und Einnahmen saldiert, so kann die Nettobelastung aus den SGB-II-Leistungen berechnet werden. Diese belief sich in den sächsischen Kommunen 2020 praktisch auf null, wobei die Entwicklung der Bruttoausgaben sowie der Bundesbeteiligung bereits seit 2013 zu einem negativen Verlauf geführt haben. Das im Vergleich dazu höhere Belastungsniveau der westdeutschen Flächenländer (derzeit noch rund 40 Euro/Einw.) korrespondiert mit dem bei Einführung des SGB II formulierten Ziel der Entlastung der Kommunen im Zusammenspiel mit deren deutlich höherer Steuerkraft.

Innerhalb Sachsens waren es in der Vergangenheit vor allem die Kreisfreien Städte, welche hohe Nettobelastungen aufwiesen (Abbildung 186). Mit durchschnittlich rund 120 Euro/Einw. lagen diese im Jahr 2013 noch rund dreimal so hoch wie diejenigen der Landkreise. Die Landkreise haben seit 2019 im Durchschnitt keine Nettolasten mehr aus den SGB-II-Ausgaben, im Jahr 2020 wurden ihre Bruttoausgaben sogar überkompensiert (-8 Euro/Einw.), während bei den Kreisfreien Städten noch 10 Euro/Einw. als Nettolasten verblieben. Das Auseinanderfallen beider Räume ist auf die Sonderstellung der Stadt Leipzig zurückzuführen. Diese ist neben einem höheren

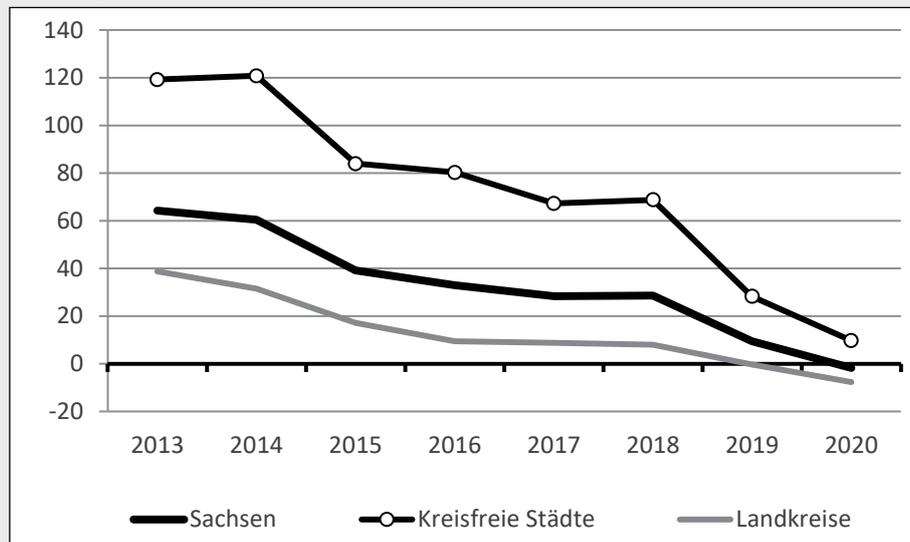
Abbildung 185: Entwicklung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in Sachsen



* 2013–2020 länderspezifische Werte für den Freistaat Sachsen

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: SGB II, Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung (BBFestV), verschiedene Jahre, Deutscher Landkreistag.

Abbildung 186: Entwicklung der Nettobelastung aus dem SGB II in Sachsen in Euro/Einw.



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

Bruttoausgabenniveau vor allem auf die Ausgestaltung des innersächsischen Verteilungsschlüssels der Hartz-IV-SoBEZ zurückführen, welcher sich an historischen Sozialhilfeausgaben des Jahres 2004 orientiert. Durch den Schlüssel wurde über 15 Jahre die Verhältnisse des Jahres 2004/2005 weitgehend fortgeschrieben und nicht die tatsächlichen Belastungen in der Gegenwart abgebildet. Die überfällige Reform des Schlüssels wurde erst nach dem Ende des Betrachtungszeitraums, ab 2021, wirksam. Damit kommt sie im Hinblick auf die entstandenen finanziellen Belastungen zu spät.

321 Vgl. Wohltmann, S. 566-568.

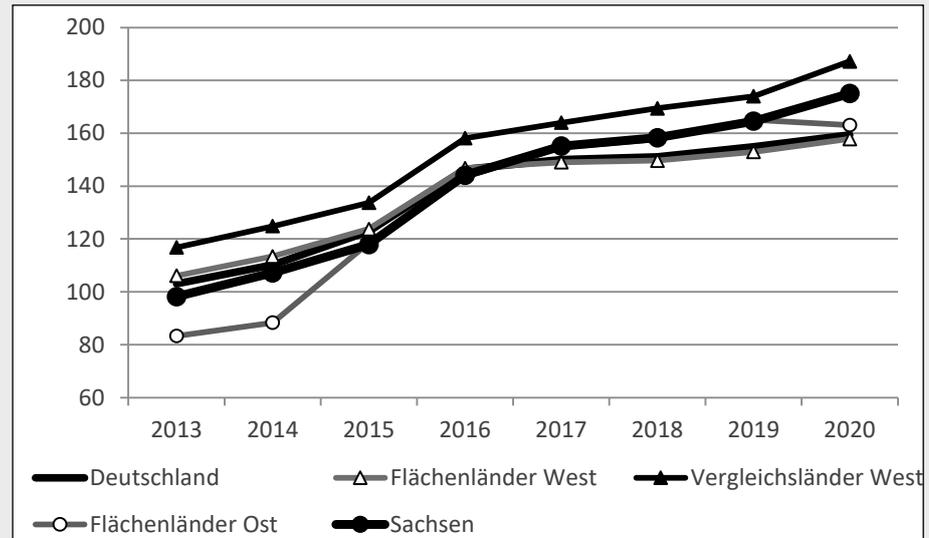
8.4 Leistungen nach dem SGB VIII

Ein Grund für weiter steigende Sozialausgaben der sächsischen Kommunen sind die Leistungen der Jugendhilfe (*innerhalb* und *außerhalb* von Einrichtungen). Hierin sind *nicht* die Ausgaben für die Kindertagesbetreuung enthalten (Kindertagesstätte und Tagespflege).³²² Die Ausgaben konzentrieren sich im Bereich der Hilfe zur Erziehung. In den hier ausgewerteten Bereichen der Kassenstatistik finden sich die Ausgaben für sozialpädagogische Hilfen, Jugendarbeit und Kinderschutz innerhalb und außerhalb von Einrichtungen einschließlich der Zuschüsse an freie Träger.³²³

Im Bereich der kommunalen Jugendhilfe stiegen die Ausgaben zwischen 2013 und 2020 bundesweit um etwa 55 %. In Sachsen beliefen sie sich am aktuellen Rand auf 175 Euro/Einw. und damit sogar 78 % höher als noch 2013. Sowohl die Dynamik als auch das Niveau lagen damit über dem Bundesdurchschnitt (159 Euro/Einw.). Der Anstieg der Leistungen ist dabei auf Leistungen sowohl außerhalb als auch innerhalb von Einrichtungen zurückzuführen. Dabei stiegen die Ausgaben für ambulante Leistungen, die häufig einen präventiven Charakter haben, in Sachsen gegenüber 2016 am aktuellen Rand stärker als in den Vergleichsgruppen (+28 % ggü. +19 % im Bundesdurchschnitt). In Sachsen sowie den übrigen ostdeutschen Flächenländern waren es zudem die stationären Jugendhilfeleistungen, für die ein höheres Volumen verausgabt wurde (+17 % bzw. +14 %), während diese im Bundesdurchschnitt kaum angestiegen sind (+2 %).

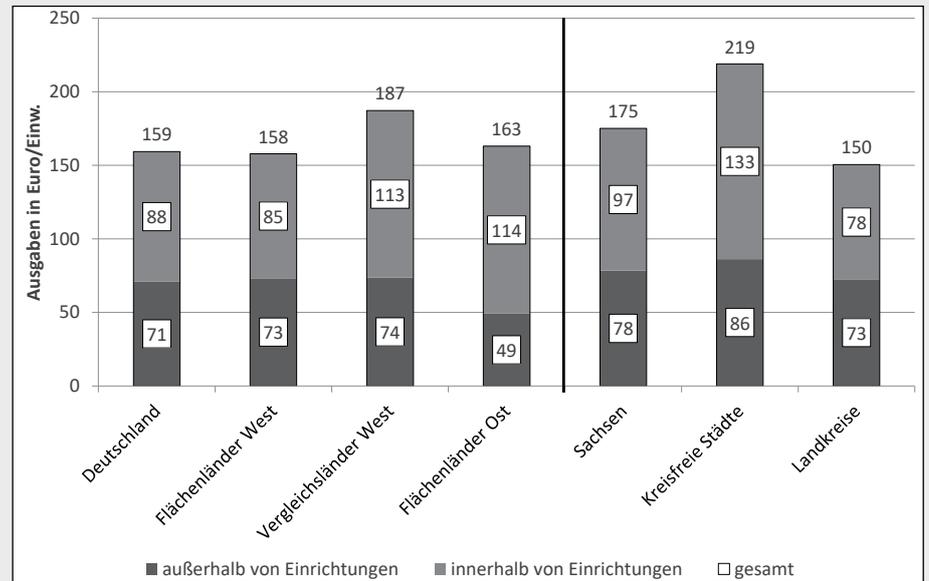
Mit Blick auf die Struktur der Jugendhilfe in den Betrachtungsräumen kann man konstatieren, dass die Ausgaben für die Jugendhilfe sowohl *außerhalb* von Einrichtungen als auch *innerhalb* von Einrichtungen in Sachsen leicht überdurchschnittlich ausgeprägt sind (Abbildung 188). Der Vergleich zeigt, dass die Jugendhilfe in Sachsen strukturell etwas anders organisiert ist als in anderen Ländern, insbesondere im Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Flächenländern. Bei Letzteren

Abbildung 187: Leistungen der Jugendhilfe in Euro/Einw.



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

Abbildung 188: Struktur der Jugendhilfe 2020



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

sind die Ausgaben der Jugendhilfe *außerhalb* von Einrichtungen unterdurchschnittlich, gleichzeitig liegen die Ausgaben für Leistungen *innerhalb* von Einrichtungen über dem Bundesdurchschnitt. Dabei ist festzuhalten, dass die Ausgaben *innerhalb* insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 sehr stark anstiegen, was mit der Betreuung minderjähriger Schutzsuchender zusammenhängt und sich deutlich in der Gesamtentwicklung niedergeschlagen hat. Die Jugendhilfeausgaben *außerhalb* von Einrichtungen zeigten dagegen in allen Räumen einen deutlichen Aufwärtstrend.

Innerhalb der sächsischen Kommunen sind die Kreisfreien Städte stärker in der Jugendhilfe engagiert, was neben der abweichenden demografischen Struktur durch das dortige Angebot an spezialisierten Einrichtungen begründet ist, welche auch von den Einwohnern des kreisangehörigen Raums genutzt werden. In der Jugendhilfe *außerhalb* von Einrichtungen zeigten sich 2020 dagegen eher geringe Unterschiede.

322 Die Gruppierungssystematik unterscheidet nicht nach Aufgaben, sondern nach Ausgabearten. Daher werden diese Einrichtungen entweder in kommunaler Trägerschaft geführt und damit die Einzelkosten beim Personal- und Sachaufwand sowie bei den Investitionen erfasst. Andere Träger erhalten Zuschüsse, die in der Kassenstatistik nicht zu den Sozialleistungen zählen, sondern im Bereich der ausgelagerten Leistungserbringung erfasst sind.

323 Erstattungen an andere Jugendhilfeträger werden dagegen nicht hier erfasst.

8.5 Leistungen nach dem SGB XII sowie nach dem SGB IX

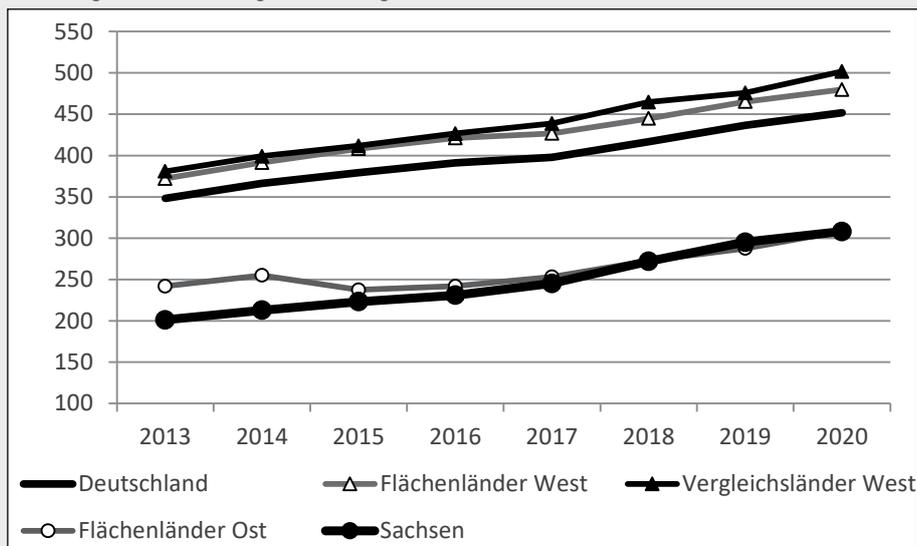
Die Leistungen nach dem SGB XII umfassen eine Vielzahl von Leistungen, beispielsweise die Hilfe zur Pflege oder die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (siehe Übersicht am Anfang dieses Kapitels). Leider ist die verwendete Gruppierungssystematik der Kassenstatistik nur bedingt für eine Aufgliederung nach Einzelaufgaben geeignet, sodass lediglich die aktuelle Gesamtsumme dargestellt werden kann.³²⁴ Seit 2020 ist die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung neu im SGB IX geregelt. Dies spiegelt sich erst unvollständig in der amtlichen Finanzstatistik, vor allem für die sächsischen Kommunen, die eine Übergangsfrist bis Ende 2021 zur Umstellung der Leistungen haben. Daher werden im aktuellen Gemeindefinanzbericht die Daten des bisherigen SGB XII und des neuen SGB IX noch zusammengefasst betrachtet.

Die Ausgaben im Bereich der Sozial- und Eingliederungshilfe stiegen im Beobachtungszeitraum kontinuierlich an – unabhängig von konjunkturellen Schwankungen und anderen veränderlichen Umfeldvariablen. In Ostdeutschland und Sachsen befinden sie sich allerdings auf einem wesentlich niedrigeren Niveau als in Westdeutschland (Abbildung 189). Das Ausgabenniveau der ostdeutschen und sächsischen Kommunen belief sich 2020 auf 308 Euro/Einw., gegenüber dem Bundesdurchschnitt von 452 Euro/Einw. und einem nochmals höheren Niveau der finanzschwachen westdeutschen Kommunen (502 Euro/Einw.). In den Leistungsbereichen des SGB XII bestehen durchaus kommunale Einflussmöglichkeiten auf die entstehenden Kosten, die in Sachsen offenbar intensiver genutzt werden. Die Differenz zum wesentlich höheren Bundesschnitt erklärt sich durch das deutlich höhere Gewicht der Sozialhilfe in den westdeutschen Kommunen gegenüber den arbeitsmarktorientierten Leistungen des SGB II, die in Ostdeutschland in den vergangenen Jahrzehnten prägend waren.

Eine Aufgliederung nach den Hilfearten des SGB XII ist in der Kassenstatistik nicht vorgesehen, jedoch mittels der Sozialhilfestatistik möglich (Abbildung 190). Im Jahr 2020 entfiel demnach sowohl in Deutschland (74,2 %) als auch in Sachsen (77,6 %) der Großteil der Ausgaben auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Mit 16,7 % bzw. 14,9 % ist die Hilfe zur Pflege der zweitgrößte Ausgabenposten, der zudem eine besonders starke Ausgabendynamik hat.³²⁵

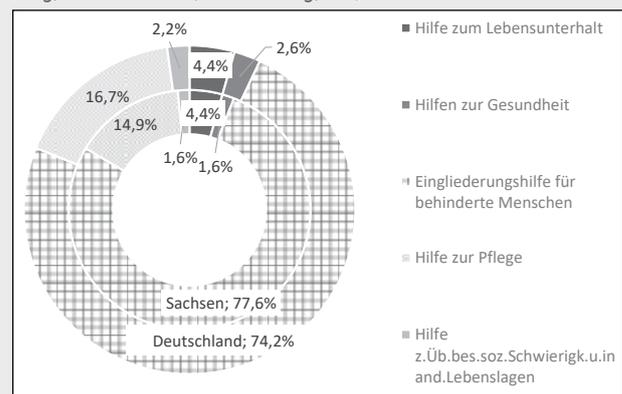
Im Freistaat Sachsen werden die kommunalen Ausgaben im Bereich der Sozialen Leistungen nach dem SGB XII und SGB IX von den Kreisfreien

Abbildung 189: Entwicklung der Leistungen nach dem SGB XII in Euro/Einw.



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

Abbildung 190: Anteil der einzelnen Hilfearten an den gesamten Bruttoausgaben im Bereich des SGB XII in Deutschland (äußerer Ring) und Sachsen (innerer Ring) im Jahr 2020



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

Städten und Landkreisen getragen, in erheblichem Umfang aber auch vom Kommunalen Sozialverband (KSV). Dieser ist in erster Linie als überörtlicher Sozialhilfeträger für die Leistungen an Menschen mit Behinderungen sowie die Heimaufsicht, das Entschädigungsrecht und die Förderung der Jugendhilfe zuständig³²⁶ und finanziert sich im Wesentlichen³²⁷ durch die Sozialumlage, die von den Landkreisen und Kreisfreien Städten aufgebracht wird.³²⁸ Seit 2013 sind die Ausgaben des KSV um 48 % auf zuletzt 167 Euro/Einw. gestiegen. Hier machten sich vor allem die steigenden Fallzahlen bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen bemerkbar. 2020 gaben die Landkreise

324 Durch eine Umschlüsselung der Bundesstatistik lässt sich selbst der Anteil der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung seit 2012 nicht mehr vergleichend darstellen.

325 Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als ursprünglich zweitgrößter Ausgabenposten wird seit 2017 nicht mehr im Rahmen der Statistik der Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe nach dem SGB XII erfasst, da diese seit 2014 vollständig durch den Bund übernommen wird.

326 Der KSV ist insbesondere für die teilstationären und stationären Leistungen zuständig, vgl. § 13 Abs. 2 SächsAGSGB. Bis 2017 war dies auf den Personenkreis der 18 bis 65-Jährigen begrenzt. Der KSV behält seit 2018 alle EGH-Fälle. Die drei letztgenannten Aufgaben werden nicht durch die Sozialumlage finanziert, sondern wurden 2008 mit der Aufgaben- und Kreisgebietsreform übernommen und sind MBA-pflichtig bzw. rein aus Bundesmitteln finanziert (Entschädigungsrecht).

327 Daneben fließen ihm Erstattungen und Rückzahlungen von Leistungen zu.

328 Daneben nimmt er die Aufgaben der überörtlichen Betreuungsbehörde und des Integrationsamtes wahr. Dies schließt u. a. auch die Kriegsofpferfürsorge ein.

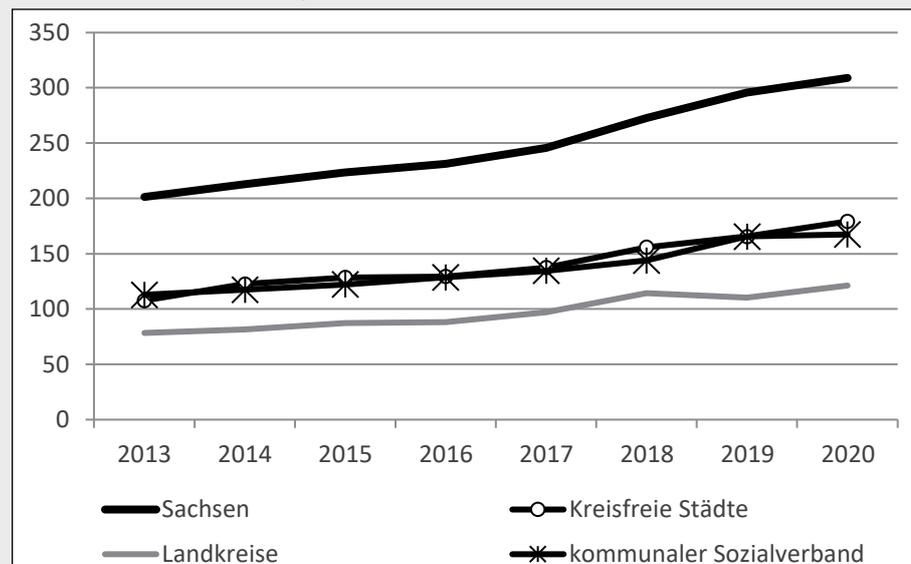
121 Euro/Einw. für die genannten Sozialen Leistungen aus, die Kreisfreien Städte 179 Euro/Einw.

8.6 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

In den Jahren 2014 bis 2016 stieg die Zahl der Empfänger kommunaler Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bundesweit deutlich an und erreichte 2015 mit rund 975.000 Personen einen Höchststand. In Sachsen lebten 2015 rund 46.000 Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Ende 2019 waren es nur noch etwas weniger als 20.000.³²⁹ Infolge des Rückgangs der Fallzahlen wurden am aktuellen Rand im Bundesdurchschnitt nur noch Ausgaben in Höhe von rund 33 Euro/Einw. getätigt. Damit sind die Ausgaben nur noch halb so hoch wie zum ausgabenseitigen Höhepunkt der Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2016.³³⁰ Das Ausgabenniveau der Landkreise und Kreisfreien Städte in Sachsen fiel mit durchschnittlich 43 Euro/Einw. allerdings höher aus. Mit 28 Euro/Einw. liegen die übrigen ostdeutschen Kommunen unter beiden Vergleichsgruppen. In der Gesamtschau wird deutlich, dass die fiskalische Bedeutung der Asylbewerberleistungen in den kommunalen Haushalten während der letzten beiden Jahre parallel zur Entwicklung der Zahl der leistungsberechtigten Personen an Bedeutung verloren hat.

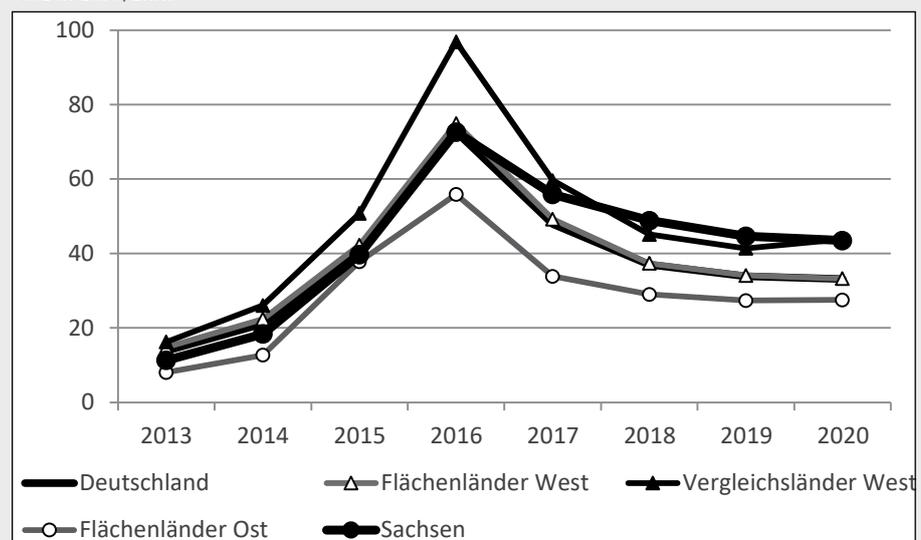
Die zum Teil sehr unterschiedlichen Kostenbelastungen der Kommunen hängen von mehreren Faktoren ab. Erstens sind die hier gezeigten Bruttokosten je nach verfügbaren Unterkünften (zentrale/dezentrale Unterbringung), lokalen Mietniveaus sowie ggf. zu gewährenden besonderen Leistungen unterschiedlich. Schwierig ist in diesem Zusammenhang auch ein Graubereich der statistischen Erfassung. Die Kassenstatistik bildet die tatsächlichen Ausgaben nur sehr unvollständig ab. Unterbringungskosten fallen auch in Bereichen der Infrastrukturausgaben (Abschnitt 7) oder beim laufenden Sachaufwand an (Abschnitt 6.1.6). Für eine Untersuchung der effektiven Ausgaben ist die Kassenstatistik daher nur für einen ersten Eindruck und Vergleich geeignet. Tiefer gehende Analysen erfordern aufwändigere Datenrecherchen.³³¹ Im Zuge der Evaluierung der Pauschale nach

Abbildung 191: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB IX in Sachsen in Euro/Einw.,



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

Abbildung 192: Entwicklung der Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Euro/Einw.



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

dem SächsFlüAG haben Datenerhebungen ergeben, dass rund 20 % bis 25 % der relevanten kommunalen Ausgaben nicht in den hier aufgeführten Sozialausgaben erfasst werden.³³²

Für die tatsächliche Nettobelastung der Kommunen ist weiterhin entscheidend, in welchem Umfang sich die Länder und ggf. der Bund über den Transmissionsweg der Länder an der Finanzierung der Bruttoausgaben beteiligen. Hier sind sehr unterschiedliche Ansätze festzuhalten, die von einer vollständigen Kostenerstattung mit Spitzabrechnung (Mecklenburg-Vorpommern oder Saarland) bis zu einer einmaligen Pauschale (Baden-Württemberg) reichen. In Sachsen erfolgt die Erstattung

329 Zahlen für 2020 waren bis zum Redaktionsschluss noch nicht veröffentlicht.

330 Der Höhepunkt der Zugangszahlen wurde zum Jahreswechsel 2015/2016 erreicht. Die Ausgaben liefen leicht nach und erreichten 2016 ihren Peak.

331 Zur Evaluierung der tatsächlichen Ausgaben und Aufwendungen in Sachsen für die Jahre 2013 bis 2016 vgl. Lenk/Hesse/Diesener u. a. (2016).

332 Vgl. Lenk/Hesse/Diesener (2018), insbesondere S. 71f.

der notwendigen Ausgaben mittels einer Pauschale, die an ein dynamisches Verfahren geknüpft ist.³³³

Der Freistaat Sachsen hat parallel dazu die Pauschale nach dem Sächs-FlüAG auf ein atmendes Verfahren umgestellt, das sich an der Zahl der Leistungsempfänger orientiert. Auf Basis zweier gutachterlicher Untersuchungen wurde die Pauschale mehrfach angepasst und ging seither in der Tendenz zurück. Dies hat damit zu tun, dass in der Spitze der Zuwanderung eine besonders hohe Kostendynamik eingetreten ist, die nun wieder rückläufig ist und sich auch in einer sinkenden Pauschale spiegelt. Dem gegenüber war die Pauschale in den Jahren bis 2016 überproportional angewachsen. Dennoch blieb der Landesgesetzgeber vor allem in zwei Punkten hinter der gutachterlichen Empfehlung zurück. Zum einen ist der kommunale Eigenbeitrag zu hoch angesetzt, zumal der Wortlaut des § 10 vorgibt, dass »alle notwendigen Ausgaben« erstattet werden sollen und somit ein Eigenbeitrag prinzipiell kritisch zu sehen ist. Zum anderen ist in der Kalkulation keine allgemeine Preissteigerung enthalten. Der Gesetzgeber geht demnach davon aus, dass es keine allgemeinen Preissteigerungen bei Mieten, der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sowie beim Verwaltungsaufwand gegeben hat. Dies ist unrealistisch und führt dazu, dass die Kommunen auch zukünftig einen nicht unerheblichen Teil der Kosten selbst tragen müssen.

9 Kreisumlage

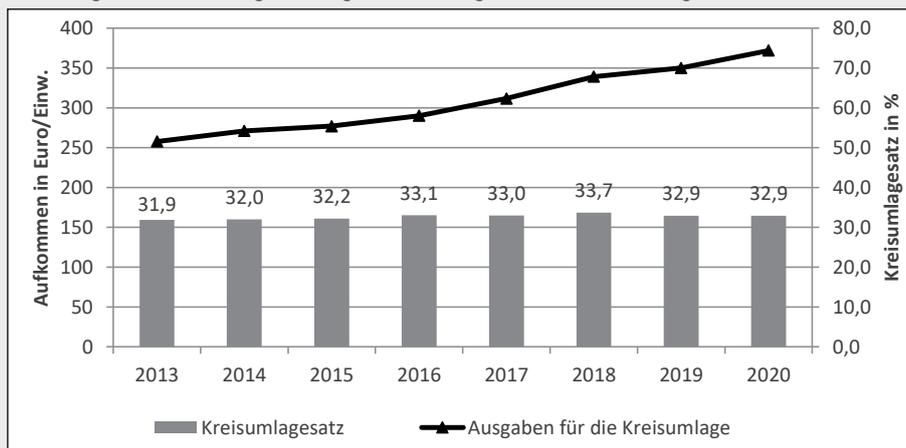
In den bisherigen Betrachtungen wurde die Kreisumlage nicht erläutert, die von den kreisangehörigen Gemeinden aufgebracht wird, um die Aufgabenerfüllung in den Landkreisen mitzufinanzieren. In der gewählten Darstellung, die auch für alle weiteren statistischen Analysen zur kommunalen Finanzlage typisch ist,³³⁴ werden die Zahlungsströme zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden, zu denen auch die Kreisumlage gehört,³³⁵ bereinigt, um zu den so genannten Bereinigten Einnahmen und Bereinigten Ausgaben zu gelangen. Diese Bereinigung ist erforderlich, um in der Außendarstellung und im interregionalen Vergleich Doppelzahlungen zu verhindern. Würde keine Bereinigung erfolgen, würden die von den Landkreisen getätigten Ausgaben (z. B. für Personal) erfasst und *zusätzlich* die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden gezahlt, mit denen diese finanziert werden. Das Ausgabevolumen würde so rechnerisch aufgebläht, obwohl von der kommunalen Ebene als ganze faktisch nur die Personalausgaben geleistet wurden. Ebenso würde auf der Einnahmeseite bei den kreisangehörigen Gemeinden Steuereinnahmen gezahlt und zusätzlich die daraus generierte Kreisumlage bei den Landkreisen als Einnahme

333 Vgl. zur Genese und Funktionsweise dieser Pauschale den Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017: Lenk/Hesse/Kratzmann (2017), Kapitel IV.

334 Lediglich die Publikationen des Deutschen Landkreistages und der entsprechenden Landesverbände gehen auf die Kreisumlage als wichtige eigene Einnahmequelle regelmäßig näher ein.

335 Des Weiteren beispielsweise auch die Finanzausgleichsumlage und die Sozialumlage für den Kommunalen Sozialverband.

Abbildung 193: Entwicklung der Ausgabebelastung durch die Kreisumlage in Sachsen



Durchschnittlicher Kreisumlagesatz = aufkommensgewichtetes Mittel

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Deutscher Landkreistag (2021), S. 625.

verbucht. Die finanzstatistische Bereinigung führt hier ebenfalls zur Vermeidung einer unzulässigen Doppelzählung. In aggregierten Darstellungen, z. B. Ländervergleichen, sind die Zahlungen der Kreisumlage daher stets bereinigt. Zudem tritt bei bundesweiten Vergleichsversuchen das Problem auf, dass in der Statistik die Kreisumlage mit mehreren anderen Umlagen (z. B. FAG-Umlage oder Schulumlage in einigen Ländern) zusammengefasst bei den »sonstigen« Einnahmen und Ausgaben nachgewiesen wird.

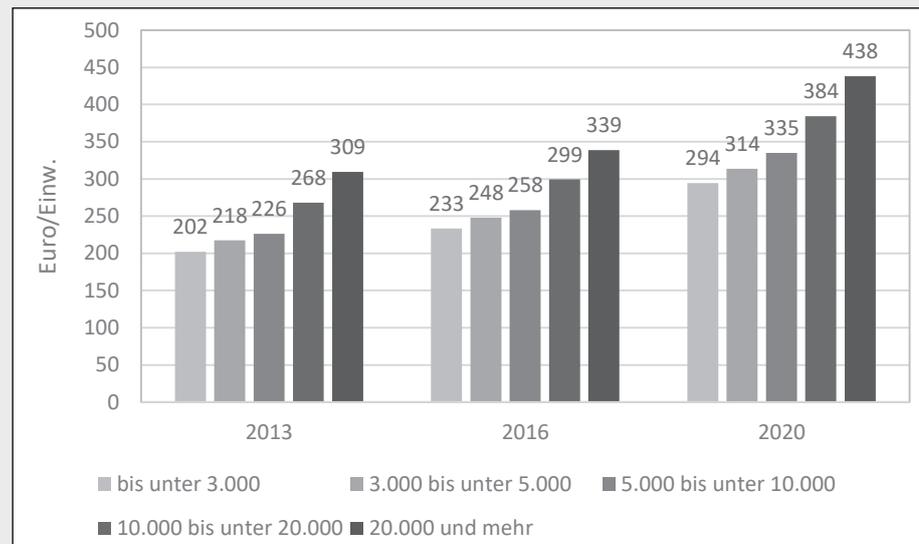
Für die Differenzierung innerhalb Sachsens ist die Darstellung gleichwohl von Bedeutung. Für die kreisangehörigen Gemeinden ist die Kreisumlage eine wichtige Ausgabebeziehung, die daher zusätzlich beschrieben wird. Zwischen 2013 und 2020 hat sich das Aufkommen der Kreisumlage um 39 % erhöht. Einen geringen Anteil hieran hatte die moderate Erhöhung der Kreisumlage, die sich zwischen 2013 und 2018 zunächst von durchschnittlich 31,9 % auf 33,7 % der Umlagegrundlagen (Steuerkraft zzgl. allgemeine Schlüsselzuweisungen nach § 26 SächsFAG)³³⁶ anstieg und dann bis 2020 auf 32,9 % zurückging. Damit macht die Entwicklung des Kreisumlagesatzes lediglich etwas weniger als 10 % des Gesamtzuwachses der Kreisumlage aus. Im gesamten Bundesgebiet waren die durchschnittlichen Kreisumlagesätze seit 2018 leicht rückläufig,³³⁷ worin sich der geringere Druck auf die kommunalen Sozialausgaben spiegelt (siehe Abschnitt 8.2). Diese müssen, wenn den Landkreisen als Träger dieser Leistungen keine anderen Einnahmequellen zur Verfügung stehen, über eine Anhebung der Kreisumlage finanziert werden, was über viele Jahre der Fall gewesen ist. Bedeutender waren die Anstiege der Umlagegrundlagen, die für über 90 % des gesamten Anstiegs seit 2013 ursächlich waren. Zuletzt brachten die kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen 2020 durchschnittlich eine Kreisumlage von 372 Euro/Einw. auf (2013: 258 Euro/Einw.). Durchschnittlich belastet die Kreisumlage die kreisangehörigen Gemeinden damit mit 15,5 % ihrer Bereinigten Einnahmen (einschließlich der Umlage). 2013 waren es noch 15,0 % gewesen. Bezogen auf die Allgemeinen Deckungsmittel beträgt die Belastung im Jahr 2018 durchschnittlich 24,2 % (2013 noch 22,7 %).

336 Die Umlagegrundlagen sind gemäß § 26 Abs. 3 die Steuerkraftmesszahlen nach § 8, die allgemeinen Schlüsselzuweisungen nach § 9, abzüglich der Finanzausgleichsumlage nach § 25a und die Auflösungsbeträge des Sonderpostens nach § 23 Absatz 2 Satz 4 SächsFAG.

337 Vgl. Wohltmann (2021), S. 628.

Korrespondierend zu den Steuerkraftdifferenzen zwischen den gemeindlichen Größenklassen und zu den Regelungen im SächsFAG mit einer recht intensiven Einwohnerveredlung, die zu höheren Schlüsselzuweisungen in größeren kreisangehörigen Städten führt, steigen auch die Belastungen durch die Kreisumlage mit der Größenklasse. Während kreisangehörige Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern 2020 durchschnittlich 294 Euro/Einw. Kreisumlage leisteten, waren es in der Gruppe mit über 20.000 Einwohnern 438 Euro/Einw. (Abbildung 194). Der Vergleich zwischen 2013 und 2020 zeigt, dass die Spreizung zwischen den größeren und kleineren Gemeinden gleichbleibend hoch ist: Die Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern zahlen je Einwohner etwa 50 % mehr Kreisumlage als die kleinsten Gemeinden unter 3.000 Einwohner.

Abbildung 194: Entwicklung der Ausgaben für die Kreisumlage in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

10 Verschuldung

Die Verschuldung der öffentlichen Hand ist in den letzten Jahren des wirtschaftlichen Aufschwungs und im Eindruck historisch niedriger Zinsen zumindest bis 2019 etwas aus dem Blickpunkt der politischen Diskussion geraten. In den vergangenen Jahren hat sich zudem trotz des allgemeinen positiven Umfelds insbesondere die Kassenkreditproblematik in vielen Ländern nicht gelöst. Daher soll auf diesen Bereich gesondert eingegangen werden.

Die kommunalen Schulden können statistisch differenziert werden nach:³³⁸

- Schulden der **Kernhaushalte** der Gemeinden und Gemeindeverbände (in Sachsen einschließlich KSV und Verwaltungsverbände),
- Schulden der **Extrahaushalte** (öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die unter öffentlicher Kontrolle stehen und öffentlich finanziert werden, einschließlich Hilfsbetriebe des Staates),
- Schulden der **sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen** (Beteiligung der öffentlichen Hand mit mehr als 50% des Nennkapitals oder Stimmrechts³³⁹ an privatrechtlichen Unternehmen, die Marktproduzenten sind, d. h., die ihren Umsatz nicht mit den Kernhaushalten erzielen. Hierzu zählen beispielsweise Ver- und Entsorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe oder Krankenhäuser).

Alle zusammen bilden die *Schulden des öffentlichen Bereichs*. Für jede Schuldenart wird weiterhin zwischen Schulden bei anderen öffentlichen Einheiten und beim *nicht-öffentlichen* (=privaten) Bereich unterschieden. Nicht dokumentiert werden dagegen Bürgschaften, die einen

Charakter von Eventualverbindlichkeiten haben sowie Verpflichtungen innerhalb von Cashpooling-Konstruktionen³⁴⁰.

Ein Vergleich (Abbildung 195) zeigt die Strukturen der kommunalen Verschuldung auf Basis des aktuellen Schuldenbegriffs einschließlich der weiteren Verbindlichkeiten (kreditähnliche Rechtsgeschäfte (RG) und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (LuL)) und unter Einbeziehung der ausgelagerten Bereiche im Jahr 2020 (umfassende Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes). Die nach diesem sehr weiten Konzept erfasste Verschuldung der sächsischen Kommunen fällt mit 3.233 Euro/Einw. sowohl gegenüber dem Bundesdurchschnitt (4.802 Euro/Einw.) als auch gegenüber allen anderen betrachteten Gruppen gering aus. Dies ist im Wesentlichen Ausdruck einer geringeren Verschuldung in den kommunalen Kernhaushalten: Hier belaufen sich die Schulden der sächsischen Kommunen (ohne Berücksichtigung der Schulden aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften sowie Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung) auf nur 34 % (535 Euro/Einw.) des Bundesdurchschnitts, den höchsten Schuldenstand verzeichnen hier die Kommunen in den finanzschwachen Westländern mit 128 % des Bundesdurchschnitts (2.041 Euro/Einw.). In den ausgelagerten Bereichen liegt die Verschuldung der sächsischen Kommunen mit 2.698 Euro/Einw. dagegen näher am Bundesdurchschnitt (3.207 Euro/Einw.). Des Weiteren zeigt die Darstellung die Rolle der ausgelagerten Bereiche, die im Bundesdurchschnitt rund 67 % des Gesamtschuldenstandes ausmachen, in Sachsen sogar 83 %. Für die Kommunen im Freistaat Sachsen kann also konstatiert werden, dass sie im bundesweiten Vergleich ein geringes Verschuldungsniveau erreicht haben und dieses auch nicht durch eine überproportionale Verlagerung auf die ausgelagerten Bereiche verzerrt ist.

Trotz der erweiterten Erfassung der Schulden werden im Folgenden, wie auch bei der Analyse der Einnahmen und Ausgaben, lediglich die **Schulden der Kernhaushalte** näher untersucht. Dies ist auch in

338 Vgl. vertiefend dazu den Methodenbericht zur Schuldenstatistik: Statistisches Bundesamt (2013), S. 6ff.

339 Hierzu zählen sowohl unmittelbare als auch mittelbare Beteiligungen.

340 Diese werden seit 2020 in den Berichten des Statistischen Bundesamtes ausgewiesen, allerdings können sie nicht als Zeitreihe dargestellt werden. In Sachsen ist im Jahr 2020 ein Volumen von 65 Mio. Euro den Kernhaushalten zurechenbar, insofern werden die nachfolgenden Aussagen nicht durch Cashpooling-Aktivitäten verzerrt.

vergleichbaren statistischen und kommunalwissenschaftlichen Veröffentlichungen üblich und prägt auch nach wie vor die öffentliche Diskussion um öffentliche Schulden. Vor allem muss betont werden, dass ausgelagerte Bereiche, insbesondere die kommunale Ver- und Entsorgungswirtschaft oder die Wohnungsunternehmen, eigene Finanzierungskreisläufe besitzen, die sich durchaus erheblich von der Lage der kommunalen Kernhaushalte unterscheiden können, ohne damit auf die Stabilität der kommunalen Haushaltslage Einfluss zu nehmen.³⁴¹ Es ist zudem nicht zu erkennen, dass die ausgelagerten Bereiche eine Schuldendynamik aufweisen, die eine Verlagerung der Schuldenlast aus den Kernhaushalten erwarten lässt.

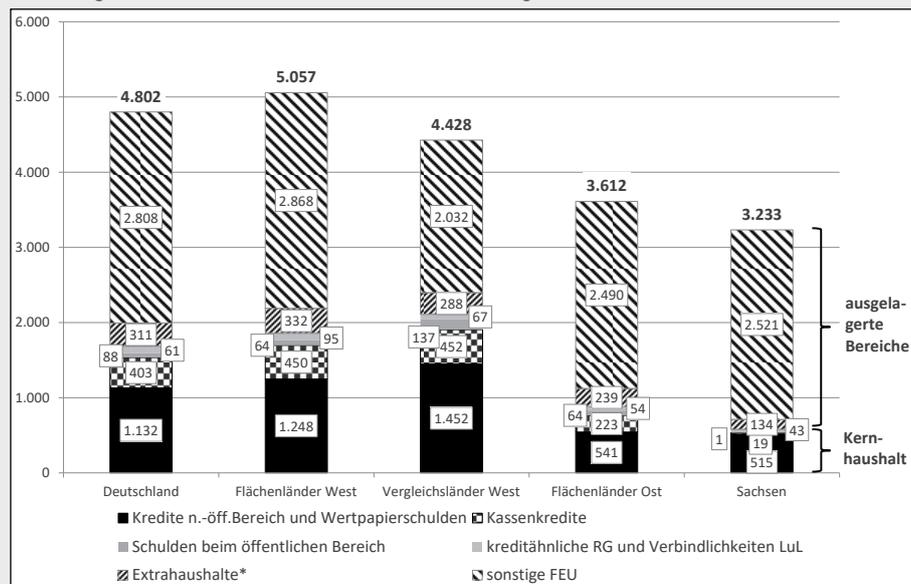
Zudem ist zu bemerken, dass der Blick auf die Schulden nur eine Seite der Medaille darstellt. Auf der anderen Seite befinden sich im kommunalen Einflussbereich auch Vermögenswerte, die potenziell zur Ablösung der Schuldenstände zur Verfügung stehen. Gerade im Bereich der Auslagerungen und Beteiligungsgesellschaften ist hier eine vertiefende Analyse lohnenswert. Trotz der flächendeckenden Einführung der Doppik in Sachsen ab dem Jahr 2013 fehlen hier noch Erkenntnisse, die erst mit dem Vorliegen kommunaler doppischer Gesamtabschlüsse gewonnen werden können. Mit dem derzeitigen Instrumentarium der Finanzstatistik können sie noch nicht abgebildet werden.

10.1 Verschuldung der Kernhaushalte

Wird die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte in Deutschland betrachtet (Investive Schulden, Kassenkredite, Schulden bei öffentlichen Bereichen), so ist im Analysezeitraum insgesamt eine Stagnation mit leichter Negativtendenz festzustellen. Zuletzt betrug der Schuldenstand der kommunalen Kernhaushalte bundesweit rund 122,7 Mrd. Euro, was 1.595 Euro/Einw. entspricht. Auch im Zuge der Corona-Pandemie ist zunächst im Jahr 2020 ein Anstieg der Verschuldung von lediglich 1,3 % zu beobachten gewesen.

³⁴¹ Wenn beispielsweise ein kommunaler Entsorgungsbetrieb aus technischen Gründen eine größere Investition tätigt und diese durch einen Kredit finanziert, so führt dies mglw. zu einem erheblichen Anstieg der Verschuldung, obwohl gleichzeitig ein positiver Finanzierungssaldo im Kernhaushalt erreicht wird, der durch die selbst finanzierten Zinszahlungen des ausgelagerten Bereichs auch nicht geschmälert wird. Die Haushaltslage ist in diesem Fall stabil und dennoch steigt die Verschuldung. Insofern ist der alleinige Blick auf die gesamthafte Verschuldungskennzahl unzureichend.

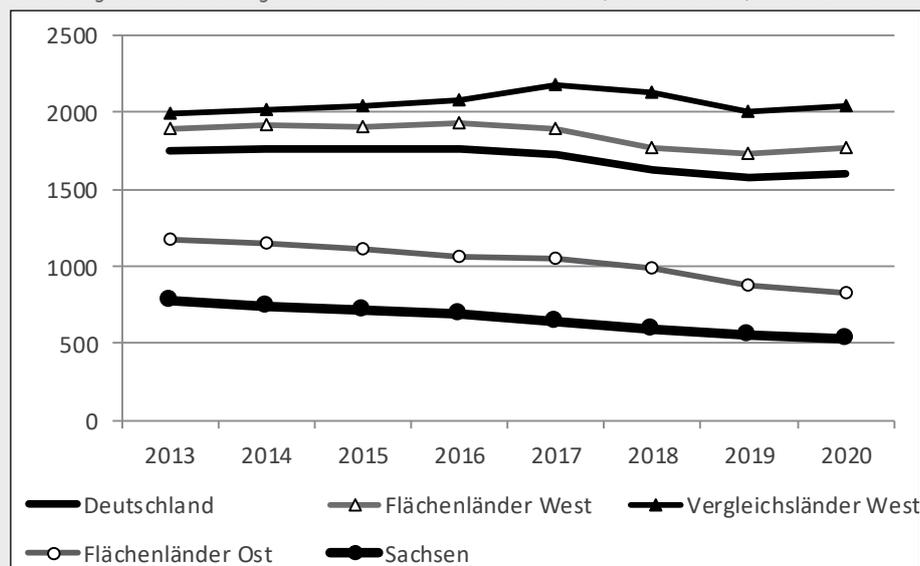
Abbildung 195: Struktur der kommunalen Verschuldung 2020



* ohne gemeinsame Extrahaushalte

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

Abbildung 196: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands (Kernhaushalte) in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Die Seitwärtsbewegung zeigt sich insbesondere bei den investiven Schulden (Bankkredite und Wertpapiersschulden). Angesichts der Niedrigzinsphase wurden in vielen Kommunen bestehende Kredite umgeschuldet und somit ohne Nettotilgung eine Verringerung der Zinsbelastung erreicht. In den finanzschwachen westdeutschen Kommunen erhöhte sich der Kreditbestand sogar etwas, was im Zusammenhang mit dem steigenden Investitionsvolumen in diesen Ländern steht.

