

ÜBERPRÜFUNG DES HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICHS IN SACHSEN-ANHALT

GUTACHTEN IM AUFTRAG DES
MINISTERIUMS DER FINANZEN DES LANDES SACHSEN-ANHALT

Leipzig, April 2023

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

INHALT

Abbildungsverzeichnis.....	5
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis.....	8
0 Einführung und Zusammenfassung.....	10
0.1 Gutachtenauftrag und Struktur des Gutachtens	10
0.2 Executive Summary	11
0.2.1 Finanzlage der Kommunen Sachsen-Anhalts (Abschnitt 1)	11
0.2.2 Überprüfung der kommunalen Bedarfstatbestände im horizontalen Finanzausgleich (Abschnitt 2).....	12
0.2.3 Finanzausgleichsumlage, Mindestausstattung und Ausgleichsquote für die kreisangehörigen Gemeinden (Abschnitt 3).....	14
0.2.4 Simulation und Auswertung der auf dem Gutachtervorschlag basierenden Verteilungsergebnisse (Abschnitt 4)	16
1 Finanzlage der Kommunen in Sachsen-Anhalt.....	17
1.1 Finanzierungssaldo.....	17
1.2 Einnahmen	20
1.2.1 Bereinigte Einnahmen	20
1.2.2 Steuereinnahmen	21
1.2.2.1 Steuereinnahmen im Ländervergleich	22
1.2.2.2 Interkommunaler Vergleich der Steuereinnahmen	23
1.2.3 Zuweisungen	26
1.3 Ausgaben	28
1.3.1 Bereinigte Ausgaben	28
1.3.2 Infrastrukturbezogene Ausgaben	30
1.3.3 Soziale Leistungen	32
1.4 Freiwillige Aufgabenerfüllung.....	36
1.5 Verschuldung	39
1.6 Demografische Entwicklung und Altersstruktur der Kommunen in Sachsen-Anhalt	42
1.6.1 Bevölkerungsentwicklung	42
1.6.2 Altersstruktur	43
1.7 Realsteuern	47
1.8 Zwischenfazit.....	51

2	Überprüfung der kommunalen Bedarfstatbestände im horizontalen Finanzausgleich	53
2.1	Strukturelle Aspekte des horizontalen Verteilungssystems und Status Quo des FAG Sachsen-Anhalts	53
2.1.1	Aufteilung der Finanzausgleichsmasse.....	53
2.1.2	Verwendung und Aufteilung der Schlüsselmasse	55
2.1.2.1	Grundmodell des Schlüsselzuweisungssystems	55
2.1.2.2	Verteilung der Schlüsselmasse gemäß dem FAG Sachsen-Anhalt	57
2.2	Theoretische Vorüberlegungen	59
2.2.1	Berechnung der Steuerkraft	59
2.2.2	Berechnung des Finanzbedarfs.....	62
2.2.2.1	Unmöglichkeit der objektiven Bedarfsbestimmung.....	62
2.2.2.2	Hauptansatz und Nebenansätze	65
2.3	Methodik der Regressionsanalyse.....	70
2.4	Empirische Überprüfung von Bedarfstatbeständen bei den kreisangehörigen Gemeinden (Gemeindeaufgaben) und Ableitung von Nebenansätzen.....	74
2.4.1	Begründung der Verwendung von Ist-Zuschussbeträgen	74
2.4.2	Bereinigung der Zuschussbeträge.....	76
2.4.3	Auswahl der in die empirische Prüfung einzubeziehenden Kommunaltypen	77
2.4.3.1	Rolle der kreisfreien Städte und Ermittlung ihrer Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile	78
2.4.3.2	Empirische Überprüfung der Mehrbedarfe von Verbandsgemeinden	79
2.4.4	Aufstellung des Regressionsmodells.....	83
2.4.5	Ergebnisse der Regressionsanalyse für die kreisangehörigen Gemeinden bzw. Gemeindeaufgaben	86
2.4.6	Berechnung von Hauptansatzstaffel und Veredlungsfaktoren der Nebenansätze	98
2.5	Empirische Überprüfung von Bedarfstatbeständen bei den Landkreisen bzw. Kreisaufgaben und Ableitung von Nebenansätzen	103
2.5.1	Aufstellung des Regressionsmodells.....	103
2.5.2	Ergebnisse der Regressionsanalyse für die Landkreise bzw. Kreisaufgaben	104
2.5.3	Berechnung der Veredlungsfaktoren der Nebenansätze.....	113
3	Finanzausgleichsumlage, Mindestausstattung und Ausgleichsquote für die kreisangehörigen Gemeinden	116
3.1	Status quo: Finanzkraftumlage nach § 12 Abs. 4 FAG	116
3.2	Reformvorschlag: Trennung von Finanzausgleichsumlage und Mindestausstattung	125
3.2.1	Einführung einer Finanzausgleichsumlage	126
3.2.1.1	Systematik der Finanzausgleichsumlage.....	126
3.2.1.2	FAG-Umlagen in der Praxis	126
3.2.1.3	Umsetzung im FAG Sachsen-Anhalts	127
3.2.2	Einführung einer relativen Mindestausstattung	130

3.2.2.1	Systematik der Mindestausstattung	130
3.2.2.2	Mindestausstattung in der Praxis	133
3.2.2.3	Reformvorschlag für das FAG Sachsen-Anhalts	134
3.3	Modifizierung der Ausgleichsquote	136
4	Simulation und Auswertung der auf dem Gutachtervorschlag basierenden Verteilungsergebnisse	139
4.1	Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden.....	139
4.1.1	Simulation des Wegfalls der FKU und der Einführung einer FAG-Umlage sowie relativen Mindestausstattung	141
4.1.2	Simulation der angepassten Hauptansatzstaffel und der veränderten Nebenansätze (Gesamtmodell)	149
4.2	Teilschlüsselmasse der Landkreise	154
4.3	Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte	158
5	Zusammenfassung der gutachterlichen Empfehlungen zur Weiterentwicklung des horizontalen Ausgleichs	162
6	Anhang	165
7	Literaturverzeichnis	171
7.1	Studien und Monografien	171
7.2	Gesetze und Rechtsverordnungen	174

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Finanzierungssaldo der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021.....	17
Abbildung 2:	Bereinigte Einnahmen der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021	21
Abbildung 3:	Steuereinnahmen der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und zum ostdeutschen Durchschnitt 2000-2021 (links) sowie im Ländervergleich 2021 (rechts)	22
Abbildung 4:	Ranking der einzelnen kommunalen Steuerarten im Ländervergleich 2021	23
Abbildung 5:	Steuereinnahmen der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021	24
Abbildung 6:	Gini-Koeffizienten und Lorenzkurven der Gesamt-Steuereinnahmen, Gewerbesteuer netto und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021 sowie im Durchschnitt 2018-2021	25
Abbildung 7:	Zuweisungen außerhalb und innerhalb der FAG-Masse im Ländervergleich 2021	27
Abbildung 8:	Bereinigte Ausgaben der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021	29
Abbildung 9:	Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021	31
Abbildung 10:	Auszahlungen für Soziale Leistungen insgesamt in Sachsen-Anhalt 2015-2020.....	33
Abbildung 11:	Struktur der Auszahlungen für Soziale Leistungen in Sachsen-Anhalt 2015-2020.....	33
Abbildung 12:	Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Kommunaltypen (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2015-2020.....	37
Abbildung 13:	Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Gemeindegrößenklassen (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2015-2020.....	38
Abbildung 14:	Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Zentrale Orte-Status (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2015-2020.....	38
Abbildung 15:	Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach demografischer Entwicklung (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2015-2020.....	39
Abbildung 16:	Gesamtverschuldung der Kommunen beim nicht-öffentlichen Bereich im Ländervergleich 2020 (Kernhaushalte).....	40
Abbildung 17:	Gesamtverschuldung der Kommunen Sachsen-Anhalts beim nicht-öffentlichen Bereich 2010-2020 (Kernhaushalte).....	41
Abbildung 18:	Einwohnerzahl Sachsen-Anhalts im Vergleich 1991-2021	42
Abbildung 19:	Einwohnerzahl der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021	43
Abbildung 20:	Altersstruktur der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Vergleich 2015 und 2020	44
Abbildung 21:	Altersstrukturkostenprofile der sachsen-anhaltischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2015 und 2020 nach bereinigten Ausgaben (oben) und Zuschussbeträgen (unten)	45
Abbildung 22:	Hebesätze der Grundsteuer B nach Einwohnergrößenklassen 2021 im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer (links) und zum ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt (rechts)	48
Abbildung 23:	Hebesätze der Gewerbesteuer nach Einwohnergrößenklassen 2021 im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer (links) und zum ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt (rechts)	49
Abbildung 24:	Mehraufkommenspotenzial aus den Realsteuern (links: Vergleich mit Bundesdurchschnitt, rechts: mit ostdeutschem Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt) 2010-2021.....	50
Abbildung 25:	Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich	56
Abbildung 26:	Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf	64
Abbildung 27:	Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2023 (oben: Gesamtüberblick, unten: bis 100.000 EW)	66
Abbildung 28:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden vor (links) und nach (rechts) Bereinigung um die Verbandsgemeindeumlage 2018-2020	76
Abbildung 29:	Varianten der Regressionsanalysen für die kreisangehörigen Gemeinden	78
Abbildung 30:	Einnahmenstruktur der Verbandsgemeinden 2015 bis 2021	80
Abbildung 31:	Entscheidungsschema zur Behandlung der Verbandsgemeinden bei der Einwohnerveredelung	81
Abbildung 32:	Vergleich der Zuschussbeträge im Durchschnitt 2018 bis 2020 in den Einheits- und Verbandsgemeinden Sachsen-Anhalts	82
Abbildung 33:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge im Vergleich zur Einwohnerzahl 2018-2020	83
Abbildung 34:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts im Vergleich zur Quote der 6- bis unter 10-Jährigen 2018-2020	90

Abbildung 35:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts im Vergleich zur Einwohnerdichte (links) und Siedlungsdichte (rechts) 2018-2020	92
Abbildung 36:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte Sachsen-Anhalts im Vergleich zur logarithmierten Einwohnerzahl nach Zentrale Orte-Status 2018-2020	93
Abbildung 37:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge der touristischen Orte und UNESCO-Welterbestätten im Vergleich zu den restlichen kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts 2018-2020	95
Abbildung 38:	Begründung neuer Grenzen für die im FAG gesetzten Gemeindegrößenklassen der Hauptansatzstaffel	100
Abbildung 39:	Gegenwärtige und vorgeschlagene Hauptansatzstaffel im Vergleich	101
Abbildung 40:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge und Einwohnerdichte (oben), SGB II Quote (Mitte) und Quote unter 6-Jähriger (unten) im Vergleich (links: mit kreisfreien Städten, rechts: ohne kreisfreie Städte)	107
Abbildung 41:	Modellvarianten und Ergebnisse	112
Abbildung 42:	Funktionsweise der Finanzkraftumlage gemäß § 12 Abs. 4 FAG	116
Abbildung 43:	Volumen der Finanzkraftumlage nach Abundanztypen	119
Abbildung 44:	Fiktive und reale Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden in Mio. Euro (FAG Ist-Werte 2022)	120
Abbildung 45:	Fiktive und reale Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden gemäß ihrer Steuerkraft in Prozent der BMZ I (FAG Ist-Werte 2022)	122
Abbildung 46:	Reale Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden gemäß ihrer Steuerkraft in Prozent der BMZ I mit einer Ausgleichsquote von 90 % (oben) und 70 % (unten) (FAG Ist-Werte 2022)	123
Abbildung 47:	Finanzausgleichsumlage und Mindestausstattung mit fluider Grenze (FKU im Status quo) ...	124
Abbildung 48:	Finanzausgleichsumlage und Mindestausstattung mit fester Grenze (Reformvorschlag für die FKU)	125
Abbildung 49:	Umfang der FAG-Umlage in Sachsen-Anhalt im Vergleich	128
Abbildung 50:	Systematische Varianten für eine Mindestausstattung mit Schlüsselzuweisungen	130
Abbildung 51:	Umfang der Mindestausstattung in Sachsen-Anhalt im Vergleich	135
Abbildung 52:	Simulierte Effekte der Auflösung der FKU und der Einführung von FAG-Umlage und relativer, nachgelagerter Mindestausstattung für die kreisangehörigen Gemeinden in Mio. Euro	141
Abbildung 53:	Vergleich der Steuerkraft (vor Schlüsselzuweisungen) und Finanzkraft (nach Schlüsselzuweisungen) der Mittelzentren durch die Auflösung der FKU und Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung in Prozent des Durchschnitts	144
Abbildung 54:	Nettoeffekte der kreisangehörigen Gemeinden nach Auflösung der FKU und Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung im Vergleich zur STKMZ in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw. (Ausschnitt von 30 % bis 100 % der STKMZ)	148
Abbildung 55:	Simulierte Effekte des Gesamtmodells für die kreisangehörigen Gemeinden in Mio. Euro ...	150
Abbildung 56:	Vergleich der Steuerkraft (vor Schlüsselzuweisungen) und Finanzkraft (nach Schlüsselzuweisungen) der Mittelzentren im Gesamtmodell in Prozent des Durchschnitts ...	152
Abbildung 57:	Nettoeffekte der kreisangehörigen Gemeinden im Gesamtmodell im Vergleich zur STKMZ in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw. (Ausschnitt von 30 % bis 100 % der STKMZ)	153
Abbildung 58:	Simulierte Effekte des Gesamtmodells für die Landkreise in Mio. Euro (oben) und in Euro/Einw. (unten)	156
Abbildung 59:	Simulierte Effekte des Gesamtmodells für die kreisfreien Städte in Mio. Euro (oben) und in Euro/Einw. (unten)	159

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Prüfungstatbestände im Vergleich	13
Tabelle 2:	Korrelationsmatrix zur Überprüfung der Ausstrahlwirkungen des SGB II auf die übrigen Sozialen Leistungen in Sachsen-Anhalt 2020	35
Tabelle 3:	Vergleich der gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätze mit den fixen Nivellierungshebesätzen nach § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG	47
Tabelle 4:	FAG-Masse, Gesamtschlüsselmasse und Teilschlüsselmassen 2022	55
Tabelle 5:	Hauptansatzstaffel für kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen-Anhalt	58
Tabelle 6:	Nebenansätze in den Schlüsselzuweisungssystemen der Flächenländer 2023	70
Tabelle 7:	OLS-Regressionsanalyse zur Beurteilung der Mehr- oder Minderbedarfe von Verbandsgemeinden gegenüber Einheitsgemeinden 2018 bis 2020	82
Tabelle 8:	Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen für die kreisangehörigen Gemeinden (bzw. Gemeindeaufgaben)	86
Tabelle 9:	OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden (Variante 2 gemäß Abbildung 29) 2018-2020 (Ausgangsmodell, links: mit Steuern in Euro/Einw., rechts: ohne Steuern in Euro/Einw.)	87
Tabelle 10:	OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden 2018-2020 (Finalmodell)	96
Tabelle 11:	Herleitung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen	99
Tabelle 12:	Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen für die Landkreise (bzw. Kreisaufgaben)	104
Tabelle 13:	Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisaufgabenanteile) 2017-2020 (Ausgangsmodell)	105
Tabelle 14:	Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisaufgabenanteile) 2017-2020 (Finalmodell)	106
Tabelle 15:	Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise 2017-2020 (Vergleich der Ausgangsmodelle)	109
Tabelle 16:	Pooled OLS-Regressionsanalysen zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise 2017-2020 (Bottom up-Modellvarianten)	110
Tabelle 17:	Herleitung von Nebenansätzen in den Teilschlüsselmassen der Landkreise und kreisfreien Städte (Variante 1 gemäß Tabelle 16)	113
Tabelle 18:	Herleitung von Nebenansätzen in der Teilschlüsselmasse der Landkreise (Variante 2.4 gemäß Tabelle 16)	114
Tabelle 19:	Vergleich fiktiver und realer Schlüsselzuweisungen	119
Tabelle 20:	Vergleich realer Schlüsselzuweisungen bei unterschiedlichen Ausgleichsquoten	123
Tabelle 21:	Finanzausgleichsumlagen der Flächenländer 2023	127
Tabelle 22:	Mindestausstattungen in der Praxis der Finanzausgleichsgesetze 2023	133
Tabelle 23:	Ausgleichsquoten der Flächenländer 2023	137
Tabelle 24:	Nettoeffekte der Auflösung der FKU und Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung bei den kreisangehörigen Gemeinden insgesamt nach Landkreisen und Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw.	145
Tabelle 25:	Nettoeffekte der Auflösung der FKU und Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung bei den Mittelzentren nach Landkreisen und Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw.	147
Tabelle 26:	Nettoeffekte des Gesamtmodells bei den kreisangehörigen Gemeinden insgesamt nach Landkreisen und Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw.	152
Tabelle 27:	Nettoeffekte des Gesamtmodells bei den Mittelzentren insgesamt nach Landkreisen und Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw.	153
Tabelle 28:	Einfluss der gutachterlichen Reformvorschläge auf die Anteile der Landkreise an BMZ, UKMZ und Soziallastenansatz (im Vergleich zu § 7 FAG)	157
Tabelle 29:	Einfluss der gutachterlichen Reformvorschläge auf die Anteile der kreisfreien Städte an BMZ und Soziallastenansatz (im Vergleich zu § 7 FAG)	160

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BMZ	Bedarfsmesszahl
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
c. p.	ceteris paribus
d. h.	das heißt
EG	Einheitsgemeinde
Einw. / EW	Einwohner
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
Gem	kreisangehörige Gemeinde
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GZ	Grundzentrum
HPB	Hauptproduktbereich
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
KdU	Kosten der Unterkunft
kfS	kreisfreie Stadt
KiTa	Kindertagesstätte
KT	Konto
LK	Landkreis
mglw.	möglicherweise
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarde
MZ	Mittelzentrum
Nr.	Nummer
oZO	ohne Zentrale Orte-Funktion
OZ	Oberzentrum
PG	Produktgruppe
Pkw	Personenkraftwagen
qkm	Quadratkilometer
rd.	rund
S.	Seite
STKMZ	Steuerkraftmesszahl
sog.	sogenannt/sogenannte
UKMZ	Umlagekraftmesszahl
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
VG / VBG	Verbandsgemeinde
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Regressionsanalytische Abkürzungen

F	Fishers F-Verteilung
n	Anzahl der Beobachtungen
OLS	Ordinary Least Squares
R ²	Bestimmtheitsmaß einer Regression
VIF	Varianz-Inflations-Faktor

Länderkürzel

FL West	Flächenländer West (BW, BY, HE, NI, NW, RP, SL, SH)
FL Ost	Flächenländer Ost (BB, MV, SN, ST, TH)
FL	Flächenländer zusammen

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

Kürzel der Landkreise und kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt

DE-RSL	Dessau-Roßlau
HAL	Halle/Saale
MD	Landeshauptstadt Magdeburg
SAW	Altmarkkreis Salzwedel
ABI	Anhalt-Bitterfeld
BÖ	Börde
BLK	Burgenlandkreis
HZ	Harz
JL	Jerichower Land
MSH	Mansfeld-Südharz
SK	Saalekreis
SLK	Salzlandkreis
SDL	Stendal
WB	Wittenberg

0 EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

0.1 GUTACHTENAUFTRAG UND STRUKTUR DES GUTACHTENS

Gemäß der Leistungsbeschreibung vom 09.02.2022 führte das Gutachterteam zwischen April 2022 und März 2023 eine umfangreiche Überprüfung des horizontalen Kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt durch. Die finanzwissenschaftlichen Analysen und Empfehlungen orientierten sich an den Leitfragen, die bereits in der Leistungsbeschreibung angesprochen wurden:

- Überprüfung der Hauptansatzstaffel nach § 13 Abs. 2 Nummer 2 Satz 2 FAG einschließlich einer empirischen Prüfung zusammen mit Sonderbedarfstatbeständen in allen Teilschlüsselmassen, darunter
- Prüfung der Mehrbedarfe von Zentralen Orten (Grundzentren und Mittelzentren in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden, Oberzentren in der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte),
- Prüfung des Status der Verbandsgemeinden und ihrer Mitgliedsgemeinden,
- Prüfung von Sonderbedarfen im Zusammenhang mit der Einwohner- bzw. Siedlungsdichte (Dünnbesiedlungs- und Ballungskosten),
- Prüfung der Sonderbedarfe aufgrund der demografischen Entwicklung und Altersstruktur (u. a. Prüfung des Nebenansatzes für Kinder bis 6 Jahren sowie weiterer Nebensätze, z. B. Finanzbedarfe durch hohe Anteile der 6- bis 10-Jährigen infolge der allgemeinbildenden Schulen),
- Prüfung der Mehrbedarfe touristischer Orte und UNESCO-Welterbestätten sowie
- Prüfung der sozialen Belastungen im Zusammenhang mit den SGB II Bedarfsgemeinschaften in der Teilschlüsselmasse der Landkreise und der kreisfreien Städte sowie Analyse der Wechselwirkungen mit den besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II gemäß § 7 FAG.
- Darüber hinaus wurde die Höhe der in § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG definierten festen Nivellierungshebesätze für die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer empirisch überprüft.

Daraus ergab sich ein umfangreiches Paket an bearbeiteten Einzelfragestellungen zu praktisch sämtlichen Aspekten des horizontalen Kommunalen Finanzausgleichs, welches im Verlauf des Gutachtenprozesses fortlaufend präzisiert und zum Teil erweitert wurde. Umfangreiche Modellrechnungen illustrieren die Empfehlungen des Gutachtens. Das Executive Summary (Abschnitt 0.2) gibt einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen, deren Genese in den angesprochenen Abschnitten nachvollzogen werden kann.

Die Gutachtenerstellung wurde von einem intensiven Diskussionsprozess mit dem Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt, dem Landkreistag Sachsen-Anhalt und dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt begleitet. Dazu fanden insgesamt drei Präsentationstermine (Auftaktpräsentation im Mai 2022, Zwischenpräsentation im September 2022 und Abschlusspräsentation im November 2022) beim Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt und weitere Zwischenpräsentationen auf Arbeitsebene mit dem Referat 26 des Ministeriums der Finanzen sowie jeweils eine Ergebnispräsentation beim Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt und dem Landkreistag Sachsen-Anhalt statt. Des Weiteren wurden die Ergebnisse des Gutachtens im März 2022 im Landtag von Sachsen-Anhalt vorgestellt und diskutiert.

Die Gutachter danken allen am Prozess Beteiligten für die konstruktiv-kritischen Debatten, ohne die ein finanzwissenschaftliches Gutachten mit der Tiefe und dem Facettenreichtum der hier

vorliegenden Schriftfassung nicht zu erstellen gewesen wäre. Für die Bereitstellung des umfangreichen Datenmaterials gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt der besondere Dank des Gutachterteams.

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert: Im Abschnitt 1 werden zunächst ausführlich die finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen für den Kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt analysiert. Abschnitt 2 befasst sich mit der empirischen Überprüfung der Finanzbedarfe im horizontalen Finanzausgleich Sachsen-Anhalts. Hierin erfolgt eine systematische Einordnung der Regelungen des FAG zur Bestimmung von Steuerkraft und Finanzbedarf, eine kritische Würdigung des finanzwissenschaftlichen Schrifttums und eine genaue Beschreibung der durchgeführten regressionsanalytischen Berechnungen für die Ermittlung der Finanzbedarfe in den Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte. Der sich daran anschließende Abschnitt 3 setzt sich mit der Rolle der Finanzkraftumlage auseinander und nimmt zunächst eine genaue Interpretation ihrer Verteilungswirkungen vor. Daraufhin werden Empfehlungen zur Auflösung der Finanzkraftumlage sowie zur Einführung einer FAG-Umlage und einer relativen, nachgelagerten Mindestausstattung gegeben. Abschnitt 4 dokumentiert die Ergebnisse der Begutachtung des horizontalen Ausgleichssystems, welche mit Modellrechnungen auf dem Stand des Finanzausgleichsgesetzes 2022 schließen. Abschließend werden die gutachterlichen Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung des horizontalen Kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt in Abschnitt 5 zusammengefasst.

0.2 EXECUTIVE SUMMARY

0.2.1 FINANZLAGE DER KOMMUNEN SACHSEN-ANHALTS (ABSCHNITT 1)

Die Analyse der Finanzlage zeigt zunächst einen positiven **Finanzierungssaldo** auf der Kommunalebene Sachsen-Anhalts in den Jahren 2015 bis 2020 (vgl. Abschnitt 1.1). Die negative Ausprägung in 2021 ist einerseits vor allem auf hohe investive Ausgaben in den kreisfreien Städten zurückzuführen. Andererseits zeigt sich anhand der Steuereinnahmen auch ein Sondereffekt im Jahr 2021, da die beiden Städte Leuna und Lützen hohe Einbrüche ihrer Gewerbesteuererinnahmen zu verzeichnen hatten (vgl. Abschnitt 1.2.2.1), die sich wiederum auf den Finanzierungssaldo der Kommunen Sachsen-Anhalts insgesamt auswirken. Bei der Unterscheidung nach den kommunalen Einheiten wurde erkennbar, dass die Einheitsgemeinden im Zeitverlauf von 2015 bis 2021 im Durchschnitt den höchsten Saldo aufweisen. Die einzelnen Ausgaben- und Einnahmenaggregate sowie weiteren beschriebenen Kennzahlen entwickelten sich dabei wie folgt:

- Im dargestellten Zeitraum sind sowohl die **Bereinigten Einnahmen als auch die Ausgaben** stetig gewachsen (vgl. Abschnitte 1.2.1 und 1.3.1), wobei die Steigerungsrate der Ausgaben, wiederum getrieben durch die hohen Investitionsausgaben der kreisfreien Städte (vgl. Abschnitt 1.3.2), die der Einnahmen geringfügig übertrifft. Im Durchschnitt verzeichnen dabei zudem die Grundzentren ein höheres Einnahmen- und Ausgabenniveau als die Mittelzentren.
- Hinsichtlich der **Steuereinnahmen** ist nur eine geringe Dynamik im Zeitverlauf erkennbar (vgl. Abschnitt 1.2.2.1). Der interkommunale Vergleich zeigt, dass das Wachstum der Steuereinnahmen in den kreisfreien Städten weitaus höher ausfällt als in den kreisangehörigen Gemeinden. Nachdem die Steuereinnahmen im Zuge der Corona-Pandemie im Jahr 2020 eingebrochen sind, konnte das Niveau aus dem Jahr 2019 bereits in 2021 wieder übertroffen werden (trotz der Einbrüche an Gewerbesteuererinnahmen in Leuna und Lützen). Darüber hinaus zeigen die Ausprägungen des Gini-Koeffizienten, dass die interkommunale Ungleichverteilung der Steuereinnahmen seit 2016 abgenommen hat.
- Die **Infrastrukturausgaben** haben sich im Zeitverlauf von 2015 bis 2021 positiv entwickelt (vgl. Abschnitt 1.3.2), wobei sich dieser Trend vor allem in den kreisfreien Städten und

Verbandsgemeinden vollzieht. Die Einheitsgemeinden verzeichnen hingegen ein schwächeres Wachstum. Trotz der Corona-Pandemie konnte der Wachstumspfad am aktuellen Rand beibehalten werden.

- Die **Sozialen Leistungen nach SGB II, SGB VIII, SGB XII sowie den Asylbewerberleistungen** haben im Zeitablauf eine schwache Dynamik weisen in den kreisfreien Städten ein höheres Niveau auf als in den Landkreisen (vgl. Abschnitt 1.3.3). Eine empirische Prüfung ergab, dass umfassende Ausstrahlwirkungen von den Leistungen nach dem SGB II sowie der damit unmittelbar verbundenen Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften auf die übrigen Sozialen Leistungen ausgehen.
- Der Anteil der **freiwilligen Aufgabenerfüllung** an den Gesamtzuschussbeträgen der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts ist vergleichsweise hoch und blieb im Zeitverlauf stabil (vgl. Abschnitt 1.4). Wegen ihres i. d. R. umfangreicheren Aufgabenbestandes (z. B. aufgrund zentralörtlicher Funktionen) fällt die Quote in größeren Gemeinden sowie insbesondere den kreisfreien Städten substantiell höher aus als in kleineren Gemeinden.
- Im bundesweiten Vergleich verzeichnen die sachsen-anhaltischen Kommunen eine unterdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-**Verschuldung**, die im Zeitablauf leicht abnimmt (vgl. Abschnitt 1.5). Dabei zeigt die Struktur der Schulden, dass diese fast zur Hälfte aus Kassenkrediten bestehen, die wiederum in den kreisfreien Städten dominieren und dort sogar zu steigenden Schuldenbeständen beitragen.
- Im Zeitraum von 1991 bis 2021 ist die **Einwohnerzahl** Sachsen-Anhalts überdurchschnittlich (sowohl gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer als auch dem ostdeutschen Durchschnitt) gesunken. In den Teilräumen ergaben sich dabei geringfügige Unterschiede: So ist der Rückgang der Bevölkerung in den kreisfreien Städten am schwächsten ausgeprägt, im ländlichen Raum ist er hingegen deutlich stärker (vgl. Abschnitt 1.6.1). Mit Blick auf die **Altersstruktur** der sachsen-anhaltischen Gemeinden und Gemeindeverbände ergibt sich eine für die kommunale Ebene typische „kinder- und jugendlastige“ Ausgabenstruktur (vgl. Abschnitt 1.6.2). Dabei wurde auch deutlich, dass umfangreiche Teile der kommunalen Ausgabenlasten, die durch die Altersgruppe der unter 6-Jährigen entstehen, bereits durch Zuschüsse des Landes (z. B. KiföG) abgedeckt werden.
- Aus der Betrachtung der **Realsteuerhebesätze** ergeben sich keine Hinweise auf strukturell unausgeschöpfte Einnahmepotenziale, die die Bewertung der Finanzlage maßgeblich beeinträchtigen (vgl. Abschnitt 1.7). Dies gilt weder für die kommunale Ebene als Ganzes noch für einzelne Größenklassen.

In der Gesamtschau verlaufen die Entwicklungen in den kommunalen Teilgruppen, die nach Verwaltungszugehörigkeit, Einwohnergröße, zentralörtlichem Status und demografischer Lage differenziert wurden, weitgehend gleichmäßig und nur mit wenigen Auffälligkeiten, die einzelne Teilgruppen besonders abheben.

0.2.2 ÜBERPRÜFUNG DER KOMMUNALEN BEDARFSTATBESTÄNDE IM HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICH (ABSCHNITT 2)

Die angewandten Untersuchungsmethoden zur Überprüfung der in der Leistungsbeschreibung für das Gutachten aufgestellten Aspekte werden in Tabelle 1 zusammenfassend dargestellt. Die gutachterliche Überprüfung der Berechnung von Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl (darunter Hauptansatzstaffel und Nebenansätze in allen drei Teilschlüsselmassen sowie der Umgang mit den Verbandsgemeinden) erfolgt auf Basis regressionsanalytischer Untersuchungen (vgl. Abschnitt 2). Die aus diesen empirischen Überprüfungen hervorgehenden gutachterlichen Empfehlungen basieren auf Berechnungen mit Datenmaterial des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalts und spiegeln damit

die reale Finanzlage der sachsen-anhaltischen Kommunen. Sämtliche Ausführungen zum Ausgleichsgrad und zur Finanzkraftumlage und den Alternativen in Form einer FAG-Umlage sowie einer relativen, nachgelagerten Mindestausstattung sind qualitativer Natur, d. h., hierzu können keine konkreten empirischen Überprüfungen vorgenommen werden (vgl. Abschnitt 3).

Tabelle 1: Prüfungstatbestände im Vergleich

Prüfaspekt	Prüfmethodik
Bestimmung FAG-Masse	kein Bestandteil des Gutachtens
Bestimmung Teilschlüsselmassen	kein Bestandteil des Gutachtens
Berechnung Steuerkraftmesszahl	empirische Prüfung
Berechnung Bedarfsmesszahl Hauptansatzstaffel Nebenansätze	empirische Prüfung
Umgang mit Verbandsgemeinden	empirische Prüfung
Bedarfsfaktoren der kreisfreien Städte	empirische Prüfung
Ausgleichsgrad	qualitative Prüfung
Finanzkraftumlage Alternative: FAG-Umlage und Mindestausstattung	qualitative Prüfung

Quelle: Eigene Darstellung.

In Bezug auf die Steuerkraftmesszahl haben die Analysen der Mehreinnahmepotenziale bei den Realsteuern gezeigt, dass keine Erhöhung der in § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG gesetzlich vorgegebenen Nivellierungshebesätze erforderlich ist (vgl. Abschnitte 1.7 und 2.2.1).

Hinsichtlich der Bestimmung der Bedarfsmesszahlen muss zwischen den drei Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise unterschieden werden. Die Resultate der Regressionsanalyse für die **kreisangehörigen Gemeinden** und die **Gemeindeaufgabenanteile der kreisfreien Städte** haben ergeben, dass die Hauptansatzstaffel nach § 13 Abs. 2 Nummer 2 Satz 2 FAG künftig, gemessen an der Finanzlage der Kommunen Sachsen-Anhalts, flacher verlaufen sollte (vgl. Abschnitt 2.4.5). Zudem ergab sich, dass die verbandsangehörigen Gemeinden nicht mehr mit dem Veredlungsfaktor für die Gesamteinwohnerzahl der Verbandsgemeinde in der Hauptansatzstaffel veredelt werden sollten (siehe § 13 Abs. 2 Nummer 2 Satz 4 FAG). In der Folge wird eine neue Untergrenze für die Hauptansatzstaffel i. H. v. 5.000 Einwohnern vorgeschlagen. Die Veredelung der Einwohnerzahlen erfolgt damit nur noch für die Einheitsgemeinden. Als Zwischengrenze kann die Einwohnerzahl von 20.000 im FAG verankert werden, da es sich dabei näherungsweise um die Grenze zwischen Grund- und Mittelzentren handelt. Da zudem keine Gemeinde über mehr als 45.425 Einwohner verfügt (Lutherstadt Wittenberg), wird eine neue Obergrenze für die Hauptansatzstaffel i. H. v. 50.000 Einwohnern empfohlen.

Des Weiteren haben die regressionsanalytischen Berechnungen ergeben, dass der Demografiefaktor gemäß § 25 FAG in **allen Teilschlüsselmassen** gestrichen werden sollte. Die im FAG zu nutzenden Einwohnerzahlen der Kommunen sollten demnach dem Ist-Stand des jeweiligen vorvergangenen Jahres entsprechen.

Die vorgeschlagene Hauptansatzstaffel wird nach § 13 Abs. 2 Nummer 2 Satz 5 FAG gegenwärtig bereits durch den Zentralitätszuschlag für die Mittelzentren ergänzt. Dieser wurde in den empirischen Untersuchungen empirisch bestätigt. Bislang war für ein Mittelzentrum ein Zuschlag zur Einwohnerzahl i. H. v. 20 Prozentpunkten zum Hauptansatz vorgesehen. Gemäß der Regressionsanalyse beläuft sich der neue Faktor auf 36,78 Prozentpunkte und fällt damit höher aus als bisher. Im Vergleich zum Status quo werden demnach alle Mittelzentren stärker als bisher veredelt. In der Kombination der angepassten Hauptansatzstaffel und dem höheren Zuschlag für Mittelzentren fällt die Zunahme der Veredelung in den kleineren Mittelzentren am stärksten (bis zu +20 Punkte) und in den größeren Mittelzentren schwächer (bis zu +5 Punkte) aus.

Hinsichtlich des U6-Nebenansatzes (siehe § 13 Abs. 2 Nummer 2 Satz 6 FAG sowie § 13 Abs. 1 Satz 2 FAG) haben die empirischen Untersuchungen ergeben, dass dieser aufgelöst und durch einen

Nebenansatz für die Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren ersetzt werden sollte. Der Veredlungsfaktor beläuft sich für die kreisangehörigen Gemeinden auf 12,53 und für die kreisfreien Städte auf 6,07.

Den Ergebnissen der Regressionsanalyse für die **Landkreise** und die **Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte** zufolge sollten ein Nebenansatz für die Kinder im Alter von unter 6 Jahren und ein Soziallastenansatz gemessen an der Anzahl der SGB II Bedarfsgemeinschaften geschaffen werden. Im Rahmen des Ansatzes für die unter 6-Jährigen wurden dabei Veredlungsfaktoren von 13,39 für die Landkreise und 6,90 für die kreisfreien Städte errechnet. Hinsichtlich des Soziallastenansatzes ergeben sich analog Faktoren i. H. v. 8,23 für die Landkreise und 4,25 für die kreisfreien Städte (je Bedarfsgemeinschaft). Die Umsetzung im FAG wird bei beiden Nebenansätzen mit Hilfe eines Aufschlags auf die über den Hauptansatz berechnete fiktive Einwohnerzahl einer Kreiseinheit realisiert. Im Zuge der Einführung eines Soziallastenansatzes ist darauf hinzuweisen, dass zugleich die Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II laut § 7 FAG aufgelöst und in die beiden Teilschlüsselmassen überführt werden müssten, damit eine Überkompensation des Bedarfstatbestandes vermieden wird.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird die Verteilung innerhalb der drei Teilschlüsselmassen moderat angepasst. Für den künftigen Finanzausgleich ergibt sich dadurch eine zielgerichtetere und sachgerechtere Veredlung von Bedarfstatbeständen im Schlüsselzuweisungssystem. Die flachere Hauptansatzstaffel und die neu zu schaffenden bzw. zu modifizierenden Nebenansätze spiegeln die relativen Bedarfsgewichte der Kommunen Sachsen-Anhalts vor dem Hintergrund der konkreten kommunalen Finanzlage der Jahre 2018 bis 2020 angemessen wider und sind somit direkt auf die Erfordernisse der kommunalen Ebene zugeschnitten.

0.2.3 FINANZAUSGLEICHSUMLAGE, MINDESTAUSSTATTUNG UND AUSGLEICHQUOTE FÜR DIE KREISANGEHÖRIGEN GEMEINDEN (ABSCHNITT 3)

Neben den Bedarfstatbeständen im horizontalen FAG wurde die **Finanzkraftumlage** nach § 12 Abs. 4 FAG, die in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zum Einsatz kommt, qualitativ überprüft (vgl. Abschnitt 3). Die Finanzkraftumlage entspricht dabei grundsätzlich einer Mischung aus FAG-Umlage und Mindestausstattung, wobei die Grenzen zwischen der Abschöpfung bei Abundanz und der Auffüllung aufgrund von Finanzkraftschwäche fluide sind und nicht explizit im FAG definiert werden (vgl. Abschnitt 3.1). Die genaue Wirkungsweise der Finanzkraftumlage ist aufgrund ihrer enormen Komplexität lediglich mit Hilfe eines detaillierten Einblicks in das Schlüsselzuweisungssystem Sachsen-Anhalts erkennbar. Eine Besonderheit der Finanzkraftumlage besteht darin, dass sie die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden zunächst erhöht, neu umverteilt, und sie anschließend um den ursprünglichen Erhöhungsbetrag wieder absenkt. Dies entspricht einem zweiten Verteilungsmechanismus für die Schlüsselzuweisungen, für den außerdem die Ausgleichsquote von 70 % auf 90 % angehoben wird. Infolgedessen zahlen nicht nur abundante Gemeinden die Finanzkraftumlage, sondern auch unterdurchschnittlich steuerkraftstarke Gemeinden. Eine genauere Analyse zeigt dabei, dass Gemeinden bereits als „Verlierer“ der Finanzkraftumlage gelten (und damit Schlüsselzuweisungen gegenüber einem System ohne Finanzkraftumlage „verlieren“), die eine Steuerkraft von etwas mehr als 70 % der Bedarfsmesszahl I aufweisen.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass die Systematik der Finanzkraftumlage äußerst kompliziert ist und dabei eine nur stark begrenzte Umverteilungswirkung verzeichnet. Gleichzeitig greift sie stark in die Bedarfsdifferenzierung im Schlüsselzuweisungssystem ein. Es wird daher empfohlen, die Finanzkraftumlage aufzulösen. Eine ähnliche Wirkung bei einer zugleich deutlich verminderten Komplexität und stark erhöhten Transparenz und Nachvollziehbarkeit kann durch die Einführung zweier voneinander getrennte Instrumente erreicht werden: eine FAG-Umlage für abundante Gemeinden und eine relative, nachgelagerte Mindestausstattung für finanzkraftschwächere Gemeinden.

- Bei einer **FAG-Umlage** ist ein Neutralbereich festzusetzen, der den Grad der Abundanz definiert, ab dem die Umlage in Kraft tritt, und eine Abschöpfungsquote zu bestimmen, die festlegt, in welchem Umfang die oberhalb des Neutralbereichs liegende Steuerkraft abgeschöpft wird (vgl. Abschnitt 3.2.1). Auf der Grundlage eines Ländervergleichs sowie von Simulationsberechnungen des Schlüsselzuweisungssystems Sachsen-Anhalts wird ein Neutralbereich bis zu 110 % der BMZ bei einer Abschöpfungsquote i. H. v. 30 % empfohlen. Mit 48,6 Mio. Euro würde das Volumen der FAG-Umlage damit etwa 1,5-mal so hoch ausfallen wie das der bisherigen Finanzkraftumlage (31,4 Mio. Euro). Das Volumen der FAG-Umlage fließt in die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zurück, wodurch diese um den entsprechenden Betrag ansteigt. Die Finanzkraftreihenfolge bleibt im Zuge der FAG-Umlage unverändert. Die Steuerkraft abundanter Gemeinden wird dadurch wesentlich zielgenauer abgeschöpft als dies bei der Finanzkraftumlage der Fall war.
- Für eine **relative, nachgelagerte Mindestausstattung** ist ein Referenzniveau festzusetzen, welches anzeigt, bis zu welcher Zielgröße an Finanzkraft mit Schlüsselzuweisungen aufgefüllt werden sollte, und eine Auffüllungsquote zu definieren, die festlegt, in welchem Umfang die bestehende Steuerkraftlücke aufgefüllt werden soll (vgl. Abschnitt 3.2.2). Wie bereits bei der FAG-Umlage wurden ein Ländervergleich und Simulationsberechnungen durchgeführt, um die gutachterlichen Empfehlungen abzuwägen. Auf dieser Grundlage ist die Variante mit einem Referenzniveau i. H. v. 85 % der durchschnittlichen Finanzkraft und einer Auffüllungsquote i. H. v. 90 % („85 | 90“) mit Blick auf das Zusammenspiel aus der effektiven Wirksamkeit, dem erforderlichen Mittelvolumen und dem Erhalt der empirisch abgesicherten Grundfunktion der Schlüsselzuweisungen empfehlenswert. Demzufolge beläuft sich die Mindestausstattung auf ein Gesamtvolumen i. H. v. 21,4 Mio. Euro, wobei 127 kreisangehörige Gemeinden adressiert werden. Wichtig ist hierbei, dass die Mindestausstattung aus dem Schlüsselzuweisungssystem heraus und demzufolge ohne zusätzliche Landesmittel realisiert wird.

Die Empfehlungen für die Ausgestaltung von FAG-Umlage und relativer Mindestausstattung sind als normativ zu verstehen und nicht auf empirische Betrachtungen zurückzuführen. Der Grund dafür liegt darin, dass kein finanzwissenschaftlicher Maßstab existiert, nach welchem die Höhe und folglich auch das Volumen dieser beiden Instrumente als sachgerecht anzusehen sind.

In Bezug auf die Kreisumlagegrundlagen sind einerseits die zu entrichtende **FAG-Umlage von den Kreisumlagegrundlagen abzuziehen** und andererseits die Zuweisungen, welche die finanzkraftschwachen Gemeinden aus der **relativen Mindestausstattung** erhalten, **zu den Kreisumlagegrundlagen hinzuzurechnen**. Darüber hinaus sind auch die **zusätzlichen Schlüsselzuweisungen**, die die kreisangehörigen Gemeinden aus der FAG-Umlage erhalten, **in die Kreisumlagegrundlagen einzubeziehen**. Auf diese Weise werden die Effekte, die sich bei den Gemeindefinanzen infolge der Reformierung der Finanzkraftumlage mit Hilfe einer getrennten FAG-Umlage und Mindestausstattung ergeben, auch bei den Kreisfinanzen systematisch und nachvollziehbar anerkannt.

Die Ausgleichsquote wird darüber hinaus in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden infolge der Auflösung der Finanzkraftumlage von 70 % auf 80 % angehoben (vgl. Abschnitt 3.3). Dadurch wird zum einen die Lücke zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf stärker als im Status quo geschlossen. Die statistischen Herleitungen der Bedarfsfaktoren und deren Gewichtung zueinander bleiben davon unberührt. Zum anderen werden die durch die Finanzkraftumlage intendierten fiskalischen Effekte und Anreizwirkungen systematisch auf das Schlüsselzuweisungssystem übertragen. Gleichzeitig erfolgen damit ein Abbau der Komplexität und eine Erhöhung der Transparenz des Systems. In den Teilschlüsselmassen der Landkreise und kreisfreien Städte bleiben die jeweiligen Ausgleichsgrade i. H. v. 90 % bzw. 70 % erhalten.

0.2.4 SIMULATION UND AUSWERTUNG DER AUF DEM GUTACHTERVORSCHLAG BASIERENDEN VERTEILUNGSERGEBNISSE (ABSCHNITT 4)

Die Effekte der Reformvorschläge wurden abschließend mittels eines gutachterlichen Modells, das den horizontalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt im Ausgleichsjahr 2022 detailgetreu nachbildet, simuliert. Mit Blick auf die Teilschlüsselmasse der **kreisangehörigen Gemeinden** wurde erkennbar, dass die steuerkraftschwächeren Gemeinden im Durchschnitt Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen verzeichnen (vgl. Abschnitt 4.1). Der Nettoeffekt der Reformvorschläge ist dabei im Durchschnitt umso höher, je geringer die Steuerkraftmesszahl einer kreisangehörigen Gemeinde in Prozent des Durchschnitts ausfällt. Bezugnehmend auf die Unterteilung nach Gemeindegrößenklassen profitieren im Durchschnitt vor allem die Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern sowie die Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern. Die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 20.000 weisen hingegen Mindereinnahmen aus den Schlüsselzuweisungen auf. Dies liegt zum Teil auch daran, dass die FAG-Umlage mehr Finanzmittel abschöpft als die bisher bestehende Finanzkraftumlage. Diese Erkenntnisse können auch auf die Zentralen Orte übertragen werden: Insbesondere aufgrund der Anhebung des Zentralitätszuschlags verzeichnen die Mittelzentren Hinzugewinne an Schlüsselzuweisungen, während die Grundzentren aufgrund ihrer im Vergleich zu den Mittelzentren deutlich höheren Steuerkraft weniger Zuweisungen aus der Teilschlüsselmasse erhalten. Die Reformvorschläge stärken somit vor allem kleinere Gemeinden sowie Mittelzentren, die wichtige Ankerfunktionen für die ländlichen Räume Sachsen-Anhalts wahrnehmen.

Auf Seiten der **Landkreise** ergeben sich Netto-Mehreinnahmen für die Kreise, die überdurchschnittlich hohe Quoten an SGB II Bedarfsgemeinschaften und/oder Anteile an Kindern im Alter von unter 6 Jahren aufweisen (vgl. Abschnitt 4.2). Neben den Veränderungen bei der Berechnung der Bedarfsmesszahlen treten auch Effekte durch veränderte Kreisumlagegrundlagen auf. Diese resultieren aus den Veränderungen bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden sowie aus der Auflösung der Finanzkraftumlage und der Einführung der FAG-Umlage und der relativen, nachgelagerten Mindestausstattung. Die Kreisumlage sinkt insbesondere im Burgenlandkreis und im Saalekreis. Dies liegt daran, dass die beiden steuerkraftstarken Gemeinden Lützen und Leuna eine im Vergleich zur Finanzkraftumlage höhere FAG-Umlage entrichten müssen. Diese wird von den Kreisumlagegrundlagen der beiden Landkreise abgezogen, wodurch sich bei gleichbleibenden Kreisumlagesätzen sinkende Einnahmen aus der Kreisumlage ergeben. Die Kreisumlagegrundlagen steigen hingegen tendenziell in Landkreisen, die über viele Gemeinden verfügen, welche entweder eine Mindestausstattung aus Schlüsselzuweisungen einschließlich abgeschöpfter FAG-Umlage oder generell infolge der gutachterlichen Reformvorschläge erhöhte Schlüsselzuweisungen erhalten, die ebenfalls in die Kreisumlagegrundlagen einberechnet werden.

In Bezug auf die **kreisfreien Städte** ergeben sich für die Stadt Halle/Saale Netto-Mehreinnahmen aus dem Schlüsselzuweisungssystem (vgl. Abschnitt 4.3). Dies liegt vor allem darin begründet, dass ihre SGB II Quote im Vergleich zur Landeshauptstadt Magdeburg sowie zu Dessau-Roßlau erkennbar höher ausfällt. Dies fällt bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl im Zuge der Reformvorschläge stark ins Gewicht.

Die Umverteilungseffekte infolge der Reformvorschläge fallen insgesamt moderat aus. Zur Abfederung finanzieller Härten (nicht sämtlicher Mindereinnahmen) aus den Reformeffekten wird die Nutzung der Mittel aus dem Ausgleichsstock für einen Übergangszeitraum empfohlen. Dieser Übergangszeitraum sollte nicht länger als zwei Jahre umfassen.

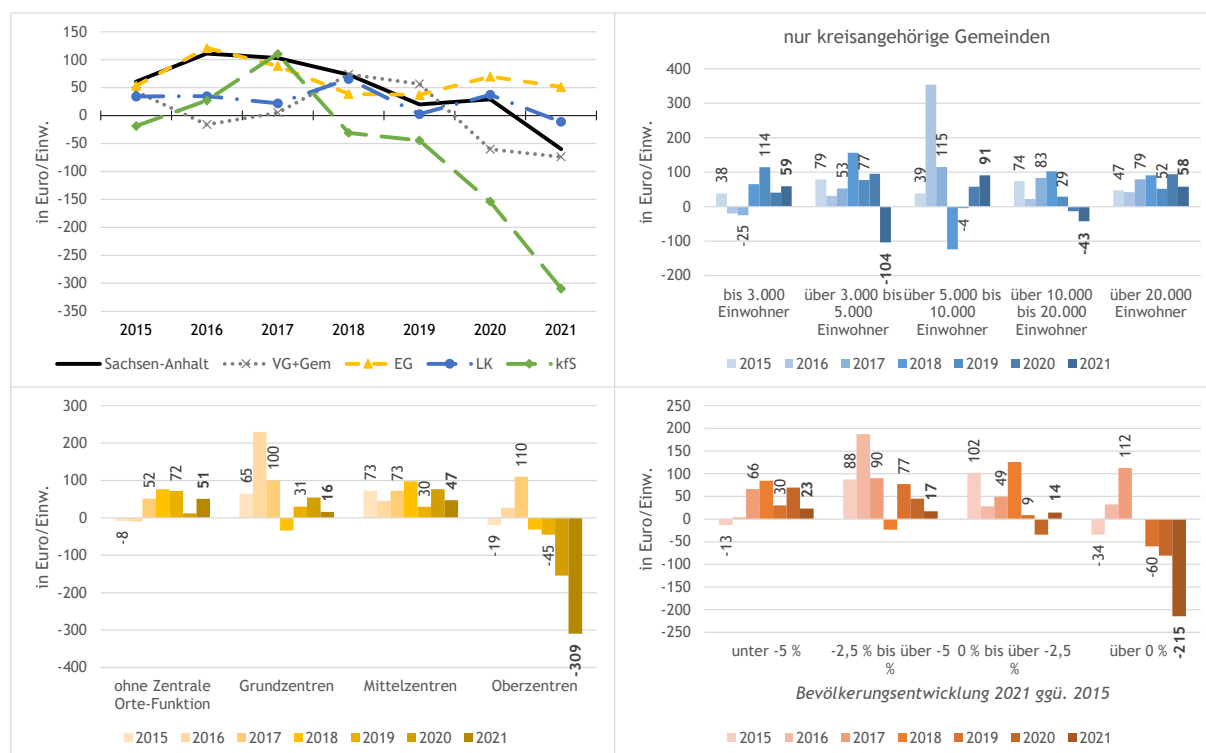
1 FINANZLAGE DER KOMMUNEN IN SACHSEN-ANHALT

Bevor die ausführliche Analyse des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt erfolgt (vgl. Abschnitte 2, 3 und 4), soll zunächst die Finanzlage der Kommunen mit Hilfe von verschiedenen Kennzahlen verdeutlicht werden. Dies ermöglicht, spätere gutachterliche Empfehlungen an den realen finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten zu spiegeln und ihre Plausibilität einzuschätzen.

1.1 FINANZIERUNGSSALDO

Für die Darstellung der kommunalen Finanzlage sowie alle nachfolgenden Berechnungen wird auf die zahlungsorientierte amtliche Finanzstatistik des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt und des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen.¹ Dabei wurden Daten der **Kernhaushalte** verarbeitet. Auf die gegenwärtig übliche Darstellung der amtlichen Statistik einschließlich der Extrahaushalte wurde verzichtet, da die einzelgemeindliche Analyse darunter leiden würde.²

Abbildung 1: Finanzierungssaldo der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Der hier beschriebene Finanzierungssaldo lässt sich auf der kommunalen Ebene gemeinde- und aufgabendifferenziert berechnen. Es ergibt sich für die Aufgaben der Hauptproduktbereiche 1-5 ein aufgabenbezogener **Zuschussbetrag**³, der durch die Überschüsse des Hauptproduktbereichs 6 (vor

¹ Dies ist auch deshalb ohne echte Alternative, da doppische Ergebnisdaten bisher nicht flächendeckend zur Verfügung stehen und weiter zurückliegende Zeitpunkte daher nicht abgebildet werden können.

² Daten für die Extrahaushalte werden nicht auf der Ebene der einzelnen Gemeinde statistisch nachgewiesen. Vgl. dazu Hesse/Lenk/Starke (2017).

³ Die ebenfalls übliche Formulierung „Zuschussbedarf“ wird weitgehend vermieden, um nicht zu suggerieren, es handle sich um objektiv bestimmbare Bedarfe. Zuschussbeträge sind zahlungsorientierte Größen, die den tatsächlichen Fluss der Ausgaben und Einnahmen nachvollziehen, aber keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Bedarfsgerechtigkeit zulassen. In einigen Passagen ist dennoch von Zuschussbedarfen die Rede, wenn der Begriff in den Originalquellen verwendet wurde.

allem Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen) gedeckt werden muss. Werden die Zuschussbeträge über alle Aufgaben und alle kommunalen Einheiten hinweg addiert, ergibt sich der dargestellte Finanzierungssaldo der kommunalen Ebene Sachsen-Anhalts (Abbildung 1, links oben, schwarze Linie). Dabei wird erkennbar, dass der Saldo über den dargestellten Zeitraum von 2015 bis 2021 beinahe durchweg positiv ausgeprägt war. Der Trend von 2016 bis 2021 gestaltet sich dabei negativ, d. h., die Überschüsse sind seit 2016 zurückgegangen. Im Jahr 2021 wiesen die sachsen-anhaltischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Durchschnitt sogar ein Defizit aus (-60 Euro/Einw.). Darüber hinaus lassen sich Unterschiede zwischen den Verbandsgemeinden (einschließlich ihrer verbandsangehörigen Gemeinden, grau gestrichelte Linie), Einheitsgemeinden (gelb), Landkreisen (blau) und kreisfreien Städten (grün) erkennen: So fällt auf, dass die Einheitsgemeinden im Vergleich zu den Verbandsgemeinden zunächst höhere Salden aufwiesen, in den Jahren 2018 und 2019 jedoch geringere Überschüsse erwirtschafteten. Trotz des Beginns der Corona-Pandemie im Jahr 2020 konnten in den Einheitsgemeinden auch weiterhin Überschüsse verzeichnet werden (2020: +70 Euro/Einw., 2021: +51 Euro/Einw.); in den Verbandsgemeinden war dies nicht der Fall (2020: -60 Euro/Einw., 2021: -74 Euro/Einw.). Die Landkreise weisen wiederum einen im Zeitverlauf stabilen positiven durchschnittlichen Finanzierungssaldo auf, wobei lediglich das Jahr 2021 eine Ausnahme darstellt (-11 Euro/Einw.). Die kreisfreien Städte konnten im Durchschnitt lediglich in den Jahren 2016 und 2017 Überschüsse erwirtschafteten, in den übrigen Jahren wiesen sie hingegen Defizite aus, wobei diese seit 2018 stetig zunahmen (2018: -31 Euro/Einw., 2021: -309 Euro/Einw.). Diese Entwicklung ist insbesondere auf einen Anstieg der investiven Tätigkeit zurückzuführen (vgl. Abschnitt 1.3.2).

Im Folgenden wird bei ausgewählten Abbildungen insbesondere auf einen Vergleich der Jahre 2018-2020 eingegangen, da dieser den zentralen Bezugszeitraum der horizontalen Analysen repräsentiert. So können die Auswirkungen von Veränderungen im horizontalen Ausgleich, die auch eine Folge der Finanzlage der Kommunen sind, rückgekoppelt werden. Vergleicht man die Kommunaltypen auf dieser Basis miteinander, so erreichte die Kommunalebene in Sachsen-Anhalt insgesamt zunächst einen positiven Saldo i. H. v. +41 Euro/Einw. (90 Mio. Euro). Lediglich die Einheitsgemeinden verzeichneten dabei einen überdurchschnittlichen Wert (+48 Euro/Einw. bzw. 70 Mio. Euro), die Landkreise (+35 Euro/Einw. bzw. 58 Mio. Euro) und Verbandsgemeinden (+24 Euro/Einw. bzw. 4,7 Mio. Euro) liegen hingegen leicht unter dem Durchschnitt. Die kreisfreien Städte weisen wiederum im Durchschnitt Defizite aus (-76 Euro/Einw. bzw. -42 Mio. Euro).

Neben der Unterteilung nach Kommunaltypen kann der Finanzierungssaldo der kreisangehörigen Gemeinden zusätzlich nach Gemeindegrößenklassen illustriert werden (Abbildung 1, rechts oben). Dies kann bereits erste Anhaltspunkte für die Bewertung und eventuellen Neugestaltung der Hauptansatzstaffel im sachsen-anhaltischen FAG geben. Zunächst wird deutlich, dass die kreisangehörigen Gemeinden (Einheits- und Verbandsgemeinden) in den meisten Jahren Überschüsse erwirtschaftet haben, die Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (ohne kreisfreie Städte) verzeichneten sogar in allen Einzeljahren einen positiven durchschnittlichen Finanzierungssaldo. Im Durchschnitt des hier illustrierten Zeitraums von 2015 bis 2021 verzeichnen darüber hinaus alle dargestellten Gemeindegrößenklassen einen ähnlichen hohen, durchweg positiven Saldo: In den Gemeinden mit über 10.000 bis zu 20.000 Einwohnern wurde mit +37 Euro/Einw. (15 Mio. Euro) der niedrigste Positivsaldo erzielt, der Höchstwert von +76 Euro/Einw. (30 Mio. Euro) wurde in der Gemeindegrößenklasse von über 5.000 bis 10.000 Einwohnern gemessen.⁴ Da auch die Kleinstgemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern i. d. R. Überschüsse aufwiesen, kann generell nicht von einer relativen Unterausstattung dieser Gemeinden im Vergleich zu den übrigen Größenklassen ausgegangen werden. Insgesamt kann festgehalten werden, dass über den gesamten Zeitraum 2015-2021 hinweg die Größenklasse keine ausschlaggebende Rolle für die Höhe des Finanzierungssaldos spielt, was auch anhand der Schwankungen im Zeitverlauf erkennbar wird. Es ist nicht erkennbar, dass etwa größere Gemeinden im Durchschnitt höhere Überschüsse als die Gemeinden der unteren Größenklassen erzielen. Im *Durchschnitt der Jahre 2018-2020* erwirtschafteten die kreisangehörigen

⁴ Der Durchschnittswert ist allerdings von einem Ausreißer aus dem Jahr 2016 beeinflusst, wobei es sich um Lützen (Burgenlandkreis) handelt.

Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 3.000 und 5.000 die höchsten Überschüsse (+110 Euro/Einw. bzw. 5 Mio. Euro) vor den Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (+79 Euro/Einw. bzw. 52 Mio. Euro). Lediglich die Gemeinden mit über 5.000 bis 10.000 Einwohnern generierten im Durchschnitt dieser drei Jahre ein Defizit (-24 Euro/Einw. bzw. -9 Mio. Euro).

Vergleicht man die Kommunen gemäß ihren zentralörtlichen Funktionen untereinander (Abbildung 1, links unten), heben sich insbesondere die Oberzentren bzw. kreisfreien Städte mit deutlich negativen durchschnittlichen Finanzierungssalden ab 2018 deutlich von den anderen Vergleichsgruppen ab (insgesamt -60 Euro/Einw., siehe auch Abbildung 1, links oben). In den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion, Grundzentren und Mittelzentren werden hingegen im Durchschnitt des gesamten Zeitraums Überschüsse erwirtschaftet (+35 Euro/Einw., +67 Euro/Einw., +63 Euro/Einw.). Die Entwicklung der durchschnittlichen Salden in diesen Gruppen folgt dabei keinem stetigen Muster, sondern scheint vielmehr durch spezielle unterjährige Effekte geprägt.⁵ Wird der *Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020* betrachtet, wird erkennbar, dass die Mittelzentren und Gemeinden ohne zentralörtlichen Status die höchsten Positivsalden verzeichnen (+68 Euro/Einw. bzw. 44 Mio. Euro, +54 Euro/Einw. bzw. 19 Mio. Euro). Danach folgen die Grundzentren mit einem Wert i. H. v. +17 Euro/Einw. (11 Mio. Euro). Die Oberzentren erwirtschafteten hingegen Defizite (-76 Euro/Einw., -42 Mio. Euro).

Mit Blick auf die spätere Untersuchung des Demografiefaktors nach § 25 FAG ergibt sich ein weiterer Vergleichsmaßstab aus der Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum von 2021 gegenüber 2015 (Abbildung 1, rechts unten), wobei größere Unterschiede deutlich werden. Gemeinden mit einer wachsenden Einwohnerzahl generierten im Durchschnitt erhebliche Defizite (-35 Euro/Einw.), die dabei aber vor allem auf die Entwicklung in den beiden kreisfreien Städten Halle/Saale und Magdeburg zurückgehen. Der Trend der Entwicklung der durchschnittlichen Finanzierungssalden ist in dieser Gruppe zudem seit dem Jahr 2017, in dem letztmalig Überschüsse erwirtschaftet wurden, stetig negativ. In den übrigen Vergleichsgruppen sind wiederum keine klaren Entwicklungsmuster erkennbar. Es wird jedoch deutlich, dass im Durchschnitt in den schrumpfenden Gemeinden Überschüsse verzeichnet werden, die in den Gemeinden mit einem Bevölkerungsrückgang zwischen 2,5 % und 5 % am höchsten ausfallen (+69 Euro/Einw.). Wird hierbei der *Durchschnitt des für die späteren regressionsanalytischen Berechnungen relevanten Zeitraums von 2018 bis 2020* herangezogen, ergeben sich die höchsten Überschüsse sogar in den am stärksten schrumpfenden Gemeinden (mehr als 5 % Bevölkerungsrückgang) mit +61 Euro/Einw. bzw. 26 Mio. Euro. In den anderen beiden Gemeindegruppen mit im Zeitverlauf rückläufigen Einwohnerzahlen sind ähnlich hohe durchschnittliche Finanzierungssalden ableitbar (+33 Euro/Einw. bzw. 27 Mio. Euro, +34 Euro/Einw. bzw. 10 Mio. Euro). In der Gruppe der wachsenden Gemeinden ergibt sich im Durchschnitt ein hoher Negativsaldo (-47 Euro/Einw. bzw. -31 Mio. Euro).

Insgesamt lässt sich anhand des Finanzierungssaldo ein positives Bild der aktuellen Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände in Sachsen-Anhalt ableiten. Insbesondere die Einheits- und Verbandsgemeinden sowie Landkreise verzeichnen im Zeitverlauf konstant positive Salden und demzufolge Überschüsse. Der Finanzierungssaldo der kreisfreien Städte fällt am aktuellen Rand deutlich in den Negativbereich, was jedoch mit hohen investiven Ausgaben begründet werden kann. Es lassen sich aus den Ergebnissen keine offensichtlichen allgemeinen interkommunalen Schiefagen erkennen, die gesonderte Ansätze im Finanzausgleichssystem für eine bestimmte kommunale Gruppe erfordern würden. Die späteren Gutachterempfehlungen können gleichwohl an den hier skizzierten Resultaten gemessen werden.

⁵ So geht beispielsweise die hohe positive Ausprägung des Durchschnittswerts für das Jahr 2016 in der Gruppe der Grundzentren wiederum auf Lützen zurück.

1.2 EINNAHMEN

1.2.1 BEREINIGTE EINNAHMEN

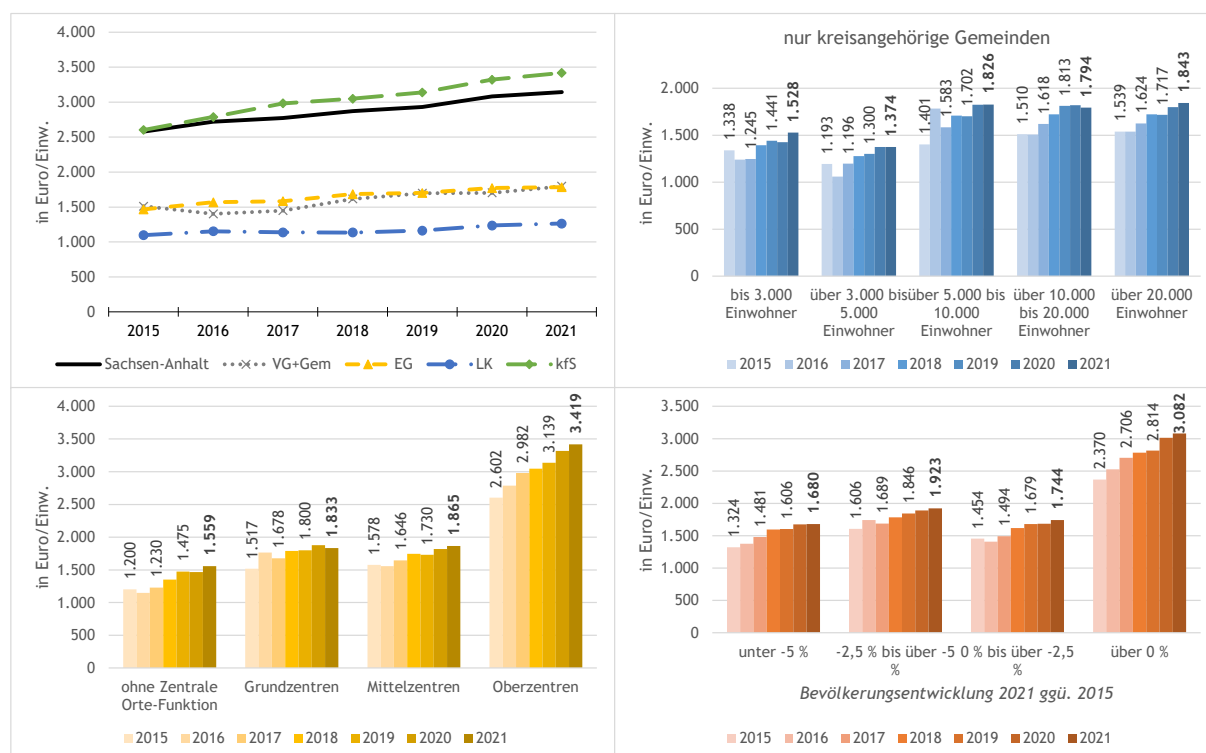
Mit Blick auf die Bereinigten Gesamteinnahmen⁶ ist ein stetiger Wachstumspfad erkennbar, der sich auf alle Kommunaltypen bezieht (Abbildung 2, links oben). Gegenüber dem Ausgangsjahr 2015 erhöhten sich die Bereinigten Einnahmen in 2021 um 21,9 % auf 3.142 Euro/Einw. (+565 Euro/Einw. ggü. 2015). Insbesondere die drei kreisfreien Städte sind dabei die Entwicklungstreiber: So betragen deren Einnahmen im Jahr 2021 3.419 Euro/Einw., was einer Steigerung gegenüber 2015 um +31,4 % (817 Euro/Einw.) entspricht.⁷ Das hohe Einnahmenniveau ist - parallel zu den Ausgaben (vgl. Abbildung 8) - vorrangig mit deren im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden deutlich erweitertem Aufgabenspektrum (insbesondere im Sozialbereich sowie den weiterführenden Schulen) zu begründen. Aber auch die kreisangehörigen Gemeinden (sowohl Einheits- als auch Verbandsgemeinden) und die Landkreise konnten ihre Bereinigten Einnahmen kontinuierlich ausbauen, wobei die Entwicklung allerdings etwas weniger dynamisch als bei den kreisfreien Städten ist: So liegt das Einnahmenniveau der Landkreise in 2021 bei 1.262 Euro/Einw. (+15,1 % ggü. 2015), in den Einheitsgemeinden beläuft es sich auf 1.783 Euro/Einw. (+21,6 %). Die Landkreise werden dabei insbesondere über die Kreisumlage an der guten Finanzlage ihrer kreisangehörigen Gemeinden beteiligt. Überdies verzeichnen auch die Verbandsgemeinden (2021: 1.797 Euro/Einw.) deutliche Zuwächse bei ihren Einnahmen (+18,9 %), die hauptsächlich auf gestiegene Einnahmen aus der Verbandsgemeindeumlage zurückzuführen sind.

Unterscheidet man das Wachstum der Einnahmen bei den kreisangehörigen Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen (Abbildung 2, rechts oben), ergeben sich nur geringfügige Unterschiede: Hinsichtlich der Dynamik im Zeitverlauf sind lediglich die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern hervorzuheben, deren bereinigte Einnahmen sich im Zeitverlauf um +30,4 % (425 Euro/Einw.) auf 1.826 Euro/Einw. erhöhten. Der hohe positive Finanzierungssaldo innerhalb dieser Kommunen (vgl. Abbildung 1) ist folglich vor allem einnahmeseitig zu erklären. In den anderen Größenklassen wurden im Durchschnitt ebenfalls ausnahmslos Zuwächse erzielt, diese fallen aber im Vergleich geringer aus (maximal 7,1 % in der größten Gemeindegrößenklasse). Darüber hinaus verzeichnen die oberen drei Gemeindegrößenklassen (Einheitsgemeinden ab 5.000 Einwohnern) im Jahr 2021 im Durchschnitt ein höheres Einnahmenniveau je Einwohner als die unteren zwei Größenklassen (1.821 Euro/Einw. versus 1.451 Euro/Einw.), die ausschließlich verbandsangehörige Gemeinden umfassen. Im Durchschnitt der für die späteren regressionsanalytischen Berechnungen relevanten Jahre 2018 bis 2020 wird dieser Unterschied ebenfalls deutlich (1.758 Euro/Einw. versus 1.368 Euro/Einw.). Wichtig ist hierbei, dass diese Unterschiede parallel dazu bei den Bereinigten Ausgaben ebenfalls auftreten (vgl. Abbildung 8).

⁶ Im Gutachten werden die Begriffe „Auszahlungen“ (Verringerung des Bestandes an Zahlungsmitteln) und „Ausgaben“ (Verringerung des Bestandes des Geldvermögens) sowie „Einzahlungen“ und „Einnahmen“ synonym verwendet, auch wenn sie sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht unterscheiden können.

⁷ Dabei verzeichnet die Stadt Dessau/Roßlau sowohl die niedrigste Wachstumsrate (+16,3 %) als auch das niedrigste Einnahmenniveau (3.042 Euro/Einw.). In Magdeburg belaufen sich die Bereinigten Einnahmen in 2021 auf 3.438 Euro/Einw. (+32,9 % ggü. 2015), in Halle/Saale auf 3.524 Euro/Einw. (+34,9 % ggü. 2015).

Abbildung 2: Bereinigte Einnahmen der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Hinsichtlich der zentralörtlichen Funktionen ergeben sich die erwartbaren Unterschiede hinsichtlich des Einnahmenniveaus (Abbildung 2, links unten). Die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status haben die niedrigsten Bereinigten Einnahmen (2021: 1.559 Euro/Einw.), aber gleichzeitig eine recht starke Dynamik im Zeitablauf (+29,9 % ggü. 2015, +359 Euro/Einw.). Die Grundzentren verzeichnen substantiell höhere Gesamteinnahmen (1.833 Euro/Einw.) bei einer geringfügig schwächeren Dynamik (+20,9 % ggü. 2015, +316 Euro/Einw.). Nochmals etwas höhere bereinigte Einnahmen ergeben sich in den Mittelzentren (1.865 Euro/Einw.), wobei die Dynamik der Entwicklung hier am schwächsten ausgeprägt ist (+18,1 % ggü. 2015, +286 Euro/Einw.). Im Zeitraum von 2018-2020 fällt auf, dass die Mittelzentren ein niedrigeres Einnahmenniveau als die Grundzentren (1.764 Euro/Einw. versus 1.823 Euro/Einw.) verzeichnen. Die Oberzentren (kreisfreie Städte) weisen angesichts ihrer umfangreichen zentralörtlichen Funktionen mit weiter Ausstrahlungswirkung zugleich das höchste Niveau und die stärkste Dynamik der Bereinigten Einnahmen auf (3.419 Euro/Einw., +31,4 % ggü. 2015).

Auch mit Blick auf die demografische Entwicklung werden nur kleinere Unterschiede zwischen den Gemeinden sichtbar (Abbildung 2, rechts unten). Das höchste Niveau verzeichnen die wachsenden Kommunen (2021: 3.082 Euro/Einw.), was vor allem die Resultate der beiden kreisfreien Städten Magdeburg und Halle/Saale spiegelt. Das niedrigste Einnahmenniveau verzeichnen hingegen die Kommunen, deren Einwohnerzahl im Zeitraum von 2015 bis 2021 um mehr als 5 % zurückgegangen ist (1.680 Euro/Einw.). Die Wachstumspfade sind in allen demografischen Klassen ähnlich ausgestaltet und liegen dabei zwischen +20 % und +30 %.

1.2.2 STEUEREINNAHMEN

Ein wesentlicher Einnahmenblock der Kommunen sind die Steuereinnahmen, die nachfolgend ausführlicher betrachtet werden. Dabei werden die Netto-Steuereinnahmen inklusive der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern und abzüglich der Gewerbesteuerumlage dargestellt. Für eine Betrachtung der tatsächlichen kommunalen Finanzlage und die spätere Bewertung des

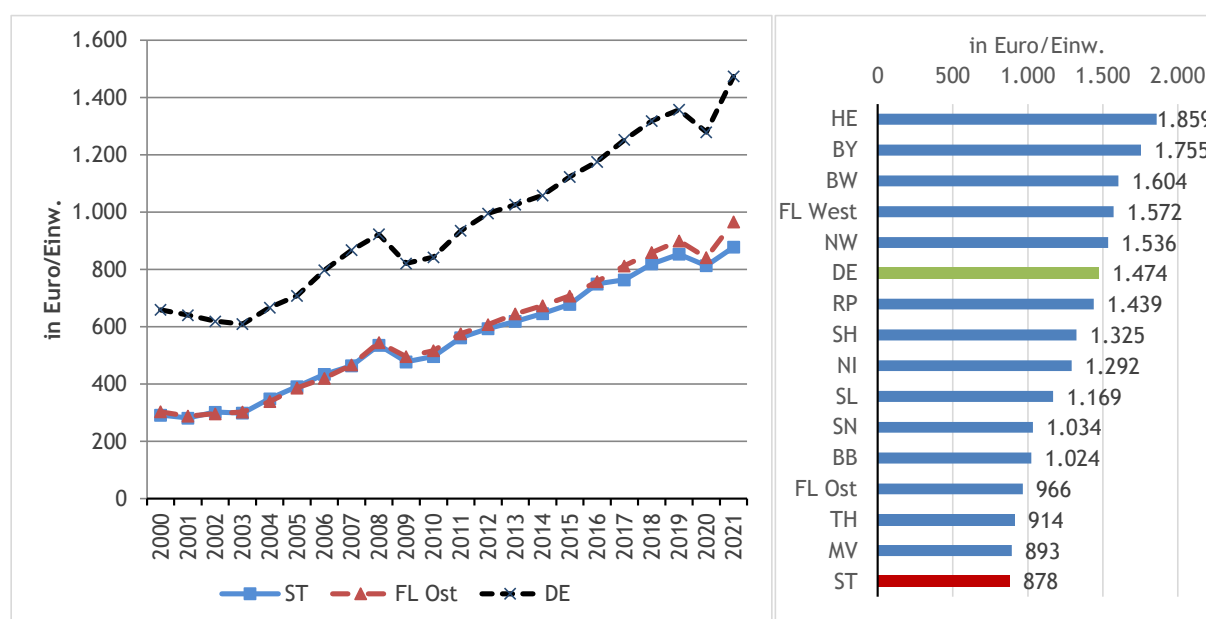
Steuerkraftausgleichs, der eine zentrale Funktion des kommunalen Finanzausgleichs darstellt, ist ein solch vollumfänglicher Blick auf die gesamten Steuereinnahmen unerlässlich.⁸

1.2.2.1 STEUEREINNAHMEN IM LÄNDERVERGLEICH

Zu Beginn werden die sachsen-anhaltischen Steuereinnahmen (blaue Linie) mit dem bundesweiten sowie ostdeutschen Durchschnitt (schwarze bzw. rote gestrichelte Linie) verglichen (Abbildung 3, links). Mit Blick auf die gesamten Steuereinnahmen fällt auf, dass Sachsen-Anhalt am aktuellen Rand (2021: 878 Euro/Einw.) den bundesweit niedrigsten Wert verzeichnet und dabei deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt (1.473 Euro/Einw.) sowie geringfügig hinter dem ostdeutschen Durchschnitt (966 Euro/Einw.) zurückbleibt.

Grundsätzlich ist jedoch ein Wachstum der Steuereinnahmen auch in den sachsen-anhaltischen Gemeinden und Städten zu beobachten (+201,2 % ggü. 2000), welches jedoch leicht hinter dem Wachstumspfad der ostdeutschen Kommunen zurückbleibt (+218,7 %). Infolgedessen ist erkennbar, dass die Steuereinnahmen der Gemeinden in Sachsen-Anhalt seit dem Jahr 2007 unter dem ostdeutschen Durchschnitt liegen. In 2021 belaufen sie sich nur noch auf 91 % des ostdeutschen Durchschnitts, 2019 waren es noch 95 %. Immerhin hat sich der Abstand zum Bundesdurchschnitt in den vergangenen 21 Jahren leicht vermindert: Betrug das Niveau der Steuereinnahmen der Kommunen in Sachsen-Anhalt zu Beginn des betrachteten Zeitraums noch lediglich 44 %, sind es 2021 immerhin 60 %, wobei sich die Lücke gegenüber dem Jahr 2019 (63 %) jedoch im Zuge der Corona-Pandemie wieder vergrößert hat. Dabei ergibt sich im Jahr 2021 in Sachsen-Anhalt ein Sondereffekt: So fielen die Steuereinnahmen der beiden mit Abstand steuerstärksten Gemeinden Lützen und Leuna aufgrund von hohen Gewerbesteuererlösen substantiell niedriger aus als in den Vorjahren. Dies wirkt sich wiederum auf den in Abbildung 3 dargestellten Gesamtwert der sachsen-anhaltischen Steuereinnahmen aus.

Abbildung 3: Steuereinnahmen der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und zum ostdeutschen Durchschnitt 2000-2021 (links) sowie im Ländervergleich 2021 (rechts)

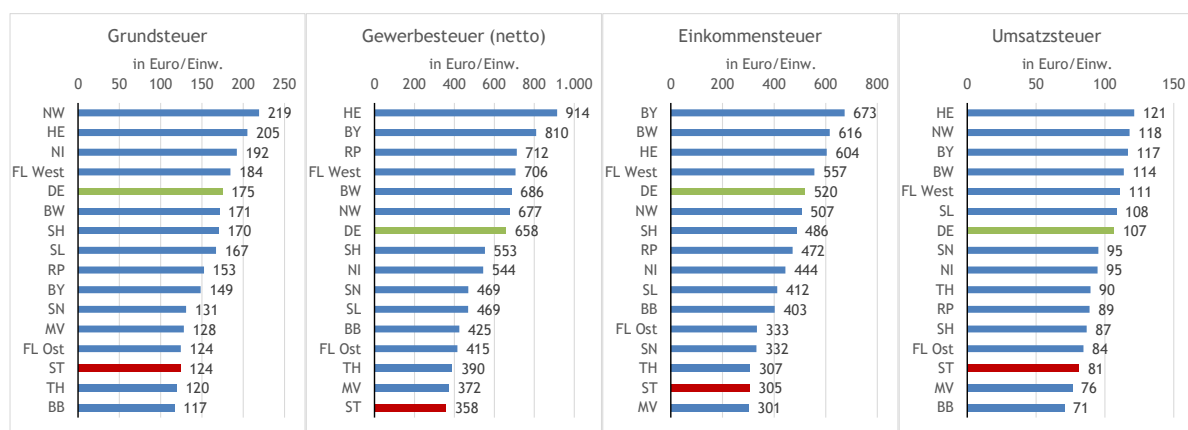


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

⁸ Im Rahmen der später folgenden Untersuchung des horizontalen Finanzausgleichs wird die Steuerkraftmesszahl ohne die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern berechnet.

Im Ländervergleich (Abbildung 3, rechts) wird erstens das massive Gefälle der kommunalen Steuerkraft zwischen den Ländern erkennbar. Die Kommunen in Hessen (1.859 Euro/Einw.) haben im Durchschnitt weit mehr als doppelt so hohe Steuereinnahmen zur Verfügung wie die Kommunen Sachsen-Anhalts. Zweitens wird deutlich, dass deren Steuerkraft mittlerweile deutlich hinter den Kommunen aus Mecklenburg-Vorpommern (893 Euro/Einw.) und Thüringen (914 Euro/Einw.) zurückbleibt. Im Jahr 2019 fielen die Steuereinnahmen der sachsen-anhaltischen Kommunen noch höher aus als in Mecklenburg-Vorpommern (854 Euro/Einw. versus 837 Euro/Einw.) und lagen zugleich nur geringfügig hinter Thüringen (860 Euro/Einw.). Insofern ist abzuwarten, ob die Entwicklung im Jahr 2021 noch durch die Corona-Pandemie bedingt ist und sich die Steuereinnahmen in den drei Ländern zukünftig wieder einander annähern.

Abbildung 4: Ranking der einzelnen kommunalen Steuerarten im Ländervergleich 2021



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

Im Ranking der Flächenländer für das Jahr 2021 zeigt sich, dass die Steuereinnahmen Sachsen-Anhalts in allen Steuerarten unterdurchschnittlich hoch ausfallen (Abbildung 4): Bei der Gewerbsteuer netto nehmen die Kommunen den letzten Platz ein (358 Euro/Einw.) und liegen dabei weit hinter dem ostdeutschen Durchschnitt (415 Euro/Einw.). Ob dieser Umstand möglicherweise auch auf ungenutzte Mehreinnahmepotenziale bei den Realsteuern zurückzuführen ist, wird in Abschnitt 1.7 betrachtet. In Bezug auf die Grundsteuer und den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer belegen die Kommunen Sachsen-Anhalts jeweils den drittletzten Rang (124 Euro/Einw. bzw. 81 Euro/Einw.) und hinsichtlich des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer den vorletzten Rang, wobei der Abstand zum ostdeutschen Durchschnitt hier gleichwohl recht hoch ausfällt (305 Euro/Einw. versus 333 Euro/Einw.). Dieser wird allerdings sehr stark durch die brandenburgischen Kommunen beeinflusst, die im Durchschnitt deutliche höhere Gewerbesteuererinnahmen als die übrigen ostdeutschen Kommunen verzeichnen, was dort wiederum auf die ausgeprägte Steuerstärke einzelner Gemeinden zurückzuführen ist.⁹

1.2.2.2 INTERKOMMUNALER VERGLEICH DER STEUEREINNAHMEN

In Abbildung 5 (links oben) erfolgt ein interkommunaler Vergleich der kommunalen Steuereinnahmen nach den gebildeten Vergleichsgruppen. Hierbei ist ein Wachstumspfad erkennbar, der durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie im Jahr 2020 unterbrochen, im Jahr 2021 jedoch fortgesetzt wurde. Sowohl das Niveau der Steuereinnahmen als auch die Dynamik des Steuerwachstums unterscheiden sich dabei zwischen den Kommunaltypen: Die höchsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen verzeichnen die kreisfreien Städte (948 Euro/Einw.) bei einem Wachstum von +32,6 % (+233 Euro/Einw.). In den Einheitsgemeinden stiegen die Einnahmen aus Steuern um +28,6 %

⁹ Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 64.

(+193 Euro/Einw.) auf 868 Euro/Einw., in den verbandsangehörigen Gemeinden wuchsen sie um +24,6 % (+148 Euro/Einw.) auf insgesamt 752 Euro/Einw. Es wird somit deutlich, dass die grundsätzlich positive Finanzlage der sachsen-anhaltischen Kommunen stark durch die Dynamik der Steuereinnahmen getragen war.

Abbildung 5: Steuereinnahmen der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Wird in diesem Kontext zwischen den Steuerarten differenziert, so sind die Grundsteuern (A und B) (2021: 124 Euro/Einw., +12,2 % bzw. +14 Euro/Einw.) prozentual am schwächsten angestiegen. Ein deutlich höheres Wachstum wurde bei der Gewerbesteuer netto (2021: 358 Euro/Einw., +30,1 % bzw. +83 Euro/Einw.) und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (2021: 305 Euro/Einw., +29,1 % bzw. +69 Euro/Einw.) erreicht. Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (2021: 81 Euro/Einw., +73,1 % bzw. +34 Euro/Einw.) sind im Zeitverlauf sogar fast um das Doppelte angestiegen.¹⁰

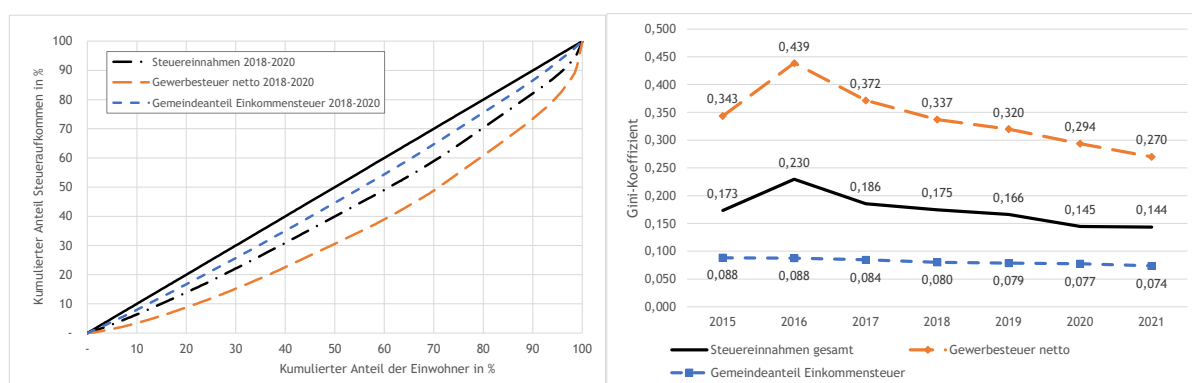
In Bezug auf die Gemeindegrößenklassen (Abbildung 5, rechts oben) wird deutlich, dass die Gemeinden der zweithöchsten Größenklasse die höchsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen aufweisen (913 Euro/Einw.), zugleich aber im Zeitverlauf am wenigsten stark gewachsen sind (+19,5 %). Das stärkste durchschnittliche Wachstum verzeichnen hingegen die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000 (2021: 838 Euro/Einw., +38,6 %) sowie zwischen 3.000 und 5.000 (721 Euro/Einw., +38,3 %). Die Einnahmen aus Steuern in den verbandsangehörigen Gemeinden (Größenklasse bis unter 3.000 Einwohner) liegen etwas höher als in der nächsthöheren Größenklasse (763 Euro/Einw.), sind im Zeitverlauf aber auch weniger stark angestiegen (+20,4 %). Die skizzierten Niveauunterschiede sind im für die Regressionsanalysen relevanten Zeitraum von 2018 bis 2020 ähnlich ausgeprägt.

¹⁰ Dies hat weniger mit der allgemeinen Dynamik der Umsatzsteuer zu tun als vielmehr einer erhöhten bundesweiten Beteiligung der Gemeinden an dieser Steuerquelle.

Auch hinsichtlich der zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden und kreisfreien Städte sind substanzielle Unterschiede bemerkbar. Während die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion die niedrigsten Einnahmen, aber zugleich das stärkste Wachstum im Zeitraum von 2015 bis 2021 verzeichnen (2021: 739 Euro/Einw., +39,2 %), belaufen sich die Steuereinnahmen in den Grundzentren auf das im Vergleich zweithöchste Niveau (903 Euro/Einw., +25,8 %).¹¹ Die Mittelzentren weisen etwas niedrigere Steuereinnahmen auf (871 Euro/Einw., ebenfalls +25,8 %), was auch auf den Zeitraum von 2018 bis 2020 zutrifft. In den Oberzentren (kreisfreie Städte) war das Steueraufkommen im Jahr 2021 am höchsten (948 Euro/Einw.), allerdings war die Dynamik seit 2015 mit +32,6 % geringer als in der kleinsten Größenklasse.

In Bezug auf die demografische Entwicklung sticht klar hervor, dass die wachsenden Kommunen die höchsten Steuereinnahmen je Einwohner verzeichnen (1.004 Euro/Einw., +27,5 %), während die am stärksten schrumpfenden Gemeinden zwar das niedrigste Niveau, aber zugleich das stärkste Wachstum im Zeitverlauf, aufweisen (772 Euro/Einw., +38,1 %).

Abbildung 6: Gini-Koeffizienten und Lorenzkurven der Gesamt-Steuereinnahmen, Gewerbesteuer netto und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021 sowie im Durchschnitt 2018-2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Die interkommunalen Steuerkraftunterschiede können darüber hinaus mittels sog. Lorenzkurven abgebildet werden.¹² Als Datenbasis fungieren hierbei die einzelgemeindlichen Einnahmen der Einheitsgemeinden, verbandsangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte. Je weiter die in Abbildung 6 links für den Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 illustrierte Lorenzkurve von der 45 Grad-Linie (bzw. Winkelhalbierenden) entfernt, desto ungleicher ist die Verteilung der Steuereinnahmen unter den sachsen-anhaltischen Gemeinden und Städten. Direkt in Verbindung mit der Lorenzkurve steht der sog. Gini-Koeffizient,¹³ der für die Jahre 2015 bis 2021 in Abbildung 6 rechts abgetragen wurde. Liegt dessen Wert nahe 1, so wird eine hohe Ungleichverteilung der Steuereinnahmen angezeigt; ein Wert nahe 0 symbolisiert hingegen eine starke Gleichverteilung. Zum Vergleich wurden die Gesamt-Steuereinnahmen sowie die Einnahmen aus der Gewerbesteuer netto und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (und damit die beiden aufkommenstärksten Steuerarten) dargestellt.

Die Gini-Koeffizienten und die sehr nahe an der Winkelhalbierende liegende Lorenzkurve zeigen, dass beim *Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (blaue Linien)* eine konstant geringe

¹¹ Hierbei ist zu beachten, dass die beiden steuerstarken Städte Leuna (2021: 1.751 Euro/Einw.) und Lützen (1.549 Euro/Einw.) Grundzentren sind und dementsprechend den dargestellten Durchschnittswert prägen.

¹² Die Lorenzkurve ist ein in der Statistik verwendetes Maß, um die Ungleichverteilung bestimmter Variablen, z. B. von Einkommen oder Steuereinnahmen, zu veranschaulichen. Vgl. Auer/Rottmann (2015), S. 70-73.

¹³ Vgl. ebenda, S. 73-79.

Ungleichverteilung vorliegt (Gini-Koeffizient 2018-2020 = 0,078).¹⁴ Bei der *Gewerbsteuer netto (orangene Linien)* liegt eine höhere Ungleichverteilung vor, was ihrem Charakter als standortgebundene Steuer auf gewerbliche Erträge entspricht.¹⁵ Dabei wird jedoch zugleich deutlich, dass die Ungleichverteilung seit dem Jahr 2016 abgenommen hat. Dabei ist das Jahr 2016 stark durch einen Einmaleffekt in der Stadt Lützen (Burgenlandkreis) geprägt, in dessen Folge die Gewerbesteuererinnahmen dort extrem hoch ausgefallen sind. Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 beläuft sich der Gini-Koeffizient auf 0,305; am aktuellen Rand liegt er sogar lediglich bei 0,270. Obwohl es sich bei der Gewerbsteuer um eine konjunkturrell sehr reagible Steuer handelt, die stark von den Gegebenheiten vor Ort abhängig ist (Anzahl und Ertrag der lokalen Unternehmen), deutet der Gini-Koeffizient keine wachsende Ungleichverteilung zwischen den Gemeinden und Städten in Sachsen-Anhalt an. Hinsichtlich der *Steuereinnahmen insgesamt (schwarze Linien)* wird eine relativ niedrige Ungleichverteilung unter den Kommunen Sachsens-Anhalts erkennbar. So beläuft sich der Gini-Koeffizient im Mittel der Jahre 2018 bis 2020 auf 0,158. Der gesunkene Gini-Koeffizient zeigt, dass das Schlüsselzuweisungssystem als Instrument des Steuerkraftausgleichs nicht unter einem ständig steigenden Druck steht. Gleichwohl ist der Grad der Ungleichheit eine Bestätigung dafür, dass dem Steuerkraftausgleich eine zentrale Rolle zukommt.

