KOWID
Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft
Infrastruktur und Daseinsvorsorge

Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt

Gutachten im Auftrag des
Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt

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

Endfassung

Leipzig, August 2026

Autoren

Dr. Mario Hesse, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig, Mitglied des Vorstands im KOWID e. V.

Dr. Tim Starke, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig, Mitglied des KOWID e. V.

Prof. Dr. Thomas Lenk, Direktor des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS) an der Universität Leipzig, Mitglied des KOWID e. V.

erstellt durch

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.

Universitätsstraße 16
04109 Leipzig
info@kowid.de
www.kowid.de

Ansprechpartner

Dr. Mario Hesse

Universität Leipzig
Augustusplatz 10 | 04109 Leipzig
Tel.: +49 341 9733-582
hesse@wifa.uni-leipzig.de

Inhalt

Abbildungsverzeichnis VIII

Tabellenverzeichnis XI

Abkürzungsverzeichnis XIII

0 Executive Summary 1

1 Finanzlage der Kommunen in Sachsen-Anhalt 4

1.1 Finanzierungssaldo und Saldo der Verwaltungstätigkeit 4

1.2 Einzahlungen 8

1.2.1 Steuereinnahmen 8

1.2.2 Realsteuerhebesätze 11

1.2.3 Zuweisungen 17

1.3 Auszahlungen 22

1.3.1 Investitionen und Infrastrukturauszahlungen 22

1.3.1.1 Ist-Entwicklung der Sachinvestitionen und Infrastrukturauszahlungen 22

1.3.1.2 Infrastrukturförderung aus dem FAG 27

1.3.2 Soziale Leistungen 30

1.3.2.1 Überblick 30

1.3.2.2 Ausstrahlwirkung der SGB II-Bedarfsgemeinschaften 34

1.4 Freiwillige Aufgabenwahrnehmung 36

1.5 Demografische Entwicklung 39

1.5.1 Bevölkerungsentwicklung 39

1.5.2 Entwicklung der Bevölkerung im Alter von bis zu 18 Jahren 41

1.6 Zwischenfazit Finanzlage und Rahmenbedingungen 42

2 Überprüfung des vertikalen Finanzausgleichs ... 45
2.1 Herangehensweise und Untersuchungsschritte ... 45
2.2 Überprüfung des Status quo-Modells ... 48
2.2.1 Funktionsweise des Bedarfsmodells im Status quo ... 48
2.2.2 Zusammenfassende Charakterisierung des Status-quo-Modells ... 53
2.2.3 Bewertung des Status quo Modells ... 55
2.2.3.1 Diskussion der Berechnung des Eintaktpunktes ... 55
2.2.3.2 Diskussion der Fortschreibung / Indexierung ... 62
2.2.4 Zwischenfazit zum Status-quo-Modell ... 65
2.3 Erweiterung des Bedarfsmodells mittels einer Korridorbildung ... 67
2.3.1 Charakteristik von Bedarfsmodellen in der Praxis ... 67
2.3.1.1 Unmöglichkeit der Bestimmung objektiver kommunaler Bedarfe ... 69
2.3.1.2 Ermessen bei der Setzung der Korridorgrenzen ... 73
2.3.2 Vorbemerkungen zum Korridormodell für die Kommunen in Sachsen-Anhalt ... 76
2.3.2.1 Systematik der Korridorbildung ... 76
2.3.2.2 Quantil versus arithmetisches Mittel ... 78
2.3.2.3 Aufbereitung der Daten aus der Jahresrechnungsstatistik ... 81
2.3.3 Durchführung der Korridorbildung ... 82
2.3.3.1 Normierung nach Kommunaltypen, Auswahl von Ober- und Untergrenze ... 82
2.3.3.2 Varianten der Korridorbildung ... 84
2.3.3.3 Ergebnisdarstellung ... 85
2.4 Erstellung eines Alternativmodells ... 88
2.4.1 Externe Perspektive ... 89
2.4.1.1 Kommunalisierungsgrad ... 89
2.4.1.2 Freiwillige Aufgabenerfüllung ... 96
2.4.1.3 Realsteuerhebesätze und Grunderwerbsteuersatz ... 97
2.4.2 Interne Perspektive: Symmetriemodell für Sachsen-Anhalt ... 99
2.4.2.1 Grundidee des Symmetrieverfahrens ... 99
2.4.2.2 Berechnungsweg ... 103
2.4.2.3 Maßgebliche Parameter des Symmetrieverfahrens ... 105

2.4.2.4 Anreize ... 110
2.4.2.5 Berechnung der Symmetriefaktoren für Sachsen-Anhalt ... 112
2.4.2.6 Basismodell ... 114
2.4.2.7 Ergänzungsmodelle ... 117
2.4.2.8 Zwischenfazit Symmetrieverfahren ... 123
2.4.3 Interne Perspektive: Investitionsbedarfe und Investitionspauschale ... 124
2.5 Zusammenfassung der Analyse des vertikalen Finanzausgleichs ... 138

3 Funktionsweise und Status quo des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt ... 141
3.1 Aufteilung der Finanzausgleichsmasse ... 141
3.2 Auftragskostenpauschale ... 143
3.3 Besondere Ergänzungszuweisungen ... 148
3.3.1 Jugendhilfe (§ 9 FAG) ... 149
3.3.2 Schülerbeförderung (§ 10 FAG) ... 150
3.3.3 Unterhaltung der Kreisstraßen (§ 11 FAG) ... 150
3.4 Investitionspauschale (horizontale Verteilung) ... 151
3.5 Verwendung und Aufteilung der Schlüsselmasse ... 154
3.5.1 Grundmodell des Schlüsselzuweisungssystems ... 154
3.5.2 Verteilung der Schlüsselmasse gemäß dem FAG Sachsen-Anhalt ... 157

4 Überprüfung der Teilschlüsselmassenbildung ... 159
4.1 Teilschlüsselmassenbildung im Ländervergleich ... 159
4.2 Entscheidungskriterien zur Wahl des Modells der Teilschlüsselmassenbildung ... 162
4.3 Bestimmung und Justierung der Anteile der drei Teilschlüsselmassen ... 167

5 Überprüfung des Finanzbedarfs im horizontalen Finanzausgleich 175

5.1 Theoretische Vorüberlegungen zum horizontalen Finanzausgleich 175

5.1.1 Berechnung von Steuerkraft und Umlagekraft 175

5.1.2 Berechnung des Finanzbedarfs 178

5.1.2.1 Hauptansatz 178

5.1.2.2 Nebenansätze 181

5.2 Theoretische Vorüberlegungen zur empirischen Untersuchung 185

5.2.1 Ziele und Methodik von Regressionsanalysen 185

5.2.2 Begründung der Verwendung von Ist-Zuschussbeträgen als abhängige Variable 190

5.3 Empirische Überprüfung des Finanzbedarfs bei den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten (Gemeindeaufgaben) und Ableitung von Nebenansätzen 192

5.3.1 Bereinigung der Zuschussbeträge 193

5.3.1.1 Verbandsgemeindeumlage 193

5.3.1.2 Rolle der kreisfreien Städte und Ermittlung ihrer Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile 194

5.3.2 Aufstellung des Regressionsmodells 196

5.3.3 Ergebnisse der Regressionsanalyse 201

5.3.3.1 Ausgangsmodell und Kontrollvariable 201

5.3.3.2 Allgemeine Einwohnerveredelung, Demografie, Altersstruktur und Dünnbesiedlung 204

5.3.3.3 Zentralörtliche Funktionen und Anpassung des Datensatzes gemäß dem künftigen LEP205

5.3.3.4 Ausreißerbereinigung, Verschlankung des Modells und Modellvergleich zwischen Zentrale Orte-Status und Verflechtungsbereichen 208

5.3.4 Berechnung der Veredelungsfaktoren 212

5.4 Empirische Überprüfung des Finanzbedarfs bei den Landkreisen und kreisfreien Städten (Kreisaufgaben) und Ableitung von Nebenansätzen 215

5.4.1 Aufstellung des Regressionsmodells 215

5.4.2 Ergebnisse der Regressionsanalyse 216

5.4.3 Berechnung der Veredelungsfaktoren 219

5.5 Ausgleichsquote, FAG-Umlage und Mindestausstattung 222

6 Simulation und Auswertung der auf den Gutachtervorschlägen basierenden Verteilungsergebnisse ... 224

6.1 Verteilungseffekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden ... 225

6.1.1 Hauptansatzstaffel und Zentrale Orte-Nebenansatz ... 226

6.1.1.1 Effekte des Wegfalls der Hauptansatzstaffel ... 226

6.1.1.2 Effekte der Modifizierung des Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen ... 227

6.1.2 Effekte der Modifizierung des U10-Nebenansatzes ... 228

6.1.3 Kumulierte Effekte und Zwischenfazit ... 229

6.2 Verteilungseffekte in der Säule der Landkreise ... 231

6.3 Verteilungseffekte in der Säule der kreisfreien Städte ... 233

6.4 Konsolidierte Effekte und Zwischenfazit ... 235

6.5 Übergangsregelungen ... 240

7 Zusammenfassende Darstellung der Gutachterempfehlungen zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt ... 241

8 Anhang ... 246

9 Literaturverzeichnis ... 264

9.1 Studien und Monografien ... 264

9.2 Gesetze und Rechtsverordnungen ... 271

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kommunaler Finanzierungssaldo 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts) 5
Abbildung 2: Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2025 6
Abbildung 3: Saldo der Verwaltungstätigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2025 7
Abbildung 4: Kommunale Steuereinnahmen (netto) 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts) 9
Abbildung 5: Steuereinnahmen netto der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts 2015-2025 10
Abbildung 6: Steuereinnahmen netto nach Steuerarten (links) und Steuerstruktur (rechts) der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts 2015-2025 11
Abbildung 7: Hebesätze der Grundsteuer B nach Einwohnergrößenklassen 2024 im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer (links) und zum ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt (rechts) 14
Abbildung 8: Hebesätze der Gewerbesteuer nach Einwohnergrößenklassen 2024 im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer (links) und zum ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt (rechts) 15
Abbildung 9: Mehr- bzw. Minderaufkommenspotenzial aus den Realsteuern (links: Vergleich mit Bundesdurchschnitt, rechts: mit ostdeutschem Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt) 2015-2024 16
Abbildung 10: Steuereinnahmen und Gesamtzuweisungen im Ländervergleich 2025 18
Abbildung 11: Zuwendungen und Zuweisungen im Ländervergleich 2015-2025 (links: Euro/EW, rechts: Index, 2015 = 100 %) 18
Abbildung 12: Zuweisungen außerhalb und innerhalb der FAG-Masse im Ländervergleich 2025 19
Abbildung 13: Zuwendungen und Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs im Ländervergleich 2015-2025 (links: Euro/EW, rechts: Index, 2015 = 100 %) 20
Abbildung 14: Zuwendungen und Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs im Ländervergleich 2015-2025 (links: Euro/EW, rechts: Index, 2015 = 100 %) 21
Abbildung 15: Kommunale Sachinvestitionen 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts) 22
Abbildung 16: Sachinvestitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2025 23
Abbildung 17: Kommunale Infrastrukturauszahlungen 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts) 24
Abbildung 18: Infrastrukturbezogene Auszahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2025 26
Abbildung 19: Anteil der Investitionsförderung an den kommunalen Sachinvestitionen 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts) 27
Abbildung 20: Kommunale Sozialleistungen 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts) 31
Abbildung 21: Auszahlungen für Soziale Leistungen insgesamt in Sachsen-Anhalt 2015-2024 32
Abbildung 22: Struktur der Auszahlungen für Soziale Leistungen in Sachsen-Anhalt 2015-2024 33
Abbildung 23: Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2024 (Basisvariante) 37
Abbildung 24: Bevölkerungsentwicklung 1991-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 ggü. 1991 (rechts) 40
Abbildung 25: Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2024 (Index, 2015 = 100 %) 41

Abbildung 26: Entwicklung der Bevölkerung im Alter von bis zu 18 Jahren der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2024 (Index, 2015 = 100 %) 42
Abbildung 27: Herangehensweise zur Bestimmung der Angemessenheit der FAG-Masse 46
Abbildung 28: Übersichtsschema der Bestimmung der FAG-Masse in Sachsen-Anhalt 48
Abbildung 29: Ablaufschema vertikales FAG in Sachsen-Anhalt 50
Abbildung 30: Berechnungsschritte der FAG-Masse und Teilmassen 2026 52
Abbildung 31: Funktionsweise von Bedarfsmodellen 68
Abbildung 32: Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf 71
Abbildung 33: Beispiel für eine Korridorbildung mit arithmetischen Mitteln (oben) und mit Quantilen (unten) 79
Abbildung 34: Verschiebung der Korridorgrenzen basierend auf dem arithmetischen Mittelwert im Drei-Jahres-Zeitraum 80
Abbildung 35: Verschiebung der Korridorgrenzen basierend auf einem Quantilswert im Drei-Jahres-Zeitraum 81
Abbildung 36: Zusammenfassung der für die Korridorbildung relevanten Parameter (Variante 3) 84
Abbildung 37: Anteil der aufgabenangemessenen Zuschussbeträge an den laufenden Ist-Zuschussbeträgen 2015-2024 87
Abbildung 38: Anerkennungsquoten im Zuge der Modifikationen 2015-2023 und Update 2015-2024 87
Abbildung 39: Kommunalisierungsgrade in den Kernhaushalten der Flächenländer 2024 (links) und im Durchschnitt 2015-2024 (rechts) 91
Abbildung 40: Kommunalisierungsgrad und bereinigte Einzahlungen der Kommunen in den Kernhaushalten im Vergleich der Flächenländer im Durchschnitt 2015-2024 93
Abbildung 41: Kommunalisierungsgrad der laufenden Verwaltungstätigkeit und bereinigte kommunale Einzahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit in den Kernhaushalten im Vergleich der Flächenländer im Durchschnitt 2015-2024 95
Abbildung 42: Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung der Kommunen im Vergleich ausgewählter Flächenländer 2013-2024 (Basisvariante) 97
Abbildung 43: Mehr- bzw. Minderaufkommenspotenzial aus den Realsteuern ohne Leuna und Lützen im Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt 2015-2024 98
Abbildung 44: Mehr- bzw. Minderaufkommenspotenzial aus der Grunderwerbsteuer in Sachsen-Anhalt im Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt 2015-2025 99
Abbildung 45: Berechnung des Symmetriekoeffizienten in Brandenburg nach JUNKERNHEINRICH 105
Abbildung 46: Schema des Symmetrieverfahrens mit den FAG-Zuweisungen im Zentrum 108
Abbildung 47: Schema der Berechnung des Symmetrieverfahrens für Sachsen-Anhalt 113
Abbildung 48: Modellergebnisse 2015-2025, Basismodell 115
Abbildung 49: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Basismodell 116
Abbildung 50: Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2025 117
Abbildung 51: Modellergebnisse 2015-2022, Ergänzungsmodell 1 118
Abbildung 52: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Ergänzungsmodell 1 119
Abbildung 53: Modellergebnisse 2015-2022, Ergänzungsmodell 2 120
Abbildung 54: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Ergänzungsmodell 2 120
Abbildung 55: Modellergebnisse 2015-2025, Ergänzungsmodell 3 121
Abbildung 56: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Ergänzungsmodell 3 122

Abbildung 57: Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen in Sachsen-Anhalt einschließlich ihrer Extrahaushalte 2015-2025 ... 122
Abbildung 58: Investitionstätigkeit in den Kommunen Sachsen-Anhalts ... 125
Abbildung 59: Struktur des Stichprobenrücklaufs zur Bestimmung der kommunalen Abschreibungen ... 127
Abbildung 60: Bruttoabschreibungen in den Kommunen Sachsen-Anhalts ... 128
Abbildung 61: Nettovermögenszuwachs (nominal) in den Kommunen Sachsen-Anhalts ... 128
Abbildung 62: Preisindex kommunale Investitionen ... 129
Abbildung 63: indexierte Bruttoabschreibungen ... 130
Abbildung 64: Nettovermögenszuwachs (nominal) in den Kommunen Sachsen-Anhalts ... 131
Abbildung 65: kumulierte Nettovermögenszuwächse ... 132
Abbildung 66: Investitionszuweisungen und selbst finanzierte Investitionsauszahlungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt ... 133
Abbildung 67: Nettoabschreibungen und saldierte Investitionen aus eigenen Mitteln ... 134
Abbildung 68: Neuausrichtung der Investitionspauschale ... 135
Abbildung 69: Verteilung der für den üWK relevanten Bedarfe bei den kreisangehörigen Gemeinden 2021 ... 147
Abbildung 70: Streudiagramme, Einfluss auf die Sachinvestitionen der Gemeinden 2022-2024 ... 153
Abbildung 71: Grundmodell der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich ... 155
Abbildung 72: Modelltypen der Teilschlüsselmassenbildung im Vergleich ... 160
Abbildung 73: Verfahren der empirischen Überprüfung der Teilschlüsselmassen ... 167
Abbildung 74: Grundmodell der Dotation der Teilschlüsselmassen nach dem Top-down-Verfahren ... 169
Abbildung 75: Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2026 (x-Achse begrenzt auf den Bereich [0; 100.000]) ... 179
Abbildung 76: Pro-Kopf-Zuschussbeträge im Vergleich zur Einwohnerzahl 2022-2024 ... 198
Abbildung 77: Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Gemeindeaufgaben) nach Zentrale Orte-Status 2022-2024 (y-Achse begrenzt auf den Bereich [0 Euro/EW; 2.000 Euro/EW]) ... 206
Abbildung 78: Quote der Einwohner in den Verflechtungsbereichen im Vergleich zur Einwohnerzahl des Zentralen Ortes ... 211
Abbildung 79: Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisaufgaben) und Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften Sachsen-Anhalts 2021-2024 ... 221
Abbildung 80: Finanzausgleichsumlage und Mindestausstattung mit fester Grenze im FAG Sachsen-Anhalts ... 222
Abbildung 81: Simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Auflösung der Hauptansatzstaffel ... 226
Abbildung 82: Simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Auflösung der Hauptansatzstaffel und des Zentrale Orte-Ansatzes ... 227
Abbildung 83: Simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Modifizierung des U10-Nebenansatzes ... 229
Abbildung 84: Simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Auflösung Hauptansatzstaffel, Modifizierung Nebenansätze ... 230
Abbildung 85: Einzelgemeindliche Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Auflösung Hauptansatzstaffel, Modifizierung Nebenansätze ... 231
Abbildung 86: Simulierte Effekte in der Säule der Landkreise: Modifizierung des Soziallastenansatzes und Quoten der SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Vergleich ... 232

Abbildung 87: Simulierte Effekte in der Säule der Landkreise: Wegfall des U6-Nebenansatzes und U6-Quoten im Vergleich 232
Abbildung 88: Simulierte Effekte in der Säule der kreisfreien Städte: Modifizierung des Soziallastenansatzes und Quoten der SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Vergleich 233
Abbildung 89: Simulierte Effekte in der Säule der kreisfreien Städte: Wegfall des U6-Nebenansatzes und U6-Quoten im Vergleich 234
Abbildung 90: Simulierte Effekte in der Säule der kreisfreien Städte: Modifizierung des U10-Nebenansatzes und Quoten 6- bis unter 10-Jähriger im Vergleich 234
Abbildung 91: Simulierte Effekte in der Säule der kreisfreien Städte: Einführung eines Nebenansatzes für die zentralörtlichen Funktionen der Oberzentren 235
Abbildung 92: Simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Auflösung der Hauptansatzstaffel und Modifizierung aller Nebenansätze 236
Abbildung 93: Einzelgemeindliche Effekte in den Mittelzentren: Auflösung der Hauptansatzstaffel und Modifizierung aller Nebenansätze 237
Abbildung 94: Simulierte Effekte in der Säule der Landkreise: Modifizierung aller Nebenansätze 238
Abbildung 95: Kombinierte simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise: Auflösung der Hauptansatzstaffel und Modifizierung aller Nebenansätze 238
Abbildung 96: Simulierte Effekte in der Säule der kreisfreien Städte: Modifizierung aller Nebenansätze 239

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich der gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätze mit den fixen Nivellierungshebesätzen nach § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG 12
Tabelle 2: Korrelationsmatrix zur Überprüfung der Ausstrahlwirkungen der SGB II-Bedarfsgemeinschaften auf die Sozialen Leistungen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Sachsen-Anhalts 2022 bis 2024 (n = 14) 35
Tabelle 3: Aufgabenangemessene Zuschussbeträge der Kommunen Sachsen-Anhalts 2024 85
Tabelle 4: Ergebnisse auf Basis alternativer Korridorgrenzen 88
Tabelle 5: Ist-Wert versus Erwartungswert der bereinigten Einzahlungen in den Kernhaushalten der Kommunen der Flächenländer im Durchschnitt 2015-2024 94
Tabelle 6: Ist-Wert versus Erwartungswert der bereinigten laufenden Einzahlungen in den Kernhaushalten der Kommunen der Flächenländer im Durchschnitt 2015-2024 96
Tabelle 7: Funktionen und Rolle des Symmetrieverfahrens in Abhängigkeit der Haushaltszustände 101
Tabelle 8: Fachliche Argumente in der Auseinandersetzung um die Behandlung von Zinsen im Symmetrieverfahren 108
Tabelle 9: Zusammenfassung der Modellergebnisse nach dem Symmetrieverfahren 124
Tabelle 10: Zusammenfassung der Gutachterempfehlungen zum vertikalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt 140
Tabelle 11: FAG-Masse, Gesamtschlüsselmasse und Teilschlüsselmassen 2026 142
Tabelle 12: Berechnung der Auftragskostenpauschale 2024 nach dem Schema des MdF 145
Tabelle 13: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden für den übertragenen Wirkungskreis 2021 148

Tabelle 14: Teilschlüsselmassenbildung im detaillierten Ländervergleich 161
Tabelle 15: Empfehlungen zur Teilschlüsselmassenbildung nach den Entscheidungskriterien 167
Tabelle 16: Berechnungsschema zur Dotierung der Teilschlüsselmassen bei einem Drei-Säulen-Modell im FAG 2026, Basismodell 172
Tabelle 17: Berechnungsschema zur Dotierung der Teilschlüsselmassen bei einem Drei-Säulen-Modell im FAG 2026, Ergänzungsmodell 173
Tabelle 18: Nebenansätze in den Schlüsselzuweisungssystemen der Flächenländer 2026 183
Tabelle 19: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Anteil Gemeindeaufgaben) 197
Tabelle 20: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Gemeindeaufgaben) 2022-2024 (Ausgangsmodell) 202
Tabelle 21: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Gemeindeaufgaben) 2022-2024 (Finalmodelle A und B) 209
Tabelle 22: Herleitung der Veredelungsfaktoren für die Nebenansätze der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte gemäß Finalmodell B 213
Tabelle 23: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen für die Landkreise und kreisfreien Städte (Anteil Kreisaufgaben) 216
Tabelle 24: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisaufgaben) 2021-2024 (Ausgangsmodell) 217
Tabelle 25: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisaufgaben) 2021-2024 (Finalmodell) 218
Tabelle 26: Herleitung der Veredelungsfaktoren für die Nebenansätze der Landkreise und kreisfreien Städte 220
Tabelle 27: Gewichte der Nebenansätze in den Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden, Landkreisen und kreisfreie Städte 239

Abkürzungsverzeichnis

(nicht allgemein geläufige Abkürzungen)

abzgl.	abzüglich
AKP	Auftragskostenpauschale
ALG II	Arbeitslosengeld II
BBFestV	Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung
BG	Bedarfsgemeinschaft
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bedarfsmesszahl
BuT	Bildungs- und Teilhabeleistungen
EG	Einheitsgemeinde
EW	Einwohner
eWK	eigener Wirkungskreis
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
Gem	Gemeinde
GZ	Grundzentrum
GG	Grundgesetz
GMG	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
HLU	Hilfen zum Lebensunterhalt
HPB	Hauptproduktbereich (Einsteller)
HzP	Hilfe zur Pflege
JuHi	Jugendhilfe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
kaG	kreisangehörige Gemeinde
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KInvFG	Kommunalinvestitionsföderungsgesetz
Kita	Kindertageseinrichtung
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
kfS	kreisfreie Stadt
LEP	Landesentwicklungsplan
LGR	Ländlicher Gestaltungsraum
LK	Landkreis
MZ	Mittelzentrum
OZ	Oberzentrum
oZO	ohne Zentrale Orte-Funktion
PB	Produktbereich (Zweisteller)
PG	Produktgruppe (Dreisteller)
SGB	Sozialgesetzbuch
STKMZ	Steuerkraftmesszahl
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
üWK	übertragener Wirkungskreis
VG	Verbandsgemeinde
VQ	Verbundquote
zzgl.	zuzüglich

Regressionsanalytische Abkürzungen

F	Fishers F-Verteilung
n	Anzahl der Beobachtungen
OLS	Ordinary Least Squares
POLS	Pooled Ordinary Least Squares

R^2	Bestimmtheitsmaß einer Regression
VIF	Varianz-Inflations-Faktor

Länderkürzel

FL West	Flächenländer West (BW, BY, HE, NI, NW, RP, SL, SH)
FL Ost	Flächenländer Ost (BB, MV, SN, ST, TH)
FL	Flächenländer zusammen
BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

Kürzel der Landkreise und kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt

DE	Dessau-Roßlau
HAL	Halle (Saale)
MD	Landeshauptstadt Magdeburg
SAW	Altmarkkreis Salzwedel
ABI	Anhalt-Bitterfeld
BK	Börde
BLK	Burgenlandkreis
HZ	Harz
JL	Jerichower Land
MSH	Mansfeld-Südharz
SK	Saalekreis
SLK	Salzlandkreis
SDL	Stendal
WB	Wittenberg

0 Executive Summary

Bezüglich des **vertikalen Finanzausgleichs** (Hauptkapitel 2) steht das Land Sachsen-Anhalt vor einer **Richtungsentscheidung** zwischen der Beibehaltung und Weiterentwicklung des bestehenden bedarfsorientierten Modells und einem Systemwechsel hin zu einem dynamischeren Verfahren, das mehr Entwicklungsmöglichkeiten für die Kommunale Ebene und ein ausgeglicheneres Risikoverhältnis für das Land Sachsen-Anhalt bietet.

Das **bestehende Modell** der Bestimmung der FAG-Masse bietet den sachsen-anhaltischen Kommunen besonders in Krisenzeiten eine verlässliche finanzielle Basis. Eine Differenzierung nach Pflichtigkeit oder Gestaltbarkeit kommunaler Aufgaben sowie eine Prüfung der Effizienz kommunaler Ausgaben erfolgt nicht. Eine hohe Risikoabsicherung in „schlechten Zeiten" geht zulasten der Dynamik in „guten Zeiten": Kommunen profitieren nicht automatisch von steigenden Landessteuereinnahmen; eigene Mehreinnahmen werden im Bedarfsmodell vollständig auf FAG-Leistungen angerechnet und mindern diese.

Die **Investitionsförderung** erfolgt abgegrenzt von der Bedarfsberechnung in einem parallelen Verfahren. Obwohl die Investitionspauschale ein geeignetes Instrument ist, das die kommunale Selbstverwaltung stärkt, ist das Investitionsverhalten der sachsen-anhaltischen Kommunen als schwach zu bewerten und erfordert dauerhaft eine substanzielle Unterstützung des Landes.

Die **Optimierungsvorschläge** für das **Bedarfssystem** umfassen im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- **Streichung des pauschalen Zuschlags auf Schlüsselzuweisung** für weitere Aufgaben in Höhe von 40 Mio. Euro. Die Streichung korrespondiert auch mit der Effizienzprüfung des Modells.
- Einführung eines **Korrekturfaktors für die Hebesatzpolitik** der Kommunen.
- Die **Indexierung** sollte sich ausschließlich auf Preise beziehen und zukünftig keine (implizite) Fortschreibung von Mengengerüsten beinhalten. Dabei sollte auf belastbare und prognosefähige Preisindizes zurückgegriffen werden (v. a. Tarifabschlüsse im TVöD, Deflator des Staatskonsums).

Die **alternative Ausgestaltung des vertikalen FAG** liegt in einem Systemwechsel, hin zu einem dynamischeren Verfahren (Abschnitt 2.4). Dabei ist die einnahmeseitige **Verbundquote** eine gute Möglichkeit zur jahresbezogenen Fortschreibung der FAG-Masse für die nächsten FAG- Planjahre und die Mittelfristplanung.

Als wirkungsvolle und regelmäßige Ex-post-Kontrolle kann das **Symmetrieverfahren** genutzt werden. Es bietet eine erweiterte Form der Aufgabenbezogenheit als das bisherige System und bezieht zugleich die Ausgaben und Einnahmen der Landesebene ein. Rechnerisch besteht die Zielgröße in einer **symmetrischen Verteilung der im Land insgesamt verfügbaren Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen** (sog. Deckungsmittelbestand) **nach Maßgabe der für die Aufgabenerfüllung genutzten Finanzmittel** (sog. Deckungsmittelverbrauch). Dies sichert zum einen die Möglichkeit einer dynamischeren Einnahmenentwicklung für die Kommunen, zum anderen verteilt sich das Risiko zwischen Land und Kommunen gleichmäßiger.

Damit die Vorteile des Symmetrieverfahrens genutzt werden können und seine Nachteile minimiert werden, wird eine **regelmäßige Überprüfung nach dem Symmetrieverfahren in festen Rhythmen** empfohlen, wobei jeweils Mehrjahresdurchschnitte zu nutzen sind. Diese sollten alle 3-5 Jahre evaluiert werden. Für Prognosen ist das Symmetrieverfahren dagegen nicht geeignet.

Während die empirische Überprüfung des **Bedarfsverfahrens** die bisherige FAG-Masse im Wesentlichen bestätigt und eher eine leichte **Absenkung** nahelegt (Korridorverfahren), weist die Untersuchung nach dem **Symmetrieverfahren** auf eine **Erhöhung der FAG-Masse** hin.

Das Volumen der **Investitionsförderung** im FAG sollte angepasst werden (Abschnitt 2.4.3). Hierzu wird empfohlen, die Investitionsförderung für Kreisstraßen mit der allgemeinen Investitionspauschale zusammenzuführen und um insgesamt 270 Mio. Euro zu verstärken. Der übergangsweise im System abgebildete Tilgungsbeitrag ist dagegen ersatzlos zu streichen. Netto (nach Streichung des Tilgungsbeitrags) sollte sich der Umfang der Investitionsförderung um **108,3 Mio. Euro** erhöhen. Der **Verteilungsschlüssel der Investitionspauschale** sollte ebenfalls angepasst werden. Aus gutachterlicher Sicht ist zu empfehlen, die Investitionspauschale zu jeweils einem Drittel nach der **Einwohnerzahl**, der **Fläche** der Gebietskörperschaft und **nach Maßgabe der Schlüsselzuweisungen** zu verteilen.

Für die **Auftragskostenpauschale** ist keine Anpassung angezeigt (Abschnitt 3.2).

Im Status quo ergeben sich die **Teilschlüsselmassen** unmittelbar aus dem System der Bedarfsberechnung. Die gutachterliche Überprüfung hat zwar einen anderen methodischen Zugang (Top-down statt Bottom-up), bestätigt aber im Wesentlichen die Ergebnisse des Bedarfsmodells (Hauptkapitel 4). Die Strukturierung als Drei-Säulen-Modell (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) ist sachgerecht und zukunftsfest. Die rechnerische Überprüfung hat zum Ergebnis, dass der Anteil der kreisfreien Städte an der Schlüsselmasse um 6,9 Prozentpunkte steigen müsste. Spiegelbildlich dazu würden die Anteile der kreisangehörigen Gemeinden um 4,2 Prozentpunkte und der Landkreise um 2,7 Prozentpunkte sinken. Das Umverteilungsvolumen innerhalb der Schlüsselmasse beläuft sich auf 73,7 Mio. Euro zu Gunsten der kreisfreien Städte.

Die empirische Prüfung des **horizontalen Finanzausgleichs** auf der Grundlage der amtlichen Statistik (Hauptkapitel 5) erbrachte für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte im Kern die folgenden Ergebnisse:

- Die bisher genutzte **Hauptansatzstaffel** ist **zu streichen**.
- An ihre Stelle tritt eine **gezielte Veredelung von Ballungs- und Ausstrahleffekten Zentraler Orte**. Damit knüpft das Schlüsselzuweisungssystem nach der Gutachterempfehlung an den Strukturen der Landesplanung an.
- Für die Einwohnerzahl der **Grundzentren** gilt ein Veredelungsfaktor i. H. v. **16,20 %**.
- Für die **Mittelzentren** erfolgt dagegen die Veredelung des insgesamt versorgen **Mittelbereichs** gemäß Landesentwicklungsplan (eigene Einwohnerzahl zuzüglich definiertem Einzugsbereich). Diese Einwohnerzahl wird mit einem Faktor i. H. v. **16,45 %** veredelt.

- In der Säule der kreisfreien Städte wird die Einwohnerzahl der Mittelbereiche der **Oberzentren** (drei kreisfreie Städte) mit einem Faktor i. H. v. **52,29 %** veredelt.
- Der Bedarfsansatz für **Kinder zwischen 6 und 10 Jahren** wird **bestätigt**. Der Veredelungsfaktor beträgt **6,66**, ist also deutlich niedriger als bisher (12,53). Für die kreisfreien Städte beträgt der Veredelungsfaktor **3,32**.
- Eine Veredelung von **Flächenindikatoren** kommt **nicht** in Betracht.
- Ein Veredelungsfaktor für **demografische Schrumpfung** kommt **nicht** in Betracht.

Für die Landkreise und den kreislichen Anteil der kreisfreien Städte empfehlen die Gutachter auf der Grundlage der empirischen Überprüfung, den **Soziallastenansatz beizubehalten und weiter zu stärken**. Der **U6-Nebenansatz** ist hingegen in beiden Teilschlüsselmassen **aufzulösen**.