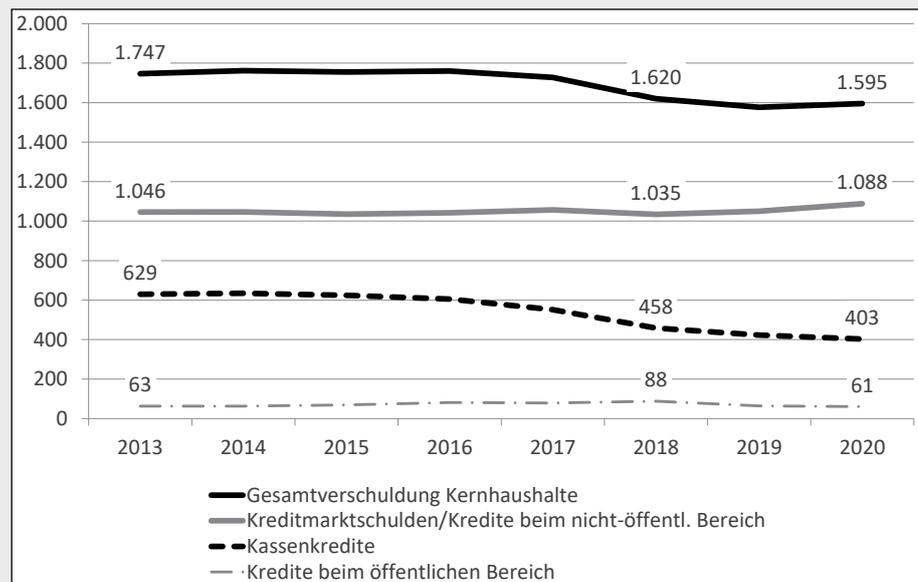
Eines der Markenzeichen der sächsischen Kommunalfinanzen ist die im gesamten Zeitraum anhaltende negative Nettoneuverschuldung, die sich in einer fortgesetzten Rückführung des Schuldenstandes zeigt. Mit Blick auf die sehr hohe Verschuldung der sächsischen Kommunen in den 1990er Jahren und die hohe Zinsbelastung war dies über lange Zeit notwendig, um langfristig finanzielle Handlungsspielräume zu ermöglichen. Angesichts des Zinsniveaus lassen sich derzeit allerdings

kaum noch Spielräume eröffnen (siehe Abschnitt III.6.1.7). Zwischen 2013 und 2020 konnte ein weiterer Rückgang um 33 % auf 522 Euro/Einw. realisiert werden. Bundesweit gingen die kommunalen Schulden um 8,7 % zurück. Am aktuellen Rand betrug die Verschuldung der sächsischen Kommunen daher nur noch 33 % des bundesweiten Durchschnitts und 63 % des Durchschnitts der übrigen ostdeutschen Kommunen. Der Befund einer stetigen Tilgung der Schuldenlast gilt im Übrigen auch für die anderen ostdeutschen Kommunen, in denen der Schuldenstand seit 2013 um 29 % reduziert werden konnte. Im Zuge der Corona-Pandemie ist im Bundes-schnitt sowie bei den westdeutschen Flächenländern ein leichter Anstieg der kommunalen Verschuldung zu erkennen, während sowohl Sachsen als auch die übrigen ostdeutschen Länder ihren kommunalen Schuldenstand in den Kernhaushalten weiter geringfügig reduzieren konnten.

Ein näherer Blick auf die Entwicklung der kommunalen Schulden in Deutschland offenbart zwei Teilentwicklungen: Während die so genannten *fundierten* Schulden für Investitionen fast unverändert blieben, wurde der Zuwachs der Kassenkredite, der zu Beginn der 2000er Jahre begonnen hatte, gestoppt (Abbildung 197). Mehr als ein Drittel des bundesweiten Kassenkreditbestandes konnte zudem zurückgeführt werden, vor allem seit 2017. Die Entschuldung verlief jedoch nicht flächendeckend und gleichmäßig. Stattdessen ist sie vor allem auf spezifische Landesprogramme zurückzuführen, wie der Rückgang der Kassenkredite 2018 durch die Übernahme der Bestände der hessischen Kommunen durch die sog. Hessenkasse (rund 4,9 Mrd. Euro). Kleine Programme, wie die Unterstützung (Tilgungshilfen) für kommunale Kassenkredite im Saarland 2020 oder in Brandenburg ab 2019 haben einen ähnlichen Projektcharakter. In den nachfolgenden Abschnitten wird auf diese beiden Teilkomponenten separat eingegangen.

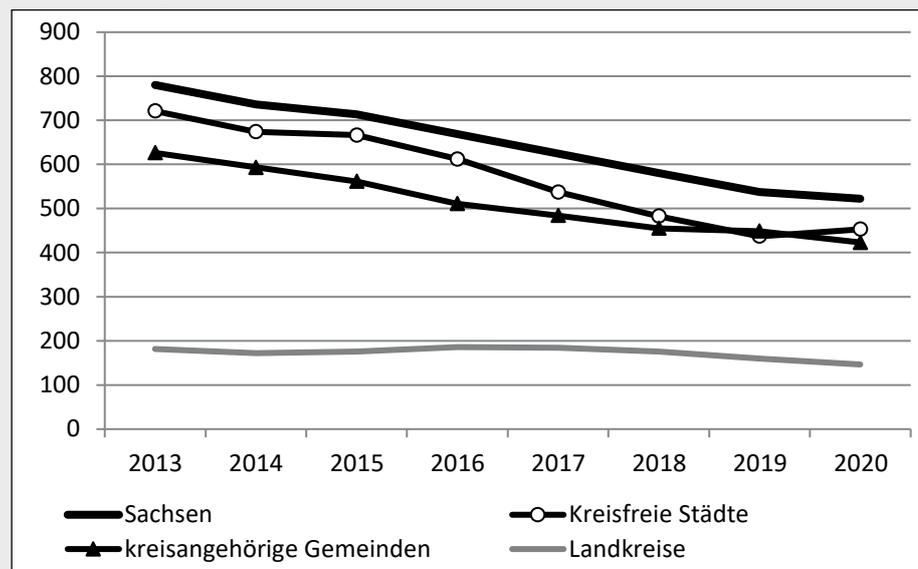
Die Differenzierung innerhalb Sachsens zeigt, dass der rückläufige Trend des Schuldenstands in allen Teilräumen vollzogen wurde (Abbildung 198). Die kreisangehörigen Gemeinden verringerten ihren Schuldenstand seit 2013 um rund 32,5 % auf durchschnittlich 423 Euro/Einw., die Landkreise behielten ihren Schuldenstand auf einem bedeutend niedrigeren Niveau bis 2017 im Wesentlichen bei, senkten ihn danach auf nur noch 146 Euro/Einw. (-19 %). Die Kreisfreien Städte konnten ihren

Abbildung 197: Entwicklung und Struktur des Gesamtbestands der kommunalen Verschuldung in den Kernhaushalten in Euro/Einw.



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

Abbildung 198: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in Sachsen in Euro/Einw.



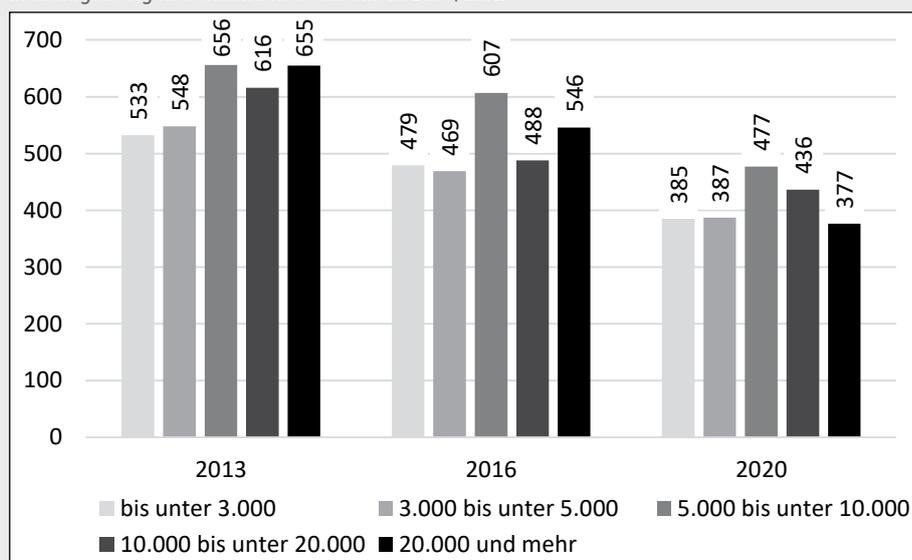
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Schuldenstand am deutlichsten reduzieren. Gegenüber dem Jahr 2013 sank ihr Schuldenstand um 37 % auf zuletzt 453 Euro/Einw.

Ende des Jahres 2020 waren in Sachsen 67 Städte und Gemeinden schuldenfrei, hatten also keine Schulden im Kernhaushalt – mehr als jemals zuvor.³⁴² Noch 2018 hatte die Zahl der schuldenfreien Kommunen in Sachsen bei 40 gelegen, 2013 waren es erst 29. Neben der Landeshauptstadt Dresden betraf dies vor allem Gemeinden in der Größenklasse bis unter 5.000 Einwohner. Aber auch immer mehr größere Städte zwischen 5.000 und 20.000 Einwohnern sind schuldenfrei. Weitere 56 Städte und

³⁴² Werden die übrigen Verbindlichkeiten und kreditähnlichen Rechtsgeschäfte der Kernhaushalte addiert, verbleibt nur eine einzige Gemeinde mit einer völligen Schuldenfreiheit. Dies ist aber insbesondere aufgrund der technisch bedingt auftretenden Verbindlichkeiten LuL keine sachgerechte Vergleichsbasis.

Abbildung 199: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in den Kernhaushalten in den kreisangehörigen Gemeinden Sachsens in Euro/Einw.



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

Gemeinden hatten zum 31.12.2020 einen Schuldenstand von weniger als 100 Euro/Einw., im Jahr 2013 waren es nur 40. Demgegenüber weisen in Sachsen lediglich 11 Kommunen einen Schuldenstand auf, der höher als der Bundesdurchschnitt von 1.595 Euro/Einw. liegt. Auch diese gruppieren sich im Wesentlichen aus der Größenklasse <5.000 Einwohner, sodass die dahinter liegenden absoluten Schuldenstände überschaubar sind.³⁴³

Innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden konnte über alle Größenklassen hinweg eine deutliche Senkung der Schuldenstände erreicht werden. Am stärksten verlief die Entschuldung in der Gruppe der Großen Kreisstädte (-42,5 %). Die restlichen Größenklassen verzeichnen Rückgänge im Bereich von 27 % bis 30 %. Somit schwinden auch die größenklassenbezogenen Unterschiede in der Kommunalverschuldung.

Bei dieser auf den ersten Blick positiven Entwicklung ist allerdings auch nach dem Sinn und Zweck eines schuldenfreien Kommunalhaushalts zu fragen. Zumal bereits etwa ein Drittel der sächsischen Kommunen mit weniger als 100 Euro/Einw. verschuldet und damit nahezu schuldenfrei ist. Ein direkter Effekt der Entschuldung besteht sicherlich in einem zusätzlichen fiskalischen Spielraum durch eingesparte Zinsausgaben. Dieser Effekt ist jedoch stark vom Zinsniveau abhängig. Wie schon im Abschnitt zu den Zinsausgaben gezeigt wurde, ist diese grundsätzlich positiv zu bewertende Wirkung derzeit durch das niedrige Zinsniveau wenig ausgeprägt (siehe Abschnitt 6.1.7). Alle staatlichen Ebenen profitieren derzeit ohne eigenes Zutun von den niedrigen Marktzinsen und die Wirkung ist – wie die ausgeglichenen Bundeshaushalte der vergangenen Jahre zeigen – umso größer, je umfangreicher der Schuldenstand ist. Letztlich ist die vollständige Schuldenfreiheit einer Kommune aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht notwendigerweise positiv zu bewerten.³⁴⁴ Sie würde implizieren, dass keine schuldenfinanzierten Investitionen vorliegen. Geht die Schuldenfreiheit mit einem Verzicht auf notwendige Investitionen einher, deren Schuldendienst sich

343 Diese Gruppe konzentriert nur einen Anteil von 101 Mio. Euro an der kommunalen Gesamtverschuldung, die sich auf rund 2,1 Mrd. Euro beläuft.

344 Vgl. Hesse (2019), S. 72 ff.

aus zukünftigen Zahlungsströmen bedienen lässt, kann dies durchaus kritisch bewertet werden. Gerade angesichts der bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarfe und dem anhaltend niedrigen Zinsniveau könnte das günstige Zeitfenster auch für höhere Ausgaben genutzt werden. Positiv ist jedoch zu bewerten, dass die sächsischen Kommunen durch den niedrigen Schuldenstand einen Puffer für kreditfinanzierte Ausgaben in fiskalisch schwierigen Zeiten haben. Ohne den Freistaat aus seiner Verantwortung für die Kommunen zu entlassen, könnten die Kommunen ihre Investitionsprogramme bei fehlender Liquidität zunächst stärker aus Krediten finanzieren. Die Marktgegebenheiten, die auch mittelfristig abgesichert werden können, bieten hierfür ein günstiges Umfeld.

Zu den Schulden im Kernhaushalt gehören neben den investiven Schulden (Abschnitt 10.2), den Kassenkrediten (Abschnitt 10.3) und den Schulden beim öffentlichen Bereich auch kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen. Die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte haben sich in Sachsen 2020 auf nur 1,2 Euro/Einw. belaufen. Hierunter sind insbesondere die Verpflichtungen aus Finanzierungsleasing summiert. Der Bundesdurchschnitt lag bei 9 Euro/Einw. Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen betragen in Sachsen im Jahr 2020 40 Euro/Einw. und liegen damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 79 Euro/Einw. Hier greift beim Ländervergleich der Effekt der ungleichmäßigen Doppikumstellung. Doppisch buchende Kommunen können den Wert direkt aus der kommunalen Bilanz übernehmen, kameral buchende Kommunen konnten die Position hingegen mangels kaufmännischer Buchführung in der Vergangenheit noch nicht durchgehend an das Statistische Landesamt melden.³⁴⁵ Da Vorjahreswerte fehlen, sind diese Schulden auch nicht »gewachsen«, sondern »erfassungsbedingt hinzugetreten«. Die beiden genannten Komponenten haben allerdings keine strukturellen Einflüsse auf das Verschuldungsergebnis und sind auch methodisch anders zu bewerten. Daher werden sie an dieser Stelle nicht vertieft behandelt.

10.2 Investive Schulden

Die kommunale Schuldenaufnahme ist an restriktive gesetzliche Regeln gebunden. Grundsätzlich ist die Schuldenaufnahme nur subsidiär, d. h. nach Ausschöpfung aller übrigen Einnahmequellen zulässig (in Sachsen: § 73 Abs. 4 SächsGemO). In Sachsen unterliegt die gemeindliche Kreditaufnahme der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 82 Abs. 2 SächsGemO), welche den Gesamtbetrag der Kreditaufnahme hinsichtlich der finanziellen Leistungsfähigkeit bewertet. Kredite sind ausschließlich »nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung« zulässig (§ 82 Abs. 1 SächsGemO). Diese Regelungen gelten in vergleichbarer Form auch in den anderen Ländern. Daher sind kommunale Schulden in der Regel so genannte »fundierte« oder »investive« Schulden. Ihnen stehen konkrete Vermögenswerte

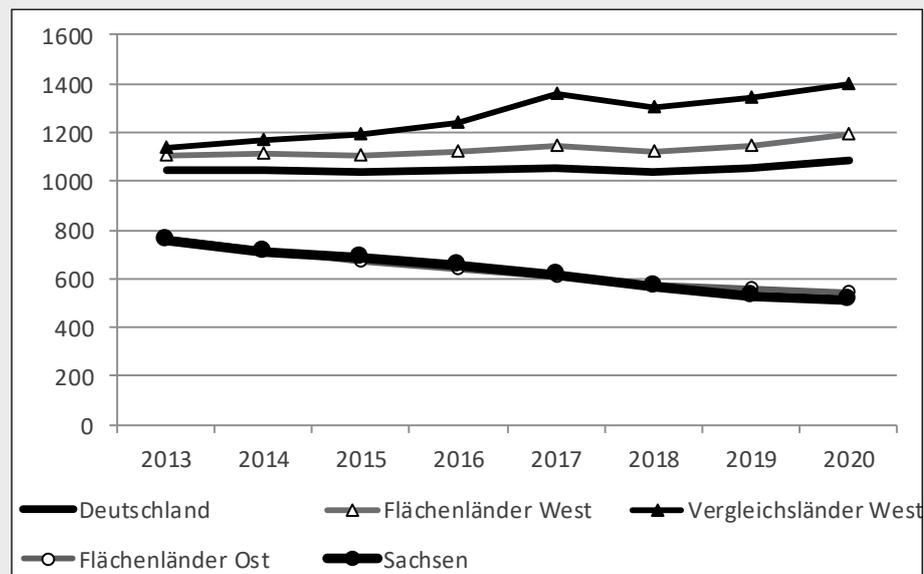
345 Auskunft des Statistischen Landesamtes in Kamen.

gegenüber. Im Idealfall werfen diese Investitionen Erträge ab, die zur Finanzierung des Schuldendienstes (Zinsen und Tilgung) verwendet werden können und sich in positiven Finanzierungssalden niederschlagen. Ist dies nicht der Fall, ist der Schuldendienst aus Überschüssen anderer Haushaltspositionen, insbesondere aus Steuermitteln, zu finanzieren. In diesem Fall werden die Finanzierungslasten in Form von Tilgungszahlungen idealerweise über die Nutzungsdauer der Investitionen verteilt (sog. *Pay-as-you-use-Prinzip*), sodass sich ein stetiger Tilgungspfad über die Zeit ergibt. Dies bedingt jedoch nicht notwendigerweise, dass die Gesamtverschuldung auf null sinkt, da neue Investitionsprojekte hinzutreten können.

Der Rückgang der kommunalen Verschuldung in Sachsen lässt sich auf die Tilgung investiver Kredite zurückführen. Sie betragen 2020 rund 503 Euro/Einw., was etwas weniger als der Hälfte des Bundesdurchschnitts (1.088 Euro/Einw.) entspricht. Dieser Wert ist umso bemerkenswerter, wenn man berücksichtigt, dass die sächsischen Kommunen noch Anfang der 2000er Jahre ein deutlich überdurchschnittliches Niveau zu schultern hatten, welches seitdem erheblich gesenkt werden konnte (-33 % seit 2013, -59 % seit 2000). Ähnlich starke Rückführungen der Schuldenstände konnten in den übrigen ostdeutschen Kommunen realisiert werden (-29 % seit 2013, -49 % seit 2000), sodass diese im Jahr 2020 ein ebenfalls deutlich unterdurchschnittliches Niveau von nur 541 Euro/Einw. erreichten. In den westdeutschen Kommunen sind seit 2013 dagegen leicht steigende Stände der Investitionskredite erkennbar (+8 %), welche allerdings auch durch die weit überdurchschnittlichen Entwicklungen in den finanzschwachen Vergleichsländern (+23 %) bedingt sind. Auch im Bundesdurchschnitt kann über den gesamten Betrachtungszeitraum ein leichter Anstieg der Schuldenstände um 4 % konstatiert werden. Die westdeutschen Kommunen greifen angesichts der äußerst günstigen Marktbedingungen häufiger auf Krediteinnahmen zur Finanzierung ihrer Investitionen zurück. Wie die Ausführungen zu den Zinsausgaben zeigen, können sie dennoch sinkende Zinsbelastungen realisieren. Diese Politik birgt zwar Zinsänderungsrisiken, die Wahrscheinlichkeit einer mittelfristigen Zinserhöhung ist allerdings als gering einzuschätzen. Zudem wachsen auch Wirtschaft und Steueraufkommen, sodass auch ein steigender Schuldenstand nicht mit einem Verlust der Leistungsfähigkeit einhergehen muss.

Innerhalb Sachsens verliefen die Entwicklungen identisch zu denen der Gesamtverschuldung im Kernhaushalt (Abbildung 198). Die Kreisfreien Städte waren 2020 mit 453 Euro/Einw. verschuldet, wobei Dresden keine investiven Kredite aufwies. Die kreisangehörigen Gemeinden wiesen zusammen 412 Euro/Einw., die Landkreise 453 Euro/Einw. investive Schulden auf.

Abbildung 200: Entwicklung des Stands der Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (Kernhaushalte) in Euro/Einw.



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

10.3 Kassenkredite

Eine besondere Rolle spielen die kommunalen Kassenkredite (je nach Bundesland auch »Liquiditätskredite« oder »Kredite zur Liquiditätssicherung«). Sie dienen ursprünglich ausschließlich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsempässen im laufenden Kommunalhaushalt und müssen dementsprechend auch kurzfristig zurückgezahlt werden.³⁴⁶ Seit dem Jahr 2000 hatten sie sich mit einem Besorgnis erregenden Tempo zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument entwickelt. Hierzu haben in besonderem Maße die strukturellen Defizite in vielen Kommunen beigetragen, die vielerorts durch Kassenkredite finanziert wurden. Unzureichende Konsolidierungsbemühungen und eine Duldung durch die Kommunalaufsicht haben dies zusätzlich unterstützt. Zum anderen spielt auch das äußerst niedrige Zinsniveau der letzten Jahre eine nicht unbedeutende Rolle.

Kredite zur Liquiditätssicherung sind problematisch, da es sich in der Regel um kurzlaufende Kredite mit regelmäßiger Refinanzierungserfordernis handelt. Folglich bestehen hohe Zinsänderungsrisiken. Daher bergen insbesondere hohe Kassenkreditbestände potenziell erhebliche Gefahren für die Haushaltsstabilität in vielen Kommunen.

Im Berichtszeitraum 2013–2020 haben die kommunalen Kassenkredite bundesweit zunächst stagniert und waren seit 2017 rückläufig. Zuletzt lag das Volumen im bundesdeutschen Durchschnitt bei 403 Euro/Einw. und damit rund 36 % niedriger als noch 2013. Deutschlandweit betrug der Kassenkreditstand 2020 rund 30,9 Mrd. Euro. In Westdeutschland erfolgte ein Abbau der Bestände vor allem in den finanzschwachen westdeutschen Ländern, allen voran in Niedersachsen (-64 %) und Schleswig-Holstein (-64 %). Zuwächse gegenüber 2013 sind dagegen in Baden-Württemberg (+129 %) sowie in Sachsen-Anhalt (+12 %) zu beobachten gewesen. Den größten Effekt hatte der Übergang von insgesamt rund 4,9 Mrd. Euro kommunalen Kassenkrediten in Hessen an

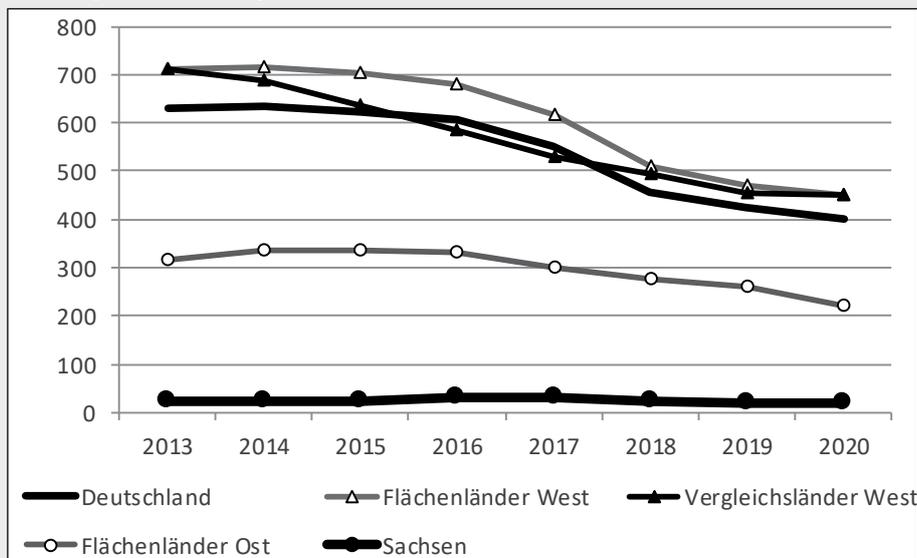
346 Vgl. Schwarting (2006), S. 307f.

die sog. Hessenkasse im Jahr 2018.³⁴⁷ Ähnliche Tilgungshilfen mit Projektcharakter, d. h., mit einer Verbindung von Entschuldung und struktureller Haushaltsverbesserung laufen aktuell beispielsweise in Brandenburg (ab 2019)³⁴⁸ oder im Saarland (ab 2020)³⁴⁹.

Die in der Abbildung 201 nachgezeichnete Entwicklung offenbart gewichtige regionale Unterschiede im Umgang mit Kassenkrediten. Besonders in Sachsen wird der Umgang mit Kassenkrediten sehr restriktiv vollzogen. Im Jahr 2020 wiesen die sächsischen Kommunen Bestände von lediglich 19 Euro/Einw. auf, was kaum ins Gewicht fällt. Hierin spiegelt sich die bereits seit Jahren gepflegte Konsequenz beim Ausgleich der Haushalte und beim Erwirtschaften von Überschüssen in der laufenden Rechnung. Die Gesamtsumme an Kassenkrediten von knapp 76 Mio. Euro entfiel dabei auf zwei Landkreise (zusammen 28,5 Mio. Euro), den Kommunalen Sozialverband (20,5 Mio. Euro) sowie die Städte und Gemeinden (27 Mio. Euro). Allerdings wiesen viele dieser Kommunen gleichzeitig einen Finanzierungsüberschuss auf, was den Schluss zulässt, dass sie die Kassenkredite ausschließlich zum Liquiditätsmanagement verwendet haben. Die Kreisfreien Städte haben keine Kassenkredite.

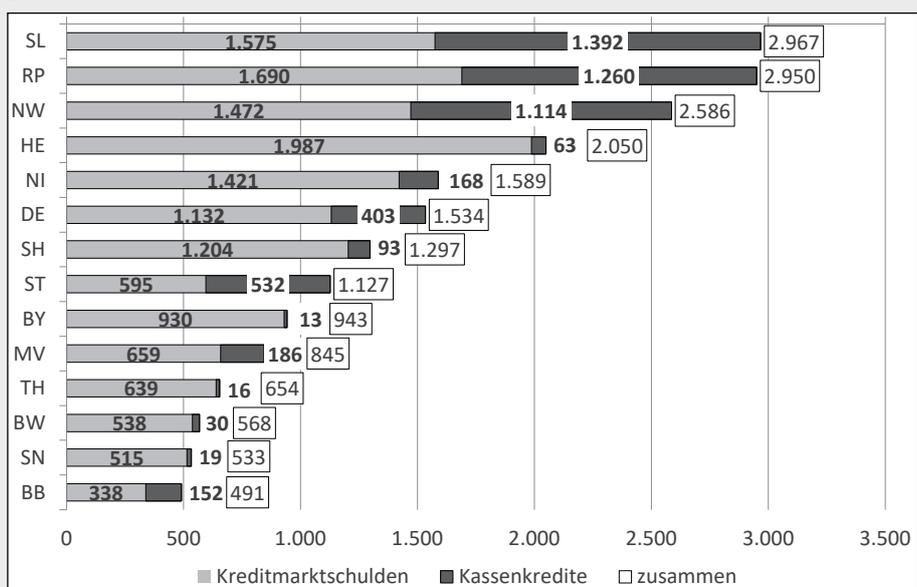
Um die Sonderstellung der sächsischen Kommunen noch deutlicher zu unterstreichen, erfolgt eine Zusammenstellung nach einzelnen Ländern (Abbildung 202). Hieraus ist ersichtlich, dass der Stand der kommunalen Kassenkredite in Sachsen einer der niedrigsten bundesweit ist (nur in Bayern und Thüringen ist er noch geringer) und auch noch deutlich unter dem in den übrigen ostdeutschen Flächenländern liegt. In Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern werden ebenfalls recht hohe Kassenkreditbestände erreicht. Damit erklären sich die Unterschiede in der Verschuldung der Kernhaushalte zwischen den sächsischen und den

Abbildung 201: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 202: Stand der kommunalen Investitions- und Kassenkredite zum 31.12.2020 in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

übrigen ostdeutschen Kommunen (mit Ausnahme Thüringens) durch den abweichenden Umgang mit Kassenkrediten. Ebenso wird erkennbar, dass sich die Kassenkreditproblematik in drei Ländern besonders verschärft darstellen, nämlich dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Zuletzt kann abgelesen werden, dass gerade in dieser »Spitzengruppe« sowohl hohe investive als auch hohe Kassenkredite vorherrschen und sich damit die Probleme addieren. Dies erklärt die Bestrebungen rund um kommunale Entschuldungsprogramme in diesen Ländern (z. B. der Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen oder der Saarlandpakt). Hessen hat sich mit der Übernahme der kommunalen Kassenkredite durch die Hessenkasse aus dieser Gruppe entfernt.

In Sachsen sind niedrige Schuldenstände und eine stabile Haushaltsführung charakteristisch für die Kommunen. Sicherlich kann diskutiert

347 Die Kassenkredite wurden durch die Förderbank des Landes (WI Bank) übernommen und sind damit weder in den kommunalen Haushalten noch im Landeshaushalt weiter sichtbar. Kombiniert wird die Hessenkasse mit einem Konsolidierungs- und Investitionsprogramm, um die geringen Zinssparnisse mit zusätzlichen Perspektiven für die kommunale Entwicklung zu versehen. Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2019).

348 In Brandenburg erhalten die Städte und Gemeinden seit 2019 jährlich insgesamt 57,3 Mio. Euro zur Tilgung ihrer Kassenkredite.

349 Im Saarland ist seit Anfang 2020 (vor der Corona-Pandemie) der Saarlandpakt in Kraft, in dessen Rahmen das Land sukzessive eine Milliarde Euro übernehmen will. Vgl. Ministerium für Finanzen und Europa Saarland (2020).

Tabelle 12: Kassenmäßige Einnahmen und Ausgaben der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände im 1. Halbjahr 2021 (Auswahl)

	1. Hj. 2021	1. Hj. 2020	Differenz ggü. 2020		1. Hj. 2019	Differenz ggü. 2019	
	Euro/Einw.*	Euro/Einw.	Euro/Einw.	%	Euro/Einw.	Euro/Einw.	%
Bereinigte Einzahlungen	1.606	1.527	78	5,1%	1.548	58	3,8%
darunter:							
Steuern und steuerähnliche Einnahmen (brutto)	433	362	71	19,7%	414	19	4,6%
Schlüsselzuweisungen	333	325	7	2,2%	319	13	4,2%
sonstige Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	338	307	31	10,1%	288	51	17,6%
privat- und öffentlich rechtliche Entgelte, Kostenumlagen	234	241	-7	-3,0%	249	-15	-6,2%
Investitionszuweisungen	73	97	-24	-25,2%	75	-2	-2,5%
Bereinigte Auszahlungen	1.629	1.615	14	0,9%	1.516	113	7,4%
darunter:							
Personalauszahlungen	380	382	-2	-0,6%	367	13	3,6%
Sach- und Dienstleistungen	209	208	1	0,5%	210	-1	-0,3%
Soziale Leistungen	390	376	14	3,7%	362	28	7,7%
Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke	342	331	11	3,3%	294	48	16,2%
Auszahlungen für Investitionen (ohne Finanzanlagen)	212	218	-6	-2,7%	183	29	15,8%
Saldo der Bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen	-23	-88	65		32	-55	

* Berechnungsgrundlage: Einwohner am 30.06.2020

** ohne Finanzierungstätigkeit

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

werden, inwiefern sich das unterdurchschnittliche Ausgabeverhalten vieler Jahre auf die Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft auswirkt und ob nicht auch ein umfangreicheres kommunales Leistungsangebot im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten darstellbar wäre. Dennoch kann festgehalten werden, dass im Zusammenspiel von Rat, Verwaltung und Kommunalaufsicht in der Gesamtschau deutlich bessere Ergebnisse erzielt wurden als in vielen anderen Ländern.

11 Ausblick

11.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im 1. Halbjahr 2021

Einen Eindruck der Entwicklungen am aktuellen Rand kann die Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes für das 1. Halbjahr 2021 bieten.³⁵⁰ Durch die doppische Herangehensweise sind die Daten an einigen Stellen nicht vollständig deckungsgleich zu den Analysewegen des Gemeindefinanzberichts. Daher wird die Darstellung des Statistischen Landesamtes direkt interpretiert.³⁵¹ Ein erster Blick zeigt, dass die Bereinigten Auszahlungen im Vorjahresvergleich zum 1. Halbjahr 2020

weiter angestiegen sind (+0,9 %), die Bereinigten Einzahlungen jedoch noch etwas stärker angewachsen sind (+5,1 %). Der Finanzierungssaldo der ersten sechs Monate des laufenden Jahres liegt damit bei rund -23 Euro/Einw., womit er zwar negativ ist, jedoch deutlich besser als im 1. Halbjahr 2020 (-88 Euro/Einw.). Da der Vergleich mit dem 1. Halbjahr das 2. Quartal 2020 enthält, in dem sich bereits starke Effekte der Corona-Pandemie auf die Privatwirtschaft und die öffentlichen Haushalte ausgewirkt haben, ist zudem der Wert für das 1. Halbjahr 2019 angegeben, um das Vorkrisenniveau einzuordnen. Daraus ist ersichtlich, dass die Bereinigten Einzahlungen der sächsischen Kommunen bereits wieder höher liegen als im Vergleichszeitraum 2019, wobei die Auszahlungen insgesamt stärker angestiegen sind als die Einzahlungen.

Auch wenn die Halbjahresergebnisse nicht ohne Weiteres auf das Gesamtjahr schließen lassen, so verbergen sich hinter diesem Ergebnis interessante Teilentwicklungen, die kurz skizziert werden sollen. Während einzelne Positionen starken unterjährigen Schwankungen unterliegen (z. B. Investitionen und antragsgebundene Zuwendungen) und für diese die Hochrechnung des Jahreswerts besonders unsicher ist, kann der Halbjahreswert für sich stetig entwickelnde Größen (z. B. Steuereinnahmen, Personal- und Sozialausgaben) eher als früher Indikator für das Gesamtjahr genutzt werden.

Die Zuwächse auf der Einzahlungsseite sind unter anderem ein Ergebnis der wieder kräftig gestiegenen Steuereinnahmen (+19,7 %), wobei die in der Krise stark eingebrochene Gewerbesteuer mit einem Zuwachs von +40 % einen erheblichen Beitrag leistet. Damit liegen die Steuereinnahmen des 1. Halbjahrs 2021 sogar schon wieder leicht oberhalb

350 Der Statistische Bericht wird nicht mehr unterjährig veröffentlicht, die Daten können allerdings für die Jahre ab 2019 der Statistischen Datenbank entnommen werden.

351 Die Strukturierung und Berechnung der Zwischenergebnisse und des Saldos wurden entgegen dem üblichen Vorgehen nicht selbst vorgenommen, sondern direkt vom Statistischen Landesamt übernommen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden einige Teilsummen und Zwischenergebnisse entfernt und an anderer Stelle Positionen zusammengefasst. Damit ergeben sich – insbesondere hinsichtlich der Darstellungstiefe der Ergebnisse – Abweichungen zu den vorangegangenen Kapiteln.

des Niveaus aus 2019. Auch die Schlüsselzuweisungen (+2,2 %) und die sonstigen Zuweisungen und Zuschüsse vom Land (+10,1 %) sind im 1. Halbjahr 2021 weiter angestiegen. Weiter krisenbedingt rückläufig waren – angesichts fortdauernder pandemiebedingter Schließungen öffentlicher Einrichtungen bzw. des Betriebs mit verminderter Auslastung – die Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Entgelten und sachbezogenen Kostenumlagen (-3,0 %). Einen starken Rückgang wiesen zudem die Einnahmen aus Investitionszuweisungen des Landes auf. Der Rückgang um rund ein Viertel gegenüber dem 1. Halbjahr 2020

ist jedoch aus zweierlei Hinsicht mit Vorsicht zu interpretieren: Einerseits ist es im Investitionsbereich besonders unsicher, ob vom Halbjahresergebnis auf das Gesamtjahr geschlossen werden kann. Andererseits wird durch den Rückgang hauptsächlich die Einnahmenspitze des Jahres 2020 kompensiert. Gegenüber dem 1. Halbjahr 2019 bleibt das Volumen fast konstant. Unterstützend wirkt zudem die (hier nicht dargestellte) weiterhin hohe Beteiligung des Bundes an den kommunalen Kosten der Unterkunft nach dem SGB II, die einen dauerhaften Charakter hat.

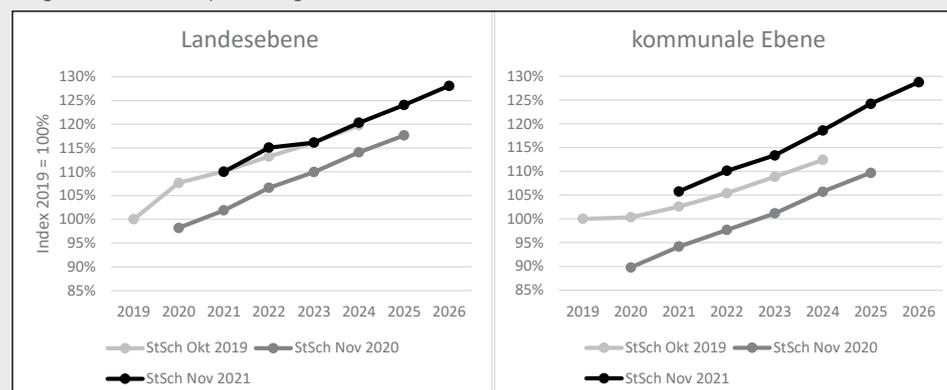
Auf der Auszahlungsseite sind die Personalauszahlungen geringfügig rückläufig, was jedoch einen vorübergehenden Charakter haben dürfte. Die Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen sind konstant. Weiter angestiegen sind die kommunalen Sozialleistungen (+3,7), deren Dynamik, wie in den Vorjahren, nicht durch die strukturelle Arbeitslosigkeit, sondern durch die Sozial-, Eingliederungs- und Jugendhilfe geprägt ist. Die Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke, die die ausgelagerte Leistungserbringung repräsentieren, sind moderat gestiegen, wobei sich zeigt, dass das Niveau noch immer deutlich höher ist als noch im 1. Halbjahr 2019. Bis zur Mitte des Jahres 2021 ist demnach im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit noch keine Konsolidierungsaktivität auf breitem Feld erkennbar. Der Rückgang der Investitionsausgaben (ohne Finanzanlagen) um -2,7 % zeigt, insbesondere im Vergleich zum Wert aus dem 1. Halbjahr 2019, dass das hohe Niveau der Investitionsbudgets im Jahr 2021 vorerst aufrechterhalten werden konnte.

Zusammengenommen zeigt sich, dass die Haushalte der sächsischen Kommunen im Jahr 2021 noch deutlich unter dem Eindruck der Effekte der Corona-Pandemie stehen. Auf der Einnahmenseite zeigen sich bereits Zeichen der Erholung, während auf der Ausgabenseite das Abbremsen der Entwicklung noch durch die Pandemie-Effekte beeinträchtigt ist.

11.2 November-Steuerschätzung 2021 und weiterer Ausblick

Eine Prognose, wie lange und wie stark die Corona-Pandemie noch auf die gewerbliche Wirtschaft, das Privatleben und die öffentlichen Haushalte auf allen föderalen Ebenen einwirken wird, gleicht dem berühmten Blick in die Glaskugel. Gleichwohl ist dieser Einflussfaktor der entscheidendste für die Entwicklung der Haushalte von Bund, Ländern

Abbildung 203: Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2021 für den Freistaat Sachsen im Vergleich zu den Vorjahresergebnissen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, angepasste regionalisierte Steuerschätzungen Oktober 2019, November 2020 und November 2021.

und Kommunen. Zugleich stehen Wirtschaft und Kommunen vor weiteren Herausforderungen, wie der Resilienz globaler Lieferketten, der Bewältigung des demografischen Wandels, der sich immer stärker und schmerzhafter auf dem Arbeitsmarkt niederschlägt, der Energie- und Verkehrswende und, nicht zuletzt, der Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Solide öffentliche und kommunale Finanzen sind in herausfordernden Zeiten ein Anker, damit politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger diese Herausforderungen gestalten können.

Wie schnell sich die öffentlichen Steuereinnahmen erholen werden, ist derzeit noch nicht mit Sicherheit prognostizierbar. Kurz vor Redaktionsschluss des Gemeindefinanzberichtes Sachsen 2020/2021 sind die Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2021 veröffentlicht worden. Die regionalisierten Ergebnisse für den Freistaat Sachsen machen einerseits klar, dass noch im vergangenen November 2020 davon ausgegangen wurde, dass der pandemiebedingte Einbruch der Steuereinnahmen gravierend und dauerhaft auf die kommenden Jahre ausstrahlen würde. Das Wiedererreichen des Vorkrisenpfades schien aus damaliger Perspektive bis 2025 nicht realistisch. Die jüngste Schätzung spricht andererseits dafür, dass sich die Steuereinnahmen schneller und dauerhafter erholen als noch im November 2020 angenommen wurde. Für die Landesebene geht das SMF in seiner Regionalisierung davon aus, dass die Steuereinnahmen des Freistaates ab 2021 wieder auf dem Pfad liegen, den bereits die letzte Steuerschätzung vor der Krise im Oktober 2019 vorgezeichnet hatte. Finanzpolitisch ist dies insofern bedeutsam, als einerseits die krisenbedingte Kreditaufnahme voraussichtlich geringer ausfallen wird und andererseits die Tilgung in einem besseren einnahmenseitigen Umfeld stattfinden wird als bislang angenommen. Beides wirkt sich entspannend auf die gegenwärtigen und zukünftigen Haushalte des Freistaates aus. Für die Kommunen im Freistaat Sachsen prognostizieren die Schätzergebnisse sogar, dass die Vorkrisenschätzung leicht übertroffen wird. Dies bedeutet, dass die schweren Einbrüche bei den Steuereinnahmen 2020 tatsächlich nur einen vorübergehenden Charakter haben und die enormen Stützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer ebenso einmalig bleiben dürften. Die Einnahmenprojektionen stehen allerdings unter dem Vorbehalt der weiteren Pandemieentwicklung. Die jüngsten Maßnahmen im Herbst 2021 lassen neuerliche Beschränkungen der gewerblichen

Wirtschaft erwarten, die sich wiederum negativ auf die Steuereinnahmen auswirken könnten.

Bereits während der Pandemie zeigte sich der Arbeitsmarkt in einer robusten Verfassung. Angesichts des demografischen Wandels, der in einem zunehmenden Arbeitskräftemangel zum Ausdruck kommt und eines absehbar steigenden Mindestlohnes sind weiterhin steigende Einnahmen aus der Einkommensteuer zu erwarten. Die Entwicklung bei der Gewerbesteuer wird gleichwohl davon abhängen, ob die Unternehmen im Freistaat trotz der schwierigeren Lage auf dem Arbeitsmarkt und angesichts der Herausforderungen der Energie- und Verkehrswende weiterhin profitable Geschäftsmodelle betreiben können. Ob eine neue Bundesregierung trotz der Konsolidierungserfordernisse darüber hinaus größere steuerpolitische Maßnahmen ergreift, ist zum Redaktionsschluss des Gemeindefinanzberichtes noch nicht absehbar. Die regionalisierte Steuerschätzung für den Freistaat Sachsen geht davon aus, dass sowohl bei der Gewerbesteuer (netto) als auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer das Vorkrisenniveau des Jahres 2019 bereits 2021 wieder übertroffen wird. Diese Prognose deckt sich mit den Erwartungen des Arbeitskreises Steuerschätzungen für die Steuereinnahmen der Gemeinden in der gesamten Bundesrepublik.

Bezüglich der Einnahmen aus dem *Kommunalen Finanzausgleich* werden die kommenden Verhandlungen um die vertikale Überprüfung einerseits konsequenter die (in der Vergangenheit sehr gute) Finanzlage des Freistaates heranziehen müssen, die im Hauptkapitel II beschrieben wurde. Gleichzeitig hat der Freistaat Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen, die er sich jedoch mit einer rigiden Schuldenregel trotz seines niedrigen Schuldenstandes selbst auferlegt hat. Insofern ist es verkürzt, mit Verweis auf den Druck im Staatshaushalt sinkende FAG-Zuweisungen zu prognostizieren. Diese stellen nach wie vor eine elementare Säule der Kommunalfinanzierung dar, die es braucht, um die kommunalen Zukunftsaufgaben zu erfüllen. Ohnehin wird die Fortschreibung des SächsFAG in seiner vertikalen Komponente die realisierten Steuereinnahmen beider Ebenen, die Rolle der Hilfsmaßnahmen sowie die neuerlichen Schätzergebnisse (Mai 2022) einbeziehen müssen, was die Bewertung aus heutiger Perspektive schwierig macht.

Auf der Ausgabenseite bestehen für die Entwicklung der *Personalausgaben* verschiedene Risiken. Einerseits wird aufgrund der Altersstruktur des kommunalen Personalbestands in den kommenden Jahren rund ein Viertel der Beschäftigten altersbedingt ausscheiden. Dies eröffnet zwar grundsätzlich weiterhin die Möglichkeit, über altersbedingte Abgänge auch in der näheren Zukunft einen weiteren Personalabbau zu realisieren. Die Entwicklung am aktuellen Rand zeigt allerdings, dass der Bestand der kommunalen Beschäftigten seit 2015 wieder merklich ansteigt (siehe Abschnitt 6.1.5). Zunehmend tritt das Problem in den Vordergrund an einem gut situierten Arbeitsmarkt genügend qualifizierte Bewerber für die kommunalen Dienste zu finden. Auch das Thema der Kinderbetreuung wird weiterhin auf der Ausgabenseite bedeutsam bleiben, da die Nachfrage nach Betreuungsangeboten in Sachsen angesichts der gemäß der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes bis voraussichtlich 2030 steigenden Einwohnerzahlen der unter 20-Jährigen³⁵² weiterhin wächst.

Tabelle 13: Prognosen zum Finanzierungssaldo der Kommunen

Finanzierungssaldo in Mrd. Euro	2021	2022	2023	2024	2025
Bundesministerium der Finanzen	-11,5	-12,0	-9,5	-3,5	+1,0
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	-7,0	-6,6	-6,1	-6,1	

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2021), S. 30, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2021).

Bei den *Sozialausgaben* wirkt sich einerseits die dauerhafte Erhöhung der KdU-Bundesbeteiligung entlastend für die Kommunen aus. Die Gesamtentwicklung wird voraussichtlich zu einem weiteren Sinken des Umfangs der SGB-II-Leistungen führen, allerdings werden angesichts der Ost-West-Angleichung die sog. Hartz-IV-SoBEZ, die die Ost-Kommunen zum Ausgleich der unterproportionalen Entlastungen im Zuge der Hartz-IV-Reform erhalten, mittelfristig entfallen. Die nächste turnusmäßige Überprüfung findet im Jahr 2022 statt. Als belastende Faktoren sind weiterhin steigende Auszahlungen in den Bereichen der Sozial-, Eingliederungs- und Jugendhilfe zu erwarten. Besonders ist mit einem weiteren erheblichen Anstieg der Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen zu rechnen, die voraussichtlich mit erheblichen Leistungsausweitungen und damit Kostensteigerungen für die kommunalen Träger dieser Leistungen einhergehen.

