

Vorlage Nr.: V2891/19

Datum:

Vorlage

Beratungsfolge	<i>Plandatum</i>		
Dienstberatung des Oberbürgermeisters	05.11.2019	nicht öffentlich	beratend
Ältestenrat	11.11.2019	nicht öffentlich	beratend
Ausschuss für Finanzen	02.12.2019	nicht öffentlich	1. Lesung (federführend)
Ausschuss für Finanzen	20.01.2020	nicht öffentlich	beratend (federführend)
Stadtrat	30.01.2020	öffentlich	beschließend
Ausschuss für Finanzen	24.02.2020	nicht öffentlich	beratend (federführend)
Stadtrat	05.03.2020	öffentlich	beschließend

Zuständig: GB Finanzen, Personal, Recht

Gegenstand:

Aufhebung der Richtlinie der Landeshauptstadt Dresden über die Gewährung einer Umzugsbeihilfe für Studenten

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat hebt die Richtlinie der Landeshauptstadt Dresden zur Gewährung einer Studentenumzugsbeihilfe mit Wirkung des Stadtratsbeschlusses auf.

bereits gefasste Beschlüsse:

V3439-SR64-03 vom 16. September 2003
 A0615/12 vom 12. - 13. Juli 2012

aufzuhebende Beschlüsse:

A0615/12

Finanzielle Auswirkungen/Deckungsnachweis:**Investiv:**

Teilfinanzhaushalt/-rechnung:
 Projekt/PSP-Element:
 Kostenart:
 Investitionszeitraum/-jahr:
 Einmalige Einzahlungen/Jahr:
 Einmalige Auszahlungen/Jahr:
 Laufende Einzahlungen/jährlich:
 Laufende Auszahlungen/jährlich:
 Folgekosten gem. § 12 SächsKomHVO Doppik
 (einschließlich Abschreibungen):

Konsumtiv:

Teilergebnishaushalt/-rechnung:
 Produkt: 10.100.11.1.3.07
 Kostenart:
 Einmaliger Ertrag/Jahr:
 Einmaliger Aufwand/Jahr:
 Laufender Ertrag/jährlich: etwa 782.000 Euro
 Laufender Aufwand/jährlich:
 Außerordentlicher Ertrag/Jahr:
 Außerordentlicher Aufwand/Jahr:

Deckungsnachweis:

PSP-Element:
 Kostenart:

Werte der Anlagenbuchhaltung:

Buchwert:
 Verkehrswert:

Bemerkungen:

Begründung:

Die Landeshauptstadt Dresden gewährt seit 2001 Studierenden, die sich erstmals mit ihrem Hauptwohnsitz in Dresden melden und an einer in der zugrundeliegenden Richtlinie genannten Hochschule immatrikuliert werden, eine einmalige Zuwendung in Höhe von derzeit 150 Euro. Zu den genannten Hochschulen gehören:

- Technische Universität Dresden
- Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden
- Hochschule für Musik „Carl Maria von Weber“ Dresden
- Hochschule für Bildende Künste Dresden
- Palucca Hochschule für Tanz Dresden
- Hochschule für Kirchenmusik Dresden
- Evangelische Hochschule Dresden
- Berufsakademie Sachsen - Staatliche Studienakademie Dresden

Zu den Antragsvoraussetzungen gilt, dass die Anmeldung der Hauptwohnung und die Wohnsitznahme in der Zeit von Januar bis Dezember des laufenden Jahres erfolgt sein müssen, sodass die Studierenden im Folgejahr die Umzugsbeihilfe in Höhe von 150 Euro beim Studentenwerk Dresden beantragen. Die Anträge sind im Zeitraum von Januar bis März persönlich dort zu stellen. Die Umzugsbeihilfe wird für die Dauer des Studiums nur einmal gewährt. Die Umzugsbeihilfe ist eine freiwillige Leistung der Landeshauptstadt Dresden.

