

Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt

Zwischenpräsentation, Magdeburg

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

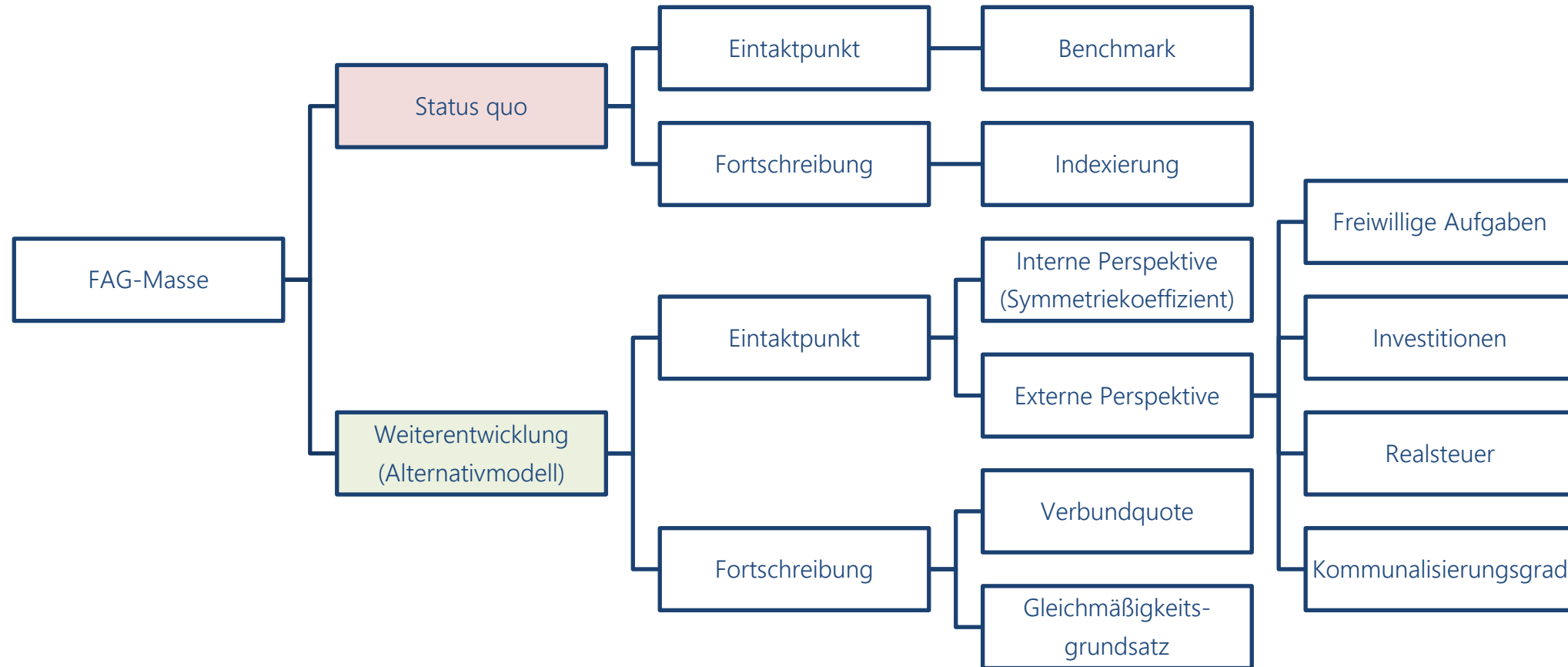
15. April 2026



Gliederung

1. Bestimmung der Angemessenheit der FAG-Masse
2. Beurteilung des Status quo-Modells
3. Alternativmodell: Externe Perspektive
4. Alternativmodell: Interne Perspektive
5. Ausblick: Teilmassenbildung und Horizontaler Finanzausgleich

Bestimmung der Angemessenheit der FAG-Masse Herangehensweise

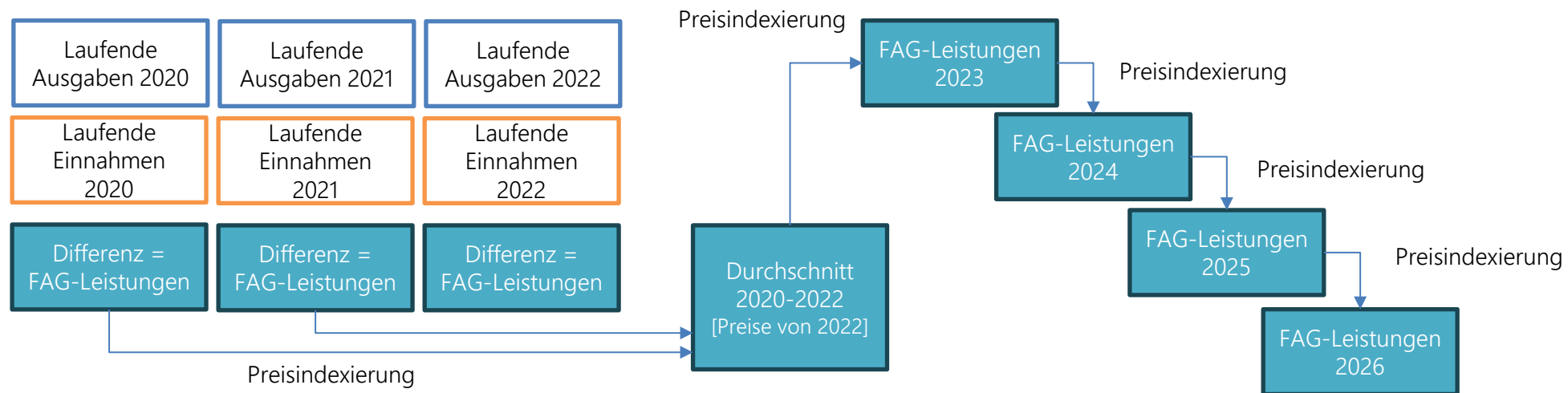


Gliederung

1. Bestimmung der Angemessenheit der FAG-Masse
2. Beurteilung des Status quo-Modells
3. Alternativmodell: Externe Perspektive
4. Alternativmodell: Interne Perspektive
5. Ausblick: Teilmassenbildung und Horizontaler Finanzausgleich

Status quo-Modell zur Bestimmung der FAG-Masse

- Überprüfung des geltenden Bedarfsmodells
 - grundsätzlich valide und sachgerechte Vorgehensweise
- Wirkmechanismus: zeitverzögerte Erstattung von Ist-Ausgaben der laufenden Rechnung mit Preisanpassung an den aktuellen Rand
 - zusätzliche (!) Zuschläge für Investitionsbereich (Tilgungsbetrag und Investitionspauschalen)



Beurteilung des Status quo-Modells

- Ansatzpunkte zur Reform des bestehenden Modells (1/2)
 - „**freie Spitze**“ (2% der Steuereinnahmen lt. Steuerschätzung)
 - Umsetzung einer kommunalen Forderung → Abfedern von Mehrbelastungen, die noch nicht in der Bedarfsberechnung berücksichtigt werden konnten (Gesetzesbegründung FAG 2024-2026, S. 68)
 - Weiterführung ab 2027 sachgerecht?
 - **Hinzurechnung eines pauschalen allgemeinen Zuschlags**
 - Gesetzesbegründung FAG 2024-2026, S. 70: Mittel werden im FAG 2023 erhöhter Investitionspauschale entnommen
 - Aufteilung auf die kommunalen Gruppen mittels Verteilungsschlüssel der Investitionspauschale
 - **pauschale Tilgungsbeiträge** (Unterstützung der ordentlichen Tilgung aus dem FAG)
 - Berücksichtigung, bis Daten zu den Abschreibungen der Kommunen vorliegen
 - Vorschlag: Bündelung mit Investitionspauschale und Investitionsbetrag für Kreisstraßen
 - Verteilungsschlüssel dreiteilig: Einwohnerzahl, Fläche, Steuer-/Umlagekraft

Beurteilung des Status quo-Modells

- Ansatzpunkte zur Reform des bestehenden Modells (2/2)
 - **Preisindexierung Stufe 1 (Dreijahresdurchschnitt)**
 - bisher: Preisindex ist auf Sachsen-Anhalt bezogen, jedoch Verbraucherpreisindex
 - Verbraucherpreise anders strukturiert (hohes Gewicht von Miete und Betriebskosten, Lebensmitteln)
 - Alternativen:
 - Erzeugerpreisindex für Dienstleistungen
 - BIP-Deflator
 - Für Personalauszahlungen: bekannte Tarifabschlüsse für den TVöD
 - **Preisindexierung Stufe 2 (Fortschreibung Zukunft)**
 - bisher: Deflator des privaten Konsums und Fortschreibung bisheriger Auszahlungsentwicklungen
 - Alternativen:
 - BIP-Deflator für den staatlichen Konsum (Gemeinschaftsdiagnose)
 - Für Personalauszahlungen: Schätzungen für Tarifabschlüsse oder Prognoseindex Erwerbseinkommen
 - Problem: Fortschreibung von Auszahlungen beinhaltet auch Fortschreibung des Mengengerüsts
 - dies unterliegt höheren Unsicherheiten und ist angesichts der regelmäßigen Überprüfungen entbehrlich

Beurteilung des Status quo-Modells

- Ansatzpunkte zur Reform des bestehenden Modells (Zusammenfassung)
 - Ziel ist eine „Bereinigung“ des bestehenden Systems ohne grundsätzliche Veränderung
 - Preisindizes sollen allgemein nachvollziehbar, verlässlich und reproduzierbar sein
 - keine gravierenden Effekte auf die zahlenmäßigen Ergebnisse zu erwarten