Die **Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften** bietet im Hinblick auf ihre Ausstrahlwirkung auf die anderen Sozialleistungsarten nach wie vor den zentralen und empirisch sehr gut abgesicherten Indikator für den **Soziallastenansatz**. Der neue **Veredelungsfaktor des Soziallastenansatzes** für die **Landkreise beträgt 23,53**, für die **kreisfreien Städte 11,80**. Aus dem Zusammenspiel einer *leicht absinkenden* SGB II-Quote und deutlich *zunehmenden* Pro-Kopf-Zuschussbeträge ergibt sich ein deutlich stärkerer Hebel des Veredelungsfaktors für den Soziallastenansatz als bisher.

Werden die Gutachterempfehlungen umgesetzt, ergeben sich für das horizontale FAG folgende Effekte (jeweils Schlüsselzuweisungen einschließlich der Folgewirkungen der Kreisumlage, Hauptkapitel 6):

- Stärkung der kleineren Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern und der steuerschwächeren Gemeinden. Darüber hinaus positive Folgewirkungen in den Grundzentren, während die Mittelzentren bzw. großen Gemeinden, die steuerkraftstarken Städte und Gemeinden und die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen (zum Teil geringe) Verluste verzeichnen.
- Umverteilung zu Gunsten von Mittelzentren mit großen Einzugsbereichen im ländlichen Raum.
- Zugewinne für die Landkreise mit hohen SGB II-Quoten (z. B. Salzlandkreis sowie die Landkreise Stendal und Mansfeld-Südharz).
- Innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte Zugewinne für die Landeshauptstadt Magdeburg, Rückgänge für Dessau-Roßlau. Für Halle (Saale) sind die finanziellen Effekte weitgehend neutral.

1 Finanzlage der Kommunen in Sachsen-Anhalt

Vor der eigentlichen und ausführlichen Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt erfolgt eine eingehende Darstellung der kommunalen Finanzlage. Dies dient vor allem der späteren Einordnung der Resultate der Untersuchungen im vertikalen Finanzausgleich sowie der Regressionsanalysen zur Bestimmung der Nebenansätze (und der Stärke von deren Veredelung) in den drei Teilschlüsselmassen im horizontalen Finanzausgleich sowie der Einschätzung der Plausibilität der gutachterlichen Empfehlungen anhand der realen finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten. Dafür werden nachfolgend verschiedene finanzwirtschaftliche Kennzahlen begutachtet (u. a. Finanzierungssaldo, Steuereinnahmen, Investitionen, …), die nach verschiedenen kommunalen Aggregaten differenziert werden (Kommunaltypen, Gemeindegrößenklassen der kreisangehörigen Gemeinden, Zentraler Orte-Status, demografische Entwicklung).

1.1 Finanzierungssaldo und Saldo der Verwaltungstätigkeit

Für die Darstellung der kommunalen Finanzlage sowie alle nachfolgenden Berechnungen wird auf die zahlungsorientierte amtliche Finanzstatistik des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt und des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen.[1] Dabei wurden Daten der **Kernhaushalte** verarbeitet. Auf die gegenwärtig übliche Darstellung der amtlichen Statistik einschließlich der Extrahaushalte wurde verzichtet, da die einzelgemeindliche bzw. gruppenbezogene Analyse darunter leiden würde.[2]

Zunächst wird der Finanzierungssaldo der sachsen-anhaltischen Kommunen im Vergleich der Flächenländer dargestellt: Am aktuellen Rand, im Jahr 2025, verzeichnen sie im Durchschnitt einen stark negativen Finanzierungssaldo (-158 Euro/EW bzw. -338,2 Mio. Euro, Abbildung 1). Die schwere bundesweite Krise der Kommunalfinanzen mit aufeinanderfolgenden Rekorddefiziten (2024: -309 Euro/EW bzw. -24,1 Mrd. Euro, 2025: -365 Euro/EW bzw. -28,4 Mrd. Euro)[3] ist auch in Sachsen-Anhalt mit voller Wucht angekommen und dauert an, wobei im Jahr 2025 ein etwas geringeres Haushaltsdefizit als im Vorjahr verzeichnet wurde (2024: -172 Euro/EW bzw. -367,9 Mio. Euro). Damit ist das Defizit der Gemeinden und Gemeindeverbände[4] in Sachsen-Anhalt geringer als das der ostdeutschen Kommunen im Durchschnitt (2025: -181 Euro/EW bzw. -2,3 Mrd. Euro).

Das Niveau des sachsen-anhaltischen Saldos wird am aktuellen Rand durch viele Faktoren beeinflusst, wobei einzahlungsseitig ein lediglich geringes Wachstum der Steuereinnahmen (die 2024 gegenüber dem Vorjahr sogar gesunken sind, vgl. Abbildung 4) und der allgemeinen Zuweisungen (insbesondere Schlüsselzuweisungen) sowie der Investitionszuweisungen (deutlicher Rückgang 2024 und 2025 gegenüber 2022 und 2023) zu

---

[1] Dies ist auch deshalb ohne echte Alternative, da doppische Ergebnisdaten bisher nicht flächendeckend zur Verfügung stehen und weiter zurückliegende Zeitpunkte daher nicht abgebildet werden können.

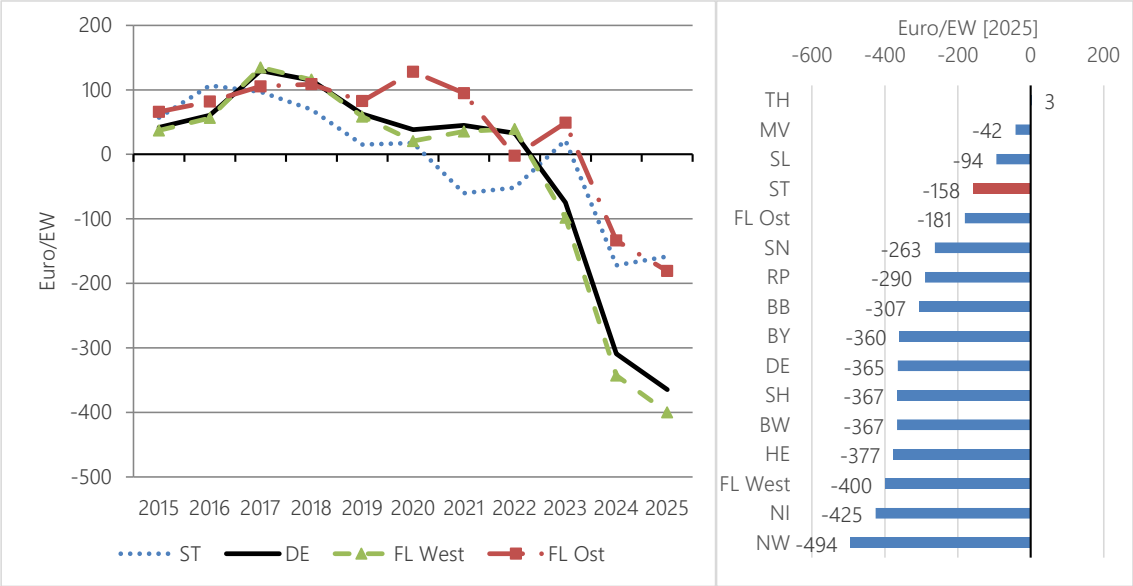
[2] Daten für die Extrahaushalte werden nicht auf der Ebene der einzelnen Gemeinde statistisch nachgewiesen. Vgl. dazu Hesse/Lenk/Starke (2017).

[3] Gemäß dem Statistischen Bundesamt wurde im öffentlichen Gesamthaushalt (d. h., Kern- und Extrahaushalte) zunächst im Jahr 2024 ein Rekorddefizit erreicht (-24,8 Mrd. Euro), welches im Jahr 2025 sogar noch bei Weitem übertroffen wurde (-31,9 Mrd. Euro). Vgl. Statistisches Bundesamt (2026a).

[4] Kommunalverfassungsrechtlich gibt es in Sachsen-Anhalt Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise (§§ 2 und 3 KVG LSA) vorgesehen. Die kreisfreien Städte zählen technisch zu den Gemeinden, werden als eigene Kategorie jedoch hervorgehoben. Ansonsten ist von *kreisangehörigen* Gemeinden die Rede.

erkennen ist. Auszahlungsseitig sind dagegen im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit (Personal- und Sachauszahlungen, Sozialleistungen) kaum dämpfende Effekte erkennbar, sodass der Umfang des negativen Saldos lediglich durch rückläufige Sachinvestitionen (vgl. dazu Abschnitt 1.3.1.1) geringfügig beschränkt wurde.

Abbildung 1: Kommunaler Finanzierungssaldo 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts)



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

Der hier beschriebene Finanzierungssaldo lässt sich auf der kommunalen Ebene gemeinde- und aufgabendifferenziert berechnen. Es ergibt sich für die Aufgaben der Hauptproduktbereiche 1-5 ein aufgabenbezogener **Zuschussbetrag**[5], der durch die Überschüsse des Hauptproduktbereichs 6 (vor allem Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen) gedeckt werden muss.[6] Werden die Zuschussbeträge über alle Aufgaben und alle kommunalen Einheiten hinweg addiert, ergibt sich der dargestellte Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts (Abbildung 2, links oben, schwarze Linie), der nachfolgend nach verschiedenen Vergleichsgruppen differenziert illustriert wird.[7] Dabei wird erkennbar, dass der Saldo über den dargestellten Zeitraum von 2015 bis 2025 klar negativ verläuft: Seit 2021 wurde lediglich im Jahr 2023 ein positiver durchschnittlicher Finanzierungssaldo erwirtschaftet. In den beiden Jahren 2024 und 2025 finden sich sogar die mit Abstand höchsten Negativsalden im gesamten Zeitraum (2024: -131 Euro/EW bzw. -280 Mio. Euro,

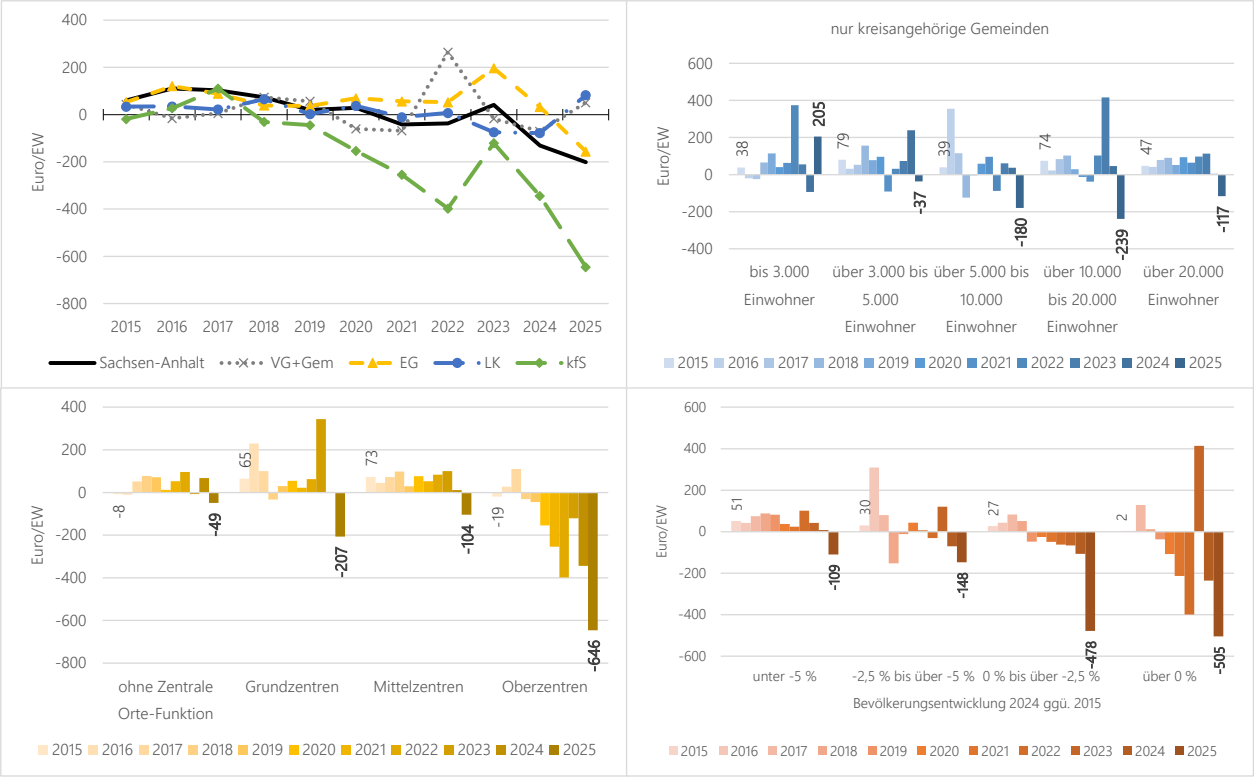
[5] Die ebenfalls übliche Formulierung „Zuschuss**bedarf**" wird weitgehend vermieden, um nicht zu suggerieren, es handle sich um objektiv bestimmbare Bedarfe. Zuschussbeträge sind zahlungsorientierte Größen, die den tatsächlichen Fluss der Auszahlungen und Einzahlungen nachvollziehen, aber keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Bedarfsgerechtigkeit zulassen. In einigen Passagen ist dennoch von Zuschussbedarfen die Rede, wenn der Begriff in den Originalquellen verwendet wurde.

[6] Zur Berechnung des Finanzierungssaldos vgl. Lenk/Hesse/Starke (2023b), S. 17.

[7] Die Datengrundlage entstammt hierbei dem Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt, wobei die Jahre 2015 bis 2024 der Jahresrechnungsstatistik und das Jahr 2025 der Kassenstatistik entstammen. Demnach können Abweichungen zu den Darstellungen auf der Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes resultieren (in diesem Fall betreffen die Abweichungen die Stadt Halle (Saale)).

2025: -201 Euro/EW bzw. -431 Mio. Euro, 2022-2024: -42 Euro/EW).[8] Der Verlauf und Ist-Stand des Finanzierungssaldos versinnbildlicht die derzeitige Krise der Kommunalfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland im Allgemeinen sowie in Sachsen-Anhalt im Speziellen.

Abbildung 2: Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2025



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

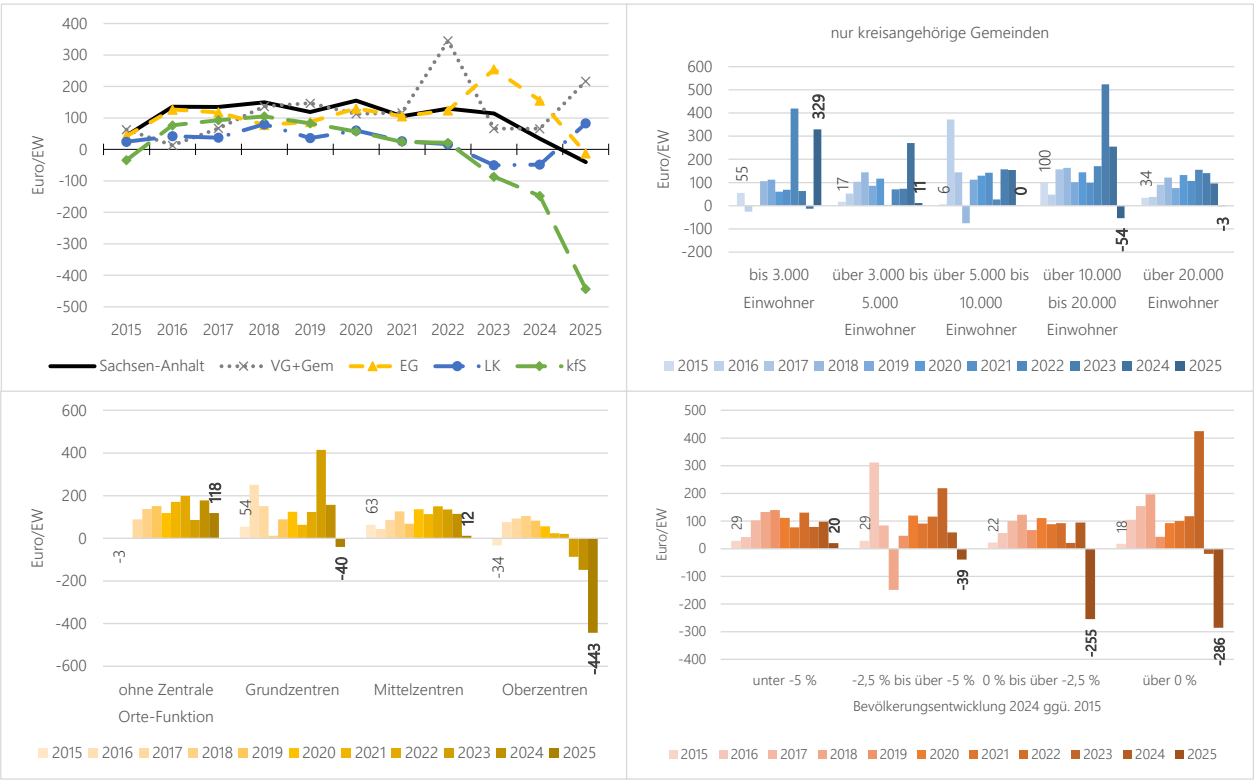
Das höchste strukturelle Defizit findet sich in der Gruppe der kreisfreien Städte (-646 Euro/EW), die bereits seit dem Jahr 2018 durchgängig negative Salden verzeichnen. Auch innerhalb der Einheitsgemeinden wurde im Durchschnitt ein Haushaltsdefizit erwirtschaftet (-156 Euro/EW), nachdem zuvor im gesamten Zeitraum Haushaltsüberschüsse vorlagen. Im Gegensatz dazu liegen in den Gruppen der Landkreise und Verbandsgemeinden inklusive der verbandsangehörigen Gemeinden am aktuellen Rand positive Finanzierungssalden vor (+82 Euro/EW bzw. +51 Euro/EW). Es sind demzufolge mit Blick auf den Finanzierungssaldo im Gesamtzeitraum erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunaltypen nachweisbar. Gleichwohl sind von den aktuellen Einbrüchen vor allem die kreisfreien Städte betroffen.

Der generelle Entwicklungstrend lässt sich auf alle Gemeindegrößenklassen, Zentraler Orte-Kategorien und die demografische Entwicklung projizieren: Die höchsten Negativsalden finden sich dabei in den Gemeinden mit

[8] Vergleiche zwischen kommunalen Gruppen werden grundsätzlich in Pro-Kopf-Größen angegeben, wofür die jeweiligen Einwohnerzahlen zum 30.06. des jeweiligen Jahres angesetzt werden. Ab dem Jahr 2022 wird i. d. R. auf die Einwohnerzahlen nach dem Zensus 2022 zurückgegriffen. Da für das Jahr 2025 noch keine Einwohnerzahlen vorlagen, wird für die entsprechenden Pro-Kopf-Werte die Einwohnerzahl des Jahres 2024 verwendet.

einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 20.000 sowie den nur geringfügig schrumpfenden bzw. (leicht) wachsenden Gemeinden. Die Grundzentren weisen wiederum am aktuellen Rand einen deutlich höheren Negativsaldo auf als die Mittelzentren (-207 Euro/EW versus -104 Euro/EW). Im Durchschnitt der Jahre 2022 bis 2024, welche den Dreijahresdurchschnitt für die regressionsanalytischen Berechnungen bilden, lag ihr Saldo jedoch höher (137 Euro/EW versus 65 Euro/EW).

Abbildung 3: Saldo der Verwaltungstätigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2025



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

Wird die investive Komponente des Finanzierungssaldos außen vorgelassen, ergibt sich der Saldo der Verwaltungstätigkeit (Abbildung 3), bei dem sich bereits seit dem Jahr 2022 ein Negativtrend ableitet und der am aktuellen Rand erstmals negativ ausgeprägt ist. Dies ist ein alarmierendes Zeichen, da die Finanzmittel der Kommunen im laufenden Bereich nicht ausgereicht haben, um die anfallenden Auszahlungen im Bereich Personal, Sachmittel, Zinsen und Sozialleistungen zu decken. Dementsprechend stehen im Durchschnitt keine eigenen Finanzmittel für investive Auszahlungen mehr zur Verfügung. Die negative Entwicklung ergibt sich vor allem bei den kreisfreien Städten, deren Saldo der Verwaltungstätigkeit im Jahr 2025 -443 Euro/EW beträgt. Die kreisangehörigen Gemeinden weisen hingegen in allen Größenklassen (außer bei 10.000 bis 20.000 Einwohnern) positive Salden der Verwaltungstätigkeit auf. In Bezug auf die Zentralen Orte fällt der Saldo der Grundzentren am aktuellen Rand negativ aus (-40 Euro/EW), in den Mittelzentren sowie den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen verläuft er hingegen positiv (+12 Euro/EW bzw. +118 Euro/EW). Im Durchschnitt der

Jahre 2022 bis 2024 ist der Saldo der Grundzentren hingegen deutlich höher als jener der Mittelzentren (232 Euro/EW versus 133 Euro/EW).

1.2 Einzahlungen

Beim einzahlungsseitigen[9] Vergleich stehen insbesondere die frei verfügbaren Finanzmittel für die Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts im Vordergrund, welche zur Wahrnehmung der vielschichtigen Aufgabenfelder eingesetzt werden. Speziell die kommunalen Steuereinnahmen nehmen dabei eine gesonderte Rolle ein.

1.2.1 Steuereinnahmen

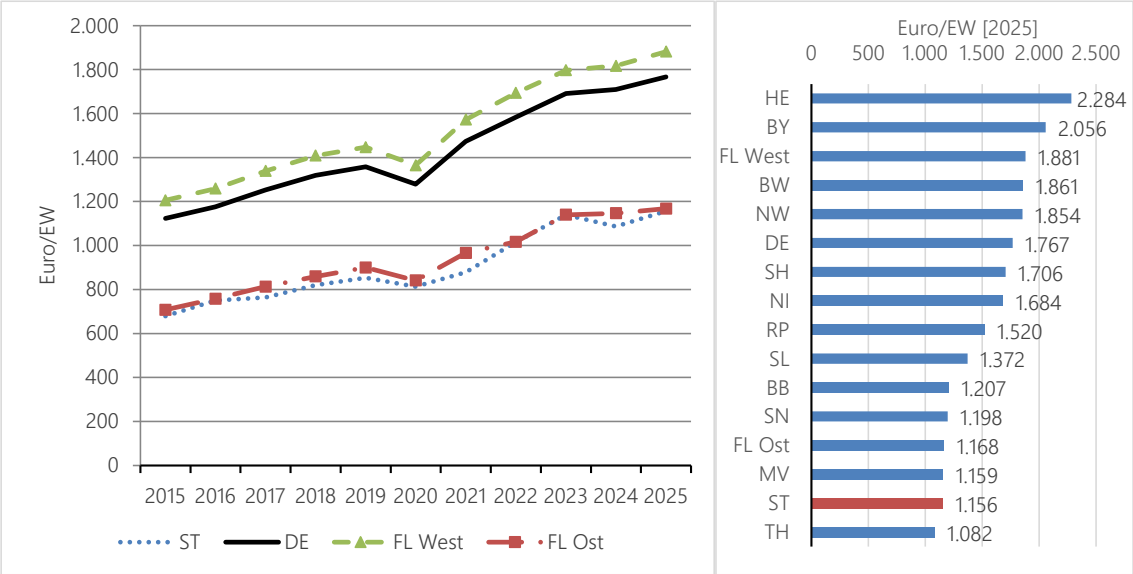
Ein wesentlicher Einnahmenblock der Kommunen sind die Steuereinnahmen, die nachfolgend ausführlicher betrachtet werden. Dabei werden die Netto-Steuereinnahmen inklusive der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern und abzüglich der Gewerbesteuerumlage dargestellt. Für eine Betrachtung der tatsächlichen kommunalen Finanzlage und die spätere Bewertung des Steuerkraftausgleichs, der eine zentrale Funktion des kommunalen Finanzausgleichs und insbesondere des Schlüsselzuweisungssystems darstellt, ist ein solch vollumfänglicher Blick auf die gesamten Steuereinnahmen unerlässlich.[10]

Mit Blick auf die Steuereinnahmen sind in den westdeutschen und ostdeutschen Kommunen zwar die gleichen Entwicklungstrends sichtbar, jedoch auch nach wie vor deutliche Niveauunterschiede (West-Ost-Gefälle, Abbildung 4): Im Jahr 2025 beläuft sich das Steueraufkommen der ostdeutschen Kommunen auf rund 66 % des Bundesdurchschnitts, womit lediglich eine minimale Konvergenz im dargestellten Zeitverlauf stattgefunden hat (2015: 63 %). Hinsichtlich der Gemeinden in Sachsen-Anhalt ist gegenüber dem bundesweiten Durchschnitt ebenfalls nur eine geringfügige Annäherung im Zeitverlauf erkennbar (60 % im Jahr 2015, 65 % im Jahr 2025). Die kommunalen Steuereinnahmen Sachsen-Anhalts belaufen sich dabei am aktuellen Rand auf 1.156 Euro/EW (2,47 Mrd. Euro, +63 % ggü. 2015) und lagen dabei im gesamten Zeitverlauf leicht unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (2025: 1.168 Euro/EW). Gegenüber dem Vorjahr sind die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der sachsen-anhaltischen Kommunen deutlich angestiegen (+6,4 %), nachdem sie im Vorjahr gesunken waren. In der Reihenfolge der Länder belegt Sachsen-Anhalt den vorletzten Rang im ostdeutschen (und bundesweiten) Vergleich (vor Thüringen mit 1.082 Euro/EW).

[9] Im Gutachten werden die Begriffe „Einzahlungen"/„Auszahlungen" (Erhöhung/Verringerung des Bestandes an Zahlungsmitteln) und „Einnahmen"/„Ausgaben" (Erhöhung/Verringerung des Bestandes des Geldvermögens) synonym verwendet, auch wenn sie sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht unterscheiden können.

[10] Im Rahmen der später folgenden Untersuchung des horizontalen Finanzausgleichs wird die Steuerkraftmesszahl ohne die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern berechnet (vgl. Abschnitt 5.1.1)

Abbildung 4: Kommunale Steuereinnahmen (netto) 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts)



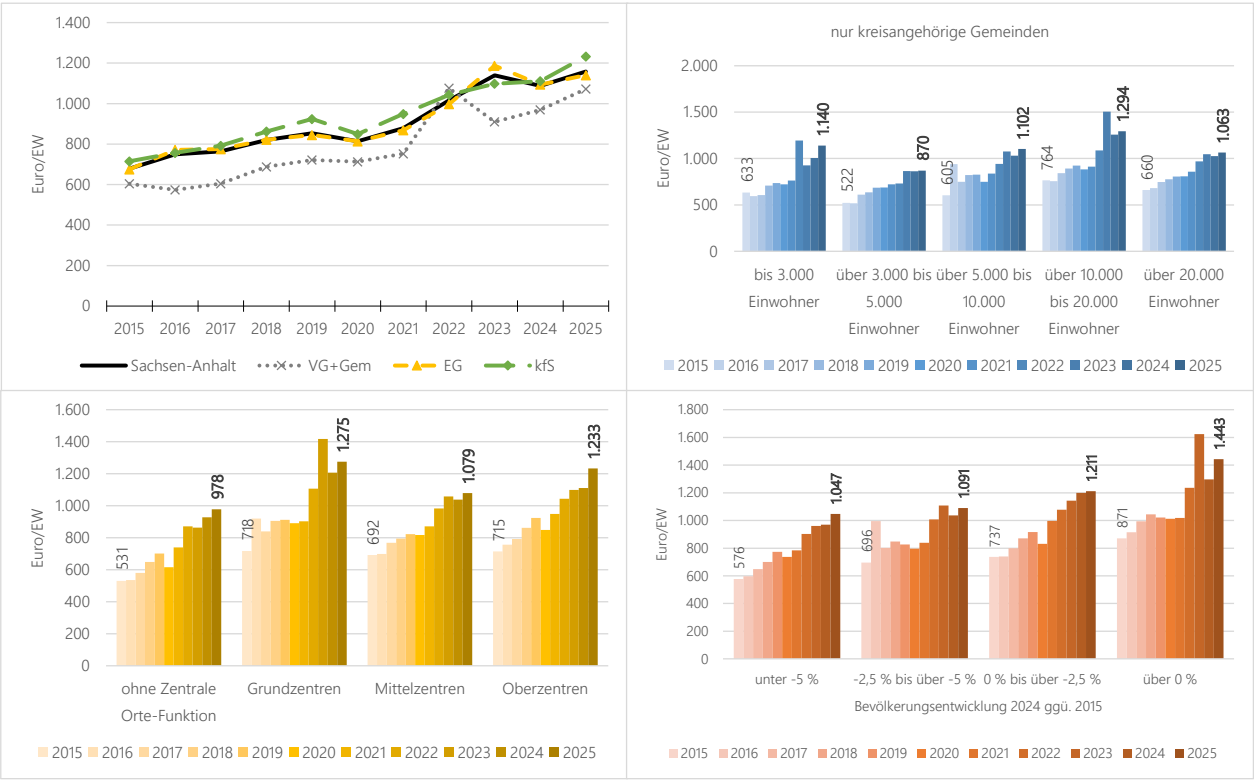
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Dabei zeichnet sich seit der Corona-Pandemie im Jahr 2020 eine wechselhafte Entwicklung im Zeitverlauf ab, in deren Folge die Steuereinnahmen im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr gesunken und im Jahr 2025 nur geringfügig angestiegen sind (2025: durchschnittlich 1.158 Euro/EW, Abbildung 5). Das Niveau der Steuereinnahmen liegt in den kreisfreien Städten höher als im Durchschnitt der Einheits- und Verbandsgemeinden (1.233 Euro/EW versus 1.140 Euro/EW und 1.072 Euro/EW), wobei die Steigerungsrate über den dargestellten Zeitraum in den Verbandsgemeinden am höchsten ausfiel (+77,6 % versus +72,5 % bzw. +68,9 % in den kreisfreien Städten bzw. Einheitsgemeinden).

Nach Gemeindegrößenklassen ergibt sich kein einheitliches Bild: Die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 3.000 und 5.000 weisen die niedrigsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen auf, der höchste Wert liegt hingegen bei den Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern vor. Hinsichtlich der demografischen Entwicklung verzeichnen wachsende Gemeinden höhere Pro-Kopf-Steuereinnahmen als schrumpfende Gemeinden. Bezüglich der Unterscheidung nach der Zentrale Orte-Funktion wird deutlich, dass die Grundzentren seit dem Jahr 2015 im Durchschnitt höhere Pro-Kopf-Steuereinnahmen aufweisen als die Mittelzentren (2025: 1.275 Euro/EW versus 1.079 Euro/EW, 2015-2025: 1.009 Euro/EW versus 875 Euro/EW). Hinzu kommt, dass das Wachstum der Steuereinnahmen in den Grundzentren im gesamten Zeitverlauf sowie am aktuellen Rand ebenfalls stärker ausfällt als in den Mittelzentren (2025/2015: +77,7 % versus +55,8 %; 2025/2024: +5,7 % versus +3,8 %).

Die relative Steuerstärke der Grundzentren gegenüber der Mittelzentren wird derzeit durch die aufgrund des Zentralitätszuschlags gemäß § 13 Abs. 4 FAG höheren Schlüsselzuweisungen in den Mittelzentren kompensiert. In den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen liegen die Steuereinnahmen hingegen nochmals niedriger (2025: 978 Euro/EW).

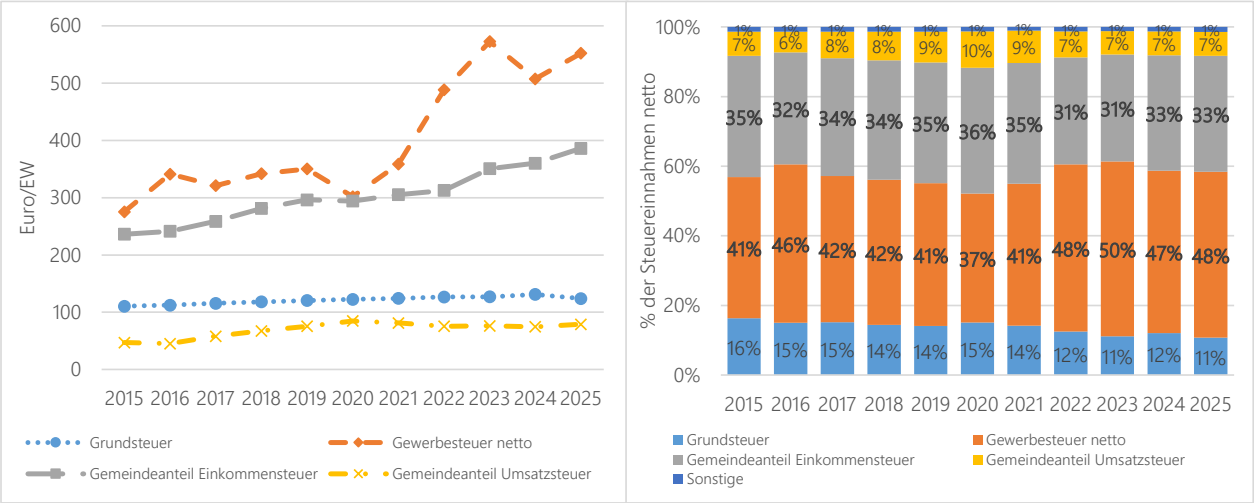
Abbildung 5: Steuereinnahmen netto der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts 2015-2025



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

Die Entwicklung der wichtigsten Steuerarten gestaltet sich dabei entweder wechselhaft (Gewerbesteuer netto und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) oder kann als eher undynamisch eingestuft werden (Grundsteuern A und B sowie Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Abbildung 6 links). Haben sich die Entwicklungspfade der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer bis zum Jahr 2020 noch angenähert, ist seitdem wieder ein divergierender Trend feststellbar, wonach sich die Einnahmen der Gemeinden Sachsen-Anhalts aus der Gewerbesteuer netto deutlich von jenen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer positiv absetzen (2025: 552 Euro/EW versus 386 Euro/EW).

