

Die sächsischen Kommunen erzielten erstmals seit 10 Jahren ein negatives Ergebnis.

Die Landkreise erwirtschafteten, anders als die Kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Kommunen, bereits bei ihrer laufenden Verwaltungstätigkeit einen negativen Saldo. Ihre Sozialleistungen verzeichneten im Jahr 2022 einen Anstieg von rd. 10 % gegenüber dem Vorjahr.

Für das Jahr 2023 wurde bei 9 von 10 Landkreisen anhand ihrer Haushaltskennzahlen eine instabile Haushaltssituation ermittelt, die weiterer Analysen bedarf. Die Diskrepanz in der finanziellen Entwicklung der Landkreise und der kreisangehörigen Kommunen setzt sich demzufolge auch in der Haushaltsplanung fort.

Lösungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltssituation der Landkreise, auch auf eigeninitiativer Basis, sind grundsätzlich vorhanden.

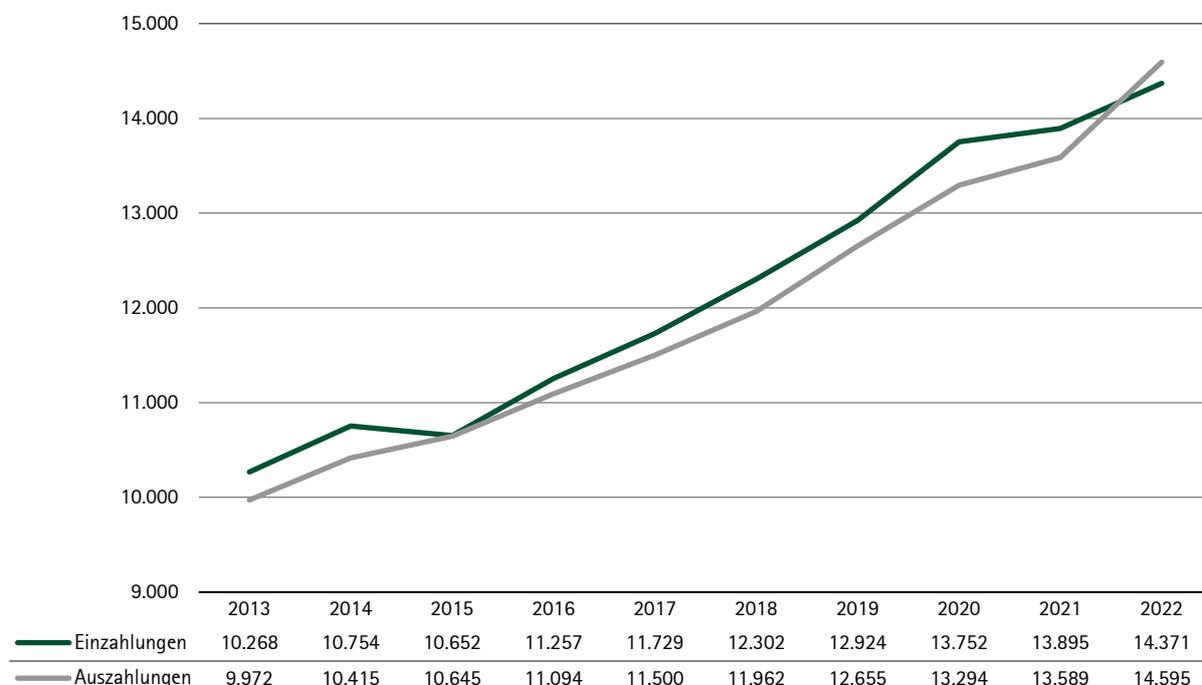
1 Einzahlungen und Auszahlungen im Überblick

¹ Gegenstand dieses Beitrages ist die Darstellung der Haushaltssituation der sächsischen Kommunen bis zum 31. Dezember 2022. Aufgrund der vorliegenden Daten legt der SRH den Schwerpunkt der Berichterstattung auf die finanzielle Situation der sächsischen Landkreise.

1.1 Entwicklung der Ein- und Auszahlungen der sächsischen Kommunen

² Die sächsischen Kommunen (insgesamt) erwirtschafteten erstmals seit dem Jahr 2012 ein negatives Ergebnis. Bei allen umfangreicheren Auszahlungsposten (u. a. Personal, Soziales, Sach- und Dienstleistungen, Sachinvestitionen) war ein Anstieg zu verzeichnen, der sich einzahlungsseitig jedoch nicht in dem Maße widerspiegelte.

Abbildung 1: Entwicklung der Ein- und Auszahlungen gesamt (Mio. €)



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2013 bis 2022.

1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptein- und -auszahlungsarten der sächsischen Kommunen

Übersicht 1: Haushaltsstruktur nach Hauptein- und -auszahlungsarten 2021 und 2022

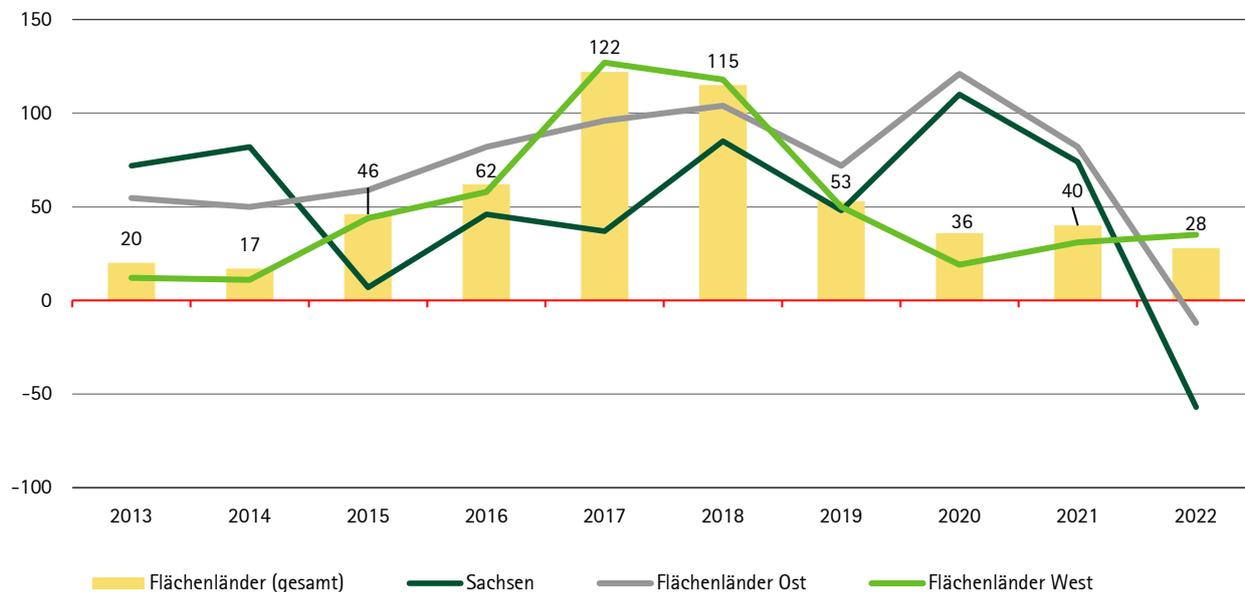
| | 2021 | | 2022 | | Veränderung gegenüber dem Vorjahr | |
|---|------------|-------------|--------------|-------|-----------------------------------|--|
| | Mio. € | Mio. € | €/EW | % | | |
| bereinigte Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) | 13.895 | 14.371 | 3.522,2 | 3,4 | | |
| + Zahlungen von gleicher Ebene | 1.854 | 2.087 | 511,5 | 12,5 | | |
| = Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) | 15.750 | 16.458 | 4.033,7 | 4,5 | | |
| <u>1) Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u> | 14.209 | 14.949 | 3.663,9 | 5,2 | | |
| darunter: | | | | | | |
| Steuern (netto) | 4.183 | 4.212 | 1.032,3 | 0,2 | | |
| darunter: | | | | | | |
| Gemeindeanteil an der Einkommensteuer | 1.341 | 1.312 | 321,7 | -2,1 | | |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer | 385 | 357 | 87,5 | -7,3 | | |
| Gewerbesteuer (netto) | 1.899 | 1.972 | 483,2 | 3,8 | | |
| Grundsteuer A und B | 529 | 531 | 130,1 | 0,4 | | |
| Zuweisungen und allgemeine Umlagen | 7.378 | 7.719 | 1.891,9 | 4,6 | | |
| darunter: | | | | | | |
| vom Land (Ausgleichsleistungen und Zuweisungen) | 5.180 | 5.258 | 1.288,6 | 1,5 | | |
| darunter: | | | | | | |
| Schlüsselzuweisungen vom Land | 2.768 | 2.795 | 685,1 | 1,0 | | |
| Bedarfszuweisungen | 3 | 5 | 1,1 | 38,1 | | |
| von Gemeinden (allgemeine Umlagen) | 1.574 | 1.792 | 439,2 | 13,8 | | |
| vom Bund (aufgabenbezogene Leistungsbeteil. u. Zuw.) | 396 | 428 | 105,0 | 8,0 | | |
| Ersatz von sozialen Leistungen | 139 | 156 | 38,3 | 12,3 | | |
| öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte | 748 | 857 | 210,1 | 14,6 | | |
| privatrechtliche Leistungsentgelte | 1.251 | 1.434 | 351,5 | 14,6 | | |
| Zinseinzahlungen | 6 | 8 | 2,0 | 40,2 | | |
| <u>2) Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</u> | 1.541 | 1.509 | 369,8 | -2,1 | | |
| darunter: | | | | | | |
| Investitionszuwendungen | 1.039 | 985 | 241,4 | -5,2 | | |
| darunter: Investitionszuweisungen vom Land | 906 | 865 | 211,9 | -4,5 | | |
| Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden | 110 | 106 | 26,0 | - | | |
| Veräußerung von Finanzeinlagen | 129 | 113 | 27,8 | -3,7 | | |
| Beiträge und ähnliche Entgelte | 15 | 12 | 2,9 | -21,2 | | |
| bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) | 13.589 | 14.595 | 3.577,1 | 7,4 | | |
| + Zahlungen von gleicher Ebene | 1.854 | 2.087 | 511,5 | 12,5 | | |
| = Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) | 15.443 | 16.681 | 4.088,5 | 8,0 | | |
| <u>1) Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u> | 13.204 | 14.272 | 3.498,1 | 8,1 | | |
| darunter: | | | | | | |
| Personal- und Versorgungsauszahlungen (ohne Ehrenamt und Personalnebenausgaben) | 3.412 | 3.586 | 878,9 | 5,1 | | |
| Sach- und Dienstleistungen | 1.796 | 2.010 | 492,6 | 11,1 | | |
| soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung | 3.176 | 3.386 | 829,8 | 6,6 | | |
| Zinsauszahlungen | 23 | 21 | 5,2 | -9,5 | | |
| Zuschüsse und Erstattungen für lfd. Zwecke | 2.286 | 2.462 | 603,4 | 7,7 | | |
| allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände | 1.582 | 1.811 | 443,9 | 14,4 | | |
| <u>2) Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</u> | 2.239 | 2.409 | 590,9 | 7,6 | | |
| darunter: | | | | | | |
| Sachinvestitionen | 1.534 | 1.649 | 404,3 | 7,5 | | |
| darunter: Baumaßnahmen | 1.279 | 1.382 | 338,8 | 8,0 | | |
| Erwerb von Finanzeinlagen | 177 | 242 | 59,3 | 37,0 | | |
| Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen | 203 | 196 | 48,1 | -3,2 | | |
| Saldo | 307 | -224 | -54,9 | | | |

Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2021 und 2022. Einwohnerstand: 30. Juni 2022.

1.3 Ländervergleich der kommunalen Finanzierungssalden

3 Die Salden in den Kernhaushalten der Kommunen entwickelten sich im Jahr 2022 unterschiedlich. Während die Kommunen der Flächenländer West einen leichten Anstieg verzeichneten, waren die der Flächenländer Ost stark rückläufig.

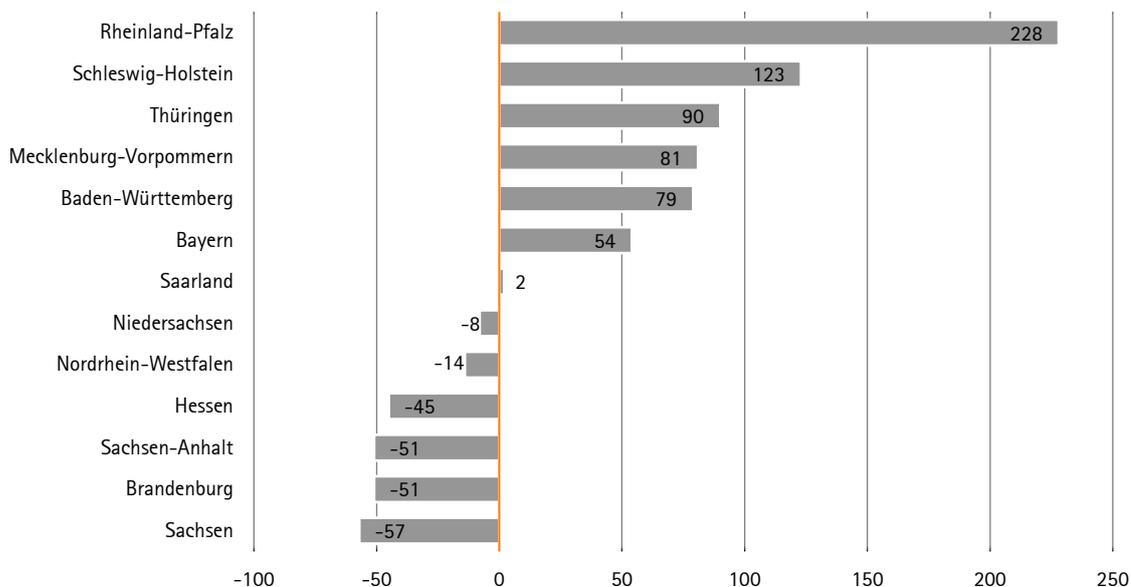
Abbildung 2: Entwicklung der Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte innerhalb des Bundesgebietes (€ je EW)¹



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2013 bis 2022.

4 Im Ländervergleich erzielten die sächsischen Kommunen im Jahr 2022 den niedrigsten Finanzierungssaldo, wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

Abbildung 3: Kommunale Finanzierungssalden der Flächenländer im Jahr 2022, nur Kernhaushalte (€ je EW)²



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2013 bis 2022.

¹ Der Ländervergleich basiert abweichend von den übrigen Daten dieses Beitrages auf der noch kameral geführten Bundesstatistik, Angaben ohne Stadtstaaten. Die Jahre bis 2020 stellen die Rechnungsergebnisse dar, die Jahre 2021 und 2022 die Ergebnisse der Kassenstatistik.

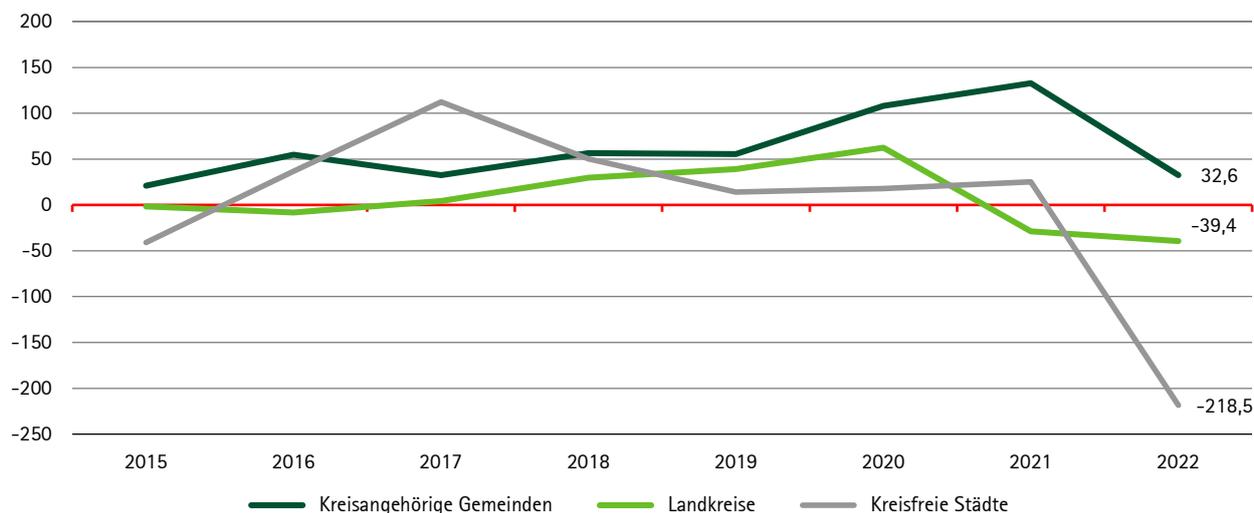
² Wie vorherige Fußnote.

