

Begutachtung vertikales FAG

Haushalts- und Finanzausschuss

06.05.2026

Ausgangslage

- angespannte Finanzlage Kommunen und Land
- anhaltende wirtschaftliche Schwächephase, unterschiedliche Betroffenheit vor Ort (Branchenabhängigkeit)
- Kein Einnahme- sondern Ausgabenproblem
 - Anstieg Sozialausgaben,
 - Tarifabschlüsse 2023, 2025 → Ausgleich im FAG
 - Inflation (Energie, Mieten, Sach- und Dienstleistungen)
- Aufgabenübertragungen ohne ausreichende Gegenfinanzierung (z.B. UVG, Wohngeld, Zensus, Straßenausbaubeiträge etc.)
- Priorität Verteidigungsausgaben beim Bund (Änderung Art. 109 Abs. 3 GG!)
- Reformdiskussionen auf Bundesebene v. a. zu Sozialausgaben und Veranlassungskonnexität helfen (bisher) nicht substanziell!
- Sondervermögen nach Art. 143h GG nicht ausreichend für Infrastrukturwende
- Verfassungsbeschwerden FAG 2022/2023 gescheitert (LVG 5/23 u. 6/23)
- Verfassungsbeschwerde SLK und LK MS neben Pirmasens und LK Kaiserslautern vor dem BVerfG → finanzielle Mindestausstattung unabhängig v. Leistungsfähigkeit Land?

Kommunaler Finanzausgleich

Kommunaler Finanzausgleich

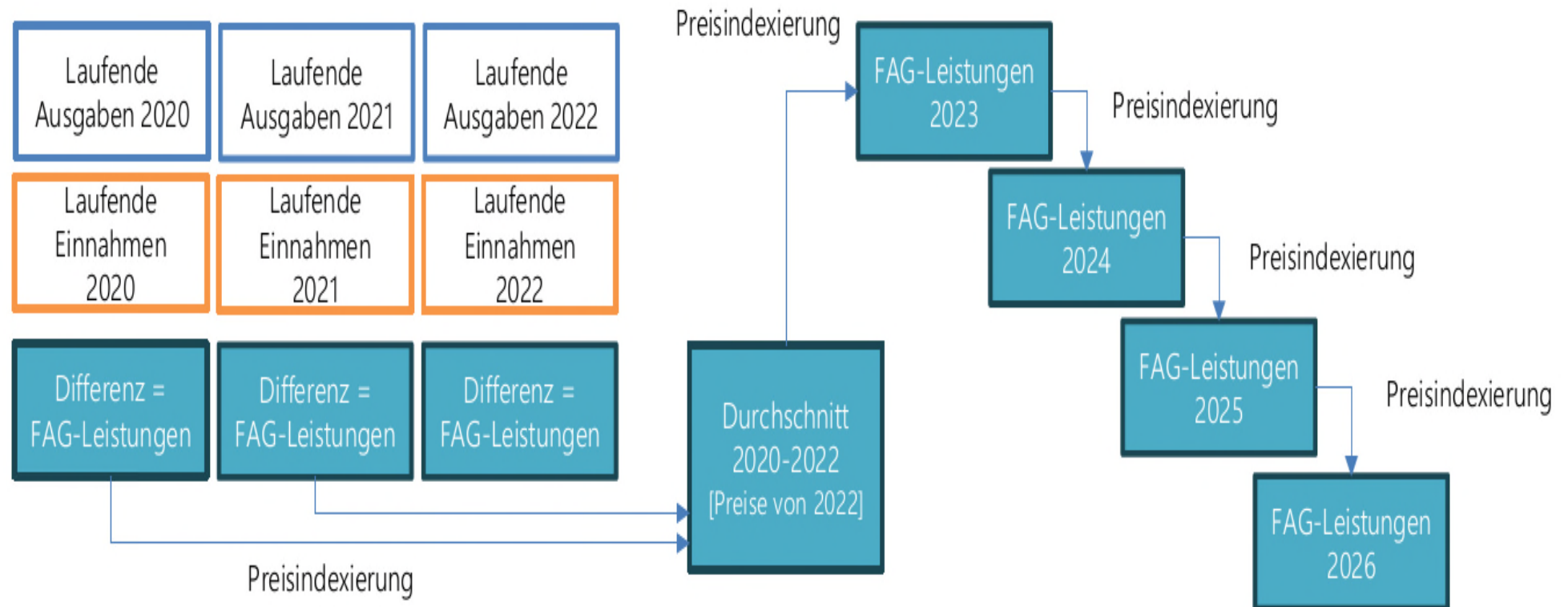
- ***Art. 88 - Kommunale Finanzen, Finanzausgleich, Haushaltswirtschaft und Abgabenhoeheit***
 1. *Das Land sorgt dafür, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.*
 2. *Die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen ist auf Grund eines Gesetzes angemessen auszugleichen. Bei besonderen Zuweisungen des Landes an leistungsschwachen Kommunen oder bei der Bereitstellung sonstiger Fördermittel ist das Selbstverwaltungsrecht zu wahren.*
- Umsetzung erfolgt durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG)
- Abs. 1 = alloкатive Funktion = Höhe FAG-Masse → vertikales FAG
- Abs. 2 = redistributive Funktion = Verteilung FAG-Masse → horizontales FAG

