

Magdeburg, den 24.04.2026

Sitzung des HFA Nr. 72
Datum: 06.05.2026
Ort: Schloss Hundisburg / Stadt Haldensleben
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 4 **Aktueller Stand vertikales FAG-Gutachten**

Anlagen (1.) Präsidiumsbeschluss vom 12.03.2024 zum Orientierungsrahmen vertikale FAG-Begutachtung
(2.) Präsentation 16.02.2026 (Vertraulich!)
(3.) Präsentation 15.04.2026 (Vertraulich)

Bisherige Beratung: 71. Sitzung HFA am 29.10.2025 (TOP 7)

Beschlussvorschlag:

- 1. Der Haushalts- und Finanzausschuss lehnt eine FAG-Bedarfsermittlung auf Basis des Symmetrieansatzes ab. Angesichts der aktuellen konjunkturellen Entwicklung und der angespannten Haushaltslage von Land und Kommunen kann hier gegenwärtig kein Mehrwert gegenüber der bisherigen aufgabenbezogenen Bedarfsermittlung gesehen werden.***
- 2. Der Haushalts- und Finanzausschuss bekräftigt daher die Entscheidung des Präsidiums zur Beibehaltung des aktuellen aufgabenbezogenen FAG-Bedarfsansatzes unter grundsätzlicher Beachtung der vom Präsidium vorgetragenen Korrekturfaktoren.***
- 3. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass die Korrekturfaktoren nicht statisch sind, sondern einer fortlaufenden Bewertung zu unterziehen sind.***
- 4. Die Wiedereinführung vorrangig fiskalisch orientierter Benchmark- und Korridorbereinigungsverfahren wird abgelehnt.***

Begründung:

Das Präsidium des SGSA hat sich in der Klausurtagung am 12.03.2024 bereits einen Orientierungsrahmen für die vertikale FAG-Begutachtung (**Anlage 1**) gegeben.

Die Erstellung des vertikalen FAG-Gutachtens schreitet voran. Mit dem endgültigen Gutachten dürfte im Juni dieses Jahres zu rechnen sein. Mittlerweile haben fünf Gesprächstermine mit den Gutachtern beim zuständigen Ministerium für Finanzen (MF) und zwei Workshops

unter Einbeziehung kommunaler Praktiker stattgefunden. Dabei wurden bisher keine konkreten Angaben zur FAG-Masse insgesamt oder Aussagen zur Auskömmlichkeit der kommunalen Finanzausstattung getätigt. Dies erwarten wir für einen noch vor der Veröffentlichung des Gutachtens angedachten 6. Gesprächstermins mit den Gutachtern und dem MF. Die wesentlichen Inhalte der bisherigen Gesprächstermine werden nachfolgend wiedergegeben.

Nachdem das **1. Auftaktgespräch** am 13.11.2024 erwartbar noch keine Ergebnisse lieferte, informierten die Gutachter beim **2. Gesprächstermin** mit den Gutachtern am 07.04.2025 über erste inhaltliche Erkenntnisse v. a. zur Finanzlage der Kommunen und des Landes. Dies hängt damit zusammen, dass auch im vertikalen Gutachten zunächst eine ausführliche Beschreibung der Finanzlage der Kommunen erfolgen wird. Den Kommunen Sachsen-Anhalts wird hier voraussichtlich u. a. im bundesweiten Vergleich eine nach wie vor deutliche Steuerschwäche, unterdurchschnittliche Sachinvestitionen, aufgrund der Wahrnehmung der Aufgabe der Eingliederungshilfe durch das Land unterdurchschnittliche Sozialausgaben und ein unterdurchschnittlicher Kommunalisierungsgrad attestiert. Darüber hinaus erfolgt ein finanzwissenschaftlicher Diskurs zu den in den Bundesländern zur Anwendung kommenden unterschiedlichen Bedarfsermittlungsmodellen, was dem in der Leistungsbeschreibung zum Gutachten geforderten Alternativmodell zur FAG-Bedarfsermittlung Rechnung trägt.