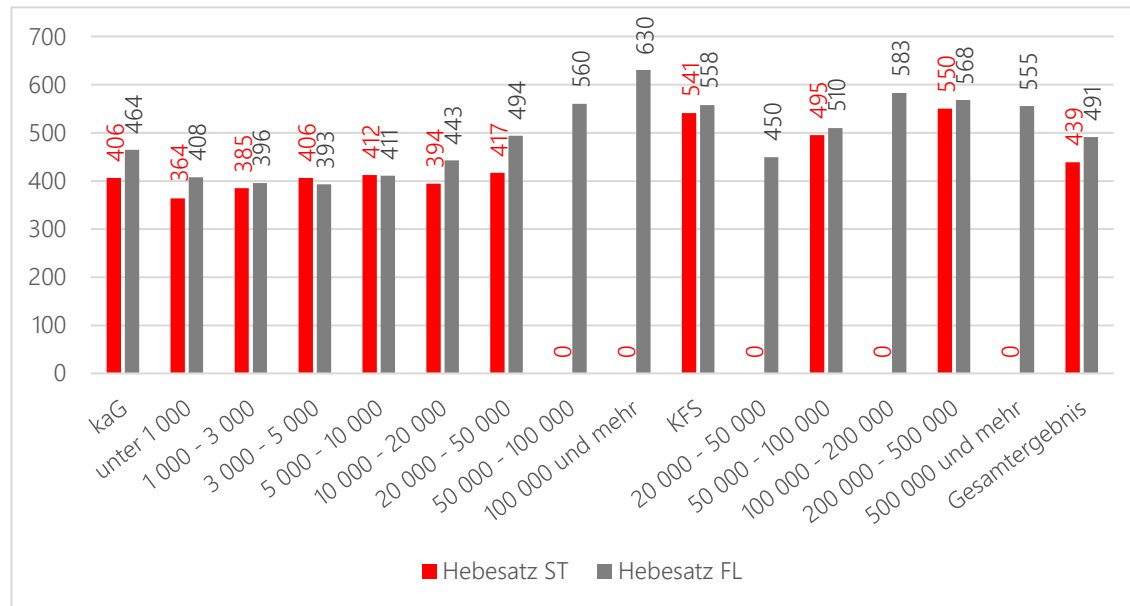
Gliederung

1. Bestimmung der Angemessenheit der FAG-Masse
2. Beurteilung des Status quo-Modells
3. **Alternativmodell: Externe Perspektive**
4. Alternativmodell: Interne Perspektive
5. Ausblick: Teilmassenbildung und Horizontaler Finanzausgleich

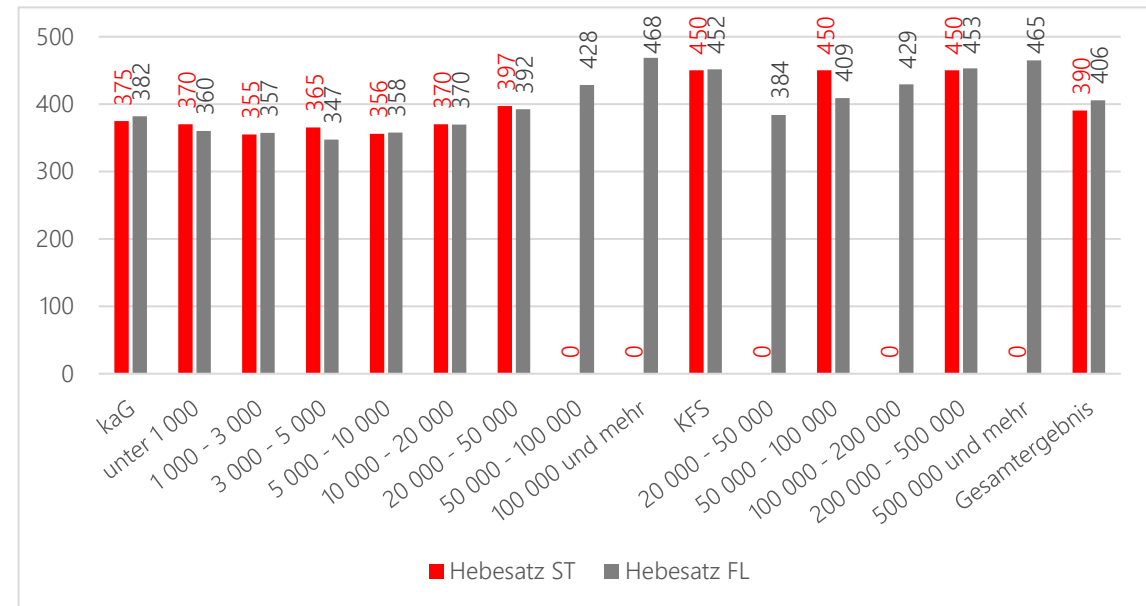
Externe Perspektive Realsteuer

- Berücksichtigung der kommunalen Größenstrukturen in Sachsen-Anhalt

Grundsteuer B



Gewerbesteuer



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Realsteuervergleich, Stand: 2024).

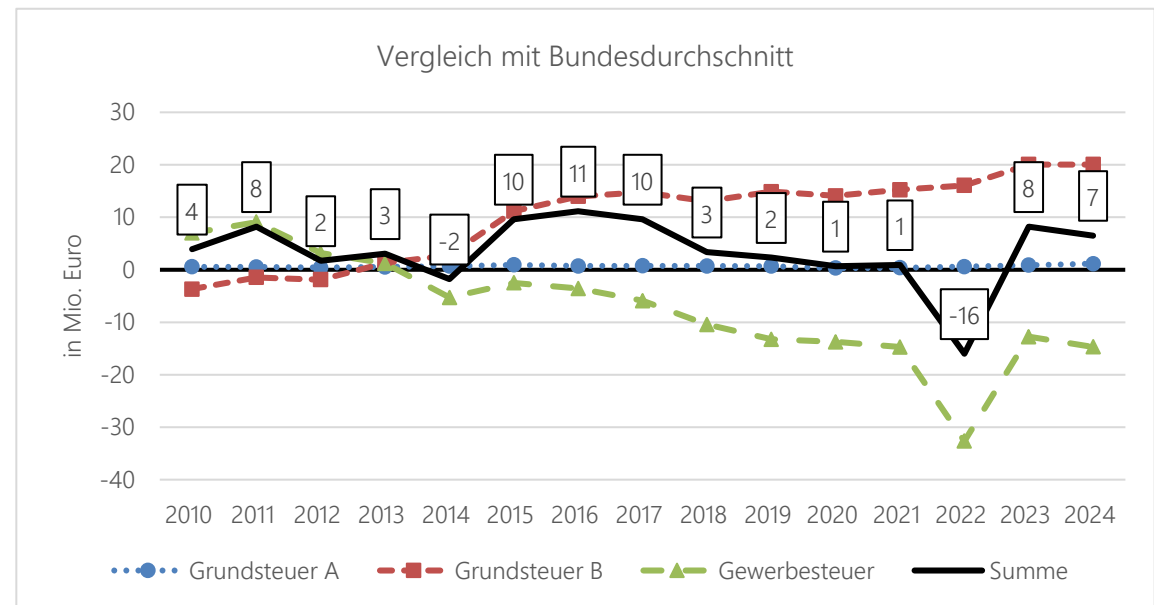
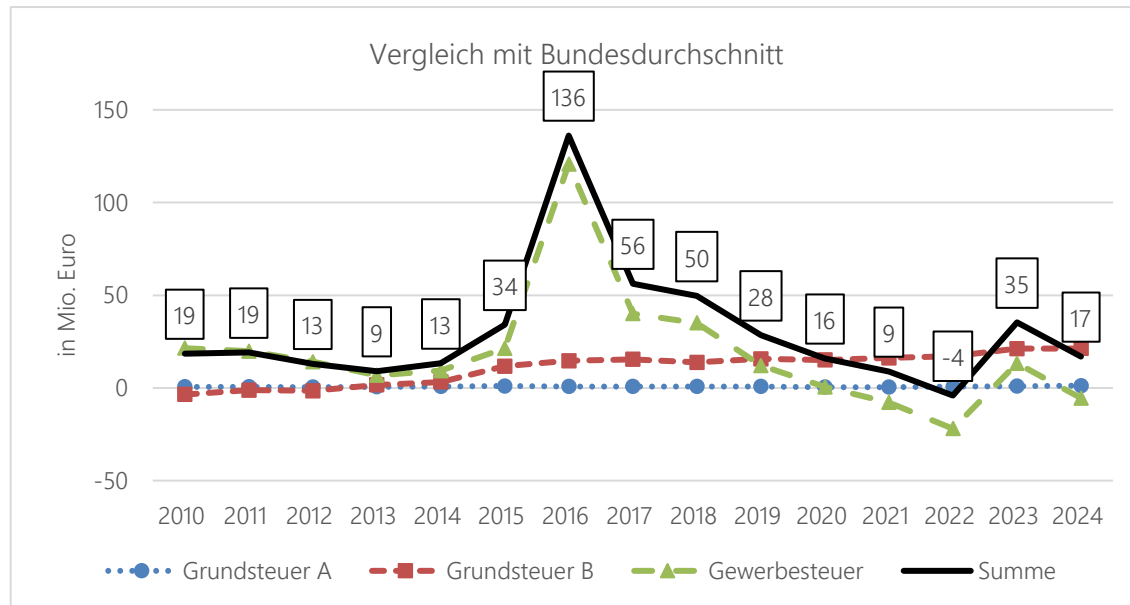
Externe Perspektive

Realsteuer

- Rechnerisches Mehraufkommenspotenzial gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer
 - Durchschnitt 2015-2024: 37,8 Mio. Euro