Abbildung 6: Steuereinnahmen netto nach Steuerarten (links) und Steuerstruktur (rechts) der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts 2015-2025



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

Die Dominanz der Gewerbesteuer netto und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zeigt sich auch im Gesamtbild der Anteile der einzelnen Steuerarten an den Netto-Steuereinnahmen der Gemeinden Sachsen-Anhalts (zusammen 75 % bis 81 %, Abbildung 6 rechts). Einzig im von der Corona-Pandemie geprägten Jahr 2020 zeigt sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen beiden Steuerarten (2020: 37 % und 36 %). In den Folgejahren wuchs der Anteil der Gewerbesteuer netto jedoch deutlich an und liegt am aktuellen Rand 15 Prozentpunkte über dem des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Die Grundsteuern A und B repräsentierten zu Beginn des dargestellten Zeitraums noch fast ein Sechstel der gesamten Steuereinnahmen, nach einem stetigen Rückgang seit 2020 beträgt deren Anteil an den gesamten Netto-Steuereinnahmen im Jahr 2024 jedoch nur noch 11 %.

1.2.2 Realsteuerhebesätze

Die gemeindlichen Hebesätze für die Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) haben u. a. Einfluss auf ihre unmittelbare Finanzausstattung aus eigenen Quellen. Auf der horizontalen Verteilungsebene zwischen den Gemeinden wird eine Nivellierung der Hebesätze zur Anwendung gebracht, damit die individuelle Hebesatzgestaltung der Gemeinden nicht direkt kompensierend auf die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen zurückwirkt. Nachfolgend soll daher untersucht werden, welchen Umfang ggf. ungenutzte Hebesatzpotenziale der Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt haben und in welchem Umfang diese „hebungsfähig" wären.

Tabelle 1: Vergleich der gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätze mit den fixen Nivellierungshebesätzen nach § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG

Kommunaltyp	Realsteuerart	Gewogener Landesdurchschnitt	Fixer Nivellierungshebesatz
Kreisangehörige Gemeinden	Grundsteuer A	2022: 344 % 2023: 345 % 2024: 349 %	320 %
	Grundsteuer B	2022: 403 % 2023: 404 % 2024: 406 %	380 %
	Gewerbesteuer	2022: 369 % 2023: 364 % 2024: 375 %	350 %
Kreisfreie Städte	Grundsteuer A	2022: 279 % 2023: 279 % 2024: 280 %	250 %
	Grundsteuer B	2022: 497 % 2023: 497 % 2024: 541 %	490 %
	Gewerbesteuer	2022: 450 % 2023: 450 % 2024: 450 %	450 %

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

Hierbei soll zuerst verglichen werden, inwiefern sich die in § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG angesetzten fixen Nivellierungshebesätze vom gewogenen Landesdurchschnitt unterscheiden. Für die kreisfreien Städte belaufen diese sich auf 250 % (Grundsteuer A), 490 % (Grundsteuer B) und 450 % (Gewerbesteuer). Bei den kreisangehörigen Gemeinden betragen sie 320 % (Grundsteuer A), 380 % (Grundsteuer B) und 350 % (Gewerbesteuer). Tabelle 1 stellt die Vergleichswerte aus den Jahren 2022 bis 2024 dar. Es wird ersichtlich, dass die gewogenen Durchschnittshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden leicht über den jeweiligen fixen Hebesätzen liegen.

Inwiefern sich hieraus eine Anhebung der im FAG vorgegebenen Nivellierungshebesätze rechtfertigen lässt, wird später im Abschnitt 5.1.1 vertieft. Bei den kreisfreien Städten liegen die gewogenen Landesdurchschnitte für die Grundsteuer A und die Gewerbesteuer ebenfalls nahe an den Nivellierungshebesätzen des FAG. Bei der Grundsteuer B ist dies im Jahr 2024 jedoch nicht mehr der Fall (541 % versus 490 %). Dennoch kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Steuerkraftunterschiede zwischen den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts durch die fixen Nivellierungshebesätze gemäß § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG im Wesentlichen korrekt widergespiegelt werden. Perspektivisch ist dennoch zu empfehlen, die Ni-

vellierungshebesätze an den Landesdurchschnitten zu orientieren, da nur so die Steuerkraftdifferenzen zutreffend beschrieben werden. Bei der Grundsteuer B wird dies erst möglich sein, wenn die Kommunen ihren Anpassungsprozess an die reformierte Bemessungsgrundlage vollständig abgeschlossen haben und sich neue Hebesätze über 2-3 Jahre eingepegelt haben.

Ferner stellt sich die Frage, inwiefern ein nicht realisiertes Mehreinnahmenpotenzial aus zu niedrigen Hebesätzen vorliegt oder ob die Finanzlage der Kommunen durch überdurchschnittlich hohe Hebesätze geprägt ist, die ggf. Standortnachteile mit sich bringen. Dies ist nicht nur für die Gesamtbewertung der Finanzlage relevant. Sollten sich Muster zeigen, wonach bestimmte Gemeindetypen (insbesondere bestimmte Größenklassen) ihre Hebesätze strukturell zu hoch oder zu niedrig anspannen, so könnte dies auch in die Gestaltung der horizontalen Verteilungssystematik (Schlüsselzuweisungen) eingehen.

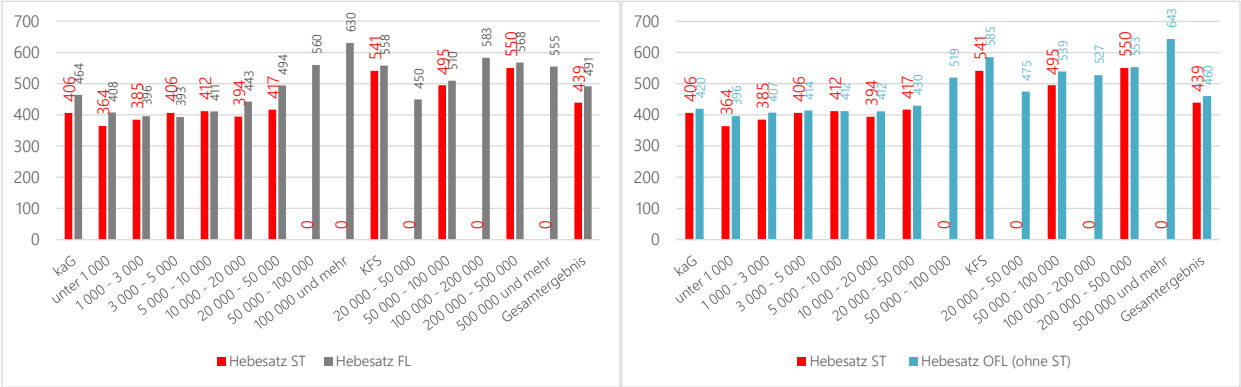
Die erforderlichen Vergleichsrechnungen können naturgemäß nicht durch einen landesinternen Vergleich gelöst werden. Stattdessen kann die Bewertung der Hebesatzpolitik – vor allem mit Blick auf deren Bedeutung als regionaler Wirtschaftsfaktor – durch einen Ländervergleich realisiert werden. Der Vergleich insbesondere mit den Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Gemeindegrößen durchgängig > 5.000 Einwohner, starke Agglomeration) oder Sachsen (drei Großstädte, verdichtete Wirtschaftsräume) verdeutlicht dabei jedoch, dass die Strukturen in Sachsen-Anhalt nicht ohne Weiteres an einem allgemeinen Bundesdurchschnitt bzw. Durchschnitt der Flächenländer gemessen werden können.

Vielmehr ist sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer ein Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und dem Hebesatz feststellbar. Insbesondere größere Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern weisen als gewerbliche Zentren mit erheblicher Strahlkraft für ihr Umland in der Regel deutlich höhere Hebesätze auf als kleinere Gemeinden. Die Gemeindestrukturen in Sachsen-Anhalt sind jedoch durch einen ausgeprägten Schwerpunkt auf kleine und mittlere Städte und Gemeinden geprägt, während kreisfreie Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern und kreisangehörige Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern gänzlich fehlen. Insofern muss die Bewertung potenzieller Mehreinnahmen auf die Größenklassenunterschiede und demzufolge insbesondere auf die Gemeindestrukturen in Sachsen-Anhalt eingehen.

Nachfolgend werden die aufkommensgewichteten durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B (Abbildung 7) und der Gewerbesteuer (Abbildung 8) in den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten Sachsen-Anhalts **größenklassendifferenziert** einerseits mit dem Durchschnitt der Flächenländer[11] (jeweils links) und andererseits mit dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen-Anhalt und die Stadtstaaten (jeweils rechts) gegenübergestellt.

[11] Nachfolgend werden die Bezeichnungen „Durchschnitt der Flächenländer" und „Bundesdurchschnitt" synonym genutzt. Die Stadtstaaten sind aus den Vergleichen somit ausgeschlossen.

Abbildung 7: Hebesätze der Grundsteuer B nach Einwohnergrößenklassen 2024 im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer (links) und zum ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt (rechts)



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

Ohne Berücksichtigung der Größenklassen verzeichnen die Kommunen Sachsen-Anhalts mit Blick auf die **Grundsteuer B** im Jahr 2024 einen landesweit gewogenen Durchschnittshebesatz i. H. v. 406 %, womit sie 58 Prozentpunkte unter dem Bundesdurchschnitt und 13 Prozentpunkte unter dem ostdeutschen Durchschnitt (ohne Sachsen-Anhalt) liegen.[12] Nach Größenklassen differenziert, wenn also die Hebesatzpolitik an den typischen Durchschnittswerten der jeweiligen Gemeindegrößenklasse gemessen wird, ergibt sich ein ähnliches Bild (Abbildung 7): In den beiden unteren Größenklassen sind in Sachsen-Anhalt niedrigere aufkommensgewichtete Hebesätze als im Bundesdurchschnitt nachweisbar, in den beiden darüber liegenden Kategorien liegen sie hingegen leicht darüber. Erst in den größeren Gemeinden (ab 10.000 Einwohnern) fallen die Hebesätze der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts deutlich niedriger aus, wobei der Durchschnitt der Flächenländer in diesen Gruppen massiv durch die Gemeinden Nordrhein-Westfalens, Hessens und Sachsens angehoben wird. Zudem erfolgt hier ein Vergleich mit den steuerkraftschwächeren Mittelzentren (vgl. Abbildung 5), was die Unterschiede relativiert.

Der Vergleich in der Gruppe der kreisfreien Städte ist nur begrenzt aussagekräftig, da Sachsen-Anhalt mit der Landeshauptstadt Magdeburg sowie Halle (Saale) und Dessau-Roßlau lediglich über drei dieser Städte verfügt. Alle drei Städte weisen dabei unter dem Bundesdurchschnitt liegende Hebesätze auf, wobei der Bundesdurchschnitt hier verstärkt durch die hohen Hebesätze der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen geprägt ist.

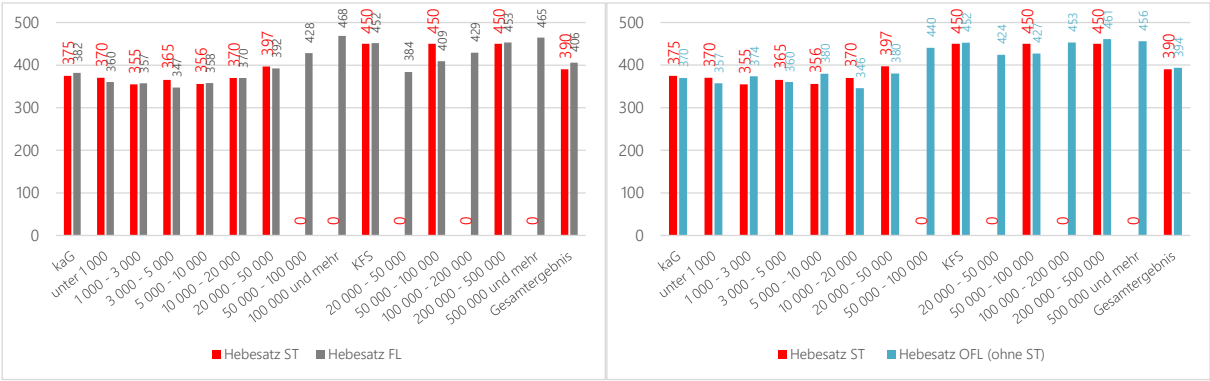
In Bezug auf den Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen-Anhalt fallen die Differenzen bei den kreisangehörigen Gemeinden wesentlich geringer aus, jedoch liegen hier ebenfalls beinahe alle Größenklassen unterhalb des jeweiligen Durchschnittswertes (außer in den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000). Für die Grundsteuer B spiegelt der im Vergleich dennoch nur geringfügig niedrigere gewogene Durchschnittshebesatz (406 % versus 420 %) demnach vorrangig die kleinteilige Gemeindestruktur

[12] Auf eine separate Darstellung der Grundsteuer A wurde angesichts der geringen Bedeutung für die Steueraufkommen im Detail verzichtet.

Sachsen-Anhalts wider (2025: 115 kreisangehörige Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von weniger als 5.000). Hinsichtlich der kreisfreien Städte liegt der durchschnittliche gewogene Hebesatz sogar noch deutlicher hinter dem ostdeutschen Durchschnitt als hinter dem Bundesdurchschnitt (541 % versus 585 %), was an den besonders hohen Hebesätzen in den sächsischen kreisfreien Städten (und damit an Einzelwerten) liegt.

Gleichwohl bestehen geringfügige ungenutzte Hebesatzpotenziale bei der Grundsteuer B, die im Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt höher ausfallen als mit dem ostdeutschen Durchschnitt (siehe Abbildung 9). Mit Blick auf die horizontale Verteilung spricht insbesondere der Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Kommunen ebenso wenig für eine besondere Behandlung im Schlüsselzuweisungssystem.[13]

Abbildung 8: Hebesätze der Gewerbesteuer nach Einwohnergrößenklassen 2024 im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer (links) und zum ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt (rechts)



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

Bei der **Gewerbesteuer** ist ebenfalls ein Zusammenhang zwischen Größenklasse und Hebesatz zu erkennen, der vor allem für Städte und Gemeinden ab 10.000 Einwohner ausgeprägt positiv verläuft (Abbildung 8). Sowohl die kreisangehörigen Gemeinden als auch die kreisfreien Städte Sachsen-Anhalts schöpfen im Vergleich zu ihren Größenklassen im Bundesdurchschnitt und dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen-Anhalt ihre Hebesätze annähernd voll aus. Dabei fallen die durchschnittlichen aufkommensgewichteten Hebesätze der Städte im Vergleich zum Bundesdurchschnitt in allen Größenklassen (außer in den Klassen 1.000 bis 3.000 Einwohner sowie 5.000 bis 10.000 Einwohner) höher aus, ab 20.000 Einwohnern ist der Vorsprung in Sachsen-Anhalt sogar deutlich größer. Dies ist zum Teil auf ein allgemein höheres Hebesatzniveau im kreisangehörigen Raum und nicht zuletzt auf markante bundesweite Einzeleffekte zurückzuführen, die sich wiederum auf die Ausprägungen der Hebesätze in den Vergleichsgruppen auswirken.[14]

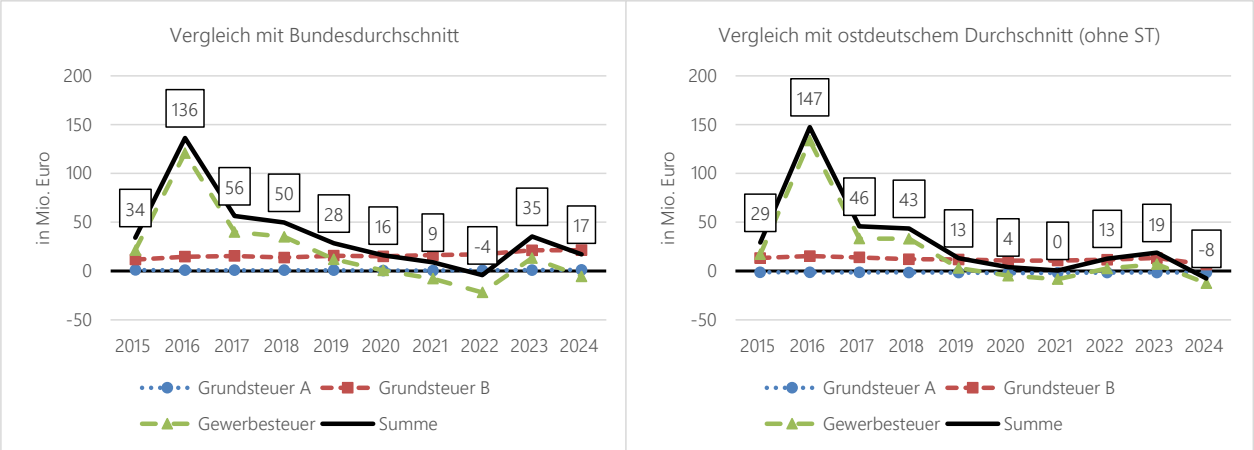
[13] Der Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt ist an dieser Stelle etwas schief, da die Grundsteuer B in den ost- und westdeutschen Gemeinden im Betrachtungszeitraum bis 2024 noch auf der Grundlage der unterschiedlich bemessenen Einheitswerte (Ost: 1935, West: 1964) berechnet wird. Der Effekt der Grundsteuerreform wird erst ab dem Jahr 2025 ersichtlich. Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2023a), S. 100.

[14] Dabei verzeichnet zunächst Sachsen-Anhalt selbst mit Lützen (240 %) und Leuna (bis 2021 290 %, seitdem 350 %) derartige Einzelfälle. Darüber hinaus sind die brandenburgischen Gemeinden Schönefeld, Zossen und Liebenwalde zu nennen. Weitere ähnlich gelagerte Fälle sind Monheim am Rhein in Nordrhein-Westfalen, Eschborn in Hessen, Grafschaft in Rheinland-Pfalz, Unterhaching oder Gräfelfing

Im Vergleich zum ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt sind die Ergebnisse gemäß den Größenklassen etwas volatiler, dennoch ist hier ein kleiner Vorsprung Sachsen-Anhalts abzuleiten. Demzufolge ist bei der Gewerbesteuer nicht von ungenutzten Mehreinnahmenpotenzialen der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts auszugehen. Ebenso wenig ist eine spezielle Berücksichtigung im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystem angezeigt.

In einem nächsten Schritt können die Hebesatzdifferenzen in ggf. bestehende potenzielle Mehreinnahmen bzw. Minderungspotenziale überführt werden. Da die zusätzlichen Aufkommenspotenziale erkennbar ungleichmäßig über die Größenklassen verteilt sind, ist hierbei differenziert nach eben jenen Einwohnergrößenklassen vorzugehen. Nur so wird die spezifische Gemeindestruktur Sachsen-Anhalts angemessen berücksichtigt und nicht sachfremd mit einer bundes- oder ostdeutschen „Musterkommune" verglichen. Einnahmenpotenziale werden nur dann angezeigt, wenn die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts im Vergleich zum bundesdurchschnittlichen oder ostdeutschen Wert ohne Sachsen-Anhalt für ihre jeweilige Größenklasse geringere Hebesätze aufweisen. Werden diese Mehraufkommenspotenziale aus den Realsteuern zusammengefasst, ergibt sich das in Abbildung 9 dargestellte Resultat, wobei positive Werte für ein Mehraufkommenspotenzial und negative Werte für tatsächlich realisierte Mehreinnahmen stehen.

Abbildung 9: Mehr- bzw. Minderaufkommenspotenzial aus den Realsteuern (links: Vergleich mit Bundesdurchschnitt, rechts: mit ostdeutschem Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt) 2015-2024



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

Der Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt (Abbildung 9 links) zeigt, dass in den Jahren 2015 bis 2024 (mit Ausnahme des Jahres 2022) Mehreinnahmenpotenziale bestanden haben bzw. Realsteuermindereinnahmen realisiert wurden (in der Summe der drei Realsteuern: 37,8 Mio. Euro). Verglichen mit dem ostdeutschen Durchschnitt (Abbildung 9 rechts) betragen die Mehreinnahmenpotenziale 30,7 Mio. Euro.[15] Die Potenziale wurden

in Bayern. Diese Gemeinden generieren auf Basis ihrer niedrigen Hebesätze enorme Steuereinnahmen, was sich spürbar auf den Durchschnitt der gesamten Größenklasse auswirkt.

15 Diese Werte sind zudem als Obergrenze zu verstehen, da davon ausgegangen werden muss, dass sich die Grundbeträge der Realsteuern bei höheren Hebesätzen verringern können. Vgl. Hesse (2019).

seit dem durch den Sonderfall in Lützen geprägten Jahr 2016 kontinuierlich abgebaut, sind in den Jahren 2023 (Sonderfall durch stark erhöhte Gewerbesteuereinnahmen in Leuna sowie Lützen) und 2024 jedoch wieder höher ausgefallen. Gegenüber dem ostdeutschen Durchschnitt wurden am aktuellen Rand sogar Realsteuermehreinnahmen infolge *über*angespannter Hebesätze realisiert.

- Die *Gewerbesteuer*mehreinnahmenpotenziale belaufen sich im gesamten Zeitablauf auf 20,8 Mio. Euro (im ostdeutschen Vergleich: 20,4 Mio. Euro). Sie waren dabei in den Jahren 2021, 2022 und 2024 (bzw. 2020, 2021 und 2024 im Vergleich zum ostdeutschen Mittelwert) negativ. Das bedeutet, dass die sachsen-anhaltischen Kommunen ihre Gewerbesteuerhebesätze in diesen Jahren überdurchschnittlich stark angespannt haben.
- Etwas anders verhält es sich mit der *Grundsteuer B*, bei der die ungenutzten Mehreinnahmenpotenziale im Zeitverlauf leicht zugenommen haben (bundesweiter Vergleich 2015-2024: 16,2 Mio. Euro, ostdeutscher Vergleich: 11,9 Mio. Euro).

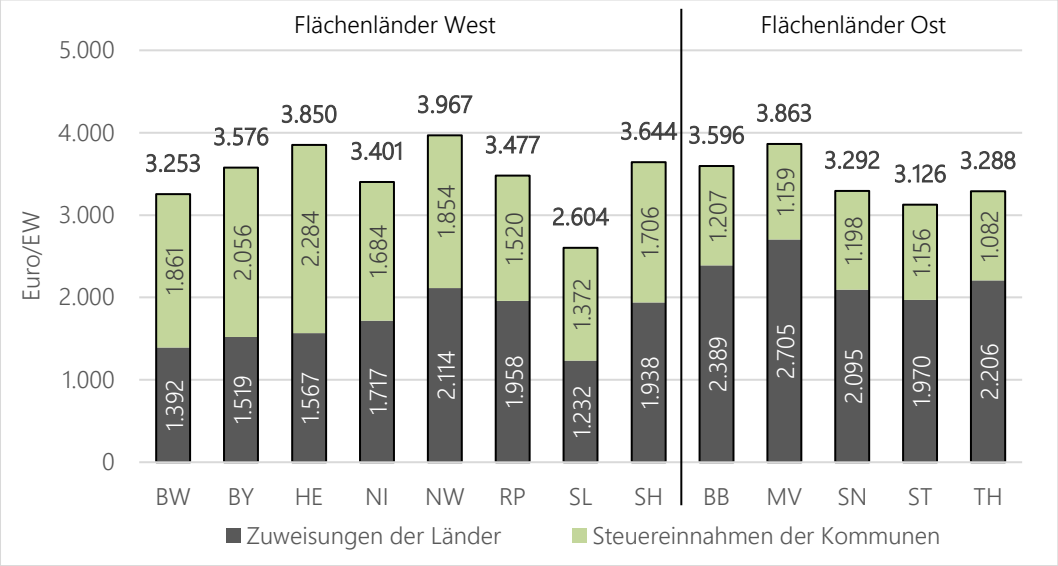
Aus der Betrachtung der Hebesätze der Realsteuern ergeben sich keine Hinweise auf strukturell unausgeschöpfte Einnahmenpotenziale, die die Bewertung der Finanzlage maßgeblich beeinträchtigen würden. Dies gilt weder für die kommunale Ebene als Ganzes noch für einzelne Größenklassen. Da darüber hinaus die fixen Nivellierungshebesätze gemäß § 14 Abs. 3 Nummer 4 FAG nah an den gewogenen Landesdurchschnitten der vergangenen Jahre liegen, besteht aus gutachterlicher Sicht keine besondere Handlungsnotwendigkeit mit Blick auf das Schlüsselzuweisungssystem und die dort erfolgende Berechnung der Steuerkraftmesszahl.

1.2.3 Zuweisungen

Nachfolgend sollen die Zuwendungen und Zuweisungen des Landes Sachsen-Anhalt an die Kommunen vertieft analysiert werden, wofür zunächst die kommunalen Steuereinnahmen und Gesamtzuweisungen kombiniert betrachtet werden (Abbildung 10): Insgesamt erreicht die durchschnittliche Finanzausstattung der ostdeutschen Kommunen aus Steuereinnahmen und Gesamtzuweisungen mit 3.398 Euro/EW ein niedrigeres Niveau als in den westdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbänden (3.615 Euro/EW). Dabei wird die mangelnde kommunale Steuerkraft in Ostdeutschland (1.168 Euro/EW versus 1.881 Euro/EW) zwar durch ein höheres Niveau an Gesamtzuweisungen als in Westdeutschland kompensiert (2.230 Euro/EW versus 1.734 Euro/EW), in der Summe bleiben die Steuereinnahmen sowie Zuwendungen und Zuweisungen der Länder in den ostdeutschen Kommunen jedoch merklich hinter dem bundesweiten Durchschnitt (3.580 Euro/EW) zurück.

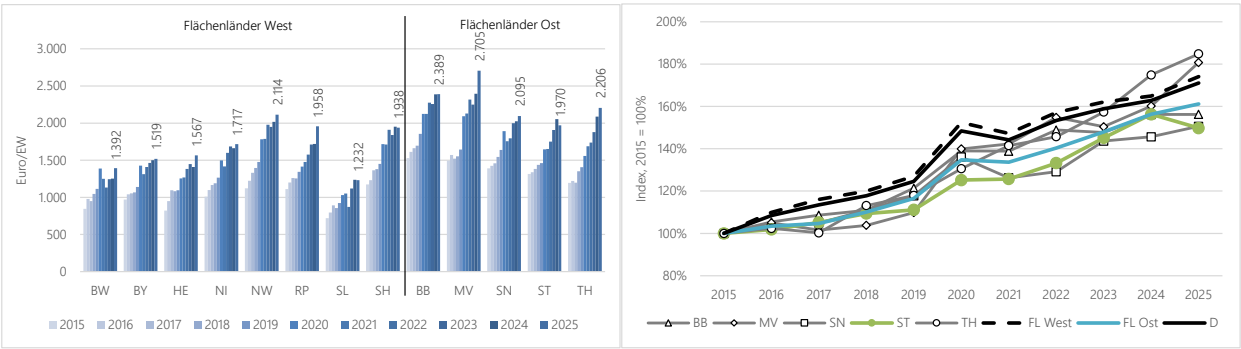
Dabei verzeichnen die sachsen-anhaltischen Kommunen mit insgesamt 3.126 Euro/EW (6,68 Mrd. Euro) den zweitniedrigsten Wert im Ländervergleich (vor dem Saarland mit lediglich 2.604 Euro/EW) und im Vergleich der ostdeutschen Länder Rang 5 (hinter Thüringen mit 3.288 Euro/EW und Sachsen mit 3.292 Euro/EW). Sie liegen damit deutlich unter dem ostdeutschen Durchschnitt (3.398 Euro/EW).

Abbildung 10: Steuereinnahmen und Gesamtzuweisungen im Ländervergleich 2025



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltspläne der Flächenländer 2025; Statistisches Bundesamt.

Abbildung 11: Zuwendungen und Zuweisungen im Ländervergleich 2015-2025 (links: Euro/EW, rechts: Index, 2015 = 100 %)



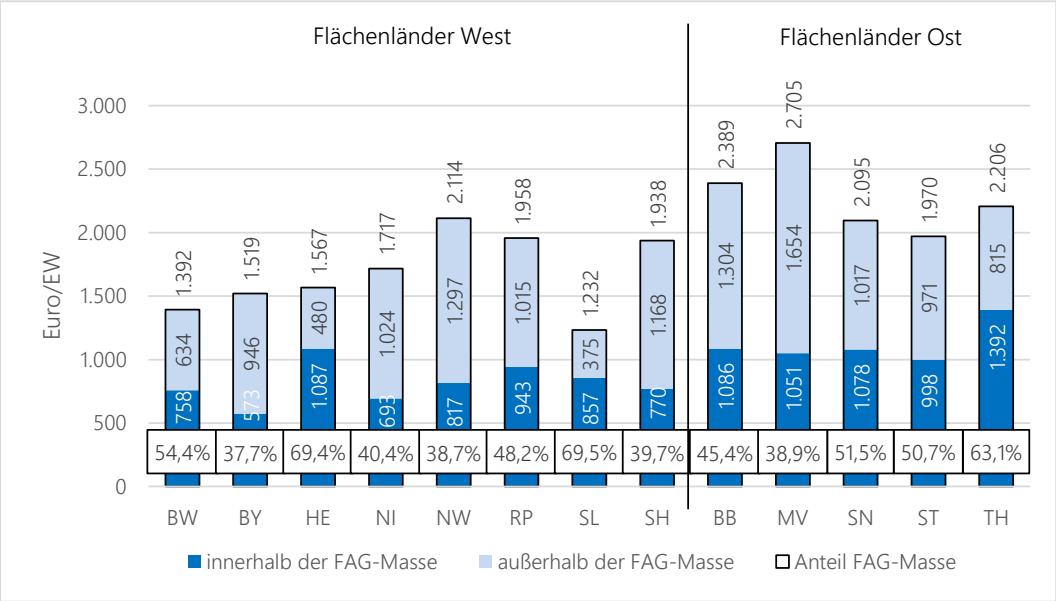
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnungen und -pläne der Flächenländer 2015-2025.

In der isolierten Betrachtung der Zuwendungen und Zuweisungen der Länder befindet sich Sachsen-Anhalt im ostdeutschen Vergleich ebenfalls auf dem letzten Rang (2025: 1.970 Euro/EW, Abbildung 11 links) hinter Sachsen und Thüringen (2.095 Euro/EW bzw. 2.206 Euro/EW). Der Blick auf die indexbasierte Entwicklung zeigt, dass sich die Gesamtzuweisungen in Sachsen-Anhalt am wenigsten dynamisch entwickelt haben (Abbildung 11 rechts): Gegenüber dem Jahr 2015 beläuft sich die Gesamtsumme der Zuwendungen und Zuweisungen in Sachsen-Anhalt auf lediglich 150 % des Ausgangswertes, womit hinter Sachsen (151 %) und Brandenburg (156 %) der niedrigste Prozentwert im Vergleich der Flächenländer erreicht wird. Die stärksten Anstiege im Zeitverlauf in den ostdeutschen Flächenländern liegen in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern vor (185 % bzw. 181 %). Der bundesweit stärkste Anstieg der Gesamtzuweisungen findet sich in Hessen (191 %). Generell

sind die Zuwendungen und Zuweisungen in den westdeutschen Flächenländern stärker angestiegen als in den ostdeutschen (174 % versus 161 %).

Zuwendungen und Zuweisungen werden sowohl außerhalb als auch innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung gestellt. *Außerhalb der FAG-Masse* sind sie als aufgaben- und zweckbezogen zu charakterisieren. Typisch sind Kostenerstattungen für übertragene Aufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten (z. B. Erstattung von Verwaltungsaufwand), direkte Transferdurchleitungen (durchlaufende Finanzmittel des Landes oder des Bundes, z. B. Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft) sowie zweckgebundene Zuweisungen, die auf Fachförderprogrammen nach Förderrichtlinien beruhen (z. B. Straßen- oder Schulhausbauförderung). Bei Letzteren ist die Zweckbindung klar erkennbar, die sich auch in der Ausgestaltung der Antrags- und Abrechnungsverfahren widerspiegelt.[16]

Abbildung 12: Zuweisungen außerhalb und innerhalb der FAG-Masse im Ländervergleich 2025



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltspläne der Flächenländer 2025.

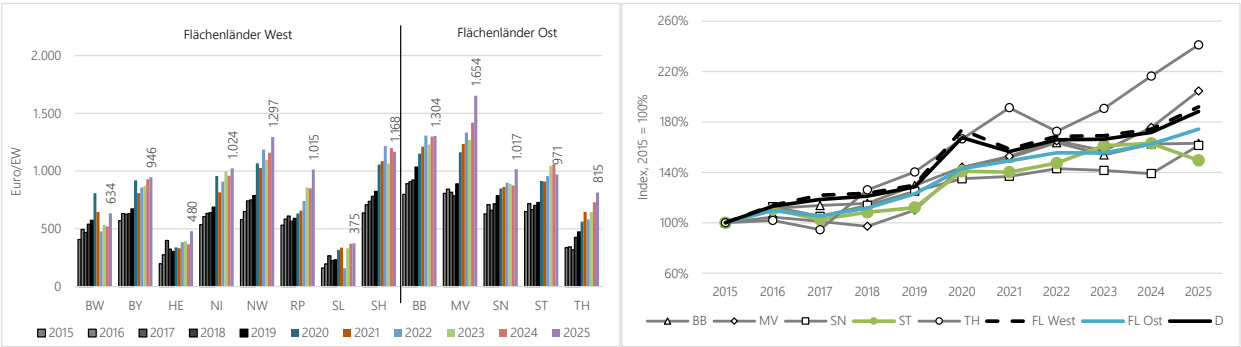
Zuweisungen *innerhalb der FAG-Masse* sollen grundsätzlich weisungs- und zweckfrei als allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden, um v. a. fiskalische (die gesamte Steuerkraft unterstützende) und distributive (ausgleichende) Funktionen zu erfüllen. Sie sichern vor allem die Grundfinanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung. Dies ist vor allem bei Schlüsselzuweisungen der Fall, die der Stärkung der allgemeinen Einnahmekraft der Kommunen dienen und eine Ergänzung zu den originären kommunalen Steuereinnahmen darstellen. Das Schlüsselzuweisungssystem verbindet dabei den Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft mit einer Dif-

[16] Des Weiteren können Mittel als so genannte Sonderlastenausgleiche gewährt werden, die zwar an bestimmte bedarfsbestimmende Merkmale gebunden sind, allerdings keine enge Zweckbindung aufweisen. Die Mittel aus den Sonderlastenausgleichen haben daher eher den Charakter Allgemeiner Deckungsmittel.

ferenzierung typisierter Bedarfe (vgl. dazu Abschnitt 3.4.1). Innerhalb der FAG-Masse können weiterhin Zweckzuweisungen bzw. Sonderlastenausgleiche abgegrenzt werden, welche unabhängig von der Steuerkraft geleistet werden. Die Zweckbindung erfolgt durch den Landesgesetzgeber, obwohl es sich um Mittel handelt, die aus der den Kommunen zugeordneten FAG-Masse entnommen werden. Insofern hat das Land hier zusätzlichen Steuerungseinfluss ohne den Einsatz eigener Mittel. Auch die sog. Bedarfszuweisungen werden innerhalb der FAG-Masse gewährt, diese sind jedoch antragsgebunden und werden zumeist nur in besonderen Bedarfsfällen gewährt.

