

Magdeburg, den 15.10.2025

Sitzung des HFA Nr. 71
Datum: 29.10.2025
Ort: Landesgeschäftsstelle des SGSA
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg
Bearbeiter: Referent Jörn Langhoff
TOP 7 **Aktueller Stand zum Finanzausgleichsgesetz (FAG)**
Sachsen-Anhalt

Anlagen (1.) Stellungnahme SGSA v. 26.06.2025 zu TOP 7.1
(2.) Beschluss LVG 17/24 vom 19.08.2025

Bisherige Beratung: 68. Sitzung HFA am 23.10.2024 (TOP 8.3) zu TOP 7.2

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss wird um Diskussion gebeten.

Begründung:

7.1 Bedarfszuweisungen zur Vermeidung einer besonderen Härte bei der Durchführung des FAG 2025

Mit der Umsetzung des horizontalen FAG-Gutachtens aus 2023 im Rahmen des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes ab 2024 wurden v. a. im Zusammenhang mit der Ausreichung der Schlüsselzuweisungen nach § 12 FAG umfassende Änderungen der Verteilungsparameter vorgenommen. In diesem Zusammenhang wurden bereits im FAG-Jahr 2024 „Bedarfszuweisungen zur Vermeidung einer besonderen Härte bei der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes“ an betroffene kreisangehörige Städte und Gemeinden ausgereicht.

Auch im FAG-Jahr 2025 ist die Ausreichung von Ausgleichszahlungen zur Vermeidung einer besonderen Härte bei der Durchführung des FAG vorgesehen. Dementsprechend wurde im Juni 2025 der Entwurf eines Runderlasses zur Verfügung gestellt, zu dem die Landesgeschäftsstelle mit Datum vom 26.06.2025 Stellung genommen (**Anlage 1**) hat. Vor allem wurde die Herausnahme der kreisfreien Städte kritisiert. Gleiches gilt für die Herausnahme der abundanten Gemeinden bzw. Finanzausgleichsumlagezahler. Denn die abundanten Ge-

meinden konnten bezüglich einer eventuell eintretenden deutlichen Erhöhung der Finanzkraftumlage im Jahr 2025 gerade nicht im Haushaltsjahr 2023 vollumfassend haushaltrechtlich Vorsorge treffen.

Mit Datum vom 31.07.2025 wurden die kreisangehörigen Gemeinden über den finalen Rund-erlass des MF vom 29.07.2025 in Kenntnis gesetzt. Antragsberechtigt bis Ende September 2025 waren kreisangehörige Gemeinden, die im Haushaltsjahr 2025 keine Finanzausgleichsumlage nach § 12 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 FAG an das Land abzuführen haben und für die eine besondere Härte attestiert wird. Eine besondere Härte liegt vor, wenn der Betrag der für das Haushaltsjahr 2024 festgesetzten positiven Schlüsselzuweisungen nach § 12 FAG kleiner ist als der Betrag der positiven Schlüsselzuweisungen, wie er nach der Berechnungssystematik des bis zum 31.12.2023 gültigen FAG festgesetzt worden wäre. Die Bedarfszuweisung gleicht 90 % des Differenzbetrages aus.

In der Summe beabsichtigt das Land eine Ausreichung von rd. 11,9 Mio. Euro. Diese Mittel werden nicht zusätzlich vom Land zur Verfügung gestellt, sondern aus den bestehenden Ausgleichsstockmitteln.

7.2 Beschluss Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt v. 19.08.2025 (LVG 17/24)

Die Stadt Lützen hatte in 2024 Kommunalverfassungsbeschwerde gegen das FAG 2024 eingereicht. Im Kern ging es um die Neuregelung zur Finanzkraftumlage gem. § 12 Abs. 4 Nr. 1 FAG. Die Umstellung der vorherigen, bis Ende des Jahres 2023 wirkenden Finanzkraftumlage nach dem Vorbild Baden-Württembergs auf eine Finanzausgleichsumlage, basierte auf dem Vorschlag des Lenk-Gutachtens zum horizontalen FAG 2023. Seit 2024 wird bei Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 10 v. H. übersteigt, eine Finanzausgleichsumlage von 25 v. H. des Unterschiedsbetrages erhoben. Mit der Neu-erregung ab dem Jahr 2024 war für hochabundante Gemeinden zunächst eine deutlich stärkere Belastung aus der zu zahlenden Abundanz- bzw. Finanzausgleichsumlage verbunden, ohne dass sie hierfür sowohl in 2022 als auch in 2023 als Ausgangsjahre der Steuerkraftbetrachtung in den FAG-Jahren 2024 und 2025 ausreichend Vorsorge treffen konnten. Daher griff die Verfassungsbeschwerde unter Verweis auf die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt das generelle Fehlen einer Härtefallregelung auf.