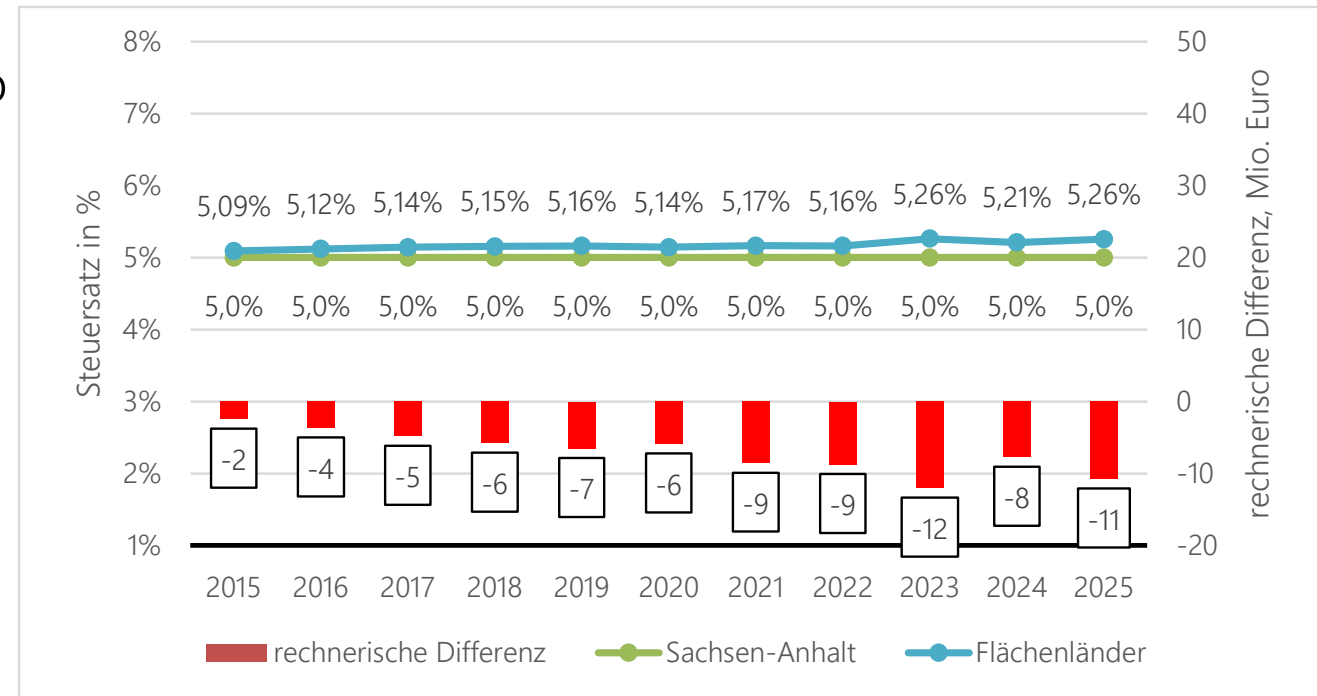
- neu: ohne Leuna und Lützen:
- rechnerisches Mehraufkommenspotenzial gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer deutlich reduziert
 - Durchschnitt 2015-2024: 3,6 Mio. Euro
- bei Gewerbesteuer sogar Überanspannung



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Realsteuervergleich, Stand: 2024).

Externe Perspektive Grunderwerbsteuer

- Analog schöpft das Land seine Einnahmemöglichkeiten bei der Grunderwerbsteuer unterdurchschnittlich aus
- Durchschnitt 2015-2024: -6,6 Mio. Euro

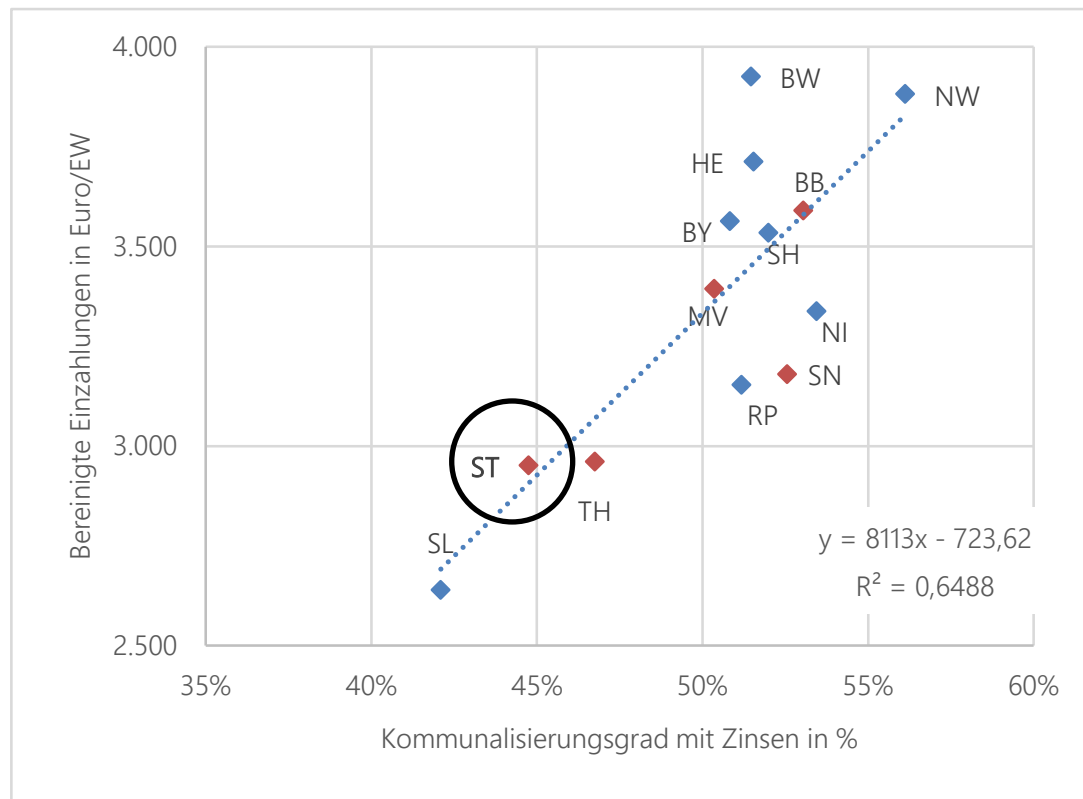


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Externe Perspektive Kommunalisierungsgrad

- beschreibt, in welchem Verhältnis die Aufgaben zwischen einem Land und seinen Kommunen verteilt sind
- Datengrundlage: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts
- Vergleich der unmittelbaren Ausgaben in den jeweiligen Haushalten
 - Ausgaben, die direkt der Aufgabenwahrnehmung dienen → Personalmittel, Sachmittel, ...
- Variante 1:
 - Gesamtbetrachtung laufend und investiv
-  neu: Variante 2:
 - nur Betrachtung laufender Ausgaben/Einnahmen

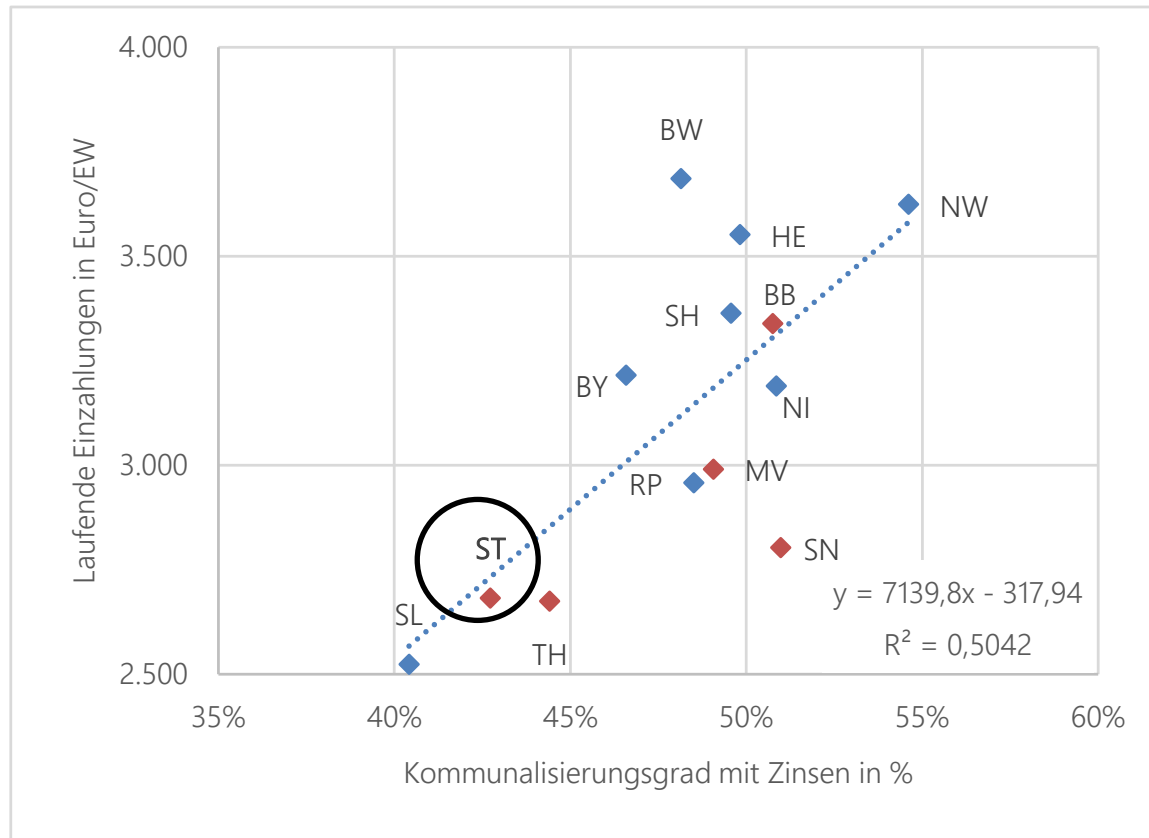
Externe Perspektive Kommunalisierungsgrad (Variante 1)



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

- Kommunalisierungsgrad mit Zinsen (Kernhaushalte), 2015-2024
- Sachsen-Anhalt mit niedrigem Kommunalisierungsgrad, jedoch oberhalb der Regressionsgerade
- das heißt: erwartete Ausstattung mit Einnahmen liegt höher als dies im Flächenländervergleich erwartet würde ...
- erwartete Einnahmenausstattung im Ländervergleich müsste 45 Euro/EW **niedriger** liegen ...

Externe Perspektive Kommunalisierungsgrad (Variante 2)



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

- Kommunalisierungsgrad der laufenden Rechnung mit Zinsen (Kernhaushalte), 2015-2024
- Sachsen-Anhalt mit niedrigem Kommunalisierungsgrad, jedoch unterhalb der Regressionsgerade
- das heißt: erwartete Ausstattung mit Einnahmen liegt **niedriger** als dies im Flächenländervergleich erwartet würde ...
- erwartete Einnahmenausstattung im Ländervergleich müsste 51 Euro/EW **höher** liegen ...

