

Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt

Abschlusspräsentation

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

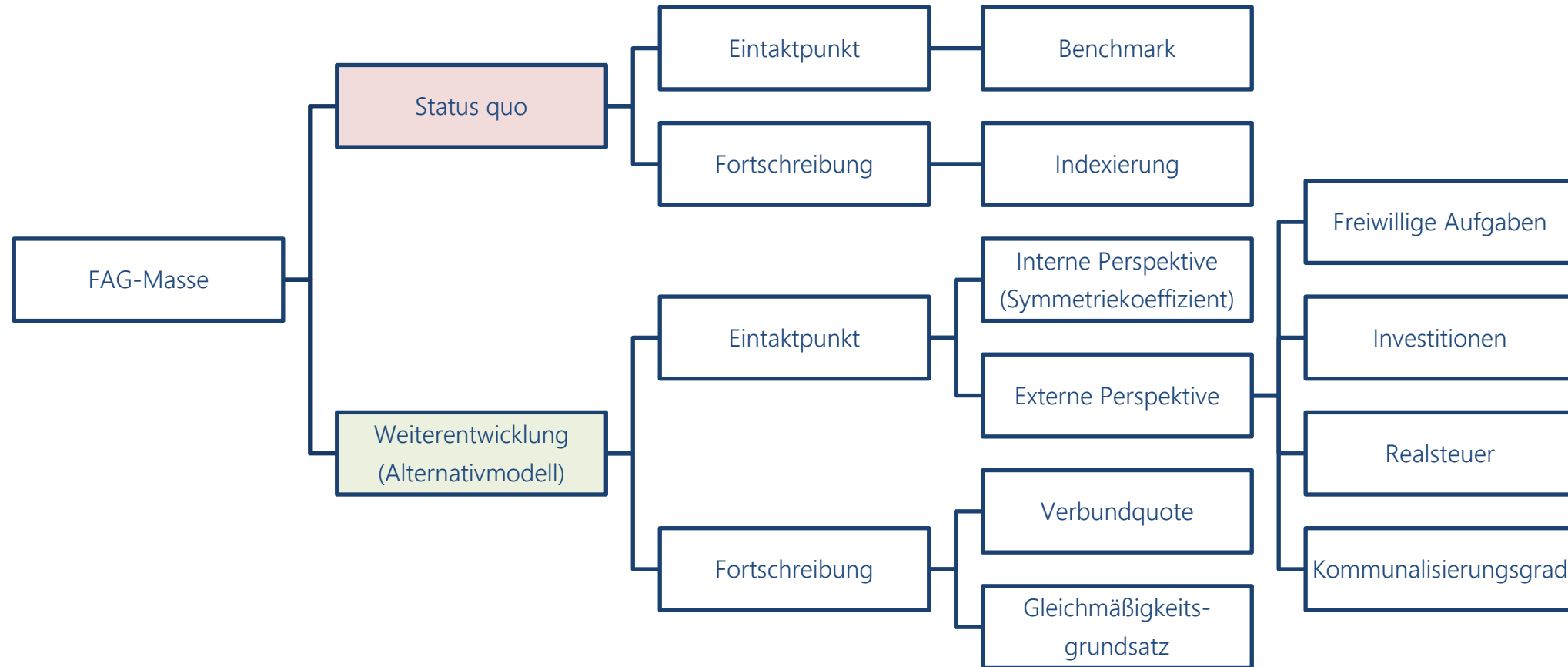
15. Juli 2026



Gliederung

1. Vertikaler Finanzausgleich
2. Teilschlüsselmassenbildung
3. Auftragskostenpauschale
4. Investitionstätigkeit
5. Horizontaler Finanzausgleich

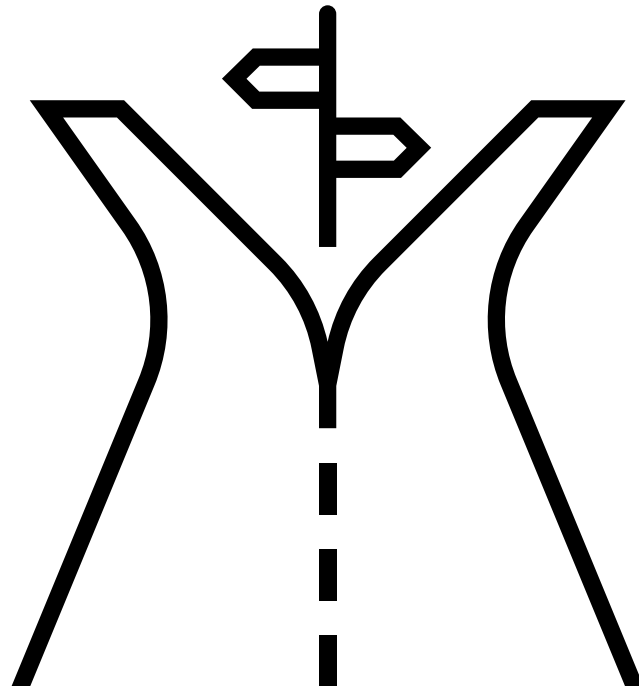
Bestimmung der Angemessenheit der FAG-Masse Herangehensweise



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

Zusammenfassung vertikales Modell

Ergebnisse der untersuchten Perspektiven

Modellvariante	Zeitbezug (Daten)	Ergebnis pro Jahr (Mio. Euro)
Status quo Modell	2020-2026	-40,0 (sachfremder pauschaler Zuschlag)
Bedarfsmodell (Korridormodell)	2015-2024	-40,8
Berücksichtigung Real- und Grunderwerbsteuer	2015-2024	+/-0
Freiwillige Aufgabenerfüllung	2015-2024	+/-0
Kommunalisierungsgrad	2015-2024	-93,6
Kommunalisierungsgrad unter Berücksichtigung der laufenden Verwaltungstätigkeit	2015-2024	+108,9
Symmetriekoeffizient (Basis)	2015-2025	+25,2
Symmetriekoeffizient (anteilige Zinsen, anteilige Real- und Grunderwerbsteuer)	2015-2025	+68,5 / +25,1

Zusammenfassung Status quo Modell FAG 2026

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 (einfach im Status quo, schwieriger in den Alternativmodellen)

Vertikaler Finanzausgleich: Beurteilung des Status quo-Modells

- Ansatzpunkte zur Reform des bestehenden Modells
 - **Preisindexierung Stufe 1 (Dreijahresdurchschnitt)**
 - bisher: Preisindex ist auf Sachsen-Anhalt bezogen, jedoch Verbraucherpreisindex
 - 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
 - Keine Fortschreibung des Mengengerüsts
 - Z.B. steigende Kinderzahlen als Prognosegerüst?

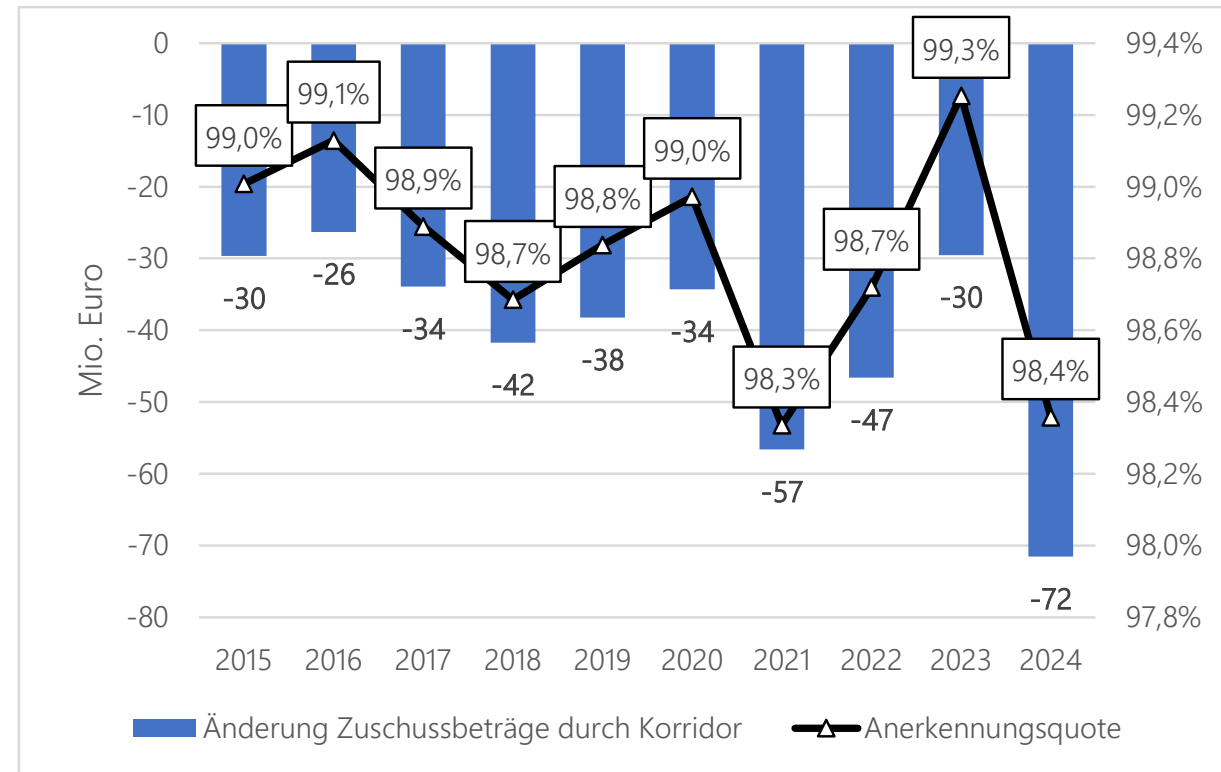
Vertikaler Finanzausgleich: Beurteilung des Status quo-Modells

- 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

Vertikaler Finanzausgleich: Interne Perspektive

Bedarfsorientierter Finanzausgleich - Quantils-Modell (laufende Zuschussbeträge)

- Darstellung der Differenz zur Status-quo-Ausstattung
- laufende Zuschussbeträge
- Zuschussbeträge werden nur 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.