Bezüglich der *Infrastrukturausgaben* wäre es aus der Sicht einer bedarfsgerechten Ausfinanzierung erforderlich, dass sich das Ausgabenniveau auf dem hohen Stand der letzten Jahre weiterentwickelt. Allerdings sind viele der dafür eingerichteten Sondervermögen und Fonds bereits in der Abfinanzierung (z. B. Brücken in die Zukunft, Breitbandfonds). Insofern ist das Halten des hohen Niveaus herausfordernd. Trotz der Investitionsförderprogramme darf die Grundfinanzierung der Kommunen nicht aus dem Fokus geraten. Nur durch hinreichende Eigenmittel können die sächsischen Kommunen auch in Zukunft bedarfsgerecht ihre Infrastruktur ausfinanzieren. Die Verfügbarkeit laufender Mittel ist dabei nicht zuletzt ausschlaggebend für Verwaltungs- und Planungskapazitäten, welche auch für den Abruf von Fördermitteln, die i. d. R. mit einem von der antragstellenden Gemeinde aufzubringenden Eigenanteil einhergehen, erforderlich sind. Angesichts der Erfahrungen aus der Vergangenheit sollte der Zustand vermieden werden, in dem steigende Soziallasten und eine schwache Entwicklung der Zuweisungen zu sinkenden Investitionsbudgets führen und »von der Substanz« gelebt wird. Möglicherweise werden die sächsischen Kommunen stärker als in der Vergangenheit auf das Instrument der Kreditfinanzierung zurückgreifen müssen. Wesentlich steigende Zinsausgaben sind in diesem Zusammenhang immerhin voraussichtlich nicht zu erwarten.

Bisher zeichnen konkrete Prognosen zu den Kommunal финанzen ein düsteres Bild (vgl. Tabelle 13). Der Bund sieht in seiner mittelfristigen Projektion der öffentlichen Haushalte für die Jahre 2021 bis 2025 erhebliche Defizite auf die kommunale Ebene zukommen, die von 11,5 Mrd. Euro im Jahr 2021 bis 2024 abschmelzen und erst 2025 wieder ausgeglichene Haushalte erwarten lassen.³⁵³ Dabei fallen die kommunalen Defizite jedoch wesentlich niedriger aus als diejenigen des Bundes und der Länder. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände prognostiziert ebenfalls erhebliche Defizite, die jedoch etwas geringer ausfallen.³⁵⁴ Beunruhigend an dieser im Vergleich nicht ganz so düste-

352 Vgl. Statistisches Bundesamt (2019a), S. 174.

353 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2021), S. 30.

354 Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2021).

ren Prognose wirken vor allem die erwarteten sinkenden Zuweisungen aus den Landeshaushalten und die daraufhin sinkenden Investitionsbudgets bei einer weiter steigenden Belastung durch Sozialausgaben. Allerdings sind die Prognosen noch vor der Veröffentlichung der neuesten Steuerschätzung erschienen. Insofern besteht an dieser Stelle sicherlich noch Anpassungsbedarf, da nicht nur die Steuereinnahmen

der Gemeinden selbst, sondern auch die ebenfalls relevanten Einnahmen der Länder positiver ausfallen als bisher erwartet wurde. Dies stärkt sowohl die Eigenfinanzierungskraft der Kommunen als auch die Fähigkeit der Landeshaushalte, die Kommunen mit laufenden und investiven Zuweisungen zu unterstützen.

→ IV. Aktuelle Entwicklungen

1 Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Freistaat Sachsen und seine Kommunen

Anfang des Jahres 2020 befanden sich die öffentlichen Finanzen in einer günstigen Lage. Von 2011 bis 2019 war der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo positiv, auch die Länder erwirtschafteten seit 2013 kontinuierlich Überschüsse. Strukturell begünstigt wurde dies durch ein historisch niedriges Zinsniveau und einem stetigen Anstieg der Beschäftigung. Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie wurden die öffentlichen Haushalte mit einem exogenen Schock konfrontiert, der sich von Krisen der vergangenen Jahre hinsichtlich Intensität, Wirkmächtigkeit und Zeithorizont unterscheidet.³⁵⁵ Ein wesentlicher Unterschied ist zudem, dass die Krise, anders als die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 nicht von außen auf die staatlichen Institutionen und Budgets einwirkt(e), sondern die staatlichen Entscheidungsträger selbst umfangreiche Maßnahmen zum Gesundheitsschutz ergriffen, die wiederum massive Folgewirkungen auf das Wirtschaftsleben und die öffentlichen Finanzen hatten. Damit ist die wirtschaftliche und finanzielle Erbe der Corona-Krise zugleich »selbst verursacht« und »selbst gesteuert«. Gleichwohl war von Anfang an klar, dass die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen nicht als Kollateralschäden zu Gunsten des gesundheitlichen Schutzes zu akzeptieren seien. Bund und Länder haben sich vielmehr auf teils gemeinsame, teils eigene Maßnahmen zur Krisenbewältigung verständigt und fiskalische Hilfen für die Privatwirtschaft und für die Kommunen in die Wege geleitet. Sie waren in diesem Zusammenhang gezwungen, die Ausnahmeklausel der Bundes- und Landesschuldenbremsen aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation in Kraft zu setzen.³⁵⁶

Dieses Kapitel skizziert die Transmissionskanäle und fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die öffentlichen Haushalte. Im Anschluss werden die Maßnahmen der föderalen Ebenen sowie die damit einhergehenden Tilgungsanforderungen und zukünftigen Belastungen beleuchtet, um einen Ausblick auf die kommenden Jahre zu erhalten, die durch eine Normalisierung und die langfristige Bewältigung der Kriseneffekte geprägt sein werden. Dabei wird im letzten Abschnitt ein vertiefender Blick auf den Freistaat Sachsen und dessen kommunale Krisenpolitik geworfen.³⁵⁷

1.1 Finanzpolitische Transmissionskanäle der Corona-Pandemie

Die Effekte der Corona-Pandemie wirken über verschiedene Transmissionskanäle auf die öffentlichen Haushalte ein. Unmittelbar sind *Mindereinnahmen* bei den Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie bei Gebühren bzw. Entgelten festzustellen. Insbesondere unternehmensbezogene Steuern (Gewerbe-, Körperschaftsteuer) sind maßgeblich betroffen, während die Einkommensteuer durch arbeitsmarktstabilisierende Maßnahmen gestützt wird. Pandemiebezogene *Mehrausgaben*

treffen vorrangig die Bereiche der öffentlichen Gesundheitsleistungen, Sicherheit und Ordnung. Infolge des Lockdowns der gewerblichen Wirtschaft kommen zudem Mehrausgaben im Bereich der Arbeitsmarktmaßnahmen sowie der Grundsicherung auf die öffentlichen Haushalte zu. Zugleich führen Lockdown-Maßnahmen in einigen Bereichen (Kultur, Sport, Schulen, Kitas) aufgrund eingeschränkter Aktivitäten aber auch zu Ausgabenminderungen.

Die Transmission kann auch indirekt erfolgen. So können etwa dauerhafte Mindereinnahmen entstehen, wenn Anpassungsreaktionen in der gewerblichen Wirtschaft die Pandemiesituation überdauern. Dies könnte etwa zu Verlusten der Verkehrsbetriebe, Kulturgesellschaften etc. durch eine dauerhaft geringere Nutzungsintensität führen. Auf der Ausgabenseite ist anzunehmen, dass die beschleunigte Digitalisierung im Bereich der Verwaltungstätigkeit, aber auch bei der unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Leistungen nicht wieder umgekehrt wird. Zudem sind im Zuge der Tilgung krisenbedingt aufgenommener Kredite erhebliche Konsolidierungsaktivitäten zu erwarten. Dazu zwingen die Schuldenregeln auf Bundes- und Länderebene, die eine absolute Tilgung verlangen und ein simples »Herauswachsen« aus den Schulden nicht zulassen.³⁵⁸ Die Tilgungsbelastungen variieren auf Länderebene erheblich, sodass die zukünftigen fiskalischen Belastungen und Handlungsspielräume der Länder unterschiedlich verteilt sind.

Bedeutsam ist, dass der Freistaat Sachsen und seine Kommunen in das bundesdeutsche System der föderalen Steuerverteilung eingebettet sind. Der Freistaat ist zudem in den bundesstaatlichen Finanzausgleich eingebunden, sodass er von der wirtschafts- und finanzpolitischen »Großwetterlage« in Deutschland stark abhängig ist. Ein einseitiges Absetzen der Einnahmen des Freistaates aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen vom bundesweiten Entwicklungstrend ist daher kaum möglich – weder in der Krise noch in der nachfolgenden Erholungsphase. Die sächsischen Kommunen sind ihrerseits wiederum stark von eben jenen Landeseinnahmen abhängig. Dies hat zur Folge, dass die Krisenwirkungen die sächsischen Kommunen neben den unmittelbaren Effekten auch auf indirekten Wegen erreichen können.

1.2 Der Effekt der Pandemie auf die Steuereinnahmen der Länder und Kommunen

Im Zuge der Corona-Pandemie sind die Steuereinnahmen der Länder im Haushaltsjahr 2020 um 3,1 % gegenüber dem Vorjahr eingebrochen (siehe Abbildung 204). Maßgeblichen Anteil daran hat die Körperschaftsteuer (-24,2 %), aber auch die Einkommensteuer (-5,0 %) war gemäß der Daten der Mai-Steuerschätzung 2021 im Vorjahresvergleich besonders stark rückläufig. Es wird jedoch eine rasche Erholung der Steuereinnahmen der Länder erwartet. Die Darstellung der Steuerentwicklung indexiert mit dem Bezugspunkt auf 2018 (durchgezogene Linie), zeigt ein Erreichen des Vorkrisenniveaus der Steuereinnahmen aus dem Jahr 2019 bereits 2021. Hierzu tragen voraussichtlich insbesondere die Einnahmen aus der Einkommen- und Umsatzsteuer bei. Ein Vergleich des Prognosepfads der Mai-Steuerschätzung 2021 mit der Novembersteuerschätzung 2019 als Referenzpfad für die Erwartungen vor der Corona-Pandemie

358 Der Bund kann lediglich strukturelle Verschuldungsmöglichkeiten von 0,35 des BIP sowie vorhandene Rücklagen zur Tilgung nutzen, die Regeln der Länder sind besonders restriktiv.

355 Der systemische Schock breitete sich im Gegensatz zur Finanzkrise von 2007/2008 sehr breit auf alle Sektoren der Gesamtwirtschaft aus. Folglich waren die Belastungen, denen die staatlichen Ebenen ausgesetzt waren, sofort ganzheitlich spürbar.

356 Die Länderschuldenbremsen wurden damit just in jenem Jahr außer Kraft gesetzt, in welchem sie zum ersten Mal fiskalisch wirken sollten.

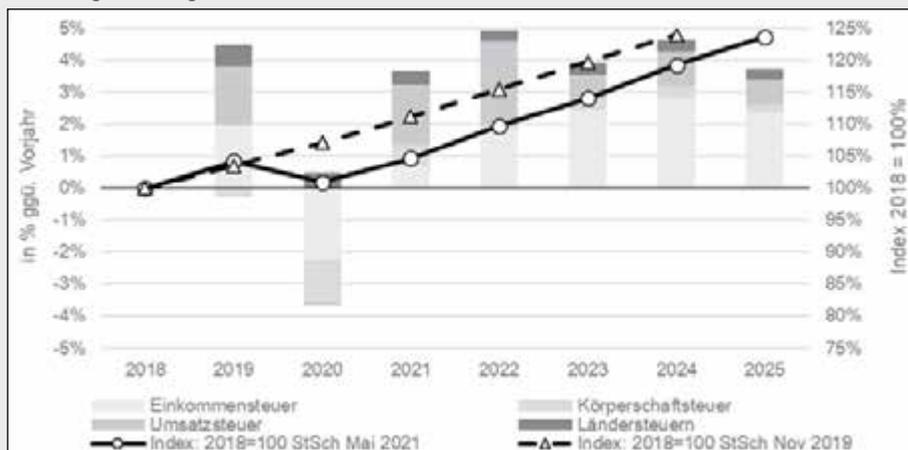
357 Das Kapitel entspricht einer Kurzfassung (mit selektiven Erweiterungen) des KOMKIS Reports Nr. 08. Vgl. Hesse/Bender/Mengs (2021).

verglichen, zeigt zwar eine Annäherung an den alten Wachstumspfad – dieser wird jedoch bis 2025 für die Länder nicht wieder erreicht. Folglich sind die pandemiebedingten negativen Effekte auf die Einnahmesituation der Länder mittel- bis langfristiger Natur.

Ähnlich ist die Situation für die Gemeinden (Abbildung 205). Insbesondere die konjunkturreaktive Gewerbesteuer verzeichnete im Jahr 2020 einen erheblichen Einbruch von -18,3 % (brutto). Hinzu kommt, dass die Gewerbesteueraufkommen räumlich sehr unterschiedlich ausgeprägt sind, weshalb sich lokale Belastungsspitzen ergeben haben. Für die westdeutschen Kommunen wirkte – unabhängig von der Corona-Pandemie – immerhin entlastend, dass die erhöhte Gewerbesteuerumlage ab 2020 ausgelaufen ist und somit 2,8 Mrd. Euro weniger Umlage zu leisten war als 2019.³⁵⁹ Daher wurde der Rückgang der Gewerbesteuer (netto) gedämpft und lag bei -12,6 %. Für die Grundsteuer, als weitere kommunale Realsteuer, sind hingegen keine gravierenden Effekte zu erwarten – sie reagiert insgesamt unelastisch gegenüber der Konjunktur. Die gemeindlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer sanken 2020 um -4,8 % gegenüber 2019. Insgesamt war ein kumulierter Rückgang der gemeindlichen Steuereinnahmen um -6,4 % in 2020 gegenüber 2019 festzustellen. In der indexierten Betrachtung zeigt sich auch hier, dass für 2021 bereits ein Wiederanstieg der gemeindlichen Steuereinnahmen erwartet wird. Bei den Gemeindesteuern wird jedoch davon ausgegangen, dass es bis 2022 dauern kann, ehe das Vorkrisenniveau wieder erreicht wird. Vor allem die Gewerbesteuer benötigt der Schätzung zufolge mehr Zeit für eine Erholung.³⁶⁰ Wird, wie zuvor, der Steuerwachstumspfad aus der Novembersteuerschätzung 2019 als Referenzpfad eingezeichnet, so zeigt sich, dass auch auf kommunaler Ebene die Steuerentwicklung dem Vorkrisenniveau zwar annähert, dieses jedoch bis einschließlich 2024 nicht wieder erreicht.

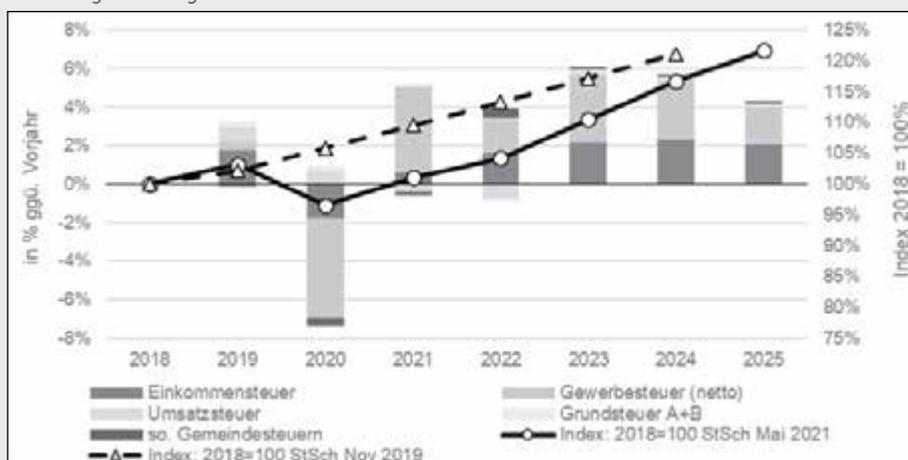
Es wird somit evident, dass der pandemische Schock die Einnahmesituation von Ländern und Gemeinden massiv und mit einer mittel- bis langfristigen Wirkung geschwächt hat. Im Zuge der Stabilisierung der gemeindlichen Einnahmen wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen. Auf diese wird im weiteren Verlauf umfassend eingegangen.

Abbildung 204: Ausgewählte Steuereinnahmen der Länder von 2018 bis 2025



Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzung (2021); eigene Darstellung.

Abbildung 205: Ausgewählte Steuereinnahmen der Gemeinden von 2018 bis 2025



Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzung (2021); eigene Darstellung.

1.3 Krisenbewältigungsmaßnahmen im Fiskalföderalismus

Die Züge des kooperativen Föderalismus spiegeln sich auch im ebenenübergreifenden Zusammenspiel in der Bewältigung der Corona-Pandemie wider, wobei prinzipiell verschiedene finanzpolitische Instrumente zur Verfügung stehen. Mit Blick auf stabilitätsorientierte Ziele galt es insbesondere, krisenlindernde Maßnahmen, konjunkturelle Impulse und längerfristig wirkende Wachstumsziele nebeneinander zu berücksichtigen. Im Folgenden wird ein Überblick über die einnahmen- und ausgabenseitigen Maßnahmen der verschiedenen föderalen Ebenen gegeben.

1.3.1 Der Bund

Der Bund hat angesichts seiner ausgeprägten zentralisierten Entscheidungskompetenz einen maßgeblichen Einfluss auf die Gesamtwirkung der finanzpolitischen Maßnahmen aller föderalen Ebenen und kann dem exogenen Schock der Corona-Pandemie so stabilisierend entgegenwirken. Dabei setzte der Bund v. a. auf umfangreiche Direktmaßnahmen zum öffentlichen Gesundheitsschutz, Maßnahmen zur Sicherung der gewerblichen Wirtschaft sowie der Arbeitsplätze und Hilfen für die Kommunen und die Länder. Zunächst dominierten kurzfristige Leistungen zur Liquiditätssicherung, welche schnell (und unbürokratisch) bei

359 Siehe Kapitel III.5.1.1.1.

360 Für die westdeutschen Kommunen wirkt sich stützend aus, dass 2020 die erhöhte Gewerbesteuerumlage für die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit und des Solidarpakts ausgelaufen ist (zuletzt 3,4 Mrd. Euro), wodurch ein größerer Anteil der Brutto-Gewerbesteuereinnahmen bei den Gemeinden netto verbleibt.

Unternehmen und Haushalten ankamen. Im weiteren Verlauf der Pandemie gewannen passgenaue Förderungen an Gewicht, welche zwar bearbeitungsintensiver sind und mit einer zeitlichen Verzögerung einhergehen, jedoch treffsicherer wirken. Den klassischen Zielkonflikt zwischen Zielgenauigkeit und Schnelligkeit löste der Bund zunächst großzügig im Sinne einer schnellen Nothilfe.

Auf der Ausgabenseite nutzte der Bund im Wesentlichen Transferzahlungen, Subventionen sowie Kreditvergaben. Als relevante Transferzahlungen sind das Kurzarbeitergeld, die Verlängerung des Bezugs von Arbeitslosengeld I, der Kinderbonus sowie die vielfachen Überbrückungshilfen für Unternehmen zu nennen. Die Kreditvergabe wurde über die Schaffung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds sowie die Sonderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau gezogen.³⁶¹ Zusätzlich unterstützte der Bund zur Sicherung der staatsinternen Effizienz die Kommunen und die Länder in dreifacher Hinsicht. Erstens über die Erhöhung der Beteiligung an den kommunalen Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung auf 74 %.³⁶² Zweitens über den pauschalen Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden für das Jahr 2020, welcher zu gleichen Teil von Bund und Ländern getragen wurde – die Gemeinden erhielten etwa 11,8 Mrd. €. Drittens über eine dauerhaft höhere Bundeserstattung ab dem Jahr 2021 von 50 % statt 40 % der Ausgaben der neuen Länder nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG). Dies entlastet die Länderhaushalte jährlich um etwa 340 Mio. €. ³⁶³

Auf der Einnahmenseite griff der Bund u. a. auf die befristete Senkung der Umsatzsteuer, die Anpassungen von Steuervorauszahlungen und Stundungen von Steuerzahlungen sowie die Ausweitung des steuerlichen Verlustrücktrags zurück. Letzterer hat zur Folge, dass die Unternehmenssteuern erst verzögert wieder auf das Vorkrisenniveau zurückfinden. Zusätzlich aktivierte der Bund die Ausnahmeklausel der Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse) durch Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation. In der Folge nahm der Schuldenstand des Bundes im Jahr 2020 um etwa 214 Mrd. € zu (+18 % ggü. 2019), sodass der Schuldenstand des Bundes am 31.12.2020 insgesamt etwa 1,4 Bio. € umfasste.³⁶⁴ Für 2021 ist eine weitere Kreditaufnahme in Höhe von rund 240 Mrd. € geplant.

1.3.2 Die Länder

Die Länder tragen zwar die wesentliche Verantwortung für die Organisation des öffentlichen Gesundheitsschutzes sowie die Koordination der Lockdown-Maßnahmen. Mit Blick auf die fiskalischen Effekte ist ihre Wirkmächtigkeit dagegen begrenzt. Infolge ihrer maßgeblichen Abhängigkeit vom Aufkommen der Gemeinschaftssteuern sind die Länder

vorrangig den diesbezüglichen Effekten ausgesetzt, ohne selbst maßgeblich steuern zu können.

Auf der Einnahmenseite haben die Länder von der Option der Verschuldung in unterschiedlichem Ausmaß über Sondervermögen, Nachtragshaushalte oder ergänzende Haushaltsbegleitgesetze Gebrauch gemacht (siehe Abbildung 206).³⁶⁵ Neben der Kreditaufnahme, die alle Länder in unterschiedlicher Intensität getätigt haben, wurden teilweise Rücklagen abgebaut, Finanzierungsüberschüsse übertragen und Tilgungspflichten ausgesetzt. Dabei gehen die Bundesländer in der Speisung der Sondervermögen oder aufgesetzten Haushaltsposten in den Kernhaushalten unterschiedlich vor. In der Komposition entsprechen die Kreditermächtigungen, welche teilweise gezogen worden sind, dem größten Posten.³⁶⁶

Die Balken in Abbildung 206 stellen den Haushaltsumfang gemäß dem letzten Nachtragshaushalt sowie die Volumina der aufgelegten Sondervermögen für 2020 in € je Einw. dar (jeweils Bereinigte Ausgaben für die Kernhaushalte und Volumina der Sondervermögen). Diese Darstellung wird für 2020 dadurch erschwert, dass die Handhabung und Berücksichtigung in den Haushalten äußerst uneinheitlich vorgenommen worden ist. Zum Teil sind die Sondervermögen (wie im Freistaat Sachsen) mit eigenen Kreditermächtigungen ausgestattet. Andere Länder haben die Sondervermögen zwar aufgelegt, ihr Volumen speist sich jedoch aus Zuweisungen aus dem Kernhaushalt, der seinerseits Kredite aufnimmt oder Rücklagen auflöst. Im letztgenannten Fall wird in der Darstellung die Krisenpolitik den Nachtragshaushalten zugerechnet (z. B. Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz).

Der Freistaat Sachsen hat ein Sondervermögen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie aufgesetzt (Corona-Bewältigungsfonds). Dieses wurde durch eine Kreditermächtigung (6 Mrd. €), einen Tilgungsverzicht (75 Mio. €) und die Entnahme von 650 Mio. € aus der Haushaltsausgleichsrücklage gespeist. Die Zwecke des Fonds beschränken sich im Wesentlichen auf Maßnahmen zur Stärkung des Gesundheitswesens, zur Stabilisierung der sächsischen Wirtschaft, zur Unterstützung der sächsischen Kommunen und zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge des Landes.³⁶⁷

Beim Ländervergleich wird ersichtlich, dass die Flächenländer teilweise erheblich in den Volumina und den Strukturen ihrer Krisenmaßnahmen variieren. Während Mecklenburg-Vorpommern (1.771 Euro/Einw.), Bayern (1.582 Euro/Einw.) oder Brandenburg (1.066 Euro/Einw.) umfangreiche Nachtragshaushalte beschlossen und damit vorrangig Sondervermögen gespeist haben, haben einige Länder, wie auch der Freistaat Sachsen ihre Kernhaushalte praktisch unangetastet gelassen (das Volumen des Nachtragshaushalts lag hier nur bei 113 Euro/Einw.). In Hessen und im Saarland wurden die Umfänge der Länderhaushalte im Zuge der Nachträge sogar leicht verringert. Noch stärker als klassische Nachtragshaushalte fiel in der aktuellen Krise die Nutzung von Sondervermögen aus. In allen Flächenländern wurden diese eingerichtet und überwiegend mit eigenen Kreditermächtigungen ausgestattet, wie auch im Freistaat Sachsen. In der Regel ist die Nutzung über mehrere Jahre ausgerichtet, wobei dies auch für einige der großen Nachtragshaushalte der Fall ist.

361 Als wichtigste Einzelmaßnahmen des Bundes sind in den beiden Nachtragshaushalten 2020 die Corona-Soforthilfen (max. 18 Mrd. €), die Überbrückungshilfen (max. 25 Mrd. €), die Mehrausgaben im Bereich Existenzsicherung (etwa 5,5 Mrd. €), die Deckung zusätzlicher Belastungen der Bundesagentur für Arbeit (überjähriges Darlehen von 9,3 Mrd. €) und die Zahlungen an den Gesundheitsfonds (11,5 Mrd. €) zu nennen. Mit dem Nachtragshaushalt 2021 wurden weitere einmalige Unternehmenshilfen im Umfang von 25,5 Mrd. € beschlossen, sodass der Bundeshaushalt zur Bekämpfung der Corona-Pandemie insgesamt etwa 65 Mrd. € in Form von Unternehmenshilfen bereitgestellt hat. Zusätzlich stellt das KfW Sonderprogramm einen wesentlichen Teil der Liquiditätssicherung von Unternehmen sicher: Seit dem Start des Sonderprogramms am 23.03.2020 hat es insgesamt 49 Mrd. € zusätzlicher Unternehmensfinanzierungen ermöglicht. Vgl. BMF (2020a); BMF (2021); KfW (2021).

362 Entspricht jährlich in etwa 3,4 Mrd. € zusätzlicher Ausgaben des Bundes.

363 Vgl. Bundesrat (2020); BMF (2020b).

364 Vgl. Statistisches Bundesamt (2020a).

365 Es sei noch darauf hingewiesen, dass die abgebildeten Volumina die Gesamtvolumina pro Kopf darstellen und hierbei nur ein Teilbetrag an die Kommunen fließt. Die abgebildeten Mittel umfassen daher alle Fördergegenstände, die in den jeweiligen Gesetzen benannt worden sind.

366 Vgl. Hesse et al. (2020), S. 9.

367 Vgl. § 2 SächsCorBG.

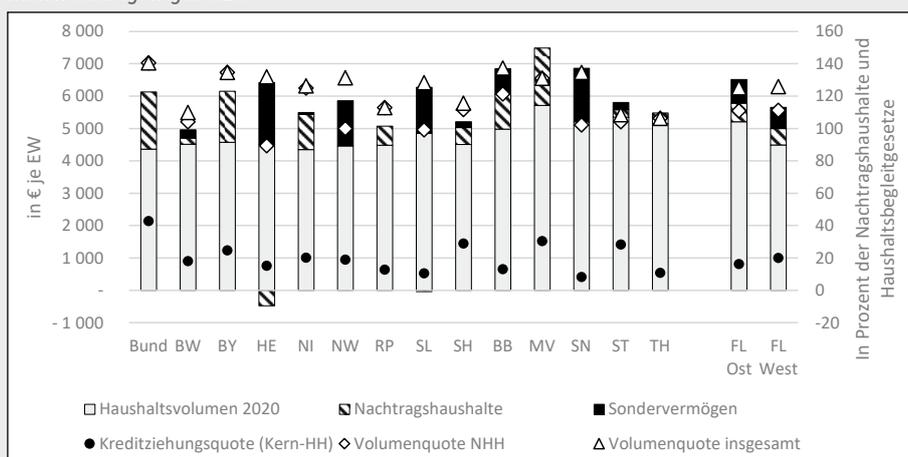
Der Vorteil der Sondervermögen liegt allerdings darin, dass die Krisenhilfen und deren zukünftige Abfinanzierung stets separat und transparent dargestellt werden können. Wengleich die direkte Vergleichbarkeit zum Teil unter bestimmten Sonderregelungen leidet, kann konstatiert werden, dass die Länder erhebliche Maßnahmen ergriffen haben, um die akute Krise finanziell zu bewältigen und dabei vor allem die dauerhafte Leistungsfähigkeit der staatlichen und kommunalen Ebene zu sichern.

Die Volumenquote gibt die Volumina der Summe aus originären Haushalten plus beschlossenen Nachtrags Haushalten und Sondervermögen prozentual am originären Haushalt für 2020 an, um den Umfang der fiskalischen Anstrengung der Länder im Zuge der Pandemie darzustellen.³⁶⁸ Die Mehrzahl der Länder weist eine Volumenquote >100 % auf, was die Ausweitungen der Haushalte im Zuge der Pandemiebewältigung zeigt. Dass die Quoten recht weit auseinanderliegen, verdeutlicht die Unterschiedlichkeit der fiskalischen Anstrengungen für die Landeshaushalte. Sachsen-Anhalt und Thüringen waren hier am zurückhaltendsten (108,5 % bzw. 106,3 %), während der Freistaat Sachsen mit 134,6 % in die Gruppe derjenigen Länder einzuordnen ist, die die umfangreichsten Krisenmaßnahmen in die Wege geleitet haben. Bezogen auf das für 2020 geplante Haushaltsvolumen hat der Freistaat sogar genauso umfangreiche Maßnahmen beschlossen wie Bayern (134,6) und mehr als Nordrhein-Westfalen (131,3). Umfangreichere Aktivitäten leitete lediglich Brandenburg (137,4) in die Wege.

Die zusätzlich abgetragene Kreditziehungsquote gibt die reale Kreditziehung³⁶⁹ gemessen am originären Haushaltsvolumen im Haushaltsjahr 2020 wieder. Während Mecklenburg-Vorpommern eine Kreditziehungsquote in Höhe von 30,5 % ausweist, liegt diese in Sachsen bei lediglich 8,21 %. Dies hängt auch damit zusammen, dass dem Sondervermögen in Sachsen erhebliche Reserven und liquide Mittel zugeführt worden sind. Die relativ große Spanne der

368 Eine Volumenquote von 150 % bedeutet folglich, dass sich das Haushaltsvolumen durch Nebenhaushalte und Sondervermögen um 50 % im Vergleich zum originären Haushalt erhöht hat.
 369 Die Kreditziehung beschreibt den Anteil der tatsächlich genutzten Kreditlinie. Die Kreditermächtigung stellt hingegen eine potenzielle Kreditlinie dar, einschließlich der Ermächtigungen, welche noch nicht gezogen worden ist.

Abbildung 206: Strukturdaten der Länder durch Sondervermögen, Nachtragshaushalte und Haushaltsbegleitgesetze.



Haushaltsvolumen und Nachtragshaushalte: Bereinigte Ausgaben, Sondervermögen: Gesamtvolumen der aufgelegten Sondervermögen, auch mit Geltung für Folgejahre. Wenn Sondervermögen aus Nachtragshaushalten finanziert werden, wird dies den Nachtragshaushalten zugerechnet.

Quelle: Haushaltsnachtragsgesetze der Länder; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Tabelle 14: Fördergegenstände in den Ländern

	Bürgerschaften & Liquiditätskredite	Pandemiebedingte Mehrausgaben	Stabilisierung der Kommunen	Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz & Gesundheitspolitik	Kofinanzierung von EU- & Bundesprogrammen	Unterstützung für Kultur, Sport & Soziales	Strukturpolitische Ausgaben	Konjunkturpolitik
BW	X	X					X	X
BY	X	X						X
HE			X	X	X	X	X	X
NI	X	X	X	X		X	X	X
NRW	X	X					X	
RP	X		X	X			X	X
SL		X	X	X		X	X	X
BB		X						X
MV	X		X	X			X	
SN	X	X	X		X	X	X	
ST	X	X	X	X				X
TH	X		X	X		X	X	X

Quelle: Haushaltsnachtragsgesetze der Länder; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Kreditziehungsquoten zeigt, dass die Länder trotz der hervorragenden Refinanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt unterschiedlich stark auf das Instrument der Kreditfinanzierung zur Pandemiebekämpfung zurückgegriffen haben. Außerdem liegt eine Differenz zwischen den eingeräumten Kreditermächtigungen zu Beginn der Pandemie und den tatsächlich umgesetzten Kreditaufnahmen vor. Die Daten zeigen jedoch, dass die mit der Kreditziehung verbundenen Tilgungsanforderungen für die Länderhaushalte und deren fiskalischen Handlungsspielraum in Zukunft ein potenzielles Problem darstellen werden.

Hierbei zeigt sich ein Unterschied zwischen Ost und West. Während die potenzielle pandemiebedingte Nettokreditaufnahme in den

ostdeutschen Ländern im Jahr 2020 im Durchschnitt 1.134 € je EW betrug, lagen die westdeutschen Länder im Mittel bei 1.394 € je EW. Auch in Relation zum Haushaltsvolumen zeigt sich mit einer Volumenquote von 17 % (Ost) zu 24 % (West) ein Unterschied mit einer Differenz von 7 Prozentpunkten.³⁷⁰

Auf der Ausgabenseite nutzten die Länder vielseitige Optionen der Krisenbewältigung. Tabelle 14 gibt einen Überblick der Fördergegenstände der Nachtragshaushalte und Sondervermögen der Länder aus dem Jahr 2020. Bis auf Bayern, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Sachsen-Anhalt betrieben alle verbleibenden Flächenländer strukturpolitische Ansätze. Folglich werden einerseits pandemiebedingte Mehrausgaben anerkannt und eingepreist, wie auch in den meisten Flächenländern die Bedürfnisse der kommunalen Ebene berücksichtigt und andererseits zusätzlich strukturpolitische Maßnahmen, wie etwa im Bereich der Digitalisierung, getätigt.³⁷¹

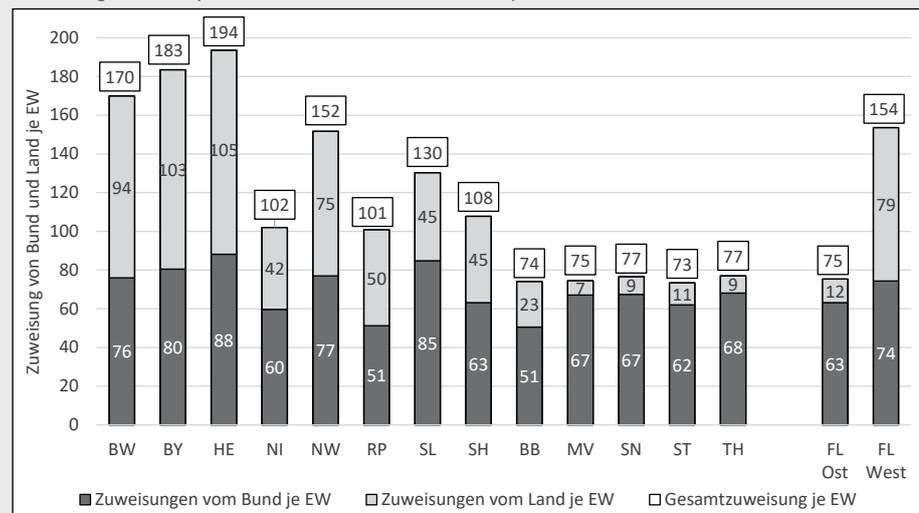
Die betrachteten Länder nutzten mehrheitlich das *Fenster der Gelegenheit*, um Projekte zu finanzieren, die einen nachhaltigen ökonomischen Effekt aufweisen. Hierdurch kann sich zugleich auch ein positiver und langanhaltender Effekt für die Investitionsfähigkeit sowie für die Qualität der öffentlichen Leistungen ergeben. Zusätzlich wurde die Gelegenheit geschaffen im Zuge der Schuldaufnahmen, durch die Schaffung von Sondervermögen, für künftige Haushaltsjahre Reserven aufzubauen. Die Länder realisierten in 2020 eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 56,7 Mrd. € und erhöhten ihren Schuldenstand auf rund 636 Mrd. € (+9,7 % ggü. 2019),³⁷² wobei die Ländergesamtheit jedoch ursprünglich Kreditermächtigungen von weit über 100 Mrd. € mobilisiert hatte.³⁷³ Den genauen Umfang aller Hilfs- und Überbrückungsmaßnahmen wird man erst beziffern können, wenn mindestens das noch immer von der Pandemie gezeichnete Jahr 2021 abgerechnet ist. Bis dahin müssen sich die Einschätzungen und Bewertungen auf vorläufige Angaben stützen.

1.3.3 Die Kommunen

Die Kommunen sind für die Bewältigung der Krise, als Träger der Gesundheitsämter, des kommunalen Krankenhauswesens sowie durch die Tätigkeit der Ordnungsämter, essenziell. Hinsichtlich ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit haben jedoch die Vorgaben auf den übergeordneten Ebenen einen dominanten Einfluss und begrenzen den Einsatz fiskalischer Instrumente. Zwar besteht theoretisch ein Spielraum über das Hebesatzrecht der Realsteuern, jedoch erscheint in einer krisen geprägten gewerblichen Wirtschaft eine Erhöhung kaum vermittelbar.

370 Noch nicht abschließend klar ist, in welchem Umfang die Programme auch im laufenden Jahr 2021 noch tatsächlich abgerufen bzw. beansprucht werden. Insofern handelt es sich um eine Momentaufnahme.
 371 So wird im Saarland die Digitalisierung der Verwaltung, in Niedersachsen die Digitalisierung des Landes und in Mecklenburg-Vorpommern allgemeine Digitalisierungsmaßnahmen als Maßnahmengegenstände benannt.
 372 Vgl. Statistisches Bundesamt (2020a).
 373 Vgl. Woisin (2021). Statistische Nachweise für den Bestand der Finanzvermögen zum 31.12.2020 stehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht zur Verfügung.

Abbildung 207: Kompensation der Gewerbesteuerausfälle in den Flächenländern



Quelle: Haushaltsnachtragsgesetze der Länder; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Einnahmeseitig verbuchten die Kommunen folglich deutliche Rückgänge. Insbesondere über die Gewerbesteuer haben sich die wirtschaftlichen Effekte der Lockdown-Maßnahmen sehr schnell und direkt bei den Kommunen niedergeschlagen. Da die Gewerbesteuer neben der Konjunkturresilienz auch durch räumliche Variabilität gekennzeichnet ist und zudem ein wichtiges Einnahmestrument für die Kommunen darstellt, haben sich Bund und Länder auf einen Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen für das Jahr 2020 verständigt.³⁷⁴ Abbildung 207 zeigt diese Zuweisungen von Bund und Ländern für die kommunale Ebene in Euro je Einw. Dabei erfolgt die Aufteilung hälftig.³⁷⁵ Die Beiträge enthalten zudem die jeweiligen zuzurechnenden Wirkungen der erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen für die Zu- und Abschläge im Finanzkraftausgleich sowie für die Bundesergänzungszuweisungen.³⁷⁶ Die Effekte der Gewerbesteuerausfälle und deren Kompensation auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich wurden demnach bereits vorab eingerechnet. Das macht spätere Ausgleichsrechnungen und -zahlungen entbehrlich und sorgt für eine sehr gute Planbarkeit und Verlässlichkeit der Ausgleichszahlungen.³⁷⁷

Es wird deutlich, dass die Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen über die Länder unterschiedlich stark verteilt sind. Die Gesamtzuweisungen in Ost und West unterscheiden sich um insgesamt 79 € je EW. Der Unterschied in den Bundeszuweisungen beträgt lediglich 11 € je EW. Die Heterogenität in der Höhe der Zuweisungen wird daher maßgeblich durch die Länderanteile, die zwischen 7 € je EW in Mecklenburg-Vorpommern sowie 105 € je EW in Hessen liegen, getrieben.

Der exakte Ausgleichsbetrag je Land war bundesgesetzlich geregelt worden und in Übereinstimmung mit den erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen von den Ländern auf ihre Gemeinden zu verteilen.

374 Vgl. Döring (2020a), S. 872.
 375 Vgl. § 1 COV19GewStAusglG.
 376 Vgl. ebd.
 377 Der Anteil des Freistaates Sachsen (9 Euro/Einw.) ergibt sich wie folgt: Nach dem COV19GewStAusglG hat Sachsen seinen Kommunen insg. 312 Mio € zur Verfügung gestellt (ca. 77 Euro/Einw.). Vom Bund hat Sachsen dafür nach dem COV19GewStAusglG 275 Millionen Euro erhalten (Betrag enthält die zuzurechnenden Wirkungen der erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen auf die Bundesergänzungszuweisungen) (67 Euro/Einw.). Die verbleibenden ca. 37 Mio. Euro entsprechen dann dem Landesanteil (9 Euro/Einw.).

Dabei oblag die Entscheidung über die konkrete Verteilungssystematik der Mittel von der Landes- auf die Gemeindeebene den einzelnen Ländern (Siehe Tabelle 15).³⁷⁸ Die Mehrheit der Länder griff hierbei auf einen Verteilungsschlüssel zurück, welcher die Gewerbesteuermindereinnahmen über die Differenz des Gewerbesteuer-Ist-Aufkommens 2020 und dem durchschnittlichen Aufkommen der vergangenen Jahre bestimmte.³⁷⁹ Teilweise erfolgte die Zuordnung des Ausgleichsbetrags auf die Gemeinden auch rein vergangenheitsorientiert. So entsprach in Baden-Württemberg der Ausgleichsanteil der einzelnen Gemeinde deren Anteil am Gesamtgewerbesteuer-Nettoaufkommen zwischen 2017 und 2019, ohne auf die konkreten Kriseneffekte einzugehen. Dies ist kritisch zu bewerten, da die Krisenhilfe damit zu einer pauschalen Unterstützungszahlung verkommt, die vorrangig die strukturell steuerstärksten Gemeinden unterstützt, selbst, wenn diese kaum oder gar nicht von den Kriseneffekten getroffen waren. Einzelne Länder, wie z. B. Bayern, Mecklenburg-Vorpommern oder Rheinland-Pfalz, nutzen eine Kombination zweier Teilschlüssel. Die drei Länder Brandenburg, Sachsen und Thüringen, welche bereits frühzeitig Landesprogramme zur Kompensation von Steuermindereinnahmen in die Wege leiteten, konnten diese zudem auf den bundesgesetzlichen Ausgleichsbetrag anrechnen.³⁸⁰

Auf der Ausgabenseite waren krisenbedingte Mehrausgaben insbesondere in den Bereichen Gesundheitsschutz, Maßnahmen zur Durchsetzung der Kontaktsperrungen und Unterstützung der lokalen Wirtschaft feststellbar.³⁸¹ Zudem sind im Zuge des gesamtwirtschaftlichen Schocks die verfügbaren Arbeitseinkommen gesunken, wodurch der Bedarf an Grundsicherungsleistungen gestiegen ist, was v. a. die kommunal getragenen Kosten der Unterkunft im SGB II getrieben hat. Diesbezüglich stellt die Unterstützung durch zusätzliche Bundesmittel ein weiteres kraftvolles Element sowohl der akuten Krisenpolitik

Tabelle 15: Verteilungsmechanismen der Gewerbesteuerkompensation auf die Gemeinden

BL	Verteilungsmechanismus
BW	· Einzelgemeindliches Gewerbesteueraufkommen (netto) 2017-2019 im Verhältnis zum Gesamtgewerbesteueraufkommen (netto) 2017-2019.
BY	· Gewerbesteuermindereinnahmen: erwartete Gewerbesteuereinnahmen (brutto) 2020 – durchschnittliche Gewerbesteuereinnahmen (brutto) 2017-2019. · Übriger Ausgleichsbetrag nach Gemeindegewerbesteuerzuschüssen 2020 verteilt.
BB	· Gewerbesteuerausfälle: Gewerbesteuereinnahmen Q2+3 2020 – durchschnittliche Gewerbesteuereinnahmen Q2+3 2017-2019.
HB	· Gewerbesteuereinnahmen nach Steuerschätzung Oktober 2019 – Gewerbesteuereinnahmen nach Steuerschätzung Mai 2020.
HE	· 50 % nach gemeindlichem Anteil am Gesamtgewerbesteueraufkommen der letzten drei Jahre. · 50 % abhängig von einzelgemeindlichem Gewerbesteueraufkommen Q1+2 2020 (wobei Q1 mit ¼ und Q2 mit ¾ gewichtet) im Verhältnis zu durchschnittlichem Quartals-Gewerbesteueraufkommen 2017-2019.
MV	· 90 % nach Anteil einzelgemeindliches Gewerbesteueraufkommen am durchschnittlichen Netto-Gewerbesteueraufkommen 2016-2019. · 10 % nach Nettogewerbesteueraufkommen 1. Halbjahr 2020 – Nettogewerbesteueraufkommen 1. Halbjahr 2019.
NI	· Einzelgemeindlicher Anteil am Gesamtgewerbesteuerminderaufkommen; · Wobei: Anteil Gewerbesteueraufkommen (brutto) Q4 2019 bis Q3 2020 am durchschnittlichen Gewerbesteueraufkommen Q4 2016 bis Q3 2019.
NRW	· Nach einzelgemeindlichen Gewerbesteuermindereinnahmen: durchschnittliches faktorisiertes Netto-Gewerbesteueraufkommen – maßgebliches Netto-Gewerbesteueraufkommen · Übriger Ausgleichsbetrag nach einzelgemeindlichem Anteil des durchschnittlichen faktorisierten Netto-Gewerbesteueraufkommens an der Gesamtsumme.
RP	· 95 % nach einzelgemeindlichen Mindereinnahmen (Geschätzte Gewerbesteuereinnahmen (November 2019) – Gewerbesteuereinnahmen Q1-3 2020). · 5 % nach Schlüsselzahl zur Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer 2018-2020.
SL	· Nach einzelgemeindlichem Anteil am Gewerbesteueraufkommen 2016 bis 2019 (2018 & 2019 mit 1,5 gewichtet)
SN	· (Durchschnittliches Gewerbesteueraufkommen (netto) Q2-4 von 2017 bis 2019 * Anpassungssatz) – Gewerbesteueraufkommen (netto) Q2-4 2020 – 75 % (Gewerbesteueranteil) der auf den Steuermindereinnahmenausgleich 2020 entfallenden Soforthilfe des Landes
ST	· Einzelgemeindlicher Anteil am Gesamtgewerbesteuerminderaufkommen; · Wobei: Gewerbesteueraufkommen Q1-3 2020 – durchschnittliches Gewerbesteueraufkommen Q1-3 zwischen 2017 und 2019
SH	· Einzelgemeindlicher Anteil am Gesamtgewerbesteuerminderaufkommen; · Wobei: Einzelgemeindlichen Gewerbesteueraufkommens der Jahre 2017 bis 2019 (Mittelwert der beiden aufkommensstärksten Jahre) – erwartetes Gewerbesteueraufkommen 2020 (aufkommensschwächste Quartale von Q1-3 2020 *2) · Zusätzlich: Deckelung auf max. 1.000 €/EW
TH	· Einzelgemeindlicher Anteil der durchschnittlichen Gewerbesteuereinnahmen (netto) 2017-2019 an Gesamtsumme 2017-2019.

Quelle: Deutscher Bundestag (2021), S. 3-7; Eigene Darstellung.

als auch einer strukturellen Unterstützung der wirtschaftsstrukturell schwächsten Regionen der Bundesrepublik dar.³⁸²

378 Vgl. § 2 COV19GewStAusglG.

379 Zum Teil wird sich auf einzelne Quartale bezogen und diese ins Verhältnis zu vergangenheitsbezogenen Referenzquartalen gesetzt sowie auf erwartete Einnahmen aus z. B. Steuerschätzungen zurückgegriffen.

