

Fragenkatalog des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt zum Gutachten „Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt“

Finanzlage der Kommunen

Frage des SGSA	Antwort der Gutachter
1. Die Gutachter betonen auf S. 11, dass die interkommunale Ungleichverteilung der Steuereinnahmen seit 2016 abgenommen hat. Hier haben wir im Rahmen der Gutachtenerstellung explizit darauf hingewiesen, diese Berechnung separat für die Gewerbesteuer vorzunehmen. Dies erfolgte nun in Abbildung 6 (S. 25). Man hatte uns seitens der Gutachter die Zusendung der entsprechenden Berechnungen zugesagt. Dies ist bisher nicht erfolgt. Wir bitten daher um Zusendung der Berechnungen konkret zum Gini-Koeffizienten.	Die Berechnungen wurden für die dargestellten Steuerarten durchgeführt. Die verwendeten Daten entstammen der Finanzstatistik und können problemlos zur Verfügung gestellt werden. Auch die bei der Ermittlung der Gini-Koeffizienten vorgenommenen Berechnungen können dem SGSA zugesendet werden. Die Berechnung des Koeffizienten selbst erfolgte über ein MS-Excel-Tool, welches auf selbst programmierte Makros zurückgreift. Dieses wird nicht allgemein zur Verfügung gestellt. Eine Einsicht in das Tool ist gleichwohl möglich (gern auch per Videokonferenz)
2. Warum wurde bei der Betrachtung der sozialen Leistungen (Abschnitt 1.3.3) und der Verschuldung (Abschnitt 1.5) der Fokus nur auf die Jahre 2015 bis 2020 gelegt und nicht wie ansonsten im Abschnitt 1 auf die Jahre 2015-2021?	Die Verschuldung war zum Zeitpunkt der Verschriftlichung noch nicht bis zum Jahr 2021 verfügbar. Die Sozialen Leistungen wurden aus der Jahresrechnungsstatistik abgeleitet, die zur Erstellung des Gutachtens nur bis zum Jahr 2020 zur Verfügung stand. Die Kassenstatistik erlaubt an dieser Stelle keine ebenso tiefgehende Analyse.
3. Die Begründung zur Herausnahme der Produktgruppen 531-535 (Elektrizitätsversorgung, Gasversorgung, Wasserversorgung, Fernwärmeversorgung, kombinierte Versorgung etc.) aus der Betrachtung der freiwilligen Aufgabenerfüllung leuchtet nicht ein (S. 36). Warum soll es bei der Betrachtung der Zuschussbedarfe für freiwillige Aufgaben problematisch sein, wenn bestimmte Bereiche Überschüsse erwirtschaften? Wenn z. B. in einer Stadt durch ein eigenes Stadtwerk Überschüsse erwirtschaftet werden, die zur Refinanzierung der defizitären freiwilligen Aufgaben (z. B. Schwimmbad oder Bibliothek) verwendet werden, sollte die Saldobetrachtung die tatsächliche Belastung aus freiwilliger Aufgabenwahrnehmung darstellen.	Der Ausgangspunkt zur Beantwortung der Frage besteht darin, dass es sich um Zuschussbeträge handelt, d.h., bereinigte Auszahlungen abzüglich zweckgebundener Einzahlungen aus den Hauptproduktbereichen 1-5. Die genannten Produktgruppen sind durch Überschüsse gekennzeichnet, d.h., die Einzahlungen übersteigen die Auszahlungen i.d.R. Bei der Betrachtung reiner Auszahlungen ergibt sich in der Folge kein Problem, da hier die Einzahlungsseite außen vor bleibt. Werden jedoch Zuschussbeträge herangezogen, so vermindern sich die errechneten freiwilligen Aufgabenanteile, wenn diese Überschussproduktgruppen einbezogen werden (Überschüsse mindern die Zuschussbeträge an anderer Stelle). Dies führt soweit, dass einzelne Gemeinden sogar insgesamt negative

	freiwillige Aufgabenanteile verzeichnen, die ausschließlich auf die Überschüsse in den genannten Produktgruppen zurückgeführt werden können, obwohl die betreffenden Kommunen nachweisbar freiwillige Aufgaben erfüllen. D.h., obwohl die Gemeinde erkennbar freiwillige Leistungen in ihren Kernhaushalten erbringt (auf Basis der klassischen freiwilligen Aufgaben, wie Wirtschaftsförderung, Kultur, Tourismus, Sportförderung), würde die Berechnung ausweisen, dass eine freiwillige Aufgabenerfüllung gar nicht stattgefunden hat. Daher werden die Produktgruppen vollumfänglich aus der Betrachtung entfernt. In der letztlich ausgegebenen Quote werden die Einzahlungen und Auszahlungen sowohl aus dem Zähler (freiwillige Zuschussbeträge) als auch aus dem Nenner (Gesamtzuschussbeträge) exkludiert.
4. Wurde beim Ländervergleich der Zuschussbeträge für freiwillige Aufgaben (S. 37) sichergestellt, dass auch in den Ländern Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern die überschusserwirtschaftenden Bereiche der Versorgung herausgenommen wurden?	Ja, auch in den Vergleichsländern wurden diese Produktgruppen vollständig aus der Berechnung der freiwilligen Aufgabenanteile ausgeschlossen.
5. In der Gesamtschau verdeutlichen die Altersstrukturkostenprofile im Abschnitt 1.6.1, dass Kommunen weniger durch die Alterung der Einwohnerschaft, sondern vorrangig durch die jungen Einwohner 18 Jahren finanziell in Anspruch genommen werden. Haben die Gutachter hier auch eine differenzierte Analyse der Altersstrukturkostenprofile für die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen vorgenommen? Wenn ja, wären wir für die Übersendung der Ergebnisse in geeigneter Form dankbar.	Die Altersstrukturkostenprofile wurden ausschließlich für die kommunale Ebene insgesamt errechnet, nicht für die einzelnen Kommunaltypen. Eine separate Berechnung wäre möglich, jedoch nicht im Rahmen des aktuellen Gutachtens.