★ **neu: Update 2024**

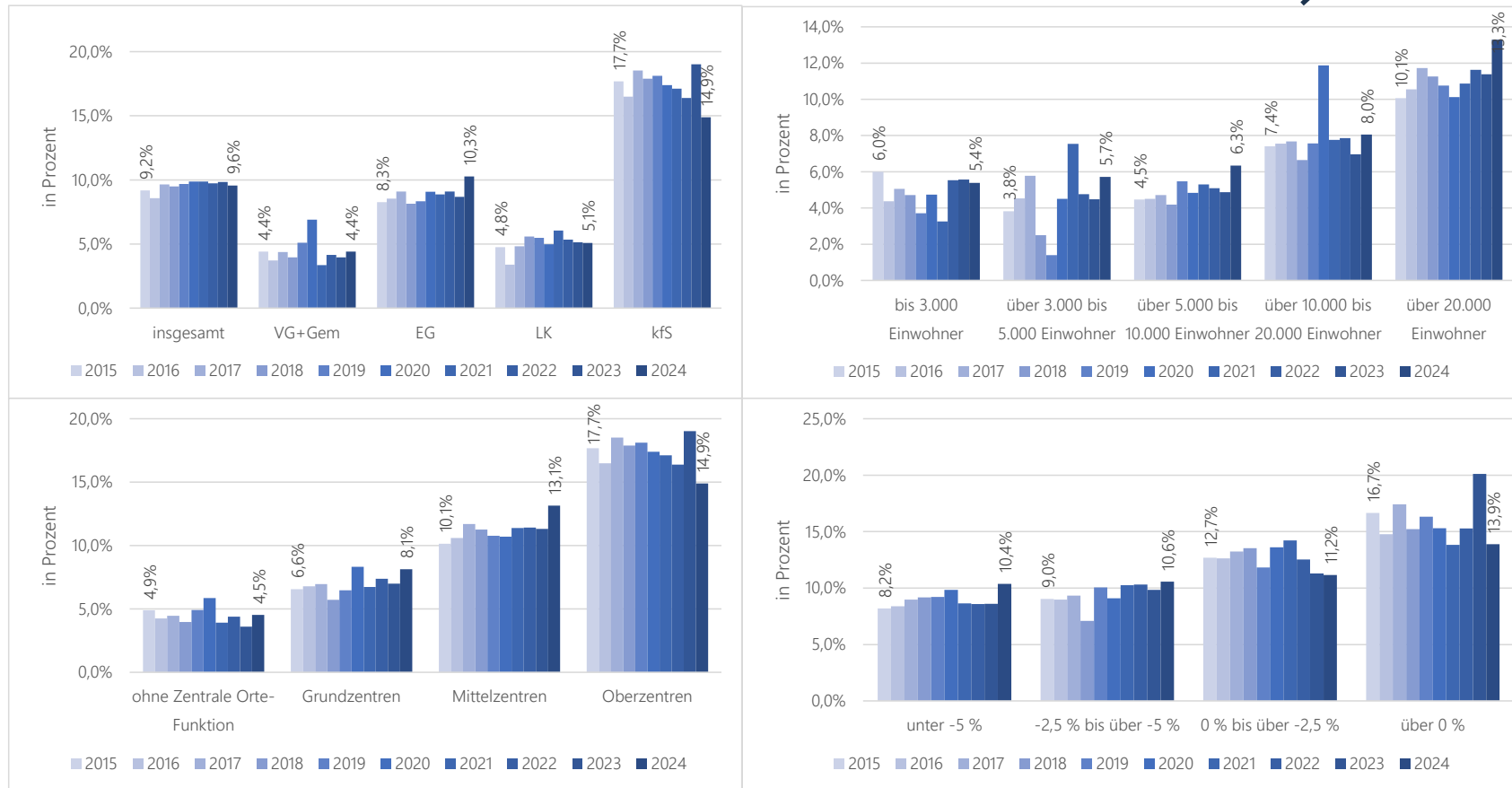
Externe Perspektive Freiwillige Aufgabenerfüllung

ohne kreisfreie Städte

Katalog freiwilliger
Aufgaben

v.a. Kultur-, Sport-,
Tourismus-,
Sportförderung

Berechnungs-
grundlage:
Jahresrechnungs-
statistik



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

Gliederung

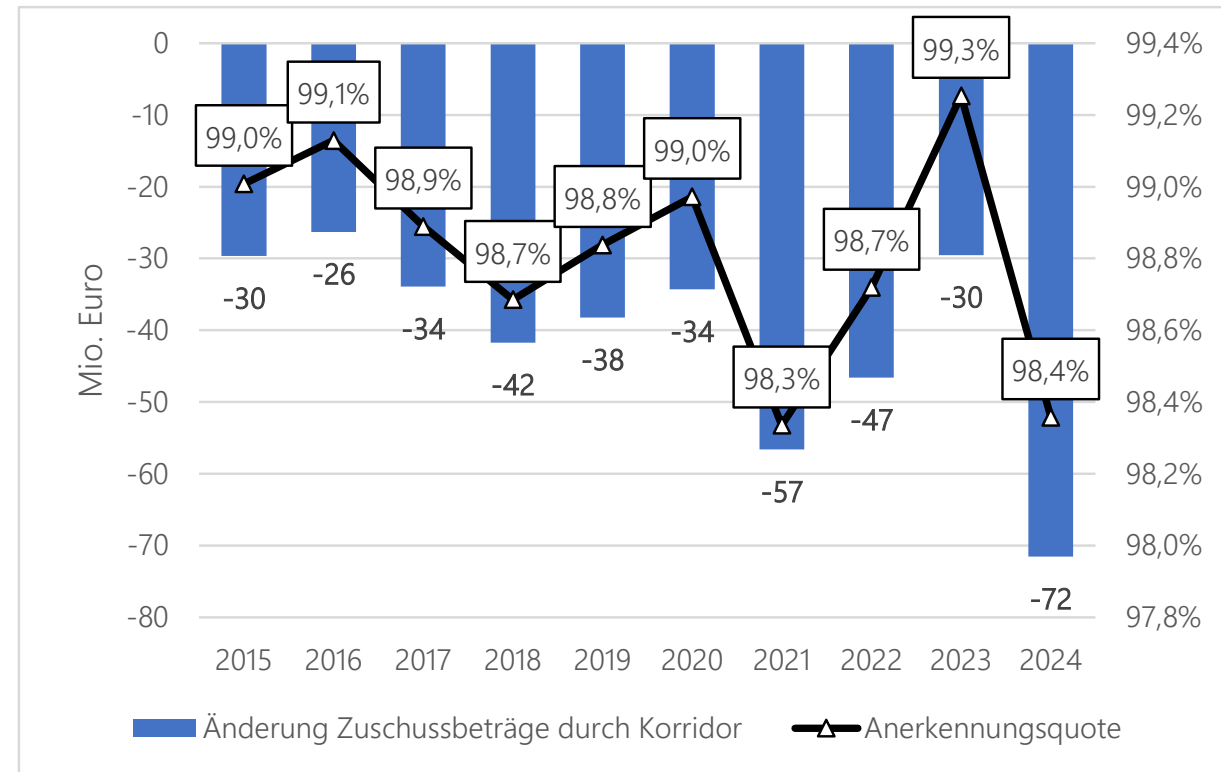
1. Bestimmung der Angemessenheit der FAG-Masse
2. Beurteilung des Status quo-Modells
3. Alternativmodell: Externe Perspektive
4. Alternativmodell: Interne Perspektive
5. Ausblick: Teilmassenbildung und Horizontaler Finanzausgleich

★ neu: Update 2024

Interne Perspektive

Bedarfsorientierter Finanzausgleich - Quantils-Modell (laufende Zuschussbeträge)

- Darstellung der Differenz zwischen Ist-Zuschussbeträgen und durch das Modell anerkannten Zuschussbeträgen
- Umstieg von Gesamt-Zuschussbeträgen auf laufende Zuschussbeträge
- Zuschussbeträge werden nur noch geringfügig gekappt
- Anerkennungsquoten: Wie viel Prozent der Gesamt-Zuschussbeträge werden als aufgabenangemessen anerkannt?
 - Ausprägungen zwischen 98,3% und 99,3%



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

Interne Perspektive

Bedarfsorientierter Finanzausgleich – Modellvergleich

Bedarfsmodell	Mittelwert-Modell 2015-2023	Quantils-Modell (Gesamt- Zuschussbeträge)	Quantils-Modell (<u>laufende</u> Zuschussbeträge)	Update 2015-2024
Anerkennungs- quote	86,32%	98,13%	98,87%	98,81%
Änderung absolut	-499,0 Mio. Euro	-68,3 Mio. Euro	-37,4 Mio. Euro	-40,8 Mio. Euro

Interne Perspektive Symmetrieverfahren

Grundfunktionalität

- ausgabensymmetrische Verteilung der gesamthaften Steuereinnahmen
- symmetrische Beteiligung an Überschüssen und Defiziten
- Bedarfe einer Ebene werden nicht notwendigerweise voll abgedeckt
- keine einseitigen Effizienzurteile (positiv wie negativ) für die beiden Ebenen

- **Vorteile:** transparent und rechnerisch relativ einfach darstellbar
- **Nachteile:** keine Differenzierung nach Aufgaben, keine Effizienzurteile
- symmetrische Verteilung der gemeinsamen Überschüsse und Defizite