Die Gegenüberstellung der Zuweisungen und Zuwendungen außerhalb und innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2025 offenbart Strukturunterschiede zwischen den Flächenländern (Abbildung 12): Während die Zuweisungen an die Kommunen in einigen Flächenländern im Wesentlichen in der Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) und damit im Kommunalen Finanzausgleich gebündelt werden (HE, SL, TH), besteht in anderen Ländern eine umfangreiche Fachförderung aus den Landeshaushalten in erheblicher Höhe zwischen rund 43 % (SN) und rund 62 % (BY) der Gesamtzuweisungssumme. In Sachsen-Anhalt fließen im Jahr 2025 rund 49 % der Zuweisungen außerhalb und 51 % innerhalb des Finanzausgleichs an die Kommunen.

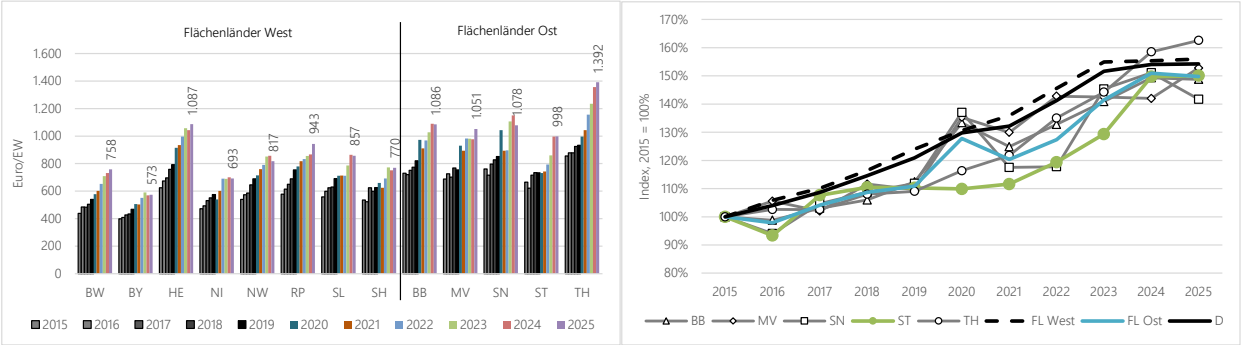
Abbildung 13: Zuwendungen und Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs im Ländervergleich 2015-2025 (links: Euro/EW, rechts: Index, 2015 = 100 %)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnungen und -pläne der Flächenländer 2015-2025.

Wird die Entwicklung des Volumens der Zuwendungen und Zuweisungen außerhalb der FAG-Masse betrachtet, fällt deren Volatilität ins Auge. Dabei unterscheiden sich auch Volumina erheblich: Mecklenburg-Vorpommern verzeichnet bundesweit den mit Abstand höchsten Wert (2025: 1.654 Euro/EW, Abbildung 13 links), dahinter folgen Brandenburg und Nordrhein-Westfalen (1.304 Euro/EW bzw. 1.297 Euro/EW). Sachsen-Anhalt weist mit 971 Euro/EW den zweitniedrigsten Wert im ostdeutschen Vergleich auf und offenbart die am wenigsten dynamische Entwicklung (150 % des Ausgangswertes aus dem Jahr 2015, Abbildung 13 rechts) hinter Baden-Württemberg (156 %) und Sachsen (161 %). Die wenig dynamische Entwicklung der Gesamtzuweisungen in Sachsen-Anhalt wird demzufolge vorrangig durch die Entwicklung der Zuwendungen und Zuweisungen außerhalb der FAG-Masse verursacht.

Abbildung 14: Zuwendungen und Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs im Ländervergleich 2015-2025 (links: Euro/EW, rechts: Index, 2015 = 100 %)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnungen und -pläne der Flächenländer 2015-2025.

Im Unterschied dazu hat sich das Volumen der FAG-Masse in Sachsen-Anhalt im Rahmen des ostdeutschen Durchschnitts weiterentwickelt (150 % des Ausgangswertes aus dem Jahr 2015, Abbildung 14 rechts), wodurch im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer vor Brandenburg und Sachsen (149 % bzw. 142 %) Rang 3 erreicht wird. Gleichwohl beläuft sich die Summe der FAG-Zuweisungen Sachsen-Anhalts weiterhin auf das niedrigste Niveau der ostdeutschen Flächenländer (998 Euro/EW, Abbildung 14 links). Des Weiteren hat sich die FAG-Masse erst durch die Anhebung der Festbeträge nach § 2 Abs. 1 FAG zum Jahr 2024[17] auf das ostdeutsche Durchschnittsniveau erhöht; bis zum Jahr 2023 war eine deutlich unterhalb aller Durchschnittswerte verlaufende Entwicklung zu konstatieren.

Werden die Zuweisungen innerhalb der FAG-Masse an die Kommunen weitergereicht, bringt dies deutliche Vorteile mit sich: Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten auf diese Weise eine regelgebundene finanzielle Ausstattung, die sie vielfältig zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben weitgehend nach eigenem Ermessen einsetzen können. Dabei entscheidet der Landesgesetzgeber zwar über den Rahmen, nicht aber über die konkrete Verteilung auf einzelne Verwendungsmöglichkeiten und Projekte. Die Kommunen haben eine praktisch vollständige Entscheidungsfreiheit über die Mittelverwendung, sofern es sich um Schlüsselzuweisungen handelt.[18] Darüber hinaus sind die Landkreise über das System der Schlüssel- und Zweckzuweisungen eingebunden, wobei diese eine wesentliche Stütze ihrer Finanzausstattung repräsentieren. Hinzu kommt die Berechnung der Kreisumlage als zweite wesentliche Säule der Landkreisfinanzierung, die ebenfalls im System des kommunalen Finanzausgleichs geregelt ist und in der Regel an die Berechnung der Schlüsselzuweisungen anknüpft.[19]

[17] Ausgehend von 1,735 Mrd. Euro im Jahr 2023 wurde die FAG-Masse auf 2,095 Mrd. Euro im Jahr 2024, 2,135 Mrd. Euro im Jahr 2025 und 2,136 Mrd. Euro im Jahr 2026 angehoben.

[18] Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 340-341. Eine Ausnahme besteht in der Regel für investive Schlüsselzuweisungen, für die die investive Verwendung in allgemeiner Form nachzuweisen ist.

[19] Vgl. ebenda, S. 346-347.

1.3 Auszahlungen

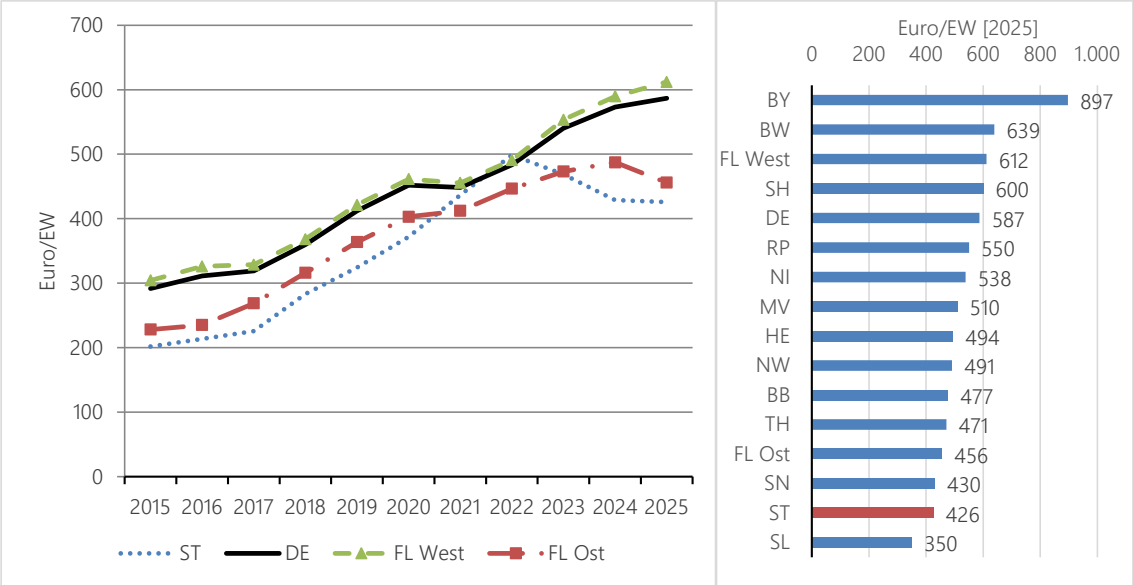
Der auszahlungsseitige interkommunale Vergleich stellt zwei wesentliche Aggregate in den Fokus: Investitionen und Soziale Leistungen. Erstere werden im Rahmen der Analyse mit den Abschreibungen verglichen, um abzuschätzen, ob im Zeitverlauf ein Infrastrukturvermögensaufbau oder -verzehr stattgefunden hat. Damit soll verifiziert werden, dass die Ist-Investitionen ohne weitere Bereinigungen in die weiteren Berechnungen zur Prüfung des horizontalen Finanzausgleichs eingesetzt werden können. Letztere sind vor allem relevant für die spätere Überprüfung des Soziallastenansatzes in der Teilschlüsselmasse für die Kreisaufgaben.

1.3.1 Investitionen und Infrastrukturauszahlungen

1.3.1.1 Ist-Entwicklung der Sachinvestitionen und Infrastrukturauszahlungen

Nachfolgend wird geklärt, wie sich das bestehende Auszahlungsniveau der Kommunen Sachsen-Anhalts in investive Auszahlungen übersetzt und demzufolge die Steuereinnahmen und Landeszuweisungen zu einem nachweislichen Anteil nachhaltig mit Zukunftsbezug eingesetzt werden.

Abbildung 15: Kommunale Sachinvestitionen 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts)

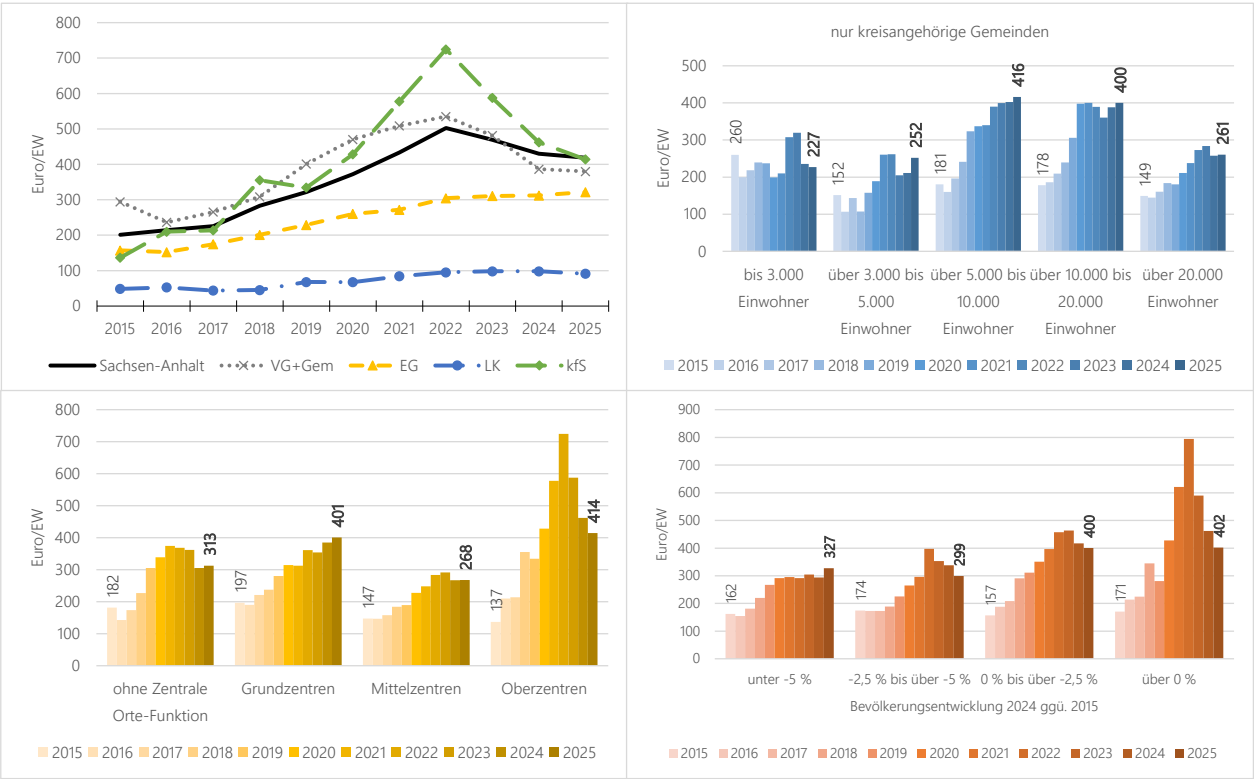


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Dafür werden zunächst die Sachinvestitionen der Kommunen im Ländervergleich betrachtet (Abbildung 15). Diese weisen bundesweit einen erfreulichen steigenden Trend auf, der zwischen 2015 und 2025 fast zu einer Verdopplung der durchschnittlichen kommunalen Investitionsbudgets geführt hat. Am aktuellen Rand wird der Trend jedoch nur noch von den westdeutschen Kommunen getragen. Es ist ersichtlich, dass die Kommunen in Sachsen-Anhalt im Jahr 2025 das zweitniedrigste Investitionsniveau verzeichneten (426 Euro/EW), wobei immer noch ein erheblicher Vorsprung gegenüber den saarländischen Kommunen besteht (350 Euro/EW). Zugleich

wird jedoch deutlich, dass die Pro-Kopf-Sachinvestitionen der sachsen-anhaltischen Gemeinden und Gemeindeverbände wesentlich unterhalb des ostdeutschen Durchschnittswertes (456 Euro/EW) sowie des Bundesdurchschnitts (587 Euro/EW) liegen. Besonders auffällig ist die schwache Dynamik der kommunalen Sachinvestitionen Sachsen-Anhalts seit dem Jahr 2022: Dabei wurde im Jahr 2022 zunächst ein vorläufiger investiver Höchststand erreicht, welcher vor allem aus hohen Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken in der Landeshauptstadt Magdeburg resultierte, ehe die Sachinvestitionen stetig zurückgingen (-15 % ggü. +2 % im ostdeutschen Durchschnitt).

Abbildung 16: Sachinvestitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2025

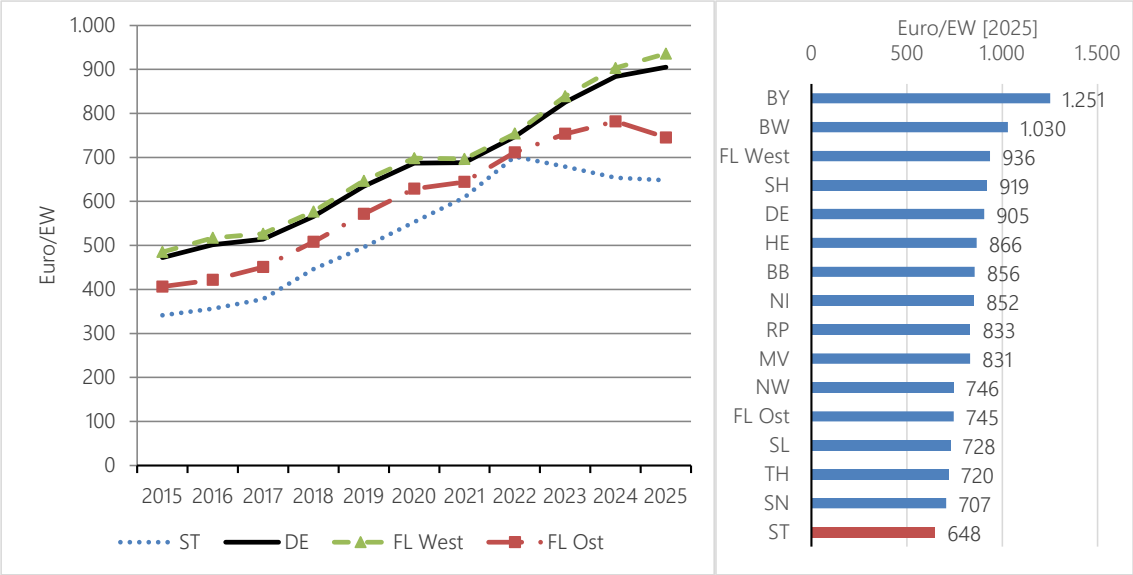


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Der mittelfristige Trend der kommunalen Sachinvestitionen in den sachsen-anhaltischen Kommunen wird vor allem durch die kreisfreien Städte (und innerhalb dieser Gruppe wiederum vor allem durch die Landeshauptstadt Magdeburg) sowie die Verbandsgemeinden bestimmt (2025/2022: -29 % in den Verbandsgemeinden, -43 % in den kreisfreien Städten, -63 % in Magdeburg, Abbildung 16), die am aktuellen Rand jeweils über die höchsten Pro-Kopf-Werte verfügen (380 Euro/EW bzw. 414 Euro/EW). Dagegen verzeichnen die Landkreise seit 2022 eine stagnierende bzw. leicht rückläufige Entwicklung (-4 %) und die Einheitsgemeinden weisen leicht steigende Werte im gesamten Zeitverlauf auf (+6 %). Die höchsten investiven Auszahlungen zeigen sich in den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 20.000, wohingegen in den größeren kreisangehörigen Gemeinden substanziell weniger investiert wird. In Bezug auf das Kriterium der demografischen Entwick-

lung sind geringe Unterschiede zwischen den angezeigten Gruppen abzuleiten. Im Vergleich der Zentralen Orte-Funktionen finden sich die höchsten Pro-Kopf-Werte in den Grundzentren (2025: 401 Euro/EW), die Mittelzentren verzeichnen hingegen sogar geringere Sachinvestitionen als die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion (268 Euro/EW versus 313 Euro/EW).[20]

Abbildung 17: Kommunale Infrastrukturauszahlungen 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts)



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

In diesem Rahmen bietet sich eine umfassendere Sicht auf die Investitionstätigkeit an, indem auf die sog. **infrastrukturbezogenen Auszahlungen** abgestellt wird. Diese sind Teil eines Schalenkonzepts, das im Kern aus einem engen Investitionsbegriff besteht. Als Investitionen im engeren Sinne gelten hier ausschließlich Sachinvestitionen gemäß der finanzstatistischen Erfassung, d. h. Baumaßnahmen, Grundstückserwerb und der Erwerb beweglichen Anlagevermögens (§ 10 Abs. 3 Nr. 2a-c HGrG). Neben den Investitionszuschüssen an den Privatsektor, die auch im kameralen und doppischen System Teil des weiteren Investitionsbegriffs sind, umfasst das Konzept der infrastrukturbezogenen Auszahlungen den Erhaltungsaufwand für die bestehende Infrastruktur[21] sowie Mieten und Pachten[22] als Substitute eigener Investitionen.

[20] Die Oberzentren mit den höchsten Pro-Kopf-Sachinvestitionen entsprechen den kreisfreien Städten.

[21] Die Auszahlungen zur Unterhaltung unbeweglichen Vermögens (Konten 7211 - Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen und 7221 - Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens) dienen der Erhaltung oder Wiederherstellung der uneingeschränkten Nutzungsfähigkeit eines Vermögenswertes. Diese Auszahlungen sind ökonomisch betrachtet keine Investitionen, da sie keinen Kapazitätseffekt hervorrufen. Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen weisen jedoch einen engen Bezug zu Investitionen auf: Hohe Aufwendungen in diesem Bereich lassen auf eine intensivere Pflege von Anlagegütern sowie sonstigen Vermögensgegenständen der öffentlichen Hand schließen. Indem eine solche Form der „Infrastrukturvorsorge" betrieben wird, kann die Bereitstellung der Infrastruktur dauerhaft abgesichert werden. Vgl. Lenk/Kilian/Hesse/Starke/Rottmann (2016), S. 63; Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 99.

[22] Die öffentliche Hand substituiert eigene Bauinvestitionen, indem bestehende fremde Immobilien gegen die Zahlung eines Entgelts genutzt werden. Dabei ist anzumerken, dass weder die Eigenerstellung noch eine Miet- oder Leasinglösung grundsätzlich zu bevorzugen ist. Diese Entscheidung ist von der Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Projektes abhängig zu machen. Bei einem niedrigen regionalen Mietpreisniveau kann die Nutzung fremder Immobilien bspw. wirtschaftlicher sein als die Eigenerstellung. Mit der Einbeziehung der Mieten und Pachten wird diesen (verstärkt auftretenden) alternativen Vertragskonstellationen zwischen öffentlicher Hand und

Insgesamt zeigen die infrastrukturbezogenen Auszahlungen einen bundesweit steigenden Trend, der am aktuellen Rand ebenfalls vorrangig durch die westdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbände verursacht wird (Abbildung 17). Diese verzeichnen im gesamten Zeitverlauf eine stärkere Dynamik sowie ein höheres Auszahlungsniveau (2025: 936 Euro/EW versus 745 Euro/EW). Das im Jahr 2015 verabschiedete Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG)[23], in dessen Rahmen insgesamt 7 Mrd. Euro an die Kommunen geflossen sind, hat sich damit positiv auf das durchschnittliche kommunale Auszahlungsverhalten ausgewirkt. Jedoch haben auch viele andere Einflussfaktoren zu einem Wachstum der kommunalen Investitionstätigkeit beigetragen, darunter etwa eine Erhöhung der Allgemeinen Deckungsmittel, beispielsweise durch eine Stärkung der kommunalen Finanzausgleichssysteme. Lagen die investiven Niveaus der westdeutschen und ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2022 noch vergleichsweise nahe beieinander (754 Euro/EW versus 711 Euro/EW), ist der Abstand zwischen den beiden Gruppen im Zeitverlauf wieder stärker angewachsen (+/-190 Euro/EW im Jahr 2025 versus +/-43 Euro/EW im Jahr 2022). In den ostdeutschen Kommunen sind im Jahr 2025 erstmals im Zeitablauf gegenüber dem Vorjahr absinkende Infrastrukturauszahlungen feststellbar.

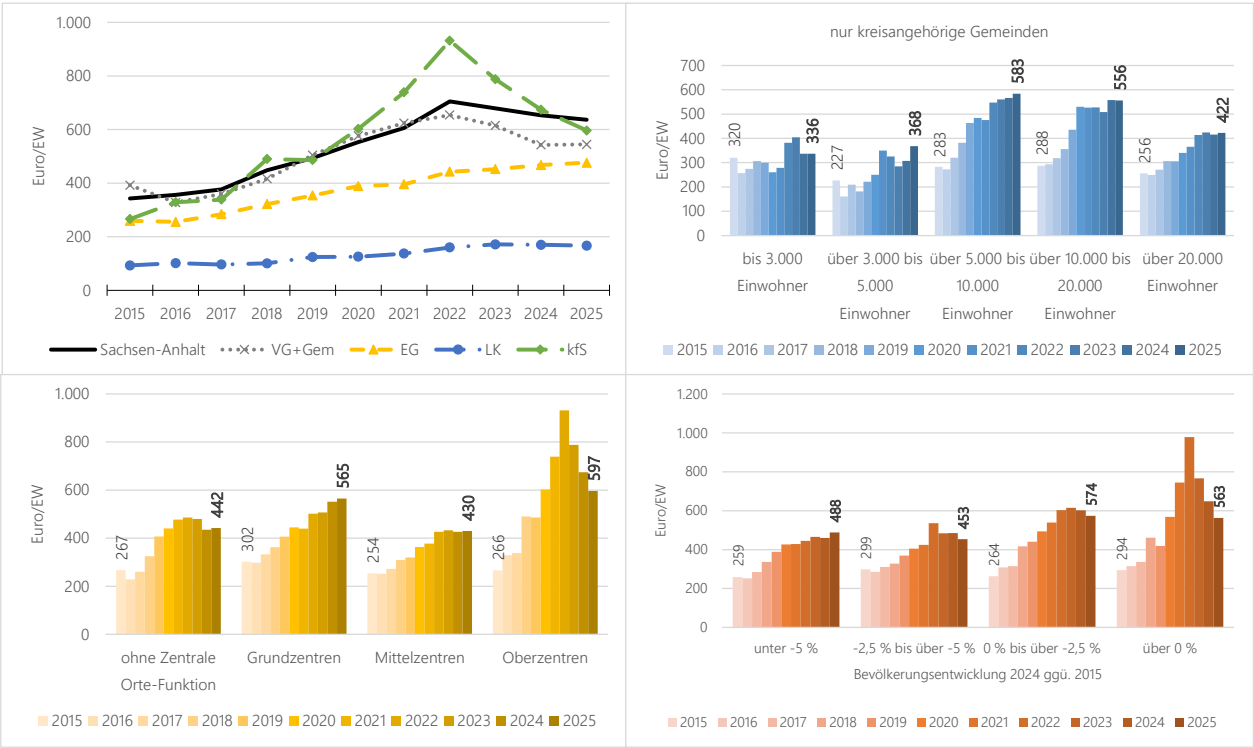
Im Ländervergleich belegt Sachsen-Anhalt aus dieser Perspektive mit Abstand den letzten Rang (648 Euro/EW, Abbildung 15). Dies ist keine Momentaufnahme am aktuellen Rand, sondern zeigt sich auch im Zeitablauf: In allen betrachteten Jahren lagen die Pro-Kopf-Infrastrukturauszahlungen unterhalb des ostdeutschen und damit auch des bundesweiten Durchschnitts (2025: 745 Euro/EW bzw. 905 Euro/EW). Seit dem Jahr 2022 sind die Infrastrukturauszahlungen der sachsen-anhaltischen Kommunen rückläufig (-7,6 %), was einen alarmierenden Tatbestand darstellt. Kein anderes Flächenland verzeichnet eine derartige Entwicklung.[24] Instrumente zur finanziellen Förderung der kommunalen Infrastruktur sind demnach in Sachsen-Anhalt besonders dringend erforderlich.

privaten Akteuren im Bereich der Infrastrukturbereitstellung Rechnung getragen. Vgl. Lenk/Kilian/Hesse/Starke/Rottmann (2016), S. 64; Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 99.

23 Im Rahmen dieses Förderprogramms greift der Bund den Ländern seit 2015 mit Finanzhilfen in Höhe von 3,5 Mrd. Euro unter die Arme. Hinzu kommen seit 2017 weitere 3,5 Mrd. Euro für die kommunale Schulinfrastruktur.

24 Die saarländischen Kommunen, welche in den Jahren vor 2024 durchweg den letzten Rang belegten, konnten ihre Position aufgrund einer Verdopplung ihrer Pro-Kopf-Erhaltungsaufwendungen deutlich verbessern.

Abbildung 18: Infrastrukturbezogene Auszahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2025



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

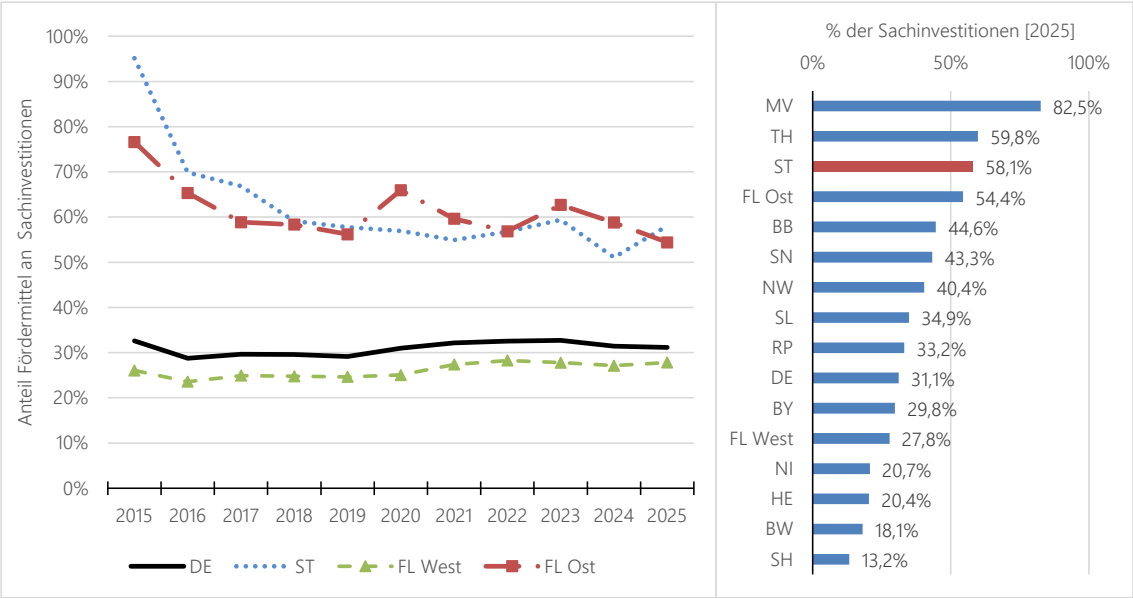
Die infrastrukturbezogenen Auszahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Sachsen-Anhalt setzen sich zu 66 % aus Sachinvestitionen (419 Euro/EW), zu 27% den Auszahlungen für die Unterhaltung der Infrastruktur (169 Euro/EW), zu 2 % den Investitionszuschüssen an andere Bereiche (15 Euro/EW) sowie zu 5 % aus den Auszahlungen für Mieten und Pachten (34 Euro/EW) zusammen. Grundsätzlich bestätigen sich die Aussagen zur Entwicklung der Sachinvestitionen (vgl. Abbildung 16) auch mit Blick auf die Infrastrukturauszahlungen (Abbildung 18): Deren Entwicklung verläuft bei den kreisfreien Städten und Verbandsgemeinden seit dem Jahr 2022 ebenfalls negativ (-37 % bzw. -17 %), bei den Einheitsgemeinden und Landkreisen hingegen positiv (+8 % bzw. +4 %). Die Landkreise verzeichnen angesichts ihres Aufgabenschwerpunktes bei den Sozialen Leistungen das niedrigste Niveau (166 Euro/EW), die übrigen drei Gruppen liegen enger beieinander (Einheitsgemeinden: 476 Euro/EW, Verbandsgemeinden: 545 Euro/EW, kreisfreie Städte: 597 Euro/EW).

Die kreisangehörigen Gemeinden mit 5.000 bis 20.000 Einwohnern sowie die weniger stark schrumpfenden bzw. wachsenden Gemeinden Sachsen-Anhalts verzeichnen die höchsten durchschnittlichen Pro-Kopf-Infrastrukturauszahlungen. Bezugnehmend auf die Zentrale Orte-Funktionen verzeichnen erneut die Grundzentren das höchste Niveau und die stärkste Dynamik (2025: 565 Euro/EW, 2025/2015: +87 %), während die Mittelzentren leicht unterhalb des Niveaus der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen liegen (430 Euro/EW, +69 % versus 442 Euro/EW, +66 %). In den für die späteren Regressionsanalysen relevanten Jahren 2022 bis 2024 zeigen sich in den Zentralen Orten in etwa ähnlich ausgeprägte Relationen.

1.3.1.2 Infrastrukturförderung aus dem FAG

Es sind verschiedene Wege denkbar, Investitionen und infrastrukturbezogene Auszahlungen der Kommunen innerhalb und außerhalb des FAG direkt oder indirekt zu fördern. Die Förderung kann dabei ziel- und zweckgebunden über dezidierte Investitionsförderprogramme nach dem Zuweisungsrecht erfolgen. Am anderen Ende des denkbaren Spektrums liegt die indirekte Förderung durch eine Stärkung der Schlüsselzuweisungen. Eine allgemeine Stärkung der Einnahmekraft der Gemeinden hat dabei einen durchaus spürbaren (wenn auch indirekten) Effekt auf die Investitionsfähigkeit. Dieser mag zwar weniger genau steuerbar sein als eine Förderrichtlinie, sie kommt aber mit weniger Verwaltungsaufwand auf beiden Seiten (Land und Kommunen) für Antragstellung, Durchführung, Abrechnung und Nachprüfung aus.[25] Bevor auf mögliche Instrumente innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs eingegangen wird, erfolgt eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der Abhängigkeit der Kommunen Sachsen-Anhalts von extern bereitgestellten Fördermitteln bei der Finanzierung ihrer Investitionen.[26]

Abbildung 19: Anteil der Investitionsförderung an den kommunalen Sachinvestitionen 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts)



Anteil der Investitionszuweisungen (Einzahlungen) mit Ausnahme der Zuweisungen von anderen Gemeinden im Verhältnis zur Summe aus Sachinvestitionen und Investitionszuschüsse an Dritte.
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Die Kommunen in Sachsen-Anhalt sind für die Realisierung ihrer Investitionsvorhaben in erheblichem Umfang auf Investitionszuweisungen aus anderen öffentlichen Haushalten angewiesen (Abbildung 19). Mit einem Anteil

[25] Siehe dazu insbesondere Hesse/Bender/Starke/Lenk (2024b) sowie Hesse/Starke/Bender/Lenk (2024a)

[26] Der Bezug kann hier nur für die Investitionen, nicht aber für die infrastrukturbezogenen Auszahlungen hergestellt werden. Inwiefern auch infrastrukturbezogene Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit (Erhaltungsaufwand, Mieten, Pachten) aus Zuweisungen finanziert werden, kann mittels der Finanzstatistik nicht aufgeklärt werden.

von 58 % im Jahr 2025 an den realisierten Sachinvestitionen ist der kommunalen Ebene in Sachsen-Anhalt eine hohe Fördermittelabhängigkeit zu attestieren (Rang 3 im Ländervergleich hinter Thüringen mit 60 % und Mecklenburg-Vorpommern mit 83 %). Im Bundesdurchschnitt wird hingegen etwas weniger als ein Drittel (2025: 31 %) des kommunalen Investitionsbudgets durch die Länder (und in geringem Umfang durch Bundesprogramme) kofinanziert, in den westdeutschen Kommunen im Schnitt nur etwa 28 %. In den ostdeutschen Kommunen liegen die Anteile dagegen bei durchschnittlich rund 54 % - ein Wert, der sich in den vergangenen 25 Jahren nicht maßgeblich verringert hat und die persistente Abhängigkeit der ostdeutschen Kommunen von Fördermitteln für Investitionen illustriert. Sachsen-Anhalt lag dabei sowohl in der Phase schwacher Investitionstätigkeit (2010-2017) als auch am aktuellen Rand leicht über bzw. etwa auf dem ostdeutschen Durchschnittswert. Im Wesentlichen wird die Investitionsförderung aus Landesmitteln bereitgestellt, nur in geringem Umfang nehmen die Kommunen unmittelbar an Bundesprogrammen teil.[27] Die hohen Förderanteile können einerseits positiv gesehen werden, da sie die Unterstützung der strukturschwachen Kommunen nachweisen und Investitionen ermöglichen, die ansonsten vermutlich kaum realisierbar gewesen wären. Andererseits bestehen erhebliche Abhängigkeiten der Kommunen von Fördermitteln.[28] Eigenmittel werden hauptsächlich zur Kofinanzierung von Fördermitteln eingesetzt, Investitionen aus eigener Kraft (ohne Fördermittel) stellen dagegen die Ausnahme dar.