Regressionsanalyse allgemein

Frage des SGSA	Antwort der Gutachter
6. Die bisherige FAG-Bedarfsermittlung in Sachsen-Anhalt greift ausschließlich auf die amtlichen Statistikdaten der laufenden Verwaltung zurück. Der investive Teil bleibt weitgehend unbeachtet. Dieser	Die Frage bezieht sich auf eine mögliche Diskrepanz zwischen der Berechnung der FAG-Masse, die gemäß Deubel nur auf die laufende Rechnung zurückgreift, und die aktuellen regressionsanalytischen Berechnungen für die

wird durch die pauschalen Ansätze für den Tilgungsbeitrag und die Investitionspauschale abgebildet. Die Gutachter stellen auf S. 74 die Gründe dar, warum, anders als beim Deubel-Gutachten 2012, nicht nur auf den Zuschussbedarf der laufenden Verwaltung, sondern auch der investive Bereich mitbetrachtet wird. Damit nimmt das investive Verhalten der Kommunen Einfluss auf die Ermittlung eventueller Verteilungsparameter für eine ausschließlich auf Basis der Daten der laufenden Verwaltung ermittelten Zuweisung. Inwieweit kommt es hier zu mögliche Verzerrung bzw. können diese durch die Gutachter entkräftet und damit legitimiert werden?	horizontale Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Hierzu sei zunächst angemerkt, dass die FAG-Masse seit 2017 als festgeschriebene Größe im FAG verankert ist. Sie basiert zwar grundlegend noch auf dem von Deubel vorgeschlagenen Mechanismus mit Bezug auf die laufende Rechnung, es wird jedoch keine jährliche Neuberechnung vorgenommen. Aus dem Grund können der vertikale und horizontale Finanzausgleich getrennt voneinander betrachtet und ggf. unterschiedliche Maßstäbe angesetzt werden. Die Gutachter beziehen sowohl die Verwaltungstätigkeit als auch die Investitionstätigkeit in die Zuschussbeträge ein, da aus den Schlüsselzuweisungen nicht nur laufende Auszahlungen, sondern auch Investitionen getätigt werden <u>können</u>. Die Schlüsselzuweisungen stehen den Kommunen zur freien Verfügung und dabei kann angenommen werden, dass diese nicht nur für die Verwaltungstätigkeit, sondern im investiven Bereich verausgabt werden – mindestens zur Kofinanzierung von investiven Fördermitteln. Um Verzerrungen vorzubeugen, wurde der Datensatz um Ausreißer bereinigt und zudem ein Drei-Jahres-Durchschnitt bei der Regressionsanalyse verwendet. Die Regressionsberechnungen der Gutachter beziehen sich durchgängig auf Zuschussbeträge, sodass auch für die Investitionen die Auszahlungen mit den zweckgebundenen Einzahlungen aus den Hauptproduktbereichen 1-5 saldiert werden (rund zwei Drittel aller empfangenen Investitionszuweisungen).
--	--

Regressionsanalyse kreisangehörige Gemeinden

a) Zentralörtlichkeit

Frage des SGSA	Antwort der Gutachter
7. Die dargestellte Einbeziehung der Kontrollvariable „Steuereinnahmen je Einwohner“ in das Regressionsmodell (S. 85) kann inhaltlich nachvollzogen werden. Die Gutachter stellen heraus, dass eine derartige Variable bisher nicht in allen	In den bisher veröffentlichten FAG-Gutachten fand bisher keine Auseinandersetzung mit dieser Problematik statt. Den Gutachtern sind keine weiteren Vorgehensweisen bekannt, wie dieser Zirkelschlussproblematik begegnet