1.4 Finanzielle Entwicklung der Gebietskörperschaftsgruppen in Sachsen

1.4.1 Salden der Gebietskörperschaftsgruppen

- 5 Aufgrund der ungleichmäßigen Entwicklung der Ein- und Auszahlungen hat sich seit dem Jahr 2021 insbesondere die finanzielle Lage der Landkreise und der Kreisfreien Städte verschlechtert, vgl. Abbildung 4. Im Jahr 2022 erzielten alle 3 Kreisfreien Städte sowie 7 von 10 Landkreisen einen negativen Saldo. Bei den kreisangehörigen Gemeinden wiesen rd. 56 % einen positiven Saldo aus, so dass insgesamt noch ein positives Ergebnis erreicht werden konnte.

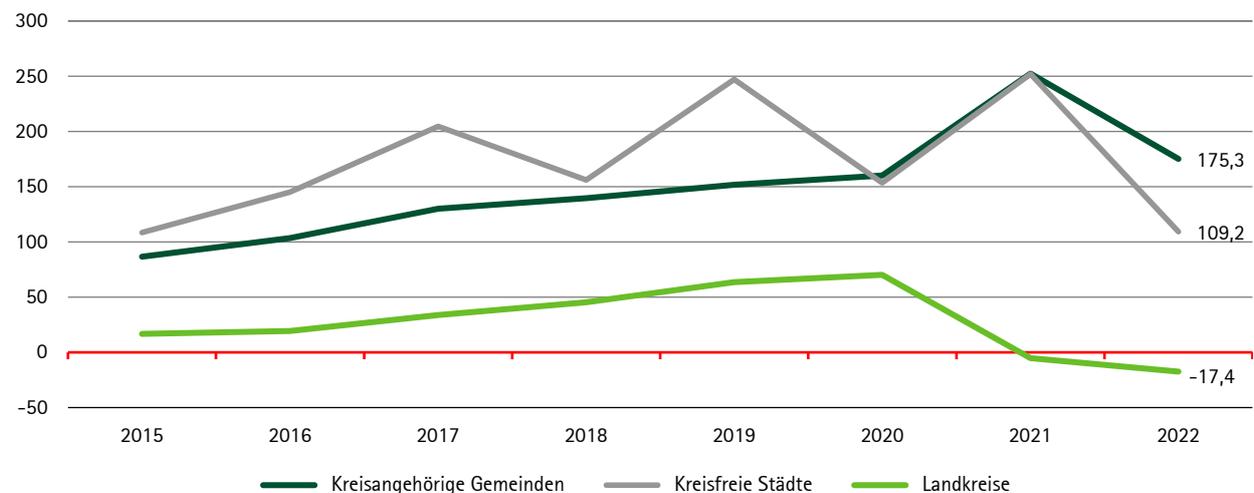
Abbildung 4: Salden der Ein- und Auszahlungen ohne Finanzierungstätigkeit (€ je EW)³



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2015 bis 2022. Einwohnerstand: 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- 6 Die vorherige Abbildung beinhaltet auch die Investitionstätigkeit der Kommunen. Um die originäre Leistungsfähigkeit der Haushalte abzubilden, ist jedoch eine Betrachtung der laufenden Verwaltungstätigkeit aussagekräftiger. Hier zeigt sich nur für die Landkreise ein negatives Ergebnis in den Jahren 2021 und 2022. Das demgegenüber deutlich positive Ergebnis der kreisangehörigen Kommunen spricht für einen möglichen Spielraum für eine Erhöhung der Kreisumlagen.

Abbildung 5: Salden der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (€ je EW)⁴



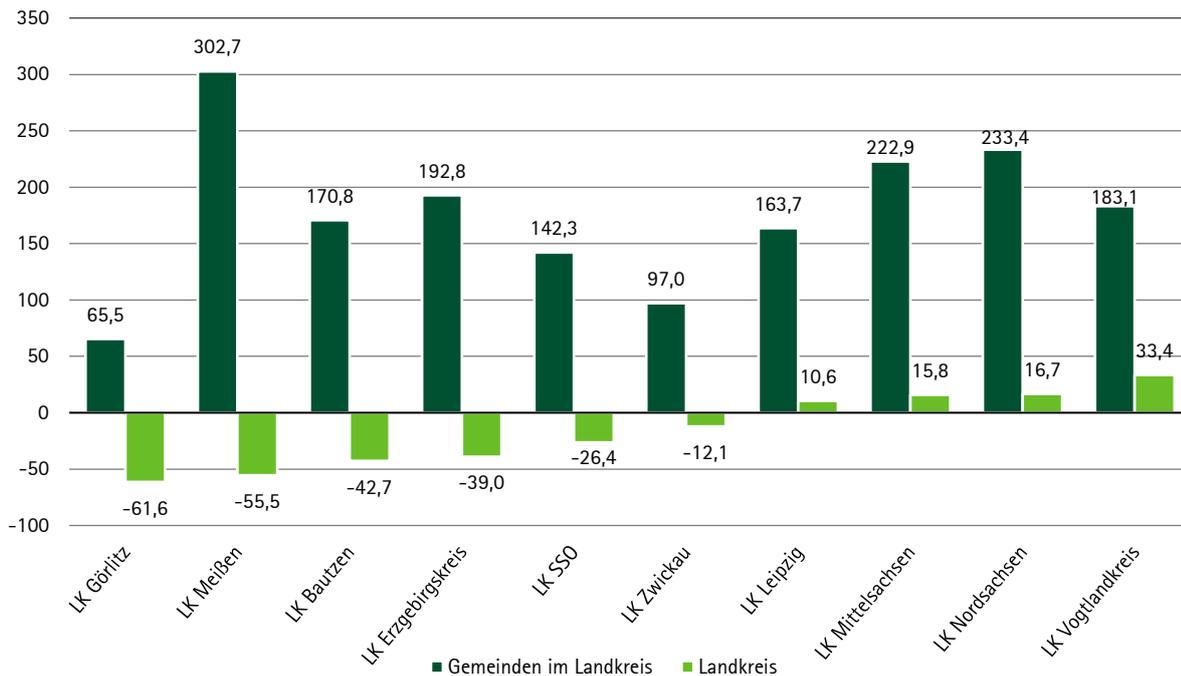
Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2015 bis 2022. Einwohnerstand: 30. Juni des jeweiligen Jahres.

³ Die hier dargestellten Daten liegen dem SRH erst seit dem Berichtsjahr 2015 in dieser Form vor. Daher sind die Jahre 2013 und 2014 nicht ausgewiesen.

⁴ Wie vorherige Fußnote.

- 7 Die nach Landkreisen differenzierte Betrachtung der Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit des Jahres 2022 bestätigt, dass die kreisangehörigen Gemeinden in den jeweiligen Landkreisen einwohnerbezogen einen positiven Saldo erwirtschafteten. Demgegenüber verblieb für 6 von 10 Landkreisen ein negativer Saldo, vgl. Abbildung 6. Entsprechend verschieden sind die finanziellen Handlungsspielräume der jeweiligen kommunalen Körperschaften.
- 8 Der SLKT sieht die Personalintensität des Aufgabenportfolios der Landkreise – sowohl unmittelbar als auch mittelbar über die sozialen Dienstleister – sowie den hohen Bindungsgrad der Landkreishaushalte, die durch gesetzlich festgeschriebene Leistungen insbesondere im Sozialbereich determiniert seien, als wesentliche Gründe dieser Entwicklung.

Abbildung 6: Salden der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach Landkreisen 2022 (€ je EW)



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2022. Einwohnerstand: 30. Juni 2022.