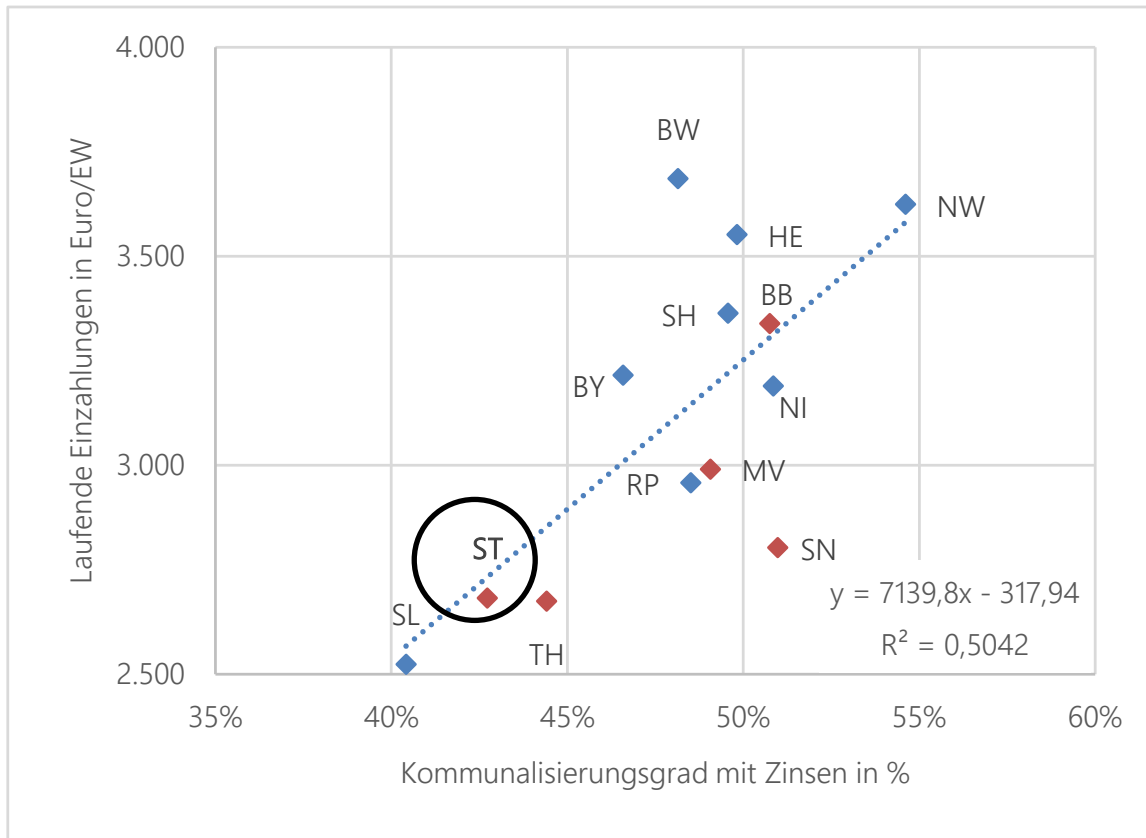
Vertikaler Finanzausgleich: Interne Perspektive

Bedarfsorientierter Finanzausgleich

Bedarfsmodell	Quantils-Modell (<u>laufende</u> Zuschussbeträge)	Update 2015-2024
Anerkennungsquote	98,87%	98,81%
Änderung absolut	-37,4 Mio. Euro	-40,8 Mio. Euro

Vertikaler Finanzausgleich: 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 ...

Vertikaler Finanzausgleich: 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

Symmetrieverfahren (vereinfachtes Schema)

- Symmetrische Verteilung der Einnahmen nach den Ausgaben

Kommunen (inkl. Zweckverbände)	Land
Bereinigte Ausgaben ./.. Bereinigte Einnahmen ./.. Einnahmen aus Steuern und steuerä hn l. Abgaben ./.. Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelverbrauch	Bereinigte Ausgaben ./.. Finanzausgleichsleistungen des Landes ./.. Bereinigte Einnahmen ./.. Einnahmen aus Steuern und steuerä hn l. Abgaben ./.. Einnahmen aus allgem. Zuweisungen und Umlagen = Deckungsmittelverbrauch
Einnahmen aus Steuern und steuerä hn lichen Abgaben + Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelbestand	Einnahmen aus Steuern und steuerä hn lichen 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

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

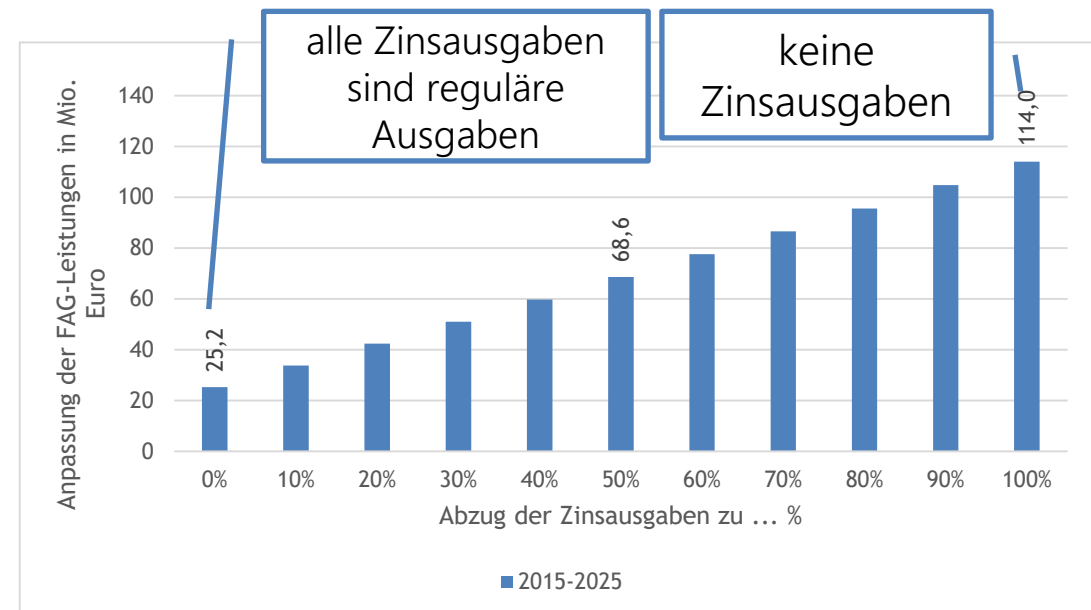
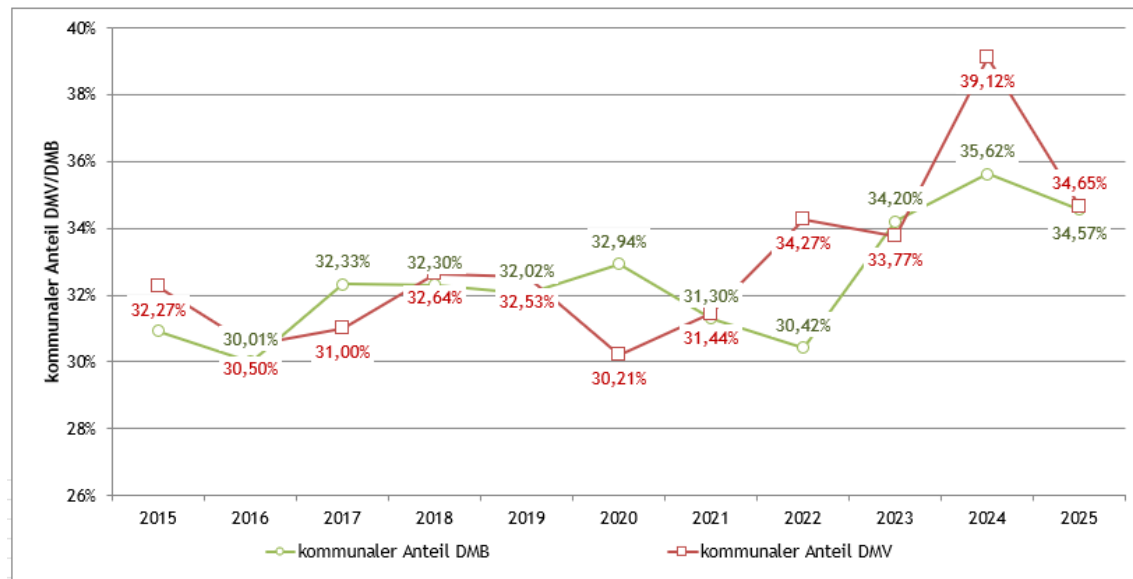
Zinsen