gutachterlichen Überprüfungen des FAG standardmäßig enthalten ist (S. 85). Die Gutachter gehen auch auf die u. a. vom SGSA aufgeworfene Frage ein, ob es eine solche Kontrollvariable nicht auch im Hinblick auf die erhöhten Zuweisungen aus dem Mittelzentrumszuschlag der Vergangenheit geben könnte. Dies würde bedeuten, dass auch Schlüsselzuweisungen selbst in das Regressionsmodell als erklärende Variable aufzunehmen sind, beispielsweise in der Summe mit den Steuereinnahmen als „allgemeine Deckungsmittel“. Im Sinne einer nur qualitativen Abwägung können die Gutachter eine solche Kontrollvariable für den Mittelzentrumszuschlag aus methodischen Gründen nicht empfehlen (S. 86). Hier wird auf die sogenannte Zirkelschlussproblematik verwiesen. Auch wenn der Verweis auf die Theorie der Zirkelschlussproblematik hypothetisch trägt, wird der in der Praxis bzw. amtlichen Statistik vermutete sich selbst verstärkende Effekt aus dem bisherigen Mittelzentrumszuschlag damit nicht vollkommen ausgeschlossen. Gibt es neben der im Gutachten hierzu vorgenommenen qualitativen Abwägung weitere finanz-mathematischen Methoden, um das Thema tiefergehender zu beleuchten? Wir wären den Gutachtern für eine ergänzende Erklärung dankbar.	werden kann. Die Einbeziehung der Kontrollvariable für die Pro-Kopf-Steuereinnahmen ist aus unserer Sicht die sachgerechte Lösung für das Problem. In den Ausführungen zur Finanzlage der kommunalen Teilgruppen ist ausgeführt worden, dass die Mittelzentren im Untersuchungszeitraum keine herausgehobene gute Finanzlage aufgewiesen haben, weder bezüglich des erreichten Finanzierungssaldos (S. 17), noch bezüglich der Entwicklung der Gesamteinnahmen (S. 21), der Dynamik der Zuweisungen (S. 29), der infrastrukturbezogenen Ausgaben (S. 31) oder der Verschuldungssituation (S. 41). Insofern kann kein verzerrender Effekt des bisherigen Mittelzentrumszuschlags erwartet werden.
8. Warum wird im Gutachten auf S. 86 zur argumentativen Unterstützung eines Ausschlusses der Kontrollvariable Mittelzentrumszuschlag auf die deutlich höheren Steuereinnahmen der Mittelzentren verwiesen, auf S. 97 zur argumentativen Unterstützung eines Nebenansatzes für Mittelzentren dann auf deren geringere Pro-Kopf-Steuereinnahmen?	Die Dummy-Variable für die Mittelzentren wird nicht aus den Regressionsanalysen entfernt. Es geht hier um die Kontrollvariable für die Steuereinnahmen je Einwohner. Der Vergleich auf S. 86 bezieht sich auf die im Vergleich zu den <u>Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion</u> höher liegenden Steuereinnahmen der Mittelzentren. Der Vergleich der verschiedenen Kennziffern auf S. 97 thematisiert wiederum die im Vergleich zu den <u>Grundzentren</u> niedrigeren Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Mittelzentren. (Im Textteil fehlt der explizite Verweis, dass es

	sich um einen Vergleich mit den Grundzentren handelt, wofür wir uns entschuldigen. Es ging hier speziell darum, warum der Zentralitätszuschlag für die Mittelzentren auf Basis der im ersten Abschnitt dargelegten Finanzlage weiterhin Bestand hat und die Grundzentren nicht veredelt werden.)
9. Erfolgte auch bei der Auswertung der finanziellen Lage wie u. a. in der auf S. 97 zitierten Abbildung 5 die bei der Regressionsanalyse vorgenommene Eliminierung der neun Ausreißer? Wenn dies nicht der Fall ist, liegt dann nicht eine gewisse Verzerrung vor, da vor allem bei den Grundzentren mit Leuna und bei den nicht zentralörtlichen Gemeinden v. a. die abundanten Gemeinden wie Loitsche-Heinrichsberg oder Barleben die Steuereinnahmen deutlich verzerren?	Bei der Darstellung der Finanzlage wird üblicherweise keine Eliminierung von Ausreißern durchgeführt. Dies wird erst bei den tiefgreifenderen Zusammenhangsanalysen vorgenommen, da diese sensitiv auf statistische Ausreißer reagieren. Das Ziel der Darstellung der Finanzlage besteht darin, ein Bild zu vermitteln, welches stellvertretend für alle Kommunen Sachsen-Anhalts (sowie der jeweils gebildeten Teilgruppen) steht. Eine Verzerrung liegt dabei nicht vor, vielmehr spiegelt die Finanzlage die Realität der sachsen-anhaltischen Kommunen wider (Ist-Stand). Auf den Einfluss der besonders steuerkraftstarken Gemeinden, wie Leuna und Lützen, wird zudem bei der Darstellung der Finanzlage eingegangen, z.B. S. 22. Auch im Executive Summary wird auf diese Städte Bezug genommen (S. 11, 16). Die genannten Gemeinden ohne ZO-Funktionen haben angesichts ihrer geringen Einwohnerzahl keine ähnlich herausgehobene Stellung wie die Grundzentren Leuna und Lützen. Der Grund für die Eliminierung der 9 Ausreißer wurde wiederum ausführlich im Vorfeld der Regressionsanalyse für die kreisangehörigen Gemeinden dargelegt.
10. Obwohl die Gutachter im Prozess der Gutachtenerstellung auf Nachfrage bestätigt haben, dass sie auch die zentralörtlichen Funktionen von Grundzentren mit der Teilfunktion eines Mittelzentrums betrachtet haben, findet sich hierzu augenscheinlich im Gutachten kein Hinweis. Wir hatten diese Thematik mit der zweiten Stellungnahme vom 29.09.2022 gegenüber den Gutachtern ausdrücklich angeregt.	Die Grundzentren mit der Teilfunktion eines Mittelzentrums sowie die Mittelzentren mit der Teilfunktion eines Oberzentrums gingen selbstverständlich mit in die regressionsanalytischen Betrachtungen ein. Sie wurden jedoch nicht mit einer eigenen Dummy-Variable bedacht, da es sich nur um 5 bzw. 2 Kommuneinheiten handelt. Hier wäre keine statistische Signifikanz der Regressionskoeffizienten zu erwarten gewesen. Stattdessen wurden die Grundzentren mit der Teilfunktion eines Mittelzentrums in der Analyse als „normale“