1.2.3 ZUWEISUNGEN

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden können Zuwendungen und Zuweisungen sowohl außerhalb als auch innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung gestellt werden. Zuwendungen und Zuweisungen *außerhalb der FAG-Masse* 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, die sich auch in der Ausgestaltung der Antrags- und Abrechnungsverfahren widerspiegelt.¹⁶ 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 attraktiv, wenn ein möglichst großer Steuerungseinfluss auf die Mittelflüsse und deren Verwendung verbleiben soll (sog. „Goldene Zügel“). So sind bspw. auch im Zuge des Vollzuges des laufenden Haushalts noch Änderungs-/Nachsteuerungsmöglichkeiten vorhanden – allerdings mit dem Resultat einer abnehmenden Planungssicherheit für die einzelne Kommune. Aus Sicht der Kommunen sind die Mittel unterschiedlich zu bewerten. Einerseits wird durch die sachliche Zweckbindung die finanzielle Erfüllung bestimmter Aufgaben gesichert (z. B. Kindertagesbetreuung). Durch die sachliche Definition von Fördergegenständen wird bei investiven Förderprogrammen den Kommunen eine Leitlinie für mögliche Infrastrukturvorhaben gegeben. Die finanzielle Förderung durch eine quotale Beteiligung oder Festbeträge ermöglicht es Kommunen, laufende Ausgaben und Investitionen zu tätigen, welche die eigenen finanziellen Kapazitäten übersteigen. Andererseits schränkt der Zweckbindungscharakter die Selbstverwaltungsmöglichkeiten der Kommunen ein. Durch die Kombination aus Fördergegenständen, der Abgrenzung förderfähiger Kosten und der Festsetzung der Fördersätze werden Anreize für das (Investitions-) Verhalten der Kommunen gesetzt, die nicht notwendigerweise mit den lokalen Bedarfen und Dringlichkeiten übereinstimmen müssen. Wenn ein notwendiges Vorhaben nicht oder nur teilweise durch ein bestehendes Förderprogramm (ko-)finanziert werden

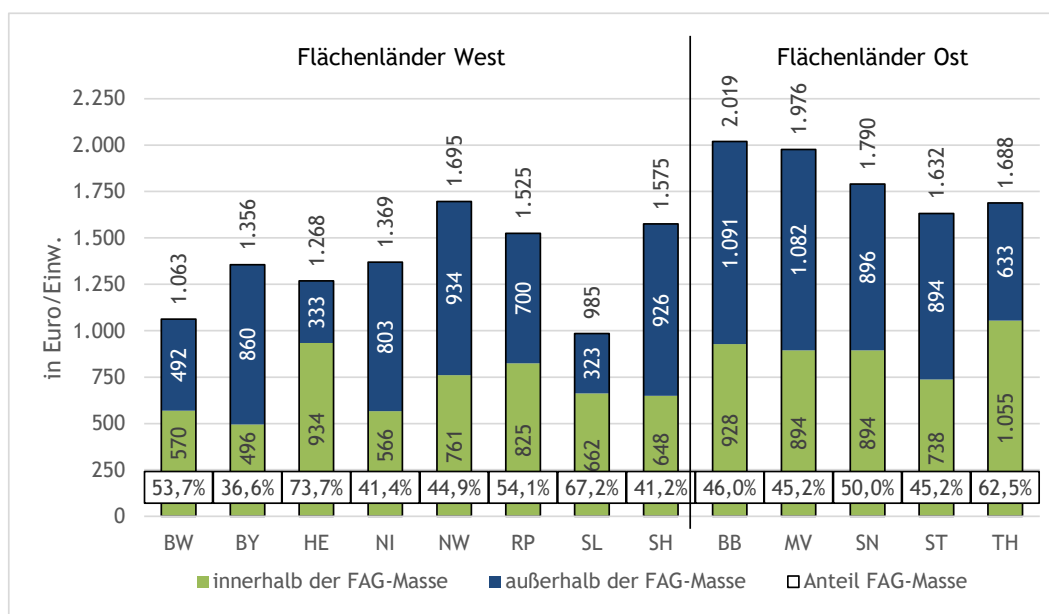
¹⁴ Dies korrespondiert mit dem Verteilungsmodus des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip aber unter Nutzung von Kappungsgrenzen (§ 3 Abs. 1 GemFinRefG).

¹⁵ Es gilt hier bei der Zerlegung auf mehrere Betriebsstätten eines Unternehmens das Betriebsstättenprinzip, wobei grundsätzlich nach der Lohnsumme zerlegt wird (§ 29 GewStG). Eine Kappung der Gewerbeerträge bei der Verteilung auf die Standortgemeinden ist, anders als beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, nicht vorgesehen.

¹⁶ 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.

kann, bleiben wichtige Ausgabenbedarfe möglicherweise ungedeckt. Werden bestimmte Sachverhalte dagegen umfangreich gefördert, bestehen Anreize für Kommunen, mit geringen Eigenleistungen diese Förderbeträge „mitzunehmen“ und damit ggf. Infrastrukturen zu fördern, die für den Strukturwandel nicht vorrangig sind.

Abbildung 7: Zuweisungen außerhalb und innerhalb der FAG-Masse im Ländervergleich 2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltspläne der Länder.

Zuweisungen *innerhalb der FAG-Masse* sollen grundsätzlich weisungs- und zweckfrei als allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden, um v. a. fiskalische (die gesamte Steuerkraft unterstützende) und distributive (ausgleichende) Funktionen zu erfüllen. Dies ist vor allem bei Schlüsselzuweisungen der Fall, die der Stärkung der allgemeinen Einnahmekraft der Kommunen dienen und eine Ergänzung zu den originären kommunalen Steuereinnahmen darstellen. Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sichern v. a. die Grundfinanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung. Dabei handelt es sich keinesfalls um Zuweisungen nach einem undifferenzierten „Gießkannenprinzip“. So werden für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen jeder Gemeinde die Steuerkraftmesszahl einer fiktiven Bedarfsmesszahl gegenübergestellt und die daraus hervorgehende Differenz zu einem definierten Prozentsatz ausgeglichen.¹⁷ Hierbei werden v. a. hinsichtlich der Bestimmung der Bedarfsmesszahl Differenzierungen zwischen den Kommunen vorgenommen. Üblich ist eine sog. Einwohnerveredelung, welche größeren Städten und Gemeinden höhere fiktive Bedarfe zuweist als kleineren, und die in Sachsen-Anhalt zur Anwendung kommt. Weitere Bedarfsunterschiede können bspw. für flächenbezogene Indikatoren, aber auch für Kinder, Schüler, Soziallasten und andere Differenzierungsmerkmale vorgenommen werden. Das Schlüsselzuweisungssystem verbindet damit den Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft mit einer Differenzierung typisierter Bedarfe (vgl. dazu Abschnitt 2.2). Innerhalb der FAG-Masse können weiterhin Zweckzuweisungen bzw. Sonderlastenausgleiche abgegrenzt werden, welche unabhängig von der Steuerkraft geleistet werden. Die Zweckbindung erfolgt durch den Landesgesetzgeber, obwohl es sich um Mittel handelt, die aus der den Kommunen zugeordneten FAG-Masse entnommen werden. Insofern hat das Land hier zusätzlichen Steuerungseinfluss ohne den Einsatz eigener Mittel. Für die Kommunen besteht ein Vorteil darin, dass auch vergleichsweise steuerstarke Kommunen beim Vorliegen der definierten Indikatoren Zuweisungen erhalten können. Auch die sog. Bedarfszuweisungen werden innerhalb der

¹⁷ Zu den Einzelheiten der Kalkulation der Schlüsselzuweisungen siehe Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 344–354. Für eine ausführlichere Darstellung siehe und Starke (2020), S. 79-97.

FAG-Masse gewährt, diese sind jedoch antragsgebunden und werden zumeist nur in besonderen Bedarfsfällen gewährt (z. B. besondere strukturelle Herausforderungen, Haushaltskonsolidierung).

Auf dieser Basis stellt Abbildung 7 die Höhe der Zuweisungen und Zuwendungen außerhalb und innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2021 gegenüber, wobei sich Strukturunterschiede zwischen den Flächenländern herauskristallisieren. So zeigt sich, dass in einigen Ländern (HE, SL, TH) die Zuweisungen an die Kommunen im Wesentlichen 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-Anhalt fließen im Jahr 2021 rund 45 % der Zuweisungen innerhalb und 55 % außerhalb des Finanzausgleichs an die Kommunen.

Werden die Zuweisungen innerhalb der FAG-Masse an die Kommunen weitergereicht, bringt dies deutliche Vorteile mit sich: Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten auf diese Weise eine regelgebundene finanzielle Ausstattung, die sie vielfältig zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben weitgehend nach eigenem Ermessen einsetzen können. Dabei entscheidet der Landesgesetzgeber zwar über den Rahmen, nicht aber über die konkrete Verteilung auf einzelne Verwendungsmöglichkeiten und Projekte. Die Kommunen haben eine praktisch vollständige Entscheidungsfreiheit über die Mittelverwendung, sofern es sich um Schlüsselzuweisungen handelt.¹⁸ Auch bei Sonderlastenausgleichen besteht ein hoher Freiheitsgrad bei der Mittelverwendung. Darüber hinaus sind die Landkreise über das System der Schlüssel- und Zweckzuweisungen eingebunden, wobei diese eine wesentliche Stütze ihrer Finanzausstattung repräsentieren. Hinzu kommt die Berechnung der Kreisumlage als zweite wesentliche Säule der Landkreisfinanzierung, die ebenfalls im System des kommunalen Finanzausgleichs geregelt ist und in der Regel an die Berechnung der Schlüsselzuweisungen anknüpft.¹⁹

1.3 AUSGABEN

1.3.1 BEREINIGTE AUSGABEN

Parallel zur Einnahmenseite werden auf der Ausgabenseite zunächst die Bereinigten Ausgaben insgesamt illustriert (Abbildung 8), die sich im Jahr 2021 insgesamt auf 3.202 Euro/Einw. belaufen. Im Zeitverlauf von 2015 bis 2021 zeigen sich ansteigende Ausgaben in allen Kommunaltypen (Abbildung 8, links oben), wobei ein schnelleres Wachstum als bei den Bereinigten Einnahmen konstatiert werden kann (vgl. Abbildung 2): Während die kommunalen Einnahmen im Durchschnitt um +21,9 % anstiegen (565 Euro/Einw.), beträgt die Steigerung der Ausgaben +27,2 % (685 Euro/Einw.). Dabei entfällt ein großer Teil auf die drei kreisfreien Städte (+42,3 %, +1.108 Euro/Einw.), die auch das - gemäß ihrem erweiterten Aufgabenspektrum - mit Abstand höchste Ausgabenniveau im Jahr 2019 aufweisen (3.728 Euro/Einw.). Im kreisangehörigen Raum ist ein etwas niedrigeres, jedoch ebenfalls stetiges Wachstum feststellbar (Einheitsgemeinden: +22,6 %, +319 Euro/Einw.; Verbandsgemeinden einschließlich verbandsangehöriger Gemeinden +27,5 %, +403 Euro/Einw.; Landkreise: +19,8 %, +211 Euro/Einw.).

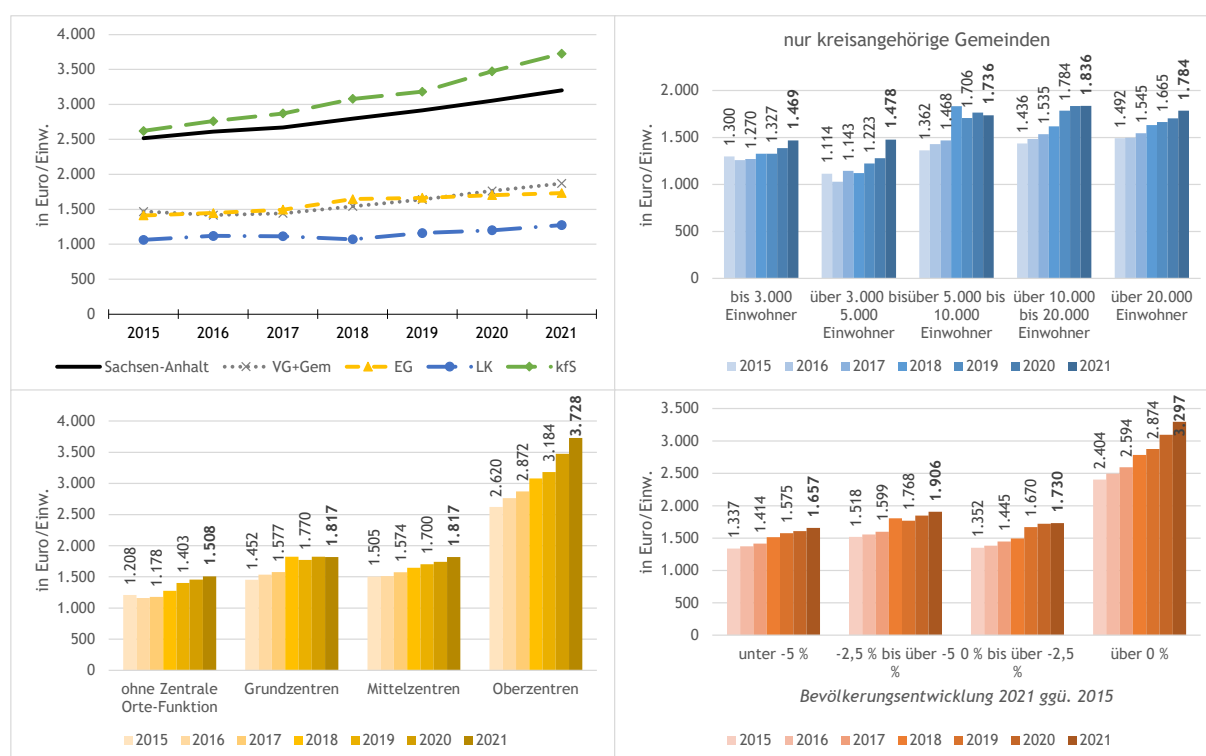
Ein Indiz dafür, ob eine Hauptansatzstaffel bei der Bestimmung des Finanzbedarfs im Schlüsselzuweisungssystem sachgerecht ist, wird durch die Differenzierung der Bereinigten Ausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen gegeben (Abbildung 8, rechts oben): Dabei ergibt sich ein ähnliches Bild wie auf der Einnahmenseite (Abbildung 2). So weisen die Gemeinden der oberen beiden Größenklassen im Jahr 2021 höhere Pro-Kopf-Ausgaben auf als die der drei kleineren Größenklassen (1.810 Euro/Einw. versus 1.561 Euro/Einw.). Darüber hinaus sind die Ausgaben der

¹⁸ Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 340-341. Eine Ausnahme besteht in der Regel für investive Schlüsselzuweisungen, für die die investive Verwendung in allgemeiner Form nachzuweisen ist.

¹⁹ Vgl. ebenda, S. 346-347.

Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 wiederum am höchsten (1.836 Euro/Einw.), während die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben in den Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern vorzufinden sind (1.469 Euro/Einw.). Trotz des nicht eindeutig nach Größenklassen wachsenden Pro-Kopf-Ausgabenniveaus weisen diese Gegebenheiten darauf hin, dass die Existenz der sachsen-anhaltischen Hauptansatzstaffel durchaus berechtigt ist. Hierbei muss allerdings zwingend darauf hingewiesen werden, dass Ist-Ausgaben keine tatsächlichen Bedarfe repräsentieren; eine bessere Annäherung wird mit aufgabenbezogenen Zuschussbeträgen gewährleistet (vgl. dazu Abschnitt 2.4.1). Zudem ist der Unterschied im Ausgabenniveau möglicherweise nicht so hoch, wie es die Ausgestaltung der geltenden Hauptansatzstaffel erfordern würde; genauere Untersuchungen dazu folgen in den Abschnitten 2.4.5 und 2.4.6. Die Erkenntnisse lassen sich auch auf die Jahre 2018 bis 2020 übertragen: Dabei fällt auf, dass die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000 das höchsten Ausgabenniveau aufweisen (1.768 Euro/Einw.). Danach folgen die kreisangehörigen Gemeinden mit über 10.000 bis 20.000 Einwohnern (1.745 Euro/Einw.). Parallel zum niedrigsten Einnahmenniveau sind auch die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben in den Gemeinden mit über 3.000 bis 5.000 Einwohnern zu finden (1.207 Euro/Einw.).

Abbildung 8: Bereinigte Ausgaben der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Vergleicht man die Höhe und Entwicklung der Bereinigten Ausgaben nach zentralörtlichen Funktionen, so ergeben sich nur geringe Unterschiede zwischen den Grund- und Mittelzentren (2021: jeweils 1.817 Euro/Einw.; Abbildung 8, links unten), während die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion erkennbar geringere und die Oberzentren bzw. kreisfreien Städte mehr als doppelt so hohe Werte verzeichnen (1.508 Euro/Einw. bzw. 3.728 Euro/Einw.). Letztere weisen zudem das höchste Wachstum im Zeitverlauf auf (+42,3 %), während die Ausgaben in den übrigen Vergleichsgruppen zwischen +21 % und +25 % zugenommen haben. Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 wird deutlich, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der Grundzentren höher ausfallen als die der Mittelzentren (1.806 Euro/Einw. versus 1.696 Euro/Einw.), was ein weiteres wichtiges Indiz für die Prüfung der kommunalen Bedarfe im horizontalen Finanzausgleich darstellt. Die Oberzentren verzeichnen hingegen wiederum das mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Ausgabenniveau (3.245 Euro/Einw.).

Bezogen auf die demografische Entwicklung sind nur geringe Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen erkennbar (Abbildung 8, rechts unten). Das Niveau und das Wachstum im Zeitablauf sind in der Gruppe der wachsenden Kommunen aufgrund des Einflusses der beiden Städte Halle/Saale und Magdeburg am höchsten. Je weniger stark die Gemeinden im Durchschnitt schrumpfen, desto stärker ist das prozentuale Wachstum im Zeitverlauf. Dies steht im Widerspruch zur Logik des existierenden Demografieansatzes, der von einer höheren Kostendynamik in schrumpfenden Kommunen ausgeht. Insofern ist der demografische Wandel als Sonderbedarfstatbestand auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden vertieft zu überprüfen (vgl. Abschnitt 2.4.5).

1.3.2 INFRASTRUKTURBEZOGENE AUSGABEN

Nachfolgend wird geklärt, ob sich das höhere Ausgabenniveau auch in höheren investiven Ausgaben ausdrückt und demzufolge die hohen Steuereinnahmen und Landeszuweisungen zu einem nachweislichen Anteil nachhaltig mit Zukunftsbezug eingesetzt werden. In diesem Rahmen bietet sich eine umfassendere Sicht auf die Investitionstätigkeit an, indem auf die sog. **infrastrukturbezogenen Ausgaben** abgestellt wird (Abbildung 9). Diese sind Teil eines Schalenkonzepts, das im Kern aus einem engen Investitionsbegriff besteht. Als Investitionen im engeren Sinne gelten hier ausschließlich Sachinvestitionen gemäß der finanzstatistischen Erfassung, d. h. Baumaßnahmen, Grundstückserwerb und der Erwerb beweglichen Anlagevermögens (§ 10 Abs. 3 Nr. 2a-c HGrG). Neben den Investitionszuschüssen an den Privatsektor, die auch im kameralen und doppischen System Teil des weiteren Investitionsbegriffs sind, umfasst das Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben den Erhaltungsaufwand für die bestehende Infrastruktur²⁰ sowie Mieten und Pachten²¹ als Substitute eigener Investitionen.

Insgesamt belaufen sich die infrastrukturbezogenen Ausgaben der sachsen-anhaltischen Kommunen im Jahr 2021 auf 616 Euro/Einw., wobei die Sachinvestitionen (437 Euro/Einw.) den größten Teil ausmachen, vor den Auszahlungen für die Unterhaltung der Infrastruktur (131 Euro/Einw.). Dabei ist erkennbar, dass die Infrastrukturausgaben im Zeitverlauf stark zugenommen haben (+76,3 % bzw. +266 Euro/Einw.). In den betrachteten Jahren hoben sich die Infrastrukturbudgets der kreisfreien Städte (753 Euro/Einw.) deutlich ab und zeigten im gesamten Zeitverlauf (und speziell seit 2019) eine extrem dynamische Entwicklung (+182,4 % ggü. 2015; Abbildung 9, links oben).²² Im Zeitverlauf wurden etwa die investitionsstarken Verbandsgemeinden (einschließlich ihrer verbandsangehörigen Gemeinden; 2021: 635 Euro/Einw.) von den kreisfreien Städten überholt. Dennoch weisen auch diese ein hohes Wachstum im Zeitverlauf auf (+57,3 % bzw. +231 Euro/Einw.). In den Einheitsgemeinden sind sowohl das Investitionsniveau als auch die Investitionsdynamik deutlich weniger stark ausgeprägt (400 Euro/Einw., +50,9 % bzw. +135 Euro/Einw.). Die Landkreise verzeichnen angesichts ihres Aufgabenschwerpunktes in den Sozialen Leistungen das niedrigste Niveau (140 Euro/Einw., +48,9 %

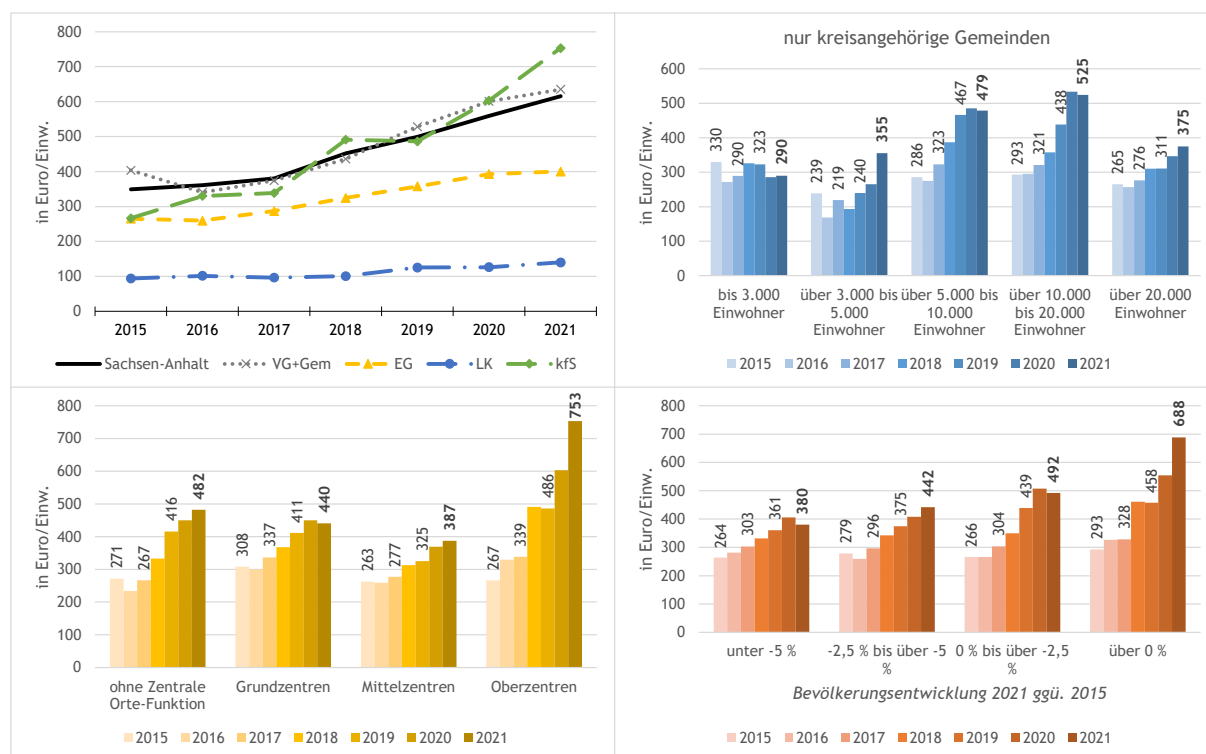
²⁰ Die Ausgaben zur Unterhaltung unbeweglichen Vermögens (Konten 7211 - Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen) und 7221 - Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens) dienen der Erhaltung oder Wiederherstellung der uneingeschränkten Nutzungsfähigkeit eines Vermögenswertes. Diese Ausgaben sind ökonomisch betrachtet keine Investitionen, da sie keinen Kapazitätseffekt hervorrufen. Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen weisen jedoch einen engen Bezug zu Investitionen auf: Hohe Aufwendungen in diesem Bereich lassen auf eine intensivere Pflege von Anlagegütern sowie sonstigen Vermögensgegenständen der öffentlichen Hand schließen. Indem eine solche Form der „Infrastrukturvorsorge“ betrieben wird, kann die Bereitstellung der Infrastruktur dauerhaft abgesichert werden. Vgl. Lenk/Kilian/Hesse/Starke/Rottmann (2016), S. 63; Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 99.

²¹ Die öffentliche Hand substituiert eigene Bauinvestitionen, indem bestehende fremde Immobilien gegen die Zahlung eines Entgelts genutzt werden. Dabei ist anzumerken, dass weder die Eigenerstellung noch eine Miet- oder Leasinglösung grundsätzlich zu bevorzugen ist. Diese Entscheidung ist von der Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Projektes abhängig zu machen. Bei einem niedrigen regionalen Mietpreinsniveau kann die Nutzung fremder Immobilien bspw. wirtschaftlicher sein als die Eigenerstellung. Mit der Einbeziehung der Mieten und Pachten wird diesen (verstärkt auftretenden) alternativen Vertragskonstellationen zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren im Bereich der Infrastrukturbereitstellung Rechnung getragen. Vgl. Lenk/Kilian/Hesse/Starke/Rottmann (2016), S. 64; Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 99.

²² Das Wachstum der Infrastrukturausgaben entfällt in dieser Gruppe vorrangig auf die Städte Magdeburg (2021: 960 Euro/Einw., +262,3 %) und Halle/Saale (599 Euro/Einw., +145,1 %). Das Niveau dieser Ausgaben ist jedoch auch in Dessau-Roßlau vergleichsweise hoch (600 Euro/Einw., +79,5 %).

bzw. + 46 Euro/Einw.). Für die Jahre 2018 bis 2020 bestätigt sich dieses Bild, wobei die kreisfreien Städte nur knapp vor den Verbandsgemeinden liegen (527 Euro/Einw. versus 521 Euro/Einw.). Die hohe investive Dynamik in den kreisfreien Städten in den letzten drei Jahren erklärt damit zu einem nicht unerheblichen Teil die oben beschriebenen schlechteren Finanzierungssalden.

Abbildung 9: Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Mit Blick auf die Gemeindegrößenklassen im kreisangehörigen Raum fällt zunächst auf, dass ein substanzieller Anstieg der investiven Tätigkeit erst seit 2017 stattgefunden hat (Abbildung 9, rechts oben). Dabei liegen im Vergleich die Infrastrukturausgaben der kreisangehörigen Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern (525 Euro/Einw.) über denen der Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern (479 Euro/Einw.). Die Kleinstgemeinden verzeichnen die mit Abstand niedrigsten Pro-Kopf-Infrastrukturausgaben (290 Euro/Einw.). Zusätzlich fällt auf, dass die größten Gemeinden ein unterdurchschnittliches Niveau an investiven Ausgaben aufweisen (375 Euro/Einw.). Zudem verzeichnen die verbandsangehörigen Kleinstgemeinden leicht absinkende infrastrukturbezogenen Ausgaben (-12,0 %), was vor allem daran liegt, dass ein Großteil der Investitionen von den Verbandsgemeinden erbracht wird. Dagegen sind in den anderen Größenklassen durchgängig positive Trends erkennbar: Dabei wachsen die Ausgaben in den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 am stärksten (+79,1 %), in den größten Gemeinden nehmen sie hingegen am geringsten zu (+41,5 %).

Werden die infrastrukturbezogenen Ausgaben nach den zentralörtlichen Funktionen differenziert, so ergibt sich ein interessantes Bild (Abbildung 9, links unten), das durchaus Implikationen für die spätere Bedarfsgewichtung (Mittelzentrumszuschlag) mit sich bringt: Während die Oberzentren (kreisfreie Städte) erwartungsgemäß die mit Abstand höchsten Investitionsausgaben verzeichnen (753 Euro/Einw.), fallen sie in den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen erstaunlicherweise erkennbar höher aus als in den Grund- und Mittelzentren (482 Euro/Einw. versus 440 Euro/Einw. und 387 Euro/Einw.). Vor allem die Infrastrukturbudgets der Mittelzentren fallen trotz ihres raumwirksamen Aufgabenumfangs hinter denen der Grundzentren und der Gemeinden ohne ZO-Funktionen zurück. Ähnliches gilt für das Wachstum im Zeitverlauf. In kleineren Gemeinden

(Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status und Grundzentren) wuchsen die Infrastrukturbudgets stärker als in den größeren Gemeinden und vor allem in den Mittelzentren. Diese Aussagen lassen sich auch auf die für die Prüfung des horizontalen Ausgleichs relevanten Jahre 2018 bis 2020 projizieren: Abgesehen von den drei Oberzentren (527 Euro/Einw.) investierten in dem Zeitraum die Grundzentren und Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status durchschnittlich am meisten (410 Euro/Einw. bzw. 399 Euro/Einw.), wohingegen die Mittelzentren einen deutlich geringeren Wert aufwiesen (336 Euro/Einw.). Somit kann konstatiert werden, dass die Grundzentren ihre überdurchschnittlich hohen Steuereinnahmen (vgl. Abbildung 3, links unten) verstärkt für infrastrukturbezogene Ausgaben einsetzen. Diese Aspekte werden in den regressionsanalytischen Berechnungen zum horizontalen Finanzausgleich eine Rolle spielen (vgl. Abschnitt 2.4.5).

Bezogen auf die Unterschiede in der Entwicklung der Einwohnerzahl zwischen 2021 und 2015, sind wiederum erwartbare Unterschiede erkennbar (Abbildung 9, rechts unten). Alle Vergleichsgruppen verzeichnen steigende Infrastrukturausgaben, wobei diese in den wachsenden Städten und Gemeinden am stärksten zugenommen haben (+134,7 %). Das Volumen investiver Ausgaben steigt, sofern die Gemeinden im Durchschnitt weniger stark schrumpfen. Innerhalb der drei Kategorien von Gemeinden und Städten mit sinkenden Einwohnerzahlen sind die Unterschiede bereits markant (380 Euro/Einw. in den durchschnittlich am stärksten schrumpfenden Gemeinden, 492 Euro/Einw. in den im Durchschnitt am schwächsten schrumpfenden Gemeinden), wobei die wachsenden Kommunen einen noch deutlich höheren Wert aufweisen (688 Euro/Einw.), der vor allem durch die Städte Magdeburg und Halle/Saale positiv getragen wird.

1.3.3 SOZIALE LEISTUNGEN

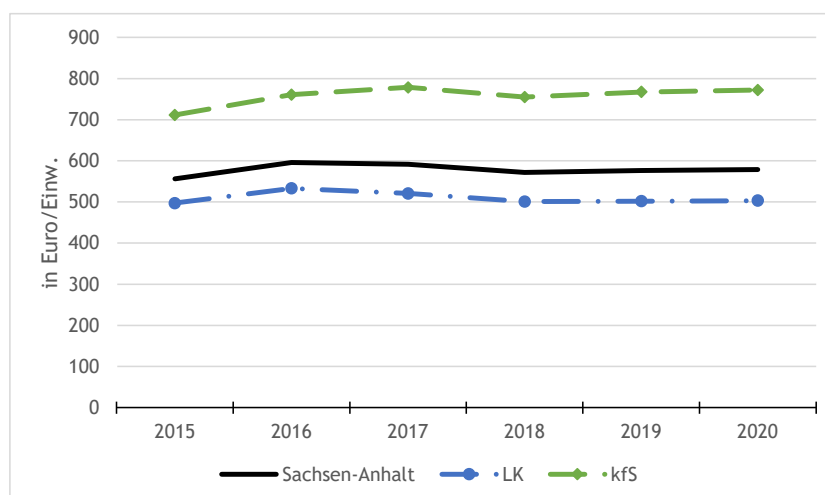
Die kreisfreien Städte und Landkreise sind nach § 3 Abs. 2 SGB XII örtliche Träger der Sozialhilfe und nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II Träger von Teilen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II). Des Weiteren sind sie örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§ 69 Abs. 1 SGB VIII) sowie seit 2020 zusätzlich Träger der Eingliederungshilfe gemäß § 94 Abs. 1 SGB IX. Daneben nehmen die Kommunen weitere ausgabenwirksame Aufgaben im Sozialbereich wahr, darunter insbesondere die Hilfen an Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz).²³ Dieser Abschnitt soll in aller Kürze die Entwicklung der Sozialen Leistungen im Zeitverlauf aufzeigen und darüber hinaus die Struktur der Sozialen Leistungen sowie die Ausstrahlwirkungen des SGB II in den Landkreisen und kreisfreien Städten Sachsen-Anhalts quantifizieren.

In Bezug auf die Leistungen nach dem SGB II muss dabei vorangestellt werden, dass die spezifischen Leistungen der Optionskommunen (Eingliederungsleistungen sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) aus der weiteren Betrachtung ausgeschlossen werden. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass die Leistungen für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld sowie für die Eingliederung von Arbeitssuchenden nur von den sog. Optionskommunen direkt gezahlt und damit als Ausgabe erfasst werden. Bei einer „normalen“ Erfüllung in Arbeitsgemeinschaften werden sie dagegen von der Bundesagentur für Arbeit getragen und berühren somit nicht den kommunalen Haushalt.²⁴ Insofern geht hier ein erhöhender Effekt der Ausgaben von einem größeren Gewicht der Optionskommunen in einem Land aus. Die Analyse der Leistungen nach dem SGB II konzentriert sich daher auf die kommunalen Kosten der Unterkunft (KdU) und die weiteren kommunalen Leistungen, für die eine direkte Vergleichbarkeit der Träger gegeben ist.

²³ Für eine Auflistung der kommunalen Zuständigkeiten im Bereich der Sozialen Leistungen vgl. Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 123-125.

²⁴ Die SGB II-Leistungen werden in Sachsen-Anhalt durch aktuell 8 gemeinsame Einrichtungen und 6 zugelassene kommunale Träger im Rahmen der Experimentierklausel des § 6 SGB II erbracht. Letztere sind der Altmarkkreis Salzwedel, Anhalt-Bitterfeld, Burgenlandkreis, Harz, Saalekreis und Salzlandkreis. Wird ein Landkreis als Aufgabenträger zugelassen, werden diesem im Wesentlichen 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.

Abbildung 10: Auszahlungen für Soziale Leistungen insgesamt in Sachsen-Anhalt 2015-2020

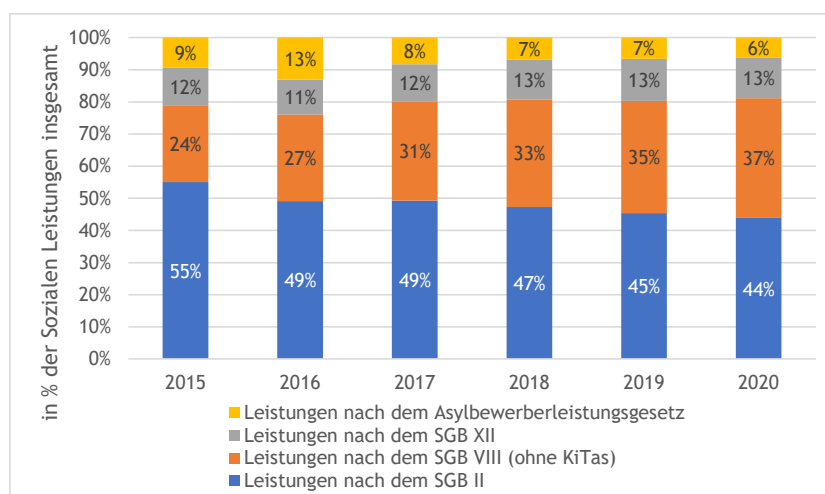


* Leistungen nach dem SGB II ohne Ausgaben der Optionskommunen für Eingliederungsleistungen sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Mit Blick auf die Entwicklung der Auszahlungen für Soziale Leistungen insgesamt (Leistungen nach dem SGB II, SGB VIII, SGB XII sowie Asylbewerberleistungsgesetz) in den kreisfreien Städten und Landkreisen Sachsen-Anhalts (Abbildung 10²⁵) wird ersichtlich, dass diese keinem besonders dynamischen Verlauf folgen, sondern sich im Zeitablauf nur leicht erhöht haben (2020: 579 Euro/Einw. ggü. 556 Euro/Einw. in 2015, +4,1 %). In den kreisfreien Städten fallen im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 sowohl das Niveau (765 Euro/Einw. versus 502 Euro/Einw.) als auch das Wachstum (+8,5 % versus 1,3 %) der Sozialen Leistungen im Zeitverlauf höher aus als in den Landkreisen.

Abbildung 11: Struktur der Auszahlungen für Soziale Leistungen in Sachsen-Anhalt 2015-2020



* Leistungen nach dem SGB II ohne Ausgaben der Optionskommunen für Eingliederungsleistungen sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

²⁵ Die Zeitreihe reicht dabei nur bis zum Jahr 2020, da hierfür ausschließlich die Jahresrechnungsstatistik verwendet wurde, welche die Sozialen Leistungen nach Produktgruppen bzw. Dreistellern (sowie SGB XII und SGB II nach Produkten bzw. Vierstellern) differenziert.

Werden die zuvor illustrierten Sozialen Leistungen hinsichtlich der wichtigsten Teilbereiche differenziert, ergibt sich die in Abbildung 11 dargestellte Struktur. Hierin wird erkennbar, dass der Anteil der Auszahlungen für Leistungen nach dem SGB II²⁶ im Zeitverlauf deutlich absinkt (2020: 44 % ggü. 55 % in 2015, -11 Prozentpunkte), wohingegen der Anteil der Leistungen nach dem SGB VIII (ohne KiTas)²⁷ beinahe spiegelbildlich zunimmt (2020: 37 % ggü. 24 % in 2015, +13 Prozentpunkte). Die Leistungen nach dem SGB XII²⁸ verlaufen insgesamt mit einer geringen Dynamik, während die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz²⁹ infolge der Flüchtlingskrise in 2015 im Jahr 2016 ihren Höchstwert erreicht, danach aber stetig gesunken sind (2020: 6 %).

Werden die SGB II-Leistungen überdies strukturell differenziert, wird deutlich, dass die Hauptlasten der Kommunen aus den KdU-Leistungen resultieren, die unabhängig vom Status bzw. Rechtsform der Trägerschaft erbracht werden müssen. Dafür erhalten sie bereits umfangreiche Erstattungen vom Bund und Zuweisungen des Landes, wobei die Bundesbeteiligung im Jahr 2020 auf 68,1 % (2019: 42,8 %) erhöht wurde.³⁰ Im Jahr 2022 beläuft sich die Beteiligung gemäß BBFestV 2022 indessen auf 67,8 %. Dennoch verbleibt ein erheblicher Teil der Lasten in den Landkreisen und kreisfreien Städten Sachsen-Anhalts. Aus quantitativer Sicht wird dabei zwar deutlich, dass der Anteil der Leistungen nach dem SGB II in der Struktur der Sozialen Leistungen Sachsen-Anhalts im dargestellten Zeitverlauf abgenommen hat.

Allerdings besitzen die Sozialen Leistungen gemäß dem SGB II intensive Ausstrahlwirkungen auf die anderen Sozialbereiche, die nachfolgend mittels einer Korrelationsmatrix interpretiert werden sollen (Tabelle 2). Darin werden die sog. Korrelationskoeffizienten (nach Bravais-Pearson) dargestellt, welche die Stärke einer bivariaten Korrelation (deskriptiver Zusammenhang zwischen zwei Variablen) anzeigen.³¹ Je näher die negative oder positive Ausprägung des Korrelationskoeffizienten am Wert 1 liegt, desto stärker ist der statistische Zusammenhang zwischen den Auszahlungen in den Leistungsbereichen ausgeprägt. Es handelt sich um eine Querschnittsbetrachtung mit den Daten des Jahres 2020 für die 14 Landkreise und kreisfreien Städte, wobei jeweils die Ausgaben in Euro je EW analysiert werden.

²⁶ Folgende Produkte wurden zur Darstellung der Leistungen nach dem SGB II einbezogen: 3121 (Leistungen für Heizung und Unterkunft), 3122 (Eingliederungsleistungen), 3123 (Einmalige Leistungen) und 3126 (Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II). Die Produkte 3124 (Arbeitslosengeld II ohne KdU, Optionskommunen) und 3125 (Eingliederungsleistungen, Optionskommunen) wurden entsprechend der vorhergehenden Ausführungen aus der Analyse ausgeschlossen.

²⁷ Zur Quantifizierung der Leistungen nach dem SGB VII wurden die Produktgruppen 362 (Jugendarbeit), 363 (Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), 366 (Einrichtungen der Jugendarbeit) und 367 (Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) verwendet.

²⁸ Die Produkte, welche die Sozialen Leistungen nach dem SGB XII ergeben, sind: 3111 (Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII), 3112 (Hilfe zur Pflege nach SGB XII), 3113 (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach SGB XII), 3114 (Hilfe zur Gesundheit nach SGB XII), 3115 (Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten und in anderen Lebenslagen nach SGB XII), 3116 (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII) und 3119 (Nicht aufteilbare Grundsicherung und Hilfen nach SGB XII).

²⁹ Für die Darstellung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurde die Produktgruppe 313 (Hilfen für Asylbewerber) genutzt.

³⁰ Die Prozentwerte entsprechen dabei der Basisbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung, die in § 3 Abs. 2 der am 6. Oktober 2020 geänderten Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2020 (BBFestV 2020) geregelt wird.

³¹ Vgl. Auer/Rottmann (2015), S. 92-98.

Tabelle 2: Korrelationsmatrix zur Überprüfung der Ausstrahlwirkungen des SGB II auf die übrigen Sozialen Leistungen in Sachsen-Anhalt 2020

Zeitraum 2015-2020	(1) Leistungen nach dem SGB II	(2) Leistungen nach dem SGB VIII (ohne KiTas)	(3) Leistungen nach dem SGB XII	(4) Leistungen nach dem Asylbewerber- leistungs- gesetz	(5) Quote SGB II Bedarfs- gemein- schaften
(1) Leistungen nach dem SGB II	1	-	-	-	-
(2) Leistungen nach dem SGB VIII (ohne KiTas)	0,873 ***	1	-	-	-
(3) Leistungen nach dem SGB XII	0,748 ***	0,884 ***	1	-	-
(4) Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	0,008	0,242	0,155	1	-
(5) Quote der SGB II Bedarfs-gemeinschaften	0,816 ***	0,849 ***	0,841 ***	-0,066	1

Leistungen nach dem SGB II ohne Ausgaben der Optionskommunen für Eingliederungsleistungen sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

n= 14, Statistische Signifikanz auf dem * 10 %-Niveau; ** 5 %-Niveau; *** 1 %-Niveau.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Es bestehen besonders starke (auf dem 1 %-Niveau statistisch signifikante³²) positive Korrelationen zwischen den Leistungen nach dem SGB II und den Leistungen der Jugendhilfe (SGB VIII ohne KiTas) sowie den Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) (Tabelle 2, **Spalte (1)**). Eine positive Korrelation der SGB II-Leistungen mit den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist dagegen nicht festzustellen.

Zur Vorbereitung auf die spätere Diskussion des Soziallastenansatzes ist zudem festzustellen, dass die **Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften** (Anzahl der SGB II Bedarfsgemeinschaften geteilt durch die Einwohnerzahl) eine hohe Korrelation zu mehreren Leistungsarten aufweist. Der Zusammenhang mit den Leistungen des SGB II ist logisch fast zwingend (Tabelle 2, **Zeile (5)**, da die Zahl der Bedarfsgemeinschaften das Mengengerüst für diese Ausgabenart darstellt).³³ Darüber hinaus sind die Korrelationen zu den Leistungen der Jugendhilfe sowie der Sozialhilfe jedoch ebenfalls ähnlich hoch ausgeprägt. Strukturelle Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung gehen folglich mit Mehrbelastungen in der Jugendhilfe einher und spiegeln sich in subsidiären Leistungen wie der Hilfe zur Gesundheit oder Hilfe zur Pflege. Einzig die Leistungen für Asylbewerber sind erwartungsgemäß nicht mit der SGB-II-Quote korreliert.

Die dargestellte **Ausstrahlwirkung der Grundsicherungsleistungen des SGB II auf die Sozial- und Jugendhilfeleistungen** impliziert, dass die Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften ein sehr guter Indikator für die Lasten der kreisfreien Städte und Landkreise im Zusammenhang mit den Sozialen Leistungen darstellt. Diese Erkenntnis wird im Rahmen der Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in den Teilschlüsselmassen der Landkreise und kreisfreien Städte mit Blick auf einen möglichen Soziallastenansatz eine wichtige Rolle spielen (vgl. Abschnitt 2.5).

³² Für Erläuterungen zum Konzept der statistischen Signifikanz vgl. Abschnitt 2.3.

³³ Dass der Korrelationswert dennoch deutlich unter 1 liegt, ist ein Zeichen für die unterschiedliche Kostenintensität in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten (Ausgaben je Leistungsfall).

1.4 FREIWILLIGE AUFGABENERFÜLLUNG

Ein weiteres Indiz zur Beurteilung der interkommunalen Unterschiede in der Finanzlage liefert der Umfang der freiwilligen Aufgabenerfüllung der Kommunen Sachsen-Anhalts, der nachfolgend in einem quantitativen Ansatz untersucht werden soll. Freiwillige Aufgaben der Kommunen spielen eine bedeutende Rolle für die Attraktivität des Standorts und können sowohl als weiche als auch partiell als harte Standortfaktoren interpretiert werden. Erfüllen die Kommunen freiwillige Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sportförderung und in touristischen Aufgaben, so wirkt sich dies auf die Wahrnehmung der Attraktivität der gesamten Region aus und kann als weicher Standortfaktor interpretiert werden. Für die Diversifizierung der bestehenden Wirtschaftsstruktur sind Ausgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung, die auch zum Kanon der freiwilligen Aufgaben zählen, dagegen ein harter Standortfaktor. Ebenso verhält es sich für touristische (und kulturelle) Ausgaben aus den freiwilligen Bereichen, wenn Teile der Region verstärkt zur touristischen Destination entwickelt werden sollen. Diese Transition der Privatwirtschaft erfordert ergänzende Ausgaben der Kommunen in den angesprochenen freiwilligen Bereichen, die dann ebenfalls als harter Standortfaktor interpretiert werden können.

Zur empirischen Überprüfung wurde für die einzelnen kommunalen Gruppen der Grad der Pflichtigkeit bzw. Freiwilligkeit³⁴ der Aufgabenerfüllung anhand der Produktgruppen bestimmt. Die Freiwilligkeitsgrade sind im Einzelnen im Anhang 1 dargelegt.³⁵ Dafür wurde in zwei Varianten gearbeitet: In einer ersten Variante (Basisvariante) erfolgte die Einordnung nach dem Muster finanzwissenschaftlicher Gutachten für die Finanzausgleichsgesetze in Thüringen³⁶, Hessen³⁷, Mecklenburg-Vorpommern³⁸ und Brandenburg³⁹, in denen analoge Ansätze genutzt wurden. Große Aufgabenblöcke wie die Schulträgeraufgaben und Kindertagesbetreuung oder die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wurden hierbei als Pflichtaufgaben interpretiert, obgleich hier ebenfalls nicht unerhebliche auszahlungswirksame Ermessensspielräume verbleiben. Eine nur partielle Pflichtigkeit wurde z. B. in Teilen der Jugendarbeit sowie der Pflege der öffentlichen Gewässer gesehen. Aufgaben mit hohen Freiwilligkeitsgraden finden sich v. a. in den Bereichen Kultur, Sportförderung, wirtschaftliche Tätigkeit sowie Tourismus- und Wirtschaftsförderung. In einer zweiten Variante wurde der Begriff der freiwilligen Aufgabenerfüllung indes noch enger gefasst und eine insgesamt höhere Pflichtigkeit unterstellt. Die Prüfung erfolgte anhand der Zuschussbeträge der Produktgruppen (Dreisteller).⁴⁰

Im Rahmen der Quantifizierung der freiwilligen Aufgaben wurden die Produktgruppen 531-535 (Elektrizitätsversorgung, Gasversorgung, Wasserversorgung, Fernwärmeversorgung, Kombinierte Versorgung) aus der Betrachtung ausgeschlossen. Zwar handelt es sich bei diesen Aufgaben formal um freiwillige Aufgabenbereiche; jedoch ist gerade dieser Umstand bei der Betrachtung von Zuschussbeträgen problematisch. Hintergrund ist hierbei, dass es sich um Aufgaben handelt, in denen

³⁴ Die Darstellung nach Pflichtigkeitsgraden geht auf die unterschiedlichen Arten kommunaler Aufgabenbereiche zurück. So gibt es nicht nur die reine Unterteilung in freiwillige und pflichtige Aufgabenfelder. Vielmehr werden pflichtige Aufgaben nochmals unterteilt in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten. Im Falle der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben kann das „Wie“ der Aufgabenerfüllung von der Kommune selbst bestimmt werden, was in den anderen beiden Kategorien aufgrund von Vorgaben der Fachaufsicht nicht möglich ist. Dieser Aufgabenunterteilung soll mittels der Bildung abgestufter Pflichtigkeitsgrade Rechnung getragen werden. Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 6 f.

³⁵ Für die Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden (sowie ihre verbandsangehörigen Gemeinden) wurden dabei die gleichen Pflichtigkeitsgrade (Kategorie der kreisangehörigen Gemeinden) unterstellt.

³⁶ Vgl. Cordes/Hardt/Schiller u. a. (2012), S. 48-52.

³⁷ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2011), S. 175-183.

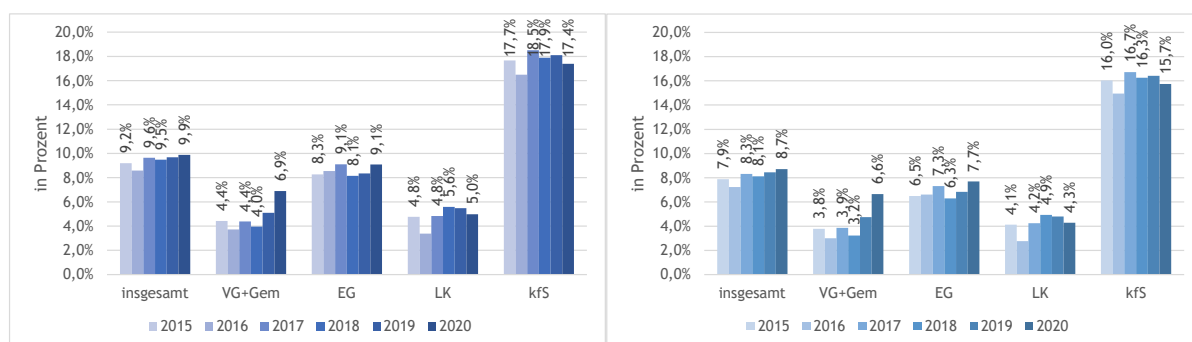
³⁸ Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 120-122.

³⁹ Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 53-58.

⁴⁰ Wird die Prüfung auf Basis der Bereinigten Ausgaben vorgenommen, fallen die rechnerischen Ergebnisse zum Teil deutlich höher aus. Dies ist ein Ausdruck dafür, dass auch freiwillige Bereiche (v. a. Kultur, Sport und Tourismus) durch Nutzungsentgelte sowie Fördermittel des Landes finanziert werden und daher nicht in vollem Umfang Allgemeine Deckungsmittel in Anspruch nehmen. Die Nutzung von Zuschussbeträgen statt Ausgaben trägt auch den unterschiedlichen Auslagerungsgraden aus den Kernhaushalten Rechnung.

aufgrund von Konzessionsabgaben und Gewinnbeteiligungen Überschüsse erwirtschaftet werden. Das bedeutet, von der Summe an freiwilligen Ausgaben würden die in diesen Produktgruppen erwirtschafteten Einnahmen *abgezogen*, da diese ebenfalls als freiwillig klassifiziert werden. In der Folge fallen die freiwilligen Zuschussbeträge im Vergleich zu den Gesamtzuschussbeträgen rechnerisch zu niedrig aus, was entsprechend die Bewertung der freiwilligen Aufgabenerfüllung verzerren würde.

Abbildung 12: Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Kommunaltypen (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2015-2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 rund 9,7 % der kommunalen Zuschussbeträge auf freiwillige Aufgaben entfielen (Abbildung 12, links). Im Zeitverlauf und dabei insbesondere seit 2017 hat sich dieser Wert recht konstant entwickelt und zeigt einen leichten Positivtrend (+0,7 Prozentpunkte), wobei im Jahr 2020 der bisherige Maximalwert von 9,9 % erreicht wurde. Gemessen an anderen Fallbeispielen, wie beispielsweise den brandenburgischen und insbesondere den sächsischen Kommunen,⁴¹ sind diese prozentualen Anteile an freiwilliger Aufgabenwahrnehmung in den sachsen-anhaltischen Gemeinden und Gemeindeverbänden als relativ hoch einzustufen.⁴²

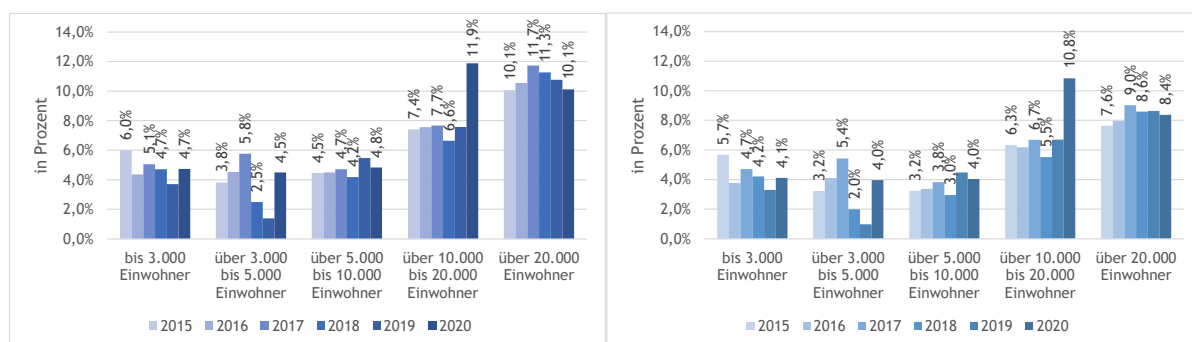
Zwischen den kommunalen Gruppen sind deutliche Unterschiede zu erkennen. So weisen die Landkreise in 2020 einen Anteil von rund 5,0 % des Gesamtzuschussbetrags aus (2018-2020: 5,3 %). Im kreisangehörigen Raum stellt sich heraus, dass die Einheitsgemeinden ein bedeutend höheres Niveau an freiwilligen Aufgaben verzeichnen als die Verbandsgemeinden einschließlich ihrer verbandsangehörigen Gemeinden (2020: 9,1 % versus 6,9 %). Mit Bezug auf die Jahre 2018 bis 2020 tritt dieser Unterschied noch deutlicher hervor (8,5 % versus 5,3 %), da der Wert der Verbandsgemeinden für 2020 deutlich über dem Niveau der Vorjahre liegt. Für die kreisfreien Städte ergeben sich nochmals deutlich höhere Anteile (2020: 17,4 %, 2018-2020: 17,8 %). Diese resultieren aus höheren Anteilen an freiwilligen Zuschussbeträgen im Hauptproduktbereich „Schule und Kultur“ (42 % versus 34 % in den Einheitsgemeinden und 8 % in den Verbandsgemeinden) und ist demnach vor allem auf das Leistungsangebot kultureller Einrichtungen zurückzuführen. Selbst bei Anwendung des deutlich enger gefassten Konzepts der freiwilligen Aufgaben bleibt am aktuellen Rand ein beträchtlicher Anteil i. H. v. 8,7 % der Gesamtzuschussbeträge (Abbildung 12, rechts), wobei die Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunaltypen ähnlich ausgeprägt sind.⁴³

⁴¹ Im Jahr 2018 verzeichneten die Kommunen in Brandenburg einen Anteil an freiwilliger Aufgabenerfüllung i. H. v. 9,1 %. Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 56. Der für die sächsischen und brandenburgischen Kommunen kombinierte Anteil beläuft sich in 2017 ebenfalls auf 9,1 %. Klammert man die sächsischen Kulturausgaben aus, die gemäß § 2 Abs. 1 des Sächsischen Kulturräumgesetzes (SächsKRG) als Pflichtaufgaben gelten, sinkt der freiwillige Ausgabenanteil sogar auf 5,3 %. Vgl. Lenk/Hesse/Grüttner u. a. (2020), S. 38.

⁴² So beläuft sich der durchschnittliche Anteil der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung zum Vergleich in den Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns auf 9,1 %. Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2023).

⁴³ Zum Vergleich der zur Anwendung kommenden Pflichtigkeitsgrade nach dem plausiblen und dem enger gefassten Konzept, vgl. Anhang 1.

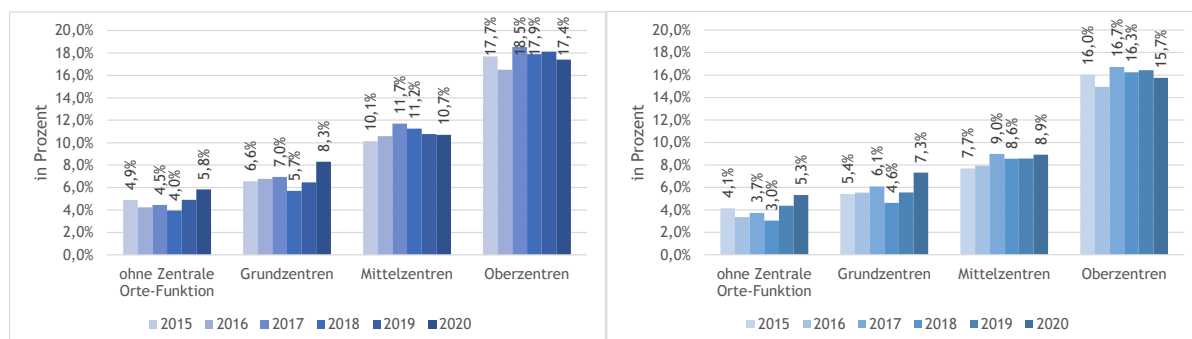
Abbildung 13: Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Gemeindegrößenklassen (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2015-2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Ein Vergleich nach Gemeindegrößenklassen (ohne kreisfreie Städte) offenbart starke, aber nachvollziehbare Unterschiede in der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung zwischen den kreisangehörigen Gemeinden (Abbildung 13, links): Die Gemeinden der drei unteren Größenklassen weisen im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 deutlich niedrigere Werte auf (4,4 %, 2,8 % und 4,8 %) als die Gemeinden der zwei oberen Klassen (8,7 % und 10,7 %), wobei sich die Gemeinden der obersten Klasse nochmals leicht absetzen. Die höheren Quoten sind vorrangig durch einen höheren Anteil der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung im Hauptproduktbereich 2, und demzufolge kulturellen Angelegenheiten, begründet. Darüber hinaus sind die Quoten zumindest in den Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern im Zeitverlauf recht stabil (mit Ausnahme der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 im Jahr 2020). In den Gemeinden mit 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern sind überdies keine eindeutige Trends erkennbar. Dies ist bei den Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern anders, die zwar das höchste Niveau an freiwillige Aufgabenwahrnehmung, jedoch seit 2017 einen absinkenden Trend aufweisen. In den beiden unteren Größenklassen ergeben sich im Zeitverlauf nur bedingt eindeutige Trends (z. B. genereller Negativtrend der Kleinstgemeinden). Dabei muss zudem beachtet werden, dass es sich um verbandsangehörige Gemeinden, die große Teile ihrer Aufgabenerfüllung, darunter auch freiwillige Aufgaben, aus ihren Haushalten in die Verbandsgemeinde verlagert haben. Gemäß der engeren Abgrenzung freiwilliger Aufgaben ändert sich das Bild nur geringfügig (Abbildung 13, rechts): Alle Größenklassen weisen gleichmäßig verringerte Anteile der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben auf.

Abbildung 14: Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Zentrale Orte-Status (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2015-2020

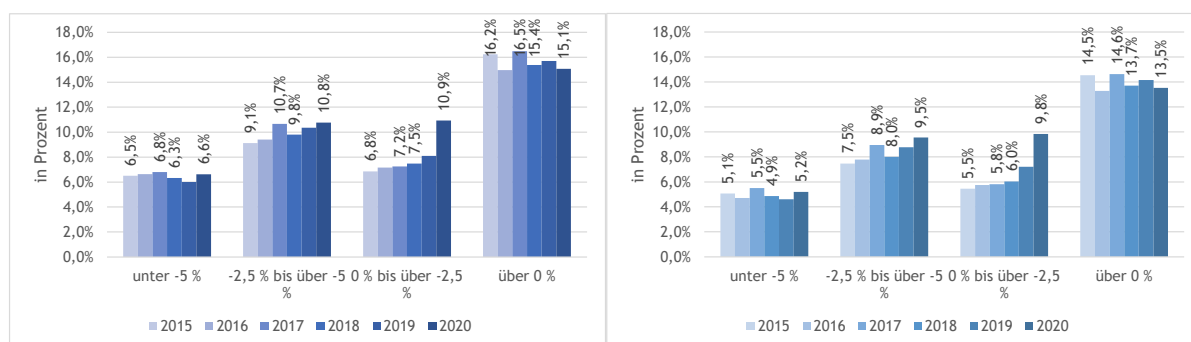


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Ein Vergleich der freiwilligen Aufgabenerfüllung nach zentralörtlichen Funktionen zeigt zum Teil stark ausgeprägte Niveauunterschiede zwischen den einzelnen Vergleichsgruppen (Abbildung 14, rechts): Während die Oberzentren bzw. kreisfreien Städte dabei erwartungsgemäß die höchsten Anteile freiwilliger Zuschussbeträge aufweisen, fallen die Unterschiede zwischen den übrigen Gruppen

geringer aus. Im Mittel der Jahre 2018 bis 2020 verzeichnen die Mittelzentren im Durchschnitt die höchsten Anteile (10,9 %), dahinter folgen die Grundzentren (6,8 %) und schließlich die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen (4,9 %). Erneut sind die Differenzen auf den Hauptproduktbereich 2 (Schule und Kultur) zurückzuführen, in dem die Mittelzentren und Oberzentren freiwillige Aufgabenanteile i. H. v. 45 % bzw. 42 % erreichen, die Grundzentren jedoch nur 24 % und die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion nur 6 %: Das Angebot kultureller Leistungen ist demnach in den Mittel- und Oberzentren deutlich wichtiger als in den kleineren Gemeinden, die entsprechende Leistungen nicht in vergleichbarem Umfang vorhalten müssen. Hinzu kommt, dass sie zumeist in den Verflechtungsbereichen der Mittelzentren oder Oberzentren liegen, die bestimmte öffentliche Aufgaben, darunter auch Sport- und Kulturangebote, mit hoher Ausstrahlungswirkung in die Umlandgemeinden bereitstellen müssen. Dennoch ist in den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status und den Grundzentren eine im Zeitverlauf steigende Quote an freiwilliger Aufgabenerfüllung feststellbar, wohingegen sie in den Mittel- und Oberzentren seit 2017 tendenziell sinkt. Die gleichen Schlussfolgerungen ergeben sich überdies beim enger gefassten Begriff freiwilliger Aufgaben (Abbildung 14, rechts).

Abbildung 15: Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach demografischer Entwicklung (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2015-2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

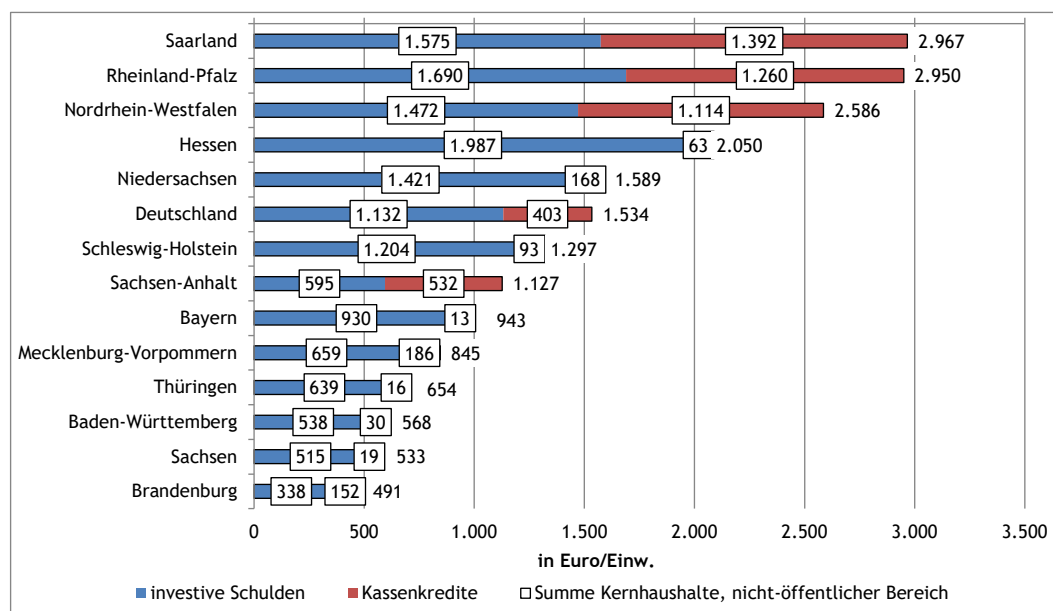
Der Blick auf den Einfluss der demografischen Entwicklung (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) offenbart, dass wachsende Kommunen im Durchschnitt höhere Anteile an freiwilliger Aufgabenerfüllung vorweisen als schrumpfende (2018-2020: 15,4 % versus 8,5 %). Dabei sind die freiwilligen Aufgabenanteile in den Vergleichsgruppen nicht gleichmäßig ausgeprägt: Die Gemeinden mit dem stärksten Rückgang an Einwohnerzahlen verzeichnen im Zeitverlauf konstante Anteile (2018-2020: 6,3 %), die weniger stark schrumpfenden Gemeinden haben ein höheres Niveau bei einem leichten Positivtrend (10,3 %) und die am wenigsten stark schrumpfenden Gemeinden weisen wiederum ein niedrigeres durchschnittliches Niveau auf (8,8 %), welches allerdings stark von einem Ausreißerwert im Jahr 2020 geprägt ist.

1.5 VERSCHULDUNG

Im bundesweiten Vergleich für das Jahr 2020 sind die Kernhaushalte der Kommunen in Sachsen-Anhalt unterdurchschnittlich bei nicht-öffentlichen Bereich verschuldet (insgesamt 1.127 Euro/Einw., im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 1.534 Euro/Einw.) und belegt in der Länderreihenfolge Rang 7. Folglich liegt eine deutlich höhere Pro-Kopf-Verschuldung vor als in den anderen ostdeutschen Kommunen, insbesondere in Brandenburg (491 Euro/Einw.) und Sachsen (533 Euro/Einw.). Hierzu kommt, dass die sachsen-anhaltischen Kommunen im Unterschied zu den übrigen ostdeutschen Kommunen relativ hohe Kassenkreditbestände (532 Euro/Einw.) verzeichnen, die eigentlich für

kurzfristige Zwecke eingesetzt werden sollen, aber aufgrund fortgesetzter Umschuldungstätigkeit bereits langfristig bestehen und zudem stetig wachsen.⁴⁴

Abbildung 16: Gesamtverschuldung der Kommunen beim nicht-öffentlichen Bereich im Ländervergleich 2020 (Kernhaushalte)



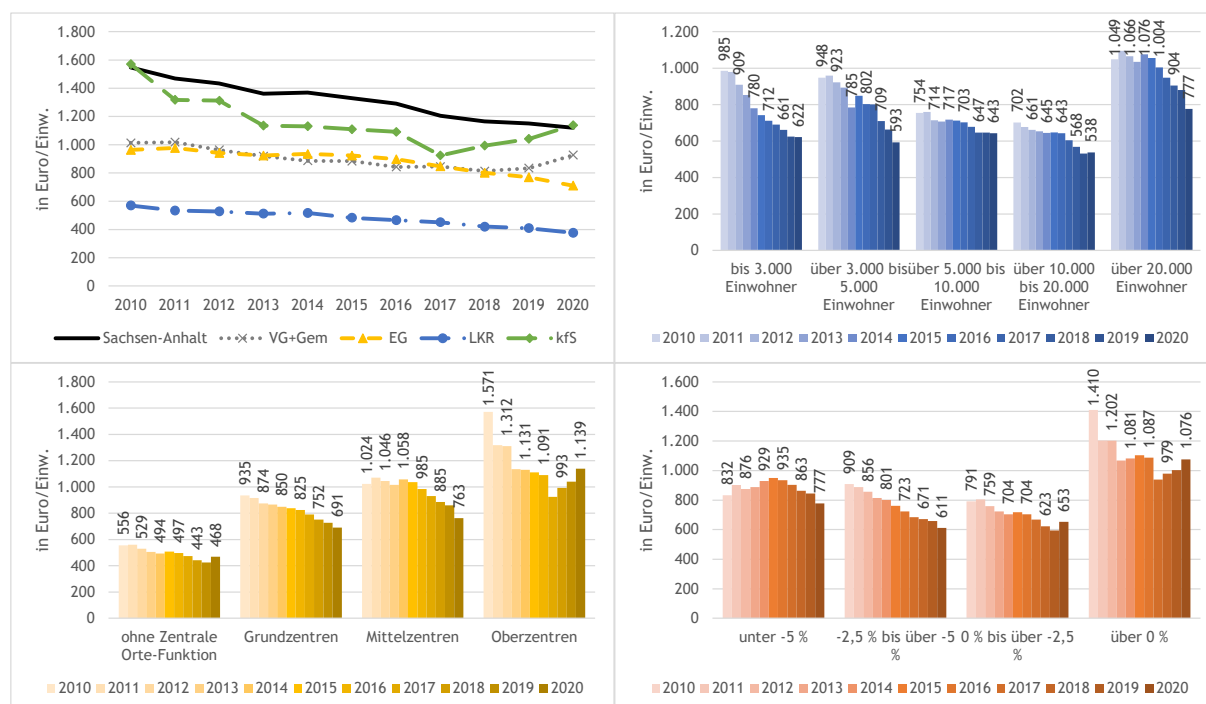
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Schuldenstatistik).

In Abbildung 17 (links oben) wird sichtbar, dass die Gesamtverschuldung (investive Schulden und Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich) im Zeitverlauf von 2010 bis 2020 stetig abgenommen hat: Während sie zum Ausgangszeitpunkt noch bei 1.547 Euro/Einw. betrug, lag sie in 2020 bei 1.127 Euro/Einw. (-27,6 %). Dieser Abbaupfad der Gesamtverschuldung trifft dabei nicht auf alle Kommunaltypen gleichermaßen zu. So sank der Schuldenstand in den Verbandsgemeinden (inklusive ihrer verbandsangehörigen Gemeinden) lediglich um 8,5 % im Zeitverlauf, was allerdings insbesondere am neuerlichen Anstieg der Verschuldung infolge der Corona-Pandemie liegt (2020/2019: +11,2 %). Am stärksten konnte die Verschuldung indessen bei den Landkreisen abgebaut werden (2020: 377 Euro/Einw., -33,9 %), in den Einheitsgemeinden sank sie um 26,3 % (2020: 710 Euro/Einw.). Dabei konnten in letzteren auch die bestehenden Kassenkredite seit 2016 kontinuierlich abgebaut werden (-19,3 %), in den Landkreisen sogar bereits seit 2014. Die Verbandsgemeinden verzeichnen hingegen seit 2010 einen fast stetigen Anstieg der Kassenkreditverschuldung und vervierfachten diese im dargestellten Zeitraum (2020: 462 Euro/Einw. ggü. 121 Euro/Einw. in 2010).

In den kreisfreien Städten nahm die Verschuldung zwar über den Gesamtzeitraum um 27,5 % ab (2020: 1.139 Euro/Einw. ggü. 1.571 Euro/Einw. in 2010), seit 2017 ist sie jedoch wieder deutlich gewachsen (+23,3 %). Dies beschränkt sich auf die beiden Städte Magdeburg (2020: 586 Euro/Einw., +84,9 % ggü. 2017) und Halle/Saale (1.773 Euro/Einw., +15,3 % ggü. 2017). In Magdeburg ist das Schuldenwachstum im Jahr 2020 vor allem auf Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich (249 Euro/Einw.) zurückzuführen, Halle/Saale verfügt nach wie vor über einen ausgesprochen hohen Kassenkreditbestand (2020: 1.519 Euro/Einw.), der im Zeitverlauf um 17,7 % angestiegen ist. Dessau-Roßlau ist mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 52 Euro/Einw. fast schuldenfrei und verfügt seit 2018 über keine Kassenkredite mehr.

⁴⁴ Gleiches gilt für die hoch verschuldeten Kommunen im Saarland (2.967 Euro/Einw.), in Rheinland-Pfalz (2.950 Euro/Einw.) und Nordrhein-Westfalen (2.586 Euro/Einw.).

Abbildung 17: Gesamtverschuldung der Kommunen Sachsen-Anhalts beim nicht-öffentlichen Bereich 2010-2020 (Kernhaushalte)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Die Gesamtverschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich ist in allen Gemeindegrößenklassen gesunken (Abbildung 17, rechts oben), wobei sie am stärksten in den beiden kleinsten Klassen (687 Euro/Einw., -36,9 % bzw. 723 Euro/Einw., -37,4 %) abgenommen hat. Der schwächste Rückgang fand in den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000 statt (643 Euro/Einw., -14,7 %). Das niedrigste Schuldeniveau verzeichnen die Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern (538 Euro/Einw.). Bezogen auf die Unterschiede nach den zentralörtlichen Funktionen (Abbildung 17, links unten) bestehen - neben der bereits thematisierten hohen Verschuldung in den Oberzentren bzw. kreisfreien Städten - nur geringe Unterschiede zwischen den Grund- und Mittelzentren, wobei letztere etwas höher verschuldet sind und sich im Zeitverlauf etwa gleich stark entschuldet haben (2020: 691 Euro/Einw., -26,1 % versus 763 Euro/Einw., -25,5 %). Die Grundzentren haben zudem einen höheren Anteil an Kassenkreditverschuldung: Diese beläuft sich in 2020 auf 303 Euro/Einw. (43,8 % der Gesamtverschuldung), während er in den Mittelzentren 288 Euro/Einw. (37,7 %) beträgt. Die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion verzeichnen den niedrigsten Gesamtschuldenstand, dieser ist jedoch im Zeitverlauf recht konstant geblieben. Der demografische Wandel stellt kein relevantes Unterscheidungskriterium für die Höhe und Entwicklung der Gesamtverschuldung in den sachsen-anhaltischen Kommunen dar (Abbildung 17, rechts unten). In den wachsenden Kommunen zeigt sich der Einfluss der kreisfreien Städte (höchste Pro-Kopf-Verschuldung, Anstieg in 2020), in den schrumpfenden Gemeinden ist ein genereller Schuldenabbaupfad sichtbar.

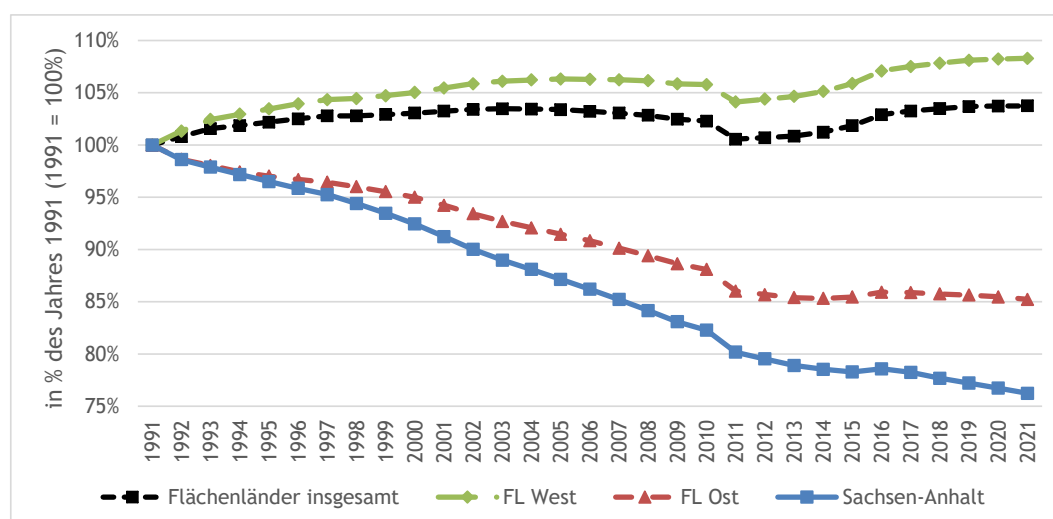
1.6 DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG UND ALTERSSTRUKTUR DER KOMMUNEN IN SACHSEN-ANHALT

Zum besseren Verständnis der vornehmlich in Pro-Kopf-Größen ausgedrückten kommunalen Finanzindikatoren wird im Folgenden auf die demografische Entwicklung der Kommunen Sachsen-Anhalts eingegangen. Dabei wird zunächst auf die Entwicklung der Einwohnerzahlen Bezug genommen (Abschnitt 1.6.1), woraufhin eine genaue Analyse der Altersstruktur sowie der damit verbundenen Ausgaben vorgenommen wird (Abschnitt 1.6.2).

1.6.1 BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Vergleicht man zunächst die Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt mit den Vergleichsgruppen (ostdeutsche und westdeutsche Flächenländer, Bundesdurchschnitt) 1991 bis 2021 (Abbildung 18), ist erkennbar, dass das Land bereits kurz nach der deutschen Wiedervereinigung - parallel zum ostdeutschen Durchschnitt - einen leichten Rückgang der Einwohnerzahl verzeichnete. Dieser Rückgang weitete sich bereits ab Mitte der 1990er-Jahre überdurchschnittlich stark aus. Dieser Trend setzte sich bis 2021 fast stetig fort (verstärkt durch den Zensus Effekt in 2011 und mit kurzer Unterbrechung im Jahr 2016 infolge der Flüchtlingskrise), sodass sich bis zum aktuellen Rand die Einwohnerzahl gegenüber 1991 um ein Viertel verringert hat. Damit unterscheidet sich der Entwicklungstrend vom ostdeutschen Durchschnitt (2021: 85 % des Ausgangswertes von 1991) und insbesondere vom westdeutschen Durchschnitt, der sogar ein Bevölkerungswachstum gegenüber 1991 aufweist (108 %). Insgesamt wird damit deutlich, dass der Zeitraum der gutachterlichen Betrachtung in einer Phase des allgemeinen und flächendeckenden Bevölkerungsrückgangs stattfindet, was eine wichtige Information und Rahmenbedingung hinsichtlich der Untersuchung der demografischen Komponente bei der Finanzbedarfsbestimmung im Schlüsselzuweisungssystem darstellt (vgl. Abschnitt 2.4.5). Der Begutachtungsprozess findet damit in einem ähnlichen demografischen Umfeld statt wie das letzte durch DEUBEL erstellte FAG-Gutachten aus dem Jahr 2012.⁴⁵

Abbildung 18: Einwohnerzahl Sachsen-Anhalts im Vergleich 1991-2021

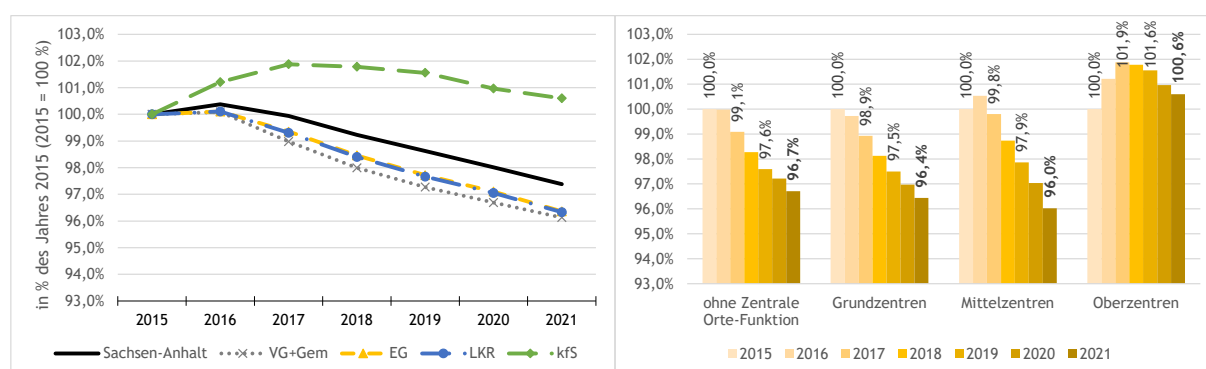


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Statistisches Bundesamt.

⁴⁵ Vgl. Deubel (2012).

Auf die einzelnen Kommunaltypen und Zentralen Orte in Sachsen-Anhalt bezogen wird deutlich, dass die Einwohnerzahl im Zeitverlauf von 2015 bis 2021 in fast allen Teilräumen gesunken ist (Abbildung 19): Ausgehend von 2,231 Mio. Einwohnern sank sie um 2,6 % auf 2,173 Mio. Einwohner (97,4 % des Ausgangswertes).⁴⁶ Lediglich die kreisfreien Städte weisen in dem Zeitraum ein leichtes Wachstum auf: Im Jahr 2021 beträgt deren Einwohnerzahl 100,6 % des Ausgangswertes aus dem Jahr 2015, wobei die Einwohnerzahl in Halle/Saale am stärksten zugenommen (102,1 % ggü. 101,0 % in Magdeburg) und hingegen in Dessau-Roßlau im Vergleich überdurchschnittlich stark abgenommen hat (95,2 %). Die kreisangehörigen Gemeinden bzw. Landkreise verzeichnen ebenfalls einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang (96,3 %), wobei die Einwohnerzahlen in den Verbandsgemeinden etwas stärker abgenommen haben (96,1 % versus 96,4 %).

Abbildung 19: Einwohnerzahl der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Wird die Entwicklung der Einwohnerzahlen nach den Zentralen Orten differenziert, zeigen sich - abgesehen von den im Durchschnitt wachsenden Oberzentren - nur marginale Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen. Die Mittelzentren (96,0 %) und Grundzentren (96,4 %) weisen dabei stärker sinkende Einwohnerzahlen auf als die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status (96,7 %). Diese Unterschiede zwischen dem urban geprägten Raum in den kreisfreien Städten und dem ansonsten ländlichen Raum Sachsen-Anhalts sind im Hinblick auf die Überprüfung der Hauptansatzstaffel sowie auf die Überprüfung demografischer Sonderbedarfstatbestände im horizontalen Finanzausgleich bedeutsam (vgl. Abschnitt 2.4.5).

1.6.2 ALTERSSTRUKTUR

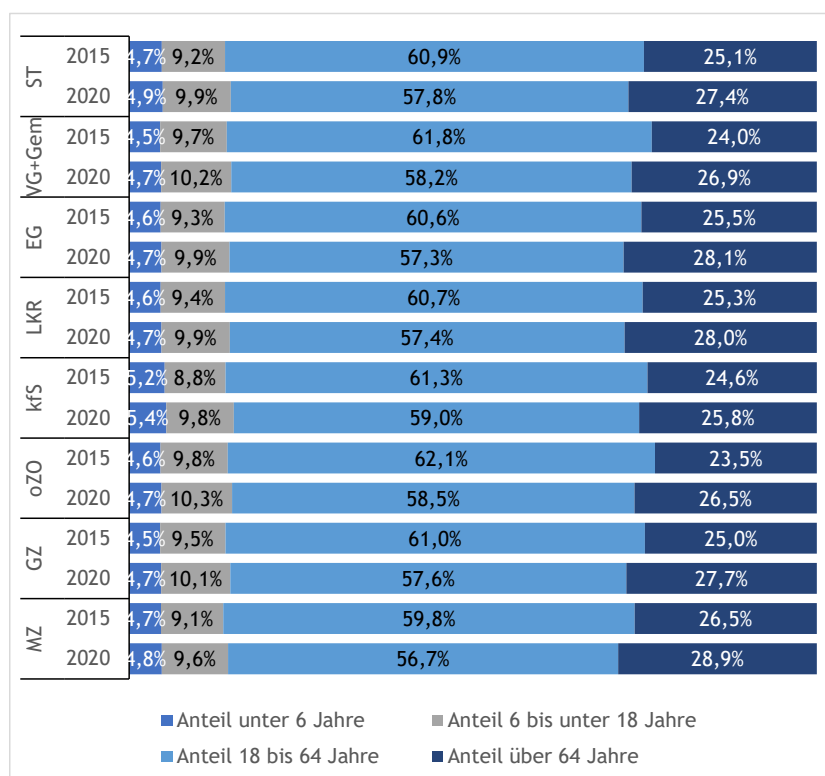
Neben dem Bevölkerungsrückgang wirkt sich die Altersstruktur erheblich auf die kommunalen Haushalte aus. Dabei wird zunächst dargestellt, wie sich die Anteile der relevanten Altersgruppen im Zeitverlauf in den Vergleichsgruppen entwickelt haben (Abbildung 20). Mit Blick auf die gesamte Kommunalebene Sachsen-Anhalts zeigt sich, dass der Anteil an unter 6-Jährigen an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2020 bei 4,9 % lag und sich damit gegenüber dem Ausgangsjahr 2015 leicht erhöht hat (+0,2 Prozentpunkte). Gleiches gilt für die Quote an 6- bis 18-Jährigen, die auf 9,9 % angestiegen ist.⁴⁷ Hingegen ist hinsichtlich der potenziell Erwerbstätigen im Alter zwischen 19 und 64 Jahren ein deutlicher Rückgang um 3,1 Prozentpunkte auf 57,8 % festzustellen. Der Anteil an über 64-Jährigen weist im Zeitraum von 2015 bis 2020 ein Wachstum auf (27,4 %, +2,3 Prozentpunkte).

⁴⁶ Im für die Überprüfung des horizontalen Ausgleichs relevanten Zeitraum 2015-2020 (Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl) sank die Einwohnerzahl durchschnittlich um 2,0 %.

⁴⁷ Auch in Absolutzahlen zeigen beide Altersklassen einen Anstieg: So ist die Anzahl unter 6-Jährigen marginal (um genau 228 Kinder) gestiegen (insgesamt 106.689). Die Zahl der 6- bis 18-Jährigen stieg hingegen deutlich um ca. 8.580 auf fast 216.000.

Diese Erkenntnisse lassen sich auch auf die Vergleichsgruppen übertragen, wobei wiederum leichte Unterschiede auftreten: So haben die kreisfreien Städte einen geringeren Anteil an über 65-Jährigen, jedoch eine etwas höhere Quote von 19- bis 64-Jährigen. Bezogen auf die Unterscheidung der zentralörtlichen Funktionen fällt die Quote an Kleinkindern in den Vergleichsgruppen ähnlich hoch aus (4,7 % bzw. 4,8 %). Darüber hinaus weisen die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status höhere Anteile an 6- bis unter 18-Jährigen sowie 18- bis 64-Jährigen aus, während die Anteile an über 64-Jährigen in den Grundzentren (27,7 %) und insbesondere den Mittelzentren (28,9 %) bedeutend höher liegen. Dies deutet darauf hin, dass Familien mit Kindern tendenziell eher in kleineren Gemeinden wohnen, wohingegen die ältere Bevölkerung im urban geprägten Raum mit klein- und mittenstädtischer Prägung stärker vertreten ist, was sich ggf. auf die Prüfung der Sonderbedarfstatbestände auswirken wird (vgl. Abschnitt 2.4.5).

Abbildung 20: Altersstruktur der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Vergleich 2015 und 2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

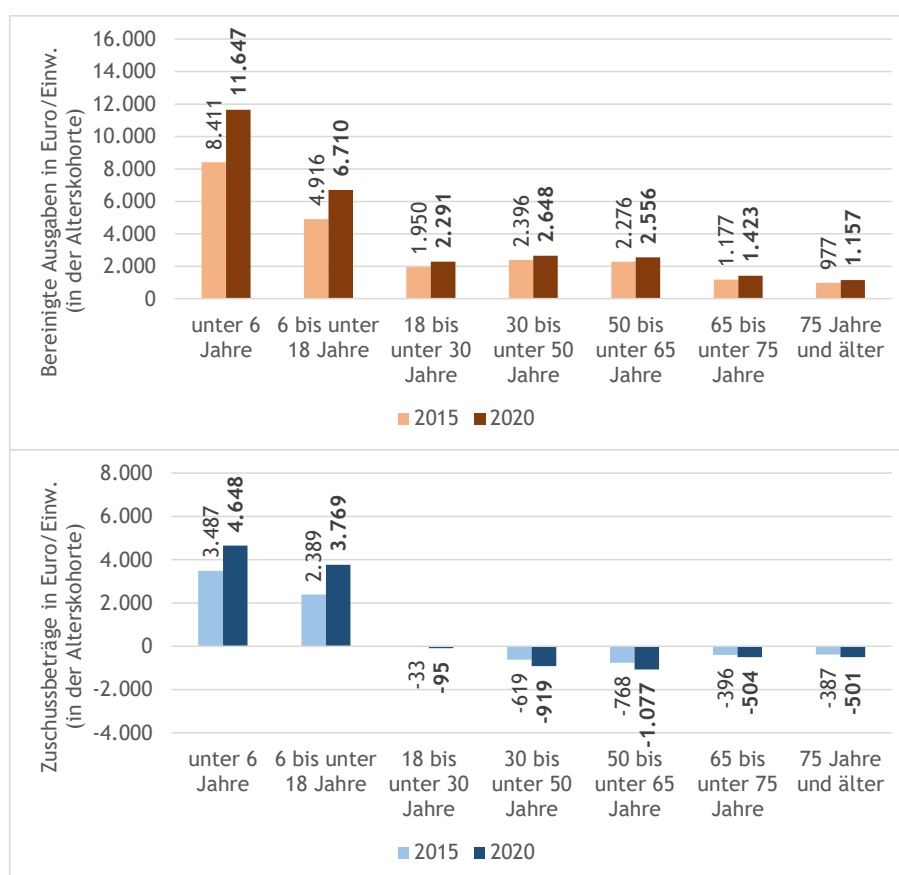
Um zu prüfen, wie sich die Altersstruktur Sachsens-Anhalts auf die Ausgaben und Zuschussbeträge auswirkt, soll auf die sog. Altersstrukturkostenprofile der Gemeinden und Gemeindeverbände abgestellt werden. Eine Vielzahl von Aufgaben wird für spezifische Bevölkerungsaltersgruppen, folglich altersklassenspezifisch, erbracht. Infolge dieser Aufgabenzuordnung kann eine spezifische altersklassenbezogene Kostenstruktur abgeleitet werden.⁴⁸ Die Grundlage für die Annahmen der Profile besteht darin, dass die Einwohner der verschiedenen Alterskohorten unterschiedliche Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen verursachen. Dabei wird betrachtet, welchen Anteil die jeweilige Altersgruppe an den Einnahmekategorien und Ausgabeposten der kommunalen Haushalte hat.⁴⁹

⁴⁸ Insbesondere Seitz untersuchte diese Thematik. Vgl. dazu Seitz (2008), S. 49.

⁴⁹ Anhand verschiedener statistischer Daten, bspw. der Einkommens- und Verbraucherstichprobe oder dem Sozioökonomischen Panel werden die entsprechenden Indikatoren für die einzelnen Altersklassen ermittelt. Sofern der Einfluss einer Altersgruppe vernachlässigbar gering ist, erhält diese den Indikatorwert 0,0; die Altersgruppe, welche das höchste Pro-Kopf-Aufkommen aufweist, erhält den Wert 1,0. Analog wird für die Ausgabenseite vorgegangen. Aus der Schulstatistik ist bspw. die Altersstruktur der Schüler bekannt, sodass für Ausgaben im Schulbereich abgeleitet werden

Zur Bewertung der Effekte der demografischen Struktur und Entwicklung auf die finanzielle Situation der Kommunen in Sachsen-Anhalt wurde das durch HOFMANN/SEITZ erarbeitete Instrumentarium aufgegriffen,⁵⁰ auf den heutigen Aufgabenkanon und die Rechtsprechung angepasst sowie konkret für die Verhältnisse in Sachsen-Anhalt zugeschnitten. Dabei wurden diese als Ausgaben sowie als Zuschussbeträge (Ausgaben abzüglich aufgabenbezogener Einnahmen aller Hauptproduktbereiche) in Euro je Einwohner dargestellt. Dabei zeigt sich eine deutlich „kinder- und jugendlastige“ Struktur der kommunalen Aufgabenerfüllung (Abbildung 21). Die höchsten Ausgaben und Zuschussbeträge je Einwohner entfallen auf die Altersgruppe der unter 6-Jährigen (2020: 11.647 Euro/unter 6-Jährigem), gefolgt von den 6- bis unter 18-Jährigen (6.710 Euro/6- bis 18-Jährigem). Ein Vergleich zwischen den Ausgabenstrukturen der Jahre 2015 und 2020 zeigt, dass die Ausgaben aller Altersklassen angestiegen sind. Die Zuwächse in den unteren Altersgruppen waren (pro Kind) jedoch besonders dynamisch. Die Ausgaben je unter 6-Jährigen wuchsen um 38,5 %, die der Schulkinder um 36,5 %. Zusätzlich wurde die Kostendynamik pro Person von einem marginalen Zuwachs der Kinderzahlen (+0,2 %) und einem starken Anstieg der Jugendlichenzenzahlen (+4,0 %) begleitet. Im Zusammenspiel beider Faktoren kommt eine erhebliche Kostendynamik im Rahmen der Kindertagesbetreuung sowie bei den Schulträgeraufgaben zum Vorschein.