Einnahmenpotenziale

Extrahaushalte

Sondereffekt Corona

Zinsausgaben zu 50% abgezogen

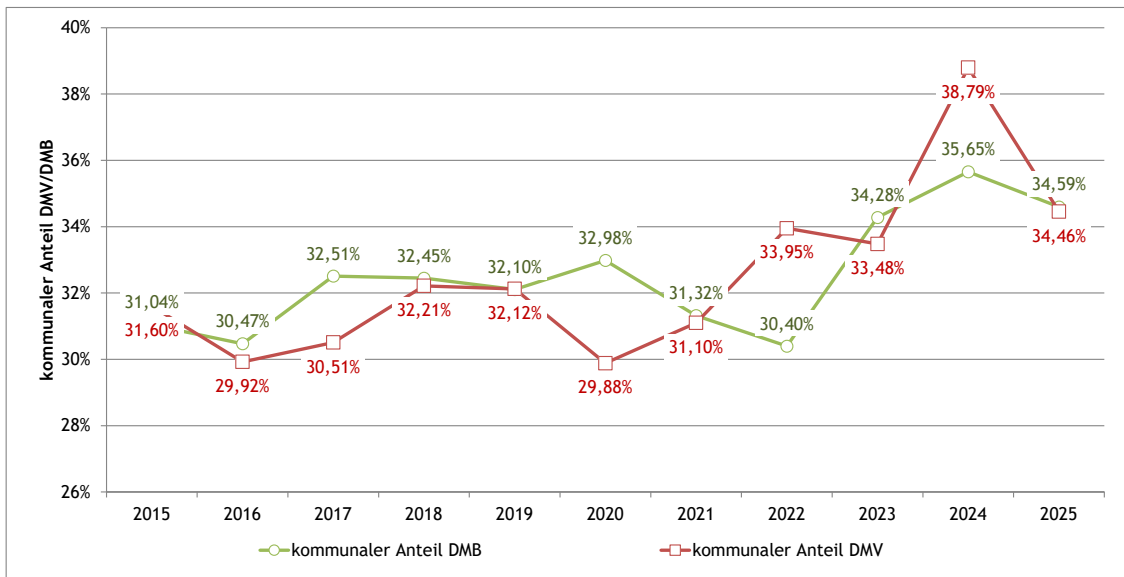


Symmetrieverfahren mit Berücksichtigung Einnahmepotenziale - Ergebnis

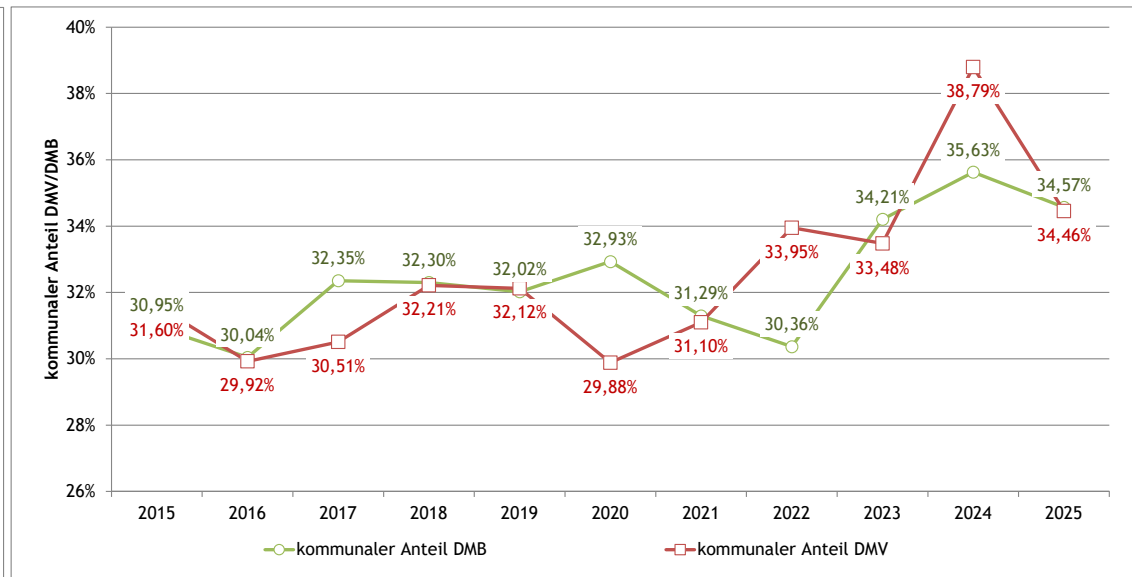
Modell mit anteiliger Verrechnung Mehreinnahmepotenziale (Realsteuern, Grunderwerbsteuer; hier: 50%)

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

alle Gemeinden (inkl. Leuna+Lützen)



Gemeinden ohne Leuna+Lützen



Zusammenfassung vertikales Modell

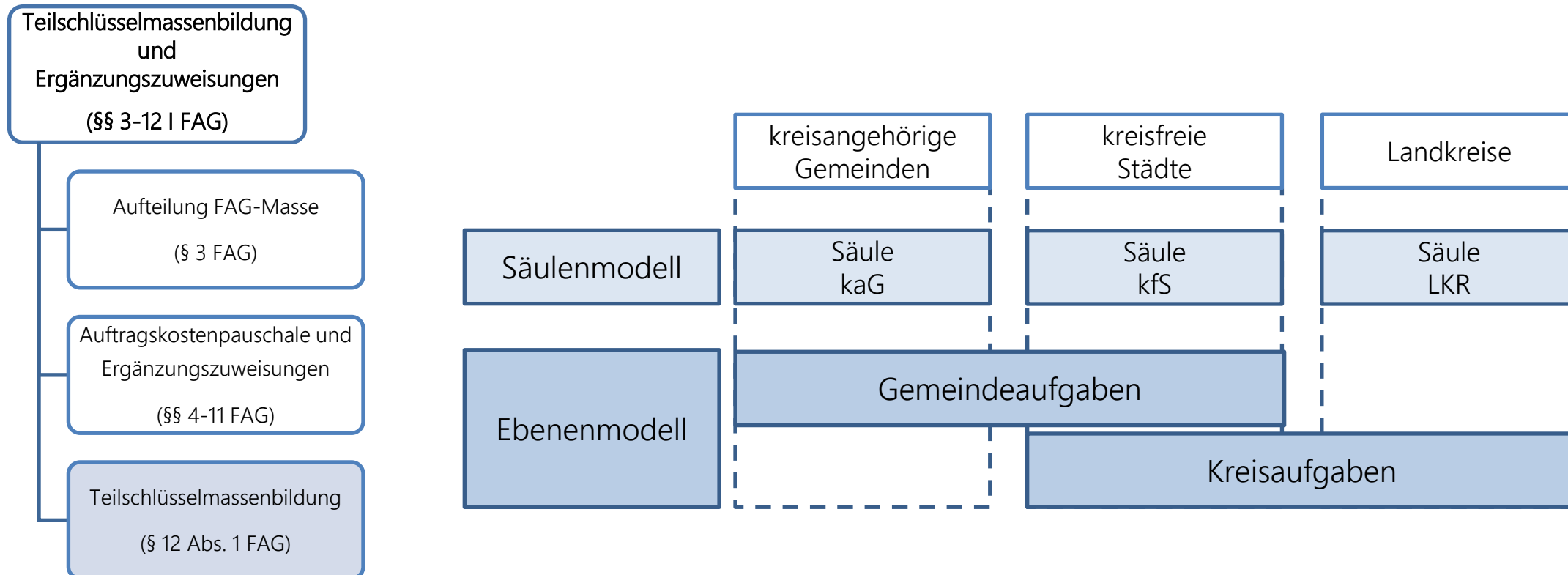
Ergebnisse der untersuchten Perspektiven

Modellvariante	Zeitbezug (Daten)	Ergebnis pro Jahr (Mio. Euro)
Status quo Modell	2020-2026	-40,0 (sachfremder pauschaler Zuschlag)
Bedarfsmodell (Korridormodell)	2015-2024	-40,8
Berücksichtigung Real- und Grunderwerbsteuer	2015-2024	+/-0
Freiwillige Aufgabenerfüllung	2015-2024	+/-0
Kommunalisierungsgrad	2015-2024	-93,6
Kommunalisierungsgrad unter Berücksichtigung der laufenden Verwaltungstätigkeit	2015-2024	+108,9
Symmetriekoeffizient (Basis)	2015-2025	+25,2
Symmetriekoeffizient (anteilige Zinsen, anteilige Real- und Grunderwerbsteuer)	2015-2025	+68,5 / +25,1

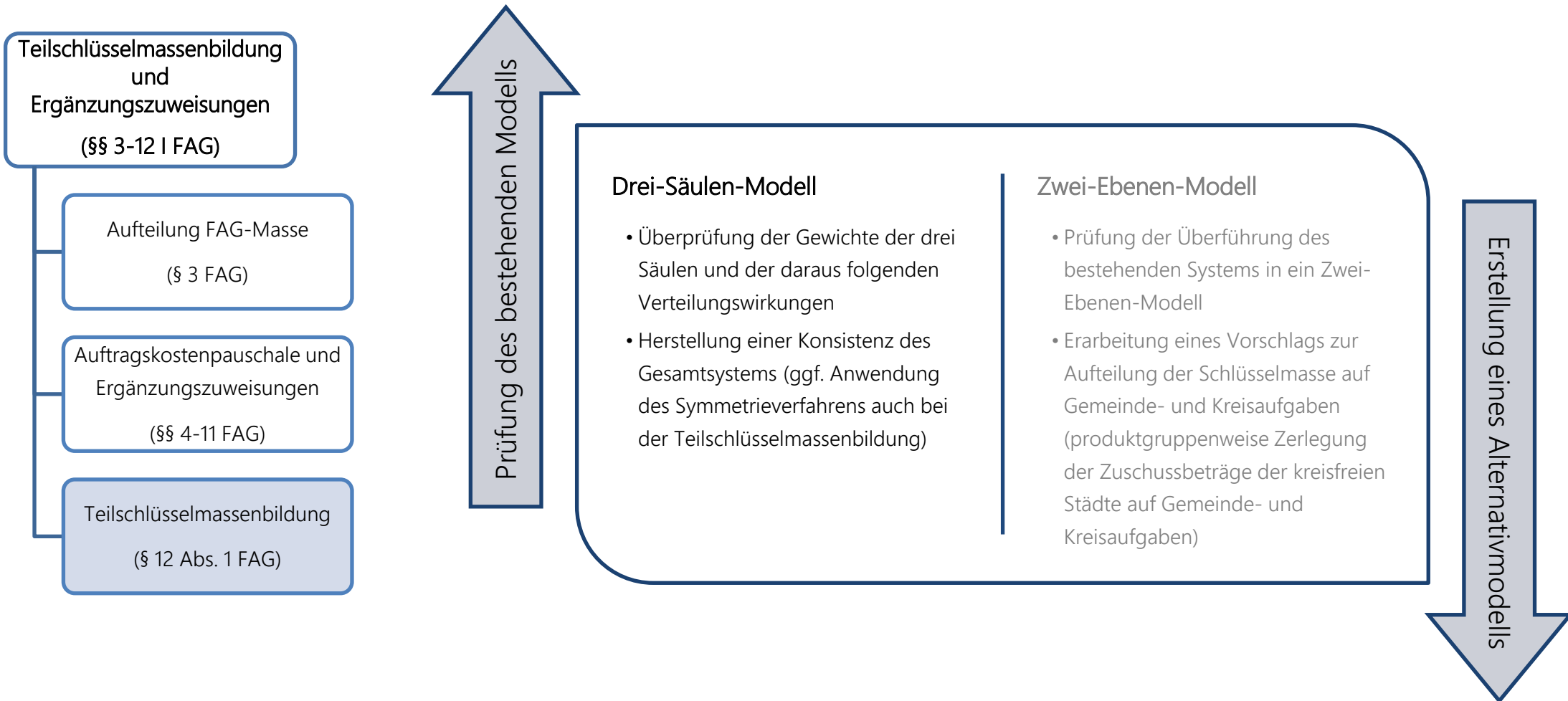
Gliederung

1. Vertikaler Finanzausgleich
2. Teilschlüsselmassenbildung
3. Auftragskostenpauschale
4. Investitionstätigkeit
5. Horizontaler Finanzausgleich