Haben die Gutachter die Kontrollvariable Grundzentren mit der Teilfunktion eines Mittelzentrums explizit bei der Regression der Zentralörtlichkeit berücksichtigt und wenn ja, mit welchem konkreten Ergebnis? Hier wären wir für die Zusendung der Ergebnisse dankbar.	<u>Grundzentren</u> sowie die Mittelzentren mit der Teilfunktion eines Oberzentrums als „normale“ <u>Mittelzentren</u> behandelt und demnach in den beiden Dummy-Variablen inkludiert.
--	---

b) Verbandsgemeinden

Frage des SGSA	Antwort der Gutachter
11. Bei der Bereinigung der Zuschussbeträge im Abschnitt 2.4.2 wird darauf verwiesen, dass die Verbandsgemeinde als solche sich aus der Verbandsgemeindeumlage finanziert. Das ist zwar richtig, beschreibt die Situation aber nicht vollständig. So erhalten die Verbandsgemeinden als Aufgabenträger im eigenen Wirkungskreis ebenfalls direkt Mittel aus Fachgesetzen, z. B. für die Kinderbetreuung (§ 90 Abs. 1 Nr. 4 KVG) direkte Mittel aus dem KiFöG. Darüber hinaus dürften die Verbandsgemeinden wie die Mitgliedsgemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Investitionen tätigen und hierfür neben der Verbandsgemeindeumlage, der anteiligen Investitionspauschale (§ 16 Abs. 3 FAG) oder auch direkte Fördermittel in Anspruch nehmen. Die Verbandsgemeindeumlage als solche dürfte die Investitionen somit i. d. R. nicht allein finanzieren. Diese Zusammenhänge werden dann im Abschnitt 2.4.3.2 auf S. 79/80 auch herausgestellt. Ist es richtig, den Zuschussbeträgen der Einheitsgemeinden die separaten Zuschussbeträge der Verbandsgemeinde (exklusive der Verbandsgemeindeumlage) und der Mitgliedsgemeinden (inklusive Verbandsgemeindeumlage) gegenüberzustellen (Abbildung 28, s. 76)? Warum wird keine aggregierte Betrachtung des Zuschussbedarfs der Verbandsgemeinde und deren Mitgliedsgemeinden vorgenommen? Wenn die vorherige Frage wohlmöglich aus dem Blickwinkel der Unterscheidung der Kommunen nach § 1 Abs. 1 KVG vorgenommen wird, kommt es dann finanzwissenschaftlich nicht zu einer Vergleichsstörung zw. dem Konstrukt Ver-	In Abschnitt 2.4.3.2 wird die Finanzierungsstruktur der Verbandsgemeinden dargestellt. Die Umlage hat den höchsten Anteil, aber selbstverständlich verzeichnen die Verbandsgemeinden noch weitere Einnahmen, die auch gemäß ihrer Bezeichnung in der amtlichen Statistik dokumentiert sind (siehe Abbildung 30). Daher wird in Abbildung 28, rechte Seite, selbst nach der Bereinigung um die Verbandsgemeindeumlage jeweils ein positiver Zuschussbetrag nachgewiesen. Wir haben den Vergleich hierbei zwischen den verbandsangehörigen und Einheitsgemeinden vorgenommen, da nur diese beiden Kommunaltypen Bezieher von Schlüsselzuweisungen sind. Bei der Frage, ob eine Veredelung der verbandsangehörigen Gemeinden <i>im Schlüsselzuweisungssystem</i>, wie sie derzeit im FAG vorgenommen wird, sachgerecht ist, kommt es auf diese beiden Kommunaltypen an. Und hier zeigen die Regressionsanalysen sogar Minderbedarfe (negatives Vorzeichen) an (statistisch hoch signifikant). Diese haben wir mit Blick auf die Veredelung der verbandsangehörigen Gemeinden so interpretiert, dass diese ausgesetzt werden sollte. Eine vollständige Zurechnung der verbleibenden Zuschussbeträge der verbandsangehörigen Gemeinden zu den Verbandsgemeinden würde bedeuten, dass in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden nur noch zwischen den Verbandsgemeinden und den verbandsfreien Gemeinden verteilt wird und die verbandsangehörigen Gemeinde keine Schlüsselzuweisungen mehr erhalten. Dies würde sich auch auf den Grad der Einwohnerveredelung auswirken, der dann nur noch Gemeinden >5.000 Einwohner umfasst. Dies würde einen kompletten Systemwechsel im Schlüsselzuweisungssystem nach sich ziehen, wofür nach gutachterlicher Auffassung kein Anlass besteht. Eine Einbindung der verbandsangehörigen Gemeinden und <i>zusätzlich</i> der Verbandsgemeinden unter der nochmaligen Einbeziehung der verbandsangehörigen Gemeinden würde eine