Beim **3. Gesprächstermin mit den Gutachtern** am 05.11.2025 erfolgte eine schwerpunktmäßige Diskussion über die lt. Gutachtauftrag neu angedachte Bedarfsermittlung im investiven Bereich. Der investive Bedarf wird im bisherigen System durch die politisch festgesetzte Investitionspauschale (§§ 16, 16a FAG) und indirekt durch einen pauschalen Tilgungsbeitrag für investive Kreditverbindlichkeiten berücksichtigt. Hier werden die Gutachter einen Vorschlag zur investiven Bedarfsermittlung auf Basis der im Sommer 2025 bei den Kommunen Sachsen-Anhalts abgefragten Aufwendungen für die Netto-Abschreibungen (inklusive Auflösung Sonderposten Investitionsförderung) vorlegen. Dabei wird voraussichtlich mit einer Baupreisindexierung der Abschreibungen grundsätzlich eine zentrale Forderung des SGSA (Beschlusslage 12.03.2024) berücksichtigt.

Da Detailfragen offen geblieben sind, und die konkrete Baupreisindizierung auf fachliche Kritik gestoßen ist, hat der SGSA am 28.01.2026 mit Unterstützung des Fachbereichs Finanzen der Landeshauptstadt Magdeburg den Gutachtern eine umfassende Stellungnahme nebst konkreter Fragenstellungen zukommen lassen. Eine offizielle Antwort der Gutachter liegt hierzu bisher nicht vor; jedoch flossen Hinweise des Schreibens lt. Gutachtern bereits in die Erstellung des Gutachtens ein.

Konkrete Berechnungen, wie sich der ermittelte investive Bedarf gegenüber dem Status quo entwickelt, gab es bisher nicht. Jedoch erfolgten durch die Gutachterwiederholt Hinweise auf eine mögliche spürbare Erhöhung der Investitionspauschale, sollte der Gesetzgeber sich für eine Beibehaltung des bisherigen aufgabenbezogenen FAG-Bedarfsansatzes entscheiden.

Am 16.02.2026 fand der **4. Gesprächstermin** im MF statt. Hauptthema war die in der Leistungsbeschreibung zum Gutachten platzierte Frage der Angemessenheitsprüfung. Art. 88 Abs. 1 LVerf LSA verweist darauf, dass das Land dafür sorgt, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Am 15.04.2026 wurde i. R. d. **5. Gesprächstermins** auf die Ergebnisse vom 16.02.2026 z. T. aktualisiert. Deshalb werden nachfolgend die fiskalisch bedeutenden Ergebnisse beider Termine (16.02. und 15.04.) komprimiert dargestellt.

Die Präsentation der Gutachter vom 16.02.2026 (**Anlage 2**) und 15.04.2026 (**Anlage 3**) bitten wir **vertraulich** zu behandeln!

- Es gibt keine eindeutige und sachgerechte Definition zur Bestimmung absoluter kommunaler Bedarfe aufgrund von Zielkonflikten zwischen den Anforderungen der Daseinsvorsorge, der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der durch das Haushaltsrecht geforderten staatsinternen Effizienz. Da es zudem an einheitlichen Definitionen und Qualitätsstandards der kommunalen Aufgaben mangle, stellen die relativen Bedarfe auf der Grundlage von IST-Auszahlungen der amtlichen Statistik eine praktisch nutzbare Näherung dar.

Zu der gleichen Erkenntnis kam man im Rahmen der großen Strukturreform zum aufgabenbezogenen FAG in 2008/2009, als die vom SGSA ins Spiel gebrachte Idee eines kommunalen Warenkorbs (standardisierte Bedarfsermittlung für standardisierte kommunal Aufgaben) fallengelassen und durch die amtliche Statistik ersetzt wurde.

- Für die Gutachter ist das bisherige FAG-Bedarfsermittlungssystem grundsätzlich valide und sachgerecht.
- Jedoch sehen die Gutachter hinsichtlich der Frage der Angemessenheit u. a. folgende Diskussionsansätze:
 - bisher fehlende Anreize zur Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,
 - bisher fehlende Berücksichtigung des Leistungsvorbehalts des Landes,
 - bisher fehlende Aufgabendifferenzierung bzw. Betrachtung freiwilliger Aufgaben,
 - bisher fehlende Betrachtung potentieller Steuermehr- bzw. Mindereinnahmen (Hebesatzbenchmark)
- Bei der Begutachtung der Angemessenheit der FAG-Masse bedienen sich die Gutachter einer **externen** und **internen Betrachtung**.
- Bei der **externen Betrachtung** der Angemessenheit vergleicht man das hiesige FAG-System mit denjenigen in anderen Bundesländern. Hierbei erfolgt eine vergleichende Betrachtung der Zuweisungen, der Realsteuerhebesätze, der Kommunalisierungsgrade und der freiwilligen Aufgabenerfüllungen. Erkenntnisse sind hier v. a.:
 - Die Kommunen Sachsen-Anhalts erhalten im ostdeutschen Vergleich keine übermäßigen **Gesamtzweisungen**.
 - Beim **Hebesatz-Benchmark** mit dem Durchschnitt der Flächenländer attestiert das Gutachten den Gemeinden ein Mehraufkommenspotenzial von 3,6 Mio. Euro im betrachteten Zeitraum 2015 – 2024. Hier haben die Gutachter inzwischen die steuerstarken Städte Leuna und Lützen aus der Betrachtung herausgenommen, was das Mehraufkommenspotenzial von ursprünglich 37,8 Mio. Euro deutlich reduziert hat. Zudem hielten die Gutachter fest, dass ein Realsteuervergleich bei der Grundsteuer aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung der Grundsteuerreform in den einzelnen Ländern und der z. T. eingeführten differenzierten Hebesätze sich ab 2025 als schwierig darstellen dürfte.