Da die Verfassungsbeschwerde einen zentralen systemischen und nicht ausschließlich kommunalindividuellen Kritikpunkt des SGSA aufgegriffen hatte, war durch das Präsidium des SGSA eine symbolische Unterstützung aus dem Prozesskostenfonds des SGSA beschlossen worden.

Das Landesverfassungsgericht hat die Beschwerde der Stadt Lützen gegen die Neuregelung der Finanzausgleichsumlage in § 12 Abs. 4 FAG (2024) mit Beschluss vom 19.08.2025 (**Anlage 2**) mangels Beschwerdebefugnis als unzulässig zurückgewiesen. Hierzu wird in der Sitzung am 29.10.2025 ergänzend mündlich vorgetragen.

7.3 Halberstädter Erklärung

Mit der „Halberstädter Erklärung“ forderten im Mai dieses Jahres über 30 Städte und Gemeinden, dass für die Berechnungen der Mittelzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich des Landes Sachsen-Anhalt künftig Einwohnerzahlen aus den Melderegistern der Kommunen verwendet werden. Die mit der Halberstädter Erklärung geforderte Abkehr von den bisher im

FAG herangezogenen Zensusdaten wird damit begründet, dass diese die Realität hinsichtlich der vor Ort lebenden Einwohner in vielen Kommunen nicht richtig abbilden und zu einer ungerechten Mittelverteilung im Land führen. Die Daten der örtlichen Einwohnermelderegister hingegen würden tagesaktuelle, standardisierte und nachvollziehbare Daten liefern, so die Unterzeichner der Erklärung.

Ursächlich für die Halberstädter Erklärung sind die im Sommer 2024 veröffentlichten Einwohnerzahlen des Zensus 2022 zum Stichtag 15.05.2022. Demnach wiesen zum 30.06.2022 ca. 202 (82 %) der 247 Kommunen (inklusive kreisfreie Städte, Landkreise und Verbandsgemeinden) beim Zensus 2022 gegenüber den fortgeschriebenen Einwohnerdaten lt. Zensus 2011 einen Verlust an Einwohnern auf. Die negativen Abweichungen variieren sowohl absolut als auch prozentual stark. So weist z. B. die Stadt Halle / Saale mit -14.660 EW (-6,1 %) den größten absoluten Einwohnerverlust auf, die Gemeinde Kietz mit -355 EW den mit Abstand größten prozentualen Rückgang von rd. -19,7 %, gefolgt von Halberstadt mit -7,7 % bzw. -3.049 EW. Im Landesdurchschnitt hat sich die Einwohnerzahl durch den Zensus 2022 um 1,8 % verringert, wobei sich die Entwicklungen bei kreisfreien Städten (-2,8 %) und kreisangehörigen Kommunen (-1,5 %) unterscheiden.

Im Rahmen der Halberstädter Erklärung steht die Abweichung der Zensusdaten 2022 von den Einwohnerzahlen lt. örtlichem Melderegister im Fokus der Kritik. Den Zensusdaten wird eine mangelhafte Qualität unterstellt, wobei nicht eindeutig benannt wird, ob hierfür die Ursachen im grundsätzlichen Design des Zensusverfahrens und/oder dessen praktischer Umsetzung z. B. im Rahmen der Befragung durch die Erhebungsbeauftragten gesehen werden.

Gemäß § 3 ZensAG 2022 LSA wurde seinerzeit 38 Gemeinden die Aufgabe der örtlichen Durchführung des Zensus 2022 übertragen. Mit der Durchführung dieser Aufgabe war auch die Einhaltung gewisser Qualitätsstandards verbunden. So waren gem. § 7 Abs. 7 ZensAG die örtlichen Erhebungsstellen verpflichtet, die Erhebungsbeauftragten zu schulen und die Schulung sowie ordnungsgemäße Aufgabenerledigung der Erhebungsbeauftragten zu dokumentieren. Eine Kritik an der Qualität der Zensusdaten könnte damit durchaus auch auf die örtlichen Erhebungsstellen zurückfallen.