380 Vgl. Deutscher Bundestag (2021), S. 3-7.

381 Vgl. Döring (2020b), S. 3.

382 Der Wert dieser Entlastung hängt davon ab, wie sich die Zahl der Grundsicherungsempfänger entwickelt. Grundsätzlich ist für die ersten 12 Monate des Leistungsbezugs die Bundesagentur für Arbeit zuständig (ALG I). Je nach Höhe der Zahlungsansprüche können die Kommunen allerdings bereits in dieser Phase (wie auch für Arbeitnehmer in Kurzarbeit) mit ergänzender Grundsicherung gefordert sein, wenn die Leistungsansprüche der Bedarfsgemeinschaft höher sind, als die einkommensabhängige Zahlung des ALG I bzw. des Kurzarbeitergeldes (sog. Aufstocker).

Die Hilfsmaßnahmen für die Kommunen summieren sich für das Jahr 2020 auf insgesamt mindestens 24 Mrd. €. ³⁸³ Fasst man die Bundes- und Ländermaßnahmen kategorisiert zusammen (Abbildung 208), nimmt die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle knapp die Hälfte des Gesamteffekts ein (insgesamt knapp 11 Mrd. €, ohne Stadtstaaten). Die zusätzliche Entlastung der Kosten der Unterkunft (KdU) durch den Bund repräsentiert 14 % der gesamten Stützungsmaßnahmen (3,4 Mrd. €, ohne Stadtstaaten).

Von Landesseite wurden – allerdings nicht in allen Ländern – vor allem Maßnahmen zur Stärkung des kommunalen Finanzausgleichs ergriffen. Diese belaufen sich nach Angaben der jeweiligen Nachtragshaushalte und krisenbedingten Sondervermögen auf mindestens 3,5 Mrd. €. ³⁸⁴ Weitere rund 5,7 Mrd. € (24 %) wurden den Kommunen für zweckgebundene Maßnahmen zur Verfügung gestellt, etwa zur Förderung der kommunalen Gesundheitsdienste oder für die Digitalisierung der Schulen und der Verwaltung. ³⁸⁵ Nur in geringem Umfang wurden investive Hilfen zur akuten Krisenbewältigung gewährt. Weitere Stützungsmaßnahmen für die Jahre 2021 und folgende, die sich insbesondere auf den kommunalen Finanzausgleich beziehen, sind bereits vielfach umgesetzt worden, angesichts der fortdauernden Pandemiesituation allerdings auch noch ‚im Fluss‘.

Darüber hinaus bestehen für die Kommunen selbst nur zwei Möglichkeiten, auf die Krise kraftvoll zu reagieren: Den Verzicht auf freiwillige Aufgaben und das Verschieben und Streichen kommunaler Investitionen. ³⁸⁶ Diese prozyklischen Reaktionsmuster können der Krise eine zusätzliche Schärfe verleihen. Stattdessen hat sich insbesondere in der Bewältigungsphase der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2009 gezeigt, dass kommunale Investitionen ein Schlüssel zu einem erfolgreichen Krisenmanagement sind, der zugleich die Bewältigung struktureller Herausforderungen unterstützt. In der Anfangsphase der Krise erwartete ein großer Teil der Kommunen, dass ein Aufschub disponibler Ausgaben als kurzfristige Reaktion auf die Krise erforderlich würde, was insbesondere Investitionen und Erhaltungsaufwendungen betraf. ³⁸⁷ Die erheblichen Unterstützungsmaßnahmen des Bundes und der Länder ermöglichten letztlich jedoch eine Fortsetzung des bereits seit einigen Jahren

383 Zu den beschriebenen Hilfsmaßnahmen kommen weitere Pakete der Länder mit sehr unterschiedlichem Volumen und Zuschnitt. Da diese zum Teil über Sondervermögen abgewickelt werden und die konkrete Mittelbindung oft nicht im Einzelnen nachvollziehbar ist, sind die hier dargestellten 24 Mrd. € als Untergrenze zu interpretieren.

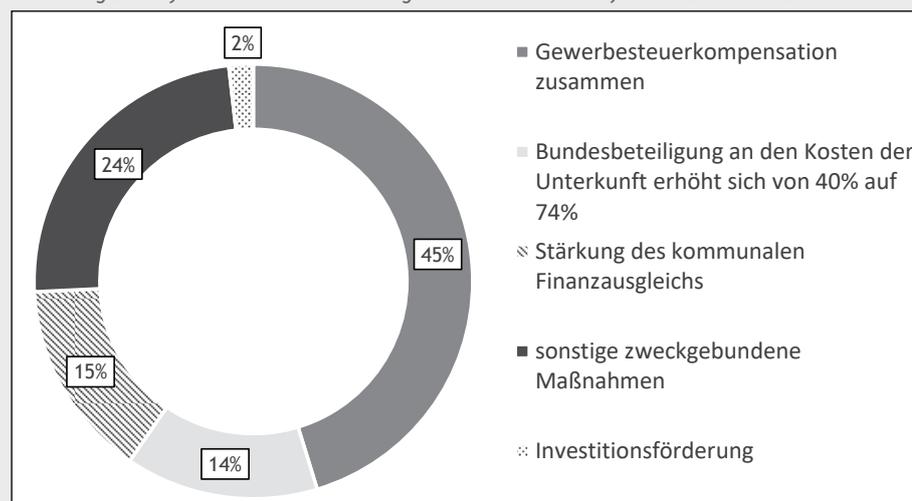
384 Die Abgrenzung kann nicht in allen Fällen trennscharf vorgenommen werden, da insbesondere die Sondervermögen der Länder die planmäßigen Verwendungszwecke der Finanzmittel nur grob umreißen. Insofern ist der hier angegebene Wert als Untergrenze zu verstehen.

385 Der Freistaat Sachsen hat den Kommunen in diesem Zusammenhang durch das Gesetz zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie 147,5 Mio. Euro für einen Ausgleich pandemiebedingter Mehrausgaben den Kommunen zur Verfügung gestellt, wobei die Mittel nach dem Bevölkerungsschlüssel des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes verteilt worden sind. Zusätzlich erfolgte eine Beteiligung an der Rückerstattung von Kitagebühren in Höhe von 21,35 Mio. €.

386 Vgl. Hesse et. al. (2020).

387 Vgl. Brand/Steinbrecher/Krone (2020), S. 2.

Abbildung 208: Systematische Darstellung der kommunalen Hilfen von Bund und Ländern.



Quelle: Haushaltsnachtragsgesetze der Länder; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

anhaltenden positiven Pfades der Investitionen. Die kommunalen Sachinvestitionen lagen 2020 sogar rund 10 % höher als noch 2019. ³⁸⁸ Angesichts der umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen des Bundes und der Länder haben die Kommunen im Jahr 2020 nur in geringem Umfang auf Kreditaufnahme zurückgreifen müssen. Ihr Schuldenstand erhöhte sich lediglich um 1,7 Mrd. € (+1,3 % ggü. 2019). ³⁸⁹

1.4 Tilgungsanforderungen und zukünftige Belastungen

1.4.1 Tilgungsmodalitäten in den Ländern

In den Schuldenregeln der Länder ist in Bezug auf die Verschuldung für Ausnahmesituationen per se keine Absolutgrenze vorgesehen. Dennoch ist die Neuverschuldung begrenzt, da sie einerseits in einem angemessenen Verhältnis zur verursachenden Notsituation stehen muss und andererseits eine verbindliche Tilgungsverpflichtung in den Folgeperioden besteht. Die Kreditaufnahme muss also einerseits angemessen hoch sein, um die beabsichtigten Ziele zu erfüllen, sie darf andererseits nicht so hoch ausfallen, dass die zukünftigen Tilgungsanforderungen den haushaltspolitischen Spielraum zu sehr einengen.

Durch die Kreditaufnahme der Länder im Zuge der Corona-Pandemie ergab sich die erste Belastungsprobe der noch jungen Landesschuldenbremsen. Die Länder hatten demnach in Verbindung mit der Nettokreditaufnahme nicht nur einen Tilgungsplan zu verabschieden, sondern diesen auch so zu spezifizieren, damit die sich daraus ergebenden zukünftigen Haushaltsbelastungen als tragfähig angesehen werden konnten. In der Folge ergibt sich eine heterogene Ausgangslage, welche in einer heterogenen Antwort auf die entstandene Neuverschuldung mündet.

Die überwiegende Zahl der Länder hat sich mit der Implementierung der Schuldenbremse eine Tilgungsregelung gegeben, die einer näheren Spezifizierung vor dem Hintergrund des konkreten Einzelfalls bedarf. Einzig Hessen, Thüringen und Sachsen hatten Tilgungsanforderungen bereits vorab mit festen Fristen verknüpft. Die meisten Länder streben zwei bis

388 Vgl. Statistisches Bundesamt (2020a).

389 Vgl. Statistisches Bundesamt (2020a).

drei Jahrzehnte für die Rückführung der aufgenommenen Verschuldung an (siehe Tabelle 16). Im Median beträgt die Tilgungsdauer 25 Jahre und beginnt im Jahr 2024. Erstaunlicherweise ist das Segment zwischen acht und 20 Jahren nicht besetzt, woraus sich eine gewisse Abgrenzung der besonders ambitionierten Länder Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen vom Rest der Ländergesamtheit ergibt. Für Sachsen und Sachsen-Anhalt gelten somit restriktivere Tilgungsmodalitäten, als beispielsweise für Bayern oder Nordrhein-Westfalen. Dies wirkt sich direkt auf die Handlungsspielräume künftiger Haushalte aus, da diese in den beiden erst genannten Ländern deutlich früher durch Tilgungsleistungen belastet werden, als dies in den beiden letztgenannten Ländern der Fall ist. Dies kann unter Umständen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit und die langfristige strategische Ausrichtung der Länder haben.

Insgesamt zeigen sich drei unterschiedliche Konzepte zum Umgang mit den Tilgungsbelastungen. Erstens, die Streckung des Tilgungszeitraums und damit die langfristige Sicherung des fiskalischen Handlungsspielraums im Gegenzug für langfristige Belastungen. Zweitens, die Begrenzung der Verschuldung auf einen kurzen und fiskalisch intensiven Zeitraum mit dem Gedanken, die Tilgungsverpflichtungen vor der nächsten Krise zurückgezahlt zu haben. Drittens, eine Kopplung der Tilgung an den konjunkturellen Verlauf, d. h. höhere Tilgung in wirtschaftlich ‚guten‘ Zeiten und geringere Tilgung in ‚schlechten‘ Zeiten. Die Länder haben diesbezüglich unterschiedliche Abwägungsentscheidungen getroffen, die in heterogenen Belastungen der Länderhaushalte resultieren.

1.4.2 Fiskalische Belastungen in den Folgejahren der Pandemie

Ob die angestrebten Tilgungszeiträume realistisch sind, kann anhand eines Vergleichs der durchschnittlichen Finanzierungsüberschüsse der vergangenen Jahre mit den geplanten Tilgungsverpflichtungen der kommenden Jahre eingeschätzt werden (siehe Abbildung 209).³⁹⁰ Sofern der zur Tilgung erforderliche Überschuss geringer ist als das arithmetische

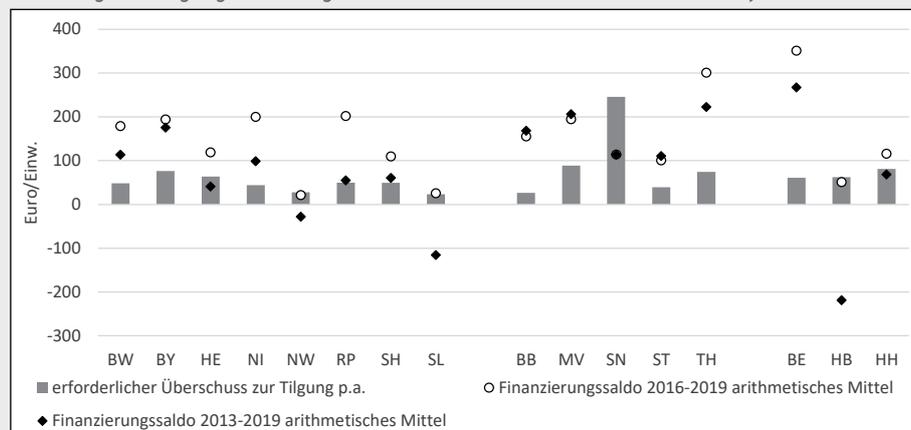
³⁹⁰ Da in Rheinland-Pfalz die Kredittilgung abhängig von der konjunkturellen Entwicklung ist (4 % bis 6 %), wurde hier unterstellt, dass eine jährliche Tilgung von 6 % vorgenommen wird. Für die folgende Betrachtung wurde zudem unterstellt, dass die Kreditermächtigungen komplett gezogen werden.

Tabelle 16: Tilgungsmodalitäten in den Ländern

BL	Kreditermächtigungen, in Mrd. €	Tilgungsdauer in Jahren	Tilgungsbeginn	Tilgungsende
BW	7,2	25	2024	2049
BY	Kernhaushalt: 31,6 Sondervermögen: bis zu 20	20	2024	2044
BE	7,3	27	2023	2050
BB	3,0	30	2022	2052
HB	1,0	30	2024	2054
HH	2,8	20	2025	2045
HE	2,9	30	2021	2051
MV	2,9	20	2025	2045
NI	9,9	25	2024	2049
NW	Bis zu 25	50	2020	2070
RP	1,2	4-6% abh. von der Konjunkturkomponente	2024	-
SL	Bis zu 1,4	30	2025	2055
SN	Bis zu 6	6	2023	2028
ST	0,8	3	2022	2025
SH	5,5	40	2024	2064
TH	1,5	8	2022	2030

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Haushaltspläne der Länder, ifo Institut (2020).

Abbildung 209: Tilgungsbelastungen in den Ländern bei unterschiedlichem Referenzhorizont



Quelle: Haushaltspläne der Länder; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Mittel des tatsächlich realisierten Finanzierungssaldos von 2016 bis 2019, wäre bei einer Rückkehr der Haushaltspolitik zu den Verhältnissen vor der Krise ohne zusätzliche Steuererhöhung oder ausgabenenkende Maßnahmen die Finanzierung der Tilgungsverpflichtungen möglich.

Für Nordrhein-Westfalen und Bremen zeichnet sich ab, dass die in der Vergangenheit erzielten Finanzierungsüberschüsse nur sehr knapp zur vollständigen jährlichen Tilgungsverpflichtung ausgereicht hätten. Für Sachsen erscheinen die Tilgungsziele bei Realisierung der gesamten Kreditermächtigung ohne zusätzliche Änderungen in der Finanzpolitik gänzlich unerreichbar. Wird der geringere Steuerwachstumspfad der Länder mit in die Betrachtung aufgenommen und der straffe Tilgungszeitraum insbesondere für Sachsen rekapituliert, erscheint die Generierung von hinreichend hohen Finanzierungssalden zur Kredittilgung nochmals schwieriger.

Die durchschnittlichen Finanzierungsüberschüsse von 2016 bis 2019 sind durch eine wirtschaftlich solide Phase gekennzeichnet und bilden keinen vollständigen Konjunkturzyklus ab. Daher sind zusätzlich die durchschnittlichen Finanzierungssalden des längeren Zeitraums 2013–2019 angegeben. Es wird evident, dass es durch die Tilgungsmodalitäten in manchen Ländern zu erheblichen Haushaltsbelastungen kommen wird. Ob dies durch Steuererhöhungen, Ausgabenkürzungen oder durch weitere Rücklageauflösungen geschieht, bleibt abzuwarten.

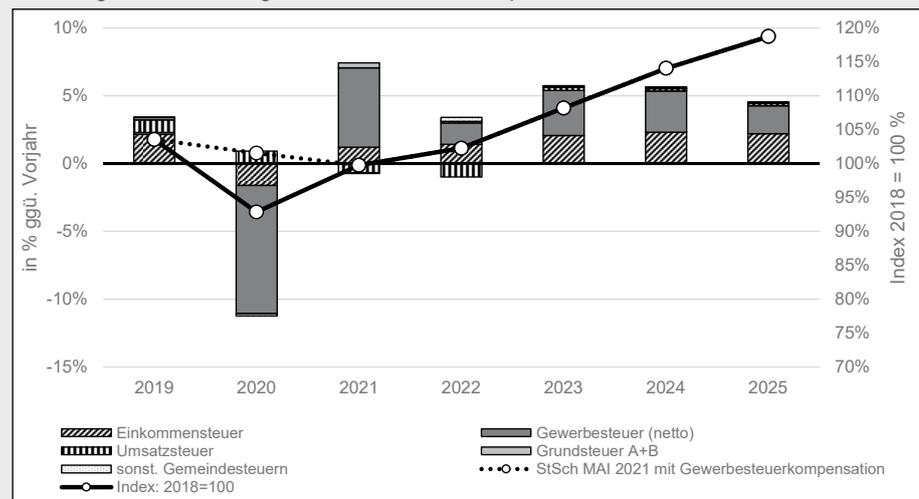
Selbstverständlich hängen die Einschätzungen davon ab, in welchem Umfang die geplanten Kreditaufnahmen tatsächlich realisiert werden.

Sollte das »Krisenpotenzial« in Sachsen beispielsweise nur zu zwei Dritteln ausgeschöpft werden, entspräche die dann realisierte Kreditaufnahme von 4 Mrd. Euro einem Volumen von 982 Euro/Einw. Damit würde sich der notwendige Überschuss zur Tilgung von 246 Euro/Einw. auf 164 Euro/Einw. reduzieren. Dies läge noch immer deutlich über dem durchschnittlichen Finanzierungssaldo 2016–19 sowie 2013–19. Vor dem Hintergrund des Finanzierungssaldos 2017–2019 (162 Euro/Einw.) wäre die Tilgung aber durchaus erreichbar.

Wichtig in diesem Zusammenhang sind jedoch nicht nur die Tilgungszeiten und die korrespondierenden Volumina, sondern auch die damit einhergehenden Verzinsungen, die für einen Großteil der Bundesländer negativ bis schwach positiv ausfallen dürften. So musste der Freistaat Sachsen jüngst für seine Anleihen eine Rendite von lediglich 0,23 % bis Laufzeitende am 17.12.2035 am Primärmarkt hinnehmen, wohingegen Nordrhein-Westfalen mit 1,15 % (Laufzeitende: 10.01.2121) und Schleswig-Holstein mit 0,37 % (Laufzeitende: 15.08.2039) zwar höhere Zinswerte bereitstellen, diese jedoch mit längeren Laufzeiten koppeln. Zudem sind alle Werte nominal angegeben. Die schwach positiven Verzinsungen lassen daher bei einem robusten wirtschaftlichen Aufschwung die Belastung der öffentlichen Haushalte bedingt durch die Tilgungsraten relativ sinken.

Ein Hoffen auf ein robustes Wirtschaftswachstum und der damit verbundenen Auflösung der beschriebenen Problematik sollte jedoch nicht die Gesamtstrategie zur Bewältigung der haushälterischen Folgen der Corona-Pandemie darstellen.³⁹¹ Es bedarf einer Strategie, die auch die Tilgungsbelastungen mit in den Blick nimmt und nicht ausschließlich auf die Entwicklung von exogenen Faktoren, wie etwa dem Wirtschaftswachstum, setzt. Es ist dementsprechend eine aktive Steuerung der zukünftigen fiskalpolitischen Belastungen erforderlich.

Abbildung 210: Entwicklung der Steuereinnahmen auf der kommunalen Ebene in Sachsen.



Quelle: Regionalisierte Steuerschätzung Mai 2021; eigene Berechnung, eigene Abbildung.

1.5 Kommunale Krisenpolitik im Freistaat Sachsen

Die sächsischen Kommunen generieren ihre Einnahmen Großteils aus Zuweisungen und Zuschüssen, noch vor Steuereinnahmen, Gebühren und anderen zweckgebundenen Abgaben. Im Vergleich zum gesamtdeutschen Durchschnitt ist dementsprechend eine höhere Abhängigkeit der kommunalen von der Landesebene zu konstatieren.³⁹² Der Einbruch der gemeindlichen Steuereinnahmen im Zuge der Corona-Pandemie 2020 fiel in Sachsen mit -10,3 % schärfer aus als im bundesdeutschen Durchschnitt (-6,4 %).³⁹³ Dabei zeigt sich, dass neben der Einkommensteuer vor allem die Gewerbesteuer (netto) mit einem Einbruch von fast einem Viertel gegenüber dem Aufkommen vor der Krise auf die wirtschaftlichen Impulse reagierte. Die indexierte Betrachtung zeigt erst für 2022 ein Wiedererreichen des Vorkrisenniveaus (Abbildung 210). Mittlerweile ist der Stand durch die aktuelle Fassung der Steuerschätzung teilweise überholt (siehe Kapitel III.11.2), allerdings ist der tatsächliche Erholungspfad nach wie vor vom Verlauf der Pandemie abhängig und bleibt daher mit Unsicherheiten behaftet.

Die Gewerbesteuer ist am stärksten von den Folgen der Corona-Pandemie betroffen, u.a. da resistente größere Unternehmen in Sachsen unterrepräsentiert sind. Aus den Mitteln zur Kompensation der Einbrüche bei der Gewerbesteuer 2020, stellten der Bund und der Freistaat den sächsischen Kommunen jeweils 275 Mio. Euro (zusammen 550 Mio. Euro) zur Verfügung.³⁹⁴ Dieser dämpfende Effekt auf den Einbruch der Steuereinnahmen wird in Abbildung 210 markant hervorgehoben (gestrichelte Linie). Er sorgte dafür, dass die Einnahmen aus den verbleibenden Steuern und der Gewerbesteuerkompensation im Jahr 2020 zwar leicht zurückgingen, aber nur geringfügig unterhalb des Vorkrisenniveaus von 2019 lagen.

Der Freistaat Sachsen schätzte für die Verteilung dieses Ausgleichsbetrags die Gewerbesteuermindereinnahmen, indem von den angepassten Referenzsteuereinnahmen einerseits das tatsächlich erreichte

391 Siehe hierzu beispielsweise Lenk/Bender/Hesse (2021), Hentze (2021), Feld (2020) oder Nitschke (2021).

392 Siehe hierzu Kapitel III.4.

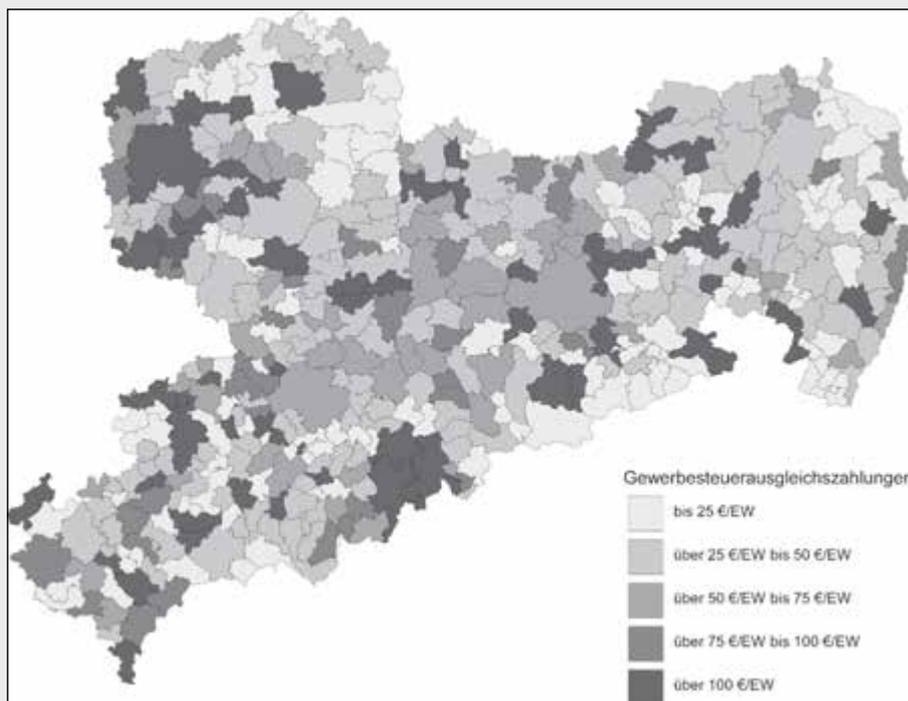
393 Wie bereits erwähnt, wirkte das Auslaufen der erhöhten Gewerbesteuerumlage ab dem Jahr 2020 für die westdeutschen Kommunen entlastend.

394 Vgl. § 1-2 COV19GewStAusglG.

Gewerbesteuernettoaufkommen der Quartale 2 bis 4³⁹⁵ des Jahres 2020 abgezogen wurde, um die Mittel auf die real eingetretenen Verluste zu konzentrieren. Weiterhin wurden 75 % der auf die Gewerbesteuer entfallenden pauschalen Soforthilfe des Landes³⁹⁶ subtrahiert. Dabei entsprechen die Referenzsteuereinnahmen dem durchschnittlich in den Jahren 2017 bis 2019 generierten Gewerbesteueraufkommen (netto) der Quartale 2 bis 4. Diese werden zusätzlich mit einem Anpassungssatz multipliziert, um die bereits ausgezahlten Soforthilfen für Steuermindereinnahmen auf den bundesgesetzlich festgelegten Ausgleichsbetrag anzurechnen. Somit entspricht das nach den Landeszuweisungen verbliebene Gewerbesteuerdefizit dem Bundesausgleichsbetrag.³⁹⁷ Die Durchschnittsbildung über drei Jahre hat zur Folge, dass die aktuellen Dynamiken nicht vollständig abgebildet wurden (siehe hierzu Kapitel III.5.1.1.). Gleichzeitig ist das Verteilungsergebnis weniger von Sondersituationen in Einzeljahren abhängig. Ohnehin geht es beim Verteilungsschlüssel um die horizontale Verteilung auf die einzelnen Gemeinden, nicht um die Bestimmung der Kompensationsleistungen an sich.

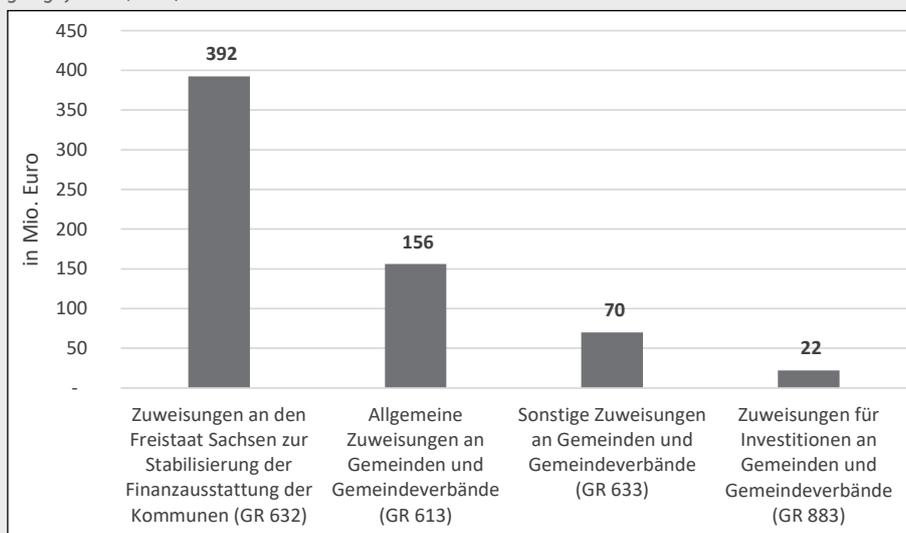
Die räumliche Verteilung des Ausgleichsbetrags zur temporären Unterstützung des Gewerbesteuerausfalls ist in Abbildung 211 abgetragen. Sie zeichnet die Aufkommensstärke der Jahre 2017 bis 2019 nach und ist daher nicht deckungsgleich zu den gewerbesteuerlichen Ist-Einnahmen des Jahres 2020. Dennoch lässt sich gut nachvollziehen, dass die gewerblichen Zentren im Freistaat Sachsen der Intention der Bundesmittel entsprechend höhere Ausgleichszahlungen erhalten haben als gewerbeschwache Regionen.

Abbildung 211: Kartographische Darstellung der Gewerbesteuerausgleichszahlungen im Freistaat Sachsen 2020



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Deutscher Bundestag (2021); Geodaten: GeoSN, dl-de/by-2-0

Abbildung 212: Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus dem Coronabewältigungsfonds (2020).



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Staatsministerium der Finanzen (2021).

395 Wobei die Werte des 4. Quartals auf einer Sondererhebung des Statistischen Landesamts basieren.
 396 Sachsen plante die Auszahlung einer Kompensation der Steuereinnahmeausfälle der Kommunen in Höhe von insgesamt 452,5 Mio. € über drei Tranchen. Davon wurde jedoch nur die erste Tranche (226,25 Mio. €) an die Kommunen ausgezahlt. Vgl. Leimkühler (2021), S. 59.
 397 Vgl. Deutscher Bundestag (2021), S. 5f.; § 2 SächsGewStAusglAG. Allerdings konnten überkompensierend wirkenden Effekte des frühzeitigen, landeseigenen Ausgleichs nicht vollständig berücksichtigt werden, sodass die Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer in einigen Gemeinden nicht vollständig ausgeglichen wurden. Vgl. Leimkühler (2021), S. 59.

Bezüglich der Zuweisungen und Hilfeleistungen des Freistaates wirkt sich positiv aus, dass dieser rund zwei Drittel seiner Steuereinnahmen aus der weniger krisenanfälligen Umsatzsteuer erzielt, wohingegen die Anteile aus der Einkommensteuer (rund 25 %) und der Körperschaftsteuer (rund 4 %) deutlich geringer ausfallen. Trotz rückläufiger Steuereinnahmen war für das Jahr 2020 kein direkter ‚Durchbrucheffekt‘ auf die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleichssystem und vor allem auf die Schlüsselzuweisungen zu erwarten. Die Dotierung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes (SächsFAG) für das Jahr 2020 hatte ohnehin bereits festgestanden. Die Logik des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, der das Gesamtvolumen der Zuwendungen

bestimmt, führt jedoch dazu, dass die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2020 später zu negativen Ausgleichsbeiträgen für die Jahre 2022 und danach führen können. Auch hier würde sich die Krise erst zeitverzögert in den kommunalen Haushalten niederschlagen. Positiv wirkt sich in der aktuellen Situation allerdings das hohe Gewicht der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen aus.³⁹⁸ Das Schlüsselverteilungssystem mit seinem regelbasierten Ansatz der horizontalen Verteilung ermöglicht einen Ausgleich für Kommunen, die besonders stark von Steuerausfällen betroffen sind.³⁹⁹

Aus dem Coronabewältigungsfonds wurden bis zum 31.12.2020 rund 640 Mio. Euro für die Unterstützung der sächsischen Kommunen bereitgestellt (siehe Abbildung 212). Darunter

waren die weitergeleiteten Mittel des Bundes zum Ausgleich der Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer (156 Mio. Euro, Landes-Gruppierung 613) sowie weitere 392 Mio. Euro, die vom Fonds an das SMF gingen, um die Finanzausstattung über das SächsFAG zu stabilisieren. Weitere rund 70 Mio. Euro gingen den Kommunen als sonstige Zuweisungen zu, wovon ein Großteil (ca. 55,7 Mio. Euro) dem Ausgleich pandemiebedingter finanzieller Nachteile im ÖPNV zuzuordnen ist. Nur rund 22 Mio. Euro waren mit einer investiven Bindung versehen, vor allem für die Digitalisierung der Schulen.

Bis zum 31. Dezember 2020 sind insgesamt knapp 1,5 Mrd. € an Hilfen gemäß § 2 (1) SächsCorBG und 1,0 Mrd. € nach § 2 (2) SächsCorBG für den Ausgleich von Steuermindereinnahmen geflossen.⁴⁰⁰ Dabei sind 1,8 Mrd. € über gezogene Kreditermächtigungen finanziert worden. Insgesamt plant der Freistaat nach Wirtschaftsplan knapp 5,5 Mrd. € der 6 Mrd. € eingeräumten Kreditermächtigung bis Ende 2022 zu ziehen.⁴⁰¹ Der Großteil der Mittel ist somit den Angaben der Staatsregierung zufolge bereits verplant. Deren Rückzahlung hat spätestens innerhalb von acht Jahren mit jeweils 1/6 der aufgenommenen Darlehen zu erfolgen, wobei die Rückzahlung 2023 zu beginnen hat.⁴⁰² Dies korrespondiert mit der Landesschuldenbremse, die eine Rückzahlung innerhalb von acht Jahren vorsieht. Da jedoch in den ersten beiden Jahren, 2021 und 2022, keine Rückzahlungen erfolgen, bleiben sechs Jahre bis 2028 für die vollständige Rückzahlung des Fonds übrig. Der Freistaat Sachsen ist bezogen auf die Tilgungsfristen im Ländervergleich besonders restriktiv, während die Mehrzahl der Länder weitaus längere Tilgungsfristen vorsehen.⁴⁰³

398 Dies ist nicht für alle Länder der Fall. Siehe Lenk, Hesse und Starke (2019), S. 79.

399 Die Steuerkraft der Gemeinden (Umlagekraft der Landkreise) wird zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen verwendet, siehe § 6 (1) und § 11 (1) SächsFAG. Dabei existiert eine gewisse Zeitverzögerung, da Steuereinnahmen aus den Vorjahren verwendet werden.

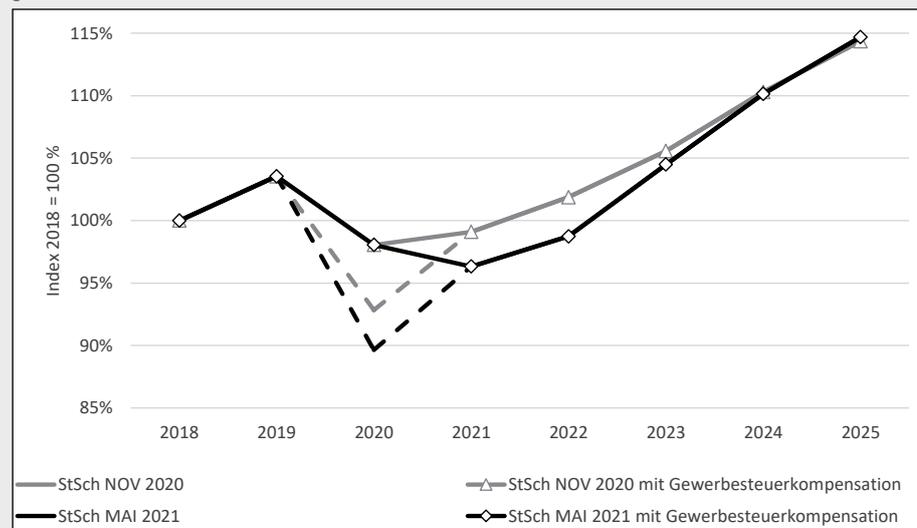
399 Vgl. Staatsministerium der Finanzen (2021), S. 3.

400 Vgl. Freistaat Sachsen (2021), S. 135.

402 Vgl. § 4 SächsCorBG.

403 So lässt sich beispielsweise der Bund 20 und NRW sogar 50 Jahre Zeit, um die aufgenommenen strukturellen Schulden zu tilgen. Vgl. Hesse et al. (2020).

Abbildung 213: Regionalisierte Steuerschätzungen aus November 2020 und Mai 2021 im Vergleich.



Quelle: Regionalisierte Steuerschätzungen vom November 2020 und Mai 2021; Eigene Berechnungen; Eigene Abbildung.

Im Hinblick auf die Steuerschätzung vom Mai 2021 bestätigten sich zunächst Tiefe und Länge des Kriseneffekts auf die kommunalen Steuereinnahmen, wie sie bereits im November 2020 beschrieben worden waren. Dies bedeutet, dass die wirtschaftliche Erholungsphase für die kommunale Ebene im Freistaat zunächst bis 2022 dauern und erst im Jahr 2023 das Vorkrisenniveau von 2019 wieder erreicht werden sollte. Immerhin gestaltete sich der mittel- bis langfristige Ausblick, da ab 2023 wieder verstärkte Zuwächse bei den gemeindlichen Steuereinnahmen prognostiziert wurden..

Für 2021 und 2022 sind Zuweisungen aufgrund von Steuermindereinnahmen der sächsischen Kommunen in Höhe von rund 60 Mio. € und 104 Mio. € geplant, die über das Sondervermögen ausgeglichen werden sollen.⁴⁰⁴ Der für 2022 fällig werdende vorläufige Abrechnungsbetrag des Finanzausgleichsjahres 2020 in Höhe von rund 365 Mio. € wird zudem nur zu 50 % angesetzt. Um den möglichen negativen Effekten entgegenzuwirken, haben sich die kommunalen Spitzenverbände und das SMF bereits auf eine Stabilisierung des kommunalen Finanzausgleichs für 2021 und 2022 geeinigt.⁴⁰⁵ Darüber hinaus hat der Freistaat Sachsen die haushaltsrechtlichen Regelungen für 2020 unter dem Eindruck der Corona-Pandemie flexibilisiert. So entfiel beispielsweise die Genehmigungspflicht für die Überschreitung des Höchstbetrages der Kassenkredite.

Die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie werden die sächsischen Kommunen angesichts der beschriebenen Umstände eher in der mittleren Frist verstärkt zu spüren bekommen. Da der Freistaat mit der Tilgung der aufgenommenen Kredite aus dem Corona-Bewältigungsfonds ab dem Jahr 2023 beginnen möchte, scheint eine negative Folgewirkung auf den Erholungsprozess der Kommunen im Freistaat wahrscheinlich. Sollte die Rückkehr der Steuereinnahmen zum Vorkrisenniveau länger als bisher gedacht andauern, fällt die verzögerte Erholung mit einer restriktiven Fiskalpolitik auf Landesebene zusammen.

404 Vgl. Freistaat Sachsen (2021), S. 86.

405 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020).

Da die freiwillige Aufgabenerbringung nur rund 10 % der Ausgaben sächsischer Kommunen ausmachen (vor allem Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung und Tourismus) liegt es auf der Hand, dass kurzfristige Einsparungen im dispositiven Bereich der Aufgabenerfüllung nicht ausreichen werden, um die übrigen Einnahmenverluste zu kompensieren. Die Übernahme von zusätzlichen 25 Prozentpunkten bei den Kosten der Unterkunft durch den Bund sind demnach überaus positiv zu bewerten, um die kommunale Ausgangssituation zu entlasten.

Dennoch ist fraglich, ob diese Maßnahmen ausreichen werden, um die sächsischen Kommunen durch die Krise zu führen. Viele Kommunen werden nicht umhinkommen, ihre Aufgaben stärker als bisher geplant durch Kreditaufnahme zu finanzieren. Dies wird insbesondere für Investitionen der Fall sein, aber auch die Aufnahme von Kassenkrediten zur Überbrückung laufender Ausgaben wird sich in vielen Fällen nicht vermeiden lassen. Bisher hat sich dies allerdings noch nicht in der Schuldenentwicklung der Kommunen gezeigt. Die Kompensationsmaßnahmen des Bundes und des Freistaates haben dazu geführt, dass die bereinigten Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen nicht gesunken, sondern sogar um 1,7 % gestiegen sind.⁴⁰⁶ Entsprechend konnte auch das geplante Investitionsvolumen weitgehend erhalten werden. Erst nach dem Auslaufen der Krisenmaßnahmen ab 2022 werden die Zeiten für die Kommunen schwieriger.

Insbesondere vor dem Hintergrund der Tilgungsverpflichtungen, die der Freistaat ab 2023 zu leisten hat, bleibt fraglich, wie die korrespondierenden Überschüsse im Landeshaushalt erwirtschaftet werden sollen. Die Tilgungsverpflichtungen belaufen sich nach der Planung auf durchschnittlich 1 Mrd. € pro Jahr, wohingegen der durchschnittliche Finanzierungsüberschuss des Freistaates von 2014 bis 2019 jährlich rund 332,4 Mio. € betrug.⁴⁰⁷ Dies zeigt, dass die durchschnittlichen Finanzierungsüberschüsse der vergangenen ‚guten Jahre‘ nicht ausreichen werden, um den Tilgungsverpflichtungen vollständig nachzukommen. Aus dem Haushaltsvollzug ist bekannt, dass sich durch die bereits realisierte Kreditaufnahme des Corona-Bewältigungsfonds für 2020 bisher eine jährliche Tilgungsverpflichtung von rund 293 Mio. € akkumuliert hat.⁴⁰⁸ Dem sind die zusätzlichen Tilgungsverpflichtungen, die durch die Jahre 2021 und 2022 entstehen werden, hinzuzurechnen. Dies könnte negative Auswirkungen auf die kommunale Ebene haben, sofern der Freistaat Ausgaben- und Mittelkürzungen zur (partiellen) Finanzierung der Tilgungsverpflichtungen beschließen würde. Für die Kommunen stünden neben dem kommunalen Finanzausgleich auch die Fachförderprogramme und Zweckzuweisungen zur laufenden Aufgabenerfüllung zur Disposition. Als Alternative zu Ausgabenkürzungen und möglichen Rücklagenentnahmen steht auch eine Tilgungsstreckung zur Diskussion, die jedoch mit einer 2/3-Mehrheit (Änderung der Landesverfassung) im Landtag beschlossen werden müsste. Daher ist davon auszugehen, dass mit dem Beginn der Tilgung die Rolle der Kommunen und deren Beitrag zur Rückführung der aufgenommenen Kredite in den nächsten Monaten und Jahren extensiv diskutiert werden dürfte.

406 Vgl. Statistisches Bundesamt (2020a).

407 Ergebnisse der Kassenstatistik (Kernhaushalt). Selbst bei einer geringeren Kreditaufnahme von 3,9 Mrd. Euro beläuft sich die jährliche Tilgungsverpflichtung noch auf 650 Mio. Euro pro Jahr.

408 Vgl. Staatsministerium der Finanzen (2021), S. 5.

2 Die Grundsteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Sachsen

2.1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Als zentrale Steuereinnahmequelle der Städte und Gemeinden ist die Grundsteuer Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung. Das Gesamtaufkommen von ca. 14,7 Mrd. Euro im Jahr 2020 fällt dabei vollständig der kommunalen Ebene zu.⁴⁰⁹ Auch wenn in der Vergangenheit des Öfteren Reformvorschläge für die Grundsteuer eingebracht wurden,⁴¹⁰ reichte der politische Wille über lange Zeit nicht für eine grundlegende Überarbeitung aus. Der notwendige Reformdruck entstand schließlich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 2018, welches die Einheitsbewertung des Grundvermögens für unvereinbar mit dem Grundrecht auf Gleichbehandlung⁴¹¹ und damit die Grundsteuer in ihrer aktuellen Ausgestaltung für verfassungswidrig erklärte.⁴¹²

Die Einheitswerte bilden den Wert des Grundbesitzes im Inland ab. Ursprünglich als Bemessungsgrundlage für verschiedene Steuern vorgesehen, sind diese heute ausschließlich im Kontext der Grundsteuer relevant.⁴¹³ Obwohl nach dem Bewertungsgesetz alle sechs Jahre eine Aktualisierung der Einheitswerte erforderlich wäre,⁴¹⁴ fällt die letzte Hauptfeststellung auf das Jahr 1964 bzw. für die ostdeutschen Bundesländer sogar auf das Jahr 1935. Aufgrund dessen weichen die tatsächlichen Verkehrswerte teils erheblich von den Einheitswerten ab, sodass Grundvermögen mit ähnlicher Wertigkeit teilweise unterschiedlich besteuert wird. Beispielsweise wird im sächsischen Gornau ein 163 m² großes Einfamilienhaus mit einer Grundsteuer in Höhe von 170 € belastet, während ein 10 m² größeres Einfamilienhaus in der gleichen Gemeinde eine Zahllast von 405 € aufweist.⁴¹⁵ Diese mit der Festschreibung der Einheitswerte einhergehenden Verzerrungen stellen den Hauptgrund für das Bundesverfassungsgerichtsurteil dar.⁴¹⁶

Zur Neuregelung der Grundsteuer setzte das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31.12.2019. Aufgrund des erheblichen Umsetzungsaufwands, welcher mit der Neubewertung von bundesweit ca. 35 Millionen wirtschaftlichen Einheiten einhergeht, ist der Gesetzgeber jedoch berechtigt, die bisherige Ausgestaltung der Grundsteuer für weitere fünf Jahre, maximal bis zum 31.12.2024, anzuwenden.⁴¹⁷ Das Urteil generierte den notwendigen Handlungsdruck für die Umsetzung einer Grundsteuerreform, da die Grundsteuer ohne Einigung als eine der zentralen Einnahmequellen der Städte und Gemeinden ersatzlos weggefallen wäre. Im Ergebnis verständigten sich Bund und Länder auf einen Kompromiss: Die Grundsteuerreform sieht ein wertorientiertes Bundesmodell vor und räumt den Ländern gleichzeitig über eine Öffnungsklausel die Möglichkeit zur Abweichung ein. Somit stehen nach Verabschiedung der Reform prinzipiell wieder sämtliche Modellvarianten in den Ländern zur Diskussion.

Im Folgenden wird die Grundsteuer in ihrer Eigenschaft als Gemeindesteuer beleuchtet und mögliche Modellvarianten zur Bewertung des

409 Vgl. Statistisches Bundesamt (2021).

410 Vgl. Zimmermann (2011), S. 203f.

411 Vgl. Art. 3 Abs. 1 GG.

412 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2018).

413 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2018).

414 Vgl. § 21 Abs 1 BewG.

415 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019), S. 8.

416 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2018).

417 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2018).

Grund und Bodens werden kurz skizziert. Im Anschluss folgt eine nähere Ausführung der Grundsteuerreform auf Bundes- und Landesebene mit besonderem Fokus auf das Ergebnis der sächsischen Reform.

2.2 Die Grundsteuer und ihre Reformmodelle

Die Grundsteuer ist als direkte Objektsteuer auf Grund und Boden ausgestaltet und legt den Wert des Grundstücks einschließlich der Bebauung zugrunde.⁴¹⁸ Auch wenn die Grundsteuer beim Grundstückseigentümer bzw. der Grundstückseigentümerin erhoben wird,⁴¹⁹ ist nach der Betriebskostenverordnung eine (teilweise) Überwälzung der Steuerlast auf die Mieterinnen und Mieter möglich.⁴²⁰ Prinzipiell wird zwischen der Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliches Vermögen und der Grundsteuer B für Grundvermögen unterschieden. Im Jahr 2020 beliefen sich die Einnahmen aus der Grundsteuer A auf ca. 410 Mio. Euro und aus der Grundsteuer B auf ca. 14,3 Mrd. Euro.⁴²¹ Aufgrund des deutlich geringeren Aufkommens der Grundsteuer A konzentriert sich der vorliegende Beitrag im Folgenden überwiegend auf die Grundsteuer B.