Teilschlüsselmassenbildung



Teilschlüsselmassenbildung



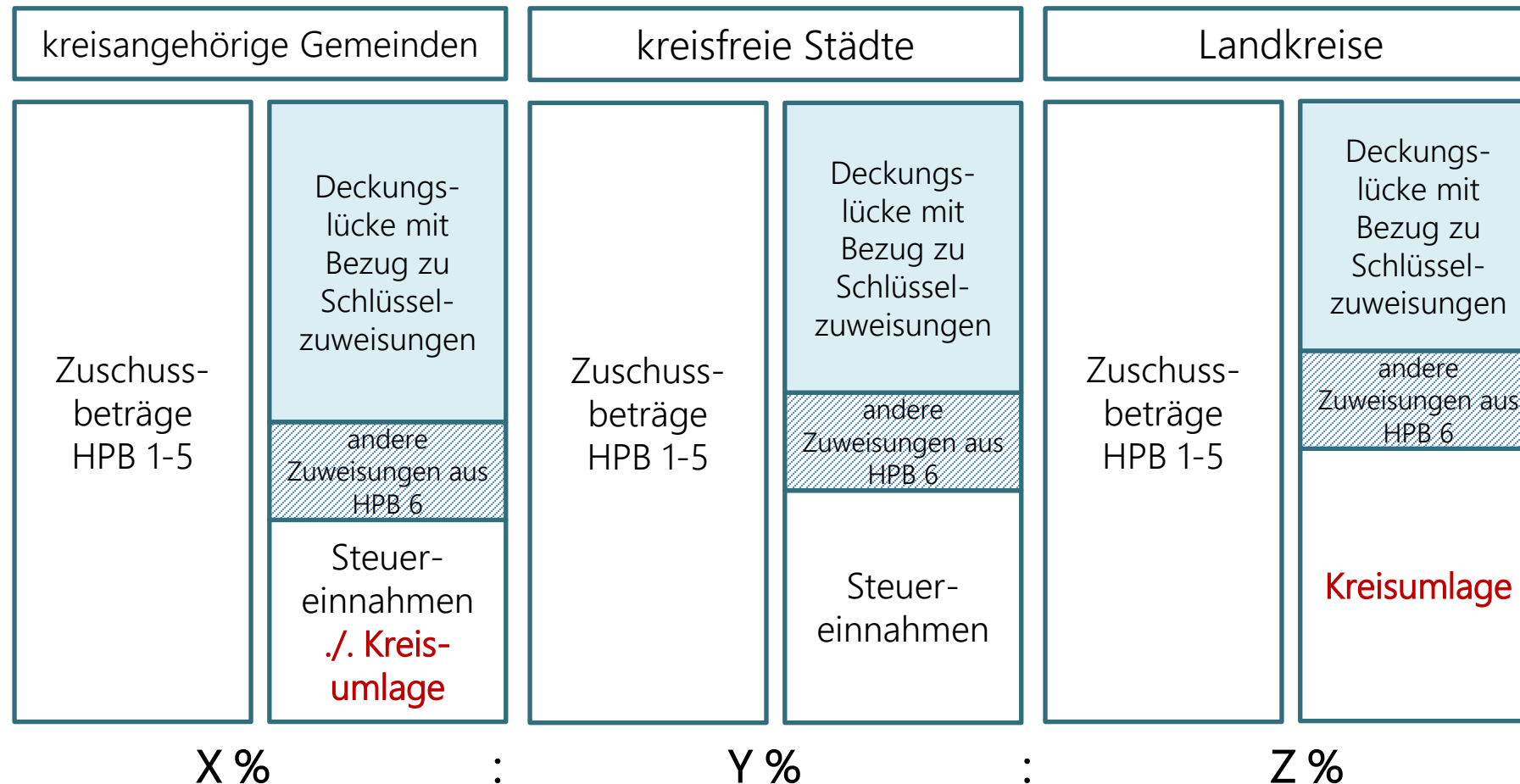
Teilschlüsselmassenbildung

Verfahren zur Dotation der Teilschlüsselmassen



Teilschlüsselmassenbildung

Alternative Berechnungsweise beim Drei-Säulen-Modell



Teilschlüsselmassenbildung

Berechnungsschema Top Down (Teil 1)

Teilschlüsselmassenbildung FAG Sachsen-Anhalt 2026			Kreisangehörige Gemeinden (EG+VG+Gem)	Kreisfreie Städte	Landkreise	zusammen
Zuschussbeträge der HPB 1-5 2022-2024 (Durchschnitt)	(1)		1.518.064.540 €	1.316.634.026 €	1.507.520.095 €	4.342.218.660 €
	(1a)		35,0%	30,3%	34,7%	
Steuereinnahmen netto 2022-2024	(2)		1.727.453.336 €	590.288.764 €		2.317.742.100 €
Familienleistungsausgleich	(3)					- €
Leistungen SGB II (Hartz-IV-SoBEZ, Wohngeldw.) (Kto. 6052+6053)	(4)			27.316.112 €	52.103.456 €	79.419.567 €
potenzielle Steuermehr- (+) oder -mindereinnahmen (-)	(5)		- €	- €		- €
Einnahmen HPB 6 2022-2024	(6)	(2)+(3)+(4)+(5)	1.727.453.336 €	617.604.876 €	52.103.456 €	2.397.161.667 €
Kreisumlage 2022-2024 (Ist)	(7)		711.920.203 €	-	711.920.203 €	- €
Zinssaldo 2022-2024	(8)		- €	- €	- €	- €
modifizierter Zuschussbetrag HPB 6 (Überschuss) 2022-2024	(9)	(6)-(7)-(8)	1.015.533.133 €	617.604.876 €	764.023.659 €	2.397.161.667 €
Deckungslücke für FAG brutto (ZB HPB 1-5 abzgl. ZB HPB 6) (brutto)	(10)	(1)-(9)	502.531.407 €	699.029.150 €	743.496.436 €	1.945.056.993 €
	(10a)		25,8%	35,9%	38,2%	

Teilschlüsselmassenbildung

Berechnungsschema Top Down (Teil 2)

Teilschlüsselmassenbildung FAG Sachsen-Anhalt 2026			Kreisangehörige Gemeinden (EG+VG+Gem)	Kreisfreie Städte	Landkreise	zusammen
<i>Vorwegabzüge aus der FAG-Masse mit klarem Aufgabenbezug 2022-2024</i>						
§ 4 FAG Auftragskostenpauschale	(11a)		135.457.800 €	143.407.433 €	232.278.633 €	511.143.867 €
§ 7 FAG SGB II (bis 2023)	(11b)		- €	17.516.533 €	31.984.733 €	49.501.267 €
§ 9 FAG SGB VIII	(11c)		- €	41.308.033 €	72.564.767 €	113.872.800 €
§ 10 FAG Schülerbeförderung	(11d)		- €	3.626.933 €	22.623.133 €	26.250.067 €
§ 11 FAG Unterhaltung Kreisstraßen	(11e)		- €	604.600 €	31.878.300 €	32.482.900 €
Summe Vorwegabzüge	(12)	Σ (11a)...(11e)	135.457.800 €	206.463.533 €	391.329.567 €	733.250.900 €
	(12a)		18,5%	28,2%	53,4%	
Deckungslücke mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen (netto)	(13)	(10)-(12)	367.073.607 €	492.565.617 €	352.166.869 €	1.211.806.093 €
Anteile Teilschlüsselmassen gemäß Gutachternvorschlag	(13a)		30,3%	40,6%	29,1%	
<i>Anteile Teilschlüsselmassen (Status quo)</i>						
			34,5%	33,7%	31,8%	
Differenz zum Status quo			-4,2%	6,9%	-2,7%	
Schlüsselmasse für FAG 2026						
Verteilung der Schlüsselmasse			322.969.443 €	433.383.496 €	309.853.761 €	1.066.206.700 €
Status quo			367.818.700 €	359.659.900 €	338.728.100 €	1.066.206.700 €
Differenz zum Status quo			- 44.849.257 €	73.723.596 €	- 28.874.339 €	

Teilschlüsselmassenbildung Zwischenfazit

- Zwischenfazit:
 - keine explizite Gutachterempfehlung (Prüfverfahren entspricht Grundlogik des Symmetrieverfahrens und ist damit ein Alternativmodell)
 - Ergebnis bei „alternativer“ Vorgehensweise mit den Gesamt-Zuschussbeträgen als Ausgangspunkt
 - kreisfreie Städte mit deutlich höherem Anteil – Rückführung auf schlechte Entwicklung der Finanzlage seit 2022
 - kreisangehörige Gemeinden und Landkreise jeweils mit etwas geringeren Anteilen
 - deutlich vereinfachtes Verfahren, das ohne engmaschige Gesetzgebungsverfahren auskommt
- Überführung in Zwei-Ebenen-Modell nicht sachgerecht
 - hoher Anteil der kreisfreien Städte an der Gesamt-Einwohnerzahl
 - hohe Anteile der drei Städte am Gesamt-Steueraufkommen
 - keine Entkopplung der kreisfreien Städte vom kreisangehörigen Raum
 - kreisfreie Städte unterscheiden sich stark von den großen kreisangehörigen Gemeinden
 - keine Dominanz einer einzelnen kreisfreien Stadt innerhalb der Säule
 - Beibehaltung des Drei-Säulen-Modells der Teilschlüsselmassen

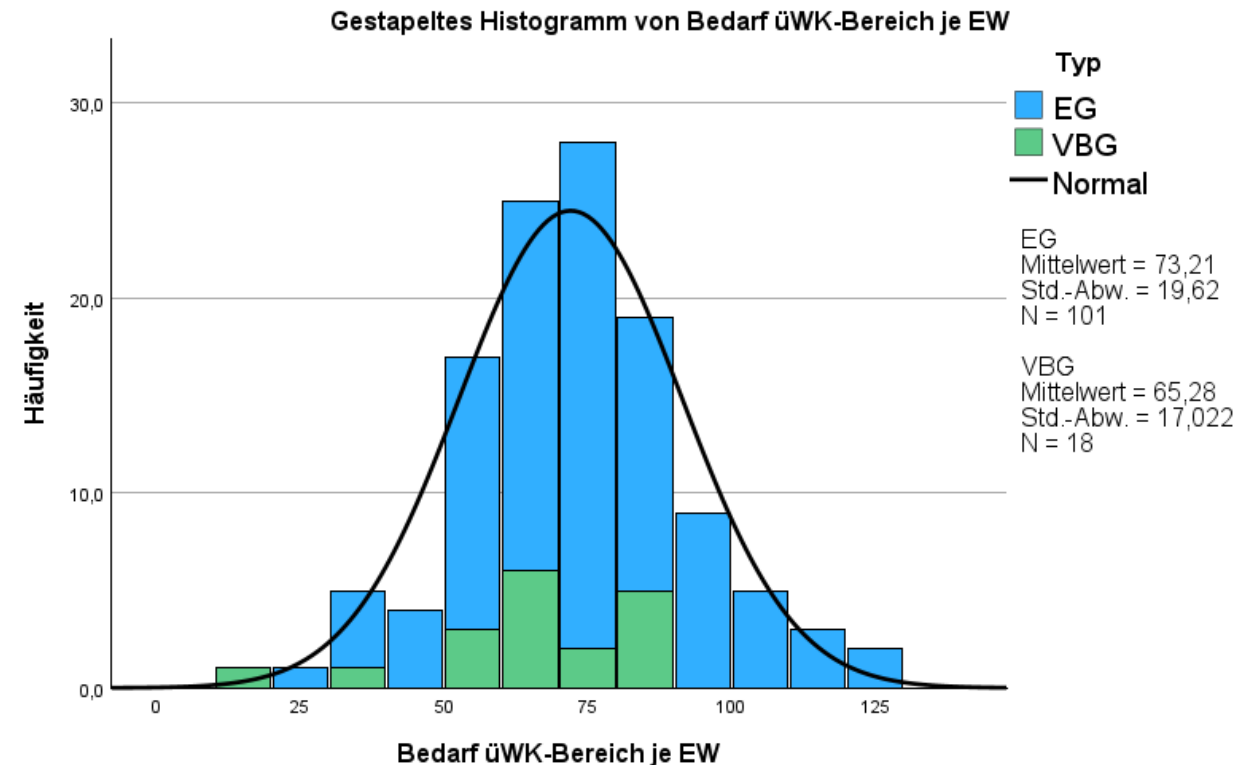
Gliederung

1. Vertikaler Finanzausgleich
2. Teilschlüsselmassenbildung
3. **Auftragskostenpauschale**
4. Investitionstätigkeit
5. Horizontaler Finanzausgleich