Die Intention der Landeshauptstadt Dresden bei der Einführung der Umzugsbeihilfe lag primär darin begründet, dass mit einer solchen Förderung das Anmeldeverhalten der nach Dresden ziehenden Studierenden dahingehend stimuliert werden sollte, dass diese ihren Hauptwohnsitz in Dresden nehmen und damit in die Bevölkerungsstatistik mit ihrem Hauptwohnsitz eingehen sollten. Hintergrund dessen war die zu der damaligen Zeit sich degressiv entwickelnde Einwohnerzahl. Die mit Hauptwohnsitz gemeldeten Einwohner sind ein entscheidender Bemessungsfaktor bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen. In einer im Jahr 2003 erfolgten Aktualisierung der Richtlinie wurde errechnet, dass auf Basis der rund 2 500 mit Hauptwohnsitz in Dresden gemeldeten Studierenden rund 605 000 Euro Mehreinnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs erzielt worden sind. Diese Zahl muss vor allem vor dem Hintergrund der damals hochverschuldeten Stadt als Entlastungswirkung gesehen werden.

Nach dem nun fast 19-jährigen Vollzug der Richtlinie hat sich in ihrer Anwendung jedoch zwischenzeitlich eine Reihe von veränderten Sachverhalten ergeben, die eine Aufhebung erforderlich machen.

1.) Finanzpolitische Zielsetzung der Umzugsbeihilfe

Die oben beschriebene Zielsetzung der Stimulation des Anmeldeverhaltens der Studierenden hat sich mit der Einführung der Zweitwohnungssteuer (letzte Änderung veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 46/15) grundsätzlich erledigt. Es sind nun auch die Studierenden nach § 10 Abs. 2 Sächsisches Meldegesetz (SMG) verpflichtet, 14 Tage nach einem Umzug ihren Wohnsitz anzumelden. Dabei gilt entsprechend § 12 SMG, dass Hauptwohnung die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners ist. Ausgehend davon, dass der weit überwiegende Teil der Studierenden an den Dresdner Hochschulen ein Präsenzstudium absolviert, ergibt sich daraus zwangsläufig die Not-

wendigkeit der Anmeldung des Hauptwohnsitzes in Dresden. Im anderen Falle wird der Inhaber einer Zweitwohnung zur Steuer – darunter fallen gemäß Zweitwohnungssteuersatzung auch die Studierenden - herangezogen. Bisher bestehende Ausnahmetatbestände greifen nicht mehr, sodass nun auch Studierende den Regelungen der Zweitwohnungsbesteuerung unterfallen.

Damit sind in der Landeshauptstadt Dresden gegenwärtig zwei Instrumente zur Steuerung/Stimulation des Meldeverhaltens parallel mit identischer Zielstellung vorhanden. Im Rahmen des Vollzuges der Zweitwohnungssteuer erfolgt ein aktiver Abgleich der Meldedaten zwischen Steueramt, Einwohnermeldeamt und Studentenwerk. Das heißt, die ordnungspolitisch bezweckte Zielstellung – die realistische Abbildung des Lebensmittelpunktes anhand der Meldedaten – wird über die Zweitwohnungssteuer sichergestellt.

Die Umzugsbeihilfe für Studierende in Dresden wurde zudem unter dem Eindruck einer – wie oben bereits beschrieben – wirtschaftlich und empirisch betrachtet, schwierigen Situation für die Landeshauptstadt Dresden eingeführt. Einerseits litt die Stadt unter einer hohen Schuldenlast, in der jährlich rund 77 Mio. Euro für Zins und Tilgung aus dem städtischen Haushalt aufgebracht werden mussten, was rund 12 Prozent des damaligen Verwaltungshaushaltes entsprach.

Andererseits war zu Beginn der 2000er Jahre eine Bevölkerungsrezession bzw. -stagnation festzustellen, die perspektivisch zur weiteren Verschlechterung der Einnahmensituation führen würde. Vor diesem Hintergrund wurde die Umzugsbeihilfe als Instrument zur Stabilisierung der Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich ins Leben gerufen. Diese Grundannahmen sind aktuell für Dresden nicht mehr gegeben und haben seit einigen Jahren eine entgegengesetzte Entwicklung genommen.