Andererseits gilt es, die Durchführungsbedingungen des Zensus 2022 in den Blick zu nehmen. Die Durchführung des Zensus 2022 fand unter besonderen Rahmenbedingungen statt. Die bis in das Frühjahr 2023 andauernde Covid-19-Pandemie stellte u. a. die Vor-Ort-Erhebungen vor besondere Herausforderungen bei der Personalgewinnung und der pandemiesicheren Erhebungsdurchführung. Auch die Studien- und Wohnsituation der Studierenden an den Hochschulen dürfte von der Pandemie erheblich beeinflusst gewesen sein. Ebenfalls dürfte die Zuwanderung ukrainischer Kriegsflüchtlinge als besondere Herausforderung beim Zensus 2022 gesehen werden. Laut Statistischem Landesamt Rheinland-Pfalz zumindest wurden durch die ukrainischen Kriegsflüchtlinge zum einen personelle Kapazitäten auch bei den mit Zensusdurchführung betrauten Kommunalverwaltungen gebunden, zum anderen erschwerten sprachliche Barrieren eine umfassende Personenfeststellung vor Ort. Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz kam infolge dieser ungünstigen Begleitumstände zu der Einschätzung, dass die Qualität der Zensusergebnisse, zumindest für Rheinland-Pfalz betrachtet, hinter der vom Bundesgesetzgeber angestrebten Genauigkeit zurückgeblieben sind. Offizielle Bewertungen dieser Art sind uns aus Sachsen-Anhalt nicht bekannt.

Bundesweite Klagen gegen das Zensusverfahren als solches und hier insbesondere in Bezug auf den Zensus 2011 waren bisher nicht erfolgreich. Tenor der Rechtsprechung ist, dass die

Gemeinden keinen Anspruch auf eine nachvollziehbare Ermittlung der genauen Einwohnerzahlen haben.

Diese Rechtsprechung dürfte der Grund dafür sein, dass kaum mit Klageverfahren hinsichtlich der ergangenen Bescheide zur Einwohnerfestsetzung nach dem Zensus 2022 zu rechnen ist, und dass die mitschwingende Kritik an der amtlichen Volkszählung hilfsweise nun in das FAG überführt wird.

Generell haben die Einwohnerzahlen Einfluss auf die Geldverteilung zwischen Land und Kommunen. Vor allem der jeweilige kommunale Finanzausgleich ist in den einzelnen Bundesländern hiervon betroffen, so auch im FAG.

Neben der Verteilung der Schlüsselzuweisungen (§ 12 FAG) kommen die Einwohner in unterschiedlicher Gewichtung als Verteilungsparameter auch bei der Auftragskostenpauschale (§ 4 FAG), der Investitionspauschale (§ 16 FAG) und bei den kreisfreien Städten und Landkreisen bei den besonderen Ergänzungszuweisungen für die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII (§ 9 FAG) zur Anwendung.

§ 25 FAG regelt, dass Einwohnerzahl im Sinne des FAG die vom Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt zum Stichtag 31. Dezember des jeweils vorvergangenen Jahres aufgrund der jeweils aktuellen allgemeinen Zählung der Bevölkerung oder deren Fortschreibung ermittelte Zahl ist.

Mit Orientierungserlass vom 29.07.2024 kündigte das MF LSA an, die Daten des Zensus 2022 beim FAG ab 2025 heranzuziehen.

Der Rückgriff auf die Zensusdaten stellt bundesweit in landesspezifischen Finanzausgleichssystemen den Regelfall dar. Lediglich in Rheinland-Pfalz erfolgte seit jeher durch § 35 Abs. 1 LFAG ein Rückgriff auf die nach den melderechtlichen Vorschriften ermittelte Einwohnerzahl. In den übrigen Bundesländern wird auf die jeweiligen Zensusdaten zurückgegriffen.

In Sachsen-Anhalt wird seit der Neueinführung des FAG in 1995 kontinuierlich auf die auf einer Bevölkerungszählung beruhenden Einwohnerdaten des Statistischen Landesamtes abgestellt. Das FAG-Gutachten aus 2023 zum hiesigen horizontalen Finanzausgleich (Binnenverteilung) hat sich nicht mit der Frage befasst, ob hinsichtlich der Einwohnerdaten auf Zensus- oder Melderegisterdaten abgestellt werden soll. Dafür gab es bei der Erstellung des Gutachtens auch keinen Anlass. Ältere Debatten, konkret in Bezug auf das FAG, sind nicht bekannt. Die damalige Kritik an den Zensuszahlen 2011 mündete in mehreren bundesweiten Gerichtsverfahren gegen die Einwohnerfestsetzung, jedoch ohne durchgreifenden Erfolg aus Sicht der Kläger. Eine mehrheitliche Forderung der Mitgliedschaft des SGSA nach einem alternativen Abstellen auf die Melderegisterzahlen war damit damals aber nicht verbunden.