Abbildung 21: Altersstrukturkostenprofile der sachsen-anhaltischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2015 und 2020 nach bereinigten Ausgaben (oben) und Zuschussbeträgen (unten)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Die Saldierung mit den zweckbezogenen Einnahmen (vor allem Zuweisungen für die Kindertagesbetreuung und für Schulträgeraufgaben) führt zu einer Angleichung der Zuschussbeträge

kann, in welcher Intensität von welcher Altersgruppe bestimmte Angebote in Anspruch genommen werden. Mittels empirischer Schätzung erfolgt dann die Ermittlung der Altersstrukturkostenprofile.

⁵⁰ Vgl. Hofmann/Seitz (2007), S. 16; Seitz (2008), S. 56.

der unter 6-Jährigen und 6- bis unter 18-Jährigen. Dies zeigt zugleich, dass bereits umfangreiche Finanzmittel fließen, um die kommunalen Lasten durch die Kinder im Alter unter 6 Jahren zu kompensieren; hier sind insbesondere die Mittel aus dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) zu nennen, die im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 bei rd. 390 Mio. Euro liegen und damit gegenüber den Jahren 2008 bis 2010 (155 Mio. Euro) um mehr als 250 % gestiegen sind.⁵¹ Dies erklärt etwa den geringeren Anstieg der Zuschussbeträge der unter 6-Jährigen im Zeitablauf im Vergleich zu den 6- bis unter 18-Jährigen (+33,3 % versus +57,8 %) und wird sich voraussichtlich auf die Ermittlung der Sonderbedarfstatbestände im horizontalen Finanzausgleich auswirken (vgl. Abschnitt 2.4.3.2). In jedem Fall bestätigen die Analyseergebnisse, dass die genannten Altersgruppen der Kinder und Jugendlichen auf ihre Eignung als Bedarfsfaktor im Schlüsselzuweisungssystem geprüft werden müssen. Es existiert bereits ein Bedarfsansatz für die unter 6-Jährigen (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 FAG), der zu überprüfen und mit alternativen Ansätzen für die 6- bis unter 10-Jährigen sowie die 10- bis unter 18-Jährigen zu kontrastieren ist. Die Kostendynamik weist darauf hin, dass der bereits existierende Bedarfsansatz regelmäßig einer Revision zu unterziehen ist, um ein angemessenes Austarieren der Bedarfsgewichte zu sichern.

Auch in den übrigen Altersklassen wird ein Wachstum sowohl der Ausgaben als auch der (negativen) Zuschussbeträge sichtbar. In den Altersklassen von 65 bis unter 80 Jahren sowie über 80 Jahren ist im Zeitverlauf ein leichtes Wachstum der Ausgaben, aber zugleich eine Ausweitung der negativen Zuschussbeträge zu beobachten. Dies ist mithin dadurch begründet, dass in diesen Altersgruppen Leistungen verstärkt vom Bund und den Sozialversicherungen (Renten, Krankenversicherungs- und Pflegeleistungen, Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) getragen werden und sich steigende Ausgaben nicht in den Altersstrukturkosten der Kommunen widerspiegeln (mit Ausnahme der Hilfen zur Pflege).

Insgesamt können die durch die beiden jüngsten Altersgruppen verursachten Ausgaben mit Hilfe der durch sie generierten Einnahmen nicht gedeckt werden. Stattdessen sind die Kommunen dazu angehalten, allgemeine Deckungsmittel zur Wahrnehmung von Kinderbetreuung und Schulträgeraufgaben einzusetzen. Zusammenfassend „kosten“ vor allem die Personen unter 18 Jahren die Kommunen finanzielle Ressourcen, während die potenziell Erwerbstätigen im Alter von 18 bis 64 Jahren sowie die Personen über 65 Jahren netto Finanzmittel „erwirtschaften“. ⁵² In der Gesamtschau verdeutlichen die Altersstrukturkostenprofile, dass Kommunen weniger durch die Alterung der Einwohnerschaft, sondern vorrangig durch die jungen Einwohner unter 18 Jahren finanziell in Anspruch genommen werden. Im Rahmen der Überprüfung der für den horizontalen Finanzausgleich empirisch signifikanten Bedarfe wird dies eine Rolle spielen, jedoch muss zwischen der hier illustrierten durchschnittlichen Gesamthöhe der Lasten und den interkommunalen Unterschieden differenziert werden. Letztere sind ausschlaggebend dafür, ob ein Sonderbedarfstatbestand in das FAG einfließen sollte oder nicht. Die Altersstrukturkostenprofile geben über die interkommunalen Differenzen jedoch an dieser Stelle noch **keine** Auskunft.

⁵¹ Die dieser Aussage zugrundeliegenden Daten wurden den Gutachtern vom Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt zur Verfügung gestellt.

⁵² Ein Teil der Steuereinnahmen entfällt darüber hinaus auf die Personen im Alter ab 65 Jahren.

1.7 REALSTEUERN

Die Hebesätze der sachsen-anhaltischen Kommunen für die Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) haben u. a. einen Einfluss auf die unmittelbare Finanzausstattung der Kommunen aus eigenen Quellen. Auf der horizontalen Verteilungsebene zwischen den Gemeinden wird eine Nivellierung der Hebesätze zur Anwendung gebracht, damit die individuelle Hebesatzgestaltung der Gemeinden nicht direkt als Kompensation auf die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen zurückwirkt. Welchen Umfang ggf. ungenutzte Hebesatzpotenziale der Kommunen Sachsen-Anhalts haben und in welchem Umfang diese „hebungsfähig“ sind, soll nachfolgend untersucht werden. Die Analyse der Hebesatzpotenziale spielt überdies eine Rolle für die Festsetzung der Nivellierungshebesätze nach § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG (vgl. hierzu der spätere Abschnitt 2.1.2.2).

Tabelle 3: Vergleich der gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätze mit den fixen Nivellierungshebesätzen nach § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG

Kommunaltyp	Realsteuerart	Gewogener Landesdurchschnitt	Fixer Nivellierungshebesatz
Kreisangehörige Gemeinden	Grundsteuer A	2018: 331 % 2019: 334 % 2020: 342 % (2021: 343 %)	320 %
	Grundsteuer B	2018: 395 % 2019: 395 % 2020: 400 % (2021: 401 %)	380 %
	Gewerbesteuer	2018: 341 % 2019: 354 % 2020: 363 % (2021: 370 %)	350 %
Kreisfreie Städte	Grundsteuer A	2018: 280 % 2019: 281 % 2020: 278 % (2021: 281 %)	250 %
	Grundsteuer B	2018: 497 % 2019: 497 % 2020: 497 % (2021: 497 %)	490 %
	Gewerbesteuer	2018: 450 % 2019: 450 % 2020: 450 % (2021: 450 %)	450 %

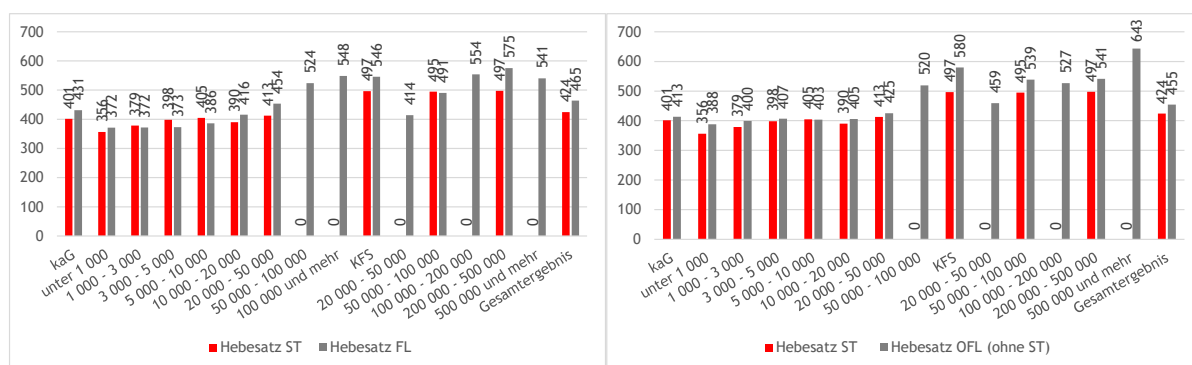
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, FAG Sachsen-Anhalt.

Hierbei soll zuerst verglichen werden, inwiefern sich die in § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG angesetzten fixen Nivellierungshebesätze vom gewogenen Landesdurchschnitt unterscheiden. Für die kreisfreien Städte belaufen diese sich auf 250 % (Grundsteuer A), 490 % (Grundsteuer B) und 450 % (Gewerbesteuer). Bei den kreisangehörigen Gemeinden betragen sie 320 % (Grundsteuer A), 380 % (Grundsteuer B) und 350 % (Gewerbesteuer). Tabelle 3 stellt Vergleichswerte aus den Jahren 2018 bis 2021 dar. Es wird ersichtlich, dass die gewogenen Durchschnittshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden leicht über den jeweiligen fixen Hebesätzen liegen. Inwiefern hieraus eine Anhebung der im FAG vorgegebenen Nivellierungshebesätze gerechtfertigt werden könnte, wird später im Abschnitt 2.2.1 vertieft. Die Überprüfung wird gleichsam für die kreisfreien Städte durchgeführt, für die die gewogenen Landesdurchschnitte in den Jahren 2018 bis 2020 sogar noch näher mit den Nivellierungshebesätzen des FAG übereinstimmen. Als erstes Ergebnis kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden und Städten Sachsen-Anhalts durch die fixen Nivellierungshebesätze gemäß § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG im Wesentlichen korrekt widerspiegelt werden.

Um die Finanzlage der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Zusammenhang mit der Hebesatzpolitik zu beurteilen, kann darüber hinaus untersucht werden, inwiefern ein nicht realisiertes Mehreinnahmenpotenzial aus zu niedrigen Hebesätzen vorliegt oder ob die (insgesamt gute) Finanzlage der Kommunen durch überdurchschnittlich hohe und ggf. Standortnachteile mit sich bringende Hebesätze geprägt ist. Dies ist nicht nur für die Gesamtbewertung der Finanzlage relevant. Sollten sich Muster zeigen, wonach bestimmte Gemeindetypen (insbesondere bestimmte Größenklassen) ihre Hebesätze strukturell zu hoch oder zu niedrig anspannen, so könnte dies auch in die Gestaltung der horizontalen Verteilungssystematik eingehen.

Die erforderlichen Vergleichsrechnungen können naturgemäß nicht durch einen landesinternen Vergleich gelöst werden. Stattdessen kann die Bewertung der Hebesatzpolitik - vor allem mit Blick auf deren Bedeutung als regionaler Wirtschaftsfaktor - durch einen Ländervergleich realisiert werden. Der Vergleich insbesondere mit den Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Gemeindegrößen durchgängig > 5.000 Einwohner, starke Agglomeration) oder Sachsen (3 Großstädte, verdichtete Wirtschaftsräume) verdeutlicht dabei jedoch, dass die Strukturen in Sachsen-Anhalt nicht ohne weiteres an einem allgemeinen Bundesdurchschnitt bzw. Durchschnitt der Flächenländer gemessen werden können. Vielmehr ist sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer ein Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und dem Hebesatz feststellbar. Insbesondere größere Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern weisen als gewerbliche Zentren mit erheblicher Strahlkraft für ihr Umland in der Regel deutlich höhere Hebesätze auf als kleinere Gemeinden. Die Gemeindestrukturen in Sachsen-Anhalt sind jedoch durch einen ausgeprägten Schwerpunkt auf kleine und mittlere Städte und Gemeinden geprägt, während kreisfreie Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern und kreisangehörige Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern gänzlich fehlen. Insofern muss die Bewertung potenzieller Mehreinnahmen auf die Größenklassenunterschiede und demzufolge insbesondere auf die Gemeindestrukturen in Sachsen-Anhalt eingehen. Nachfolgend werden die aufkommensgewichteten durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B (Abbildung 22) und der Gewerbesteuer (Abbildung 23) in den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten Sachsens-Anhalts **größenklassendifferenziert** einerseits mit dem Durchschnitt der Flächenländer⁵³ (jeweils links) und andererseits mit dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen-Anhalt und die Stadtstaaten (jeweils rechts) gegenübergestellt.

Abbildung 22: Hebesätze der Grundsteuer B nach Einwohnergrößenklassen 2021 im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer (links) und zum ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt (rechts)



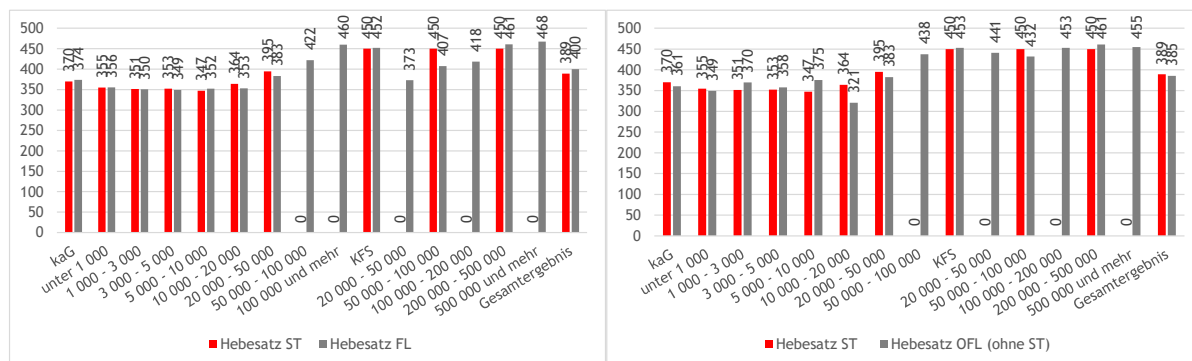
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Ohne die Berücksichtigung der Größenklassen verzeichnen die Kommunen Sachsens-Anhalts mit Blick auf die **Grundsteuer B** einen landesweit gewogenen Durchschnittsbesatz i. H. v. 424 %, womit sie 41 Prozentpunkte unter dem Bundesdurchschnitt und 31 Prozentpunkte unter dem ostdeutschen

⁵³ Nachfolgend werden die Bezeichnungen „Durchschnitt der Flächenländer“ und „Bundesdurchschnitt“ synonym genutzt. Die Stadtstaaten sind aus den Vergleichen somit ausgeschlossen.

Durchschnitt (ohne Sachsen-Anhalt) liegen.⁵⁴ Nach Größenklassen differenziert, wenn also die Hebesatzpolitik an den typischen Durchschnittswerten der jeweiligen Gemeindegrößenklasse gemessen wird, ergibt sich ein vollkommen anderes Bild (Abbildung 22): In den unteren Größenklassen (außer in den Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern) verzeichnen die Gemeinden Sachsen-Anhalts sogar etwas höhere aufkommensgewichtete Hebesätze als im Bundesdurchschnitt. Erst in den größeren Gemeinden (ab 10.000 Einwohnern) fallen die Hebesätze Sachsen-Anhalts niedriger aus (41 Prozentpunkte), wobei der Durchschnitt der Flächenländer in diesen Gruppen massiv durch die Gemeinden Nordrhein-Westfalens, Hessens und Sachsens angehoben wird. Zudem erfolgt hier ein Vergleich mit den steuerkraftschwächeren Mittelzentren (vgl. Abbildung 5), was die Unterschiede relativiert. Der Vergleich in der Gruppe der kreisfreien Städte ist nur begrenzt aussagekräftig, da Sachsen-Anhalt mit der Landeshauptstadt Magdeburg, Halle/Saale und Dessau-Roßlau lediglich über drei dieser Städte verfügt. Dabei verzeichnet Dessau-Roßlau in der Größenklasse von 50.000 bis unter 100.000 Einwohnern einen leicht höheren Hebesatz als der Bundesdurchschnitt. Die Städte Magdeburg und Halle/Saale verzeichnen hingegen unterdurchschnittliche Hebesätze, wobei der Bundesdurchschnitt verstärkt durch die hohen Hebesätze der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen geprägt ist. In Bezug auf Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen-Anhalt fallen die Differenzen bei den kreisangehörigen Gemeinden geringer aus. In der oberen Größenklasse beträgt der Unterschied zum Durchschnittswert nur noch 12 Prozentpunkte. Für die Grundsteuer B spiegelt der im Vergleich niedrigere gewogene Durchschnittsbesatz demnach vorrangig die kleinteilige Gemeindestruktur Sachsen-Anhalts. Hinsichtlich der kreisfreien Städte fallen die Unterschiede etwas höher aus als im Vergleich zum Bundesdurchschnitt, wobei auch hier die Durchschnittswerte durch Einzelfälle geprägt sind. Größere ungenutzte Hebesatzpotenziale bestehen bei der Grundsteuer B dennoch kaum (siehe auch Abbildung 24). Mit Blick auf die horizontale Verteilung spricht insbesondere der Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Kommunen ebenso wenig für eine besondere Behandlung im Schlüsselzuweisungssystem.⁵⁵

Abbildung 23: Hebesätze der Gewerbesteuer nach Einwohnergrößenklassen 2021 im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer (links) und zum ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt (rechts)



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

Bei der **Gewerbesteuer** ist ebenfalls ein Zusammenhang zwischen Größenklasse und Hebesatz zu erkennen, der vor allem für Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohner ausgeprägt positiv verläuft (Abbildung 23). Sowohl die kreisangehörigen Gemeinden als auch die kreisfreien Städte Sachsen-Anhalts schöpfen im Vergleich zu ihren Größenklassen im Bundesdurchschnitt und dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen-Anhalt ihre Hebesätze voll aus. Dabei fallen die

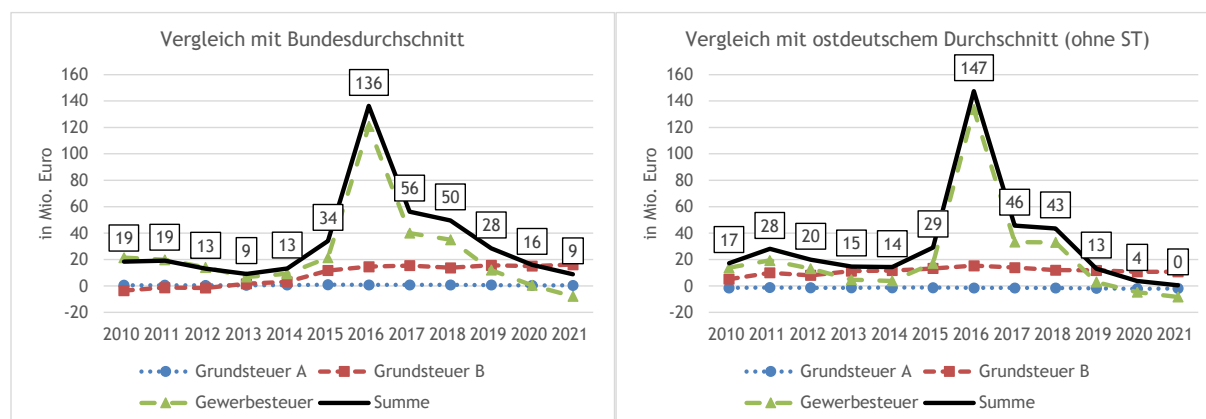
⁵⁴ Auf eine separate Darstellung der Grundsteuer A wurde angesichts der geringen Bedeutung für die Steueraufkommen im Detail verzichtet.

⁵⁵ Der Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt ist an dieser Stelle etwas schief, da in Ost- und Westdeutschland die Grundsteuer B nach wie vor auf der Grundlage unterschiedlich bemessener Einheitswerte berechnet wird.

durchschnittlichen aufkommensgewichteten Hebesätze der größeren Städte ab 10.000 Einwohnern im Vergleich zu den beiden Durchschnittswerten sogar deutlich höher aus. Dies ist zum Teil auf ein allgemein höheres Hebesatzniveau im kreisangehörigen Raum und nicht zuletzt auf markante bundesweite Einzeleffekte zurückzuführen, insbesondere in der Größenklasse der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000, die sich wiederum auf die Ausprägungen der Hebesätze in den Vergleichsgruppen auswirken.⁵⁶ Demzufolge ist auch bei der Gewerbesteuer nicht von ungenutzten Mehreinnahmepotenziale der Gemeinden und Städte Sachsen-Anhalts auszugehen. Ebenso wenig ist eine spezielle Berücksichtigung im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystem angezeigt.

In einem nächsten Schritt können die Hebesatzdifferenzen in ggf. bestehende potenzielle Mehreinnahmen bzw. Minderungspotenziale überführt werden. Da die zusätzlichen Aufkommenspotenziale erkennbar ungleichmäßig über die Größenklassen verteilt sind, ist hierbei differenziert nach eben jenen Einwohnergrößenklassen vorzugehen. Nur so wird die spezifische Gemeindestruktur Sachsen-Anhalts angemessen berücksichtigt und nicht sachfremd mit einer bundes- oder ostdeutschen „Musterkommune“ verglichen. Einnahmepotenziale werden nur dann angezeigt, wenn die sachsen-anhaltischen Gemeinden im Vergleich zum bundesdurchschnittlichen Wert oder ostdeutschen Wert ohne Sachsen-Anhalt für ihre jeweilige Größenklasse geringere Hebesätze aufweisen. Werden diese Mehraufkommenspotenziale aus den Realsteuern zusammengefasst, ergibt sich das in Abbildung 24 dargestellte Resultat.

Abbildung 24: Mehraufkommenspotenzial aus den Realsteuern (links: Vergleich mit Bundesdurchschnitt, rechts: mit ostdeutschem Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt) 2010-2021



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

Dabei wird ersichtlich, dass zwar in den vergangenen Jahren bei der Gewerbesteuer durchaus Mehreinnahmepotenziale zu erkennen waren. Diese Potenziale wurden jedoch seitdem durch den Sonderfall in Lützen geprägten Jahr 2016 kontinuierlich abgebaut. Am aktuellen Rand sind die Mehreinnahmepotenziale aus der Gewerbesteuer sogar negativ (sowohl im bundesweiten als auch im ostdeutschen Vergleich), was bedeutet, dass die sachsen-anhaltischen Kommunen ihre Gewerbesteuerhebesätze überdurchschnittlich stark anspannen. Etwas anders verhält es sich mit der Grundsteuer B, wo durchaus ungenutzte Mehreinnahmepotenziale in geringerem Umfang angezeigt werden. Bezogen auf den Bundesdurchschnitt liegen diese im Mittelwert der Jahre 2010 bis 2021 bei 8,4 Mio. Euro und hinsichtlich der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen-Anhalt bei

⁵⁶ Dabei verzeichnet zunächst Sachsen-Anhalt selbst mit Lützen (240 %) und Leuna (290 %) derartige Einzelfälle. Darüber hinaus sind die brandenburgischen Gemeinden Schönefeld, Zossen und Liebenwalde zu nennen. Weitere ähnlich gelagerte Fälle sind Monheim am Rhein in Nordrhein-Westfalen, Eschborn in Hessen, Grafschaft in Rheinland-Pfalz, Unterhaching oder Gräfelting in Bayern. Diese Gemeinden generieren auf Basis ihrer niedrigen Hebesätze enorme Steuereinnahmen, was sich spürbar auf den Durchschnitt der gesamten Größenklasse auswirkt.

11,2 Mio. Euro. In der Gesamtsumme aller drei Realsteuern (Grundsteuern A und B, Gewerbesteuer) belaufen sich die größenklassendifferenzierten Mehreinnahmepotenziale im Jahr 2021 bezugnehmend auf den Bundesdurchschnitt auf 8,8 Mio. Euro und im Vergleich mit dem ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt auf 0,5 Mio. Euro.⁵⁷ Diese Werte sind zudem als Obergrenze zu verstehen, da davon ausgegangen werden muss, dass sich die Grundbeträge der Realsteuern bei höheren Hebesätzen verringern können.⁵⁸

Aus der Betrachtung der Hebesätze der Realsteuern ergeben sich keine Hinweise auf strukturell unausgeschöpfte Einnahmepotenziale, die die Bewertung der Finanzlage maßgeblich beeinträchtigen. Dies gilt weder für die kommunale Ebene als Ganzes noch für einzelne Größenklassen. Da darüber hinaus die fixen Nivellierungshebesätze gemäß § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG nah an den gewogenen Landesdurchschnitten der vergangenen Jahre liegen, besteht aus gutachterlicher Sicht keine besondere Handlungsnotwendigkeit mit Blick auf das Schlüsselzuweisungssystem und die dort erfolgende Berechnung der Steuerkraftmesszahl. Eine Einschätzung im Kontext der Berechnung der Steuerkraftmesszahl erfolgt später im Abschnitt 2.2.1.

1.8 ZWISCHENFAZIT

Die Analyse der kommunalen Finanzlage zeigte zusammenfassend

- einen zunächst positiven Finanzierungssaldo, der am aktuellen Rand insbesondere aufgrund hoher investiver Ausgaben in den kreisfreien Städten negativ ausgestaltet ist (mit Ausnahme der Einheitsgemeinden) und im bundesweiten Vergleich niedrig ausfällt,
- im Zeitverlauf stetig wachsende bereinigte Ausgaben und Einnahmen, wobei die Steigerungsrate der Ausgaben, wiederum getrieben durch die hohen Investitionsausgaben der kreisfreien Städte, die der Einnahmen übersteigt,
- im bundesweiten und ostdeutschen Vergleich unterdurchschnittlich hohe Steuereinnahmen mit vergleichsweise geringer Dynamik im Zeitablauf, wobei die kreisfreien Städte ein deutlich höheres Wachstum verzeichnen als die Einheits- und Verbandsgemeinden, aber grundsätzlich eine nur sehr schwach ausgeprägte interkommunale Ungleichverteilung vorliegt,
- eine positive Entwicklung der infrastrukturbezogenen Ausgaben, die vor allem durch die kreisfreien Städte, aber auch die Verbandsgemeinden geprägt wird, im Vergleich dazu in den Einheitsgemeinden jedoch niedriger ausfällt
- eine schwache Dynamik der Sozialen Leistungen insgesamt, wobei der Anteil der Leistungen nach dem SGB II im Zeitverlauf stark abgenommen und der Anteil der Leistungen nach dem SGB VIII (ohne KiTas) spiegelbildlich deutlich zugenommen hat und darüber hinaus massive Ausstrahlwirkungen von den SGB II Leistungen auf die übrigen Sozialen Leistungen ausgehen,
- einen vergleichsweise hohen Anteil an freiwilliger Aufgabenerfüllung, die in größeren Kommunen aufgrund ihres umfangreicheren Aufgabenbestandes (vor allem bezüglich kultureller Einrichtungen) nochmals etwas höhere Quoten verzeichnen,
- eine im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittliche und im Zeitablauf leicht abnehmende Pro-Kopf-Verschuldung, die aber fast zur Hälfte aus Kassenkrediten besteht, welche vor allem in den kreisfreien Städten dominieren und dort sogar zu einem im Durchschnitt ansteigenden Schuldenstand führen,

⁵⁷ Hier zeigt sich der Effekt der Größenklassendifferenzierung sehr deutlich: Ohne diese Differenzierung belaufen sich die Mehraufkommenspotenziale auf 47,4 Mio. Euro (Bezug auf den Bundesdurchschnitt) bzw. 7,9 Mio. Euro (Bezug auf den ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt).

⁵⁸ Vgl. dazu Hesse (2019).

- keine nennenswerten ungenutzten Mehraufkommenspotenziale bei den Realsteuern, weshalb keine Anpassung der geltenden Nivellierungshebesätze erforderlich ist,
- eine für Kommunen typische kinder- und jugendlastige Ausgabenstruktur, wobei jedoch auch deutlich wurde, dass umfangreiche Teile der kommunalen Lasten im Zusammenhang der Altersgruppe der unter 6-Jährigen bereits durch Zuschüsse des Landes (z. B. KiföG) abgedeckt werden.

Folglich ergibt sich für die Überprüfung der im horizontalen Finanzausgleich zur Anwendung kommenden Bedarfstatbestände eine gemischte finanzielle Ausgangslage, die zugleich nur wenige besonders starke interkommunale Differenzen offenbart hat. Die Entwicklungen verlaufen in den kommunalen Teilgruppen, die nach Verwaltungszugehörigkeit, Einwohnergröße, zentralörtlichem Status und demografischer Lage differenziert wurden, im Großen und Ganzen gleichmäßig und nur mit wenigen Auffälligkeiten, die einzelne Teilgruppen besonders abheben. Die Gruppe der drei kreisfreien Städte wies im Untersuchungszeitraum besonders hohe Infrastrukturausgaben auf, die sich unter anderem in schlechteren Finanzierungssalden ausdrückten. Im kreisangehörigen Raum waren es die Mittelzentren, die bei der Entwicklung der Steuereinnahmen und der Infrastrukturausgaben etwas gegenüber den anderen Räumen, und dabei insbesondere den Grundzentren, zurückfielen. Kleinere Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen sind dagegen mit Blick auf die betrachteten Indikatoren nicht auffallend schlecht aufgestellt oder gar „abgehängt“.

2 ÜBERPRÜFUNG DER KOMMUNALEN BEDARFSTATBESTÄNDE IM HORIZONTAL EN FINANZAUSGLEICH

Der kommunale Finanzausgleich hat das Ziel, die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erhöhen (fiskalische Funktion), finanzielle Unterschiede zu verringern (redistributive Funktion) und dabei strukturelle Unterschiede hinreichend zu würdigen.⁵⁹ Hierbei besteht das Verfahren aus zwei grundlegende Schritten: erstens ist die für die Verteilung zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) zu bestimmen, die aus den Haushaltsmitteln des Landes bereitzustellen ist (*vertikale* Komponente des kommunalen Finanzausgleichs). Zweitens sind die Regelungen zu definieren, wie diese FAG-Masse auf die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände zu verteilen ist (horizontale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs). Dazu ist vor allem die Verteilung der sog. Schlüsselmassen von Bedeutung, die nach einem komplexen, regelgebundenen und dynamischen Verteilungsschlüssel vorgenommen wird. Die gutachterliche Untersuchung jener Schlüsselmasse steht im Zentrum des Gutachtens und wird nachfolgend ausführlich erläutert.

Die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die kommunalen Einheiten (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) erfolgt gemäß den Regeln des FAG mittels der Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf (§§ 13, 14 und 15 FAG Sachsen-Anhalt), wobei mit Hilfe der Betrachtung von Haupt- und Nebenansätzen sowie der Justierung einer Ausgleichsquote (§ 12 FAG Sachsen-Anhalt) über das Maß des Ausgleichs zwischen unterschiedlich steuerstarken Kommunen entschieden wird. Im Folgenden werden die Berechnung der Steuerkraft und insbesondere des Finanzbedarfs eingehend analysiert. Auf Basis der Beschreibung der gegenwärtigen strukturellen Aspekte des FAG Sachsen-Anhalts (Abschnitt 2.1) werden die jeweiligen theoretischen Erwägungen (Abschnitt 2.2) mit konkreten Reformvorschlägen auf Basis umfangreicher regressionsanalytischer Berechnungen (Abschnitt 2.3) verknüpft. Dabei erfolgt eine Differenzierung nach der Ermittlung der Bedarfstatbestände der kreisangehörigen Gemeinden bzw. Gemeindeaufgaben einerseits (Abschnitt 2.4) und der Landkreise bzw. Kreisaufgaben andererseits (Abschnitt 2.5).

2.1 STRUKTURELLE ASPEKTE DES HORIZONTAL EN VERTEILUNGSSYSTEMS UND STATUS QUO DES FAG SACHSEN-ANHALT S

2.1.1 AUFTEILUNG DER FINANZAUSGLEICHSMASSE

Generell lassen sich bei der Aufteilung der FAG-Masse zwei Aufgabenkomplexe mit zwei verschiedenen zugehörigen Instrumentengruppen unterscheiden.⁶⁰ Ein Teil der FAG-Masse wird für Zuweisungen im Rahmen sog. **Lastenausgleiche** (bzw. **Zweckzuweisungen**) verwendet, die i. d. R. steuerkraft-unabhängig für bestimmte Aufgabenbereiche erfolgen, wobei üblicherweise bestimmte Beträge vorab aus der FAG-Masse entnommen (daher auch **Vorwegabzüge**) und gemäß entsprechender Indikatoren (oder als Absolutbeträge) verteilt werden.⁶¹ Diese werden für Sachsen-Anhalt in § 3 FAG definiert (vgl. auch Tabelle 4). Weiterhin sind Bedarfszuweisungen abzugrenzen, die üblicherweise über einen sog. Ausgleichsstock (in Sachsen-Anhalt gemäß § 3 Nr. 4 FAG, vgl. Tabelle 4) finanziert werden und für besondere Härtefälle auf Antrag zur Verfügung gestellt werden. Je nach Grad der Zweckbindung kann das Land hier also in unterschiedlichem Maße auf das kommunale Ausgabenverhalten einwirken (sog. „Goldene Zügel“).

⁵⁹ Vgl. Starke (2021), S. 62 f.

⁶⁰ Vgl. Scherf (2003), S. 5.

⁶¹ Vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 58.

Der Teil der FAG-Masse, welcher nach Entnahme sämtlicher Vorwegabzüge noch verbleibt, wird für die Verteilung der *allgemeinen Zuweisungen* verwandt. Dies sind die **Schlüsselzuweisungen**,⁶² die den Kern des kommunalen Finanzausgleichssystems darstellen. Ihre Verteilung richtet sich dabei nach einem festgelegten Verfahren, in dem der normierte Finanzbedarf (Bedarfsmesszahl) einer Kommune ihrer normierten Steuerkraft (Steuerkraftmesszahl) gegenübergestellt wird. Ihre Hauptaufgabe besteht somit, neben der allgemeinen Stärkung der kommunalen Einnahmen, darin, horizontale Ausgleichswirkungen zwischen den Kommunen zu erzielen, indem die Differenzen zwischen leistungsfähigeren und weniger leistungsfähigen Kommunen reduziert werden.⁶³ Dies erfolgt weit überwiegend aus Mitteln des Landes und kann darüber hinaus durch horizontale Zuweisungen (sog. FAG-Umlagen) ergänzt werden. Schlüsselzuweisungen stehen den Kommunen zur freien Verwendung zur Verfügung.

Die Wirkungen des Schlüsselzuweisungssystem sind stets durch dessen Dotation limitiert. Selbst bei „perfekten“ Verteilungsmaßstäben handelt es sich immer noch um ein geschlossenes Verteilungssystem begrenzter finanzieller Mittel. Der Charakter des geschlossenen Systems bringt es mit sich, dass an die Schlüsselzuweisungen keine Erwartungen derart gestellt werden können, dass diese einen bestimmten Umfang der kommunalen Aufgabenerfüllung ermöglichen oder den Haushaltsausgleich garantieren können.

Im Rahmen der zentralen Funktionen der Schlüsselzuweisungen (fiskalisch und redistributiv) sollen die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden, welche sich aus Unzulänglichkeiten des kommunalen Steuersystems ergeben,⁶⁴ mittels vertikaler Zuweisungen mit horizontalem Effekt tendenziell korrigiert werden.⁶⁵ Ziel ist es dabei, bei allen Kommunen den Ausgabebedarf und die Einnahmemöglichkeiten weitgehend anzunähern und dabei die interkommunal bestehenden strukturbedingten (und somit nicht autonom zu verantwortenden) Diskrepanzen auf der Einnahmenseite zu verringern.⁶⁶ Dieser Versuch eines Ausgleichs teilweise hoher Steuerkraftunterschiede zwischen einzelnen Gemeinden resultiert aus dem Verfassungsgebot der Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 GG) und dem Postulat der Sozialstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 GG).⁶⁷ Verzeichnen die Schlüsselzuweisungen einen geringen Anteil an der FAG-Masse, so nimmt der Ausgleich der interkommunal variierenden Steuerkraft eine geringere Rolle ein und Zuweisungen werden stattdessen vorrangig nach Gesichtspunkten verteilt, die nicht zwingenderweise in einem engen Zusammenhang mit der kommunalen Steuerkraft stehen. Damit wird die redistributive Funktion der Schlüsselzuweisungen tendenziell geschwächt und Steuereinnahmenunterschiede bleiben in einem größeren Ausmaß erhalten.

⁶² Vgl. Münstermann/Becker (1978), S. 12 f. und S. 59 f.; Gläser (1981), S. 300 f.

⁶³ Vgl. Scherf (2014), S. 6.

⁶⁴ Die Unzulänglichkeiten bestehen darin, dass im Zusammenhang mit dem föderalen System der Steuerverteilung die Steuereinnahmen selbst in wirtschaftsstarken Gemeinden nicht die Aufgabenerfüllung finanzieren können. Die Kommunen sind strukturell auf Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs angewiesen. Hinzu kommt, dass die Zuordnungsschlüssel der Steuerverteilung weder in konkreter noch in abstrakter Form mit der kommunalen Aufgabenerfüllung korrespondieren.

⁶⁵ Vgl. Münstermann/Becker (1978), S.10, und Lenk/Birke (1998a), S. 201.

⁶⁶ Vgl. Henneke (2002), S. 146.

⁶⁷ Vgl. Katz (1985), S. 308.

Tabelle 4: FAG-Masse, Gesamtschlüsselmasse und Teilschlüsselmassen 2022

FAG-Masse	1.735.000.000 Euro
<i>Vorwegentnahmen</i>	
Auftragskostenpauschale (§ 3 Nr. 1 i. V. m. § 4 FAG)	461.770.600 Euro
Besondere Ergänzungszuweisungen (§ 3 Nr. 2a i. V. m. §§ 7, 9-11 FAG)	236.079.400 Euro
Investitionspauschale (§ 3 Nr. 3 i. V. m. § 16 Abs. 1, 2 FAG)	150.000.000 Euro
Ausgleichsstock (§ 3 Nr. 4 i. V. m. § 17 FAG)	40.000.000 Euro
Gesamtschlüsselmasse (§ 3 Nr. 2b i. V. m. § 12 FAG)	847.150.000 Euro
<i>Teilschlüsselmassen</i>	
davon: kreisangehörige Gemeinden	388.432.314 Euro
davon: kreisfreie Städte	275.048.830 Euro
davon: Landkreise	183.668.856 Euro

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Im Jahr 2022, welches für alle horizontalen Modellrechnungen als Ausgangspunkt genutzt wird, wird die gesamte FAG-Masse des Landes Sachsen-Anhalt um einige zweckgebundene Vorwegabzüge gemindert (Tabelle 4). Die Finanzmittel im Rahmen der Vorwegabzüge werden somit nicht mittels eines Vergleichs von Steuerkraft und Finanzbedarf verteilt, sondern den Kommunen aufgrund anderer, politisch festgesetzter Kriterien vom Land zugewiesen:

- Die *Auftragskostenpauschale* gemäß § 4 FAG wird den Kommunen zur Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gewährt. Die Verteilung erfolgt hierbei laut § 4 Abs. 2 FAG nach der Einwohnerzahl.
- Die den Landkreisen und kreisfreien Städten gemäß § 6 FAG gewährten Besonderen Ergänzungszuweisungen werden in den §§ 7, 9-11 FAG weiter spezifiziert und beziehen sich auf die Aufgabenbereiche des SGB II (§ 7 FAG) und SGB VIII (§ 9 FAG) sowie der Schülerbeförderung (§ 10 FAG) und der Unterhaltung der Kreisstraßen (§ 11 FAG).
- Des Weiteren erhalten die Gemeinden und Landkreise investive Zuweisungen gemäß § 16 FAG, die zu 75 % nach der Einwohnerzahl und zu 25 % nach der Fläche verteilt werden.
- Mittel aus dem Ausgleichsstock (Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen) werden einzelfallbezogen und die antragsbasiert gewährt (vgl. auch Abschnitt 1.2.3).

Nach allen Vorwegabzügen verbleiben insgesamt 847,15 Mio. Euro für die Gesamtschlüsselmasse.

2.1.2 VERWENDUNG UND AUFTEILUNG DER SCHLÜSSELMASSE

2.1.2.1 GRUNDMODELL DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS

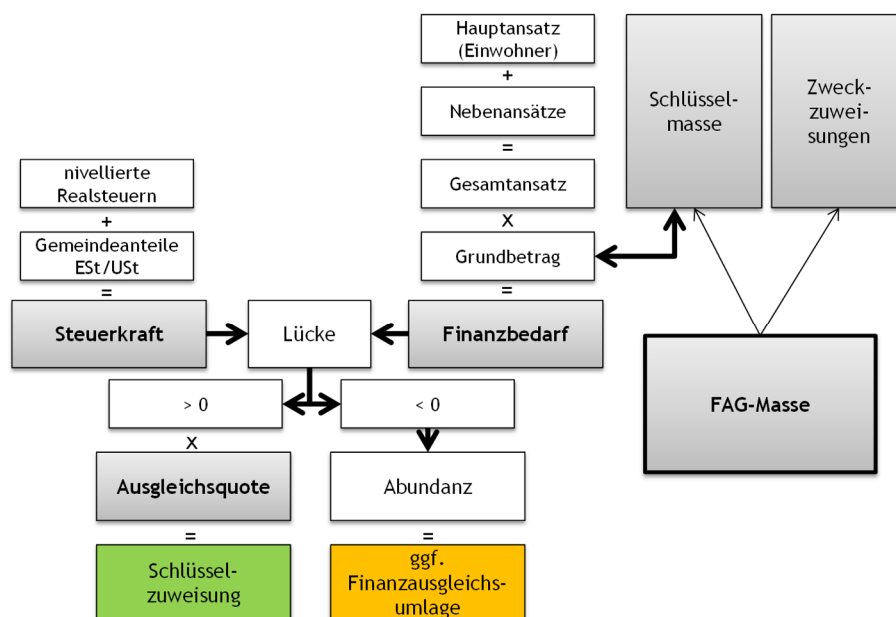
Die Verteilung der Teilschlüsselmassen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgt i. d. R. im Rahmen eines regelgebundenen Systems der Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf, die in Abbildung 25 illustriert wird.⁶⁸ Dabei handelt es sich um ein deckungsgleiches Grundschema, das in Sachsen-Anhalt sowie allen übrigen Kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland zum Einsatz kommt.⁶⁹ Der große Vorteil dieses Vorgehens liegt in der automatischen und dynamischen Anpassung des Verteilungsergebnisses an die Entwicklung der finanziellen und

⁶⁸ Dabei werden die Begriffe Finanzkraft und Steuerkraft nicht in allen Systemen in der gleichen Abgrenzung genutzt. Für die Gemeindeverbände wird statt der Steuerkraft in der Regel auf die Umlagekraft abgestellt.

⁶⁹ Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 344 f.

sozioökonomischen Rahmenbedingungen in den Kommunen. Wenn sich die Steuerkraft einer Gemeinde oder ein auf der Bedarfsseite berücksichtigter Indikator im Zeitverlauf ändert, geht dies automatisch in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein und ohne das FAG modifizieren zu müssen, passt sich die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen auf die neue Lage an. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn sich - wie es in der Praxis üblich ist - die Steuerkraft und maßgebliche Bedarfsgrößen (z. B. Einwohnerzahlen) in praktisch allen Gemeinden und Gemeindeverbänden gleichzeitig ändern. Die Justierung der Parameter des Schlüsselzuweisungssystems ist daher von entscheidender Bedeutung für die Anpassungsfähigkeit und Beständigkeit des Systems.

Abbildung 25: Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich werden die individuelle Steuerkraft und der individuelle Finanzbedarf jeder kommunalen Einheit vergleichend gegenübergestellt, wobei auf beiden Seiten Standardisierungen erfolgen:

- Die Steuerkraft besteht im Wesentlichen aus den nivellierten Realsteuereinnahmen und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer. Für jede relevante Steuerart wird (im Falle der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer mittels eines Vergleichs mit dem jeweiligen Nivellierungshebesatz) eine Steuerkraftzahl ermittelt. Diese werden addiert und ergeben letztlich die sog. **Steuerkraftmesszahl**. Wichtig ist hierbei, dass der Unterschied zwischen Steuerkraft und Finanzkraft deutlich wird: *Während die Steuerkraft die Summe aus den nivellierten Realsteuern und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer darstellt, ist die Finanzkraft die Summe aus der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde.* Diese Systematik wird auch im weiteren Verlauf des Gutachtens angewendet und ist vor allem in Abschnitt 3 relevant.
- Im Zuge der Bestimmung des Finanzbedarfs werden standardisierte Bedarfsgrößen gebildet. Diese bilden nicht den objektiven Bedarf einer jeden Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben ab, sondern dienen als Rechengröße, um strukturelle Unterschiede zwischen den Einheiten zu würdigen, die sich in unterschiedlichen Ausstattungen mit Schlüsselzuweisungen niederschlagen sollen. Würde auf eine differenzierende Bedarfsmesszahl verzichtet, so bestünde das Schlüsselzuweisungssystem lediglich aus einer sehr pauschalen Angleichung der kommunalen Steuer- bzw. Umlagekraft. Zur Berechnung der Bedarfsmesszahl können

unterschiedliche sachliche Indikatoren zum Einsatz kommen, welche Bedarfsunterschiede in einer pauschalen und generalisierten Form repräsentieren. Im Zentrum steht – sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in allen übrigen Ländern – die Einwohnerzahl der Kommune, der sogenannte Hauptansatz. Darüber hinaus kann eine unterschiedlich große Zahl an Nebenansätzen verwendet werden, die jeweils mit geeigneten Indikatoren zu unterlegen sind und im Verhältnis zum Hauptansatz (Einwohnerzahl) zu gewichten sind. Diese Ansätze werden schließlich addiert und bilden in der Summe den nicht-monetären Gesamtansatz der Kommune. Das Vorgehen ermöglicht die Zusammensetzung eines Bedarfsansatzes aus Indikatoren mit unterschiedlichen Messniveaus (z. B. Personenzahlen, Flächengrößen, Prozentwerte, Quoten). Der rechnerische Vergleich zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf, der für die konkrete Berechnung der Schlüsselzuweisungen erforderlich ist, wird mittels des sog. einheitlichen **Grundbetrags** hergestellt, der mit dem Gesamtansatz jeder Kommune multipliziert wird, wodurch die sog. **Bedarfsmesszahl** (in der Maßeinheit Euro) gebildet wird. Der Grundbetrag repräsentiert somit eine rein rechnerische Größe, die endogen im Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen in einem iterativen Verfahren so berechnet wird, dass die Schlüsselmasse „bis auf den letzten Euro“ aufgebraucht wird.⁷⁰

Folglich stehen sowohl auf der Seite der Steuerkraft als auch der des Finanzbedarfs monetäre Größen in Euro, auf deren Basis die „Lücke“ berechnet werden kann (vgl. Abbildung 25).

- Sofern die individuelle Steuerkraft einer Kommune deren errechneten Finanzbedarf übersteigt, gilt diese als abundant, und erhält keine Schlüsselzuweisungen. Es wird also angenommen, dass die Kommune ihre eigenen (normierten) Bedarfe mittels der ihr zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen finanzieren kann. Abundante Kommunen müssen zudem, unter bestimmten Voraussetzungen, eine Finanzausgleichsumlage entrichten. In Sachsen-Anhalt gibt es gemäß § 12 Abs. 4 FAG eine in den Grundzügen davon abweichende Regelung, die sog. Finanzkraftumlage, die ausführlich in Abschnitt 3 untersucht wird.
- Wenn allerdings der individuelle Finanzbedarf einer Kommune höher ist, als deren Steuerkraft, erhält diese Schlüsselzuweisungen. Die resultierende „Lücke“ zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf wird in relativer Höhe multipliziert mit der Ausgleichsquote geschlossen.

Dementsprechend werden mit Hilfe der drei Größen Steuerkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsquote die relativen Gewichte der Kommunen in einem Dreiecksverhältnis zueinander bestimmt. Zusätzlich bewirkt der Grundbetrag, dass die Schlüsselmasse nach den definierten (Bedarfs-)Gewichten unter den kommunalen Einheiten verteilt wird und sich darüber hinaus Änderungen an der Gesamtschlüsselmasse auf der Seite des Finanzbedarfs der Kommunen auswirken.

2.1.2.2 VERTEILUNG DER SCHLÜSSELMASSE GEMÄß DEM FAG SACHSEN-ANHALT

Das Land Sachsen-Anhalt verfügt gemäß § 12 Abs. 1 FAG über ein Drei-Säulen-Modell, in welchem die kreisangehörigen Gemeinden (rd. 388,4 Mio. Euro im Jahr 2022), Landkreise (rd. 183,7 Mio. Euro) und kreisfreien Städte (rd. 275,0 Mio. Euro) über jeweils eine eigene Teilschlüsselmasse verfügen (vgl. Tabelle 4). Dabei verfügt Sachsen-Anhalt im Jahr 2022 über insgesamt 215 kreisangehörige Gemeinden (davon 101 Einheitsgemeinden und 114 verbandsangehörige Gemeinden in 18 Verbandsgemeinden), 3 kreisfreie Städte und 11 Landkreise. Die Zuteilung der finanziellen Mittel der kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden und Städte erfolgt über den Vergleich von Steuerkraftmesszahl (Steuerkraft) und Bedarfsmesszahl (Finanzbedarf). Im Falle der Landkreise wird die Umlagekraft mit der

⁷⁰ Vergleiche von Grundbeträgen zwischen Ländern oder im gleichen Land zu unterschiedlichen Zeitpunkten sind insofern irreführend, da sie stets im Zusammenspiel mit der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse sowie den genutzten Bedarfsindikatoren und deren Ausprägungen zu interpretieren ist. Selbst bei völlig unveränderten Bedarfsindikatoren bewirkt eine Änderung bei der Steuerkraftmesszahl eine rechnerische Anpassung des Grundbetrags und damit eine Veränderung der Bedarfsmesszahlen.

Bedarfsmesszahl verglichen. Die Verteilung der finanziellen Mittel aus den drei Teilschlüsselmassen wird in den §§ 12-14 FAG geregelt:

- Die Grundlagen der **Steuerkraftmesszahl** einer kreisangehörigen bzw. kreisfreien Stadt in Sachsen-Anhalt stellen gemäß § 14 Abs. 3 FAG die nivellierten Realsteuern und die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer des vorvergangenen Jahres dar. Dabei werden fixe Nivellierungshebesätze für die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer gemäß § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG angewendet. Für die kreisangehörigen Gemeinden belaufen diese sich auf 320 % (Grundsteuer A), 380 % (Grundsteuer B) und 350 % (Gewerbesteuer), für die kreisfreien Städte auf 250 % (Grundsteuer A), 490 % (Grundsteuer B) und 450 % (Gewerbesteuer).
- Die **Bedarfsmesszahl** einer kreisangehörigen Gemeinde errechnet sich laut § 13 Abs. 2 Nummer 2 FAG über eine einwohnergrößenklassenbasierte Hauptansatzstaffel (vgl. Tabelle 5). Sofern eine Gemeinde dabei zwischen zwei Stufen einer Staffelklasse liegt, wird ihr Veredlungsfaktor mittels einer linearen Interpolation (mit einer Nachkommastelle) berechnet. Dabei kommt zusätzlich ein sog. Demografiefaktor zur Anwendung: So wird laut § 25 FAG die höchste ermittelte Zahl der Einwohner eines Zeitraums von fünf Jahren bis einschließlich des vorvergangenen Jahres als maßgebliche Einwohnerzahl herangezogen (sog. Maximalprinzip). Als Nebenansätze werden laut § 13 Abs. 2 Nummer 2 FAG einerseits die Kinder im Alter von bis zu 6 Jahren mit dem Faktor 6,7 veredelt. Andererseits kommt neben der Hauptansatzstaffel ein sog. Zentralitätszuschlag zur Anwendung, demzufolge die Mittelzentren einen Aufschlag i. H. v. 20 Prozentpunkten auf ihre durch den Demografiefaktor bemessene maßgebliche Einwohnerzahl erhalten.
- Die **Bedarfsmesszahl** einer kreisfreien Stadt bemisst sich § 13 Abs. 2 Nummer 1 FAG aus ihrer Einwohnerzahl (Hauptansatz) und einem Nebenansatz für die Kinder bis 6 Jahren, wofür ein Veredlungsfaktor i. H. v. 2,8 zur Anwendung kommt. Wie bei den kreisangehörigen Gemeinden wird für die Berechnung der Ist-Einwohnerzahl der kreisfreien Städte ebenfalls der in § 25 FAG definierte Demografiefaktor angesetzt.

Tabelle 5: Hauptansatzstaffel für kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen-Anhalt

Einwohnerzahl (Größenklasse)	Veredlungsfaktor
bis zu 7.999 Einwohner	100 %
mit 8.000 Einwohnern	102 %
bis zu 24.999 Einwohner	112 %
mit 25.000 Einwohnern	113 %
bis 60.000 Einwohner	130 %

Quelle: § 13 Abs. 2 Nummer 2 FAG Sachsen-Anhalt.

Die Verteilung der Teilschlüsselmassen über die Landkreise folgt einem ähnlichen Grundmuster, weist aber spezifische Unterschiede auf:

- Mittels der sog. **Umlagekraftmesszahl** wird die individuelle Umlagekraft eines Landkreises ermittelt. Damit wird berücksichtigt, dass Landkreise nicht über eigene Steuereinnahmen verfügen, sondern auf die finanziellen Mittel aus der Kreisumlage angewiesen sind, deren Umlagesatz die Kreise selbst bestimmen können. Im Rahmen der Berechnung der Umlagegrundlagen werden laut § 15 FAG die Steuerkraftmesszahlen und die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden jedes Landkreises summiert. Im Sinne einer „Nivellierung“ der unterschiedlich hohen Kreisumlagesätze der Landkreise werden die Umlagegrundlagen des Landkreises mit einem fixen Wert i. H. v. 40 % multipliziert, woraus sich dessen Umlagekraftmesszahl ergibt.
- Der Finanzbedarf eines Landkreises wird ebenfalls über die **Bedarfsmesszahl** bestimmt, wofür nach § 13 Abs. 2 Nummer 3 FAG dessen Einwohnerzahl herangezogen wird. Wie bereits bei

den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten wird für die Berechnung der Ist-Einwohnerzahl der Landkreise der zuvor beschriebene und in § 25 FAG definierte Demografiefaktor eingesetzt.

Die Lücken zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf werden in der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte nach § 12 Abs. 2 FAG mit einer Ausgleichsquote i. H. v. 70 % geschlossen. Bei der Teilschlüsselmasse der Landkreise kommt laut § 12 Abs. 3 FAG eine Ausgleichsquote i. H. v. 90 % zur Anwendung. Für die kreisangehörigen Gemeinden wird zunächst gemäß § 12 Abs. 4 Satz 1 FAG eine Ausgleichsquote i. H. v. 70 % verwendet, wobei mit der **Finanzkraftumlage**, einer Verbindung aus Finanzausgleichsumlage und Mindestausstattung, ein zusätzliches Umverteilungsinstrument zur Anwendung kommt, in dem wiederum nach § 12 Abs. 4 Satz 3 FAG eine Ausgleichsquote i. H. v. 90 % angesetzt wird. Eine detaillierte Beschreibung der Finanzkraftumlage und ihrer Verteilungswirkungen folgt in Abschnitt 3.1.

2.2 THEORETISCHE VORÜBERLEGUNGEN

2.2.1 BERECHNUNG DER STEUERKRAFT

Die Ermittlung der Höhe der Schlüsselzuweisungen, die die einzelne Kommune erhält, erfolgt über die Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Steuerkraft. Zur Berechnung der Steuerkraft werden vornehmlich die Steuern der Kommunen herangezogen, weshalb auch von der Steuerkraftmesszahl gesprochen wird. Andere Einnahmearten wie Entgelte, Erwerbseinnahmen oder die Kreditaufnahme entfallen, da sie als Gegenleistung in einem privatwirtschaftlichen Leistungsprozess fungieren bzw. nur eine temporäre Einnahmefunktion besitzen und sie die Kommune später durch Tilgungs- und Zinszahlungen insgesamt stärker belasten.

Bei der Berechnung der Steuerkraft auf Gemeindeebene werden generell die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die kommunalen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer abzgl. der Gewerbesteuerumlage) berücksichtigt. Dagegen bleiben örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Hunde- oder Zweitwohnungssteuer) außen vor.⁷¹

Bei den kommunalen Realsteuern werden nicht die tatsächlichen Hebesätze der Kommunen, sondern sogenannte Nivellierungshebesätze zur Berechnung der Steuerkraft genutzt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, Kommunen den Anreiz zu geben, ihr Steuerpotenzial bei den Realsteuern optimal auszuschöpfen. Anderenfalls könnten Kommunen zu strategischem Verhalten verleitet werden. Sie könnten dann geneigt sein, ihre Hebesätze zu reduzieren, um so höhere Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich zulasten der anderen Städte und Gemeinden zu erhalten. Durch die Nivellierung spielt jedoch die Wahl des Hebesatzes **keine** Rolle bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl, da nur die hebesatzbereinigte Bemessungsgrundlage in den Ausgleichsprozess einbezogen wird. Die Rolle und Funktion der Nivellierungshebesätze wurden im Abschnitt 1.7 vertieft untersucht.

In Sachsen-Anhalt erfolgt die Normierung der Hebesätze durch die Heranziehung fixer Nivellierungshebesätze (vgl. Abschnitt 2.1.2.2). Als Alternative hierzu beziehen sich einige Länder (z. B. Sachsen) auf die gewogenen Landesdurchschnitte je Steuer. Die Nutzung durchschnittlicher Hebesätze ist grundsätzlich vorzuziehen, da das Ziel der Nivellierung in einer realistischen Darstellung der Steuerkraftdifferenzen liegt. Die Nutzung fixer Hebesätze ist insbesondere dann kritisch zu bewerten, wenn diese deutlich unterhalb der gewichteten Landesdurchschnitten liegen. In diesem

⁷¹ Letzteres ist typisch für die Finanzausgleichssysteme in den Ländern, da sonst die Gemeinden, die diese Steuern erheben, einseitig benachteiligt würden. Bleiben die Steuern außen vor, wie es im aktuellen System der Fall ist, so werden die Einnahmen aus den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern weder für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen noch für die Berechnung der Kreisumlage herangezogen und verbleiben folglich in voller Höhe in der Kasse der erhebenden Gemeinde.

Fall werden die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Städten und Gemeinden unvollständig wiedergegeben und die Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen geschwächt.

In Sachsen-Anhalt liegen diese fixen Nivellierungshebesätze jedoch zum einen nah am gewogenen Landesdurchschnitt und zum anderen sogar in der Nähe des Bundesdurchschnitts (sowie des Durchschnitts der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen-Anhalt, vgl. Abbildung 22 und Abbildung 23). Daher ist für eine realistische Einschätzung der Steuerkraftdifferenzen der Gemeinden in Sachsen-Anhalt keine Anpassungen der Werte erforderlich (vgl. Abschnitt 1.7). Die Hebesätze der Grundsteuer A liegen zwar unter dem Durchschnitt der Flächenländer, dies ist jedoch unproblematisch, da ihr Aufkommen gemessen an der Summe der kommunalen Steuereinnahmen nur wenig bedeutsam ist.⁷² Die Hebesätze der Grundsteuer B liegen leicht unter dem Durchschnitt der Flächenländer, allerdings ist hier auf die laufende Reform der Grundsteuer zu verweisen, in deren Zuge Hebesatzanpassungen der Gemeinden zu erwarten sind. Hier sollte zunächst davon abgesehen werden, den zukünftig noch unbekannten Landesdurchschnitt als strukturellen Faktor für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl zu nutzen. Stattdessen sollten erst die Entwicklungen der gemeindlichen Hebesatzpolitik in der Folgewirkung der Grundsteuerreform und die sich daraus ergebenden neuen Landesdurchschnitte abgewartet werden.⁷³

Die Hebesätze der Gewerbesteuer liegen im kreisangehörigen Raum nahe am Nivellierungshebesatz, im Jahr 2020 liegt der Landesdurchschnitt jedoch leicht über dem Nivellierungshebesatz. Allerdings ist das Jahr 2020 von einem Sondereffekt durch die Corona-Pandemie geprägt. Der rechnerische Anstieg des Landesdurchschnitts von 354 auf 363 bildet nicht eine allgemeine Erhöhung der Hebesätze in einer Vielzahl von Gemeinden ab, sondern eine Verlagerung des Aufkommens von Gemeinden mit niedrigerem Hebesatz auf Gemeinden mit höherem Hebesatz.

Aus gutachterlicher Sicht ist der Rückgriff auf fixe Nivellierungshebesätze in der bisherigen Höhe für den kreisangehörigen Raum folglich nicht zu beanstanden. Eine Normierung der Nivellierungshebesätze auf die Höhe der Landesdurchschnitte würde zwar die tatsächliche Hebesatzentwicklung direkter reflektieren, allerdings angesichts der genannten Punkte (Grundsteuerreform, Corona-Effekt) keine Verbesserung der Aussagekraft der Steuerkraftmesszahl mit sich bringen.

Für die Gruppe der kreisfreien Städte stimmen die Nivellierungshebesätze für alle frei Realsteuern im Wesentlichen mit den Landesdurchschnitten überein. Daher ist auch hier eine weitere Nutzung der bisherigen fixen Nivellierungshebesätze sachgerecht.

Die mittels den Nivellierungshebesätzen berechnete Steuerkraft weicht für die einzelne Gemeinde umso mehr von den tatsächlichen Ist-Steuereinnahmen ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem Nivellierungshebesatz ist. Für Städte und Gemeinden, deren Hebesatz über dem Nivellierungshebesatz liegt, wird die Steuerkraft mit dem geringeren *fiktiven Hebesatz* berechnet. Dies führt für die Kommune zu einem *fiktiven Steueraufkommen* (=Steuerkraft), das geringer als das tatsächliche Steueraufkommen ist. Daraus resultieren auch eine geringere Steuerkraftmesszahl in der KFA-Berechnung als sie ohne die Nivellierung mit einem einheitlichen Hebesatz vorläge und höhere Schlüsselzuweisungen (= „Bonus“). Vice versa verhält es sich mit Städten und Gemeinden, die einen Hebesatz haben, der geringer ist als der Nivellierungshebesatz. Hier wird eine *fiktive Steuerkraft* berechnet, die höher ist als die tatsächlich Vorliegende, was zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt (= „Malus“).

In diesem Zusammenhang ist für die Wahl der Nivellierungshebesätze zu bewerten, ob sie keine unangemessenen Forderungen an die Gemeinden im Sinne eines zu hohen Hebesatzes aufstellen. Wenn der Nivellierungshebesatz so hoch ist, dass er für eine Gemeinde nicht realistisch erreichbar

⁷² Die Einnahmen aus der Grundsteuer A machten im Jahr 2021 gerade einmal 1,3 % der gemeindlichen Steuereinnahmen aus.

⁷³ Selbst, wenn die einzelnen Gemeinden ihre Hebesätze sämtlich unverändert lassen, sind reformbedingt Veränderungen der Grundbeträge zu erwarten, die bestimmen, mit welchen Gewichten die einzelnen Hebesätze in den Landesdurchschnitt eingehen. Insofern ist bei Verschiebungen der Grundbeträge zwischen den Gemeinden auch eine Veränderung des landesdurchschnittlichen Hebesatzes zu erwarten.

ist, so ist auch fraglich, ob die berechnete Steuerkraftmesszahl ein realistisches Bild zeichnet. Wie bereits ausgeführt wurde, liegen die Nivellierungshebesätze jeweils leicht unterhalb der Landesdurchschnitte. Weiterhin ist bei der Analyse nach Größenklassen ersichtlich, dass die Hebesatzanspannung im kreisangehörigen Raum über alle Größenklassen sehr gleichmäßig ist. Lediglich bei der Gewerbesteuer sind die Hebesätze der Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern sichtlich höher. Hier wirkt der Nivellierungshebesatz jedoch nicht benachteiligend, sondern begünstigend (die Steuerkraftmesszahl ist niedriger als die Ist-Steuereinnahmen). Insofern ist es sachgerecht, den jeweils gleichen Nivellierungshebesatz für alle Größenklassen zu nutzen. Modifikationen, etwa eine Aufteilung in Mehrere Nivellierungshebesätze, sind nicht erforderlich und für die Aussagekraft der Steuerkraftmesszahl nicht förderlich.⁷⁴

In Sachsen-Anhalt gehen die ausgewählten kommunalen Steuereinnahmen in voller Höhe in die Berechnung ein. Einige Länder weichen von dieser Regelung ab und nehmen pauschale Abschläge von der Steuerkraftmesszahl vor.⁷⁵ Die Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen werden somit unvollständig abgebildet. Die nur partielle Berücksichtigung der Steuereinnahmen bewirkt in der Folge bereits eine Nivellierung zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen. Durch die verminderte Spreizung der Steuerkraft erhalten im Ergebnis mehr Kommunen Schlüsselzuweisungen, ohne dass sich jedoch der Umfang der Schlüsselmasse erweitert. Somit führt der Anstieg der Anzahl der empfangsberechtigten Kommunen dazu, dass die Kommunen im Durchschnitt geringere Volumina an Schlüsselzuweisungen erhalten.

Die Berechnung der Umlagekraftmesszahl der Landkreise ähnelt im Grundprinzip der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl bei den Gemeinden. Da die Landkreise über keine eigenen Steuerquellen verfügen, wird bei ihnen grundsätzlich auf das Einnahmenpotenzial aus der Kreisumlage abgestellt. Dennoch sind die Regelungen in den einzelnen Ländern nicht einheitlich: So können bei der Ermittlung der Umlagekraft der Landkreise einzelne Länder anhand ihres Ansatzes zu Art und Umfang der Berücksichtigung der primären Einnahmekategorie der Landkreise klassifiziert werden.

- In einer ersten Gruppe, bestehend aus sechs Ländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Saarland und Sachsen), wird der gewogene Landesdurchschnitt der Umlagesätze gebildet und dann auf die Umlagegrundlagen angewandt. Niedersachsen ist dabei das einzige Land, das den gewogenen Durchschnitt nur mit 90 % und nicht in vollem Umfang in die Berechnung einbezieht.
- In der zweiten Ländergruppe (Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern⁷⁶, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, **Sachsen-Anhalt**, Schleswig-Holstein und Thüringen) ist in den Finanzausgleichsgesetzen ein geregelter, fiktiver Umlagesatz festgeschrieben. Hier gilt analog zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl, dass ein gewogener Landesdurchschnitt die tatsächlichen Verhältnisse deutlich besser abbilden kann als politisch gesetzte Werte. Die Zusammenhänge innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems sind so komplex, dass nicht durch die Setzung eines verteilungspolitisch motivierten Umlagesatzes eine scheinbare Verbesserung der Verteilung induziert werden sollte, deren Wirkungsweg die Effekte der Schlüsselzuweisungen verwässert.

Der im § 15 FAG festgesetzte Umlagesatz von 40 % entspricht für das Ausgleichsjahr 2022 exakt dem landesdurchschnittlichen gewogenen Kreisumlagesatz. Insofern ist die Nutzung dieses Wertes sachgerecht, da er die Differenzen in der Umlagekraft zwischen den Landkreisen realistisch abbildet.

⁷⁴ Letzteres wäre beispielsweise dann erforderlich, wenn auch die Größenklasse der kreisangehörigen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern besetzt wäre, für die wesentlich höhere Hebesätze typisch sind. Eine Häufung der Aufkommen bei diesen Städten würde einen Landesdurchschnitt nach sich ziehen, der für die kleineren kreisangehörigen Gemeinden unrealistisch hoch wäre.

⁷⁵ Hier ist beispielsweise Niedersachsen zu nennen: Gemäß § 11 Abs. 1 NFAG werden die Messbeträge für die Realsteuern sowie die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer nur zu 90 % bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen berücksichtigt.

⁷⁶ Gemäß § 18 Abs. 1 FAG M-V gelten diskretionäre Nivellierungshebesätze bis zum Jahr 2023. Ab dem Jahr 2024 wird stattdessen (wieder) auf gewogene durchschnittliche Nivellierungshebesätze zurückgegriffen.

Hinsichtlich der Berechnung der Umlagekraftmesszahl muss jedoch eine Anpassung im Zuge der Einführung einer FAG-Umlage vorgenommen werden: So sollte die Berechnung der Umlagekraftmesszahlen nicht mehr allein auf Basis der Steuerkraftmesszahlen und der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden erfolgen. Zusätzlich muss einerseits die von den entsprechenden kreisangehörigen Gemeinden gezahlte FAG-Umlage abgezogen werden (vgl. Abschnitt 3.2.1.3). Parallel dazu werden andererseits die Schlüsselzuweisungen, welche die besonders steuerkraftschwachen Gemeinden aus der neu einzuführenden relativen Mindestausstattung erhalten (vgl. Abschnitt 3.2.2.3), ebenfalls in die Kreisumlagegrundlagen einbezogen.⁷⁷ Gleiches gilt für die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen, welche die Gemeinden aus dem erhöhten Aufkommen der FAG-Umlage erhalten. Diese Herangehensweise wird ausführlich in den Abschnitten 3.1, 3.2.1.3 und 3.2.2.3 erläutert.

2.2.2 BERECHNUNG DES FINANZBEDARFS

Die Erfassung des Finanzbedarfs einer Kommune gestaltet sich im Vergleich zur Bestimmung der Steuerkraft ungleich schwieriger. Dabei soll zunächst allgemein auf den Bedarfsbegriff und Unmöglichkeit der Bestimmung originärer kommunaler Finanzbedarfe eingegangen (vgl. Abschnitt 2.2.2.1). Darauffolgend werden die Konzepte des Hauptansatzes bzw. der Hauptansatzstaffel und der Nebenansätze beschrieben und ein Ländervergleich durchgeführt (vgl. Abschnitt 2.2.2.2).

2.2.2.1 UNMÖGLICHKEIT DER OBJEKTIVEN BEDARFSBESTIMMUNG

Der Bedarfsbegriff besitzt einen normativen Charakter, d. h., er beschreibt keinen Ist-Zustand, sondern eine Absichtserklärung bzw. ein Ziel. In der Volkswirtschaftslehre ist der Begriff des Bedarfs definiert als Ergebnis von objektivierbaren Bedürfnissen, die messbar sind und dadurch numerisch ausgedrückt werden können. Damit unterscheidet sich die ökonomische Perspektive von einer allgemeinsprachlichen Benutzung, die weitaus unschärfer ist.⁷⁸ Grundlage eines Bedarfs ist ein **Bedürfnis**, d. h. die Empfindung eines Mangels. Dieser entsteht auf persönlicher Ebene und artikuliert sich über die demokratischen Institutionen für die Kommunen: Erstens kann das Bedürfnis in den Gemeinde-, Stadt- und Kreisträten geäußert werden und betrifft damit den Kern der kommunalen Entscheidungskompetenzen (Selbstverwaltungsaufgaben). Zweitens haben Entscheidungen der Landtage und des Bundestages, die sich ebenfalls aus unerfüllten Bedürfnissen speisen, indirekt eine Wirkung. Hier wird die Artikulation des Bedürfnisses in Form einer Aufgabenübertragung auf die Kommunen bzw. die Modifikation bereits übertragener Aufgaben realisiert. Drittens können aus der Verwaltung selbst heraus Bedürfnisse artikuliert werden (Veränderung von Verwaltungsprozessen, Gestaltung der technischen und sozialen Infrastruktur in der Kommune). Bedürfnisse sind dabei weder gut noch schlecht, effizient oder ineffizient, sondern beschreiben zunächst Zielvorstellungen.⁷⁹

Bedarfe überführen die Bedürfnisse in konkrete Instrumente. Es muss die Frage beantwortet werden, welche Güter und Dienstleistungen beschafft werden müssen, um das Bedürfnis zu befriedigen. Dies beinhaltet personelle Kapazitäten, Sachmittel und Investitionen. Hierbei herrscht eine Vielfalt von Instrumenten und Ausgestaltungsvarianten - von technischen Lösungen über vertragliche Gestaltungen bis hin zu qualitativen Aspekten. Eingegrenzt wird die Breite der Lösungsmöglichkeiten durch

⁷⁷ Die von den Gemeinden und Städten gemäß § 12 Abs. 4 FAG zu entrichtende Finanzkraftumlage wird bereits von der Umlagekraftmesszahl der Landkreise abgezogen, indem sie bei der Berechnung der gemeindespezifischen Schlüsselzuweisungen selbst als negative Schlüsselzuweisung einberechnet wird. Parallel dazu gehen auch die Zuweisungen, welche die Gemeinden aus der Finanzkraftumlage erhalten, in die Umlagegrundlagen ein. Vgl. Abschnitt 3.2.1.3.

⁷⁸ Laut Duden-Definition beschreibt der Begriff „Bedarf“ in einer bestimmten Lage Benötigtes, Gewünschtes oder die Nachfrage nach etwas und vermischt damit ökonomische Begrifflichkeiten. Vgl. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Bedarf>.

⁷⁹ Zur Thematik der Bedarfsbestimmung auf kommunaler Ebene vgl. Hesse/Starke (2018).

fachgesetzliche Vorgaben (z. B. Personalrecht, Baurecht, Vergaberecht) und durch die sachlichen Gegebenheiten vor Ort. Das Instrument muss zur konkreten Problemlösung geeignet sein. Ein Bedarf ist dabei noch keine Ausgabe, sondern lediglich eine Entscheidungsgrundlage. Durch Entscheidungen der politischen Verantwortungsträger, sowohl innerhalb der Kommune, als auch durch Land und Bund, werden die Bedarfe konkretisiert und Entscheidungen herbeigeführt.

Ausgaben spiegeln die tatsächliche Befriedigung der Bedürfnisse durch Deckung des konkret festgestellten Bedarfs und die Auswahl der geeigneten Instrumente. Sie entstehen durch die ökonomische Nutzung von Ressourcen (Personal, Sachleistungen, Investitionen) zur Deckung der definierten Bedarfe.⁸⁰ Die Nutzung dieser Ressourcen verursacht Ausgaben, sei es durch den Einsatz vorhandenen Personals und eigener Infrastruktur oder durch Einkauf durch Dritte. Hierbei spielen neben der erforderlichen Ressourcennutzung noch Transaktionskosten und Ineffizienzen eine Rolle. Ausgaben sind zudem abhängig von der Höhe der verfügbaren Finanzmittel (Budgetbeschränkung).

Die notwendige Voraussetzung für eine Ausgabe ist demnach, dass überhaupt ein Bedarf bestanden hat. Dabei wird allerdings systematisch nicht jeder Bedarf gedeckt. Das Bestehen eines Bedarfs ist keine hinreichende Bedingung für eine Ausgabe. Die Summe der Bedarfe gibt das *maximal* erforderliche Ausgabevolumen an. Alle denkbaren Wünsche der Wähler (und der Verwaltung) wären dann vollumfänglich befriedigt. Treffen Mehreinnahmen auf ungedeckte Bedarfe, so werden zusätzliche Ausgaben möglich. Treffen Mehreinnahmen hingegen auf bereits vollständig gedeckte Bedarfe, so sind weitere Ausgaben nicht möglich, da keine Verwendungsoptionen bekannt sind. In diesem Fall könnten höchstens eine bestehende Verschuldung abgetragen oder (liquide) Rücklagen gebildet werden.⁸¹

Die Frage nach der korrekten Definition von staatlichen Ausgabebedarfen ist seit langem Gegenstand in der finanzwissenschaftlichen Diskussion. Dabei wird der Bedarf der Gebietskörperschaften allgemein als Art und Menge von Gütern bezeichnet, die objektiv betrachtet notwendig sind, um die öffentlichen Aufgaben sachgemäß zu erfüllen. Hier offenbart sich bereits die schwierige Umsetzung einer sog. **objektiven Betrachtungsweise**. In Bezug auf den kommunalen Ausgabenbedarf kennzeichnet ein Bedarf die Summe von monetär bewerteten Gütern, die - ausgehend von objektiven Kriterien - zur Verfügung gestellt werden müssen.⁸²

Die Schwierigkeit, einen objektivierten Bedarfsmaßstab zu definieren, erwächst vor allem aus den mehrdimensionalen Anforderungen an die öffentliche Leistungserbringung, die für alle staatlichen Ebenen und insbesondere für die Kommunen charakteristisch ist (Abbildung 26). Ein Faktor ist die sachliche Begründung der öffentlichen Tätigkeit, die sich unter anderem aus den Anforderungen der Daseinsvorsorge speist. Hier geht es um die Erfüllung allokativer Ziele. Aufgrund sachlicher und technischer Gegebenheiten ist die öffentliche Leistungserbringung zu planen und zu betreiben. Vereinfacht ausgedrückt: Schulen müssen dort betrieben werden, wo Kinder der entsprechenden Altersgruppen leben, öffentliche Verkehrswege sind dort bereitzustellen, wo Siedlungskörper und Gebiete mit gewerblicher Nutzung verbunden werden müssen, Gewässerschutz hat dort zu erfolgen, wo sich entsprechende Gewässer befinden. Dies mag wie eine Binsenweisheit erscheinen, ist aber nur eine Zielkoordinate bei der Bereitstellung öffentlicher und kommunaler Leistungen. Ein zweiter wichtiger Faktor ist die grundgesetzlich angestrebte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die distributive Wirkungen hat und damit auch das Verhältnis zwischen pflichtiger und freiwilliger Aufgabenerfüllung prägt (distributive Ziele). Das Postulat der Gleichwertigkeit wird durch landesgesetzliche Regeln weiter konkretisiert und ist auch im kommunalen Handeln verankert. Öffentliche Leistungen sind nicht nur dort vorzuhalten, wo bereits Nachfrage danach besteht, sondern auch aus Gründen der gleichmäßigen Regionalentwicklung und der gleichmäßigen Beteiligung

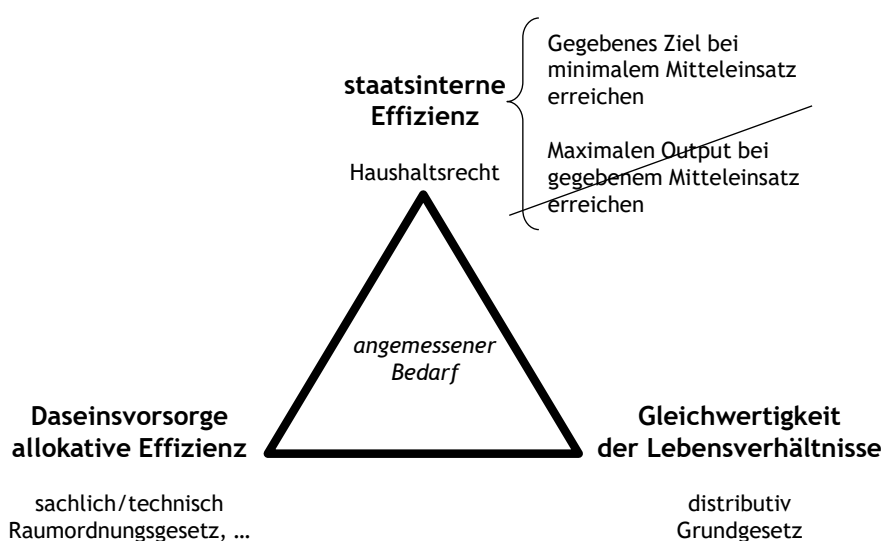
⁸⁰ Daneben können in einigen Fällen auch Ressourcen genutzt werden, die keine ökonomischen Kosten haben, z. B. bürgerschaftliches und unternehmerisches Engagement oder die kaum Ressourcen beanspruchen, wie das Ordnungsrecht.

⁸¹ Ansonsten stehen Tilgung und Rücklagenaufbau immer in einer Konkurrenz zur Befriedigung bestehender Bedarfe.

⁸² Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.

verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Aus verteilungspolitischen Gründen werden zudem Gebührenpotenziale unterschiedlich stark ausgeschöpft, Leistungen vorgehalten, auch wenn sie nicht voll durch die Nachfrager ausgelastet werden und Steuersätze unterschiedlich ausgestaltet.⁸³ Hieraus erwächst bereits ein erkennbarer Zielkonflikt von allokativen und verteilungspolitischen Zielsetzungen. Ein dritter Faktor sind überdies Effizienzanforderungen. Hierbei kann für die staatliche und kommunale Tätigkeit prinzipiell nur das sog. Minimalprinzip gelten, d. h., die gesetzten Ziele sollen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz realisiert werden.⁸⁴ Charakteristisch für öffentliche Leistungen ist jedoch, dass oftmals bewusst von einer kostenminimalen Lösung abgewichen wird, um Leistungen gleichmäßig und allgemein zugänglich vorzuhalten (Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen, Zugangsschwellen zu Leistungen, Personalpolitik) oder um spätere Folgekosten zu verringern (teurere Infrastrukturerstellung mit geringeren laufenden Folgekosten). Hinzu kommen unbeabsichtigte Ineffizienzen.

Abbildung 26: Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf



Quelle: Eigene Darstellung.

Die beschriebenen Anforderungen stehen in Konkurrenz zueinander. Die Ableitung eines angemessenen (Ausgaben-)Bedarfs erfordert wertende (normative) Aussagen zur Gewichtung dieser Teilziele zueinander. Ohne eine Entscheidung zur Gewichtung dieser Teilziele ist die Ableitung eines praktisch nutzbaren Bedarfsmaßstabs praktisch unmöglich, weder in der Theorie noch in der Praxis.

Eine idealtypische Vorstellung, kommunale Bedarfe zu bestimmen, besteht in der Orientierung an einem kommunalen Aufgabenkatalog, in welchem alle kommunalen Aufgaben nach Intensität, Qualität, Quantität und weiteren Kriterien erfasst würden.⁸⁵ Diese Aufgaben würden dann monetär bewertet, wobei von einer effizienten und wirtschaftlichen Haushaltsführung auszugehen ist. Zugleich müssten lokale Besonderheiten, die von den Kommunen nicht beeinflusst werden können, wie beispielsweise topographische Gegebenheiten, berücksichtigt werden. Eine solche „First Best-Lösung“ zur eindeutigen und sachgerechten Bestimmung kommunaler Bedarfe kann jedoch nicht zur Anwendung kommen, weil keine geschlossene Theorie kommunaler Aufgaben und des kommunalen Ausgabeverhaltens existiert, auf der ein solcher Aufgabenkatalog basieren müsste. Darüber hinaus

⁸³ Für die Realsteuern wird regelmäßig auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der lokalen Einwohner und Unternehmen verwiesen, wenn Hebesätze unvollständig ausgeschöpft werden. Siehe Abschnitt 1.7.

⁸⁴ Dem entgegen verlangt das Maximalprinzip bei gegebenen Mittel einen maximalen Output zu erwirtschaften. Dies würde aber bedeuten, dass sich der Schwerpunkt der öffentlichen Tätigkeit auf Aufgaben stützt, über deren Wahrnehmung erst nach der Generierung von Einnahmen entschieden wird.

⁸⁵ Vgl. Micosatt (1990), S. 28-29.

stellt die monetäre Bewertung der Aufgaben bei Unterscheidung zwischen autonom und nicht autonom verursachten Kostenunterschieden ein praktisch nicht lösbares Problem dar. Überdies bestehen Zweifel daran, ob der mit einer derartigen Bedarfsmessung verbundene wissenschaftliche, technische und bürokratische Aufwand aus Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten zu rechtfertigen wäre.⁸⁶

Die einzige praktisch nutzbare Annäherung stellt daher die Nutzung **relativer Bedarfe** dar,⁸⁷ wobei im Falle des horizontalen Finanzausgleichs eine interne Perspektive eingenommen wird, nach welcher interkommunale Unterschiede in der Aufgabenerfüllung herausgearbeitet und bewertet werden. Diese Bewertung wird in Betrachtungen zur finanziellen Gesamtsituation eingebettet. Hierfür ist eine vergangenheitsorientierte Herangehensweise sowie eine Fundierung auf Zahlungsdaten typisch, d. h. es werden Ist-Ausgaben oder Ist-Zuschussbeträge vergangener Haushaltsjahre untersucht, um die Bewertung der Ausgabenbedarfe relativ zueinander vorzunehmen.⁸⁸

2.2.2.2 HAUPTANSATZ UND NEBENANSÄTZE

Ein geeigneter Indikator im Sinne einer „*Second Best-Lösung*“ zur Ermittlung des Finanzbedarfs sollte laut ZIMMERMANN zumindest zwei Anforderungen erfüllen:⁸⁹ Erstens sollte er in der Lage sein, den Finanzbedarf in möglichst eindeutigen Kategorien zu umschreiben. Zweitens sollte er in der Art anreizkompatibel sein, als dass er den Entscheidungsträger nicht dazu verleiten sollte, die Bemessungsgrundlage in der Aussicht auf erhöhte Zuweisungen zu verändern. Der Kommunale Finanzausgleich greift darauf aufbauend zur Bestimmung des Finanzbedarfs auf die Einwohnerzahl als zentralen Bedarfsindikator zurück.⁹⁰ Dieser Ansatz basiert auf der mehrheitlich akzeptierten Annahme, dass diese Leistungsnutzer und damit Bedarfsverursacher sind, sodass sie auch die Bezugsgröße von Finanzausstattung, Aufgabenerfüllung und Ausgabentätigkeit sein sollten.⁹¹ Die Mehrheit der Länder verwendet dabei eine sog. *Hauptansatzstaffel*. Diese liegt die Annahme zu Grunde, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde überproportional zu ihrer Bevölkerung wächst, sodass Einwohner je nach Größenklasse der Gemeinde unterschiedlich stark gewichtet bzw. „veredelt“ werden.⁹² Dies geschieht, indem die tatsächliche Einwohnerzahl einer Kommune mit einem mit der Gemeindegröße anwachsenden Faktor multipliziert wird.⁹³ Damit basiert die Hauptansatzstaffel auf der Vorstellung, dass urbane Leistungsangebote (zentralörtliche Funktionen) und eine wachsende Siedlungsdichte mit überproportionalen Ausgabensteigerungen einhergehen.⁹⁴

Die Hauptansatzstaffeln für die Veredelung der Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden sind dabei je nach Landesgesetzgebung unterschiedlich „steil“ (Abbildung 27). Die Intensität der Veredelung ist zum einen abhängig von der konkreten Größenstruktur der Kommunen im Land, was z. B. erklärt, warum die Kurve in Nordrhein-Westfalen so flach verläuft (keine Gemeinden unter 5.000 Einwohnern). Andererseits hängt der Verlauf von der politisch festgesetzten Bedeutung der zentralörtlichen Funktionen für den Kommunalen Finanzausgleich und nicht zuletzt von der empirischen Absicherung der Veredelfaktoren ab. So wird etwa in Sachsen angesichts der Größenstruktur im kreisangehörigen Raum, dem weitgehenden Verzicht auf Vorwegabzüge und der politischen Bedeutung der Stärkung größerer kommunaler Einheiten eine starke Veredelung bis 172 % gegenüber der kleinsten Größenklasse vorgenommen. Für Sachsen-Anhalt (rote Linie) ergibt sich dagegen eine im Ländervergleich recht „flache“ Veredelung der Einwohnerzahlen größerer

⁸⁶ Vgl. Starke (2020), S. 122-126.

⁸⁷ Dies gilt vor allem für die horizontalen Fragestellungen im KFA, aber auch für die vertikale Ausstattung, vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 7.

⁸⁸ Vgl. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u. a. (2008), S. 117. Für weitere ausführliche Ausführungen zu dieser Thematik vgl. zudem Hesse/Starke (2018).

⁸⁹ Vgl. Zimmermann (2009), S. 228.

⁹⁰ Vgl. Lenk/Rudolph (2003), S. 12.

⁹¹ Vgl. Hardt/Schmidt (1998), S. 117.

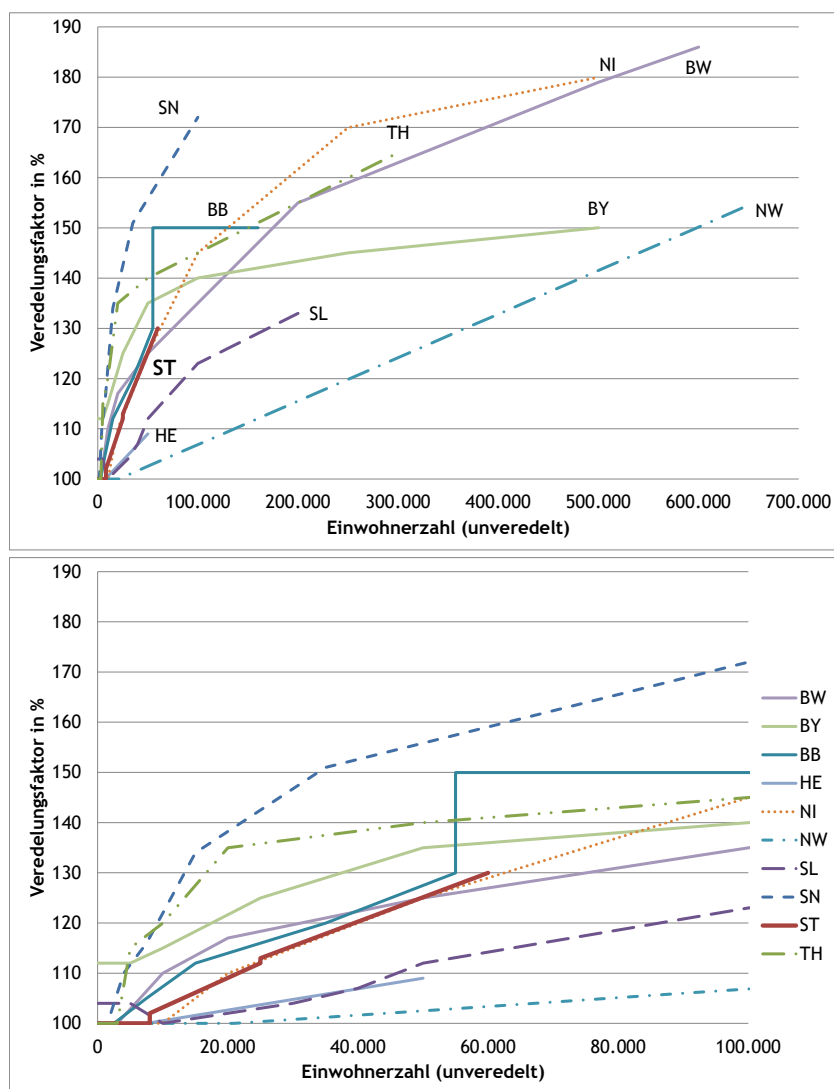
⁹² Vgl. Meffert/Müller (2008), S. 11.

⁹³ Vgl. Lenk/Birke (1998b), S. 221.

⁹⁴ Vgl. ausführlich Starke (2020), S. 126-132 sowie Starke/Hesse (2022), S. 75-77.

Gemeinden. Dabei findet jedoch eine Verbindung von Hauptansatzstaffel und Zentrale Orte-Konzept statt, indem die Mittelzentren laut § 13 Abs. 2 Nummer 2 Satz 4 FAG zusätzlich zur Einwohnerveredelung einen Zuschlag i. H. v. 20 Prozentpunkten auf ihre Einwohnerzahl erhalten.

Abbildung 27: Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2023 (oben: Gesamtüberblick, unten: bis 100.000 EW)



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern verzichten als einzige Flächenländer vollständig auf eine Einwohnerveredelung und verfolgen stattdessen eine Veredelung nach dem Konzept des sog. *Zentrale-Orte-Ansatzes*.⁹⁵ Ein Ausgleich der zentralörtlichen Funktionen und Ballungskosten erfolgt hier unter Berücksichtigung der von den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen aufgestellten Hierarchie der Zentralen Orte. Im Gegensatz zur Hauptansatzstaffel, welche pauschal auf die Einwohnerzahl einer Gemeinde abstellt, bezieht der Zentrale-Orte-Ansatz die Einwohner im konkreten Verflechtungs- und Einzugsbereich eines Zentralen Orts ein.⁹⁶ Die Berücksichtigung erfolgt dabei auf unterschiedliche Weise: Schleswig-Holstein verfügt laut § 4 Abs. 1 Nr. 3 FAG dafür über eine

⁹⁵ Vgl. Lenk/Rudolph (2003), S. 17-22.

⁹⁶ Vgl. grundsätzlich Vesper (2006), S. 80. LENK/HESSE/STARKE u. a. prüften einen Zentrale Orte-Ansatz im Schlüsselzuweisungssystem Mecklenburg-Vorpommerns auf Basis des Verhältnisses aus den Einwohnerzahlen der drei Verflechtungsbereiche und der Einwohnerzahlen in der Kernstadt. Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 295-300.

separate Teilschlüsselmasse, während in Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 17 Abs. 6 FAG M-V seit 2020 ein Nebenansatz für zentralörtliche Funktionen zum Einsatz kommt.⁹⁷

Im Kontext der Finanzausgleichsgesetzgebung ist die Hauptansatzstaffel durchaus nicht unumstritten.⁹⁸ So begründen aktuellere Argumentationen die steigenden Pro-Kopf-Ausgabenbedarfe bei zunehmender Einwohnerzahl und damit die Notwendigkeit einer Einwohnerstaffelung damit, dass die Erstellung gleicher kommunaler Leistungen in Großstädten kostenintensiver sei als in kleineren Gemeinden.⁹⁹ Dabei ist jedoch in der Diskussion, „*ob kommunale Sonderbedarfe, die sich aus höheren Ansprüchen von Ballungszentren bzw. allgemein größeren Gemeinden ergeben, über die Solidarität aller kommunalen Einheiten und damit über den Kommunalen Finanzausgleich getragen werden sollten.*“¹⁰⁰ Darüber hinaus wird argumentiert, dass größere Städte und Gemeinden sog. zentralörtliche Leistungen für sich und ihr Umland erbringen, ohne dass die durch Spillover-Effekte entstehenden zusätzlichen Kosten durch die umliegenden Gemeinden direkt kompensiert würden.¹⁰¹ Klassische Beispiele für zentralörtliche Funktionen sind die Bereitstellung einer weitreichenden technischen Infrastruktur, welche auch Umlandgemeinden mit einschließt, oder ein erhöhtes kulturelles Angebot.