Vertikaler Finanzausgleich

Vorgaben LVerfG LSA zur FAG-Bedarfsermittlung

- Gesetzgeber hat großen Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum bei Bestimmung angemessener Finanzausstattung und Verteilung
- Gesetzgeber darf typisieren, generalisieren, verallgemeinern und muss nicht jedem Einzelfall gerecht werden (kein gemeindescharfer Finanzausgleich!)
- Prüfung LVerfG begrenzt auf Willkürverbot, evident fehlerhafte und widersprüchliche Annahmen Gesetzgebers
- Gesetzgeber kann, muss aber nicht, die reinen statistischen Daten zu den Ausgaben heranziehen. Wenn er dies tut, bedarf es auch hier keines vollständigen Kostenersatzes. Vielmehr kann der Gesetzgeber durchaus nur Ausgaben bei effizienter Aufgabenerfüllung heranziehen.
- aufgrund der Gleichwertigkeit und Gleichgewichtigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben stehen Zuweisungen des Landes nach Art. 88 LV unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes.
- Keine Unterscheidung in Art. 88 Abs. 1 LV LSA zw. angemessener und Mindestfinanzausstattung

Status quo der Bedarfsermittlung



Bedarfsermittlung FAG seit 2010

1. Dreijähriger Durchschnitt **Saldo konsumtive Auszahlungen und direkt zuzuordnenden konsumtiven Einzahlungen** aus amtlicher Statistik
 - Fortschreibung auf das aktuelle FAG-Jahr unter Berücksichtigung von Preisentwicklung ergibt bereinigten Zuschussbedarf (Z IV)
 - Z IV steht für den kommunalen Bedarf, der durch eigene Steuern der Kommunen und Zuweisungen vom Land gedeckt werden muss
2. bedarfsmindernde Berücksichtigung preisadjustierte **sonstige Nettotransfers** des Landes aus amtlicher Statistik (ohne FAG-Zahlungen)
3. bedarfsmindernde Berücksichtigung der **Steuerschätzung**
4. Seit 2010 wechselnde Sonderansätze, z. B.:
 - Benchmark „Best Practice LSA“ (letztmalig 2016)
 - Anrechnung Bundesentlastung (seit 2024)
 - + Tarifzuschlag
 - + pauschaler Tilgungsbeitrag

= konsumtive FAG-Masse

Bedarfsermittlung FAG seit 2010

Zuschussbedarf (Z IV)

- sonstige Nettotransfers
- erwartete Steuereinnahmen

+/- “Sonderansätze “

= **“konsumtive“ FAG-Masse**

Bedarfsermittlung FAG seit 2010

- Für den **investiven Bedarf** stehen bisher zur Verfügung:
 1. Pauschaler Tilgungsbeitrag (162 Mio. Euro) als bedarfserhöhender Sonderansatz beim konsumtiven FAG
 2. § 16 FAG Investitionspauschale (160 Mio. Euro) politisch festgelegt
 3. § 16a FAG Kreisstraßenansatz (30 Mio. Euro) politisch festgelegt
- ➔ **„investive“ Finanzausgleichsmasse =**
pauschaler Tilgungsbeitrag + Investitionspauschalen § 16, 16a FAG

Bedarfsermittlung FAG seit 2010

Zuschussbedarf (Z IV)

- sonstige Nettotransfers
- erwartete Steuereinnahmen

+/- “Sonderansätze“

= **“konsumtive“ FAG-Masse**

+ Investitionspauschale (§ 16, § 16a)