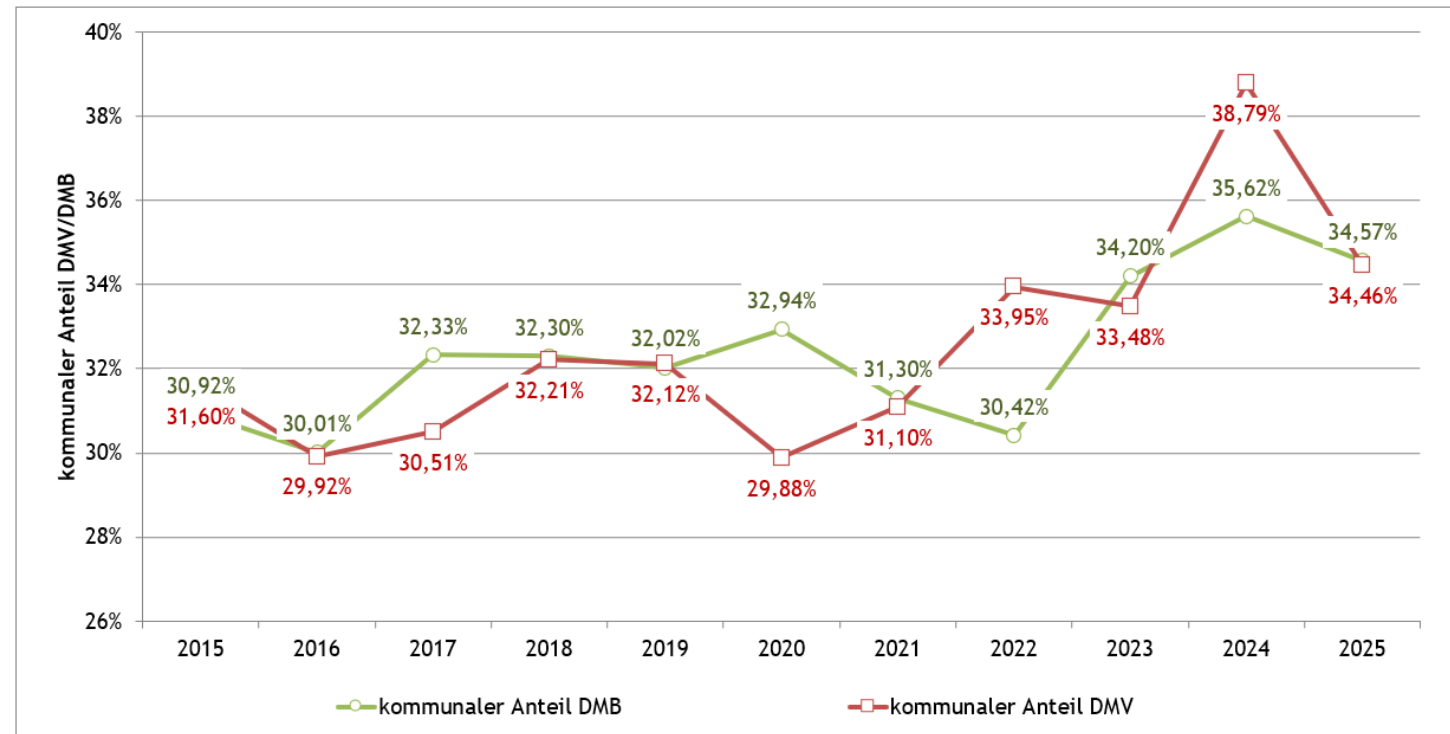


neu: Update 2024 (JR) + 2025 (Kasse)

Symmetrieverfahren - Ergebnis

Untersuchungspunkte
Pandemiebewältigung 2020
Krisensituation 2022
Aktuelle Entwicklung 2024/2025

- Basismodell
- Anpassung FAG-Masse
 - Durchschnitt 2015-2025:
+25,2 Mio. Euro
- [d.h., zu Gunsten der kommunalen Ebene]



Symmetrieverfahren – Weitere Schritte

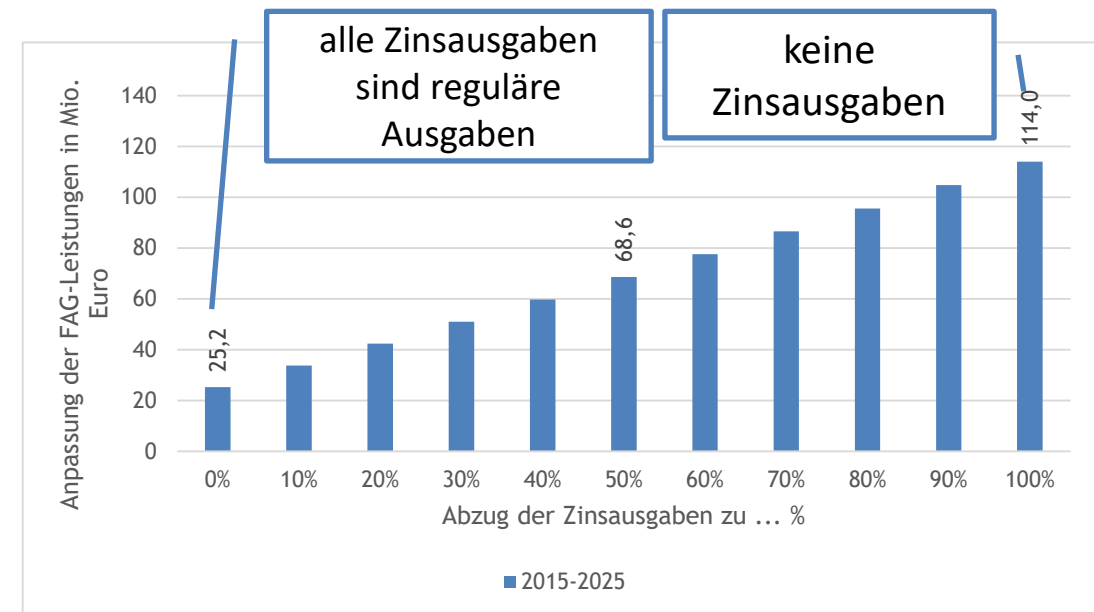
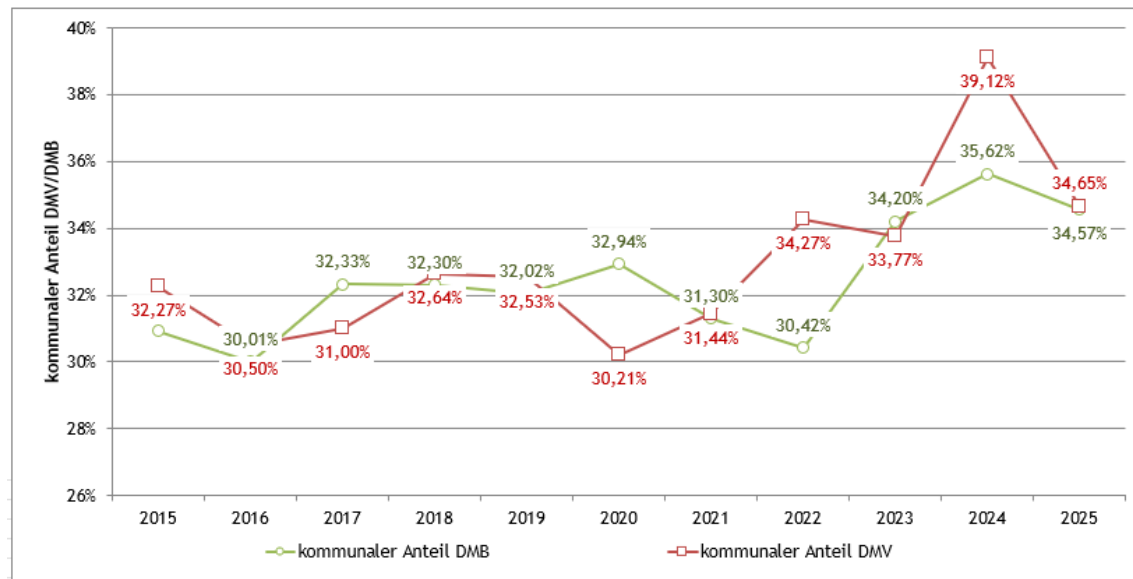
- Berücksichtigung Zinsen
- Berücksichtigung Einnahmepotenziale Realsteuer und Grunderwerbsteuer
- Berücksichtigung Extrahaushalte
- [Berücksichtigung Sondereffekte 2020/2021 (Sondervermögen)]

Symmetrieverfahren mit Zinsvariation - Ergebnis

Modell mit anteiliger Verrechnung der Zinsen (hier: 50%)

- Durchschnitt 2015-2025: +68,6 Mio. Euro
- Reaktion der Modellrechnung graduell nach Abzug der Zinsen