Auftragskostenpauschale

- Erhebungsmodus nicht zu beanstanden
- Verteilungsmodus in der Prüfung
 - ist ausschließlich einwohnerbezogene Verteilung sachgerecht?
 - Steuerkraft darf nicht genutzt werden
 - Fläche / Demografie?
- statistische Prüfung: Verteilung nach EW-Zahl ist sachgerecht
 - Normalverteilung ist näherungsweise gegeben
 - zwar Streuungsverluste, aber weder Fläche noch Demografie können Unterschiede zuverlässig erklären

Verteilung der in die Berechnung der AKP eingehenden Bedarfe

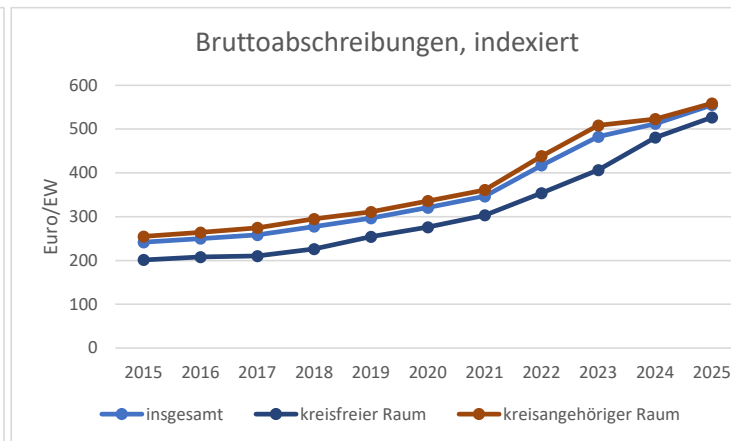
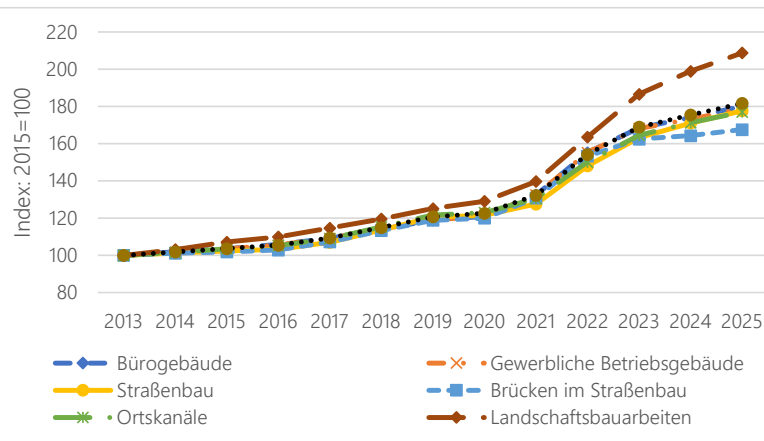


Gliederung

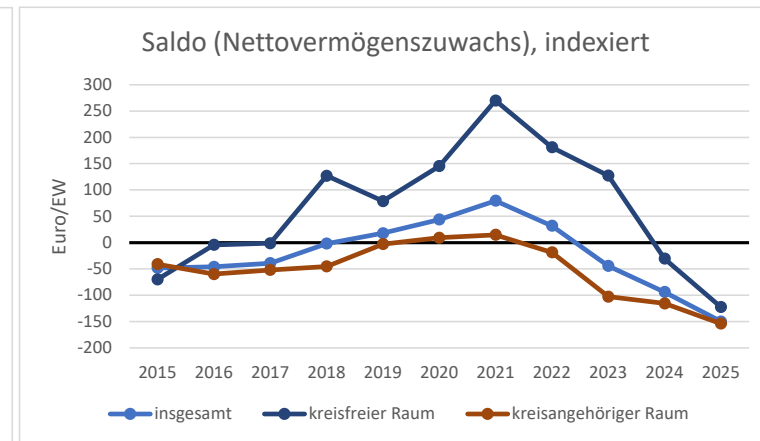
1. Vertikaler Finanzausgleich
2. Teilschlüsselmassenbildung
3. Auftragskostenpauschale
- 4. Investitionstätigkeit**
5. Horizontaler Finanzausgleich

Investitionstätigkeit

- gemischter Preisindex der Bauwirtschaft **ab 2013**
 - 2013: Umstellungsjahr Doppik
- **kein** Zuwachs des kommunalen Nettovermögens
 - [Sachinvestitionen abzüglich indexierte Bruttoabschreibungen]
- aber: auch Abschreibungsbasis vor Indexierung 2025 höher als 2013 (~+130 Mio. Euro)
 - Indexierungsergebnis beschreibt die Obergrenze des Investitionsbedarfs zum Kapitalerhalt



Bruttoabschreibungen, indexiert mit dem Preisindex Bauwirtschaft



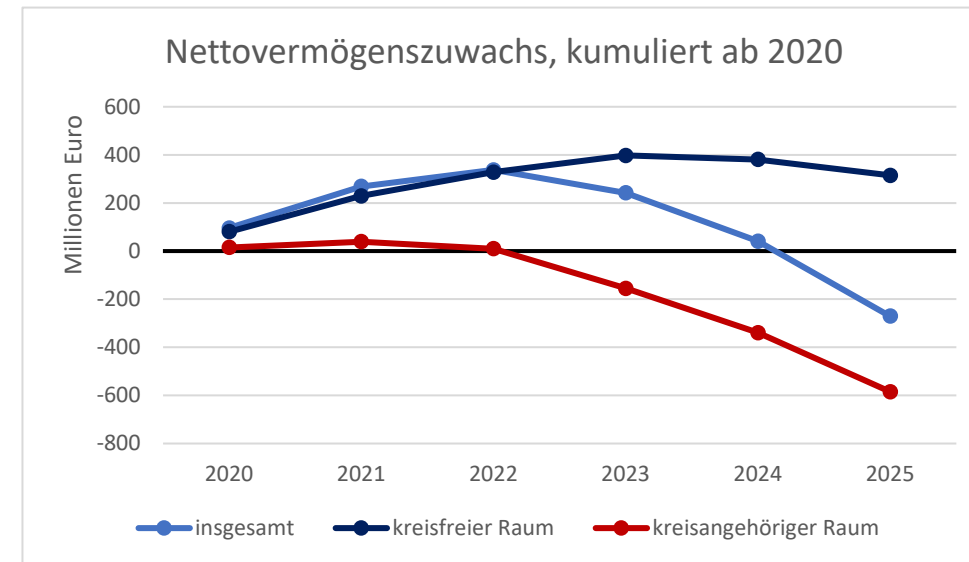
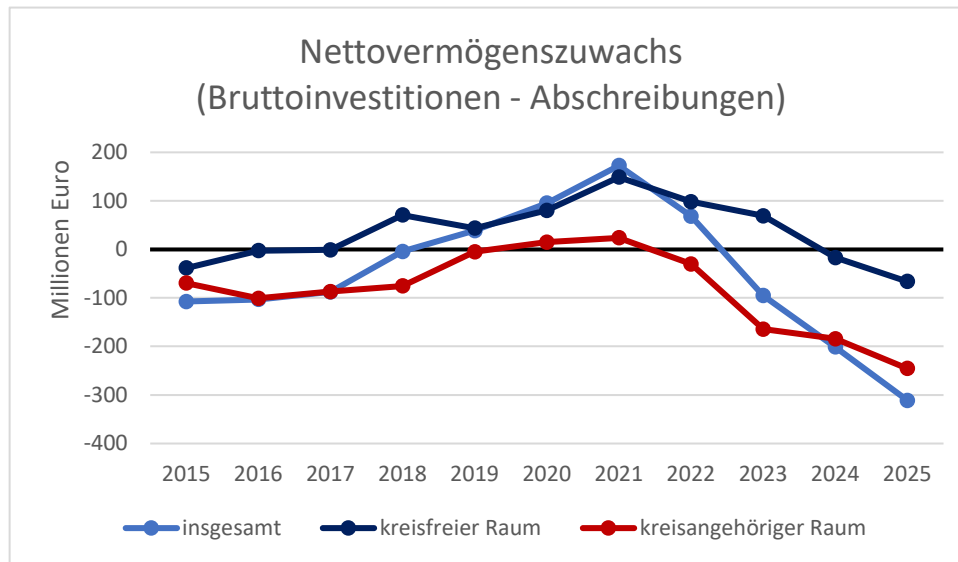
Sachinvestitionen abzüglich preisindexierte Bruttoabschreibungen

➤ **Zwischenergebnis Perspektive 1: am aktuellen Rand ca. 150 Euro/EW Nettovermögensverlust der Kommunen [bei gegebener Förderkulisse]**

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Erhebung bei den Kommunen Sachsen-Anhalts.

Investitionstätigkeit

- Fazit: zusätzlicher Investitionsbedarf ist gegeben
- Förderkulisse sollte weiter mitgedacht werden → Betrachtung der „einfacheren“ **Perspektive 1**
 - *zusätzlicher* investiver Bedarf **ca. 270 Mio. Euro** – abgeleitet aus kumuliertem Nettovermögenszuwachs seit 2020
 - Bundes-Fördermittel sind in dieser Perspektive voll anzurechnen (voraussichtl. 157 Mio. Euro p.a.)
 - Nachsteuerungsbedarf besteht bei der horizontalen Verteilung



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Erhebung bei den Kommunen Sachsen-Anhalts.