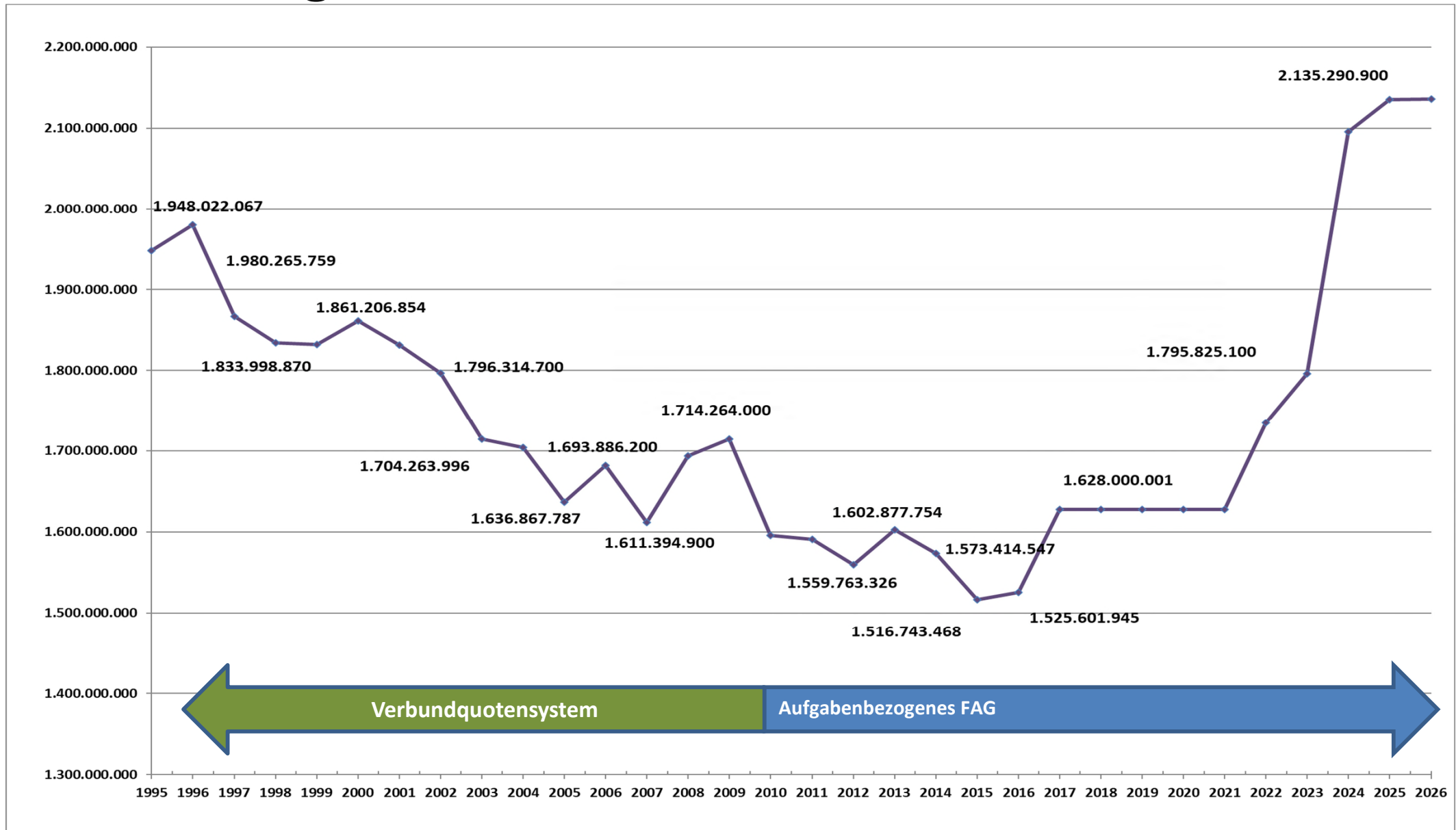
+ Ausgleichstock (§ 17)

= **FAG-Masse**

Vertikales FAG 2024-2026

- Aktualisierung Bedarfsermittlung auf Basis Statistik 2020-2020
 - + „**Tarif-Zuschlags**“ Prognose Personalausgaben (+ 172,5 Mio. Euro)
 - + Einführung einer **freien Spitze** i. F. Nichtanrechnung von 2 Prozent der gemeindlichen Steuereinnahmen (+ 47,3 Mio. Euro)
 - + Berücksichtigung Kürzung SGB II SoBEZ (+29,2 Mio. Euro)
- Überführungen aus Landeshaushalt
 - Kreisstraßenansatz (§ 16a FAG)
 - + Hinzurechnung Mehrbelastungen Kosten der Unterkunft Ukraine
- Rücknahme der Erhöhung der Investitionspauschale in 2023 auf 200 Mio. Euro bei zeitgleicher Überführung in die Schlüsselzuweisungen (außer bei LK)
- ...