Im Jahr 2026 werden aus dem Landeshaushalt planmäßig insgesamt rund 696 Mio. Euro für Investitionszuweisungen an Kommunen bereitgestellt (Haushalts-Soll).[29] Die Investitionsförderung wird innerhalb der FAG-Masse über die Investitionspauschale i. H. v. 160 Mio. Euro sowie die Zuweisungen an Kommunen für Investitionen an Kreisstraßen i. H. v. 30 Mio. Euro (jeweils 2026) erbracht. Damit sind lediglich etwas mehr als ein Viertel der investiven Förderung Teil des kommunalen Finanzausgleichs, wohingegen die übrigen investiven Fördermittel aus dem Landeshaushalt außerhalb der FAG-Masse geleistet werden. Die für die Förderung außerhalb des FAG erforderlichen Fachförderrichtlinien sind jedoch sowohl auf Seiten der Kommunen als auch seitens des Landes als Fördermittelgeber mit erheblichen bürokratischen Aufwendungen verbunden und bewirken außerdem eine nicht unerhebliche Fremdsteuerung der Kommunen.[30]

Für eine stärker pauschalierte Förderung kommunaler Investitionen im Rahmen des FAG sind grundsätzlich zwei Wege denkbar: Außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems als **Zweckzuweisung** oder **in Verbindung mit dem Schlüsselzuweisungssystem**.

- Die Förderung mittels **Zweckzuweisung** ermöglicht allen Gemeinden die Teilhabe, auch den abundanten. Die Verteilung der Investitionsförderung kann sich dann beispielweise nach der Einwohnerzahl richten, wobei dieser Schlüssel angesichts der Vielgestaltigkeit der kommunalen Infrastruktur durchaus

[27] Im Jahr 2026 betrug das Volumen der Landesförderung rund 529 Mio. Euro, dazu kamen rund 21,1 Mio. Euro direkt aus Bundesprogrammen. Die EU-Förderung wird über die Landeshaushalte abgewickelt. Weitere rund 9,5 Mio. Euro stammen aus anderen Quellen, etwa verbundenen Unternehmen und Sonerrechnungen.

[28] Vgl. Hesse/Starke/Bender/Lenk (2024a), S. 23 ff.

[29] Haushaltsplan 2026, S. 164 f., Übersicht „Zahlungen des Landes an den kommunalen Bereich".

[30] Vgl. Hesse (2024).

als zu wenig treffgenau eingeschätzt werden könnte. Alternativ können sachliche Indikatoren zum Einsatz kommen, wie etwa Straßenkilometer für die Straßenbauförderung, Schülerzahlen für die Schulbauförderung oder Flächenindikatoren für den Brandschutz.

- Im **Schlüsselzuweisungssystem** besteht die Möglichkeit der Ausreichung investiver Schlüsselzuweisungen. Diese berücksichtigen nicht nur Steuerkraftunterschiede, sondern ermöglichen auch bewusste Differenzierungen zwischen den Gemeinden (konkret in Sachsen-Anhalt: Veredelungsfaktoren für Einwohner im Alter zwischen 6 und 10 Jahren sowie für Zentrale Orte). Damit sind sie insbesondere ein Instrument zur Stärkung der Investitionsfähigkeit in strukturschwachen Gemeinden. Im bestehenden FAG könnte dies leicht umgesetzt werden: Ein festgesetzter Prozentsatz der Schlüsselzuweisungen würde für investive Zwecke gebunden. Für die Verwendung der Mittel kann ein vereinfachter (listenmäßiger) Nachweis geführt werden. Alternativ könnte die Berechnung auch parallel zu den laufenden Schlüsselzuweisungen erfolgen, wobei vorab ein Teil der Schlüsselmasse abgetrennt werden müsste. In dieser separierten Schlüsselmasse könnten dann bei Bedarf auch andere Bedarfsfaktoren zum Einsatz kommen (z. B. Flächen, Vorhandensein bestimmter Infrastruktureinrichtungen).

Die Lösung im Schlüsselzuweisungssystem würde allerdings mit sich bringen, dass die investiven Schlüsselzuweisungen auch kreisumlagefähig wären. Dies kann einfach gelöst werden, indem ausschließlich die laufenden Schlüsselzuweisungen als Umlagegrundlage für die Kreisumlage zählen, während die investiven Schlüsselzuweisungen von der Kreisumlage befreit sind. Die Landkreise können eigene investive Schlüsselzuweisungen erhalten.

Um zu vermeiden, dass die Investitionsförderung kreisumlagefähig wird, könnte eine letzte Option darin bestehen, die Verteilung der investiven Förderung außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems zu belassen, den Verteilungsschlüssel jedoch zumindest partiell an die Ergebnisse des Schlüsselzuweisungssystems zu binden und mit anderen nichtfinanziellen Indikatoren (z. B. Einwohnerzahl) zu kombinieren.

Bei der bestehenden Investitionspauschale gemäß § 16 FAG handelt es sich um eine Zweckzuweisung. Sie beläuft sich auf insgesamt 160 Mio. Euro, die jedoch nicht aus der nach dem Bedarfsverfahren berechneten FAG-Masse entnommen, sondern dieser zusätzlich zugeführt wird.[31] Die Verteilung auf die drei kommunalen Gruppen erfolgt nach Festbeträgen (37,5 Mio. Euro für die kreisfreien Städte, 40,0 Mio. Euro für die Landkreise und 82,5 Mio. Euro für die kreisangehörigen Gemeinden). Innerhalb der Gruppen wird jeweils zu 75 % nach der Einwohnerzahl sowie zu 25 % nach der Fläche verteilt. Der starke Einwohnerbezug unterstellt eine relativ gleichmäßige Verteilung der Investitionsbedarfe auf die unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen und städtischen/ländlichen Teilräume. Dies ist mit Blick auf die Verteilung der Ist-Auszahlungen durchaus mit einem Fragezeichen zu versehen (siehe Abbildung 16).

[31] Die Bestimmung und Fortschreibung der FAG-Masse beruht ausschließlich auf den Auszahlungen und Einzahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit, während investive Zahlungen außen vor bleiben. Mit dem System der Bestimmung der FAG-Masse im Status quo befasst sich der spätere Abschnitt 2.2.1.

Es besteht zudem die Möglichkeit, zukünftig größere Anteile der investiven Zuweisungen des Landes für die kommunale Ebene in das FAG zu überführen und dann mittels der bestehenden Investitionspauschale oder einer investiven Schlüsselzuweisung zu verteilen. Damit könnte die Unterstützung schnell, direkt und verwaltungsschlank an die Kommunen fließen. Das derzeitige Modell erlaubt diese Überführung, ohne dass zusätzliche Anpassungen an den Regelungen des FAG erforderlich sind. Bestehende Volumina aus den Fachförderprogrammen können dort abgesenkt und von dort in die Investitionspauschale überführt werden.

Wichtig wäre, dass in den Detailbestimmungen geregelt wird, dass neben „klassischen" Investitionen auch Instandhaltungsmaßnahmen gefördert oder zumindest erleichtert werden. Im Zuge des demografischen Wandels, der Klimatransformation und der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum ist es vielfach wichtiger, die bestehende Infrastruktur zu ertüchtigen als neue zu schaffen.[32] Hier stoßen die Detailregelungen des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens, aber auch diejenigen der amtlichen Finanzstatistik an ihre Grenzen, da sie auf eine Teilung zwischen laufenden und investiven Auszahlungen ausgerichtet sind. Insofern ist eine Investitionsförderung nur dann wirkungsvoll, wenn gleichzeitig die substanzielle Grundfinanzierung mit allgemeinen Deckungsmitteln (Steuereinnahmen, Schlüsselzuweisungen) gesichert ist.

1.3.2 Soziale Leistungen

Die Prüfung des Soziallastenansatzes stellt einen wichtigen Baustein in der Gesamtprüfung der Finanzbedarfe in den Teilschlüsselmassen der kreisfreien Städte und Landkreise dar. Daher soll nachfolgend die Entwicklung der sozialen Leistungen im Allgemeinen sowie die Ausstrahlwirkungen des SGB II (bzw. der Bedarfsgemeinschaften) auf die anderen Sozialleistungsarten beschrieben und kritisch gewürdigt werden.

1.3.2.1 Überblick

Die kreisfreien Städte und Landkreise sind nach § 3 Abs. 2 SGB XII örtliche Träger der Sozialhilfe und nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II Träger von Teilen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II). Des Weiteren sind sie örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§ 69 Abs. 1 SGB VIII) sowie seit 2020 zusätzlich Träger der Eingliederungshilfe gemäß § 94 Abs. 1 SGB IX. Daneben nehmen die Kommunen weitere auszahlungswirksame Aufgaben im Sozialbereich wahr, darunter unter anderem im Bereich des Unterhaltsvorschusses, der Altenhilfe oder der Hilfen für Asylbewerber.[33] Dieser Abschnitt soll in aller Kürze die Entwicklung der sozialen Leistungen im Zeitverlauf (sowohl im Ländervergleich als auch zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten Sachsen-Anhalts) aufzeigen und darüber hinaus die Struktur der sozialen Leistungen sowie – in Vorbereitung der Regressionsanalysen für die Finanzbedarfe in den Teilschlüsselmassen der kreisfreien Städte und Landkreise – die Ausstrahlwirkungen des SGB II in den Landkreisen und kreisfreien Städten Sachsen-Anhalts quantifizieren.

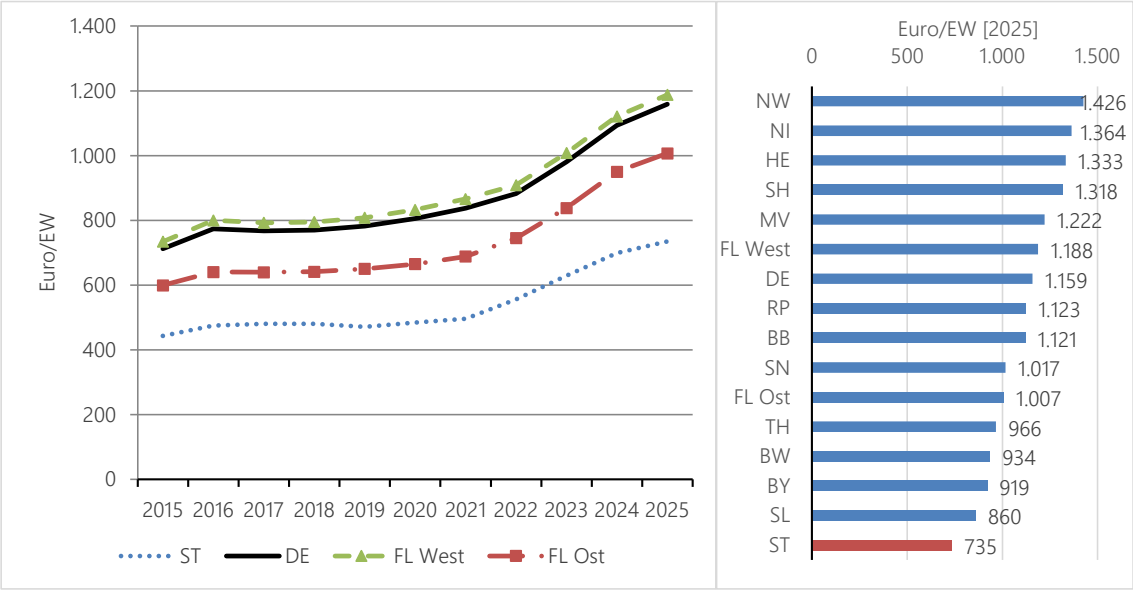
In Bezug auf die Leistungen nach dem SGB II muss dabei vorangestellt werden, dass die spezifischen „durchlaufenden" Leistungen der sogenannten Optionskommunen (Eingliederungsleistungen sowie Arbeitslosengeld

[32] Hesse/Starke/Bender/Lenk (2024a), S. 17 ff.

[33] Für eine Auflistung der kommunalen Zuständigkeiten im Bereich der Sozialen Leistungen vgl. Lenk/Hesse/Starke (2023a), S. 81 f.

II und Sozialgeld) aus der weiteren Betrachtung ausgeschlossen werden. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass die Leistungen für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld sowie für die Eingliederung von Arbeitssuchenden nur von den Optionskommunen direkt gezahlt und damit als Auszahlung erfasst werden. Bei einer „normalen" Erfüllung in Arbeitsgemeinschaften werden sie dagegen von der Bundesagentur für Arbeit getragen und berühren somit nicht den kommunalen Haushalt.[34] Insofern führt ein größeres Gewicht der Optionskommunen in einem Land zu einem erhöhenden Effekt auf die Auszahlungen. Die Analyse der Leistungen nach dem SGB II konzentriert sich daher auf die kommunalen Kosten der Unterkunft (KdU) und die weiteren kommunalen Leistungen, für die eine direkte Vergleichbarkeit der Träger gegeben ist.

Abbildung 20: Kommunale Sozialleistungen 2015-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 (rechts)



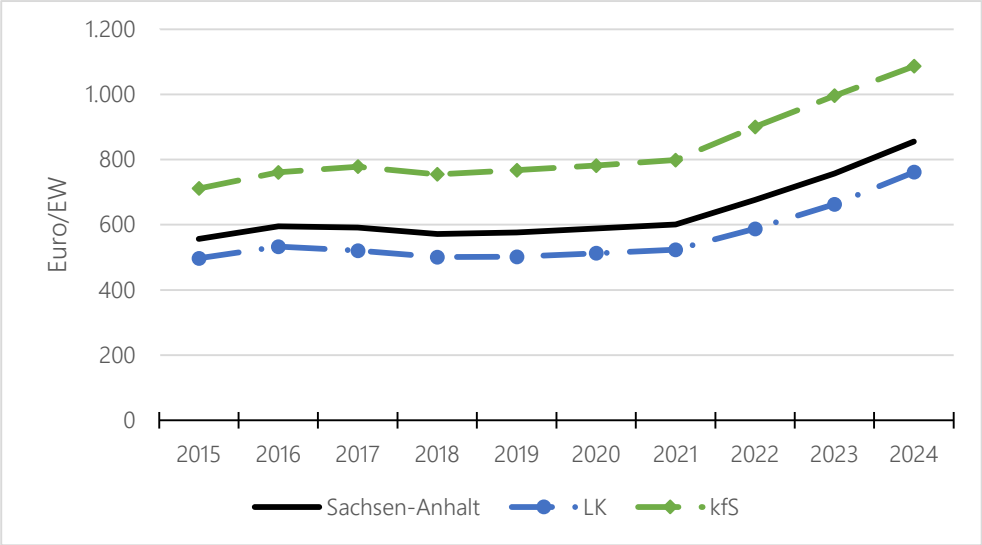
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Im Ländervergleich zeigt sich zunächst, dass die Dynamik der sozialen Leistungen in Sachsen-Anhalt geringfügig schwächer war als im ostdeutschen Durchschnitt (2025/2015: +66 % versus +68 %, Abbildung 20). Ebenso ist das Volumen der Sozialleistungen in Sachsen-Anhalt über den gesamten Zeitraum hinweg am niedrigsten: Am aktuellen Rand beläuft sich die Summe der sozialen Leistungen auf lediglich 735 Euro/EW, womit der letzte Rang erreicht wird. Der Abstand zum nächsthöheren Niveau im Saarland beträgt 125 Euro/EW. Ein wesentlicher Treiber für diese Niveau- und Entwicklungsunterschiede besteht darin, dass die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB IX nicht von den Kommunen, sondern vom Land getragen wird. Vor dem Hintergrund, dass die Kosten pro Fall in dieser Sozialleistungsart in den vergangenen Jahren stark zugenommen

[34] Die SGB II-Leistungen werden in Sachsen-Anhalt durch aktuell acht gemeinsame Einrichtungen und sechs zugelassenen kommunale Träger im Rahmen der Experimentierklausel des § 6 SGB II erbracht (sog. Optionskommunen). Wird ein Landkreis als Aufgabenträger zugelassen, werden diesem im Wesentlichen Finanzmittel für die Realisierung seiner Aufgaben zur Verfügung gestellt. Alle übrigen Leistungen, insbesondere die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (mit Ausnahme der kommunalen Leistungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II), werden von der Bundesagentur für Arbeit getragen.

haben,[35] wirkt dies stark vermindernd auf die Höhe der sozialen Leistungen in Sachsen-Anhalt im Vergleich zu den anderen Flächenländern.

Abbildung 21: Auszahlungen für Soziale Leistungen insgesamt in Sachsen-Anhalt 2015-2024



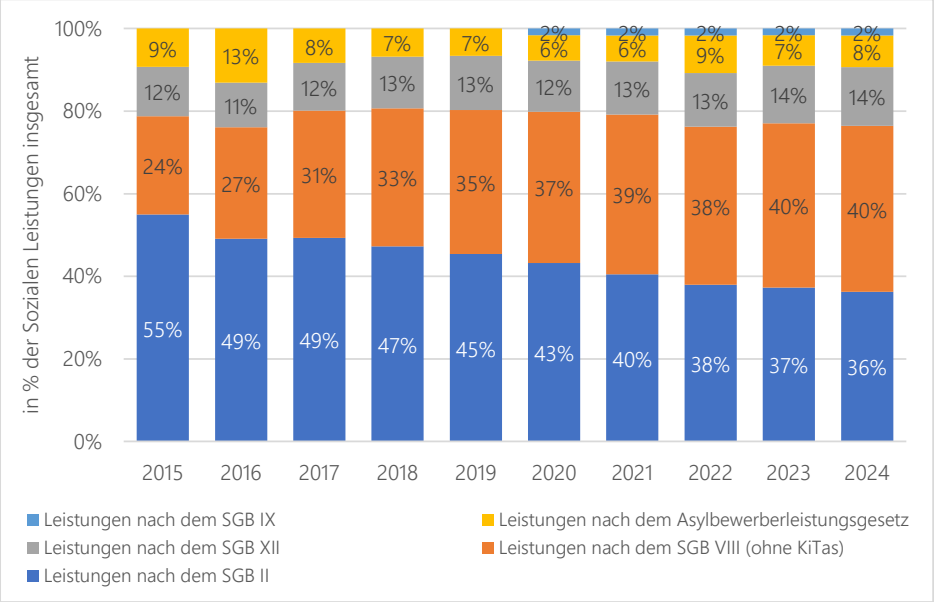
Leistungen nach dem SGB II ohne Auszahlungen der Optionskommunen für Eingliederungsleistungen sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Mit Blick auf die Entwicklung der Auszahlungen für Soziale Leistungen insgesamt (Leistungen nach dem SGB II, SGB VIII, SGB IX, SGB XII sowie Asylbewerberleistungsgesetz) in den kreisfreien Städten und Landkreisen Sachsen-Anhalts (Abbildung 21[36]) wird ersichtlich, dass diese im Zeitraum von 2015 bis 2021 zunächst keinem besonders dynamischen Verlauf folgten, sich ab dem Jahr 2022 jedoch deutlich erhöht haben (2024: 855 Euro/EW ggü. 556 Euro/EW im Jahr 2015, +54 %). In den kreisfreien Städten fällt das Niveau der Sozialleistungen am aktuellen Rand deutlich höher aus als in den Landkreisen (1.086 Euro/EW versus 761 Euro/EW), während das Wachstum in beiden kommunalen Gruppen ähnlich stark war (jeweils +53 %).

[35] Vgl. dazu exemplarisch für Sachsen Hesse/Starke/Lenk (2026), S. 92-96.

[36] Die Zeitreihe reicht dabei nur bis zum Jahr 2024, da hierfür ausschließlich die Jahresrechnungsstatistik verwendet wurde, welche die Sozialen Leistungen nach Produktgruppen bzw. Dreistellern (sowie SGB XII und SGB II nach Produkten bzw. Vierstellern) differenziert. Zudem ist die Erfassung im Rahmen der Jahresrechnungsstatistik umfangreicher als in der Kassenstatistik, da neben den reinen Transferleistungen auch Personal- und Sachkosten in der produktbezogenen Zuordnung erfasst werden. Die Kassenstatistik ist dagegen nur in Konten strukturiert, weshalb bestimmte Auszahlungskomponenten nicht erfasst sind.

Abbildung 22: Struktur der Auszahlungen für Soziale Leistungen in Sachsen-Anhalt 2015-2024



Leistungen nach dem SGB II ohne Auszahlungen der Optionskommunen für Eingliederungsleistungen sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

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

Werden die zuvor illustrierten sozialen Leistungen hinsichtlich der wichtigsten Teilbereiche differenziert, ergibt sich die in Abbildung 22 dargestellte Struktur. Hierin wird erkennbar, dass der Anteil der Auszahlungen für Leistungen nach dem SGB II[37] im Zeitverlauf deutlich abgesunken ist (2024: 36 % ggü. 55 % in 2015, -19 Prozentpunkte), wohingegen der Anteil der Leistungen nach dem SGB VIII (ohne KiTas)[38] moderat zugenommen hat (2024: 40 % ggü. 24 % in 2015, +16 Prozentpunkte). Zusammen repräsentieren beide Leistungsarten am aktuellen Rand mehr als drei Viertel der gesamten kommunalen Auszahlungen für die sozialen Leistungen. Der Grund für die Dominanz der beiden Sozialleistungsarten liegt darin, dass die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB IX vollständig von der Landesebene finanziert wird.[39]

[37] Folgende Produkte wurden zur Darstellung der Leistungen nach dem SGB II einbezogen: 3121 (Leistungen für Heizung und Unterkunft), 3122 (Eingliederungsleistungen), 3123 (Einmalige Leistungen) und 3126 (Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II). Die Produkte 3124 (Arbeitslosengeld II ohne KdU, Optionskommunen) und 3125 (Eingliederungsleistungen, Optionskommunen) wurden entsprechend der vorhergehenden Ausführungen aus der Analyse ausgeschlossen.

[38] Zur Quantifizierung der Leistungen nach dem SGB VIII wurden die Produktgruppen 362 (Jugendarbeit), 363 (Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), 366 (Einrichtungen der Jugendarbeit) und 367 (Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) verwendet.

[39] Im Großteil der Länder werden diese Leistungen nicht durch die Landesebene übernommen. Beispielhaft für Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern können sich die Anteile des SGB IX auf 20 % bis 30 % der gesamten Auszahlungen für Sozialleistungen belaufen. Vgl. Hesse/Starke/Lenk (2026), S. 54; Hesse/Starke/Lenk (2025), S. 35.

Die Leistungen nach dem SGB XII[40] verzeichnen nur eine geringe Dynamik, wobei sich der Anteil im Jahr 2024 auf 14 % beläuft (+2 Prozentpunkte ggü. 2015). Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz[41] erreichten infolge hoher Zugangszahlen in 2015 und 2016 ihren vorläufigen Höchstwert, sind danach stetig gesunken und am aktuellen Rand wieder etwas höher ausgefallen (2023 und 2024: 7 % bzw. 8 %).

Werden die SGB II-Leistungen überdies strukturell differenziert, wird deutlich, dass die Hauptlasten der Kommunen aus den KdU-Leistungen resultieren, die unabhängig vom Status bzw. Rechtsform der Trägerschaft erbracht werden müssen. Dafür erhalten sie bereits umfangreiche Erstattungen vom Bund und Zuweisungen des Landes, wobei die Bundesbeteiligung im Jahr 2020 auf 68,1 % (2019: 42,8 %) erhöht wurde.[42] In den Jahren 2025 und 2026 beläuft sich die Beteiligung gemäß § 2 BBFestV 2025 indessen auf jeweils 70,9 %. Dennoch verbleibt ein erheblicher Teil der Lasten in den Landkreisen und kreisfreien Städten Sachsen-Anhalts, wenngleich der Anteil der SGB II-Leistungen an den Sozialen Leistungen im dargestellten Zeitverlauf abgenommen hat.

1.3.2.2 Ausstrahlwirkung der SGB II-Bedarfsgemeinschaften

Die Leistungen nach dem SGB II besitzen intensive Ausstrahlwirkungen auf die anderen Sozialbereiche, die nachfolgend mittels einer Korrelationsmatrix interpretiert werden sollen (Tabelle 2). Darin werden die sogenannten Korrelationskoeffizienten (nach Bravais-Pearson) dargestellt, welche die Stärke einer bivariaten Korrelation (deskriptiver Zusammenhang zwischen zwei Variablen) anzeigen.[43] Je näher die negative oder positive Ausprägung des Korrelationskoeffizienten am Wert 1 liegt, desto stärker ist der statistische Zusammenhang zwischen den Auszahlungen in den Leistungsbereichen ausgeprägt. Es handelt sich um eine Querschnittsbetrachtung mit den Daten im Durchschnitt der Jahre 2022 bis 2024 für die elf Landkreise und drei kreisfreien Städte, wobei jeweils die Pro-Kopf-Auszahlungen analysiert werden.

Es bestehen besonders starke (auf dem 1 %-Niveau statistisch signifikante[44]) positive Korrelationen zwischen den Leistungen nach dem SGB II und den Leistungen der Jugendhilfe (SGB VIII ohne KiTas) sowie den Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII; Tabelle 2, Spalte (1)). Eine positive Korrelation mit den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist dagegen nicht festzustellen.

Zur Vorbereitung auf die spätere Diskussion des Soziallastenansatzes ist zudem festzustellen, dass die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften (Anzahl der SGB II Bedarfsgemeinschaften geteilt durch die Einwohnerzahl)

---

[40] Die Produkte, welche die Sozialen Leistungen nach dem SGB XII ergeben, sind: 3111 (Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII), 3112 (Hilfe zur Pflege nach SGB XII), 3113 (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach SGB XII, bis 2019), 3114 (Hilfe zur Gesundheit nach SGB XII), 3115 (Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten und in anderen Lebenslagen nach SGB XII), 3116 (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII) und 3119 (Nicht aufteilbare Grundsicherung und Hilfen nach SGB XII).

[41] Für die Darstellung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurde die Produktgruppe 313 (Hilfen für Asylbewerber) genutzt.

[42] Die Prozentwerte entsprechen dabei der Basisbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung, die in § 3 Abs. 2 der am 6. Oktober 2020 geänderten Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2020 (BBFestV 2020) geregelt wird.

[43] Vgl. Auer/Rottmann (2020), S. 90-96.

[44] Für Erläuterungen zum Konzept der statistischen Signifikanz vgl. Abschnitt 5.2.1.

eine hohe Korrelation zu allen Leistungsarten (außer den Asylbewerberleistungen) aufweist. Der Zusammenhang mit den Leistungen des SGB II ist logisch fast zwingend (Tabelle 2, **Zeile (6),** da die Zahl der Bedarfsgemeinschaften das Mengengerüst für diese Auszahlungsart darstellt).[45] Darüber hinaus sind die Korrelationen zu den Leistungen der Jugendhilfe und der Sozialhilfe ähnlich hoch ausgeprägt und statistisch hoch signifikant. Strukturelle Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung gehen folglich mit Mehrbelastungen in der Jugendhilfe einher und spiegeln sich in subsidiären Leistungen wie der Hilfe zur Gesundheit und der Hilfe zur Pflege wider.

Tabelle 2: Korrelationsmatrix zur Überprüfung der Ausstrahlwirkungen der SGB II-Bedarfsgemeinschaften auf die Sozialen Leistungen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Sachsen-Anhalts 2022 bis 2024 (n = 14)

Durchschnitt 2022-2024	(1) Leistungen nach dem SGB II°	(2) Leistungen nach dem SGB VIII (ohne KiTas)	(3) Leistungen nach dem SGB XII	(4) Leistungen nach dem Asylbewerber-leistungs-gesetz	(5) Leistungen nach dem SGB IX	(6) Quote SGB II Bedarfs-gemein-schaften
(1) Leistungen nach dem SGB II°	1	-	-	-	-	-
(2) Leistungen nach dem SGB VIII (ohne KiTas)	0,666***	1	-	-	-	-
(3) Leistungen nach dem SGB XII	0,626**	0,826***	1	-	-	-
(4) Leistungen nach dem Asylbewerber-leistungsgesetz	0,162	0,487	0,353	1	-	-
(5) Leistungen nach dem SGB IX	-0,019	0,114	0,017	0,259	1	-
(6) Quote der SGB II Bedarfs-gemeinschaften	**0,693*** **	**0,815*** **	**0,829*** **	**0,016**	**0,084**	1

° Leistungen nach dem SGB II ohne Auszahlungen der Optionskommunen für Eingliederungsleistungen sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

* Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste" statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste" statistische Signifikanz)

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

Die dargestellte Ausstrahlwirkung der Grundsicherungsleistungen des SGB II auf die Sozial-, Jugendhilfe- und Eingliederungsleistungen impliziert, dass die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften einen sehr guten Indikator für die Lasten der kreisfreien Städte und Landkreise im Zusammenhang mit den sozialen Leistungen darstellt und auch sehr gut Unterschiede zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten hinsichtlich ihrer

[45] Dass der Korrelationswert dennoch deutlich unter 1 liegt, ist ein Zeichen für die unterschiedliche Kostenintensität in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten (Auszahlungen je Leistungsfall).

Belastung durch soziale Leistungen repräsentieren kann. Diese Erkenntnis wird im Rahmen der Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in den Teilschlüsselmassen für die Landkreise und kreisfreien Städte mit Blick auf die Überprüfung des Soziallastenansatzes eine wichtige Rolle spielen (vgl. Abschnitt 5.4).

1.4 Freiwillige Aufgabenwahrnehmung

Ein weiteres Indiz zur Beurteilung der interkommunalen Unterschiede in der Finanzlage liefert der Umfang der freiwilligen Aufgabenerfüllung der Kommunen Sachsen-Anhalts, der nachfolgend in einem quantitativen Ansatz untersucht werden soll. Freiwillige Aufgaben der Kommunen spielen eine bedeutende Rolle für die Attraktivität des Standorts und können sowohl als weiche als auch partiell als harte Standortfaktoren interpretiert werden. Erfüllen die Kommunen freiwillige Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sportförderung und bei touristischen Aufgaben, so wirkt sich dies auf die Wahrnehmung der Attraktivität der gesamten Region aus und kann als weicher Standortfaktor interpretiert werden. Für die Diversifizierung der bestehenden Wirtschaftsstruktur sind Auszahlungen der kommunalen Wirtschaftsförderung, die auch zum Kanon der freiwilligen Aufgaben zählen, dagegen ein harter Standortfaktor. Ebenso verhält es sich für touristische (und kulturelle) Auszahlungen aus den freiwilligen Bereichen, wenn Teile der Region verstärkt zur touristischen Destination entwickelt werden sollen. Diese Transition der Privatwirtschaft erfordert ergänzende Auszahlungen der Kommunen in den angesprochenen freiwilligen Bereichen, die dann ebenfalls als harter Standortfaktor eingestuft werden können.

Zur empirischen Überprüfung wurde für die einzelnen kommunalen Gruppen der Grad der Freiwilligkeit[46] der Aufgabenerfüllung anhand der Produktgruppen bestimmt. Die Freiwilligkeitsgrade sind im Einzelnen im Anhang 3 dargelegt.[47] Dafür wurde in zwei Varianten gearbeitet: In einer ersten Variante (Basisvariante) erfolgte die Einordnung nach dem Muster finanzwissenschaftlicher Gutachten für die Finanzausgleichsgesetze in Thüringen[48], Hessen[49], Brandenburg[50], Mecklenburg-Vorpommern[51] und Sachsen-Anhalt[52] selbst, in denen analoge Ansätze genutzt wurden. Große Aufgabenblöcke wie die Schulträgeraufgaben und Kindertagesbetreuung oder die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wurden hierbei als Pflichtaufgaben interpretiert, obgleich hier ebenfalls nicht unerhebliche auszahlungswirksame Ermessensspielräume verbleiben. Eine nur partielle Pflichtigkeit wurde z. B. in Teilen der Jugendarbeit sowie der Pflege der öffentlichen Gewässer gesehen. Aufgaben mit hohen Freiwilligkeitsgraden finden sich v. a. in den Bereichen Kultur, Sportförderung, wirtschaftliche Tätigkeit sowie Tourismus- und Wirtschaftsförderung. In einer zweiten Variante wurde der Begriff der freiwilligen

[46] Die Darstellung nach Freiwilligkeitsgraden geht auf die unterschiedlichen Arten kommunaler Aufgabenbereiche zurück. So gibt es nicht nur die reine Unterteilung in freiwillige und pflichtige Aufgabenfelder. Vielmehr werden pflichtige Aufgaben nochmals unterteilt in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten. Im Falle der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben kann das „Wie" der Aufgabenerfüllung von der Kommune selbst bestimmt werden, was in den anderen beiden Kategorien aufgrund von Vorgaben der Fachaufsicht nicht möglich ist. Dieser Aufgabenunterteilung soll mittels der Bildung abgestufter Freiwilligkeitsgrade Rechnung getragen werden. Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 6 f.