Für diese Funktionen kann eingewendet werden, dass erst die Anerkennung zentralörtlicher Sonderbedarfe überhaupt eine Gleichwertigkeit zwischen Zentralen Orten und deren Umland herzustellen vermag. Liegen Spillover-Effekte vor, werden durch die Zentralen Orte Leistungen für externe Nutzer finanziert und damit die eigene Bevölkerung überlastet. Erst die Veredelung auf der Bedarfsseite erbringt dann eine Kompensation, damit die Einwohner der Zentralen Orte nicht im eigenen Konsum der öffentlich bereitgestellten Leistungen eingeschränkt und damit gegenüber den Einwohnern der Umlandgemeinden benachteiligt werden. Für diese These spricht, dass die wirtschaftlichen Vorteile der Agglomeration, vor allem höhere Steueraufkommen, im Zuge der regionalen Steuerverteilung nur unvollständig dem Zentralen Ort zufließen und zum Teil im Umland verbleiben.¹⁰² In diesen Kontext ist auch die überdurchschnittliche Anspannung der Grund- und Gewerbesteuerhebesätze in größeren Städten und Gemeinden (Abschnitt 1.7) einzuordnen, die die dortigen Einwohner und Gewerbetreibenden belasten. Es verbleibt damit ein ungedeckter Mehrbedarf größerer Einheiten, der mit der Hauptansatzstaffel adressiert werden kann. Für die Verwendung einer Hauptansatzstaffel zur Anerkennung der Bedarfe der Zentralen Orte sprechen darüber hinaus ihre Einfachheit, Transparenz und Praktikabilität.¹⁰³

Im Gegenzug wird die Hauptansatzstaffel aus verschiedenen Perspektiven kritisch gesehen.¹⁰⁴ Die von POPITZ und BRECHT im Jahr 1932 vorgebrachte historische Argumentation, größere Gemeinden müssten wegen höherer Lebensansprüche ihrer Bewohner Leistungen anbieten, welche in kleineren Gemeinden nicht notwendig seien, ist aus heutiger Sicht kaum mit dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Einklang zu bringen. Höhere Bedürfnisse der Bewohner größerer Gemeinden (Ballungskosten) sollten daher zunächst subsidiär durch diese Bürger selbst und nicht im Rahmen eines Finanzausgleichs ausschließlich durch die Solidarität der übrigen Gemeinden finanziert werden.¹⁰⁵ Zudem müssen für eine angemessene Beurteilung der Situation von Ballungszentren auch

⁹⁷ Für die simulierten Wirkungen des Zentrale Orte-Nebenansatzes in Mecklenburg-Vorpommern auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 300-309.

⁹⁸ Vgl. Starke/Hesse (2022).

⁹⁹ MICOSATT nennt als Gründe dafür u. a., dass mit steigender Einwohnerzahl durch eine intensivere behördliche Organisation der Verwaltungsaufwand pro Einwohner steigt, dass höhere Lebenshaltungskosten bestehen und dass ein stärkeres Bedürfnis nach kollektiven Gütern, wie z. B. Verkehr oder Rechts- und Staatssicherheit, besteht. Vgl. Micosatt (1990), S. 35.

¹⁰⁰ Starke (2020), S. 152.

¹⁰¹ Vgl. Junkernheinrich (1992), S. 243; Starke (2020), S. 137-142.

¹⁰² Dies liegt unter anderem an der Zerlegung der Einkommensteuer, aber auch der Zuordnung der Gewerbesteuer auf Betriebsstätten. Vgl. Hesse/Starke/Jänchen (2019).

¹⁰³ Vgl. Vesper (2006), S. 83

¹⁰⁴ Vgl. grundsätzlich Starke/Hesse (2022).

¹⁰⁵ Vgl. auch Micosatt (1990), S. 36.

entsprechende Ballungsvorteile, wie z. B. geringere Transport- und Informationskosten und eine erhöhte Produktivität, Berücksichtigung finden.¹⁰⁶

Insbesondere mit Blick auf die Abbildung von Mehrkosten infolge Zentralörtlicher Funktionen weist die Hauptansatzstaffel Schwächen auf.¹⁰⁷ Die pauschale Veredelung der Einwohnerzahl orientiert sich nicht an den konkret von den Zentralgemeinden für das Umland erbrachten Leistungen, sodass die Schlüsselzuweisungen letztlich nicht an Kosten und Nutzen dieser Leistungen anknüpfen.¹⁰⁸ Die Zentralörtlichkeit wird zudem durch die Einwohnerveredelung in vielen Fällen gar nicht oder nur unzureichend abgebildet.¹⁰⁹ Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Stellung der Gemeinde in der zentralörtlichen Hierarchie nicht mit der tatsächlichen Einwohnerzahl korrespondiert: Erstens kann eine kleine Gemeinde zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, ohne dass dies ausreichend über die Hauptansatzstaffel berücksichtigt wird. Zweitens könnte eine größere Gemeinde von einer Einwohnerveredelung profitieren, obwohl sie gar keine umfangreichen zentralörtlichen Funktionen wahrnimmt. Drittens könnten zwei Gemeinden die gleiche zentralörtliche Einstufung und eine identische Einwohnerzahl haben, aber eine sehr unterschiedliche Raumwirksamkeit aufweisen (Mittelzentrum im ländlichen Raum versus Vorstadt am Rande einer Metropole). Sofern die Zentralörtlichkeit nicht ausreichend durch die Gemeindegröße abgebildet wird, können die externen Effekte Zentraler Orte nicht durch die Hauptansatzstaffel internalisiert werden und die Verteilung der Schlüsselzuweisungen knüpft nicht an den Kosten und dem Nutzen zentralörtlicher Leistungen an.¹¹⁰

Vor dem Hintergrund dieser Argumente wurden die Hauptansatzstaffeln in den Finanzausgleichssystemen verschiedener Länder zuletzt mehrfach empirisch bestätigt, so beispielsweise in Niedersachsen¹¹¹, Nordrhein-Westfalen¹¹², Sachsen¹¹³ und Brandenburg¹¹⁴. Das Ziel der empirischen Prüfung des Hauptansatzes besteht jeweils darin, einen möglichst hohen Anteil der Streuung verschiedener kommunaler Belastungen pauschal zu erfassen, was wiederum bedeutet, dass ein starker Zusammenhang der (Pro-Kopf-)Zuschussbeträge mit der Einwohnerzahl der Gemeinde bestehen muss.¹¹⁵ Die Überprüfung erfolgte dabei jeweils über eine regressionsanalytische Bestimmung der Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Gemeinden.

Da angesichts der oben skizzierten Probleme der Einwohnerveredelung durchaus anerkannt wurde, dass die Hauptansatzstaffel ein zu grober Indikator ist, um die Forderung nach einer bedarfsgerechten Verteilung der Schlüsselmasse hinreichend zu erfüllen, greift die Mehrzahl der Länder für die Berücksichtigung spezifischer Bedarfe auf sog. *Neben- bzw. Ergänzungsansätze* zurück.¹¹⁶ Diese sollen in Ergänzung zum Hauptansatz eine größere Bedarfsgerechtigkeit herstellen, indem - im Gegensatz zum Hauptansatz - auf einzelne bedarfsverursachende Tatbestände abgestellt wird.¹¹⁷ Dafür müssen die bedarfsverursachenden Faktoren, wie etwa Ausgaben für Schulträgeraufgaben, über geeignete sozio-ökonomische Indikatoren - in diesem Fall z. B. die Zahl der 6- bis unter 10-Jährigen bzw. 10- bis unter 18-Jährigen - quantifiziert werden, wofür i. d. R. auf (multiple) Regressionsanalysen abgestellt wird. Um diese Sonderbedarfe in der Ermittlung des Finanzbedarfs berücksichtigen zu können, muss anschließend eine Umrechnung in Einwohnerzahlen erfolgen, um sie über den Gesamtansatz in die

¹⁰⁶ Vgl. Starke/Hesse (2022), S. 77.

¹⁰⁷ Vgl. Starke/Hesse (2022).

¹⁰⁸ Vgl. auch Scherf (2003), S. 17.

¹⁰⁹ Vgl. Münstermann (1975), S. 202 f.; Junkernheinrich (1991), S. 71; Kirchhoff (1996), S. 95; Vesper (2006), S. 76.

¹¹⁰ Vgl. Starke/Hesse (2022), S. 78.

¹¹¹ Vgl. Schiller/Cordes (2015), S. 37-41.

¹¹² Vgl. Büttner/Dörr/Gäbler u. a. (2019), S. 29 ff.; Feld/Bury/Weber (2020), S. 49 ff.

¹¹³ Vgl. Schiller/Cordes/Richter (2020), S. 48-54.

¹¹⁴ Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 192-194.

¹¹⁵ Vgl. Schiller/Cordes (2015), S. 37-41.

¹¹⁶ Vgl. Lenk/Birke (1998b), S. 221; Lenk/Rudolph (2003), S. 18; Vesper (2006), S. 83.

¹¹⁷ Vgl. Münstermann (1975), S. 206; Eichler (2000), S. 58 f.

Berechnung der Bedarfsmesszahl einfließen zu lassen (vgl. dazu in den späteren Berechnungen Tabelle 11 und Tabelle 17).

Auch die Nutzung von Nebenansätzen ist in der Theorie nicht unumstritten. Als Nachteil werden die fehlende Zweckbindung und damit die reduzierte Steuerbarkeit durch die Landespolitik gesehen, die jedoch bei Nebenansätzen gegenüber distributiven Erwägungen bewusst in den Hintergrund tritt.¹¹⁸ Die steuer- bzw. finanzkraftabhängige Berücksichtigung von Sonderbedarfen bringt es zudem mit sich, dass es zu einer horizontalen Ungleichbehandlung zwischen den Gemeinden kommt. Eine abundante Gemeinde, in der ein bestimmter Sonderbedarf vorliegt, muss in der Lage sein, diesen Sonderbedarf selbst zu tragen, während weniger steuerstarken Gemeinden mit dem gleichen Sonderbedarf Zuweisungen erhalten. Das Subsidiaritätsprinzip ist hier stark ausgeprägt. Dem gegenüber akzeptieren Zweckzuweisungen ohne Steuerkraftausgleich einen höheren Grad an Ungleichheit auf der Einnahmenseite der Kommunen, der durch Steuereinnahmen induziert wird.

Sollen Sonderbedarfe trotz der vorangegangenen Kritik im Rahmen von Nebenansätzen berücksichtigt werden, ist es *erstens* erforderlich, dass der entsprechende Bedarf noch keine Berücksichtigung im Rahmen des Hauptansatzes findet.¹¹⁹ Folglich müssen unabwendbare und größenklassenunabhängige Bedarfe nachgewiesen werden, da anderenfalls die Gefahr einer Ausbeutung der Schlüsselmasse besteht.¹²⁰ Dies impliziert, dass geeignete, objektive, ausgabenbezogene Indikatoren für den entsprechenden Aufgabenbereich zur Verfügung stehen.

Zweitens ist es entscheidend, dass möglichst wenige und dafür umso aussagekräftigere Sonderbedarfe ihre Berücksichtigung finden, die in der Lage sind, zusätzliche Informationen über relevante spezifische Belastungen in das System einzubauen.¹²¹ So sollte z. B. ein spezieller Schullastenansatz, der selbst zentralörtliche Funktionen betont, nicht mit einem zusätzlichen Ansatz für Zentrale Orte zusammengebracht werden. Eine zu großzügige Anerkennung von Sonderbedarfen birgt darüber hinaus auch die gegensätzliche Gefahr sich in ihrer Wirkung gegenseitig aufhebender Ergänzungsansätze sowie eines „Bedarfswettlaufs“ zwischen verschiedenen Gemeinden.¹²² Wichtig ist dabei, dass jeder zusätzliche Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem mit Umschichtungen finanzieller Mittel *innerhalb* des kommunalen Sektors verbunden ist. Im Falle der Neu-Einführung von Nebenansätzen bei einer gleichbleibenden Schlüsselmasse erhalten demnach bestimmte Gemeinden mehr und wiederum andere Gemeinden weniger Schlüsselzuweisungen.¹²³

Drittens sollten die Sonderbedarfe, die zusätzlichen Nebenansätzen zu Grunde liegen, möglichst viele Gemeinden betreffen und für diese finanziell bedeutsam sein.¹²⁴ Dementsprechend sollten die durch Nebenansätze zu berücksichtigenden Ausgabenbestände eine spürbare Bedeutung für die kommunale Finanzsituation besitzen, um eine Überfrachtung des Schlüsselzuweisungssystems mit unnötigen Einzelansätzen zu verhindern und somit die Transparenz des Systems nicht zu gefährden.¹²⁵

Insgesamt dürften solche einzelfallorientierten Verfahren dazu beitragen, den kommunalen Ausgabenbedarf besser abzubilden als der bestehende Hauptansatz.¹²⁶ Letzterer ist immer noch weit verbreitet, allerdings können geeignete Nebenansätze seine Dominanz durchaus verringern und gleichzeitig einen Informationszuwachs mit sich bringen.¹²⁷ Gleichzeitig sollten diese allerdings nicht die Wirksamkeit des Hauptansatzes zu stark einschränken, da andernfalls dessen Vorteile verloren gehen können.

¹¹⁸ Vgl. Wahl (1992), S. 125; Scherf (2003), S. 23.

¹¹⁹ Vgl. Vesper (2000), S. 37 f.

¹²⁰ Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 72.

¹²¹ Vgl. Vesper (2006), S. 83

¹²² Vgl. Scherf (2003), S. 17.

¹²³ Vgl. Schwarting (2010), S. 134.

¹²⁴ Vgl. Vesper (2006), S. 83.

¹²⁵ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 92.

¹²⁶ Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 73.

¹²⁷ Vgl. Vesper (2006), S. 83.

In den Flächenländern werden Nebenansätze in sehr unterschiedlichem Umfang genutzt (Tabelle 6). Verbreitet sind Ansätze für Schüler bzw. (Klein-)Kinder und für Soziallasten. Einige Länder nutzen Ansätze für Zentrale Orte oder Fläche. Die Systeme des Saarlandes, Bayerns und Rheinland-Pfalz sind sehr stark durch Nebenansätze geprägt, während vor allem die ostdeutschen Länder dieses Instrument sparsam einsetzen. Es zeigt sich, dass der Steuerungsbedarf je nach konkreten Gegebenheiten sehr unterschiedlich ausfällt.

Tabelle 6: Nebenansätze in den Schlüsselzuweisungssystemen der Flächenländer 2023

Nebenansatz	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SH	SL	BB	MV	SN	ST	TH
(Klein-)Kinder		xo				xo	xo	x		x		x	x
Schüler/Schülerbeförderung		o		o ^a	xo	xo				x	xo		
Studenten	x												
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte					x								
Polizei	x												
Streitkräfte	x	x				x ^c		x					
Demografie			xo							x			
Sozialhilfe/Soziallasten		xo	o ^a	o ^a	x	o ^a	o	o		o ^a			o ^a
Zentrale Orte						x ^c	x ^b	x		x		x	
Fläche					x				o				
Straßen				o ^a		xo		x					
Grubengemeinden								x					
Heilbäder/Kurorte								x					
Strukturschwäche		x	x										

x = Nebenansatz für Gemeinden; o = Nebenansatz für Landkreise; xo = Nebenansatz für Gemeinden und Landkreise

a) Der Ansatz wird den Landkreisen und auch den kreisfreien Städten gewährt.

b) Die Schlüsselzuweisungen für die Zentralen Orte in Schleswig-Holstein werden in einer separaten Teilschlüsselmasse gewährt.

c) Die Schlüsselzuweisungen für die Zentralen Orte und Stationierungsgemeinden in Rheinland-Pfalz werden separat ausgereicht.

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Trotz einer sorgfältigen Auswahl von Haupt- und Nebenansätzen und einer empirischen Überprüfung muss im Bewusstsein bleiben, dass es sich um pauschalisierte Näherungen des kommunalen Finanzbedarfs handelt, die für eine Gewichtung der Kommunen untereinander genutzt werden sollen (relative Bedarfsmessung). Die gewonnene Bedarfsmesszahl jeder kommunalen Einheit kann weder die konkrete Aufgabenerfüllung noch Sondereffekte einer einzelnen Gemeinde abbilden. Dies ist nicht Aufgabe des Schlüsselzuweisungen. Je sorgfältiger die empirische Analyse stattfindet und je weniger demgegenüber reine Werturteile die Parameter des Schlüsselzuweisungssystems prägen, desto höher ist jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass eine gute Passfähigkeit zwischen der Modellwelt der Schlüsselzuweisungen und der tatsächlichen Haushaltslage der Kommunen besteht.

2.3 METHODIK DER REGRESSIONSANALYSE

Grundlegend sollen mit dem in den nachfolgenden Abschnitten zur Anwendung kommenden Instrument der Regressionsanalyse die systematischen Zusammenhänge, welche die relativen Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden erklären können, von einer unsystematischen Reststreuung (Einzelfälle, nicht hinreichend pauschalisierungsfähige Ursachen) getrennt werden. Hierbei besteht zunächst die Frage, ob sich interkommunale Unterschiede durch sachliche Indikatoren statistisch signifikant begründet werden können. Zeigt die regressionsanalytische Untersuchung, dass dies der Fall ist, dann kann ein angemessener Umfang für eine Einwohnerveredelung bzw. Art und Umfang von näher zu spezifizierenden Nebenansätzen bestimmt werden.¹²⁸ Werden

¹²⁸ Ist dies hingegen nicht der Fall, dann sollte ein Bedarfsansatz im Schlüsselzuweisungssystem eher „flach“ nach der Einwohnerzahl erfolgen.

Bedarfstatbestände im Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigt, die mittels einer Regressionsanalyse nicht für statistisch signifikant befunden wurden, führt dies zu Sickerverlusten und folglich zu unsystematischen Verteilungseffekten. Wichtig ist dabei, dass die Vielgestaltigkeit der kommunalen Praxis immer nur ausschnittsweise pauschal eingefangen werden kann, weswegen bei der Finanzbedarfsbestimmung im Kommunalen Finanzausgleich eine typisierte Bedarfsgewichtung erfolgt.

Die im vorhergehenden Abschnitt erläuterten Vor- und Nachteile der Hauptansatzstaffel und möglicher Nebenansätze weisen darauf hin, dass für die sachgerechte Wirksamkeit der (fiktiven) Bedarfsmesszahl deren empirische Absicherung von zentraler Bedeutung ist. Das demzufolge umgesetzte Prüfschema zur Untersuchung des Hauptansatzes und möglicher Nebenansätze im Kommunalen Finanzausgleich Sachsen-Anhalts kann in vier Schritte differenziert werden:

1. Grundsätzlich gilt im Kommunalen Finanzausgleich, dass die Einwohnerzahl den Hauptbedarfsträger repräsentiert. Eine Gemeinde mit mehr Einwohnern würde unter sonst gleichen Bedingungen (*ceteris paribus* bzw. *c. p.*) also auch einen höheren Absolutbetrag an Schlüsselzuweisungen erhalten. Im Rahmen der sachsen-anhaltischen Hauptansatzstaffel nach § 13 Abs. 2 Nummer 2 FAG werden mit ansteigender Einwohnerzahl i. d. R. höhere Veredlungsfaktoren und demzufolge pauschale Mehrbedarfe unterstellt. Es soll überprüft werden, ob dieser Sachverhalt empirisch bestätigt werden kann¹²⁹ und ob auf Basis der Untersuchungsergebnisse eine Anpassung der geltenden Hauptansatzstaffel vorgenommen werden sollte.
2. Im Anschluss wird die Einführung von Nebenansätzen geprüft, die den Einwohner-Hauptansatz ergänzen. Dazu muss festgestellt werden, ob einzelne Aufgabenbereiche signifikant vom Einwohner als Bedarfsträger abweichen. Die Prüfung solcher signifikanten Bedarfe erfolgt mittels einer multiplen Regressionsanalyse.
3. Sofern neben dem Einwohner andere Bedarfseinheiten infrage kommen, müssen diese definiert werden. Bedarfseinheiten müssen einfach ermittelbar und nachvollziehbar sein. Darüber hinaus sollten sie nicht strategieanfällig sein und unter Umständen veränderbar sein. Im Fokus der Leistungsbeschreibung stehen dabei - neben der Überprüfung der Hauptansatzstaffel - die Prüfung eines Demografie-Nebenansatzes, die Abbildung landesplanerischer Funktionen (vor allem über Mittelzentren und Oberzentren) sowie die Einwohnerveredelung von Verbandsgemeinden.
4. Zuletzt muss das Gewicht der jeweiligen Nebenansätze im Gesamtansatz bestimmt werden. Damit die Finanzbedarfe (repräsentiert durch die Ausgangsmesszahl) dort konzentriert werden, wo die tatsächlichen Deckungslücken bestehen, muss die Gewichtung aus Haupt- und Nebenansätzen statistisch abgesichert sein.

Die Prüfung des Hauptansatzes und der Nebenansätze erfolgt für jede der beiden Ebenen separat mit Hilfe der Schätzung multivariater, linearer¹³⁰ OLS¹³¹-Regressionsmodelle¹³² des Typs

$$y_i = \alpha_i + \beta_i X + \varepsilon_i.$$

Mit diesen Modellen wird statistisch geschätzt bzw. geklärt, ob und in welchem Umfang die in der aktuellen Untersuchungsperiode beobachtbaren Unterschiede in den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen (vgl. zur Verwendung von Zuschussbeträgen Abschnitt 2.4.1) der Kommunaleinheiten beider Ebenen auf

¹²⁹ Im letzten, bereits um 10 Jahre zurückliegenden Gutachten von DEUBEL war dies der Fall. Vgl. Deubel (2012), S. 149 ff.

¹³⁰ Es werden mehrere Einflussfaktoren gleichzeitig untersucht, wobei lineare Zusammenhänge zwischen den betrachteten Variablen unterstellt werden.

¹³¹ Die Abkürzung „OLS“ steht für das sog. Ordinary Least Squares-Modell, in welchem die Methode der kleinsten Quadrate angewandt wird. Dieser zufolge wird die Summe der quadrierten Abweichungen der ermittelten Schätzwerte für die kommunalen Zuschussbeträge von dessen wahren Werten minimiert.

¹³² Regressionsmodelle sind **Schätzmodelle**, die tatsächliche Einflussfaktoren auf die abhängige Variable in Modellform testen sollen. Ob der Einfluss der erklärenden Variablen tatsächlich signifikant ist, wird mit sog. Hypothesentests nachvollzogen.

die Einflüsse verschiedener Bedarfsträger zurückgeführt werden können. Die Bestandteile der oben genannten Formel werden folgendermaßen beschrieben:

- Der Term y_i stellt die **abhängige** bzw. **endogene** Variable dar - in diesem Fall den Zuschussbetrag der Hauptproduktbereiche 1-5 der Jahre 2018-2020 pro Einwohner auf Basis des Finanzierungssaldos.
- Bei diesem Modellansatz wird unterstellt, dass die endogene Variable y_i von den in Matrix X zusammengefassten **unabhängigen** bzw. **exogenen** Variablen abhängig ist (z. B. Einwohnerzahl, Quote unter 6-Jähriger, binäre Variablen für Zentrale Orte-Funktionen, ...). In diese Matrix fließen die Daten der Variablen ein, für die ein linearer Zusammenhang mit den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen der kommunalen Einheiten auf der Ebene der Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben *vermutet* wird.
- Der Term α_i repräsentiert die Konstante der OLS-Schätzung und gibt dementsprechend die Höhe des Pro-Kopf-Zuschussbetrags der Hauptproduktbereiche 1-5 ohne den Einfluss der exogenen Variablen wieder (sog. Basisbedarf). Der Konstante kommt eine wichtige Bedeutung zu, da diese bereits den Einwohner als Hauptbedarfsträger verkörpert.
- Der Regressionskoeffizient, der den **Einfluss jeder einzelnen erklärenden Variable** auf den durchschnittlichen Pro-Kopf-Zuschussbetrag der Jahre 2018-2020 beschreibt, wird durch β_i wiedergegeben.¹³³ Dieser ist die zentral zu betrachtende Größe, mit der das Gewicht eines Nebenansatzes im Gesamtansatz berechnet wird.
- Der Term ϵ_i bildet die Störgröße einer multivariaten Regression ab. Dieser beinhaltet alle Effekte, die nicht von den in der Matrix X subsumierten Variablen stammen, sondern auf anderen - im Modell nicht betrachteten - Einflussfaktoren basieren und wird daher auch als sog. statistische Restgröße bezeichnet.

Ein wichtiges Untersuchungskriterium des Regressionskoeffizienten β_i ist dessen *statistische* Signifikanz, die mittels des sog. **t-Tests** untersucht wird. Dieser Test sichert ab, dass die gemessenen Zusammenhänge nicht zufällig aufgetreten sind und prüft dabei, ob der Einfluss einer erklärenden Variable (und damit auch deren Regressionskoeffizient) „gleich null“ und damit **insignifikant** ist. Ist dies nicht der Fall, dann ist von einer statistischen Signifikanz des Einflusses einer erklärenden Variablen auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge auszugehen. Hinsichtlich der statistischen Signifikanz wird in der Statistik und Ökonometrie üblicherweise von drei relevanten Signifikanzniveaus ausgegangen: Das 10 %-Signifikanzniveau (markiert mit *) signalisiert, dass der Regressionskoeffizient mit einer 90-prozentigen Sicherheit statistisch signifikant und damit von null verschieden ist. Darüber hinaus werden noch zwei weitere Signifikanzniveaus herangezogen, die von einer noch größeren Schätzsicherheit ausgehen: das 5 %-Niveau (95-prozentige Sicherheit, markiert mit **) und das 1 %-Niveau (99-prozentige Sicherheit, markiert mit ***). Im Gutachten gilt die in der empirischen Forschung übliche Regel, dass zumindest das 10 %-Signifikanzniveau erreicht werden muss, damit ein Sonderbedarfstatbestand im Schlüsselzuweisungssystem Sachsen-Anhalts berücksichtigt werden kann.

Dafür muss allerdings zusätzlich die Frage nach der **Qualität des kausalen Zusammenhangs** geklärt werden: So gibt es Regressionsmodelle, bei denen eine perfekte Signifikanz bei allen betrachteten Variablen festgestellt werden kann. Dies bedeutet aber nicht unbedingt, dass der gemessene Zusammenhang auch in der Wirklichkeit kausal begründet ist. Diese Problematik wird mittels des Verfahrens der Variableneliminierung beachtet: Der Hintergrund dabei ist, dass voraussichtlich nicht alle bzw. nur wenige der dargestellten Regressionskoeffizienten statistisch signifikant sein werden. Daher werden die Variablen, deren Regressionskoeffizienten eine *deutliche* Insignifikanz aufweisen, schrittweise aus dem Modell eliminiert.¹³⁴ Auf diese Weise soll eine sachgerechte und sparsame

¹³³ Der Koeffizient ist für jede erklärende Variable unterschiedlich ausgestaltet.

¹³⁴ Bei der Eliminierung der Variablen wird nicht streng „nach Lehrbuch“ vorgegangen. Das bedeutet, dass neben der Signifikanz der Regressionskoeffizienten auch weitere Aspekte betrachtet werden, wie bspw. die Einfachheit der Umsetzung im Finanzausgleichsgesetz und die kausale Begründung bei der Ausprägung der Koeffizienten.

Verteilung bei der Nutzung von Nebenansätzen garantiert werden. Das Ziel ist dabei, ein „kompaktes“ Regressionsmodell zu schaffen, dass **nur noch signifikante und vor allem kausal begründbare Variablen** enthält. Dies liegt daran, dass dieses Gutachten einen Anwendungsbezug mit der klaren Zielstellung verfolgt, das FAG Sachsen-Anhalts mit einer überschaubaren Anzahl an Parametern (Nebenansätzen) auszustatten. Bei diesem Verfahren werden nicht nur statistisch insignifikante, sondern auch solche Variablen aus dem Modell entfernt, deren Regressionskoeffizienten nicht kausal begründbar sind.¹³⁵

Die multivariate Regressionsanalyse hat einige wichtige Merkmale, die für den Untersuchungsprozess und die spätere Interpretation der Ergebnisse von Bedeutung sind:

- Die Analyse beruht auf Mikrodaten, d. h., jede Gemeinde und jeder Landkreis in Sachsen-Anhalt geht als ein Datensatz mit einer Vielzahl von Merkmalen in die Regression ein. Dies sichert eine hohe Qualität der gewonnenen Aussagen, bringt aber gleichzeitig mit sich, dass die gewonnenen generalisierten Erkenntnisse nicht notwendigerweise die Verhältnisse in jeder einzelnen Gemeinde aufklären können.
- Die Analyse beruht auf Ist-Zahlungsdaten. Da die Berechnungen datenintensiv sind, erfordern sie eine belastbare, gleichmäßig erhobene Datenbasis. Diese wird durch Daten der amtlichen Statistik bereitgestellt.¹³⁶ Notwendigerweise können dies nur Daten aus der Vergangenheit sein. Eine Projektion zukünftiger Zahlungsströme und der damit zusammenhängenden Sachindikatoren (z. B. Einwohnerzahlen, Schülerzahlen, Soziallasten) ist nicht vorgesehen. Insbesondere werden keine Daten aus Haushaltsplänen herangezogen, da es hierzu keine statistische Erhebung gibt und darüber hinaus die Prognoseunsicherheiten so groß sind, dass sie zur Prüfung der strukturellen, potenziell lange Zeit wirksamen Parameter des Schlüsselzuweisungssystem ungeeignet sind.
- Trotz einer sorgfältigen Auswahl der Eingangsgrößen und statistischen Verfahren kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Unterschiede der Zuschussbeträge zwischen den Kommunen mit den gewählten Modellen vollständig aufgeklärt werden können (ein Maß für die Varianzaufklärung bildet das sog. (adjustierte) Bestimmtheitsmaß, R^2).¹³⁷ Gründe für die verbleibenden, nicht aufklärbaren Unterschiede sind vielfältig und reichen von der Praxis der haushaltswirtschaftlichen Verbuchung und Datenqualität über die objektive Aussagekraft der gewählten sachlichen Indikatoren bis hin zu statistisch nicht beobachtbarem Politik- und Verwaltungshandeln. Vor Ort werden Aufgaben mit unterschiedlichen Effizienzgraden wahrgenommen, die durch die Parameter nie vollständig erklärt werden können. Nicht zuletzt ist dies auch Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung, die eine unterschiedliche Ausführung der gleichen Aufgaben selbst bei ähnlichen Rahmenbedingungen ermöglicht.

¹³⁵ Ein gutes Beispiel hierfür ist, wenn im Regressionsmodell geschätzt wird, dass die Quote der unter 6-Jährigen einen negativen Einfluss auf den Zuschussbetrag pro Kopf ausübt. Da die Kommunen im Rahmen für Kindertagesstätten (Produktgruppen 361 und 365) einen der höchsten Ausgabentreiber verzeichnen, scheint dieser im Rahmen des Modells geschätzte Zusammenhang nicht in der Realität begründbar zu sein und würde nicht in das finale Modell übernommen werden, selbst wenn die Variable gemäß des t-Tests signifikant sein sollte.

¹³⁶ An dieser Stelle danken die Gutachter ausdrücklich dem Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt für die Bereitstellung der erforderlichen Daten.

¹³⁷ Auf diese Kennzahl wird u. a. bei der Beschreibung von Tabelle 9 ausführlich Bezug genommen.

2.4 EMPIRISCHE ÜBERPRÜFUNG VON BEDARFSTATBESTÄNDEN BEI DEN KREISANGEHÖRIGEN GEMEINDEN (GEMEINDEAUFGABEN) UND ABLEITUNG VON NEBENANSÄTZEN

Im Rahmen der Überprüfung des Schlüsselzuweisungssystems erfolgt eine ausführliche Analyse zur Bestimmung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen. Dafür werden die theoretischen Vorüberlegungen zur Rolle von Steuerkraft und Finanzbedarf bei der Erstellung des Regressionsmodells zur Überprüfung der gemeindlichen Finanzbedarfe umgesetzt.

2.4.1 BEGRÜNDUNG DER VERWENDUNG VON IST-ZUSCHUSSBETRÄGEN

Im Rahmen der empirischen Untersuchungen wird jeweils für die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise ein umfangreiches Regressionsmodell erstellt, das den Einfluss vieler Einflussvariablen auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Hauptproduktbereiche 1-5 prüft. Der Zuschussbetrag wird für jede Kommune als Differenz der Bereinigten Auszahlungen und Bereinigten Einzahlungen berechnet. Der Zuschussbetrag ist dabei „[...] *ausschließlich auf das finanzwirtschaftliche Erfordernis bezogen, eine [ggf.] bestehende Lücke zwischen den aufgabenspezifischen Ausgaben und zweckgebundenen Einnahmen durch allgemeine Deckungsmittel schließen zu müssen. Die Höhe eines [Zuschussbetrags] hängt sowohl vom Umfang der Ausgaben ab, die im Rahmen der Leistungserbringung getätigt werden, als auch vom Niveau der Einnahmen, die der entsprechenden Aufgabe als zweckgebundene Einnahmen zugeordnet werden können.*“¹³⁸ Wie bereits bei der Darstellung der Finanzlage werden dabei ausschließlich Daten der *kommunalen Kernhaushalte* verwendet.¹³⁹

Zudem entstammen die Ist-Zuschussbeträge sowohl der laufenden Verwaltungstätigkeit als auch der Investitionstätigkeit. Auf diese Weise wird die gesamte Haushaltssituation in den Kommunen Sachsen-Anhalts in die Bedarfsüberprüfung einbezogen. Diese Vorgehensweise steht im Kontrast zur Methodik von DEUBEL aus dem Jahr 2012, der lediglich die Ein- und Auszahlungen des Verwaltungshaushalts in seine empirischen Berechnungen einbezog.¹⁴⁰ Zwar ist es im Zusammenhang mit der Bedarfsprüfung durchaus richtig, dass die investive Tätigkeit durch Einmaleffekte und unterjährige Schwankungen geprägt ist (siehe auch Abschnitt 1.3.2) und damit die empirischen Untersuchungen beeinflussen kann. Dieser Effekt kann jedoch recht einfach durch die Nutzung eines Mehrjahresdurchschnitts kompensiert werden. Der Begründung für die ausschließliche Verwendung der laufenden Rechnung durch THÖNE/HUMMEL/RAUCH, „*dass Schlüsselzuweisungen primär der Alimentierung von laufenden Bedarfen dienen sollen (während insbesondere Investitionen durch andere Instrumente finanziell gefördert werden) [...]*“¹⁴¹, muss zudem insofern widersprochen werden, als dass es den Gemeinden und Gemeindeverbänden frei steht, wofür sie ihre Schlüsselzuweisungen verwenden. Dazu gehört auch eine investive Verwendung, die entsprechende kommunale Finanzierungsbedarfe mit sich bringt, die auch im Schlüsselzuweisungssystem adressiert werden müssen. Immerhin rund 15 % der Bereinigten Auszahlungen der Kommunen werden für Investitionen aufgewendet, wovon die Kommunen rund die Hälfte nicht aus Fördermitteln des Landes finanzieren.¹⁴² Bereits bei der Einordnung der Finanzlage der Kommunen wurde darauf hingewiesen, dass die Trennung in investive und laufende Bestandteile mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Infrastruktur ohnehin vielfach nicht mehr zeitgemäß erscheint

¹³⁸ Arnold/Boettcher/Freier u. a. (2015), S. 19.

¹³⁹ Zahlungsdaten für die Extrahaushalte werden nicht einzelgemeindlich dokumentiert und stehen daher für eine Mikroanalyse nicht zur Verfügung.

¹⁴⁰ Vgl. Deubel (2012), S. 53.

¹⁴¹ Vgl. Thöne/Hummel/Rauch (2015), S. 33.

¹⁴² Daten für 2021: Bereinigte Auszahlungen: 3.202 Euro/EW, Auszahlungen für Investitionstätigkeit: 471 Euro/EW, Investitionszuweisungen vom Land (Einzahlungen): 240 Euro/EW, Infrastrukturausgaben: 616 Euro/EW.

und stattdessen die infrastrukturbezogenen Ausgaben zu bewerten sind, die sowohl laufende als auch investive Bestandteile haben (siehe Abschnitt 1.3.2).

Mittels der Altersstrukturkostenprofile wurde ferner gezeigt, dass vor allem in den Alterskohorten der unter 6- sowie 6- bis 18-Jährigen hohe Zuschussbeträge vorliegen, die durch allgemeine Deckungsmittel (und damit auch Schlüsselzuweisungen) finanziert werden müssen. Insbesondere im Bereich der Kindertagesstätten sowie Schulen sind Investitionen und Unterhaltungsaufwendungen¹⁴³ essenziell für den Fortbestand von Kommunen und bilden dadurch eine wichtige Komponente bei der Bestimmung ihrer finanziellen Bedarfe. Auch der demografische Wandel spielt hier eine wichtige Rolle: Sachsen-Anhalt ist durch einen flächendeckenden Bevölkerungsrückgang geprägt. In diesem Fall sind Investitionen z. B. im Zusammenhang mit Kostenremanenzeffekten in Form des erforderlichen Rückbaus oder ggf. einer Umnutzung bereits bestehender Infrastruktur zu tätigen.¹⁴⁴ Bei wachsenden Gemeinden ist hingegen ein Ausbau entsprechender Infrastruktur notwendig. Diese aus dem demografischen Wandel resultierenden kommunalen Bedarfe werden folglich bei den nachfolgenden empirischen Untersuchungen durch die Integration der investiven Einnahmen und Ausgaben mit überprüft.

In diesem Zusammenhang soll auch darauf eingegangen werden, dass der Bezug auf die reinen Ist-Auszahlungen (ohne Abzug der korrespondierenden Einzahlungen) für die Überprüfung der Bedarfstatbestände im horizontalen Finanzausgleich Sachsen-Anhalts nicht zielführend ist. Das Ziel der Bedarfsüberprüfung besteht darin, ausschließlich auf die kommunalen Bedarfe abzustellen, die im Schlüsselzuweisungssystem anerkannt werden sollen. Bei den Ist-Ausgaben sind jedoch die zweckgebundenen Zuweisungen, Gebühren und andere auf konkrete Aufgabentatbestände bezogene Einnahmen noch nicht abgezogen. Demnach ist das kommunale Ist-Defizit, welches für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen maßgeblich sein sollte, bei den Ist-Ausgaben verfälscht. In der Folge würden Bedarfstatbestände in die regressionsanalytische Überprüfung einbezogen, die bereits durch Einnahmenströme außerhalb der Schlüsselmasse adressiert werden. Aus diesem Grund werden sämtliche in den Hauptproduktbereichen 1-5 enthaltenen - und damit aufgabenbezogenen Einnahmen - von den Ausgaben abgezogen und die resultierenden Ist-Zuschussbeträge als zu erklärende Variable verwendet. Demzufolge sind vor allem die Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen (i. d. R. Schlüsselzuweisungen und weitere Zuweisungen aus dem FAG), die im Hauptproduktbereich 6 verbucht werden, nicht in den Zuschussbeträgen enthalten.¹⁴⁵ Für die Steuereinnahmen wird im späteren Verlauf der Modellierung eine Kontrollvariable eingeführt, um den Einfluss steuerstarker Gemeinden zu quantifizieren. Für die allgemeinen Zuweisungen, sollen wiederum die interkommunalen Bedarfsunterschiede mittels der empirischen Untersuchungen hergeleitet werden. Sie sind Ziel der Untersuchung, weswegen sie nicht zugleich direkt als erklärende Variable in die Regressionsanalysen eingehen dürfen. Dies wird in Abschnitt 2.4.4 nochmals genauer erläutert.

Die Nutzung von Zuschussbeträgen statt Ausgaben ist vor allem angesichts der sehr unterschiedlichen Auslagerungsaktivitäten der Kommunen eindeutig vorzuziehen. Der Unterschied kann am Beispiel der Kindertagesbetreuung erklärt werden: Sofern eine Gemeinde eine Kindertagesstätte (KiTa) etwa selbst betreibt, werden in den Zuschussbeträgen neben den Personal-, Sach- und Investitionsauszahlungen alle damit einhergehenden einnahmeseitigen (zweckbezogene Einnahmen aus dem KiföG) und ausgabeseitigen Zahlungsströme (Personalausgaben, Sachmittel, Infrastrukturausgaben) erfasst. Im Falle der Ist-Ausgaben werden die Einnahmen aus dem KiföG und aus Elternbeiträgen hingegen aus den empirischen Überprüfungen ausgeschlossen. Damit werden die finanziellen Belastungen verzerrt dargestellt. Besonders problematisch ist dies, wenn freie Träger KiTas betreiben. In dem Fall tauchen die im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der KiTa anfallenden Ausgaben nicht im Kernhaushalt der Gemeinde auf, es fließen lediglich Zuschüsse aus dem KiföG über die kommunalen Haushalte an die Träger der KiTa. Würde die empirische Analyse auf

¹⁴³ Dies gilt sowohl für Baumaßnahmen an Kindertagesstätten und Schulen in öffentlicher Hand als auch für investive Zuschüsse an private Träger. Vgl. Starke (2020), S. 259.

¹⁴⁴ Vgl. dazu Starke (2021), S. 514-517.

¹⁴⁵ Weiterhin werden Zinsein- und -auszahlungen sowie die Zahlungsströme der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage im HPB 6 verbucht und bleiben daher für die Berechnung der Zuschussbeträge außen vor.

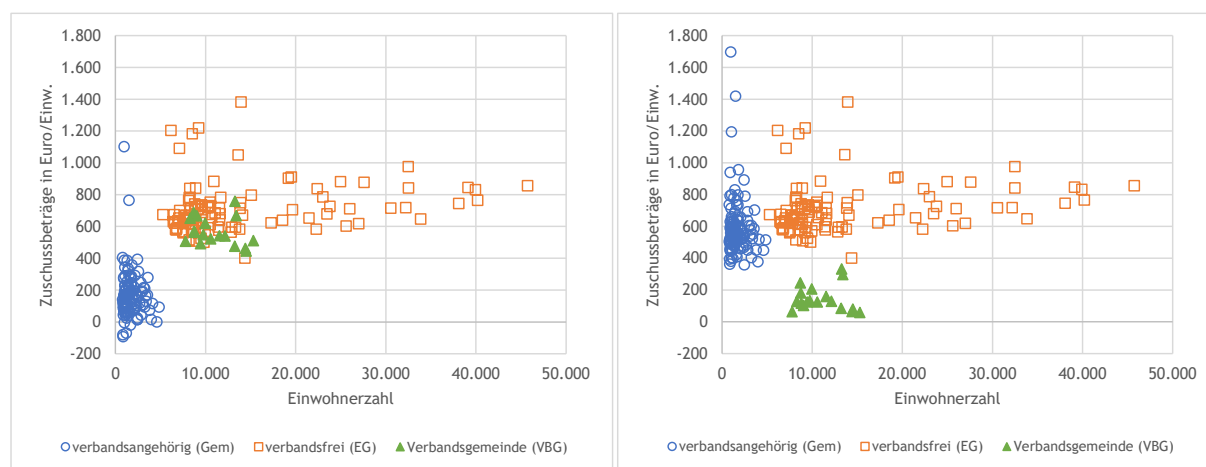
den Ist-Ausgaben beruhen, würden die Finanzströme je nach Trägerform sehr unterschiedlich erfasst. Bei kommunalen Trägern gehen hohe Auszahlungen ein, bei freien Trägern nur derjenige Teil, der durch die Gemeindehaushalte fließt. Hierdurch werden die Finanzströme unvollständig erfasst, was die Ermittlung der Bedarfstatbestände verzerrt. Bei der Nutzung der Zuschussbeträge sind die Zahlungen dagegen unabhängig von der Trägerform direkt vergleichbar.

Zur Prüfung des Hauptansatzes und der Nebenansätze auf der Ebene der Gemeindeaufgaben wird zusammenfassend der Einfluss verschiedener Variablen auf die zu erklärende Variable - die Pro-Kopf-Zuschussbeträge in den Hauptproduktbereichen 1-5 - getestet. Die Datengrundlage bildet die kommunale Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2018 bis 2020. Der Bezug auf einen Drei-Jahres-Durchschnitt erfolgt, da für die Jahre 2018 bis 2020 statistische Daten der kommunalen Jahresrechnung vorliegen, die die erforderliche Breite und Tiefe für eine regressionsanalytische Prüfung aufweisen. Da die übrigen Parameter des Schlüsselzuweisungssystems 2022 auf das Jahr 2020 zurückgreifen (Einwohnerzahl, Steuerkraftberechnung) ist eine kongruente Nutzung von Daten des Jahres 2020 für die Bedarfsseite nur folgerichtig. Die Jahre 2018 und 2019 wurden zusätzlich mit einbezogen, um die Daten bereits im Vorfeld um statistische Ausreißer zu glätten und robustere Ergebnisse zu erzielen als dies mit Bezug auf nur ein einzelnes Jahr möglich wäre. So können insbesondere Investitionsspitzen, die zu einem deutlichen Anstieg der Zuschussbeträge in einzelnen Jahren führen, abgemildert werden. Aber auch in der laufenden Aufgabenerfüllung können sich in der Jahresabgrenzung atypische Spitzen und Senken ergeben, die durch die Durchschnittsbildung geglättet werden.

2.4.2 BEREINIGUNG DER ZUSCHUSSBETRÄGE

Die Zuschussbeträge müssen aufgrund der besonderen Kommunalstruktur Sachsen-Anhalts nachträglich bereinigt werden (Abbildung 28). So besteht der kreisangehörige Raum aus verbandsfreien Gemeinden (sog. Einheitsgemeinden) und verbandsangehörigen Gemeinden, die jeweils einer sog. Verbandsgemeinde angehören. Die Verbandsgemeinden generieren keine Steuereinnahmen und erhalten auch keine Schlüsselzuweisungen, sie finanzieren sich stattdessen über die sog. *Verbandsgemeindeumlage*, die von ihren verbandsangehörigen Gemeinden entrichtet wird.¹⁴⁶

Abbildung 28: Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden vor (links) und nach (rechts) Bereinigung um die Verbandsgemeindeumlage 2018-2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

¹⁴⁶ Gemäß § 23 FAG i. V. m. § 19 Abs. 2 FAG dienen die Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen der verbandsangehörigen Gemeinden als Verbandsgemeindeumlagegrundlagen.

Die Auszahlungen der verbandsangehörigen Gemeinden für die Verbandsgemeindeumlage müssen zum Zwecke der empirischen Prüfung der Schlüsselzuweisungen den Zuschussbeträgen der verbandsangehörigen Gemeinden hinzugefügt werden. Der Hintergrund ist hierbei, dass diese Zahlungen im Hauptproduktbereich 6 verbucht sind und aufgrund der gewählten Abgrenzung der Zuschussbeträge (nur Hauptproduktbereiche 1-5) nicht erfasst würden. Die Verbandsgemeindeumlage stellt jedoch eine erhebliche aufgabenbezogene Belastung verbandsangehöriger Gemeinden dar und muss demnach in eine Analyse der (Sonder-)Bedarfstatbestände eingehen. Ansonsten würden die verbandsangehörigen Gemeinden per se sehr niedrige Zuschussbeträge in Euro je Einwohner zugeordnet werden, die nicht ihrer finanziellen Belastung entsprechen (Durchschnitt 2018-2020: 162 Euro/Einw. versus 734 Euro/Einw., siehe Abbildung 28, linke Seite). Dies würde nicht nur die Lage der verbandsangehörigen Gemeinden unrichtig darstellen, sondern zudem die Ergebnisse der Regressionsanalyse verzerren.¹⁴⁷

Nach der Bereinigung um die Auszahlungen für die Verbandsgemeindeumlage wird die Gruppe der verbandsangehörigen Gemeinden deutlich an die verbandsfreien Gemeinden herangeführt (Durchschnitt 2018-2020: 580 Euro/Einw. versus 734 Euro/Einw., siehe Abbildung 28, rechte Seite), wodurch gleiche Voraussetzungen für die Anerkennung von Sonderbedarfen in beiden Teilgruppen geschaffen wurden. Analog werden die Einzahlungen der Verbandsgemeinden aus der Verbandsgemeindeumlage von ihren Zuschussbeträgen abgezogen, damit die Zahlungen aus der Verbandsgemeindeumlage nicht bei den verbandsangehörigen Gemeinden und den Verbandsgemeinden gleichzeitig verbucht werden. Nach der Bereinigung verbleiben für die Verbandsgemeinden diejenigen Zuschussbeträge aus den HPB 1-5, die aus anderen Quellen als der Verbandsgemeindeumlage finanziert werden.¹⁴⁸

Eine Bereinigung bzw. Hinzunahme der Zahlungen der *Kreisumlage* ist im Übrigen nicht erforderlich, da hier ausschließlich die kreisangehörigen Gemeinden bzw. die Ebene der Gemeindeaufgaben überprüft werden, in der sämtliche Gemeinden eine Kreisumlage entrichten müssen.¹⁴⁹ Die Kreise wiederum erhalten selbst Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und ihre Sonderbedarfe werden im Abschnitt 2.5 separat untersucht.

2.4.3 AUSWAHL DER IN DIE EMPIRISCHE PRÜFUNG EINZUBEZIEHENDEN KOMMUNALTYPEN

Vor dem Hintergrund der Kommunalstruktur Sachsen-Anhalts und unter Berücksichtigung der besonderen Rolle der Verbandsgemeinden können drei Varianten für die Regressionsanalyse der Gemeindeaufgaben abgeleitet werden (Abbildung 29).

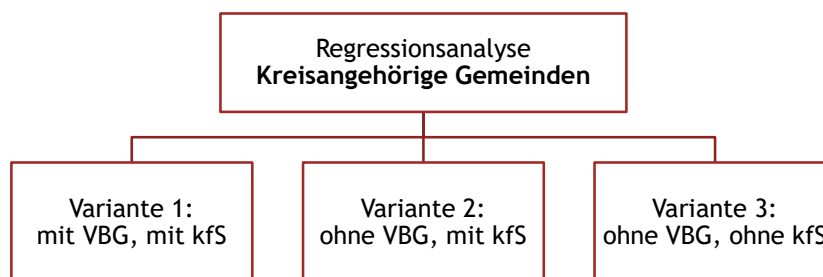
Gemäß Variante 1 werden die Einheitsgemeinden und verbandsangehörigen Gemeinden sowie die Verbandsgemeinden und kreisfreien Städte einbezogen. In Variante 2 werden die 18 Verbandsgemeinden aus der Regression ausgeschlossen, da diese ohnehin keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Variante 3 reduziert die zu betrachtenden Kommunen auf die tatsächliche Teilschlüsselmasse, in der nur die verbandsfreien und verbandsangehörigen Gemeinden adressiert werden. Die kreisfreien Städte entfallen hierbei ebenso aus der empirischen Untersuchung wie die Verbandsgemeinden. Zur Begründung, welche der Varianten verwendet wird, wird nachfolgend auf die Rollen der kreisfreien Städte und der Verbandsgemeinden eingegangen.

¹⁴⁷ Der Finanzbedarf der kleinen Gemeinden würde als sehr niedrig dargestellt, vor allem in Relation zu den größeren verbandsfreien Gemeinden. Den größeren Städten würden ohne die Bereinigung im Rahmen der Hauptansatzstaffel übermäßig hohe Mehrbedarfe zugestanden.

¹⁴⁸ Dies sind, den statistischen Angaben zufolge, vor allem sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land sowie Investitionszuweisungen der verbandsangehörigen Gemeinden.

¹⁴⁹ In diesem Sinne wurden für die Zuschussbeträge der drei kreisfreien Städte weitere Bereinigungen vorgenommen, sodass ausschließlich die Zuschussbeträge in die Regressionsanalyse einfließen, die auch auf deren Ebene der Gemeindeaufgaben zurückgehen. Die entsprechende Vorgehensweise wird in Abschnitt 2.4.3.1 ausführlich erläutert.

Abbildung 29: Varianten der Regressionsanalysen für die kreisangehörigen Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung.

2.4.3.1 ROLLE DER KREISFREIEN STÄDTE UND ERMITTLUNG IHRER GEMEINDE- UND KREISAUFGABENANTEILE

Die *kreisfreien Städte* erhalten gemäß § 12 Abs. 1 FAG eine eigene Teilschlüsselmasse, was zunächst gegen deren Integrierung in die empirischen Berechnungen für die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden spricht. Jedoch muss in diesem Zusammenhang auf die ökonometrischen Limitierungen verwiesen werden: Da es sich nur um die drei Städte Magdeburg, Halle/Saale und Dessau-Roßlau handelt, ist die Grundgesamtheit für eigene empirische Berechnungen in der Säule der kreisfreien Städte bei Weitem nicht ausreichend. Eine statistische Überprüfung der Bedarfstatbestände in der Gruppe der kreisfreien Städte wäre somit nicht möglich, weshalb nur *qualitative* Aussagen hinsichtlich zu nutzender Nebenansätze getätigt werden können. Mittels der Integrierung der kreisfreien Städte in die Regressionsanalysen für die kreisangehörigen Gemeinden (sowie später für die Landkreise) wäre es möglich, auch quantitative Aussagen über deren Finanzbedarfe zu treffen. Die Zielstellung liegt demnach in einer Generierung von Informationen nicht für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden selbst, sondern für die Gruppe der kreisfreien Städte.

Zur Integrierung in die Datensätze für die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise müssen die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der drei *kreisfreien Städte* im Vorfeld der regressionsanalytischen Untersuchungen angepasst werden, da sie sowohl gemeindliche als auch kreisliche Aufgaben wahrnehmen. So können nicht die kompletten Zuschussbeträge in beiden Datensätzen genutzt werden, sondern es müssen die Anteile an Gemeinde- und Kreisaufgaben der kreisfreien Städte für die Jahre 2018 bis 2020 bestimmt werden: Dafür werden die gesamten Zuschussbeträge aller sachsen-anhaltischen Kommunaltypen produktgruppenweise aufsummiert, wobei gilt, dass die Einheits- und Verbandsgemeinden (inklusive ihrer verbandsangehörigen Gemeinden) nur Gemeindeaufgaben wahrnehmen, während die Landkreise nur Kreisaufgaben erfüllen.

Anschließend wird für den kreisangehörigen Raum die Relation berechnet, in der gemeindliche und kreisliche Aufgaben zueinanderstehen (berechnet über die Zuschussbeträge je Produktgruppe der Einheits- und Verbandsgemeinden und die Zuschussbeträge der Landkreise). Für bestimmte Aufgaben können dabei eindeutige Zuordnungen vorgenommen werden, welcher Anteil auf die Kreisaufgaben entfällt: Beispielsweise die Soziallasten aus dem SGB XII und SGB II (PG 311 und 312), Krankenhäuser und andere Gesundheitseinrichtungen (PG 411 und 412), Kreisstraßen (PG 542) oder der Großteil der Schulträgeraufgaben (Sekundarschulen, Gymnasien, Förderschulen und Berufskollegs; PG 216, 217, 221 und 231)¹⁵⁰ können zu 100 % den Kreisaufgaben zugeordnet werden. Dagegen fallen die

¹⁵⁰ Ferner sind auch die Gesamtschulen (PG 218) vorwiegend, aber nicht vollständig, den Kreisaufgaben zuzuordnen.

Zuschussbeträge im Bereich der Grundschulen (PG 211), Kur- und Badeeinrichtungen (PG 418)¹⁵¹ sowie Tageseinrichtungen für Kinder (PG 365)¹⁵² grundsätzlich im Ressort der Gemeindeaufgaben an.

Bei bestimmten Aufgaben ist jedoch im Vorfeld keine eindeutige Zuordnung zu Gemeinde- oder Kreisaufgaben möglich, da diese grundsätzlich auf beiden Ebenen anfallen, wie z. B. im Falle der Verwaltungssteuerung (PG 111), der Ordnungsangelegenheiten (PG 122), der Museen, Sammlungen, Ausstellungen (PG 252), der Förderung des Sports (PG 421), der Bau- und Grundstücksordnung (PG 521) oder dem Naturschutz und der Landschaftspflege (PG 554). In diesen Fällen wurde die quotale Aufteilung je Produktgruppe zwischen kreisangehörigen Gemeinden auf der einen und den Landkreisen auf der anderen Seite berechnet.

Die auf diese Weise berechneten Anteile der kreislichen und gemeindlichen Aufgabenanteile werden in einem letzten Schritt auf die kreisfreien Städte übertragen. Hierzu werden die Quoten jeder betrachteten Produktgruppe mit den dazugehörigen Zuschussbeträgen der kreisfreien Städte multipliziert.¹⁵³ Die aufgabenspezifischen Ergebnisse dieser Vorgehensweise für die Anteile an Gemeindeaufgaben finden sich in Anhang 2. In der Gesamtbetrachtung über alle Produktgruppen hinweg teilten sich die Zuschussbeträge der kreisfreien Städte für das Jahr 2020 in 48,4 % (2019: 46,6 %, 2018: 50,2 %) für *Gemeindeaufgaben* und 51,6 % für *Kreisaufgaben* (2019: 53,4 %, 2018: 49,8 %) auf.¹⁵⁴ Die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisfreien Städte wurden für die Regression der kreisangehörigen Gemeinden in den einzelnen drei Jahren jeweils mit den angeführten Gemeindeaufgabenanteilen multipliziert. Der übrige Anteil kann später für die Regressionsberechnungen für Kreisaufgaben genutzt werden.

2.4.3.2 EMPIRISCHE ÜBERPRÜFUNG DER MEHRBEDARFE VON VERBANDSGEMEINDEN

Neben der Rolle der kreisfreien Städte muss im Vorfeld der Regressionsanalysen entschieden werden, ob und ggf. wie die Verbandsgemeinden mit in die empirischen Berechnungen einbezogen werden können. Verbandsgemeinden nehmen gemäß § 90 Abs. 1 und 2 KVG LSA anstelle ihrer verbandsangehörigen Gemeinden sowohl Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (darunter etwa die Aufstellung von Flächennutzungsplänen, die Trägerschaft allgemeinbildender öffentlicher Schulen, Aufgaben nach dem Brandschutzgesetz) als auch Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahr.¹⁵⁵

Zur Erfüllung dieser Aufgaben greifen die Verbandsgemeinden auf verschiedene Einnahmequellen zurück (Abbildung 30): So erhalten sie von ihren Mitgliedsgemeinden gemäß § 23 FAG eine Verbandsgemeindeumlage (KT 6182), mit der sie ihre Aufgaben überwiegend finanzieren (2020: 42 % der Gesamteinnahmen). Hinzu kommen Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke von den Mitgliedsgemeinden (KT 6142, 20 %), sonstige allgemeine Landeszuweisungen (KT 6131, 7 %), Kostenerstattungen bzw. -umlagen von den Mitgliedsgemeinden (KT 6482, 5 %), Investitionszuwendungen von Bund, Ländern und Mitgliedsgemeinden (KT 6810-6812, 12 %)¹⁵⁶ und Benutzungsgebühren sowie andere Entgelte (KT 6321, 8 %).

Verbandsgemeinden erhalten darüber hinaus zwar keine Schlüsselzuweisungen, sie partizipieren jedoch indirekt an der Ermittlung des Hauptansatzes der verbandsangehörigen Gemeinden: Der Veredelfaktor in der Hauptansatzstaffel richtet sich bei den verbandsangehörigen Gemeinden gemäß § 13 Abs. 2 Nummer 2 FAG nicht nach ihrer eigenen Einwohnerzahl, sondern nach der

¹⁵¹ Auch die Sportstätten und Bäder (PG 424) sind vorrangig, aber nicht zu 100 % eine Gemeindeaufgabe.

¹⁵² Die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (PG 361) ist hingegen eine Kreisaufgabe.

¹⁵³ Dies sichert, dass sowohl die richtigen Gewichte mit Blick auf die Erfüllung einer einzelnen Aufgabe eingehen als auch die unterschiedlichen fiskalischen Gewichte, die sich in den kreisfreien Städten aufgrund ihrer besonderen Struktur von derjenigen in ländlichen Räumen unterscheiden können.

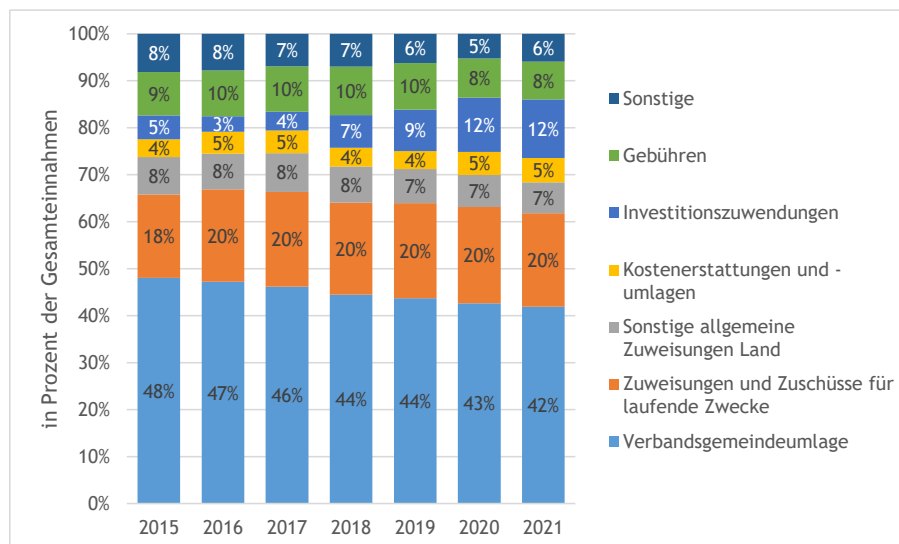
¹⁵⁴ Durch die Einbindung der konkreten finanziellen Gewichte bei den kreisfreien Städten unterscheiden sich diese Werte von denen des kreisangehörigen Raumes. Dort hat die gemeindliche Aufgabenerfüllung einen Anteil von 47,5 % (2018), 47,6 % (2019) bzw. 49,7 % (2020) und liegt damit jeweils etwas höher als für die kreisfreien Städte.

¹⁵⁵ Siehe auch Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (04.01.2023).

¹⁵⁶ Insbesondere die Investitionszuwendungen des Bundes (KT 6810) haben seit 2018 einen deutlichen Zuwachs erhalten.

Gesamteinwohnerzahl der Verbandsgemeinde. Infolgedessen wird den verbandsangehörigen Gemeinden eine größere fiktive Einwohnerzahl und dementsprechend ein höherer Finanzbedarf zugesprochen. Diese Vorgehensweise bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahlen im sachsen-anhaltischen FAG soll nachfolgend qualitativ und quantitativ überprüft werden.

Abbildung 30: Einnahmenstruktur der Verbandsgemeinden 2015 bis 2021



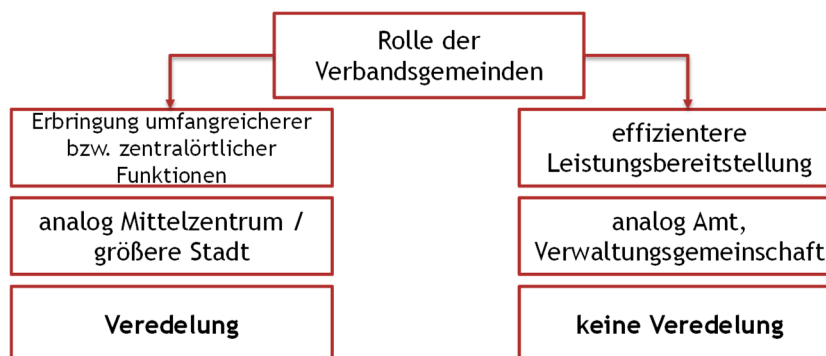
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Grundsätzlich steht es dem Gesetzgeber frei, Gemeinden zu verstärkter Kooperation zu bewegen und dabei das Konstrukt der Verbandsgemeinde durch eine zusätzliche Veredelung der Einwohnerzahl zu fördern. Dies entspräche einer landesplanerischen Funktion des kommunalen Finanzausgleichs. Diese Funktion steht jedoch gegenüber der allgemeinen fiskalischen und der distributiven Funktion des kommunalen Finanzausgleichs deutlich im Hintergrund.¹⁵⁷ Die Veredelung der Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden mit dem Veredelfaktor der sich für die Gesamteinwohnerzahl einer Verbandsgemeinde ergibt, berührt die Berechnung der Bedarfsmesszahl nach § 13 Abs. 2 Nummer 2 FAG. Wie im Abschnitt 2.2.2.2 ausgeführt wurde, beruht die unterschiedlich hohe Einwohnerveredelung auf Differenzen im Aufgabenbestand und der Ausgabenintensität. Eine höhere Veredelung, wie sie bei den verbandsangehörigen Gemeinden erfolgt, sollte demnach mit empirisch nachweisbaren Mehrkosten einhergehen. So ergeben sich etwa höhere Bedarfsansätze für einwohnerreichere Einheiten aufgrund von deren ausdifferenzierterem kommunalem Leistungsangebot, Ballungskosten sowie der Erbringung von zentralörtlichen Leistungen, die über den Nutzerkreis der lokalen Einwohner und Unternehmen hinaus gehen.

Zur qualitativen Beurteilung, ob eine höhere Veredelung der Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde im Schlüsselzuweisungssystem sachgerecht ist, wird in Abbildung 31 eine Fallunterscheidung dargestellt. Für die Frage der Veredelung ist entscheidend, ob die Einrichtung einer Verbandsgemeinde entweder einer Gemeindefusion entspricht, die mit zusätzlichen ballungsbedingten Ausgabenlasten einhergeht, oder einer Verwaltungsgemeinschaft, die darauf ausgelegt ist, durch Bündelung von Verwaltungskapazitäten Leistungen effizienter zu erbringen als in den Einzelgemeinden, wie beispielsweise Verwaltungsverbände (Sachsen), Ämter (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) oder Samtgemeinden (Niedersachsen). Im ersten Fall wäre eine zusätzliche Einwohnerveredelung vertretbar, im zweiten Fall dagegen nicht.

¹⁵⁷ Die fiskalische Funktion beschreibt die Notwendigkeit, die Kommunen mit Finanzmitteln auszustatten. Die distributive Funktion beschreibt den Steuerkraftausgleich. Zu den Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs vgl. Starke (2021), S. 62 f.

Abbildung 31: Entscheidungsschema zur Behandlung der Verbandsgemeinden bei der Einwohnerveredelung



Quelle: Eigene Darstellung.

Angesichts der Verhältnisse in den sachsen-anhaltischen Verbandsgemeinden kann nicht vom Charakter größerer verbandsfreier Gemeinden bzw. Einheitsgemeinden ausgegangen werden. Es besteht kein geschlossener Siedlungskörper bzw. eine klare hierarchische Stellung der Gemeinden nach dem Muster „Hauptort - Ortsteile“. Verbandsgemeinden bilden auch keine neuen Mittelzentren, vielmehr sind deren Mitgliedsgemeinden oftmals bereits Grundzentren (vgl. Abbildung 36). Zusätzliche Ballungskosten oder Kosten zentralörtlicher Aufgabenerfüllung sind demnach infolge des Zusammenschlusses zu einer Verbandsgemeinde nicht zu erwarten.

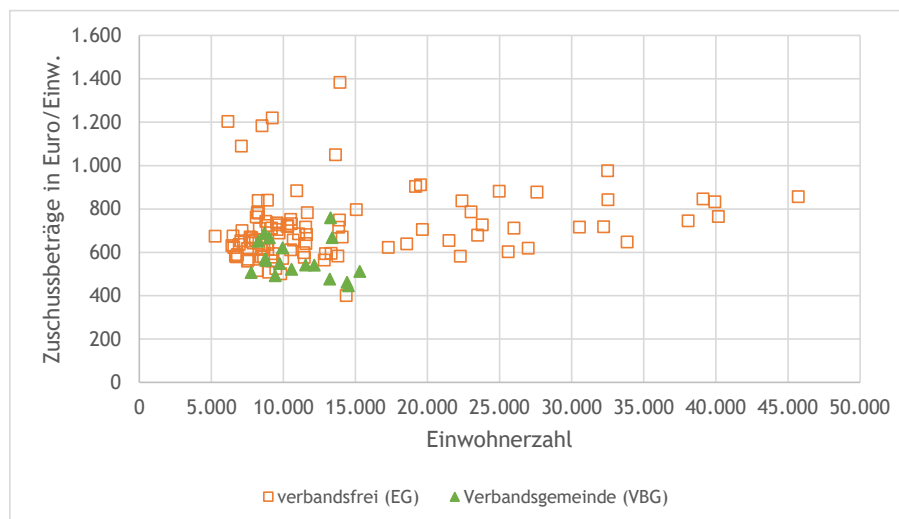
Um ausgabensteigernde oder -senkende Effekte in den Verbandsgemeinden zu untersuchen, wird ein deskriptiver Vergleich der Zuschussbeträge der Verbandsgemeinden und der Einheitsgemeinden vorgenommen. Zusätzlich werden die Mehr- oder Minderbedarfe der Verbandsgemeinden gegenüber den Einheitsgemeinden mit einem empirischen Schätzmodell geprüft. Hierbei gilt als Entscheidungskriterium, dass die stärkere Veredelung der Mitgliedsgemeinden gerechtfertigt wäre, wenn der gemeindliche Zusammenschluss unter dem Dach einer Verbandsgemeinde kostensteigernde Effekte hat, die der Kooperation ggf. sogar entgegenstehen. Die zusätzliche Veredelung wäre dann eine finanzielle Hilfestellung, um die interkommunale Zusammenarbeit zu fördern. Sind mit der Kooperation dagegen Kostensenkungspotenziale verbunden, z. B. die Aufteilung von Aufgaben mit Fixkostencharakter auf mehrere Nutzer bzw. Einwohner oder der Erhalt bestimmter kommunaler Leistungen bei sinkender Einwohnerzahl, spricht dies gegen eine Veredelung bei der Finanzbedarfsbestimmung, da die Zusammenarbeit unter dem Dach der Verbandsgemeinde bereits wirtschaftliche Vorteile hat und keiner zusätzlichen Unterstützung in Form von Schlüsselzuweisungen bedarf.

Im Rahmen eines deskriptiven Vergleichs werden die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Einheitsgemeinden (EG) mit den Verbandsgemeinden (VG, einschließlich der Verbandsgemeindenumlage) im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 in einem Streudiagramm gegenübergestellt (Abbildung 32). Daraus geht hervor, dass die Einheitsgemeinden (orangene Quadrate) im Mittel zwar höhere Pro-Kopf-Zuschussbeträge verzeichnen (734 Euro/Einw. versus 564 Euro/Einw.), aber zugleich eine deutlich größere Streuung als Verbandsgemeinden (grüne Dreiecke) aufweisen, die zum Teil durch Ausreißergemeinden verursacht wird. Zur Beurteilung, ob demnach nicht doch höhere Pro-Kopf-Zuschussbeträge in den Verbandsgemeinden vorliegen, wird zusätzlich eine Regressionsanalyse durchgeführt. Dies wird mit Hilfe eines statistischen Faktors (sog. binäre bzw. Dummy-Variable) empirisch überprüft.¹⁵⁸ Der daraus resultierende Regressionskoeffizient zeigt an, dass die Pro-Kopf-Zuschussbeträge in den Verbandsgemeinden c. p. im Durchschnitt 144,88 Euro/Einw. niedriger ausfallen als in den Einheitsgemeinden. Die regressionsanalytische Überprüfung kann damit nicht

¹⁵⁸ Die Variable nimmt den Wert 1 an, wenn es sich um eine Verbandsgemeinde handelt, und den Wert 0, wenn es sich um eine Einheitsgemeinde handelt. Der berechnete Regressionskoeffizient gibt demnach die höheren (Schätzer >0) bzw. geringeren (Schätzer <0) Zuschussbeträge der Verbandsgemeinden gegenüber den Einheitsgemeinden an.

bestätigen, dass fiskalische Mehrbedarfe der Verbandsgemeinden gegenüber den Einheitsgemeinden bestehen, die Grundvoraussetzung für eine zusätzliche Veredelung wären.

Abbildung 32: Vergleich der Zuschussbeträge im Durchschnitt 2018 bis 2020 in den Einheits- und Verbandsgemeinden Sachsen-Anhalts



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Tabelle 7: OLS-Regressionsanalyse zur Beurteilung der Mehr- oder Minderbedarfe von Verbandsgemeinden gegenüber Einheitsgemeinden 2018 bis 2020

Abhängige: Zuschussbeträge der HPB 1-5	Regressionskoeffizient (Standardfehler)
(Konstante)	714,14*** (15,03)
Statistischer Faktor Verbandsgemeinden	-144,88*** (38,65)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,100
F-Statistik	14,05

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

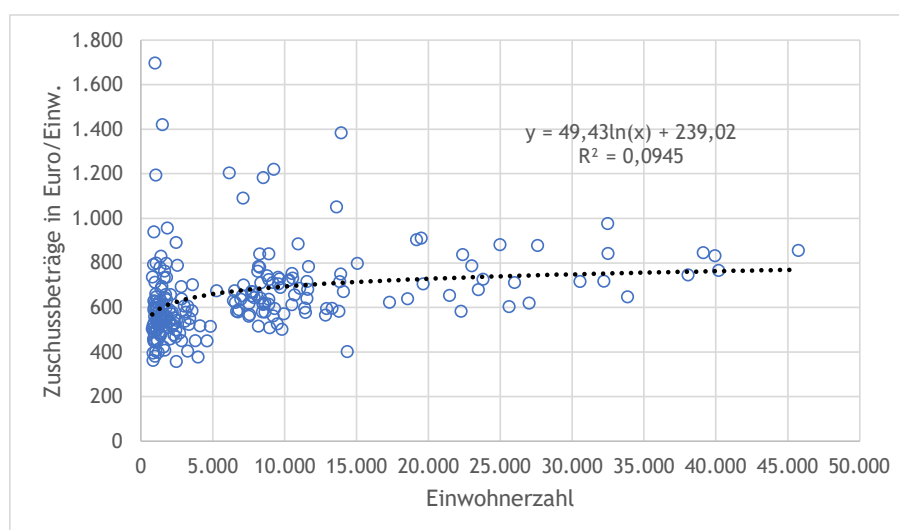
Eine separate Veredelung der Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde auf Basis der Gesamteinwohnerzahl der Verbandsgemeinde im Schlüsselzuweisungssystem Sachsen-Anhalts ist demnach aus finanzwissenschaftlicher Sicht abzulehnen. Im Rückblick auf Abbildung 29 werden im nachfolgenden Abschnitt zur Prüfung der Bedarfstatbestände der kreisangehörigen Gemeinden ausschließlich die Einheitsgemeinden und verbandsangehörigen Gemeinden (inklusive der zu entrichtenden Verbandsgemeindeumlage) sowie die kreisfreien Städte mit ihren Gemeindeaufgabenanteilen herangezogen, was *Variante 2* entspricht. Die Verbandsgemeinden werden aus der Betrachtung ausgeschlossen, wobei die Zahlungen der Verbandsgemeindeumlage den Zuschussbeträge der verbandsangehörigen Gemeinden zugerechnet werden (Abbildung 28, rechte Seite).¹⁵⁹

¹⁵⁹ Zur Beurteilung der Robustheit der erhaltenen Regressionsergebnisse werden dennoch Vergleiche zu den anderen Varianten (u. a. inklusive der Verbandsgemeinden) gezogen.

2.4.4 AUFSTELLUNG DES REGRESSIONSMODELLS

Nachfolgend werden zunächst alle Variablen abgebildet, deren Zusammenhang mit den gemeindlichen Zuschussbeträgen in Euro je Einwohner überprüft wird (Tabelle 8). Als zentraler Bedarfsträger wird der Einfluss der *Einwohnerzahl* im Modell betrachtet. Die Einwohnerzahl geht logarithmiert ein, d. h., es wird der natürliche Logarithmus der jeweiligen Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden berechnet. Der Bezug auf die *logarithmierte Einwohnerzahl* ist hierbei sachgerecht, da kein linearer Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen und der Einwohnerzahl zu vermuten ist. Vielmehr ist ein relativ starker Anstieg der Pro-Kopf-Zuschussbeträge bei kleinen Gemeinden feststellbar. Je größer die Gemeinden sind, desto geringer werden aber die Unterschiede in der Ausprägung der Zuschussbeträge. Die Grenzbelastung der Gemeinden durch eine zunehmende Einwohnerzahl ist bei großen Gemeinden folglich deutlich kleiner als bei kleinen Gemeinden. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass eine Veränderung um 100 Einwohner in einer Gemeinde mit 2.000 Einwohner einen anderen Effekt auf die Kostendynamik hat als in einer Gemeinde mit 20.000 Einwohner. Dieser positive und zugleich unterproportionale Zusammenhang (Zuwachsraten werden mit jedem Schritt immer kleiner) lässt sich mathematisch sehr gut mit dem Logarithmus beschreiben.¹⁶⁰

Abbildung 33: Pro-Kopf-Zuschussbeträge im Vergleich zur Einwohnerzahl 2018-2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Der beschriebene Zusammenhang ist für die Evaluation der Einwohnerzahl durch eine logarithmische Form der Hauptansatzstaffel (konkav gewölbter Verlauf) am besten zu erklären (Abbildung 33).¹⁶¹ Der Regressionskoeffizient dieser Variable gibt in der Folge wieder, welche Mehrbedarfe ein zusätzlicher logarithmierter Einwohner in einer Kommune erzeugen würde. Demnach ist bei einem (positiven) signifikanten Parameter nicht nur davon auszugehen, dass der Einwohner als Hauptbedarfsträger fungiert¹⁶², sondern dass eine Hauptansatzstaffel in gewölbter Form, wie sie bisher in Sachsen-Anhalt zur Anwendung kommt, sachgerecht wäre. Im Nachgang wird geprüft, ob die derzeit im FAG zur Anwendung kommende Hauptansatzstaffel nach wie vor verwendet oder aber auf Basis der ermittelten Regressionskoeffizienten angepasst werden sollte. Darüber hinaus werden weitere

¹⁶⁰ Das Logarithmieren ist die Umkehroperation zum Potenzieren, wo die Zuwachsraten mit jedem Schritt immer größer werden. Zu den Effekten der Logarithmierung einer erklärenden Variablen im Regressionsmodell auf die Interpretation des Regressionskoeffizienten vgl. Auer/Rottmann (2015), S. 496-501.

¹⁶¹ Die Wölbung ist vor allem im Bereich bis 5.000 EW ausgeprägt, darüber hinaus beschreibt die Funktion mehr oder weniger einen linearen Zusammenhang.

¹⁶² Dieser Aspekt würde bereits durch eine signifikante Konstante α_1 belegt werden.

Sonderbedarfstatbestände hinsichtlich ihrer Eignung als Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem der kreisangehörigen Gemeinden überprüft:

- Mit Hilfe der *Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl* kann im Regressionsmodell geprüft werden, ob sich der demografische Wandel signifikant auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge ausgewirkt hat.¹⁶³ Im Falle einer statistischen Signifikanz wird ein Vorschlag vorgestellt, inwieweit die demografischen Sonderlasten zielgerichteter als mit der derzeitigen Regelung im FAG anerkannt werden können. Sollte der Regressionskoeffizient jedoch nicht statistisch signifikant sein, müsste der bestehende Demografiefaktor (vgl. Abschnitt 2.1.2.2) aus dem FAG gestrichen werden.¹⁶⁴
- Hinsichtlich der Altersstruktur werden vier Quoten als erklärende Variablen herangezogen (zur Bedeutung der Altersstruktur siehe Abschnitt 1.6.2): Die *Quote der unter 6-Jährigen* wird berechnet, indem die Anzahl der unter 6-Jährigen einer Gemeinde durch deren Einwohnerzahl geteilt wird. Mit Hilfe dieser Variablen wird geprüft, ob der geltende Nebenansatz für die Kinder bis 6 Jahre weiterhin gelten, angepasst oder ggf. aus dem FAG entfernt werden sollte. Parallel dazu wird auch der Einfluss der *Quoten von 6- bis unter 10-Jährigen* sowie von *10- bis unter 18-Jährigen* überprüft, wobei vor allem die Schulträgeraufgaben für die unterschiedlichen Schultypen im Fokus stehen: Die erstgenannte Quote ist dabei stellvertretend für die kommunalen Lasten aus den allgemeinbildenden Schulen zu verstehen, während sich letztere auf die weiterführenden Schulen bezieht. Diese drei genannten Altersgruppen repräsentieren umfangreiche Ausgaben der Kindertagesbetreuung und der Schulträgeraufgaben. Darüber hinaus kann mit ihnen ein allgemeiner Mehrbedarf im Zusammenhang mit der Ansiedlung von Familien mit Kindern überprüft werden (z. B. Planungsaufgaben, Sport- und Kulturförderung). Weiterhin soll auch der Einfluss der *Quote der über 65-Jährigen* geprüft werden, der die Zuschussbeträge beeinflussen könnte. Hier spielen die demografische Entwicklung und die damit in Zusammenhang stehende Alterung der Bevölkerung eine Rolle. Damit werden die zusätzlichen Belastungen durch die unterschiedlich rasch voranschreitende Alterung der Einwohnerschaft empirisch überprüft.
- Überdies gehen die Kosten der Fläche bzw. der Dünnbesiedlung in die Regressionsschätzung mit ein und stellen dabei einen umfangreichen Baustein in der Betrachtung des horizontalen Finanzausgleichs dar. Dabei wird untersucht, ob die *Einwohnerdichte* bzw. *Siedlungsdichte* (in Einwohnern je Quadratkilometer Gesamtfläche bzw. SuV-Fläche) signifikant auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge einwirken und demnach ein sog. Flächenfaktor im Schlüsselzuweisungssystem integriert werden sollte.
- Eine essenzielle Fragestellung betrifft die *zentralörtlichen Funktionen* der Kommunen. Zur Schätzung des Einflusses auf die kommunalen Pro-Kopf-Zuschussbeträge werden drei binäre Variablen (sog. Dummy-Variablen) für die Grundzentren, Mittelzentren und Oberzentren gebildet.¹⁶⁵ Im Vordergrund steht dabei zunächst die Frage, ob der Zentralitätszuschlag für die Mittelzentren im FAG beibehalten, angepasst oder ggf. entfernt werden sollte. Sollten darüber hinaus statistisch signifikante Mehrbedarfe in den Grundzentren vorliegen, könnten auch diese mit Hilfe eines geeigneten Nebenansatzes im FAG abgebildet werden. Die Dummy-Variable für die Oberzentren bzw. kreisfreien Städte wird erfasst, um die Mehrbedarfe aus allen Zentralen Orten einstufen zu können.¹⁶⁶ Da die kreisfreien Städte jedoch mit einer separaten Teilschlüsselmasse bedacht werden, ist im Falle einer statistischen Signifikanz des

¹⁶³ Präzise wird untersucht, ob die - positive oder negative - Wachstumsrate der Einwohnerzahl einen Einfluss auf die Höhe der Zuschussbeträge hat.

¹⁶⁴ Ergänzend wurden die Drei-Jahres- sowie die Zehn-Jahres-Wachstumsrate überprüft. Daraus ließ sich ableiten, dass sich die Variable der Fünf-Jahres-Wachstumsrate aus statistischer Sicht als am besten belastbar herausstellt.

¹⁶⁵ Diese betragen „1“, wenn es sich um den jeweiligen Zentralen Ort handelt. Anderweitig erhält eine Gemeinde den Wert „0“.

¹⁶⁶ Außerdem können durch den Dummy für Oberzentren Effekte aufgefangen werden, die ansonsten in die Hauptansatzstaffel eingehen und diese am oberen Ende verzerren.

Regressionskoeffizienten kein zusätzlicher Nebenansatz im FAG zu integrieren, da dieser innerhalb der Teilschlüsselmasse keinen Verteilungseffekt bewirken würde. Neben der statistischen Prüfung von Dummy-Variablen wurden auch andere Konzepte geprüft, deren Umsetzung allerdings nicht realisiert werden konnte.¹⁶⁷

- Ferner wird überprüft, ob die als *touristische Orte und UNESCO-Welterbestätten* eingestuften Gemeinden und Städte Sonderbedarfe aufweisen, die im FAG veredelt werden sollten. Wie bereits bei der Überprüfung der Mehrbedarfe der Zentralen Orte wird hierbei eine binäre Variable genutzt.
- Außerdem gehen die *Steuereinnahmen je Einwohner* als Kontrollvariable in das Regressionsmodell ein. Eine derartige Variable ist bisher nicht in allen gutachterlichen Überprüfungen des FAG standardmäßig enthalten, weswegen dies ausführlicher erläutert wird: Wichtig ist hierbei zunächst, dass die Variable nur die für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl relevanten Steuereinnahmen umfasst.¹⁶⁸ Das bedeutet, dass die Einnahmen aus den „kleinen“ örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (z. B. Hundesteuer oder Zweitwohnungsteuer) nicht in die Variable eingehen,¹⁶⁹ wodurch der klare Bezug zum Schlüsselzuweisungssystem hergestellt wird.¹⁷⁰ Mittels dieser Kontrollvariable soll ein selbst verstärkender Effekt steuerstarker Gemeinden überprüft werden (sog. Zirkelschluss- bzw. Selbstverstärkungseffekt), welcher dazu führt, dass interkommunale relative Bedarfsunterschiede falsch bewertet und zu Ungunsten steuerschwacher Gemeinden verzerrt werden könnten: Der Grund dafür liegt darin, dass eine Gemeinde, die vergleichsweise höhere Steuern als andere Gemeinden erwirtschaftet, i. d. R. auch höhere Ausgaben aufweist, die aus eben jenen überdurchschnittlichen Steuereinnahmen finanziert werden. Dadurch erhöhen sich entsprechend deren Zuschussbeträge, was aber eher auf dem höheren Einnahmenniveau und weniger auf tatsächlich bestehenden kommunalen (Ausgabe-)Bedarfen basiert. In der Folge würden im Regressionsmodell Bedarfe angezeigt, die eigentlich nur auf Basis dieses Selbstverstärkungseffekts vorliegen; beispielsweise könnten so insbesondere größere und i. d. R. steuerstärkere Gemeinden aufgrund ihrer - im Vergleich zu kleineren und i. d. R. steuerschwächeren Gemeinden - höheren Pro-Kopf-Zuschussbeträge eine höhere Veredelung über die Hauptansatzstaffel erhalten.¹⁷¹ Spiegelbildlich könnten die Finanzbedarfe steuerschwacher Gemeinden zu niedrig angesetzt sein, da ihre Zuschussbeträge möglicherweise nur diejenigen Ausgabenbedarfe repräsentieren, die sich die Gemeinden mit ihren Steuereinnahmen leisten konnten. Weitere Finanzbedarfe bleiben unter Umständen mangels Finanzmittel unbefriedigt und können sich somit auch nicht in den Zuschussbeträge niederschlagen (nicht getätigte Ausgaben). Dieser in beide Richtungen wirkende Selbstverstärkungseffekt kann mittels der Kontrollvariable „Steuereinnahmen je Einwohner“ in das Regressionsmodell Eingang finden und die Finanzbedarfe unabhängiger von der verfügbaren Steuerkraft darstellen.¹⁷²

¹⁶⁷ Ein aus statistischer Sicht grundsätzlich besser geeigneter Rückgriff auf die Verflechtungsbereiche (z. B. in Form des Verhältnisses der Einwohnerzahl im jeweiligen Verflechtungsbereich zur Einwohnerzahl der Kernstadt) konnte nicht vorgenommen werden, da keine konkreten Verflechtungsbereiche gemäß dem Landesentwicklungsplan von Sachsen-Anhalt vom 16. Februar 2011 definiert wurden, obwohl die Landesentwicklung bei der Definition des Systems der Zentralen Orte auf die Wirkung im Verflechtungsbereich abzielt. Vgl. Land Sachsen-Anhalt (2011), S. 16 ff.

¹⁶⁸ Folgende Konten wurden zur Bestimmung des Pro-Kopf-Wertes herangezogen: KT6011 (Grundsteuer A), KT6012 (Grundsteuer B), KT6013 (Gewerbsteuer), KT6021 (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) und KT6022 (Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer) abzgl. KT7341 (Gewerbsteuerumlage).

¹⁶⁹ Dies stellt damit einen Unterschied zur Betrachtungsweise im Kapitel zur Finanzlage dar, welches sich strikt an der finanzstatistischen Abgrenzung orientierte und dementsprechend die kleinen Steuern einbezog. Vgl. Abschnitt 1.2.2.

¹⁷⁰ Darüber hinaus werden die Ist-Einnahmen aus den Realsteuern (und damit nicht nivelliert) in diese Variable einbezogen. Es werden folglich die echten Einnahmenpotenziale dargestellt.

¹⁷¹ Diese sind aber lediglich so hoch, weil sie über die entsprechende Steuerstärke verfügen und entsprechend Mehrausgaben gegenüber den steuerschwächeren Gemeinden tätigen, die sich wiederum auf die Höhe der Zuschussbeträge auswirken.

¹⁷² Eine vollständige Kompensation des Effekts ist gleichwohl nicht zu erwarten, da neben den Steuereinnahmen noch weitere wirtschaftliche Strukturmerkmale die Ausgabentätigkeit prägen als die gut messbaren Steuereinnahmen.

Tabelle 8: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen für die kreisangehörigen Gemeinden (bzw. Gemeindeaufgaben)

Erklärende Variablen	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger, Überprüfung einer allgemeinen Einwohnerveredelung (konkave Funktion)
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 10-Jähriger	Schulträgeraufgaben allgemeinbildende Schulen
Quote 10- bis 18-Jähriger	Schulträgeraufgaben weiterführende Schulen
Quote über 65-Jähriger	Demografischer Wandel
Bevölkerungsdichte: Einw. pro qkm	Kosten der Dünnbesiedlung
Statistischer Faktor* Grundzentrum	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor* Mittelzentrum	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor* Oberzentrum	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor* Touristische Orte und UNESCO-Welterbestätten	Bedarfsträger Tourismus
Steuereinnahmen pro Kopf	Selbstverstärkungseffekt steuerstarker Kommunen

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Zusammenhang mit den Bedarfen der Mittelzentren stand in der gutachtenbegleitenden Diskussion die Frage im Raum, ob diese in der Vergangenheit ggf. zu hoch veredelt wurden und die in der Folge zu hohen Schlüsselzuweisungen die zu prüfenden Bedarfe der Mittelzentren im Regressionsmodell prägen würden. Eine Prüfung dieses Sachverhalts würde nahelegen, auch die Schlüsselzuweisungen selbst in das Regressionsmodell als erklärende Variable aufzunehmen, beispielsweise in der Summe mit den Steuereinnahmen als *Allgemeine Deckungsmittel*. Dies ist jedoch aus methodischen Gründen nicht empfehlenswert. Dazu ist auf technische Limitationen des Prüfmodells hinzuweisen: Mit Hilfe der regressionsanalytischen Betrachtungen sollen überhaupt erst Aussagen zur Verteilung eben jener Schlüsselzuweisungen selbst hergeleitet werden. Sie sind die einzige Residualgröße aus der kommunalen Haushaltssituation, die nicht auf Seiten der erklärenden Variablen steht.¹⁷³ Wenn die Schlüsselzuweisungen der Vergangenheit im Regressionsmodell die Schlüsselzuweisungen der Gegenwart und Zukunft direkt erklären sollen, liegt eine Zirkelschlussproblematik vor, die mit dem Ansatz eigentlich vermieden werden soll. Darüber hinaus ist ein Zusammenhang zwischen der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen zu vermuten, die mangelnde Steuerkraft ausgleichen. Insofern können die als Kontrollvariable genutzten Steuereinnahmen die beschriebenen Selbstverstärkungseffekte bereits gut abbilden, da die Steuereinnahmen der Mittelzentren deutlich höher liegen als diejenigen der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen (siehe Abbildung 5 auf Seite 24).

2.4.5 ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSE FÜR DIE KREISANGEHÖRIGEN GEMEINDEN BZW. GEMEINDEAUFGABEN

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse werden nachfolgend ausführlich betrachtet und interpretiert. Dabei wird zunächst das Ausgangsmodell vorgestellt, in dem sämtliche erklärenden Variablen betrachtet werden (Tabelle 9). Dessen Resultate werden im Grundsatz beschrieben, woraufhin die statistisch nicht signifikanten Variablen schrittweise aus dem Modell entfernt werden, um ein schlankeres Modell mit zielgenauerer Aussagekraft zu gewinnen. Zusätzlich wird eine Bereinigung um Ausreißerfälle vorgenommen, die die Schätzergebnisse verzerren. Darauf basierend wird das Finalmodell vorgestellt, welches für die Bestimmung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen herangezogen wird (Tabelle 10).

¹⁷³ Ansonsten sind alle Ausgaben und Einnahmen der HPB 1-5 in den Zuschussbeträgen und die Steuereinnahmen aus HPB 6 in der zuvor erklärten Kontrollvariable erfasst.

Zunächst ist erkennbar, dass die Kontrollvariable „Steuereinnahmen je Einwohner“ eine große Relevanz besitzt und einen unmittelbaren Einfluss auf die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel nimmt. Der Regressionskoeffizient der Variable besagt zunächst, dass eine Gemeinde mit einer um 1 Euro je Einwohner höheren Steuerkraft c. p. im Durchschnitt 0,29 Euro je Einwohner höhere Zuschussbeträge aufweist. Hieraus wird deutlich, dass keine proportionale Steigerung der Zuschussbeträge stattfindet (1 Euro mehr Steuern = 1 Euro mehr Zuschussbetrag). Vielmehr handelt es sich um eine unterproportionale Erhöhung der Zuschussbeträge bei einer sukzessive höher ausgeprägten Steuerkraft. Der Regressionskoeffizient ist dabei zudem statistisch hoch signifikant (auf dem 1 %-Signifikanzniveau). Der Einfluss auf den durch die Konstante der Schätzung angegebenen Basisbedarf unterscheidet sich in Abhängigkeit der Einbeziehung der Kontrollvariable bereits stark: Im Modell ohne Steuereinnahmen beläuft sich die Konstante auf 663,22 Euro/Einw., wird die Kontrollvariable hingegen einbezogen, beträgt der Basisbedarf 418,78 Euro/Einw. (vgl. Tabelle 9). Die Integrierung der Pro-Kopf-Steuereinnahmen in das Regressionsmodell bewirkt demnach, dass der Basisbedarf weniger stark dem Einfluss der steuerstarken Gemeinden auf die Bedarfsüberprüfung unterliegt.