Entwicklung FAG-Masse



Forderungen SGSA

- Grundsätzlich Zustimmung zum aktuellen FAG-System
- Kein reines Verteilungsproblem, sondern Kommunen bundesweit hohe Steuer- und Finanzschwäche und Kritik an Teilbereichen der Bedarfsermittlung
- Wechselnde Diskussionen zu Sonderansätzen → Korrekturfaktoren
 - Nichtanrechnung der Kommunalentlastungen durch den Bund!
 - Kein Benchmark beim Z IV!
 - Stärkere Berücksichtigung der heterogenen Gewerbesteuerverteilung!
 - Berücksichtigung von Konsolidierungsbemühungen der Kommunen!
 - Nichtanrechnung Einnahmen aus § 6 EEG bzw. Akzeptanzsteigerungsgesetz!
- Überprüfung Bedarfsermittlung auch im investiven Bereich
- Neuausrichtung Bedarfsermittlung an der Doppik
- Neben FAG Konnexität, Steuerverteilungen, Strukturreformen und Bürokratieabbau Eckpfeiler stabiler Kommunalfinanzen

Beispiele bisher umgesetzter Korrekturfaktoren

- Berücksichtigung von Remanenzkosten (2014-2021)
- Nichtanrechnung Bundesentlastung d. Festbetrags-FAG 2017-2021
- Abschaffung Benchmark „Best Practice LSA“ d. Festbetrags-FAG
- Berücksichtigung Defizite kostenrechnender Einrichtungen seit 2022
- Aktuelle Anpassung der Kürzung der SGB II-SoBEZ seit 2024
- Anpassung Prognose Personalauszahlungen durch Tarifzuschlag seit 2024
- Der Einstieg in die Diskussion um eine freie Spitze seit 2024

Korrekturfaktor Bundentlastung

Bisheriges Verfahren:

- Bund entlastet die Kommunen seit 2018, um bei diesen zusätzliche Spielräume zu generieren. Beim Festbetrags-FAG 2017-2021 wurde dem Rechnung getragen. Seit 2022 wieder bedarfsmindernde Gegenrechnung Bundesentlastung.

Folgen :

- Das Land reduziert durch den Ansatz der direkten Bundesentlastung die FAG-Masse um mindestens 148 Mio. Euro pro Jahr und reicht eigene Entlastung nicht weiter.
- Politische Wille des Bundes wurde nur teilweise umgesetzt.

Forderung:

- Bundesmittel, die ausdrücklich den Kommunen zustehen sollen, müssen dort ankommen. → (teilweise) Ausblenden bei FAG-Bedarfsermittlung

Ergänzung:

- Anrechnung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (LVG 5/23)

Korrekturfaktor Bundesentlastung

I. Dauerhafte Entlastung 5 Mrd. Euro durch den Bund seit 2018 über:

	Kommunen (LSA)	Kommunen (gesamt)
1. Gemeindeanteil Umsatzsteuer:	47,5 Mio. €	1,6 Mrd. €
2. Erhöhter Anteil KdU Bund:	100,0 Mio. €	2,4 Mrd. €
3. Erhöhter USt-Anteil Land:	26,2 Mio. €	1,0 Mrd. €

- **Willen des Bundes:**

a) Kommunen erhalten finanziellen Spielraum für zusätzliche finanzielle

Herausforderungen. → umgesetzt bis einschließlich 2022

b) Länder reichen ihren erhöhten USt-Anteil ab 2018 an Kommunen weiter. Bisher in ST nicht erfolgt! (KNSA 014/2018 vom 18.01.2018)

Korrekturfaktor heterogene Gewerbesteuer

Bisheriges Verfahren:

- Durch den Ansatz der Steuerschätzung erfolgt voller Ansatz der GewSt

Folgen:

- Die damit unterstellte durchschnittliche GewSt bei kreisangehörigen Gemeinden ist zu hoch.