[47] Für die Verbandsgemeinden wurden dabei die gleichen Freiwilligkeitsgrade unterstellt wie in den Einheitsgemeinden.

[48] Vgl. Cordes/Hardt/Schiller et al. (2012), S. 48–52.

[49] Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2011), S. 175-183.

[50] Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 53-58.

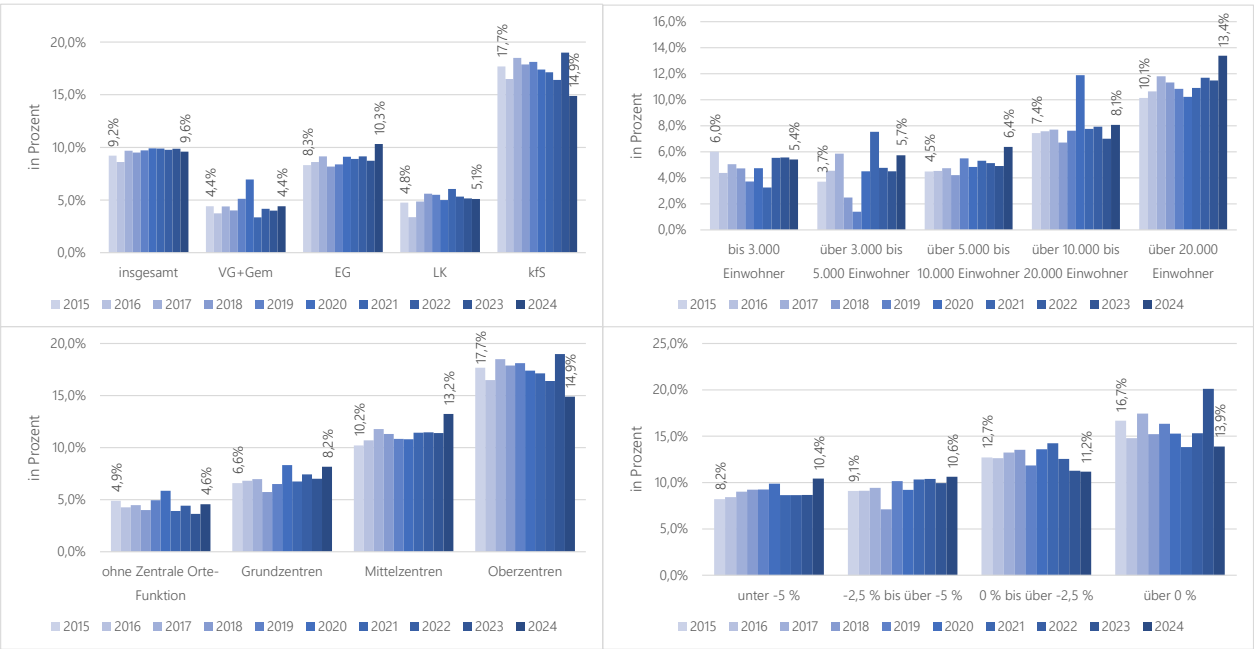
[51] Vgl. Lenk/Hesse/Starke et al. (2017), S. 120-122; Hesse/Starke/Lenk (2025), S. 38-41.

[52] Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 36-39.

Aufgabenerfüllung indes noch enger gefasst und eine insgesamt höhere Pflichtigkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung unterstellt. Die Prüfung erfolgte anhand der Zuschussbeträge der Produktgruppen (Dreisteller).[53]

Im Rahmen der Quantifizierung der freiwilligen Aufgaben wurden die Produktgruppen 531-538 (Elektrizitätsversorgung, Gasversorgung, Wasserversorgung, Fernwärmeversorgung, kombinierte Versorgung, Breitbandausbau, Abfallwirtschaft und Abwasserbeseitigung) aus der Betrachtung ausgeschlossen. Zwar handelt es sich bei diesen Aufgaben formal um freiwillige Aufgabenbereiche; jedoch ist gerade dieser Umstand bei der Betrachtung von Zuschussbeträgen problematisch. Der Hintergrund ist hierbei, dass es sich um Aufgaben handelt, in denen aufgrund von Konzessionsabgaben und Gewinnbeteiligungen Überschüsse erwirtschaftet werden. Das bedeutet, von der Summe an freiwilligen Auszahlungen würden die in diesen Produktgruppen erwirtschafteten Einzahlungen *abgezogen*, da diese ebenfalls als freiwillig klassifiziert werden. In der Folge fallen die freiwilligen Zuschussbeträge im Vergleich zu den Gesamtzuschussbeträgen rechnerisch zu niedrig aus, was entsprechend die Bewertung der freiwilligen Aufgabenerfüllung verzerren würde.

Abbildung 23: Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2024 (Basisvariante)



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

Im Durchschnitt der Jahre 2022 bis 2024 entfallen rund 9,7 % der Zuschussbeträge der Kommunen in Sachsen-Anhalt auf freiwillige Aufgaben (Abbildung 23), wobei die Quoten im gesamten Zeitraum zwischen 8,6 % und

[53] Wird die Prüfung auf Basis der Bereinigten Auszahlungen vorgenommen, fallen die rechnerischen Ergebnisse zum Teil deutlich höher aus. Dies ist ein Ausdruck dafür, dass auch freiwillige Bereiche (v. a. Kultur, Sport und Tourismus) durch Nutzungsentgelte sowie Fördermittel des Landes finanziert werden und daher nicht in vollem Umfang Allgemeine Deckungsmittel in Anspruch nehmen. Die Nutzung von Zuschussbeträgen statt Auszahlungen trägt auch den unterschiedlichen Auslagerungsgraden aus den Kernhaushalten Rechnung.

9,9 % variieren und keinen eindeutigen Trend aufweisen. Selbst bei Anwendung des enger gefassten Konzepts der freiwilligen Aufgaben bleibt am aktuellen Rand ein Anteil i. H. v. 8,4 % der Gesamtzuschussbeträge (Anhang 2). Im Vergleich zu Untersuchungsergebnissen aus anderen Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland, vgl. Abschnitt 2.4.1.2)[54] sind die prozentualen Anteile an freiwilliger Aufgabenwahrnehmung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden Sachsen-Anhalts überdurchschnittlich hoch.

Im Zeitverlauf ist die Quote der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung leicht angestiegen (2024: 9,6 % ggü. 9,2 % in 2015). Dabei entwickelte sich die Quote der Verbandsgemeinden (inklusive der verbandsangehörigen Gemeinden) recht volatil; liegt momentan mit 4,4 % jedoch wieder genau auf dem Ausgangswert des Jahres 2015. Die Einheitsgemeinden verzeichnen im Vergleich dazu einen erkennbar höheren Anteil freiwilliger Aufgaben an ihren Gesamt-Zuschussbeträgen (2025: 10,3 %), wobei am aktuellen Rand ein sehr starker Anstieg vorliegt. Die Landkreise weisen mit 5,1 % im Jahr 2025 eine etwas höhere Quote aus als die Verbandsgemeinden, wobei die Quote aufgrund der hohen Sozialbudgets grundsätzlich niedriger liegt. Aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktionen und dem damit verbundenen erhöhten Umfang von Aufgaben der Daseinsvorsorge verzeichnen die kreisfreien Städte (bzw. Oberzentren) die höchsten Anteile an freiwilliger Aufgabenerfüllung (2025: 14,9 %), die allerdings im Zeitverlauf rückläufig waren. Dabei steigen die Pro-Kopf-Zuschussbeträge in den freiwilligen Aufgaben zwar stetig an (2024/2015: +38 %), die Gesamt-Zuschussbeträge weisen jedoch ein noch stärkeres Wachstum aus (+67 %), wodurch die sich ergebende Quote absinkt. Am aktuellen Rand ist der freiwillige Zuschussbetrag der kreisfreien Städte sogar erstmals gesunken (402 Euro/EW ggü. 437 Euro/EW in 2023).[55]

Bezugnehmend auf die Einstufung nach den Zentrale Orte-Kategorien weisen die Oberzentren die höchste Quote und die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen den niedrigsten Anteil freiwilliger Aufgabenerfüllung (4,6 %) in ihren Haushalten auf. Darüber hinaus heben sich die Mittelzentren deutlich von den Grundzentren ab (13,2 % versus 8,2 %). Die Differenzen zwischen den Gruppen sind insbesondere auf den Hauptproduktbereich 2 (Schule und Kultur) zurückzuführen, in dem die Mittelzentren und Oberzentren freiwillige Aufgabenanteile i. H. v. 51 % bzw. 42 % erreichen, die Grundzentren jedoch nur 21 % und die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion 9 %: Das Angebot kultureller Leistungen ist demnach in den Mittel- und Oberzentren deutlich umfangreicher als in den kleineren Gemeinden, die entsprechende Leistungen nicht in vergleichbarem Umfang vorhalten. Hinzu kommt, dass sie zumeist in den Verflechtungsbereichen der Mittelzentren oder Oberzentren liegen, welche die kommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge, darunter auch Sport- und Kulturangebote, mit hoher Ausstrahlungswirkung in die Umlandgemeinden bereitstellen. Im Zeitverlauf sind die Entwicklungstendenzen in den einzelnen kommunalen Gruppen – wie auch im Durchschnitt der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts – unterschiedlich: So ergibt sich in den Grund- und Mittelzentren ein leicht steigender Trend seit 2020, wohingegen die Anteile freiwilliger Aufgabenwahrnehmung in den Oberzentren

[54] Der Grad der freiwilligen Aufgabenerfüllung wurde länderspezifisch im Rahmen der Erstellung bestimmter Studien und Gutachten ermittelt. Daher weichen die betrachteten Zeiträume je nach Land voneinander ab. Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 56; Starke/Grüttner/Beukert (2021), S. 45; Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 37; Hesse/Starke/Lenk (2025), S. 200.

[55] Der Rückgang geht hierbei insbesondere auf die Produktgruppen 571 (Wirtschaftsförderung, 2024: -11 Euro/EW ggü. 50 Euro/EW in 2023) und 575 (Tourismus, 14 Euro/EW ggü. 25 Euro/EW) zurück.

und Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktionen absinken. Hinsichtlich der Gemeindegrößenklassen zeigt sich, dass größere Gemeinden höhere freiwillige Aufgabenanteile verzeichnen, was wiederum ebenfalls mit zunehmenden zentralörtlichen Funktionen erklärt werden kann. Mit Blick auf die demografische Entwicklung liegen in den nur geringfügig schrumpfenden bzw. leicht wachsenden Gemeinden höhere Quoten vor.

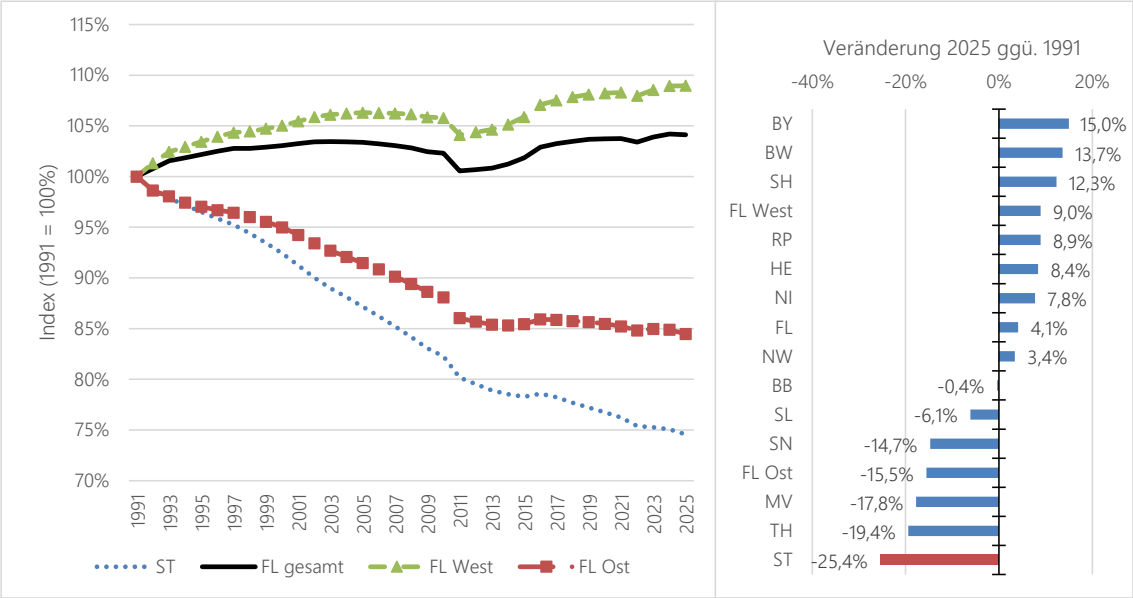
1.5 Demografische Entwicklung

Zum besseren Verständnis der vornehmlich in Pro-Kopf-Größen ausgedrückten kommunalen Einzahlungs- und Auszahlungsaggregate wird im Folgenden auf die demografische Entwicklung der Kommunen Sachsen-Anhalts eingegangen. Dabei wird zunächst auf die Entwicklung der Einwohnerzahlen insgesamt (Abschnitt 1.5.1) sowie mit Fokus auf die Bevölkerung im Alter von bis zu 18 Jahren (Abschnitt 1.5.2) Bezug genommen.

1.5.1 Bevölkerungsentwicklung

Im Zuge des Vergleichs der Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt mit den Vergleichsgruppen (ostdeutsche und westdeutsche Flächenländer, Flächenländer insgesamt) 1991 bis 2025 (Abbildung 24 links) wird deutlich, dass das Land einen stetigen Rückgang seiner Gesamt-Einwohnerzahl verzeichnete. Diese Schrumpfung verläuft seit dem Jahr 1996 in stärkerem Maße als im ostdeutschen Durchschnitt (und damit in der Grafik unterhalb des ostdeutschen Mittelwertes), wobei sich die Bevölkerung Sachsen-Anhalts im Zeitverlauf um insgesamt 25,4 % vermindert hat (ostdeutscher Durchschnitt: -15,5 %, Bundesdurchschnitt: +4,1 %). Damit belegt Sachsen-Anhalt im Ländervergleich mit Abstand den letzten Rang (hinter Thüringen mit -19,4 % und Mecklenburg-Vorpommern mit -17,8 %). Dabei fiel der Rückgang der sachsen-anhaltischen Bevölkerung in den 2000er-Jahren am stärksten aus. Im Zeitraum der gutachterlichen Betrachtung (Finanzlage: 2015-2025, Regressionsanalysen: 2022-2024) sank die Einwohnerzahl um 4,7 % und damit ebenfalls am stärksten im Ländervergleich (ostdeutscher Durchschnitt: -1,1 %, hinter Thüringen mit -3,1 % und Mecklenburg-Vorpommern mit -1,9 %). Die Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs erfolgt damit in einer Phase einer recht negativen Bevölkerungsentwicklung.

Abbildung 24: Bevölkerungsentwicklung 1991-2025 (links) und im Ländervergleich 2025 ggü. 1991 (rechts)

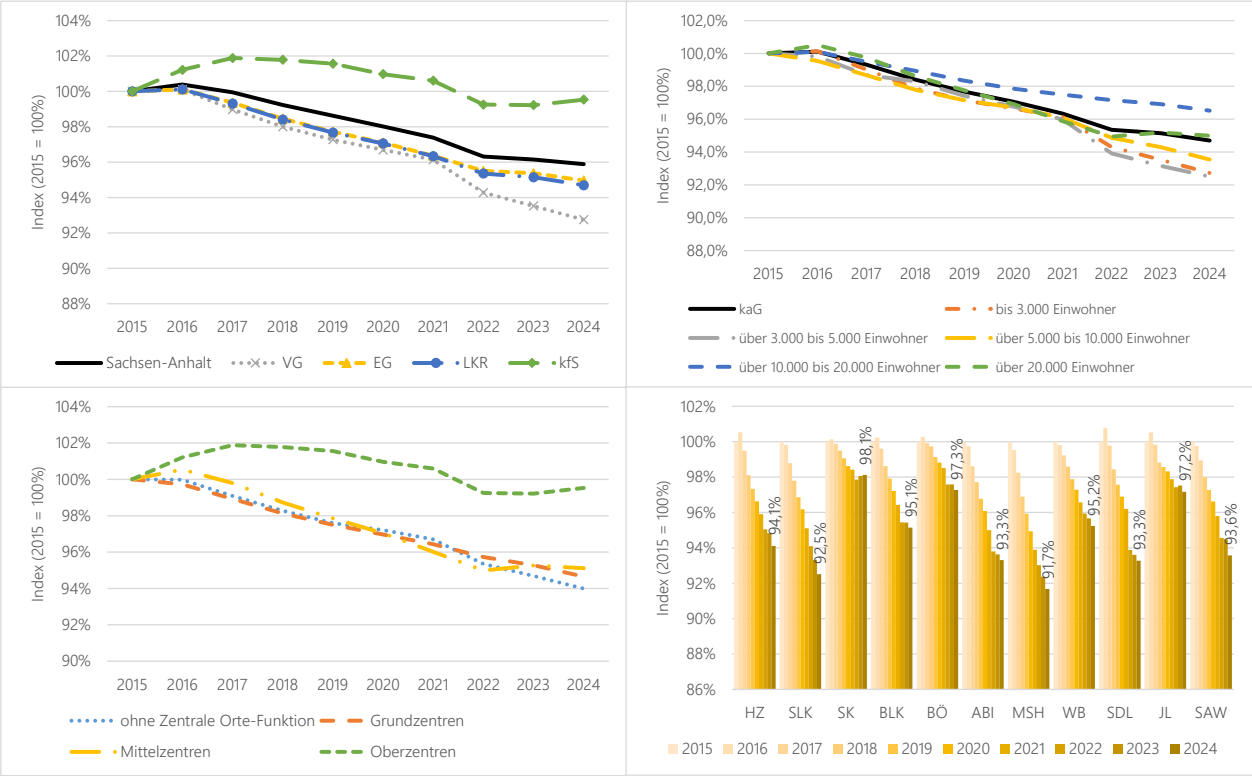


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Wird die Bevölkerungsentwicklung Sachsen-Anhalts nach den zuvor verwendeten kommunalen Kategorien differenziert, werden interkommunale Unterschiede sichtbar (Abbildung 25): Ausgehend vom Jahr 2015 erreichen die kreisfreien Städte im Jahr 2024 im Durchschnitt 99,5 % ihrer Einwohnerzahl, für den kreisangehörigen Raum liegt hingegen lediglich ein Wert i. H. v. 94,7 % vor, wobei die Verbandsgemeinden mit 92,7 % schlechter abschneiden als die Einheitsgemeinden mit 95,0 %. Bezugnehmend auf die Gemeindegrößenklassen zeigt sich, dass die kleinen Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern die höchsten Bevölkerungsrückgänge verzeichnen (92,6 % des Ausgangswertes des Jahres 2015). Die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000 erreichen immerhin 93,5 %, die beiden oberen Größenklassen jedoch 96,5 % bzw. 95,0 %. Hinsichtlich der Zentralen Orte wird deutlich, dass die Einwohnerzahl in den nicht-zentralörtlichen Gemeinden und Grundzentren am stärksten (94,0 % bzw. 94,6 %) und den Mittelzentren am wenigsten abgesunken ist (95,1 %). Die Pro-Kopf-Werte der kreisangehörigen Gemeinden werden demnach im Verhältnis zu jenen im kreisfreien Raum leicht erhöht ausgegeben, was aber nicht auf einen realwirtschaftlichen Effekt, sondern nur auf die unterschiedliche starke Veränderung der Einwohnerzahlen im Zeitablauf zurückgeht. Gleiches gilt für den im Rahmen des Gutachtenprozesses wichtigen Vergleich von Grundzentren und Mittelzentren.

Auch im Vergleich der Landkreise können unterschiedlich starke Schrumpfungstendenzen nachgewiesen werden: Im Landkreis Mansfeld-Südharz, dem Salzlandkreis sowie den Kreisen Anhalt-Bitterfeld und Stendal finden sich die stärksten Bevölkerungsrückgänge (91,7 %, 92,5 % sowie jeweils 93,3 % der Einwohnerzahl des Jahres 2015), während die geringste Abnahme der Bevölkerung im Saalekreis sowie den Kreisen Börde und Jerichower Land stattfand (98,1 %, 97,3 % bzw. 97,2 % der Einwohnerzahl des Jahres 2015). Somit wird deutlich, dass im Durchschnitt die Einwohnerzahlen aller Landkreise im betrachteten Zeitverlauf gesunken sind.

Abbildung 25: Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2024 (Index, 2015 = 100 %)

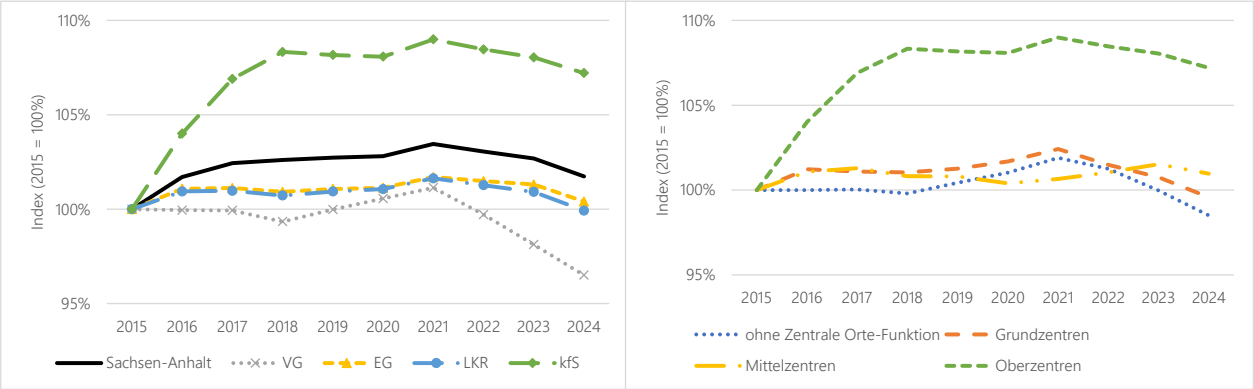


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

1.5.2 Entwicklung der Bevölkerung im Alter von bis zu 18 Jahren

Im Kontext der Bevölkerungsentwicklung spielt die junge Bevölkerung eine herausgehobene Rolle, da sie in den Kommunen umfangreiche Auszahlungsbelastungen mit sich bringt, insbesondere in den Bereichen Kindertagesbetreuung und Schulträgeraufgaben, aber auch indirekt für die Aufgabenerfüllung für Familien mit Kindern (z. B. Vereinswesen, Sportförderung). Im betrachteten Zeitraum von 2015 bis 2024 ist hierbei für Sachsen-Anhalt eine leicht positive Entwicklung ableitbar (101,7 % des Wertes aus dem Jahr 2015, Abbildung 26), wobei die Anzahl der bis zu 18-Jährigen seit dem Jahr 2021 wieder abnimmt. Innerhalb der kommunalen Gruppen stechen die kreisfreien Städte hervor, deren Anzahl bis zu 18-Jähriger um 7,2 % gegenüber 2015 gewachsen ist, wobei der Zuwachs fast ausschließlich in den Jahren 2015 bis 2018 zustande kam. Die Einheitsgemeinden verzeichnen am aktuellen Rand nur noch einen minimalen Anstieg gegenüber dem Jahr 2015 (+0,4 %), wohingegen die Verbandsgemeinden eine sinkende Anzahl unter 18-jähriger Personen aufweisen (-3,5 %). In der Gesamtschau ist die Anzahl dieser Altersgruppe im kreisangehörigen Raum im Zeitverlauf gleichgeblieben.

Abbildung 26: Entwicklung der Bevölkerung im Alter von bis zu 18 Jahren der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2024 (Index, 2015 = 100 %)



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

In den Zentralen Orten ergeben sich – abgesehen von der recht positiven Entwicklung in den Oberzentren bzw. kreisfreien Städten – nur geringe Unterschiede zwischen den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen, Grundzentren und Mittelzentren. In ersteren ist die Anzahl der Alterskohorte knapp gesunken (-1,5 %), in den Grundzentren annähernd gleichgeblieben (-0,4 %) und in den Mittelzentren geringfügig angestiegen (+1,0 %).

Somit wird deutlich, dass die Zuwanderungsströme in den Jahren 2015/2016 den Anteil der Bevölkerung im Alter bis zu 18 Jahren leicht erhöht haben, die Anzahl der Altersgruppe am aktuellen Rand seit dem Jahr 2021 allerdings wieder abnimmt. Dies ist eine wichtige Information für die späteren Regressionsanalysen zur Überprüfung des Veredelungsfaktors für die Personen im Alter von 6 bis 10 Jahren gemäß § 13 Abs. 4 FAG.

1.6 Zwischenfazit Finanzlage und Rahmenbedingungen

Die Vorbetrachtungen zur Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts ist zur Einordnung der Ergebnisse der Überprüfung des vertikalen Finanzausgleichs (Abschnitt 2), der Teilschlüsselmassenbildung (Abschnitt 4) und der Überprüfung der horizontalen Bedarfsfaktoren (Abschnitt 5) von großer Relevanz. Im Fokus standen dabei die Entwicklungen der betrachteten Kennziffern einerseits bei den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden (Verbands- und Einheitsgemeinden getrennt) und andererseits bei den Grund- und Mittelzentren, wobei folgende Aspekte herauszustellen sind:

- Der Finanzierungssaldo zeigt einen seit dem Jahr 2023 anhaltenden Negativtrend, der insbesondere durch die kreisfreien Städte und Einheitsgemeinden verursacht wird. In den Landkreisen und Verbandsgemeinden (inklusive der verbandsangehörigen Gemeinden) wurde hingegen am aktuellen Rand im Durchschnitt ein Haushaltsüberschuss erzielt. Im Untersuchungszeitraum der Regressionsanalysen von 2022 bis 2024 ergeben sich in den Grundzentren höhere Positivsalden als in den Mittelzentren, in den Jahren 2024 und 2025 ist dies hingegen in den Mittelzentren der Fall.

- Bezugnehmend auf die Steuereinnahmen zeigt sich das stärkste Wachstum in den Verbandsgemeinden, dahinter folgen die kreisfreien Städte und die Einheitsgemeinden. In den Grundzentren liegt die Steuerkraft deutlich oberhalb des Niveaus der Mittelzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion, sowohl im gesamten betrachteten Zeitraum als auch dem für die Regressionsanalysen relevanten Zeitabschnitt. Da die Pro-Kopf-Steuereinnahmen zudem in den Grundzentren stärker angestiegen sind als in den Mittelzentren, hat sich die Lücke zwischen beiden Gruppen vergrößert.

- Bezogen auf die Sachinvestitionen und infrastrukturbezogenen Auszahlungen verzeichnen die Landkreise aufgrund ihres Aufgabenspektrums mit Fokus auf die sozialen Leistungen das niedrigste Niveau, die Verbandsgemeinden und Einheitsgemeinden verzeichnen ein ähnliches Niveau, wobei erstere nach wie vor ein höheres Investitionsvolumen verzeichnen. Die kreisfreien Städte wiesen bis zum Jahr 2022 einen enormen Anstieg investiver Auszahlungen auf, die insbesondere auf den Erwerb von Grundstücken (im Zuge der damals geplanten Intel-Ansiedlung) in der Landeshauptstadt Magdeburg zurückgehen. Seitdem haben sich die Sachinvestitionen (und Baumaßnahmen) jedoch deutlich vermindert, was sich auf den durchschnittlichen Trend aller Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts überträgt. Hinsichtlich der Grund- und Mittelzentren verzeichnen erstere sowohl im gesamten Zeitraum als auch dem Durchschnitt der Jahre 2022 bis 2024 ein höheres Niveau investiver Auszahlungen sowie eine stärkere Dynamik im Zeitablauf.

- In Bezug auf die sozialen Leistungen verzeichnen die sachsen-anhaltischen Kommunen im Ländervergleich das mit Abstand niedrigste Niveau, wobei seit 2021 eine deutlich stärkere Dynamik als in den Jahren davor erkennbar ist. Dabei nahm der Anteil der Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) im gesamten Zeitverlauf ab, während die Quote der SGB VIII-Leistungen (Jugendhilfe, ohne Kindertagesbetreuung) spiegelbildlich deutlich zugenommen hat. Darüber hinaus gehen massive Ausstrahlwirkungen von den SGB II Leistungen auf die übrigen sozialen Leistungen aus, weswegen diese sich als Untersuchungsindikator des Einflusses der Soziallasten auf die Zuschussbeträge der kreisfreien Städte und Landkreise hervorragend eignen.

- Hinsichtlich der freiwilligen Aufgabenerfüllung liegt deren Anteil in den kreisfreien Städten am höchsten und in den Landkreisen am niedrigsten. Die Mittelzentren heben sich indessen deutlich von den Grundzentren ab, was insbesondere auf das Angebot kultureller Leistungen zurückzuführen ist, welches in den Mittel- und Oberzentren einen deutlich höheren Stellenwert hat als in den kleineren Gemeinden, die entsprechende Leistungen nicht in vergleichbarem Umfang vorhalten müssen. Diese liegen zumeist in den Verflechtungsbereichen der Mittelzentren oder Oberzentren, die diese freiwilligen Leistungen mit einer hohen Ausstrahlungswirkung in die Umlandgemeinden bereitstellen müssen.

- Seit dem Jahr 1991 hat sich die Einwohnerzahl Sachsen-Anhalts um fast ein Viertel vermindert, wobei die kreisfreien Städte im Vergleich zum kreisangehörigen Raum einen niedrigeren durchschnittlichen Bevölkerungsrückgang verzeichnen. Die Einwohnerzahl in den Grundzentren ist geringfügig stärker abgesunken als in den Mittelzentren. Infolgedessen werden die Pro-Kopf-Werte der Verbands- und

Einheitsgemeinden (sowie der Grundzentren) im Verhältnis zu jenen im kreisfreien Raum (und den Mittelzentren) leicht erhöht ausgewiesen. Die Ursache dafür ist jedoch kein realwirtschaftlicher Effekt, sondern die unterschiedlich starke Veränderung der Einwohnerzahlen im Zeitablauf. Der Anteil der unter 18-jährigen Bevölkerung hat in den kreisfreien Städten und Mittelzentren im Zeitverlauf zugenommen, in den anderen Gruppen ist sie jedoch rückläufig gewesen, wenngleich der Rückgang dieser Alterskohorte schwächer ausfiel als jener der Gesamtbevölkerung.

Für die Überprüfung des vertikalen Finanzausgleichs, der Teilschlüsselmassen sowie der im horizontalen Finanzausgleich zur Anwendung kommenden Bedarfstatbestände ergibt sich demzufolge für den Zeitraum von 2015 bis 2024 eine herausfordernde finanzielle Ausgangslage, die sichtbare interkommunale Differenzen (insbesondere zwischen dem kreisfreien und kreisangehörigen Raum sowie zwischen den Grund- und Mittelzentren) offenbart hat. Hervorzuheben sind die bis zum Jahr 2022 besonders stark angestiegenen Sachinvestitionen in den kreisfreien Städten, die seitdem stetig rückläufig sind. Weiterhin ist die Steuerkraftschwäche und gleichzeitige Investitionsschwäche der Mittelzentren (insbesondere gegenüber den besser situierten Grundzentren) auffällig. Positiv hervorzuheben ist, dass die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen mit Blick auf die betrachteten Indikatoren nicht auffallend schlecht aufgestellt oder gar „abgehängt" sind.

2 Überprüfung des vertikalen Finanzausgleichs

2.1 Herangehensweise und Untersuchungsschritte

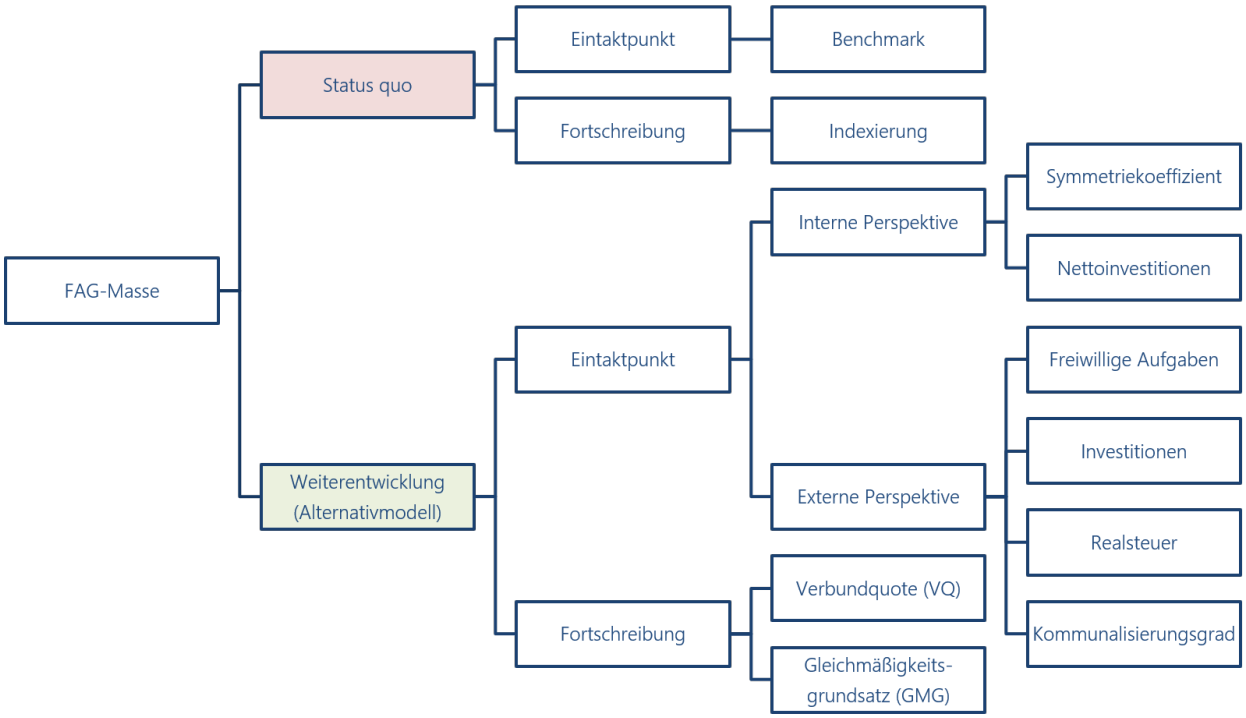
Der kommunale Finanzausgleich hat im Allgemeinen das Ziel, die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erhöhen (fiskalische Funktion), finanzielle Unterschiede zu verringern (redistributive Funktion) und dabei strukturelle Unterschiede hinreichend zu würdigen. Das Verfahren besteht aus zwei grundlegenden Schritten:

- Erstens ist die für die Verteilung zur Verfügung stehenden FAG-Masse zu bestimmen, die aus den Haushaltsmitteln des Landes bereitzustellen ist (*vertikale* Komponente des kommunalen Finanzausgleichs).
- Zweitens ist diese FAG-Masse auf die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände zu verteilen (horizontale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs).