In der bisherigen Ausgestaltung berechnet sich der Grundsteuerbetrag über die Multiplikation dreier Faktoren:

$$\text{Grundsteuerbetrag} = \text{Einheitswert} \times \text{Grundsteuermesszahl} \times \text{Grundsteuerhebesatz}$$

Der Einheitswert entspricht dem Wert des Grundbesitzes zu einem festgelegten Stichtag. Dabei wird der Wert unbebauter Grundstücke über die Multiplikation der Grundstücksfläche mit dem Bodenrichtwert des Bewertungsjahres ermittelt. Bebaute Grundstücke werden i. d. R. im Ertragswertverfahren bewertet.⁴²² Dazu wird die Jahresrohmiere aus dem Bewertungsjahr mit einem von der Grundstücksart, dem Baujahr, der Bauart und -ausführung sowie der Gemeindegröße abhängigen Vervielfältiger des entsprechenden Bewertungsjahres multipliziert.⁴²³ In Ausnahmefällen kann ein auf den durchschnittlichen Herstellungskosten basierendes Sachwertverfahren angewandt werden.⁴²⁴ Da die im Bewertungsgesetz alle sechs Jahre vorgesehene Hauptfeststellung jedoch letztmalig zum Stichtag 01.01.1964 (alte Länder) bzw. 01.01.1935 (neue Länder) durchgeführt wurde, erfolgt auch die Bewertung des Grundbesitzes zu den Wertverhältnissen der Jahre 1935 bzw. 1964.⁴²⁵

Der entsprechende Einheitswert wird im zweiten Schritt mit der gesetzlich festgelegten Grundsteuermesszahl multipliziert.⁴²⁶ Daraus ergibt sich der Grundsteuermessbetrag, welcher im letzten Schritt mit einem gemeindespezifischen Hebesatz multipliziert wird.⁴²⁷ Damit bestimmen die Städte und Gemeinden, welchen auch die vollständigen Steuereinnahmen aus der Grundsteuer zufließen,⁴²⁸ schließlich die finale Höhe des Grundsteuerbetrags. Das Hebesatzrecht stellt für die Kommunen eine Stellschraube zur Anpassung ihrer Einnahmesituation an Änderungen ihres Finanzbedarfs dar. Zudem garantiert die Grundsteuer

aufgrund ihrer geringen Konjunkturreaktivität ein stabiles Aufkommen für die Gemeinden und ist damit, gerade als Ergänzung zur volatilen Gewerbesteuer, von besonderer Relevanz.

Im Zuge der erforderlichen Neuregelung stand von Beginn an fest, dass die Grundsteuer weiterhin den Kommunen zufließen und deren Hebesatzrecht gewahrt werden soll.⁴²⁹ Die Grundsteuerreform sollte daher neben den Anforderungen an Steuern im Allgemeinen⁴³⁰ auch die spezifischen Erfordernisse an die Grundsteuer als Gemeindesteuer reflektieren.

Dazu zählt insbesondere die Erfüllung des Allokationsziels.⁴³¹ Da die Ressourcen einer Gemeinde begrenzt sind, muss diese abwägen, welche öffentlichen Leistungen sie ihren Haushalten und Unternehmen bereitstellen kann. Im Sinne des Allokationsziels ist dabei eine bestmögliche Anpassung an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger zu geringstmöglichen Kosten anzustreben. Zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen kann die Gemeinde zwar Gebühren und Entgelte erheben. Für gewisse öffentliche Leistungen, wie beispielsweise Straßenbeleuchtung oder Grünanlagen, ist dies jedoch nicht ohne weiteres möglich. Hier fungiert die Grundsteuer als Äquivalenzabgabe, d. h. als Gegenleistung für die Bereitstellung kommunaler öffentlicher Leistungen. Der Nutzen der öffentlichen Leistungen für die Bewohnerinnen und Bewohner spiegelt sich auch in den Grundstückswerten wider und variiert je nach Verortung im Gemeindegebiet. Deswegen sollte die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer Änderungen im Grundstückswert, wie im wertorientierten Modell vorgesehen, aufgreifen. Das Allokationsziel kommt auch bezüglich der Grenzbalkungskosten, d. h. der zusätzlichen Kosten durch Ansiedlung, zum Tragen. Diese Kosten können über die Grundsteuer abgegolten werden. Da Haushalte und Unternehmen höchstwahrscheinlich Balkungskosten in ungleicher Höhe auslösen, bietet sich der Einbezug der Gebäudenutzung in die Berechnung der Grundsteuerlast an.⁴³²

Als Gemeindesteuer sollte die Grundsteuer für möglichst viele Städte und Gemeinden eine solide Einnahmequelle darstellen. Für eine möglichst breite Belastungswirkung und adäquate Zuordnung der Kosten lokaler öffentlicher Leistungen sind möglichst wenige Ausnahmen und eine ausgewogene Erhebung des Steueraufkommens von Haushalten und Unternehmen wünschenswert. Weiterhin gilt es, die Erhebung der Grundsteuer möglichst kostengünstig und die Belastung möglichst transparent zu gestalten. Gemäß des Leistungsfähigkeitsprinzips sollte die Grundsteuer die objektbezogene Leistungsfähigkeit reflektieren.⁴³³

In den Diskussionen rund um die Grundsteuerreform wurden verschiedene Modellvorschläge eingebracht, die sich im Wesentlichen den folgenden drei Typen zuordnen lassen:⁴³⁴

- *Wertunabhängiges Flächenmodell:* In diesem Modelltyp wird der Grundsteuerwert über die Multiplikation der Boden- sowie der Gebäudefläche in m² mit einer entsprechenden Äquivalenzzahl berechnet. Das Modell zeichnet sich durch Einfachheit und geringen

418 Vgl. Feld/Hirsch (2019), S. 2 f.

419 Vgl. Feld/Hirsch (2019), S. 2 f.

420 Vgl. § 2 Nr. 1 BetrKV.

421 Vgl. Statistisches Bundesamt (2021).

422 Vgl. § 76 BewG a.F.

423 Vgl. §§ 78 bis 82 BewG a.F.

424 Vgl. § 76 Abs. 3 BewG a.F. Auch für sonstige bebaute Grundstücke wird der Grundstückswert im Sachwertverfahren ermittelt. Vgl. § 76 Abs. 2 BewG a.F.

425 Vgl. Fuest et al. (2018), S. 3 f.

426 Vgl. §§ 13 bis 15 GrStG.

427 Vgl. § 25 Abs. 1 GrStG.

428 Vgl. Art. 106 Abs. 6 GG.

429 Vgl. CDU/CSU/SPD (2018), Zeile 5493-5496.

430 Steuern sollten in angemessener Weise erziebig und kostengünstig sein sowie Gerechtigkeits-, Stabilisierungs- und Wachstumsziele berücksichtigen. Vgl. Zimmermann (2011), S. 195 f.

431 Das Allokationsziel strebt einen kosteneffizienten und den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger entsprechenden Einsatz von Produktionsfaktoren an.

432 Vgl. Zimmermann (2011), S. 196-198.

433 Vgl. Dedy (2019), S. 504-510.

434 Vgl. Henger, S. 43-45; Zimmermann (2019). Zimmermann unterteilt den hier als wertorientiertes Modell bezeichneten Vorschlag erneut in Modelle mit einfachem und mit komplexerem Gebäudedetail.

administrativen Aufwand aus, da die zur Berechnung erforderlichen Daten i. d. R. bereits vorhanden sind. Aufgrund der Wertunabhängigkeit werden wertvolle Grundstücke im Vergleich zu den anderen beiden Modellen bevorteilt.

- *Bodenwertmodell:* Der Grundsteuer wird der Wert des Bodens unabhängig von der Bebauung zugrunde gelegt, indem die Grundstücksfläche in m² mit dem Bodenrichtwert multipliziert wird. Die Wertorientierung trägt dem unterschiedlichen Nutzen Rechnung, welche Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer aus lokalen öffentlichen Leistungen ziehen und belastet wertvolle Grundstücke stärker. Das Bodenwertmodell passt sich dynamisch an Wertänderungen an, hat einen geringen Verwaltungsaufwand und ist aus einer Gerechtigkeitsperspektive dem reinen Flächenmodell vorzuziehen.
- *Wertabhängiges Modell:* Dieses Grundsteuermodell bezieht über die Bewertung mittels Ertragswert- und Sachwertverfahren zusätzlich zum Bodenwert den Wert der Bebauung ein. Das wertabhängige Modell ist der differenzierteste der drei Vorschläge und ermöglicht sowohl eine stärkere Anbindung an die wertsteigernden Effekte kommunaler Infrastrukturen auf Immobilienwerte als auch einen stärkeren Bezug zum Leistungsfähigkeitsgedanken (Besitzer wertvoller Immobilien werden stärker zur Finanzierung herangezogen). Dieses Modell geht jedoch auch mit einem entsprechend hohen Verwaltungsaufwand einher. Das 2019 verabschiedete Bundesmodell ist diesem Modelltyp zuzuordnen.

2.3 Die Grundsteuerreform auf Bundesebene

Das Bundesverfassungsgericht gewährte dem Gesetzgeber erheblichen Spielraum in Bezug auf die Festsetzung der Bemessungsgrundlage und die Bewertungsregeln der Grundsteuer, sofern der steuerliche Belastungsgrund relations- und realitätsgerecht erfasst wird.⁴³⁵ Mit der im November 2019 verabschiedeten Reform strebt die Bundesregierung »eine verfassungsfeste, administrierbare und gerechte Ausgestaltung der Grundsteuer«⁴³⁶ an. Die Grundsteuerreform schließt drei wesentliche Aspekte ein:

- (1) eine Grundgesetzänderung zur Zuschreibung der uneingeschränkten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz an den Bund bei gleichzeitiger Abweichungsmöglichkeit der Länder,
- (2) eine Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts und
- (3) die Einführung der Grundsteuer C.

2.3.1 Die drei Säulen der Grundsteuerreform

Im Zuge der Grundsteuerreform war eine **Grundgesetzänderung** erforderlich, da Uneinigkeit bezüglich der Frage bestand, ob die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Grundsteuer tatsächlich beim Bund lag. Durch eine Ergänzung in Art. 105 Abs. 2 GG wurde dem Bund uneingeschränkt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuerreform zugesprochen und macht damit die in Art. 72 Abs. 2 GG aufgeführten Voraussetzungen für eine Regelungskompetenz des Bundes obsolet. Des Weiteren sieht die Grundgesetzänderung durch die Ergänzung des Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG eine umfassende Abweichungsbefugnis zugunsten der Länder vor. Die Öffnungsklausel ist als Stärkung der Steuerautonomie der Länder zu interpretieren und ermöglicht die Einführung abweichender Grundsteuermodelle.⁴³⁷

435 Vgl. Deutscher Bundestag (2019c), S. 81f.

436 Bundesministerium der Finanzen (2019), S. 10.

437 Vgl. Deutscher Bundestag (2019a); Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b).

Die Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts, das Herzstück der Grundsteuerreform, knüpft unmittelbar an das bestehende Bewertungs- und Grundsteuersystem an. Somit bleibt die Grundsteuer eine Sollertragssteuer und wird weiterhin über die Multiplikation der drei Faktoren Grundsteuerwert⁴³⁸, Grundsteuermesszahl und gemeindlicher Grundsteuerhebesatz ermittelt. Als Bewertungsverfahren sind ein überarbeitetes Ertrags- sowie Sachwertverfahren vorgesehen.⁴³⁹

Bezüglich der Grundsteuerwertberechnung wird zunächst nach land- und forstwirtschaftlichem Vermögen (Grundsteuer A) und Grundvermögen (Grundsteuer B) differenziert. Innerhalb der Grundsteuer B unterscheiden sich die Bewertungsverfahren einerseits danach, ob das Grundstück unbebaut oder bebaut ist. Im letztgenannten Fall gibt es erneut eine Fallunterscheidung: Für Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum wird das Ertragswertverfahren angewandt. Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum und sonstige bebaute Grundstücke werden im Sachwertverfahren bewertet.⁴⁴⁰

Grundsteuer A:

Für die Bewertung der Flächen und Hofstellen (Grundsteuer A) wird ein typisierendes durchschnittliches Ertragswertverfahren genutzt. Der Reinertrag wird über die Multiplikation der Grundstücksfläche mit einem Bewertungsfaktor ermittelt, welcher unterschiedliche Nutzungsformen und damit auch Unterschiede in den durchschnittlichen Erträgen reflektiert. Die mit der Bewertung und Besteuerung verbundenen Prozesse sollen weitestgehend automatisiert werden.⁴⁴¹

Grundsteuer B:

Ausgangspunkt für die Neuregelung der Bewertung des Grundvermögens (Grundsteuer B) sind die Vorschriften zur Verkehrswertermittlung von Grundstücken basierend auf dem Baugesetzbuch. Es erfolgt eine differenzierte Bewertung von unbebauten und bebauten Grundstücken.⁴⁴²

Unbebaute Grundstücke:

Der Wert unbebauter Grundstücke wird über die Multiplikation der Grundstücksfläche mit dem Bodenrichtwert errechnet. Letztere werden durch unabhängige Gutachterausschüsse nach §§ 192 ff. des Baugesetzbuchs hergeleitet.⁴⁴³ Der auf diesem Weg ermittelte objektiviert-reale Wert reflektiert die Lage des Grundstücks und erfüllt die Anforderung einer relationsgerechten Erfassung des Steuerobjekts.⁴⁴⁴

Bebaute Grundstücke im Ertragswertverfahren:

Wohngrundstücke werden nach dem Ertragswertverfahren bewertet, wobei sich der Grundsteuerwert aus der Summe des kapitalisierten Reinertrags und des abgezinsten Bodenwerts ergibt.⁴⁴⁵ Folglich wird die

438 Ersetzt den Begriff des Einheitswerts.

439 Vgl. Deutscher Bundestag (2019c), S. 84 f.

440 Vgl. §§ 236, 247, 250 BewG.

441 Vgl. Deutscher Bundestag (2019c), S. 85; §§ 236-239 BewG. Aufgrund des vergleichsweise geringen Aufkommens der Grundsteuer A wird das Bewertungsverfahren an dieser Stelle nicht näher ausgeführt.

442 Vgl. Deutscher Bundestag (2019c), S. 85-87.

443 Vgl. § 247 BewG.

444 Vgl. Deutscher Bundestag (2019c), S. 85-87.

445 Vgl. § 252 BewG.

Tabelle 17: Typisierte monatliche Nettokaltmieten in Euro je m² Wohnfläche in Sachsen

Gebäudeart	Wohnfläche	Baujahr des Gebäudes				
		bis 1948	1949 bis 1978	1979 bis 1990	1991 bis 2000	ab 2001
Einfamilienhaus	unter 60 m ²	6,70	6,21	5,71	8,23	8,97
	von 60 m ² bis unter 100 m ²	5,87	5,79	5,39	7,15	7,17
	100 m ² und mehr	5,19	5,52	5,19	6,23	7,43
Zweifamilienhaus	unter 60 m ²	5,92	6,09	5,47	6,67	7,00
	von 60 m ² bis unter 100 m ²	4,34	4,51	4,11	5,11	5,99
	100 m ² und mehr	3,94	4,01	3,67	4,83	5,75
Mietwohngrundstücke	unter 60 m ²	7,57	7,77	6,95	8,93	11,12
	von 60 m ² bis unter 100 m ²	5,98	6,01	5,60	6,92	8,02
	100 m ² und mehr	6,02	5,44	5,20	6,42	8,02

Quelle: Eigene Darstellung nach Anlage 39 (zu § 254) BewG.

Annahme getroffen, dass der objektiviert-reale Wert des Grundstücks dem nachhaltig erzielbaren Reinertrag entspricht, welcher sich als Barwert sämtlicher zukünftiger Erträge zum Bewertungsstichtag errechnen lässt.⁴⁴⁶

Der Reinertrag des Grundstücks ergibt sich aus dem Rohertrag abzüglich der Bewirtschaftungskosten. Für letztere liegen pauschalierte Erfahrungssätze vor. Zur Ermittlung des Rohertrags wird die monatliche Nettokaltmiete in Abhängigkeit von Land, Gebäudeart, Wohnfläche und Baujahr des Gebäudes herangezogen und durch Zu- oder Abschläge je Mietniveaustufe an das gemeindliche Mietniveau angepasst.

Die typisierten monatlichen Nettokaltmieten für Sachsen sind in Tabelle 17 aufgeführt. Die Spannweite im Freistaat liegt dabei zwischen 3,67 €/m² für große Zweifamilienhäuser mit Baujahr 1979–1990 bis hin zu 11,12 €/m² für kleine Mietwohnungen mit Baujahr ab 2001.

Die typisierten Nettokaltmieten werden über den Mikrozensus aktualisiert und bilden damit die Basis der dynamischen Bemessungsgrundlage. Die in Tabelle 17 enthaltenen Werte entsprechen bereits der ersten Aktualisierung durch das Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz. Dieses sieht zudem die Einführung einer siebten Mietniveaustufe inklusive leicht veränderter Zu- und Abschläge im Vergleich zum ursprünglichen Grundsteuerreformgesetz vor.⁴⁴⁷

- Mietniveaustufe 1: - 20 %
- Mietniveaustufe 2: - 10 %
- Mietniveaustufe 3: +/- 0 %
- Mietniveaustufe 4: + 10 %
- Mietniveaustufe 5: + 20 %
- Mietniveaustufe 6: + 30 %
- Mietniveaustufe 7: + 40 %

Über die entsprechenden Zu- und Abschläge je nach Mietniveaustufe erfolgt eine Anpassung der Nettokaltmiete an das gemeindliche Mietniveau. Die Einstufung der Gemeinden erfolgt gemäß der Einordnung in die Mietstufen nach der Wohngeldverordnung.⁴⁴⁸ Die sächsischen Städte und Gemeinden fallen ausschließlich in die Mietniveaustufen 1 bis 3, wobei lediglich sechs Kommunen der Stufe 3 zuzuordnen sind.⁴⁴⁹

446 Prinzipiell bezieht sich der Ertragsanteil für das Gebäude auf die verbleibende Restnutzungsdauer während Grund und Boden durch eine ewige Rente charakterisiert sind.

447 Vgl. Art. 1 Nr. 12 b) GrStRefUG.

448 Vgl. § 263 Abs. 2 BewG.

449 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020).

Folglich sind im Freistaat Sachsen hauptsächlich Abschläge auf die Nettokaltmieten vorgesehen.

Die Differenz aus Rohertrag und Bewirtschaftungskosten (= Reinertrag) wird schließlich mit einem Vervielfältiger kapitalisiert. Dieser hängt von der Restnutzungsdauer des Gebäudes und den im Gesetz festgeschriebenen Liegenschaftszinssätzen ab.⁴⁵⁰ Dem abgezinsten Bodenwert liegen die Bodenwerte analog zur Bewertung unbebauter Grundstücke zugrunde, welche mit einem Faktor, ebenfalls abhängig vom Liegenschaftszinssatz und der Restnutzungsdauer des Gebäudes, abgezinst werden.⁴⁵¹

Bebaute Grundstücke im Sachwertverfahren:

Da für Nichtwohngrundstücke⁴⁵² i. d. R. keine durchschnittlichen Nettokaltmieten vorliegen, sieht das Grundsteuermodell die Anwendung eines Sachwertverfahrens vor. Im ersten Schritt wird der vorläufige Sachwert aus der Addition des Bodenwerts und des Gebäudesachwerts errechnet und im zweiten Schritt mit einem Marktanpassungsfaktor an die objektiv-realen Marktbedingungen angeglichen.⁴⁵³ Die Bewertung des Bodens erfolgt analog zur Bewertung unbebauter Grundstücke.⁴⁵⁴ Der Gebäudesachwert ergibt sich aus der Multiplikation der Normalherstellungskosten, dem Baupreisindex und der Brutto-Grundfläche abzüglich einer Alterswertminderung.⁴⁵⁵

Insgesamt sieht die Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts keine individuelle Bewertung jedes einzelnen Grundstücks vor. Stattdessen wird ein typisiertes vereinfachtes Soll-Ertragswertverfahren bzw. als Auffangverfahren für Nichtwohngrundstücke ein typisiertes vereinfachtes Sachwertverfahren angewandt. Die Bewertungsverfahren werden alle sieben Jahre im Rahmen einer Hauptfeststellung wiederholt. Die erste Hauptfeststellung auf Basis der neuen Regeln ist auf den 1. Januar 2022 datiert, wobei die ermittelten Grundsteuerwerte erst ab dem 1. Januar 2025 zum Tragen kommen.⁴⁵⁶ Um den Verwaltungsaufwand möglichst moderat zu halten, ist es zwingend erforderlich, das Bewertungs- und Besteuerungsverfahren weitestgehend zu digitalisieren und zu automatisieren.

450 Vgl. §§ 253 bis 256 BewG.

451 Vgl. § 257 BewG.

452 Darunter fallen Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum und sonstige bebaute Grundstücke.

453 Vgl. Deutscher Bundestag (2019c), S. 86; § 258 BewG.

454 Vgl. § 258 BewG.

455 Vgl. §§ 258, 259 BewG.

456 Vgl. § 266 BewG.

Die ermittelten Grundsteuerwerte werden anschließend mit der gesetzlich geregelten Grundsteuermesszahl multipliziert. Diese wurde im Rahmen der Grundsteuerreform für die Grundsteuer A von 6 % auf 0,55 % und für die Grundsteuer B von 0,35 % auf 0,34 %⁴⁵⁷ abgesenkt, um die Aufkommensneutralität der Grundsteuer auf Bundesebene zu gewährleisten.⁴⁵⁸ Die ermittelten Grundsteuermessbeträge werden anschließend mit den gemeindlichen Hebesätzen multipliziert, sodass das Ziel der Aufkommensneutralität letztendlich in der Hand der Städte und Gemeinden liegt. Damit lastet auch der Großteil des mit möglichen Aufkommensverschiebungen einhergehenden politischen Drucks auf der kommunalen Ebene. Allerdings ist innerhalb der gemeindlichen Grenzen mit Belastungsverschiebung zwischen den Steuersubjekten zu rechnen, da zwischen den bisherigen Einheitswerten und den neu berechneten Wertansätzen erhebliche Differenzen liegen dürften. Gleichzeitig erleichtert das wertorientierte Grundsteuermodell die Kommunen von der bisher notwendigen kontinuierlichen Anpassung ihrer Hebesätze.

Die letzte Säule der Grundsteuerreform besteht aus der **Einführung der Grundsteuer C**, welche den Kommunen die Möglichkeit einräumt, über steuerliche Anreize die Mobilisierung von baureifen Grundstücken voranzutreiben. Dies dient insbesondere der Reduktion von Spekulationen und der Aktivierung der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden. Die Ergänzung in § 25 Abs. 5 Grundsteuergesetz erlaubt den Gemeinden die Einführung erhöhter, einheitlicher Hebesätze auf baureife Grundstücke. Diese Hebesätze sind dann jedoch auf sämtliche baureife Grundstücke der Gemeinde anzuwenden.⁴⁵⁹

Über das im Juni 2021 verabschiedete **Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz** wurden bereits Teile der Grundsteuerreform aktualisiert. Unter anderem sollen die für die Bewertung der Wohngrundstücke notwendigen Nettokaltmieten aus dem mittlerweile vorliegenden Mikrozensus 2018 entnommen werden. Eine weitere Änderung betrifft die Einführung einer siebten Mietniveaustufe. Damit auch auf Basis der neuen Daten weiterhin eine bundesweite Aufkommensneutralität garantiert werden kann, wird die Grundsteuermesszahl für Wohngrundstücke von 0,34 % auf 0,31 % abgesenkt.⁴⁶⁰

2.3.2 Bewertung des Bundesmodells aus finanzwissenschaftlicher Perspektive

Das mit der Grundsteuerreform eingeführte differenzierte und wertorientierte Modell wird von Zimmermann als »Königsweg zur Grundsteuer als einer guten Gemeindesteuer«⁴⁶¹ bezeichnet. Im letzten Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019 wurde das reformierte Grundsteuermodell bereits ausführlich aus finanzwissenschaftlicher Perspektive beurteilt. Dies wird im Folgenden kurz zusammengefasst:⁴⁶²

- Das reformierte Grundsteuermodell geht im Kontrast zum reinen Flächenmodell und dem Bodenwertmodell mit einem hohen *Verwaltungsaufwand* einher. Setzt man jedoch das bisherige Hauptfeststellungsverfahren als Referenzmaßstab, verringert das reformierte Grundsteuermodell den Verwaltungsaufwand. Insbesondere die Transformation hin zur digitalen Verwaltung und die Nutzung

elektronischer Geodaten kann den Verwaltungsaufwand weiter reduzieren. Eine zentrale Herausforderung besteht in der Verschneidung der länderspezifischen IT-Systeme.

- Die Erhebung der Grundsteuer kann *allokative Verzerrungen* auslösen, da die zusätzliche Last durch die Steuer hemmend auf Investitionsentscheidungen wirken kann. Das Bauen von Gebäuden bzw. Gebäudeteilen sowie Modernisierungsmaßnahmen wirken sich werterhöhend aus und gehen dementsprechend mit einer steigenden Grundsteuerlast einher. Für einen spürbaren Effekt müsste die Grundsteuer jedoch einen gewichtigeren Anteil an den Gesamtkosten einer Immobilie aufweisen als dies heute der Fall ist.
- Das reformierte Grundsteuermodell wird dem steuerlichen Äquivalenzprinzip im Vergleich zu den anderen beiden Reformvorschlägen in höherem Maße gerecht. Eine Verbesserung der lokalen öffentlichen Leistungen wirkt sich je nach Lage im Gemeindegebiet in unterschiedlicher Höhe auf den Grundstückswert aus. Durch den Einbezug des Wertes von Grund und Boden sowie der Bebauung können die Profitierenden vergleichsweise zielgenau an den Kosten beteiligt werden.
- Die Wertorientierung hat auch zur Folge, dass Eigentümerinnen und Eigentümer von wertvollen Grundstücken eine höhere Grundsteuerlast tragen. Aus einer *Gerechtigkeitsperspektive* ist dies vorzuziehen und geht zudem mit positiven personenindividuellen Verteilungseffekten einher. Nicht außer Acht zu lassen ist jedoch der Belastungseffekt für untere Einkommensgruppen in angespannten Mietlagen.
- Das reformierte Grundsteuermodell wird unvermeidlich mit *Belastungs- und Aufkommensverschiebungen* einhergehen, da die Grundsteuerwerte aufgrund der jahrzehntelangen Aussetzung der Neubewertung erheblich von den bisher angesetzten Einheitswerten abweichen werden. Eine Erhöhung der Aufkommen ist – bei unveränderten Hebesätzen – insbesondere in Großstädten zu erwarten, während kleinere Städte und ländliche Gemeinden mit Minderaufkommen rechnen müssen. Strukturschwache Städte und Gemeinden werden im wertorientierten Modell niedrigere Grundsteuerwerte aufweisen. Belastungsverschiebungen innerhalb der Gemeindegrenzen sind dagegen unvermeidbar und nicht zuletzt auch ein intendiertes Ziel der Reform.

Die Gemeinden sind politisch dazu angehalten, durch Anpassung ihrer Hebesätze im Sinne der Aufkommensneutralität ihre Ist-Einnahmen aus der Grundsteuer konstant zu halten, sodass eine Verschiebung der Primäraufkommen durch die Reform vermieden werden kann.⁴⁶³ Über die Mechanismen der Finanzausgleichssysteme sind dennoch Änderungen in der Einnahmesituation der Länder und Kommunen zu erwarten. Diese indirekten Einnahmeverchiebungen resultieren aus der mit der Grundsteuerreform einhergehenden Änderung der Grundbeträge und damit der gemeindlichen Steuerkraftmesszahlen. Diese schlagen sich nicht nur in den kommunalen Finanzausgleichssystemen nieder, sondern auch im bundesstaatlichen Finanzausgleich, da dort die Gemeindefinanzkraft einerseits mit 75 % in die Berechnung der Finanzkraft der Länder einfließt⁴⁶⁴ und andererseits die Gemeindesteuerkraft-BEZ direkt an der gemeindlichen Steuerkraft anknüpfen.⁴⁶⁵

457 Im Zuge des Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetzes wurde die Steuermesszahl für Wohngrundstücke nochmals auf 0,31 % reduziert. Vgl. Art. 3 Nr. 1 a) GrStRefUG.

458 Vgl. Deutscher Bundestag (2019c), S. 90 f.; §§ 14, 15 GrStG.

459 Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung; Deutscher Bundestag (2019b).

460 Vgl. GrStRefUG; Deutscher Bundestag (2021).

461 Zimmermann (2019), S. 492.

462 Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 138–142.

463 Vgl. Deutscher Bundestag (2019c), S. 1.

464 Vgl. § 8 FAG.

465 Die Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 5 FAG (Bund) fließen an die Länder, in denen sich besonders steuerschwache Gemeinden befinden, was die ostdeutschen Länder sowie das Saarland umfasst.

In die Berechnung der gemeindlichen Steuerkraftmesszahlen im kommunalen Finanzausgleich fließt jeweils ein nivelliertes Grundsteueraufkommen ein, welches sich unabhängig vom lokal gewählten Hebesatz ergibt. Mit der Neubewertung des Grundvermögens einhergehende Änderungen der Grundbeträge schlagen sich daher direkt in der gemeindlichen Steuerkraftmesszahl nieder, selbst, wenn die Gemeinde durch die Anpassung ihres Hebesatzes zunächst ihr Ist-Aufkommen konstant hält. Für die einzelne Gemeinde hängt der Effekt im kommunalen Finanzausgleich davon ab, wie sich der individuelle Grundbetrag im Vergleich zu den Grundbeträgen der übrigen Gemeinden im Landesgebiet im Zuge der Grundsteuerreform verändert. Gemeinden mit überproportionalen Wertzuwachsen werden aufgrund der Erhöhung ihrer Steuerkraft mit reduzierten Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen rechnen müssen. Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Zuwäachsen ihrer Grundbeträge haben dagegen mit einem unterproportionalen Zuwachs ihrer Steuerkraftmesszahl und somit zusätzlichen Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen zu rechnen.

Ein zweiter Effekt könnte von einer Änderung des landesdurchschnittlichen Hebesatzes ausgehen, der für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl eine Orientierungsgröße bildet. Zwar sind die Städte und Gemeinden zur Anpassung ihrer Hebesätze angehalten – es bleibt jedoch abzuwarten, ob sich die Kommunen in gleichem Maße dem Ziel der Aufkommensneutralität verschreiben. Strukturstarke Städte und Gemeinden werden ihre Hebesätze absenken müssen, während strukturschwache Regionen ihre Hebesätze anheben müssen, um Aufkommensneutralität zu erreichen. Durch die Verschiebungen der Grundbeträge wird jedoch auch der neue Landesdurchschnitt beeinträchtigt. Noch stärker kommt dieser Effekt zum Tragen, wenn die Gemeinden über die notwendige Anpassung des Hebesatzes hinausgehende Erhöhungen ihrer Einnahmen aus der Grundsteuer vornehmen, z. B. um »runde« Hebesätze zu erreichen. Die Hebesatzpolitik unterliegt als wesentliche Komponente der kommunalen Selbstverwaltung Überlegungen der Standortpolitik, sodass neben den direkten Einnahmeeffekten weitere Abweichungsanreize bestehen könnten. Da sich die kommunalen Verbände auf Bundes- wie auf Landesebene explizit für eine aufkommensneutrale Umsetzung der Grundsteuerreform aussprechen,⁴⁶⁶ ist jedoch davon auszugehen, dass die Mehrzahl der Kommunen ihre Hebesätze für das Jahr 2025 im Sinne eines Erhalts der Grundsteueraufkommen auf dem Vorjahresniveau anpassen. Letztlich sind die Gemeinden in der Wahl ihrer Hebesätze jedoch frei. Es bleibt demnach die Option, das Grundsteueraufkommen stärker in den Kontext der tatsächlichen Wertentwicklung am Immobilienmarkt zu setzen, sowohl im positiven als auch im negativen Sinne.

Diese beiden über die Änderung der Gemeindefinanzkraft greifenden Mechanismen (Änderung der Grundbeträge, Änderung des Nivellierungshebesatzes) wirken sich auch im Zuge des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus. Ob ein Land in diesem Kontext mit Mehr- oder Mindereinnahmen zu rechnen hat, hängt im Wesentlichen von der Differenz des Grundsteuermessbetrags des bestehenden und des reformierten Modells ab – jeweils bezogen auf die Gesamtheit der Gemeinden im Landesgebiet. Steigt die Finanzkraft eines Landes aufgrund höherer Grundbeträge der gemeindlichen Grundsteuer, folgen daraus Kürzungen im Umsatzsteuerausgleich und in den Bundesergänzungszuweisungen. Länder, die unterproportionale Zuwächse zu verzeichnen haben, können dagegen Kompensationen erwarten.

466 Vgl. Deutscher Städtetag (17.04.2019); Sächsischer Städte- und Gemeindetag (06.06.2019); Sächsischer Städte- und Gemeindetag (03.02.2021).

Auch eine Änderung des bundesdurchschnittlichen Hebesatzes ist aufgrund ungleichmäßiger Berücksichtigung des Ziels der Aufkommensneutralität unter den Städten und Gemeinden denkbar. Damit Länder mit aufkommensneutraler Grundsteuerreform im bundesstaatlichen Finanzausgleich keine Besser- oder Schlechterstellung zu erwarten haben, wäre eine vollständige Berücksichtigung der Hebesatzentwicklung im zeitlichen Umfeld der Reformumsetzung notwendig.⁴⁶⁷ Angesichts des beschriebenen Rahmens ist es unabdingbar, dass die Grundsteueraufkommen unabhängig von den nachfolgend diskutierten Abweichungsmöglichkeiten auf der Länderebene nach einem einheitlichen Verfahren für die gesamte Bundesrepublik berechnet werden. Wäre dies nicht der Fall, bestünde das Risiko, dass sich Länder strategisch verhalten und sich geringere Grundsteueraufkommen aus der Solidarfamilie der Länder kompensieren lassen.

2.4 Die Länderöffnungsklausel

Prinzipiell gilt das reformierte Grundsteuermodell im gesamten Bundesgebiet. Die im Rahmen der Grundsteuerreform verabschiedete Grundgesetzänderung eröffnet den Ländern jedoch über die Ergänzung des Katalogs in Art. 72 Abs. 3 GG eine umfassende Abweichungsbefugnis. Sieben Länder machen Gebrauch von dieser Öffnungsklausel, d. h. die Mehrheit der Länder entschied sich zugunsten des wertorientierten Bundesmodells (vgl. Tabelle 18).

Baden-Württemberg wählt als einziges Land ein modifiziertes Bodenwertmodell, in welchem der Grundsteuerwert als Produkt der Grundstücksfläche und dem Bodenrichtwert ermittelt und anschließend mit einer Steuermesszahl von 1,3 ‰ multipliziert wird. Grundstücke, welche überwiegend zu Wohnzwecken dienen, erhalten einen Abschlag von 30 % auf die Steuermesszahl.⁴⁶⁸

Für (modifizierte) flächenbezogene Modelle entschieden sich der Freistaat Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen. Bayern sieht die Einführung eines rein an der Grundstücks- und Gebäudefläche ausgerichteten Modells vor. Dabei wird die Fläche mit einer wertunabhängigen Äquivalenzzahl multipliziert.⁴⁶⁹ Hessen und Niedersachsen bauen mit ihrem Flächen-Faktor-Modell auf dem bayerischen Modell auf. Die durch die Multiplikation der Grundstücks- bzw. Gebäudefläche mit der jeweiligen wertunabhängigen Messzahl errechnete Größe wird jedoch in einem zweiten Schritt mit einem lagebezogenen Faktor⁴⁷⁰ multipliziert.⁴⁷¹ Dies ermöglicht eine differenzierte Grundsteuerlast für gleichgroßes aber ungleichwertiges Grundvermögen innerhalb einer Gemeinde. Das Prinzip 'Je besser die Lage des Grundstücks, desto höher die Grundsteuerlast' trägt der fiskalischen Äquivalenz und der horizontalen Gerechtigkeit der Besteuerung Rechnung.

Das Hamburger Wohnlagemodell verfolgt einen ähnlichen Ansatz. Auch hier wird lediglich die Fläche der Grundstücke und Gebäude herangezogen und jeweils mit einer Äquivalenzzahl, 0,04 €/m² für die Grundstücksfläche und 0,50 €/m² für die Gebäudefläche, multipliziert. Über die Grundsteuermesszahl erhalten Wohngrundstücke einen Abschlag

467 Vgl. Hentze (2019).

468 Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (22.06.2021).

469 Vgl. Bayerischer Landtag (2021). Die Äquivalenzzahlen belaufen sich auf folgende Höhe: 0,04 €/m² für die Grundstücksfläche und 0,5 €/m² für Gebäudeflächen. Wohnflächen erhalten eine reduzierte Steuermesszahl (70 % anstelle von 100%). Weitere Abschläge sind u. a. für sozialen Wohnungsbau und Denkmäler vorgesehen.

470 Der Faktor ergibt sich wie folgt: (Bodenrichtwert der Zone/Durchschnittsbodenwert der Gemeinde)^{0,3}.

471 Vgl. Niedersächsischer Landtag (2021); Landesregierung Hessen (07.06.2021).

Tabelle 18: Überblick zu den Grundsteuermodellen in den Ländern

Land	Modell
Berlin	Bundesmodell
Brandenburg	Bundesmodell
Bremen	Bundesmodell
Mecklenburg-Vorpommern	Bundesmodell
Nordrhein-Westfalen	Bundesmodell
Rheinland-Pfalz	Bundesmodell
Sachsen-Anhalt	Bundesmodell
Schleswig-Holstein	Bundesmodell
Thüringen	Bundesmodell
Sachsen	Modifiziertes Bundesmodell
Saarland	Modifiziertes Bundesmodell*
Baden-Württemberg	Modifiziertes Bodenwertmodell
Bayern	Flächenmodell*
Hamburg	Wohnlagemodell (Flächen-Faktor-Modell)
Hessen	Flächen-Faktor-Modell*
Niedersachsen	Flächen-Lage-Modell (Flächen-Faktor-Modell)

Anmerkung: *noch nicht verabschiedet. Eigene Darstellung; Quellen: Landtag von Baden-Württemberg (2020); Bayerische Staatsregierung (11.05.2021); Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin (04.01.2021); Staatskanzlei des Landes Brandenburg (01.12.2020); Bremische Bürgerschaft (2020); HmbGrStG; Landesregierung Hessen (07.06.2021); Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (13.04.2021); Niedersächsischer Landtag (2021); NGrStG; Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (06.05.2021); o.V. (2021); Landtag des Saarlandes (09.04.2021); Sächsisches Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform; Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (22.06.2021); Schleswig-Holsteinischer Landtag (09.04.2020); Finanzministerium des Freistaates Thüringen (22.06.2021).

von 30 % sowie von zusätzlichen 25 %, sofern diese durch eine normale Wohnlage charakterisiert sind. Die Wohnlageneinstufung erfolgt im Wohnlagenverzeichnis und unterscheidet zwischen normaler und guter Wohnlage.⁴⁷²

Der Freistaat Sachsen und das Saarland führen ein wertorientiertes Modell ein, welches sich vom Bundesmodell lediglich in der Höhe der Grundsteuermesszahlen unterscheidet. Der Gesetzentwurf des Saarlands sieht eine Steuermesszahl von 0,64 ‰ für unbebaute Grundstücke und bebaute Grundstücke im Sachwertverfahren sowie 0,34 ‰ für bebaute Grundstücke im Ertragswertverfahren vor.⁴⁷³ Der Freistaat Sachsen setzt 0,36 ‰ für unbebaute Grundstücke und Wohngrundstücke sowie 0,72 ‰ für Nichtwohngrundstücke an (Einzelheiten zu den Effekten im nachfolgenden Abschnitt 2.5).⁴⁷⁴

Das Bundesmodell kommt folglich in neun der 16 Länder unverändert zur Anwendung. Da Sachsen und das Saarland erst im zweiten Berechnungsschritt abweichen, erfolgt die Berechnung des Grundsteuerwerts

472 Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (16.03.2021). Weitere Abschläge für Denkmäler und Sozialwohnungen sind möglich.

473 Vgl. Landtag des Saarlandes (09.04.2021), S. 1-3.

474 Vgl. SächsGrStMG.

in elf Ländern analog zum Bundesvorschlag. Das Ergreifen der Abweichungsbefugnis wird i. d. R. über länderspezifische Gegebenheiten, verfassungsrechtliche Bedenken, die Erhöhung der Einfachheit und Transparenz des Bewertungsverfahrens sowie die Reduktion des Verwaltungsaufwands begründet.

Folglich hat das Einräumen der Öffnungsklausel nicht zu einem Flickenteppich der Grundsteuer mit bis zu 16 verschiedenen Bemessungsgrundlagen geführt. Abgesehen vom baden-württembergischen Bodenwertmodell lassen sich die Länder zwei Hauptmodellfamilien zuordnen. Innerhalb der Gruppe der wertabhängigen sowie der wertunabhängigen Modelle sind die länderspezifischen Ausgestaltungen recht homogen. Dies erleichtert die Kooperation zwischen den Ländern und ermöglicht Synergie- und Skaleneffekte in der verwaltungsseitigen Umsetzung der Grundsteuerreform.

Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass die beiden Modellfamilien relativ nah an den Extremen möglicher Modellvarianten liegen und sich demnach grundlegend unterscheiden. Die uneinheitliche und damit auch ungleichmäßige Besteuerung des Grundvermögens im Bundesgebiet ist der Akzeptanz der Grundsteuerreform nicht zuträglich. Die beiden Modellfamilien berücksichtigen Aspekte der vertikalen und horizontalen Gerechtigkeit in unterschiedlichem Ausmaß. Während das wertorientierte Modell die objektive Leistungsfähigkeit des Steuerobjekts ins Zentrum stellt, bleiben Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit in den Flächenmodellen weitgehend unberührt. Im Vergleich wird in diesen Modellen Grundvermögen in ländlichen Räumen sowie mit niedrigeren Erträgen stärker belastet als in den wertorientierten Modellen.

Greifen Länder auf die Öffnungsklausel zurück, erfolgt dies auf eigene Kosten. Im bundesstaatlichen Finanzausgleich sollen nicht die Ist-Aufkommen der Länder einbezogen, sondern einheitlich das Resultat der Bewertung nach dem Bundesmodell zugrunde gelegt werden.⁴⁷⁵ Erhebt ein Land über sein eigenes, abweichendes Grundsteuermodell ein geringeres Grundsteuervolumen als es auf Basis des Bundesmodells erheben würde, fließt eine die tatsächliche Steuerkraft übertreffende Steuerkraft in die Finanzkraft des Landes ein. Das Ergreifen der Steuerautonomie geht folglich mit dem Tragen der fiskalischen Verantwortung dafür einher. Im Fall des Freistaates Sachsen führen die gegenüber dem Bundesmodell erhöhten Steuermesszahlen beispielsweise zu einem das fiktive Aufkommen übertreffenden Ist-Aufkommen.

Mit der entsprechenden Änderung im Finanzausgleichsgesetz des Bundes wird auch darauf hingewiesen, dass den Steuerpflichtigen »durch das Verfahren zur Normierung des Grundsteueraufkommens keine gesonderte Erklärungspflicht entstehen«⁴⁷⁶ darf. Fraglich ist jedoch, wie eine doppelte Steuererklärung in Ländern, welche von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, vermieden werden kann. Die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes tritt am 01.01.2025 in Kraft. Die Steuerkraftänderung durch die Grundsteuerreform wird jedoch aufgrund einer Übergangsregelung erst ab dem Jahr 2030 vollständig durchschlagen. In den Ausgleichsjahren 2025 bis 2027 werden die festgestellten Grundbeträge des Jahres 2024 herangezogen. In den Jahren 2028 und 2029 fließen die neuen Finanzkraftverhältnisse zunächst mit

475 Vgl. Art. 17 Nr. 1 GrStRefG. Das Gesetz eröffnet alternativ die Möglichkeit, Grundbeträge nach einheitlichen Maßstäben durch das Statistische Bundesamt bestimmen zu lassen.

476 Art. 17 Nr. 1 GrStRefG.

33 % bzw. 67 % ein.⁴⁷⁷ Insofern können die konkreten Auswirkungen bisher nicht präzise abgeschätzt werden.

2.5 Das sächsische Grundsteuermodell

In Sachsen steht im Zusammenhang mit der Grundsteuerreform die Neubewertung von ca. 2,5 Mio. Objekten bis Ende 2023 bevor.⁴⁷⁸ Mit einem Grundsteueraufkommen von 508,1 Mio. € (Grundsteuer B) sowie 14,7 Mio. € (Grundsteuer A) im Jahr 2020 stellt die Grundsteuer auch für die sächsischen Städte und Gemeinden eine wesentliche Einnahmequelle dar. Das Grundsteuervolumen macht ca. 15,0 % der kommunalen Steuereinnahmen und damit ca. 3,8 % der kommunalen Bereinigten Einzahlungen im Freistaat aus.⁴⁷⁹

Im Koalitionsvertrag verständigten sich die sächsischen Regierungsparteien darauf, die Grundsteuerreform wertorientiert, bürokratiearm und aufkommensneutral auszugestalten und im Zuge dessen die Option der abweichenden landesrechtlichen Regelung zu prüfen.⁴⁸⁰ Das am 3. Februar 2021 beschlossene Sächsische Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform ergreift diese Möglichkeit mit dem Ziel, »den regionalen Besonderheiten in Sachsen hinreichend Rechnung zu tragen und die Erklärungs-pflichten für den Bürger möglichst zu vereinfachen.«⁴⁸¹ Dabei macht der Freistaat jedoch lediglich im Zusammenhang mit der Grundsteuer B von der Öffnungsklausel Gebrauch, sodass die Grundsteuer A sowie die neu eingeführte Grundsteuer C des Bundesmodells analog auf sächsischer Ebene gelten. Bezüglich der Grundsteuer B weicht der Freistaat Sachsen zudem erst in der Berechnung des Grundsteuermessbetrags ab, konkret über die Setzung abweichender Steuermesszahlen. Dementsprechend erfolgt auch die Bewertung des Grundvermögens nach der Logik des wertorientierten Bundesmodells.

Da die sächsische Regierung bei der Übernahme der bundeseinheitlichen Steuermesszahlen⁴⁸² eine erhöhte Belastung von Wohngrundstücken erwartet und explizit die Förderung von Wohnraum anstrebt, wurden im Sächsischen Grundsteuermesszahlengesetz Messzahlen in Höhe von 0,36 ‰ für unbebaute Grundstücke⁴⁸³ und Wohngrundstücke

Tabelle 19: Vergleich der Wirkungen des Bundesmodells und des sächsischen Modells zum Stand Juni 2020.

	Bundesmodell	Sächsisches Modell
Grundsteuermesszahlen (Stand Juni 2020, Basis für die Berechnungen)	0,34 ‰	0,34 ‰ für unbebaute Grundstücke 0,36 ‰ für Wohngrundstücke 0,72 ‰ für Nichtwohngrundstücke
Veränderung des Anteils am Grundsteuermessbetrag		
Einfamilienhaus	+ 5,6 Prozentpunkte	+ 0,4 Prozentpunkte
Eigentumswohnung	+ 4,2 Prozentpunkte	+ 1,1 Prozentpunkte
Mietwohngrundstück	+ 2,1 Prozentpunkte	- 3,4 Prozentpunkte
Gemischte Nutzung	- 2,6 Prozentpunkte	- 1,2 Prozentpunkte
Geschäftsgrundstücke	- 9,5 Prozentpunkte	+ 3,0 Prozentpunkte
Unbebaute Grundstücke	+ 0,1 Prozentpunkte	+ 0,1 Prozentpunkte
Anpassungsbedarf kommunaler Hebesätze	Bis zu + 60 %	Bis zu +/- 15 %
Großstädte > 500.000 EW	+ 15 %	- 15 %
Übrige Kommunen	+ 40 – 60 %	+ 0 – 15 %

Quelle: Eigene Darstellung, vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020a).

sowie 0,72 ‰ für Nichtwohngrundstücke angesetzt. Die Entlastung soll dabei nicht nur Großstädten, sondern auch Siedlungsgebieten im ländlichen Raum zugutekommen.⁴⁸⁴

Die Sächsische Grundsteuerreform umfasst neben der Verabschiedung des Sächsischen Grundsteuermesszahlengesetzes auch eine Änderung des Sächsischen Vermessungs- und Katastergesetzes, welche den Landkreisen und Kreisfreien Städten, bzw. deren unteren Vermessungsbehörden, eine neue Aufgabe zuordnet. Diese sind nun zur Ermittlung wesentlicher topographischer Änderungen und deren Übermittlung zur Aktualisierung in den amtlichen Geobasisdaten verpflichtet.⁴⁸⁵ Die jährlichen Kosten von 2,6 Mio. Euro werden über den kommunalen Finanzausgleich erstattet.⁴⁸⁶

Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, dass für die in Art. 72 Abs. 3 GG geregelte Abweichungsgesetzgebung das jeweils spätere Gesetz von Bundes- bzw. Landesebene gilt.⁴⁸⁷ Da der Bund mit dem Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz vom 16. Juli 2021 die Grundsteuermesszahlen angepasst hat, ist zur Beibehaltung der sachsenspezifischen Steuermesszahlen ein erneuter Beschluss der Abweichung von Nöten.