Forderung:

- Ausreißereliminierung / Nichtberücksichtigung Teile der GewSt, auch vor Hintergrund Finanzkraftumlage

- Pressemitteilung Statistischen Landesamt Nr. 361/2023 v. 06.12.2023

„Pro Kopf nahmen die Gemeinden im Schnitt 432 EUR Gewerbesteuer ein. 82,6 % der Gemeinden lagen unter dem Durchschnittswert. Der Einfluss der Ausreißer ist erheblich. Würde man die Gewerbesteuer der 3 Spitzeneinkommener herausnehmen, lägen die Pro-Kopf-Einzahlungen bei 287 EUR, also 145 EUR geringer. „

Ergänzung:

- Weiterentwicklung der 2024 im FAG eingeführten freien Spitze?
- Gegenargumente GewSt lösen Bedarf aus und Anrechnungen FAG (Bund)

Korrekturfaktor Benchmark-Ansatz

Verfahren

- 2016 „Best Practice LSA“ durch Korrektur des kommunalindividuellen Zuschussbedarfs anhand eines Korridors von 50 – 110 des Durchschnittsbetrags
- Vorschlag 2026 Korridorbereinigung anhand Quantils-Modell → Kappung Zuschussbedarfe um Ausreißer nach unten und oben

Auswirkungen

- Kürzung der FAG-Masse: -25,4 Mio. Euro (2016), -37 bis -68 Mio. Euro (2028?)

Bewertung

- Benchmark auf Ebene Z IV unseriös
- keine kommunalindividuelle Reaktions- und Anreizmöglichkeit
- keine Betrachtung unterschiedlicher Aufgabenverteilung zw. Gemeinden, Kreisen, Gemeindeverbänden und nicht kommunalen Trägern
- Strukturelle Unterschiede (u.a. Steuerkraft, Soziallasten) werden ausgeblendet.
- Kosten des übertragenen Wirkungskreises bleiben teilweise ungedeckt.
- *Gutachter 2023: Benchmark vertikales FAG parallel Kommunen und Land*

Ergänzung

- verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden

Korrekturfaktor Anrechnung Konsolidierung

Bisheriges Verfahren:

- Die Bedarfsermittlung fußt auf der Betrachtung des Zuschussbedarfs als Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit.
- Die Bedarfsermittlung erfolgt zudem dynamisch unter Rückgriff auf die jeweils aktuell vorliegenden Jahresrechnungs- bzw. Kassenstatistiken.

Folgen:

- Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung führen zur Reduzierung der Finanzausgleichsmasse insgesamt.

Forderung:

- Schaffung eines kommunalen Einbehalts für geleistete Konsolidierung ei den Steuer.
- Kommunen müssen Überschüsse in laufender Vw. erwirtschaften, um Investitionen, Kredittilgung und aufgelaufene Fehlbeträge auszugleichen

Ergänzung:

- Weiterentwicklung der im FAG 2024 eingeführten freien Spitze?
- Gegenargument; auch Ineffizienzen werden finanziert (auch bei Benchmark?)
- Anrechnung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden

Zusammenfassung bisherige Bedarfsermittlung

positiv zu werten sind nachfolgende Eigenschaften der Systematik der Bedarfsermittlung

- Basis für den Bedarf ist der **Saldo** der (vergangenen) kommunalen **Aus- und Einzahlungen**
- wegen des Bezugs auf öffentliche Statistiken sind diese **Ausgangsdaten** zwischen Land und Kommunen **unstrittig**
- die Bedarfsermittlung erfolgt **getrennt** nach **Gemeindeklassen**, Interessenkonflikte zwischen den Gemeindeklassen erheblich verringert
- Keine Spitzabrechnung unterstellter Prognoseparameter
- konjunkturelle Schwankungen werden stark abgefedert
- Die **AfA** könnten erstmals ab 2027 zur Schätzung des investiven Bedarfes, herangezogen werden
- mangels entsprechender Daten (noch) alternativlos, Bedarfsermittlung erfolgt zahlungs- und nicht ergebnisorientiert

Zusammenfassung bisherige Bedarfsermittlung

Nachteile der Bedarfsermittlung

- Systematik reagiert träge auf ad hoc Veränderungen (z. B. steigende Kosten für Asylbewerber, Coronakrise) → Mögliche Anpassung Korrekturfaktoren, Sonderansätze
- der Heterogenität der kommunalen Steuereinnahmen wird trotz freier Spitze nicht ausreichend Rechnung getragen (dürfte auch im Symetriemodell gelten)
- das Land vereinnahmt Einsparerfolge der Kommunen im konsumtiven Bereich
- wechselnde Benchmarks mit dem alleinigen Ziel der Minderung der FAG-Masse