- 9 Wird in den Salden die Investitionstätigkeit berücksichtigt, wiesen 7 Landkreise zum 31. Dezember 2022 einen negativen Saldo aus. Darunter waren der Erzgebirgskreis und der Landkreis Zwickau, in denen auch deren kreisangehörige Gemeinden ein negatives Ergebnis erwirtschafteten. Ein negativer Saldo ergab sich ebenfalls bei den kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises Leipzig, der selbst jedoch einen positiven Saldo auswies. Im Zeitverlauf stellte sich diese Entwicklung bei den Landkreisen wie folgt dar:

Übersicht 2: Salden der Ein- und Auszahlungen ohne Finanzierungstätigkeit nach Landkreisen (€ je EW)

| Landkreis | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|--------|
| Görlitz | -13,6 | -60,2 | -43,6 | 17,3 | 83,2 | 91,9 | 6,9 | -101,4 |
| Meißen | 30,5 | -1,0 | -3,6 | 54,0 | 39,8 | -7,6 | -51,7 | -93,3 |
| Erzgebirgskreis | 14,7 | -1,6 | 13,4 | 8,6 | 45,6 | 88,3 | -99,0 | -75,7 |
| Sächs. Schweiz-Osterzgebirge | -93,6 | -30,3 | -17,7 | 49,3 | 42,6 | 81,9 | 1,8 | -54,9 |
| Zwickau | -0,7 | -11,2 | -13,1 | 21,1 | 31,7 | 80,7 | -65,6 | -44,0 |
| Bautzen | 15,0 | 6,5 | 11,6 | 43,7 | 9,0 | 11,6 | -14,0 | -40,6 |
| Nordsachsen | -18,6 | 8,0 | 6,9 | 23,7 | 58,0 | 16,1 | -73,7 | -27,9 |
| Mittelsachsen | -1,8 | 13,4 | 38,5 | 30,4 | 37,7 | 76,5 | -83,5 | 10,2 |
| Vogtlandkreis | -12,9 | -2,5 | 46,8 | 63,5 | 51,9 | 116,2 | 79,6 | 15,4 |
| Leipzig | 48,1 | -7,2 | 1,8 | -3,5 | 3,5 | 56,2 | 49,8 | 24,4 |
| Summe Landkreise | -1,6 | -8,1 | 4,4 | 29,7 | 39,1 | 62,4 | -28,9 | -39,4 |

Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2015 bis 2022. Einwohnerstand: 30. Juni des jeweiligen Jahres.

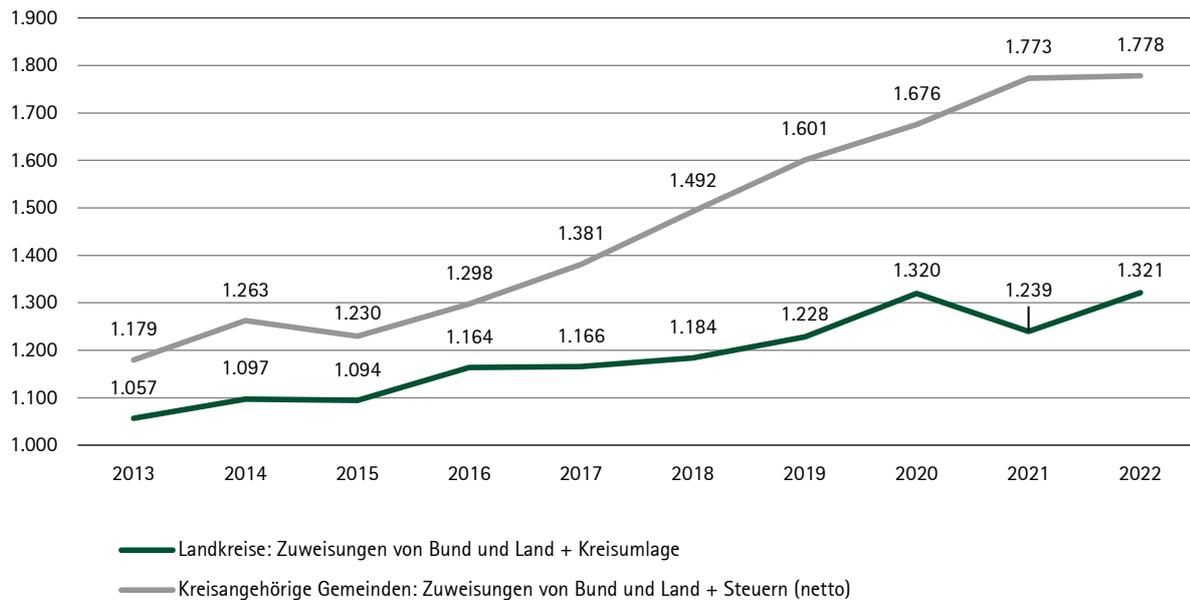
- ¹⁰ Die Übersicht zeigt, dass in den Jahren 2018 bis 2020 nahezu alle Landkreise positive Salden auswiesen. Seit 2021 hat sich diese Situation geändert, denn 6 bzw. 7 Landkreise erreichten einen negativen Saldo. Lediglich der Vogtlandkreis und der Landkreis Leipzig verzeichneten seit dem Jahr 2017 bzw. 2019 positive Ergebnisse.
- ¹¹ Wesentlich aussagekräftiger wäre aus Sicht des SRH die Betrachtung der Nettoinvestitionsmittel (Zahlungsmittelsaldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit abzgl. Schuldentilgung), da hieraus sichtbar wird, inwieweit die Kommune ihren laufenden Verpflichtungen nachkommen kann und darüber hinaus investive Mittel zur Verfügung hat. Diese Daten liegen dem SRH jedoch nicht vor.⁵
- ¹² Ergänzend weist der SSG in seiner Stellungnahme auf die im Vergleich zu den Landkreisen wesentlich höheren Investitionsquoten der sächsischen Städte und Gemeinden hin, die durch deren Aufgaben- sowie Vermögensstrukturen bedingt seien. Die sächsischen Städte und Gemeinden müssen aus Sicht des SSG in erheblich größerem Umfang, gemeinsam mit der Bürgerschaft und den Unternehmen Prozesse, Strukturen und Maßnahmen umsetzen und finanzieren, um die Herausforderungen aus dem Klimawandel, der Digitalisierung und der demographischen Entwicklung angemessen bewältigen zu können.

1.4.2 Ein- und Auszahlungen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden

- ¹³ Beim einzahlungsseitigen Vergleich ist bei den kreisangehörigen Gemeinden seit dem Jahr 2016 ein kontinuierliches Wachstum zu konstatieren. Bei den Landkreisen waren hingegen sowohl die Einzahlungen aus Zuweisungen von Bund und Land als auch die Kreisumlage im Jahr 2021 rückläufig. Im Jahr 2022 konnte insgesamt das Niveau des Vorjahres gerade wieder erreicht werden. Das SMF weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Aufwuchs bei den Landkreisen im Jahr 2020 durch den Sondereffekt der besonderen Landeszuweisungen von 147 Mio. € für pandemiebedingte Mehrbelastungen der Kreisfreien Städte und Landkreise gem. § 22c Abs. 1 Nr. 3 SächsFAG zu rd. einem Drittel überzeichnet gewesen sei. Während Landeszuweisungen bei den Gemeinden einnahmeseitig pandemiebedingt Steuerrückgänge kompensierten, waren die o. g. Zuweisungen an die Landkreise für Lasten auf der Ausgabenseite bestimmt.

⁵ Daten je Landkreis lagen in der erforderlichen Detailtiefe für den betrachteten Zeitraum vom StaLa nicht vor.