bandsgemeinde insgesamt (Verbandsge- meinde und Mitgliedsgemeinden) und den Einheitsgemeinden? Denn bei der Einheitsgemeinde wird der Zuschussbe- darf aufgrund des gesamten Aufgaben- profils abgebildet, welches sich beim Konstrukt Verbandsgemeinde zw. der Verbandsgemeinde als solcher und den Mitgliedsgemeinden aufteilt.	Doppelzählung von Zuschussbeträgen bedeu- ten, die methodisch nicht zu rechtfertigen ist. Da die Fallunterscheidung richtigerweise nicht trivial ist, geht das Gutachten auf die beiden sich ausschließenden Interpretationswege für eine Veredelung der Verbandsgemeinden ein (Abbildung 31). Die Regression wurde auch für die Einheitsge- meinden und Verbandsgemeinden insgesamt (Verbandsgemeinden und verbandsangehö- rige Gemeinden) durchgeführt (allerdings nicht im Gutachten dokumentiert, da es sich aus o.g. Gründen nicht um einen sachgerech- ten Ansatz handelt). Dabei ergaben sich die analogen Ergebnisse: Es sind Minderbedarfe in den Verbandsgemeinden nachweisbar, in die- sem Fall wurde aber keine klare statistische Signifikanz festgestellt.
12. Die vorherige Frage zu den möglichen Vergleichsstörungen bezieht sich auch auf den vorgenommenen deskriptiven Vergleich nebst paralleler Regressions- analyse der Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Einheitsgemeinden mit den Ver- bandsgemeinden (Abbildung 32 und Ta- belle 7, S. 82). Hier kommt das Gutach- ten anhand einer sehr geringen Signifi- kanz und eines verhältnismäßig geringen Bestimmtheitsmaßes zu der doch weit- reichenden Einschätzung, dass von einer Einwohnerveredelung bei den Mitglieds- gemeinden Abstand zu nehmen ist. Wie ist diese Schlussfolgerung anhand der im Vergleich zu deutlich signifikante- ren Regressionsergebnissen an anderer Stelle des Gutachtens argumentativ zu rechtfertigen?	Die statistische Signifikanz des Regressionsmo- dells ist klar gegeben (sowohl hinsichtlich des t-Tests – hier sogar auf dem 1 %-Signifikanzni- veau – als auch der F-Statistik). Die statistische Signifikanz ist daher als hoch zu bewerten. Das Bestimmtheitsmaß ist hier so gering, da ledig- lich die Dummy-Variable (binäre Variable) als erklärende Variable einbezogen wird, was ins- gesamt nur eine geringe Varianzaufklärung er- warten lässt. Darüber hinaus entfalten mehr Faktoren Einfluss auf die Pro-Kopf-Zuschuss- beträge, die aber in diesem separaten Modell nicht betrachtet werden, da es ausschließlich um den Vergleich zwischen Einheits- und Ver- bandsgemeinden geht. Das Bestimmtheitsmaß im Gesamtmodell (Tabelle 9) ist entsprechend deutlich höher als in Tabelle 7. In dem Zusammenhang ist auch auf Anhang 3 zu verweisen: In Variante 1 der Regressions- analyse für die kreisangehörigen Gemeinden wurde geprüft, ob die Verbandsgemeinden auch im Kontext der übrigen erklärenden Vari- ablen einen ähnlichen Einfluss auf die Höhe der Zuschussbeträge haben. Tatsächlich ist der negative Faktor in diesem Modell noch weit- aus höher und statistisch hoch signifikant, was ebenfalls gegen eine weitere Veredelung der

	Mitgliedsgemeinden von verbandsangehörigen Gemeinden spricht. Bei einer sehr engen Auslegung der Regressionsergebnisse würde sogar eine negative Veredelung der Verbandsgemeinden infrage kommen, was aus sachlogischen Gründen allerdings nicht in Frage kommt (beabsichtigte Effizienzsteigerung, Abbildung 31).
13. Im Abschnitt 2.4.3.2. macht das Gutachten deutlich, dass es der Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers unterliegt (S. 80), zum Beispiel im Zusammenhang mit landesentwicklungsplanerischen Zielvorstellungen bestimmte Sonderansätze, wie z. B. eine zusätzliche Veredelung für Verbandsgemeinden zu etablieren, auch wenn diese Funktion gegenüber den beiden Funktionen des Art. 88 LVerf LSA (fiskalisch und distributiv) im Hintergrund steht. Uns liegen bisher keine Informationen vor, dass die 2010 wieder eingeführte Veredelung der Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden auf empirischen Ergebnissen einer Regressionsanalyse beruhen. Liegen den Gutachtern oder dem MF LSA Informationen vor, dass es ausschließlich die zuvor im Gutachten beschriebene Intention des Landesgesetzgebers bei der Wiedereinführung der Veredelung für Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Entwurf eines Finanzausgleichsgesetzes - FAG 2010/2011 (Drs. 5/2325) war, Gemeinden zu verstärkter Kooperationen zu bewegen und dabei das Konstrukt der Verbandsgemeinde durch eine zusätzliche Veredelung der Einwohnerzahl zu fördern? Welche Möglichkeit sehen die Gutachter, dass der Landesgesetzgeber angesichts des hier attestierten landesgesetzgeberischen Spielraums an der bisherigen Einwohnerveredelung festhält?	Ob die in 2010 eingeführte Veredelung der Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden auf empirischen Ergebnissen einer Regressionsanalyse beruht, war nicht vom Prüfauftrag umfasst. Die in Abschnitt 2.4.3.2 getroffenen Einschätzungen basieren auf Erfahrungen der Gutachter, an welchen Merkmalen sich die Funktionen von Ämtern, Verbandsgemeinden als „Dachverbände“ von den Funktionen Zentraler Orte unterscheiden lassen. Weitere Informationen zur Intention des Landesgesetzgebers, die Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden derart stark zu veredeln, liegen den Gutachtern nicht vor. Die Regressionsergebnisse beinhalten keinen wirklichen Spielraum, die Veredelung der Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden zu erhalten. Sie sprechen vielmehr allesamt für die eine Aufhebung der Einwohnerveredelung in den verbandsangehörigen Gemeinden. Würde stattdessen an der Veredelung festgehalten, würden Schlüsselzuweisungen nach einem Muster verteilt, das nicht den relativen, in Zuschussbeträgen dargestellten, Bedarfsgegewichten entspricht. Insofern wären SICKerverluste zu Gunsten der Verbandsgemeinden zu erwarten.
14. Sind die Gutachter angesichts des Prüfauftrages, inwieweit Verbandsgemeinden und ihre Mitgliedsgemeinde einer zusätzlichen Finanzkraftstärkung bedürfen,	Nein, diese Problematik entsprach nicht dem Prüfauftrag, weshalb dies nicht im Gutachten selbst behandelt wurde.