2.5.1 Bewertung des sächsischen Modells

Da Sachsen bezüglich der Bewertung dem wertorientierten Bundesmodell folgt und schlicht im Zuge der Festsetzung der Steuermesszahl abweicht, ist das sächsische Modell analog zum Bundesmodell zu bewerten. Daher werden im Folgenden lediglich ergänzende Punkte

477 Vgl. Art. 17 Nr. 2 GrStRefG.

478 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (14.07.2020).

479 Vgl. Kapitel III.5.1.1.2.

480 Vgl. CDU Die Sächsische Union/Bündnis 90/Die Grünen Sachsen/SPD Sachsen S. 122.

481 Sächsischer Landtag (2020).

482 Im 2019 verabschiedeten Grundsteuerreformgesetz war ursprünglich eine einheitliche Steuermesszahl von 0,34 ‰ vorgesehen. Vgl. Art. 1 Nr. 6 GrStRefG. Diese wird mit dem Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz für Wohngrundstücke auf 0,31 ‰ reduziert. Vgl. Art. 3 Nr. 1 GrStRefUG.

483 Der sächsische Gesetzentwurf sah ursprünglich für unbebaute Grundstücke keine Abweichung vom Bundesmodell vor, wodurch deren Steuermesszahl unter den Messzahlen der bebauten Gebäude gelegen hätte. Im Zuge eines Änderungsantrags vom 1. Februar 2021 wurde die Steuermesszahl analog zu den bebauten Wohngrundstücken auf 0,36 ‰ gesetzt. Vgl. Sächsischer Landtag (2021).

484 Vgl. Sächsischer Landtag (2020).

485 Vgl. Art. 2 Sächsisches Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform.

486 Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 FAMG 2021/2022.

487 Vgl. Art. 72 Abs. 3 GG.

bezüglich der sachsenspezifischen Belastungswirkung, des Verwaltungsaufwands und der Herausforderungen für die sächsischen Kommunen aufgegriffen und zur allgemeinen Einordnung des Bewertungsmodells auf Abschnitt 2.3.2 verwiesen.

Aus der mit der Neubewertung einhergehenden Reduktion der Diskrepanz zwischen Grundsteuerwert und Verkehrswert werden auch in Sachsen Belastungsverschiebungen resultieren. Die Anwendung differenzierter Steuermesszahlen für Wohn- und Nichtwohngrundstücke hat jedoch zur Folge, dass die relative Belastungsverteilung zwischen den einzelnen Grundstücksarten vergleichsweise konstant bleibt.

Eine direkte Übernahme des Bundesmodells hätte in Sachsen, unter der Annahme einer aufkommensneutralen Ausgestaltung der Hebesätze, zu einer Erhöhung der Belastung für Wohngrundstücke bei gleichzeitiger Entlastung von Geschäftsgrundstücken im Vergleich zum bisherigen Grundsteuermodell geführt. Über die Festsetzung der Steuermesszahl auf 0,36 % für Wohngrundstücke sowie unbebaute Grundstücke und auf 0,72 % für Nichtwohngrundstücke tragen die einzelnen Grundstücksarten einen ähnlichen Anteil an der gesamten Messbetragshöhe wie zuvor. Eine Verschiebung zulasten der Wohngrundstücken kann damit vermieden werden; der von Geschäftsgrundstücken getragene Anteil steigt geringfügig an (+ 3 Prozentpunkte). Die Ungleichbehandlung der Grundstücksarten rechtfertigt die sächsische Regierung über das Ziel der Wohnraumförderung. Die erwartete Belastungsverschiebung zwischen den einzelnen Grundstücksarten im Vergleich zum Status quo wurde vom Sächsischen Staatsministerium der Finanzen in einem ergänzenden Bericht dargestellt und ist Tabelle 19 zu entnehmen. Die den Berechnungen zugrundeliegenden Steuermesszahlen haben sich seit Erscheinen des Berichts im Juni 2020 sowohl auf Bundes- als auch auf sächsischer Ebene geringfügig geändert.⁴⁸⁸ Es ist daher von leichten Abweichungen auszugehen, in der Tendenz bilden die Ergebnisse jedoch die zu erwartenden Effekte ab.⁴⁸⁹

Kritik äußerten insbesondere die Interessenvertretungen der sächsischen Wirtschaft, welche die sächsischen Unternehmen im Vergleich zu den übrigen Grundsteuerschuldnerinnen und -schuldern benachteiligt sehen. Sie befürchten eine abnehmende Standortattraktivität und eine zunehmende Bürokratiebelastung durch die Bereitstellung der Daten im Rahmen der Bewertung.⁴⁹⁰ Da im Vergleich zum reformbedürftigen Grundsteuermodell die Belastung der Geschäftsgrundstücke nur leicht erhöht wird und sich zudem der administrative Aufwand mit sechs für die Bewertung notwendigen Parametern in Grenzen hält, erscheinen die Bedenken allerdings nicht besonders gravierend.

Ein weiterer Grund, welcher für eine sachsenspezifische Festsetzung der Steuermesszahl spricht, ist der damit einhergehende deutlich schwächere Anpassungsbedarf der kommunalen Hebesätze zur Gewährleistung der Aufkommensneutralität (siehe Tabelle 19). Während die Kommunen bei Anwendung des Bundesmodells ihre Hebesätze um bis zu 60 % hätten anheben müssen, wird im Zuge des sächsischen Modells lediglich eine Angleichung von +/- 15 % vonnöten sein.⁴⁹¹ Die

488 Auf Bundesebene wurde die Steuermesszahl für Wohngebäude auf 0,31 % herabgesetzt. In Sachsen änderte sich die Steuermesszahl der unbebauten Gebäude, welche nun analog zu den Wohngebäuden mit einer Steuermesszahl von 0,36 % angesetzt werden.

489 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020a).

490 Vgl. Die Sächsischen Handwerkskammern/Die Sächsischen Industrie- und Handelskammern/Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e. V. (2020).

491 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020a).

deutlich geringeren Anpassungsbedarfe beugen Akzeptanzproblemen der Grundsteuerreform auf kommunaler Ebene vor.

Vergleicht man die sächsischen Steuermesszahlen mit denen des Saarlands, welches die Öffnungsklausel ebenso im Kontext der Festsetzung der Steuermesszahl ergreift, sticht die unterschiedliche Behandlung der unbebauten Grundstücke ins Auge. Während im saarländischen Modell unbebaute Grundstücke bezüglich der Steuermesszahl wie Nichtwohngrundstücke behandelt werden, setzt Sachsen für unbebaute Grundstücke die niedrigere Steuermesszahl der Wohngrundstücke an. Dies begründet die sächsische Regierung damit, dass unbebaute Grundstücke eine niedrigere Nachfrage nach Infrastrukturleistungen aufweisen und zudem als Freifläche zur Lebens- und Luftqualität beitragen.⁴⁹² Eine explizite Förderung der Mobilisierung von baureifen Grundstücken steht den sächsischen Kommunen schließlich über die Option der Grundsteuer C offen.

2.5.2 Auswirkungen auf die sächsischen Kommunen

Auch wenn die Bewertung des Grund und Bodens nach dem Bundesmodell die Programmierung einer eigenen Software vermeidet, stellt die Neubewertung von ca. 2,5 Mio. Objekten eine Herausforderung für die sächsische Verwaltung dar. In den nächsten Jahren müssen die Finanzämter neben der Fortführung der Bewertung nach bisherigem Recht Grundsteuerbescheide nach dem neuen Modell erlassen. Hinzu kommt, dass in den neuen Ländern im Zuge der Grundsteuerreform eine Anpassung des Steuersubjekts der Grundsteuer A erfolgt.⁴⁹³ Im Gegensatz zu den alten Bundesländern wurde die Grundsteuer auf land- und forstwirtschaftliches Vermögen bisher bei der Nutzerin erhoben. Die Erhebung bei der Eigentümerin geht mit einem Verwaltungsaufwand einher, da die entsprechenden Personen zunächst identifiziert werden müssen. Für die Umsetzung der Grundsteuerreform sieht der sächsische Doppelhaushalt ca. 350 zusätzliche Personalstellen für die Jahre 2021 und 2022 sowie ca. 220 Stellen bis 2024 vor.⁴⁹⁴

Den Landkreisen und Kreisfreien Städten entstehen Kosten für die Gutachterausschüsse, welche die Bodenrichtwerte regelmäßig ermitteln, sowie für die regelmäßige Erfassung der topographischen Veränderungen. Die sächsischen Städte und Gemeinden sind mit der Herausforderung konfrontiert, die Grundsteuerhebesätze so anzupassen, dass die Grundsteuerreform im Gemeindegebiet aufkommensneutral wirkt. Das SMF geht davon aus, dass in den Großstädten ab 500.000 Einwohner und Einwohnerinnen ein Absenken der Hebesätze um ca. 15 % und in allen weiteren Gemeinden ein moderates Anheben von bis zu 15 % notwendig sein wird.⁴⁹⁵ Der Sächsische Städte- und Gemeindetag weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass für die Beratung der Hebesätze in den Gemeinde- und Stadträten eine Ermittlung der Steuermessbeträge seitens der Finanzämter bis zum 31.12.2023 erforderlich ist.⁴⁹⁶

Zwar werden die Anpassung der Grundsteuerwerte an die heutigen Wertverhältnisse in Belastungsverschiebungen für die einzelnen Steuersubjekte resultieren, durch die Anpassung der Hebesätze im Sinne der Aufkommensneutralität können die Kommunen ihre gemeindlichen Grundsteuereinnahmen jedoch konstant halten.

492 Vgl. Sächsischer Landtag (2021).

493 Vgl. Art. 3 Nr. 22 GrStRefG, welches den Abschnitt IV des Grundsteuergesetzes in seiner alten Fassung aufhebt.

494 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020b), S. 84f.

495 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020a), S. 7.

496 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2020), S. 4.

2.6 Zusammenfassung

Die 2019 verabschiedete Grundsteuerreform hält an dem dreistufigen Verfahren aus Grundsteuerwert, gesetzlicher Steuermesszahl und gemeindlichem Hebesatz fest. Das wertorientierte Bundesmodell wird den Reformzielen gerecht und erhält die Grundsteuer als eine der wesentlichen Einnahmequellen der kommunalen Ebene. Über die in Artikel 72 Abs. 3 Nr. 7 GG festgeschriebene Öffnungsklausel wird den Ländern eine umfassende Möglichkeit zur Abweichung gewährt. Entgegen den Befürchtungen resultierte aus dieser Option kein Flickenteppich der Grundsteuerregelungen – die Mehrheit der Länder schließt sich dem Bundesmodell an. Ergreift ein Land die Öffnungsklausel, so trägt es auch die fiskalische Verantwortung. In diesem Sinne wird im bundesstaatlichen Finanzausgleich das Bewertungsergebnis des Bundesmodells zugrunde gelegt.

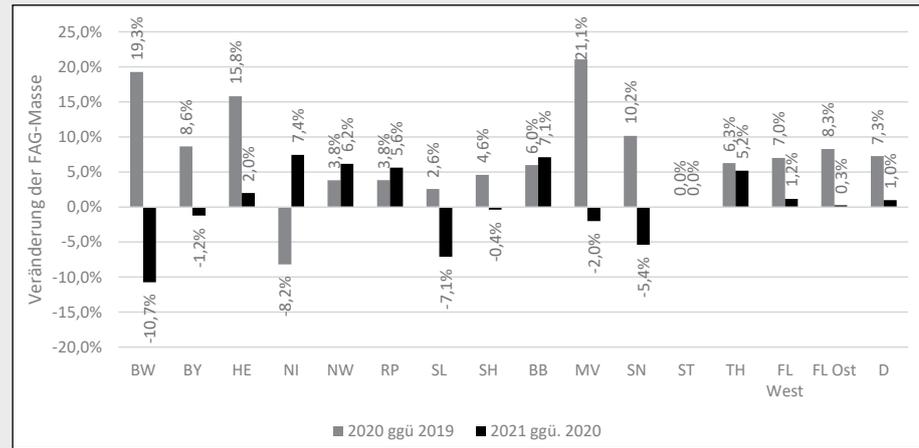
Der Freistaat Sachsen verabschiedete im Februar 2021 eine eigene Grundsteuerreform. Da die Abweichung jedoch erst im zweiten Berechnungsschritt über das Festsetzen differenzierter Steuermesszahlen erfolgt, ist das sächsische Grundsteuermodell als modifiziertes Bundesmodell zu verstehen. Das Ergreifen der Öffnungsklausel wird über das Ziel der Wohnraumförderung und die Minimierung des Hebesatzanpassungsbedarfs seitens der Kommunen begründet. Im Ergebnis werden die Grundstücksarten in ähnlicher Relation wie im Status quo belastet, lediglich der von den Geschäftsgrundstücken getragene Anteil des Steuermessbetrags steigt geringfügig an. Nun gilt es, bis Ende 2023 die 2,5 Mio. sächsischen Objekte zu bewerten, sodass den Städten und Gemeinden ausreichend Zeit für die Anpassung der Hebesätze bleibt. Zur endgültigen Bewertung der Reformeffekte ist jedoch erst die landesgesetzliche Abweichung vom zwischenzeitlich geänderten bundesgesetzlichen Rahmen abzuschließen. Erst auf dieser Grundlage können die Gemeinden ihre Hebesatzgestaltung anpassen. Durch die Reform erhalten die Gemeinden jedoch eine modernisierte Grundsteuer, die neben einem stetigen und planbaren Aufkommen die Möglichkeit bietet, die Wertentwicklung am Immobilienmarkt in die steuerliche Grundlage einfließen zu lassen, ohne selbst unter permanenten Druck zu stehen, die Hebesätze zu erhöhen.

3 Finanzausgleichsgesetz 2021/22

3.1 Einordnung

Parallel zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurde 2020 im Landtag eine Weiterentwicklung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes (SächsFAG) beschlossen. Im Dritten Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen wurden dabei vor allem horizontale Aspekte behandelt, die die Verteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen den einzelnen Städten, Gemeinden und Landkreisen regeln. Dieser Abschnitt des Gemeindefinanzbereichs fokussiert ausgewählte Aspekte der Reform. Eine ausführliche Analyse

Abbildung 214: Entwicklung der FAG-Massen 2020 und 2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Haushaltspläne der Länder, eigene Zusammenstellung.

des Gesetzes sowie dessen Genese wurde bereits im Heft 2/2021 des Sachsenlandkuriers vorgenommen.⁴⁹⁷

Positiv ist dabei zunächst zu bewerten, dass der Freistaat Sachsen trotz der Corona-Krise mit vielfältigen finanziellen Herausforderungen sowohl für den Landeshaushalt als auch für die Haushalte der Kommunen eine strukturelle Weiterentwicklung des SächsFAG beschlossen hat und der Krisenmodus nicht zu einem Aufschieben der Reform geführt hat. Somit wurden strukturelle Weichenstellungen für die Zukunft nach der Krise ermöglicht.

3.2 Änderungen an der vertikalen Verteilung

Strukturelle Änderungen an der vertikalen Verteilung über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) sind erwartungsgemäß (im Fokus stand die horizontale Überprüfung) nur in geringem Maße festzustellen, namentlich die Übertragung der bisherigen pauschalen Zuweisungen nach dem sog. Pauschalengesetz für den kreisangehörigen Raum ab 2022 (30 Mio. Euro pro Jahr). Dies ist positiv zu bewerten, da diese Mittel klar einen Charakter Allgemeiner Deckungsmittel haben und somit eine Verstärkung im Rahmen der FAG-Masse mit einer regelgebundenen Dynamisierung nach der Maßgabe des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes sachgerecht ist.

Hinsichtlich der vertikalen Verteilung nach dem GMG I werden die Auswirkungen der Krise vor allem im Finanzausgleichsjahr 2021 spürbar. Die Finanzausgleichsmasse hat sich im laufenden Jahr deutlich von 3,82 Mrd. Euro auf 3,62 Mrd. Euro reduziert. Dies unterscheidet sich von den anderen ostdeutschen und auch den meisten westdeutschen Ländern, die auch im »Jahr 2 der Krise« die FAG-Massen stabil gehalten oder sogar gestärkt haben bzw. nur dann eine Senkung der FAG-Massen erfolgte, wenn die Unterstützungen im Jahr 2020 besonders umfangreich ausgefallen waren (wie in Baden-Württemberg oder Mecklenburg-Vorpommern).⁴⁹⁸ Für 2022 ist dennoch eine Steigerung der Allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen zu erwarten, was ein Zeichen der Krisenerholung ist. Allerdings geschieht dies auf der

497 Vgl. Leimkühler (2021).

498 Eine Ausnahme bildet das Saarland, wo die Kommunen finanziell besonders durch die Corona-Krise belastet sind und die bereits das Jahr 2020 mit sehr schlechten Ergebnissen abgeschlossen haben.

Grundlage dynamischer Steuermehreinnahmen, während die allgemeinen Schlüsselzuweisungen stagnieren und die Krisenhilfen auslaufen. Die Rückgänge manifestieren sich insbesondere bei den investiven Schlüsselzuweisungen, die zur Krisenbewältigung auf einen geringen Stand heruntergefahren wurden, um das Volumen der allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu stabilisieren.

Für die Jahre 2021 und 2022 ist demnach ein nicht unerhebliches »Auf und Ab« der FAG-Masse und damit für eine wichtige und planbare Säule der kommunalen Finanzen feststellbar. Dies ist nach dem GMG I zunächst sachgerecht, da sich der Mechanismus sowohl in guten als auch in schlechten Zeiten bewähren muss. Zudem wurde sichergestellt, dass sich die Allgemeinen Deckungsmittel stabil entwickeln und insofern die Fortschreibung nicht allzu mechanistisch betrieben wird. Allerdings kann der Freistaat mit seinem großen Haushalt und seinen Zugriffsmöglichkeiten auf den Kapitalmarkt (zu Negativzinsen) die akuten Krisenfolgen besser abfedern als über 400 Kommunalhaushalte. Diese Schwankungen hätten 2021 mit den Mitteln aus dem Coronabewältigungsfonds oder durch eine außerplanmäßige weitere Zuführung zur FAG-Masse aus dem Staatshaushalt noch stärker abgefedert werden können. Stattdessen ist zu erwarten, dass die Kommunen investive Kredite oder gar Kassenkredite aufnehmen müssen, um ihre Aufgaben stetig zu erfüllen oder dass sie gar ihre Infrastrukturbudgets kürzen, um im laufenden Betrieb handlungsfähig zu bleiben. Das Jahr 2021 ist eindeutig noch ein finanzielles Krisenjahr für die sächsischen Gemeinden, 2022 kommen die Mittel möglicherweise zu spät, wenn die Kommunen die Krisenfolgen bereits wieder stärker aus eigener Kraft bewältigen können. Statt einen kräftigen antizyklischen Impuls zu setzen, hat der Freistaat die sächsischen Kommunen schon recht früh wieder in Richtung Sparsamkeit motiviert.

3.3 Änderungen in der horizontalen Verteilung

Die vorgenommenen Änderungen am SächsFAG sind vor allem auf der horizontalen Seite vorgesehen, also nach der Dotation der Finanzausgleichsmasse. Die Änderungen erfolgen demnach in einem geschlossenen System, d. h., Zugewinne für eine Gruppe von Kommunen führen zu Verlusten für alle anderen Gruppen. Insofern ist es besonders wichtig, dass die Ausgewogenheit des Gesamtsystems gewahrt ist. Die horizontalen Anpassungen wurden zu erheblichen Teilen abgeleitet aus einem finanzwissenschaftlichen Gutachten (Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen von Prof. Dr. Schiller, Universität Greifswald).⁴⁹⁹ Durch die gutachterliche Befassung, die eine hohe wissenschaftliche Qualität aufweist, war gesichert, dass der Gesetzgeber die Folgen bestimmter Parametersetzungen gut abschätzen und Reformoptionen überblicken kann. Dennoch waren die Darstellungen nicht apodiktisch, sondern zeigten Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume auf.

Die Reform des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs ist ausdrücklich zu begrüßen. Hiermit wird eine seit 2005 bestehende strukturelle Schiefelage beseitigt. Der Freistaat Sachsen ist damit das letzte ostdeutsche Land, das nicht mehr auf die Verhältnisse der Jahre 2004/2005 zur Bemessung der Zahlbeträge zurückgreift. Stattdessen bezieht sich der Lastenausgleich zukünftig auf die tatsächlichen relativen Belastungen. Die Verteilung auf die Landkreise und Kreisfreien Städte nach der Zahl der Bedarfsgemeinschaften ist sachgerecht. Die überfällige Justierung des sächsischen Hartz-IV-Lastenausgleichs führt sachgerecht

zu Mehreinnahmen der Kreisfreien Städte, namentlich der Kreisfreien Stadt Leipzig. Darüber hinaus hat auch der Landkreis Görlitz geringe Mehreinnahmen zu erwarten. Für die übrigen Kreisfreien Städte und Landkreise ergeben sich aus der Reform dagegen Mindereinnahmen. Bereits zu früheren Zeitpunkten wurde auf die Reformbedürftigkeit des Lastenausgleichs hingewiesen.⁵⁰⁰ Die Anpassung korrigiert eine Fehlstellung im SächsFAG. Durch die vorgeschlagene Reform werden keine neuen Schiefagen zwischen den Landkreisen und Kreisfreien Städten erzeugt, stattdessen wird ein seit 15 Jahren perpetuiertes Ungleichgewicht im SächsFAG korrigiert. Noch zielgerichteter im Sinne der Belastungsgerechtigkeit könnte dies mit einer Gewichtung nach Mietenstufen ausgestaltet werden. Leider kommt die Reform sehr spät, wenn nicht zu spät. Mittlerweile haben sich die Ost-West-Differenzen zwischen den kommunalen Kosten der Unterkunft weitgehend angepasst, sodass nur noch geringe Impulse von der Reform ausgehen werden. Immerhin konnte somit eine systematische Schiefstellung, die sich in der Praxis ausschließlich zu Lasten der Kreisfreien Stadt Leipzig auswirkte, beseitigt werden.

Im horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz II zwischen dem kreisangehörigen Raum und den Kreisfreien Städten (GMG II) erfolgt eine kleinere Veränderung, indem ab 2022 ein Betrag von 30 Mio. Euro aus bisherigen Pauschalzuweisungen (sog. Pauschalengesetz) außerhalb des SächsFAG in die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden, also in den kreisangehörigen Raum, überführt wird. Darüber hinaus ist keine strukturelle Veränderung beim horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz vorgesehen, insbesondere nicht im Zusammenhang mit der Reform des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs. Dieses Vorgehen war sachgerecht, da mit der Reform des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs eine systematische Fehlstellung beseitigt wurde. Es wäre ebenso systematisch falsch gewesen, an einer Stelle eine Unwucht zu beseitigen und dafür eine Kompensation einzuführen, die neuerliche Unwuchten schafft. Bereits in der Vergangenheit wurden Finanzmittel des Landes verstärkt in den kreisangehörigen Raum gelenkt, sei es durch Umschichtungen im GMG II oder durch Zuweisungen und Fördermittel außerhalb des SächsFAG. Die genannte Stärkung der Mittel im kreisangehörigen Raum um 30 Mio. Euro ist ein erneuter Schritt in diese Richtung, da das neu entstehende Verhältnis wiederum den Ausgangspunkt für zukünftige Fortschreibungen bildet. Die tatsächlichen Gesamteinnahmen liegen in den Kreisfreien Städten nicht einmal 10 % höher als im kreisangehörigen Raum, obwohl im GMG II festgelegt ist, dass die Schlüsselzuweisungen um 43,65 % höher liegen. Daher ist es richtig gewesen, den GMG II unverändert zu lassen. Auch die Unterstellung von Wanderungsbewegungen vom kreisangehörigen Raum in die Kreisfreien Städte, wie sie in der Vergangenheit durchaus typisch waren, und die einen Anpassungsdruck auf den GMG II entfalten könnten, ist aktuell nicht mehr zutreffend. Stattdessen gibt es zunehmend Wanderungsbewegungen aus den Kreisfreien Städten in die sie umgebenden Landkreise. Ihre Bevölkerungszuwächse generieren die Kreisfreien Städte mittlerweile zu einem überwiegenden Teil über die Landesgrenzen hinweg.

Bezüglich der horizontalen Verteilung sieht das FAG ab 2021 eine flachere Einwohnerveredelung nach der Hauptansatzstaffel vor. Sachsen hatte bisher die »steilste« Hauptansatzstaffel aller Länder (Veredelung bis 190) und hat sie auch noch nach der Reform (Veredelung bis 172). Die pauschale Einwohnerveredelung ist ein konstitutives Element für die Gewichtung der relativen Finanzbedarfe im SächsFAG. Die Abflachung entspricht den statistischen Grundlagen des wissenschaftlichen

499 Vgl. Schiller u. a. (2020).

500 Vgl. Lenk/Hesse (2013).

Gutachtens und ist grundsätzlich zu begrüßen. Damit werden vor allem kleinere Gemeinden gestärkt. Leider erfolgte keine Ergänzung um eine Stärkung der Zentren im ländlichen Raum durch eine zusätzliche Veredelung zentralörtlicher Funktionen. Insbesondere Mittelstädte im ländlichen Raum haben eine erhebliche Ankerfunktion, die in der Zukunft immer wichtiger wird. Im Gutachten ist dieser Aspekt untersucht worden. Rein statistisch gesehen war er in etwa gleich geeignet wie der jetzt im Gesetzentwurf angelegte an den Status quo anknüpfende Vorschlag.⁵⁰¹ Richtig ist, dass die Veredelung zentralörtlicher Funktionen im Schlüsselzuweisungssystem einen Paradigmenwechsel darstellt und nicht reibungsfrei einzuführen wäre. Allerdings erzeugt auch die bisherige und reformierte Hauptansatzstaffel eine Reihe von Problemen (v. a. im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel) und Sickerverlusten (vor allem bei Mittelzentren im Umfeld der Kreisfreien Städte). Ein Zuschlag für zentrale Orte in Verbindung mit einer noch flacheren allgemeinen Hauptansatzstaffel hätte der gleichwertigen Entwicklung in allen Landesteilen und vor allem der Ausstattung in den ländlichen Räumen einen zusätzlichen Schub gegeben. Hier wurde eine sich bietende Möglichkeit (noch) nicht genutzt.

Der Ausbau des Schülernebenansatzes zu einem Bildungsansatz ist positiv zu bewerten. Hier wurde das SächsFAG zukunftsgerichtet weiterentwickelt. Der kommunale Kita-Bereich hat eine besondere Kostendynamik und kann klar auf die betreuten Kinder als sachlichen Indikator zurückgeführt werden. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Veredlungsfaktoren wurden mittels empirischer Berechnungen im Gutachten gewonnen und sind fachlich und datenseitig nachvollziehbar.

Die Einführung einer Mindestausstattung ist ebenfalls ausdrücklich positiv zu bewerten. Der Vorschlag schafft ein fehlendes Bindeglied zu den steuerschwächsten Kommunen, denen auch ein Ausgleichsgrad der Schlüsselzuweisungen von 75 % des Finanzbedarfs keine ausreichende Finanzausstattung bietet. Eine solche Form der Mindestausstattung haben mittlerweile die meisten Länder umgesetzt. Sachsen war 2020 eines von nur drei Ländern ohne eine entsprechende Regelung zur Mindestausstattung. Die Setzung der relevanten Variablen (Ausgleichsgrenze/Ausgleichsintensität) ist letztlich eine politische Entscheidung. Sie definiert erstens den Kreis der anspruchsberechtigten Gemeinden und zweitens den Umfang (und damit die Kosten) der Mindestausstattung. Mit den gewählten Parametern (89 %/90 %) wird eine eng abgegrenzte Zielgruppe erreicht. Ein vergleichsweise geringer Mitteleinsatz bringt spürbare Verbesserung für diese Gruppe, ohne dass eigene Anstrengungen zur Erwirtschaftung eigener Steuereinnahmen und Konsolidierung der Haushalte substanziell geschwächt würden. Insofern ist nicht nur die Einführung des Instruments selbst, sondern auch die Parametersetzung positiv zu bewerten.

Zwei weitere Aspekte sind bemerkenswert, die im Gutachtenprozess untersucht wurden, jedoch keinen Eingang in den Gesetzentwurf und in das Reformergebnis gefunden haben: der Flächenansatz und der Demografieansatz.

Der Verzicht auf einen Flächenansatz ist fachlich nachvollziehbar und deckt sich mit den Erfahrungen in anderen Ländern. Fläche an sich ist für den Gesamtkanon der kommunalen Aufgabenerfüllung kein allgemein bedarfsbegründender Faktor. Wenn, dann lässt sich ein statistisch nachprüfbarer Zusammenhang zur Gemeindefläche oder zu bestimmten Aspekten der Flächennutzung zwar für einzelne kommunale Aufgaben

herstellen, nicht aber über den gesamten kommunalen Aufgabenkanon hinweg.⁵⁰² Dies wäre aber erforderlich, um die Fläche als allgemein bedarfsdifferenzierenden Ansatz im Schlüsselzuweisungssystem heranzuziehen.

Bemerkenswert ist dagegen der Verzicht auf die Einführung eines Demografieansatzes. Finanzwissenschaftliche Analysen gehen hinsichtlich dieses Punktes durchaus auseinander. Allerdings kann für Sachsen keineswegs eine Homogenität der demografischen Entwicklung festgestellt werden. Weiterhin darf nicht vergessen werden, dass die außergewöhnlich »steile« Einwohnerveredelung im SächsFAG auch den Einwohnerrückgang »veredelt«. Ein Demografiefaktor im Schlüsselzuweisungssystem könnte regelgebunden dafür sorgen, dass Kommunen mit unterschiedlichen demografischen Perspektiven nicht zunehmend auseinanderdriften.

Im Schlüsselzuweisungssystem ist eine Senkung des Anteils investiver Schlüsselzuweisungen vorgesehen. Zur Sicherung der laufenden Aufgabenerfüllung in Krisenzeiten ist dies ein probates Mittel. Allerdings ist auch bekannt, dass kommunale Investitionen ein höchst effektives Mittel der Krisenbewältigung darstellen (Krise 2008/2009). Die sächsischen Kommunen können diese angesichts der geringeren Unterstützung durch investive Schlüsselzuweisungen voraussichtlich nur durch eine höhere Verschuldung realisieren. Die datenseitigen Untersuchungen im Hauptkapitel III haben gezeigt, dass die Kommunen in der jüngeren Vergangenheit ihr Investitionsverhalten nach einer Phase der Schwäche wieder deutlich ausgebaut haben (Abschnitt III.7.2). Diese Erfolge sind nun bedroht, da gleichzeitig hohe kommunale Investitionsbedarfe bestehen.⁵⁰³ Wenn die Krisenbewältigung mit einer substanziellen Schwächung der kommunalen Investitionen einherginge, wäre dies ein Nachteil für den gesamten Freistaat Sachsen.

§ 23a SächsFAG sieht seit der Reform vor, dass die Mittel aus dem im Krisenjahr gebildeten Sondervermögen »Kommunaler Strukturfonds« bis 2024 schrittweise entnommen werden und zur Abfederung der strukturellen Folgen der Reform im horizontalen System genutzt werden sollen. Im Zeitraum bis 2024 ist dies sachlich grundsätzlich nachvollziehbar. Für kreisangehörige Gemeinden ist die Streckung allerdings über sechs Jahre (bis 2026) vorgesehen. Das ist ein recht langer Zeitraum, der bereits in die nächste Überprüfung des SächsFAG 2024 hineinreicht. Fragwürdig ist zudem die Regelung, wonach die Reformeffekte im Jahr 2021 zunächst voll (Landkreise und kreisfreie Städte) bzw. weitgehend (kreisangehörige Gemeinden) kompensiert werden sollen. Damit werden die begrüßenswerte Wirkung der Reform im horizontalen Bereich faktisch auf 2022 verschoben und die fachlich überholten Parameter des bisherigen SächsFAG fortgeschrieben. Auch danach werden die vielfach sinnvollen und zukunftsweisenden Verbesserungen erst mit großer Zeitverzögerung wirksam. Einerseits sind die Kompensationen »weiße Salbe« für die Verlierer der Reform, andererseits entstehen die reformbedingten Gewinne und Verluste durch statistisch nachweisbare relative Bedarfsunterschiede. Technisch gesprochen erfolgt während der Übergangsphase damit eine Kompensation der Nicht-Bedürftigen durch die Bedürftigen, weshalb der Übergang nicht zu großzügig ausgestaltet werden sollte. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, ob die Mittel nicht hätten zielgerichteter zur Stärkung der Schlüsselzuweisungen 2021 genutzt werden können. Wenn man die kurzfristigen Volumina der Corona-Effekte mit den längerfristigen Volumina der Reformeffekte

501 Vgl. Schiller u. a. (2020), S. 62 ff., für die statistische Prüfung insbesondere S. 74 ff.

502 Vgl. Hesse/Mengs/Grüttner (2020).

503 Vgl. Sydow/Hesse/Kratzmann (2020).

vergleicht, werden hier möglicherweise die knappen Mittel zu sehr auf die »lange Bank« geschoben.

→ Glossar

Abschreibungen

Abschreibungen bezeichnen in der Doppik den Werteverzehr von abnutzbaren Vermögensgegenständen. Sie ermöglichen die periodengerechte Verteilung der Anschaffungs- und Herstellungskosten auf die gesamte Nutzungsdauer. Abschreibungen sind nicht zahlungswirksam und werden in Doppik als Aufwand verbucht.

Abundant

Eine Kommune wird als abundant bezeichnet, wenn im Rahmen des → Kommunalen Finanzausgleichs ihre → Finanzkraft größer ist als ihr → Finanzbedarf. Im Falle der Abundanz erhalten Gemeinden keine → Schlüsselzuweisungen, können aber → Zweckzuweisungen (Lastenausgleiche) erhalten. In einigen Ländern wird die überschießende Finanzkraft mithilfe einer → Finanzausgleichsumlage abgeschöpft.

Allgemeine Zuweisungen

Eine Zuweisung stellt eine finanzielle Leistung zwischen den Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) dar, die keine Gegenleistung ist und nicht den Charakter einer Erstattung hat.

Zu den allgemeinen Zuweisungen werden die → Schlüsselzuweisungen, die → Bedarfszuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen gezählt. Sie fließen den Gemeinden ohne Zweckverbindung zu.

Allgemeine Deckungsmittel

Die allgemeinen Deckungsmittel umfassen die → Steuern und die → Allgemeinen Zuweisungen und dienen der Deckung der Aufgaben, denen keine direkte Finanzierung durch → Gebühren oder Entgelte gegenüberstehen.

Altersstrukturkostenprofil

Altersstrukturkostenprofile (engl.: »age cost profile«) geben an, wie viel Geld die Gemeinde je Einwohner in der betreffenden Altersklasse ausgibt. Die Erstellung von Altersstrukturkostenprofilen für die kommunale Ebene erweist sich aber als schwierig, denn es wird von den Kommunen nicht ermittelt, welche Altersstruktur die Nachfrager nach öffentlichen Leistungen haben.

Arbeitskreis Steuerschätzungen

Im Mai und im November gibt der Arbeitskreis Steuerschätzung seine Prognose bzgl. der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden bekannt. Zum Kreis der amtlichen Steuerschätzer gehören: Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute, sowie Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums, der 16 Länder und der kommunalen Spitzenverbände, der Bundesbank, des Statistischen Bundesamtes; den Vorsitz hat das Bundesfinanzministerium. Im November werden nur die Zahlen für das laufende und das kommende Jahr erneut geschätzt und gegebenenfalls korrigiert. Die Maiprognose unterscheidet sich von der Herbstschätzung durch zusätzliche differenzierte Daten für die fünfjährige Finanzplanung, zu welcher die Gebietskörperschaften gesetzlich verpflichtet sind.

Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip fordert, dass sich Leistung und Gegenleistung wertmäßig entsprechen müssen. Im Bereich der Besteuerung stellt das Äquivalenzprinzip einen Besteuerungsgrundsatz dar. Die Abgabenhöhe bemisst sich an dem Erhalt staatlicher Leistung, die der Staatsbürger in

Anspruch nimmt. Der durch die öffentlichen Güter und Dienstleistungen generierte Nutzen soll vom Staatsbürger mit einem marktpreisähnlichen Entgelt bezahlt werden.

Aufwand

Im doppischen Rechnungswesen bezeichnet der Aufwand den bewerteten Ressourcenverbrauch innerhalb einer Rechnungsperiode (z. B. Rückstellungsbildung, Personalaufwendungen, Abschreibungen etc.). Die realisierten Aufwendungen mindern das Eigenkapital. Sie werden in der Ergebnisrechnung erfasst und den realisierten Erträgen gegenübergestellt.

Ausgelagerte Leistungserbringung

Eine Auslagerung einzelner Aufgaben zielt darauf ab, die Vorteile privater Organisationsstrukturen zu nutzen. Die Auslagerung kommunaler Aufgaben kann in kommunale Eigenbetriebe und Gesellschaften, verbunden mit einer Teilprivatisierung bzw. der Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen mit einer Minderheitsbeteiligung, erfolgen. Daneben werden kommunale Aufgaben an private oder karitative Organisationen übertragen. Möglich ist auch eine Auftragsvergabe an Wirtschaftsunternehmen im Sinne einer Durchführungsprivatisierung. Es kann zwischen formeller und materieller Privatisierung unterschieden werden: Bei der formellen Privatisierung stehen die Kommunen aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung zur Vorsorge (Pflichtaufgaben) trotz Ausgabenauslagerung weiterhin in der Haftung für die korrekte Aufgabenerfüllung während bei der materiellen Privatisierung Aufgaben mit ausschließlich freiwilligem Charakter vollständig an Private vergeben werden können. Die ausgelagerte Leistungserstellung kann durch verschiedenste Institutionen erbracht werden.

Ausgleichsmesszahl

Die Ausgleichsmesszahl dient im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Ermittlung der Höhe der notwendigen Finanzmittelausstattung der Kommunen und bestimmt so die Höhe der Schlüsselzuweisungen. Die Berechnung der Ausgleichsmesszahl differiert von Land zu Land. Hauptbestandteil in allen Ländern ist jedoch die Gemeindeeinwohnerzahl (Hauptansatz) bzw. die in einzelnen Gemeinden angewandte »veredelte« Einwohnerzahl (Hauptansatzstaffel). Die »veredelte« Einwohnerzahl (→ Einwohnerveredelung) wird angesetzt, wenn die Bevölkerungsdichte berücksichtigt wird und aus diesem Grund die Wohnbevölkerung mit zunehmender Ortsgröße stärker gewichtet wird. Zur Gewichtung wird in einigen Ländern die Gemeindegrößenstaffel herangezogen, während andere Länder einen Indikator für zentralörtliche Funktionen oder für Grenzlage verwenden (Nebenansätze).

In Sachsen existiert gegenwärtig nur ein Nebenansatz im kommunalen Finanzausgleich, der sogenannte »Schülernebenansatz«.

Arbeitslosenquote, bezogen auf alle abhängigen zivilen Erwerbspersonen

Arbeitslosenquoten zeigen die relative Unterauslastung des Kräfteangebots an, indem sie die (registrierten) Arbeitslosen zu den Erwerbspersonen in Beziehung setzen.

Die Definition der Erwerbspersonen entstammt der amtlichen Statistik und umfasst die Erwerbstätigen und die Erwerbslosen. Dem Erwerbskonzept entsprechend handelt es sich um eine Erwerbsperson, soweit diese älter als 15 Jahre ist, ihren Sitz in der BRD hat (Inländerprinzip)

und einer Beschäftigung nachgeht oder nachgehen will, die direkt oder indirekt auf Erwerb ausgerichtet ist. Alle zivilen Erwerbstätigen sind die Summe aus den abhängigen zivilen Erwerbstätigen sowie Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen. Diese Art der Berechnung ist v. a. im Ausland gebräuchlicher und deshalb auch für internationale Vergleiche geeigneter. Wegen der zunehmenden Bedeutung selbstständiger Erwerbsarbeit für Arbeitslose hat sie aber auch analytische Vorzüge.

Bedarfsmesszahl → Ausgleichsmesszahl

Die Bedarfsmesszahl dient als Indikator für die erforderliche Finanzmittelausstattung der Gemeinden im → kommunalen Finanzausgleich.

Bedarfszuweisungen

Die Bedarfszuweisung ist eine Finanzausweisung im Rahmen des → kommunalen Finanzausgleiches, die von den Ländern solchen Gemeinden zugeteilt wird, die einen aus einer besonderen Notlage oder außergewöhnlichen Belastung herrührenden Finanzbedarf nachweisen, den sie aus eigenen Mitteln nicht decken können. In Sachsen genehmigt das Sächsische Ministerium für Finanzen den Kommunen, den Kreisfreien Städten, den Landkreisen und in Einzelfällen den kommunalen Zweckverbänden auf Antrag solche Bedarfszuweisungen als Zuschuss oder rückzahlbare zinslose Überbrückungshilfe.

Bereinigte Ausgaben/Einnahmen bzw. Auszahlungen/Einzahlungen

Die Bereinigten Ausgaben (Einnahmen) werden durch Addition aller relevanten Positionen, ohne die Einbeziehung der gegenseitigen Zuführungen der Haushalte, der inneren Verrechnungen und der kalkulatorischen Einnahmen, berechnet. Die besonderen Finanzierungsvorgänge werden nicht in die Kalkulation einbezogen. Das Ergebnis wird sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite um die → Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt.

Besondere Finanzierungsvorgänge

Zu den besonderen Finanzierungsvorgängen zählen auf der Einnahmeseite: Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Aufnahme innerer Darlehen, Entnahmen aus Rücklagen, Abwicklung von Überschüssen aus Vorjahren. Auf der Ausgabeseite werden Schuldentilgung, Rückzahlung innerer Darlehen, Zuführung an Rücklagen, Abwicklung von Fehlbeträgen aus Vorjahren unter dem Begriff der besonderen Finanzierungsvorgänge subsumiert.

Beteiligungen

Gemeinden können Investitionen in Beteiligungen tätigen. In vielen Fällen hängt eine Beteiligung einer Kommune an einem Unternehmen unmittelbar mit einer Auslagerung kommunaler Aufgaben zusammen.

Defizitausgleich

→ Sollfehlbeträge

Demografie

Die Demografie, auch als Bevölkerungswissenschaft bezeichnet, beschäftigt sich mit dem Zustand und der Entwicklung der menschlichen Bevölkerung. Dabei untersucht sie anhand statistischer Methoden die Zahl der Bevölkerung, ihre Verteilung im Raum und die Einflussfaktoren, die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur hervorrufen. Im Fokus der Betrachtung steht die Bevölkerung an sich (z. B. Wohn- oder Tag-/Nachtbevölkerung), die Bevölkerungsstruktur (Geschlecht, Alter etc.), die Bevölkerungsbewegung (u. a. Migrationsrate, Lebenserwartung) und als historische Demografie die Bevölkerungsgeschichte.

Deutscher Städtetag

Der Deutsche Städtetag ist der größte kommunale Spitzenverband in Deutschland. Er vertritt die Interessen aller Kreisfreien und der meisten kreisangehörigen Städte. In ihm haben sich über 5.500 Städte und Gemeinden mit insgesamt rund 50 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. Seine Aufgaben umfassen vor allem die Förderung der kommunalen Selbstverwaltung, die der gemeindlichen Interessenwahrnehmung und des interkommunalen Informationsaustausches. Der Sitz des Deutschen Städtetages ist auf Berlin und Köln verteilt.

Doppik (doppelte Buchführung in Konten)

Die Doppik ist ein Buchführungssystem in der öffentlichen Verwaltung, das auf den Grundsätzen des kaufmännischen Haushalts- und Rechnungswesens beruht. Im Gegensatz zur Kameralistik ermöglicht die Doppik die Darstellung des periodengerechten Ressourcenverbrauchs (Ergebnisrechnung) und der Vermögenssituation (Vermögensrechnung/Bilanz). Die finanziellen Vorgänge werden in der Finanzrechnung erfasst. Neben dem Jahresabschluss ist zudem ein Gesamt- oder Konzernabschluss zu erstellen, der die Abschlüsse des Kernhaushalts und aller Auslagerungen in konsolidierter Form darstellt.

Je nachdem auf welcher Ebene die Doppik Anwendung findet, wird zwischen der kommunalen Doppik (Kommunen) und der staatlichen Doppik (Bund, Länder) unterschieden. Die Fristen zur Einführung der kommunalen Doppik unterscheiden sich zwischen den 13 Flächenländern. In den meisten Ländern findet der Umstellungsprozess momentan statt. Die staatliche Doppik wurde bisher nur in Hamburg, Bremen und Hessen eingeführt. In Nordrhein-Westfalen ist die Einführung vorgesehen.

Einheitswert

Gemäß den Richtlinien des Bewertungsgesetzes stellt der Einheitswert für die im BewG inbegriffenen Bewertungsgegenstände ein für mehrere Steuerarten einheitlichen Wert wirtschaftlicher Einheiten dar (Bemessungsgrundlage). Dabei findet die Ermittlung des Einheitswertes unabhängig von der Steuerfestsetzung statt. Ziel ist es, den Zugriff verschiedener Steuerarten auf identische Güter zu harmonisieren und so eine mögliche differierende Bewertung für verschiedene Steuern zu vermeiden.

Die Einheitswerte als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer bilden die Basis für den Grundsteuermessbetrag, auf den die jeweiligen Hebesätze der Gemeinden angewendet werden.

Einkommensteuer

→ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Einnahmen (Ausgaben) ohne besondere Finanzierungsvorgänge

Die Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge entsprechen im Wesentlichen den → Bereinigten Einnahmen. Die Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge unterscheiden sich von den Bereinigten Ausgaben vor allem durch das Prinzip der Bereinigung um die Zahlungen innerhalb der gleichen Ebene. Während bei den Bereinigten Ausgaben vom Ergebnis die Zahlungen von gleicher Ebene abgezogen werden, um Buchungsfehler bewusst aus der Berechnung auszuschließen, wird bei den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge an der Ausgabenposition der Zahlungen an gleiche Ebene festgehalten, um die tatsächlichen Ausgaben darzustellen. Im Gegensatz zu den Bereinigten Einnahmen berechnen sich die Einnahmen (Ausgaben) ohne besondere Finanzierungsvorgänge subtraktiv ausgehend von den unbereinigten → Gesamteinnahmen (Gesamtausgaben).

Einwohnerveredelung

Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und in den kommunalen Finanzausgleichssystemen werden die tatsächlichen Einwohnerzahlen mit Multiplikatoren gewichtet. Dies geschieht u. a. zur Differenzierung zwischen Stadt- und Flächenstaaten oder zur Berücksichtigung zentralörtlicher Aufgabenerfüllung.

Ertrag

Der Ertrag bezeichnet in der Doppik das bewertete Ressourcenaufkommen innerhalb einer Rechnungsperiode (z. B. Zinserträge, Steuererträge etc.). Die realisierten Erträge erhöhen das Eigenkapital. Sie werden in der Ergebnisrechnung erfasst und den realisierten Aufwendungen gegenübergestellt.