Das jetzige Ergebnis lässt aus Sicht des SGSA den Schluss zu, dass die Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt keine fiskalischen Effizienzgewinne bei vermeintlich höheren Realsteuerhebesätzen liegen lassen. Eine Erkenntnis, die die gleichen Gutachter im Übrigen auch bereits beim horizontalen Gutachten 2023 gewonnen hatten. Trotzdem muss über die Wiedereinführung eines solchen Benchmark-Ansatzes diskutiert werden.

- Der **Kommunalisierungsgrad** beschreibt, in welchem Verhältnis die Aufgaben zw. Land und Kommunen verteilt sind. Die Gutachter attestieren den Kommunen Sachsen-Anhalts einen niedrigen Kommunalisierungsgrad. Bereits zu Beginn der Begutachtung wurde v. a. auf die beim Land verortete Eingliederungshilfe (§ 1 AG SGB IX) verwiesen.

Inzwischen ermitteln die Gutachter den Kommunalisierungsgrad sowohl für die gesamte Aufgabenwahrnehmung von Land und Kommunen als auch nur für die laufende Verwaltung (ohne Investitionen). Hier wird die Einnahmesituation der Kommunen bei der Gesamtbetrachtung als tendenziell zu hoch (45 Euro je EW) und bei der abschließlichen Betrachtung der laufenden Rechnung als zu gering angesehen (51 Euro je EW).

Die Gutachter betonten jedoch, dass diese Betrachtung des Kommunalisierungsgrads nicht zu einem Nachjustieren im FAG führen sollte, da dies durch die Kommunen kaum beeinflussbar ist.

- Die Gutachter attestieren den Kommunen einen weitgehend stabilen bzw. sogar leicht ansteigenden **Anteil an freiwilligen Aufgaben**. Im inzwischen aktualisierten Zeitraum 2015 - 2024 wurden durchschnittlich um die 9,5 % der Zuschussbeträge in freiwilligen Aufgabenbereichen erbracht. Erwartbar differenzieren die Anteile der freiwilliger Aufgabenerfüllung in Abhängigkeit von den Gebietskörperschaftsgruppen, zentralörtlichen Funktionen und Einwohnergrößenklassen.

Auch wenn die Gutachter beim bundesweiten Vergleich der freiwilligen Aufgabenerfüllung auf begrenzte Vergleichsmöglichkeiten verweisen und zumindest bisher keine konkrete Ableitung dieser Betrachtung auf die Höhe der FAG-Masse erkennbar ist, dürfte die politische Frage, wie viel freiwillige Leistungen der Kommunen das Land über das FAG finanziert, platziert sein.

- Bei der **landesinternen Bewertung** der Auskömmlichkeit der FAG-Finanzausstattung sind der kommunale Aufgabenbestand und die dafür notwendigen Finanzbedarfe unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerledigung zu ermitteln und zu gewichten. Zudem nähert man sich der Frage des finanziellen Leistungsfähigkeitsvorbehalts des Landes bei Umsetzung des Art. 88 Abs. 1 LV LSA.
- Bei der Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerledigung setzen die Gutachter auf das Instrument der **Korridorbereinigung**, bei dem kommunalindividuelle Ausreißer (nach oben und unten) hinsichtlich des zur Bedarfsermittlung heranzuziehenden Zuschussbedarfs eliminiert werden sollen. Die Gutachter verweisen hier vergleichend auf das **klassische Mittelwert-Modell** und das **Quantils-Modell**.