auch der Frage nachgegangen, ob die Mitgliedsgemeinden der richtige Adressat der Schlüsselzuweisung sind oder eventuell die Verbandsgemeinden stärker in die Schlüsselzuweisungsproblematik einbezogen werden müssen? Wenn ja, wären wir für einen ganz kurzen Abriss der Überlegungen dankbar.	Da ein gewisser Grad an Selbstverwaltung aber auch in den Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden erhalten bleiben sollte, und diese zudem die Steuereinnahmen erheben, die zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahl herangezogen werden, sind diese auch der richtige Adressat für die Schlüsselzuweisungen. Dies ist in vergleichbaren Fällen analog organisiert (z.B. Ämter in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, die ebenfalls keine Schlüsselzuweisungen erhalten). Das Auseinanderfallen der gemeindlichen Steuereinnahmenkompetenz (einschließlich des Hebesatzrechts) und der Schlüsselzuweisungen würde eine systematische Schwächung des Schlüsselzuweisungssystems bedeuten, für die aus gutachterlicher Sicht keinen Anlass besteht.
--	---

c) Soziallastenansatz

Frage des SGSA	Antwort der Gutachter
15. Der Vorschlag der Einführung des Soziallastenansatzes ist nach unserem Dafürhalten nicht ausschließlich empirisch bestätigt. Auch wenn die Regressionsanalyse einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Zuschussbedarf und der SGB-II Bedarfsgemeinschaften feststellt, folgt daraus nicht die Verpflichtung, diesen Zusammenhang ausschließlich im Bereich der Schlüsselzuweisung umzusetzen. Ansonsten hätten die Gutachter aufgrund der festgestellten Korrelation zw. den SGB II-Bedarfsgemeinschaften und den Leistungen nach SGB VIII ebenfalls § 9 FAG überführen müssen. Dem Vorschlag zur Überführung des § 7 in den § 12 liegt vielmehr eine wertende Einschätzung der Gutachter hinsichtlich deren attestierten schwach ausgeprägten Subsidiarität zugrunde. Wie definieren die Gutachter in Bezug auf das Thema horizontale Binnenverteilung konkret die Subsidiarität? Gibt es in der Literatur weitgehend anerkannte Grenzen bzw. Orientierungsgrößen hinsichtlich des Ausmaßes an steuerkraftabhängig zu verteilten Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs?	Die Regressionsanalyse ist darauf ausgelegt, empirische Zusammenhänge zu überprüfen, die mittels Schlüsselzuweisungen aufgefangen werden sollen. Die allgemeinen Zuweisungen sind die einzige Residualgröße, die im Regressionsmodell verbleiben. Der Zusammenhang mit den SGB II-Bedarfsgemeinschaften tritt aus der Analyse klar hervor. Sie spricht demnach dafür, einen Soziallastenansatz zu schaffen und den § 7 nicht beizubehalten. Richtig ist, dass der Indikator der SGB II-Bedarfsgemeinschaften eine gute Proxy-Variable für weitere Sozialleistungen darstellt und sich insgesamt als Kenngröße der Belastung mit Sozialausgaben eignet – sei es im Schlüsselzuweisungssystem oder außerhalb. Für die Einbindung in das Schlüsselzuweisungssystem spricht der Steuerkraft- bzw. Umlagekraftausgleich und damit die Subsidiarität bezogen auf die ökonomische Leistungsfähigkeit, auf die zur Deckung der Ausgabelasten (abzüglich der Bundesbeteiligung) zurückgegriffen werden kann. Die Subsidiarität im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung spielt eine wichtige Rolle bei der Bedarfsprüfung in Schlüsselzuweisungssystemen. In der Regel stellen pflichtige Aufgaben die größten kommunalen Aufgabenblöcke dar, weswegen diese auch zumeist mit Nebenansätzen in den Finanzausgleichssystemen bedacht werden (siehe Tab. 6, S. 70). Richtig ist, dass zukünftig auch eine Überführung des § 9 FAG in diesem Zusammenhang in Betracht kommen könnte. Dieser Aspekt hat jedoch im Gutachtenverfahren keine Rolle gespielt und ist daher nicht vertieft betrachtet worden (die Überprüfung sämtlicher Vorwegabzüge war nicht Gegenstand der Leistungsbeschreibung). Es gibt keine allgemeine Orientierungsgrößen in der Literatur hinsichtlich des Ausmaßes an steuerkraftabhängig zu verteilten Zuweisungen