Investitionstätigkeit

Umsetzung (basierend auf Daten des FAG 2026)

- „Wegfall“ Tilgungsbeitrag
 - Instrument aus der kameralen Welt
 - Umwandlung in originäre Investitionsförderung gemäß doppischen Nettoabschreibungen
- Aufstockung Investitionspauschale um 270 Mio. Euro
 - abgeleitet aus Untersuchungen zu Abschreibungen
 - stärkere investive Bindung spiegelt die Ergebnisse der Untersuchung der (Netto-)Abschreibungen
- Vermeidung einer Schlechterstellung der kfS
- Verteilung auf die Gruppen kaG und LK gemäß dem Anteil an der bilanziellen Investitionslücke
- horizontale Verteilung auf die einzelnen Einheiten (qualitativ abgeleitet)
 - 1/3 Einwohnerzahl
 - 1/3 Fläche
 - 1/3 nach Maßgabe der Schlüsselzuweisungen

Investitionstätigkeit - Umsetzung (basierend auf Daten des FAG 2026)

	Kennzahl	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden/VbG
Status quo	Hinzurechnung eines Tilgungsbeitrages, Ø 2020-2022 (Basis Meldung Kommunen im Februar 2023)	161.731.663	28.768.325	45.479.363	87.483.975
	Investitionspauschale	160.000.000	37.500.000	40.000.000	82.500.000
	Pauschale für Investitionen in Kreisstraßen	30.000.000	557.329	29.442.671	
	zusammen	351.731.663	66.825.654	114.922.034	169.983.975
Gutachtersvorschlag	Wegfall Tilgungsbeitrag	-161.731.663	-28.768.325	-45.479.363	-87.483.975
	Aufstockung Investitionspauschale	270.000.000			
	bisherige Investitionspauschale + Kreisstraßen	190.000.000			
	neue Investitionspauschale	460.000.000			
	Kompensation wegfallender Tilgungsbeitrag kfs		29.000.000		
	Restbetrag für pauschale Verteilung			431.000.000	
	Aufteilungsverhältnis		9,0%	41,0%	50,0%
	Investitionspauschale nach Quoten		38.790.000	176.710.000	215.500.000
	Investitionspauschale zusammen	460.000.000	67.790.000	176.710.000	215.500.000
	Gesamteffekt	108.268.337	964.346	61.787.966	45.516.025
	je EW		1,76	38,88	28,64

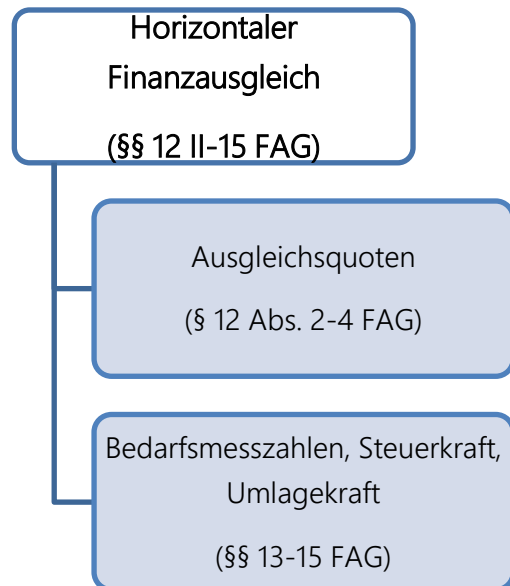
Gliederung

1. Vertikaler Finanzausgleich
2. Teilschlüsselmassenbildung
3. Auftragskostenpauschale
4. Investitionstätigkeit
5. **Horizontaler Finanzausgleich**

Horizontaler Finanzausgleich Vorschläge

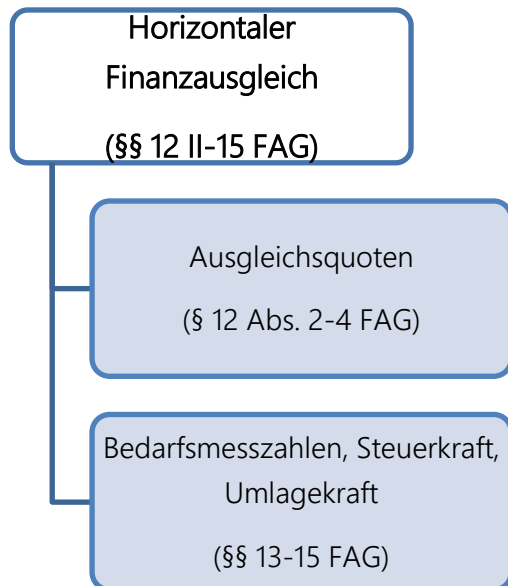
Zusammenfassung der Reformeffekte (Teil 1)

- Auflösung Hauptansatzstaffel
- Veränderung **Zentralitätszuschlag**:
 - Grundzentren
 - alt: -
 - neu: 16,20% der Einwohnerzahl des jeweiligen GZ
 - Mittelzentren:
 - alt: 36,78% der Einwohnerzahl des jeweiligen MZ
 - neu: 16,00% der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs des jeweiligen MZ (inkl. EW-Zahl des MZ selbst)
 - Oberzentren (Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte)
 - alt: -
 - neu: 52,00% der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs des jeweiligen OZ (inkl. EW-Zahl des OZ selbst)



Horizontaler Finanzausgleich Vorschläge

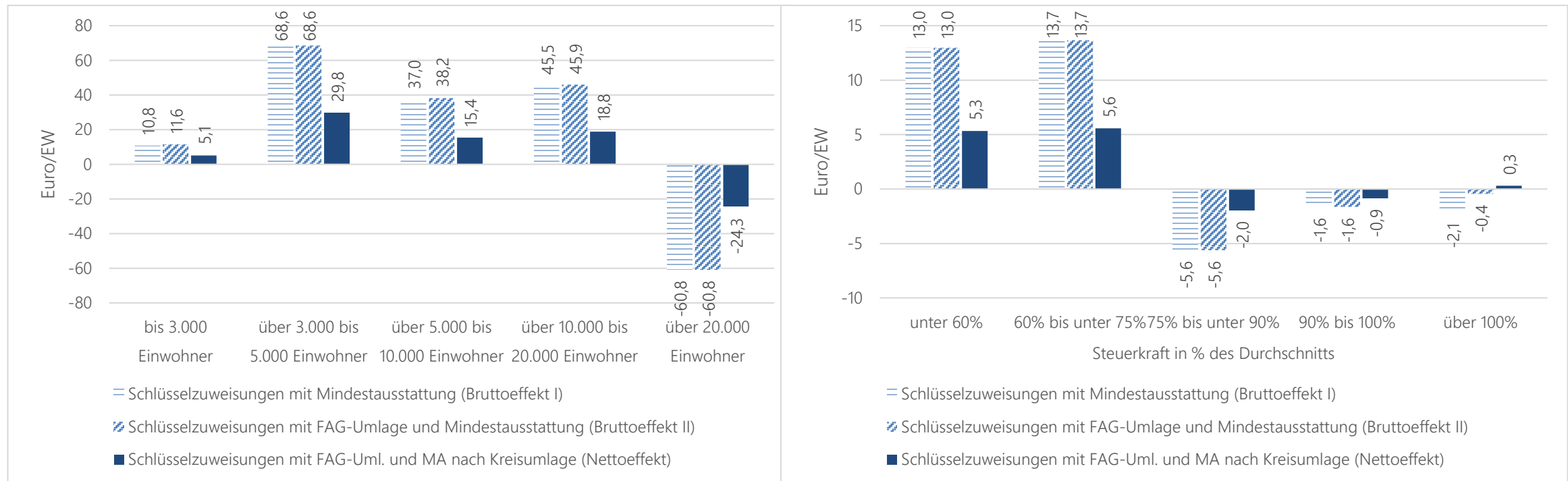
Zusammenfassung der Reformeffekte (Teil 2)



- Absenkung Kinderansatz 6-10
 - alt: 12,53 (kfS: 6,07)
 - neu: 6,66 (kfS: 3,32)
- Auflösung Kinderansatz u6 (Landkreise und kreisfreie Städte)
- Erhöhung Soziallastenansatz
 - alt: 8,23 (kfS: 4,25)
 - neu: 23,53 (kfS: 11,48)

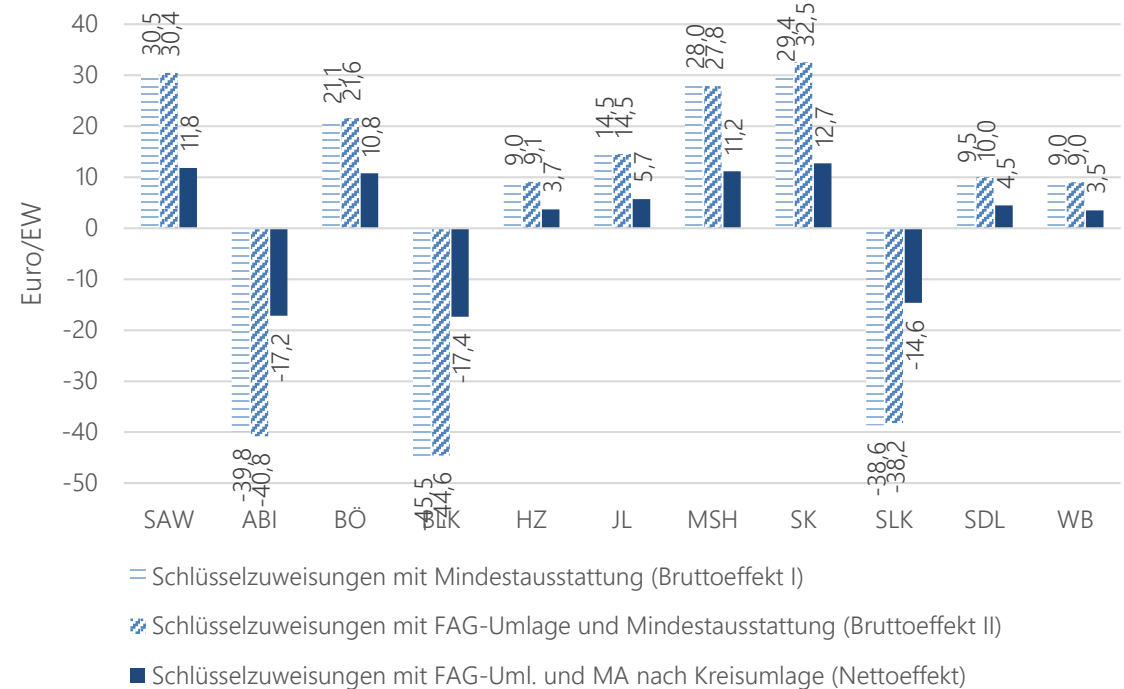
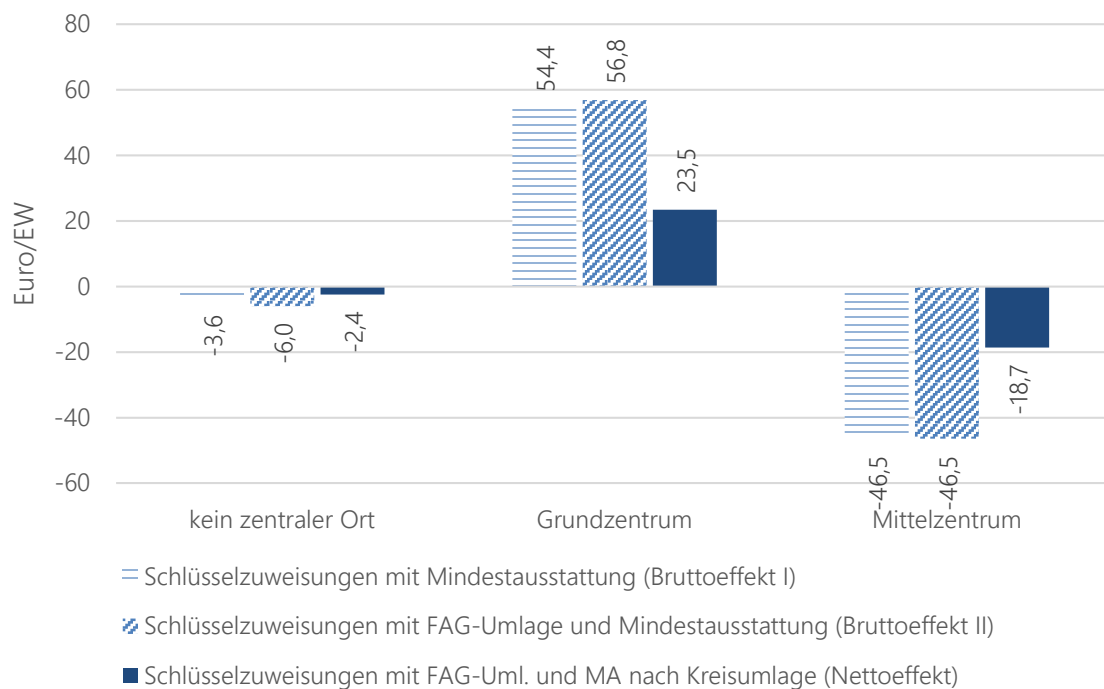
Horizontaler Finanzausgleich