- Beim **Mittelwert-Modell** erfolgt die Korridorbildung durch Heranziehung des zuvor ermittelten Durchschnitts der Einzelwerte. Je nach (politischer) Auswahl des Korridors (z. B. zw. 50 % und 100 % des Durchschnitts) werden dann die Einzelwerte (z. B. die zur Bedarfsermittlung herangezogenen kommunalindividuellen Zuschussbedarfe) oberhalb 100 % Grenze abgeschnitten (Malus aufgrund von Ineffizienzen) und unterhalb des 50 %-Grenze auf 50 % angehoben (Bonus aufgrund Effizienzen). Eine Anwendung dieses Modells wird jedoch von den Gutachtern aufgrund der Ausreißerempfindlichkeit und der massiven Kappung der Zuschussbeträge als nicht zielführend angesehen.
- Die Gutachter plädieren für eine Anwendung des **Quantils-Modells**. So kappt z. B. das 80/20-Quantilsmodell 20 % der Extremwerte nach oben und unten, während die übrigen 80 % in die Bedarfsermittlung mit einfließen. Bei der Anwendung eines Quantils-Modells, was gegenüber dem Mittelwert-Modell weniger ausreißerempfindlich ist, erfolgt eine deutlich geringere Kappung der Zuschussbeträge im Vergleich zum klassischen Mittelwert-Modell. Die Höhe der Kappung hängt jedoch von den (politisch) gewählten Quantilsgrenzen ab. Bei hohen Quantilsgrenzen (z. B. 95/5) werden weniger „Ineffizienzen“ an beiden Rändern abgeschnitten, umso höher ist tendenziell die Anerkennungsquote und so geringer der Korrekturbeitrag. Auch spielt es eine Rolle, ob man die laufenden Zuschussbeträge oder Gesamtzuschussbeträge einer Korridorbereinigung unterzieht.

Gegenüber dem Status quo der Bedarfsermittlung, bei dem keine Kürzung der Zuschussbeträge aufgrund unterstellter Ineffizienzen erfolgt, führt auch das Quantils-Modell zu merklichen FAG-Kürzungen!

- In Abarbeitung des Gutachterauftrags, ein vom bisherigen Bedarfsansatz losgelöstes Alternativ-Modell vorzuschlagen, verweisen die Gutachter auf das in Brandenburg und Rheinland-Pfalz zur Anwendung kommende **Symmetrieverfahren**.
 - Wesentlicher Unterschied zum bisherigen FAG-Bedarfsmodell in LSA ist die konkrete Einbeziehung der Landesebene (einnahme- und ausgabenseitig).
 - Bei diesem Symmetriemodell erfolgte eine ausgabensymmetrische Verteilung der gesamten Steuereinnahmen von Land und Kommunen. Dadurch erfolgt anders als beim bisherigen FAG-Bedarfsermittlungsmodell eine Berücksichtigung des u. a. vom LVerfG LSA herausgestellten Leistungsfähigkeitsvorbehalts des Landes.
 - Laut Gutachtern liegt ein Vorteil in dem Symmetriemodell darin, dass es transparent und rechnerisch relativ einfach darstellbar ist.
 - Nachteile sehen die Gutachter hingegen u. a. in der fehlenden Differenzierung nach Aufgaben und den fehlenden Effizienzurteilen.

Bisher wurde das Modell nur in seinen Grundzügen vorgestellt. Strittige Fragen bei einer Systemumstellung dürften v. a. sein, welche Ausgaben und Einnahmen hierzu auf Landes- und Kommunalebene konkret herangezogen werden. Dies zeigen die exemplarisch aufgeworfenen Fragen zur Berücksichtigung der Zinsen, der Einnahmepotenziale bei den Realsteuern (Kommunen) und der Grunderwerbsteuer (Land) sowie der Berücksichtigung von

Extrahaushalten sehr deutlich. Zudem ist bisher nicht ersichtlich, wie man die unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Anforderungen v. a. in Bezug auf die doppische Buchungspflicht bei den Kommunen berücksichtigt.

Nach nunmehr 5. Gesprächsterminen stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Eine eindeutige Präferenz der Gutachter für ein bestimmtes FAG-Modell ist nicht zu erkennen. Die Gutachter haben wiederholt Kritikpunkte am bisherigen System geäußert, vorrangig aufgrund des Fehlens der Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes und der Wirtschaftlichkeits- bzw. Sparsamkeitsbetrachtung hinsichtlich der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Dies kann aber auch an der Ausrichtung des Gutachterauftrags liegen, die diese Betrachtung explizit einfordert.