	gen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Eine Einschätzung kann der Blick auf die Strukturen der Zuweisungen außerhalb und innerhalb des Kommunalen Finanzausgleich (sowie innerhalb des Finanzausgleichs differenziert nach Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen) liefern (Abb. 7, S. 27). Wir sind dabei der Auffassung, dass eine Stärkung der kommunalen Finanzausgleichssysteme gegenüber zusätzlichen Zweckzuweisungen oder gar zusätzlichen Fördermittelprogrammen klar vorzuziehen ist. Wie bereits bei der Auftaktveranstaltung ausgeführt wurde (Folie 10 der Präsentation vom 24.05.2022), weist das FAG in Sachsen-Anhalt eine vergleichsweise geringe Mittelkonzentration im Schlüsselzuweisungssystem auf. Insofern scheint die Stärkung der Schlüsselmasse gegenüber Vorwegabzügen sachgerecht.
16. Ferner stellt sich im Zusammenhang mit der Tabelle 2 (S. 35) eine Frage zur vom Gutachter konstatierten "Ausstrahlwirkung" der Quote der „<u>SGB II Bedarfsgemeinschaften</u>“. Die hier festgestellten Korrelationen sind statistisch signifikant und stark positiv mit den Leistungen nach dem SGB II (0,816), dem SGB VIII (0,849) sowie dem SGB XII (0,841) verknüpft. Dies gilt aber im fast identischen Ausmaß für die „<u>Leistungen nach dem SGB II</u>“, die mit dem SGB VIII mit 0,873 höher und mit dem SGB XII mit 0,748 geringfügig niedriger korreliert. Somit ergibt sich aus der Tabelle 2 nicht nur eine "Ausstrahlwirkung" der Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften, sondern auch eine "Ausstrahlwirkung" der Leistungen nach dem SGB II. Eine eindeutige Überführung des § 7 in § 12 FAG kann hieraus u. E. nicht abgeleitet werden. Was verbirgt sich ganz konkret hinter den "Leistungen nach dem SGB II" und welche Abgrenzungskriterien wurden hierfür herangezogen? Wie bewerten die Gutachter die „Ausstrahlwirkung“ der Leistungen nach dem SGB II?	Die Leistungen nach dem SGB II sind direkt aus der Finanzstatistik entnommen. Sie wurden aus den einzelnen Produkten der Produktgruppen 312 (Leistungen nach dem SGB II) aus der amtlichen Statistik zusammengesetzt. Eine genaue Auflistung der genutzten Produkte findet sich in der Fußnote 26 auf S. 34. Problematisch an einer Nutzung der Auszahlungen ist etwa, dass die Leistungen nach dem SGB II wiederum in den Zuschussbeträgen und damit der zu erklärenden Variable enthalten sind. Dies ist anhand der regressionsanalytischen Theorie stark zu kritisieren (sog. statistisches Endogenitätsproblem). Anstelle der Leistungen nach dem SGB II werden demnach die SGB II Bedarfsgemeinschaften verwendet, die ihrerseits sehr stark mit den Leistungen nach dem SGB II korrelieren und auf sämtliche Teilbereiche Sozialer Leistungen ausstrahlen. Aus diesem Grund sind sie ein sehr guter Proxy für die SGB II-Leistungen, sind aber nicht zugleich bereits in der zu erklärenden Variable der Pro-Kopf-Zuschussbeträge enthalten. Die Ausstrahlwirkung in andere Teilbereiche der Sozialen Leistungen (insbesondere SGB VIII) führt dazu, dass die Schlüs-

Nur vorsorglich möchten wir darauf hinweisen, dass die folgenden auf S. 112 vorgetragenen Argumente für die Einführung eines Soziallastenansatzes auch für eine Beibehaltung des § 7 FAG sprechen: - Mit den Soziallasten im SGB II werden umfangreiche Kostendynamiken abgebildet, die trotz der starken Kofinanzierung der KdU durch den Bund existieren. - Der Soziallastenansatz bildet aktuelle Herausforderung im Zusammenhang mit stark gestiegenen Energiekosten sowie Geflüchteten ab. Das Argument, dass die SGB II-Bedarfsgemeinschaften nicht strategieanfällig sind, könnte so interpretiert werden, dass man den Aufgabenträgern hier eine bewusste Steuerung der Kosten unterstellt, um diese dann im FAG ausgeglichen zu bekommen. Die kreisfreien Städte haben bestätigt, dass sie auf die Kostenstruktur in den meisten Fällen so gut wie kaum eine Einflussmöglichkeit haben.	selbsteinzureichungen anhand des Soziallastenansatzes vermehrt den Landkreisen und kreisfreien Städten zugutekommen, die auch hohe Ausgabebelasten im SGB VIII oder SGB XII aufweisen. Die Sozialen Leistungen im Zusammenhang mit dem SGB II entsprechen einer Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Das heißt, die Kommunen bzw. Träger der Sozialen Leistungen müssen die Aufgaben ausführen und haben richtigerweise nur geringfügige Entscheidungsspielräume. Während der Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II bundesrechtlich normiert ist, bestehen hinsichtlich der sog. Kosten der Unterkunft, die den Hauptteil der kommunalen Lasten bilden, durchaus Einflussmöglichkeiten, z. B. bei der Vorgabe von Richtwerten angemessenen Wohnraums oder der Gestaltung (qualifizierter) Mietspiegel. Eine Kostengröße, wie sie als Indikator bei den Zuweisungen nach § 7 FAG verwendet wird, ist damit zumindest teilweise <i>strategieanfällig</i>. Demgegenüber ist eine <i>nicht strategieanfällige</i> Größe, wie in diesem Fall die SGB II-Bedarfsgemeinschaften, stets vorzuziehen. Sämtlich empirische Analysen deuten darauf hin, die Einführung eines Soziallastenansatzes eine klar bessere Alternative im Vergleich zur bisherigen Regelung des § 7 FAG darstellt. Auch andere Länder folgen bereits diesem Beispiel (siehe Tab. 6, S. 70 → alle außer Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt). Eine Überführung der Zuweisungen nach § 7 FAG in das Schlüsselzuweisungssystem garantiert ferner, dass mehr finanzielle Mittel steuerkraft- (bzw. umlagekraft-) und bedarfsorientiert zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen als Träger der Sozialen Leistungen verteilt werden. Die Stadt Halle/Saale verzeichnet die mit Abstand höchsten Soziallasten und auch die höchste Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften – die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen, die sie gegenüber der geltenden Regelung erhalten würde, belegen dieses Argument.
---	--