Zinsausgaben zu 50% abgezogen



Symmetrieverfahren mit Einnahmepotenzialen

Zinsen

Einnahmepotenziale

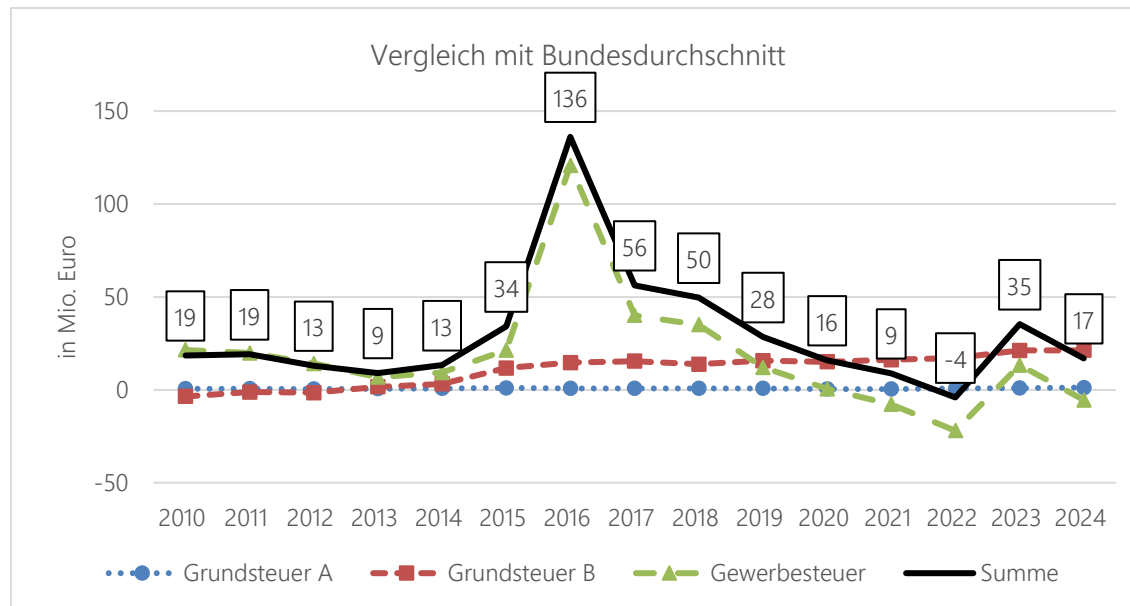
Extrahaushalte

Sondereffekt Corona

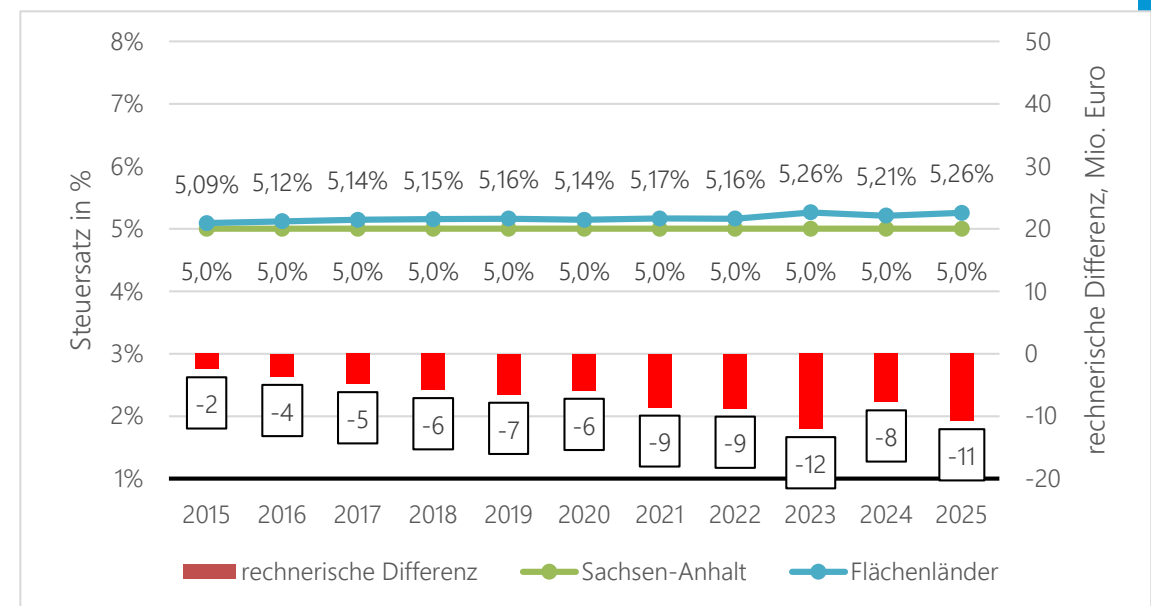
Modell mit Berücksichtigung der Realsteuer und Grunderwerbsteuer

- Referenzmaßstab jeweils: Bundesdurchschnitt

Mehreinnahmepotenziale der Kommunen durch geringere Hebesätze



Mehreinnahmepotenziale des Landes durch höhere Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer

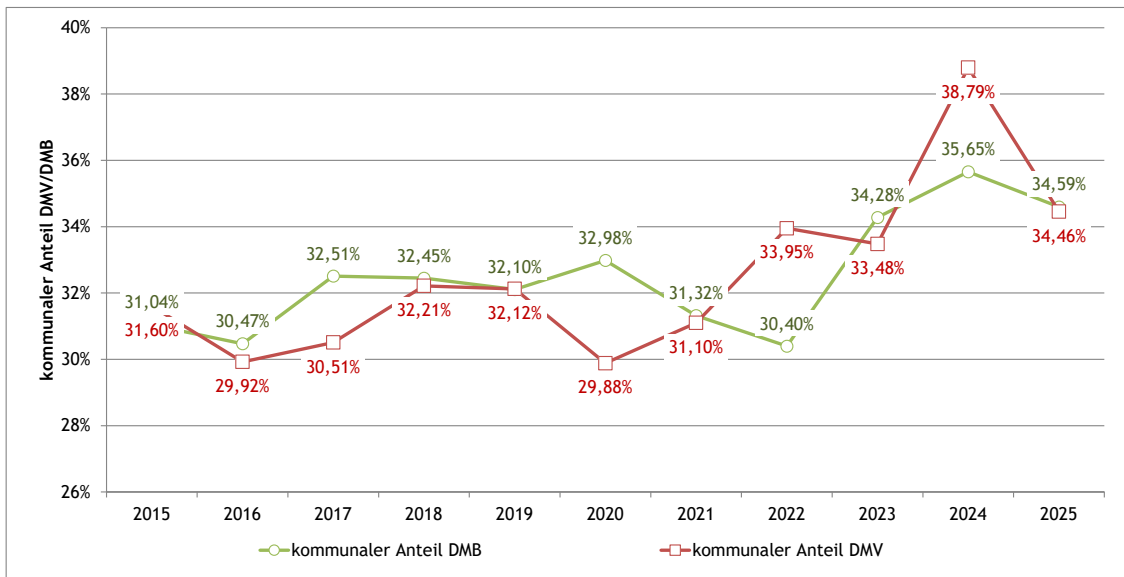


Symmetrieverfahren mit Einnahmepotenzialen - Ergebnis

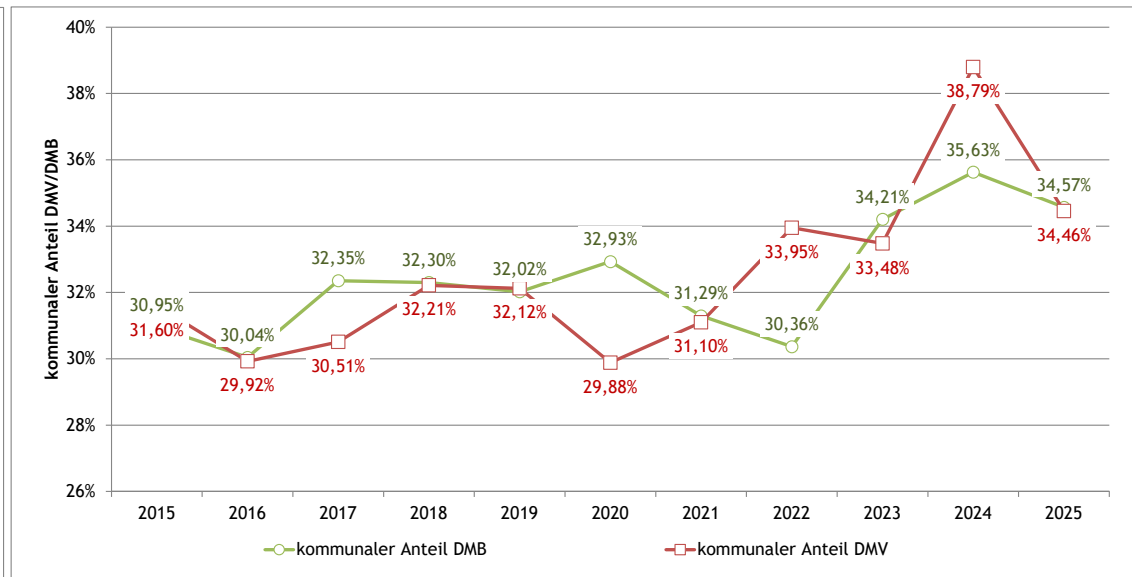
Modell mit anteiliger Verrechnung Mehreinnahmepotenziale (hier: 50%)

- Durchschnitt 2015-2025: +14,1 Mio. Euro bzw. +25,1 Mio. Euro (ohne Leuna+Lützen)

alle Gemeinden (inkl. Leuna+Lützen)

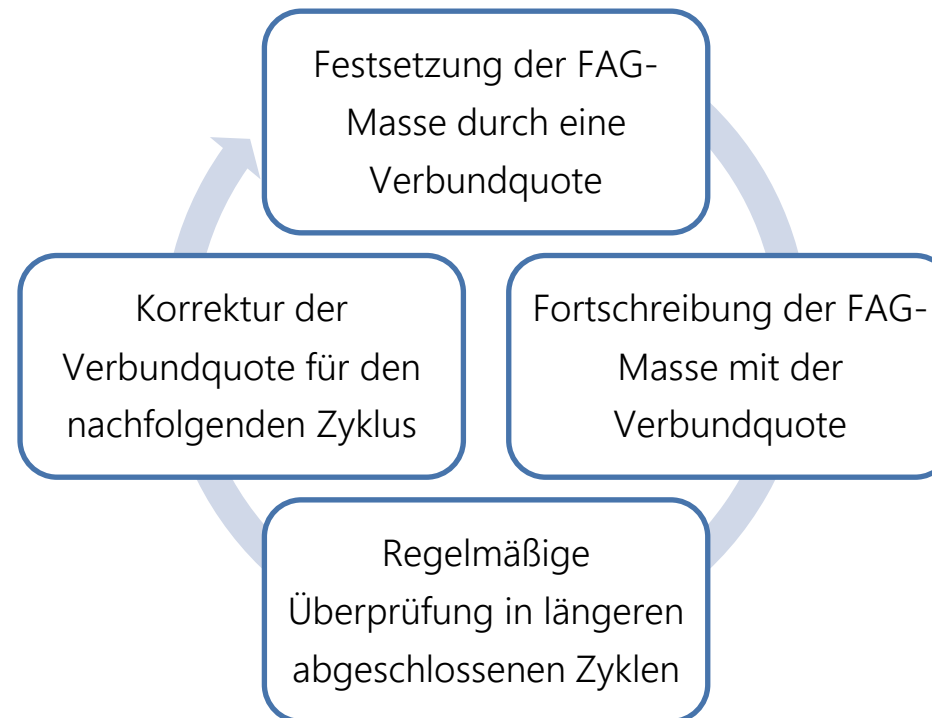


Gemeinden ohne Leuna+Lützen



Symmetrieverfahren als Methode der ex-post Prüfung der Verbundquote

→ Keine Prognose oder laufende Fortschreibung mit dem Symmetrieverfahren



Zusammenfassung Symmetrieverfahren

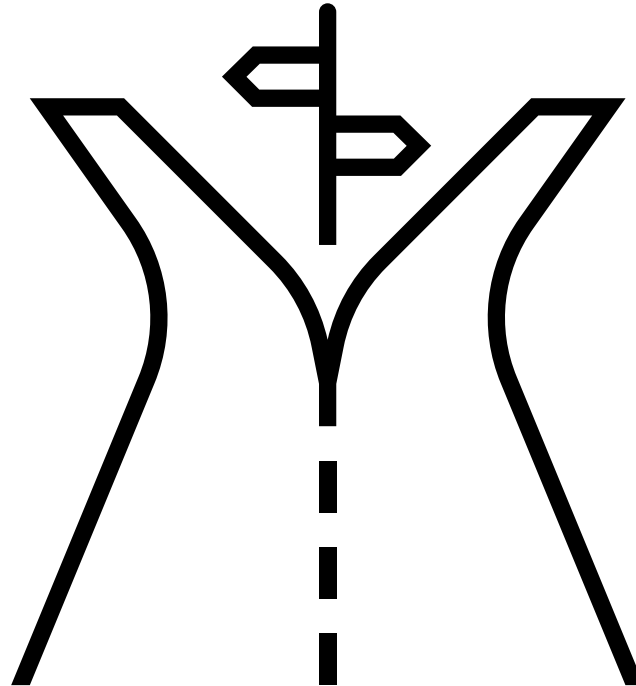
Ergebnisse des Symmetrieverfahrens mit den durchgeführten Modifikationen