Andererseits heben die Gutachter den Vorteil im Symetriemodell deutlich hervor, dass die Kommunen in Zeiten konjunkturellen Wachstums stärker vom Aufschwung profitieren würden als dies im aktuelle FAG-Bedarfsmodell der Fall ist. Angesichts der aktuellen Konjunktur- und Strukturprobleme der deutschen Wirtschaft ist dieser Vorteil aktuell eher theoretischer Natur.

So erkennen die Gutachter an, dass angesichts der aktuellen Lage das bisherige FAG-System auch im bundesweiten Vergleich einen hohen Schutz vor Kürzungen bietet. Zuletzt war die Kritik der Gutachter am Status Quo etwas zurückhaltender, so dass man durchaus annehmen kann, dass das bisherige FAG-Bedarfsermittlungssystem auch aus Sicht der Gutachter durch eine Anpassung v. a. um Angemessenheitsindikatoren durchaus auch für die Zukunft tragbar wäre.

- Eine eindeutige Präferenz des Landes bzw. des MF ist bisher nicht erkennbar. Verlautbarungen aus der Vergangenheit lassen aber vermuten, dass man am bisherigen System nicht unbedingt festhalten muss.
- Aufgrund des Prüfauftrages erwartbar werden im Rahmen der Angemessenheitsbegutachtung z. T. konfliktbeladene Themen der Vergangenheit erneut platziert. Dies betrifft v. a. hier Anwendung sogenannter Benchmark-Ansätze, konkret in Form der Korridorbereinigung der Zuschussbedarfe (ähnlich Best Practice LSA im FAG 2015/2016) und dem Hebesatz-Benchmark.

Auch die Betrachtung der freiwilligen Aufgabenerfüllung erinnert an Diskussionen zu Beginn des aufgabenbezogenen FAG, als das Land darüber nachdachte, nicht sämtliche freiwillige Aufgaben der Kommunen über das FAG zu refinanzieren.

Bisher hat es den Anschein, dass die Gutachter die vorgeschlagenen Instrumente einer Angemessenheitsüberprüfung eher restriktiv anwenden.

Festzuhalten ist, dass diese Konfliktthemen durch die hiesige Rechtsprechung des LVerfG im Wesentlichen gedeckt sein dürften. Eine Kritik der Kommunen kann daher ausschließlich auf politischen Erwägungen beruhen.

- Der Landkreistag Sachsen-Anhalt spricht sich für eine Beibehaltung des bisherigen Bedarfsermittlungssystems aus.

- Das Präsidium des SGSA hat sich auf seiner Klausurtagung am 16.03.2026 unter Anwesenheit des Gutachters Dr. Hesse ebenfalls mit der aktuellen FAG-Begutachtung befasst. Eine erneute Beschlussfassung erfolgte nicht, was angesichts des Präsidiumsbeschluss vom 12.03.2024 und der hier geforderten Beibehaltung des bisherigen FAG- Bedarfsermittlungssystems und abgelehnten Wiedereinführung altbekannter Instrumente der fiskalisch geprägten Angemessenheitsprüfung nicht notwendig war.
- Im 2. Praxis-Workshop am 20.03.2026 wurden von Seiten der anwesenden Kommunen überwiegend Vorbehalte gegenüber dem Symetriemodell geäußert, auch wenn mit Blick auf das bisherige FAG-Modell konsterniert festgehalten wurde, dass sich die Aussage der Gutachter dahingehend, dass das bisherige FAG-System als valide angesehen wird, deutlich von der kommunalen Praxis unterscheidet, wo unausgeglichene Haushalte (Ergebnis- und Finanzhaushalt), nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge und Liquiditätskredite zunehmen.

Übergangs-FAG ab 2027

Unabhängig vom konkreten Inhalt des Gutachtens stellt sich die Frage, ob angesichts der Landtagswahl im September 2026 und der darauf folgenden Neukonstituierung der Landesregierung eine Umsetzung des Gutachtens bereits mit dem FAG 2027 zu erwarten ist. Dies gilt als eher unwahrscheinlich. Aussagen von Finanzminister Richter deuten darauf hin, dass mit einer Umsetzung des Gutachtens eher im Rahmen des FAG ab 2028 zu rechnen sein dürfte. Dies würde bedeuten, dass das aktuelle FAG 2024 - 2026 zunächst um ein, oder bei einem Doppelhaushalt des Landes 2027/2028 um zwei Jahre auf 2027/2028 fortgeschrieben werden müsste. Dies dürfte dann auf Basis aktualisierter statistischer Daten für die Jahre 2023 – 2025 (Status Quo 2020-2022) erfolgen.