Weitere Aspekte	
Frage des SGSA	Antwort der Gutachter
17. Die Gutachter bezeichnen ihre Regressionssergebnisse in der Mittelfristplanung als robust (S. 97). Über die Mittelfristplanung hinaus dürften jedoch erneute Überprüfungen (Stichwort Revision der horizontalen Verteilungsregelung) erforderlich sein, weil alle Variablen im Zeitverlauf Veränderungen unterliegen (S. 90). Können die Gutachter einen konkreten Vorschlag machen, in welchem zeitlichen Intervall die horizontale Verteilung überprüft werden sollte?	Einen besonderen Einfluss hat hier vermutlich die anstehende Neufassung des Landesentwicklungsplans, wonach mehr Städte den Status eines Mittelzentrums erhalten. Diesbezüglich verweisen wir gern auf unsere Ausführungen im Gutachten auf den Seiten 97/98. Hierzu gibt es allgemein keine objektiv richtige Zeitspanne. Generell ist aufgrund der permanent bestehenden Veränderungen im Zeitverlauf ein Zeitraum von deutlich unter 10 Jahren anzustreben.
18. Mit Schreiben vom 12.12.2022 hatten wir darum gebeten, dass auch eine inhaltliche Auseinandersetzung der Gutachter mit einem eventuellen Befreiungstatbestand zur Zahlung der Finanzkraftumlage erfolgen sollte. Dies ist leider im Gutachten nicht erfolgt. Gibt es eine grundsätzliche Positionierung der Gutachter für oder wider eines solche Befreiungstatbestandes?	Ausweislich der Leistungsbeschreibung, welcher der Finanzausschuss vor Ausschreibungsbeginn zugestimmt hatte, war diese Fragestellung nicht vom Leistungskatalog erfasst. Insofern erfolgt auch keine Positionierung der Gutachter.
19. Die dargestellte Berechnung der neuen Hauptansatzstaffel und der Veredelungsfaktoren (S. 100/101) kann von uns in Gänze nicht nachvollzogen werden. Handelt es sich bei dem hier angewandten Verfahren um ein standardisiertes Verfahren, welches auch in anderen Bundesländern zur Anwendung kommt?	Es handelt sich um ein standardisiertes Verfahren, welches auch in anderen Gutachten zur Anwendung gekommen ist (z.B. 2015 im FAG-Gutachten für Bayern von Thöne/Hummel/Rauch ab S. 173 sehr verklausuliert beschrieben – für den Hauptansatz kam dort eine Wurzelfunktion zum Einsatz). Im Zuge der gutachterlichen Überprüfung des FAG im Freistaat Sachsen kam im Gutachten von Schiller/Cordes/Richter ein vergleichbares Instrumentarium zum Einsatz, wobei jedoch (leider) keine konsequente Überführung der Regressionsergebnisse in Bedarfsparameter erfolgte, sondern einfach die jeweiligen Durchschnittswerte der Ausprägungen angesetzt wurden (dort, S. 49 f. und 74).

	Die im Gutachten ab S. 98 beschriebene Herleitung der Hauptansatzstaffel stellt die einzige Möglichkeit dar, die grundsätzliche Form der Hauptansatzstaffel, wie sie im Regressionsmodell geprüft wurde, auch auf die Praxis (also die sachsen-anhaltischen Kommunen und deren Einwohnerzahlen) zu übertragen. Im Gutachtenprozess stellte sich heraus, dass die logarithmische Form für die Hauptansatzstaffel die richtige Wahl ist. Dies wurde grafisch in Abb. 39 (S. 101) gezeigt.
20. Warum erfolgt nur bei den Ergebnissen der Regressionsanalyse für die Landkreise (Tab. 13, S. 105) eine Überprüfung der Multikollinearität in Form des Varianz-Inflations-Faktors, nicht jedoch bei den kreisangehörigen Gemeinden?	Bei den Regressionsanalysen für die kreisangehörigen Gemeinden wurde der VIF ebenfalls überprüft, erreichte jedoch keinesfalls die beschriebene kritische Größe. Aus diesem Grund wurde er nicht separat ausgegeben.