Tabelle 9: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden (Variante 2 gemäß Abbildung 29) 2018-2020 (Ausgangsmodell, links: mit Steuern in Euro/Einw., rechts: ohne Steuern in Euro/Einw.)

Abhängige: Zuschussbeträge der HPB 1-5	<i>Ausgangsmodell mit Steuern in Euro/Einw. Regressionskoeffizient B (Standardfehler)</i>	<i>Ausgangsmodell ohne Steuern in Euro/Einw. Regressionskoeffizient B (Standardfehler)</i>
(Konstante)	418,78 (271,78)	663,22* (358,54)
Einwohnerzahl (logarithmiert)	28,95** (13,43)	31,92* (17,76)
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-0,89 (5,36)	12,54* (6,95)
Quote der unter 6-Jährigen	-39,23* (20,34)	-27,21 (26,87)
Quote der 6- bis unter 10-Jährigen	45,10* (27,26)	43,51 (36,06)
Quote der 10- bis unter 18-Jährigen	-2,11 (15,28)	-7,93 (20,21)
Quote der ab 65-Jährigen	-6,96 (4,85)	-8,14 (6,42)
Einwohnerdichte (Einwohner je qkm Gesamtfläche)	-0,05 (0,09)	-0,05 (0,12)
Statistischer Faktor Grundzentrum	-0,48 (26,16)	20,94 (34,52)
Statistischer Faktor Mittelzentrum	93,47* (47,79)	102,78 (63,20)
Statistischer Faktor Oberzentrum	194,69 (123,26)	177,62 (163,03)
Statistischer Faktor Touristische Orte und UNESCO-Welterbestätten	12,61 (28,62)	25,56 (37,83)
Steuereinnahmen je Einwohner	0,29*** (0,02)	-
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,509	0,141
F-Statistik	19,727	4,225
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	218	218

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Anhand zweier statistischer Kennzahlen wird überdies deutlich, dass das Schätzmodell inklusive der Pro-Kopf-Steuereinnahmen (Tabelle 9, links) eine deutlich größere Robustheit aufweist als das Modell ohne die Steuern in Euro/Einw. (rechts): Zum einen ist die *F-Statistik*¹⁷⁴, welche die Signifikanz des Gesamtmodells widerspiegelt, im Modell ohne die Pro-Kopf-Steuereinnahmen viel niedriger als im angezeigten Ausgangsmodell (4,23 versus 19,73). Die Gesamtsignifikanz des Schätzmodells ist ohne die Kontrollvariable somit nur geringfügig gegeben. Zum anderen fällt das *korrigierte Bestimmtheitsmaß* (*adjustiertes R²*), welches die durch die Streuung der unabhängigen Variablen erklärte Gesamtstreuung der abhängigen Variable (Zuschussbeträge) angibt, mit 14 % bedeutend niedriger aus als im Modell mit Kontrollvariable (51 %).

Grundsätzlich fällt das Bestimmtheitsmaß trotz des Bezugs auf eine heterogen ausgeprägte kommunale Grundgesamtheit bereits in der ersten Fassung ausgesprochen hoch aus. Die Restunsicherheit des Regressionsmodells, die gleichwohl besteht, ist typisch für diese Form der empirischen Untersuchung.¹⁷⁵ Der nicht durch die Variablen erklärbare Teil der Streuung lässt sich aus einer Mischung unterschiedlicher Einflussfaktoren erklären, die für die Haushaltswirtschaft der Kommunen typisch sind: Die kommunale Selbstverwaltung, Ineffizienzen bei der kommunalen Aufgabenwahrnehmung und nicht getätigten Ausgaben, das heterogen ausgeprägte Investitionsverhalten der Kommunen und darüber hinaus auch Fehler bei der Verbuchung kommunaler Einzahlungen und Auszahlungen prägen die Abweichungen der einzelnen Gemeinde vom typischen, durchschnittlichen Wert, der durch die Regressionsergebnisse repräsentiert wird. Hinzu kommt, dass die im Modell verwendeten erklärenden Variablen i. d. R. strategieunanfällig sind und folglich einen lediglich mittelbaren Effekt auf die zu erklärende Variable ausüben. Sie werden erst durch die konkreten landesrechtlichen Regelungen und die Politikentscheidungen der Kommunen selbst zu Ausgaben. Des Weiteren wird im Rahmen der empirischen Untersuchungen der Schlüsselzuweisungen die gesamte Breite der Aufgabenerfüllung der Kommunen betrachtet. Es ist zu erwarten, dass Aufklärung der zugrundeliegenden Varianz in einzelnen Hauptproduktbereichen, Produktbereichen oder gar Produktgruppen wesentlich höher liegt.¹⁷⁶

Der für die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel relevante Regressionskoeffizient besagt, dass ein zusätzlicher *logarithmierter Einwohner* durchschnittlich c. p. zu 28,95 Euro höheren Pro-Kopf-Zuschussbeträgen führt. Dabei ist eine statistische Signifikanz auf dem 10 %-Niveau nachweisbar, was für die Beibehaltung und leichte Modifizierung der bestehenden Hauptansatzstaffel spricht.

Gemäß der Regressionsergebnisse für die *Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl* (Demografiefaktor) wird deutlich, dass ein Anstieg der Einwohnerzahl im Fünf-Jahres-Zeitraum zu marginal absinkenden Pro-Kopf-Zuschussbeträgen führt. Verzeichnet eine Gemeinde dabei in fünf Jahren 1 % mehr Einwohner, dann führt dies lediglich zu durchschnittlich 0,89 Euro niedrigeren Zuschussbeträgen je Einwohner (bei 1 % weniger Einwohnern sind es entsprechend 0,89 Euro je Einw. mehr), wobei der Zusammenhang noch dazu statistisch nicht signifikant ist. Demnach können für die kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts keine allgemeinen Kostenremanenzeffekte abgeleitet werden.¹⁷⁷ **Das bedeutet zugleich, dass der Demografiefaktor nach § 25 FAG aus dem FAG gestrichen werden sollte.**

¹⁷⁴ Vgl. Komlos/Süssmuth (2010), S. 106 f.

¹⁷⁵ Zum Vergleich sei hier auf das FAG-Gutachten für den Freistaat Sachsen von SCHILLER/CORDES/RICHTER aus dem Jahr 2020 verwiesen: Diese führten verschiedene Regressionsanalysen separat für mehrere Bedarfstatbestände durch. Dabei wurden (ebenfalls) Bestimmtheitsmaße von maximal 50 % erreicht (Vgl. Schiller/Cordes/Richter (2020), S. 75, 103, 105, 126 f.), jedoch zum Teil auch deutlich niedrigere Werte (S. 74, 103, 126). DEUBEL verzeichnete in seinem Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt Bestimmtheitsmaße von 42,7 % (Gesamtmodell) bzw. 39,7 % (reduziertes Modell), vgl. Deubel (2012), S. 149 f. Im Rahmen der Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Bayern verzeichneten die regressionsanalytischen Analysen Bestimmtheitsmaße von bis zu 34 %. Vgl. Thöne/Hummel/Rauch (2015), S. 50-77.

¹⁷⁶ So sollte z. B. ein großer Teil der Varianz der Zuschussbeträge in Produktgruppe 211 (Grundschulen) durch die Quote der Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren erklärt werden, da diese die Hauptbedarfsträger der Aufgabe repräsentieren.

¹⁷⁷ Für einzelne Aufgabenbereiche können durchaus Remanenzeffekte auftreten, da Schlüsselzuweisungssystem stellt jedoch auf die gesamte Aufgabenerfüllung ab.

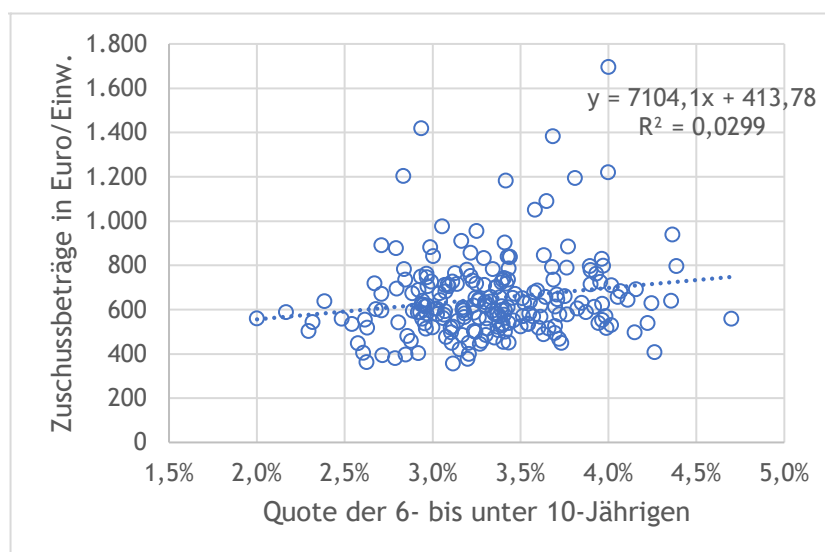
Die *Altersstruktur* wirkt sich ambivalent auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Gemeinden Sachsen-Anhalts aus. Im Falle der Quote unter 6-Jähriger ist ein statistisch signifikanter negativer Regressionskoeffizient feststellbar, wonach eine Steigerung des Anteils der unter 6-Jährigen um 1 Prozentpunkt im Durchschnitt c. p. zu einer *Senkung* der Zuschussbeträge um 39,23 Euro/Einw. führt. Die Vermutung kostensteigernder Effekte durch eine höhere Quote dieser Altersgruppe konnten demnach nicht allgemein bestätigt werden. Dies erscheint mit Blick auf die Altersstrukturkostenprofile zunächst widersprüchlich, da sie erhebliche kommunale Lasten im Zusammenhang mit den unter 6-Jährigen (Kindertagesbetreuung) anzeigen (vgl. Abbildung 21). Dass die Kinder unter 6 Jahren als Kohorte Nettoempfänger öffentlicher Leistungen sind (vgl. Abschnitt 1.6.2), ist jedoch nicht zugleich ein eindeutiger Indikator dafür, diese auch als Nebenansatz im FAG anzuerkennen. Bei der hier durchgeführten Bedarfsüberprüfung ist es allgemein entscheidend, ob die *interkommunalen* Unterschiede (und nicht die absolute Höhe der Zuschussbeträge bzw. Ausgaben) derart stark ausgeprägt sind, dass sie einen Nebenansatz im FAG Sachsen-Anhalts rechtfertigen. Erst wenn die Quote der unter 6-Jährigen nicht nur die allgemeine Belastung der kommunalen Ebene, sondern auch die Belastungsunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden erklären kann, ist sie als Bedarfsindikator im Schlüsselzuweisungssystem sachgerecht verwendbar. Der negative Koeffizient zeigt in diesem Kontext, dass kein kostensteigernder Effekt aus einer Erhöhung der Quote dieser Alterskohorte resultiert. Infolgedessen fallen die interkommunalen Differenzen bei den mit der Quote in Verbindung stehenden Aufgaben (v. a. Kinderbetreuung in Tagespflege und Tageseinrichtungen) so gering aus, dass die Weiterführung des bisher geltenden U6-Nebenansatzes nicht zu rechtfertigen ist.

Im Unterschied dazu signalisiert die *Quote der 6- bis unter 10-Jährigen*, die die Schulträgeraufgaben repräsentiert, Mehrbedarfe: Der entsprechende Regressionskoeffizient ist statistisch signifikant auf dem 10 %-Signifikanzniveau und positiv ausgeprägt. Er besagt, dass eine Steigerung des Anteils der 6- bis unter 10-Jährigen um einen Prozentpunkt c. p. durchschnittlich eine Erhöhung der Zuschussbeträge in den Gemeinden und kreisfreien Städten um 45,10 Euro/Einw. bewirkt. Die *Quoten der 10- bis unter 18-Jährigen* sowie für die *ab 65-Jährigen* sind wiederum nicht statistisch signifikant und werden demnach für die weiterführenden Betrachtungen aus der Regressionsanalyse ausgeschlossen. Dabei erklären etwa die Altersstrukturkostenprofile hinreichend, warum sich der Koeffizient der Quote an über 65-Jährigen negativ auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Gemeinden auswirkt und daher kein entsprechender Veredelungsfaktor implementiert werden muss (siehe Abschnitt 1.6.2).

Der Zusammenhang mit der Quote der 6- bis unter 10-Jährigen wird nachfolgend durch ein Streudiagramm untersucht (Abbildung 34). Diese zeigen, dass sich die Zuschussbeträge positiv verändern, sofern die Quote der beiden betrachteten Altersgruppen höher ausfällt. Der statistisch gemessene Zusammenhang ist bei einer isolierten (univariaten) Betrachtung sehr gering: nur 3,0 % der Varianzunterschiede können durch die Quote der 6- bis unter 10-Jährigen statistisch erklärt werden ($R^2 = 0,0299$). Dies liegt einerseits daran, dass die Quote nur eine von mehreren Variablen ist, die die Aufgabenerfüllung der kreisangehörigen Gemeinden prägen. Andererseits ist aus dem Streudiagramm erkennbar, dass es eine große Bandbreite der Zuschussbeträge gibt, die zudem durch einzelne Ausreißerfälle geprägt ist.¹⁷⁸ Insofern ist ein geringer Erklärungsgrad einer einzelnen linearen Zusammenhangsuntersuchung auch technisch zu erwarten.

¹⁷⁸ Ein nicht unerheblicher Teil des Effekts der Ausreißerfälle kann übrigens durch die bereits diskutierte Kontrollvariable der Steuereinkommen je EW aufgefangen werden.

Abbildung 34: Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden Sachsens-Anhalts im Vergleich zur Quote der 6- bis unter 10-Jährigen 2018-2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Zwei Ansätze können die negative Ausprägung des U6-Koeffizienten und die sich daraus ableitende Streichung des U6-Faktors erklären: die bestehenden Kostenstrukturen und die Finanzierung der Kindertagesstätten in Sachsen-Anhalt durch das KiföG:

- Es ist davon auszugehen, dass sich die Kostenstrukturen, aber auch die Erhebung von Elternbeiträgen zwischen den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe in Sachsen-Anhalt (Landkreise und kreisfreie Städte) stark unterscheiden. Daher übersetzen sich die Kinderzahlen im U6-Bereich in sehr unterschiedliche kommunale Zuschussbeträge, die aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren sind.
- Weiterhin ist anzunehmen, dass die interkommunalen Unterschiede mit Hilfe der durch das KiföG gewährten Finanzzuweisungen derart abnehmen, dass es nicht länger erforderlich erscheint, den Ansatz für unter 6-Jährige auch im FAG beizubehalten. Dafür spricht auch, dass das finanzielle Volumen der Mittel aus dem KiföG im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 gegenüber den Jahren 2008 bis 2010 um mehr als 250 % angestiegen ist.¹⁷⁹ Mit dem stark ansteigenden Volumen des KiföG im Zeitverlauf hat auch die Angleichung der interkommunalen Unterschiede im Aufgabenbereich der Tageseinrichtungen und Tagespflege für Kinder durch das KiföG zugenommen. Allein im Betrachtungszeitraum 2015-2020 hat sich der Anteil der Landeszuweisungen an der Deckung der Bereinigten Gesamtausgaben der kreisangehörigen Gemeinden für die Kindertagesbetreuung von rund 25 % auf rund 40 % erhöht (ohne Mittel, die über die Landkreise fließen). Dies würde auch erklären, warum der Regressionskoeffizient der Quote unter 6-Jähriger bei den empirischen Untersuchungen durch DEUBEL aus dem Jahr 2012 noch statistisch signifikant und positiv ausfiel,¹⁸⁰ bei den hier vorgenommenen empirischen Untersuchungen jedoch nicht mehr.

Aus statistischer Sicht liegt es zudem im Bereich des Möglichen, dass sich beide Quoten gegenseitig beeinflussen (sog. Multikollinearität). Der dafür ausschlaggebende Indikator, der sog. Varianz-Inflations-Faktor (VIF), weist hierbei allerdings keinen besonders hohen Wert aus, weshalb nicht von einer ausgeprägten Multikollinearität innerhalb des Regressionsmodell ausgegangen werden muss.¹⁸¹

¹⁷⁹ Die für diese Aussage genutzten Daten wurden den Gutachtern vom Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt zur Verfügung gestellt.

¹⁸⁰ Vgl. Deubel (2012), S. 150.

¹⁸¹ Der Wert des Varianz-Inflations-Faktors (VIF) beträgt etwa 2, womit er deutlich unter dem Grenzwert von 10 für eine anzunehmende Multikollinearität liegt.

Da zudem der Regressionskoeffizient für die Quote der 6- bis unter 10-Jährigen - im Gegensatz zum Koeffizienten des Anteils der unter 6-Jährigen - in allen Modellvarianten durchgehend stabil (positive Ausgestaltung und statistische Signifikanz) geblieben ist, **lautet die gutachterliche Empfehlung, den bestehenden Ansatz für die Kinder unter 6 Jahren aus dem FAG zu streichen und stattdessen einen Ansatz für die Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren neu einzuführen.**

Weiterhin wurde im Sinne eines Flächenfaktors geprüft, ob der Faktor der *Dünnbesiedlung* eine wichtige Rolle als Sonderbedarfstatbestand im sachsen-anhaltischen FAG erfüllt. Die Verbindung von Fläche und Einwohnerzahl zu einer Quote der Siedlungsdichte ist erforderlich, um den Faktor in einem späteren Schritt gegenüber der Hauptansatzstaffel gewichten zu können. Die Frage nach einem Flächenfaktor ergab sich in der Vergangenheit in mehreren Gutachten¹⁸² unter der Hypothese, dass die öffentliche Leistungserstellung in dünnbesiedelten Räumen „teurer“ sei als in dichtbesiedelten Städten. Hier wird i. d. R. auf das sogenannte BRECHTSche Gesetz aus dem Jahr 1932 verwiesen. Diese Hypothese beschreibt jedoch nicht die Kosten der *Dünnbesiedlung*, sondern die Kosten der *Dichtbesiedlung* und Agglomeration. Danach sind die Pro-Kopf-Ausgaben in größeren und dichtbesiedelten Gemeinden höher als in kleineren und dünnbesiedelten Gemeinden. Wie bereits ausgeführt wurde, dient das BRECHTSche Gesetz, gemeinsam mit der POPITZschen These (Verlagerung von Aufgaben auf größere Einheiten), zuvorderst als historische Begründung für die Hauptansatzstaffel und nicht als Erklärungsansatz für Dünnbesiedlungsfaktoren bei der Bestimmung kommunaler Finanzbedarfe.¹⁸³

Die Studien, die sich seitdem mit dem Kostenverlauf in Abhängigkeit der Größe einer Gemeinde auseinandersetzen, sind darüber hinaus uneinheitlich und brachten in der Vergangenheit durchaus unterschiedliche empirischen Befunde hervor.¹⁸⁴ Die Hypothese, wonach Dünnbesiedlung höhere Pro-Kopf-Ausgaben verursachen würde, erfolgte erst deutlich später, beispielsweise durch SEITZ oder ELTGES/ZARTH/JAKUBOWSKI u. a. im Jahr 2002: SEITZ stellte (erneut auf Basis einer Regression mit Ist-Ausgaben je Einwohner) fest, dass sich auch in dünnbesiedelten Gemeinden Fixkostenblöcke und damit ebenfalls Kostennachteile ergeben würden, wodurch deren Pro-Kopf-Ausgaben ebenfalls überdurchschnittlich hoch ausfallen würden. Im Endeffekt würde dies in der Theorie zu einem u- oder j-förmigen Verlauf der Pro-Kopf-Ausgaben in Abhängigkeit der Einwohnerdichte führen.¹⁸⁵ Mit Blick auf die spezifische Einwohnerdichte und Siedlungsstruktur von großflächigen Kommunen ist dies durchaus vorstellbar, wobei höhere Zuschussbeträge z. B. durch flächenreagible Aufgaben, wie die Unterhaltung von Straßen oder den Brandschutz entstehen können.¹⁸⁶ Dünnbesiedelte Gemeinden und Städte würden mittels eines Flächenansatzes c. p. mehr Schlüsselzuweisungen erhalten, damit sie ihre u. U. vorliegenden Mehrausgaben aufgrund der speziellen Flächenstruktur ausgleichen können. Ein derartiger Ansatz würde demzufolge das Gegenstück einer Hauptansatzstaffel sowie einer Veredelung der Zentralen Orte und Ballungsräume darstellen. Wie bereits gezeigt wurde, kommen Flächenansätze auf der Kreisebene in Niedersachsen¹⁸⁷ und Brandenburg und auf der Gemeindeebene in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen zum Einsatz (vgl. Tabelle 6).

Wichtig ist hierbei, dass höhere Zuschussbeträge nicht durch eine größere Fläche per se entstehen, die darüber hinaus noch keinen Aufschluss darüber gibt, ob es sich zugleich um eine dünnbesiedelte Gemeinde handelt. Wenn eine flächengroße Gemeinde zugleich viele Einwohner hat, würde nicht die Veredelung des Flächenfaktors im Vordergrund stehen (so gehören etwa die drei kreisfreien Städte zum obersten Viertel der flächengrößten Gemeinden). Vielmehr kann eine geringe Ausnutzung der Fläche ursächlich für Mehrbedarfe sein. Zur näherungsweisen Bestimmung der Siedlungsstruktur dienen zuvorderst die Einwohner- und Siedlungsdichte, wobei die Annahme zugrunde liegt, dass eine

¹⁸² Darunter sind beispielsweise die Gutachten in Sachsen (2020) und Brandenburg (2021) zu nennen. Vgl. Schiller/Cordes/Richter (2020), S. 90-116; Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 187-191.

¹⁸³ Vgl. Starke (2020), S. 127-130.

¹⁸⁴ Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 80 f.

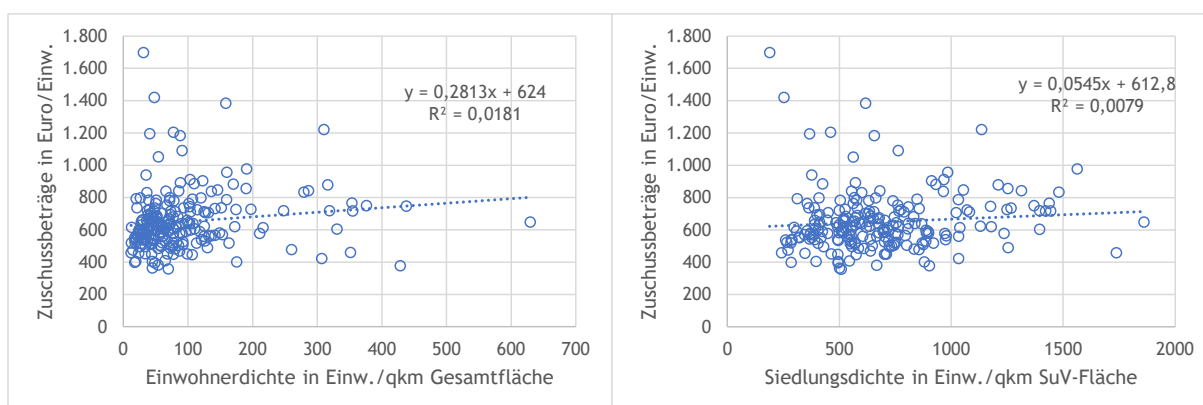
¹⁸⁵ Vgl. Seitz (2002), S. 9; Eltges/Zarth/Jakubowski u. a. (2002), S. 11.

¹⁸⁶ Vgl. dazu auch Schiller/Cordes/Richter (2020), S. 90 f. sowie Hesse/Mengs/Grüttner (2020).

¹⁸⁷ Dieser wirkt aber gemäß § 7 Abs. 4 NFAG als Nebenansatz für die Schülerbeförderung und Kreisstraßen.

dünnere Besiedlung bzw. geringere Dichte einen Anstieg der Pro-Kopf-Zuschussbeträge bewirkt. Eine einfache deskriptive Analyse der Pro-Kopf-Zuschussbeträge in Abhängigkeit der Einwohnerdichte (oben links) und der Siedlungsdichte (oben rechts) zeigt sowohl in Bezug auf die Einwohner- als auch die Siedlungsdichte, einen (gemäß dem ausgesprochen niedrigen Bestimmtheitsmaß) sehr schwach ausgeprägten *positiven Zusammenhang* mit den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen (Abbildung 35). Der niedrige Erklärungsgehalt liegt dabei vor allem darin begründet, dass viele Gemeinden und Städte eine niedrige Siedlungs- bzw. Einwohnerdichte aufweisen (es kommt in den Diagrammen zu „Punktwolken“ im vorderen Bereich der jeweiligen x-Achsen).¹⁸⁸ Dieser Effekt wird durch die Nutzung der Siedlungsdichte entzerrt. Die Ergebnisse induzieren, dass die finanziellen Bedarfe insgesamt recht homogen zwischen den kommunalen Einheiten verteilt sind, weshalb ein Nebenansatz für Dichtebesiedlung, worauf die in den Streudiagrammen dargestellten Zusammenhänge hinweisen, keine empirische Rechtfertigung hätte. Infolgedessen ist anhand der deskriptiven Analyse festzustellen, dass die Fläche bzw. Dünnbesiedlung nicht als Bedarfsfaktor in das Schlüsselzuweisungssystem zu integrieren ist.

Abbildung 35: Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden Sachsens-Anhalts im Vergleich zur Einwohnerdichte (links) und Siedlungsdichte (rechts) 2018-2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Diese Aussage wird durch die regressionsanalytische Prüfung gestützt, in der sowohl die Einwohnerdichte als auch die Siedlungsdichte als relevante erklärende Variablen verwendet wurden.¹⁸⁹ Bei beiden Variablen sind generell ähnliche Ergebnisse erzielt worden, weshalb nachfolgend nur auf die in Tabelle 9 dargestellte Einwohnerdichte eingegangen werden soll. Wichtig ist dabei, dass die Ergebnisse für lineare Regressionsmodelle nachgewiesen wurden. Die zuvor genannte These eines U-förmigen Zusammenhangs von Fläche bzw. Dichtemaßen und Pro-Kopf-Zuschussbeträgen konnte statistisch nicht bestätigt werden. Im Zuge der empirischen Überprüfung wurde deutlich, dass den Kommunen keine statistisch signifikante Mehrbedarfe aus Dünnbesiedlung heraus entstehen: Eine Gemeinde mit einer 10 Einwohner je qkm höheren Einwohnerdichte weist durchschnittlich c. p. einen um 0,05 Euro höheren Pro-Kopf-Zuschussbetrag auf, was zugleich nur marginalen Auswirkungen auf die zu erklärende Variable gleichkommt. Die bereits aus Abbildung 35 naheliegende Erkenntnis, dass Dünnbesiedlung keinen zuschussbetragssteigernden Faktor darstellt, konnte demnach durch das empirische Schätzmodell bestätigt werden. **Zusammenfassend besteht keine empirische Evidenz dafür, einen Flächenfaktor für die kreisangehörigen Gemeinden (und kreisfreien Städte) im FAG einzuführen.**

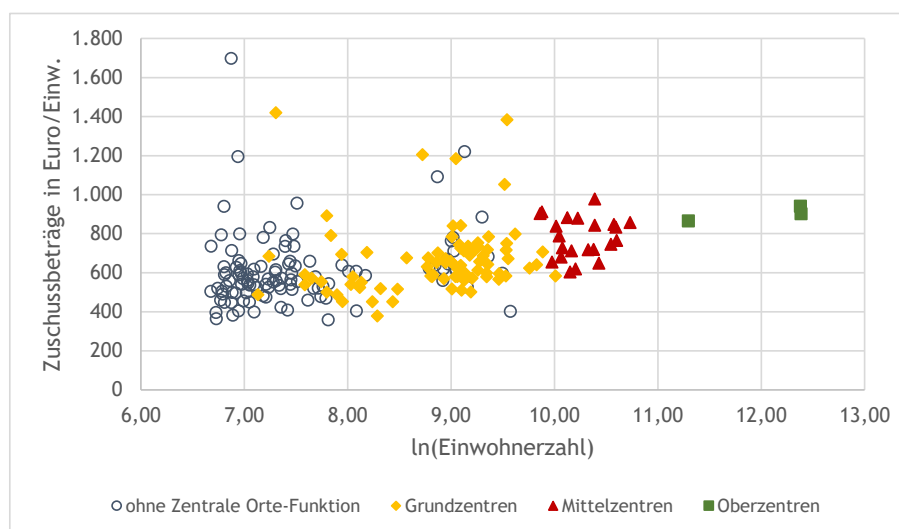
Die Untersuchung der aus den landesplanerischen bzw. *zentralörtlichen Funktionen* erwachsenden Mehrbedarfe stellt einen weiteren zentralen Leistungsbaustein dar. Die bereits empirisch bestätigte

¹⁸⁸ Als Eigenschaft einer statistischen Schätzung wird dieses Phänomen als „Heteroskedastizität“ bezeichnet.

¹⁸⁹ Der Bezug zur Einwohnerzahl ist wichtig, um die Anknüpfungsfähigkeit an die Einwohnerzahl als zentralen Bedarfsindikator zu erhalten.

Hauptansatzstaffel ist nur bedingt dazu geeignet, diese Funktionen sachgerecht abzubilden (vgl. Abschnitt 2.2.2.2). Abbildung 36 dient zunächst dazu, einen deskriptiven Vergleich der Pro-Kopf-Zuschussbeträge in den unterschiedlichen Zentrale Orte-Kategorien zu ziehen. Der Bezug auf die logarithmierte Einwohnerzahl (und nicht die tatsächliche Einwohnerzahl) dient vor allem einer besseren Übersichtlichkeit, die dahinterliegenden Aussagen werden dadurch nicht beeinträchtigt. Gegenwärtig verfügt das FAG Sachsen-Anhalts über einen Zentralitätszuschlag für die Mittelzentren (rote Dreiecke); die Grundzentren (gelbe Vierecke) werden hingegen nicht veredelt. Die Oberzentren (grüne Vierecke) verfügen wiederum über eine eigene Teilschlüsselmasse, weshalb keine Veredelung derselben erforderlich ist.

Abbildung 36: Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte Sachsens-Anhalts im Vergleich zur logarithmierten Einwohnerzahl nach Zentrale Orte-Status 2018-2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Generell fällt auf, dass die Mittel- und Oberzentren recht homogene Gruppen darstellen und somit ähnliche hohe Zuschussbeträge in Euro/Einw. verzeichnen. Dies trifft auf die Grundzentren und Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Funktionen nicht zu, deren Pro-Kopf-Zuschussbeträge heterogen ausfallen. Dadurch wird auch ersichtlich, dass sich beide Gruppen hinsichtlich ihrer Einwohnerzahlen „überlappen“ (speziell im Bereich zwischen 7,0 bis 8,0 und 8,5 bis 9,5 logarithmierten Einwohnern)¹⁹⁰. Bei einer ausschließlichen Nutzung der Hauptansatzstaffel ohne weitere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen würden damit sowohl die Einwohner der Grundzentren als auch der Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion in gleicher Höhe veredelt, ohne dass die zentralörtlichen Funktionen dafür eine Rolle spielen. Gleiches trifft auf die Grenze zwischen den Mittelzentren und Grundzentren zu (etwa bei 10 logarithmierten Einwohnern, 22.000 EW): So ist beispielsweise das Grundzentrum Gardelegen größer als das Mittelzentrum Zerbst/Anhalt und würde demnach durch die Hauptansatzstaffel stärker veredelt, obwohl es weniger umfangreiche zentralörtliche Funktionen wahrnimmt. Hier wirkt richtigerweise der von DEUBEL im Jahr 2012 empirisch fundierte Zentralitätszuschlag,¹⁹¹ indem Zerbst/Anhalt eine höhere Einwohnerveredelung in Form von 20 zusätzlichen Prozentpunkten gewährt wird. Zusammenfassend wirkt eine Hauptansatzstaffel allein zu ungenau und weist zu große Streuungen auf, um gezielt Aufgabenbestände der Zentralen Orte veredeln zu können. Eine Möglichkeit, dieser Problematik entgegenzuwirken, besteht in einer Verknüpfung der Hauptansatzstaffel mit Nebenansätzen für zentralörtliche Funktionen, wie dies bereits im FAG Sachsen-Anhalts praktiziert wird.

¹⁹⁰ Dies betrifft die Einwohnerklassen zwischen 1.100 EW und 3.000 EW sowie zwischen 5.000 und 13.000 EW.

¹⁹¹ Vgl. Deubel (2012), S. 150-155.

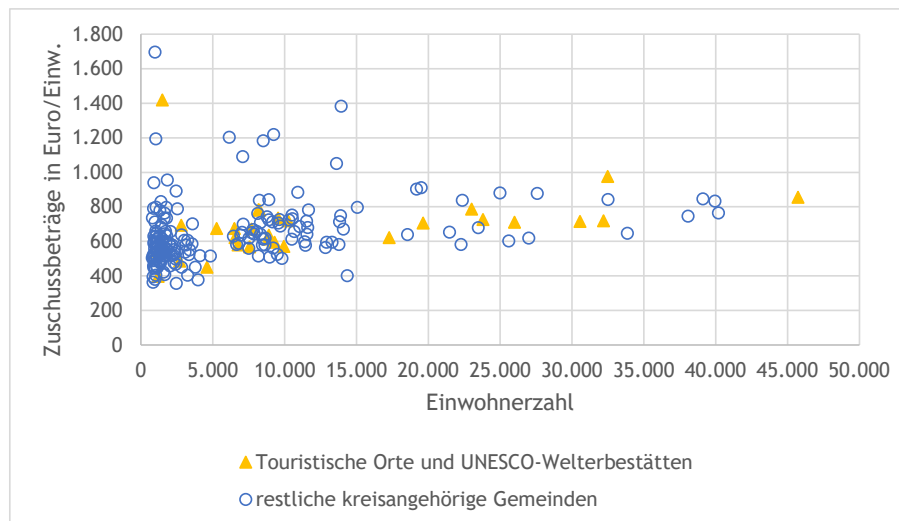
Im Grundmodell der regressionsanalytischen Überprüfungen (Tabelle 9) wird deutlich, dass die Grundzentren auch weiterhin keine statistisch signifikanten Mehrbedarfe gegenüber den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen verzeichnen. Hier kommt auch der Einfluss der Kontrollvariable für die Pro-Kopf-Steuereinnahmen zum Tragen: Ohne die Einbeziehung dieser Variable weist der Schätzer auf positive Mehrbedarfe hin, die jedoch statistisch nicht signifikant sind (Tabelle 9, rechts), obwohl die Grundzentren im Vergleich zu den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status und den Mittelzentren im gesamten Zeitraum von 2018 bis 2020 höhere Steuereinnahmen in Euro/Einw. verzeichnen (vgl. Abbildung 5). Dies liegt daran, dass die hohe Steuerkraft der Grundzentren ohne die Steuer-Kontrollvariable nicht im Regressionsmodell berücksichtigt wird, was die regressionsanalytische Bedarfsbestimmung von diesem Umstand entkoppelt. Wird die Variable jedoch folgerichtig in das Schätzmodell integriert, dann wird die hohe Steuerkraft der Grundzentren berücksichtigt, was deren Regressionskoeffizienten mit Blick auf die tatsächliche Finanzlage richtigerweise absenkt. Im Rückblick auf Abbildung 36 ist dies vor allem auf die heterogene Verteilung der Grundzentren hinsichtlich ihrer Pro-Kopf-Zuschussbeträge und ihre hohe Anzahl zurückzuführen, die überdies scheinbar nur zum Teil auf die Höhe ihrer Einwohnerzahlen zurückgeführt werden kann: So sollte ein Grundzentrum dem Landesentwicklungsplan zufolge zwar wenigstens 3.000 Einwohner verzeichnen, „um selbst das Potenzial für die notwendigen Einrichtungen der Daseinsvorsorge vorhalten zu können.“¹⁹² Dies ist jedoch bei vielen Grundzentren nicht der Fall: Das kleinste Grundzentrum Völpke weist im Jahr 2020 etwa lediglich 1.230 Einwohner auf und stellt dabei keinen Ausnahmefall beim Unterschreiten der 3.000-Einwohner-Marke dar; so ist das nächstgrößere Grundzentrum etwa Goldbeck mit rund 1.400 Einwohnern. Der Regressionskoeffizient der Mittelzentren ist wiederum auf dem 10 %-Niveau statistisch signifikant. Demnach haben Mittelzentren gegenüber Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status und Grundzentren c. p. durchschnittliche Mehrbedarfe i. H. v. 93,47 Euro/Einw.; dementsprechend wird der Zentralitätszuschlag empirisch bestätigt, sollte aber ggf. modifiziert werden (vgl. dazu Abschnitt 2.4.6). Die zusätzlich in das Modell einbezogene Koeffizient für die Oberzentren ist (noch) knapp statistisch insignifikant, weist aber auf Mehrbedarfe der Oberzentren gegenüber den übrigen Gemeinden hin.

Ein letzter Prüfungstatbestand betrifft die ggf. bestehenden Mehrbedarfe der *touristischen Orte und UNESCO-Welterbestätten*. Hierbei wird jedoch deutlich, dass der Regressionskoeffizient für die im Regressionsmodell erfasste binäre Dummyvariable keine Mehrbedarfe anzeigt.¹⁹³ So ist weder von Mehrbedarfen noch von Minderbedarfen in den touristisch geprägten Gemeinden und UNESCO-Welterbestätten auszugehen. Dies wird auch im dargestellten Streudiagramm deutlich (Abbildung 37): So sind keine auffälligen Unterschiede in den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen der touristischen Orte und Welterbestätten erkennbar. Sowohl die Mittelwerte als auch die heterogene Verteilung der Gemeinden ist in beiden Teilgruppen gleich. Mehrbedarfe werden eher durch die höhere Einwohnerzahl mancher touristischen Orte induziert, was jedoch durch die Hauptansatzstaffel berücksichtigt wird. **Demnach gibt es keine ausreichende empirische Begründung für eine Veredelung der Welterbestätten und touristischen Orte.**

¹⁹² Vgl. Land Sachsen-Anhalt (2011), S. 20.

¹⁹³ Ausprägung „1“, wenn es sich um einen touristischen Ort oder eine UNESCO-Weltkulturerbestätte handelt, ansonsten „0“. Die Bereitstellung der Information erfolgte durch das Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Abbildung 37: Pro-Kopf-Zuschussbeträge der touristischen Orte und UNESCO-Welterbestätten im Vergleich zu den restlichen kreisangehörigen Gemeinden Sachsens-Anhalts 2018-2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Im Rahmen des nun anschließenden **Verfahrens der schrittweisen Eliminierung** wurden folgende Variablen aus dem Regressionsmodell ausgeschlossen, weil sie entweder statistisch insignifikanten Regressionskoeffizienten aufwiesen oder diese kausal mit den Gesetzmäßigkeiten des FAG Sachsen-Anhalts nicht begründet werden konnten:¹⁹⁴

- die Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl,
- die Quote unter 6-Jähriger,
- die Quote 10- bis 18-Jähriger,
- die Quote ab 65-Jähriger,
- die Bevölkerungsdichte,
- der statistische Faktor für die Grundzentren (Dummyvariable), sowie
- der statistische Faktor für Touristischen Orte und UNESCO-Welterbestätten (Dummyvariable).

Darüber hinaus wurde intensiv überprüft, ob sog. **Ausreißerwerte** das Ergebnis der Regressionsanalyse umfassend verzerren. Dabei wurde festgestellt, dass die Gemeinden mit Zuschussbeträgen von mehr als 1.000 Euro/Einw. die regressionsanalytischen Untersuchungen signifikant verzerren. Dabei handelt es sich insgesamt um neun Gemeinden (Loitsche-Heinrichsberg, Arneburg, Leuna, Barleben, Nienburg/Saale, Meineweh, Lützen, Niedere Börde und Oebisfelde-Weferlingen). Zum größten Teil handelt es sich dabei um ausgesprochen steuerkraftstarke Gemeinden (Leuna, Lützen, Arneburg, Barleben, Meineweh und Loitsche-Heinrichsberg), die in der Folge auch sehr hohe Ausgaben tätigen können, was sich in hohen Pro-Kopf-Zuschussbeträgen abbildet. In den Gemeinden Nienburg, Niedere Börde und Oebisfelde-Weferlingen liegt allerdings keine überdurchschnittliche Steuerkraft vor, stattdessen verzeichnen diese Gemeinden weit überdurchschnittliche infrastrukturbezogene Ausgaben (insbesondere in den Jahren 2019 und 2020), die wiederum zu überdurchschnittlich hohen Zuschussbeträgen führen. Diese atypischen Investitionsspitzen würden das Schätzmodell erheblich

¹⁹⁴ Die folgenden Darstellungen weisen das Ergebnis nach der Durchführung aller Verfahrensschritte aus. Im Verfahren der schrittweisen Eliminierung wurden allerdings die Variablen einzeln nach der aufsteigenden Rangfolge ihres statistischen Erklärungswerts (von der geringsten Erklärung zur höchsten Erklärung) aus dem Modell ausgeschlossen und danach das gesamte Regressionsmodell erneut vertieft geprüft.

beeinträchtigen, wobei von den Investitionen an sich kein störender Einfluss ausgeht.¹⁹⁵ In der Konsequenz wurden die Daten der neun Gemeinden aus dem statistischen Schätzmodell ausgeschlossen. Die Ausreißercharakteristik der genannten Gemeinden wurde durch die Anwendung statistischer Testverfahren geprüft und bestätigt. Insofern handelt es sich um einen rein technischen Prozess, der die Robustheit der empirischen Ergebnisse steigert. Sie ist weder selektiv noch ergebnisgetrieben.¹⁹⁶ Die sich aus den empirischen Untersuchungen ergebenden Gutachternvorschläge zur Reformierung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen gelten dann aber wiederum für alle kreisangehörigen Gemeinden, auch die aus der Regressionsanalyse Ausgeschlossenen.¹⁹⁷

Tabelle 10: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden 2018-2020 (Finalmodell)

Abhängige: Zuschussbeträge der HPB 1-5	<i>Finales Modell</i> Regressionskoeffizient β (Standardfehler)
(Konstante)	135,28* (79,94)
Einwohnerzahl (logarithmiert)	29,62*** (7,62)
Quote der 6- bis unter 10-Jährigen	31,63** (15,88)
Statistischer Faktor Mittelzentrum	92,85*** (27,77)
Statistischer Faktor Oberzentrum	144,90** (64,86)
Steuereinnahmen je Einwohner	0,18*** (0,03)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R^2)	0,410
F-Statistik	29,947
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	209

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Das finale Regressionsmodell unter Ausschluss der Ausreißergemeinden und statistisch insignifikanten Variablen wird in Tabelle 10 dargestellt. Wichtig ist dabei, dass die Variable für die Quote unter 6-Jähriger, die den aktuell genutzten U6-Bedarfsansatz trägt, bis zum letzten Schritt vor dem finalen Modell beibehalten wurde. Dabei stellte sich heraus, dass der Regressionskoeffizient weiterhin negativ ausgeprägt war¹⁹⁸ und zudem selbst nach der Entfernung anderer statistisch insignifikanter Variablen unverändert keine ausreichende statistische Signifikanz aufwies. Mit dieser Verfahrensweise ist sichergestellt, dass die gutachterliche Empfehlung zur Aufhebung des U6-Faktors gemäß § 13 Abs. 2 Nummer 2 FAG nicht auf zufälligen Effekten, etwa der Art des zugrundeliegenden Regressionsmodells, basiert, sondern klar empirisch fundiert ist.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Würden diese Gemeinden in das empirische Schätzmodell einbezogen, würden sie die Gestaltung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen in erheblichem Ausmaß beeinflussen.

¹⁹⁶ Die Regressionsergebnisse, die parallel einschließlich der Ausreißerfälle durchgeführt wurden, bestätigen die Kernaussagen der Überprüfung. Andere auffällige Kommunen, die jedoch statistisch-technisch nicht als einflussreiche Ausreißer bestätigt werden konnten, verblieben im Regressionsmodell.

¹⁹⁷ Das heißt auch, dass die Ausreißergemeinden in die Simulationsrechnungen in Abschnitt 4 integriert wurden.

¹⁹⁸ Das bedeutet, dass eine höhere Quote Unter 6-Jähriger keinen Mehrbedarf anzeigt, sondern sogar mit niedrigeren Pro-Kopf-Zuschussbeträgen einhergeht.

¹⁹⁹ Das im Modell erreichte Bestimmtheitsmaß von $R^2 = 0,41$ sagt aus, dass durch die erklärenden Variablen rund 41 % der Gesamtstreuung zwischen den Gemeinden erklärt werden kann. Angesichts des sparsamen Umfangs des Modells (nur fünf Variablen), der nur groben Auflösung der zentralörtlichen Variablen (nur binäre Variablen und keine konkreten Einzugsbereiche) und der vielfältigen beobachtbaren und nicht beobachtbaren Einflussfaktoren auf das

Des Weiteren wurde das finale Modell auch mit den anderen vorgeschlagenen Varianten aus Abbildung 29 verglichen (Einschluss der Verbandsgemeinden, Ausschluss der kreisfreien Städte). Dabei wurde deutlich, dass sich die gemäß Tabelle 10 berechneten Regressionskoeffizienten nur marginal voneinander unterscheiden.²⁰⁰ Die Signifikanz der einzelnen dargestellten Variablen sowie die Gesamtsignifikanz des Modells bleiben in allen Modellen erhalten.²⁰¹ Auch die Berechnung der Hauptansatzstaffel wird durch die Einbeziehung der Gemeindeaufgabenanteile der kreisfreien Städte in das Regressionsmodell richtigerweise nicht beeinflusst.²⁰² Demnach stehen die nachfolgenden gutachterlichen Empfehlungen auf einem „stabilen statistischen Gerüst“. Gemäß dem finalen Regressionsmodell können folgende Aussagen abgeleitet werden:

- Verzeichnet eine Gemeinde einen zusätzlichen logarithmierten Einwohner, steigen ihre Zuschussbeträge c. p. im Durchschnitt um 29,62 Euro/Einw. Dieser statistisch signifikante Tatbestand wird im nachfolgenden Abschnitt 2.4.6 in eine Hauptansatzstaffel übersetzt.
- Steigt die Quote der 6- bis unter 10-Jährigen in einer Gemeinde um 1 Prozentpunkt, dann erhöhen sich die Zuschussbeträge durchschnittlich c. p. um 31,63 Euro/Einw. Auf Basis dieses Regressionskoeffizienten wird ein Nebenansatz für die Anzahl der Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren vorgeschlagen, der den gegenwärtig im FAG bestehenden Ansatz für die Kinder bis 6 Jahre ersetzen soll.
- Handelt es sich bei einer Gemeinde um ein Mittelzentrum, so weist diese im Durchschnitt c. p. um 92,85 Euro höhere Pro-Kopf-Zuschussbeträge als eine Gemeinde ohne zentralörtliche Funktionen oder ein Grundzentrum auf. Damit wird der derzeit geltende Zentralitätszuschlag für die Mittelzentren empirisch klar bestätigt und im nachfolgenden Abschnitt an die aktuelle Finanzlage der Gemeinden angepasst. Im Rückblick auf die finanzielle Lage der Mittelzentren wird ebenfalls deutlich, dass diese einen Nebenansatz im FAG benötigen, da sie im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 geringere Pro-Kopf-Steuereinnahmen (vgl. Abbildung 5) und niedrigere Infrastrukturausgaben (vgl. Abbildung 9) verzeichnen, während die Niveaus der bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen (vgl. Abbildung 2 und Abbildung 8) ungefähr gleich ausfallen.
- Auch die Oberzentren verzeichnen statistisch signifikante Mehrbedarfe. Diese werden aber nicht mit Hilfe eines neu einzuführenden Nebenansatzes im FAG Sachsen-Anhalts berücksichtigt, weil die Oberzentren bzw. kreisfreien Städte über eine eigene Teilschlüsselmasse verfügen. Der Nebenansatz hätte somit keine Umverteilungswirkungen zur Folge.²⁰³ Der Dummy für die Oberzentren sichert jedoch, dass die Hauptansatzstaffel nicht einseitig durch die kreisfreien Städte verzerrt wird, während die übrigen Ergebnisse der Regressionsberechnung auch auf die Säule der kreisfreien Städte übertragen werden können.

Die Regressionsergebnisse bilden die finanziellen und strukturellen Merkmale der Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 ab. Die Ergebnisse sind robust gegenüber einer moderaten Bandbreite von Änderungen an den Eingangsdaten. Alle Variablen unterliegen im Zeitablauf Veränderungen, sodass in längeren Zyklen eine erneute Überprüfung erforderlich sein wird. Gegenüber mittelfristigen Veränderungen ist das System hingegen robust. Dies gilt auch, wenn sich Merkmale der betrachteten Kommunen verändern. Auch für die Dummy-Variablen, die eine sprunghafte Veränderung anzeigen, ist die Robustheit gegeben. Wenn sich also eine Änderung der Anzahl der Mittelzentren oder auch der Oberzentren ergibt, etwa durch eine

Regressionsergebnis (siehe Abschnitt 2.3) ist dieser Wert als positiv zu bewerten. Er ist so hoch, dass die Modellergebnisse gut geeignet sind, um darauf die Parameter des Schlüsselzuweisungssystems zu gründen.

²⁰⁰ Zur Einsicht in die Ergebnisse in den anderen Modellvarianten vgl. Anhang 3.

²⁰¹ Auch wenn bereits in Abschnitt 2.4.3 dargelegt wurde, dass die anderen beiden Varianten (mit Verbandsgemeinden sowie ohne Verbandsgemeinden und kreisfreie Städte) aus regressionsanalytischer Sicht nicht überprüft werden sollten, dient ein Modellvergleich der Beurteilung der Robustheit der hier dargestellten Regressionsergebnisse.

²⁰² Aus finanzwissenschaftlicher Sicht muss das auch der Fall sein, weil die kreisfreien Städte aufgrund ihrer eigenen Teilschlüsselmasse nicht von der Hauptansatzstaffel berührt werden.

²⁰³ Sofern jedoch die Teilschlüsselmassenbildung künftig angepasst werden sollte, z. B. im Rahmen der Umstellung auf ein Zwei-Ebenen-Modell, müsste wiederum ein Nebenansatz für die Oberzentren in das FAG integriert werden.

Reform des gegenwärtig geltenden Landesentwicklungsplans, kann sich dies auf die in Abschnitt 2.4.6 berechneten Veredlungsfaktoren auswirken. Hierbei ist zuerst entscheidend, wie viele Mittel- oder Oberzentren hinzukommen. Der Regressionskoeffizient der Oberzentren basiert etwa auf der besonderen Struktur der drei kreisfreien Städte. Keine andere Gemeinde Sachsen-Anhalts verzeichnet beispielsweise eine ähnlich hohe Einwohnerzahl wie Magdeburg und Halle/Saale oder auch Dessau-Roßlau. Wird eine Stadt als Oberzentrum eingestuft, die sich hinsichtlich ihrer Wirtschafts-, Steuer- und Investitionsstärke deutlich von den anderen Städten unterscheidet, wirkt sich das massiv auf den Regressionskoeffizienten aus. Weniger gravierend gilt dies für die Gruppe der Mittelzentren. Kommen zwei oder drei Mittelzentren hinzu oder verlieren zwei bis drei Mittelzentren ihren Status und werden zu Grundzentren, so könnte das Ergebnis der empirischen Überprüfung auch auf diese Fälle übertragen werden, wenngleich sie nicht im engeren Sinne zur Datengrundlage der Prüfung gehörten. Findet jedoch eine umfangreichere Änderung der Kategorisierung der Zentralen Orte nach dem Landesentwicklungsplan statt, so wäre es ratsam, die Regressionsanalysen im Zuge dieser Reform erneut durchzuführen. Die präzisen Effekte auf die Regressionsanalysen können jedoch im Vorfeld neuer regressionsanalytischer Berechnungen i. d. R. nicht abgeschätzt werden.²⁰⁴

2.4.6 BERECHNUNG VON HAUPTANSATZSTAFFEL UND VEREDELUNGSFAKTOREN DER NEBENANSÄTZE

Die Regressionsergebnisse aus Tabelle 10 haben gezeigt, dass die Existenz und Fortschreibung der Hauptansatzstaffel im FAG Sachsen-Anhalts sachgerecht ist, deren Ausgestaltung jedoch angepasst werden sollte. Darüber hinaus ist der Nebenansatz für die Kinder bis zu 6 Jahren aus dem FAG zu streichen und durch einen Nebenansatz für die Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren zu ersetzen. Der Zentralitätszuschlag für die Mittelzentren wird beibehalten und mit Blick auf die aktuelle Finanzlage modifiziert. Ferner wird auf Basis der regressionsanalytischen Untersuchungen empfohlen, den Demografiefaktor nicht länger im FAG beizubehalten.

Den Ausgangspunkt der Herleitung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen stellt die Berechnung der Konstante dar, die um den Effekt der Kontrollvariable für die Pro-Kopf-Steuereinnahmen bereinigt wird (Tabelle 11, oberer Teil).²⁰⁵ Hierfür wird der Durchschnitt der Steuereinnahmen je Einwohner der Jahre 2018-2020 berechnet, wobei die Ausreißerwerte (mit Zuschussbeträgen > 1.000 Euro/Einw.) hier analog zur Bereinigung in der Regressionsanalyse aus der Mittelwertberechnung ausgeschlossen werden. Der um Ausreißer bereinigte Mittelwert i. H. v. 643,63 Euro an Steuereinnahmen je Einwohner wird mit dem Regressionskoeffizienten der Kontrollvariable für die Steuerkraft der Gemeinden (0,18) multipliziert (=117,14 Euro/Einw.) und anschließend zur Konstante des Regressionsmodells (135,28 Euro/Einw.) addiert, was 252,42 Euro/Einw. ergibt (Differenzen durch Rundungen). Diese steuerkraftbereinigte Konstante bildet den Ausgangspunkt für die Gewichtung der Hauptansatzstaffel und der Nebenansätze zueinander.

²⁰⁴ Dafür müsste bereits vorab bekannt sein, für welche konkreten Gemeinden eine Änderung des Zentrale Orte-Status vorgesehen ist.

²⁰⁵ Dabei werden die Pro-Kopf-Zuschussbeträge, die sich wegen der steuerstarken Kommunen (Selbstverstärkungseffekt) ergeben, gegengerechnet.

Tabelle 11: Herleitung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen

Koeffizient: Konstante	135,28
Koeffizient: Steuereinnahmen je Einwohner	0,18
Mittelwert Steuereinnahmen je Einwohner (nur Zuschussbeträge < 1.000 Euro/Einw.)	643,63
Regressionskoeffizient * Mittelwert	117,14
Steuerkraftbereinigte Konstante	252,42
Koeffizient: log(Einwohnerzahl)	29,62

H A U P T A N S A T Z S T A F F E L (nur kreisangehörige Gemeinden)	
Gemeindegrößenklassen nach § 13 Abs. 2 Nummer 2 FAG	Veredelung aktuell
bis 7.999 Einwohner	100 %
ab 8.000 Einwohnern	102 %
bis 24.999 Einwohner	112 %
ab 25.000 Einwohnern	113 %
bis 60.000 Einwohner	130 %

Gutachternvorschlag für neue Größenklassen-Grenzen	Veredelungs-faktoren aktuell (interpoliert)	Zuschussbeträge in Euro/Einw.	Veredelungs-faktoren neu
bis 5.000 Einwohner	100,00 %	504,73	100,00 %
bis 20.000 Einwohner	109,83 %	545,80	108,14 %
bis 50.000 Einwohner	125,20 %	572,94	113,51 %

N E B E N A N S Ä T Z E (nur kreisangehörige Gemeinden)	
Gutachternvorschlag für Nebenansatz für Kinder von 6 bis unter 10 Jahren	
Koeffizient: Quote der 6- bis unter 10-Jährigen	31,63
Veredelfaktor: Kinder von 6 bis unter 10 Jahren (Aufschlag von ... Einwohnern je Kind dieser Altersklasse) *	12,53
Gutachternvorschlag für Zentrale Orte-Nebenansatz / Zentralitätszuschlag	
Koeffizient: Mittelzentren	92,85
Veredelfaktor: Mittelzentren (Zuschlag zum Veredelfaktor gemäß Hauptansatzstaffel) **	36,78 Prozentpunkte

N E B E N A N S Ä T Z E (nur kreisfreie Städte)	
Gutachternvorschlag für Nebenansatz für Kinder von 6 bis unter 10 Jahren	
Gemeindeaufgabenanteil der kreisfreien Städte 2018-2020	48,4 %
Veredelfaktor: Kinder von 6 bis unter 10 Jahren (Aufschlag von ... Einwohnern je Kind dieser Altersklasse) *	6,07

* Der Veredelfaktor wird mit der Zahl der Kinder dieser Altersklasse multipliziert.

** Der Zuschlag wird zum jeweiligen Veredelfaktor gemäß der Hauptansatzstaffel addiert.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Für die Berechnung der Hauptansatzstaffel besteht zunächst die Frage nach der Setzung der im FAG hinterlegten Grenzen für die Gemeindegrößenklassen. Diese könnten im Zuge einer Reform ebenfalls an die aktuelle Finanzlage angepasst werden. Im Gegensatz zu den übrigen Aspekten der Finanzbedarfsmessung ist hierbei keine empirische Prüfung möglich; stattdessen wird qualitativ mit Blick auf die Verteilung der Einwohnerzahlen der Gemeinden nach unterschiedlichen Kriterien (verbandsangehörig/verbandsfrei, Zentrale Orte-Konzept) argumentiert. In diesem Kontext schlagen die Gutachter zwei neue Größenklassen-Grenzen sowie eine neue Obergrenze vor:

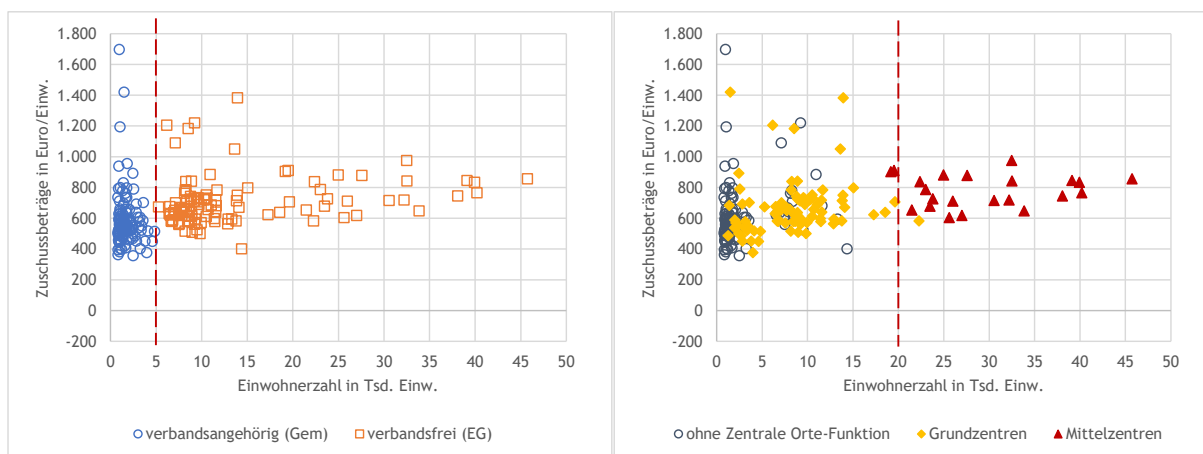
- Wie in Abschnitt 2.4.3.2 dargelegt wurde, sollten die verbandsangehörigen Gemeinden nicht mehr mit dem Veredelfaktor für die Gesamteinwohnerzahl der Verbandsgemeinde in der Hauptansatzstaffel veredelt werden. Es wäre demnach zum einen möglich, eine neue Untergrenze für den Beginn der Hauptansatzstaffel anzusetzen. Abbildung 38 (links) zufolge könnte dafür die Grenze zwischen den verbandsangehörigen und verbandsfreien Gemeinden verwendet werden. Die größte verbandsgehörige Gemeinde ist dabei Seehausen (Altmark) mit 4.817 Einwohnern im Jahr 2020. Die kleinste Einheitsgemeinde ist wiederum Falkenstein/Harz

mit 5.269 Einwohnern. Eine neue Untergrenze für die Hauptansatzstaffel sollte demnach bei 5.000 Einwohnern angesetzt werden.

- Die mittlere Grenze der Hauptansatzstaffel könnte ebenfalls neu definiert werden. So bestünde die Möglichkeit, die ungefähre Grenze zwischen den größten Grundzentren und kleinsten Mittelzentren zu verwenden (Abbildung 38, rechts). Diese ist zwar nicht eindeutig definiert: So verzeichnet das größte Grundzentrum, die Hansestadt Gardelegen, im Jahr 2020 22.154 Einwohner, während die beiden kleinsten Mittelzentren, Zerbst/Anhalt und Oschersleben (Bode), etwas geringere Einwohnerzahlen verzeichnen. Diese Konstellation entspricht jedoch einem Ausnahmefall, zumal es sich bei Gardelegen um ein Grundzentrum mit der Teilfunktion eines Mittelzentrums handelt und alle anderen Grundzentren weniger als 20.000 Einwohner verzeichnen. Demzufolge kann eine ungefähre Grenze zwischen beiden Zentrale Orte-Klassen bei 20.000 Einwohnern als Zwischengrenze für die Hauptansatzstaffel im FAG implementiert werden. Ohnehin hätte die Setzung einer anderen Grenze keine Auswirkungen auf die Veredelung der Gemeinden, da die zur Herleitung der neuen Hauptansatzstaffel genutzte Logarithmus-Funktion stetig ist und daher auf beliebige „Ankerpunkte“ bezogen werden kann.
- Die bisherige Obergrenze von 60.000 Einwohnern ist - gemessen an der derzeitigen Bevölkerungssituation und -entwicklung - deutlich zu hoch definiert: So verfügt die größte kreisangehörige Gemeinde, Lutherstadt Wittenberg, im Jahr 2020 über lediglich 45.425 Einwohner. Als neue Obergrenze werden folglich 50.000 Einwohner angesetzt.

In der Folge entfallen auch die sog. Treppenabsätze zwischen 7.999 und 8.000 Einwohnern (Sprung von 100 % auf 102 %) sowie 24.999 und 25.000 Einwohnern (Sprung von 112 % auf 113 %), bei denen es gemäß den geltenden FAG-Regelungen zu kleinen Sprüngen in der Hauptansatzstaffel kommt. Diese Sprünge sind in der reformierten Fassung der Hauptansatzstaffel nicht mehr vorgesehen. Die Veredelung startet demnach im Reformvorschlag früher (bei 5.000 statt 8.000 Einw.) und verläuft durchgehend ohne Brüche.

Abbildung 38: Begründung neuer Grenzen für die im FAG gesetzten Gemeindegrößenklassen der Hauptansatzstaffel



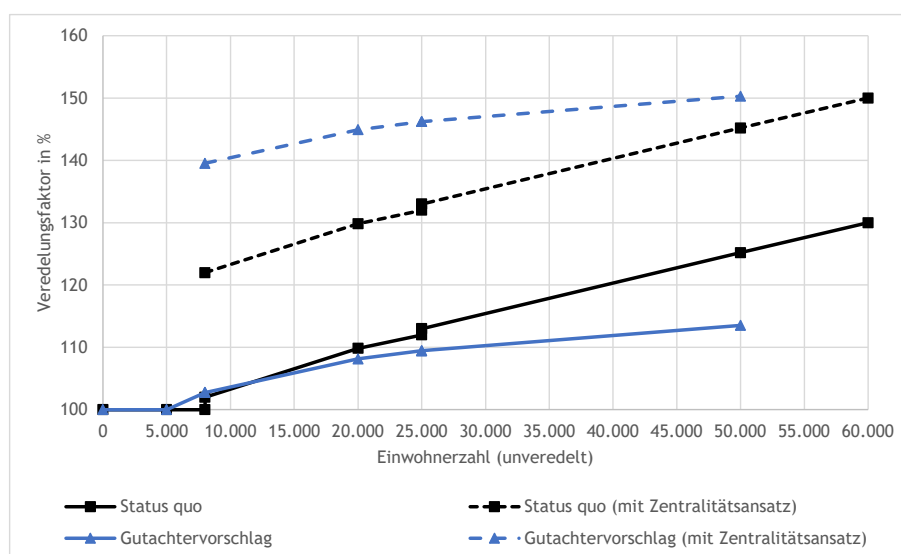
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Auf dieser Basis sind die Pro-Kopf-Zuschussbeträge für die neu festgesetzten Gemeindegrößenklassen zu berechnen und zueinander ins Verhältnis zu setzen. Durch Einsetzen des Regressionskoeffizienten für die logarithmierte Einwohnerzahl i. H. v. 29,62 in die nachfolgende Formel werden die Zuschussbeträge je Einwohner der jeweiligen Gemeindegrößenklasse ermittelt (Tabelle 11, „Hauptansatzstaffel“):

$$\text{Pro-Kopf-Zuschussbetrag} = \text{Steuerkraftbereinigte Konstante} + B * \ln(\text{Einwohnerzahl}).$$

Der so berechnete Pro-Kopf-Zuschussbetrag einer Gemeinde mit 5.000 Einwohnern (504,73 Euro/Einw.) dient als Basiswert für die Festsetzung der Veredlungsfaktoren.²⁰⁶ Die Zuschussbeträge der übrigen Gemeindegrößenklassen werden daraufhin durch den Pro-Kopf-Wert der untersten Klasse geteilt. Die aus diesen Berechnungen hervorgehende Hauptansatzstaffel wird in Abbildung 39 (blaue Linien) mit der gegenwärtig zur Anwendung kommenden Hauptansatzstaffel nach § 13 Abs. 2 Nummer 2 FAG (schwarze Linie) verglichen. Aus dem Vergleich geht hervor, dass die kleineren Gemeinden (5.000 bis etwa 12.000 Einwohner) etwas stärker veredelt werden als bisher. Die größeren Grundzentren (12.000 bis 22.000 Einwohner) werden hingegen weniger stark als im gegenwärtigen FAG veredelt. Diese Entwicklung entspricht auch der an die logarithmische Logik angelehnten tatsächlichen Ausgestaltung der Pro-Kopf-Zuschussbeträge in Abbildung 33. Die größeren Städte weisen demnach in der Relation zu den kleineren Gemeinden nicht derart höhere Zuschussbeträge auf, wie es die derzeitige Hauptansatzstaffel suggeriert. Demnach ist die Veredelung der Einwohnerzahlen größerer Gemeinden ab 12.000 Einwohnern im Status quo höher als es durch die empirische Überprüfung abgesichert werden kann. Dies bestätigt sich auch im Rückblick auf die ausführlich geschilderte Finanzlage: So weisen die Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern als einzige Vergleichsgruppe im Durchschnitt von 2018 bis 2020 einen negativen Finanzierungssaldo auf (vgl. Abbildung 1), die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 verzeichnen wiederum den niedrigsten Positivsaldo. Insgesamt bestätigt die kommunale Finanzlage mit Blick auf die nicht mehr stattfindende Veredelung der verbandsangehörigen Gemeinden, der stärkeren Veredelung kleinerer Einheitsgemeinden und einer niedrigeren Einwohnerwertung der größeren Einheitsgemeinden die Sachgerechtigkeit der vorgeschlagenen Änderungen an der Hauptansatzstaffel.

Abbildung 39: Gegenwärtige und vorgeschlagene Hauptansatzstaffel im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt; FAG Sachsen-Anhalt.

Die vorgeschlagene Hauptansatzstaffel wird gegenwärtig bereits durch den Zentralitätszuschlag für die Mittelzentren ergänzt, der in den vorangegangenen Untersuchungen empirisch bestätigt wurde. Für ein Mittelzentrum war bisher ein Zuschlag zur Einwohnerzahl i. H. v. 20 Prozentpunkten zum Hauptansatz vorgesehen. Gemäß der aktuellen Regressionsanalyse beläuft sich der neue Faktor auf 36,78 Prozentpunkte und fällt damit bedeutend höher aus als bisher. Rein technisch betrachtet erhöht sich durch den Zentralitätszuschlag die Hauptansatzstaffel für die Mittelzentren, in Abbildung 39 durch die blau gestrichelten Linien symbolisiert wird. Im Vergleich zum Status quo werden demnach alle Mittelzentren stärker als bisher veredelt. In der Kombination der angepassten Hauptansatzstaffel und dem höheren Zuschlag für Mittelzentren fällt die Zunahme der Veredelung in den kleineren

²⁰⁶ Das bedeutet, dass für alle Gemeinden mit weniger als 5.000 EW der normierte Bedarf einer Gemeinde mit 5.000 EW als Referenzpunkt gesetzt wird. Es gibt keine Abschläge für kleinere Gemeinden.

Mittelzentren am stärksten (bis zu +20 Punkte) und in den größeren Mittelzentren schwächer (bis zu +5 Punkte) aus.

Ein Nebenansatz für die Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren soll den bisherigen U6-Ansatz ersetzen. Der neue Veredlungsfaktor ergibt sich, indem der ermittelte Regressionskoeffizient durch die steuerkraftbereinigte Konstante geteilt wird. Er beläuft sich für die kreisangehörigen Gemeinden auf 12,53. Somit erhält eine Gemeinde für jedes Kind dieser Altersklasse einen Zuschlag von 12,53 fiktiven Einwohnern zu ihrem Hauptansatz. Im Vergleich zum Ansatz für die Kinder bis zu 6 Jahren i. H. v. 6,7 fällt der Faktor damit höher aus, wobei hier allerdings keine direkten Vergleiche angestellt werden können, weil sich die Kinderzahlen beider Altersklassen je Gemeinde erheblich voneinander unterscheiden. Für die kreisfreien Städte muss der ermittelte Veredlungsfaktor mit deren Gemeindeaufgabenanteil multipliziert werden (48,4 %), da nur dieser Teil ihrer Zuschussbeträge in die Regressionsanalyse einbezogen wurde. Der Veredlungsfaktor beträgt folglich 6,07.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird die Verteilung der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden moderat angepasst. Für den künftigen Finanzausgleich bedeutet dies eine zielgerichtete und sachgerechtere Veredlung von Bedarfstatbeständen im Schlüsselzuweisungssystem. Die flachere Hauptansatzstaffel spiegelt die relativen Bedarfsgewichte der Gemeinden vor dem Hintergrund der konkreten kommunalen Finanzlage der Jahre 2018-2020 und ist somit direkt auf die Erfordernisse der Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt zugeschnitten. Einwohnerstärkere Grundzentren werden in geringerem Umfang pauschal veredelt als bisher. Der angepasste Zentralitätsansatz sichert, dass die speziellen Sonderbedarfe der Mittelzentren passgenau anerkannt werden. Dies bedingt eine statistisch abgesicherte Erfassung der pauschalen Mehrbedarfe dieser Städte und sieht entsprechend angepasste Veredlungsfaktoren vor, die voraussichtlich höhere Schlüsselzuweisungen für diese Gruppe zur Folge haben (präzise Modellrechnungen werden später im Abschnitt 4.1 dokumentiert). Der Nebenansatz für die Kinder von 6 bis unter 10 Jahren garantiert darüber hinaus eine genauere Veredlung der kommunalen Ausgabenlasten infolge der Schulträgeraufgaben im Bereich der allgemeinbildenden Schulen. Der im Gegensatz dazu wegfallende U6-Ansatz zeigt, dass die strukturellen Unterschiede in der finanziellen Belastung durch die Kindertagesbetreuung (vgl. Abbildung 21) bereits zum Großteil durch die Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs, vor allem im Rahmen des KiföG, aufgefangen und die interkommunalen Unterschiede abgebaut werden, sodass keine zusätzliche Veredlung mehr im FAG erforderlich erscheint.²⁰⁷

²⁰⁷ Für die Veredlung im horizontalen Finanzausgleich ist weniger bedeutend, dass auch nach Abzug der KiföG-Zuweisungen noch erhebliche finanzielle Belastungen bei den kreisangehörigen Gemeinden verbleiben, als vielmehr, ob die verbleibenden *Unterschiede* zwischen den Gemeinden (relative Belastungsunterschiede) durch die Quote der Kinder unter 6 Jahren abgedeckt werden können.

2.5 EMPIRISCHE ÜBERPRÜFUNG VON BEDARFSTATBESTÄNDEN BEI DEN LANDKREISEN BZW. KREISAUFGABEN UND ABLEITUNG VON NEBENANSÄTZEN

Parallel zu den kreisangehörigen Gemeinden (bzw. Gemeindeaufgaben) werden nachfolgend auch die Bedarfstatbestände auf Seiten der Landkreise (bzw. Kreisaufgaben) überprüft. Bislang ist lediglich die Einwohnerzahl maßgeblich für die Berechnung der Bedarfsmesszahl der Landkreise im FAG Sachsen-Anhalts. Analog zu den kreisangehörigen Gemeinden kommt auch bei den Landkreisen ein Demografiefaktor zur Anwendung: Gemäß § 25 FAG gilt die höchste ermittelte Zahl der Einwohner eines Zeitraums von fünf Jahren bis einschließlich des vorvergangenen Jahres als maßgebliche Einwohnerzahl. Darüber hinaus erfolgt die Verteilung sehr stark pauschaliert, ohne weitere Spreizung entlang unterschiedlicher Bedarfstatbestände. Daher ist für die Landkreise besonders interessant, ob diese Vorgehensweise ggf. anzupassen ist.

Die Vorgehensweise bei der regressionsanalytischen Betrachtung entspricht in den ersten Schritten exakt dem Prüfschema bei den kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Abschnitt 2.3). Die kreisfreien Städte werden wiederum einbezogen, wobei diesmal analog auf den Kreisaufgabenanteil abgestellt wird. Dieser liegt bei 51,5 % (100 % abzüglich 48,4 % Gemeindeaufgabenanteil). In einem weiteren Modelltyp werden die ausschließlich die Landkreise ohne die Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte betrachtet, was im Verlauf des Abschnitts 2.5.2 erklärt wird.

2.5.1 AUFSTELLUNG DES REGRESSIONSMODELLS

Analog zum Fall der Regressionsanalysen für die Gemeindeaufgaben werden die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise als zu erklärende Variablen verwendet. Dabei werden nicht nur die Landkreise einbezogen, sondern auch die Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte (vgl. zur Berechnung der Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile Abschnitt 2.4.3.1). Da es sich im Unterschied zu den kreisangehörigen Gemeinden nur um 11 Landkreise und 3 kreisfreie Städte handelt, wodurch deutlich weniger Beobachtungseinheiten für die regressionsanalytischen Untersuchungen zur Verfügung stehen, wird neben den Jahren 2018 bis 2020 zusätzlich das Jahr 2017 einbezogen. Beim Schätzmodell handelt es sich um ein sog. Pooled OLS-Regressionsmodell,²⁰⁸ bei dem nicht der Durchschnittswert der Landkreise und kreisfreien Städte über die Jahre gebildet, sondern jedes der vier Jahre einzeln als Datensatz in die Analyse eingeht. Auf diese Weise wird die Anzahl der Beobachtungseinheiten erhöht, was sich wiederum positiv auf die Robustheit und Gesamtsignifikanz des Modells auswirkt.²⁰⁹

Tabelle 12 enthält die in das Regressionsmodell einbezogenen Variablen, die überwiegend bereits im Regressionsmodell für die kreisangehörigen Gemeinden genutzt wurden (vgl. Abschnitt 2.5.1).²¹⁰ Neu hinzu tritt die Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften,²¹¹ mit deren Hilfe der Einfluss der Soziallasten auf die kommunalen Einheiten geprüft werden soll. Angesichts der intensiven Ausstrahlungswirkung der Leistungsberechtigung nach dem SGB II auf die Sozial- und Jugendhilfeleistungen dient die Zahl der SGB II Bedarfsgemeinschaften als Proxyvariable um einen ganzen Strauß an direkten und indirekten Sozialbelastungen in den Landkreisen und kreisfreien Städten abzubilden (vgl. zur Begründung der Verwendung der SGB II Bedarfsgemeinschaften Abschnitt 1.3.3). Wäre der zugrundeliegende Regressionskoeffizient statistisch signifikant, wäre dies ein Indiz dafür, einen Soziallastenansatz in den Teilschlüsselmassen der Landkreise und kreisfreien Städte zu integrieren. Im Gegenzug müssten

²⁰⁸ Vgl. Cameron/Trivedi (2008), S. 702.

²⁰⁹ Der Nachteil einer Pooled OLS-Analyse besteht darin, dass die als Paneldatensatz (eine Beobachtungseinheit wird über mehrere Zeitpunkte bzw. Jahre beobachtet) genutzte Datenbasis lediglich als Querschnittsanalyse geschätzt wird. Vgl. ebenda, S. 699. Alle Beobachtungen werden folglich in der Form in das zu schätzende Modell übernommen, als ob sie aus dem gleichen Jahr stammen würden. Vgl. Kohler/Kreuter (2012), S. 321.

²¹⁰ Die Pro-Kopf-Steuerereinnahmen gehen wiederum nicht in die Regressionsanalyse ein, da die Landkreise keine eigenen Steuerereinnahmen verzeichnen.

²¹¹ Vgl. zur Definition einer Bedarfsgemeinschaft nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch § 7 SGB II.

die Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch gemäß § 7 FAG in die beiden Teilschlüsselmassen überführt werden. Anderweitig würde der gleiche Sonderbedarfstatbestand sowohl innerhalb als auch außerhalb der FAG-Masse berücksichtigt. Der Fokus auf den umlagekraftbezogenen Ausgleich über die Schlüsselmasse jedoch aus finanzwissenschaftlicher Sicht klar vorzuziehen, da er die im sachsen-anhaltischen FAG ohnehin eher schwach ausgeprägte Subsidiarität stärkt. Eine „doppelte Veredelung“ würde die Verteilung der Finanzmittel wiederum zu stark auf den Bedarfstatbestand der Soziallasten beziehen.

Tabelle 12: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen für die Landkreise (bzw. Kreisaufgaben)

Erklärende Variablen	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger, Überprüfung einer allgemeinen Einwohnerveredelung (konkave Funktion)
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 10-Jähriger	Schulträgeraufgaben allgemeinbildende Schulen
Quote 10- bis 18-Jähriger	Schulträgeraufgaben weiterführende Schulen
Quote über 65-Jähriger	Demografischer Wandel
Bevölkerungsdichte: Einw. pro qkm	Kosten der Dünnbesiedlung
Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften	Soziallasten

Quelle: Eigene Darstellung.

2.5.2 ERGEBNISSE DER REGRESSIONSANALYSE FÜR DIE LANDKREISE BZW. KREISAUFGABEN

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Regressionsanalyse für die Landkreise und die Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte vorgestellt und interpretiert. Dabei wird - wie bei den kreisangehörigen Gemeinden - zunächst das Ausgangsmodell mit allen erklärenden Variablen illustriert (Tabelle 13). Im weiteren Verlauf wird das um die statistisch insignifikanten Variablen bereinigte Finalmodell vorgestellt, das für die Bestimmung der konkreten Nebenansätze herangezogen wird (Tabelle 14).

Im Ausgangsmodell der OLS-Regressionsanalyse für die Landkreise und Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte (Tabelle 13) wird zunächst deutlich, dass die F-Statistik, welche die Signifikanz des Gesamtmodells widerspiegelt, moderat ausfällt (11,11) und die Gesamtsignifikanz gegeben ist. Zudem verzeichnet das korrigierte Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R^2), welches die durch die Streuung der unabhängigen Variablen erklärte Streuung der abhängigen Variable (Zuschussbeträge) angibt, mit fast 60 % einen ausgesprochen hohen Wert. Dies muss, wie bereits im Falle der vorangegangenen regressionsanalytischen Untersuchungen für die kreisangehörigen Gemeinden, betont werden, da es sich um eine stark heterogene Grundgesamtheit handelt. Die Restunsicherheit des Regressionsmodells ist erneut auf die bereits in Abschnitt 2.4.5 angegebenen Gründe zurückzuführen.

Trotz des hohen Bestimmtheitsmaßes und der vorliegenden Gesamtsignifikanz des Modells sind die Ausprägungen der einzelnen Regressionskoeffizienten zum Teil als kausal (und statistisch) fragwürdig einzustufen. Hier ist zuvorderst die Konstante angesprochen, die einen sehr hohen Negativwert aufweist und darüber hinaus nicht statistisch signifikant ist (Tabelle 13, erste Zeile). Zudem ist ein ausgeprägtes Multikollinearitätsproblem festzustellen, welches in der rechten Spalte von Tabelle 13 mit Hilfe der angegebenen Varianz-Inflations-Faktoren angegeben wird. Das Problem der

gegenseitigen Beeinflussung der erklärenden Variablen tritt ab einem Wert von > 10 auf.²¹² Dieser wurde für fast alle Variablen gemessen, wobei der VIF bei der Quote unter 6-Jähriger am höchsten ausfällt.

Eine ausreichende statistische Signifikanz ist nur für die Quote der unter 6-Jährigen sowie ab 65-Jährigen, die Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl und die Einwohnerdichte gegeben. Letztere ist positiv ausgeprägt, was für eine Veredelung einer *Dichtbesiedlung* sprechen und damit den Ausführungen zur Sonderbedarfstatbestand der *Dünnbesiedlung* widersprechen würde (vgl. Abschnitt 2.4.5). Die Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften verfehlt die statistische Signifikanz auf dem 10 %-Niveau recht knapp. Eine deutliche Insignifikanz verzeichnen auch die Quoten der 6- bis unter 10- sowie 10- bis unter 18-Jährigen, demzufolge die Schulträgeraufgaben keine besonders starken interkommunalen Unterschiede zwischen den Kreiseinheiten mit sich bringen. Zudem gibt es für die Teilschlüsselmasse der Landkreise keine empirische Evidenz für die Veredelung der Einwohnerzahl der Landkreise entlang einer Hauptansatzstaffel. Aufgrund der angesprochenen Multikollinearität bieten die Ausprägungen der einzelnen Regressionskoeffizienten des Basismodells jedoch nur einen begrenzten Interpretationsspielraum.

Tabelle 13: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisaufgabenanteile) 2017-2020 (Ausgangsmodell)

Abhängige: Zuschussbeträge der HPB 1-5	Regressionskoeffizient B (Standardfehler)	Varianz-Inflations- Faktor (VIF)
(Konstante)	-1.201,38 (1.038,26)	-
Einwohnerzahl (logarithmiert)	-31,04 (28,88)	1,842
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-19,96* (11,83)	12,109
Quote der unter 6-Jährigen	201,97** (98,23)	27,041
Quote der 6- bis unter 10-Jährigen	23,42 (136,67)	12,471
Quote der 10- bis unter 18-Jährigen	43,48 (77,93)	10,579
Quote der ab 65-Jährigen	33,17*** (11,23)	11,566
Einwohnerdichte (Einwohner je qkm Gesamtfläche)	0,12** (0,06)	12,462
Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften	11,50 (13,81)	4,046
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,595	
F-Statistik	11,109	
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	56	

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Das in Tabelle 13 illustrierte Ausgangsmodell wird nachfolgend um die nicht statistisch signifikanten Variablen reduziert: Dabei werden in der angegebenen Reihenfolge die Variablen der logarithmierten Einwohnerzahl, der Quoten an 6- bis 10-Jährigen sowie 10- bis 18-Jährigen, der Einwohnerdichte, der Quote von ab 65-Jährigen sowie der Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl aus dem Regressionsmodell eliminiert. In der Folge ergeben sich in Tabelle 14 nur noch zwei erklärende Variablen mit einer ausreichenden statistischen Aussagekraft: die Quote der unter 6-Jährigen sowie

²¹² KOMLOS/SÜßMUTH definieren gar einen Schwellenwert i. H. v. 4. Vgl. Komlos/Süssmuth (2010), S. 112.

die Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften. Dabei ist außerdem feststellbar, dass die Multikollinearität im Zuge der schrittweisen Eliminierung der Variablen stark abgenommen hat: Die Varianz-Inflations-Faktoren liegen nun bei etwa 1, wonach die beiden übrigen Erklärenden sich nicht gegenseitig beeinflussen. Die Gesamtsignifikanz des finalen Regressionsmodells ist gegeben, das Bestimmtheitsmaß hat sich infolge der Verkleinerung des Modells jedoch auf 22,8 % reduziert. Dies mag wenig erscheinen, ist aber immerhin ein deutlicher Fortschritt gegenüber dem bestehenden Modell ohne Veredlungsfaktoren, das überhaupt keine Unterschiede in der Streuung in den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen berücksichtigt. Hinsichtlich der illustrierten Regressionskoeffizienten führt die Erhöhung der Quote unter 6-Jähriger um 1 Prozentpunkt im Durchschnitt c. p. zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Zuschussbeträge um 51,54 Euro. Wächst die Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften um 1 Prozentpunkt, dann erhöhen sich die Zuschussbeträge c. p. durchschnittlich um 31,74 Euro/Einw. Auf Basis dieser Modellergebnisse empfehlen die Gutachter, Nebenansätze in den Teilschlüsselmassen der Landkreise und der kreisfreien Städte für die Anzahl der Kinder im Alter von unter 6 Jahren sowie die Soziallasten im FAG Sachsen-Anhalts einzuführen.

Tabelle 14: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisaufgabenanteile) 2017-2020 (Finalmodell)

Abhängige: Zuschussbeträge der HPB 1-5	Regressionskoeffizient B (Standardfehler)	Varianz-Inflations- Faktor (VIF)
(Konstante)	385,05*** (129,38)	-
Quote der unter 6-Jährigen	51,54* (26,85)	1,060
Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften	31,74*** (9,76)	1,060
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,228	
F-Statistik	9,124	
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	56	

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

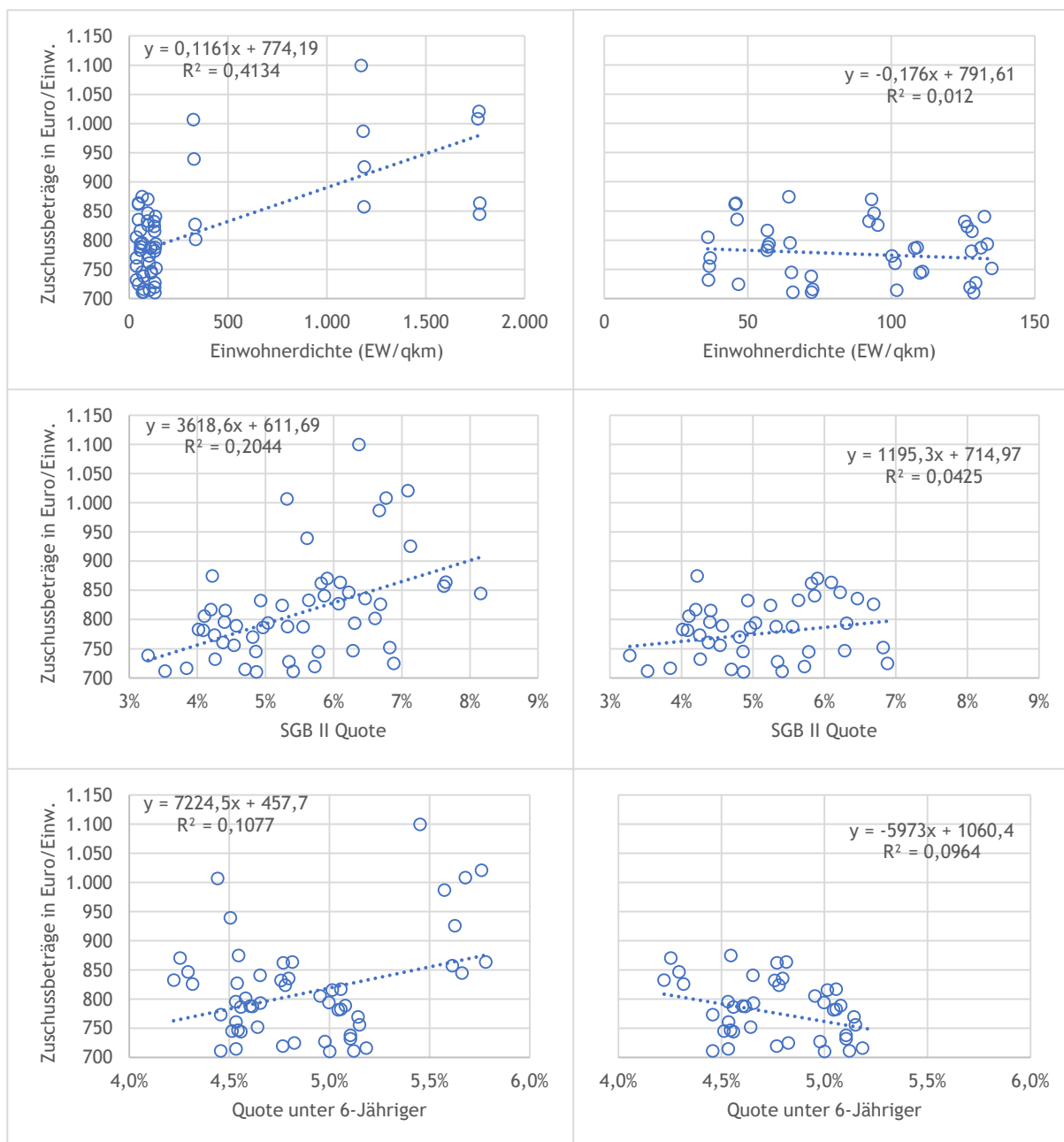
*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Wichtig ist in diesem Kontext, dass das Modell parallel zum Modell für die kreisangehörigen Gemeinden berechnet wurde, und in beide Modelle die kreisfreien Städte integriert wurden. Dies ist grundsätzlich als folgerichtig einzustufen, da somit Ableitungen sowohl für die Gemeindeaufgaben- als auch die Kreisaufgabenanteile für die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte getroffen werden können. Im Falle der kreisangehörigen Gemeinden fielen die Modellergebnisse in den unterschiedlichen Modelltypen sehr ähnlich aus (vgl. Anhang 3), da sich die kreisfreien Städte in ihrer Form von 3 Datenpunkten gut in das statistische Gesamtbild der Gemeindeaufgaben mit über 200 Beobachtungseinheiten eingefügt haben.

Für die Landkreise könnte jedoch ein anderes Ergebnis auftreten, wenn diese isoliert von den kreisfreien Städten betrachtet werden, da sie lediglich 11 Beobachtungseinheiten darstellen. Daher ist zu überprüfen, ob die drei kreisfreien Städte ggf. einen verzerrenden Einfluss auf die empirischen Untersuchungen für die Teilschlüsselmasse der Landkreise ausüben. Dies soll zunächst anhand mehrerer vergleichender Streudiagrammen deskriptiv betrachtet werden (Abbildung 40). Gemäß dem Pooled OLS-Regressionsmodell geht jede einzelne Kreiseinheit mit ihrem Jahreswert in die empirischen Untersuchungen ein. Da der Untersuchungszeitraum 4 Jahre erfasst (2017 bis 2020), wird jeder Landkreis bzw. jede kreisfreie Stadt viermal betrachtet, weshalb in den Streudiagrammen jeweils 56 (mit kreisfreien Städten) bzw. 44 (ohne kreisfreie Städte) Beobachtungseinheiten dargestellt werden.

Abbildung 40: Pro-Kopf-Zuschussbeträge und Einwohnerdichte (oben), SGB II Quote (Mitte) und Quote unter 6-Jähriger (unten) im Vergleich (links: mit kreisfreien Städten, rechts: ohne kreisfreie Städte)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

In den Streudiagrammen wird deutlich, dass bestimmte statistische Zusammenhänge unter Einbeziehung der kreisfreien Städte (mit ihren Kreisaufgabenanteilen) stärker ausfallen oder sogar ein Vorzeichenwechsel erfolgt, was die inhaltliche Aussage umkehrt:

- Ein Vorzeichenwechsel trifft zum einen bei der Einwohnerdichte zu (Abbildung 40, oben): Aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte und der im Durchschnitt höheren Pro-Kopf-Zuschussbeträge, die in den kreisfreien Städten bei der Wahrnehmung ihrer Kreisaufgaben entstehen, ergibt sich über alle Beobachtungseinheiten ein klarer positiver Zusammenhang ($R^2 > 40\%$), der auch im Ausgangsmodell geschätzt wird (vgl. Tabelle 13). Im Falle einer isolierten Betrachtung der Landkreise ist hingegen ein sehr schwach ausgeprägter negativer bzw. sogar nahezu kein statistischer Zusammenhang sichtbar ($R^2 < 2\%$), vielmehr kann also

davon ausgegangen werden, dass die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise nicht von ihrer Einwohnerdichte beeinflusst werden. Damit kann erneut die Vermutung der Kosten der Dünnbesiedlung in flächenmäßig großen Kreiseinheiten nicht empirisch belegt werden.

- Zum anderen ist ein Vorzeichenwechsel des statistischen Zusammenhangs bei der Quote unter 6-Jähriger erkennbar (Abbildung 40, Mitte): Werden die kreisfreien Städte in die empirischen Untersuchungen einbezogen, zeigt sich ein schwacher positiver Zusammenhang, ohne die kreisfreien Städte wird hingegen ein schwacher negativer statistischer Zusammenhang mit den Zuschussbeträgen in Euro/Einw. ersichtlich. Dies hat unter anderem mit den unterschiedlichen Aufgaben zu tun, die beide Gruppen im Bereich der Kindertagesbetreuung zu erfüllen haben. Während die Landkreise die Aufgaben der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe wahrnehmen, sind die kreisfreien Städte zugleich Standortgemeinden und selbst Einrichtungsträger. Trotz der Zerlegung in Gemeinde- und Kreisaufgaben lässt sich dieser Effekt nichtvollständig eliminieren. Zudem ist in beiden Fällen die Varianzaufklärung (R^2 nahe 0,1) sehr schwach.
- Auch bei der Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften ergeben sich Unterschiede in den statistisch gemessenen Zusammenhängen: Inklusiver der Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte ergibt sich eine moderate positive Relation mit den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen. Bei alleinigem Bezug auf die Landkreise ist der Zusammenhang hingegen erkennbar schwächer ausgeprägt, er bleibt immerhin in beiden Fällen positiv.