Abbildung 7: Wesentliche Einzahlungen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden (€ je EW)



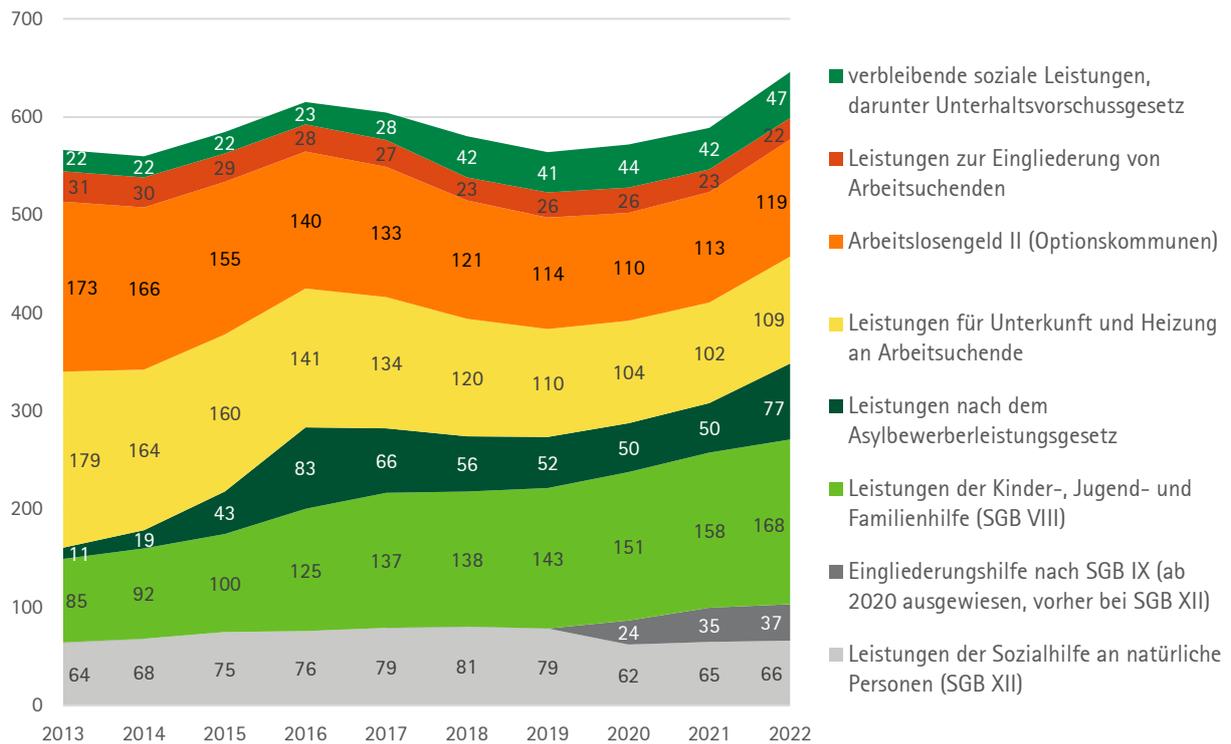
Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2013 bis 2022. Einwohnerstand: 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- ¹⁴ Auszahlungsseitig ist in den letzten Jahren bei den kreisangehörigen Gemeinden sowie bei den Landkreisen ein stetiger Anstieg zu verzeichnen. Insofern führte der Rückgang der o. g. Einzahlungen bei den Landkreisen im Jahr 2021 und die relativ geringe Steigerung im Jahr 2022 zu den o. g. negativen Salden der Landkreise.

1.5 Sozialleistungen der Landkreise

- ¹⁵ Die Haushalte der Landkreise unterscheiden sich auszahlungsseitig von denen der kreisangehörigen Gemeinden insbesondere durch die diversen Sozialleistungen, die bei den kreisangehörigen Kommunen eine untergeordnete Rolle spielen. Der im Jahr 2022 mit rd. 40 % größte Auszahlungsposten der Landkreise war der für Sozialleistungen, gefolgt von Personal- und Versorgungsauszahlungen mit rd. 19 % und Sach- und Dienstleistungen mit rd. 11 %. Etwa 4 % der Auszahlungen betrafen Sachinvestitionen.
- ¹⁶ Die Sozialleistungen der Landkreise verzeichneten im Jahr 2022 einen erheblichen Anstieg von rd. 10 % gegenüber dem Vorjahr auf rd. 1,7 Mrd. € bzw. rd. 646 € je EW, vgl. Abbildung 8. Zum Vergleich: Die Sozialleistungen der Kreisfreien Städte waren im gleichen Jahr um rd. 4 % gestiegen und die des KSV Sachsen um weniger als 1 %.
- ¹⁷ Die unterschiedliche Entwicklung der Sozialleistungen bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten bedarf nach Auffassung des SRH einer Untersuchung und eines Gegensteuerns durch Staatsregierung und Landkreise. Eine Untersuchung der Kreishaushalte hat das SMF angekündigt.

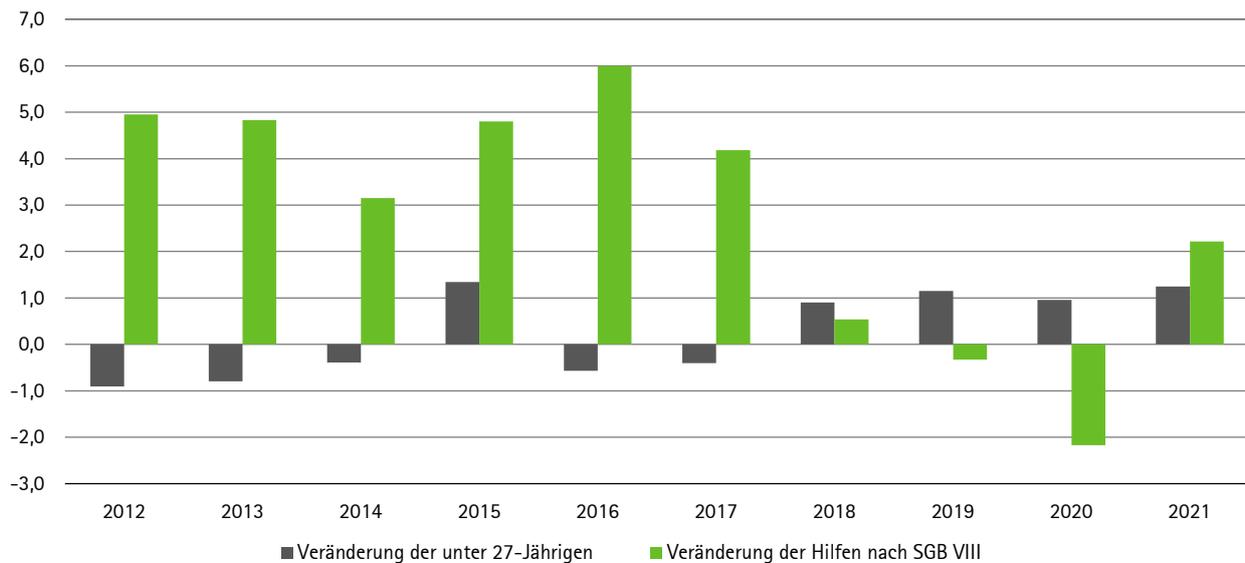
Abbildung 8: Auszahlungen der Landkreise für Sozialleistungen (€ je EW)



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2013 bis 2022. Einwohnerstand: 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- 18 Wie in Abbildung 8 ersichtlich ist, stiegen im Jahr 2016 die Sozialleistungen schon einmal deutlich an. Verursacht war dies insbesondere durch erhöhte Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII, die infolge der damaligen Flüchtlingswelle u. a. wegen gestiegener Kosten aufgrund der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer entstanden waren sowie durch höhere Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)
- 19 ➡ Die Leistungen nach SGB VIII wuchsen auch im weiteren Zeitverlauf, da die Fallzahlen bei den Hilfen zur Erziehung und damit einhergehend die diesbezüglichen finanziellen Aufwendungen in den meisten Jahren stärker stiegen, als die Entwicklung der Anzahl an jungen Menschen dies hätte erwarten lassen, vgl. **Abbildung 9**.

Abbildung 9: Veränderung der Zahl der unter 27-Jährigen und der Hilfen nach SGB VIII (%)⁶



Quelle: Bevölkerung am 31. Dezember des jeweiligen Jahres gem. Fortschreibung auf Basis des 9. Mai 2011 sowie Statistischer Bericht K V 1 - j/21: Kinder- und Jugendhilfe im Freistaat Sachsen Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige, 2021.