In diesem Abschnitt wird der vertikale Finanzausgleich ausführlich untersucht. Abbildung 27 fasst das gutachterliche Vorgehen zusammen. Zunächst erfolgt eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem aktuell gültigen System des sog. Bedarfsmodells (Abschnitt 2.2). Im Status quo werden sowohl der Eintaktpunkt, einschließlich der Ergänzung um ein Benchmark (Abschnitt 2.3) dargestellt als auch das Verfahren der jahresbezogenen Fortschreibung der FAG-Masse als Planwert in zukünftige Haushaltsjahre (sog. Indexierung) näher untersucht (Abschnitt 2.2.3.2).

Aufbauend auf dieser Basis werden alternative Modelle zur Festsetzung der FAG-Masse sowie deren Fortschreibung diskutiert. Dabei sind zwei der Verfahren lediglich für die jahresweise Fortschreibung geeignet (Verbundquote, Gleichmäßigkeitsgrundsatz), mit ihnen kann jedoch die angemessene FAG-Masse nicht hergeleitet werden. Um dies zu erreichen, wird zum einen mit dem **Symmetrieverfahren** eine Methode untersucht, die eine **interne Perspektive** aufweist (Verhältnis zwischen kommunaler und Landesebene innerhalb Sachsen-Anhalts) (Abschnitt 2.4.2). Ebenfalls aus einer **landesinternen Perspektive** wird die aus dem FAG geleistete Investitionsförderung an den Abschreibungen und bilanziellen **Nettoinvestitionen der Kommunen** gemessen (Abschnitt 2.4.3).

Abbildung 27: Herangehensweise zur Bestimmung der Angemessenheit der FAG-Masse



Quelle: Eigene Darstellung.

Weitere Untersuchungen betreffen die **externe Perspektive**, also den Vergleich der Kommunen Sachsen-Anhalts mit den Kommunen in den anderen Bundesländern. Hieraus können zwar nur indirekte Ableitungen für die konkrete Ausgestaltung der FAG-Masse gewonnen werden, sie dienen jedoch der **Plausibilisierung und Einordnung** der rechnerischen Ergebnisse der übrigen Verfahren.

Lediglich für die jahresbezogene Fortschreibung einer einmal festgesetzten FAG-Masse dienen das klassische **Verbundquotenverfahren** (VQ) sowie der **Gleichmäßigkeitsgrundsatz** (GMG). Sie sind die beiden verbreitetsten Modelle zur Gestaltung des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs, können jedoch die Prüfung der Angemessenheit und Auskömmlichkeit der damit erreichten Finanzausstattung der Kommunen nicht leisten. Ihr großer Vorteil liegt in der Einfachheit ihrer Bemessung sowie in der Möglichkeit, sie unmittelbar mit der jeweiligen Steuerschätzung zu verbinden und somit mit wenig Aufwand Orientierungswerte für die Festsetzung und zukünftige Entwicklung der FAG-Masse zu erhalten, die leicht fortzuschreiben und zu aktualisieren sind.

Das **Verbundquotenmodell** repräsentiert die klassische Variante zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse und stellt eine direkte Ableitung aus Art. 106 Abs. 7 GG dar. Dabei erfolgt eine einseitige Orientierung an den Einnahmen der Landesebene – die Verbundgrundlagen bilden generell die Steuereinnahmen der Länder. An diesen Einnahmen werden die Kommunen mittels eines gesetzlich bestimmten, jährlich festgelegten Vomhundertsatzes beteiligt. Die einseitige Orientierung an den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes ist zugleich der größte Schwachpunkt des Verfahrens. Damit ist die Dotation der FAG-Masse völlig unabhängig von der finanziellen Lage der Kommunen oder vom Grad der Aufgabenteilung zwischen der kommunalen und

der Landesebene. Auf der Grundlage einer Verbundquote besteht nur eine gefühlte Verteilungsgerechtigkeit, da die Auswahl einer konkreten Quote (z. B. 21 %) in keinem Land empirisch untermauert ist. Die gewählte Quote drückt letztlich eine Machtverteilung zwischen Land und Kommunen aus. Immerhin erfolgt aus der kommunalen Perspektive eine automatische und regelgebundene Beteiligung an Mehreinnahmen der Landesebene ohne eine Veränderung in der Aufgabenwahrnehmung und ohne Berücksichtigung ggf. ebenfalls ansteigender eigener Steuereinnahmen. Insbesondere in Situationen einer positiven gesamtstaatlichen Entwicklung der Steuereinnahmen haben die Kommunen in Ländern mit Verbundquotensystemen sehr deutliche Zuwächse der Landeszuweisungen realisieren können. Spiegelbildlich ist die Lage der Kommunen in Ländern mit Verbundquotensystemen im falle konjunktureller oder struktureller wirtschaftlicher Schwächen besonders schwierig, da die FAG-Masse in diesen Fällen nur eine geringe Dynamik aufweist. Gleiches gilt für Aufgabenübertragungen und Kostensteigerungen aus dem bestehenden kommunalen Aufgabenportfolio, die nicht durch zweckgebundene Zuweisungen gedeckt sind. Die Nutzung eines Verbundquotenverfahrens erfordert daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine regelmäßige und ernsthafte Evaluation, die auch in Änderungen der Verbundquote mündet.

Im System des **Gleichmäßigkeitsgrundsatzes** (GMG), der zuerst 1996 in Sachsen als erstes Alternativmodell zur Verbundquote implementiert wurde, wird die den Kommunen zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse in der Art bestimmt, dass eine gleichmäßige, parallele Entwicklung von Landeseinnahmen (ohne die Finanzausgleichsmasse) und Kommunaleinnahmen (inklusive der Finanzausgleichsmasse) erreicht wird. Folglich tragen die Landes- und die Kommunalebene die ökonomischen Chancen und Risiken gemeinsam. Eine feste Verbundquote ergibt sich bei dieser Methode lediglich als Ergebniswert. Neben Sachsen findet der Gleichmäßigkeitsgrundsatz auch in Mecklenburg-Vorpommern und seit 2014 auch in Thüringen (sog. Thüringer Partnerschaftsmodell) Anwendung.

Ein Merkmal des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes liegt in dessen Einbeziehung der kommunalen Ebene mit starker Regelbindung. Die Verbundquote wird abhängig von den Landes- **und** Kommunaleinnahmen berechnet. Die Folge ist die Vermeidung langwieriger vertikaler Verhandlungsfragen in Bezug auf die Festlegung von Verbundquoten; die Kommunen werden darüber hinaus zum Teil von willkürlichen Eingriffen seitens des Landes geschützt. Wie auch beim Verbundquotenverfahren wird allerdings der tatsächliche finanzielle (Ausgaben-) Bedarf der Kommunen nicht berücksichtigt. Folglich können die kommunalen Einnahmen aus dem Finanzausgleich nur dann stabilisiert werden, wenn sich die Aufgabenverteilung zwischen dem Land und seinen Kommunen nicht ändert. Deswegen sind auch im System des GMG regelmäßige Überprüfungen der Aufgaben- und Ausgabenverteilung erforderlich, um das Verhältnis der Verteilung finanzieller Mittel anzupassen, das über den GMG rein einnahmenseitig fortgeschrieben wird.

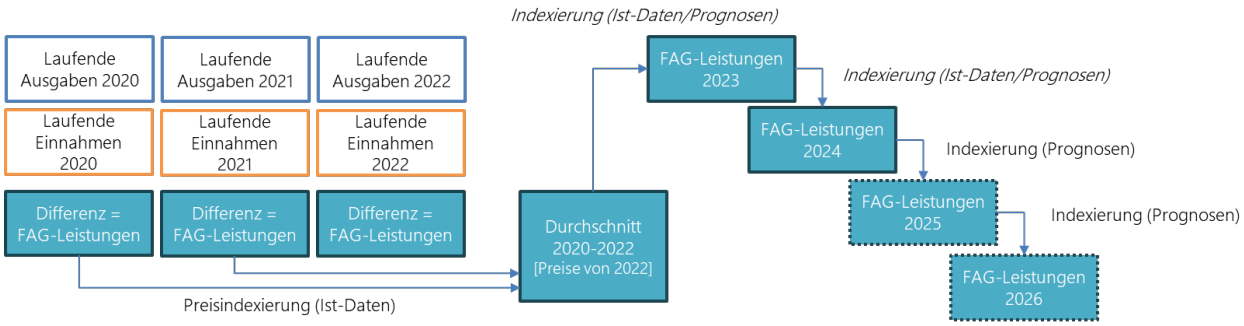
2.2 Überprüfung des Status quo-Modells

2.2.1 Funktionsweise des Bedarfsmodells im Status quo

In diesem Abschnitt erfolgt die gutachterliche Auseinandersetzung mit dem Modell des vertikalen Finanzausgleichs im Status quo. Ausgangspunkt ist das FAG Sachsen-Anhalt im Ausgleichsjahr 2026. Es handelt sich beim Finanzausgleichsmodell in Sachsen-Anhalt um ein sogenanntes bedarfsorientiertes Modell, d. h., im Unterschied zu einem Verbundquotenmodell oder Gleichmäßigkeitsgrundsatz wird die FAG-Masse nicht allein mit Blick auf den Stand und die Entwicklung der Einnahmenseite dotiert, sondern durch die datengestützte Analyse der kommunalen Auszahlungen und Einzahlungen. Die FAG-Masse berechnet sich, vereinfacht ausgedrückt, primär nach der Maßgabe kommunaler Deckungslücken und nicht primär nach der Leistungsfähigkeit des Landes Sachsen-Anhalt.

Der Modellablauf sieht vor, dass für statistisch abgeschlossene Jahre (Jahresrechnungsstatistik) detaillierte Berechnungen vorgenommen werden und die Resultate dann auf weitere Folgejahre mittels Indexierung fortgeschrieben werden (Abbildung 28). Diese Indexierung ist wichtig, da das Endprodukt der Berechnung eine konkrete FAG-Masse in Euro ist, die auf die zwischenzeitlichen und absehbaren Preisentwicklungen angepasst werden muss. Andernfalls wäre die FAG-Masse zu gering bemessen. Damit unterscheidet sich das vertikale Modell in Sachsen-Anhalt von den einnahmebasierten Modellen, die – nahe an der Formulierung des Art. 106 Abs. 7 GG – (lediglich) eine Beteiligung an den Einnahmen des Landes erfordern. In diesen Modellen ergibt sich die in Euro ausgedrückte FAG-Masse als Prozentsatz der jeweils durch die Steuerschätzung vorgegebenen *nominalen* Steuereinnahmen, welche damit automatisch das aktuelle Preisniveau (wenngleich nur auf der Einnahmenseite) spiegelt.

Abbildung 28: Übersichtsschema der Bestimmung der FAG-Masse in Sachsen-Anhalt



Quelle: Eigene Darstellung.

Um Ausreißer einzelner Jahresscheiben zu vermeiden, wird ein Dreijahresdurchschnitt gebildet (zuletzt 2020-2022). Dieser wird zunächst auf die Preise des Jahres 2022 indexiert, um Preisdynamiken im Analysezeitraum zu berücksichtigen. Dieser Ausgangspunkt wird in den Folgejahren mit den bereits bekannten oder prognostizierten Preisentwicklungen fortgeschrieben. Das Verfahren erfordert, dass sich die Vorausberechnung auf zukünftige Planjahre erstreckt. Daher ist es notwendig, bedingte Prognosen hinsichtlich der Preisentwicklungen

anzustellen. Hier gehen verschiedene Indexgrundlagen ein. Die laufenden Auszahlungen (ohne Personal), aber auch die Umlagezahlungen, werden mit einem Preisindex fortgeschrieben, die Personalauszahlungen mit einem speziellen Fortschreibungsindex.

In der nachfolgenden Abbildung 29 ist das Vorgehen für die Finanzausgleichsjahre 2024-2026 schematisch dargestellt. Für die Berechnungen wurden die letzten drei verfügbaren statistischen Datenjahre herangezogen. Dies waren sowohl Jahresrechnungsstatistik als auch für das aktuelle Jahr die Kassenstatistik. Ausgehend von dieser Datenbasis werden zunächst die kommunalen Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit (d. h., ohne Investitionsbereich) als Grundlage herangezogen. Hierbei werden die Umlagezahlungen (Kreisumlage, ggf. Verbandsgemeindeumlage) abgezogen, sodass sich die Berechnung auf die sog. unmittelbaren Auszahlungen beziehen. Als eigene Auszahlungskategorie werden die Personalauszahlungen abgegrenzt, die rund 45 % der konsumtiven Gesamtauszahlungen ausmachen. Den Auszahlungen werden die Nettotransfers des Landes entgegengesetzt, was den zweckgebundenen Zuwendungen und Zuweisungen entspricht. Damit beziehen sich alle weiteren Schritte auf die saldierten sog. Zuschussbeträge.

Die statistischen Daten finden parallel Eingang in die Kalkulation der Auftragskostenpauschale (AKP). In allen Rechenschritten ist jeweils eine Unterteilung zwischen den kommunalen Gruppen vorgesehen, d. h., für die kreisangehörigen Gemeinden[56], kreisfreien Städte und Landkreise werden sowohl die Gesamtmasse als auch die Teilmassen und die AKP separat berechnet und formen in der Summe die Gesamtmasse (sog. Bottom-up-Prinzip).

Die Zuschussbeträge werden in einem weiteren Schritt mit den kommunalen Steuereinnahmen gemäß der Steuerschätzung saldiert.[57] Die Bundesbe- und -entlastungen im Rahmen des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) werden separat betrachtet, um zu prüfen, ob die vergangenheitsorientierten Daten die Bedarfe unter Berücksichtigung bekannter Änderungen/Entwicklungen beim SGB II korrekt abbilden.[58]

Zuletzt wird die FAG-Masse um einen pauschalen Tilgungsbeitrag verstärkt, der die Ordentliche Tilgung abbildet und aus den Angaben einer Erhebung bei den Kommunen abgeleitet wird. Als eine der wenigen Positionen ist der Tilgungsbeitrag nicht indexiert (Die Beträge für die Jahre 2024-2026 sind identisch).[59]

---

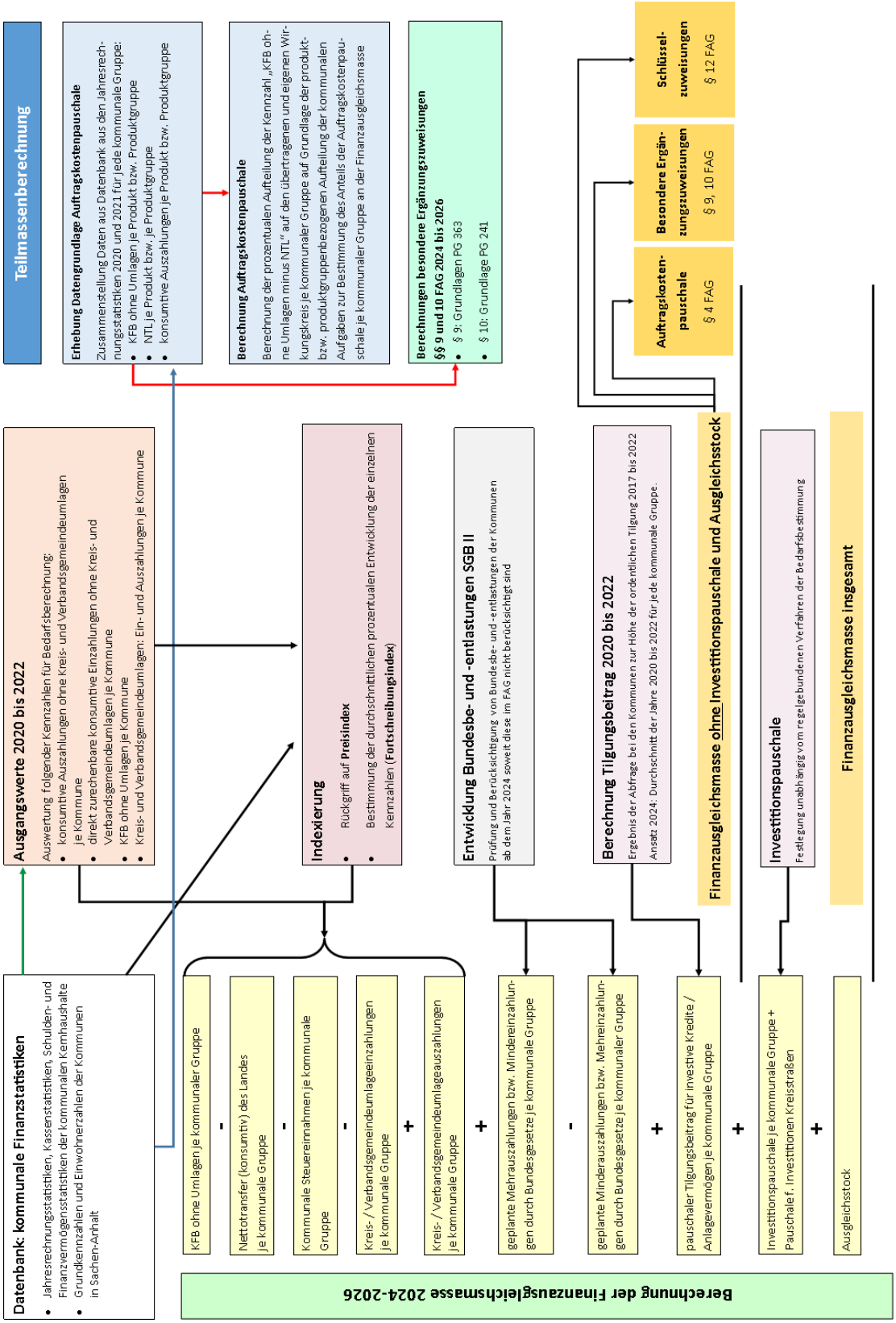
[56] Einheitsgemeinden, verbandsangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden. Allerdings erhalten nur die Einheitsgemeinden und verbandsangehörigen Gemeinden Schlüsselzuweisungen. Die Verbandsgemeinden finanzieren sich ihrerseits maßgeblich aus der Verbandsgemeindeumlage.

[57] Die Aufteilung der Daten der Steuerschätzung auf kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden erfolgt mit dem Durchschnitt der Daten der Ist-Einzahlungen aus Steuern (netto) der letzten drei Jahre (Finanzstatistik).

[58] Sie sind zudem nicht Teil der Steuerschätzung, zugleich jedoch im Hauptproduktbereich 6 (Allgemeine Finanzwirtschaft) und nicht in einem Fachprodukt statistisch erfasst. In den Zuschussbeträgen der Bedarfsberechnung sind sie gleichwohl bereits enthalten.

[59] Auf eine Indexierung wurde zugunsten der Kommunen verzichtet, da die Daten im Erhebungszeitraum sich jeweils gegenüber dem Vorjahr verringert haben.

Abbildung 29: Ablaufschema vertikales FAG in Sachsen-Anhalt



Quelle: Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt, Adaption durch die Autoren.

Als Zwischensumme berechnet sich daraus die Finanzausgleichsmasse ohne Investitionspauschale und Ausgleichsstock. Diese Größe teilt sich im weiteren Verfahren auf die Auftragskostenpauschale (AKP), die besonderen Ergänzungszuweisungen sowie die Schlüsselzuweisungen auf. Da die Höhe der AKP sowie die besonderen Ergänzungszuweisungen rechnerisch aus dem Bedarfsverfahren abgeleitet werden, ergibt sich das Volumen der Schlüsselzuweisungen als Residualgröße – sowohl für die Gesamtsumme als auch für die einzelnen kommunalen Gruppen.

Bis zu diesem Rechenschritt bezieht sich die Herleitung der vertikalen FAG-Masse (mit Ausnahme des Tilgungsbeitrags) auf die laufende Verwaltungstätigkeit und lässt die Investitionstätigkeit der Kommunen außen vor. Diese wird nun in einem zusätzlichen Schritt ergänzt. Zum einen erfolgt die Aufstockung um eine allgemeine Investitionspauschale und zum anderen um eine Pauschale für Investitionen in Kreisstraßen. Beide Größen sind – anders als die Positionen für den laufenden Bereich – nicht *endogen* rechnerisch aus statistischen Ist-Daten abgeleitet, sondern *exogen* gesetzt, d. h., politisch festgelegt. Analog gilt dies für die Dotation des Ausgleichsstocks, dessen Mittel in der Regel auf Antrag gewährt werden und der vor allem dem Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen dient.

In der Abbildung 30 sind die konkreten Rechenschritte mit den Daten für das FAG 2026 unterlegt. Neben den genannten Rechenschritten sind an drei Stellen zusätzliche Modifikationen festzustellen:

- die Hinzurechnung einer sog. „freien Spitze“ in Höhe von 2 % der Nettosteuereinnahmen,
- ein Zuschlag nach § 3 des Ausführungsgesetzes Sachsen-Anhalt zum Gebäudeenergiegesetz (AG-GEG LSA) sowie
- ein „pauschaler Zuschlag auf Schlüsselzuweisung für weitere Aufgaben“, der nach dem Verteilungsschlüssel der Investitionspauschale verteilt wird.

Abbildung 30: Berechnungsschritte der FAG-Masse und Teilmassen 2026

Kennzahl	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden/VbG
Ausgangsbasis I: Kommunale konsumtive Auszahlungen ohne Umlagezahlungen und ohne Personalauszahlungen (KB 70) abzüglich direkt zuzuordnender konsumtiver Einzahlungen ohne Umlagezahlungen 2025	2.884.143.790	1.076.853.646	1.645.567.112	161.723.031
kommunaler konsumtiver Finanzbedarf ohne Kb 70 und ohne Umlagezahlungen fortgeschrieben auf 2026 mit Preisentwicklung	**2.941.826.665**	**1.098.390.719**	**1.678.478.455**	**164.957.492**
Ausgangsbasis II: Kommunale Personalauszahlungen (KB 70) 2025	2.345.460.939	488.318.818	624.273.169	1.232.868.952
Kommunale Personalauszahlungen Fortschreibung auf 2026 mit Ø Entwicklung 2020 - 2022	**2.430.014.837**	**506.777.269**	**644.999.038**	**1.278.238.529**
Zuschlag wg. Tarifergebnis der öffentlichen Dienstes der Kommunen von durchschnittlich 11,5% Differenz von Fortschreibung und Ansatz Tarifergebnis	**185.174.110**	**37.698.213**	**51.065.545**	**96.410.352**
kommunaler Personalauszahlungen (Kb 70) Ø 2020-2022 fortgeschrieben auf 2026 mit Ø Entwicklung 2020-2022 plus Zuschlag für Tarifergebnis (pauschal) 2024	**2.615.188.947**	**544.475.482**	**696.064.583**	**1.374.648.881**
Neue Ausgangsbasis für die weitere Berechnung: Kommunaler konsumtiver Finanzbedarf nach Fortschreibung auf 2026	**5.557.015.612**	**1.642.866.201**	**2.374.543.038**	**1.539.606.373**
Abzug des **sonstigen Nettotransfers des Landes**, Ø 2020-2022; Anhebung auf Preisniveau 2022, Fortschreibung auf 2026 mit Preisindex	-1.385.848.387	-424.602.112	-880.882.599	-80.363.676
Abzug der gemeindlichen **Nettosteuereinnahmen** 2026 nach Steuerschätzung Oktober 2022, Aufteilung auf Basis Ø Nettosteuereinnahmen 2020-2022	-2.609.000.000	-693.674.921	0	-1.915.325.079
Hinzurechnung einer sog. "freien Spitze" in Höhe von 2 % bei den Nettosteuereinnahmen 2026 nach Steuerschätzung	52.180.000	13.873.498	0	38.306.502
Abzug der Umlageeinzahlungen bei Landkreisen und Verbandsgemeinden, Ø 2020-2022, Anhebung auf Preisnivau 2022, Fortschreibung auf 2026 mit Preisindex	-940.728.784	0	-834.779.441	-105.949.343
Hinzurechnung der Umlageauszahlungen bei den kreisangehörigen Gemeinden in Höhe der entsprechenden Einzahlungen bei Landkreisen und Verbandsgemeinden	940.728.784			940.728.784
Ausgangsbetrag nach Fortschreibung bis 2026	**1.614.347.225**	**538.462.667**	**658.880.997**	**417.003.561**
pauschaler Zuschlag auf Schlüsselzuweisung für weitere Aufgaben (Verteilungsschlüssel der Investitionspauschale)	40.000.000	12.500.000		27.500.000
Zuschlag nach § 3 Gebäudeenergiegesetz	206.291	48.937	143.035	14.319
verbleibende Mehrbelastungen durch KdU im SGB II nach Abzug der Bundesbeteiligung KdU gesamt ohne BuT nach § 46 Abs. 8 SGB II; die noch nicht in der Bedarfsberechnung zum FAG 2024 berücksichtigt wurde	5.127.960	1.796.263	3.331.697	
Belastung durch Absenkung der SGB II-SoBEZ ab 2023, die in der Bedarfsberechnung zum FAG 2024 noch nicht enthalten ist	29.202.567	10.229.553	18.973.014	
	0			
Hinzurechnung eines Tilgungsbeitrages, Ø 2020-2022 (Basis Meldung Kommunen im Februar2023)	161.731.663	28.768.325	45.479.363	87.483.975
Finanzausgleichsmasse 2026 ohne Investitionspauschale und Ausgleichsstock	**1.850.615.706**	**591.805.745**	**726.808.106**	**532.001.855**
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	
Ausgleichsstock	40.000.000			
Finanzausgleichsmasse insgesamt 2026	**2.080.615.706**	**629.863.074**	**796.250.777**	**614.501.855**

Quelle: Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt.

2.2.2 Zusammenfassende Charakterisierung des Status-quo-Modells

Das Status-quo-Modell des vertikalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt ist durch charakteristische Merkmale geprägt, die bei der Bewertung zu berücksichtigen sind und die zugleich die Auseinandersetzung mit alternativen Modellen prägen. Bevor in den nachfolgenden Abschnitten eine Bewertung der Gestaltungsmerkmale und Parameter erfolgt, werden die Charakteristika zunächst benannt.

- Der Schwerpunkt des regelgebundenen Mechanismus zur Bestimmung und Fortschreibung der kommunalen Finanzbedarfe, die zur Dotation der FAG-Masse führen, basiert auf der laufenden Verwaltungstätigkeit der Kommunen. Die investive Unterstützung der Kommunen durch das FAG ist vom regelgebundenen Berechnungsverfahren separiert.
- Es werden nicht konkrete kommunale Bedarfe erfasst, sondern die Berechnung erfolgt auf der Grundlage statistischer Ist-Daten (Auszahlungen und Einzahlungen gemäß der amtlichen Finanzstatistik).
- Die Separierung der Personalauszahlungen von den übrigen Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit ermöglicht aufgrund ihrer spezifischen Fortschreibungsfähigkeit eine differenzierte Behandlung gegenüber anderen Indikatoren.
- Es werden keine Abschläge von den kommunalen Auszahlungen im Sinne einer Effizienzbetrachtung oder infolge der unterschiedlichen Pflichtigkeitsgrade bzw. Gestaltbarkeiten der kommunalen Aufgaben vorgenommen.
- Ebenso ist für die ggf. vorhandenen Unterdeckungen kommunaler Gebührenhaushalte keine Berücksichtigung vorgesehen. Entsprechende Defizite in den Gebührenhaushalten gehen in vollem Umfang in die Bedarfsberechnung ein.
- Das derzeitige Modell führt damit effektiv zu einer Vollerstattung der kommunalen Zuschussbeträge der laufenden Verwaltungstätigkeit für die betrachteten statistischen Zeiträume.
- Die Berechnungen erfolgen im Bottom-up-Prinzip für die kommunalen Gruppen. Damit werden die Ergebnisse für die Teil(schlüssel)massenbildung sowie die AKP bereits im Bedarfsmodell selbst berechnet.
- Es werden die relevanten kommunalen Steuern in vollem Umfang einbezogen. Verzichtet wird lediglich auf die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern. Es findet im vertikalen FAG keine Hebesatzbereinigung statt.
- Im Berechnungsschema sind Zuschläge für eine „freie Spitze“ sowie ein „pauschaler Zuschlag auf Schlüsselzuweisung“ vorgesehen, obwohl sämtliche konsumtiven Auszahlungen der Kommunen bereits Teil der Berechnungsgrundlage sind.
- Die Indexierung (Preisindex und Fortschreibungsindex) ist ein Kernelement der Dotation der FAG-Masse und für das derzeitige System unverzichtbar. Dennoch birgt es aufgrund der mit Prognosen

verbundenen Unsicherheiten Risiken für mögliche Fehlstellungen, die im nachfolgenden Abschnitt diskutiert werden.

- Die Investitionsförderung über das FAG erfolgt losgelöst vom regelgebundenen Verfahren und steht damit einfach und transparent als zusätzlicher Finanzstrom zur Verfügung.
- Durch den Tilgungsbeitrag (für die ordentliche Tilgung), der Teil der Finanzausgleichsmasse ist, hat das System eine gewisse kameralistische Prägung.
- Das Dotationsverfahren stützt sich primär auf die Auszahlungen und Einzahlungen der kommunalen Ebene. Sowohl für die Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs in den Überprüfungsjahren (zuletzt 2020-2022) als auch für die Indexierung auf die Folgejahre werden Zahlungsströme der kommunalen Ebene betrachtet. Landeszuweisungen spielen lediglich bei der Berechnung der Zuschussbeträge eine Rolle (Einbeziehung der aufgabenbezogenen Nettotransfers des Landes an die Kommunen sowie der Zuweisungen im Rahmen des SGB II). Darüber hinaus ist keine Verbindung zu den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes gegeben. Die FAG-Masse steigt nur, wenn die Auszahlungen für die kommunale Aufgabenerfüllung steigen und dies nicht in gleichem Maße durch die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen oder der aufgabenbezogenen Nettotransfers des Landes kompensiert wird. Steigen dagegen die Einnahmen des Landes aus Steuern oder aus Zuweisungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich, besteht kein Transmissionskanal zu den Kommunen. Selbst der o. g. Zuschlag für die sogenannte „freie Spitze" bemisst sich als prozentualer Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen. Insofern ist das Bedarfssystem im Status quo nicht dynamisch im Sinne eines allgemeinen steuerlichen Einnahmenwachstums.
- Es besteht ein direktes Substitutionsverhältnis zwischen den kommunalen Steuereinnahmen und der FAG-Masse. Steigen die Steuereinnahmen der Kommunen, so führt dies im derzeitigen Verfahren zu einer regelgebundenen Verminderung der FAG-Masse in gleicher Höhe. Dies gilt auch für Steuermehreinnahmen, die die Gemeinden durch eine Erhöhung der Realsteuerhebesätze erzielen.
- Es besteht ein direktes Substitutionsverhältnis zwischen den aufgabenbezogenen Landeszuweisungen und der FAG-Masse. Steigen die Landeszuweisungen an die Kommunen aus den Ressorts, so führt dies im derzeitigen Verfahren zu einer regelgebundenen Verminderung der FAG-Masse in der gleichen Höhe. Analog dazu werden finanzielle Mindereinnahmen der Kommunen, die infolge einer Streichung bestehender Förderströme außerhalb des FAG entstehen, automatisch und ohne weiteres Gesetzgebungsverfahren durch eine Erhöhung der FAG-Masse in gleichem Umfang kompensiert.

In Zusammenfassung der genannten Punkte leistet das im Status quo bestehende Modell eine verlässliche Finanzierungsquelle für die Kommunen in Sachsen-Anhalt. Das Modell bildet eine solide Basis der kommunalen Finanzausstattung ab, die sich auf den gesamten Aufgabenkanon bezieht (einschließlich freiwilliger Aufgaben) und die sich insbesondere in finanziellen Krisenzeiten bewährt. Sofern kommunale Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit wachsen und die kommunale Einnahmenentwicklung dahinter zurückbleibt, leistet das

System eine vollständige Auffüllung der Finanzierungslücken (ggf. mit einem gewissen Zeitversatz zwischen prognostizierter Entwicklung und Ist-Abrechnung).

Diese aus kommunaler Perspektive festzustellende Stärke in Krisenzeiten ist zugleich eine Schwäche in Zeiten wirtschaftlichen und steuerlichen Wachstums. In diesen Phasen ist zum einen keine regelgebundene Beteiligung der kommunalen Ebene an Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes vorgesehen und zum anderen mindern Steuermehreinnahmen der Kommunen die Zahlungsansprüche aus der FAG-Masse direkt.

Das Risiko von Auszahlungssteigerungen der kommunalen Ebene liegt im aktuellen Modell schwerpunktmäßig beim Land. Spiegelbildlich dazu werden steuerliche Mehreinnahmen der Kommunen konsequent auf die FAG-Masse angerechnet. Somit hat die Risikoabsicherung den Preis einer geringeren finanziellen Flexibilität der kommunalen Ebene.