Modellvariante	2015-2025
Basis	+25,2
Anteilige Zinsen (50%)	+68,6
Berücksichtigung Real- und Grunderwerbsteuer	+14,1
<i>(ohne Lützen+Leuna)</i>	<i>+25,1</i>
Kombination Zinsen + Realsteuer	+57,6 / +68,5

Grundsatzfrage – Bedarfsverfahren versus dynamisches Verfahren

Bedarfsverfahren

- sehr starke Absicherung in finanziell schwierigen Zeiten
- effektiv volle Abdeckung laufender Auszahlungen
- keine darüber hinausgehende Dynamik
- Risiko liegt vorrangig beim Land



dynamische Verfahren

- Dynamik durch allgemeine wirtschaftliche Entwicklung
- regelmäßige Evaluierung auf einer abstrakten, übergeordneten Ebene
- Ausgabenseite beim Symmetrieverfahren einbezogen
- Risiko gleichmäßig verteilt

Zwischenfazit

Bedarfsmodell nicht
grundsätzlich zu beanstanden

- Diskussionspunkte Investitionen, Steuereinnahmen und Aufgabendifferenzierung

externe Perspektive

- überdurchschnittliche Anspannung Gewerbesteuer
- freiwillige Aufgabenerfüllung vergleichsweise hoch
- Perspektive Kommunalisierungsgrad: leichte Absenkung FAG-Masse

interne Perspektive

- Korridormodell bestätigt bisherige Finanzausstattung (nur geringe Effizienzreserve)
- Perspektive Symmetrieverfahren: leichte Erhöhung FAG-Masse

weitere Punkte

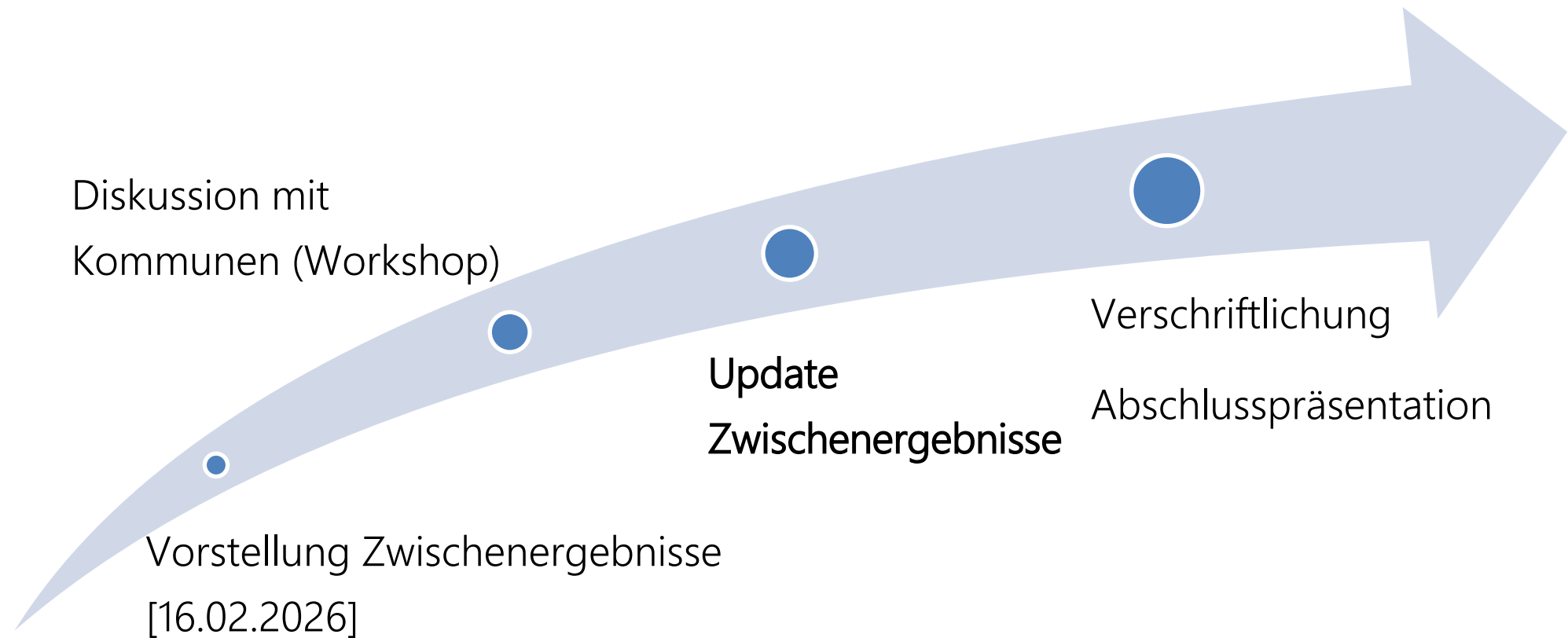
- Überführung Fachverfahren in das FAG

vertikales FAG - weitere Punkte

Überführung von Förderverfahren ins FAG

- im Status quo einfach darstellbar
 - höhere Defizite der laufenden Rechnung
 - entsprechender Ausgleich über FAG-Masse
 - Saldo: ± 0
 - Zusatzeffekt: gesparte Transaktionskosten (=weniger Bürokratie)
- in anderen Verfahren (Symmetrieverfahren)
 - Anpassung der Verbundquote erforderlich
 - Überführung eines Fachförderprogramms lässt sich per Dreisatz in eine höhere Verbundquote umrechnen
 - Dynamisierung erfolgt gemäß der Verbundquote
- horizontale Verteilung bleibt offen

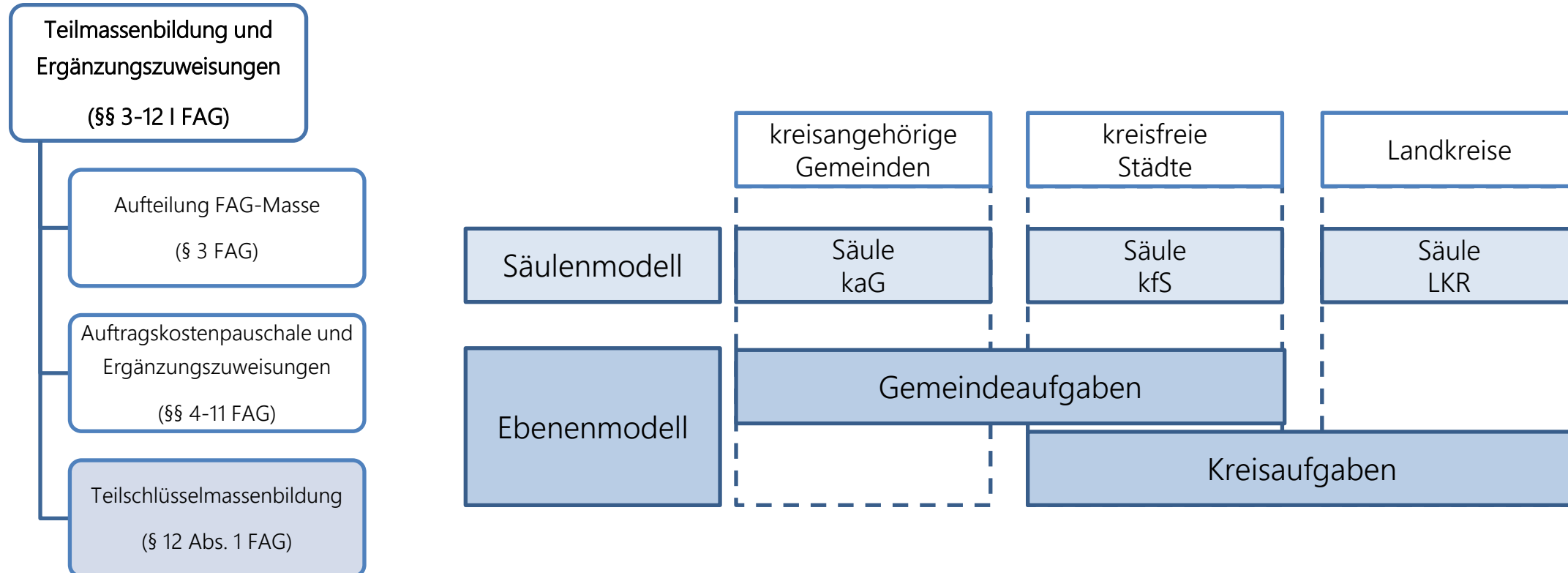
Vertikales FAG - What's next?