Verteilungseffekte: Kreisangehörige Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt.

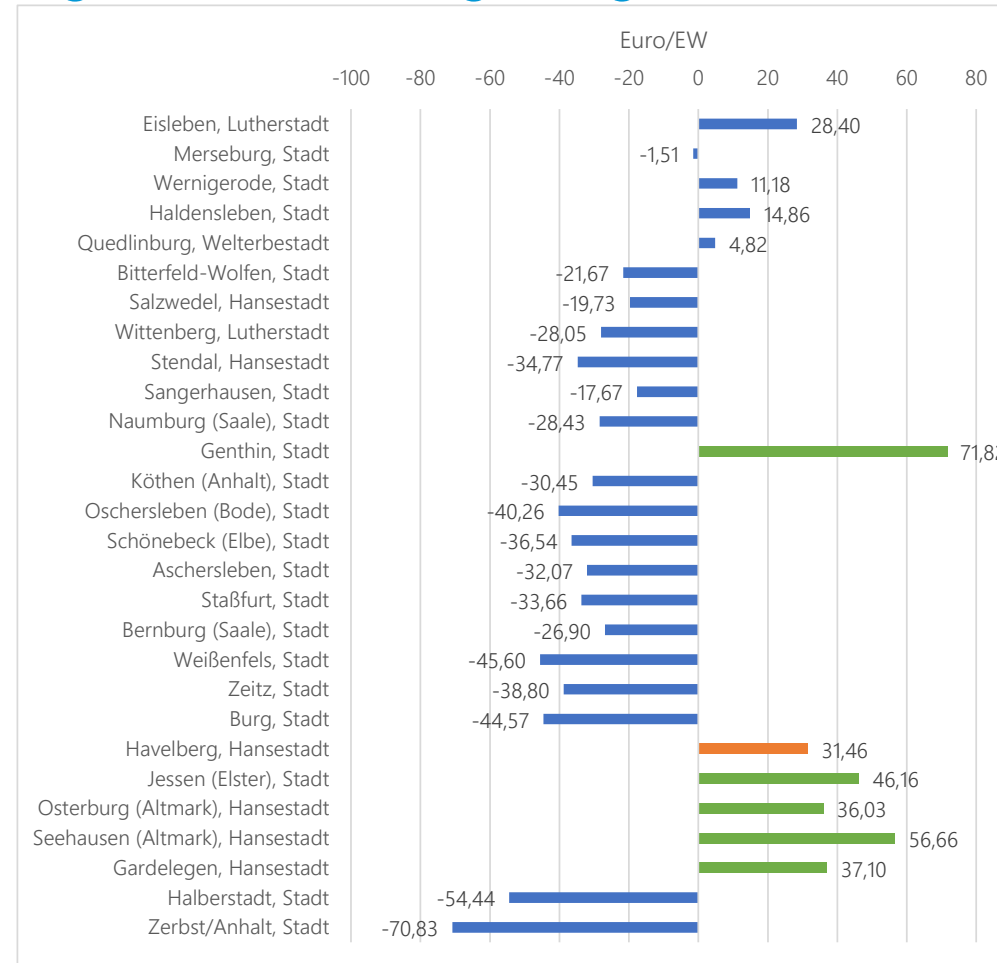
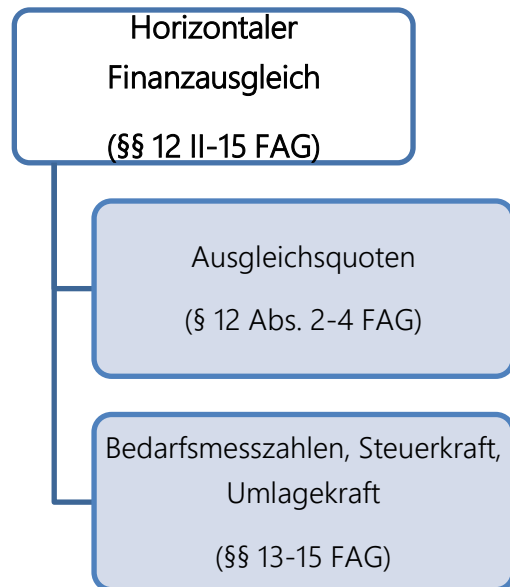
Horizontaler Finanzausgleich Verteilungseffekte: Kreisangehörige Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt.

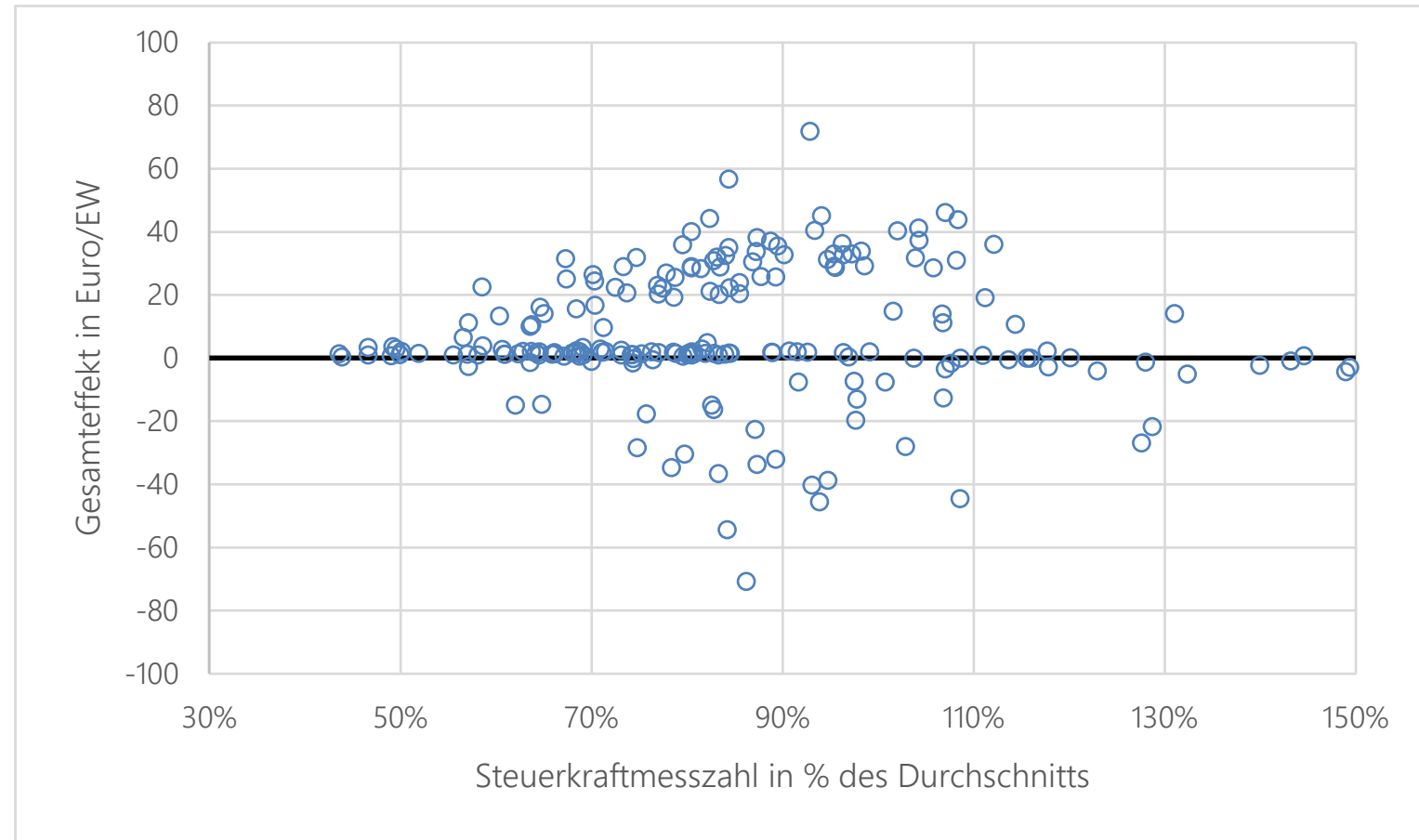
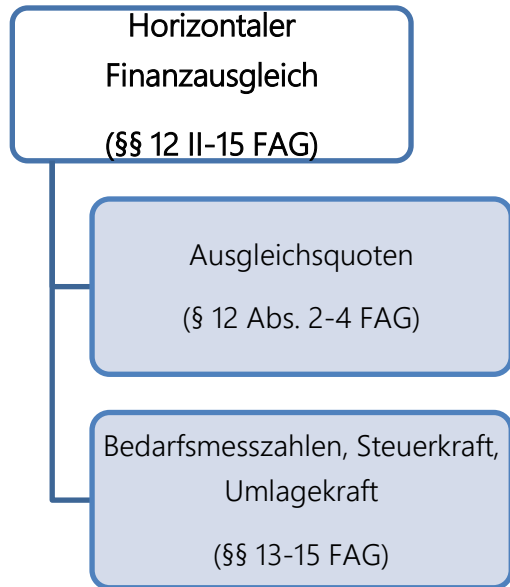
Horizontaler Finanzausgleich