2.) Sogwirkung der Umzugsbeihilfe für ein Studium in Dresden

Angesichts der Höhe von einmalig 150 Euro wird die Wirkung der Umzugsbeihilfe als Motivation, ein Studium in Dresden aufzunehmen, als überschaubar einzuschätzen sein. Eine statistische Auswertung des Beantragungsverhaltens unterstreicht diesen Umstand.

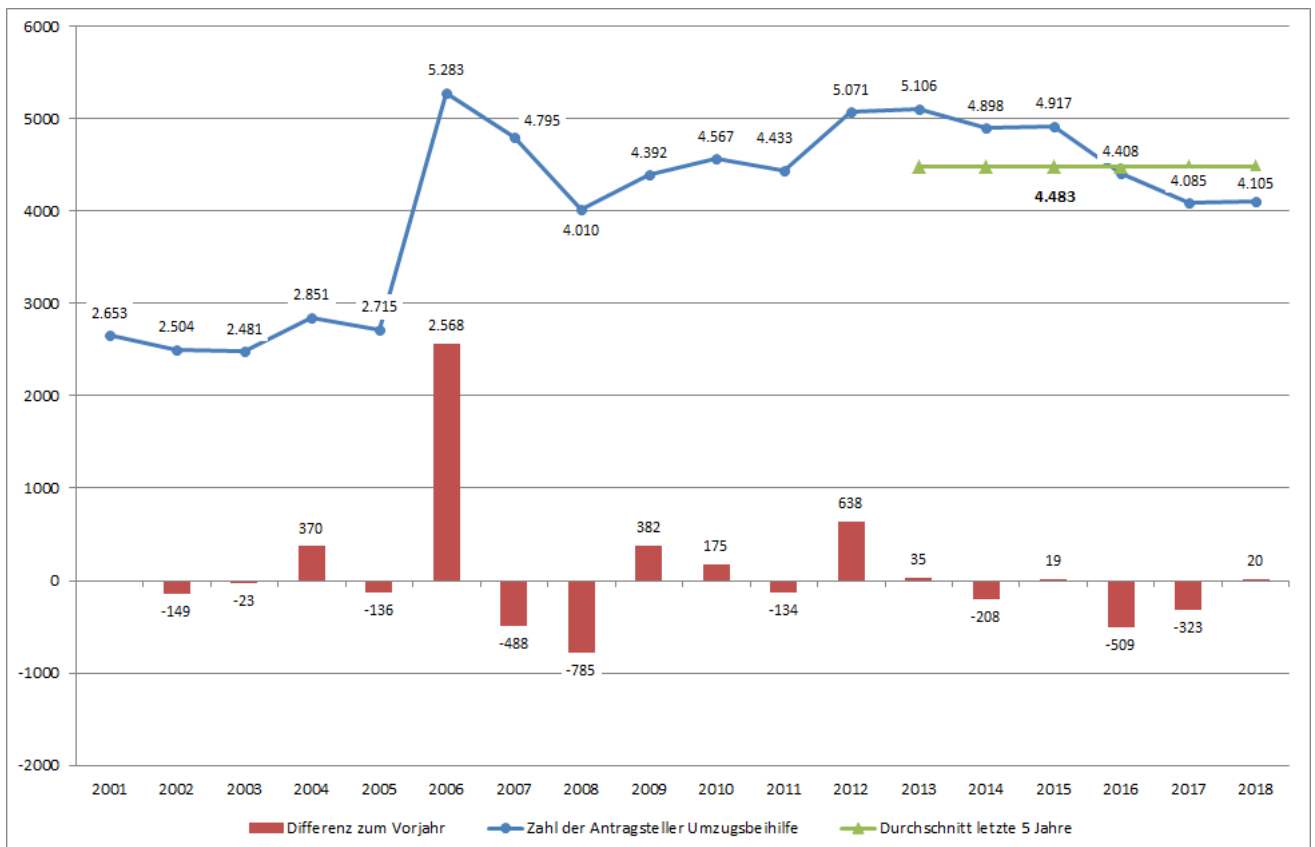


Abbildung 1- Entwicklung der Anträge zur Umzugsbeihilfe

In der Betrachtung seit 2001 (Abbildung 1) zeigt sich, dass mit Einführung der Zweitwohnungssteuer im Jahr 2005 zwar ein sprunghafter Anstieg vollzog, der sich jedoch schnell wieder rückläufig entwickelte und dann im Durchschnitt der letzten zehn Jahre eine leichte Abwärtskurve beschreibt.