- 20 ➡ Im Anstieg der Leistungen nach AsylbLG, die sich im Jahr 2022 einwohnerbezogen auf rd. 54 % beliefen, spiegeln sich die flüchtlingsbedingten Folgen des Ukraine-Krieges wider. Gemäß § 10a Gesetz zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen im Freistaat Sachsen erhalten die Landkreise und Kreisfreien Städte eine Erstattungspauschale vom Land.
- 21 ➡ Die Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)-Leistungen sind in Abbildung 8 in den verbleibenden sozialen Leistungen enthalten, welche seit dem Jahr 2018 deutlich höher sind als in den Jahren zuvor. Ursächlich ist, dass seit dem 1. Juli 2017 die Bezugsdauer von Unterhaltsvorschuss bis zur Volljährigkeit des Kindes erweitert wurde. Zudem entfiel die Begrenzung der Bezugsdauer (bis dahin 72 Monate). Dies wirkt sich seit dem Jahr 2018 in vollem Umfang mit entsprechend höheren Auszahlungen aus und beeinflusst die finanzielle Situation der Landkreise seither entsprechend.
- 22 Der SLKT sieht die Reform des UVG als ein Beispiel für die Problematik, dass Aufgabenübertragungen oder Standarderhöhungen des Bundes erfolgten, die auf Ebene der Landkreise Mehrkosten verursachten, ohne dass der verfassungsrechtlich garantierte Mehrbelastungsausgleich zum Tragen käme.
- 23 ➡ Zum 1. Januar 2020 trat die 3. Reformstufe des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) in Kraft. Dabei wurde das Eingliederungshilferecht vom SGB XII in den Teil 2 des SGB IX überführt. Die damit einhergehende Umsetzung der Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe führte zu einem deutlichen Anstieg der diesbezüglichen Ausgaben des KSV Sachsen.⁷ Für die Landkreise bedeutet dies in ihrer Eigenschaft als Träger der Eingliederungshilfe gemäß § 10 Abs. 1 SächsAGSGB zum einen eine unmittelbare finanzielle Belastung, vgl. Abbildung 8. Zum anderen führt dies zum Anstieg der Sozialumlage gem. § 22 Abs. 2 SächsKomSozVG an den KSV Sachsen. Die im Jahresbericht 2022 des SRH – Band II bereits prognostizierte Entwicklung ist eingetreten.⁸ Die betreffenden Auszahlungen der Landkreise sind in Abbildung 10 dargestellt. Die Sozialumlage der Landkreise stieg im Jahr 2022 demnach um rd. 17 % gegenüber dem Vorjahr.

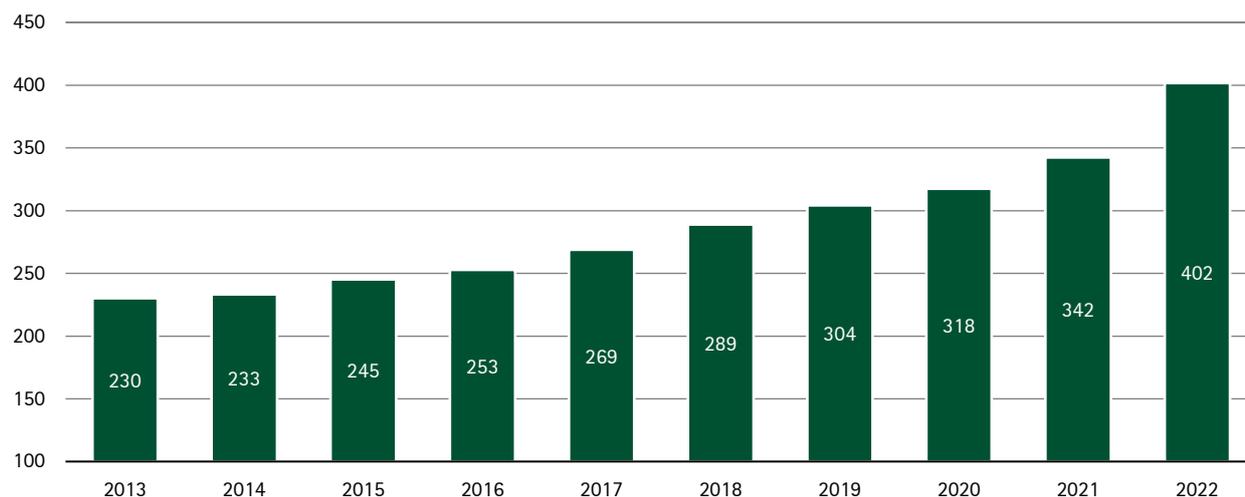
⁶ Bis zum Redaktionsschluss lagen noch keine Daten zu den SGB VIII-Hilfen für das Jahr 2022 vor. Die im Diagramm dargestellten Hilfen umfassen familienorientierte Hilfen nach §§ 27 und 31 SGB VIII sowie Hilfe orientiert am jungen Menschen nach §§ 27 bis 35a SGB VIII. Es wurden jeweils die zum Stichtag 31. Dezember laufenden und beendeten Hilfen addiert.

Der Rückgang im Jahr 2020 ist pandemiebedingt. Ausweislich der betreffenden Statistik wurden im Jahr 2020 deutlich weniger Hilfen beendet.

⁷ Vgl. Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 37, Tz. 63 ff.

⁸ Vgl. ebenda, Tz. 65 ff.

Abbildung 10: Entwicklung der Sozialumlage bei den Landkreisen (Mio. €)



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2013 bis 2022, Gruppierung GR835, ab dem Jahr 2016 Konto 73723.

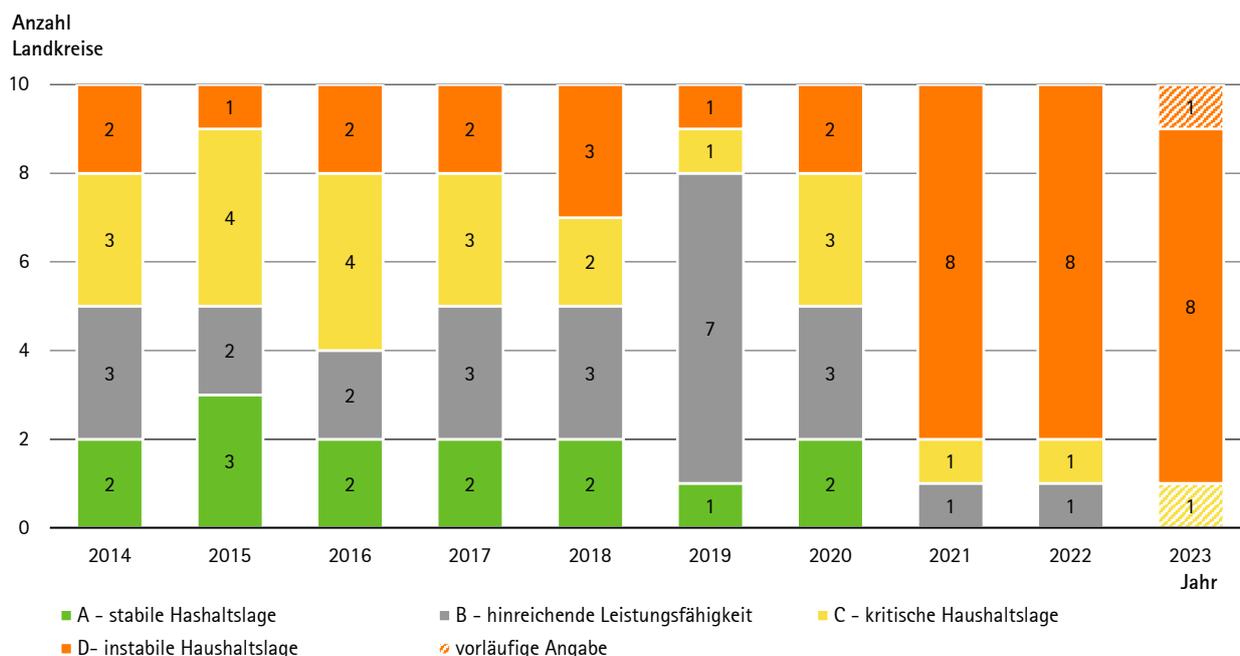
- 24 Durch die o. g. Herauslösung der Eingliederungshilfe aus dem SGB XII sind die Auszahlungen der Landkreise für Leistungen der Sozialhilfe nach SGB XII im Jahr 2020 zunächst deutlich (rd. 21 %) gesunken, vgl. Abbildung 8. In den beiden Folgejahren waren jedoch bereits wieder Steigerungen von einwohnerbezogen rd. 4 % bzw. rd. 2 % zu verzeichnen. Künftige Kostenentwicklungen bei den Heizkosten (§ 35 SGB XII), Pflegekosten (§§ 61 ff. SGB XII) und Personalkosten müssen in die angekündigte Untersuchung des SMF einbezogen werden.
- 25 Die Auszahlungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende, das sog. Arbeitslosengeld II, wuchsen im Jahr 2022 einwohnerbezogen um rd. 6 %. Die Aufwendungen einschließlich der Verwaltungskosten trägt der Bund (§ 46 Abs. 1 i. V. m. § 6 Abs. 1 und § 6b Abs. 2 SGB II). Durch das Bürgergeld-Gesetz wurde das Arbeitslosengeld II zum 1. Januar 2023 in ein Bürgergeld umgewandelt. Betroffen sind hier die Optionskommunen: die Landkreise Bautzen, Görlitz, Leipzig, Meißen sowie der Erzgebirgskreis (gem. Anlage 1 zu § 1 Verordnung zur Zulassung von kommunalen Trägern als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende).
- 26 Die Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende wuchsen gegenüber dem Vorjahr ebenfalls um rd. 6 %. Auch hier wird ein Großteil der Auszahlungen durch den Bund refinanziert (§ 46 Abs. 6 ff. SGB II).
- 27 In welchem Maße die verschiedenen Sozialleistungen in den Jahren 2020 und 2021 ggf. durch die COVID-19-Pandemie beeinflusst waren, kann nicht im Detail beziffert werden. Auf die diesbezüglichen Ausführungen zu den Hilfen nach SGB VIII wird hingewiesen.
- 28 Die Entwicklung der Sozialleistungen zeigt, dass eine Analyse der Landkreishaushalte und im Vergleich dazu der Haushalte der Kreisfreien Städte angezeigt ist. Der SRH sieht den Ergebnissen der Untersuchung des SMF mit Interesse entgegen.