Erwerbseinnahmen

Zu den Erwerbseinnahmen gehören die Einnahmen aus Verkauf, Einnahmen aus Mieten und Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, weitere Finanzeinnahmen sowie Zinseinnahmen. Als Einnahmen aus Verkauf werden zum Beispiel der Verkauf von Drucksachen und der Verkauf beweglicher Sachen, solange diese nicht zum Anlagevermögen gehören, verbucht. Zu den sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen zählen z. B. Ersatzleistungen für Schadensfälle oder Einnahmen aus Regressansprüchen. Die weiteren Finanzeinnahmen umfassen vor allem Bußgelder, Ordnungsstrafen und Säumniszuschläge.

Extrahaushalte

In Abgrenzung zum Kernhaushalt umfasst der Begriff der Extrahaushalte alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), also alle Ausgliederungen einer Gebietskörperschaft. Die FEUs werden nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) zum Sektor Staat gezählt. Voraussetzung ist die Erfüllung folgender drei Kriterien:

- Es muss sich um eine institutionelle Einheit handeln.
- Diese institutionelle Einheit muss vom Staat kontrolliert werden (öffentliche Kontrolle).
- Diese institutionelle und öffentlich kontrollierte Einheit muss überwiegend vom Staat finanziert werden (öffentliche Finanzierung).

Einheiten, die nicht dem Sektor Staat zuordenbar sind, werden zu den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen gezählt.

FAG-Umlage

→ Finanzausgleichsumlage

Erwerbseinnahmenquote

Die Erwerbseinnahmenquote gibt den Anteil der Erwerbseinnahmen an den Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge wieder.

Finanzausgleich

Der Finanzausgleich regelt die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Der sogenannte horizontale Finanzausgleich, der die Beziehungen zwischen den gleichrangigen Gebietskörperschaften determiniert (z. B. Länderfinanzausgleich) steht dem vertikalen Finanzausgleich gegenüber, der die Beziehungen zwischen verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen (z. B. zwischen Bund und Ländern, bzw. Ländern und Gemeinden) zum Gegenstand hat. Gemäß Artikel 106 Abs. 7 GG sind die Länder dazu verpflichtet einen bestimmten Teil ihrer Steuereinnahmen zur Deckung der kommunalen Aufwendungen an die Gemeinden abzuführen. Der kommunale Finanzausgleich wird bezüglich seines

Volumens und seiner Struktur von den Ländern selbst gestaltet und ist i. d. R. ein vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt.

Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse)

Die Finanzausgleichsmasse gibt das Volumen des vertikalen Mittelflusses vom Land zu seinen Gemeinden im Rahmen des → Finanzausgleichs an. Die Dotierung der Finanzausgleichsmasse ergibt sich durch ein System fester Verbundquoten (→ Verbundquotensystem) oder den → Gleichmäßigkeitsgrundsatz. In jüngerer Vergangenheit sind auch Tendenzen zu einer bedarfsorientierten Ausgestaltung der FAG-Masse zu beobachten gewesen, wie in Thüringen.

Finanzausgleichsumlage (FAG-Umlage)

In einigen Ländern wird → abundanten Gemeinden die überschießende Finanzkraft zu einem Teil abgeschöpft. Die so genannte Finanzausgleichsumlage existiert in Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Ihre Ausgestaltung variiert zwischen den Ländern: In Niedersachsen und Schleswig-Holstein beträgt sie 20 % des übersteigenden Betrages, in Sachsen-Anhalt maximal 30 %. In Sachsen wird die Umlage seit 2009 erhoben. Sie beläuft sich auf 30 % im ersten, 40 % im zweiten und 50 % im dritten Jahr der Abundanz. In der Regel wird die Zahllast der FAG-Umlage von den Verbundgrundlagen der Kreisumlage subtrahiert, um eine Doppelbelastung zu vermeiden. Im Freistaat fließt das Aufkommen aus der Umlage in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes an den jeweiligen Landkreis, im Übrigen an die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden. Auch in den anderen Ländern fließt die FAG-Umlage im Wesentlichen an die Schlüsselmasse der Städte und Gemeinden.

Die Besonderheit einer solchen Umlage für abundante Kommunen liegt in der Durchbrechung des vertikalen Charakters der Mittelherkunft. Schlüsselzuweisungen werden in aller Regel aus Landesmitteln bereitgestellt, während mittels der Umlage kommunales Geld umverteilt wird.

Finanzbedarf

→ Ausgleichsmesszahl

Finanzierungsquote der Allgemeinen Deckungsmittel

Die Finanzierungsquote der Allgemeinen Deckungsmittel gibt den Anteil der Allgemeinen Deckungsmittel an den Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge an.

Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo stellt die → Bereinigten Einnahmen und Ausgaben gegenüber und ermöglicht somit einen ersten Anhaltspunkt über die Gesamtsituation kommunaler Haushalte. Der Wert der ökonomischen Aussagefähigkeit des Finanzierungssaldos ist umstritten. Er stellt vereinfacht ausgedrückt dar, inwieweit die Haushalte der Gemeinden durch »besondere Finanzierungsvorgänge« ergänzt werden müssen, d. h. durch Aufnahme von (Kassen-)Krediten, Entnahmen von Rücklagen, aber auch Tilgungen bzw. Zuführungen zu Rücklagen. Tatsächlich ist fraglich, ob durch eine Abbildung der Notwendigkeit zur Kreditaufnahme das wirtschaftliche Ergebnis und Handeln einer Kommune in einer Periode abschließend beurteilt werden kann. So kann es – wirtschaftlich betrachtet – nicht pauschal als positiv bewertet werden, wenn eine Gemeinde zur Finanzierung laufender Ausgaben Vermögen in Form von Grundstücken oder Beteiligungen veräußert (was den Finanzierungssaldo positiv beeinflusst), statt zur Finanzierung derselben Aufgaben die Verschuldung auszudehnen (was den Finanzierungssaldo negativ beeinflusst). Ebenso kann ein negativer Finanzierungssaldo zu

Unrecht als schlechte Haushaltswirtschaft ausgelegt werden, wenn er sich lediglich durch eine Vorfinanzierung von Ausgaben, die durch Gebühren gedeckt werden, ergibt, wie z. B. beim notwendigen Ausbau kommunaler Infrastruktur. In der kommunalen Praxis hatte dieser Indikator in der Vergangenheit eine eher nachrangige Bedeutung, da sich kurzfristig eher am haushaltsrechtlich vorgegebenen Ausgleich des → Verwaltungshaushalts orientiert wurde. Dies hat sich durch die Umstellung auf die Doppik aber verändert. Für langfristige Vergleiche aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist der Finanzierungssaldo zudem sehr gut geeignet.

Finanzkraft

→ Steuerkraftmesszahl

Finanzschwache Länder West

Zu den finanzschwachen Flächenländern West gehören die Länder Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Die finanzschwachen Länder Bremen und Saarland werden wegen Sondereffekten bei der Betrachtung außen vor gelassen. Die Rahmenbedingungen der westdeutschen Länder lassen sich, beim Bestreben der ostdeutschen Länder das Westniveau in einigen Positionen zu erreichen, noch am ehesten mit denen der finanzschwachen Länder West vergleichen.

Fundierte Schulden

Fundierte Schulden oder investive Schulden sind langfristige Schulden der öffentlichen Hand. Sie umfassen neben den am Kapitalmarkt platzierten Schulden auch langfristige Kredite bei Verwaltungen und dem sonst. öffentlichen Bereich. Sie unterscheiden sich von den kurzfristig zur Liquiditätsüberbrückung aufgenommenen → Kassenkrediten.

Gebühren

Unter dem Begriff Gebühren werden sowohl die Verwaltungs- und Benutzungsgebühren als auch zweckgebundene Abgaben subsumiert. Neben Steuern und Landeszuweisungen stellen die Gebühren die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden dar.

Gebühren sind eine öffentliche, hoheitliche Finanzierungsform nach dem → Äquivalenzprinzip, d. h., sie sind ein individueller Finanzierungsbeitrag, den der Bürger für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einzelleistung bezahlt. Insofern unterscheiden sie sich von den Steuern, die ohne konkrete (kommunale) Gegenleistung erhoben werden und in erster Linie für den Gesamthaushalt eine rein fiskalische Funktion erfüllen. Durch die Sächsische Gemeindeordnung und das Sächsische Kommunalabgabengesetz sind die öffentlichen Verwaltungen verpflichtet, die Finanzierung von Leistungen, »die überwiegend oder ausschließlich einen Nutzen für einzelne Personen oder Personengruppen stiften«, durch Gebühren und andere Leistungsentgelte anzustreben (Entgeltlichkeitsprinzip, § 73 Abs. 2 SächsGemO sowie §§ 9 Abs. 1, 17 Abs. 1 und 26 Abs. 1 SächsKAG.) und sich hierbei an den Produktionskosten der öffentlichen Leistungen zu orientieren (Kostendeckungsprinzip, §§ 10 Abs. 1, 17 Abs. 3 und 27 SächsKAG). Mit der Kostenorientierung ist allerdings in der Regel keine Vollkostendeckung verbunden; dieser Fall bildet in der Praxis eher die Ausnahme. Die Erzielung von geplanten Gebührenüberschüssen (Kostenüberdeckung) ist grundsätzlich verboten. Entstehende Kostenüberdeckungen sind in dem darauf folgenden Kalkulationszeitraum grundsätzlich wieder auszugleichen. Zu den Gebühren gehören auch die in privater Rechtsform von kommunalen Unternehmen eingenommenen → Leistungsentgelte.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

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

Nach Art. 106 Abs. 5 GG in Verbindung mit § 1 Gemeindefinanzreformgesetz erhalten die Gemeinden einen Anteil von 15 v. H. am Aufkommen an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer (Gemeinschaftssteuer) sowie einen Anteil von 12 v. H. am Aufkommen aus der Kapitalertragsteuer (§1 Gemeindefinanzreformgesetz). Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bemisst sich grundsätzlich nach der Einkommenserleistung ihrer Einwohner. Die Verteilung des kommunalen Gesamtanteils nach Ländern erfolgt nach den jeweils von den Einwohnern gezahlten Steuerbeträgen (Wohnsitzprinzip). Die Verteilung innerhalb eines Landes erfolgt ebenfalls nach den örtlichen Anteilen am Gesamtaufkommen, wobei → Kappungsgrenzen zur Anwendung kommen.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Seit der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer zum 1. Januar 1998 erhalten die Gemeinden zur Kompensation einen Umsatzsteueraufkommensanteil von 2,2 % (Nach den Abzügen zu Gunsten des Bundes für die Arbeitslosen- und Rentenversicherung). Die → Umsatzsteuerverteilung richtet sich nach einem gewerbeorientierten Schlüssel.

Gewerbesteuer

Steuergegenstand der Gewerbesteuer ist der Gewerbebetrieb und seine Ertragskraft. Besteuerungsgrundlage ist der Gewerbeertrag. Das ist der nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes oder des Körperschaftsteuergesetzes zu ermittelnde Gewinn aus dem Gewerbebetrieb, vermehrt und vermindert um bestimmte ertragsunabhängige Komponenten, die dem Objektsteuercharakter der Gewerbesteuer Rechnung tragen und in den §§ 8 und 9 des Gewerbesteuergesetzes festgehalten sind. Die Gewerbesteuer wird den Realsteuern zugeordnet. Der → Gewerbesteuermessbetrag eines Steuerpflichtigen – im Fall der Zerlegung der Zerlegungsanteil – wird mit einem Hundertsatz (Hebesatz) multipliziert, der von der Gemeinde zu bestimmen ist. Das Gewerbesteueraufkommen als Produkt aus Gewerbesteuermessbetrag und Hebesatz steht der Gemeinde nach Abzug der → Gewerbesteuerumlage als Allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung.

Gewerbesteuermessbetrag

Der Gewerbesteuermessbetrag ergibt sich aus der Multiplikation der Gewerbesteuermesszahl mit dem Gewerbeertrag. Auf den um Hinzurechnungen und Kürzungen ergänzten Gewerbeertrag wird zunächst ein Freibetrag von 24.500 Euro (Personengesellschaften und natürliche Personen) bzw. 5.000 Euro (Kapitalgesellschaften, juristische Personen) gewährt. Die Steuermesszahl beträgt einheitlich 3,5 % (§11 Abs. 2 GewStG).

Gewerbesteuerhebesätze

→ Gewerbesteuer

Gewerbesteuerkraft

→ Realsteuerkraft

Gewerbesteuerumlage

Die Gewerbesteuer war ursprünglich als reine Gemeindesteuer konzipiert. Da diese Steuerart aber eine sehr hohe Konjunkturreaktivität aufwies und daher das Aufkommen aus der Steuer räumlich und zeitlich sehr stark streute, wurde im Zuge der Großen Finanzreform 1969 eine Verstetigung der kommunalen Einnahmesituation angestrebt. Danach führten die Gemeinden einen Teil ihres Gewerbesteueraufkommens an Bund und Länder ab (Gewerbesteuerumlage) und wurden im Gegenzug zu 15 % am Aufkommen der Einkommensteuer beteiligt. Die Gewerbesteuerumlage wird berechnet, indem zunächst das örtliche Gewerbesteuer-Istaufkommen durch den örtlichen Hebesatz geteilt wird und so der örtliche Grundbetrag bestimmt wird. Der »Vervielfältiger«, mit dem dieser Grundbetrag dann multipliziert wird, zerfällt in einen Bundes- und in einen Landesanteil. Er wird jährlich angepasst, sodass die Veränderung des Hebesatzes keinen Einfluss auf die Gewerbesteuerumlage hat. Der Vervielfältiger betrug im Jahr 2010 für ostdeutsche Gemeinden 35 % (Summe aus Bundesanteil und Landesanteil). Für westdeutsche Gemeinden ist der Landesanteil zum Zwecke der Mitfinanzierung der Lasten des jeweiligen Landes aus dem Fonds Deutsche Einheit und dem Solidaripakt um 29 Prozentpunkte erhöht. Damit beträgt der Umlagesatz 64 % des Grundbetrages.

Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG)

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz I (vertikaler GMG) stellt sicher, dass das Verhältnis des Finanzvolumens, welches das Land für die Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung hat, und das verfügbare Finanzvolumen der Kommunen zur Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben, sich gleichmäßig entwickelt. In der Umsetzung bedeutet dies, das vereinfacht ausgedrückt, die Summe aus Einnahmen der Länder und Einnahmen der Gemeinden gebildet wird und sichergestellt wird, dass die Kommunen seit 2017 rund 36,83 % dieser Gesamteinnahmen erhalten. Der Freistaat erhält auf der Gegenseite 63,17 % der gesamthaften Verbundmasse. Wenn das Einnahmenniveau von rund 36,83 % nicht durch originäre Einnahmen erreicht werden kann, wird es über den kommunalen Finanzausgleich aufgefüllt. Durch die Verstetigung der Kommunal Finanzen werden stabilisierungspolitische Zielsetzungen begünstigt. Im Rahmen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II (horizontaler GMG) wird die Schlüsselmasse auf die drei kommunalen Säulen (kreisangehörige Gemeinden, Landkreise und Kreisfreie Städte) verteilt. In einem ersten Schritt wird zunächst die Verteilung der Gesamtschlüsselmasse auf den kreisangehörigen Raum und die Kreisfreien Städte geregelt, sodass sich die Pro-Kopf-Finanzkraft (Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen) gleichmäßig entwickelt (GMG II.1). In einem zweiten Schritt erfolgt die Aufteilung der Schlüsselmasse des kreisangehörigen Raumes auf die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise in der Weise, dass die Pro-Kopf-Schlüsselmasse beider Gebiete gleichmäßig wächst (GMG II.2).

Grundbetrag

→ Steuergrundbetrag

Grundsicherungsgesetz

Zum 1. Januar 2003 wurde das Gesetz über die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, das sogenannte Grundsicherungsgesetz, wirksam. Dieses im Rahmen der Rentenreform 2000 beschlossene Gesetz sieht vor, dass über 65-jährige und vollqualifizierte 18-65-Jährige bedürftigkeitsabhängige Grundsicherungsleistungen erhalten, die der Höhe nach der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem ehemaligen Bundessozialhilfegesetz entsprechen. Träger der Grundsicherung sind Landkreise und Kreisfreie Städte. Bis zum Jahr 2014

wird der Bund schrittweise diese Grundsicherungsleistungen übernehmen.

Grundsteuer

Die Grundsteuer zählt zu den → Realsteuern mit dem Charakter einer Substanzsteuer auf gewerbliche, landwirtschaftliche und Wohngrundstücke. Zum Steuergegenstand zählen Betriebe der Land- und Forstwirtschaft als auch Grundstücke und Betriebsgrundstücke. Bei den Grundsteuern wird zwischen der Grundsteuer A und der Grundsteuer B unterschieden. Der Grundsteuer A unterliegen land- und forstwirtschaftliche Grundvermögen. Alle anderen werden über die Grundsteuer B veranlagt. Den Gemeinden steht das Recht zu, für beide Steuerarten Hebesätze festzulegen. Die Besteuerungsgrundlage ist für Grundbesitz (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, private und betriebliche Grundstücke) in den alten Ländern der nach dem Bewertungsgesetz festgestellte Einheitswert nach den Wertverhältnissen 1964, für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (ohne Wohnungen) in den neuen Ländern der nach dem Bewertungsgesetz ermittelte Ersatzwirtschaftswert nach den Wertverhältnissen 1964, für Grundstücke in den neuen Ländern, für die nach dem Bewertungsgesetz ein Einheitswert nach den Wertverhältnissen 1935 festgestellt oder festzustellen ist, der Einheitswert 1935, für vor 1991 entstandene Mietwohngrundstücke und Einfamilienhäuser in den neuen Ländern, für die kein Einheitswert 1935 festgestellt ist, die Ersatzbemessungsgrundlage Wohn- oder Nutzfläche (pauschale Grundsteuer je Quadratmeter) nach Maßgabe des § 42 GrStG.

Eine Neubewertung ist bisher aufgrund des erheblichen Verwaltungsaufwands unterlassen worden. In der Folge herrschen eklatante Differenzen zwischen den Einheitswerten und den tatsächlichen Verkehrswerten der Grundstücke. Schätzungen besagen, dass die Einheitswerte nur noch durchschnittlich ca. 10 % der tatsächlichen Verkehrswerte ausmachen. Auf die beschriebenen Unterschiede in den Einheitswerten können die Gemeinden durch die Setzung entsprechend höherer Hebesätze reagieren. Nach einem Urteil des Bundesfinanzhofs (BFH) vom Juni 2010 (Urteil vom 30.6.2010, II R 60/08) hat sich der Druck auf eine Reform der Einheitsbewertung nochmals erhöht. Die Richter des BFH zweifelten die Verfassungsmäßigkeit der Einheitsbewertung aufgrund der lange zurückliegenden und ungleichmäßigen Bewertungspraxis in Bezug auf eine realitätsnahe Bewertung an und mahnte eine neue Hauptfeststellung der Einheitswerte an. Derzeit ist noch keine gesetzliche Änderung erreicht worden.

Hauptansatz

Die Berechnung des → Finanzbedarfs einer Kommune im → Finanzausgleich erfolgt über die Zugrundelegung eines Hauptansatzes und der fakultativen Ergänzung um → Nebenansätze. Im Zentrum der Bedarfsberechnung steht in den Finanzausgleichssystemen in der Regel die Einwohnerzahl, die nach Einwohnergrößenklasse der Gemeinde mit einem zusätzlichen Faktor multipliziert werden kann (→ Einwohnerveredlung). Die Zuordnung von Gemeindegrößenklassen und Veredlungsfaktoren wird als Hauptansatzstaffel bezeichnet.

Hebesatz

→ Gewerbesteuer; → Grundsteuer

Infrastrukturausgaben

Zu den Infrastrukturausgaben zählen Aufwendungen für Anlagen- und Infrastrukturbereitstellung, sowie Erhaltungsaufwand.

Investitionen

Unter dem Begriff Investitionen werden → Sachinvestitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens) und → Investitionszuweisungen an andere zusammengefasst.

Investitionszuweisungen an andere

Die Investitionszuweisungen an andere werden wie die → Sachinvestitionen als Teil der Investitionen einer Kommune betrachtet. Investitionszuweisungen an andere werden an Dritte gezahlt, die bspw. Baumaßnahmen im Auftrag der Kommunen ausführen.

Investive Schlüsselzuweisungen

→ Schlüsselzuweisungen

Jahresrechnungsstatistik

Die Jahresrechnungsstatistik weist die Ausgaben und Einnahmen der Gemeinde, Kreise und Zweckverbände und der anderen öffentlichen Haushalte nach Arten (Personal-, Bauausgaben, Steuern u. ä.) und Aufgabenbereichen (Schulen, Gesundheit, Wirtschaftsförderung u. ä.) nach.

Kameralistik

Die kameralistische Buchführung ist das traditionelle Buchführungskonzept der öffentlichen Verwaltung. Die Kameralistik folgt dem Geldverbrauchskonzept, d. h., sie stellt die kassenwirksamen Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres gegenüber. Sie erfasst nur zahlungswirksame Vorgänge. Eine Darstellung des Ressourcenverbrauchs sowie eine umfangreiche Bewertung und Erfassung des Vermögens und der Schulden kann die Kameralistik nicht leisten.

Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung ist Summe aller Ausgaben bzw. Einnahmen, die eine Vermögensänderung herbeiführen oder der Finanzierung von → Investitionen anderer Träger dienen und keine besonderen Finanzierungsvorgänge darstellen, bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene, d. h. zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Kappungsgrenzen bei der Einkommenssteuer

Die Zuteilung der Finanzmittel aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden bemisst sich nach der Relation des örtlichen Einkommenssteueraufkommens der jeweiligen Kommune zum gesamten Aufkommen des Landes. Das örtliche Einkommenssteueraufkommen resultiert aus der Steuerleistung der Gemeindeeinwohner, wobei lediglich die Steuerbeträge berücksichtigt werden, die bei einem zu versteuernden Einkommen anfallen, welches 30.000 €, bzw. bei Zusammenveranlagung 60.000 €, nicht überschreitet. Wenn die zu versteuernden Einkommen diese Kappungsgrenzen übersteigen, wird nur das Steueraufkommen der ersten 30.000 € (bzw. 60.000 Euro bei Zusammenveranlagung) bei der Steuerleistung der Gemeindeeinwohner berücksichtigt. Ziel ist es, die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden gleicher Größe und Aufgabenbereiche zu harmonisieren und das Steuergefälle zwischen großen und kleinen Kommunen zu gewährleisten. So erhalten aufgrund der Kappungsgrenzen Gemeinden mit Einwohnern, deren Einkommen über den Kappungsgrenzen liegen, unterproportionale Zuweisungen.

Kassenkredite

Kassenkredite (in einigen Ländern auch »Kredite zur Liquiditätssicherung« oder »Liquiditätskredite«) dienen zur kurzfristigen Überbrückung von Kassenfehlbeträgen im Laufe des Haushaltsvollzuges, nicht aber

zur Deckung von Haushaltsdefiziten. So können Kommunen mit Hilfe von Kassenkrediten Ausgaben tätigen, auch wenn die im Haushaltsplan angesetzten Einnahmen noch nicht eingegangen sind. Kommunen dürfen jedoch nur Kassenkredite aufnehmen, wenn ein entsprechender Höchstbetrag in ihrer Haushaltssatzung festgeschrieben wurde.

Kassenstatistik

Die Kassenstatistik erfasst für die Städte, Gemeinden, Landkreise und den Kommunalen Sozialverband vierteljährlich für das abgelaufene Quartal die tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen. Durch die regelmäßige Erhebung gibt die Kassenstatistik ein aktuelles und umfassendes Bild der kommunalen Finanzwirtschaft. Als vorläufige Statistik ist sie aber ungenauer als die → Jahresrechnungsstatistik und erfasst etwaige Umbuchungen oder Korrekturbuchungen nach Jahresende im Abschlusshalbjahr nicht mehr.

Kernhaushalt

Zum Kernhaushalt gehören alle im Haushaltsplan (Stellenplan) brutto geführten Ämter und Einrichtungen der kommunalen Aufgabenbereiche 0 bis 8, für die Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden. Demgegenüber steht die ausgelagerte Leistungserbringung.

Kommunale Aufsichtsbehörden

Die Kommunalaufsicht stellt eine staatliche Aufsicht über Kommunen und Gemeindeverbände dar, wobei die von den Ländern erlassenen Gemeindeordnungen zugrunde liegen. Die Kommunalaufsicht umfasst alle gemeindlichen Handlungen, aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 II GG) jedoch insbesondere die Rechtssetzung (Gemeindecsetzung).

Die Kommunalaufsicht kann durch den Kreisvorsteher bzw. die entsprechende Kreisbehörde oder den Regierungspräsidenten vertreten sein. Bei allen Kommunen nimmt der Innenminister die Stellung als oberste Kommunalaufsichtsbehörde ein.

Kommunaler Finanzausgleich

→ Finanzausgleich.

Kommunaler Sozialverband Sachsen (KSV)

Der Kommunale Sozialverband Sachsen, ehemals als Landeswohlfahrtsverband 1993 gegründet und mit dem Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen (SächsKomSozVG) vom 14. Juli 2005 als Kommunalen Sozialverband Sachsen bezeichnet, ist als höherer Kommunalverband überörtlicher Träger der Sozialhilfe. Er vereint die drei Kreisfreien Städte und die zehn Landkreise. Die Leistungen des KSVs werden zum Hauptteil über Zahlungen der Kreisfreien Städte und Landkreise in Form von Umlagen (→ auch: Sozialumlage) an den überörtlichen Träger finanziert (§22 Abs. 2 SächsKomSozVG).

Kommunalisierungsgrad

Der Kommunalisierungsgrad ist der Anteil der kommunalen Ebene an den Gesamtausgaben des Landes und seiner Kommunen. Er dient als rechnerisches Instrument, um Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen näherungsweise darzustellen. Da bei der Ermittlung nur die Ausgabeseite betrachtet wird, ist der Kommunalisierungsgrad nur quantitativ interpretierbar. Aussagen über die Qualität oder die wirtschaftliche Effizienz der mit den Ausgaben finanzierten Aufgaben lassen sich nicht ableiten.

Konzessionsabgaben

Konzessionsabgaben erhalten die Kommunen von den Versorgungsunternehmen und Verkehrsbetrieben für die Nutzung öffentlicher Flächen zur Verlegung ihrer Leitungen bzw. für die Benutzung der Verkehrsräume. Die Konzessionsabgaben sind nach Ortsgröße und Verbrauch gestaffelt und können in einem gesetzlich definierten Rahmen von den Kommunen festlegt werden.

Kostensersatz für Soziale Leistungen

Von den Gemeinden bzw. den überörtlichen Trägern werden die Sozialen Leistungen getragen. Die entstehenden Kosten werden zu einem Teil durch den Bund durch einen Kostensersatz für Soziale Leistungen ausgeglichen. Der Kostensersatz ist im Gemeindefinanzbericht Sachsen bei den Erstattungen für Soziale Leistungen mitberücksichtigt.

Kosten der Unterkunft

Die Landkreise bzw. Kreisfreien Städte tragen die Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende nach § 22 SGB II. Dazu gehören auch die sonstigen Leistungen für Unterkunft und Heizung, wie zum Beispiel Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen oder Umzugskosten. Der Bund beteiligt sich quotal an den Kosten der Unterkunft. Die Kostenübernahme des Bundes für das Bildungs- und Teilhabepaket wird seit 2011 ebenfalls über eine entsprechende Anpassung der KdU-Beteiligungsquote realisiert.

Kosten politischer Führung

Kosten politischer Führung werden im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (i. w. S.) bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt. Diese Zuweisungen erhalten Länder mit geringer Einwohnerzahl, deren Pro-Kopf-Ausgaben für die politische Führung und Verwaltung überdurchschnittlich hoch sind.

Kostendegressionseffekt

Kostendegressionseffekte fallen auf kommunaler Ebene dann an, wenn die kommunalen Betriebe hohe Fixkosten haben. Eine sinkende Ausbringungsmenge dieser Betriebe führt dazu, dass die fixen Kosten auf kleinere Outputmengen umgelegt werden müssen und so die Durchschnittskosten je Outputmenge ansteigen. Sinkt nun die Einwohnerzahl einer Gemeinde, werden die übrigen Bewohner mit steigenden Fixkosten pro Kopf belastet.

Kostenremanenz

Kostenremanenz, auch Kostenresistenz bezeichnet, beschreibt den Effekt, dass Kosten bei Zunahme der Bevölkerung schneller steigen, als sie bei einem Rückgang der Bevölkerung abgebaut werden können. Die Ursachen liegen in einer veränderten Anpassung der Kosten bei Beschäftigungsabnahmen als bei Ausdehnung der Beschäftigung, die auf andersartige wirtschaftliche, arbeitsorganisatorische, soziale oder psychologische Einflüsse zurückzuführen sind.

Kreditbeschaffungskosten

→ Zinsausgaben.

Kreisangehörige Gemeinden

Kreisangehörige Gemeinden, das können sowohl Gemeinden als auch Städte sein, gehören im Gegensatz zu Kreisfreien Städten räumlich und organisatorisch einem Landkreis an. In Abhängigkeit der finanziellen Leistungsfähigkeit übernimmt der Landkreis die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter und Dienstleistungen der Kommune. In der Regel werden vom Landkreis u.a. die Kosten der Unterkunft nach

SGB II, die Jugendpflege, die Schulträgerschaft für berufliche Schulen, die Müllentsorgung, das Krankenhauswesen und die Verkehrssicherung übernommen. Kreisangehörige Gemeinden unterliegen bei ihren eigenen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Rechtsaufsicht der Landkreise. Selbstverwaltungsangelegenheiten können freiwilliger Natur sein oder durch Landesgesetz oder Rechtsordnung auferlegt werden. Der Umfang freiwilliger Angelegenheiten bemisst sich an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Sollte die kreisangehörige Gemeinde aufgrund fehlender Leistungsfähigkeit nicht in der Lage sein die Aufgaben zu erfüllen, können die Kreise zur Aufgabenerfüllung herangezogen werden. Pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten umfassen Aufgaben, deren Erfüllung von den Gemeinden gefordert wird. Zu ihnen gehören u.a. der Brand- und Katastrophenschutz. *Große Kreisstädte* nehmen nach § 3 Abs. 2 SächsGemO eine gesonderte Stellung ein. Nach überschreiten einer gewissen Einwohnergrenze, in Sachsen liegt diese bei 17.500 Einwohnern, können sie auf Antrag von der entsprechenden Landesregierung zur *Großen Kreisstadt* erklärt werden und damit Stadtrecht erhalten, wenn sie es vorher noch nicht innehatten. Sie müssen infolge dessen z.T. Landkreisaufgaben übernehmen. Die Ernennung zur *Großen Kreisstadt* kann von der Staatsregierung widerrufen werden.

Kreisfreie Stadt

Zu den Kreisfreien Städten gehören momentan Leipzig, Dresden und Chemnitz. Bis Juli 2008 waren auch Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda kreisfrei, bevor sie im Zuge der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform diesen Status verloren. Im Gegensatz zu → kreisangehörigen Gemeinden gehören Kreisfreie Städte zu keinem Landkreis und müssen aus diesem Grund Aufgaben von Landkreisen in eigener Verantwortung wahrnehmen. Die Grundlage, Aufgaben in eigener Verantwortung wahrnehmen zu müssen, bildet das Kommunalrecht Deutschlands, auf dem die kommunale Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden beruht. Dieses nach Art. 28 Abs. 2 GG zugesicherte kommunale Selbstverwaltungsrecht wird auch durch die diversen Gemeindeordnungen bestätigt. In der Regel handelt es sich um eine Kreisfreie Stadt, wenn die Einwohnerzahl 100.000 übersteigt, es sich demnach um eine Großstadt handelt. Allerdings ist das Einwohnerkriterium nicht bundesweit gültig. So existieren in Bayern und Rheinland-Pfalz Kreisfreie Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern und in Baden-Württemberg bspw. Großstädte, die nicht als kreisfrei gelten.

Kreisumlagehebesätze

Die Kreisumlagehebesätze werden von den Landkreisen bestimmt, um so die durch die Landkreise wahrgenommenen Aufgaben zu finanzieren. Die Umlagegrundlagen sind die Gemeindesteuern zzgl. Schlüsselzuweisungen. Die Kreisumlage wird von allen kreisangehörigen Gemeinden entrichtet.

Länderfinanzausgleich

→ Finanzausgleich

Landeswohlfahrtsverband (LWV)

→ Kommunaler Sozialverband Sachsen (KSV)

Laufende Aufgaben

Zu den laufenden Aufgaben zählen alle diejenigen Leistungen einer Gemeinde die bzgl. ihrer Art und Höhe einen regelmäßigen Charakter besitzen. Die entstehenden Ausgaben und dazugehörigen Einnahmen wurden in der kamerale Haushaltsystematik im Verwaltungshaushalt verbucht.

Laufende Rechnung

Die laufende Rechnung ist ein Begriff, der insbesondere in der doppelten Ergebnis- und Finanzrechnung bedeutsam ist. In der laufenden Rechnung werden – bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene – alle Einnahmen und Ausgaben erfasst, die nicht vermögenswirksam sind. Dazu gehören auf der Einnahmeseite insbesondere Steuern, laufende Zuweisungen und Zuschüsse sowie Erstattungen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Zinseinnahmen. Auf der Ausgabenseite werden Personal-, Zins- und Sozialausgaben, laufende Zuweisungen und Zuschüsse sowie der laufende Sachaufwand darunter summiert.

Laufender Sachaufwand

Unter dem Begriff laufender Sachaufwand werden im Rahmen dieses Berichtes die Unterhaltung von unbeweglichem Vermögen (laufende Unterhaltung von Gebäuden, Straßen, Brücken), die Bewirtschaftung der Grundstücke (Ausgaben für Beleuchtung, Heizung) und sonstige sächliche Verwaltungsausgaben (Bücher, Post- und Fernmeldegebühren u. a.) subsumiert. Der Bereich der Mieten und Pachten wird isoliert vom laufenden Sachaufwand im Rahmen der Analyse der Investitionen betrachtet.

Leistungsentgelte

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

Lohnsteuer

→ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Lohnsteuerzerlegung

Art. 107 GG ermöglicht die Zerlegung des Lohnsteueraufkommens. Die Zerlegung der Lohnsteuer erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip, welches besagt, dass der Ertrag aus dieser Steuer dem Land zugeordnet wird, in dem der steuerpflichtige Arbeitnehmer wohnt. Da die Lohnsteuer vom Arbeitgeber abgeführt wird, kommt es bei Berufspendlern dazu, dass das Land, in welchem der Arbeitsplatz liegt, den Ertrag an das Wohnsitzland abführen muss.

Mehrbelastungsausgleich

In den meisten Flächenstaaten sehen die Landesverfassungen vor, dass bestimmte Aufgaben auf die Kommunen und kommunalen Verbände übertragen werden können. Die damit einhergehende finanzielle Mehrbelastung wird anschließend ausgeglichen.

Der Mehrbelastungsausgleich wird in Sachsen zu den Zuweisungen des Landes gezählt und gehört aus diesem Grund zu den Allgemeinen Deckungsmitteln.

Meritorische Güter

Meritorische Güter sind Güter, die einen großen gesellschaftlich-ökonomischen Nutzen stiften und deswegen von staatlicher Seite gefördert werden, da sie ansonsten nicht in ausreichendem Maß konsumiert werden. Sie werden zu wenig nachgefragt, weil entweder der Nutzen des Gutes nicht bekannt ist, oder wegen einer falschen Beurteilung zukünftiger Bedürfnisse (Zeitpräferenzrate). Beispiele hierfür sind Bildung, Sport, Jugendbetreuung, Kultur etc.

Nettokreditaufnahme

Als Nettokreditaufnahme wird die Differenz aus Schuldenaufnahme und Tilgung am Kreditmarkt in einer Periode bezeichnet.

Nebenansatz

Die Berechnung des → Finanzbedarfs einer Kommune im → Finanzausgleich erfolgt über die Zugrundelegung eines → Hauptansatzes und der fakultativen Ergänzung um Nebenansätze. Die Nebenansätze addieren zur veredelten Einwohnerzahl des Hauptansatzes zusätzliche Einwohner hinzu. In Sachsen werden die nach Schultypen differenzierten Schülerzahlen als Nebenansatz verwendet (→ Schülernebenansatz). In anderen Ländern existieren Nebenansätze für Zentralörtlichkeit, Fläche oder die Zahl der Arbeitslosen.

Nivellierungshebesatz

Bei der Berechnung der → Steuerkraftmesszahl werden sogenannte Nivellierungshebesätze bei den → Realsteuern in den einzelnen kommunalen Finanzausgleichssystemen angewendet, um Kommunen mit überdurchschnittlichen Hebesätzen für ihre stärkere Nutzung von Steuerquellen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nicht zu benachteiligen bzw. Kommunen, die ihre Steuerquellen unterdurchschnittlich belasten, nicht zu bevorzugen. In Sachsen werden landesdurchschnittliche Hebesätze für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer A und B ermittelt, indem der Quotient aus der Summe des Istaufkommens der jeweiligen Steuer und der Summe der entsprechenden Steuergrundbeträge ermittelt wird. Das Ergebnis wird auf den nächsten durch 7,5 teilbaren Hebesatz abgerundet. Mit dem Nivellierungshebesatz wird dann der → Steuergrundbetrag multipliziert. Das Ergebnis geht in die zu ermittelnde Steuerkraftmesszahl ein.

Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)

Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sind wirtschaftliche Einheiten, die außerhalb der Kernhaushalte mit eigenem Rechnungswesen geführt werden. Sie kennzeichnen sich dadurch, dass öffentliche Kernhaushalte mit mehr als 50 % der Stimm- oder Kapitelrechte unmittelbar oder mittelbar an ihnen beteiligt sind. FEUs können sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch in privatrechtlicher Rechtsform auftreten.

Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (obF)

→ Einnahmen (Ausgaben) ohne besondere Finanzierungsvorgänge

Personalausgabenquote

Die Personalausgabenquote gibt den prozentualen Anteil der Personalausgaben an den Bereinigten Ausgaben (gesamt oder laufende Rechnung) wieder.

Personalnebenausgaben

Zu den Personalnebenausgaben zählen unter anderem Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung oder auch Aufwendungen für Versorgungsbezüge einschließlich Beiträge und Umlagen zur Zusatzversorgung. Sie werden wie die Personalausgaben i. e. S. unter dem Begriff Personalausgaben subsumiert.

Realsteuern

Die Realsteuern umfassen die → Grundsteuern (Grundsteuer A und B) sowie die → Gewerbesteuer. Mit der sogenannten Realsteuergarantie der Finanzreform von 1955/1956 wird den Gemeinden das Aufkommen aus Realsteuern (Art. 106 Abs. 6 GG) zugesichert. Sie haben zugleich das Recht, die Hebesätze der Realsteuern festzusetzen. Realsteuern sind

definiert als Steuern, »bei der die Besteuerung allein an ein bestimmtes Objekt angeknüpft wird«, ohne die Leistungsfähigkeit des Besteuernden zu berücksichtigen. Sie bilden somit das Gegenstück zu den Personensteuern, bei der die Besteuerung in unmittelbarem Bezug zum Steuerpflichtigen und dessen persönlichen Verhältnissen steht.

Regiebetriebe

Ein Regiebetrieb ist in die staatliche Verwaltung haushaltsmäßig und organisatorisch integriert. Sie haben i. d. R. eine amtsähnliche Betriebsleitung und können im Rechtsverkehr nicht selbstständig auftreten. So stellen sie Verwaltungseinheiten dar, die aufgrund der Art ihrer Funktion und wegen ihrer wirtschaftlichen, technischen und sozialen Ausgestaltung neben der übrigen Verwaltung existieren. Auf gemeindlicher Ebene wurden Regiebetriebe hauptsächlich durch Eigenbetriebe ersetzt.

Sachinvestitionen

Zu den Sachinvestitionen einer Gemeinde zählen die Baumaßnahmen, der Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens. Die Sachinvestitionen sind Teil der Investitionstätigkeit und werden zusammen mit den → Investitionszuweisungen an andere betrachtet.

Sachinvestitionsquote

Die Sachinvestitionsquote gibt den prozentualen Anteil der Aufwendungen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur an den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge wider. Zu den Aufwendungen für die Bereitstellung und die Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur zählen die *Sachinvestitionen* (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken, Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens), die *Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen* an andere, *Unterhaltungsaufwand* und die *Mieten und Pachten*, da diese zunehmend investitions substituierenden Charakter haben.

Schalenkonzept in den Finanzstatistiken

Seit dem Jahr 2010 umfasst die Schuldenstatistik (Kassenstatistik seit 2011) neben den Kernhaushalten auch die Ergebnisse der Extrahaushalte. Die Ergebnisse werden mit Hilfe des Schalenkonzepts in drei Stufen abgegrenzt. Die innere Schale besteht aus den Kernhaushalten von Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbände sowie den Sozialversicherungen. Zur mittleren Schale zählen die Extrahaushalte. Die innere und mittlere Schale stellen zusammen den öffentlichen Gesamthaushalt dar. Die äußere Schale umfasst die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nicht zum Sektor Staat zählen. In der Abgrenzung aller drei Schalen werden die Ergebnisse des Öffentlichen Bereichs erfasst. Das Schalenkonzept findet auch in der Personalstatistik Anwendung.

Schlüsselmasse

Die Summe aus allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen wird als Schlüsselmasse bezeichnet und stellt den größten Teil der Finanzausgleichsmasse dar. Im Jahr 2004 nahmen die allgemeinen Schlüsselzuweisungen in Sachsen 90 % der allgemeinen Finanzausgleichsmasse ein, die sich zu 32 % auf die kreisangehörigen Gemeinden, zu 25 % auf die Landkreise und zu 43 % auf die Kreisfreien Städte verteilen. Die investiven Schlüsselzuweisungen nahmen in Sachsen 2004 rund 12 % der allgemeinen Finanzausgleichsmasse ein und wurden zu 35 % auf die kreisangehörigen Gemeinden, zu 17 % auf die Landkreise und zu 48 % auf die Kreisfreien Städte verteilt.

Schlüsselzuweisung

Den Schlüsselzuweisungen kommt im Rahmen des Finanzausgleichs die Aufgabe zu, die kommunalen Einnahmen soweit zu ergänzen, dass alle Gemeinden ohne Berücksichtigung besonderer Bedarfe über eine finanzielle Grundausrüstung verfügen können. Die Verteilung der → Schlüsselmasse erfolgt in Sachsen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl, der Anzahl der Schüler an kommunalen Schulen je Schulart (→ Schülernebenansatz) und einem Grundbetrag. Ein Teil der Schlüsselzuweisungen wird investiv gebunden (investive Schlüsselzuweisungen).

Schlüsselzuweisungsquote

Die Schlüsselzuweisungsquote gibt den prozentualen Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an den Bereinigten Einnahmen (gesamt oder laufende Rechnung) wieder.

Schülernebenansatz

Den besonderen Belastungen von Kommunen durch ihre Trägerschaft von allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen wird in Sachsen über den Schülernebenansatz Rechnung getragen. Dabei werden die Schülerzahlen der jeweils amtlichen Schulstatistik des Schuljahres zugrunde gelegt und aufgrund der unterschiedlichen Kostenintensität je Schüler in den einzelnen Schularten gewichtet.

Sonderbedarfs-BEZ/SoBEZ

Im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gewährt der Bund auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes für den abschließenden ergänzenden Ausgleich allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Als Sonderlasten werden »teilungsbedingte Sonderlasten« (sog. »Solidarpaktmittel, Korb I«) und »überdurchschnittlich hohe → Kosten politischer Führung« berücksichtigt.

Soziale Leistungen

Zur Ausgabenart Soziale Leistungen zählen neben den im SGB II geregelten Leistungen für Unterkunft und Heizung und den Zahlungen von Arbeitslosengeld II in den Optionskommunen, die Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfegesetz), die Hilfen an Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz) sowie andere soziale Leistungen, welche u. a. die Leistungen an Kriegssopfer beinhalten.

Sozialumlage

Der → Kommunale Sozialverband Sachsen finanziert sich seit 1997 zur Deckung seiner nicht durch eigene Einnahmen finanzierbare Ausgaben durch eine Umlage, die der KSV von den Kreisfreien Städten und Landkreisen erhebt (§22 Abs. 2 SächsKomSozVG). Die Höhe der Sozialumlage, vor dem 14. Juli 2005 als Landeswohlfahrtsverbandsumlage bezeichnet, bemisst sich nach einem Vomhundertsatz (Umlagesatz) der Umlagegrundlagen (Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen) der Kreisfreien Städte und Landkreise.

Steuerdeckungsquote

Die Steuerdeckungsquote beschreibt den prozentualen Anteil der Steuereinnahmen (netto) an den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge insgesamt.

Steuergrundbetrag

Der Steuergrundbetrag ergibt sich bei der Berechnung der → Steuerkraftmesszahlen bei den → Realsteuern, indem das Ist-Aufkommen einer Gemeinde durch den gemeindespezifischen Hebesatz dividiert wird.

Steuerkraftmesszahl

Die Steuerkraftmesszahl dient zur Ermittlung der → Schlüsselzuweisung. Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich in Sachsen aus der Summe der Einnahmen der jeweiligen Gemeinde aus folgenden Steuern: Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Bei den → Realsteuern wird jeweils der Steuergrundbetrag ermittelt und mit dem steuerartspezifischen → Nivellierungshebesatz zur Ermittlung des Steueraufkommens multipliziert.

Steuern

Steuern werden in der Abgabenordnung (§3 I AO) definiert als »Geldleistungen, die nicht Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Zölle und Abschöpfungen sind Steuern.« Aus ökonomischer Sicht können Steuern als staatlich auferlegte Zwangsabgaben ohne Anspruch auf eine ökonomische Gegenleistung angesehen werden. Zu den kommunalen Steuern zählen die Erträge aus den Grundsteuern A und B, der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Lohn- und Einkommensteuer, sowie sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen, wie zum Beispiel die Vergnügungssteuer und die Hundesteuer.

Unterhaltungsaufwand

Der Unterhaltungsaufwand umfasst diejenigen Ausgaben, die direkt auf die Bewirtschaftung von Anlagevermögen zurückzuführen sind. Abzugsgrenzen ist der Unterhaltungsaufwand i.e.S. vom Aufwand der in erster Linie der Erhaltung von Anlagegütern dient. Letzterer wird aufgrund seines investiven Charakters im Kontext der Investitionen analysiert.

Umsatzsteuerverteilung

Vom Aufkommen der Umsatzsteuer steht den Gemeinden gemäß § 1 FAG ein Anteil von 1,99594395 % zu. Darüber hinaus erhalten die Kommunen zusätzliche Festbeträge, die sich im Jahr 2020 auf 4.675 Mio. Euro sowie im aktuellen Jahr 2021 auf 4.154 Mio. Euro belaufen. Ab 2022 ist der Festbetrag auf 2.400 Mio. Euro festgelegt.

Die Nutzung eines Schlüssels ist erforderlich, da das Aufkommen der Umsatzsteuer räumlich sehr stark schwankt. Insbesondere die Einfuhrumsatzsteuer konzentriert sich auf die Standorte der großen See- und Flughäfen. Die Aufteilung nach dem örtlichen Aufkommen ist nach der Systematik der deutschen Umsatzsteuer insgesamt nicht möglich. Anders als beim Anteil der Länder, der grundsätzlich pro Kopf verteilt wird, ist der Schlüssel für den Gemeindeanteil an wirtschaftliche Indikatoren gebunden. Seit dem Jahr 2018 gilt ein fortschreibungsfähiger Schlüssel. Bei seiner Ausgestaltung wurde an die lokale Wirtschaftskraft angeknüpft, indem zunächst folgende Zusammensetzung gewählt wurde (§ 5a Abs. 2 GemFinRefG):

- 25 % Anteil an der Summe des Gewerbesteueraufkommens der vergangenen sechs verfügbaren Jahre
- 50 % Anteil an der Summe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (ohne öffentlichen Dienst i.e.S.) vom jeweils 30. Juni der vergangenen drei verfügbaren Jahre laut § 281 Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III)
- 25 % Anteil an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort der vergangenen drei verfügbaren Jahre.