Das verdeutlicht, dass mit dem Vollzug der Zweitwohnungssteuer ein einmaliger „Bereinigungseffekt“ einsetzte, der im Grunde die „säumigen“ Studierenden zur Meldung der Hauptwohnung in Dresden veranlasste. In den letzten Jahren seit 2014 macht sich sogar ein leichter Rückgang bemerkbar, der mit der letzten Antragsrunde Anfang 2018 lediglich eine Stagnation auf dem durchschnittlichen Niveau der Vorjahre zeigt. Das spricht dafür, dass die Umzugsbeihilfe ihren Zielcharakter als Stimulation des Meldeverhaltens verloren hat und nunmehr lediglich einen monetären Mitnahmeeffekt hervorbringt, da anzunehmen ist, dass die Antragsteller sich ohnehin mit ihrem Hauptwohnsitz in Dresden melden würden.

Setzt man die Antragszahlen zu der Zahl der Studienanfänger in Dresden ins Verhältnis (Abbildung 2), so bestätigt sich das Bild.

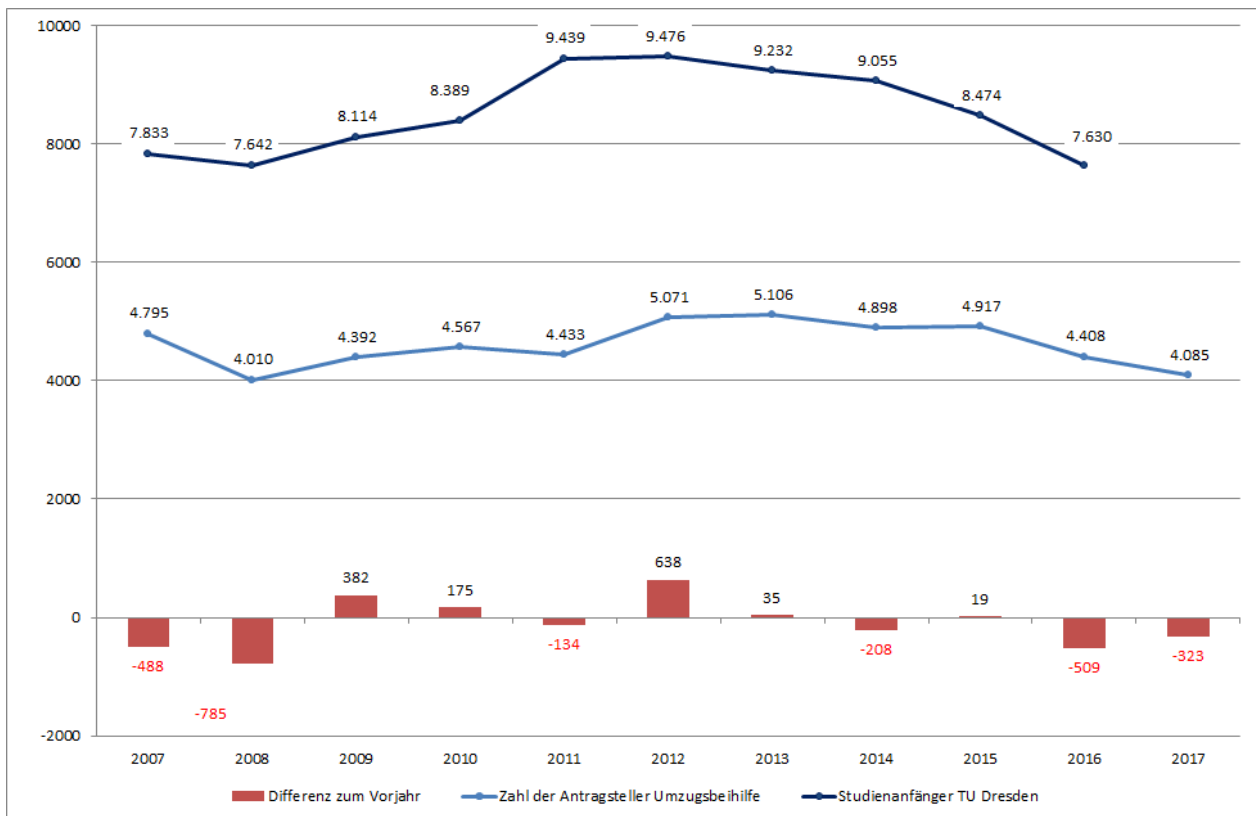


Abbildung 2 - Verhältnis Studienanfänger zur Zahl der Anträge der Umzugsbeihilfe

Selbst der deutliche Anstieg der Erstsemester in Dresden im Zuge der ersten „Doppeljahrgänge“ von Studierenden aufgrund der Einführung des G8-Abiturs in vielen westlichen Bundesländern führte zwar zu einem Anstieg der Studentenzahlen in Dresden, hatte jedoch im Hinblick auf die Beantragung der Umzugsbeihilfe eher marginale Auswirkungen. Zwar besteht in dieser Analyse eine gewisse Prognoseunsicherheit, da in den für die Erstellung der Grafik enthaltenen Daten zu den Anträgen für die Gewährung der Umzugsbeihilfe nicht nur Studierende der TU Dresden beinhaltet sind, doch dürfte deren Zahl im Vergleich zu den anderen antragsberechtigten Hochschuleinrichtungen die Aussage der Analyse lediglich unwesentlich beeinflussen.