Mit den Zensusdaten 2022 sieht sich nun eine deutliche Mehrheit der Kommunen (82 %) gegenüber den alten fortgeschriebenen Zensusdaten aus 2011 mit rückläufigen Einwohnern konfrontiert. Jedoch ist nicht jede negative Abweichung der Einwohnerzahlen automatisch mit einem Verlust an FAG-Zuweisungen gleichzusetzen. Aufgrund der FAG-Systematik, dass eine zuvor ermittelte und damit feststehende FAG-Masse u. a. nach der Einwohnerzahl verteilt wird, muss die gemeindespezifische Einwohnerentwicklung immer ins Verhältnis zur Einwohnerentwicklung der übrigen Städte und Gemeinden in der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe gesetzt werden. Negative Effekte durch die Verwendung der Zensusdaten 2022

dürften bei den Kommunen entstehen, deren negative Abweichungen bei den Einwohnern größer als der Durchschnitt der Gebietskörperschaftsgruppe sind. Ein unterdurchschnittlicher Einwohnerrückgang einer Gemeinde kann mit höheren FAG-Zuweisungen einhergehen.

Eine konkrete Modelrechnung zum Vergleich der Zuweisungen im FAG nach Zensus 2011 und 2022 liegt uns nicht vor. Aufgrund der unterschiedlichen Betroffenheit vom Rückgang der Einwohner nach dem Zensus 2022 dürfte sich jedoch die Anzahl der Kommunen, die durch die Umstellung auf den Zensus 2022 zu einer höheren und zum anderen niedrigeren FAG-Zuweisungen erhält, in etwa die Waage halten.

Eine Modellrechnung unter Verwendung der örtlichen Melderegisterdaten dürfte nicht ohne weiteres möglich sein, weil die entsprechenden Melderegisterdaten aktuell nicht in standardisierter Form gebündelt vorliegen und erst erhoben werden müssten. Das Land bzw. MF LSA will daher beim FAG an den bisherigen Einwohnerzahlen gemäß der Bevölkerungszählung und damit gemäß Zensus 2022 festhalten.

Diese Haltung dürfte sowohl juristisch als auch verwaltungsökonomisch begründet sein. Denn mit dem Zensus liegt eine durch das Statistische Landesamt verifizierte und durch die Gerichte bestätigte aktuelle amtliche und rechtssichere Bevölkerungsstatistik und damit Datengrundlage zur Verteilung der FAG-Zuweisungen vor. Ein Rückgriff auf die Melderegisterdaten würde parallel zu der bestehenden Bevölkerungsstatistik die Etablierung einer zusätzlichen Statistik voraussetzen, die mit zusätzlichem fiskalischen, personellen und administrativen Aufwand beim Land und auch bei den Kommunen verbunden wäre.

In der Präsidiumssitzung am 16.06.2025 wurde erstmals über die Halberstädter Erklärung beraten. Als Ergebnis der Diskussion wurde festgehalten, dass sich der SGSA bei den Gesetzgebungsverfahren zum FAG argumentativ für Meldedaten ausspreche, wohlwissend, dass die Beharrungstendenzen seitens des Landes für die amtliche Bevölkerungsprognose überwiegen werden. Daher soll die Landesgeschäftsstelle parallel im Hinblick auf die künftigen Zensusverfahren eine deutliche höhere Qualität einfordern. Auch auf Bundesebene ist diese Frage bereits platziert. So hat u. a. der Deutsche Städtetag und der Verband Deutscher Städtestatistik im Juni 2025 gegenüber dem Bundesministerium des Inneren unter Verweis auf die mangelnde Qualität der Zensusdaten 2022 und das damit verbundene Akzeptanzproblem ein Wechsel zu einem rein registerbasierten Verfahren gefordert.

7.4 Aktueller Stand Gutachterstellung vertikales FAG

In der 69. Sitzung des Ausschusses am 07.05.2025 wurde über die ersten Erkenntnisse im aktuellen Gutachterprozess basierend auf der Auftaktveranstaltung am 13.11.2024 und der ersten Folgeveranstaltung am 07.04.2025 berichtet. Eine weitere Veranstaltung ist erst für den 05.11.2025 vorgesehen.

Zwischenzeitlich fand durch die Gutachter die Abfrage zu den Aufwendungen für die Abschreibungen statt. Hierüber hat die Landesgeschäftsstelle mit [E-Mail-Rundschreiben vom 01.07.2025](#) informiert und für eine Teilnahme an der Umfrage geworben.

Mit E-Mail vom 29.09.2025 wurde der Haushalts- und Finanzausschuss zudem über einen durch die Gutachter anberaumten einem „Workshop kommunale Investitionen in Sachsen-Anhalt“ am 03.11.2025 in Schönebeck informiert und zur Teilnahme eingeladen.