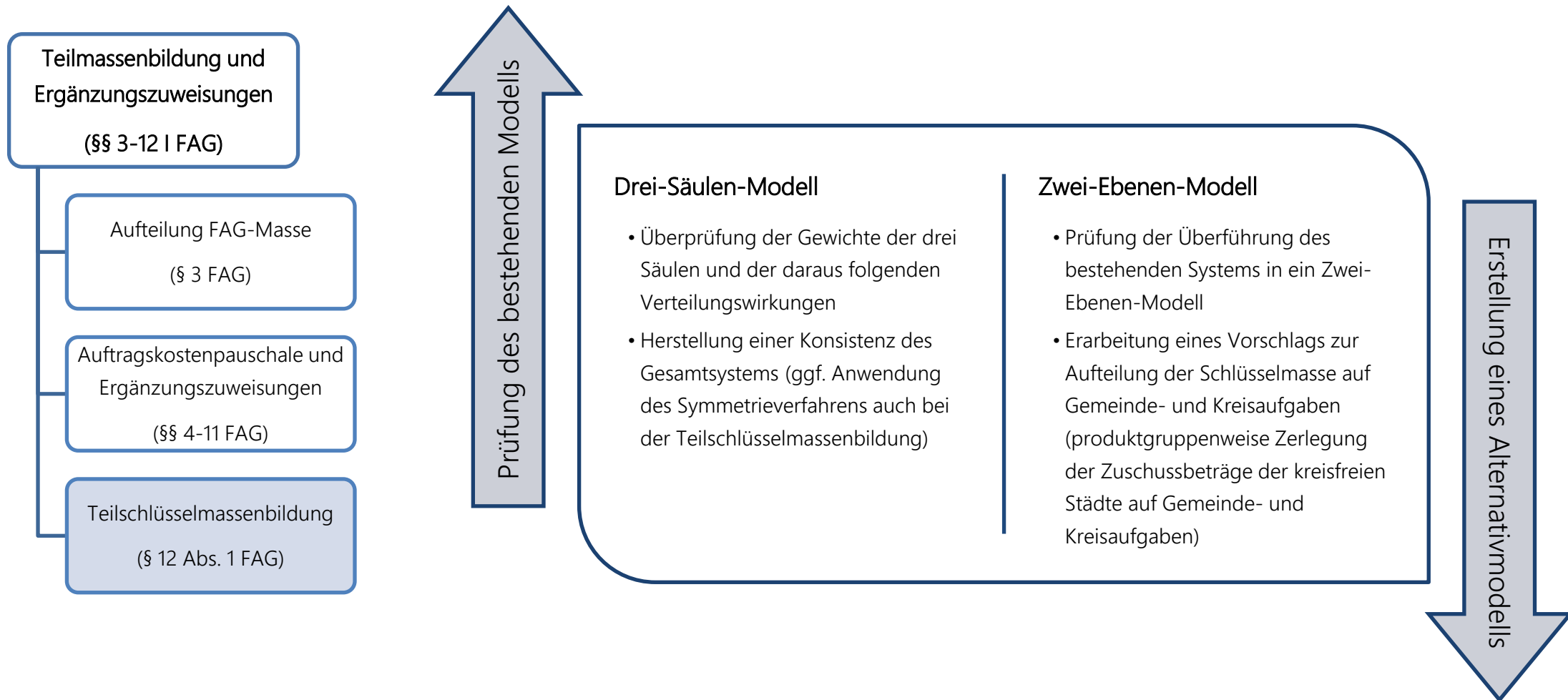
Gliederung

1. Bestimmung der Angemessenheit der FAG-Masse
2. Beurteilung des Status quo-Modells
3. Alternativmodell: Externe Perspektive
4. Alternativmodell: Interne Perspektive
5. **Ausblick: Teilmassenbildung und Horizontaler Finanzausgleich**

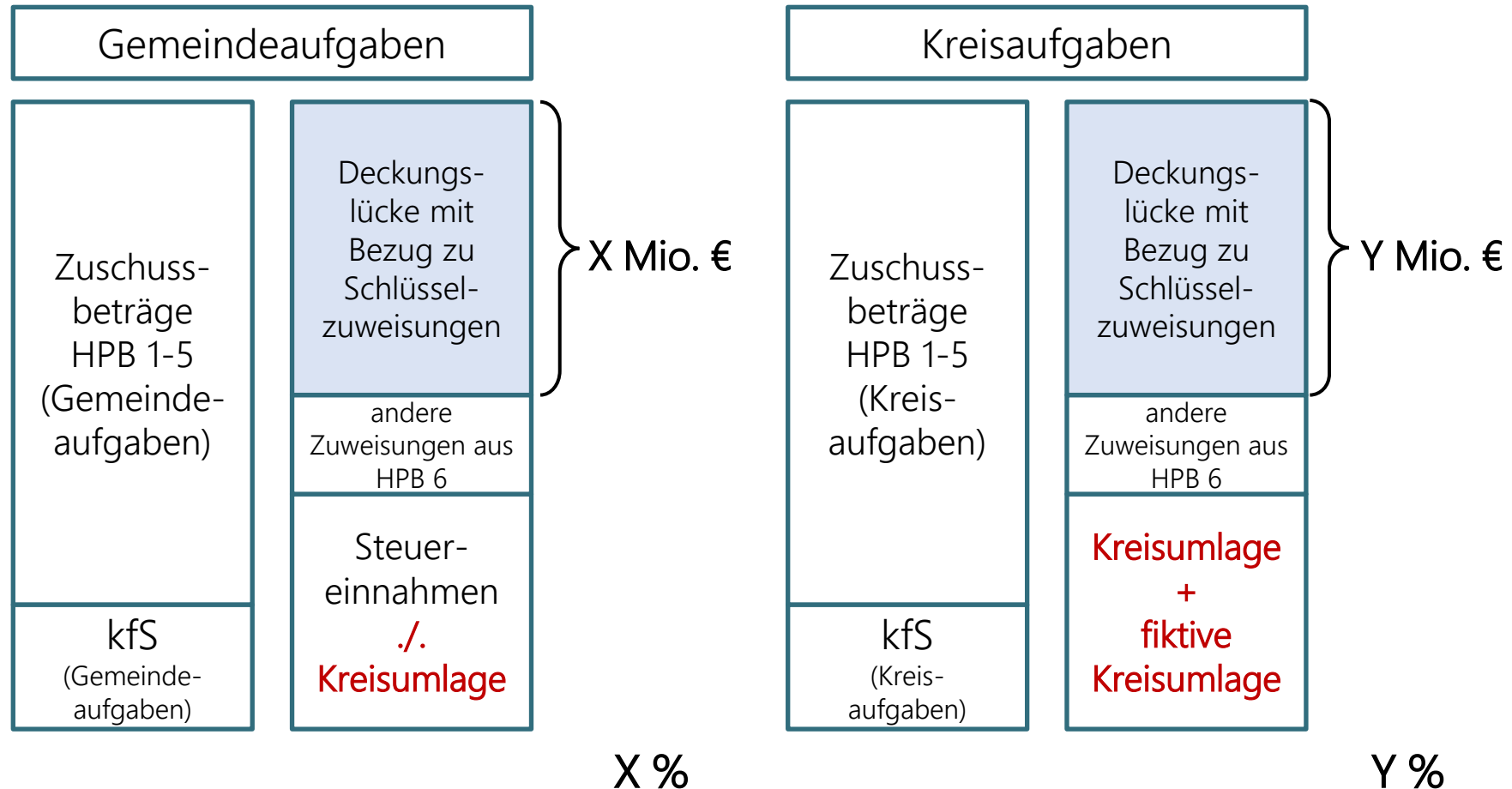
Teilschlüsselmassenbildung



Teilschlüsselmassenbildung



Teilschlüsselmassenbildung



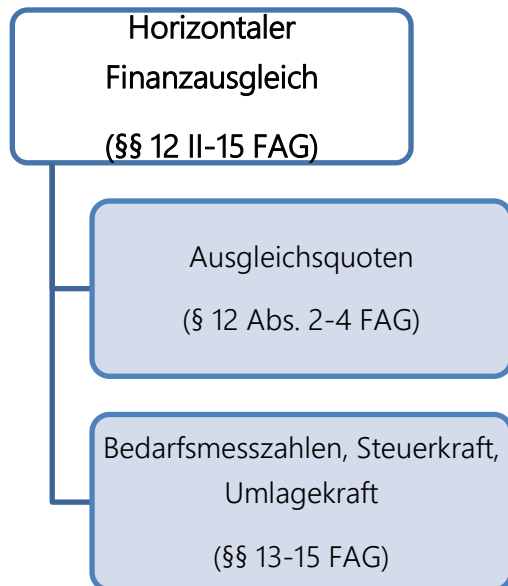
Horizontaler Finanzausgleich

Empirische Überprüfung der Verteilungskriterien im Rahmen ...

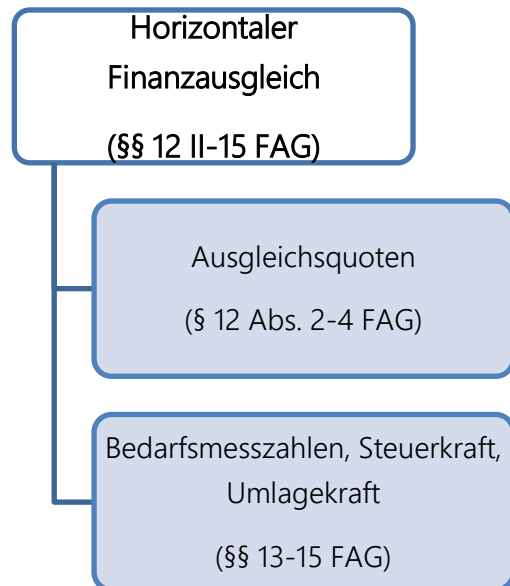
- der Auftragskostenpauschale,
- der Besonderen Ergänzungszuweisungen,
- der Investitionspauschale und
- der investiven Pauschale für Kreisstraßen
- dabei: Anknüpfung an Untersuchungsgegenstände im vertikalen Finanzausgleich und der Teilmassenbildung

Schwerpunkt: erneute Novellierung der Verteilungskriterien im Schlüsselzuweisungssystem

- Fokus: Zentralitätszuschlag
 - Veränderung des Veredelfaktors infolge der Neuaufstellung des LEP?
- wichtig: **erneute Untersuchung des Gesamtmodells** erforderlich (Prüfung einzelner Bedarfstatbestände nicht ausreichend)
 - Altersstruktur, Fläche, Einwohnerzahlen (Zensus)
 - Überprüfung weiterer Bedarfstatbestände möglich



Horizontaler Finanzausgleich



- Ziel: Trennung von systematischen Zusammenhängen, die relative Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden erklären können und unsystematische Reststreuung (Einzelfälle, nicht hinreichend pauschalierungsfähige Ursachen)
- Lassen sich Unterschiede durch sachliche Indikatoren statistisch signifikant begründen? → Prüfung mittels Regressionsmodellen
- **JA**
 - dann kann angemessener Umfang der Einwohnerveredelung bestimmt werden
 - dann können Art und Umfang von Nebenansätzen bestimmt werden
- **NEIN**
 - dann Bedarfsansatz eher „flach“ nach Einwohnerzahl
- Verteilungsmodus, der dies nicht berücksichtigt, ist möglich, generiert jedoch Sickerverluste und unsystematische Verteilungseffekte
- ABER: Vielgestaltigkeit der kommunalen Praxis lässt sich immer nur ausschnittsweise pauschal einfangen → typisierte Bedarfsgewichtung mit Gestaltungsspielraum

Sonstiges