2 Einbezug von Plandaten

- 29 Auch wenn die Haushaltsplanung der Kommunen regelmäßig nach dem Vorsichtsprinzip erfolgt und die späteren Ist-Ergebnisse oft weniger pessimistisch ausfallen⁹, ist dennoch ein eindeutiger Trend erkennbar. Das Frühwarnsystem des SMI stuft – mit Ausnahme des Vogtlandkreises – mittlerweile alle Landkreise in die Kategorie „D“ ein, vgl. Abbildung 11. Das heißt bei diesen Landkreisen wurde anhand ihrer Haushaltskennzahlen eine instabile Haushaltslage ermittelt, die weiterer Analysen bedarf.

⁹ Vgl. Jahresbericht 2021 des SRH - Teil II, Beitrag Nr. 38, Tz. 17.

Abbildung 11: Bewertung der Landkreishaushalte laut Frühwarnsystem des SMI für das jeweilige Jahr



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Frühwarnsystems des SMI für das jeweilige Jahr.

30 Als latente Risiken wurden für die Jahre 2021 bis 2023 bspw. aufgeführt:

- Finanzielle Risiken i. H. v. 12,8 Mio. €, u. a. Bereich ÖPNV (Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge),
- Entwicklung der Sozialumlage (Vogtlandkreis und Landkreis Nordsachsen),
- Umlagekraft der kreisangehörigen Kommunen (Vogtlandkreis),
- Erwartung einer stärkeren Inanspruchnahme der Kassenkredite (Landkreis Görlitz).

31 Der Landkreis Görlitz (Bewertung „D“ seit dem Jahr 2016) geht in seiner jüngsten Planung davon aus, dass eine Verrechnung mit dem Basiskapital erforderlich sein wird, um den Ergebnishaushalt auszugleichen. Ab dem Jahr 2024 wäre demnach sein Eigenkapital aufgezehrt.

32 Demgegenüber weisen für die Hj. 2022 und 2023 etwa zwei Drittel der kreisangehörigen Kommunen, von denen entsprechende Plandaten vorliegen, eine stabile Haushaltslage („A“) oder eine hinreichende Leistungsfähigkeit („B“) auf. Die unter Pkt. 1.4 dargelegte Diskrepanz in der finanziellen Entwicklung der Landkreise und der kreisangehörigen Kommunen setzt sich demnach auch in der Haushaltsplanung fort.

3 Entwicklung der Kreisumlagesätze

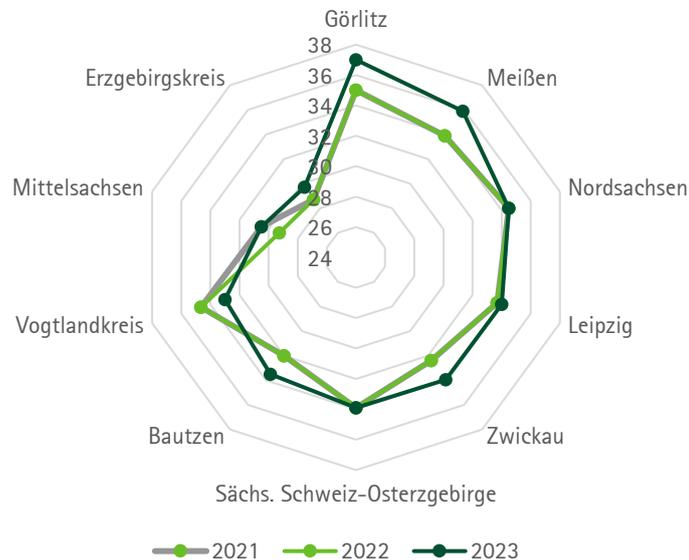
33 Im bundesweiten Vergleich bewegten sich die durchschnittlichen Kreisumlagesätze im Jahr 2022 zwischen 28,77 v. H. in Baden-Württemberg und 49,72 v. H. in Hessen.¹⁰ Der durchschnittliche Umlagesatz der sächsischen Landkreise lag im Jahr 2022 bei 32,79 v. H. und reichte von 28,70 v. H. im Erzgebirgskreis bis zu 35,00 v. H. im Landkreis Görlitz. Seit Anfang der 2000er Jahre ist der durchschnittliche Kreisumlagesatz deutlich gestiegen.

34 Die oben dargestellte auseinanderlaufende Entwicklung bei den Finanzierungssalden innerhalb des kreisangehörigen Raumes wirkte sich nicht auf die Höhe der Kreisumlagesätze, die i. d. R. im Rahmen der DHH 2021/2022 der Landkreise festgesetzt wurden, aus. Bei 8 der 10 sächsischen Landkreise waren die Kreisumlagesätze in den Jahren 2019 bis 2022 konstant; beim Landkreis Bautzen bereits seit dem Jahr 2017, vgl. Abbildung 12. Die Landkreise profitierten einzig von der Entwicklung der Umlagegrundlagen bei den kreisangehörigen Gemeinden.

¹⁰ Vgl. Deutscher Landkreistag: Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Heft Oktober 2022, Seite 132, Abbildung 9.

- ³⁵ Erst mit dem Haushalt für das Jahr 2023 erhöhten 7 der 10 Landkreise ihren Kreisumlagesatz. Die Landkreise Nordsachsen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge weisen hingegen auch im Jahr 2023 einen seit 2019 unveränderten Umlagesatz aus. Der Vogtlandkreis reduzierte seinen Umlagesatz sogar um 1,64 v.-H.-Punkte, um angabegemäß seine Kommunen weiter zu entlasten, riskiert damit jedoch, in eine kritische Haushaltslage zu geraten.

Abbildung 12: Entwicklung der Kreisumlage-Hebesätze in den sächsischen Landkreisen (v. H.)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Haushaltssatzungen der Landkreise für das jeweilige Jahr.

- ³⁶ Der SSG weist in seiner Stellungnahme auf die Dynamik der Kreisumlagebelastung hin, die in erheblichem Maße die Leistungsfähigkeit und Handlungsoptionen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden treffe. Der SLKT stimmt grundsätzlich zu, dass bei der Kreisumlage Handlungsbedarf bestehe und verweist darauf, dass die Landkreise diesem zum Großteil mit Erhöhungen des Umlagesatzes für 2023/2024 gefolgt seien.
- ³⁷ Aus Sicht des SRH ist angesichts der o. g. Datenlage fraglich, ob das Instrument der Anpassung der Kreisumlage-Hebesätze ausgeschöpft ist.