Auf dieser Basis werden nachfolgend die Regressionsergebnisse des Modells mit den Kreisaufgabenanteilen der kreisfreien Städte mit den Resultaten des Modells ohne die kreisfreien Städte verglichen (Tabelle 15). Hinsichtlich der statistischen Robustheit und Signifikanz sind zunächst keine wesentlichen Unterschiede feststellbar (ähnliches Bestimmtheitsmaß R^2 und F-Statistik). Die Multikollinearität zwischen den dargestellten erklärenden Variablen fällt ähnlich hoch aus wie zuvor.²¹³ Mit Blick auf die dargestellten Regressionskoeffizienten sind zum einen Gemeinsamkeiten bei beiden Modellen feststellbar: So ist die logarithmische Einwohnerzahl nicht statistisch signifikant, womit eine Hauptansatzstaffel bei den Landkreisen wiederum keine empirische Evidenz aufweist. Zwar bleibt der Einwohner auch bei den Landkreisen der Hauptbedarfsträger, jedoch scheinen andere Faktoren ebenfalls einen großen Einfluss auf die Höhe der Pro-Kopf-Zuschussbeträge zu haben. Ferner fällt die Konstante - und damit der durchschnittliche Basisbedarf der Landkreise in Euro/Einw. - negativ aus, die Koeffizienten der Quote unter 6-Jähriger sowie ab 65-Jähriger sind überdies in beiden Fällen positiv und statistisch signifikant.

²¹³ Die VIF belaufen sich größtenteils wieder auf Werte i. H. v. > 10 .

Tabelle 15: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise 2017-2020 (Vergleich der Ausgangsmodelle)

Abhängige: Zuschussbeträge der HPB 1-5	Modell mit kreisfreien Städten (Tabelle 13)	Modell ohne kreisfreie Städte
(Konstante)	-1.201,38 (1.038,26)	-2.034,06* (1.160,71)
Einwohnerzahl (logarithmiert)	-31,04 (28,88)	-23,39 (53,09)
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-19,96* (11,83)	-3,13 (9,23)
Quote der unter 6-Jährigen	201,97** (98,23)	179,42* (89,74)
Quote der 6- bis unter 10-Jährigen	23,42 (136,67)	18,07 (100,84)
Quote der 10- bis unter 18-Jährigen	43,48 (77,93)	113,18* (64,26)
Quote der ab 65-Jährigen	33,17*** (11,23)	48,49*** (10,47)
Einwohnerdichte (Einwohner je qkm Gesamtfläche)	0,123** (0,06)	-0,49 (0,526)
Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften	11,50 (13,81)	32,02*** (11,07)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,595	0,584
F-Statistik	11,109	8,551
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	56	44

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Zum anderen zeigen sich wesentliche Unterschiede zwischen beiden Modellvarianten: So ist etwa die Variable der Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl bei alleiniger Betrachtung der Landkreise nicht mehr statistisch signifikant, der Koeffizient der Quote 10- bis unter 18-Jähriger übt hingegen einen signifikanten positiven Einfluss auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge aus. Der Regressionskoeffizient ist zwar negativ ausgeprägt, verfehlt die statistische Signifikanz auf dem 10 %-Niveau deutlich. Der Koeffizient der SGB II Quote fällt im Ausgangsmodell der Landkreise hingegen statistisch signifikant aus, wobei eine höhere Quote c. p. im Durchschnitt zu höheren Zuschussbeträge in Euro/Einw. führt.

Im Gegensatz zu den zuvor gezeigten regressionsanalytischen Untersuchungen führt das Verfahren der schrittweisen Eliminierung der Variablen nicht zu einem kausal begründbaren Gesamtergebnis. Daher wird im Nachgang auf ein sog. bottom up-Verfahren abgestellt: Dabei werden die aus Sicht der finanzwissenschaftlichen Theorie zu erwartenden Modellvarianten geschätzt und einander gegenübergestellt.²¹⁴ Insgesamt ergeben sich dabei fünf Varianten, die in Tabelle 16 dargestellt werden:

- Variante 2.1 überprüft eine Veredelung der Einwohnerdichte und der SGB II Quote,
- Variante 2.2 prüft die Verbindung von Demografiefaktor und SGB II Quote,
- die Varianten 2.3 und 2.4 beziehen sich auf die Bedarfstatbestände der Demografie und der Fläche (Einwohnerdichte bzw. Siedlungsdichte) und

²¹⁴ Im Unterschied dazu handelt es sich beim zuvor angewandten Verfahren der schrittweisen Eliminierung statistisch insignifikanter Variablen um ein sog. top down-Verfahren, wonach das allgemeine Schätzmodell „von oben“ in das spezielle Schätzmodell „nach unten“ überführt wird.

- Variante 2.5 überprüft die mögliche Veredelung dreier Bedarfsfaktoren (Demografie, Siedlungsdichte und Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften).

Zum Vergleich werden zudem die Ergebnisse aus dem Finalmodell der Regressionsanalyse inklusive der Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte in Variante 1 in der Tabelle 16 dargestellt.

Tabelle 16: Pooled OLS-Regressionsanalysen zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise 2017-2020 (Bottom up-Modellvarianten)

Abhängige: Zuschussbeträge der HPB 1-5	Variante 1 gemäß Tabelle 14	Variante 2.1: Einwohner- dichte und SGB II	Variante 2.2: Demografie und SGB II	Variante 2.3: Demografie und Einwohner- dichte	Variante 2.4: Demografie und Siedlungs- dichte	Variante 2.5: Demografie, Siedlungs- dichte und SGB II
(Konstante)	385,05*** (129,38)	725,71*** (46,23)	729,00*** (41,08)	730,76*** (25,62)	788,30*** (39,25)	800,94*** (50,41)
Quote der unter 6- Jährigen	51,54* (26,85)					
Fünf-Jahres- Wachstumsrate der Einwohnerzahl			-24,30*** (7,33)	-23,19*** (6,04)	-25,73*** (5,97)	-27,25*** (7,10)
Einwohnerdichte (Einwohner je qkm Gesamtfläche)		-0,29 (0,25)		-0,30 (0,22)		
Siedlungsdichte (Einwohner je qkm SuV-Fläche)					-0,12** (0,05)	-0,12** (0,05)
Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften	31,74*** (9,76)	14,85 (9,07)	-5,52 (9,47)			-3,67 (9,06)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,228	0,027	0,208	0,238	0,295	0,281
F-Statistik	9,124	1,606	6,653	7,705	10,014	6,595
N (Anzahl Beobachtungen)	56	44	44	44	44	44

(Standardfehler in Klammern)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Im Vergleich der fünf Varianten ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- **Variante 2.1** muss aus statistischer Sicht verworfen werden, da sowohl die Einwohnerdichte als auch die SGB II Quote nicht statistisch signifikant sind. Auch die Robustheit und Gesamtsignifikanz der Modellvariante sind nicht gegeben. Somit zeigt sich, dass ein Soziallastenansatz und ein Flächenansatz nicht gleichzeitig im FAG Sachsen-Anhalts implementiert werden können, ohne unsystematische Sickerverluste bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zu riskieren.
- Gemäß den Ergebnissen für die **Variante 2.2** wäre ein Soziallastenansatz auch nicht mit einem Demografieansatz kompatibel: Die SGB II Quote fällt erneut statistisch insignifikant aus, hingegen ist der Regressionskoeffizient der Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl signifikant negativ. Verzeichnet ein Landkreis demnach in fünf Jahren 100 Einwohner weniger, dann führt dies zu durchschnittlich 24,30 Euro höheren Pro-Kopf-Zuschussbeträgen. Dieser statistische Zusammenhang wird auch in den Varianten 2.3 bis 2.5 in fast identischer Form wiedergegeben, ist also aus empirischer Sicht robust. Der demografische Wandel in Form des Einwohnerrückgangs verursacht demnach - im Gegensatz zu den kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Tabelle 9) - durchaus Mehrbedarfe in den Landkreisen Sachsen-Anhalts. Dieses Phänomen wird als sog. Kostenremanenzeffekt bezeichnet: Bei einem Rückgang der Bevölkerung sinkt zwar die Nachfrage nach einer altersspezifischen Leistungserstellung, die Gesamtausgaben

können aber nicht in gleichem Maße wie die Einwohnerzahl selbst zurückgeführt werden.²¹⁵ Dies bestätigt, dass ein Bevölkerungsrückgang in der Teilschlüsselmasse der Landkreise anerkannt werden kann. Die aus dem Rückgang der Bevölkerung in den Landkreisen Sachsen-Anhalts hervorgehenden Finanzbedarfe sollten allerdings nicht mehr mittels der gemäß § 25 FAG bislang praktizierten Ermittlung der höchsten Einwohnerzahl im Zeitraum von fünf Jahren bis einschließlich des vorvergangenen Jahres anerkannt werden, wodurch der Effekt nur recht grob nachgezeichnet wird. Stattdessen sollte ein weiterentwickelter Demografie-Nebenansatz im FAG Sachsen-Anhalts eingeführt werden, der den Rückgang der Einwohnerzahl eines Landkreises präziser in Richtung und Umfang veredelt.

- Auch die in **Variante 2.3** überprüfte Kombination aus der Veredelung von Demografie und Fläche kann, gemessen an statistischen Maßstäben, nicht im FAG Sachsen-Anhalts umgesetzt werden. Der Flächenfaktor auf Basis der Einwohnerdichte als erklärender Variable ist nicht statistisch signifikant.
- Die in **Variante 2.4** statt der Einwohnerdichte hinzugezogene Variable der Siedlungsdichte ist hingegen auf dem 5 %-Niveau statistisch signifikant. Im Falle der alleinigen Untersuchung der sachsen-anhaltischen Landkreise werden – im Gegensatz zur Modellvariante einschließlich der kreisfreien Städte (vgl. auch Tabelle 13) – demzufolge Mehrbedarfe aufgrund der Dünnbesiedlung angezeigt. Infolgedessen bestünde die Möglichkeit, einen Flächenfaktor für die Landkreise im FAG zu integrieren. Hierbei muss jedoch darauf verwiesen werden, dass der Hebel des Flächenfaktors und damit der Anteil der Siedlungsdichte bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl der Landkreise, nur sehr gering ausfallen wird. Dies liegt am sehr niedrigen Regressionskoeffizienten, der angibt, dass die Dünnbesiedlung zwar durchaus Mehrkosten verursacht, diese jedoch insgesamt niedrig ausfallen. Zum besseren Verständnis sei darauf verwiesen, dass der arithmetische Mittelwert der Siedlungsdichte in den Landkreisen im Jahr 2020 bei 759,72 Einw./qkm liegt, während der Mittelwert der Zuschussbeträge 800,53 Euro/Einw. beträgt. Angesichts eines durch den Regressionskoeffizienten angezeigten durchschnittlichen Anstiegs der Pro-Kopf-Zuschussbeträge i. H. v. 1,20 Euro, sofern sich die Siedlungsdichte um 100 Einw./qkm verringert, ist die Hebelwirkung des Flächenfaktors sehr gering.²¹⁶ Darüber hinaus muss an dieser Stelle verdeutlicht werden, dass im Falle der Einführung eines Flächenfaktors kein Soziallastenansatz im FAG integriert werden könnte und generell keine Ableitungen für die Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte getroffen werden können. So ergäbe sich eine Schieflage der Reformierung des horizontalen Finanzausgleichs, weil bei der Prüfung der Bedarfe der kreisangehörigen Gemeinden die kreisfreien Städte integriert wurden, bei der Prüfung der Bedarfe der Landkreise jedoch nicht. Im Vergleich weist Variante 2.4 immerhin die größte Robustheit (R^2 bei etwa 30 %) und Gesamtsignifikanz (F-Statistik bei mehr als 10) aus.
- Eine gemäß **Variante 2.5** geprüfte gemeinsame Veredelung von Demografie, Siedlungsdichte und SGB II Quote ist wiederum nicht möglich. Auch in diesem Regressionsmodell verzeichnet die Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften eine mangelnde statistische Signifikanz.

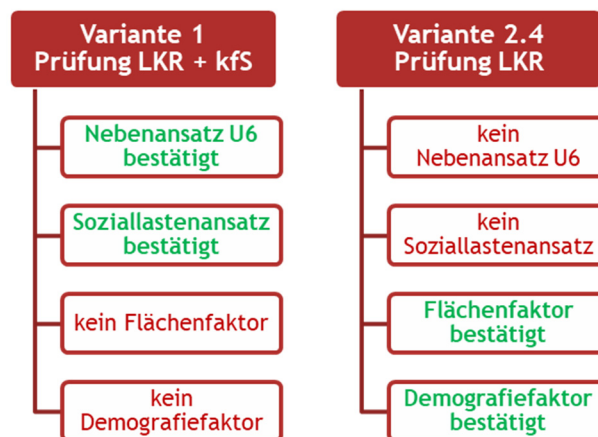
Im Endeffekt können im Rückblick auf Tabelle 16 gemäß statistischer und finanzwissenschaftlicher Maßstäbe zwei grundsätzliche Modellvarianten unterschieden werden (Abbildung 41): Einerseits ist hier Variante 1 zu nennen, welche die kreisfreien Städte mit einbezieht und der zufolge ein Nebenansatz für die Kinder im Alter bis unter 6 Jahren und ein Soziallastenansatz in den Teilschlüsselmassen der Landkreise und kreisfreien Städte eingeführt werden könnte. Andererseits ist Variante 2.4 hervorzuheben, wobei ein Flächenansatz und ein Demografiefaktor für das FAG Sachsen-Anhalts abgeleitet werden kann, allerdings ausschließlich in der Teilschlüsselmasse der Landkreise.

²¹⁵ Begründet wird das Auftreten der Effekte durch hohe, unteilbare Fixkosten (u. a. Betriebskosten, Kapitalkosten für den Bau und Erhalt von Infrastruktur, Kosten der Mindestpersonalausstattung). Infolgedessen werden die u. U. gleichbleibenden Ausgaben (bzw. Zuschussbeträge) auf eine absinkende Einwohnerzahl verteilt, wodurch sie in Euro je Einwohner ansteigen. Vgl. dazu bspw. Starke (2020), S. 191-193.

²¹⁶ Rechnerisch würde sogar eine Absenkung der Siedlungsdichte auf nahezu null lediglich eine Kostensteigerung von weniger als 10 Euro/EW nach sich ziehen.

In dem Fall können jedoch keine quantitativen Aussagen für die Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte getroffen, was letztendlich im Zusammenspiel mit deren Berücksichtigung im Regressionsmodell für die kreisangehörigen Gemeinden zu einer schiefen Bedarfsermittlung führt.

Abbildung 41: Modellvarianten und Ergebnisse



Quelle: Eigene Darstellung.

Die beiden Alternativen schließen sich gegenseitig aus und erfordern daher eine Richtungsentscheidung. **Im Direktvergleich der Vor- und Nachteile ergeben sich deutliche Vorteile bei der Einführung eines Soziallastenansatzes im FAG Sachsen-Anhalts.** Somit würden nicht nur die direkten fiskalischen Wirkungen der Leistungen nach dem SGB II abgebildet werden können, die schon heute im Vorwegabzug eine Rolle spielen. Der Veredelungsfaktor würde zudem die Ausstrahlwirkung des SGB II auf andere Sozialleistungsarten (v. a. SGB VIII und SGB XII) berücksichtigen können (vgl. dazu die empirische Überprüfung in Abschnitt 1.3.3). Der Faktor für die SGB II Bedarfsgemeinschaften ist nicht strategieanfällig, da er durch Bundesrecht geprägt ist. Mit den Soziallasten im Rahmen des SGB II werden zudem umfangreiche Kostendynamiken abgebildet, die trotz der starken Kofinanzierung durch den Bund bei den Kosten für die Unterkunft und Heizung existieren (vgl. Abschnitt 1.3.3). Außerdem bildet ein Soziallastenansatz die aktuellen Herausforderungen im Zusammenhang mit stark gestiegenen Energiekosten sowie Geflüchteten ab. Zusätzlich ist zu beachten, dass die Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch nach § 7 FAG infolge der Einführung eines Soziallastenansatzes in die Teilschlüsselmassen der Landkreise und kreisfreien Städte überführt werden. Dies stellt einen Vorteil gegenüber der gegenwärtigen Systematik dar, da die Verteilung der nach Bundes- und Landesanteilen verbleibenden Belastungen für die Landkreise und kreisfreien Städte umlagekraft- bzw. steuerkraftabhängig ausgestaltet wird, was die Subsidiarität des Systems steigert.²¹⁷

Würden dagegen ausschließlich die Landkreise in die empirischen Untersuchungen einbezogen, sollten ein Flächen- sowie ein Demografiefaktor in das FAG Sachsen-Anhalts integriert werden. Beide Bedarfstatbestände sind speziell im Unterschied zu den Soziallasten im Zeitverlauf relativ konstant und verzeichnen damit kaum bzw. keine Dynamik. Somit würden mittels dieser beiden Sonderbedarfstatbestände persistente Mehrkosten im FAG Sachsen-Anhalts veredelt, welche die aktuellen Herausforderungen jedoch nur in sehr begrenztem Maße abbilden. Abgesehen davon ist die geringe Hebelwirkung des Flächenfaktors als deutlicher Nachteil zu interpretieren. Gemäß den finanzwissenschaftlichen Grundsätzen kommunaler Finanzausgleichssysteme gilt die Regel, dass

²¹⁷ Insgesamt werden rd. 74,3 Mio. Euro in die Schlüsselmasse überführt, davon 48,0 Mio. Euro in die Teilschlüsselmasse für die Landkreise (+26,1 %) und 26,3 Mio. Euro in die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte (+9,6 %). Vgl. dazu die Abschnitte 4.2 und 4.3.

zusätzliche Nebenansätze nur dann gerechtfertigt sind, wenn sie eine umfangreiche Wirkung auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen mit sich bringen.²¹⁸

Überdies sind die zur Anwendung kommenden Nebenansätze indirekt auch für die kreisangehörigen Gemeinden relevant, da diese über die Kreisumlage einen nicht unerheblichen Teil der (Sozial-)Lasten der Landkreise kofinanzieren. Der Soziallastenansatz hätte hierbei den Vorteil, dass die Herausforderungen aus den Soziallasten anders auf die kreisangehörigen Gemeinden verteilt werden.

2.5.3 BERECHNUNG DER VEREDELUNGSFAKTOREN DER NEBENANSÄTZE

Nachfolgend werden die im vorangegangenen Abschnitt interpretierten Regressionskoeffizienten in Veredlungsfaktoren für das FAG Sachsen-Anhalts überführt. Dabei kommt das gleiche Berechnungsverfahren wie in Abschnitt 2.4.6 zum Einsatz, demzufolge die errechneten Koeffizienten durch den Basisbedarf der kommunalen Einheiten (Konstante im Regressionsmodell) geteilt wird.

Tabelle 17: Herleitung von Nebenansätzen in den Teilschlüsselmassen der Landkreise und kreisfreien Städte (Variante 1 gemäß Tabelle 16)

Koeffizient: Konstante	385,05
Gutachternvorschlag für Nebenansatz für Kinder von unter 6 Jahren	
Koeffizient: Quote der unter 6-Jährigen	51,54
Veredlungsfaktor Landkreise: Kinder von unter 6 Jahren (Aufschlag von ... Einwohnern je Kind dieser Altersklasse) *	13,39
Kreisaufgabenanteil der kreisfreien Städte 2020	51,6 %
Veredlungsfaktor kreisfreie Städte: Kinder von unter 6 Jahren (Aufschlag von ... Einwohnern je Kind dieser Altersklasse) *	6,90
Gutachternvorschlag für Soziallastenansatz	
Koeffizient: Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften	31,7
Veredlungsfaktor Landkreise: (Aufschlag von ... Einwohnern je SGB II Bedarfsgemeinschaft) **	8,23
Kreisaufgabenanteil der kreisfreien Städte 2020	51,6 %
Veredlungsfaktor kreisfreie Städte: (Aufschlag von ... Einwohnern je SGB II Bedarfsgemeinschaft) **	4,25

* Der Veredlungsfaktor wird mit der Zahl der Kinder dieser Altersklasse multipliziert.

** Der Veredlungsfaktor wird mit der Anzahl der SGB II Bedarfsgemeinschaften multipliziert.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Gemäß Modellvariante 1 (Tabelle 16) ergeben sich für den Nebenansatz für die Kinder im Alter von unter 6 Jahren Veredlungsfaktoren von 13,39 für die Landkreise und 6,90 für die kreisfreien Städte (infolge der Multiplikation mit dem in Abschnitt 2.4.3.1 errechneten Anteils der Kreisaufgaben von 51,6 %). Hinsichtlich des Soziallastenansatzes ergeben sich analog Faktoren i. H. v. 8,23 für die Landkreise und 4,25 für die kreisfreien Städte (Tabelle 17). Die Umsetzung im FAG wird bei beiden Nebenansätzen mit Hilfe eines Aufschlags auf die über den Hauptansatz berechnete fiktive Einwohnerzahl einer Kreiseinheit realisiert. Bei der Einführung eines Soziallastenansatzes muss nochmals darauf verwiesen werden, dass zugleich die Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II laut § 7 FAG in die Teilschlüsselmassen übertragen werden müssten, um eine Überkompensation des Bedarfstatbestandes auszuschließen.

²¹⁸ Vgl. Vesper (2006), S. 78; Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 92; Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 76.

Tabelle 18: Herleitung von Nebenansätzen in der Teilschlüsselmasse der Landkreise (Variante 2.4 gemäß Tabelle 16)

Koeffizient: Konstante	788,30
Gutachternvorschlag für Demografie-Nebenansatz	
Koeffizient: Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-25,7
Veredlungsfaktor: Bevölkerungsrückgang (Aufschlag von ... je verlorenem Einwohner)	(326,0 %) 100,0 %
Gutachternvorschlag für Flächenansatz (Siedlungs- und Verkehrsfläche)	
Koeffizient: Siedlungsdichte	-0,12
Veredlungsfaktor: (Aufschlag von ... je Einwohner pro qkm SuV-Fläche)	1,52 %
Mittelwert Siedlungsdichte 2020	924,12
Wert des Flächenfaktors in Einwohner/qkm SuV-Fläche	14,07

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Bezugnehmend auf Modellvariante 2.4 (Tabelle 16) lassen sich die in Tabelle 18 dargestellten Veredlungsfaktoren ermitteln. Für die Berechnung des Demografie-Nebenansatzes wird ein Vergleich der Ist-Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres mit der fünf Jahre davor ermittelten Ist-Einwohnerzahl vorgenommen. Ist die Bevölkerung einer Gemeinde in diesem Fünf-Jahres-Zeitraum rückläufig gewesen, so wird die Differenz zu 100,00 % in Form fiktiver Einwohner auf den Hauptansatz angerechnet. Das heißt, dass 100,00 % der im Zuge der demografischen Entwicklung „verlorenen“ Einwohner auf die Ist-Einwohnerzahl angerechnet werden. Vereinfacht ausgedrückt wird bei einem Landkreis, der im Jahr 2020 eine niedrigere Einwohnerzahl als 2015 ausweist, die originäre Ist-Einwohnerzahl von 2015 angesetzt. Die angegebenen, regressionsanalytisch ermittelten 326,0 % stellen ein rein rechnerisches Ergebnis dar und werden nicht direkt umgesetzt, da eine Veredelung von über 100 % im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht als sachgerecht anzusehen ist. Anderenfalls würde ein schrumpfender Landkreis im Jahr 2020 rechnerisch mehr Einwohner verzeichnen als 2015. Die Stärke des Demografie-Nebenansatzes ist folglich mit dem bisherigen Demografiefaktor nach § 25 FAG vergleichbar. Eine Mindestgrenze zur Wirkung des Nebenansatzes wird nicht empfohlen.

Hinsichtlich der rechnerischen Umsetzung des Flächenfaktors im FAG ergibt sich auf Basis der empirischen Analysen zunächst ein Veredlungsfaktor i. H. v. 1,52 %. Zieht man den Mittelwert der Siedlungsdichte der 11 Landkreise aus dem Jahr 2020 heran (924,12 Einw./qkm Siedlungs- und Verkehrsfläche), ergibt dies einen Anteil von 14,07 Einwohnern pro qkm Siedlungs- und Verkehrsfläche eines Landkreises. Im Ergebnis sollten folglich je angefangenem Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche eines Landkreises 14,07 Einwohner auf die Ist-Einwohnerzahl eines Landkreises hinzugerechnet werden.

Mit Blick auf die historische Entwicklung des sachsen-anhaltischen FAGs wird ersichtlich, dass ein Dünnbesiedlungszuschlag für die Landkreise bereits bis zum Jahr 2012 zum Einsatz kam. Dieser betrug gemäß § 13 Abs. 2 Nummer 2 des FAG in der Fassung vom 16.12.2009 1 % für jeweils 10 Einwohner unter der Durchschnittseinwohnerdichte.²¹⁹ Mit der in 2013/2014 beschlossenen Überarbeitung des FAG wurde der Dünnbesiedlungszuschlag abgeschafft.²²⁰ In diesem Kontext erfüllen bereits die Besonderen Ergänzungszuweisungen nach den §§ 10 und 11 FAG (für die Wahrnehmung der Aufgaben der Schülerbeförderung und der Unterhaltung der Kreisstraßen) eine essenzielle Rolle, da beide durch die jeweiligen Verteilungsschlüssel auf die Dünnbesiedlung im ländlichen Raum abzielen. Sie erscheinen darüber hinaus als separate Zuweisungsart geeignet, dem hier skizzierten Dünnbesiedlungsfaktor Rechnung zu tragen. Der Bedarfstatbestand wird demnach bereits anerkannt und müsste nicht zusätzlich im Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigt werden. Sollte der

²¹⁹ Vgl. Land Sachsen-Anhalt (2009).

²²⁰ Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 86.

Sonderbedarf dennoch über die Schlüsselzuweisungen der Landkreise veredelt werden, müssten im Gegenzug im Gegenzug die besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben für die Schülerbeförderung und die Kreisstraßen gekürzt bzw. vollständig gestrichen werden, um eine Überkompensation des Bedarfstatbestands der Siedlungsdichte zu vermeiden.

Die Verteilungsschlüssel für die Besonderen Ergänzungszuweisungen nach § 10 Abs. 2 (50 % Anteil an der Gesamtfläche und 50 % Anteil an der Gesamtzahl der Schüler der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen) und § 11 Abs. 2 FAG (Anteil an der Summe der von der zuständigen obersten Landesbehörde anerkannten Längen der Kreisstraßen) sind bereits gut zur Verteilung der damit bereitgestellten Finanzmittel geeignet, da sie anreizkompatibel ausgestaltet wurden.

Aus diesen Gründen wird seitens der Gutachter die Einführung eines neuen Dünnbesiedlungsansatzes für die Landkreise nicht empfohlen. Die Simulationsergebnisse im Abschnitt 4 beziehen sich folglich ausschließlich auf die in Tabelle 17 angegebenen Veredlungsfaktoren für einen Ansatz für die Kinder unter 6 Jahren und einen Soziallastenansatz. Des Weiteren wird der Demografieansatz nach § 25 FAG parallel zu den kreisangehörigen Gemeinden auch in den Teilschlüsselmassen der Landkreise und kreisfreien Städte aufgelöst. Demnach gilt die Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres (in Bezug auf das FAG 2022 das Jahr 2020) als Messgröße für den Hauptansatz.

3 FINANZAUSGLEICHSUMLAGE, MINDESTAUSSTATTUNG UND AUSGLEICHQUOTE FÜR DIE KREISANGEHÖRIGEN GEMEINDEN

In diesem Abschnitt wird die Finanzkraftumlage nach § 12 Abs. 4 FAG näher erläutert und kritisch gewürdigt, die im bundesweiten Vergleich neben Sachsen-Anhalt lediglich noch in Baden-Württemberg in ähnlicher Form umgesetzt wird (Abschnitt 3.1).²²¹ Zusätzlich wird gemäß der Leistungsbeschreibung geprüft, welche Verfahren sich ggf. qualitativ besser eignen, um die Situation abundanter Gemeinden auf der einen (Abschnitt 3.2.1) und der besonders finanzschwachen Gemeinden auf der anderen Seite (Abschnitt 3.2.2) im sachsen-anhaltischen FAG anzuerkennen. Überdies wird auf die Wirkungsweise der Ausgleichsquote eingegangen und inwieweit diese im Zuge der Änderungen der übrigen Bestandteile des FAG angepasst werden müsste (Abschnitt 3.3).

Im Unterschied zu den vorhergehenden Abschnitten werden hierbei Prüfaspekte behandelt, die nicht mittels statistischer Methoden empirisch geprüft werden können (vgl. im Rückblick Tabelle 1). Vielmehr werden qualitative Abwägungen unternommen, die dann wiederum in die Simulationsrechnungen in Abschnitt 4 überführt werden.

3.1 STATUS QUO: FINANZKRAFTUMLAGE NACH § 12 ABS. 4 FAG

Die Finanzkraftumlage (FKU) ist in § 12 Abs. 4 FAG integriert und repräsentiert im engeren Sinne eine Verbindung aus der Finanzkraftabschöpfung der besonders steuerstarken bzw. abundanten Gemeinden (sog. Finanzausgleichsumlage, vgl. Abschnitt 3.2.1) und einer finanziellen Mindestausstattung für besonders finanzkraftschwache Gemeinden (vgl. Abschnitt 3.2.2).

Abbildung 42: Funktionsweise der Finanzkraftumlage gemäß § 12 Abs. 4 FAG

Schritt 1: Berechnung Lücke: BMZ I >< STKMZ, Ausgleichsquote: 70 %			
wenn BMZ I > STKMZ: fiktive Schlüsselzuweisung			
Schritt 2: Ermittlung Rechengröße Finanzkraftumlage (FKU): $\left[\sum_{k=1}^n \text{STKMZ} + 70 \% * (\text{STKMZ} - \text{BMZ I}) \right] * 10 \%$			
Zurechnung zur Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden			
Schritt 3: Bildung einer neuen Bedarfsmesszahl (BMZ II)			
Schritt 4: Berechnung Lücke: BMZ II >< STKMZ, Ausgleichsquote: 90 %			
Abzug von 10 % der FKU-Rechengröße je kreisangehöriger Gemeinde			
Reduzierung der Teilschlüsselmasse um diese Summe			
4 Fallunterscheidungen			
a) keine Abundanz	b) Abundanz	c) Teilabundanz I	d) Teilabundanz II
BMZ II > STKMZ ∪ BMZ I > STKMZ	BMZ II < STKMZ ∪ BMZ I < STKMZ	BMZ II > STKMZ ∪ BMZ I < STKMZ	BMZ II < STKMZ ∪ BMZ I > STKMZ
nie abundant	vorher abundant, nachher abundant	vorher abundant, nachher nicht abundant	vorher nicht abundant, nachher abundant
Erhöhung SZW	Zahlung FKU (100 %)	Zahlung FKU (100 %) - x	Zahlung FKU (100 %) - x

Quelle: Eigene Darstellung.

²²¹ Siehe § 6 Abs. 3 FAG Baden-Württemberg.

Die Funktionsweise der FKU ist in Abbildung 42 dargestellt und wird zunächst umfassend erläutert. Die angegebenen Zahlenwerte entstammen den gutachterlichen Berechnungen zum Stand FAG 2022. Die FKU umfasst mehrere aufeinander folgende Berechnungsschritte. Sie werden ausschließlich in der Teilschlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden berechnet.

- *Erstens* wird, gemäß der üblichen Logik der kommunalen Finanzausgleichssysteme, die Bedarfsmesszahl (BMZ I) jeder einzelnen Gemeinde mit der Steuerkraftmesszahl verglichen. Fällt der Finanzbedarf einer Gemeinde größer aus als die Steuerkraft, wird der Unterschiedsbetrag mit einer Ausgleichsquote i. H. v. 70 % multipliziert (vgl. grundsätzlich Abschnitte 2.1.2.1 und 2.1.2.2). Dies ergibt die sog. fiktiven Schlüsselzuweisungen, die in der Summe auf der Festlegung der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden i. H. v. 388,4 Mio. Euro basieren.
- Daraufhin wird, *zweitens*, für jede kreisangehörige Gemeinde eine **Rechengröße für die FKU** berechnet, die den Ausgangspunkt für alle weiteren Rechenschritte repräsentiert: Diese bildet sich aus der Summe der **Steuerkraftmesszahl (STKMZ)** und **70 %** der Lücke, um den die **STKMZ hinter der BMZ I** zurückbleibt, d. h., die STKMZ zuzüglich der fiktiven Schlüsselzuweisungen aus Rechenschritt 1. Der berechnete Wert wird anschließend mit einem Faktor i. H. v. 10 % multipliziert. Diese für jede einzelne Gemeinde berechnete Größe wird anschließend über alle kreisangehörigen Gemeinden aufsummiert. Die sich dadurch ergebende Summe wird der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden hinzugerechnet. Bezogen auf das FAG 2022 handelt es sich dabei um rd. 179,6 Mio. Euro. Die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden i. H. v. 388,4 Mio. Euro wird demzufolge (und nur übergangsweise) auf ca. 568,0 Mio. Euro erhöht.
- *Drittens* wird auf der Grundlage der (fiktiven) Erhöhung der Teilschlüsselmasse die Bedarfsmesszahl neu berechnet (BMZ II).²²²
- *Viertens* wird nun für jede kreisangehörige Gemeinde ein Vergleich der Steuerkraftmesszahl mit der neu ermittelten Bedarfsmesszahl (BMZ II) vorgenommen, wobei in diesem Fall **90 % der Lücke** errechnet werden. Folglich erhöht sich die Ausgleichsquote um 20 Prozentpunkte (ursprünglich 70 %, siehe Schritt 1). Bei **jeder** Gemeinde werden anschließend 10 % der im ersten Schritt ermittelten FKU-Rechengröße wieder abgezogen, wodurch sich die Teilschlüsselmasse wieder von 568,0 Mio. Euro auf 388,4 Mio. Euro reduziert. In der Folge ergibt sich bei jeder kreisangehörigen Gemeinde ein positiver oder negativer Betrag. Es werden demnach zwei rechnerische Angleichungen von STKM und BMZ durchgeführt, jeweils mit einem unterschiedlichen Ausgleichsgrad, aber unter Konstanthaltung der Schlüsselmasse. Auf dieser Basis können vier Fälle unterschieden werden:
 - Fall a) zufolge fallen **sowohl die BMZ II als auch die BMZ I höher** aus als die STKMZ. Der sich auf Basis des Vergleichs von BMZ II und STKMZ ergebende Betrag **abzüglich von 10 % der in Schritt 2 gebildeten FKU-Rechengröße** wird der Gemeinde demzufolge als Schlüsselzuweisung ausgezahlt. Gegenüber der ursprünglich berechneten fiktiven Schlüsselzuweisung (70 % Ausgleichsquote) ergibt sich somit im Zuge der FKU eine Erhöhung.
 - Konstellation b) gibt an, dass **sowohl die BMZ II als auch die BMZ I einer kreisangehörigen Gemeinde geringer** ausfallen als ihre STKMZ. Sie ist demnach sowohl bei der Berechnung der fiktiven Schlüsselzuweisung (BMZ I) als auch der Ermittlung der Schlüsselzuweisung infolge der FKU (BMZ II) abundant. Diese Gemeinde erhält keine Schlüsselzuweisung, sondern zahlt durch den Abzug von 10 % im vierten

²²² Infolgedessen wird auch der Grundbetrag neu berechnet (Erhöhung um etwa 30,14 Euro von 698,16 Euro auf 728,30 Euro). Wie eingangs erläutert wurde, sorgt die Anpassung des Grundbetrags technisch dafür, dass die Teilschlüsselmasse vollständig aufgebraucht wird. Daher drückt sich die rechnerische Erhöhung der Teilschlüsselmasse in einer Erhöhung der BMZ aus.

Rechenschritt entsprechend die volle FKU i. H. v. 10 % der in Schritt 2 ermittelten FKU-Rechengröße.

- In Fall c) ergibt sich eine sog. Teilabundanz (Fall I): Die **BMZ I einer Gemeinde fällt geringer aus als ihre STKMZ**, die **BMZ II ist allerdings infolge des gestiegenen Grundbetrags höher als die STKMZ**. Sie ist demnach in Bezug auf die **BMZ I abundant**, in Bezug auf die **BMZ II** ist sie jedoch **nicht mehr abundant** (*vorher abundant, nachher nicht abundant* in Abbildung 42). Folglich muss die Gemeinde zwar eine FKU i. H. v. 10 % der in Schritt 2 ermittelten FKU-Rechengröße entrichten, diese wird jedoch um den Betrag der Schlüsselzuweisungen reduziert, der sich im Zuge der Berechnung von BMZ II ergibt.
- Konstellation d) skizziert den zweiten Fall der Teilabundanz (Fall II): Die **BMZ I einer Gemeinde fällt höher aus als ihre STKMZ**, die **BMZ II ebenfalls höher als die STKMZ**. Dies würde grundsätzlich bedeuten, dass keine Abundanz vorliegt. Jedoch kommt hier die FKU-Rechengröße zusätzlich ins Spiel. Der Grund für die Teilabundanz liegt darin, dass die Schlüsselzuweisungen, die der Gemeinde auf der Basis von BMZ II gewährt würden, geringer ausfallen als die 10 % der FKU-Rechengröße, die im letzten Schritt abgezogen wird. Deshalb ist sie in Bezug auf die **BMZ I nicht abundant**, hinsichtlich der **BMZ II** ist sie jedoch **abundant** (*vorher nicht abundant, nachher abundant* in Abbildung 42). Die Gemeinde muss auch in diesem Fall eine FKU i. H. v. 10 % der in Schritt 2 ermittelten FKU-Rechengröße entrichten, diese wird jedoch um den Betrag der Schlüsselzuweisungen reduziert, der sich im Zuge der Berechnung von BMZ II ergibt.

Die Summe der von den steuerkraftstärkeren Gemeinden zu entrichtenden FKU wird gemäß § 12 Abs. 4 Satz 6 FAG zurück in die Teilschlüsselmasse überführt. Die sich ergebende Umverteilung stärkt die steuerkraftschwachen Gemeinden und schöpft Steuerkraft von den steuerkraftstarken Gemeinden ab. Dies unterstützt die redistributive Funktion des Schlüsselzuweisungssystems. Gleichzeitig schadet jedoch die FKU der Transparenz des Schlüsselzuweisungssystems, da es die Veredelung durch die Hauptansatzstaffel und Nebenansätze und damit deren intendierte Verteilungswirkung intransparent macht. Da die FKU durch ihre aufeinander aufbauenden Rechenschritte von einer enormen Komplexität geprägt ist (vgl. Abbildung 42) und nicht unmittelbar erkennbar ist, welche Verteilungswirkung für die einzelne Gemeinde daraus resultiert, können ihre Verteilungseffekte nur durch Modellrechnungen nachvollzogen werden. Daher soll nachfolgend abgeschätzt werden, ob die Umverteilungswirkungen eine derartige Komplexität rechtfertigen oder ob sachgerechte Alternativen bestehen.

Der Zusammenfassung in Tabelle 19 zufolge verändert die FKU die Anzahl an abundanten und nicht-abundanten Gemeinden: Legt man die allgemeinen Berechnungen zur Verteilung der sog. fiktiven Schlüsselzuweisungen (basierend auf der BMZ I) zugrunde, würden 189 kreisangehörige Gemeinden Schlüsselzuweisungen erhalten, 26 Gemeinden wären hingegen aufgrund ihrer hohen STKMZ (vollständig) abundant.²²³ Wird hingegen die BMZ II nach der Bildung der FKU-Rechengröße zugrunde gelegt, erhalten nur noch 183 Gemeinden Schlüsselzuweisungen. 32 kreisangehörige Gemeinden gelten nun als abundant, wobei 19 davon als vollständig abundant einzuordnen sind. 7 der 32 Gemeinden sind vor der FKU abundant, nachher jedoch nicht (Teilabundanz I), die übrigen 6 Gemeinden sind vorher nicht abundant, nach der FKU hingegen schon (Teilabundanz II). Die Höhe der verteilten Schlüsselzuweisungen steigt durch die FKU (31,4 Mio. Euro) von 388,4 Mio. Euro auf 419,8 Mio. Euro, d. h., die Schlüsselmasse wird durch die voll- und teilabundanten Gemeinden um rund 8 % erhöht. Der Großteil der gezahlten FKU wird gemäß Abbildung 43 von den 19 vollständig abundanten Gemeinden aufgebracht (27,6 Mio. Euro bzw. 87,9 %). Weitere 3,6 Mio. Euro entstammen von den Gemeinden des Teilabundanztyps I (11,3 %) und lediglich 0,24 Mio. Euro werden von den Gemeinden des Teilabundanztyps II (0,8 %) entrichtet.

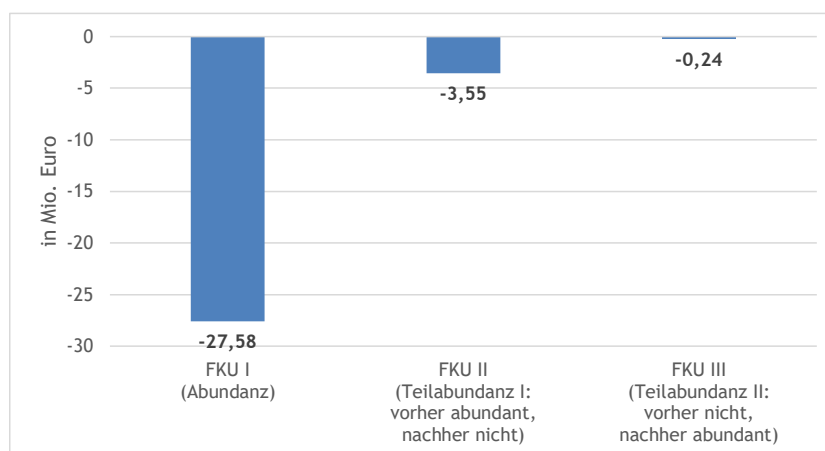
²²³ Die Teilabundanzen entstehen im Zusammenhang mit der FKU durch den Wechsel der Ausgleichsquote von 70 % auf 90 %.

Tabelle 19: Vergleich fiktiver und realer Schlüsselzuweisungen

Daten: FAG Ist-Werte 2022	fiktive SZW vor FKU (BMZ I)	reale SZW nach FKU (BMZ II)
Anzahl Gemeinden mit BMZ > STKMZ	189	183
Anzahl Gemeinden mit BMZ < STKMZ	26	32
Anzahl Gemeinden mit vollständiger Abundanz	26	19
Anzahl Gemeinden mit Teilabundanz I (vorher abundant, nachher nicht abundant)	-	7
Anzahl Gemeinden mit Teilabundanz II (vorher nicht abundant, nachher abundant)	-	6
verteilte Schlüsselzuweisungen	388,4 Mio. Euro	419,8 Mio. Euro (davon 31,4 Mio. Euro FKU)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Abbildung 43: Volumen der Finanzkraftumlage nach Abundanztypen

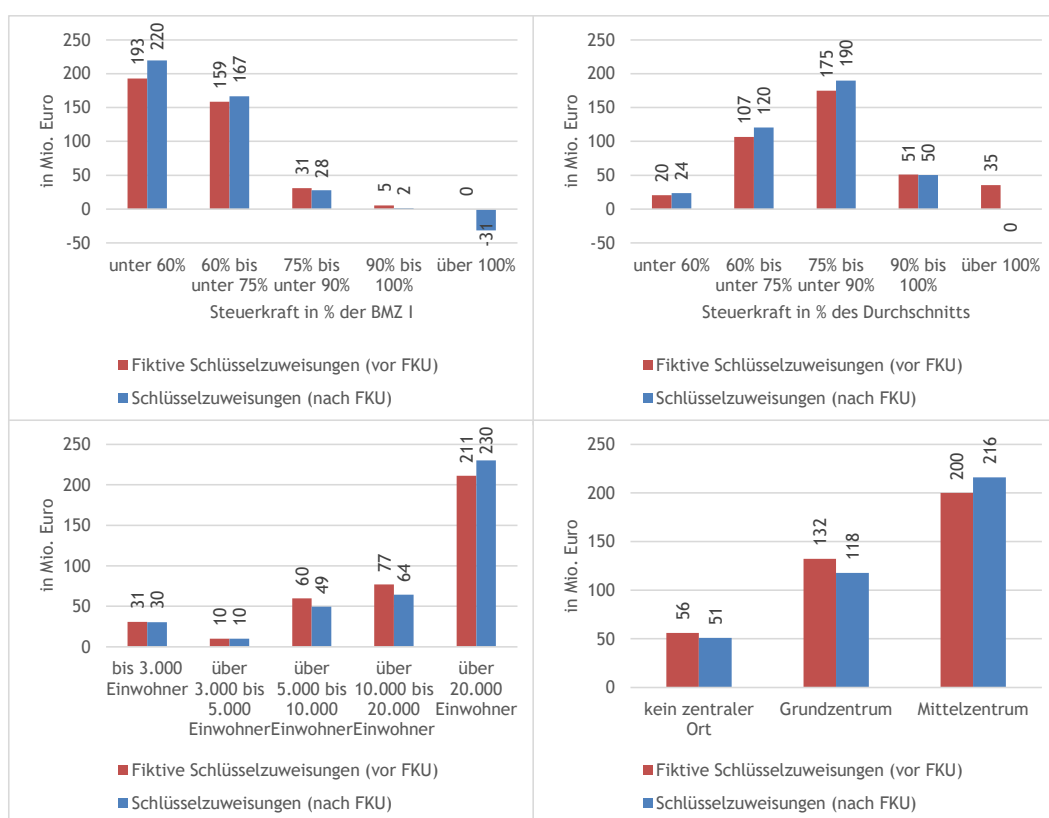


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Teilabundanz II ist dabei aus finanzwissenschaftlicher Sicht erklärungsbedürftig: Die BMZ II einer kreisangehörigen Gemeinde fällt aufgrund ihres unveränderten Gesamtansatzes und der Erhöhung des Grundbetrags (siehe Schritt 3) höher aus, während die STKMZ gleichbleibt. Somit dürfte sich gemäß der Logik kommunaler Finanzausgleichssysteme keine Abundanz ergeben, wenn dies nicht bereits bei der niedrigeren BMZ I der Fall gewesen wäre. Hier kommt jedoch die veränderte Ausgleichsquote zum Tragen: Diese steigt von 70 % auf 90 % und bewirkt damit eine größere Umverteilungswirkung von steuerkraftstarken zu steuerkraftschwachen Gemeinden. Zum Vergleich beträgt die FKU, sofern sich die Ausgleichsquote in beiden Fällen auf 70 % beläuft, lediglich 28,0 Mio. Euro (-3,4 Mio. Euro ggü. 90-prozentiger Ausgleichsquote). Dabei entfallen 96,2 % der FKU auf die vollständig abundanten Gemeinden (27,0 Mio. Euro) und 3,8 % auf Gemeinden mit dem Teilabundanztyp I. Gemeinden des Teilabundanztyps II gibt es in dem Fall nicht, da die beim Vergleich sowohl von der BMZ I als auch der BMZ II mit der STKMZ angewandten Ausgleichsquoten nicht auseinanderfallen. Die Erhöhung der Ausgleichsquote gemäß § 12 Abs. 4 Satz 3 FAG sorgt nun allerdings dafür, dass die verbleibende Differenz zwischen der BMZ II und der STKMZ infolge der FKU stärker mittels Schlüsselzuweisungen aufgefüllt wird als dies beim Vergleich der BMZ I mit der STKMZ der Fall war. Dies bedeutet, dass auch die Differenz der steuerkraftstarken Gemeinden zwischen deren hoher STKMZ und deren niedrigerer BMZ II stärker abgeschöpft wird. Wenn nun die BMZ II bereits bei einer Ausgleichsquote i. H. v. 70 % recht nah an der STKMZ liegt, kann es passieren, dass die Differenz zwischen beiden Größen bei einer höheren Ausgleichsquote geringer ausfällt als die in Schritt 2 ermittelte FKU-Rechengröße (vgl. nochmals Abbildung 42), bei der ein Ausgleichsgrad von 70 % angesetzt wurde. Aus technischer Perspektive liegt der Grundbetrag, der mit dem gleichbleibenden Gesamtansatz multipliziert wird (vgl. nochmals Abschnitt 2.1.2.1), bei einer niedrigeren Ausgleichsquote noch

wesentlich höher als bei einer höheren Ausgleichsquote.²²⁴ Deshalb fällt auch die BMZ II (= Gesamtansatz * Grundbetrag) bei einer Ausgleichsquote i. H. v. 90 % niedriger aus, als wenn diese 70 % betragen würde.²²⁵ Im letzten Schritt werden jedoch einheitliche 10 % der FKU-Rechengröße wieder abgezogen. Demzufolge ist der Vergleich zwischen den errechneten Schlüsselzuweisungen basierend auf dem Vergleich der BMZ II und der STKMZ einerseits und den 10 % der FKU-Rechengröße andererseits entscheidend: Fallen erstere höher aus als die FKU-Rechengröße, dann empfängt die Gemeinde die Differenz zu ihren Gunsten. Liegt der 10 %-Abzug hingegen höher als der Ausgleich zwischen BMZ II und STKMZ, dann handelt es sich um eine Gemeinde mit dem Teilabundanztyp II, die die Differenz als FKU entrichten muss.

Abbildung 44: Fiktive und reale Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden in Mio. Euro (FAG Ist-Werte 2022)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Die zentrale Frage ist nun, ob die Umverteilung im Zuge der FKU tatsächlich steuerkraftschwache Gemeinden stärkt. Dazu werden in Abbildung 44 die fiktiven Schlüsselzuweisungen (vor der FKU) mit den realen Schlüsselzuweisungen (nach der FKU) auf der Basis unterschiedlicher Vergleichsmaßstäbe gegenübergestellt.²²⁶

- Die wichtigste Maßzahl ist dabei die STKMZ in Höhe der BMZ I (Abbildung 44, oben links), da sie die Relation angibt, wann es sich um eine abundante Gemeinde handelt. Die Gemeinden

²²⁴ Bei einer Ausgleichsquote von 90 % beläuft sich der Grundbetrag bei der BMZ II auf rd. 728,30 Euro, beträgt sie hingegen 70 % liegt er bei ungefähr 802,37 Euro.

²²⁵ Daher kann die Konstellation eintreten, dass die FKU-Rechengröße, die auf einer Ausgleichsquote von 70 % basiert, höher ausfällt als die Schlüsselzuweisungen, die eine Gemeinde mit dem Teilabundanztyp II im Zuge des Vergleichs von BMZ II und STKMZ bei einer Ausgleichsquote i. H. v. 90 % erhalten würde.

²²⁶ Aufgrund von Befreiungen von der Finanzkraftumlage gemäß § 12 Abs. 5 FAG in der bis 2021 geltenden Fassung bei den kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2021 i. H. v. rund 4,08 Mio. Euro reduziert sich die Teilschlüsselmasse einschließlich FKU für das Jahr 2022 um diesen Betrag. Bei der Berechnung der fiktiven Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2022 bleiben diese Befreiungen unberücksichtigt. Dadurch lassen sich die in der Abbildung dargestellten Beträge bei den fiktiven Schlüsselzuweisungen und bei den Schlüsselzuweisungen (nach FKU) nicht gegeneinander auf 0 aufrechnen.

in den zwei unteren Klassen mit bis zu 75 % an Steuerkraft in Prozent der BMZ I erhalten zusätzliche Schlüsselzuweisungen (unter 60 %: +27 Mio. Euro bzw. +51 Euro/Einw., 60 % bis unter 75 %: +8 Mio. Euro bzw. +12 Euro/Einw.). Bereits die Gemeinden, deren Steuerkraft zwischen 75 % und unter 90 % der BMZ I liegt, verlieren jedoch an Schlüsselzuweisungen (-3 Mio. Euro bzw. -16 Euro/Einw.). Dieser Effekt verstärkt sich mit zunehmender Steuerstärke, wobei die Gemeinden, deren Steuerkraft bei mehr als 100 % der BMZ I liegt, am meisten an FKU entrichten müssen (-31 Mio. Euro bzw. -218 Euro/Einw.). Damit wird sichtbar, dass auch nichtabundante bzw. teilabundante Gemeinden eine FKU entrichten müssen, was der grundsätzlichen Logik einer Finanzausgleichsumlage widerspricht.

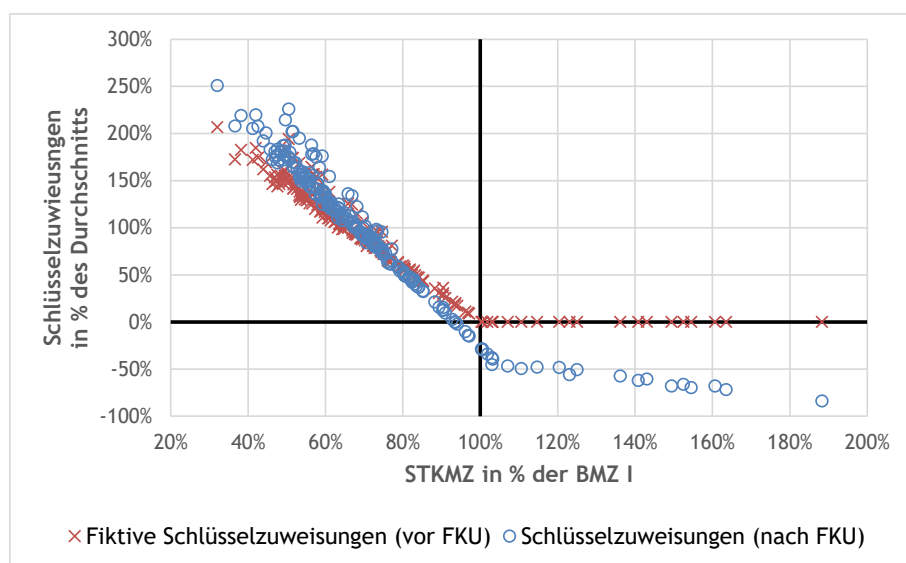
- Mit Blick auf die Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts (Abbildung 44, oben rechts) lassen sich ähnliche Erkenntnisse feststellen. Die steuerkraftschwachen Gemeinden in allen drei Steuerkraftklassen bis i. H. v. 90 % des Durchschnitts gewinnen an Schlüsselmasse (unter 60 %: +4 Mio. Euro bzw. +57 Euro/Einw., 60 % bis unter 75 %: +13 Mio. Euro bzw. +41 Euro/Einw., 75 % bis unter 90 %: +15 Mio. Euro bzw. +25 Euro/Einw.). Demzufolge nehmen auch bei diesem Vergleichsmaßstab die Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen mit wachsender Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts ab. Hinsichtlich der Steuerkraftklasse von 90 % bis 100 % des Durchschnitts wird deutlich, dass bereits Gemeinden an Schlüsselzuweisungen verlieren, die noch nicht als steuerstark gelten bzw. deren Steuerkraft unter dem Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden liegen (-1 Mio. Euro bzw. -2 Euro/Einw.). Die Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft weisen fiktive Schlüsselzuweisungen i. H. v. 35 Mio. Euro auf, die infolge der FKU gänzlich entfallen (-98 Euro/Einw.).
- Die fiktiven und realen Schlüsselzuweisungen werden zusätzlich nach den Gemeindegrößenklassen und den Zentralen Orten differenziert (Abbildung 44, unten links bzw. rechts). Bezugnehmend auf die Größenklassen wird erkennbar, dass die Schlüsselzuweisungen der verbandsangehörigen Gemeinden nahezu gleichbleiben. Die mittleren Größenklassen (bzw. die kleineren Einheitsgemeinden) verlieren an Schlüsselzuweisungen (über 5.000 bis 10.000 Einwohner: -11 Mio. Euro bzw. -33 Euro/Einw., über 10.000 bis 20.000 Einwohner: -13 Mio. Euro bzw. -28 Euro/Einw.), während die größten Einheitsgemeinden hinzugewinnen (+29 Mio. Euro bzw. +28 Euro/Einw.). Spiegelt man diese Aspekte mit der Differenzierung nach den Zentralen Orten, wird ersichtlich, dass die Mittelzentren durch die FKU an Schlüsselzuweisungen profitieren (+16 Mio. Euro bzw. +25 Euro/Einw.). Die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen (-5 Mio. Euro bzw. -18 Euro/Einw.) und die Grundzentren (-14 Mio. Euro bzw. -21 Euro/Einw.) verlieren hingegen. Der Grund, dass die Mittelzentren deutlich an Schlüsselmasse gewinnen, liegt darin, dass diese zwar durch den Zentralitätszuschlag und die damit einhergehende höhere Einwohnerveredelung bereits gut ausgestattet werden, dies aber bei der Berechnung der FKU keine so umfangreiche Rolle mehr spielt. Hier entscheidet letztlich vor allem die Kombination aus ausgeprägter Steuerschwäche einerseits und hohen Finanzbedarfen: 20 von 22 Mittelzentren verzeichnen eine STKMZ zwischen 49 % und 77 % der BMZ I und sind demnach als ausgesprochen steuerschwach einzuordnen.²²⁷ Eine wichtige Rolle spielt auch die Erhöhung der Ausgleichsquote von 70 % auf 90 %: Würde die Ausgleichsquote bei 70 % bleiben, würden sich die realen Schlüsselzuweisungen der Mittelzentren gegenüber den fiktiven Schlüsselzuweisungen lediglich um 12 Mio. Euro (statt 16 Mio. Euro) erhöhen.

Die Wirkung der FKU erscheint zwar grundlegend zweckmäßig, jedoch stellt sich die Frage nach den Gemeinden, die als „Gewinner“ und „Verlierer“ der FKU-Systematik hervorgehen. Dazu werden die einzelnen Gemeinden in einem Streudiagramm gegenübergestellt, wobei die STKMZ in Prozent der BMZ I auf der x-Achse und die Schlüsselzuweisungen in Prozent des Durchschnitts auf der y-Achse abgetragen sind (Abbildung 45). Die fiktiven Schlüsselzuweisungen sind als rote Kreuze dargestellt,

²²⁷ Die großen Mittelzentren, deren Schlüsselzuweisungen sich infolge der FKU am stärksten erhöhen, sind Halberstadt, Merseburg, Schönebeck, Stendal und Zeitz (insgesamt 7,7 Mio. Euro). Sie weisen allesamt eine STKMZ in Prozent der BMZ I i. H. v. weniger als 60 % auf.

die realen Schlüsselzuweisungen als blau umrandete Kreise. Liegen die blauen Kreise über den roten Kreuzen, dann fallen die realen Schlüsselzuweisungen höher aus als die fiktiven et vice versa. Grundlegend kann festgestellt werden, dass die besonders steuerkraftschwachen kreisangehörigen Gemeinden durch die FKU Zuschläge zu ihren Schlüsselzuweisungen erhalten. Die steuerkraftstarken müssen Abschläge hinnehmen. Der Wert der STKMZ i. H. v. 73,5 % der BMZ I markiert den Grenzfall: Für Gemeinden, deren Steuerkraft im Verhältnis zur BMZ I höher ausfällt, ergeben sich weniger reale Schlüsselzuweisungen als fiktive Schlüsselzuweisungen. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass bereits vergleichsweise steuerschwächere Gemeinden infolge der Systematik der FKU an Schlüsselzuweisungen verlieren.

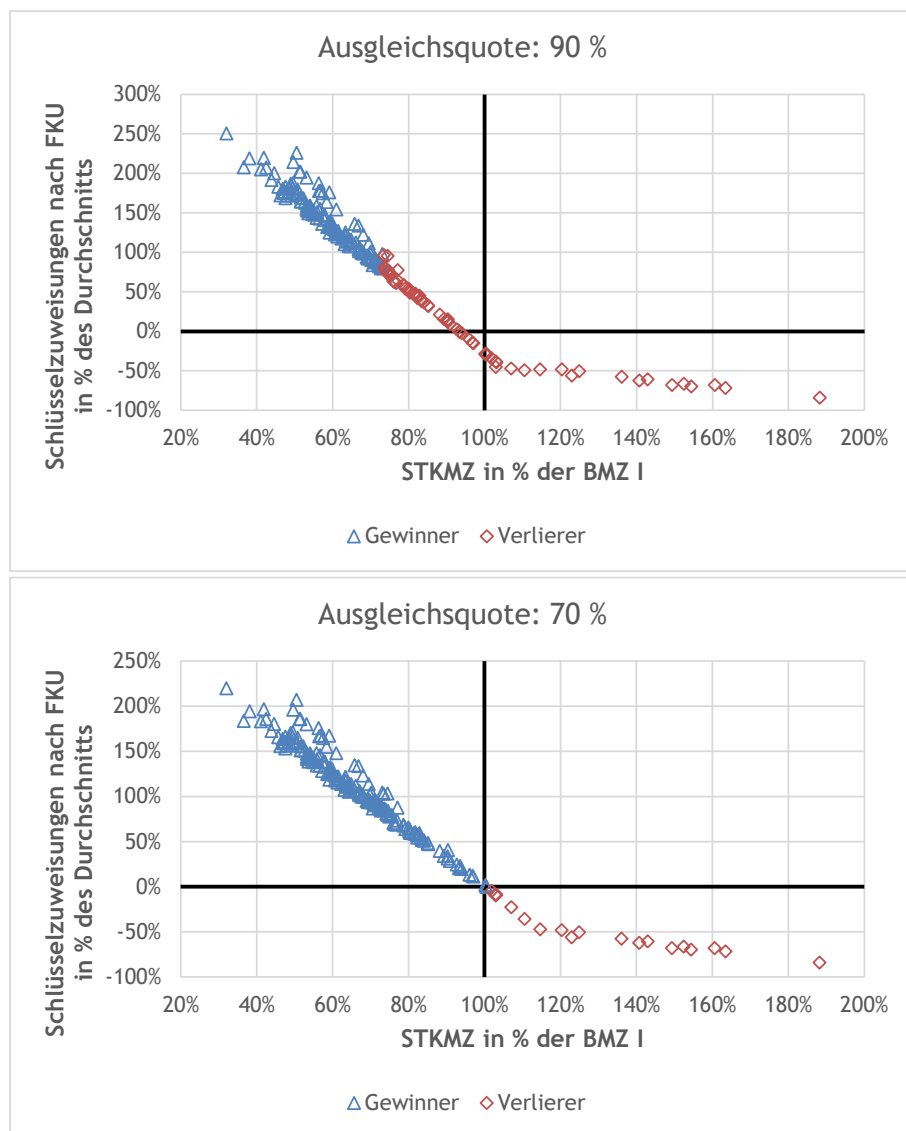
Abbildung 45: Fiktive und reale Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden gemäß ihrer Steuerkraft in Prozent der BMZ I (FAG Ist-Werte 2022)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Dieses Bild bestätigt sich mit Blick auf Abbildung 46, welches die „Verlierer“ der FKU (reale SZW < fiktive SZW) als rot umrandete Vierecke und die „Gewinner“ der FKU (reale SZW > fiktive SZW) als blau umrandete Dreiecke darstellt. Die obere Abbildung zeigt den Status quo der FKU mit einer Ausgleichsquote i. H. v. 90 %. Die untere Darstellung illustriert den Sachverhalt alternativ mit einer gleichbleibenden Ausgleichsquote i. H. v. 70 %. In der oberen Grafik wird deutlich, dass bereits Gemeinden mit einer STKMZ von weit unter 100 % der BMZ I - und demnach nicht-abundante Gemeinden - als „Verlierer“ der FKU zählen. Zusätzlich ist erkennbar, dass die Anzahl der „Verlierer“ weit höher als die in der rechten Spalte von Tabelle 19 erwähnten 32 mindestens teilabundanten Gemeinden. Vielmehr haben 76 Gemeinden durch den zusätzlichen Berechnungsschritt der FKU mit einer 90-prozentigen Ausgleichsquote geringere Schlüsselzuweisungen als vorher. Wird hingegen bei der Verteilung sowohl der fiktiven als auch der realen Schlüsselzuweisungen eine Ausgleichsquote von 70 % genutzt, ergibt sich diese Problematik nicht. Es verlieren lediglich Gemeinden an Schlüsselzuweisungen (bzw. entrichten eine FKU), die eine Steuerkraft von mehr als 100 % der BMZ I aufweisen.

Abbildung 46: Reale Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden gemäß ihrer Steuerkraft in Prozent der BMZ I mit einer Ausgleichsquote von 90 % (oben) und 70 % (unten) (FAG Ist-Werte 2022)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Tabelle 20: Vergleich realer Schlüsselzuweisungen bei unterschiedlichen Ausgleichsquoten

Daten: FAG Ist-Werte 2022	Ausgleichsquote: 90 % (Status quo)	Ausgleichsquote: 70 %
Anzahl Gemeinden mit BMZ II > STKMZ	183	192
Anzahl Gemeinden mit BMZ II < STKMZ	32	23
Anzahl Gemeinden mit vollständiger Abundanz	19	16
Anzahl Gemeinden mit Teilabundanz I (vorher abundant, nachher nicht abundant)	7	7
Anzahl Gemeinden mit Teilabundanz II (vorher nicht abundant, nachher abundant)	6	0
verteilte Schlüsselzuweisungen	419,8 Mio. Euro (davon 31,4 Mio. Euro FKU)	416,5 Mio. Euro (davon 28,1 Mio. Euro FKU)
Anzahl Gemeinden mit realen SZW > fiktiven SZW („Gewinner“)	139	192
Anzahl Gemeinden mit realen SZW < fiktiven SZW („Verlierer“)	76	23

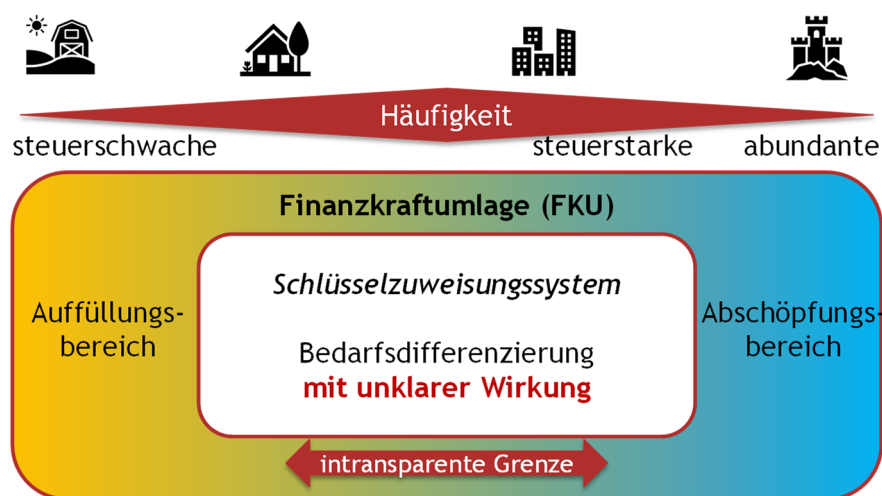
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Erhöhung der Ausgleichsquote spielt die entscheidende Rolle, weshalb sie in Tabelle 20 nochmals kritisch gewürdigt wird. In der linken Spalte werden die Resultate bei einer Ausgleichsquote von 90 %, in der rechten Spalte im Falle einer Ausgleichsquote i. H. v. 70 % angezeigt.

- Mit Blick auf den bei der FKU gegenwärtig durchgeführten Wechsel des Ausgleichsgrades von 70 % auf 90 % zeigt sich, dass die Anzahl der Gemeinden mit mindestens einer Teilabundanz (32) nicht mit der Anzahl der „Verlierer“ (76) übereinstimmt. Die Änderung der Ausgleichswirkung sorgt demnach für eine Umverteilung, die ohne eine umfassende Modellierung des gesamten sachsen-anhaltischen Schlüsselzuweisungssystems nicht ersichtlich werden kann.
- Würde der Ausgleichsgrad hingegen bei 70 % belassen, stimmen die Anzahl der mindestens teilabundanten Gemeinden und die Zahl der „Verlierer“ (jeweils 23) überein. Die FKU fällt in der Folge mit 28,1 Mio. Euro nur marginal geringer aus als bei einer Erhöhung der Ausgleichsquote auf 90 % (-3,3 Mio. Euro).

Der Charakter FKU kann somit wie folgt zusammengefasst werden: Es existiert keine feste Grenze, an der klar zwischen steuerkraftschwächeren Gemeinden, die zusätzliche Schlüsselzuweisungen erhalten und steuerkraftstärkeren Gemeinden, die eine FKU entrichten müssen, differenziert werden kann.²²⁸ Bevor die konkreten Berechnungen zur FKU durchgeführt werden, kann demnach im Voraus nicht annähernd abgeschätzt werden, ob eine Gemeinde zusätzliche Schlüsselzuweisungen erhält oder nicht bzw. wie viel an FKU eine abundante Gemeinde entrichten muss.

Abbildung 47: Finanzausgleichsumlage und Mindestausstattung mit fluiden Grenze (FKU im Status quo)



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 47 zeigt diesen Effekt mittels einer grafischen Darstellung, wonach in einem Schlüsselzuweisungssystem grundsätzlich zwischen steuerschwachen und steuerstarken sowie abundanten sowie den zwischen diesen beiden Extremen liegenden Gemeinden unterschieden wird. Das eigentliche Schlüsselzuweisungssystem für die kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen-Anhalt steht im derzeitigen FAG nicht für sich allein, sondern ist eingebettet im System der FKU. Folglich ist die tatsächliche Wirkung der Bedarfsdifferenzierung im Schlüsselzuweisungssystem mittels Hauptansatz und Nebenansätzen unklar. Vielmehr wird die Differenzierung der Bedarfe durch die FKU relativiert, da die BMZ neu berechnet wird und die bereits fiktiv festgelegten Schlüsselzuweisungen nochmals vollumfänglich umverteilt werden (inklusive der Änderung der Ausgleichsquote). Der

²²⁸ Eine solche Grenze könnte beispielsweise als Steuerkraft in Prozent der Bedarfsmesszahl angegeben werden (vgl. Abschnitt 3.2.1). Eine Grenze, ab der Gemeinden eine Mindestausstattung gewährt wird, könnte wiederum in Form der zu erreichenden Finanzkraft in Prozent der BMZ definiert werden (vgl. Abschnitt 3.2.2).

Abschöpfungsbereich der steuerstarken und insbesondere abundanten Gemeinden (Wie viel an FKU müssen sie entrichten?) auf der einen sowie der Auffüllungsbereich für die steuerschwachen Gemeinden (Wie viele zusätzliche Schlüsselzuweisungen sollten sie erhalten?) auf der anderen Seite sind aufgrund der bereits dargelegten intransparenten Grenze (vgl. Abbildung 46 und Tabelle 20) unklar definiert.

In der Gesamtschau ist die Systematik der in Sachsen-Anhalt angewandten FKU äußerst kompliziert, und verzeichnet eine begrenzte Umverteilungswirkung, wobei sie jedoch stark in die Bedarfsdifferenzierung im Schlüsselzuweisungssystem eingreift. Eine ähnliche Wirkung bei einer zugleich deutlich verminderten Komplexität und stark erhöhten Transparenz und Nachvollziehbarkeit kann durch zwei voneinander getrennte Instrumente erreicht werden (Finanzausgleichsumlage und relative Mindestausstattung), die im nachfolgenden Abschnitt 3.2 vorgestellt werden.

3.2 REFORMVORSCHLAG: TRENNUNG VON FINANZAUSGLEICHSUMLAGE UND MINDESTAUSSTATTUNG

Auf Basis des Reformvorschlags sollen die im Rahmen der FKU kombinierten Instrumente der Finanzausgleichsumlage und Mindestausstattung wieder voneinander getrennt werden. Dadurch soll das System der Abschöpfung bei den abundanten Gemeinden und der Auffüllung bei den steuerschwachen Gemeinden wieder transparenter und nachvollziehbarer gestaltet werden. Die wichtigste Stellschraube sind dabei die klaren Grenzen,

- einerseits, ab wann eine Gemeinde als abundant gilt und somit eine Finanzausgleichsumlage entrichten muss, und
- andererseits, ab wann eine Gemeinde eine relative Mindestausstattung erhalten sollte.

Abbildung 48 stellt diesen konkreten Fall grafisch dar. Im Unterschied zur FKU weist die Bedarfsdifferenzierung im Schlüsselzuweisungssystem eine klare Wirkung auf, die nicht durch eine übergeordnete Instanz beeinträchtigt bzw. verwässert wird. Sie steht in diesem Fall für sich und weist eine transparente Grenze zur Finanzausgleichsumlage auf der einen und zur Mindestausstattung auf der anderen Seite auf. Die Finanzausgleichsumlage wiederum steht als Instrument ebenfalls für sich, wobei eine klare Grenze in Höhe der STKMZ zur BMZ definiert wird, ab welcher die Umlage entrichtet muss. Dies gilt analog auch für die relative Mindestausstattung: Es wird eine klare Grenze definiert, ab wann eine Gemeinde diese erhält und welchen Umfang diese einnimmt. Im Zuge der Vereinfachung des Systems gibt es nur noch eine Bedarfsmesszahl und einen einheitlichen Grundbetrag, auf deren Basis die Schlüsselzuweisungen verteilt werden. Sämtliche Schritte der FKU würden dadurch obsolet und entfallen.

Abbildung 48: Finanzausgleichsumlage und Mindestausstattung mit fester Grenze (Reformvorschlag für die FKU)



Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.1 EINFÜHRUNG EINER FINANZAUSGLEICHSUMLAGE

Bevor auf die entscheidenden Parameter eingegangen wird, die im Rahmen einer Finanzausgleichsumlage (FAG-Umlage) festzulegen sind, wird nachfolgend auf deren allgemeine Systematik eingegangen und ein Ländervergleich durchgeführt (Abschnitt 3.2.1.1). Im Anschluss daran wird der Reformvorschlag zur Einführung einer FAG-Umlage in das FAG Sachsen-Anhalts umgesetzt (Abschnitt 3.2.1.3).

3.2.1.1 SYSTEMATIK DER FINANZAUSGLEICHSUMLAGE

Durch die Festlegung einer FAG-Umlage treten in der Mehrzahl der Länder horizontale Zahlungsströme zwischen den Kommunen auf. Die Zahlungsströme sind indirekt, d. h., nicht zwischen einzelnen Gemeinden, sondern zwischen besonders steuerstarken Gemeinden und dem Schlüsselzuweisungssystem, das gestärkt wird. Grundsätzlich wird die FAG-Umlage von abundanten Kommunen (i. d. R. $STKMZ > BMZ$) erhoben. Somit wird, neben der Angleichung der Steuerkraft durch die Schlüsselzuweisungen für die ausgleichsberechtigten Kommunen, auch für die steuerstärksten Kommunen eine partielle Abschöpfung der Steuerkraft umgesetzt. Da die Umlage i. d. R. (mit Ausnahme von Thüringen) zumindest zum Teil in die jeweilige FAG-Masse oder auch in die Teilschlüsselmasse einfließt, leisten die abundanten Kommunen auf diese Weise einen Beitrag zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs und einen Beitrag zur Angleichung der Finanzkraftrelationen. Der Umlagesatz bzw. die Abschöpfungsquote wird in der Regel auf den Differenzbetrag zwischen $STKMZ$ und BMZ erhoben. Da er sich auf diese relativen Größen bezieht und nur der „überschießende“ Teil der Steuerkraft zur Abschöpfung herangezogen wird, ergibt sich **keine Änderung der Finanzkraftreihenfolge** zwischen abundanten und ausgleichsberechtigten Kommunen – wohl aber eine stärkere Angleichung ihrer Finanzkraftpositionen. In der praktischen Umsetzung hat sich zudem in vielen Ländern die Einrichtung eines sog. Null- bzw. Neutralbereichs etabliert. Infolgedessen wird die Steuerkraft nicht ab dem ersten überschießenden Euro zur FAG-Umlage herangezogen, sondern erst bei einer zum Teil deutlich stärkeren Überschreitung.

3.2.1.2 FAG-UMLAGEN IN DER PRAXIS

Momentan gibt es in zehn von dreizehn Flächenländern eine FAG-Umlage (Stand: 2023, vgl. Tabelle 21). Nur in Bayern, Nordrhein-Westfalen (zeitweilig erhoben) und dem Saarland wird derzeit keine FAG-Umlage erhoben.²²⁹ Die einfachste Form der FAG-Umlage findet sich in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, wo lediglich ein Vergleich der $STKMZ$ mit der BMZ erfolgt und darauf basierend eine Abschöpfungsquote zur Anwendung kommt. In Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen wird zur Berechnung der FAG-Umlage eine Staffelung nach der Höhe der Steuerstärke umgesetzt, wonach steuerstärkere Gemeinden ihre FAG-Umlage auf der Grundlage höherer Abschöpfungsquoten entrichten müssen. Darüber hinaus wird die überschießende Steuerkraft der abundanten Gemeinden in Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein ohne den zuvor erwähnten Nullbereich abgeschöpft. Das sächsische System verfügt überdies über eine Staffelung nach der Dauer der Abundanz, d. h., wer länger abundant bleibt, muss in den Folgejahren eine FAG-Umlage auf Basis einer höheren Abschöpfungsquote zahlen.

²²⁹ Im Saarland ist zwar laut § 17 K FAG die Erhebung einer FAG-Umlage festgeschrieben. Die Bezeichnung ist jedoch irreführend, da es sich faktisch um eine Krankenhausumlage handelt, durch die die Kommunen an der Deckung der Fördermittel für Krankenhäuser beteiligt werden. Eine ähnliche Krankenhausumlage existiert ebenso in Bayern und Hessen.

Tabelle 21: Finanzausgleichsumlagen der Flächenländer 2023

Land	rechtliche Grundlage	zahlungspflichtige Körperschaft	Umlagegrundsatz	Verwendung der Umlage
BW	§ 1a i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG	Gemeinden, Stadtkreise und Landkreise	22,10 % der Bemessungsgrundlagen (bei Gemeinden Steuerkraft, für Landkreisen und Stadtkreisen = Teilbetrag der Steuerkraft); bei Gemeinden zusätzlich 0,06 % je 1 Prozentpunkt, um das die Steuerkraftmesszahl > 60 % der Bedarfsmesszahl (max. 32 %)	85,13 % zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse (seit 2017)
BB	§ 17a BbgFAG	kreisangehörige Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > 115 % der Bedarfsmesszahl: Abschöpfung i. H. v. 25 % der Differenz	in Höhe des Kreisumlagebesatzes des Vorjahres an Landkreis, Rest in FAG-Masse des Folgejahres
HE	§§ 22, 28, 34 HFAG	kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise	1) wenn Steuerkraftmesszahl zzgl. Schlüsselzuweisung A bzw. Umlagekraftmesszahl > 100 % bis 110 % Ausgleichsmesszahl: Abschöpfung i. H. v. 15 % der Differenz, 2) wenn Steuerkraftmesszahl zzgl. Schlüsselzuweisung A bzw. Umlagekraftmesszahl > 110 % Ausgleichsmesszahl: Abschöpfung i. H. v. 25 % der Differenz	Erhöhung der jeweiligen Teilschlüsselmassen
MV	§ 29 FAG M-V	kreisangehörige Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > 115 % der Ausgangsmesszahl: Abschöpfung i. H. v. 30 % der Differenz	in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes des Vorjahres an Landkreis, Rest in Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben
NI	§ 16 i. V. m. § 3 NFAG	Gemeinden und Samtgemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > Bedarfsmesszahl: Abschöpfung i. H. v. 20 % der Differenz	Erhöhung Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben
RP	§ 30 i. V. m. § 5 Abs. 1 Nummer 2 LFAG	Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte	1) wenn Steuerkraftmesszahl > 125 % bis 150 % Ausgleichsmesszahl: Abschöpfung i. H. v. 15 % der Differenz, 2) wenn Steuerkraftmesszahl > 150 % bis 200 % Ausgleichsmesszahl: Abschöpfung i. H. v. 25 % der Differenz, 3) wenn Steuerkraftmesszahl > 200 % Ausgleichsmesszahl: Abschöpfung i. H. v. 35 % der Differenz	Erhöhung FAG-Masse
SH	§ 29 FAG	kreisangehörige Gemeinden	1) wenn Steuerkraftmesszahl > 100 % bis 120 % Ausgangsmesszahl: Abschöpfung i. H. v. 30 % der Differenz, 2) wenn Steuerkraftmesszahl > 120 % Ausgangsmesszahl: Abschöpfung i. H. v. 30 % der Differenz bis 120 % der Ausgangsmesszahl, Abschöpfung i. H. v. 50 % der Differenz ab 120 % der Ausgangsmesszahl	50 % an Landkreis, 50 % in Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden
SN	§ 25a SächsFAG	kreisangehörige Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > Bedarfsmesszahl: Abschöpfung i. H. v. 30 % der Differenz im ersten Jahr, Abschöpfung i. H. v. 35 % der Differenz im zweiten Jahr, Abschöpfung i. H. v. 40 % der Differenz im dritten Jahr	in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes an Landkreis, Rest in Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden
ST	§ 12 Abs. 4 FAG	verbandsangehörige Gemeinden und Einheitsgemeinden	Finanzkraftumlage (FKU, siehe Abschnitt 3.1)	Erhöhung und Umverteilung innerhalb der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden
TH	§ 29 ThürFAG	kreisangehörige Gemeinden	1) wenn Steuerkraftmesszahl > 115 % der Bedarfsmesszahl: Ermittlung der Abschöpfung mittels Formel: $0,2 \cdot \text{Umlagegrundlage} + 0,1 \cdot \text{Umlagegrundlage}^2 / \text{Bedarfsmesszahl}$, 2) wenn Steuerkraftmesszahl > 215 % der Bedarfsmesszahl: Ermittlung der Abschöpfung mittels Formel: $0,4 \cdot \text{Umlagegrundlage} - 0,1 \cdot \text{Bedarfsmesszahl}$,	in Höhe des jeweiligen Kreis- und Schulumlagesatzes an den Landkreis; Rest in Landesausgleichsstock

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Neben der FKU in Sachsen-Anhalt stellt auch die baden-württembergische Umlage einen Sonderfall dar, da die FAG-Umlage dort unabhängig vom Vorliegen der Abundanz von allen Gemeinden und Landkreisen zu zahlen ist. Sie ist als Vorabausgleich ausgestaltet und eine Antwort auf die Steuerkraftunterschiede bei einem insgesamt sehr hohen Niveau der kommunalen Steuereinnahmen (siehe Abschnitt 1.2.2.1). Abundante Kommunen haben eine zusätzliche Umlage zu zahlen.²³⁰ Im Endeffekt sind beide Systeme als ähnlich komplex anzusehen, wobei in Baden-Württemberg eine immense Umverteilungswirkung stattfindet, die nicht mit dem geringen Umverteilungsvolumen im sachsen-anhaltischen FAG zu vergleichen ist.²³¹

3.2.1.3 UMSETZUNG IM FAG SACHSEN-ANHALTS

Gemäß dem System der FKU gelten im Jahr 2022 32 Gemeinden Sachsens-Anhalts als mindestens teilabundant. Dadurch ergibt sich insgesamt eine FKU i. H. v. 31,4 Mio. Euro (vgl. Tabelle 19). Gemäß

²³⁰ Es sind 0,06 % je Prozentpunkt, um den die Steuerkraftsumme 60 % der Bedarfsmesszahl übersteigt. Der Umlagesatz ist jedoch auf maximal 32 % gedeckelt. Der Umfang der FAG-Umlage ist im Vergleich zu den anderen Ländern immens. Sie umfasste gemäß dem Nachtragshaushaltsplan des Landes Baden-Württemberg im Jahr 2021 fast 4,8 Mrd. Euro, wovon dem Land fast 15 % als allgemeine Deckungsmittel verbleiben.

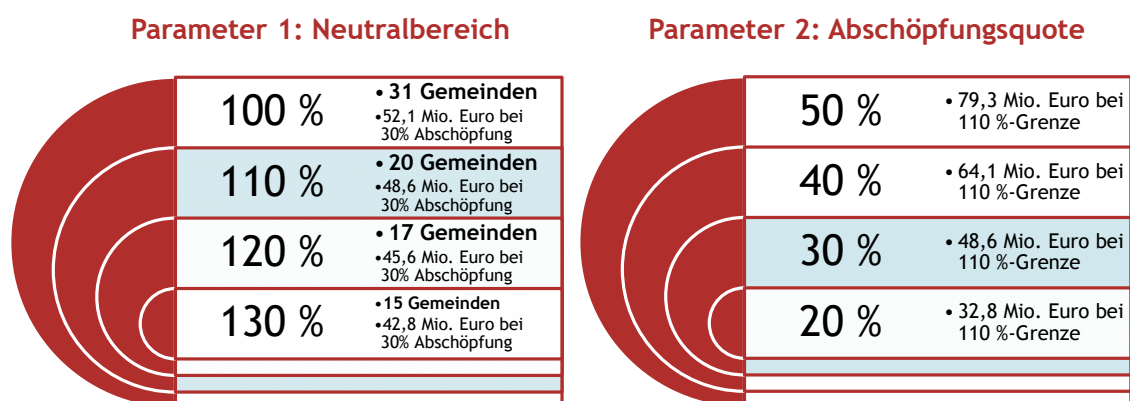
²³¹ Das Volumen der FAG-Umlage in Baden-Württemberg ist mit ca. 4,8 Mrd. Euro in 2021 (und damit 37,3 % der gesamten FAG-Masse in 2021) mehr als 100-mal so hoch wie das der FKU in Sachsen-Anhalt.

dem Regelwerk der FKU ist kein alleiniger Abzug der von den betroffenen Gemeinden entrichteten Finanzmittel von ihren Kreisumlagegrundlagen vorgesehen. Stattdessen werden einerseits die FKU als negative Schlüsselzuweisung und andererseits die um die FKU erhöhten Schlüsselzuweisungen in die Bemessungsgrundlagen der Kreisumlage einbezogen. Diese auch aus Sicht der Gutachter als essenziell anzusehenden Regelungen werden auch im gutachterlichen Reformvorschlag separat für die FAG-Umlage und die relative Mindestausstattung berücksichtigt.

Die Festlegung der Steuerkraft- und Bedarfsparameter sowie des Ausgleichsgrads hat Einfluss auf die Anzahl sowie den Umfang der aufgebrachten FAG-Umlage. Dazu werden in Abbildung 49 verschiedene Varianten dargestellt, wie die FAG-Umlage im sachsen-anhaltischen FAG umgesetzt werden könnte. Die dargestellten Zahlenwerte entstammen wiederum dem Ist-Stand des FAG 2022.

- Parameter 1 betrifft den bereits zuvor thematisierten Neutralbereich (vgl. Abschnitt 3.2.1.1). Dieser kann grundsätzlich „entfallen“, wodurch Gemeinden, deren STKMZ die BMZ übersteigt, direkt eine FAG-Umlage entrichten müssen. Würde in dem Fall eine Abschöpfungsquote i. H. v. 30 % angesetzt, zahlen 31 Gemeinden eine FAG-Umlage. Deren Summe beläuft sich dabei auf 52,1 Mio. Euro. Würde stattdessen ein Neutralbereich definiert, dann reduziert sich der Zahlerkreis der FAG-Umlage sukzessive: Eine erste Möglichkeit bestünde darin, dass nur die Gemeinden, deren STKMZ die BMZ um mehr als 10 % übersteigt, eine FAG-Umlage entrichten müssen. Dadurch sinkt die Anzahl der zahlenden Gemeinden auf 20, das Gesamtvolumen beträgt dann 48,6 Mio. Euro. Würde der Neutralbereich nun weiter ausgedehnt, sinkt das Gesamtvolumen weiter (STKMZ > 120 % BMZ: 17 Gemeinden, 45,6 Mio. Euro; STKMZ > 130 % BMZ: 15 Gemeinden, 42,8 Mio. Euro).
- Parameter 2 bezieht sich auf die Abschöpfungsquote, wodurch das Aufkommen aus der FAG-Umlage gesteuert wird. In den hier dargestellten Varianten wirken sich im Vergleich der Parameter 2 stärker auf das Volumen der FAG-Umlage aus als der Parameter 1. Dabei wird beispielhaft ein Neutralbereich bis 110 % der BMZ zugrunde gelegt. Würde die Abschöpfungsquote 20 % betragen, beläufte sich das Volumen der Umlage auf 32,8 Mio. Euro. Im Falle einer Abschöpfungsquote i. H. v. 50 % läge es hingegen bei 79,3 Mio. Euro und damit fast 2,5-mal so hoch.

Abbildung 49: Umfang der FAG-Umlage in Sachsen-Anhalt im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Generell würden Neutralbereiche mit einer Höhe von mehr als 110 % der BMZ den Kreis der Zahler zu stark begrenzen. Darüber hinaus sollte eine nennenswerte Abschöpfung im Vergleich zur Ausgleichsquote (vgl. Abschnitt 3.3) erreicht werden, weshalb sie nicht zu niedrig angesetzt werden darf. Bei einer Abschöpfungsquote von mehr als 40 % wird der Charakter der ergänzenden horizontalen Leistung jedoch zunehmend zu einem zweiten Finanzausgleich, da sich das Volumen der Abschöpfung auf mehr als 15 % der Teilschlüsselmasse belaufen würde. **Aus gutachterlicher Sicht wird folglich ein**

Neutralbereich bis zu 110 % der BMZ bei einer Abschöpfungsquote i. H. v. 30 % empfohlen. Mit 48,6 Mio. Euro würde das Volumen der FAG-Umlage damit etwa 1,5-mal so hoch ausfallen wie das der FKU (31,4 Mio. Euro). Die Empfehlung ist dabei auf Grundlage des Erfahrungswissens der Gutachter als rein normativ zu verstehen und entstand somit nicht auf der Basis empirischer Betrachtungen, da es keinen finanzwissenschaftlichen Maßstab gibt, wonach die Höhe und folglich auch das Volumen einer FAG-Umlage als sachgerecht anzusehen ist.

Durch den Neutralbereich bis zu 110 % der BMZ wird gesichert, dass nicht „knapp abundante“ Gemeinden gleichbehandelt werden wie die steuerstärksten Einheiten. Der Abschöpfungssatz wird mit 30 % in einem moderaten Bereich festgelegt (siehe Ländervergleich). Die Abschöpfung in Kombination mit der Kreisumlage ist deutlich geringer als im Bereich der Schlüsselzuweisungen, sodass die „überschießenden“ Mittel zu größeren Teilen bei der abundanten Gemeinde verbleiben. **Eine Überbelastung der abundanten Gemeinden wird damit vermieden. Zudem bleibt die Finanzkraftreihenfolge im Zuge der FAG-Umlage unverändert.** Dies wird durch die Abschöpfungsquote gewährleistet, die weit unter 100 % liegt.²³² Gegenüber der FKU wird zugleich eine größere Systemgerechtigkeit hergestellt, da gegenwärtig bereits nicht als abundant geltende Gemeinden weniger Schlüsselzuweisungen nach der FKU erhalten. Mit Hilfe einer FAG-Umlage werden ausschließlich abundante Gemeinden adressiert.

Bereits im Rahmen der FKU wurden die Finanzmittel der mindestens teilabundanten Gemeinden stark an ihre eigentliche Quelle gebunden, indem sie vollständig in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden verblieben sind. Es wird empfohlen, diese Vorgehensweise auch mit der Einführung der FAG-Umlage beizubehalten.

Ein letzter wichtiger Aspekt betrifft die Kreisfinanzen: Hinsichtlich der Kreisumlage werden im derzeitigen System die FKU als negative Schlüsselzuweisung sowie die um die FKU erhöhten Schlüsselzuweisungen in die Bemessungsgrundlagen einbezogen. Folglich muss die zu entrichtende **FAG-Umlage dann wiederum von den Kreisumlagegrundlagen abgezogen** werden, so wie es auch im Ländervergleich überwiegend praktiziert wird.²³³ Damit bleiben nach der 30-prozentigen Abschöpfung der überschießenden Steuerkraft abundanter Gemeinden 70 % ihrer Steuerkraft kreisumlagefähig. Zugleich verbleiben die 30 % an abgeschöpften Finanzmitteln der abundanten Gemeinden in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden - diese sind also **ebenfalls kreisumlagefähig**, verbleiben aber ggf. nicht im gleichen Landkreis, da sie wiederum über das Schlüsselzuweisungssystem neu unter den kreisangehörigen Gemeinden verteilt werden (und dabei i. d. R. den steuerkraftschwächeren Gemeinden gewährt werden).²³⁴ Des Weiteren werden auch die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen, die die kreisangehörigen Gemeinden infolge der Auflösung der FKU erhalten, in die Kreisumlagegrundlagen einbezogen. Auf diese Weise werden die Effekte, die sich infolge der Reformierung der FKU zu einer getrennten FAG-Umlage ergeben, auch bei den Kreisfinanzen systematisch und nachvollziehbar anerkannt. Die grundsätzliche Systematik im Rahmen der FKU, wonach die abzugebende FKU der entsprechenden Gemeinden als negative Schlüsselzuweisung von den Kreisumlagegrundlagen abgezogen und die den finanzkraftschwächeren Gemeinden gewährten Mittel aus der FKU in die Kreisumlagegrundlagen einbezogen werden, bleibt demzufolge erhalten. Dies gilt analog auch für die neu einzuführende Mindestausstattung für die steuerschwächeren Gemeinden, die im nachfolgenden Abschnitt erörtert wird.

²³² Würde die Abschöpfungsquote mehr als 100 % betragen, kann es zu einer Änderung der Finanzkraftreihenfolge kommen, da die abundanten Gemeinden eine so hohe Umlage entrichten müssten, dass ihre Finanzkraft unter 100 % der BMZ fällt. Derart hohe Abschöpfungsquoten werden bundesweit nicht angewendet. Die höchste Abschöpfungsquote findet sich in Schleswig-Holstein und beläuft sich auf 50 % ab einer STKMZ i. H. v. mehr als 120 % der BMZ.

²³³ Mit Ausnahme von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz wird die FAG-Umlage von den Kreisumlagegrundlagen abgezogen. Vgl. dazu § 18 Abs. 2 BbgFAG, § 50 Abs. 2 HFAG, § 30 Abs. 2 i. V. m. § 16 Abs. 7 Satz 1 FAG M-V, § 26 Abs. 3 SächsFAG, § 27 Abs. 2 FAG Schleswig-Holstein und § 25 Abs. 2 ThürFAG.