Verteilungseffekte: Kreisangehörige Gemeinden



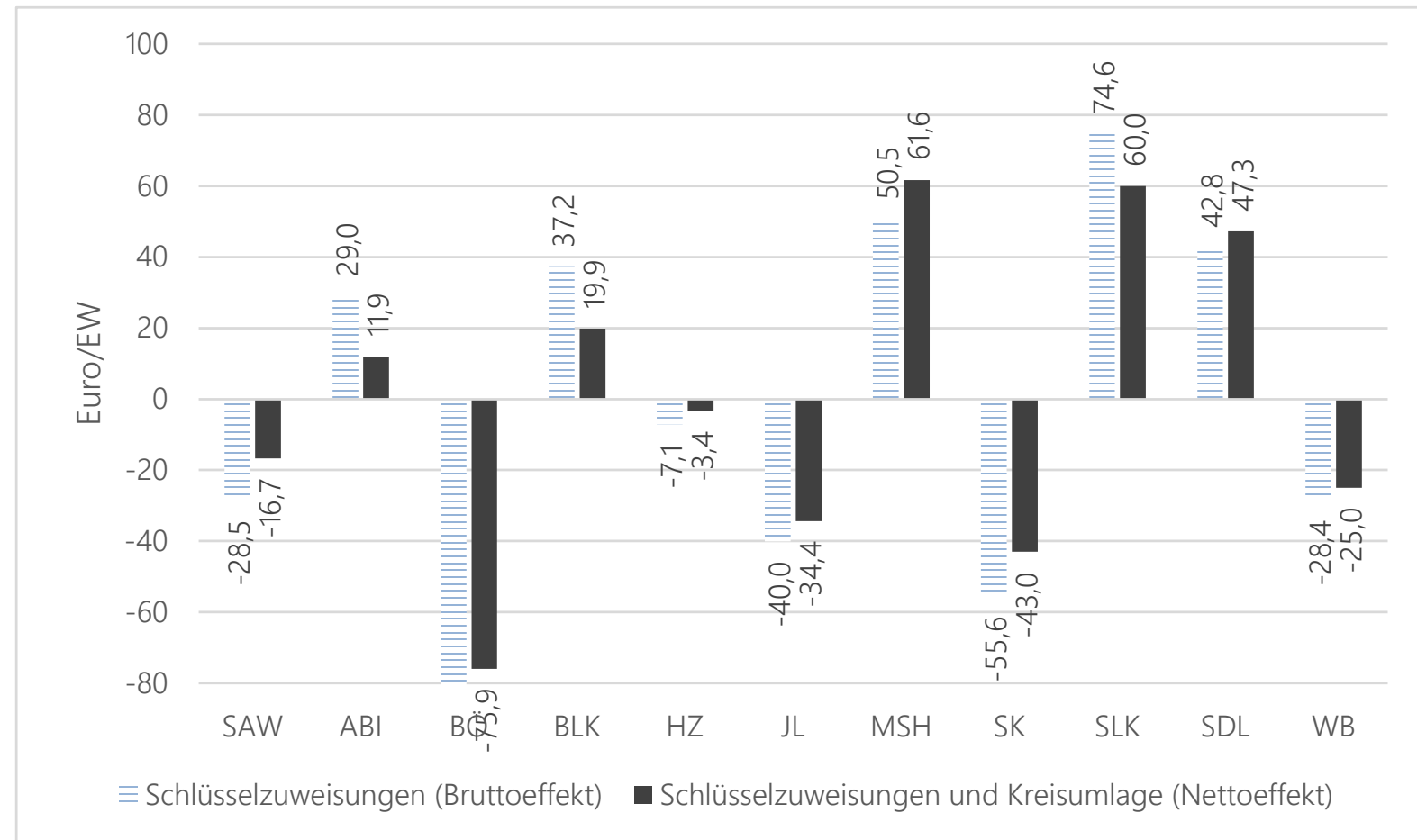
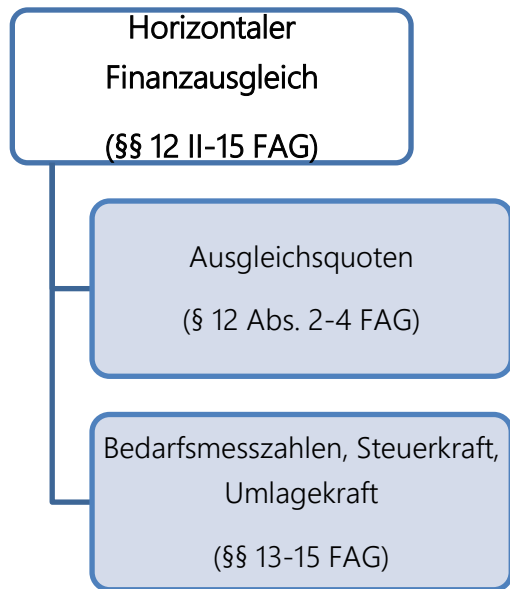
 GZ mit Teilfunktion MZ
 bisherige MZ
 neue MZ

Horizontaler Finanzausgleich Verteilungseffekte: Kreisangehörige Gemeinden

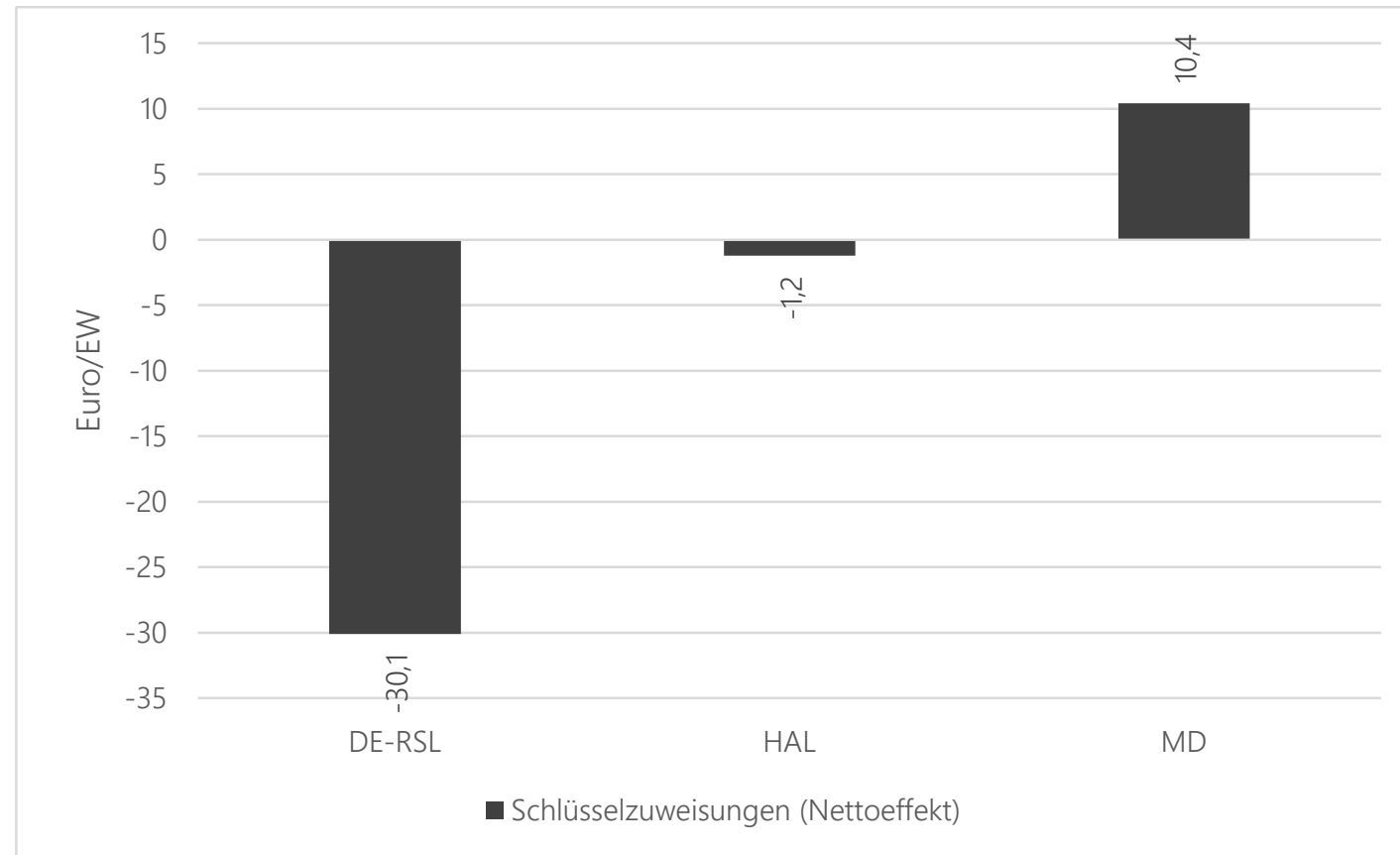
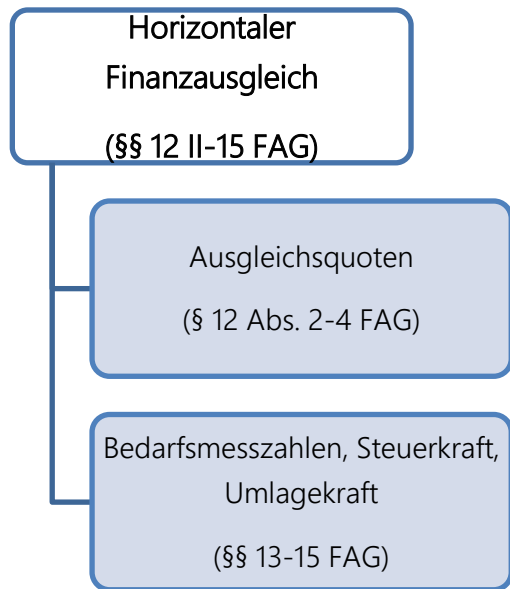


Horizontaler Finanzausgleich

Verteilungseffekte: Landkreise und kreisfreie Städte



Horizontaler Finanzausgleich Verteilungseffekte: Landkreise und kreisfreie Städte



Sonstiges