Auch in der monetären Folgebetrachtung der Zuwendung dürfte nach Einschätzung der allgemeinen Lebenserfahrung klar erkennbar sein, dass die Wahl des Studienortes durch die Studierenden – für oder gegen die Landeshauptstadt Dresden – nicht von einer einmaligen Zahlung, welche ihrer Höhe nach ohnehin weder Umzugskosten noch Mietaufwendungen decken kann, abhängig gemacht werden wird.

Die dafür in Frage kommenden Indikatoren sind viel mehr in der eigentlichen Attraktivität des Studienortes und des Studienganges sowie die dort zu erwartende Qualität von Forschung und Lehre als ausschlaggebendes Kriterium zu suchen. Eine Ende letzten Jahres veröffentlichte Erhebung des Berliner Marktforschungsinstitutes „trendence“ sieht u.a. die TU Dresden im bundesweiten Ranking auf dem 6. Platz hinsichtlich der Qualität ihrer Absolventen und deren Attraktivität für Unternehmen. Dies lässt im Umkehrschluss die Annahme zu, dass Dresden als Studienort aufgrund qualitativer Aspekte Maßstäbe ohne monetäre Anreize setzen kann.

Unter Berücksichtigung einer kommunalen universitären Wettbewerbssituation – so eine solche überhaupt in Bezug auf die Heterogenität der Studiengänge zwischen den kreisfreien Städten gesehen werden kann – ist zu sagen, dass seit Januar 2019 auch die Stadt Leipzig ihre bisherige

Zuwendungspraxis aus ähnlichen Erwägungen eingestellt hat.¹

Die Stadt Chemnitz möchte vorerst an der Umzugsbeihilfe festhalten. Sie argumentiert, dass zum einen in der gegenwärtig gültigen Chemnitzer Zweitwohnungssteuer das noch vorhandene, melderechtlich als Erstwohnsitz erfasste, „Kinderzimmer“ von Studentinnen und Studenten in der elterlichen Wohnung – im Gegensatz zur Dresdner Regelung – als Ausnahmetatbestand gilt und daher auf eine freiwillige Motivation gesetzt wird, welche mit der besagten Umzugsbeihilfe unterstützt werden soll. Zum anderen der klassische Einzugsbereich der Chemnitzer Hochschulen im direkten Umland liegt, weswegen die Hemmschwelle eines Umzuges deutlich geringer ist, als in Dresden.