Hinweise Gutachter zum Status Quo

- Keine eindeutige Bedarfsdefinition → **Status quo ist valide und sachgerecht**
- Diskussionsansätze zur Angemessenheit
 - Anreize Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
 - Leistungsfähigkeitsvorbehalt Land
 - Aufgabendifferenzierung
 - Betrachtung potentieller Mehreinnahmen
- Fortführung freie Spitze ab 2027 (- 50 Mio. Euro) fraglich
- Vorschlag Hebesatzbenchmark Realsteuern (- 3,6 Mio. Euro)
- Folgen Betrachtung Kommunalisierungsgrad und freiwilliger Aufgaben offen
- Vorschlag Benchmark durch Korridorbereinigung anhand Quantils-Modell (-37 bis -68 Mio. Euro)
- Bündelung Investitionsbedarfe und Verteilung (EW, Fläche, **Steuerkraft!**)
- Teilschlüsselmassenbildung Ebenen- statt Säulenmodell!

Symmetriemodell

Symmetriemodell

- Es erfolgt eine Verteilung der Einnahmen von Land und Kommunen aus Steuer, Finanzausgleich etc. (Deckungsmittelbetand) symmetrisch zum Ausgabeverhältnis (Deckungsmittelbedarf) zw. 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 fehlenden Ableitungen zu möglichen Effizienzurteilen.
- Kontroverse Startpunktdebatte:
 - Welche Ausgaben (z.B. Zinsen?) und Einnahmen werden herangezogen?
 - Mit oder ohne Investitionen?
 - Umgang mit Extrahaushalten?
 - Unterschiedliches Haushaltsrecht Land und Kommunen?

Symetriemodell

Kommunen (inkl. Zweckverbände)	Land
Bereinigte Ausgaben ./. Bereinigte Einnahmen ./. Einnahmen aus Steuern und steuerärtl. Abgaben ./. Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelverbrauch	Bereinigte Ausgaben ./. Finanzausgleichsleistungen des Landes ./. Bereinigte Einnahmen ./. Einnahmen aus Steuern und steuerärtl. Abgaben ./. Einnahmen aus allgem. Zuweisungen und Umlagen = Deckungsmittelverbrauch
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelbestand	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ./. Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelbestand

$$\text{Ziel: } \frac{\text{DMB}_{\text{Land}}}{\text{DMB}_{\text{Kommunen}}} = \frac{\text{DMV}_{\text{Land}}}{\text{DMV}_{\text{Kommunen}}}$$

Instrument: FAG-Leistungen

Methodenvergleich

	Aktuelles FAG	Symmetrie
Komplexität Bedarfsermittlung	hoch	gering
Aufgabenbezug/Kostenorientierung	ja	ja (indirekt) nur als Grundlage Verteilung Einnahmen
Gruppenspezifische Bedarfsermittlung	ja	nein (?)
Berücksichtigung Finanzsituation Land	nein	ja
Eingriffsmöglichkeiten Land	Gering (durch Sonderansätze)	mittel(?)
Berücksichtigung Konjunkturzyklen	antizyklisch	verstärkend
Planbarkeit	mittel	gering
Nachgelagerte Konnexität	ja	nein

Wo stehen wir? Was ist uns wichtig bei ...?

a) Grundausrichtung FAG-Methode

- FAG das antizyklische auf Rezession reagiert → Stabilität
- Beibehaltung Gruppentrennung
- Beschlusslage Präsidium 12.03.2024 → Festhalten am Aufgabenbezug!
- Positionen LKT und MF LSA(?)

b) Veränderung am Aufgabenbezug

- Keine Wiedereinführung Benchmark (Realsteuern, Zuschussbedarf)(?)
- Neubewertung investiver Bedarf
- Überprüfung der Prognosefaktoren
- Keine Schwächung Akzeptanzsteigerung Ausbau erneuerbarer Energien

c) Außerhalb des FAG

- Konnexitätsprinzip stärken
- Lösung für dauerhaft strukturell unterfinanzierte Gemeinden
- Unterstützung bei gesellschaftlichen Transformationsprozessen

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.**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Jörn Langhoff
Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt
Tel: 03 91 / 59 24 370
j.langhoff@sgsa.info