4 Ansätze zur Verbesserung der Haushaltssituation der Landkreise

- ³⁸ Aus der bisher dargestellten Situation ergibt sich die Frage nach Reaktionsmöglichkeiten, die finanzielle Lage insbesondere der Landkreise zu verbessern. Diese befinden sich einerseits in der Situation, ein erhebliches Pensum an Pflichtaufgaben erfüllen und finanzieren zu müssen. Andererseits besteht eine hohe Abhängigkeit von Zuweisungen und Umlagen. Ansätze zur Verbesserung der Haushaltssituation bestehen grundsätzlich in der Erhöhung der Einzahlungen oder in der Reduzierung der Auszahlungen.
- ³⁹ Das SächsFAG sieht grundsätzlich folgende Stellschrauben bzw. Möglichkeiten vor, die durch die Rechtsaufsicht bzw. durch das SMF/den FAG-Beirat geprüft werden könnten:

- die auszahlungsseitige Untersuchung der Gleichmäßigkeitsgrundsätze (GMG) I und II und im Ergebnis dessen die Anpassung der Finanzmassenverhältnisse; dies setzt voraus, dass sich die Aufgaben- und Ausgabenlast bei den Kommunen gegenüber dem Land (GMG I) bzw. beim kreisangehörigen gegenüber dem kreisfreien Raum (GMG II) stärker erhöht hat; eine entsprechende Untersuchung ist Voraussetzung,
- die Anpassung der Kreisumlagesätze,
- progressive (statt einheitliche) Kreisumlagesätze im SächsFAG unter Einhaltung der Finanzkraftreihenfolge¹¹; dies sollte durch eine wissenschaftliche Untersuchung der Wirkungen vorbereitet werden; Wechselwirkungen mit der Finanzausgleichumlage sind dabei zu beachten,

¹¹ Vgl. Beyersdorff/Jänchen/Karch: Kommunalen Finanzausgleich – Lastenträger Landkreise?, in: Junkerheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin/Ranscht-Oswald (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, Seite 187.

- eine erneute gutachterliche Prüfung des Soziallastenansatzes, soweit sich die Befunde gegenüber der letzten Untersuchung geändert haben,
- der Zufluss der Finanzausgleichsumlage abundanter Gemeinden gem. § 25a SächsFAG nicht nur in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes, sondern vollständig an den jeweiligen Landkreis,
- die flankierende Nutzung von Konsolidierungshilfen gem. § 22a SächsFAG; dies setzt tragfähige Konsolidierungskonzepte der antragstellenden Körperschaften voraus.

5 Stellungnahmen

- 40 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrages berücksichtigt.
- 41 Das SMI teilt in seiner Stellungnahme mit, dass es die erkennbar steigenden Ausgaben für Sozialleistungen kritisch sehe und diese genauerer Betrachtungen bedürften.
- 42 Das SMF hält die Finanzlage der sächsischen Kommunen in diesem Beitrag für zutreffend dargestellt; insbesondere, dass sich die negativen Salden der bereinigten Ein- und Auszahlungen der Landkreise zu den positiven Salden der kreisangehörigen Gemeinden unterscheiden. Es konstatiert, dass der SRH einen möglichen Spielraum zur Erhöhung der Kreisumlage sehe; das Frühwarnsystem des SMI stärke diesen Ansatz. Auch das SMF betrachte diese Entwicklung mit Aufmerksamkeit und sehe hierin einen Ansatz zur Stärkung der Landkreise.
- 43 Zu Tz. 39 äußert das SMF, dass mit Ausnahme der Ausführungen zur Überprüfung des GMG I und II sowie zur flankierenden Nutzung von Konsolidierungshilfen alle übrigen Punkte einer Gesetzänderung bedürften. Einige der Denkansätze seien nicht unkritisch, da sie sich aufgrund ihrer Komplexität einer Darstellung in einem knappen Stichpunkt entzögen und in dieser Form anfällig für Fehlinterpretationen blieben. So sei bspw. die Festlegung der Kreisumlagesätze eine den Landkreisen zustehende hoheitliche Aufgabe, die nicht im SächsFAG festgelegt werde. Der SSG weist ergänzend darauf hin, dass einzelne der unter Tz. 39 genannten Maßnahmen bereits in der Vergangenheit geprüft worden seien (Abundanz-Umlage zugunsten der Landkreise, Soziallastenansatz). Im Rahmen der anstehenden Soziallastenanalyse seien ebenso die Kreisfreien Städte als Aufgabenträger einzubeziehen. Der SLKT erachtet einen Soziallastenansatz nicht für ausreichend, die finanziellen Probleme der Landkreise als Ganzes zu mildern, da er lediglich die Schlüsselzuweisungen zwischen den Landkreisen neu verteile.
- 44 Hinsichtlich progressiver Kreisumlagesätze befürchtet der SSG, dass es keine Anreize mehr zur Ansiedlung von Gewerbebetrieben geben könnte. Der SLKT sieht hohe rechtliche Hürden für eine progressive Gestaltung der Kreisumlagesätze und unterstreicht, dass dies nicht dazu führen dürfe, dass sich Steuerstärke für die betreffenden Gemeinden nicht mehr lohne. Als notwendig sieht der SLKT insbesondere die genannten Anpassungen im GMG I und GMG II bzw. der Finanzmassenverteilungsverhältnisse an.
- 45 Der SSG lehnt den vorliegenden Beitrag angesichts der aus seiner Sicht einseitigen Fokussierung auf die Landkreise und den vorgeschlagenen Maßnahmen zu Verbesserung der finanziellen Situation der Landkreise ab, da diese vorrangig auf eine Umschichtung innerhalb der kommunalen Ebenen zu Gunsten der Landkreise abzielen könnten, ohne auch die Verantwortlichkeiten von Bund und Land sowie deren Handlungsoptionen einzubeziehen. U. a. weist er in seiner Stellungnahme darauf hin, dass zwar auf den überproportionalen Anstieg der Auszahlungen eingegangen worden sei, nicht jedoch dahingehend differenziert wurde, dass die Einnahmen der Landkreise im Jahr 2022 stärker gestiegen seien als die der kreisangehörigen Kommunen. Bei Letzteren seien zudem – anders als im Jahr 2021 – nicht die Steuereinnahmen die Triebkraft der Einnahmesteigerung gewesen. Der SSG befürchtet nach den gegenwärtigen Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene für die Jahre 2024 bis 2028 massive Steuerausfälle für die kommunale Ebene, insbesondere durch die Auswirkungen des Entwurfes des Wachstumschancengesetzes auf die Gewerbesteuer. Diese Mittel würden demnach für die kommunale Aufgabenerfüllung und Investitionen fehlen.
- 46 Der SLKT begrüßt in seiner Stellungnahme, dass der SRH den Fokus auf die finanzielle Situation der Landkreise legt. Die defizitären Ergebnisse der Jahre 2021 und 2022 sowie die Haushaltsplanungen der Landkreise für 2023/2024 offenbarten, dass sich die haushalterischen Probleme in Zukunft noch weiter verschärfen würden. Dies sei Ausdruck einer strukturell nicht ausreichenden Finanzierung der Landkreise. Daher seien strukturelle Verbesserungen erforderlich, um die Landkreisfinanzen tragfähig zu machen. Hinsichtlich der Erhöhung der

Kreisumlage thematisiert er deren politisch schwierige Durchsetzbarkeit sowie die diesbezügliche Rechtsprechung als limitierende Komponente. Die Kreisumlage könne insofern nicht das primäre Element für eine Lösung unzureichender Landkreisfinanzierung sein. Mit Blick auf die vom SMF in Vorbereitung des FAG 2025/2026 vorgesehene Begutachtung erwarte der SKLT zwar keine erheblichen Konsolidierungspotenziale, die Landkreise zeigten sich jedoch stets interessiert, vorhandene Potenziale zu heben und die Effizienz ihrer Verwaltungsarbeit zu steigern.

6 Schlussbemerkungen

- ⁴⁷ Der SRH hat den Schwerpunkt seiner Berichterstattung auf die finanzielle Situation des kreisangehörigen Raumes gelegt. Ziel war es dabei, im Vorfeld der Beratungen zum Finanzausgleich 2025/2026 zu der sich hier abzeichnenden Problemlage den finanzstatistischen Rahmen aufzuzeichnen.
- ⁴⁸ Lösungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltssituation der Landkreise, auch auf eigeninitiativer Basis, sind grundsätzlich vorhanden. Einige Ansätze erfordern auch das Engagement des Gesetzgebers. Zunächst einmal sollten jedoch Konsolidierungspotenziale durch eine vergleichende Analyse der Landkreise erschlossen werden. Deren Ergebnisse sollten in eine Überprüfung und Aktualisierung des sächsischen Finanzausgleiches zwischen Freistaat und Kommunen für die Jahre 2025/2026 mit einfließen können.