²³⁴ In einigen Ländern mit FAG-Umlage ist vorgesehen, dass ein Teil der abgeschöpften Mittel im jeweiligen Landkreis verbleibt. Dies ist jedoch darauf zurückzuführen, dass dort regelmäßig die aus der FAG-Umlage generierten Mittel erst in nachfolgenden Jahren in die Schlüsselmasse fließen oder gänzlich der Schlüsselmasse entzogen werden und folglich nicht mehr kreisumlagefähig sind. Im hier vorgestellten Gutachtentwurf bleiben die Mittel jedoch in voller Höhe im System der Gemeindeschlüsselzuweisungen erhalten und im gleichen Jahr kreisumlagefähig. Ein spezieller Vorwegabzug für den jeweiligen Landkreis ist daher nicht erforderlich.

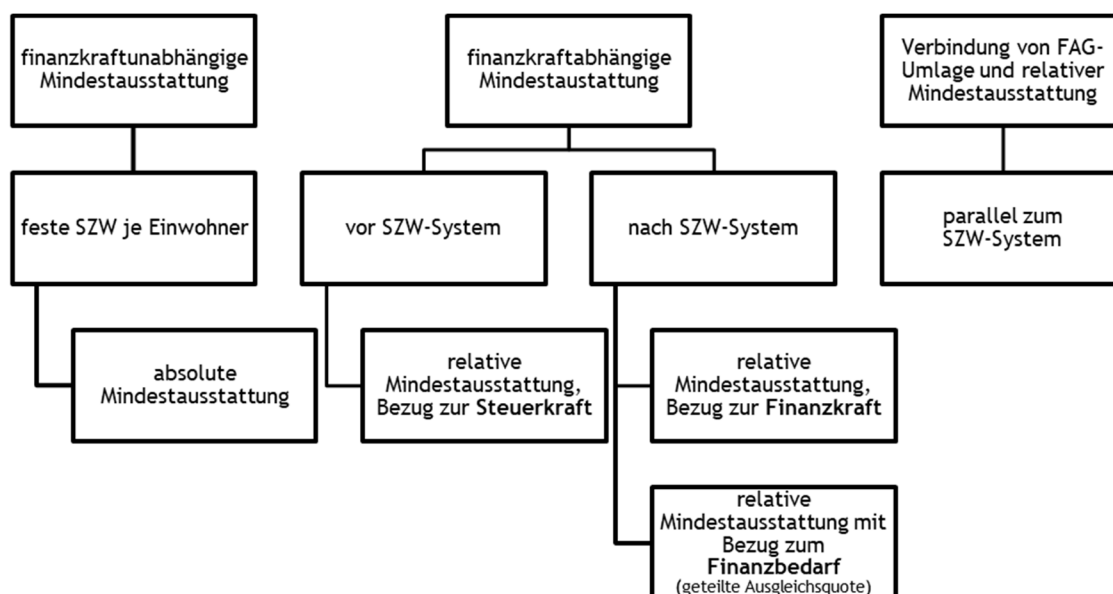
3.2.2 EINFÜHRUNG EINER RELATIVEN MINDESTAUSSTATTUNG

3.2.2.1 SYSTEMATIK DER MINDESTAUSSTATTUNG

Neben der Abschöpfung der Steuerkraft von abundanten Gemeinden mittels einer FAG-Umlage ist spiegelbildlich eine zielführende Lösung für die steuerschwächeren Gemeinden zu finden. Eine Variante betrifft die Anpassung der Ausgleichsquote, die im nachfolgenden Abschnitt 3.3 thematisiert wird. Die andere Variante ist die sog. Mindestausstattung. Insbesondere den finanziell schwächsten Kommunen wird in diesem Zusammenhang eine besondere Aufmerksamkeit zuteil. Diese sind deutlich stärker von den Zuweisungen des Finanzausgleichs abhängig als Kommunen mit einem höheren eigenen Finanzierungspotenzial aus Steuern. Im Rahmen der relativen Mindestausstattung wird ein Mechanismus in das Schlüsselzuweisungssystem implementiert, der eine Untergrenze der Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen definiert.

Wie bereits im Falle der FAG-Umlage ist die Bewertung, ob die distributive Wirkung der Mindestausstattung als ausreichend anerkannt wird, normativ. Es existiert kein allgemeiner finanzwissenschaftlicher Maßstab für ein gutes oder hinreichend angemessenes Verteilungsergebnis. Die Komponenten, die bei der erforderlichen (politischen) Bewertung eine Rolle spielen, sind die Ausgangsposition der Gemeinden (originäre Steuerkraft, d. h. vor Schlüsselzuweisungen) und das Verteilungsergebnis, welches durch die Schlüsselzuweisungen erreicht wird (Finanzkraft, d. h., nach Schlüsselzuweisungen).²³⁵

Abbildung 50: Systematische Varianten für eine Mindestausstattung mit Schlüsselzuweisungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Verstärkung der distributiven Wirkungen des Schlüsselzuweisungssystems sind drei grundsätzliche Modi möglich, die in insgesamt drei verschiedene Umsetzungsverfahren münden können (vgl. Abbildung 50). Erstens kann die Mindestausstattung unabhängig von der Steuer- oder Finanzkraft realisiert werden. Die Umsetzung erfolgt mittels fester Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bzw. mit einer Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Einwohnerzahl.²³⁶ Dieser Modus kann als **absolute**

²³⁵ Nicht zu verwechseln sind diese Formen der Mindestausstattung innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems von den sog. bedarfsorientierten Verfahren im vertikalen Finanzausgleich, die derzeit in Thüringen (in Verbindung mit einem Gleichmäßigkeitsgrundsatz), Hessen und seit 2023 in Rheinland-Pfalz zur Anwendung kommen. Die hier diskutierten Formen der Mindestausstattung beziehen sich auf eine einzelgemeindliche Betrachtung.

²³⁶ Beide Varianten sind technisch identisch und führen zum gleichen rechnerischen Ergebnis.

Mindestausstattung aufgefasst werden, da er unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der übrigen Gemeinden und ohne Rücksicht auf die bestehenden Steuer- bzw. Finanzkraftdifferenzen umgesetzt wird. Auch abundante Kommunen würden in einem solchen Verfahren begünstigt. Die resultierenden Mindestschlüsselzuweisungen können zusätzlich zu den „normalen“ Schlüsselzuweisungen ausgereicht werden oder aber als Mindestgrenze die „normalen“ Schlüsselzuweisungen nach unten begrenzen. Die fehlende Einbeziehung der Steuerkraft ist jedoch kritisch zu sehen, weshalb eine steuerkraftinduzierte Verteilung klar zu bevorzugen ist.

Zweitens kann der Finanzbedarf-Steuerkraft-Ausgleich um eine zusätzliche Stufe erweitert werden. Diese kann vorgelagert oder nachgelagert greifen. Ein vorgelagertes System stockt die **Steuerkraft** - gemessen in der Steuerkraftmesszahl - auf ein Mindestniveau auf, **bevor** der Abgleich mit dem Finanzbedarf erfolgt. Damit werden die steuerschwächeren Kommunen zielgerichtet näher an den Landesdurchschnitt herangeführt. Der weitere Ausgleich mit Schlüsselzuweisungen wird in der Folge etwas entlastet, da die auszugleichenden Differenzen geringer sind. Ein **nachgelagertes** System hat zunächst das durch die Schlüsselzuweisungen erreichte Ergebnis für die Nivellierung als Ausgangspunkt - also die **Steuerkraftmesszahl einschließlich Schlüsselzuweisungen**. Somit können die Steuerkraft- und Bedarfsindikatoren des Systems zunächst ihre Wirkungen voll entfalten und nur dann zusätzlich eingegriffen werden, wenn das Verteilungsergebnis nicht den Vorstellungen des Landes über eine angemessene Ausstattung der Kommunen im Verhältnis zueinander entspricht. Für diejenigen Kommunen mit den größten verbliebenen Rückständen wird dann ein zusätzlicher Ausgleich installiert. Beide Verfahren können als **relative Mindestausstattungen** aufgefasst werden, da sie die jeweilige Steuer- bzw. Finanzkraft der Kommune und damit deren Einordnung in der Gesamtheit der Kommunen berücksichtigen. Der Ausgleich muss sich technisch immer an einer Vergleichsgröße und damit **relativ** orientieren. Es ergibt sich kein Anspruch auf eine konkrete in Euro (oder Euro je Einwohner) festgelegte Finanzausstattung. Steuerstarke und abundante Kommunen werden von dieser Form der Mindestausstattung systematisch weitestgehend ausgeschlossen.²³⁷

Drittens kann eine Verbindung aus einer FAG-Umlage und einer Mindestausstattung hergestellt werden, die parallel zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen angewendet wird. Dies entspricht der in Sachsen-Anhalt realisierten FKU. Zwischen den Verfahren herrscht allerdings eine intransparente Grenze (vgl. Abbildung 47).

Von diesen drei Varianten (vorgelagert, nachgelagert, parallel) ist die nachgelagerte Form deutlich zu bevorzugen. So können die mittels Regressionsanalyse bestimmten Bedarfsgewichte systematisch adäquat greifen und die intendierte Wirkung entfalten. Würde vorgelagert oder parallel (wie im Falle der FKU) ausgeglichen, dann werden die originären Steuerkraftunterschiede verzerrt und das Schlüsselzuweisungssystem kann nur unvollständig wirken. Die dort festgelegten Parameter verfehlen dann zum Teil ihre intendierten Effekte. Außerdem steht für die Schlüsselzuweisungen nur noch ein um den Umfang des Vorwegausgleichs reduziertes Gesamtvolumen zur Verfügung.

Für die nachgelagerte Mindestausstattung ist die Finanzkraft zu berechnen, die der STKMZ zuzüglich der Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage entspricht. Dieser Wert ist in Euro je EW zu berechnen und ins Verhältnis zum Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden zu setzen. Die relative Position, die das vorläufige Ergebnis der Verteilung im Schlüsselzuweisungssystem darstellt, ist der Ausgangspunkt für die Bemessung der Mindestausstattung.²³⁸ Eine weitere Alternative könnte darin bestehen eine noch stärkere Angleichung der individuellen Bedarfsmesszahl anzustreben (Mindestausstattung mit Bezug zum Finanzbedarf statt zur Finanzkraft). Damit würde selektiv eine höhere Ausgleichsquote der Schlüsselzuweisungen für steuerschwächere Kommunen und damit faktisch eine zweigeteilte Ausgleichsquote festgelegt. Eine solche Herangehensweise ist jedoch insbesondere für solche Gemeinden ohne ausreichenden Effekt, deren geringe Ausstattung auf einer geringen Steuerkraft in Verbindung mit einer unterdurchschnittlichen Bedarfsmesszahl beruht

²³⁷ Die Ausnahme könnte darin bestehen, dass eine Kommune zwar relativ finanzschwach ist, jedoch durch eine sehr geringe Bedarfsmesszahl auch Abundanz aufweist. In der Praxis sollten solche Fälle jedoch kaum anzutreffen sein. In Sachsen-Anhalt kommen sie nicht vor.

²³⁸ Bezogen auf diesen Ausgangspunkt verändert die Mindestausstattung nicht die Finanzkraftreihenfolge.

(geringe Einwohnerzahl, wenige Schulkinder). Selbst, wenn deren individuelle Lücke stärker geschlossen würde, erreichten sie immer noch eine sehr schwache Gesamtausstattung. Ein uneinheitlicher Ausgleichsgrad schwächt zudem stark die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Systems. Stattdessen kommt es für die gutachterlich empfohlene Form - der relativen Mindestausstattung mit Bezug zur **Finanzkraft** - darauf an, welche Ausstattung jede Gemeinde im Ergebnis nach allen bewussten Bedarfsdifferenzierungen erreicht.

Für die relative Mindestausstattung sind drei Entscheidungen zu treffen: Erstens muss die **Bezugsgröße** gewählt werden, die mit der Mindestausstattung angesprochen sein soll. Zweitens ist das **Zielniveau** dieser gewählten Größe zu wählen, welches alle Kommunen (annähernd, je nach Ausgleichsgrad) erreichen sollen. Drittens ist der **Ausgleichsgrad** zu wählen, der festlegt, wie stark die sich ergebende Lücke aus der Zielgröße und dem tatsächlich zu beobachtenden Wert ausgeglichen werden soll.

Die relevante Bezugsgröße wurde bereits angesprochen - die Steuerkraft bzw. die Finanzkraft. Diese ergibt sich als logische Konsequenz der Entscheidung, ob die Angleichung vor oder nach dem Wirken der Schlüsselzuweisungen vollzogen werden soll. Die Festlegung über das jeweilige Zielniveau ist eine politisch zu entscheidende Größe. Es lässt sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht keine „richtige“ Größe bestimmen. Vielmehr sind die Verteilungsergebnisse des Schlüsselzuweisungssystems sowie die strukturellen Unterschiede im Land zu würdigen und die Vereinbarkeit mit den Entwicklungszielen des Landes zu prüfen. Auch die letztlich erforderlichen Finanzierungsvolumina spielen eine Rolle. Die relative Mindestausstattung soll das Schlüsselzuweisungssystem am „unteren Ende“ unterstützen, es aber nicht ersetzen oder als vollwertige zweite Säule stützen. Das Ziel könnte z. B. darin bestehen, dass keine Kommune nach der Wirkung des Schlüsselzuweisungssystems weniger als 75 % der durchschnittlichen Finanzkraft aller Kommunen besitzen sollte. Das dahinterliegende Prinzip bezieht sich auf eine Angleichung der Ausstattung mit Finanzmitteln unabhängig von der konkreten Bedarfsmesszahl. Während sich die Referenzgröße *Steuerkraft* logischerweise auf den Landesdurchschnitt beziehen sollte (bzw. eine Teilgröße), kann die Referenzgröße *Finanzkraft* (Steuerkraft inkl. Schlüsselzuweisungen) sowohl auf den Landesdurchschnitt beziehen als auch individuell interpretiert werden. Es könnte beispielsweise festgelegt werden, dass keine Kommune weniger als 80 % ihrer individuellen Bedarfsmesszahl erreichen soll.

Für die Variante der Orientierung an der Steuerkraft sind keine Besonderheiten zu beachten. Die Variante mit der Zielgröße „Finanzkraft (d. h., nach Schlüsselzuweisungen)“ ist jedoch mit einer Eigenheit behaftet: der bereits skizzierte mechanistische Zusammenhang bei der Bedarfsberechnung (der Grundbetrag tariert die Summe der individuellen Bedarfe so aus, dass die Schlüsselmasse aufgebraucht wird). Per Definition wird bei einem Ausgleichsgrad von 70 % bei jeder Kommune bereits 70 % des Finanzbedarfs durch Schlüsselzuweisungen gedeckt, auch wenn sie keine Steuereinnahmen hat.²³⁹ Insofern wäre per se nur der Bereich oberhalb von 70 % für die weitere Mindestausstattung relevant. Der Grad der Mindestausstattung muss also größer sein als die Ausgleichsquote der Schlüsselzuweisungen.

Eine vollständige Aufstockung auf das Zielniveau würde bedeuten, alle Kommunen unterhalb des definierten relativen Mindestniveaus gleichzustellen. Da die Unterschiede in der Steuer- bzw. Finanzkraft und die daraus resultierende Finanzkraftreihenfolge aber durchaus (unter Anreizgesichtspunkten) in begrenztem Maße erhaltenswürdig sind, ist eine vollständige Aufstockung grundsätzlich kritisch zu sehen. Daher sollte jeweils ein Ausgleichsfaktor (größer als 0 % und kleiner als 100 %) bestimmt werden, der angibt, zu welchem Anteil die Lücke zwischen der tatsächlichen Zielerreichung (Steuerkraft oder Finanzkraft in Euro/Einw.) und dem angestrebten Zielniveau zu schließen ist.²⁴⁰

²³⁹ Von der Berücksichtigung von negativen Steuerkraftmesszahlen, wie sie durch Steuerrückzahlungen entstehen können, wird an dieser Stelle abgesehen.

²⁴⁰ So könnte eine Lücke fast vollständig geschlossen werden (bspw. 99,9%). Damit wäre auch sehr nach starker Annäherung an ein Mindestniveau die Finanzkraftreihenfolge eingehalten.

Ein nachgelagertes Verfahren mit Bezug auf die Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen ist die beste der hier skizzierten Alternativen. Es führt als einziges Verfahren sicher zum eigentlichen Ziel: eine stärkere Angleichung der tatsächlichen finanziellen Ausstattung der Kommunen am „unteren Ende“ der erreichten Gesamtverteilung.

Die Anreizkompatibilität dieses Verfahrens zum Gesamtsystem der Schlüsselzuweisungen ist gegeben, da die Steuerkraft der Kommunen normiert eingeht, d. h. unter Abstraktion von den jeweiligen Realsteuerhebesätzen und unter Hinzuziehung der landesdurchschnittlichen Nivellierungshebesätze. Durch die relative Mindestausstattung findet demnach kein Ersatz für unzureichend ausgeschöpfte kommunale Steuerquellen statt.

3.2.2.2 MINDESTAUSSTATTUNG IN DER PRAXIS

In der praktischen Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs in den 13 Flächenländern finden sich alle drei der skizzierten Grundtypen (Stand: 2022, vgl. Tabelle 22). Mit Baden-Württemberg und Brandenburg werden finanzkraftunabhängige absolute Mindestausstattungen nur noch in zwei Ländern definiert, wobei in beiden Fällen eine Verteilung nach Einwohnern zur Anwendung kommt.

Tabelle 22: Mindestausstattungen in der Praxis der Finanzausgleichsgesetze 2023

Land	rechtliche Grundlage	kaG	kfS	LK	Zielgröße	vor	nach	Ausgleichsquote
BW	§ 5 Abs. 3 FAG	X			60 % der individuellen Bedarfsmesszahl, nur für Gemeinden mit Hebesätzen mindestens auf dem Niveau der Nivellierungshebesätzen		X	100%
	§ 7a FAG		X		finanzkraftunabhängige Schlüsselzuweisungen für Stadtkreise			Verteilung nach Einwohnern
BY	Art. 3 Abs. 3 BayFAG	X			75 % der landesdurchschnittlichen Steuerkraft, multipliziert mit dem Hauptansatzfaktor der Gemeinde	X		15%
BB	§ 6 Abs. 2 BbgFAG		X		finanzkraftunabhängige Schlüsselzuweisungen für kreisfreie Städte (Kreisaufgaben)			Verteilung nach Einwohnern
HE	§§ 17 Abs. 2, 23 Abs. 2 HFAG	X	X		65 % des landesdurchschnittlichen Verhältnisses aus STKMZ/BMZ (Schlüsselzuweisungen A)	X		65%
MV	§ 16 Abs. 6 FAG M-V	X	X		90 % der durchschnittlichen Finanzkraft aller Gemeinden je Einwohner		X	90%
NI	§ 4 Abs. 4 Satz 2 NFAG	X	X	X	80 % der individuellen Bedarfsmesszahl		X	100%
RP	§ 13 LFAG	X	X		76 % der landesdurchschnittlichen Steuerkraft (Schlüsselzuweisungen A)	X		90%
SL	§ 8 Abs. 2 KFAG	X			70 % der landesdurchschnittlichen Steuerkraft (Schlüsselzuweisungen A)	X		100%
SH	§ 7 Abs. 3 FAG	X			1) 80 % der individuellen Ausgangsmesszahl (Mindestgarantie), 2) 85 % der individuellen Ausgangsmesszahl		X	1) 100%, 2) 70%
SN	§ 9 SächsFAG	X			89 % der individuellen Bedarfsmesszahl		X	90%
ST	§ 12 Abs. 4 FAG	X			Finanzkraftumlage (FKU, siehe Abschnitt 3.1)	X		90%

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

In Rheinland-Pfalz, Hessen und dem Saarland sind sog. Schlüsselzuweisungen A vorgesehen, welche die Steuerkraft bereits vorab auf ein Mindestniveau anheben. Rheinland-Pfalz und das Saarland haben Zielgrößen von 76 % bzw. 70 % des Landesdurchschnitts und gleichen die Differenz zu 100 % aus. Alle Kommunen unterhalb dieser Grenze verfügen nach den Schlüsselzuweisungen A über die gleiche Pro-Kopf-Steuerkraftmesszahl. In Hessen wird das Niveau bestimmt, indem das gemeindeindividuelle Verhältnis von Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl mit 65 % des Landesdurchschnitts verglichen und die Differenz zu 65 % ausgeglichen wird.

In Bayern erfolgt ebenfalls eine an der Steuerkraft orientierte zusätzliche Aufstockung, allerdings *parallel* zur Verteilung der „normalen“ Schlüsselzuweisungen. Zudem wird die Zielgröße Steuerkraftmesszahl zwar am Landesdurchschnitt bemessen, jedoch mit dem individuellen Hauptansatzfaktor multipliziert. Mit der Gemeindegröße wächst demnach - parallel zur Einwohnerveredelung - die Zielmarke für die Mindestausstattung. Der Ausgleich erfolgt lediglich zu 15 %.²⁴¹

In Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen erfolgt eine relative Mindestausstattung nachgelagert zu den Schlüsselzuweisungen. Technisch ist die Ausgestaltung ähnlich: Die Schlüsselzuweisungen sind so aufzustocken, dass mindestens 60 %, 80 % bzw. 89 % der individuellen Bedarfsmesszahl der Kommune erreicht werden. In Baden-Württemberg ist die Mindestausstattung auf diejenigen Kommunen beschränkt, deren Realsteuerhebesätze mindestens den Nivellierungshebesätzen entsprechen, die also ihr Steuerkraftpotenzial zumindest durchschnittlich ausschöpfen. Im Falle Baden-Württembergs und Niedersachsens erfolgt der Ausgleich zur Zielgröße zu 100 %. Es findet demnach eine Gleichstellung von finanzschwachen Kommunen statt, die sich in ihrer Steuerkraft unterscheiden, ansonsten aber einen identischen Bedarf aufweisen. In Sachsen beträgt die Auffüllungsquote indes 90 %.

Die Mindestsicherung in Schleswig-Holstein ist ebenfalls nachgelagert, wobei ebenfalls eine Orientierung an der individuellen Bedarfsmesszahl erfolgt. Darüber hinaus ist sie als zweistufiges Verfahren angelegt: In der ersten Stufe kommt die sog. Mindestgarantie zum Tragen. Erreicht zunächst die Summe aus den Schlüsselzuweisungen und der Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde nicht 80 % der Ausgangsmesszahl, wird die Schlüsselzuweisung um den gesamten Differenzbetrag erhöht. Wie bereits in Baden-Württemberg und Niedersachsen wird auf diese Weise eine Gleichstellung finanzschwacher Gemeinden erreicht, die sich in ihrer Steuerkraft unterscheiden, ansonsten aber einen identischen Bedarf aufweisen. Sofern die Summe aus den Schlüsselzuweisungen, der Steuerkraftmesszahl und der in der ersten Stufe gewährten Mindestgarantie einer Gemeinde noch immer unter 85 % der Ausgangsmesszahl liegt, wird der verbleibende Differenzbetrag in einer zweiten Stufe der Mindestausstattung um 70 % aufgefüllt.

Auch in Mecklenburg-Vorpommern wird eine relative Mindestausstattung nachgelagert zu den Schlüsselzuweisungen angewendet. Diese bezieht sich jedoch im Unterschied zu den zuvor genannten Ländern nicht auf die Bedarfsmesszahl, sondern auf die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft aller Gemeinden. Erreichen die Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde demnach nicht 90 % dieser Größe, dann wird die Differenz zu 90 % aufgefüllt.

Allen Mindestsicherungen ist gemeinsam, dass sie keine zusätzlichen Landesmittel erfordern. Sie werden technisch als Vorwegabzug oder als zweiter Rechenschritt zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen (teilweise explizit Schlüsselzuweisungen A oder B) berechnet. Es handelt sich folglich um einen verstärkten interkommunalen Ausgleich aus der vorhandenen Finanzausgleichsmasse.

3.2.2.3 REFORMVORSCHLAG FÜR DAS FAG SACHSEN-ANHALTS

Die nachgelagerten Mindestausstattungen, die sich auf die individuelle Bedarfsmesszahl beziehen, stellen einen höheren Ausgleich für eine Teilgruppe der kreisangehörigen Gemeinden her. Am meisten würden davon diejenigen Gemeinden profitieren, welche die größten Lücken zwischen vorhandener Steuerkraft und den Bedarfsmesszahlen aufweisen. Dies sind allerdings nicht zwingend die steuerkraftschwächsten Gemeinden (sondern z. B. auch durchschnittlich steuerstarke Gemeinden mit einer hohen zugeordneten Bedarfsmesszahl). Aus diesem Grund würde auch ein an der individuellen

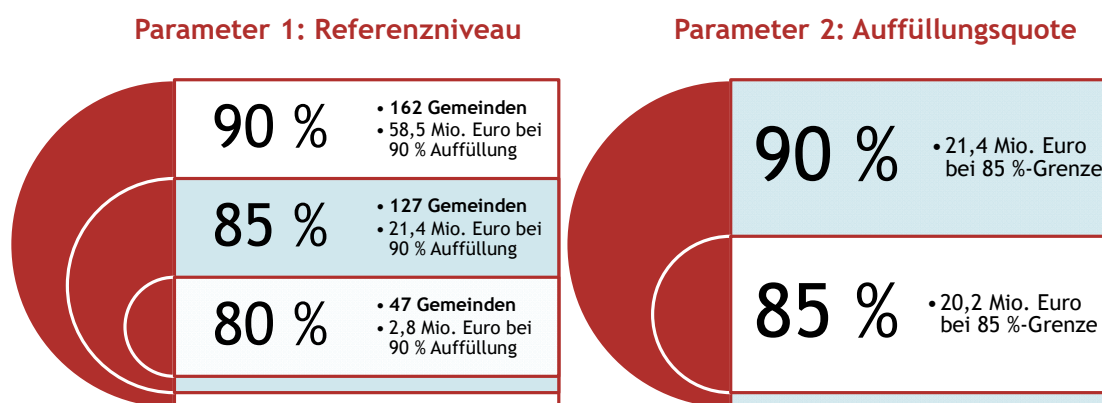
²⁴¹ Zahlenbeispiel: Kommune mit 300 Euro/Einw. und Veredlungsfaktor 110 %, landesdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl: 600 Euro/Einw.; 75 % des Landesdurchschnitts entsprechen 450 Euro/Einw. für die ausgewählte Gemeinde gilt $(450 \cdot 110\% =) 495$ Euro/Einw. als Mindestgrenze. Der Abstand zur Mindestgrenze beträgt $(495 - 300 =) 195$ Euro/Einw., die Ausgleichszahlung liegt bei $(195 \cdot 15\% = 29,25)$ Euro/Einw.).

Bedarfsmesszahl orientierter zusätzlicher Ausgleich nicht unbedingt die steuerschwächeren Einheiten zusätzlich ausstatten. Deswegen erscheint eine andere Herangehensweise sachgerechter: Als Ausgangspunkt dient die Finanzkraft nach allen bisherigen verteilungswirksamen Mittelströmen (Schlüsselzuweisungen, FAG-Umlage). Diese wird am landesweiten Durchschnittswert gemessen und ein Ausgleich für diejenigen Gemeinden hergestellt, die unter einem definierten Mindestniveau tatsächlicher Finanzkraft verbleiben.²⁴² Die Orientierung an der Finanzkraft statt der Ist-Einnahmen sichert, dass - wie im gesamten System der Schlüsselzuweisungen - die individuelle Hebesatzpolitik nicht direkt auf die Zuweisungshöhe einwirkt und sich somit die Zuweisungen aus dem System nicht durch Hebesatzanpassungen direkt steuern lassen.

Ähnlich wie bei der FAG-Umlage sind auch bei der nachgelagerten relativen Mindestausstattung zwei grundsätzliche Parameter festzulegen: das Referenzniveau und die Auffüllungsquote. Abbildung 51 zeigt dazu verschiedene mögliche Varianten:

- Parameter 1 zeigt drei verschiedene Fälle für das Referenz- bzw. Mindestniveau an, wobei eine Auffüllungsquote i. H. v. 90 % angesetzt wird. Die Festlegung des Referenzniveaus definiert den Umfang des Empfängerkreises der Mindestausstattung. Würde sich das Mindestniveau auf 80 % der Finanzkraft belaufen, dann erhalten insgesamt 47 kreisangehörige Gemeinden eine Mindestausstattung i. H. v. lediglich 2,8 Mio. Euro. Läge das Referenzniveau nur 5 Prozentpunkte höher, zählen bereits 127 Gemeinden zum Adressatenkreis bei insgesamt 21,4 Mio. Euro Ausgleichsvolumen. Würde das Niveau bei 90 % liegen, dann beträgt das Volumen sogar 58,5 Mio. Euro bei insgesamt 162 Gemeinden mit Anspruch auf die Mindestausstattung.
- Parameter 2 variiert hingegen die Auffüllungsquote bei einem vorgegebenen Referenzniveau i. H. v. 85 %, d. h., die Anzahl an Gemeinden, die eine Mindestausstattung erhalten, bleibt gleich. Hierbei sind weniger große Unterschiede als bei der Anpassung des Referenzniveaus sichtbar. Würde sich die Quote auf 85 % (90 %) belaufen, beträgt die Mindestausstattung 20,2 Mio. Euro (21,4 Mio. Euro).

Abbildung 51: Umfang der Mindestausstattung in Sachsen-Anhalt im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Grundsätzlich sollte das Referenzniveau höher liegen als die allgemeine Ausgleichsquote des Schlüsselzuweisungssystems, für die eine Anhebung auf 80 % empfohlen wird (vgl. Abschnitt 3.3). Ein sehr viel höheres Mindestniveau schwächt jedoch wiederum den allgemeinen Steuerkraftausgleich. Parallel dazu sollte auch die Auffüllungsquote über der Ausgleichsquote liegen. Eine höhere Auffüllung

²⁴² Eine Verbindung beider Systeme - ein stärkerer Ausgleich der individuellen Bedarfsmesszahl nur für explizit finanzschwache Einheiten - bringt einen Wechsel zwischen zwei Maßstäben mit sich, der sich letztlich nicht begründen lässt. Sehr wahrscheinlich resultiert daraus eine verfassungsrechtlich unzulässige und finanzwissenschaftlich widersinnige Umkehrung der Finanzkraftreihenfolge im unteren Bereich der Verteilung.

hilft der einzelnen Gemeinden und kostet gleichzeitig kaum mehr finanzielle Ressourcen im Gesamtsystem. Auch wenn das Referenzniveau und die Auffüllungsquote nicht analytisch hergeleitet werden können, erscheint die **Variante mit einem Referenzniveau i. H. v. 85 % und einer Auffüllungsquote i. H. v. 90 % („85 | 90“)** angesichts des Zusammenspiels aus der effektiven Wirksamkeit, dem erforderlichen Mittelvolumen und dem Erhalt der empirisch abgesicherten Grundfunktion der Schlüsselzuweisungen aus gutachterlicher Sicht empfehlenswert. Demzufolge beläuft sich die Mindestausstattung auf ein Gesamtvolumen i. H. v. 21,4 Mio. Euro, wobei 127 kreisangehörige Gemeinden adressiert werden. Wie bereits in Abschnitt 3.2.1.3 hervorgehoben wurde, werden die Zuweisungen aus der Mindestausstattung - parallel zum Abzug der von abundanten Gemeinden entrichteten FAG-Umlage - **zu den Kreisumlagegrundlagen hinzugezählt**. Dadurch werden die Umverteilungseffekte bei den Gemeindefinanzen systematisch und nachvollziehbar auf die Kreisfinanzen übersetzt.

3.3 MODIFIZIERUNG DER AUSGLEICHSQUTE

Einhergehend mit dem Reformvorschlag zur Trennung von FAG-Umlage und Mindestausstattung muss auch die Höhe der Ausgleichsquote aus finanzwissenschaftlicher Sicht eruiert werden. Allgemein ist die Festlegung der Ausgleichsquote zwischen der Steuerkraft und dem Finanzbedarf einer kommunalen Einheit der letzte Schritt bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen, bei dem der Gesetzgeber einen Einfluss über die Setzung der entsprechenden Parameter ausüben kann. Für sich genommen ist die Vorgabe der Ausgleichsquote aber wenig aussagekräftig. Wie bereits ausgeführt wurde, besteht ein enges Dreiecksverhältnis zwischen der Berechnung des Finanzbedarfs, der Berechnung der Steuerkraft und der Setzung der Ausgleichsquote, welches durch den Grundbetrag in die Balance gebracht wird (vgl. Abschnitt 2.1.2.1). Ein System mit einem Ausgleichsgrad von 70 % ist also distributiv nicht zwangsläufig wirksamer als ein System mit einem von 60 %. Vielmehr kommt es darauf an, wie stark bei der Berechnung von Finanzbedarf und Steuerkraft spreizende bzw. angleichende Wirkungen durch die Parameterauswahl erzielt wurden.²⁴³ Daher müssen zur Bestimmung der effektiven distributiven Wirkungen eines Schlüsselzuweisungssystems konkrete Berechnungen mit allen Eingangsgrößen und Parametern vorgenommen werden, die über standardisierte Beispielrechnungen hinausgehen.

Bei einem gegebenen Schlüsselzuweisungssystem führt die Erhöhung der Ausgleichsquote c. p. zu einer Erhöhung der distributiven Wirkung. Das bedeutet, die steuerkraftschwächeren Kommunen erhalten zu Lasten der steuerkraftstärkeren Kommunen höhere Schlüsselzuweisungen. Durch eine höhere Ausgleichsquote sinkt der Grundbetrag und damit steigt die Anzahl der Kommunen, deren Steuerkraft höher liegt als der (jetzt niedrigere) Finanzbedarf. Die Erhöhung der Ausgleichsquote führt demnach zusätzlich zu einer Erhöhung der Zahl abundanter Kommunen.

Durch eine steigende Ausgleichsquote werden demnach die vorhandenen Schlüsselzuweisungen stärker bei den finanziell schwächsten Kommunen konzentriert. Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, **dass die Finanzschwäche nicht nur von der Steuerkraft abhängt, sondern relativ zur Bedarfsmesszahl zu sehen ist**. Die Ausgleichsquote legt den Umfang fest, in dem die Lücke zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl zu schließen ist. Insofern ist ihre Wirkung präziser zu formulieren: **Eine höhere Ausgleichsquote konzentriert die Schlüsselzuweisungen stärker auf diejenigen Kommunen, deren Steuerkraft im Verhältnis zu ihrer Bedarfsmesszahl schwach ausgeprägt ist, d. h., wo die Lücke zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl am größten ist**. Somit erhalten nicht automatisch diejenigen Kommunen höhere Schlüsselzuweisungen, welche die geringste Pro-Kopf-Steuerkraft aufweisen, sondern es kommt gleichzeitig auf die Bedarfsseite an: Durch eine höhere Ausgleichsquote können auch Kommunen profitieren, die zwar eine mittlere oder sogar höhere Pro-Kopf-Steuerkraft, jedoch zugleich eine hohe Pro-Kopf-

²⁴³ Hierbei sind etwa der Grad der Einwohnervedelung, die Auswahl von Nebenansätzen oder der Modus zur Bestimmung der kommunalen Steuerkraft zu nennen.

Bedarfsmesszahl aufweisen, sodass die resultierende Lücke größer ist als bei Kommunen mit niedrigerer Steuerkraft, aber gleichzeitig einer noch niedrigeren Bedarfsausprägung. Gerade im Zusammenhang mit der stärkeren Bedarfspreizung im Zuge der vorgeschlagenen Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems (Erhöhung des Veredelfaktors für die Mittelzentren, Ansatz für Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren, Wegfall des U6-Ansatzes) kann dies gegenüber dem gültigen System einen Einfluss entfalten.

Eine Ausgleichsquote von 100 % führt im Ergebnis zu einer vollständigen Angleichung der Finanzkraft (wiederum mit Bezug auf die Bedarfsmesszahl) derjenigen Kommunen, die Schlüsselzuweisungen erhalten (praktisch umgesetzt für die Landkreise in Nordrhein-Westfalen, vgl. Tabelle 23). Lediglich für die abundanten Kommunen bleiben Status und Finanzkraftreihenfolge vorhanden. Technisch sind auch Ausgleichsquoten über 100 % möglich, wenngleich sie im politischen Prozess sicherlich schwierig zu begründen sind. Hieraus würden eine Umdrehung der Finanzkraftreihenfolge und damit eine Übernivellierung resultieren, die auch verfassungsrechtlich problematisch wäre.²⁴⁴

Tabelle 23: Ausgleichsquoten der Flächenländer 2023

Land	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise
BW	variabel; Quotient aus Schlüsselmasse u. Gesamtdifferenz ≈ 70%	Verteilung nach der Einwohnerzahl	variabel; Quotient aus Schlüsselmasse u. Gesamtdifferenz ≈ 70%
BY	55%		50%
BB	75%	75% ^a	90%
HE	65%	65%	65%
MV	60%	60%	60%
NI	75%	75%	75%
NW	90%		100% ^b
RP	90%		
SL	90%	-	80%
SN	75%	75%	75%
ST	70% (FKU: 90%)	70%	90%
SH	Gemeindeaufgaben: 70%		Kreisaufgaben: 85%
TH	Gemeindeaufgaben: 80%		Kreisaufgaben: 80%

a) Die Quote bezieht sich auf die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben.

b) Die Quote gilt auch für die Landschaftsverbände.

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze und Haushaltsgesetze der Länder.

Insgesamt zeigt sich mit Blick auf die aktuellen Finanzausgleichsgesetze der Länder eine ebenso große Vielfalt wie bei den anderen Parametern des Finanzausgleichs (vgl. Tabelle 23). Die Ausgleichsquoten variieren insgesamt zwischen 50 % und 100 %, wobei auch Differenzierungen zwischen den kommunalen Säulen bzw. Aufgaben innerhalb eines Landes vorgenommen werden. Lediglich in Bayern sind Ausgleichsquoten von 50 % bzw. 55 % vorzufinden. Die Mehrheit der Länder weist Ausgleichsquoten zwischen 60 % und 80 % auf, wobei auch einzelne Abweichungen nach oben festzustellen sind. In sechs Ländern sind Ausgleichsquoten von mehr als 80 % festgelegt (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein).²⁴⁵

²⁴⁴ Steuerkraftschwächere Kommunen werden damit innerhalb der Gruppe der Empfänger von Schlüsselzuweisungen absolut bessergestellt als steuerkraftstärkere und können bei einer besonders hoch liegenden Quote sogar abundante Kommunen „einholen“.

²⁴⁵ Eine Besonderheit stellt die Ausgleichsquote in Baden-Württemberg dar. Diese wird nicht explizit im Gesetz angegeben, sondern ergibt sich durch Festlegung des Finanz- und Wirtschaftsministeriums sowie des Innenministeriums. Die Ausschüttungsquote lag in den vergangenen Jahren bei rund 70 %.

Die Frage nach einer angemessenen Ausgleichsquote muss sich mit zwei Teilaspekten beschäftigen: Zum einen wird der Grad des Ausgleichs zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl statisch bestimmt und damit der rechnerische Lückenschluss bestimmt. Zum anderen hat der Ausgleichsgrad eine dynamische Komponente: Er legt fest, welchen Anteil einer Steuermehreinnahme eine Gemeinde selbst vereinnahmen kann und welcher Teil durch spiegelbildlich sinkende Schlüsselzuweisungen wieder entzogen wird. Bei einem Ausgleichsgrad von 60 % wird eine isolierte Mehreinnahme von 1.000 Euro (Steuerkraftmesszahl) ²⁴⁶ c. p. zu 600 Euro durch absinkende Schlüsselzuweisungen kompensiert. Der Saldo aus beiden Größen (400 Euro) erhöht die Umlagegrundlagen, was eine höhere Kreisumlage (in Sachsen-Anhalt im Durchschnitt 40,3 %) zur Folge hätte. Im Ergebnis verbleiben 214 Euro bei der Gemeinde. Analog verhält es sich bei einer isolierten Mindereinnahme. Davon müsste die Gemeinde durch die Regelungen der Schlüsselzuweisungen effektiv nur 214 Euro selbst tragen, während 786 Euro durch Schlüsselzuweisungen und eine geringere Kreisumlage kompensiert werden. Je höher die Ausgleichsquote ist, desto geringer ist der Selbstbehalt der Gemeinde bei isolierten Mehreinnahmen bzw. der selbst zu tragende Anteil bei isolierten Mindereinnahmen. Da eine Abschöpfung von mehr als 100 % rechnerisch nicht möglich ist (die Grenze kann bei nur bei einem Ausgleichsgrad von 100 % oder einem Kreisumlagesatz von 100 % erreicht, aber nie überschritten werden), können prinzipiell alle Ausgleichsgrade zwischen 0 % und 100 % normativ festgesetzt werden.

Für die kreisfreien Städte beträgt die Ausgleichsquote 70 % und für die Landkreise 90 % (vgl. Tabelle 23). Es wird empfohlen, beide Ausgleichsgrade beizubehalten. Hinsichtlich der **kreisangehörigen Gemeinden** bringt der Reformvorschlag der Trennung von FAG-Umlage und relativer Mindestausstattung umfangreiche Umverteilungseffekte mit sich. Besonders ist dabei hervorzuheben, dass im Zusammenhang mit der FKU ein **Wechsel der Ausgleichsquote von 70 % auf 90 %** stattgefunden hat, der infolge des Wegfalls der FKU ebenfalls entfallen würde. Beim Wegfall des bisherigen Systems der FKU ist daher ein neuer allgemeiner Ausgleichssatz festzulegen. Vor diesem Hintergrund empfehlen die Gutachter eine **Erhöhung der Ausgleichsquote in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden von 70 % auf 80 %**. Auf diese Weise wird einerseits die Lücke zwischen der STKMZ und der BMZ stärker als bisher geschlossen. Davon bleiben die statistischen Herleitungen der Bedarfsfaktoren und deren Gewichtung zueinander unberührt. Andererseits werden die im Rahmen der FKU intendierten Anreizwirkungen und fiskalischen Effekte systematisch auf das Schlüsselzuweisungssystem übertragen, wobei zugleich die Komplexität abgebaut und die Transparenz des Systems hervorgehoben werden.

²⁴⁶ Diese Mehreinnahme ist nicht durch eine Erhöhung des Hebesatzes induziert. Solche Mehreinnahmen verbleiben bei konstanten Nivellierungshebesätzen vollständig bei der Gemeinde. Die Mehreinnahme ist dabei so klein, dass sie keinen Einfluss auf den Grundbetrag hat.

4 SIMULATION UND AUSWERTUNG DER AUF DEM GUTACHTERVORSCHLAG BASIERENDEN VERTEILUNGSERGEBNISSE

Die Simulationsergebnisse der Anpassungen im FAG Sachsen-Anhalts werden nachfolgend dargestellt. Bei der Auswertung wird für die kreisangehörigen Gemeinden (Einheitsgemeinden und verbandsangehörige Gemeinden) im Wesentlichen auf die gleichen Vergleichsgruppen Bezug genommen, die auch schon in Kapitel 1 begutachtet wurden: die Kommunaltypen (mittels der Unterteilung der Darstellung der Effekte nach den Teilschlüsselmassen), Gemeindegrößenklassen und Zentrale-Orte-Einstufung. Zusätzlich werden die Verteilungsergebnisse nach der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden differenziert, um zu beurteilen, inwiefern steuerkraftschwächere und steuerkraftstärkere Gemeinden von einer Änderung der Verteilung der Teilschlüsselmasse betroffen sind. Weiterhin werden die Ergebnisse für die kreisangehörigen Gemeinden nach Landkreisen zusammengefasst, um die überörtlichen Effekte klarer erkennbar zu machen. Darüber hinaus wird bei den Anpassungen in der Teilschlüsselmasse der Landkreise auf die Effekte jedes einzelnen Kreises eingegangen. Die Auswirkungen auf die Verteilungsergebnisse in den Teilschlüsselmassen für die Landkreise und kreisfreien Städte werden nicht zusätzlich nach Kriterien unterteilt, stattdessen werden die Effekte für jede einzelne Kommunaleinheit separat ausgewiesen.

Wichtig ist in diesem Kontext, dass die Gesamtschlüsselmasse in allem Simulationsrechnungen gleichbleibt. Da die Gutachternvorschläge sich gemäß des Gutachtauftrags ausschließlich auf den horizontalen Finanzausgleich konzentrieren, gibt es notwendigerweise kommunale Einheiten, die von den Änderungen positiv (in Form eines Zugewinns an Schlüsselzuweisungen) oder negativ (in Form eines Minderbetrags an Schlüsselzuweisungen) betroffen sein werden. Dieser Abschnitt soll infolgedessen eruieren, aus welchen Gründen es zu den Effekten kommt.

4.1 TEILSCHLÜSSELMASSE DER KREISANGEHÖRIGEN GEMEINDEN

Bei den Ergebnissen der Simulation der Verteilungsergebnisse im gutachterlichen KFA-Modell für die Säule der kreisangehörigen Gemeinden steht in Abschnitt 4.1.1 zuerst die Simulation der Auflösung der FKU (vgl. Abschnitt 3.1) im Vordergrund. In diesem Zusammenhang werden die FAG-Umlage (vgl. Abschnitt 3.2.1.3) und die relative, nachgelagerte Mindestausstattung (vgl. Abschnitt 3.2.2.3) voneinander getrennt in das Schlüsselzuweisungssystem implementiert. Für die FAG-Umlage gilt eine Abschöpfungsquote i. H. v. 30 %, sofern die STKMZ einer abundanten Gemeinde 110 % der BMZ übersteigt. Die relative, nachgelagerte Mindestausstattung kommt für finanzkraftschwache Gemeinden zur Anwendung: Erreicht die Finanzkraft einer Gemeinde nach der Verteilung der Schlüsselzuweisungen nicht 85 % der durchschnittlichen Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden, so wird die Differenz zu 90 % aufgefüllt. Des Weiteren wird die allgemeine Ausgleichsquote von 70 % auf 80 % erhöht. Anpassungen bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen sind nicht erforderlich.

Daran anschließend werden in Abschnitt 4.1.2 die Änderungen an der Hauptansatzstaffel und den Nebenansätzen betrachtet: Dabei dient die Ist-Einwohnerzahl des Jahres 2020 als Ausgangswert. D. h., dass der bisher verwendete Demografiefaktor, demzufolge die höchste ermittelte Zahl der Einwohner eines Zeitraums von fünf Jahren bis einschließlich des vorvergangenen Jahres als maßgebliche Einwohnerzahl herangezogen wurde, entfällt. Darauf basierend werden zunächst die veredelten Einwohnerzahlen auf Basis der neu bestimmten Hauptansatzstaffel berechnet. Die verbandsangehörigen Gemeinden werden in der Folge nicht mehr mit dem Veredlungsfaktor aus der Summe der Einwohnerzahlen der jeweiligen Verbandsgemeinde veredelt. Für die Mittelzentren kommt im Anschluss daran der Zentralitätszuschlag i. H. v. 36,78 Prozentpunkten zur Anwendung, um die sich der jeweilige Veredlungsfaktor durch die Hauptansatzstaffel erhöht. Statt des bisher verwendeten Nebenansatzes für die Anzahl der Kinder im Alter unter 6 Jahren wird ein Nebenansatz für die Anzahl der 6- bis unter 10-Jährigen mit einem Veredlungsfaktor i. H. v. 12,53 simuliert. In der Summe ergibt sich damit der Gesamtansatz der Bedarfsmesszahlen in der Teilschlüsselmasse der

kreisangehörigen Gemeinden. Zusätzlich wird die Ausgleichsquote im letzten Schritt von 70 % auf 80 % angehoben.

Das Vorgehen in zwei Schritten hat den Vorteil, dass einerseits der Reformeffekt der Auflösung und Neugestaltung der FKU und andererseits die Effekte der Bedarfsdifferenzierung getrennt voneinander bewertet werden können. Würden stattdessen die Effekte der Parameteränderungen der Bedarfsmesszahl (Einwohnerveredelung, Zentralitätszuschlag, Kinderfaktor) isoliert in einem ersten Schritt dargestellt, würde die Simulation nicht die tatsächlichen fiskalischen Effekte der Anpassungen zeigen. Das Problem hierbei besteht in der Wirkmacht der FKU, die die tatsächlichen Effekte dieser Veränderungen am horizontalen Finanzausgleich Sachsen-Anhalts im bestehenden System aufgrund der Erhöhung und Wiederabsenkung der Teilschlüsselmasse in erheblichem Maße abdämpfen. Die Darstellungen in den einzelnen Schritten wären somit nicht realitätsgetreu und geben demnach nicht die tatsächliche Umverteilung wieder, die tatsächlich infolge der Veränderung der Hauptansatzstaffel und der Anpassung der Nebenansätze stattfinden würde. Daher können die Effekte auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden nur ausgehend von der bereits erfolgten Auflösung der FKU realitätsgetreu illustriert werden. Der Wegfall der FKU und die Ersetzung durch eine FAG-Umlage und eine relative Mindestausstattung bildet somit den Ausgangspunkt für alle weiteren Veränderungen am FAG Sachsen-Anhalts.

Die Effekte werden nachfolgend kumuliert vorgestellt, d. h., Abschnitt 4.1.2 baut auf Abschnitt 4.1.1 auf. Auf eine separate Darstellung der Effekte der Einführung beispielsweise des Ansatzes für die Anzahl der 6- bis unter 10-Jährigen und der Auflösung des U6-Ansatzes wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet.²⁴⁷ Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt in grafischer Form mittels zweier Säulen:

- Die jeweils linke, blau schraffierte Säule gibt die fiskalischen Effekte für die Höhe der Schlüsselzuweisungen brutto einschließlich der FAG-Umlage und der relativen Mindestausstattung wieder (**Bruttoeffekt**). Im nachfolgenden Abschnitt 4.1.1 wird somit mittels dieser Säule lediglich der Effekt der Auflösung der FKU und der Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung wiedergegeben. In Abschnitt 4.1.2 kommt der Effekt der Veränderung der Hauptansatzstaffel und der Nebenansätze hinzu.
- In der rechten, dunkelblauen Säule werden - *zusätzlich zu den vorangegangenen Effekten* - die Auswirkungen auf die Kreisumlage widerspiegelt. Dies führt damit in der Summe zu dem Gesamteffekt (**Nettoeffekt**). Dabei wird unterstellt, dass die Kreisumlagesätze konstant bleiben.

Die Ergebnisse sind jeweils in Mio. Euro sowie in Euro/Einw. (siehe dazu die jeweiligen Verweise auf den Anhang) angegeben. **Alle Modellrechnungen beruhen auf dem gültigen FAG des Jahres 2022 (Eingangsdaten).** Insofern verstehen sich die Modellergebnisse als Zugewinne bzw. Mindereinnahmen gegenüber den tatsächlichen Ist-Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts aus dem Jahr 2022.

²⁴⁷ Eine separate Darstellung würde jeweils voraussetzen, dass die bestehende FKU-Systematik abgeschafft und durch die neu einzuführenden FAG-Umlage sowie die relativen Mindestausstattung ersetzt würde.

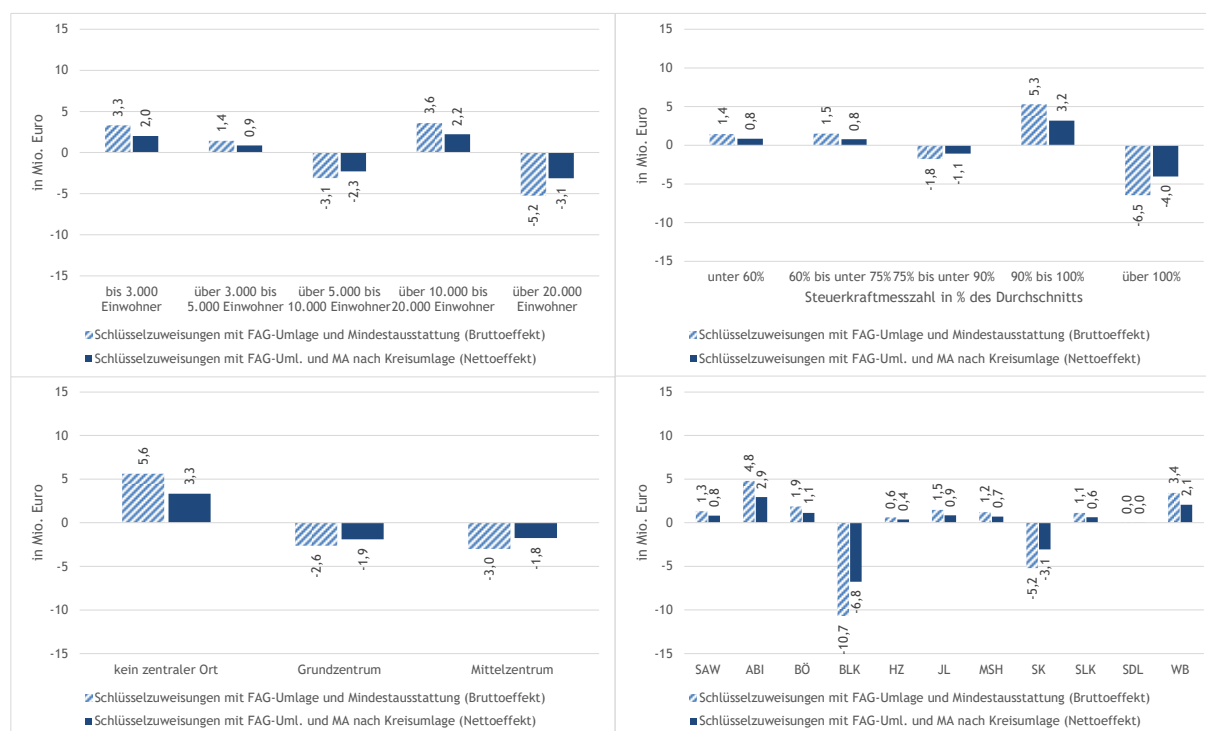
4.1.1 SIMULATION DES WEGFALLS DER FKU UND DER EINFÜHRUNG EINER FAG-UMLAGE SOWIE RELATIVEN MINDESTAUSSTATTUNG

In diesem Abschnitt werden folgende Veränderungen am FAG Sachsen-Anhalts simuliert und deren Auswirkungen grafisch dargestellt:

- Auflösung der Finanzkraftumlage (FKU) nach § 12 Abs. 4 FAG
- Einführung einer Finanzausgleichsumlage (FAG-Umlage) (Abschöpfung i. H. v. 30 %, sofern STKMZ > 110 % der BMZ)
- Einführung einer relativen, nachgelagerten Mindestausstattung (Auffüllung i. H. v. 90 %, sofern Finanzkraft < 85 % des Durchschnitts)
- **(zunächst) Beibehaltung** der Ausgleichsquote i. H. v. 70 %
- **(zunächst) keine Veränderungen** an Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen

Hierdurch ergeben sich Umverteilungseffekte, die zunächst getrennt von den übrigen Gutachtervorschlägen beschrieben werden. Abbildung 52 zeigt dazu die Effekte auf der Basis von vier verschiedenen Vergleichstatbeständen: der Einwohnergrößenklassen, der STKMZ in Prozent des Durchschnitts, der zentralörtlichen Funktionen und zusammengefasst nach Landkreisen (ausschließlich kreisangehörige Gemeinden, ohne Kreishaushalte). Die Effekte werden in Mio. Euro angezeigt, in Anhang 4 findet sich eine Darstellung, welche die Effekte in Euro/Einw. illustriert.

Abbildung 52: Simulierte Effekte der Auflösung der FKU und der Einführung von FAG-Umlage und relativer, nachgelagerter Mindestausstattung für die kreisangehörigen Gemeinden in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Beim Vergleich der **Gemeindegrößenklassen** (Abbildung 52, links oben) fällt auf, dass die Effekte auf die Schlüsselzuweisungen (sowohl brutto als auch netto) recht unabhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinden entweder positiv oder negativ ausfallen. Betrachtet man zunächst die **Verteilungseffekte brutto** gemäß der linken Säule (Auflösung FKU, Einführung FAG-Umlage und Mindestausstattung), so

wird deutlich, dass die Gemeinden der untersten beiden Klassen sowie diejenigen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 mehr Schlüsselzuweisungen erhalten (+3,3 Mio. Euro bzw. +23,4 Euro/Einw., +1,4 Mio. Euro bzw. +30,5 Euro/Einw. sowie +3,6 Mio. Euro bzw. +7,9 Euro/Einw.) als im geltenden FAG. Die kreisangehörigen Gemeinden mit über 5.000 bis 10.000 Einwohnern sowie die größten Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern erhalten dagegen in der Summe weniger Schlüsselzuweisungen (-3,1 Mio. Euro bzw. -9,6 Euro/Einw. sowie -5,2 Mio. Euro bzw. -7,9 Euro/Einw.). Wichtig ist hierbei, dass in der Größenklasse der Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern die Stadt Lützen enthalten ist, welche einen sehr hohen Negativeffekt verzeichnet. In die Kategorie der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 wird die Stadt Leuna erfasst, auf die sich der Reformvorschlag ebenfalls negativ auswirkt. Die Effekte können mittels der Durchschnittswerte allerdings zunächst nur begrenzt oder gar nicht nachvollzogen werden, weshalb diese in später in Tabelle 24 nochmals eingehender betrachtet werden. Die jeweiligen *Nettoeffekte* beziehen die Effekte auf die Kreisumlage mit ein, wobei davon ausgegangen wird, dass die Landkreise ihre Umlagesätze (zunächst) unverändert beibehalten. Weiterhin werden dabei einerseits die von den abundanten Gemeinden entrichtete FAG-Umlage von den Kreisumlagegrundlagen abgezogen und andererseits die Schlüsselzuweisungen aus der Mindestausstattung in die Umlagegrundlagen einbezogen (vgl. Abschnitte 3.2.1.3 und 3.2.2.3). Darüber hinaus werden auch die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen, die die kreisangehörigen Gemeinden aus der FAG-Umlage erhalten, in die Kreisumlagegrundlagen einbezogen. Dabei ergibt sich zum einen eine Verringerung der Hinzugewinne in den drei zuvor benannten Größenklassen, da sich die Umlagegrundlagen aufgrund des Zuwachses an Schlüsselzuweisungen im Durchschnitt dieser Gemeinden erhöht haben. Zum anderen sinken die Kreisumlagegrundlagen in den kreisangehörigen Gemeinden, die in der Summe ihrer Größenklasse ein Minderaufkommen an Schlüsselzuweisungen verzeichnen, was bei gleichbleibenden Kreisumlagesätzen zu einer sinkenden Kreisumlage selbst führt. Durch diesen insgesamt dämpfenden Effekt der Kreisumlage reduzieren sich die Verluste an Brutto-Schlüsselzuweisungen in der Nettobetrachtung.

Bezugnehmend auf den Vergleich der **Steuerkraft** (Abbildung 52, rechts oben) können folgende Schlussfolgerungen abgeleitet werden: Tendenziell ergeben sich in den steuerkraftschwächsten Gemeinden positive Brutto- und Nettoeffekte: Die Gemeinden der beiden unteren Steuerkraftklassen gewinnen brutto 1,4 Mio. Euro (+25,2 Euro/Einw.) bzw. 1,5 Mio. Euro (+4,5 Euro/Einw.) an Schlüsselzuweisungen. In Nettogrößen belaufen sich die Positiveffekte auf jeweils 0,8 Mio. Euro (+14,7 Euro/Einw. bzw. +2,3 Euro/Einw.) hinzu. Für die Gemeinden mit einer Steuerkraft i. H. v. 90 % bis 100 % des Durchschnitts (+5,3 Mio. Euro brutto und +3,2 Mio. Euro netto) fallen die absoluten Effekte höher aus. Auch die Pro-Kopf-Zugewinne dieser Steuerkraftklasse sind nicht unerheblich (+20,8 Euro/Einw. brutto und +12,5 Euro/Einw. netto). Dieser Effekt ist durchaus erklärungsbedürftig: So begünstigt die bisherige FKU die besonders steuerkraftschwachen Gemeinden mit hohen Hinzugewinnen an Schlüsselzuweisungen. Die im Zuge der Auflösung der FKU eingeführte gezielte nachgelagerte relative Mindestausstattung verstärkt die Positiveffekte für die finanzkraftschwächsten Gemeinden und sorgt demnach für positive Nettoeffekte aus dem Reformvorschlag. Die Gemeinden in der zweithöchsten Steuerkraftklasse wiederum profitieren direkt von der Auflösung der FKU und der Einführung der FAG-Umlage. Während die FKU keine klare Abundanzgrenze definiert hat und aufgrund des Wechsels der Ausgleichsquote von 70 % auf 90 % sogar bei den kreisangehörigen Gemeinden mit einer Steuerkraft von weniger als 100 % des Gemeindedurchschnitts Finanzmittel abschöpfte, ist dies bei der FAG-Umlage nicht mehr der Fall. Demzufolge müssen die Gemeinden in diesem Steuerkraftbereich keine Finanzmittel mehr abgeben, und es ergeben sich die hier dargestellten Positiveffekte.²⁴⁸ Eine erklärungsbedürftige Ausnahme bilden (zunächst) die Gemeinden mit einer Steuerkraft i. H. v. 75 % bis unter 90 % des Durchschnitts der kreisangehörigen Gemeinden, deren Schlüsselzuweisungen brutto (-1,8 Mio. Euro bzw. -2,9 Euro/Einw.) und netto (-1,1 Mio. Euro bzw. -1,7 Euro/Einw.) abnehmen: Der entscheidende Aspekt ist hierbei, dass sich in dieser Klasse vermehrt steuerkraftschwache Mittelzentren befinden, die im gegenwärtigen System erhebliche

²⁴⁸ Die Mindestausstattung bewirkt indessen bei den Gemeinden dieser Steuerkraftklasse keine Effekte, da sie nur bei Gemeinden mit einer Finanzkraft von weniger als 85 % wirkt.

Zugewinne an Schlüsselzuweisungen aufgrund der FKU verzeichnen (vgl. auch Abschnitt 3.1): Insgesamt 9 der 22 Mittelzentren verzeichnen eine STKMZ zwischen 75 % und 90 % der durchschnittlichen Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden und gehören damit dieser Steuerkraftklasse an. Weitere drei Mittelzentren sind sogar noch steuerkraftschwächer (Naumburg/Saale, Sangerhausen, Köthen/Anhalt). Diese zwölf Mittelzentren verzeichnen infolge der Auflösung der FKU allesamt negative Effekte auf die Höhe ihrer Schlüsselzuweisungen. Die Mittelzentren mit einer höheren Steuerkraft weisen hingegen durchweg positive Effekte auf (vgl. dazu Tabelle 25 und die zugehörige Erläuterung im Text). D. h., dass die vergleichsweise steuerstarken Mittelzentren von der Aufhebung der FKU begünstigt werden, da sie diese nicht mehr entrichten müssen. Gleichzeitig sind sie aber noch nicht abundant und müssen demnach auch keine FAG-Umlage im reformierten System entrichten. Abgesehen von den gerade eben skizzierten besonderen Verteilungswirkungen fallen die Effekte bei den besonders steuerkraftstarken Gemeinden (STKMZ > 100 % des Durchschnitts) recht eindeutig aus: Diese müssen infolge der Einführung der FAG-Umlage mit klaren Umlagegrenzen insgesamt mehr Finanzmittel abgeben als im bisherigen System der FKU. Deshalb verzeichnen sie deutliche Negativeffekte (brutto: -6,5 Mio. Euro bzw. -17,7 Euro/Einw.), die sich jedoch aufgrund der Absenkung der Kreisumlagegrundlagen netto deutlich verringern (-4,0 Mio. Euro bzw. -11,1 Euro/Einw.).

Hinsichtlich der Unterteilung nach den **zentralörtlichen Funktionen** (Abbildung 52, links unten) wird erkennbar, dass vor allem die kleinen kreisangehörigen Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion von der Auflösung der FKU und der Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung profitieren. In der Bruttobetrachtung erhöhen sich deren Schlüsselzuweisungen um 5,6 Mio. Euro (+19,2 Euro/Einw.), nach Abzug der erhöhten Kreisumlage verbleiben davon insgesamt 3,3 Mio. Euro (11,3 Euro/Einw.). Etwas niedrigere Schlüsselzuweisungen als im Status quo des FAG Sachsen-Anhalts ergeben sich einerseits in den Grundzentren (brutto: -2,6 Mio. Euro bzw. -3,8 Euro/Einw., netto: -1,9 Mio. Euro bzw. -2,7 Euro/Einw.), welche in der Rückschau die steuerstärksten Kommunaleinheiten im kreisangehörigen Bereich waren (vgl. Abbildung 5) und zudem deutlich umfangreicher investierten als die Mittelzentren (vgl. Abbildung 9). Für die Grundzentren ist zudem zu beachten, dass die beiden steuerstärksten Gemeinden Sachsen-Anhalts zu dieser Gruppe gehören und durch die Neugestaltung der FAG-Umlage höhere Belastungen zu erwarten haben (siehe vorheriger Abschnitt mit Bezug zur Steuerkraft). Andererseits ergeben sich auch bei den Mittelzentren im Durchschnitt geringere Zuweisungen aus der Schlüsselmasse (brutto: -3,0 Mio. Euro bzw. -4,7 Euro/Einw., netto: -1,8 Mio. Euro bzw. -2,7 Euro/Einw.).

Abbildung 53 verdeutlicht mittels eines Streudiagramms, welche Mittelzentren positive Effekte auf der Grundlage des Wegfalls der FKU (und damit des Gutachtervorschlags) aufweisen und in welchen sich Negativeffekte ergeben. Dazu wird die STKMZ der Mittelzentren auf der x-Achse abgetragen und mit der Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen, FAG-Umlage und Mindestausstattung verglichen. Dabei wird die Finanzkraft der jeweiligen Mittelzentren einerseits auf der Grundlage des Gutachtervorschlags (positiv: grüne Dreiecke, negativ: rote Vierecke) und andererseits im Status quo (jeweils in helleren Farbton) illustriert. Die Werte werden jeweils in Prozent des Durchschnitts aller kreisangehöriger Gemeinden angegeben.

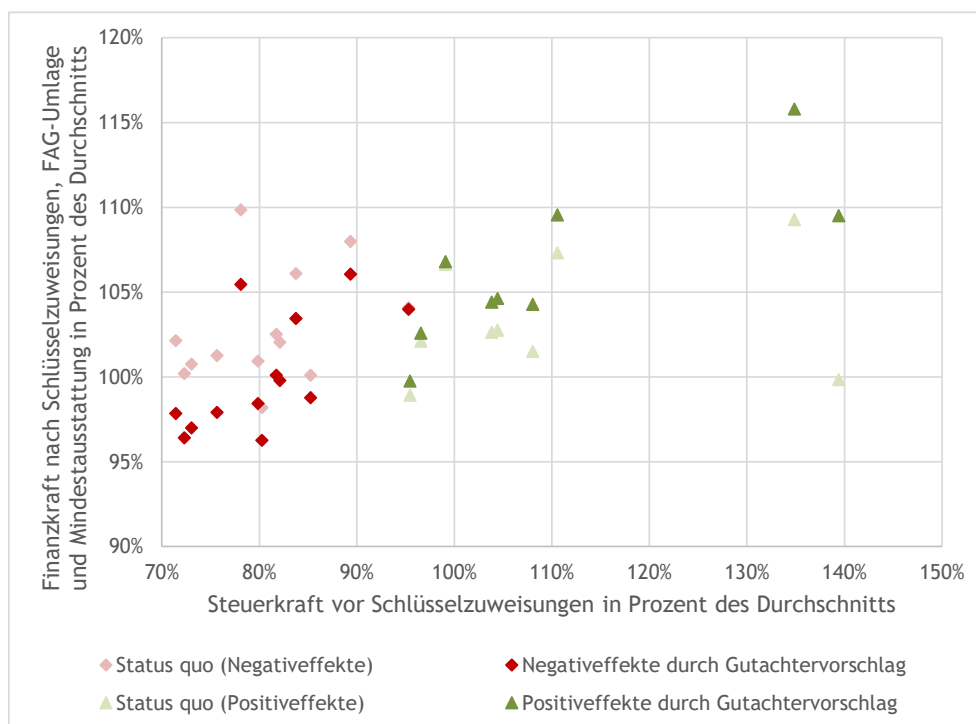
- Mit Hilfe dieses Vergleichs wird deutlich, dass die Mittelzentren mit einer vergleichsweise niedrigen STKMZ negative Effekte aufweisen. Das bedeutet, dass diese Mittelzentren verstärkt Zuweisungen aus der FKU erhielten, die im gutachterlichen Reformvorschlag entfallen. Gleichzeitig erhalten diese Mittelzentren keine relative Mindestausstattung, da diese nur bei Gemeinden zur Anwendung kommt, die eine Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen und FAG-Umlage i. H. v. weniger als 85 % des Durchschnitts verzeichnen. Dies ist selbst bei den finanzkraftschwächsten Mittelzentren nicht der Fall (alle Mittelzentren erreichen mehr als 95 %, vgl. Abbildung 53).²⁴⁹ Im Durchschnitt belaufen sich die Verluste an Finanzkraft in

²⁴⁹ Die Welterbestadt Quedlinburg verzeichnet mit 97,1 % die niedrigste Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen und FAG-Umlage in Prozent des Durchschnitts.

Prozent des Durchschnitts der kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zum Status quo auf 2,7 Prozentpunkte.

- Die Positiveffekte in den steuerkraftstärkeren Mittelzentren gehen wiederum darauf zurück, dass sie zum einen keine FKU mehr entrichten müssen. Zum anderen überschreiten ihre STKMZ nicht den Grenzwert i. H. v. 110 % der BMZ, sodass diese Mittelzentren auch keine FAG-Umlage entrichten müssen.²⁵⁰ Die Hinzugewinne der Mittelzentren an Finanzkraft in Prozent des Durchschnitts der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber dem Status quo betragen dabei durchschnittlich 3,0 Prozentpunkte.
- Zusätzlich gibt es vier Grenzfälle (Staßfurt, Weißenfels, Burg und Zerbst/Anhalt), die zwar durch die Systematik der FKU bereits marginal an Schlüsselzuweisungen hinzugewinnen. Infolge der Auflösung der FKU und der ersatzweisen Einführung von FAG-Umlage und relativer Mindestausstattung verzeichnen sie dennoch Positiveffekte, obwohl sie keine Zuweisungen aus der Mindestausstattung erhalten. Die Finanzkraft dieser Gemeinden in Prozent des Durchschnitts fällt im Durchschnitt um 0,8 Prozentpunkte höher aus als im Status quo des FAGs Sachsen-Anhalt.

Abbildung 53: Vergleich der Steuerkraft (vor Schlüsselzuweisungen) und Finanzkraft (nach Schlüsselzuweisungen) der Mittelzentren durch die Auflösung der FKU und Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung in Prozent des Durchschnitts



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Damit wird auf der einen Seite verdeutlicht, dass die Steuerkraft der steuerkraftstärkeren Mittelzentren im Status quo recht stark durch die FKU abgeschöpft wird und sie hierfür keine klare Abundanzschwelle vorgibt. Wie bereits gezeigt wurde, verlieren im Zuge der FKU bereits Gemeinden, deren STKMZ im Vergleich zur BMZ I weit unter 100 % liegt (vgl. Abbildung 46). Die auf dem Gutachternvorschlag basierende FAG-Umlage wirkt dagegen deutlich zielgenauer, indem sie klar die Bedingungen angibt, unter denen eine Gemeinde die Umlage zu entrichten hat (wenn STKMZ > 110 %

²⁵⁰ Mit Haldensleben gibt es nur ein Mittelzentrum, dessen STKMZ die BMZ übersteigt (100,6 %). Die FAG-Umlage greift allerdings erst, wenn die Relation mindestens 110 % beträgt, was für diese Gemeinde jedoch nicht zutrifft.

der BMZ). Auf diese Weise wird die überschießende Steuerkraft in den abundanten Gemeinden stärker und zielgenauer abgeschöpft, während die Steuerkraft nicht abundanter Gemeinden in den jeweiligen Gemeinden verbleibt. Auf der anderen Seite wurden die steuerkraftschwächeren Gemeinden gemäß der FKU-Systematik stark durch zusätzliche Zuweisungen gefördert, allerdings auch ohne klare Grenze. Die relative Mindestausstattung gemäß Gutachternvorschlag wirkt parallel zur FAG-Umlage zielgenauer, indem sie die unterdurchschnittliche Finanzkraft (nach Schlüsselzuweisungen und FAG-Umlage) der entsprechenden Gemeinden bis zu einem gewissen Mindestgrad auffüllt. In besonders steuerkraftschwachen Gemeinden entstehen durch die Mindestausstattung Positiveffekte, weil ihre Finanzkraft stärker und zielgerichteter aufgefüllt wird. Dagegen verzeichnen Gemeinden im mittleren Bereich (70 %-90 % der durchschnittlichen STKMZ) und dabei insbesondere die in Abbildung 53 dargestellten Mittelzentren Negativeffekte, da sie aufgrund ihrer Finanzkraft (generell > 85 % des Durchschnitts) keine Zuweisungen aus der Mindestausstattung erhalten. Hierbei muss allerdings betont werden, dass an dieser Stelle zunächst ausschließlich die Effekte illustriert werden, die sich infolge der Auflösung der FKU sowie der Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung ergeben. Es ist anzunehmen, dass speziell die Erhöhung des Zentralitätszuschlags (vgl. Tabelle 11) einen deutlichen Einfluss auf die Verteilungseffekte in den Mittelzentren nehmen wird (vgl. später Abbildung 56).

Mit Blick auf die Zuordnung der kreisangehörigen Gemeinden zu ihren Landkreisen (Abbildung 52, rechts unten) sind deutliche Unterschiede feststellbar: Die Gemeinden im Burgenlandkreis und im Saalekreis verzeichnen Verluste an Zuweisungen (brutto: -60,2 Euro/Einw. bzw. -28,4 Euro/Einw., netto: -38,2 Euro/Einw. bzw. -16,7 Euro/Einw.). Dies liegt hierbei jedoch an den beiden Städten Lützen (Burgenlandkreis) und Leuna (Saalekreis). Beide Städte sind enorm steuerstark und werden durch die FAG-Umlage stärker belastet als zuvor durch die FKU, was in der Summe der angehörigen Gemeinden beider Landkreise zu den dargestellten Negativeffekten führt. Die Landkreise Anhalt-Bitterfeld und Wittenberg weisen hingegen deutliche positive Effekte aufgrund des Wegfalls der FKU auf (brutto: +30,5 Euro/Einw. bzw. +27,7 Euro/Einw., netto: +18,6 Euro/Einw. bzw. +16,5 Euro/Einw.). Die Zugewinne in den Gemeinden der übrigen Landkreise fallen ebenfalls positiv, aber zugleich merklich geringer aus.

Tabelle 24: Nettoeffekte der Auflösung der FKU und Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung bei den kreisangehörigen Gemeinden insgesamt nach Landkreisen und Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw.

Nettoeffekt in Euro/Einw.	Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts				
	unter 60 %	60 % bis unter 75 %	75 % bis unter 90 %	90 % bis 100 %	über 100 %
Altmarkkreis Salzwedel	-12,50	-1,40	6,05	3,12	4,12
Anhalt-Bitterfeld	0,00	-0,06	1,67	1,22	16,78
Börde	24,56	1,23	-1,90	7,62	2,29
Burgenlandkreis	-2,73	-19,98	-1,25	0,82	-31,91
Harz	4,15	-0,68	-6,55	3,26	4,04
Jerichower Land	10,25	11,46	7,18	2,43	0,00
Mansfeld-Südharz	23,45	4,48	-0,63	0,00	0,78
Saalekreis	9,82	6,05	-2,17	2,64	-19,16
Salzlandkreis	6,49	15,50	-4,17	0,96	2,92
Stendal	11,62	11,92	-2,20	1,94	-3,29
Wittenberg	31,51	10,49	6,86	6,25	5,31

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Die Nettoeffekte innerhalb der jeweiligen Landkreise werden nachfolgend vertiefend interpretiert, wobei eine zusätzliche Differenzierung nach der Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts erfolgt (Tabelle 24). Dabei wird sichtbar, dass die steuerkraftschwächeren Kommunaleinheiten eher Positiveffekte und die steuerkraftstärkeren Gemeinden Negativeffekte verzeichnen.

- Hinsichtlich der steuerkraftschwachen Gemeinden ergeben sich aber auch Ausnahmen, wobei der Altmarkkreis Salzwedel und die der Burgenlandkreis (-12,5 Euro/Einw. bzw. -2,7 Euro/Einw.) zu nennen sind. In beiden Fällen werden Negativeffekte in den Gemeinden der untersten Steuerkraftklasse erkennbar, die allerdings jeweils auf Kleinstgemeinden zurückgehen. Im Kreis Salzwedel handelt es sich etwa um die verbandsangehörige Gemeinde Kuhfelde mit 1.089 Einwohnern (Stand: 2020), welche durch die FKU höhere Zuweisungen erhielt als durch die Mindestausstattung: Mittels der Zuweisungen aus der FKU beläuft sich die Finanzkraft der Gemeinde Kuhfelde auf 85,9 % des Durchschnitts der kreisangehörigen Gemeinden. Die relative Mindestausstattung auf Basis des gutachterlichen Vorschlags ist jedoch so definiert, dass sie 90 % der Lücke auffüllt, sofern es sich um eine Gemeinde handelt, deren Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen (und FAG-Umlage) weniger als 85 % beträgt (vgl. Abschnitt 3.2.2.3). Infolgedessen wird die Finanzkraft der Gemeinde Kuhfelde auf 84,1 % erhöht und ist demnach niedriger als im Status quo. Im Burgenlandkreis gibt es sogar drei Kleinstgemeinden mit einer Steuerkraft von weniger als 60 % des Durchschnitts (Eckartsberga, Finne und Nebra/Unstrut), für welche diese Erklärung parallel gilt.
- Des Weiteren ist erkennbar, dass auch einige steuerstarke Gemeinden deutliche Positiveffekte infolge des Gutachtervorschlags erzielen. Insbesondere zeigt sich dies im Landkreis Anhalt-Bitterfeld (+16,8 Euro/Einw.), wo alle Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft (Mittelzentrum Bitterfeld-Wolfen sowie Sandersdorf-Brehna und Zörbig) an Zuweisungen hinzugewinnen. Der Großteil des Effekts geht auf die Stadt Bitterfeld-Wolfen zurück, welche gemäß dem Gutachtervorschlag keine FKU mehr zahlt und zugleich keine FAG-Umlage entrichten muss, da ihre STKMZ niedriger ausfällt als ihre BMZ. Der gleiche Sachverhalt trifft auf die vormals teilabundante Stadt Zörbig zu, deren STKMZ jedoch weniger als 110 % ihrer BMZ beträgt. Die FAG-Umlage, die Sandersdorf-Brehna (STKMZ = 133,0 % der BMZ) zahlen muss, fällt wiederum geringer aus als die im Status quo zu entrichtende FKU. Ähnlich gelagerte Einzelfälle ergeben sich in den übrigen Landkreisen, auf welche dieser Interpretationsansatz übertragen werden kann.

Der überwiegende Teil der negativen Nettoeffekte steuerkraftschwächerer Gemeinden entfällt auf die Mittelzentren (Tabelle 25). Hierbei gelten die bereits im Zusammenhang mit Abbildung 53 ausgeführten Erklärungsansätze, wonach die steuerkraftschwächeren Mittelzentren negative Effekte verzeichnen, weil sie einerseits keine Zuweisungen mehr durch die FKU und zugleich keine Finanzmittel aus der relativen Mindestausstattung erhalten und andererseits die steuerkraftstärkeren Mittelzentren keine FKU mehr entrichten müssen und gleichzeitig auch nicht die Kriterien zur Zahlung einer FAG-Umlage erfüllen.

Tabelle 25: Nettoeffekte der Auflösung der FKU und Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung bei den Mittelzentren nach Landkreisen und Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw.

Nettoeffekt in Euro/Einw.	Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts				
	unter 60 %	60 % bis unter 75 %	75 % bis unter 90 %	90 % bis 100 %	über 100 %
Altmarkkreis Salzwedel	0,00	0,00	0,00	0,00	3,49
Anhalt-Bitterfeld	0,00	-10,14	0,00	1,22	10,28
Börde	0,00	0,00	-2,99	0,00	7,23
Burgenlandkreis	0,00	-19,27	-4,37	0,32	0,00
Harz	0,00	0,00	-9,57	0,00	2,87
Jerichower Land	0,00	0,00	0,00	0,78	0,00
Mansfeld-Südharz	0,00	-7,25	-3,56	0,00	0,00
Saalekreis	0,00	0,00	-5,21	0,00	0,00
Salzlandkreis	0,00	0,00	-7,05	-0,13	1,43
Stendal	0,00	0,00	-4,67	0,00	0,00
Wittenberg	0,00	0,00	0,00	0,00	5,31

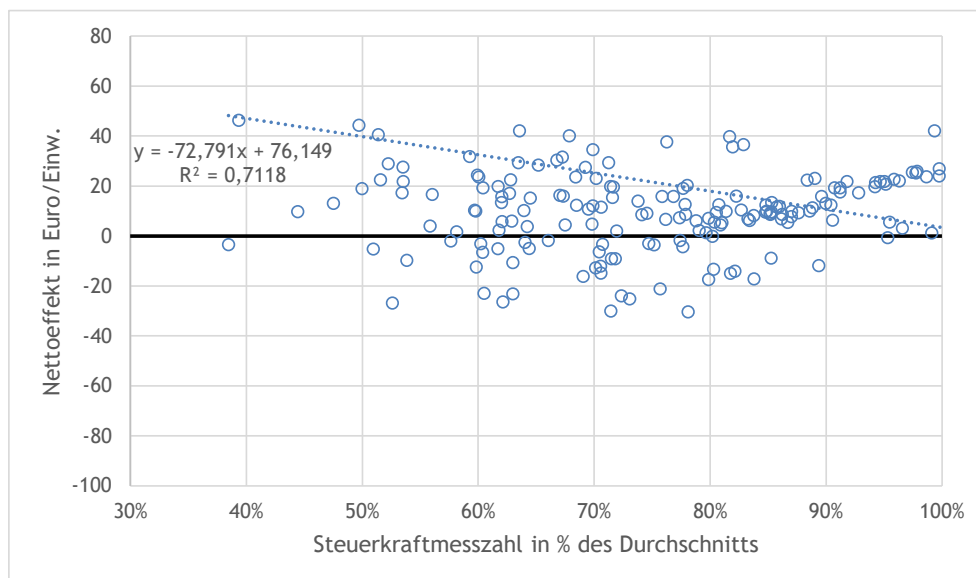
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Die Interpretationen der Brutto- und Nettoeffekte nach der Steuerkraft können in Abbildung 54 gebündelt werden. Hierin werden die Nettoeffekte in den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden ins Verhältnis zu deren relativer STKMZ (Prozent des Durchschnitts) gesetzt. Hierbei werden ausschließlich die Gemeinden mit einer Steuerkraft zwischen 30 % und 100 % des Durchschnitts angezeigt.²⁵¹ Es zeigt sich, dass der Großteil der Gemeinden mit einer niedrigen Steuerkraft positive Nettoeffekte verzeichnet. Nur wenige Gemeinden weisen negative Nettoeffekte auf. Hierbei handelt es sich um Gemeinden mit bestimmten Merkmalen, die infolge der Auflösung der FKU negative Nettoeffekte verzeichnen und ggf. (sofern zum Empfang der Mindestausstattung berechtigt) durch die relative Mindestausstattung eine niedrigere Finanzkraft in Prozent des Durchschnitts verzeichnen als im Status quo. Die in Abbildung 54 illustrierte Regressionsgerade zeigt zudem, dass die positiven Nettoeffekte abnehmen, sofern die Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts einer Gemeinde höher ausfällt. Eine Gemeinde mit einer um 10 Prozentpunkte höheren STKMZ in Prozent des Durchschnitts verzeichnet c. p. einen durchschnittlich um 7,2 Euro/Einw. niedrigeren Nettoeffekt.²⁵² Sofern es sich um eine Gemeinde handelt, deren STKMZ etwa 50 % des Durchschnitts beträgt, dann fällt der positive Nettoeffekt c. p. mit etwa +40 Euro/Einw. noch ausgesprochen hoch aus. Beläuft sich die STKMZ einer Gemeinde jedoch auf 100 % des Durchschnitts, so liegt der resultierende Nettoeffekt c. p. bei fast 0 Euro/Einw.

²⁵¹ Besonders steuerstarke Städte wie Lützen und Leuna sorgen dafür, dass die x-Achse eigentlich bis über 900 % des Durchschnitts der gemeindlichen Steuerkraft hinausgeht. Dadurch ist die eigentliche Aussage der Grafik nicht mehr erkennbar. In Anhang 5 findet sich die Darstellung mit der kompletten x-Achse.

²⁵² Dies entspricht dem Regressionskoeffizienten „-72,791x“ in der Regressionsgeraden in Abbildung 54.

Abbildung 54: Nettoeffekte der kreisangehörigen Gemeinden nach Auflösung der FKU und Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung im Vergleich zur STKMZ in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw. (Ausschnitt von 30 % bis 100 % der STKMZ)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Demnach stärken der Wegfall der FKU und die gleichzeitige Einführung von FAG-Umlage und relativer, nachgelagerter Mindestausstattung bereits überwiegend gezielt die steuerkraftschwächeren Einheiten, während die Gemeinden mit einer höheren Steuerkraft stetig niedrigere positive Effekte und diejenigen mit einer überdurchschnittlichen STKMZ Negativeffekte aufweisen. Der Vorschlag stärkt damit den allgemeinen Steuerkraftausgleich in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden.

4.1.2 SIMULATION DER ANGEPASSTEN HAUPTANSATZSTAFFEL UND DER VERÄNDERTEN NEBENANSÄTZE (GESAMTMODELL)

In diesem Abschnitt soll das Gesamtmodell für die kreisangehörigen Gemeinden beschrieben werden. Demnach basieren die nachfolgenden Simulationsergebnisse auf folgenden Änderungen am FAG:

- Auflösung der FKU nach § 12 Abs. 4 FAG
- Einführung einer FAG-Umlage (Abschöpfung i. H. v. 30 %, sofern STKMZ > 110 % BMZ)
- Einführung einer relativen, nachgelagerten Mindestausstattung (Auffüllung i. H. v. 90 %, sofern Finanzkraft < 85 % des Durchschnitts)
- Erhöhung der allgemeinen Ausgleichsquote auf 80 % (vgl. Abschnitt 3.3)
- Anpassung der Hauptansatzstaffel gemäß Tabelle 11
- Wegfall der Einwohnerveredelung verbandsangehöriger Gemeinden mit dem sich für die Gesamteinwohnerzahl der Verbandsgemeinde ergebenden Veredlungsfaktor (vgl. Abschnitt 2.4.5)
- Anpassung des Zentralitätszuschlags für Mittelzentren gemäß Tabelle 11
- Auflösung des U6-Ansatzes nach § 13 Abs. 2 Nummer 2 Satz 5 FAG (vgl. Abschnitt 2.4.5)
- Einführung eines Nebenansatzes für die Anzahl der Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren gemäß Tabelle 11
- Wegfall des Demografiefaktors nach § 25 FAG (vgl. Abschnitt 2.4.5)
- Beibehaltung der Nivellierungshebesätze für die Realsteuern (vgl. Abschnitt 2.2.1)

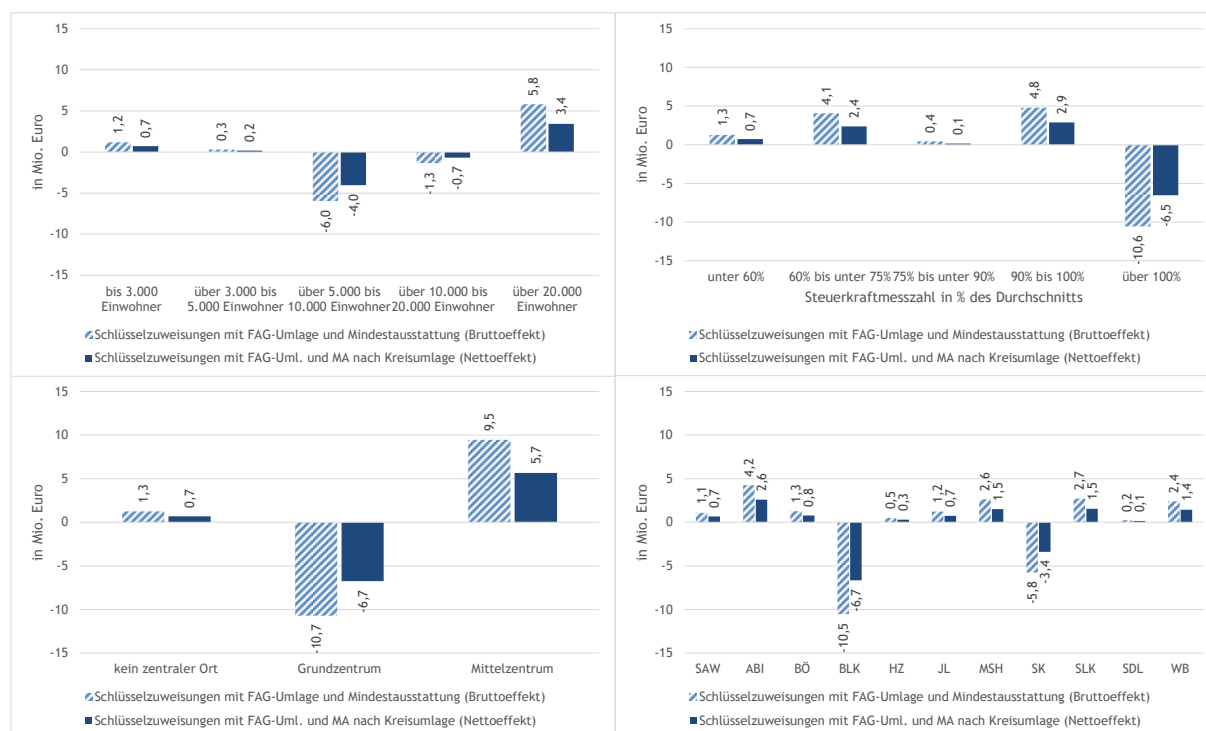
Auf Basis dieser gutachterlichen Änderungsvorschläge entstehen Verteilungseffekte, die in Abbildung 55 in Mio. Euro dargestellt werden. Anhang 6 zeigt die Effekte in Pro-Kopf-Größen. Dabei wird sichtbar, dass im Zuge der auf empirischen Untersuchungen basierenden Veränderungen am Hauptansatz und den Nebenansätzen weitere Umverteilungen zwischen den kreisangehörigen Gemeinden erfolgen. Grundsätzlich setzt sich die Bedarfsmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden nun zu 74,0 % (Status quo: 76,3 % inklusive der Wirkung des Demografiefaktors nach § 25 FAG) aus dem Hauptansatz (durch Hauptansatzstaffel veredelte Einwohnerzahl) und zu 26,0 % aus dem Nebenansatz für die 6- bis unter 10-Jährigen zusammen (Status quo U6-Nebenansatz: 23,7 %).

Bezüglich der **Gemeindegrößenklassen** (Abbildung 55, links oben) ist feststellbar, dass die Gemeinden der untersten beiden Klassen sowie jene mit mehr als 20.000 Einwohnern durch die gutachterlichen Reformvorschläge positive Effekte verzeichnen (brutto: +1,2 Mio. Euro bzw. +8,3 Euro/Einw., +0,3 Mio. Euro bzw. +6,7 Euro/Einw. sowie +5,8 Mio. Euro bzw. +8,7 Euro/Einw.). Im Vergleich zur Simulation der Auflösung der FKU und Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung fallen die Positiveffekte in den Kleinstgemeinden mit einer Einwohnerzahl von bis zu 5.000 Einwohnern geringer aus (vgl. Abbildung 52, links oben). Dies liegt u. a. an der wegfallenden pauschalen Veredelung der verbandsangehörigen Gemeinden.²⁵³ Infolgedessen sinken deren Bedarfsmesszahlen, was c. p. zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt. Die Verminderung der Positiveffekte beläuft sich in der Gesamtschau im Durchschnitt auf 2,1 Mio. Euro brutto (bzw. 15,1 Euro/Einw.) in den Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnern und 1,1 Mio. Euro brutto (bzw. 23,8 Euro/Einw.) in den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 3.000 und 5.000. Die Stärkung der größeren kreisangehörigen Gemeinden ab 20.000 Einwohnern steht im klaren Gegensatz zu den in zuvor in Abbildung 52 (links oben) gezeigten Umverteilungseffekten. Hier zeigt sich u. a. insbesondere der Effekt der Erhöhung des Zentralitätszuschlags, in dessen Folge die Finanzbedarfe der Mittelzentren, die den Großteil der Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern repräsentieren, gezielt erhöht werden. Daraus ergeben

²⁵³ Wichtig ist hierbei, dass auch die übrigen Veränderungen am Schlüsselzuweisungssystem zu diesen Umverteilungseffekten führen.

sich höhere Schlüsselzuweisungen für die meisten Mittelzentren (vgl. später auch Abbildung 56), was im Gesamtmodell zu positiven Effekten führt, welche die zunächst negativen Effekte der FKU-Auflösung (Abbildung 52) in der Summe übersteigen (siehe auch Abbildung 55, links unten).

Abbildung 55: Simulierte Effekte des Gesamtmodells für die kreisangehörigen Gemeinden in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 20.000 weisen im Durchschnitt negative Effekte auf (-6,0 Mio. Euro bzw. -18,5 Euro/Einw. sowie -1,3 Mio. Euro bzw. -3,0 Euro/Einw.). Hier muss erneut darauf verwiesen werden, dass die negativen Effekte in den besonders steuerkraftstarken Städten Lützen und Leuna einen deutlichen Einfluss auf den Durchschnitt beider Größenklassen ausüben. Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt symbolisieren die Nettoeffekte zusätzlich den Effekt der Kreisumlage, wobei erneut angenommen wird, dass die Landkreise ihre Umlagesätze beibehalten. Im Falle eines durchschnittlichen positiven Bruttoeffekts in einer Gemeindegrößenklassen, reduzieren diese sich, während durchschnittliche negative Bruttoeffekte aufgrund der Verringerung der Kreisumlagegrundlagen abgeschwächt werden.