Ein möglicher Konkurrenzvorteil ist daher nicht gegeben. Die urbane Anziehungskraft der Landeshauptstadt Dresden mit ihrem vielfältigen Kultur- und Freizeitangebot für Studierende einerseits und die Positionierung der TU Dresden als Exzellenzuniversität andererseits und die damit verbundene Strahlwirkung auf andere Forschungsbereiche schließt einen weiteren sinnvollen Vergleich mit anderen Studienorten im Freistaat Sachsen ohnehin aus.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Dresdner Hochschullandschaft ohne Frage von sich aus attraktiv ist und die Umzugsbeihilfe - erwartbar - keine signifikante Sogwirkung mehr entfaltet und daher bestenfalls einen zusätzlichen monetären Anreiz darstellt, der jedoch im Zweifel nur zu einem Mitnahmeeffekt seitens der Studierenden führt, da deren Entscheidung für oder gegen ein Studium in Dresden von der Qualität und der Attraktivität des Studienganges und der Stadt abhängen wird. Zudem tritt mit dem Entfall der Zweitwohnungssteuerpflicht bei den Studierenden eine – wenn auch im Verhältnis geringe – finanzielle Entlastung ein, welche eine weitere Motivation zur Ummeldung darstellen wird.

3.) Rechtliche Betrachtung der Umzugsbeihilfe

Die Umzugsbeihilfe stellt eine freiwillige Leistung der Landeshauptstadt Dresden dar. Es besteht daher kein Rechtsanspruch auf die Gewährung und selbige steht unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit der Haushaltsmittel.

Die Richtlinie gewährt jedoch nur Studierenden von bestimmten Dresdner Hochschulen die Umzugsbeihilfe (siehe oben). Im Zuge der Entstehung der Richtlinie zur Umzugsbeihilfe wurden nur die Hochschulen berücksichtigt, deren Studierende vom Studentenwerk Dresden betreut werden und werden. Damit entfallen alle privaten Hochschulen sowie die überwiegende Zahl der Berufsakademien (die Berufsakademie Sachsen – Staatliche Studienakademie Dresden wurde 2012 durch die Entscheidung des Stadtrates aufgenommen).

Es ist im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Art. 3 GG nicht nachvollziehbar, warum die privaten Hochschulen und Berufsakademien – die nicht vom Studentenwerk Dresden betreut werden – von der Umzugsbeihilfe ausgeschlossen werden, da sie vergleichbare Studienangebote, solange es sich um Präsenzstudiengänge handelt, anbieten. Hier besteht ein rechtliches Risiko hinsichtlich eines Verstoßes des Gleichbehandlungsgrundsatzes.

Darüber hinaus ergeben sich in der Anwendung der EU-Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO) nicht unerhebliche Probleme. Das betrifft vor allem den Umstand, dass hier perso-

¹ Die Stadt Leipzig zahlte bis 2018 Studierenden mit Hauptwohnsitz ebenfalls einmalig 150 EUR Zuzugsbonus.

nenbezogene Daten erfasst und verarbeitet und darüber hinaus zwischen Studentenwerk und Stadtverwaltung ausgetauscht werden. Im Sinne der Anwendung der EU-DSGVO sind die angefallenen Daten umgehend nach Wegfall des Erhebungsgrundes zu löschen. Ein Abgleich zur Verhinderung von Missbrauch wird so erschwert, wenn nicht sogar ausgeschlossen, was wiederum zu unberechtigten Mitnahmeeffekten im Sinne der Regelungen der Richtlinie führen kann.

4.) Fazit der Betrachtung

In der Abwägung von Zielstellung und Nutzen der Richtlinie zur Gewährung der Umzugsbeihilfe muss festgehalten werden, dass mit der Zweitwohnungssteuer in Kombination des Sächsischen Meldegesetzes einerseits und der Umzugsbeihilfe in der Landeshauptstadt Dresden andererseits gegenwärtig zwei melderechtliche und finanzpolitische Instrumente mit gleicher Zielstellung existieren.

In Anbetracht der überschaubaren Wirkung der Umzugsbeihilfe und der rechtlich höheren Sicherheit bei der Erhebung der Zweitwohnungssteuer, welche sich ohnehin aus dem Vollzug des Meldegesetzes ergibt, ist aus Sicht der Verwaltung eine Aufhebung der Richtlinie zur Umzugsbeihilfe umgehend geboten.

Anlagenverzeichnis:

keine

Dirk Hilbert