Die beiden letztgenannten Komponenten »werden mit dem gewogenen durchschnittlichen örtlichen Gewerbesteuer-Hebesatz der jeweiligen Erfassungszeiträume gewichtet.«; § 5a Abs. 2 GemFinRefG.

Vermögenshaushalt

Alle das Vermögen und die Schulden verändernden (vermögenswirksamen) Einnahmen und Ausgaben werden im System der Kameralistik im Vermögenshaushalt erfasst. Dazu zählen z. B. Baumaßnahmen, Erwerb und Veräußerung von Sachvermögen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, Darlehensgewährung und -rückflüsse. Die Einnahmen und Ausgaben des Vermögenshaushaltes enthalten im Gegensatz zur sogenannten Kapitalrechnung auch die besonderen Finanzierungsvorgänge und die haushaltstechnischen Verrechnungen.

Verbundgrundlagen

Die Verbundgrundlagen (auch *Verbundmasse*) sind zum einen Teil obligatorisch (nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG), zum anderen durch die Länder freiwillig festzulegen. So können die Länder ihre Kommunen fakultativ an den Landessteuern beteiligen (Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG). Die Ausgestaltung variiert stark zwischen den Ländern. So beteiligen manche Länder ihre Kommunen an allen Landessteuern, andere nur an einzelnen. Daneben können die Länder Mittel außerhalb des Steuerverbundes für den Finanzausgleich zur Verfügung stellen.

Verbundquote

Die Verbundquote beschreibt den Anteil der Kommunen an den → Verbundgrundlagen. In Sachsen wird sie in Abhängigkeit zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes und unter Grundsatz relativ gleicher mittelfristiger Entwicklung der Finanzausstattung zwischen Freistaat und Kommunen ermittelt (→ Gleichmäßigkeitsgrundsatz).

Verbundquotensystem

Ein Verbundquotensystem regelt die Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes (→ Verbundgrundlagen) mittels einer festen → Verbundquote. Aus dem Produkt aus Verbundgrundlagen und Verbundquote errechnet sich die → Finanzausgleichsmasse.

Vervielfältiger

→ Gewerbesteuerumlage.

Verwaltungshaushalt

Der Verwaltungshaushalt der Kameralistik enthält alle laufenden Einnahmen und Ausgaben einer Kommune. Zusammen mit dem → Vermögenshaushalt bildet er den Gesamthaushalt einer Kommune. Die Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben zum Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalt ist haushaltsrechtlich determiniert. Zu den Einnahmen des Verwaltungshaushalts gehören beispielsweise alle Steuereinnahmen und Zuweisungen oder → Gebühren und Entgelte. Die Ausgaben des Verwaltungshaushalts umfassen neben den Personal- und Sachausgaben beispielsweise auch die → Sozialen Leistungen.

Vollzeitäquivalente

Vollzeitäquivalente (VZÄ) sind eine Rechnungseinheit, die die Beschäftigten mit ihrer ‚effektiven‘ Arbeitszeit gewichtet. VZÄ sind zwar nicht gänzlich mit den etwa in Haushaltsplänen geführten Stellen vergleichbar, kommen diesen aber relativ nahe.

Vorsorgefonds

Zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen aus dem → Kommunalen Finanzausgleich vor dem Hintergrund der schwankenden Dotierung der

Finanzausgleichsmasse sowohl im Verbundquotensystem als auch im → Gleichmäßigkeitsgrundsatz wird in einigen Ländern das Instrument der Fondsbildung genutzt. Während in Rheinland-Pfalz über den dortigen Beistandspakt ein dauerhafter Ausgleichsfonds zur Abschöpfung in Boomphasen und Stützung in schwächeren Phasen installiert wurde, ist der sächsische Vorsorgefonds in seinem Bestand zeitlich begrenzt. In den Jahren 2009 und 2010 sollen zum Aufbau des Fonds 372,1 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse entnommen und ursprünglich bis 2015 wieder zugeführt werden. Aufgrund der negativen Einnahmeentwicklung im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde eine vorzeitige Auflösung der Rücklage und Einspeisung in die FAG-Massen der Jahre 2011 und 2012 beschlossen.

Zentralörtliche Funktion

Mit Hilfe der zentralörtlichen Funktionen werden Gebietskörperschaften in ihren Beziehungen zueinander typisiert. Dies geschieht in Bezug auf Arbeitsplätze sowie auf private und öffentliche Dienstleistungen. In Sachsen werden sie gemäß den Kriterien der Landesplanung in Ober-, Mittel- und Grundzentren sowie nicht zentrale Orte unterschieden.

Zinsausgaben

Unter Zinsausgaben werden sowohl die Ausgaben für Zinsen als auch die Kreditbeschaffungskosten subsumiert. Wie die Ausgaben für Zinsen

stellt auch diese Position eine Ausgabe dar, die unmittelbar als eine Belastung gewertet werden kann, die ausschließlich durch die Inanspruchnahme eines Kredites entsteht.

Zuweisungsfinanzierungsquote (ZfQ)

Die Zuweisungsfinanzierungsquote gibt den Anteil der Zuweisungen an den Gesamteinnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge an.

Zweckgebundene Zuweisungen

Zweckzuweisungen sind Zahlungen übergeordneter Gebietskörperschaften an Gemeinden für die Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben außerhalb des Selbstverwaltungsbereiches sowie für bestimmte kommunale Investitionen. Sie dienen nicht zur Verstärkung der kommunalen Finanzkraft schlechthin, sondern werden zur (Mit-)Finanzierung spezieller Aufgaben mit Zweckbindung bereitgestellt.

Zweckverbände

Zweckverbände sind Zusammenschlüsse von Gemeinden und Landkreisen, um der Erfüllung bestimmter freiwilliger oder pflichtiger Aufgaben gemeinsam nachkommen zu können (bspw. bei der Wasserversorgung, Abwasser- oder Abfallbeseitigung). Zweckverbände stellen selbst keine wirtschaftlichen Unternehmen im rechtlichen Sinne dar.

→ Literaturverzeichnis

- Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen (2010): Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip,
- Arbeitsgruppe der Länder Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Sachsen (2010): Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten,
- Arbeitskreis Steuerschätzung (2021): Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2021.
- Bach, Stefan (2018): Grundsteuerreform: Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen, in: https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.581876.de, Stand: 4. Oktober 2019.
- Bauer, David/Ragnitz, Joachim (2018): Hat Sachsen zu viel öffentliches Personal? Warum ein Vergleich mit anderen Bundesländern in die Irre führen kann, in: ifo Dresden berichtet, 25 (2018) Heft 4, S. 3–10.
- Bauer, David/Ragnitz, Joachim (2018): Hat Sachsen zu viel öffentliches Personal? Warum ein Vergleich mit anderen Bundesländern in die Irre führen kann, in: ifo Dresden berichtet, 25. Jg., Nr. 4, S. 3–10.
- Bayerische Staatsregierung (11.05.2021): FÜRACKER: BAYERISCHE GRUNDSTEUER STARKES SIGNAL FÜR STÄDTE UND GEMEINDEN – Kabinett beschließt Gesetzentwurf für Bayerische Grundsteuer im zweiten Durchgang// Zuleitung an Bayerischen Landtag.
- Bayerischer Landtag (2021): Gesetzentwurf der Staatsregierung. Bayerisches Grundsteuergesetz (BayGrStG). Drucksache 18/15755.
- Beitzer, Hannah, Ebitsch, Sabrina/Endt, Christian/Öchsner, Thomas u. a. (2018): Deutschlands Mietmarkt ist kaputt, in: <https://projekte.sueddeutsche.de/artikel/wirtschaft/miete-wohnen-in-der-krise-e687627/>, Stand: 4. Oktober 2019.
- Betriebskostenverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346, 2347), die durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. Mai 2012 (BGBl. I S. 958) geändert worden ist.
- Bewertungsgesetz a.F. (alte Fassung) in der vor dem 11.04.2018 geltenden Fassung.
- Bewertungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2931) geändert worden ist.
- Beznoska, Martin/Hentze, Tobias (2020): Pensionszusagen setzen öffentlichen Haushalten zu, IW-Kurzbericht 104/2020, in: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht_2020_Pensionszusagen.pdf.
- BMF(2020a): Ergebnis der 157. Steuerschätzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom Mai in Berlin. Bundesministerium der Finanzen. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuereinnahmen/
- Steuerschaeztung/2020-ergebnisse-157-sitzung-steuerschaeztung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=0, zuletzt abgerufen am: 13.10.2020.
- BMF (2020b) Ergebnis der 158. Steuerschätzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom September in Berlin. Bundesministerium der Finanzen. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaeztung/2020-09-10-ergebnisse-158-sitzung-steuerschaeztung.html, zuletzt abgerufen am: 13.10.2020.
- Brand, S./Steinbrecher, J./Krone, E. (2020): Kommunal Finanzen in der Corona-Krise: Einbruch erwartet, Investitionen unter Druck. Fokus Volkswirtschaft Nr. 289, KfW Research.
- Bremische Bürgerschaft (2020): Plenarprotokoll der 7. Sitzung am Mittwoch, dem 29. Januar 2020, und Donnerstag, dem 30. Januar 2020. Landtag 20. Wahlperiode.
- Bundesministerium der Finanzen (2019): Grundsteuerreform – verfassungsfest, einfach und sozial gerecht. Monatsbericht des BMF.
- Bundesministerium der Finanzen (2019a): Die neue Grundsteuer – Fragen und Antworten, in: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2019-06-21-faq-die-neue-grundsteuer.html>.
- Bundesministerium der Finanzen (2019b): Grundsteuerreform – verfassungsfest, einfach, Monatsbericht des BMF, Juli 2019, S. 8–17.
- Bundesministerium der Finanzen (2021): Bundestag beschließt Nachtragshaushalt, Wirksam gegen die Folgen der Pandemie. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/nachtragshaushalt-2021-1880686> (28.04.2021).
- Bundesministerium der Finanzen (2021): Monatsbericht des BMF, URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/10/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-mittelfristige-projektion-oeffentliche-haushalte-2021-bis-2025-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=7.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Mietenstufen nach Ländern ab dem 1. Januar 2020. Anlage zu § 1 Absatz 3 der Wohngeldverordnung.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Bekanntmachung der Richtlinie zur Ermittlung des Sachwerts, Sachwertrichtlinie – SW-RL, in: <https://www.bundesanzeiger-verlag.de/fileadmin/BIV-Portal/Dokumente/PDF/Sachwertrichtlinie.pdf>.
- Bundesrat 2020: Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 364/20 vom 25.06.2020, Berlin.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2021): Kommunal Finanzen 2019 bis 2024 in den west- und ostdeutschen Flächenländern. Prognose der kommunalen Spitzenverbände, URL: <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemittelungen/enorme-belastung-fuer-kommunale-haushalte/tabelle-prognose-2021.pdf?cid=jvp>.
- Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. (Hrsg.) (2021): Recht der Eingliederungshilfe – Änderungen durch das Bundesteilhabegesetz, in:

Eingliederungshilfe und das Bundesteilhabegesetz | 2021 | Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V., (22.09.2021).

Bundesverfassungsgericht (2018): Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018, Stand: 6. Juli 2018.

Bundesverfassungsgericht (2018): Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, Rn. 1-181.

Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg (16.03.2021): Entwurf eines Hamburgischen Grundsteuergesetzes sowie Ergänzung des Haushaltsplan-Entwurfs 2021/2022 nach § 34 Landeshaushaltsordnung: Einzelplan 9.1, Finanzbehörde. Drucksache 22/3583.

Buscher, Daniel/Flachs, Alexander/Förster, Wolfgang u. a. (2021): Länderfinanzbericht 2020, in: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.) (2021): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag. 2020. S. 13-328.

CDU Die Sächsische Union/Bündnis 90/Die Grünen Sachsen/SPD Sachsen: Erreichtes bewahren. Neues ermöglichen. Menschen verbinden. Gemeinsam für Sachsen. Koalitionsvertrag 2019 bis 2024.

CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode.

Dedy, Helmut (2019): Reform der Grundsteuer aus kommunaler Sicht, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, 1. Aufl., Berlin, S. 499–512.

Dedy, Helmut (2019): Reform der Grundsteuer aus kommunaler Sicht, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 245, 1. Auflage, Berlin, S. 499–511.

Deutscher Bundestag (2019a): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b), Drucksache 19/11084.

Deutscher Bundestag (2019a): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b). Drucksache 19/11084.

Deutscher Bundestag (2019b): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung, Drucksache 19/11086.

Deutscher Bundestag (2019b): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung. Drucksache 19/11086.

Deutscher Bundestag (2019c): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), Drucksache 19/11085.

Deutscher Bundestag (2019c): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG). Drucksache 19/11085.

Deutscher Bundestag (2021): Bericht über die Umsetzung der pauschalen Gewerbesteuerkompensation im Jahr 2020 durch die Länder. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 19/30297.

Deutscher Bundestag (2021): Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/28902, 19/29637 –. Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Umsetzung der Reform der Grundsteuer und Änderung weiterer steuerrechtlicher Vorschriften (Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz – GrStRefUG).

Deutscher Landkreistag (2018): Kommunalfinanzbericht 2017/2018. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Nr. 88.

Deutscher Städtetag (17.04.2019): Deutscher Städtetag sagt aufkommensneutrale Grundsteuerreform zu.

Die Sächsischen Handwerkskammern/Die Sächsischen Industrie- und Handelskammern/Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e. V. (2020): Gemeinsames Positionspapier zur Reform der Grundsteuer in Sachsen, Dresden u. a.

Diesener, Christoph/Hesse, Mario (2017): Flüchtlingswelle und Asylbewerberleistungen – föderale Organisation, Kostenproblematik und Erstattung am Beispiel sächsischer Kommunen. KOMKIS Report, Nr. 3.

Döring, Thomas (2020a): Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen, Wirtschaftsdienst, Ausgabe 100, Nummer 11, S. 869-875.

Döring, Thomas (2020b): Corona-bedingte Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der kommunalen Haushalte, eine finanzwissenschaftliche Bewertung, sofi-Diskussionsbeiträge 20-4, Darmstadt.

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020), vom 17. Juni 2020, Drucksache 19/20000.

Feld, Lars P. (2020): Rekordschulden in der Coronakrise – kann sich der deutsche Staat das leisten? Ifo Schnelldienst 08/2020, S. 3-6.

Feld, Lars/Hirsch, Patrick (2019): Zur Grundsteuerreform, Albert-Ludwig-Universität Freiburg, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik Nr. 19/01, Freiburg i. Br.

Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2657) geändert worden ist.

Finanzministerium des Freistaates Thüringen (o.J.): Informationen rund um die Grundsteuer, in: <https://finanzen.thueringen.de/themen/steuern/grundsteuer>, 22.06.2021.

Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (13.04.2021): Grundsteuer: Landesregierung will das Bundesmodell anwenden.

Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2021): Stabilitätsbericht Mecklenburg-Vorpommern 2021, Schwerin.

Fokus Sozialrecht (Hrsg.) (2019a): Bundesteilhabegesetz (Teil 2) – Wunsch und Wahlrecht, in: <https://www.fokus-sozialrecht.de/unsere-artikel-reihe-zur-bthg-umsetzung/bundesteilhabegesetz-teil-13-trennung-der-leistungen-1>, (21.09.2021).

Fokus Sozialrecht (Hrsg.) (2019b): Bundesteilhabegesetz (Teil 13) – Trennung der Leistungen (1), in: <https://www.fokus-sozialrecht.de/unsere-artikel-reihe-zur-bthg-umsetzung/bundesteilhabegesetz-teil-13-trennung-der-leistungen-1>, (21.09.2021).

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2019): Die EZB senkt die Zinsen und beschließt neue Anleihekäufe, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.9.2019, in: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ezb-lockert-geldpolitik-und-senkt-zinsen-auf-neues-tief-16380981.html>.

Freistaat Sachsen (2019): Haushalts- und Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2018, Stand: 13. August 2021.

Freistaat Sachsen (2020): Haushaltsplan 2019/2020. Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung. Nachtragshaushalt 2020, Dresden.

Freistaat Sachsen (Hrsg.) (2020): Haushaltsplan 2019/2020, Nachtragshaushalt 2020, Einzelplan 15, Dresden.

Fuest, Clemens/Immel, Lea/Meier, Volker u. a. (2018a): Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, Studie im Auftrag von Haus & Grund Deutschland – Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. sowie ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. ifo Studie, in: <https://www.ifo.de/DocDL/ifo-studie-2018-fuest-et-al-grundsteuer.pdf>.

Fuest, Clemens/Immel, Lea/Meier, Volker u. a. (2018b): Reformoptionen für die Grundsteuer B: Eine empirische Analyse der Belastungswirkungen, ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 22, S. 23–29.

Fuest, Clemens/Immel, Lea/Meier, Volker/Neumeier, Florian (2018): Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen. Studie im Auftrag von Haus & Grund Deutschland – Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. sowie ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., o.O.

Gans, Paul/Westerheide, Peter (Hrsg.): Siedlungsdruck versus Flächenverbrauch in der Stadtentwicklung, in: Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, 22, Mannheim.

Gesetz über das Sondervermögen »Hessens gute Zukunft sichern« (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz – GZSG), vom 08. Juni 2020, Drucksache 20/2951.

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG), vom 20. Dezember 2001, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. S. 2065) geändert worden ist.

Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens »MV-Schutzfonds« (Sondervermögensgesetz »MV-Schutzfonds« – SVMVFG M-V) Vom

1. April 2020 Verkündet als Artikel 1 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 1. April 2020 (GVBl. M-V S. 140).

Gesetz über die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2021 und 2022 (Finanzausgleichsmassengesetz 2021/2022 – FAMG 2021/2022) erlassen als Artikel 1 des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021.

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 19. Februar 2020, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 485).

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021) vom 16. Dezember 2019 (GVBl. M-V S. 767), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 vom 09. Dezember 2020 (GVBl. M-V S. 1354).

Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/2021 (Staatshaushaltsgesetz 2020/2021 – StHG 2020/2021), vom 18. Dezember 2019, Drucksache 16/7333.

Gesetz über die Feststellung eines 2. Nachtrages zum Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2020, vom 8. Mai 2020, Drucksache 1823/2020.

Gesetz über die Feststellung eines 4. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 des Landes Schleswig-Holstein vom 30. Oktober 2020.

Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 (HG 2019/2020), vom 24. Mai 2019, GVBl., S. 266.

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrages zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – NHHG 2020), vom 23. März 2020, Drucksache 17/8881.

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/2021 vom 19. März 2020, Gesetzblatt für Baden-Württemberg, S. 126.

Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – 2. NHHG 2020) vom 30. Juni 2020 (GV. NRW. S. 189).

Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 15. Oktober 2020 (GBl. S. 868).

Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2072).

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2019 Teil I Nr. 39, ausgegeben zu Bonn am 20. November 2019.

Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2019 Teil I Nr. 44, ausgegeben zu Bonn am 5. Dezember 2019.

Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2019/2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020) des Freistaates Sachsen vom 9. April 2020 (SächsGVBl. Nr. 9/2020).

Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 15. Juli 2020 (Nds. GVBl. S. 239).

Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) des Landes Niedersachsen, vom 15. Juli 2020, S. 239.

Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021) des Landes Sachsen-Anhalt.

Gesetz zur Änderung des Thüringer Haushaltsgesetzes 2020 (Thüringer Nachtragshaushaltsgesetz 2020 -ThürNHG 2020-) vom 21. Dezember 2020 (GVBl. S. 639).

Gesetz zur erleichterten Umsetzung der Reform der Grundsteuer und Änderung weiterer steuerrechtlicher Vorschriften (Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz – GrStRefUG). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 46, ausgegeben zu Bonn am 22. Juli 2021.

Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens »Corona-Bewältigungsfonds Sachsen« (Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz – Sächs-CorBG), vom 9. April 2020, SächsGVBl, S. 166.

Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens »zur Bewältigung der finanziellen Folgen der COVID-19 Pandemie« des Saarlandes, vom 24. Juni 2020, Drucksache 16/1341-NEU.

Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise (NRW-Rettungsschirmgesetz), vom 24. März 2020, GV. NRW Ausgabe 2020 Nr.8, S. 185-196.

Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrS-tRefG). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2019 Teil I Nr. 43, ausgegeben zu Bonn am 2. Dezember 2019.

Groth, Markus/Büttner, Thiess/Koß, Michael u. a. (2019): Kurz kommentiert, Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 5, S. 304–306.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3096) geändert worden ist.

Hamburgisches Grundsteuergesetz vom 24. August 2021 (HmbGVBl. Nr. 56, S. 600-603).

Hansmann, Marc (Hrsg.) (2011): Kommunal Finanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 223, 1. Auflage, Berlin.

Haushaltsbegleitgesetz zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020, vom 1. April 2020, GVOBl. M-V, S. 140.

Henger, Ralph/Schaefer, Thilo (2015): Mehr Boden für die Grundsteuer: Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle. IW Policy Paper, Nr. 32.

Henger, Ralph: Kommt eine mutlose Grundsteuerreform? – Simulations- und Wirkungsanalyse verschiedener Reformmodelle, in: Gans, Paul/Westerheide, Peter (Hrsg.): Siedlungsdruck versus Flächenverbrauch in der Stadtentwicklung, in: Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, 22, Mannheim, S. 41–55.

Hentze, Tobias (2019): Finanzausgleich konterkariert Grundsteuerreform, IW-Kurzbericht Nr. 59/2019.

Hentze, Tobias (2021): Auf das Wirtschaftswachstum kommt es an. IW-Nachricht, online verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/beitrag/tobias-hentze-auf-das-wirtschaftswachstum-kommt-es-an.html>, 09.03.2021.

Herold, Thomas (2019): Länderbericht Sachsen 2018, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/ Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, Berlin, S. 203–214.

Herold, Thomas (2019): Länderbericht Sachsen 2018, in: Junkernheinrich, Martin u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, Berlin, S. 203–214.

Herold, Thomas (2019): Länderbericht Sachsen 2018, in: Junkernheinrich, Martin u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, Berlin, S. 203–214.

Hesse, Mario (2019): Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmenseitiger Instrumente.

Hesse, Mario/Bender, Christian/Günther, Niklas/Mengs, Christoph (2020): Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte und Infrastrukturen, Prognostizierte Effekte und Handlungsempfehlungen, KOMKIS Report Nr. 07, Leipzig.

Hesse, Mario/Bender, Christian/Mengs, Christoph (2021): Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Freistaat Sachsen– Zwischenstand nach einem Jahr Pandemie, KOMKIS Report, Nr. 08, Leipzig.

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2020): Öffentliche Haushalte in Ost- und Westdeutschland nach 30 Jahren – Vergleichende Bestandsaufnahme aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Sozialer Fortschritt. 2020. 69. (6-7). S. 395-416.

- Hesse, Mario/Mengs, Christoph/Grüttner, André (2020): Kosten der Siedlungsstruktur – Herausforderungen für Kommunen, in: Infrastruktur-Recht – Energie, Verkehr, Abfall, Wasser. 2020. 17 (1). S. 36-39.
- Hesse, Mario/Starke, Tim (2018): Kommunaler Finanzbedarf – Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden?, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/ Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018. Staatsanpassung – Die neue Finanzverfassung als politische und rechtliche Gestaltungsaufgabe im Bundesstaat, Berlin, S. 181–196.
- Hesse, Mario/Starke, Tim/Jänchen, Isabelle u. a. (2019): Prosperierende Städte, abgehängte Regionen? Eine empirische Untersuchung von Wirtschaftskraft und Steuerkraft, Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 10.
- Hessischer Rechnungshof (2021): 222. Zusammenfassender Bericht.
- Hummel, Caroline-Antonia/Lamouroux, Léa/Thöne, Michael (2018): Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg.
- Ifo Institut (2020): Schuldenbremse in den Bundesländern – Stand: 09. November 2020, online verfügbar unter: <https://www.ifo.de/sites/default/files/2020-04/Corona-Schuldenbremse-2020.pdf>, 22. 02.2021.
- Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) (2019): IAB-Prognose 2019/2020: Konjunktureller Gegenwind für den Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht – Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nr. 18.
- Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/ Woisin, Matthias (Hrsg.) (2019): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, 1. Aufl., Berlin.
- Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/ Woisin, Matthias (Hrsg.) (2018): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, Staatsanpassung – Die neue Finanzverfassung als politische und rechtliche Gestaltungsaufgabe im Bundesstaat, Berlin.
- Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/ Woisin, Matthias (Hrsg.) (2019): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 245, 1. Auflage, Berlin.
- Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/ Woisin, Matthias (Hrsg.) (2019): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 245, Berlin.
- Junkernheinrich, Martin/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2007): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch, Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, 1. Aufl., Berlin.
- KfW 2021: KfW-Sonderprogramm bis Jahresende verlängert – Kredithöchstbeträge werden angehoben, gemeinsame Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen und KfW vom 25.03.2021. https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_642944.html (28.04.2021).
- KfW Research (2019): KfW Kommunalpanel 2019, Frankfurt am Main, in: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2019.pdf>.
- KfW Research (2021): KfW-Kommunalpanel 2021, in: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2021.pdf>.
- Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren (2019): Bericht der »Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen«, Abschlussbericht, Mai 2019.
- KSV-Sachsen (Hrsg.) (2019): Rahmenvertrag nach § 131 Abs. 1 SGB IX für den Freistaat Sachsen, in: https://www.ksv-sachsen.de/images/dokumente/publikationen/Rahmenvertrag_SGBIX_Sachsen_20190905.pdf, (21.09.2021).
- Land Brandenburg (2020): Nachtrag zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan 2020, Potsdam.
- Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2019/2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020) des Landes Rheinland-Pfalz, vom 25. März 2020, Drucksache 17/11605.
- Landesregierung Hessen (07.06.2021): Gesetzentwurf der Landesregierung. Entwurf eines Hessischen Grundsteuergesetzes (HGrStG). Stand: 7. Juni 2021.
- Landtag Brandenburg (2018): Gesetzentwurf der Landesregierung – Siebentes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes. Drucksache, 6/9192.
- Landtag des Saarlandes (09.04.2021): Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes. Gesetz zur Einführung einer Landesgrundsteuer (Saarländisches Grundsteuergesetz, GrStG-Saar). Drucksache 16/1653.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2019): Gesetzentwurf der Landesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung weiterer Gesetze,
- Landtag von Baden-Württemberg (2020): Plenarprotokoll 16/131 der Sitzung vom 04.11.2020. 16. Wahlperiode, Stuttgart.
- Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2019): Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall,
- Leimkühler, Ralf (2019): Der kommunale Finanzausgleich 2019/2020, Sachsenlandkurier, Nr. 1, S. 24–37.
- Leimkühler, Ralf (2021): Der Kommunale Finanzausgleich in den Jahren 2020 bis 2022; in: Sachsenlandkurier, Nr. 2 (2021), S. 56-72.
- Leipziger Volkszeitung (2019): Sachsen plant eigenes Grundsteuergesetz, in: <https://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Sachsenplant-eigenes-Grundsteuer-Gesetz>, Stand: 8. Juli 2019.
- Lenk, Thomas (2019): Mehreinnahmen ab 2020 – Wohin mit den zusätzlichen Mitteln?, in: Sächsischer Rechnungshof (Hrsg.): Finanzkontrolle in Sachsen. Band 9, Leipzig, S. 27–40.

Lenk, Thomas/Bender, Christian/Hesse, Mario (2021): Zwischen Tilgung und Pandemiebewältigung: Die Länderhaushalte unter Druck, in: Scheller, Henrik/Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas (Hrsg.): Finanzgeschichtsschreibung und finanzföderaler Diskurs in der Bundesrepublik Deutschland, S.: 263-279, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2017a): Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, in: <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2017/7/der-neue-bundesstaatliche-finanzausgleich-eine-reform-und-viel-reformaufschub/search/glinka/0/>, Stand: 6. Oktober 2019.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2017b): Gute Absichten, riskante Wirkung: Zur Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020, ifo Schnelldienst, 70. Jg., Nr. 11, S. 41–48.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp/Rottmann, Oliver (2017): Schwarz, Rot, Geld. Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020, Analyse des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig, in: https://kowid.de/wp-content/uploads/2019/08/2016_Studie_Schwarz-Rot-Geld-Neuer-bundesstaatlicher-Finanzausgleich-ab-2020.pdf.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2011): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2010/2011, im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages. Sachsenlandkurier, 5/2011.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2013): Finanzielle Belastungen der sächsischen Kommunen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Arbeitspapier 44.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Diesener, Christoph (2018a): Evaluierung der Kostenerstattung nach dem Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz (SächsFlüAG), Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Diesener, Christoph (2018b): Evaluierung der Kostenpauschale nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz Nordrhein-Westfalen (FlüAG NRW) auf Grundlage eines Pauschalerstattungssystems, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration NRW.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Diesener, Christoph u. a. (2016): Evaluierung der Kostenpauschale nach dem Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz auf Grundlage eines Pauschalerstattungssystems, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kratzmann, Alexander (2017): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017, im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages. Sachsenlandkurier, 5/2017.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver (2013a): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013, im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages. Sachsenlandkurier, 6/2013.

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

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2019): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/19, Sachsenlandkurier Nr. 06/19.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2019): Kommunalen Finanzausgleich – vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen. In: Schweisfurth, T., & Wallmann, W. (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 242, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 325-358.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim u. a. (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2019): Kommunalen Finanzausgleich – vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Schweisfurth, Tilmann/ Wallmann, Walter (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik, 1. Aufl., Berlin, S. 325–358.

Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2019): Kommunalen Finanzausgleich – vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik, Berlin, S. 325–358.

Löhr, Dirk (2019): Kurzstellungnahme zum Referentenentwurf zum Grundsteuer-Reformgesetz,

Maithert, Ralf/Lutz, Maximilian (2018): Grundsteuerreform und Gleichmäßigkeit der Besteuerung. arqus Discussion Paper, Nr. 230.

Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.) (2007): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Aufl., Dordrecht.

Meves, Anne-Kathrin (2019): Hamburg prescht bei Grundsteuer-Reform vor, in: <https://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/recht-steuern/hamburg-prescht-bei-grundsteuer-reform-vor-2003581/>, Stand: 6. Oktober 2019.

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (o.J.): Grundsteuer, in: <https://mf.sachsen-anhalt.de/steuern/grundsteuer/>, 22.06.2021.

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2020): Nachtragshaushalt: Finanzministerin Doris Ahnen: »Gesundheitsschutz stärken, Arbeitsplätze sichern und Unternehmen unterstützen«, Pressedienst, vom 27. März 2020.

Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt (2020): »Ab sofort 500 Millionen Euro an Corona-Hilfen frei«, vom 02. April 2020, in: https://mf.sachsen-anhalt.de/wir-ueber-uns/presse/aktuelle-pressemitteilungen-des-mf/?no_cache=1&tx_tsarssinclude_pi1%5Buid%5D=97539&tx_tsarssinclude_pi1%5Baction%5D=single&tx_tsarssinclude_pi1%5Bcontroller%5D=Static&cHash=0b6074a825a630f0e9bc33a179483c1c, zuletzt abgerufen am 19.08.2020.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2020): Die neue Grundsteuer: Fragen und Antworten zum Bodenwertmodell, in: <https://>

fm.baden-wuerttemberg.de/de/haushalt-finanzen/grundsteuer/, 22.06.2021.

Ministerium für Finanzen und Europa Saarland (2020): Start des Saarlandpakts gelungen – Erste Kassenkredite durch Land übernommen, URL: https://www.saarland.de/mfe/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/medieninfo/2020/pm_2020-01-31-Saarlandpakt.html.

Mohl, Ariane (2019): Grundsteuer: Länder fordern Nachbesserungen, in: https://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/recht-steuern/grundsteuer-laender-fordern-nachbesserungen-2003821/?utm_source=CleverReach+GmbH+&utm_medium=E-Mail&utm_campaign=24-09-2019+DNK-Newsletter+KW+39%2F2019&utm_content=Mailing_13462788.

Niedersächsischer Landtag (2021): Gesetzentwurf. Niedersächsisches Grundsteuergesetz (NGrStG). Drucksache 18/8995.

Niedersächsisches Grundsteuergesetz vom 7. Juli 2021. Nds. GVBl. 2021, 502.

Nitschke, Remo (2021): Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren, in: ifo Dresden berichtet 28 (01), S. 3-9.

Nitschke, Remo (2021): Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren? Ifo Dresden berichtet, Ausgabe 28, Nummer 01, S. 03-09.

o.V. (2021): Grundsteuerreform in den Ländern, in: Behörden Spiegel (2021) Heft Februar, S. 8.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019): Gemeinschaftsdiagnose #1-2019, Konjunktur deutlich abgekühlt – Politische Risiken hoch.

Ragnitz, Joachim/Gillmann, Niels/Nauerth, Jannik A. (2019): ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen Sommer 2019, Binnenkonjunktur stützt ostdeutsche Wirtschaft.

Richter, Wolfram (2016): Reform der Grundsteuer: Ein Plädoyer für eine wertorientierte und gleichmäßige Besteuerung von Boden und Gebäuden, ifo Schnelldienst, 69. Jg., S. 22–25.

Sächsische Haushaltsordnung (SäHO) vom 10. April 2001 (SächsGVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Mai 2021 (SächsGVBl. S. 578).

Sächsische Staatskanzlei (2016): Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehung ab 2020, in: <https://www.staatsregierung.sachsen.de/neuordnung-der-bund-lander-finanzbeziehung-ab-2020-3987.html>, Stand: 7. Oktober 2019.

Sächsische Staatskanzlei (2020): Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II). Ergebnisbericht, Dresden.

Sächsische Staatskanzlei (2020): Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II). Ergebnisbericht, Dresden, Stand: 14. August 2021.

Sächsische Staatskanzlei/Sächsisches Staatsministerium für Kultus (2019): Gute-Kita-Vertrag unterzeichnet: 269 Millionen Euro für Förderung von Kindern in Sachsen, in: <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/226090>, Stand: 20. August 2019.

Sächsischer Landtag (2020): Ergänzung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung. Drittes Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen, Stand: 27. September 2021.

Sächsischer Landtag (2020): Ergänzung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung. Drittes Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen, Stand: 27. September 2021.

Sächsischer Landtag (2020): Gesetzentwurf. Sächsisches Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform.

Sächsischer Landtag (2021): Änderungsantrag der Fraktionen CDU, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und SPD zu Drs 7/4798. DRUCKSACHE 7/5395.

Sächsischer Rechnungshof (2018): Jahresbericht 2019, Sächsischer Rechnungshof (Hrsg.), Leipzig.

Sächsischer Rechnungshof (2019): Jahresbericht 2019, Leipzig, URL: <https://www.rechnungshof.sachsen.de/1B2019.pdf>, Stand: 14. Juli 2021.

Sächsischer Rechnungshof (2019): Jahresbericht 2019, Sächsischer Rechnungshof (Hrsg.), Leipzig.

Sächsischer Rechnungshof (2020): Jahresbericht 2020, Leipzig, URL: <https://www.rechnungshof.sachsen.de/1B2020.pdf>, Stand: 14. Juli 2021.

Sächsischer Rechnungshof (2020): Jahresbericht 2020, Sächsischer Rechnungshof (Hrsg.), Leipzig.

Sächsischer Rechnungshof (2021): Jahresbericht 2021, Leipzig, URL: <https://www.rechnungshof.sachsen.de/download/1B2021A.pdf>, Stand: 3. September 2021.

Sächsischer Rechnungshof (2021): Jahresbericht 2021, Sächsischer Rechnungshof (Hrsg.), Leipzig.

Sächsischer Rechnungshof (Hrsg.) (2019): Finanzkontrolle in Sachsen, Band 9, Leipzig.

Sächsischer Städte- und Gemeindetag (03.02.2021): Städte- und Gemeindetag begrüßt das Sächsische Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform. Pressemitteilung Nr. 04/21, Dresden.

Sächsischer Städte- und Gemeindetag (06.06.2019): SSG weist Befürchtungen des Bundes der Steuerzahler zu flächendeckenden Grundsteuererhöhungen zurück. Pressemitteilung Nr. 15/19, Dresden.

Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2019): Positionspapier zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung im Freistaat Sachsen, Beschlossen durch den Landesvorstand am 12. April 2019.

Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2020): Anhörung zum Entwurf eines Sächsischen Gesetzes zur Umsetzung der Grundsteuerreform.

- Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz vom 9. April 2020 (SächsGVBl. S. 166).
- Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz vom 9. April 2020 (SächsGVBl. S. 166).
- 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, SächsFAG vom 21.01.2013.
- Sächsisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Dezember 2020 (SächsGVBl. S. 729) geändert worden ist.
- Sächsisches Gesetz über die Festsetzung der Steuermesszahlen bei der Grundsteuer vom 3. Februar 2021 (Sächsisches Grundsteuermesszahlengesetz – SächsGrStMG), SächsGVBl. S. 242.
- Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder vom 16. Dezember 2020 (SächsGVBl. S. 729)
- Sächsisches Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform vom 3. Februar 2021. SächsGVBl. S. 242.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (14.07.2020): Sachsen bringt Grundsteuerreform auf den Weg. Kabinett gibt Umsetzungsgesetz zur Anhörung frei.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2015): Haushalts- und Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2014, Dresden, Stand: 9. September 2021.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2018): Haushaltsplan 2019/2020 – Einzelplan 15, Dresden, URL: https://www.finanzen.sachsen.de/download/EP15_DHH_2019_2020.pdf, Stand: 18. Oktober 2021.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019): Finanzausschuss des Bundesrates berät zur Reform der Grundsteuer: Sachsen macht sich weiter für eine einfachere Lösung stark, in: <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/228109>, Stand: 6. Oktober 2019.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019): Haushalts- und Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2018, Dresden, Stand: 9. September 2021.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2020 – 2024, Dresden, Stand: 3. August 2021.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020): Modernisierter Finanzausgleich sichert stabile Finanzierung der Kommunen. <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/241052> (31.03.2021).
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020a): Ergänzender Bericht zur Umsetzung der Grundsteuerreform in Sachsen.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2020b): Haushaltsplan 2021/2022. Einzelplan 04. Staatsministerium der Finanzen.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2015): Haushalts- und Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2014, Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2018): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2017 – 2021, Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2019): Haushalts- und Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2018, Band 1, Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2019b): Haushalts- und Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2018, Einzelplan 15, Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2020): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2020 – 2024, Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2014): 2.28 Abgrenzung von Investition und Instandhaltung, in: <https://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/2-28-abgrenzung-von-investition-und-instandhaltung-4210.html>.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2019): Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung, VwV Kommunale Haushaltswirtschaft – VwV KomHWi.
- Schiller, Daniel/Cordes, Alexander/Richter, Frauke (2020): Kommunaler Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Greifswald, URL: https://geo.uni-greifswald.de/storages/uni-greifswald/fakultaet/mnf/geowissenschaften/Arbeitsbereiche_Geographie/Wirtschaft_Sozialgeographie/Seite_Forschung/Gutachten/Schiller-Cordes-Richter-KFA-Sachsen-2020.pdf.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (09.04.2020): Umsetzung der Grundsteuerreform in Schleswig-Holstein. Umdruck 19/3842.
- Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.) (2019): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik, 1. Aufl., Berlin.
- Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin (04.01.2021): Grundsteuerreform: Land Berlin liegt bei Umsetzung im Zeitplan.
- Spengel, Christoph (2012): Neuordnung der Grundsteuer – Anforderungen, Ziele und Gestaltungsmöglichkeiten, Steuerberater Woche (StBW), Nr. 1, S. 31–36.
- Staatskanzlei des Landes Brandenburg (01.12.2020): Neues Grundsteuermodell ab 2025 in Brandenburg – Land entscheidet sich für das Bundesgesetz, Potsdam.
- Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (06.05.2021): Grundsteuer: Bundesmodell gilt für Nordrhein-Westfalen.

- Staatsministerium der Finanzen (2021): Bericht des Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2020, Drucksache 7/6840, Sächsischer Landtag, Dresden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992, 1994 bis 2016, in: <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/?lang=de-DE>, 20.02.2019, Stand: 20. Februar 2019.
- Statistisches Bundesamt (2019a): Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060, Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung – Variante 1 nach Ländern.
- Statistisches Bundesamt (2019b): Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060, Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung – Variante 1 nach Ländern.
- Statistisches Bundesamt (2019c): Realsteuern, Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Stand: 20. Februar 2019.
- Statistisches Bundesamt (2020a): Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020b): Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2021): Statistik über das Steueraufkommen. Steuereinnahmen: Deutschland, Jahre, Steuerarten vor der Steuerverteilung. Tabelle 71211-0001.
- Statistisches Bundesamt (2021): Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2021): Pressemitteilung Nr. 357 vom 28. Juli 2021, in: Pro-Kopf-Verschuldung steigt im Jahr 2020 auf über 26 000 Euro – Statistisches Bundesamt (destatis.de), 08.09.2021.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2021): Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2020, Fachserie 14 Reihe 2.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2016): 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2015 bis 2030, Ausgewählte Ergebnisse für den Freistaat Sachsen – Gebietsstand 1. Januar 2016.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2017): 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2015 bis 2030, Gesamtausgabe.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019): Einzahlungen und Auszahlungen der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Freistaat Sachsen. Statistischer Bericht, L II 2 – vj 4/18.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (o. J.): Hochschulen. Eckdaten für Sachsen, URL: <https://www.statistik.sachsen.de/html/hochschulen.html>, Stand: 15. Oktober 2021.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (o. J.): Hochschulen. Eckdaten für Sachsen, URL: <https://www.statistik.sachsen.de/html/hochschulen.html>, Stand: 15. Oktober 2021.
- Sydow, Julia/Hesse, Mario (2020): Kommunale Infrastrukturbedarfe – Zwischen Doppik, VGR und Befragungsergebnissen, KOMKIS Analyse, Nr. 14, Leipzig, <https://doi.org/10.36730/2020.4.komkisa.14>.
- Sydow, Julia/ Hesse, Mario/Kratzmann, Alexander (2020): Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen. Kommunalbefragung 2020, KOMKIS Analyse, Nr. 17, Leipzig.
- Sydow, Julia/Hesse, Dr. Mario/Kratzmann, Alexander (2020): Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen – Kommunalbefragung 2020, KOMKIS Analyse, Nr. 17, Leipzig, <https://doi.org/10.36730/2020.4.komkisa.17>.
- Sydow, Julia/Hesse, Mario (2018): Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen, Kommunalbefragung 2018. KOMKIS Analyse, Nr. 10.
- Thüringer Gesetz zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (ThürCorPanG), vom 11. Juni 2020, Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen Nr. 17, S. 277-286.
- Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947, zuletzt Geändert durch Gesetz vom 08.05.2015 (GVBl. S. 35).
- Woisin, Matthias 2021: Länderhaushalte (2020): Grenzen für den Notstand, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021, S. 20-31, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.
- Zimmermann, Horst (2011): Die Grundsteuer als geborene Gemeindesteuer, in: Hansmann, Marc (Hrsg.): Kommunal Finanzen in der Krise, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 223, 1. Auflage, Berlin, S. 194-212.
- Zimmermann, Horst (2016): Kommunal Finanzen, Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 3. Aufl., Berlin.
- Zimmermann, Horst (2019): Grundsteuer: die Qual der Wahl, in: Wirtschaftsdienst, 99 (2019) Heft 7, S. 490-493.
- Zimmermann, Horst (2019): Grundsteuer: die Qual der Wahl, Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 7, S. 490-493.
- Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2019/2020 (2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – 2. NHG 2020) vom 27. April 2020 (GVBl. S. 238).
- Zweites Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2019/2020 von Rheinland-Pfalz (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 27. März 2020 (GVBl. S. 83).

Kommunalberatung/Kommunale Dienstleistungen



Management- und Kommunalberatung

Gemeinsam zum Erfolg.
Partnerschaftlich und lösungsorientiert.

- Organisation
- Personalmanagement
- Haushaltswesen
- Tourismus
- Rechnungswesen
- Kalkulationen

T 0351 / 47 93 30 - 30 M kanzlei@bup-kommunalberatung.de W www.bup-kommunalberatung.de



Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile.

Wir sehen das Ganze.

KEM
Kommunale Entwicklung und Wirtschaft

**Strategieberatung
Personal & Organisation
Kommunale Finanzen**

Kontakt
www.ke-mitteldeutschland.de
Telefon: 0351 2105 - 0
E-Mail: dresden@ke-mitteldeutschland.de

SIE SORGEN DAFÜR, DASS DAS

ÖFFENTLICHE LEBEN FUNKTIONIERT.

WIR BEGLEITEN SIE DABEI MIT SMARTEN

LÖSUNGEN IN DIE DIGITALE ZUKUNFT.

In der Verwaltung sind digitale Lösungen der Weg, um den öffentlichen Auftrag optimal zu erfüllen. DATEV bietet dafür leistungsstarke und rechtssichere Software für Finanz-, Personalwesen und Verwaltungsprozesse. Das macht DATEV und die steuerlichen Berater zu verlässlichen Partnern an Ihrer Seite.



Mehr Informationen unter datev.de/public-sector
oder kostenfrei anrufen: **0800 0114348**



Zukunft gestalten.
Gemeinsam.



Die Kommunalversicherung für Sachsen

Ihre Vorteile

- Hohe Spezialisierung und umfangreiche Erfahrung in allen kommunalen Versicherungsfragen
- Komplexe und individuell abgestimmte Versicherungskonzepte
- Einfluss auf die Unternehmenspolitik und -entwicklung in jährlichen Mitgliederversammlungen und Fachgremien

Unser Service

- Risikomanagement zum langfristigen Erhalt und zur Sicherung kommunalen Gemeindevermögens
- Maßgeschneiderte Umsetzung Ihrer Versicherungsbedürfnisse bei herausragendem Beitrags-Leistungs-Verhältnis
- Entlastung von Verwaltungsarbeit: Auf Wunsch schlüsseln wir Ihre Beiträge nach Kosten- oder Haushaltsstellen auf
- Optimale Beratung vor Ort in vielen Versicherungsfragen durch erfahrene Spezialisten
- Fachvorträge auf der Ebene der Gemeinden und Landkreise in diversen Versicherungssparten
- Kostenloser Versand von Fachinformationen
- Online-Mitglieder-Service zur schnellen und unbürokratischen Anmeldung von Schäden

Unsere Produkte

- Sachversicherung (Gebäude, Inventar, Elektronik, Maschinen, Bauleistung, Elementar, Kunst, Musik, böswillige Beschädigung)
- Vermögenseigenschadenversicherung
- Haftpflichtversicherung
- Vermögensschadenhaftpflichtversicherung
- Gruppenunfallversicherung über Partner
- Rechtsschutz über Partner
- Cyberrisk-Versicherung über Partner

Immer für Sie da:

Ansprechpartner in Sachsen

Maik Franz

Tel. 030 914263-537
Mobil: 0170 2214508
maik.franz@okv.de

(Landkreise Leipzig, Meißen, Nord-sachsen, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Städte Dresden, Leipzig)

Wilfried Gärtner

Tel. 030 914263-532
Mobil: 0170 2214506
wilfried.gaertner@okv.de

(Landkreise Bautzen, Görlitz)

Alexander Zippel

Tel. 030 914263-536
Mobil: 0170 2214509
alexander.zippel@okv.de

(Landkreise Erzgebirgskreis, Mittelsachsen, Vogtlandkreis, Zwickau, Stadt Chemnitz)



Ostdeutsche
Kommunalversicherung
auf Gegenseitigkeit

Plauener Straße 163-165
Haus C
13053 Berlin

www.okv.de