Hinsichtlich der Unterteilung nach **Steuerkraftklassen** wird sichtbar, dass die Veränderungen an der Hauptansatzstaffel und den Nebenansätzen dazu führen, dass sämtliche Klassen unter 100 % des Durchschnitts im Mittel positive Brutto- und Nettoeffekte aufweisen (Abbildung 55, rechts oben). Diese fallen in den Gemeinden mit einer Steuerkraft unter 60 % sowie zwischen 60 % und 75 % sowie 90 % und 100 % des Durchschnitts am höchsten aus (brutto: +1,3 Mio. Euro bzw. +22,1 Euro/Einw., +4,1 Mio. Euro bzw. 12,2 Euro/Einw. sowie +4,8 Mio. Euro bzw. +18,9 Euro/Einw., netto: +0,7 Mio. Euro bzw. +12,8 Euro/Einw., +2,4 Mio. Euro bzw. 7,0 Euro/Einw. sowie +2,9 Mio. Euro bzw. +11,3 Euro/Einw.). Im Gegensatz zur Darstellung der Effekte des Wegfalls der FKU sind im Gesamtmodell auch marginale positive Effekte in den Gemeinden mit einer Steuerkraft zwischen 75 % und 90 % des Durchschnitts erkennbar (brutto: +0,4 Mio. Euro bzw. +0,7 Euro/Einw., netto: +0,1 Mio. Euro bzw. +0,2 Euro/Einw.). Die Negativeffekte in den überdurchschnittlich steuerkraftstarken Gemeinden nehmen im Vergleich zum vorhergehenden Abschnitt nochmals zu (brutto: -10,6 Mio. Euro bzw. -28,9 Euro/Einw., netto: -6,5 Mio. Euro bzw. -17,9 Euro/Einw.). Die Änderungen an der Hauptansatzstaffel und den Nebenansätzen erhöhen gezielt die Finanzbedarfe in

den steuerkraftschwächeren Gemeinden und führen dort zu positiven Gesamteffekten, während sie die Finanzbedarfe der steuerkraftstärkeren Gemeinden reduzieren. Dies trifft insbesondere auf die Umstellung auf die Veredelung der Anzahl der 6- bis unter 10-Jährigen zu, was auf die unteren beiden Steuerkraftklassen deutliche Positiveffekte und die steuerkraftstarken Gemeinden negative Effekte entfaltet. Damit bestätigen die simulierten Effekte sowohl die statistische Signifikanz als auch die praktische Relevanz der empirischen Untersuchungen mittels der Regressionsanalysen.

Werden die kreisangehörigen Gemeinden nach ihrem **Zentrale Orte-Status** unterteilt (Abbildung 55, links unten), wird erkennbar, dass für die Grundzentren Negativeffekte zu erwarten sind (brutto: -10,7 Mio. Euro bzw. -15,5 Euro/Einw., netto: -6,7 Mio. Euro bzw. -9,8 Euro/Einw.). Dieser Durchschnittswert wird insbesondere durch die beiden Grundzentren Lützen und Leuna beeinflusst, die zugleich die beiden steuerkraftstärksten Gemeinden im FAG 2022 sind. Beide Gemeinden haben Negativeffekte zu verzeichnen, was insbesondere an der im Vergleich zur derzeitigen FKU höheren zu entrichtenden FAG-Umlage liegt, welche die hohe Steuerkraft in beiden Gemeinden verstärkt abschöpft (siehe auch vorheriger Abschnitt mit Bezug zur Steuerkraft). Für die übrigen Grundzentren ist der Verteilungseffekt in der Summe sogar positiv.

Die in Abbildung 52 (links unten) dargestellten positiven Effekte in den Gemeinden ohne zentralörtlichen Status fallen im Gesamtmodell niedriger aus. Deutliche Auswirkungen ergeben sich hierbei durch den Wegfall der Einwohnerveredelung in den verbandsangehörigen Gemeinden und zu geringen Teilen wegen der niedrigeren Hauptansatzstaffel ab einer Einwohnerzahl von etwa 12.000 Einwohnern (vgl. Abbildung 39).²⁵⁴ Auch die Aufhebung des Demografiefaktors bewirkt positive Effekte sowohl in den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status als auch in den Grundzentren, während die Mittelzentren dadurch negative Effekte verzeichnen, da sie im Durchschnitt am stärksten schrumpfen (vgl. Abbildung 19). In der Gesamtschau sind dennoch positive Effekte in den Mittelzentren ableitbar, insbesondere infolge der Erhöhung des Zentralitätszuschlags (brutto: +9,5 Mio. Euro bzw. +14,7 Euro/Einw., netto: +5,7 Mio. Euro bzw. +8,8 Euro/Einw.).

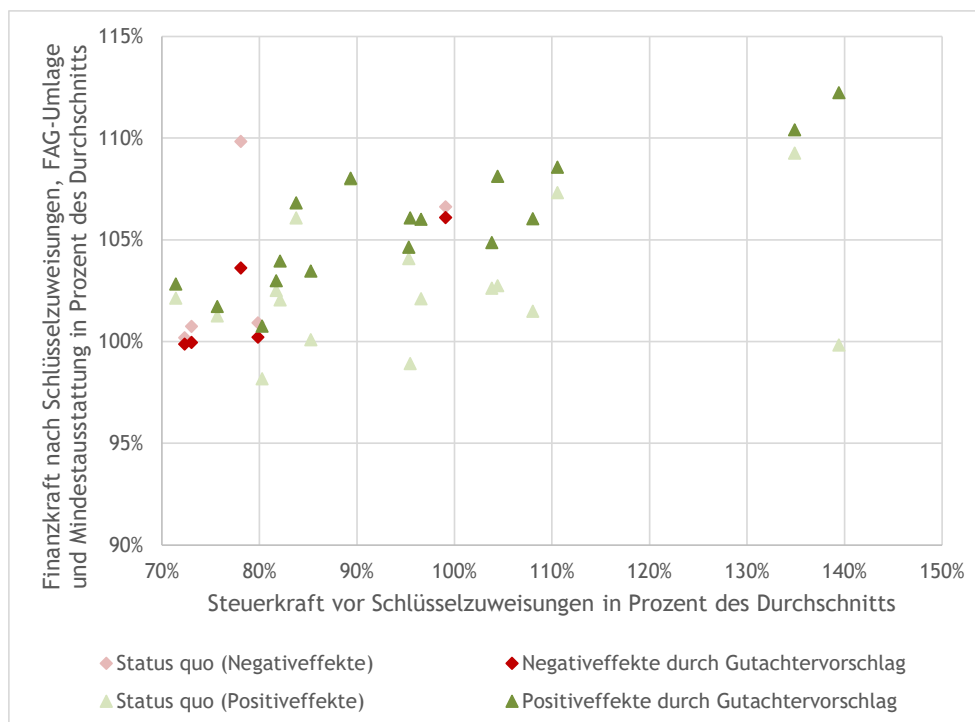
Diese Positiveffekte beschränken sich gemäß der Darstellung in Abbildung 56 nun nicht mehr ausschließlich auf die Gruppe der steuerkraftstärkeren Mittelzentren, wie dies noch infolge der Umstellung von FKU auf FAG-Umlage und relativer Mindestausstattung der Fall war (vgl. Abbildung 53). Die gezielte, auf den empirischen Untersuchungen in Abschnitt 2.4 beruhende Umstellung der Hauptansatzstaffel und der Nebenansätze führt dazu, dass auch die steuerkraftschwächeren Mittelzentren überwiegend positive Effekte durch den gutachterlichen Reformvorschlag für das FAG Sachsen-Anhalts erzielen.

Die Ausnahmen bilden hierbei die Städte Köthen (Anhalt), Sangerhausen, Weißenfels, Zeitz und Halberstadt, wobei die vier erstgenannten nur noch über eine marginal niedrigere Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen, FAG-Umlage und Mindestausstattung im Vergleich zum Status quo verfügen (durchschnittlich -0,6 Prozentpunkte). Das Mittelzentrum Halberstadt ist allerdings ein Sonderfall, da dessen Finanzkraft trotz der Erhöhung des Zentralitätszuschlags um 6,2 Prozentpunkte absinkt.²⁵⁵ Ursächlich dafür sind verschiedene Faktoren: Die Altersstruktur der Gemeinde bedingt einen Negativeffekt durch die Umstellung vom U6-Ansatz auf den Ansatz für die Kinder von 6 bis unter 10 Jahren. Auch die Auflösung des Demografiefaktors und das generelle Absinken der Hauptansatzstaffel (vor der Erhöhung der fiktiven Einwohnerzahl durch den höheren Zentralitätszuschlag) wirken sich negativ auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen in Halberstadt aus.

²⁵⁴ Ab einer Einwohnerzahl von 12.000 gibt es nur noch zwei Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status: Südliches Anhalt und Sandersdorf-Brehna.

²⁵⁵ Der Rückgang gegenüber dem Status quo ist sogar noch stärker als bei der isolierten Betrachtung des Wegfalls der FKU in Abbildung 53.

Abbildung 56: Vergleich der Steuerkraft (vor Schlüsselzuweisungen) und Finanzkraft (nach Schlüsselzuweisungen) der Mittelzentren im Gesamtmodell in Prozent des Durchschnitts



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Tabelle 26: Nettoeffekte des Gesamtmodells bei den kreisangehörigen Gemeinden insgesamt nach Landkreisen und Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw.

Nettoeffekt in Euro/Einw.	Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts				
	unter 60 %	60 % bis unter 75 %	75 % bis unter 90 %	90 % bis 100 %	über 100 %
Altmarkkreis Salzwedel	-17,53	-4,18	-5,92	2,36	10,38
Anhalt-Bitterfeld	0,00	6,70	-0,65	10,47	7,45
Börde	25,07	0,61	0,34	2,27	2,69
Burgenlandkreis	-6,67	1,66	-0,18	-1,23	-36,09
Harz	-1,21	-4,89	-6,63	2,05	5,48
Jerichower Land	8,70	10,47	-1,94	7,18	0,00
Mansfeld-Südharz	21,18	10,13	2,02	0,00	0,78
Saalekreis	7,70	4,32	3,54	1,64	-23,15
Salzlandkreis	6,65	14,96	4,52	0,56	2,66
Stendal	13,12	9,17	1,70	0,62	-3,86
Wittenberg	29,12	8,93	5,30	3,90	2,96

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Die Zusammenfassung der kreisangehörigen Gemeinden nach **Landkreiszugehörigkeit** (Abbildung 55, rechts unten) illustriert erneut negative Nettoeffekte im Burgenlandkreis und im Saalekreis, in welchen sich die Gemeinden Lützen und Leuna befinden. Dabei ist die Höhe der Effekte fast genauso ausgeprägt wie bei der isolierten Betrachtung der Auflösung der FKU (vgl. Abbildung 52, rechts unten). Die Gemeinden in den Landkreisen Anhalt-Bitterfeld, Mansfeld-Südharz, Wittenberg und dem Salzlandkreis weisen wiederum die höchsten Positiveffekte auf (brutto: +4,2 Mio. Euro bzw. 27,0 Euro/Einw., +2,6 Mio. Euro bzw. +19,6 Euro/Einw., +2,4 Mio. Euro bzw. +19,3 Euro/Einw. sowie

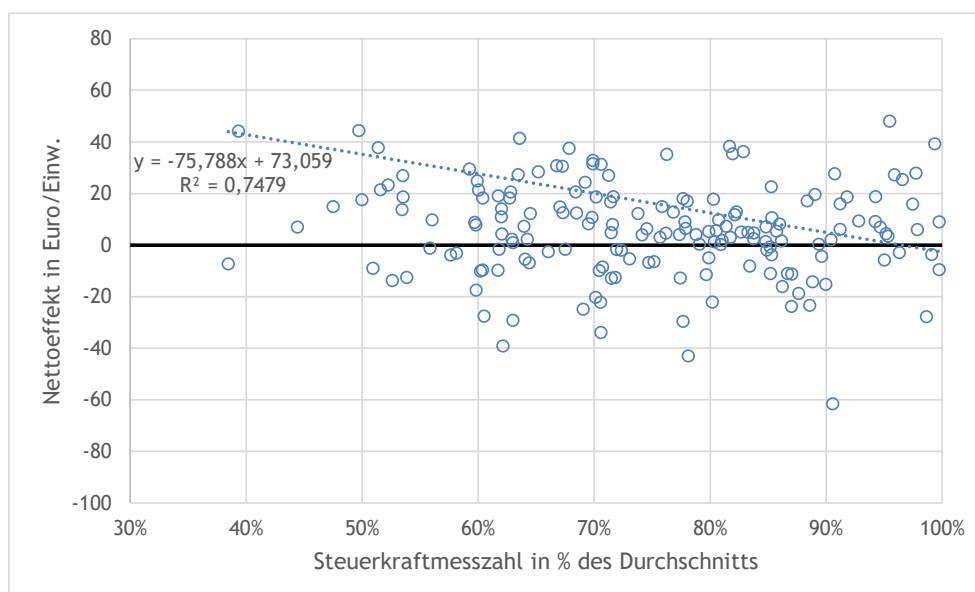
+2,7 Mio. Euro bzw. +14,5 Euro/Einw.). Werden die Effekte zusätzlich nach den zuvor beschriebenen Steuerkraftklassen verglichen, ergibt sich Tabelle 26. Im Vergleich zu Tabelle 24 ergeben sich hierbei nur geringfügige Unterschiede. Grundsätzlich verzeichnen die steuerkraftschwachen Gemeinden basierend auf den gutachterlichen Reformvorschlägen Zugewinne an Schlüsselzuweisungen, wohingegen die steuerkraftstärkeren Gemeinden Negativeffekte aufweisen. Dass auch steuerkraftstarke Gemeinden hinzugewinnen, ist auf die Mittelzentren zurückzuführen, deren Ankerfunktion im ländlichen Raum finanziell gestärkt wird (siehe Vergleich mit Tabelle 27). Trotz der zielgenaueren Bedarfsdifferenzierung durch die Anpassung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen kommt es weiterhin zu Sonderfällen, wie für die Gemeinden im Altmarkkreis Salzwedel oder im Landkreis Harz, wo die steuerkraftschwächeren Gemeinden negative Nettoeffekte aufweisen. Dies zeigt wiederum, welchen enormen Hebel die FKU mit sich brachte und wie groß ihr Einfluss auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Status quo wirklich ist.

Tabelle 27: Nettoeffekte des Gesamtmodells bei den Mittelzentren insgesamt nach Landkreisen und Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw.

Nettoeffekt in Euro/Einw.	Steuerkraft in Prozent des Durchschnitts				
	unter 60 %	60 % bis unter 75 %	75 % bis unter 90 %	90 % bis 100 %	über 100 %
Altmarkkreis Salzwedel	0,00	0,00	0,00	0,00	10,04
Anhalt-Bitterfeld	0,00	-2,14	0,00	10,47	1,81
Börde	0,00	0,00	7,67	0,00	9,27
Burgenlandkreis	0,00	3,11	-1,24	-0,97	0,00
Harz	0,00	0,00	-8,06	0,00	4,71
Jerichower Land	0,00	0,00	0,00	6,29	0,00
Mansfeld-Südharz	0,00	-0,62	0,50	0,00	0,00
Saalekreis	0,00	0,00	1,43	0,00	0,00
Salzlandkreis	0,00	0,00	3,45	0,70	1,80
Stendal	0,00	0,00	0,11	0,00	0,00
Wittenberg	0,00	0,00	0,00	0,00	2,96

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Abbildung 57: Nettoeffekte der kreisangehörigen Gemeinden im Gesamtmodell im Vergleich zur STKMZ in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw. (Ausschnitt von 30 % bis 100 % der STKMZ)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Dabei sind die vereinzelt auftretenden Negativeffekte im mittleren unterdurchschnittlichen Steuerkraftbereich zum Teil immer noch auf die Mittelzentren zurückzuführen (Landkreise Anhalt-Bitterfeld, Harz, Mansfeld-Südharz und Burgenlandkreis, Tabelle 27). Die oben noch identifizierten Negativeffekte der Mittelzentren in den Landkreisen Börde und Stendal sowie im Saale- und Salzlandkreis werden durch die Erhöhung des Zentralitätszuschlags im Gesamtmodell zu positiven Nettoeffekten. Überaus deutlich trifft dies auch auf die Mittelzentren in den Landkreisen Mansfeld-Südharz und Anhalt-Bitterfeld und dem Burgenlandkreis zu, wo allerdings noch geringfügige Negativeffekte verbleiben. Lediglich im Landkreis Harz ist aufgrund des Mittelzentrums Halberstadt nach wie vor ein deutlicher negativer Nettoeffekt erkennbar.

Zum Abschluss der Analyse der Verteilungseffekte in den kreisangehörigen Gemeinden wird Abbildung 57 betrachtet, wobei die x-Achse (erneut) auf den Ausschnitt von 30 % bis 100 % der STKMZ in Prozent des Durchschnitts begrenzt wird.²⁵⁶ Wie bereits bei der Betrachtung der Verteilungseffekte infolge der Auflösung der FKU sowie der Einführung der FAG-Umlage und der relativen, nachgelagerten Mindestausstattung zeigt sich, dass die meisten Gemeinden mit einer STKMZ von weniger als 100 % positive Nettoeffekte verzeichnen. Mit steigender STKMZ verringert sich die Höhe der Positiveffekte stetig: Eine Gemeinde mit einer um 10 Prozentpunkte höheren STKMZ in Prozent des Durchschnitts weist c. p. einen durchschnittlich um 7,6 Euro/Einw. niedrigeren Nettoeffekt auf. Sofern es sich um eine Gemeinde handelt, deren STKMZ etwa 50 % des Durchschnitts beträgt, fällt der positive Nettoeffekt c. p. mit etwa +35 Euro/Einw. noch ausgesprochen hoch aus. Beläuft sich die STKMZ einer Gemeinde jedoch auf 100 % des Durchschnitts, so liegt der resultierende Nettoeffekt c. p. bei leicht unter 0 Euro/Einw. Somit werden die steuerkraftschwachen Gemeinden im Durchschnitt klar gestärkt, während die Steuerkraft in den steuerkraftstärkeren Gemeinden umfassender als im Status quo abgeschöpft werden. Generell ist in diesem Zusammenhang nochmals auf die starke Durchwirkung der FKU zu verweisen, deren Effekte gesondert in Abschnitt 3.1 vorgestellt und interpretiert wurden.

Mit Blick auf den technischen Aspekt dieser Zusammenhangsanalyse hat sich das Bestimmtheitsmaß der Regression gegenüber der isolierten Betrachtung der Auflösung der FKU und Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung sogar verbessert ($R^2 = 74,8\%$ gegenüber $71,2\%$). Dieser Aspekt unterstreicht die Zielgenauigkeit des Gutachtervorschlags für die künftige Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt. Steuerkraftschwächere Gemeinden werden durch die Anpassung der Bedarfsmesszahl sowie den Ersatz der FKU gestärkt, wobei der Steuerkraftausgleich mit klareren, transparenteren Grenzen durchgeführt wird.

4.2 TEILSCHLÜSSELMASSE DER LANDKREISE

Dieser Abschnitt behandelt die Simulationsergebnisse der gutachterlichen Reformvorschläge für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in der Teilschlüsselmasse der Landkreise, die auf den nachfolgenden Änderungen basieren (Herleitung siehe Abschnitt 2.5):

- Einführung eines Nebenansatzes für die Anzahl der Kinder im Alter von unter 6 Jahren gemäß Tabelle 17 (Veredlungsfaktor i. H. v. 13,39)
- Einführung eines Soziallastenansatzes gemäß Tabelle 17 (Veredlungsfaktor i. H. v. 8,23) bei gleichzeitiger Überführung der Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II gemäß § 7 FAG in die Teilschlüsselmassen der Landkreise und kreisfreien Städte
- Wegfall des Demografiefaktors nach § 25 FAG (vgl. Abschnitt 2.4.5)
- Beibehaltung der Kreisumlagesätze

²⁵⁶ In Anhang 7 findet sich die Darstellung mit der kompletten x-Achse.

Infolge der Auflösung des Demografiefaktors gemäß § 25 FAG dient die Ist-Einwohnerzahl des Jahres 2020 als Ausgangswert für den Hauptansatz der Landkreise. Überdies ergeben sich infolge der Reformvorschläge innerhalb der Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden Änderungen bei den Kreisumlagegrundlagen der Landkreise.²⁵⁷ Aufgrund der unterschiedlichen Einflussfaktoren auf das Verteilungsergebnis in der Teilschlüsselmassen der Landkreise erfolgt die Darstellung der Ergebnisse in grafischer Form mittels dreier Säulen:

- Die jeweils linke, hellblau gestrichelte Säule gibt die fiskalischen Effekte für die Höhe der Kreis-Schlüsselzuweisungen **brutto** an. Entsprechend werden hierbei die Auswirkungen der Veränderungen an den Nebenansätzen direkt sichtbar. In der Säule inbegriffen sind auch die Zugewinne an Schlüsselzuweisungen, die automatisch aus der Auflösung des Vorwegabzugs aus der FAG-Masse nach § 7 FAG erfolgen. Darüber werden zusätzliche Finanzmittel i. H. v. ca. 48,0 Mio. Euro in die Teilschlüsselmassen der Landkreise überführt, die zunächst Positiveffekte in fast allen Landkreisen verursachen.²⁵⁸
- Die mittlere, blau schraffierte Säule gibt den **Nettoeffekt nach der Saldierung der aus § 7 FAG überführten Mittel** an: Das bedeutet, dass die Zuweisungen, welche die Landkreise im Status quo aus dem § 7 FAG erhalten haben, von den positiven Effekten aus der Überführung des § 7 FAG in die Teilschlüsselmassen wieder abgezogen werden. Dies sind dementsprechend die realen Effekte, die sich aus den Veränderungen bei den Nebenansätzen ergeben.
- In der rechten, schwarzen Säule werden - *zusätzlich zu den ersten beiden Effekten* - die Auswirkungen der von den kreisangehörigen Gemeinden gezahlten Kreisumlage auf das Verteilungsergebnis der Landkreise wiedergegeben. Dies führt damit in der Summe zum **Nettoeffekt zuzüglich der Kreisumlage**. Dabei wird unterstellt, dass die Kreisumlagesätze in allen Landkreisen konstant bleiben.²⁵⁹

Die Ergebnisse sind jeweils in Mio. Euro sowie in Euro/Einw. angegeben. Alle Modellrechnungen beruhen auf dem gültigen FAG des Jahres 2022. Anpassungen bei der Berechnung der Umlagekraftmesszahlen sind gemäß den Ausführungen in Abschnitt 2.2.1 nicht erforderlich.

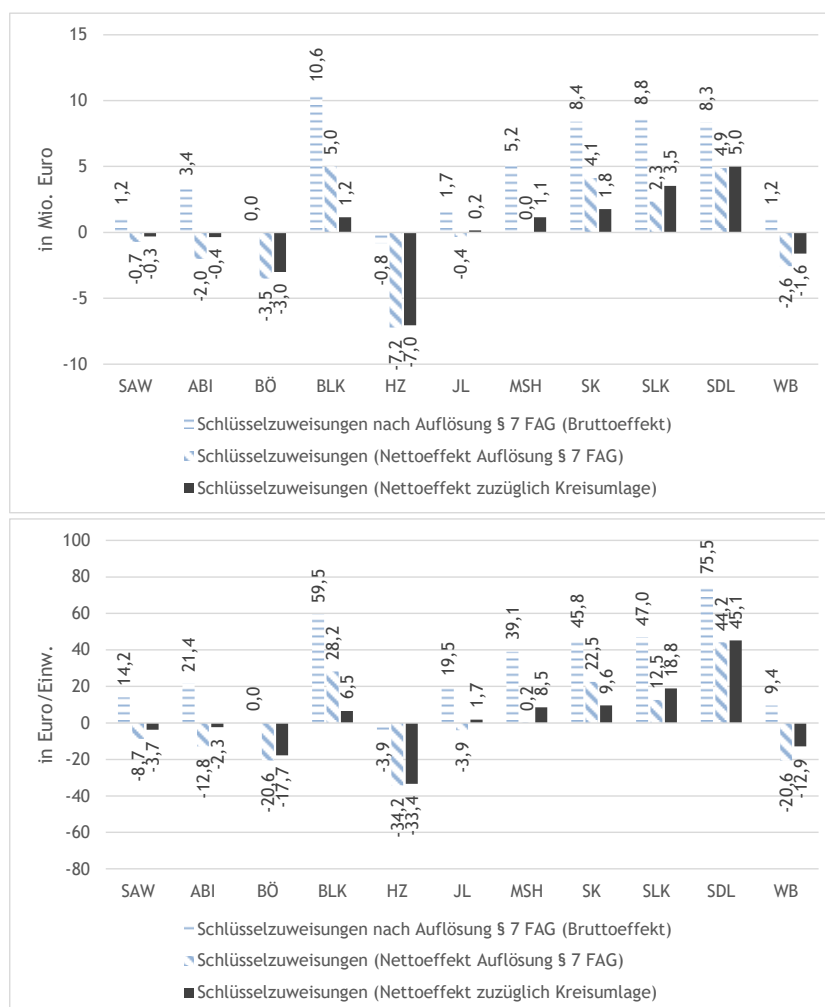
Auf Basis der gutachterlichen Änderungsvorschläge entstehen Verteilungseffekte, die in Abbildung 58 sowohl in Mio. Euro (oben) als auch in Pro-Kopf-Größen (unten) dargestellt werden. Mit Blick auf die jeweils linken Säulen ergeben sich zunächst positive Bruttoeffekte in beinahe allen Landkreisen aufgrund der Erhöhung der Schlüsselzuweisungen im Zuge der Auflösung des § 7 FAG. Die Ausnahmen bilden hierbei die Landkreise Harz und Wittenberg (sowie Börde, welches in der Summe einen Bruttoeffekt i. H. v. 0 verzeichnet). Dabei verzeichnen beide Landkreise unterdurchschnittlich hohe Finanzbedarfe je Einwohner infolge der neu eingeführten Ansätze für die unter 6-Jährigen sowie die Soziallasten, was einen ersten Begründungsansatz für die negativen Effekte darstellt. Generell setzt sich die Bedarfsmesszahl nun zu 43,7 % (Status quo: 100,0 %) aus dem Hauptansatz (Einwohnerzahl), zu 27,6 % aus dem Nebenansatz für die unter 6-Jährigen und zu 28,7 % aus dem Soziallastenansatz zusammen. Demnach bewirkt allein die Einführung der neuen Ergänzungsansätze umfangreiche Umverteilungseffekte.

²⁵⁷ Was im Abschnitt 4.1 als dämpfender Effekt der Kreisumlage auf die Resultate der kreisangehörigen Gemeinden wirkte, hat spiegelbildliche Folgen auf die Einnahmen der Landkreise.

²⁵⁸ Der Betrag entspricht der Summe an Finanzmitteln, die die Landkreise aus dem § 7 FAG erhalten haben (Stand FAG 2022).

²⁵⁹ Inwiefern sich Potenziale ergeben, Kreisumlagesätze abzusenken oder die Erforderlichkeit erwächst, sie zu erhöhen, wird an dieser Stelle nicht diskutiert. Dies ist Sache der Landkreise selbst.

Abbildung 58: Simulierte Effekte des Gesamtmodells für die Landkreise in Mio. Euro (oben) und in Euro/Einw. (unten)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Für das tatsächliche Verteilungsergebnis vor der Kreisumlage sind jedoch die jeweils mittleren Säulen relevant, auf die nachfolgend ausführlich eingegangen werden soll. Dabei wird erkennbar, dass die Landkreise Harz, Wittenberg und Börde die höchsten Negativeffekte verzeichnen (-34,2 Euro/Einw. sowie jeweils -20,6 Euro/Einw.). Das bedeutet, dass für diese Landkreise die bisherigen Zuweisungen aus dem § 7 FAG höher ausgefallen sind als die Zuwächse, die sie infolge der Erhöhung der Schlüsselmasse erhalten haben. Die Landkreise mit den höchsten Zugewinnen sind dagegen Stendal, der Burgenlandkreis sowie der Saalekreis (+44,2 Euro/Einw., +28,2 Euro/Einw. sowie +22,5 Euro/Einw.). Bei den nachfolgenden Erklärungen werden die in Tabelle 28 vorgenommenen Vergleiche der Anteile der Landkreise an der BMZ, der Umlagekraftmesszahl (UKMZ) und dem Soziallastenansatz im Vergleich zu § 7 FAG herangezogen. Nachfolgend sollen zunächst die Landkreise mit den höchsten Negativeffekten eingehender betrachtet werden:

- Der Landkreis Börde umfasst Gemeinden, die innerhalb Sachsen-Anhalts überdurchschnittlich steuerstark sind. Aus diesem Grund liegen die Umlagegrundlagen deutlich über dem Durchschnitt der Landkreise. Zugleich weist der Kreis eine niedrige SGB II Quote auf (5,53 % versus 7,96 % im Durchschnitt), weswegen die Einführung des an dieser Quote orientierten Soziallastenansatzes deutliche Negativeffekte mit sich bringt. Dadurch sind die Verluste des Landkreises Börde, die nur geringfügig durch leicht höhere Finanzmittel aus der Kreisumlage gemindert werden, empirisch nachvollziehbar. Die Negativeffekte werden dabei durch den

neuen U6-Ansatz in der Teilschlüsselmassse der Landkreise verringert, da die Quote der unter 6-Jährigen im Kreis Börde überdurchschnittlich hoch ausfällt (5,10 % versus 4,72 %).

- Im Landkreis Wittenberg ergeben sich zunächst eine unterdurchschnittlich hohe SGB II Quote (7,46 % versus 7,96 %) sowie eine leicht unterdurchschnittlich hohe U6-Quote (4,55 % versus 4,72 %). Dadurch sinkt der Anteil des Kreises an der Summe der Bedarfsmesszahlen aller Landkreise um etwa 0,18 %, während der Anteil an der Gesamt-Umlagekraftmesszahl im Vergleich zum Status quo um ca. 0,13 % angestiegen ist (vgl. Tabelle 28). Infolgedessen kommt es zu einem Absinken an Schlüsselzuweisungen im Kreis Wittenberg.
- Für den Landkreis Harz und dessen ausgeprägten Negativeffekt kommen wiederum mehrere Einflussfaktoren zusammen: Der Anteil an der Gesamt-Umlagekraftmesszahl hat sich gegenüber dem Status quo zunächst geringfügig erhöht (+0,03 %, vgl. Tabelle 28). Hinzu kommt, dass die Finanzkraft der Gemeinden im Landkreis Harz mit etwa 93 % des Durchschnitts recht hoch ausfällt. Des Weiteren ist auf die niedrige SGB II Quote (6,98 % versus 7,96 % im Durchschnitt) sowie die niedrige Quote unter 6-Jähriger (4,46 % versus 4,72 % im Durchschnitt) zu verweisen. Aufgrund dieser Konstellation sinkt die Bedarfsmesszahl des Landkreises Harz durch die Einführung der gutachterlich vorgeschlagenen Nebenansätze insgesamt ab. Im Verhältnis zur Gesamt-Bedarfsmesszahl der Landkreise ergibt sich eine Absenkung i. H. v. 0,79 %. Dies ist im Vergleich mit den anderen Landkreisen der mit Abstand höchste Wert. Wird zudem die Differenz aus dem Anteil des Landkreises am § 7 FAG (Status quo) und dem Anteil am gutachterlich vorgeschlagenen Soziallastenansatz berechnet, liegt diese bei 2 %. Dies weist darauf hin, dass der Landkreis Harz auf Basis der Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II bislang recht hohe Fallkosten erstattet bekam. Orientiert man sich hingegen - wie im Falle des vorgeschlagenen Soziallastenansatzes - an den SGB II Quoten der Landkreise, ist dies ein aus empirischer Sicht bestätigter und damit besser geeigneter Indikator zur Einordnung der Soziallasten der Landkreise.

Tabelle 28: Einfluss der gutachterlichen Reformvorschläge auf die Anteile der Landkreise an BMZ, UKMZ und Soziallastenansatz (im Vergleich zu § 7 FAG)

Landkreis	Veränderung Anteil an der BMZ	Veränderung Anteil an der UKMZ	Veränderung Anteil an § 7 FAG zu Anteil am Ansatz für Soziallasten
Altmarkkreis Salzwedel	-0,101 %	+0,060 %	+0,545 %
Anhalt-Bitterfeld	+0,026 %	+0,237 %	-0,930 %
Börde	-0,511 %	+0,071 %	-0,049 %
Burgenlandkreis	+0,175 %	-0,588 %	-0,101 %
Harz	-0,790 %	+0,027 %	-1,999 %
Jerichower Land	-0,049 %	+0,069 %	+0,416 %
Mansfeld-Südharz	+0,247 %	+0,146 %	-0,508 %
Saalekreis	+0,116 %	-0,321 %	+1,355 %
Salzlandkreis	+0,482 %	+0,152 %	+0,249 %
Stendal	+0,588 %	+0,013 %	+1,664 %
Wittenberg	-0,184 %	+0,134 %	-0,642 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Der Landkreis Stendal sowie Burgenland- und Saalekreis gewinnen an Schlüsselzuweisungen hinzu, weil sich einerseits ihr Anteil an der Summe der auf der Grundlage der Gutachtervorschläge neu berechneten BMZ stark erhöht (+0,588 %, +0,175 % sowie +0,116 %, vgl. Tabelle 28). Hier kommt zum Tragen, dass alle drei Landkreise eine überdurchschnittlich hohe Quote an unter 6-Jährigen aufweisen, die gemäß dem gutachterlichen Vorschlag mit einem hohen Faktor veredelt wird (13,39; vgl. Tabelle 17). Zudem weisen der Burgenlandkreis sowie der Kreis Stendal leicht bzw. stark

überdurchschnittliche SGB II Quoten auf (8,36 % und 10,41 % versus 7,96 % im Durchschnitt).²⁶⁰ Andererseits sinken die Anteile des Burgenland- und des Saalekreises an der UKMZ (-0,588 % und -0,321 %). Im Falle des Landkreises Stendal steigt der Anteil zwar, im Vergleich aller Landkreise verzeichnet er allerdings die niedrigste Steigerungsrate (+0,013 %).

In den meisten Landkreisen ergeben sich im letzten Schritt, welcher die Veränderung der Kreisumlage mit einberechnet (jeweils rechte, schwarze Säule in Abbildung 58), nur geringfügige Änderungen. Die Ausnahmen hierbei sind der Burgenlandkreis und der Saalekreis mit deutlich sinkenden Einnahmen aus der Kreisumlage und der Landkreis Mansfeld-Südharz sowie der Salzlandkreis mit deutlich steigenden Einnahmen. Diese Effekte sind letztlich Rückkopplungen von den Verteilungseffekten aus der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden. Die Städte Lützen (Burgenlandkreis) und Leuna (Saalekreis) müssen gegenüber der Abgabe im Rahmen der FKU eine deutlich höhere FAG-Umlage entrichten, die wiederum von den Kreisumlagegrundlagen abgezogen wird. Anhand der Annahme gleichbleibender Kreisumlagesätze resultieren daraus sinkende Einnahmen aus der Kreisumlage. Die Gemeinden aller Steuerkraftklassen im Salzlandkreis sowie dem Kreis Mansfeld-Südharz verzeichnen positive Effekte durch die gutachterlichen Reformvorschläge (vgl. Tabelle 26), woraus spiegelbildlich höhere Kreisumlagegrundlagen und damit wachsende Einnahmen aus der Kreisumlage hervorgehen.

Mit Blick auf sämtliche Verteilungseffekte im Zuge der Reformvorschläge für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in der Teilschlüsselmasse der Landkreise gilt in der Gesamtschau, dass die Änderungen am FAG generell die umlagekraftschwächeren Landkreise stützen und damit den Umlagekraftausgleich stärken. Dies resultiert aus den statistisch signifikanten und somit empirisch bestätigten Nebenansätzen für die Kinder im Alter von unter 6 Jahren sowie den Soziallasten, welche sich wiederum an der Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften orientieren. Dadurch wird die alleinige Orientierung der Finanzbedarfe der Landkreise vom Einwohner hin zu den empirisch relevanten Sonderbedarfen gelenkt, wodurch ein breiteres Spektrum der Aufgabenerfüllung in den Landkreisen im horizontalen Finanzausgleich Sachsen-Anhalts anerkannt wird. Die Zuweisungen für Soziallasten werden zudem anders als bisher unter Einbeziehung der Umlagekraft verteilt und nicht mehr nach den Nettoausgaben.

4.3 TEILSCHLÜSSELMASSE DER KREISFREIEN STÄDTE

In diesem Abschnitt werden die Simulationsergebnisse der gutachterlichen Reformvorschläge für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte beschrieben, die auf den nachfolgenden Änderungen basieren (Zusammenfassung der Herleitung im Abschnitt 2.5.3):

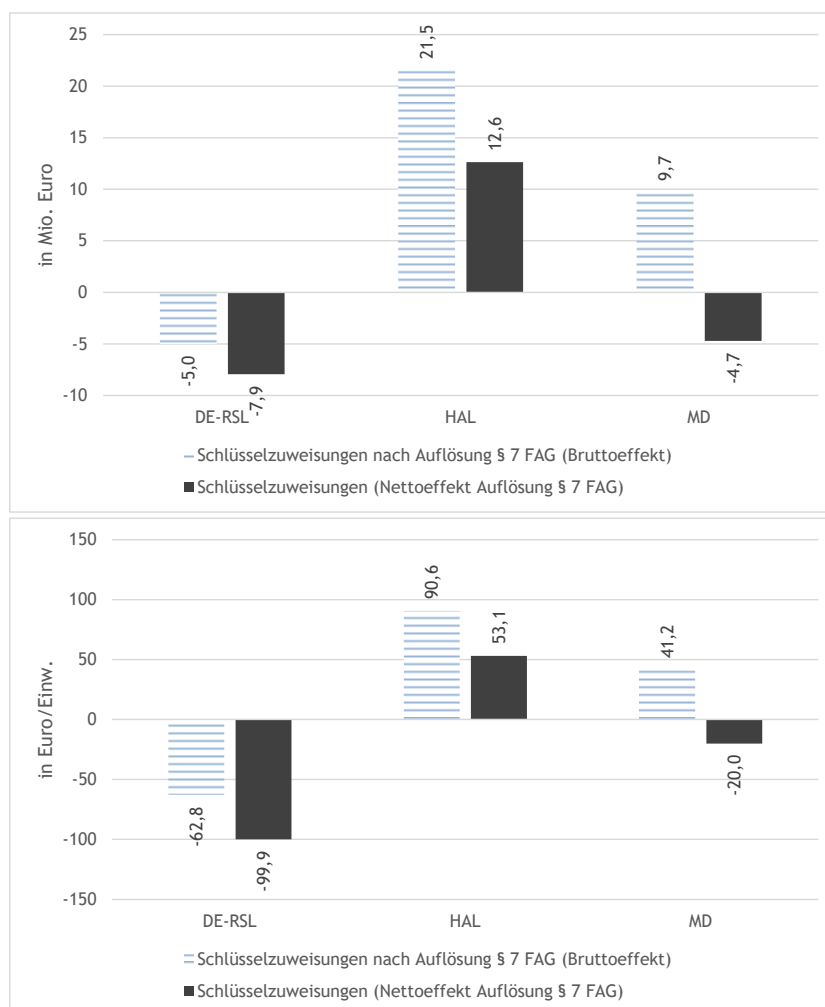
- Anpassung des im Status quo geltenden Nebenansatzes für die Kinder im Alter von unter 6 Jahren (Veredlungsfaktor i. H. v. 6,90 statt 2,80 gemäß Tabelle 17)
- Einführung eines Nebenansatzes für die 6- bis unter 10-jährigen Kinder (Veredlungsfaktor 6,07 gemäß Tabelle 11)
- Einführung eines Soziallastenansatzes gemäß Tabelle 17 (Veredlungsfaktor i. H. v. 8,23) bei gleichzeitiger Überführung der Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II gemäß § 7 FAG in die Teilschlüsselmassen der Landkreise und kreisfreien Städte
- Wegfall des Demografiefaktors nach § 25 FAG (vgl. Abschnitt 2.4.5)

²⁶⁰ Der Landkreis Stendal verzeichnet im Jahr 2020 sogar die landesweit höchste Quote an SGB II Bedarfsgemeinschaften. Hingegen beläuft sich die Quote im Saalekreis auf einen unterdurchschnittlichen Wert (7,26 %). Dass es dort dennoch zu den illustrierten Positiveffekten kommt, liegt an der ausgesprochen hohen U6-Quote i. H. v. 5,04 % (Durchschnitt: 4,72 %).

Infolge der Auflösung des Demografiefaktors laut § 25 FAG dient die Ist-Einwohnerzahl des Jahres 2020 als Ausgangswert für den Hauptansatz der kreisfreien Städte. Die Verteilungseffekte werden anhand zweier Säulen in Abbildung 59 dargestellt:

- Die jeweils linke, hellblau gestrichelte Säule gibt die fiskalischen Effekte für die Höhe der Schlüsselzuweisungen **brutto** an. Entsprechend werden hierbei die Auswirkungen der Veränderungen an den Nebenansätzen direkt sichtbar. In der Säule inbegriffen sind auch die Zugewinne an Schlüsselzuweisungen, die automatisch aus der Auflösung des Vorwegabzugs aus der FAG-Masse nach § 7 FAG erfolgen. Dies entspricht zusätzlichen Finanzmitteln i. H. v. ca. 26,3 Mio. Euro, die in die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte überführt werden, was zunächst Positiveffekte in zwei der drei kreisfreien Städte verursacht.²⁶¹
- Die rechte schwarze Säule gibt den **Nettoeffekt** an: Das bedeutet, dass die Zuweisungen, welche die kreisfreien Städte im Status quo aus dem § 7 FAG erhalten haben, von den positiven Effekten aus der Überführung des § 7 FAG in die Teilschlüsselmasse wieder abgezogen werden. Dies sind demensprechend die realen Effekte, die sich durch die Veränderungen an den Nebenansätzen ergeben.

Abbildung 59: Simulierte Effekte des Gesamtmodells für die kreisfreien Städte in Mio. Euro (oben) und in Euro/Einw. (unten)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

²⁶¹ Der Betrag entspricht der Summe an Finanzmitteln, die die kreisfreien Städte aus dem § 7 FAG erhalten haben (Stand FAG 2022).

Die linken Säulen zeigen einerseits die Verteilungseffekte durch die Umstellung der Nebenansätze und andererseits den Effekt der Erhöhung der Teilschlüsselmasse aufgrund der Auflösung der Besonderen Ergänzungszuweisungen nach § 7 FAG. Lediglich für die Stadt Dessau-Roßlau ergibt sich hieraus ein negativer Bruttoeffekt (-5,0 Mio. Euro bzw. -62,8 Euro/Einw.). Die Städte Magdeburg und Halle/Saale verzeichnen hingegen deutliche Positiveffekte (+21,5 Mio. Euro bzw. +90,6 Euro/Einw. bzw. +9,7 Mio. Euro bzw. +41,2 Euro/Einw.). Dies hängt mit der Bedeutung der Nebenansätze bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zusammen: Im Status quo werden die Schlüsselzuweisungen überwiegend durch den Bezug auf die Einwohnerzahl, d. h., den Hauptansatz, verteilt (Anteil von 85,2 % an der BMZ). Der U6-Nebenansatz weist hingegen nur einen geringen Anteil auf (14,8 %). Gemäß dem Gutachtervorschlag ändert sich diese Konstellation grundlegend, da mit dem Soziallastenansatz und dem Ansatz für die Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren zwei weitere Ergänzungsansätze hinzukommen. Die Anteile an der neuen BMZ verteilen sich dabei folgendermaßen: Der Hauptsatz verzeichnet ein Gewicht von 46,5 %, wodurch dessen Bedeutung bei der Verteilung der Schlüsselmasse deutlich abnimmt. Der Veredlungsfaktor des U6-Ansatzes wird nun höher ausgewiesen (6,90 statt 2,80), weswegen dessen Quote in Bezug auf die BMZ zunimmt (20,2 %). Ähnlich wie in der Teilschlüsselmasse der Landkreise (vgl. Abschnitt 4.2) verzeichnet der Soziallastenansatz auch bei den kreisfreien Städten einen hohen Anteil an der BMZ (23,7 %). Der Rest der BMZ wird durch den neu geschaffenen Ansatz für die 6- bis unter 10-Jährigen bestimmt (9,7 %). Die Berücksichtigung dieser differenzierten Bedarfsmaßstäbe führt zunächst grundsätzlich zu einer besseren Anerkennung kommunaler Sonderbedarfe und korrespondiert dazu mit der Finanzlage der kreisfreien Städte in den vergangenen Jahren.

Zugleich führt die Neuausrichtung der Bedarfsmesszahl aber auch zu den beschriebenen Negativ- und Positiveffekten in den kreisfreien Städten. Die Stadt Dessau-Roßlau weist bezüglich aller Nebenansätze unterdurchschnittliche Quoten auf: Der Anteil an Kindern im Alter 6 bis unter 10 Jahren liegt mit 3,0 % nur leicht unter dem Durchschnitt (3,4 %). Hinsichtlich der Quote an unter 6-Jährigen sowie dem Anteil der SGB II Bedarfsgemeinschaften fallen die Werte wiederum deutlich unter den Durchschnitt (5,2 % versus 6,3 % und 9,4 % versus 12,0 %). Halle/Saale verzeichnet bei allen Quoten überdurchschnittliche Werte, insbesondere bei den Soziallasten (13,3 % versus 12,0 %). Die Landeshauptstadt Magdeburg liegt bei den Quoten i. d. R. auf oder in der Nähe des Durchschnitts. Tabelle 29 (linke Spalte) zufolge sinken die Anteile Dessau-Roßlaus und Magdeburgs an der neu ermittelten BMZ gegenüber dem Status quo deutlich (-1,354 %) bzw. geringfügig (-0,232 %), während der Anteil Halle/Saales deutlich ansteigt (+1,586 %).

Tabelle 29: Einfluss der gutachterlichen Reformvorschläge auf die Anteile der kreisfreien Städte an BMZ und Soziallastenansatz (im Vergleich zu § 7 FAG)

Kreisfreie Stadt	Veränderung Anteil an der BMZ	Veränderung Anteil an § 7 FAG zu Anteil am Ansatz für Soziallasten
Dessau-Roßlau, Stadt	-1,354 %	+0,056 %
Halle (Saale), Stadt	+1,586 %	+13,603 %
Magdeburg, Landeshauptstadt	-0,232 %	-13,659 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Für die Berechnung der in Abbildung 59 gezeigten Nettoeffekte (schwarze Säulen) werden die im Status quo noch gewährten Zuweisungen aus dem nun aufgelösten Vorwegabzug nach § 7 FAG abgezogen. Für die Stadt Dessau-Roßlau beläuft sich der Nettoeffekt auf -7,9 Mio. Euro (-99,9 Euro/Einw.), für die Landeshauptstadt Magdeburg auf -4,7 Mio. Euro (-20,0 Euro/Einw.). Halle/Saale weist einen deutlichen Positiveffekt auf (+12,6 Mio. Euro bzw. +53,1 Euro/Einw.). Als Erklärung dieser Effekte kann erneut Tabelle 29 (rechte Spalte) herangezogen werden, welche den Einfluss des § 7 FAG im Status quo und des Soziallastenansatzes auf das Verteilungsergebnis im Gutachtervorschlag verdeutlicht: So sind die negativen Effekte Dessau-Roßlaus vorrangig auf die

anderen beiden Nebenansätze zurückzuführen, da ihr Anteil am Soziallastenansatz gegenüber dem Anteil an den Zuweisungen aus dem Vorwegabzug nach § 7 FAG sogar etwas höher ausfällt (+0,056 %). Einen besonders starken Effekt hat die Einführung des Soziallastenansatzes hingegen auf die Landeshauptstadt Magdeburg, deren Anteil am Ergänzungsansatz um 13,659 % niedriger ausfällt als der Anteil am § 7 FAG. Für Halle/Saale ergibt sich spiegelbildlich ein starker Positiveffekt (+13,603 %).

Für die Interpretation dieses Ergebnisses ist wichtig zu vergegenwärtigen, dass es aus der Ansetzung und Gewichtung der objektiv statistisch geprüften Bedarfsindikatoren beruht. Die Schlüsselzuweisungen werden nicht dorthin umverteilt, wo das Ausgabenniveau oder die Ausgabendynamik am höchsten waren, sondern dorthin, wo eine Konzentration der Bedarfsträger - Kinder unter 6 Jahren, Kinder zwischen 6 und unter 10 Jahren, SGB II Bedarfsgemeinschaften - besonders hoch ist.²⁶² Dabei spielt eine Rolle, dass, wie bereits in diesem Abschnitt ausgeführt wurde, im bisherigen System die Bedarfsmesszahl zu 85,2 % sehr pauschal nach der Einwohnerzahl bemessen wurde. Im Reformvorschlag liegt das Gewicht der Einwohnerzahl nur noch bei 46,5 %. Die Umverteilung ist stark durch den Soziallastenansatz geprägt und dort wiederum durch die strategieunanfällige Zahl der Bedarfsgemeinschaften und nicht durch ein ggf. durch Ineffizienzen geprägtes Ausgabeverhalten.

²⁶² Insbesondere Halle an der Saale hatte im statistisch relevanten Prüfzeitraum 2017-2020 innerhalb der Gruppe der kreisfreie Städte weder das höchste Niveau der Zuschussbeträge je Einwohner noch die höchsten Zuwächse.

5 ZUSAMMENFASSUNG DER GUTACHTERLICHEN EMPFEHLUNGEN ZUR WEITERENTWICKLUNG DES HORIZONTALEN AUSGLEICHS

Die Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt teilte sich in mehrere Prüfschritte. Erstens wurde die kommunale Finanzlage Sachsen-Anhalts eingehend analysiert und bewertet (vgl. Abschnitt 1). Zweitens wurden die Berechnung der Steuerkraftmesszahl sowie die Bestimmung der Bedarfsmesszahlen in den drei Teilschlüsselmassen empirisch untersucht. Letzteres stellt den Kernpunkt des Gutachtens dar (vgl. Abschnitt 2). Drittens wurden der Ausgleichsgrad sowie die Finanzkraftumlage untersucht und hinsichtlich möglicher Reformvorschläge überprüft (vgl. Abschnitt 3). Die gutachterlichen Empfehlungen basieren einerseits auf quantitativen empirischen Untersuchungen (Bestimmung von Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl) und andererseits auf qualitativen Ansätzen (Finanzkraftumlage, FAG-Umlage, Mindestausstattung und Ausgleichsquote).

In Bezug auf die Steuerkraftmesszahl haben die Analysen der Mehreinnahmepotenziale bei den Realsteuern gezeigt, dass keine Erhöhung der in § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG gesetzlich vorgegebenen Nivellierungshebesätze erforderlich ist (vgl. Abschnitte 1.7 und 2.2.1).

Hinsichtlich der Bestimmung der Bedarfsmesszahlen muss zwischen den drei Teilschlüsselmassen unterschieden werden. Die Resultate der Regressionsanalyse für die **kreisangehörigen Gemeinden** und die **Gemeindeaufgabenanteile der kreisfreien Städte** haben folgendes ergeben (vgl. Abschnitt 2.4.5):

- Der Demografiefaktor gemäß § 25 FAG sollte **in allen Teilschlüsselmassen** gestrichen werden. Die im FAG zu nutzenden Einwohnerzahlen der Kommunen sollten demnach dem Ist-Stand des jeweiligen vorvergangenen Jahres entsprechen.
- Die Hauptansatzstaffel nach § 13 Abs. 2 Nummer 2 Satz 2 FAG sollte künftig flacher verlaufen. In diesem Zusammenhang wird zudem eine neue Untergrenze i. H. v. 5.000 Einwohnern vorgeschlagen. Die Veredelung der Einwohnerzahlen wird folglich nur noch für die Einheitsgemeinden realisiert. Als Zwischengrenze sollte die Einwohnerzahl von 20.000 im FAG festgelegt werden, da es sich dabei näherungsweise um die Grenze zwischen Grund- und Mittelzentren handelt. Als eine neue Obergrenze für die Hauptansatzstaffel werden 50.000 Einwohner empfohlen, da keine kreisangehörige Gemeinde derzeit über mehr als 45.425 Einwohner verfügt (Lutherstadt Wittenberg).
- Die empirischen Analysen ergaben weiterhin, dass die verbandsangehörigen Gemeinden nicht mehr mit dem Veredelfaktor für die Gesamteinwohnerzahl der Verbandsgemeinde in der Hauptansatzstaffel veredelt werden sollten (siehe § 13 Abs. 2 Nummer 2 Satz 4 FAG), sondern lediglich mit ihrer eigenen Ist-Einwohnerzahl.
- Die Hauptansatzstaffel wird gemäß § 13 Abs. 2 Nummer 2 Satz 5 FAG durch den Zentralitätszuschlag für die Mittelzentren ergänzt, der in den empirischen Untersuchungen empirisch bestätigt wurde. Der bislang gewährte Zuschlag zur Einwohnerzahl i. H. v. 20 Prozentpunkten zum Hauptansatz sollte gemäß der Regressionsanalyse auf 36,78 Prozentpunkte erhöht werden.
- Die regressionsanalytischen Berechnungen zeigten des Weiteren, dass der Nebenansatz für die Kinder im Alter von unter 6 Jahren (siehe § 13 Abs. 2 Nummer 2 Satz 6 FAG sowie § 13 Abs. 1 Satz 2 FAG) gestrichen und durch einen Nebenansatz für Kinder zwischen 6 und unter 10 Jahren ersetzt werden sollte. Der Veredelfaktor beläuft sich für die kreisangehörigen Gemeinden auf 12,53 und für die kreisfreien Städte auf 6,07.

Den Ergebnissen der Regressionsanalyse für die **Landkreise** und die **Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte** zufolge sollten ein Soziallastenansatz und ein Nebenansatz für die Kinder im Alter von unter 6 Jahren geschaffen werden (vgl. Abschnitt 2.5.3):

- Hinsichtlich des Soziallastenansatzes wurden dabei Veredlungsfaktoren von 8,23 für die Landkreise und 4,25 für die kreisfreien Städte errechnet. Infolge der Einführung des Soziallastenansatzes sind die Besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II laut § 7 FAG in die Teilschlüsselmassen der kreisfreien Städte und Landkreise zu übertragen, um eine Überkompensation des Bedarfstatbestandes zu vermeiden.
- Im Rahmen des Ansatzes für die unter 6-Jährigen ergeben sich analog Faktoren i. H. v. 13,39 für die Landkreise und 6,90 für die kreisfreien Städte.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen erfolgt eine moderate Modifizierung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise. Für den künftigen Finanzausgleich Sachsen-Anhalts ergibt sich demnach eine sachgerechtere und zielgerichtete Veredelung von Bedarfstatbeständen im System der Schlüsselzuweisungen. Die Anpassungen bei der Bedarfsermittlung spiegeln die relativen Bedarfsgewichte der Kommunen vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzlage der Jahre 2018 bis 2020 wider. Demzufolge sind die gutachterlichen Reformvorschläge direkt auf die Erfordernisse der kommunalen Ebene Sachsen-Anhalts zugeschnitten.

Neben den Bedarfstatbeständen im horizontalen FAG wurde die gemäß § 12 Abs. 4 FAG in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden verankerte **Finanzkraftumlage** qualitativ überprüft (vgl. Abschnitt 3). Die Finanzkraftumlage entspricht grundsätzlich einer Mischung aus FAG-Umlage und Mindestausstattung, wobei die Grenzen zwischen der Abschöpfung im Falle von Abundanz und der Auffüllung aufgrund von Finanzkraftschwäche fluide sind und nicht explizit im FAG definiert werden (vgl. Abschnitt 3.1). Die Systematik der Finanzkraftumlage ist äußerst kompliziert und verzeichnet nur eine begrenzte Umverteilungswirkung. Zugleich greift sie in erheblichem Ausmaß in die Differenzierung der Finanzbedarfe in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden ein. Es wird daher empfohlen, die Finanzkraftumlage aufzulösen und durch zwei voneinander getrennte Instrumente, eine FAG-Umlage für abundante Gemeinden sowie eine relative, nachgelagerte Mindestausstattung für finanzkraftschwächere Gemeinden, zu ersetzen. Diese entfalten eine ähnliche Wirkung bei einer deutlich verminderten Komplexität und höheren Transparenz sowie Nachvollziehbarkeit (vgl. Abschnitt 3.2).

- Für die **FAG-Umlage** werden ein Neutralbereich festgesetzt, der den Grad der Abundanz bestimmt, ab dem die Umlage in Kraft tritt, sowie eine Abschöpfungsquote definiert, die festlegt, in welchem Umfang die oberhalb des Neutralbereichs liegende Steuerkraft abgeschöpft wird (vgl. Abschnitt 3.2.1). Es wird ein Neutralbereich bis zu 110 % der BMZ bei einer Abschöpfungsquote i. H. v. 30 % empfohlen. Infolge der im Vergleich zur Finanzkraftumlage wesentlich genaueren Abschöpfung bei Abundanz beläuft sich das Volumen der FAG-Umlage auf 48,6 Mio. Euro und ist damit etwa 1,5-mal so hoch wie das der Finanzkraftumlage (31,4 Mio. Euro). Das Volumen der FAG-Umlage fließt in die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zurück und ist dort in vollem Umfang kreisumlagefähig. Die Finanzkraftreihenfolge bleibt im Zuge der FAG-Umlage unverändert.
- Für die **relative, nachgelagerte Mindestausstattung** werden ein Referenzniveau definiert, welches anzeigt, bis zu welcher Zielgröße an Finanzkraft hin mit Schlüsselzuweisungen aufgefüllt werden sollte, und eine Auffüllungsquote festgelegt, die bestimmt, in welchem Umfang die bestehende Steuerkraftlücke aufgefüllt wird (vgl. Abschnitt 3.2.2). Mit Blick auf das Zusammenspiel aus der effektiven Wirksamkeit, dem erforderlichen Mittelvolumen und dem Erhalt der empirisch abgesicherten Grundfunktion der Schlüsselzuweisungen wird ein Referenzniveau i. H. v. 85 % der durchschnittlichen Finanzkraft bei einer Auffüllungsquote i. H. v. 90 % („85 | 90“) empfohlen. Demzufolge beliefe sich die Mindestausstattung auf ein Gesamtvolumen i. H. v. 21,4 Mio. Euro, wobei 127 kreisangehörige Gemeinden adressiert werden.

Die Empfehlungen für die Ausgestaltung von FAG-Umlage und relativer Mindestausstattung sind normativ und basieren nicht auf empirischen Untersuchungen, weil kein finanzwissenschaftlicher

Maßstab existiert, nach dem die Höhe und folglich auch das Volumen beider Instrumente als sachgerecht anzusehen sind. Stattdessen wurden sie mittels Simulationsrechnungen untersetzt.

Für die Kreisumlagegrundlagen sind die zu entrichtenden **FAG-Umlagen von den Kreisumlagegrundlagen abzuziehen** und die Zuweisungen, welche die finanzkraftschwachen Gemeinden aus der **relativen Mindestausstattung** erhalten, **zu den Kreisumlagegrundlagen hinzuzurechnen**. Des Weiteren sind die **zusätzlichen Schlüsselzuweisungen**, die die kreisangehörigen Gemeinden aus dem Aufkommen der FAG-Umlage erhalten, ebenfalls **in die Kreisumlagegrundlagen einzubeziehen**. Somit werden die Effekte, die sich bei den Gemeindefinanzen infolge der Auflösung der Finanzkraftumlage und der Einführung einer getrennten FAG-Umlage und relativen, nachgelagerten Mindestausstattung ergeben, systematisch und nachvollziehbar in die Kreisfinanzen abgebildet.

Hinsichtlich der Ausgleichsquote in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden wird eine Anhebung von 70 % auf 80 % empfohlen (vgl. Abschnitt 3.3). Dadurch wird die Lücke zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf stärker als im Status quo geschlossen, wobei die statistischen Herleitungen der Bedarfsfaktoren und deren Gewichtung zueinander davon unberührt bleiben. Außerdem werden die durch die Finanzkraftumlage intendierten fiskalischen Effekte und Anreizwirkungen systematisch auf das Schlüsselzuweisungssystem übertragen. In den Teilschlüsselmassen der Landkreise und kreisfreien Städte sollten die jeweiligen Ausgleichsgrade i. H. v. 90 % bzw. 70 % erhalten werden.

Insgesamt umfassen die durch die Gutachterempfehlungen resultierenden Umverteilungseffekte ein moderates Volumen. Das zusammengefasste Umverteilungsvolumen über alle Gemeinden und Gemeindeverbände hinweg beläuft sich auf rund +/- 44,0 Mio. Euro. Bezogen auf die Gesamtdotation der Schlüsselmasse (rund 850 Mio. Euro) werden weniger als 5 % durch das Zusammenwirken aller beschriebenen Parameter insgesamt umverteilt. In 80 % der Gemeinden liegen die Mehr- bzw. Mindereinnahmen im Bereich von maximal +/- 5 % ihrer bisherigen Finanzkraft nach Kreisumlage. In den Landkreisen sind die Differenzen - bis auf den LK Harz und den LK Stendal - ebenfalls moderat. Ähnliches gilt für die kreisfreien Städte, unter denen lediglich Dessau-Roßlau größere Mindereinnahmen verzeichnet.

Gleichwohl können verbleibende Härten, die bei bestimmten kommunalen Einheiten aufgrund der Reformeffekte entstehen, durch Übergangsregelungen abgefedert werden. Eine Option besteht darin, die Parameteränderungen schrittweise in Kraft treten zu lassen. Davon sollte angesichts der Komplexität der Neuregelungen sowie der umfassenden Reform der Finanzkraftumlage abgesehen werden. Stattdessen könnten verbleibende Härten, die nicht in einem zumutbaren Rahmen liegen, aus dem Ausgleichsstock nach § 3 Nr. 4 FAG ausgeglichen werden. Dies bedeutet keinesfalls, dass sämtliche Verluste an Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werden sollten. Die reformierte Bedarfsbemessung ist inhaltlich und empirisch abgesichert und kann nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn sie nach einer überschaubaren Übergangsphase voll in Kraft tritt. Daher sollte der Übergangszeitraum nicht mehr als zwei Jahre umfassen.

6 ANHANG

Anhang 1: Freiwilligkeitsgrade der Aufgabenerfüllung nach Produktgruppen

PG	Bezeichnung	plausible Abgrenzung			enge Abgrenzung		
		kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise
111	Verwaltungssteuerung und -service	0%	0%	0%	0%	0%	0%
121	Statistik und Wahlen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
122	Ordnungsangelegenheiten	0%	0%	0%	0%	0%	0%
126	Brandschutz	0%	0%	0%	0%	0%	0%
127	Rettungsdienst	0%	0%	0%	0%	0%	0%
128	Katastrophenschutz	0%	0%	0%	0%	0%	0%
211	Grundschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
217	Gymnasien, Kollegs	0%	0%	0%	0%	0%	0%
218	Gesamtschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
221	Sonderschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
231	Berufliche Schulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
241	Schülerbeförderung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
242	Fördermaßnahmen für Schüler	0%	0%	0%	0%	0%	0%
243	Sonstige schulische Aufgaben	0%	0%	0%	0%	0%	0%
251	Wissenschaft und Forschung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
253	Zoologische und Botanische Gärten	100%	100%	100%	100%	100%	100%
261	Theater	100%	100%	100%	100%	100%	100%
262	Musikpflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
263	Musikschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
271	Volkshochschulen	50%	50%	50%	50%	50%	50%
272	Büchereien	100%	100%	100%	100%	100%	100%
273	Sonstige Volksbildung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	100%	100%	100%	100%	100%	100%
3111	Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3112	Hilfe zur Pflege nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3113	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3114	Hilfe zur Gesundheit nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3115	Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten und in anderen Lebenslagen nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3116	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3119	Nicht aufteilbare Grundsicherung und Hilfen nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3122	Eingliederungsleistungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3123	Einmalige Leistungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3124	Arbeitslosengeld II (ohne KdU)	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3125	Eingliederungsleistungen/Optionsgemeinden	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II	0%	0%	0%	0%	0%	0%
313	Hilfen für Asylbewerber	0%	0%	0%	0%	0%	0%
314	Eingliederungshilfe nach SGB IX	100%	0%	0%	0%	0%	0%
315	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	0%	0%	0%	0%	0%	0%
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	100%	0%	0%	0%	0%	0%
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	50%	50%	50%	0%	0%	0%
341	Unterhaltsvorschussleistungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
343	Betreuungsleistungen	100%	0%	0%	0%	0%	0%
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	100%	100%	100%	0%	0%	0%
345	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKKG	0%	0%	0%	0%	0%	0%
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	100%	5%	5%	0%	0%	0%
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	0%	0%	0%	0%	0%	0%
362	Jugendarbeit	50%	50%	50%	0%	0%	0%
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	50%	0%	0%	0%	0%	0%
365	Tageseinrichtungen für Kinder	0%	0%	0%	0%	0%	0%
366	Einrichtungen der Jugendarbeit	0%	0%	0%	0%	0%	0%
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0%	0%	0%	0%	0%	0%
411	Krankenhäuser	0%	0%	0%	0%	0%	0%
412	Gesundheitseinrichtungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	0%	0%	0%	0%	0%	0%
418	Kur- und Badeeinrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
421	Förderung des Sports	100%	100%	100%	100%	100%	100%

424	Sportstätten und Bäder	100%	100%	100%	100%	100%	100%
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
521	Bau- und Grundstücksordnung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
522	Wohnbauförderung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
523	Denkmalschutz und -pflege	10%	10%	10%	0%	0%	0%
531	Elektrizitätsversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
532	Gasversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
533	Wasserversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
534	Fernwärmeversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
535	Kombinierte Versorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
537	Abfallwirtschaft	0%	0%	0%	0%	0%	0%
538	Abwasserbeseitigung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
541	Gemeindestraßen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
542	Kreisstraßen	100%	0%	0%	0%	0%	0%
543	Landesstraßen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
544	Bundesstraßen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
545	Straßenreinigung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
546	Parkeinrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
547	ÖPNV	100%	15%	10%	0%	0%	0%
548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr	50%	50%	50%	0%	0%	0%
551	Öffentliches Grün / Landschaftsbau	100%	100%	100%	50%	50%	50%
552	Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen	50%	50%	50%	0%	0%	0%
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	0%	0%	100%	0%	0%	0%
554	Naturschutz und Landschaftspflege	10%	10%	10%	10%	10%	10%
555	Land- und Forstwirtschaft	100%	100%	100%	100%	100%	100%
561	Umweltschutzmaßnahmen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
571	Wirtschaftsförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
575	Tourismus	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 2: Gemeindeanteile in der Aufgabenerfüllung der kreisfreien Städte nach Produktgruppen

PG	Beschreibung	2018	2019	2020
111	Verwaltungssteuerung und -service	67,9%	67,3%	67,6%
121	Statistik und Wahlen	46,9%	70,3%	22,2%
122	Ordnungsangelegenheiten	60,7%	61,0%	60,3%
126	Brandschutz	84,0%	85,0%	85,9%
127	Rettungsdienst	0,0%	0,0%	0,0%
128	Katastrophenschutz	0,0%	0,0%	0,0%
211	Grundschulen	100,0%	100,0%	100,0%
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen	1,6%	0,0%	1,0%
217	Gymnasien, Kollegs	0,0%	0,0%	0,0%
218	Gesamtschulen	8,6%	9,8%	7,6%
221	Sonderschulen	0,0%	0,0%	0,0%
231	Berufliche Schulen	0,0%	0,0%	0,0%
241	Schülerbeförderung	0,3%	0,3%	0,2%
242	Fördermaßnahmen für Schüler	0,0%	0,0%	0,0%
243	Sonstige schulische Aufgaben	11,9%	10,6%	11,0%
251	Wissenschaft und Forschung	76,5%	71,9%	72,7%
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	51,5%	56,0%	51,3%
253	Zoologische und Botanische Gärten	100,0%	100,0%	100,0%
261	Theater	46,4%	48,8%	47,3%
262	Musikpflege	53,9%	49,4%	50,6%
263	Musikschulen	5,4%	5,9%	5,8%
271	Volkshochschulen	4,2%	4,0%	6,1%
272	Büchereien	89,3%	89,4%	88,6%
273	Sonstige Volksbildung	0,0%	0,0%	0,0%
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	60,3%	75,4%	72,9%
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	100,0%	100,0%	100,0%
3111	Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII	0,0%	0,0%	0,0%
3112	Hilfe zur Pflege nach SGB XII	0,0%	0,0%	0,0%
3113	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach SGB XII	0,0%	0,0%	0,0%
3114	Hilfe zur Gesundheit nach SGB XII	0,0%	0,0%	0,0%
3115	Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten und in anderen Lebenslagen nach SGB XII	0,0%	0,0%	0,0%
3116	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII	0,0%	0,0%	0,0%
3119	Nicht aufteilbare Grundsicherung und Hilfen nach SGB XII	0,0%	0,0%	0,0%
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	0,0%	0,0%	0,0%
3122	Eingliederungsleistungen	0,0%	0,0%	0,0%
3123	Einmalige Leistungen	0,0%	0,0%	0,0%
3124	Arbeitslosengeld II (ohne KdU)	0,0%	0,0%	0,0%

3125	Eingliederungsleistungen/Optionsgemeinden	95,4%	97,5%	97,0%
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II	0,0%	0,0%	0,0%
313	Hilfen für Asylbewerber	0,0%	0,0%	0,0%
314	Eingliederungshilfe nach SGB IX	0,0%	0,0%	0,0%
315	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	16,9%	38,8%	17,7%
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0,0%	0,0%	0,0%
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	25,7%	28,7%	29,7%
341	Unterhaltsvorschussleistungen	0,0%	0,0%	0,0%
343	Betreuungsleistungen	0,0%	0,0%	0,0%
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,0%	0,0%	0,0%
345	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKKG	0,0%	0,0%	0,0%
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	57,3%	45,1%	44,5%
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	0,5%	0,7%	0,5%
362	Jugendarbeit	28,9%	31,7%	33,5%
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,0%	0,0%	0,0%
365	Tageseinrichtungen für Kinder	99,8%	99,8%	99,9%
366	Einrichtungen der Jugendarbeit	87,7%	88,2%	87,9%
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,0%	0,3%	0,5%
411	Krankenhäuser	0,0%	0,0%	0,0%
412	Gesundheitseinrichtungen	0,0%	-1,6%	-1,6%
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,0%	0,0%	0,0%
418	Kur- und Badeeinrichtungen	100,0%	100,0%	100,0%
421	Förderung des Sports	66,0%	64,9%	66,3%
424	Sportstätten und Bäder	92,5%	91,5%	92,6%
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	80,5%	78,7%	81,2%
521	Bau- und Grundstücksordnung	53,5%	53,7%	57,3%
522	Wohnbauförderung	0,0%	0,0%	0,0%
523	Denkmalschutz und -pflege	57,3%	49,2%	57,4%
531	Elektrizitätsversorgung	100,0%	100,0%	100,0%
532	Gasversorgung	100,0%	100,0%	100,0%
533	Wasserversorgung	100,0%	100,0%	100,0%
534	Fernwärmeversorgung	100,0%	100,0%	100,0%
535	Kombinierte Versorgung	100,0%	100,0%	100,0%
537	Abfallwirtschaft	2,7%	0,2%	1,9%
538	Abwasserbeseitigung	100,0%	100,0%	100,0%
541	Gemeindestraßen	100,0%	99,5%	100,0%
542	Kreisstraßen	0,0%	0,0%	0,0%
543	Landesstraßen	100,0%	100,0%	100,0%
544	Bundesstraßen	100,0%	100,0%	100,0%
545	Straßenreinigung	98,7%	98,9%	98,8%
546	Parkeinrichtungen	100,0%	100,0%	100,0%
547	ÖPNV	0,0%	0,0%	0,0%
548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr	100,0%	100,0%	100,0%
551	Öffentliches Grün / Landschaftsbau	99,7%	99,6%	99,4%
552	Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen	71,4%	54,4%	59,6%
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	99,8%	99,8%	99,8%
554	Naturschutz und Landschaftspflege	38,7%	38,3%	32,4%
555	Land- und Forstwirtschaft	100,0%	100,0%	100,0%
561	Umweltschutzmaßnahmen	4,5%	7,0%	11,4%
571	Wirtschaftsförderung	27,7%	27,3%	78,8%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	100,0%	100,0%	94,8%
575	Tourismus	84,2%	84,1%	84,0%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Anhang 3: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden 2018-2020 (Vergleich des finalen Modells der drei Modellvarianten nach Abbildung 29)

Abhängige: Zuschussbeträge der HPB 1-5	Variante 1	Variante 2	Variante 3
(Konstante)	125,53 (78,10)	135,28* (79,94)	137,14* (80,65)
Einwohnerzahl (logarithmiert)	29,54*** (7,48)	29,62*** (7,62)	29,47*** (7,68)
Quote der 6- bis unter 10-Jährigen	35,04** (15,42)	31,63** (15,88)	31,35* (16,00)
Statistischer Faktor Mittelzentrum	93,52*** (27,29)	92,85*** (27,77)	93,10*** (27,92)
Statistischer Faktor Oberzentrum	145,51** (63,76)	144,90** (64,86)	-
Statistischer Faktor Verbandsgemeinden	-370,30*** (35,183)	-	-
Steuereinnahmen je Einwohner	0,18*** (0,03)	0,18*** (0,03)	0,18*** (0,03)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,709	0,410	0,371
F-Statistik	92,927	29,947	31,197
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	227	209	206

(Standardfehler in Klammern)

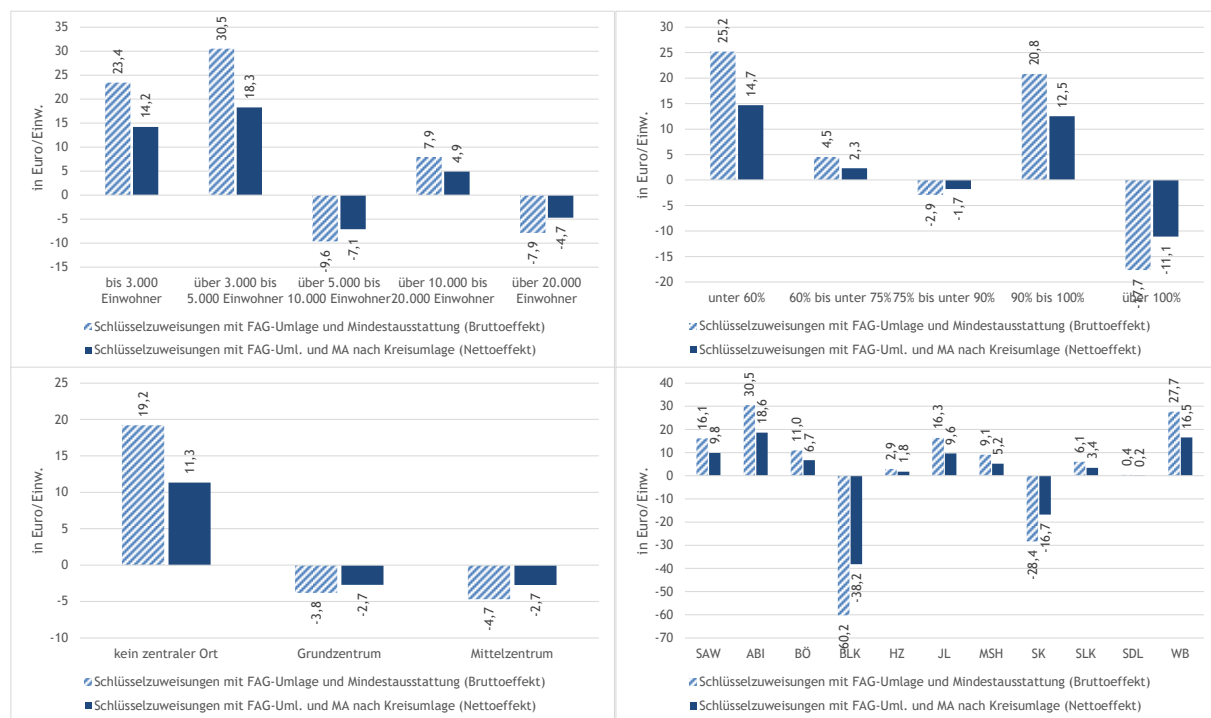
* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

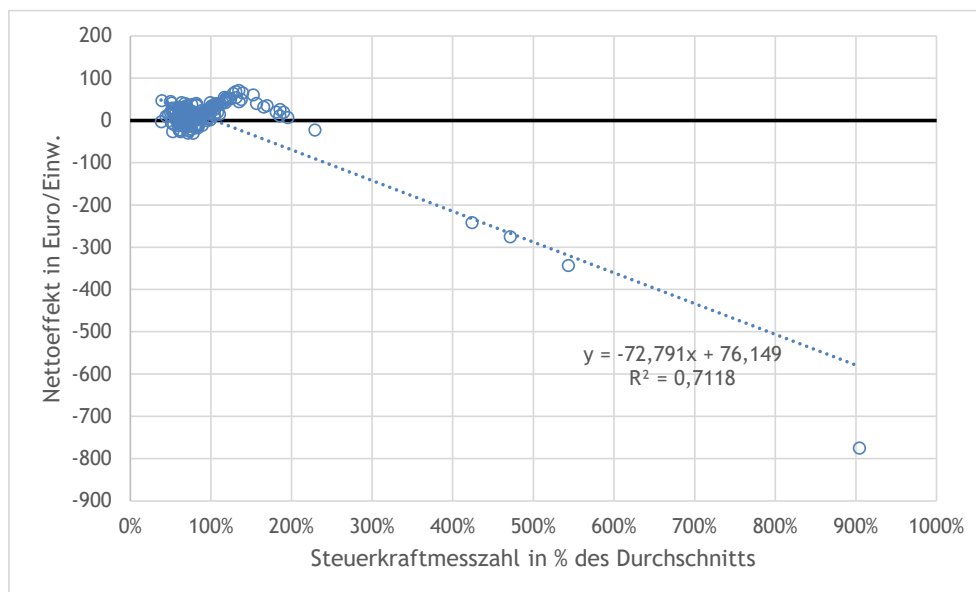
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Anhang 4: Simulierte Effekte der Auflösung der FKU und der Einführung von FAG-Umlage und relativer, nachgelagerter Mindestausstattung für die kreisangehörigen Gemeinden in Euro/Einw.



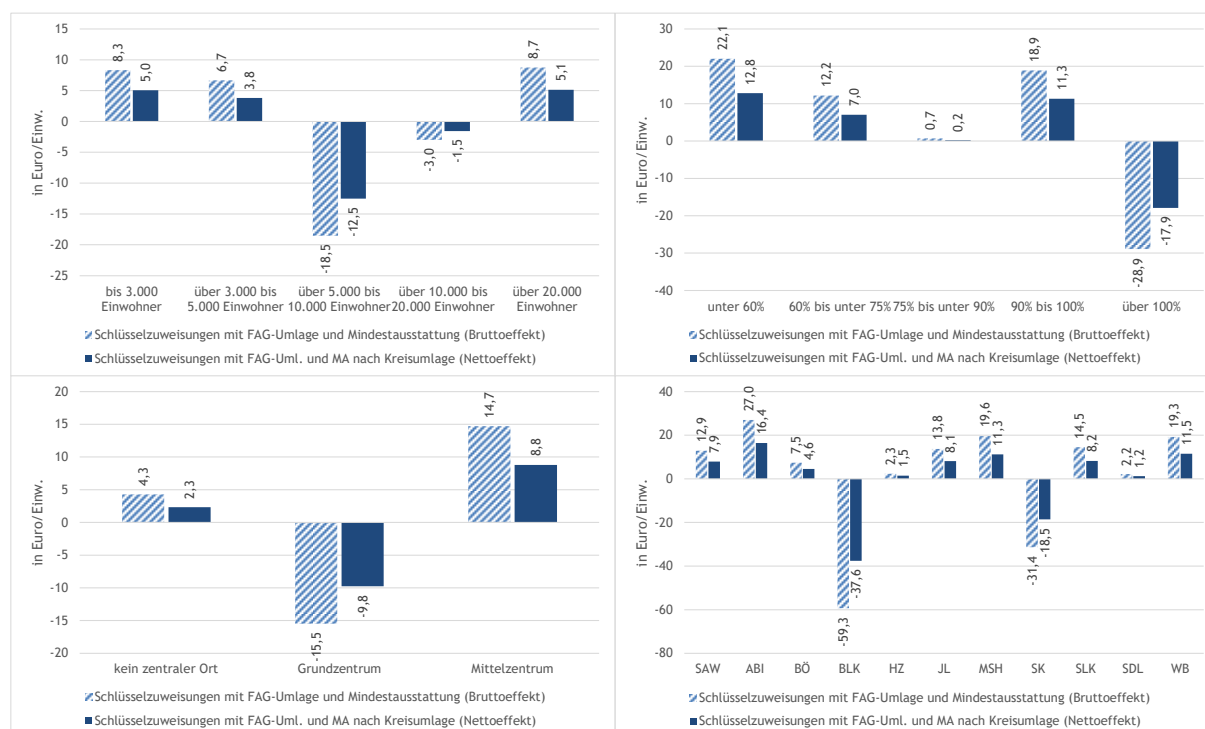
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Anhang 5: Nettoeffekte der kreisangehörigen Gemeinden nach Auflösung der FKU und Einführung von FAG-Umlage und Mindestausstattung im Vergleich zur STKMZ in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw. mit kompletter x-Achse (d. h., einschließlich der steuerstärksten Gemeinden)



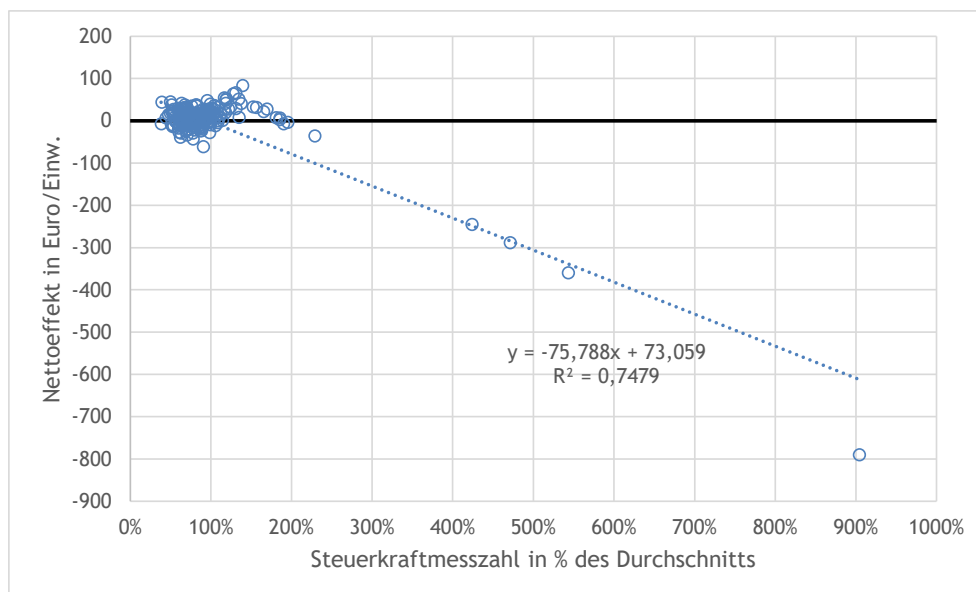
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Anhang 6: Simulierte Effekte des Gesamtmodells für die kreisangehörigen Gemeinden in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Anhang 7: Nettoeffekte der kreisangehörigen Gemeinden im Gesamtmodell im Vergleich zur STKMZ in Prozent des Durchschnitts in Euro/Einw. mit kompletter x-Achse (d. h., einschließlich der steuerstärksten Gemeinden)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

7 LITERATURVERZEICHNIS

7.1 STUDIEN UND MONOGRAPHIEN

- Auer, Benjamin/Rottmann, Horst (2015): Statistik und Ökonometrie für Wirtschaftswissenschaftler, Wiesbaden.
- Brecht, Arnold (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Band 2, Leipzig/Berlin.
- Büttner, Thiess/Dörr, Luisa/Gäbler, Stefanie/Kauder, Björn/Krause, Manuela/Potrafke, Niklas (2019): Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen - Studie im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, München.
- Büttner, Thiess/Enß, Petra/Holm-Hadulla, Frédéric/Schwager, Robert/Starbatty, Christiane/Webering, Wiebke (2008): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil I: Der vertikale Finanzausgleich, München.
- Cameron, Adrian Colin/Trivedi, Pravin K. (2008): Microeconometrics - Methods and applications, 7. print, Cambridge.
- Cordes, Alexander/Hardt, Ulrike/Schiller, Daniel/Thiel, Hendrik (2012): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen - Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (niw), Hannover.
- Deubel, Ingolf (2012): Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt - Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020, Bad Kreuznach.
- Eichler, Norbert (2000): Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im kooperativen Föderalismus - Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, Band 100, Frankfurt am Main.
- Eltges, Markus/Zarth, Michael/Jakubowski, Peter/Bergmann, Eckhard (2002): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich - Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 72, Berlin/Bonn.
- Feld, Lars P./Bury, Yannick/Weber, Philipp (2020): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur weiteren / ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Freiburg.
- Gläser, Martin (1981): Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden: Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Frankfurt am Main.
- Goerl, Caroline/Rauch, Anna/Thöne, Michael (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten Im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Hardt, Ulrike/Schiller, Daniel (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen, Hannover.
- Hardt, Ulrike/Schmidt, Jörg (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - Eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (niw), Hannover.
- Henneke, Hans-Günter (2002): Strukturfragen des kommunalen Finanzausgleichs - dargestellt am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns, in: Der Gemeindehaushalt - Fachzeitschrift für das gemeindliche Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen, Band 103 (2002), Heft 7, S. 145-154.
- Hesse, Mario (2019): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmenseitiger Instrumente, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 243, Berlin.

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Starke, Tim (2017): Investitionen der öffentlichen Hand: Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland, Bd. 13, Gütersloh, Juli 2017.

Hesse, Mario/Mengs, Christoph/Grüttner, André (2020): Kosten der Siedlungsstruktur - Herausforderungen für Kommunen, in: InfrastrukturRecht (IR) - Energie, Verkehr, Abfall, Wasser, 17. Jahrgang, Nr. 1, Januar 2020.

Hesse, Mario/Starke, Tim (2018): Kommunalen Finanzbedarf - Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden?, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2018): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 241, Berlin, S. 181-196.

Hesse, Mario/Starke, Tim/Jänchen, Isabelle/Glinka, Philipp (2019): Prosperierende Städte, abgehängte Regionen?, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 10, S. 703-710.

Hofmann, Michael/Seitz, Helmut (2007): Demografiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunalfinanzen: Ein Ost-West-Vergleich, Dresden Discussion Paper in Economics, Heft 17, Dresden.

Junkernheinrich, Martin (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: Heinrichs, Johannes/Held, Friedrich Wilhelm (Hrsg.): Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1. Aufl., Berlin, S. 63-84.

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

Junkernheinrich, Martin (2007): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung, in: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Berlin, S. 173-192.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2011): Unterfinanzierung der hessischen Landkreise, Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Hessischen Landkreistages, Bottrop.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2012): Ist die Einnahmenverteilung im Land Hessen zwischen den Kommunen und der Landesebene aufgabenangemessen? Finanzwissenschaftliche Stellungnahme für den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags, Stand: 10. Dezember 2014.

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

Katz, Alfred (1985): Der kommunale Finanzausgleich, in: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 6, Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin, Heidelberg, S. 303-330.

Kirchhoff, Ulrike (1996): Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs, Band 77, Frankfurt am Main.

Kohler, Ulrich/Kreuter, Frauke (2012): Datenanalyse mit Stata - Allgemeine Konzepte der Datenanalyse und ihre praktische Anwendung, 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage, München.

Komlos, John/Süssmuth, Bernd (2010): Empirische Ökonomie - Eine Einführung in Methoden und Anwendungen, Berlin, Heidelberg.

Korioth, Stefan (2018): Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit einzelner geplanter Neuregelungen im Rahmen der Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs des Landes Brandenburg für das Ausgleichsjahr 2019, München.

Land Sachsen-Anhalt (2011): Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt - Anlage zur nach § 5 Abs. 3 Satz 1 des Landesplanungsgesetzes durch die Landesregierung beschlossenen Verordnung vom 14.12.2010, Magdeburg.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2006): Urteil in dem Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren, LVG 21/05, Magdeburg.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2010): Urteil zur Sonderabgabe nach dem Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt, LVG 9/08, Magdeburg.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2014): Urteil in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren, LVG 10/13, Magdeburg.

Landtag von Sachsen-Anhalt (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze, Drucksache 6/1410, Magdeburg.

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

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

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kilian, Maike/Rottmann, Oliver/Starke, Tim (2016): Erfassung zukunftswirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand - Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland, Gütersloh, 2016.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kolb, Katharina/Goldammer, Max (2021): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2020/2021, in: Sachsenlandkurier, 5/2021, Dresden.

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

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2019): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019, in: Sachsenlandkurier, 6/2019, Dresden.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Leipzig.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2023): Entwicklung eines Verbundindexes als Kontrollinstrument für die Entwicklung der Beteiligungsquote in Mecklenburg-Vorpommern, Studie im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. und des Landeskreistages Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim/Woitek, Florian F./Grüttner, André (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Lenk, Thomas/Rudolph, Hans-Joachim (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland - Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Arbeitspapiere des Instituts für öffentliche Finanzen und Public Management, Heft 25, Leipzig.

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 Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 242, S. 325-358.

Meffert, Horst/Müller, Walter (2008): Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart.

Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2023): Kommunale Strukturen, in: <https://mi.sachsen-anhalt.de/themen/kommunales/kommunale-strukturen>, Stand: 04.01.2023.

Münstermann, Engelbert (1975): Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Band 2520, Wiesbaden.

Münstermann, Engelbert/Becker, Helmut (1978): Finanzausgleichsleistungen an Kommunen - Ein Vergleich der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern, Band 7, Köln.

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

Scherf, Wolfgang (2014): Funktionsweise und Reformoptionen des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Vortrag in Gießen am 26.05.2014.

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

Schiller, Daniel/Cordes, Alexander/Richter, Frauke (2020): Kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Greifswald, August 2020.

Schwarting, Gunnar (2010): Der kommunale Haushalt - Haushaltswirtschaft - Haushaltssteuerung - Kameralistik und Doppik, 4., völlig neu bearb. Aufl., Berlin.

Seitz, Helmut (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Band 899, Berlin.

Seitz, Helmut (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte - Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Aktion Demografischer Wandel, Gütersloh.

Starke, Tim (2020): Bestimmung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Städten im horizontalen Kommunalen Finanzausgleich mit Fokus auf die demografische Entwicklung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 248, Berlin.

Starke, Tim (2021): Ausgabenseitige Effekte der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31 (2021) Heft 4, S. 507-537, zudem in: <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00269-0>.

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

Thöne, Michael/Hummel, Caroline-Antonia/Rauch, Anna (2015): Kommunalen Finanzausgleich in Bayern: Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungsmodus der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich, in: FfO-Berichte (2015), Heft 19.

Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs - Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, Band 17, Berlin.

Wahl, Jürgen (1992): Perspektiven für einen reformierten kommunalen Finanzausgleich nicht nur in den neuen Bundesländern, in: Wegner, Eckhard/Gottfried, Peter/Wiegand, Wolfgang (Hrsg.): Finanzausgleich im vereinten Deutschland, 9, Marburg, S. 107-131.

Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen, Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 2. Aufl., Berlin.

7.2 GESETZE UND RECHTSVERORDNUNGEN

Freistaat Bayern (2022): Bayerisches Finanzausgleichsgesetz (BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 22. April 2022 (GVBl. S. 150) und durch Art. 32a Abs. 17 des Gesetzes vom 10. Mai 2022 (GVBl. S. 182) geändert worden ist.

Freistaat Sachsen (2022): Sächsisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. April 2021 (SächsGVBl. S. 487), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (SächsGVBl. S. 743) geändert worden ist.

Freistaat Thüringen (2022): Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 31. Januar 2013 (GVBl. 2013, 10).

Land Baden-Württemberg (2022): Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Januar 2000 (GBl. 2000, 14).

Land Brandenburg (2022): Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022.

Land Hessen (2022): Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz - HFAG) vom 23. Juli 2015 (GVBl. 2015, 298).

Land Mecklenburg-Vorpommern (2022): Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vom 9. April 2020 (GVBl. M-V 2020, 166).

Land Niedersachsen (2022): NFAG - Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich - Niedersachsen - Vom 14. September 2007 (GVBl. 2007, S. 466).

Land Nordrhein-Westfalen (2022): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 - GFG 2023) vom 21. Dezember 2022 (GV. NRW.).

Land Rheinland-Pfalz (2022): Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -) Vom 7. Dezember 2022 (GVBl. 2022, 413).

Land Saarland (2022): Kommunalfinanzausgleichsgesetz (KFAG).

Land Sachsen-Anhalt (2009): Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung vom 16. Dezember 2009, in: GVBl. LSA Nr. 24/2009.

Land Sachsen-Anhalt (2022): Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung vom 28. März 2017, in: GVBl. LSA 2017, 60, 61.

Land Schleswig-Holstein (2022): Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) Vom 12. November 2020 (GVOBl. 2020, 808, ber. 996).

Land Sachsen-Anhalt (2014): Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz - KVG LSA) vom 17. Juni 2014, in: <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-KomVerfGST2014rahmen>, Stand: 04.01.2023.