2.2.3 Bewertung des Status quo Modells

Zunächst wird die Frage der Bestimmung des sogenannten „Eintaktpunktes" gemäß der Bedarfsberechnung näher untersucht, der die Basis für die Bestimmung der FAG-Masse bildet. Dieser ist elementar für ein bedarfsorientiertes System. Anschließend wird der Mechanismus der Fortschreibung der statistischen Ist-Daten auf den Planungszeitraum betrachtet.

2.2.3.1 Diskussion der Berechnung des Eintaktpunktes

Die **Trennung des Berechnungsschemas in einen Teil für die laufende Verwaltungstätigkeit und einen Teil für die Investitionsförderung** (plus Ausgleichsstock) ist sachgerecht. Damit sichert das FAG mit seinen Zuweisungen primär die Basisfinanzierung der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Investive Zuweisungen bleiben nicht gänzlich außen vor, sind jedoch sowohl hinsichtlich ihrer Dotation (Bestimmung der Gesamtmasse) als auch hinsichtlich ihrer Verteilungsschlüssel vom Bedarfsverfahren entkoppelt. Damit verbleibt zum einen ein Gestaltungsspielraum des Landes hinsichtlich der Investitionsförderung der Kommunen und zum anderen werden Zirkelschlüsse vermieden, die sich ansonsten aus dem Berechnungsverfahren ergeben würden (Investitionsspitzen führen zu höheren rechnerischen Investitionsbedarfen in der Zukunft).

Die **Separierung der Personalauszahlungen** ist grundsätzlich sachgerecht. Es handelt sich um eine substanzielle Auszahlungskategorie, die sich in ihrer Entwicklung deutlich von anderen Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit unterscheiden kann. Ursächlich hierfür sind nicht nur die Preiskomponente (Tarifabschlüsse, Sozialversicherungsbeiträge usw.), sondern auch spezifische Reaktionen des Mengengerüsts (Personalstände). Das Mengengerüst der Personalauszahlungen ist nicht nur von aufgabenbezogenen Dynamiken geprägt, wenn etwa Aufgaben neu geschaffen, abgeschafft oder umstrukturiert werden, sondern unterliegt auch der kommunalen Organisationshoheit (Prozessgestaltung, Digitalisierung) und nicht zuletzt gesellschaftlichen Trends (Demografie und Altersstruktur der Beschäftigten, Teilzeitneigung usw.). Mit der Möglichkeit, für die Personalaus-

zahlungen eigene Kostendynamiken abzubilden, wird eine höhere Genauigkeit im Prognosebereich der Indexierung ermöglicht. Tarifabschlüsse sind oft schon für mehrere Jahre im Voraus bekannt und können als vergleichsweise sichere Grundlage für die Fortschreibung genutzt werden.[60]

Alle Berechnungen bilden sog. **Zuschussbeträge** ab, also die Bruttoauszahlungen abzüglich der zweckgebundenen Zuweisungen und Zuwendungen. Dies ist sachgerecht, da in die Kalkulation der FAG-Masse nur die finanziellen Belastungen der Kommunen eingehen, die später tatsächlich aus der FAG-Masse finanziert werden. Sofern das Land seine Zuweisungspolitik gegenüber den Kommunen *außerhalb* des FAG ändert, erfolgt eine automatische und regelgebundene Kompensation über die FAG-Masse. Dieser Mechanismus hat zwei Seiten: Einerseits werden die Kommunen durch ihn geschützt, sollte das Land Sachsen-Anhalt die aus den Fachressorts realisierten Finanzströme hinter der Bedarfsentwicklung zurückbleiben lassen (z. B. für die Kindertagesbetreuung). Andererseits erfolgt analog eine Senkung der FAG-Masse, wenn das Land einen Finanzstrom außerhalb des FAG ausweitet. Ausgenommen hiervon sind, dem aktuellen Verfahren folgend, die Finanzströme des Landes an die kommunale Ebene im investiven Bereich.

Dass die Teilmassen nach dem **Bottom-up-Verfahren** bestimmt werden, ist im Rahmen des Bedarfsverfahrens systemgerecht. Die vertikale Dotation der FAG-Gesamtmasse und die Dotation der Teilmassen stehen so in einem engen Verhältnis. Als **Ausgleichsmechanismus zwischen der Säule der kreisangehörigen Gemeinden und der Säule der Landkreise fungiert die Kreisumlage**, die ebenfalls im Verfahren abgebildet wird. Auch die Kreisumlage wird ausgehend von den statistischen Ist-Werten indexiert fortgeschrieben, um einen Gleichlauf mit den Auszahlungspositionen der Landkreise zu erreichen. Dies ist in sich schlüssig und sachgerecht im Sinne des gewählten Verfahrens.

Als Kritikpunkt kann angeführt werden, dass damit jedoch ein Pfad für die Kreisumlage vorgezeichnet wird, der wiederum die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen determiniert. Hiermit wird die Kreisumlage praktisch fixiert. Erhöhen die Landkreise ihre Umlagesätze, etwa in der Erwartung steigender Auszahlungsbelastungen, reagiert das Bedarfsmodell darauf mit einer automatischen und regelgebundenen Absenkung der Schlüsselzuweisungen, da die Zuschussbeträge der Landkreise stärker als zuvor durch die Einnahmen aus der Kreisumlage finanziert werden. Eine Absenkung der Kreisumlagesätze würde analog zu einer vollen Kompensation durch höhere Schlüsselzuweisungen führen, allerdings müssten die Landkreise hierfür in eine Vorfinanzierung gehen. Die enge Verbindung aus Kreisumlage und Schlüsselzuweisungen ist kein schwerwiegender Nachteil des Verfahrens, sondern eher eine logische Folge, die bei der Entwicklung der Kreisumlage und deren Bewertung mit zu berücksichtigen ist.

Dem Bedarfsverfahren könnte kritisch entgegengehalten werden, es enthalte eine **Zirkelschlussproblematik**. Wenn die Kommunen höhere Auszahlungen erzeugen, etwa durch unangemessene Qualitätsstandards ihrer Leistungen oder eine Ausweitung der freiwilligen Aufgaben, wird dies im aktuellen Verfahren vollständig und regelgebunden in den kommunalen Finanzbedarfen abgebildet und erhöht die FAG-Masse in Folgejahren.

[60] Unsicherheiten bestehen gleichwohl hinsichtlich der Sozialversicherungsbeiträge für die tariflich beschäftigten Arbeitnehmer oder bei den Beihilfezahlungen für die kommunalen Beamten.

Wenn höhere Auszahlungen automatisch höhere Zuweisungen nach sich ziehen, ist dies eine Eigenschaft, die zu selbst verstärkenden Prozessen führen kann und zudem aus Anreizgesichtspunkten hinsichtlich einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung kritisch sein könnte – zumal, wie noch gezeigt wird, aktuell keine Effizienzbetrachtung im Verfahren vorgesehen ist. Systembedingt kann dieser Effekt nicht nur auf die Gesamtausstattung der FAG-Masse wirken, sondern insbesondere auch auf die Teilmassen und dort unterschiedliche Dynamiken in den kommunalen Gruppen zur Folge haben.

Diese **Zirkelschlussproblematik** wird allerdings dadurch wirksam entschärft, dass die vertikale Dotation vom Verfahren der Zuordnung auf die einzelnen kommunalen Einheiten getrennt ist. Die einzelne Kommune kann infolge einer Steigerung ihrer Auszahlungen nicht damit rechnen, dass ihre individuellen Mehrauszahlungen durch Schlüsselzuweisungen kompensiert werden. Die höheren Auszahlungen gehen zwar in die Bedarfsberechnung für das vertikale FAG ein, die horizontale Verteilung erfolgt allerdings nach anderen Maßstäben, sodass die Mehrausgaben dort keinen Widerhall finden. Die einzelne Kommune hat demnach unverändert ein Interesse an einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bei gegebenen Einnahmen.

Wirksam könnte der Zirkelschluss bzw. selbstverstärkende Effekt nur dann sein, wenn sich die kommunalen Gruppen streng koordinieren und ihre Ausgaben konzertiert so erhöhen, wie sich die späteren Mehreinnahmen im horizontalen FAG auf die einzelnen Einheiten verteilen. Eine solche Form der Koordinierung dürfte jedoch praktisch ausgeschlossen sein. Es besteht neben der Trennung des vertikalen vom horizontalen Verfahren eine nicht unerhebliche Unsicherheit bezüglich tatsächlicher Kostendynamiken, der Steuereinnahmen vor Ort und der zeitlichen Synchronität des Handelns (die Koordination müsste sich streng an den Haushaltsjahren orientieren). Am ehesten wäre das Risiko für die Gruppe der kreisfreien Städte gegeben, deren Säule aus nur drei Einheiten besteht und die sich sowohl zu Lasten des Landes als auch zu Lasten des kreisangehörigen Raumes strategisch verhalten könnten. Allerdings ist auch für die kreisfreien Städte das Risiko gegeben, nicht selbst in den Genuss höherer Schlüsselzuweisungen zu gelangen, sondern die Mehrausgaben zu tragen, während die anderen kreisfreien Städte die Mehreinnahmen haben. Nicht zuletzt ist zu beachten, dass die Auszahlungen der Kommunen mit einem nicht unerheblichen Zeitversatz in die Berechnungsgrundlagen eingehen (das FAG 2026 basiert nach wie vor auf der indexierten Fortschreibung der kommunalen Jahresrechnungsstatistik 2020-2022). Es bräuchte demnach eine lange Phase der individuellen Vorfinanzierung zusätzlicher Auszahlungen mit einem unbekannten Ergebnis. Damit dürfte das tatsächliche Risiko eines strategischen Verhaltens sehr gering sein, womit kein Absicherungsinstrument im Rahmen der Kalkulation der FAG-Masse erforderlich ist.

Der Effekt der **Selbstverstärkung** kommt dagegen durchaus zum Tragen, wenn bei der **Fortschreibung** auf eine Indexierung bisheriger Entwicklungen gesetzt wird (Fortschreibung nicht nur der Preisentwicklung, sondern der Gesamtauszahlungen einschließlich der Mengenkomponente). Dieser Aspekt wird im nachfolgenden Abschnitt im Kontext mit der Fortschreibung/Indexierung diskutiert.

Es findet im gesamten Verfahren **keinerlei Effizienzprüfung der kommunalen Ausgaben** statt. Dies unterscheidet das sachsen-anhaltische Modell der Bedarfsberechnung sehr deutlich von den Modellen in Thüringen, Hessen

und Rheinland-Pfalz, wo zum Teil deutliche Abschläge von den Ist-Auszahlungen der Kommunen vorgenommen werden. Insbesondere für den Bereich der freiwilligen Aufgaben erfolgen in den genannten Modellen Absenkungen, während im Bedarfsmodell Sachsen-Anhalt sämtliche Auszahlungen – auch für freiwillige Aufgaben – in voller Höhe als bedarfsbegründend anerkannt werden. Gleiches gilt für unzureichend ausgeschöpfte Gebührenhaushalte. Defizite in Gebührenhaushalten gehen in voller Höhe in die Bedarfsgrundlage für die Berechnung der FAG-Masse ein, unabhängig davon, ob die Gebührenerhebung unter den lokalen Möglichkeiten bleibt. Dieser Aspekt ist nicht grundsätzlich zu kritisieren, es ist jedoch festzuhalten, dass das Bedarfsverfahren an dieser Stelle außerordentlich kommunalfreundlich ist und die sonst für die Bedarfsverfahren typische Orientierung am *Bedarf für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung* außer Acht lässt. Weiterhin ist festzuhalten, dass – analog der oben diskutierten Zirkelschlussproblematik – die einzelne Kommune *keinen individuellen Ausgleich* für unausgeschöpfte Gebührenpotenziale oder eine Ausweitung der freiwilligen Aufgabenerfüllung erwarten kann. Die Bestimmung der Höhe der FAG-Masse ist getrennt vom Verteilungsschlüssel der Schlüsselzuweisungen, sodass das System durch die fehlende Effizienzprüfung keine Anreize für unwirtschaftliches Verhalten setzt.

Die bis zu diesem Punkt berechneten kommunalen Zuschussbeträge werden mit den **Nettosteuereinnahmen der Kommunen**[61] saldiert. Dies ist sachgerecht, da die FAG-Masse nur diejenigen Auszahlungen der Kommunen decken soll, die diese nicht aus eigenen Einnahmen tragen können. Bemerkenswert sind zwei Aspekte:

- Erstens wird auf die **Einbeziehung der lokalen** Verbrauchs- und Aufwandsteuern (u. a. Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer) verzichtet. Diese „kleinen Steuern" können zwar in einigen Gemeinden eine nicht unerhebliche Bedeutung haben, es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die Möglichkeiten zur Erhebung und Ausschöpfung dieses Steuerpotenzials in allen Gemeinden in gleicher Weise gegeben ist. Dies gilt insbesondere für die Zweitwohnungssteuer oder die Abgabe von Spielbanken, die an lokale Besonderheiten geknüpft sind. Zudem erfolgt für diese Steuerarten keine Vorausberechnung im Rahmen der Steuerschätzung. Daher sind sie als Plangröße untauglich.

- Zweitens findet im derzeitigen Bedarfsmodell **keine Bereinigung der kommunalen Hebesätze der Realsteuern** statt. Wenn die sachsen-anhaltischen Gemeinden steuerliche Mehreinnahmen dadurch erzielen, dass sie in der Breite ihre Hebesätze auf Grund- und/oder Gewerbesteuer erhöhen, so führen diese Mehreinnahmen automatisch zu einer Absenkung der FAG-Masse in gleicher Höhe. Kommt es dagegen zu einer Absenkung der Hebesätze, die zu Mindereinnahmen bei der kommunalen Ebene führt, würden diese in analoger Weise vollständig durch eine höhere FAG-Masse kompensiert. Wie bei den oben genannten Zirkelschlussaspekten auf der Ausgabenseite kann sich auch hier keine Gemeinde eine individuelle Kompensation ihrer Hebesatzpolitik erwarten, da für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen im horizontalen Verfahren die Steuereinnahmen aus Realsteuern nivelliert werden. Gerade hier liegt aber eine fehlende Verbindung vor. Eine Nivellierung unterschiedlicher Hebesätze auf einen gemeinsamen Durchschnitt, um strategisches Verhalten einzelner Gemeinden zu verhindern, ist

[61] Die Position „netto" bezieht sich auf den Abzug der Gewerbesteuerumlage.

im horizontalen Verfahren der Schlüsselzuweisungen typisch. Ebenso erfolgt diese Nivellierung im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen den Bundesländern und gegenüber dem Bund.[62] Konkret heißt das: Liegt das kommunale Hebesatzniveau in Sachsen-Anhalt vergleichsweise niedrig, wird durch die Nivellierung die kommunale Steuerkraft rechnerisch erhöht und das Land erhält aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich Mittel auf der Grundlage dieser gegenüber den tatsächlichen Ist-Einnahmen erhöhten Steuerkraftmesszahl. Im Innenverhältnis muss nun aber das Land Sachsen-Anhalt den Kommunen die unzureichend angespannten Hebesätze erstatten, da im Bedarfsmodell nur die Ist-Einnahmen eingehen, die aus den unterdurchschnittlichen Hebesätzen entstehen. Spiegelbildlich wäre das im Fall überdurchschnittlich angespannter Hebesätze: Im bundesstaatlichen Finanzausgleich erhielte Sachsen-Anhalt seine Zuweisungen gemäß einer kommunalen Steuerkraft, die durch die Nivellierung abgesenkt wird. Im Bedarfsmodell müssen die Kommunen diese – ggf. gegen starke Widerstände erstrittenen – Mehreinnahmen voll auf die FAG-Masse anrechnen lassen und müssen, bezogen auf die Summe der Kommunen, unter dem Strich auf die Mehreinnahmen aus der Hebesatzanspannung verzichten. Während also sowohl im bundesstaatlichen Finanzausgleich im Ländervergleich als auch bei den Schlüsselzuweisungen zwischen den einzelnen Gemeinden eine Nivellierung der Realsteuereinnahmen stattfindet, ist diesbezüglich bei der Berechnung der FAG-Masse eine systematische Lücke festzustellen. Diese sollte bei einer Weiterentwicklung des Modells geschlossen werden, sofern die tatsächliche Hebesatzpolitik darauf hinweist, dass nennenswerte Mehr- oder Mindereinnahmen vorliegen. Die Auseinandersetzung mit den Realsteuerhebesätzen legt nahe, dass die Nivellierung größenklassendifferenziert erfolgen und sich am Durchschnitt der Flächenländer orientieren sollte (1.2.2).

Das Modell enthält die Position einer **Hinzurechnung einer** sogenannten **„freien Spitze"** in Höhe von 2 % der Nettosteuereinnahmen der Kommunen. Dies entspricht einer allgemeinen Stärkung der FAG-Masse. Die Begrifflichkeit der „freien Spitze" ist allerdings missverständlich, da sie nichts mit der kameralen freien Spitze zu tun hat. Diese war definiert als Überschuss des Verwaltungshaushalts, der nicht durch die planmäßige Tilgung gebunden war und somit für Investitionen (oder die zusätzliche Tilgung) zur Verfügung stand.[63] Im Bedarfssystem ist diese Position dagegen zur Stärkung der kommunalen Einnahmenbasis vorgesehen, um etwa freiwillige Aufgaben zu ermöglichen. Eine begriffliche Klarstellung könnte hier Missverständnisse vermeiden. Die Hinzurechnung bezieht sich dabei jedoch, anders als die Grundlogik des kommunalen Finanzausgleichs, nicht auf die Steuereinnahmen des Landes, sondern auf die Steuereinnahmen der Kommunen. Der zweiprozentige Zuschlag wirkt damit prozyklisch: In Jahren mit sich gut entwickelnden Steuereinnahmen wirkt er sich höher aus als in Jahren mit schwächerer Steuerdynamik. Grundsätzlich sind diese Position und ihre Parametrisierung sachgerecht. Es ist die einzige Position im System der Bedarfsberechnung, die eine Dynamisierung der FAG-Masse abseits der festen Mechanismen vorsieht, und stellt damit ein wichtiges flexibles Element dar. Ob der Umfang

[62] Die nivellierte (!) kommunale Steuerkraft geht sowohl in die Berechnung des Umsatzsteuerausgleichs ein als auch in die Berechnung der Bundesergänzungszuweisungen.

[63] Vgl. Burth (2018).

von 2 % angemessen ist, kann anhand einer Analyse der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben überprüft werden. Zwar erhalten die Kommunen, wie beschrieben wurde, eine Vollerstattung im Bereich der freiwilligen Aufgaben. Dies jedoch nur für die Ausgaben, die tatsächlich realisiert wurden. Die hier diskutierte Hinzurechnung kann darüber hinaus zur Feinsteuerung genutzt werden. Sollte das Niveau der freiwilligen Aufgabenerfüllung zu niedrig sein oder zurückgehen, kann mit einer Erhöhung des Prozentsatzes reagiert werden (et vice versa). Der Aspekt der Erbringung freiwilliger Aufgaben wird im späteren Abschnitt 2.4.1.2 erörtert. Gleichwohl ist festzuhalten, dass es sich hier um eine kommunalfreundliche Gestaltung handelt, da ein Zuschlag auf eine technisch bereits voll finanzierte Aufgabenerfüllung erfolgt.

Kritisch zu sehen ist dagegen der **pauschale Zuschlag auf Schlüsselzuweisungen für weitere Aufgaben**. Es handelt sich hierbei in systematischer Hinsicht um eine Dopplung zur vorgenannten Position der „freien Spitze", da die Aufgabenerfüllung der laufenden Verwaltungstätigkeit bereits technisch voll durch das Bedarfsverfahren abgedeckt ist.[64] Sollte der Umfang der kommunalen Aufgabenerfüllung als unzureichend wahrgenommen werden, kann der o. g. Prozentsatz von 2 % angehoben werden. Zudem kommt der Verteilungsschlüssel der Investitionspauschale zur Anwendung (75 % nach der Einwohnerzahl und 25 % nach der Fläche), was ebenfalls kritisch zu sehen ist, zumal die Landkreise bei dieser Position leer ausgehen. Würde der Zuschlag ohne diesen Hinweis erfolgen, würde er die Schlüsselmasse stärken und damit unter der Berücksichtigung der Steuer- bzw. Umlagekraft verteilt werden.

Der **Zuschlag nach § 3 AG-GEG LSA (Gebäudeenergiegesetz)** ist nicht zu beanstanden. Fraglich ist, ob ein solch kleiner Betrag überhaupt in einem System von 2,1 Milliarden Euro separat ausgewiesen sein sollte. Dafür spricht, dass es sich um eine Aufgabe mit absehbarer Kostenfolge handelt, die im System der Ist-Abrechnung noch nicht enthalten ist bzw. sein kann.

Die **Hinzurechnungen für die mit dem SGB II verbundenen Zahlungen** sind sachgerecht, da es sich um Finanzströme handelt, die zwar in einem Zusammenhang mit den Leistungen des SGB II stehen, jedoch nicht beim Fachprodukt für soziale Leistungen gebucht werden. Die genannten Kompensationszahlungen bzw. Korrekturrechnungen erfassen und gleichen Abweichungen aus, die sich seit der letzten Bedarfsbestimmung 2024 ergeben haben und die nicht erst bei der nächstfolgenden Bedarfsberechnung kompensiert werden sollen. Da die Zahlungen an die Kommunen nach dem SBG II bundesweit ein wichtiger Dreh- und Angelpunkt der kommunalen Soziallasten sind und diese regelmäßigen Anpassungen unterliegen, ist die zeitnahe Berücksichtigung im Bedarfsmodell Sachsen-Anhalt sachgerecht.

[64] Dieser Zuschlag stellt zum Teil eine Umwidmung von investiven Finanzmitteln aus dem FAG 2023 (Revision) dar. Im FAG 2023 wurde durch den Landtag die Investitionspauschale um 50 Mio. erhöht. Während des Gesetzgebungsverfahrens zum FAG 2024 wurden die Mittel dann in die allgemeinen Deckungsmittel überführt. Die Landkreise bestanden in diesem Gesetzgebungsverfahren allerdings darauf, ihren Anteil an den Mittel in der Investitionspauschale zu belassen. Letztlich wurden nur die verbleibenden 40 Mio. Euro in die allgemeinen Deckungsmittel der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden überführt. Daher kann diese Position im Rahmen des bestehenden Bedarfssystems erst entfallen, wenn über die Finanzstatistiken ab 2024 die damit verbundene Ausgabenerhöhung vollständig abgebildet wurde.

Die **Hinzurechnung eines Tilgungsbeitrags** fußt auf Daten der Jahre 2020-2022. Es handelt sich um eine Brücke, die aus der kameralen Haushaltswirtschaft gespannt wird. In der Kameralistik war aus Überschüssen der kommunalen Verwaltungshaushalte die ordentliche Tilgung zu erbringen, bevor Mittel in Investitionen fließen konnten. Insofern stellte die ordentliche Tilgung eine wesentliche Hürde für die Investitionstätigkeit dar, die noch vor der Klammer der Investitionsförderung zu ziehen war. In der doppischen Haushaltswirtschaft sind dagegen Abschreibungen auf die Infrastruktur als Teil des ordentlichen Ergebnisses zu kalkulieren (Ergebnisrechnung), die Tilgung ist als Teil der Finanzrechnung davon getrennt. Die kamerale Logik findet sich im Bedarfsmodell wieder. Die Hinzurechnung des Tilgungsbeitrags erfolgt noch im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit und ist nicht an die Investitionsförderung gebunden. Hier liegt ein Ansatzpunkt für eine zukünftige Anpassung des Systems. Da zwischenzeitlich für einen längeren Zeitraum bereits doppische Abschreibungsdaten vorliegen, kann die investive Förderung so austariert werden, dass sie die kommunalen Abschreibungen berücksichtigt. Ein Rückgriff auf die Hilfsgröße der ordentlichen Tilgung, die ohnehin nur für diejenigen Kommunen relevant ist, die Investitionen kreditfinanziert haben, ist demnach zukünftig nicht mehr zwingend nötig. Im Abschnitt 2.4.2.8 erfolgt daher eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Investitions- und Abschreibungstätigkeit der Kommunen.

Bis zu dieser Stelle bezieht sich das Verfahren auf die laufende Verwaltungstätigkeit und ist dabei stark regelgebunden. Als positiver Nebeneffekt dieser Eigenschaften ist die **Überführung von Finanzströmen aus Fachverfahren außerhalb des FAG in die FAG-Masse** denkbar einfach. Wird eine laufende (nicht investive!) Zuweisung oder Zuwendung gestrichen, erhöht sich dadurch automatisch der kommunale Zuschussbetrag. Wenn die kommunalen Gruppen in unterschiedlichem Ausmaß am Finanzstrom beteiligt waren, erfolgt dies ebenso automatisch in den Teilmassen. In der direkten Folge erhöhen sich die FAG-relevanten Bedarfe, die unmittelbar in eine höhere FAG-Masse überführt werden. Um Diskrepanzen zwischen Plan- und Ist-Daten zu vermeiden und die Transparenz solcher Umschichtungen zu erhöhen, kann für einen Übergangszeitraum ein separater Rechenschritt im Bedarfsverfahren vorgesehen sein. Davon unberührt sind horizontale Effekte, d. h. die Verteilung zwischen den einzelnen Kommunen. Diese werden als Teil der horizontalen Aussteuerung im späteren Abschnitt 5 behandelt.

Als eigene Teilmasse der FAG-Masse sind die **Investitionspauschale** sowie die **Pauschale für Investitionen in Kreisstraßen** vorgesehen. Es handelt sich um festgesetzte Größen, die sich rechnerisch nicht endogen aus statistischen Daten oder anderen Komponenten der Bedarfsberechnung ergeben. Eine pauschale Förderung von Investitionen aus der FAG-Masse ist grundsätzlich zu begrüßen und daher für die zukünftige Nutzung im FAG positiv zu bewerten. Die Kommunen in Sachsen-Anhalt sind zur Realisierung ihrer Infrastrukturprojekte in erheblichem Umfang auf Fördermittel angewiesen. Die Förderung über das FAG hat den Vorteil, dass die Kommunen für diese Mittel, im Unterschied zu Zuwendungsverfahren, keine Anträge stellen und die Verwendung der Mittel nicht einzeln nach Projekten nachweisen müssen. Damit fließen die Mittel schnell, planbar und unbürokratisch an die Kommunen. Drei Aspekte sind für die zukünftige Weiterentwicklung der Investitionspauschale jedoch zu berücksichtigen:

- Erstens ist das Nebeneinander des Tilgungsbeitrags, der allgemeinen Investitionspauschale und der Besonderen Ergänzungszuweisungen für Investitionen in Kreisstraßen zu überdenken. Es bietet sich an, diese drei Positionen zu einer einheitlichen Investitionspauschale zusammenzufassen.
- Zweitens ist das Volumen der Investitionspauschale vor dem Hintergrund des kommunalen Investitionsgeschehens der vergangenen Jahre (siehe Abschnitt 1.3.1) und der zwischenzeitlich verfügbaren Informationen zu Abschreibungen auf das kommunale Sachanlagevermögen zu bewerten und ggf. anzupassen.
- Drittens ist die horizontale Verteilung der Investitionspauschale zu evaluieren. Dies betrifft sowohl die Verteilung auf die kommunalen Säulen als auch den Verteilungsschlüssel auf die einzelnen kommunalen Einheiten, der sich an sachlichen Indikatoren orientiert (Einwohnerzahl und Fläche bzw. Straßenkilometer), allerdings unabhängig von der Steuerkraft ist.

Vor dem Hintergrund dieser Fragestellungen wird die Investitionsförderung über die Investitionspauschale im Abschnitt 2.4.2.8 in ihrer vertikalen und horizontalen Sphäre zusammengefasst bewertet.

2.2.3.2 Diskussion der Fortschreibung / Indexierung

Die **Preisindexierung ist ein Kernelement des Bedarfsverfahrens** und im System unverzichtbar. Da das Bedarfssystem am Ende sämtlicher Berechnungsschritte einen festzusetzenden Absolutbetrag in Euro (und keine Verbundquote) als Ziel hat, muss dieser das aktuelle Preisniveau widerspiegeln. Basiert die Berechnung ausschließlich auf Ist-Werten, führen allein die Durchschnittsbildung und der Zeitversatz dazu, dass die berechneten FAG-Massen historische Preisniveaus abbilden und demnach am aktuellen Rand zu niedrig bemessen sind. Selbst bei geringem Realwachstum der Wirtschaft führen Preissteigerungen zu wachsenden Ausgabebedarfen der Kommunen und auch die nominalen Steuereinnahmen steigen infolge der allgemeinen Inflation. Mehr noch, das sachsen-anhaltische Bedarfsmodell muss zukünftige Preisniveaus abbilden, um Plandaten für zukünftige Haushaltsjahre darstellen zu können. Dies ist ein gewichtiger Unterschied zu einnahmenorientierten Modellen (Verbundquote, Gleichmäßigkeitsgrundsatz), die die FAG-Masse allein aus den Daten der Steuerschätzung ableiten können. Angesichts dieser zentralen Stellung kann die gewählte Indexierung selbst Ursache möglicher Fehlstellungen werden.

Dass Prognosen mit **Unsicherheiten** behaftet sind, ist eine Binsenweisheit. Ein Spezifikum der Bedarfsberechnung im KFA S-T ist jedoch die zentrale Rolle, die Prognosen in Form indexierter Fortschreibungen für die Berechnung der FAG-Masse spielen. Je mehr Prognosen angestellt werden und je weiter sich der prognostizierte Zeitraum vom letzten Ist-Stand bekannter Daten entfernt, desto mehr potenzielle Unsicherheit liegt in den Prognosen. Dies gilt insbesondere für Jahre mit starken Preisschüben oder außerordentlich geringen Inflationsraten.

Zunächst kann konstatiert werden, dass die **Trennung der Fortschreibung** zwischen den Personalauszahlungen auf der einen und den übrigen Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit auf der anderen Seite sachgerecht ist. Der Personalbereich hat eigene Dynamiken, die durch Tarifabschlüsse, die Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge und andere arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen geprägt werden. Der Vorteil besteht überdies darin, dass in vielen Zeitpunkten bereits beschlossene Tarifeinigungen bestehen, deren Ergebnisse mit einer vergleichsweise hohen Prognosesicherheit für zukünftige Perioden angesetzt werden können. Für die übrigen Bereiche müssen sich die Vorausberechnungen dagegen notwendigerweise auf Prognosewerte stützen.

An der **Indexierung für den Personalbereich** sollte in diesem Sinne eine Änderung der Regelungen vorgenommen werden. Im Status quo erfolgt die Fortschreibung der Personalauszahlungen mit der Quote der durchschnittlichen Entwicklung der Basisperiode (zuletzt: 2020-2022). Da für 2024 krisenbedingt eine erhebliche Tarifsteigerung im TVöD vereinbart wurde, ging dieses Tarifergebnis in die Kalkulation des 2024er Wertes ein. Zusätzlich erfolgte für 2025 und 2026 die benannte Fortschreibung mit der Wachstumsrate der Jahre 2020-2022. Für die folgenden Jahre 2027 ff. würde dies bedeuten, dass der erhebliche Tarifsprung wiederum in die Berechnung einer neuen Basisperiode des Bedarfssystems eingehen würde, sich somit auf einen neuen Zeitraum der Drei-Jahres-Entwicklung auswirken würde und folglich eine Fortsetzung hoher Tarifabschlüsse für die Zukunft unterstellen würde. In der Zwischenzeit wurde bekannt, dass die tatsächlichen Abschlüsse der Tarifrunde 2025 die Sondersituation aus 2024 nicht fortgesetzt haben, sondern durchschnittliche Erhöhungen der Tabellenentgelte von +3,0 % für 2025 und +2,8 % für 2026 zu erwarten gewesen sind.[65]

Neben der „Überholung" durch tatsächliche Tarifabschlüsse ist die Fortschreibung von Auszahlungsentwicklungen im Personalbereich aus einem zweiten Grund kritisch zu sehen: Das dahinterstehende **Mengengerüst**, das den Personalbedarf definiert, wird ebenfalls fortgeschrieben. Konkret bedeutet das für den Zeitraum 2020-2022, dass Sachsen-Anhalt sich zwar in einer fortgesetzten Phase der demografischen Schrumpfung befand, aber die Anzahl der Bevölkerung unter 18 Jahren zuwanderungsbedingt sogar stieg (siehe oben, Abschnitt 1.5). Wird diese Entwicklung als Basis für die Fortschreibung ab 2024 genutzt, wird eine dauerhaft weiterwachsende Kinderzahl unterstellt, mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Personalbedarf in der Kindertagesbetreuung. Tatsächlich hat sich aber der Trend seit 2023 schon wieder umgedreht (siehe oben, Abschnitt 1.5.2). Ebenso sind andere Bereiche denkbar, die in der Phase Personalrückgänge zu verkraften hatten – etwa angesichts der Pandemiezeit im Kultur- oder Tourismusförderungsbereich. Auch diese Trends werden perpetuiert, wenn auf durchschnittliche Entwicklungen abgestellt wird. In beiden Szenarien kommt dazu, dass die Landesseite das Risiko trägt und gewissermaßen in Vorleistung für die Personalentscheidungen der Kommunen geht, die eigentlich in deren Personalhoheit und damit im Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung liegen. Mit Blick auf die Risikoabwägung zwischen Landes- und Kommunalebene ist die derzeitige Umsetzung zu großzügig zu Gunsten der Kommunen bemessen.

[65] Vgl. Öffentlicher-Dienst.info (2025).

Die Fortschreibung der **Auszahlungen außerhalb des Personalbereichs** erfolgt mit einem **Preisindex**. Hierfür wird derzeit der Deflator des privaten Konsums genutzt. Dieser Preisindex hat den Nachteil, dass die Konsumstruktur der privaten Haushalte nur geringe Schnittmengen mit der Auszahlungsstruktur kommunaler Haushalte aufweist. Nach dem Wägungsschema des Harmonisierten Verbraucherpreisindex gehen zu rund einem Drittel Auszahlungen fürs Wohnen sowie für Lebensmittel ein – Kostenkomponenten, die im kommunalen Haushalt eine deutlich untergeordnete Rolle spielen dürften.[66] Hier sollte zukünftig ein anderer Preisindex gewählt werden, der die Strukturen der öffentlichen Konsumausgaben besser repräsentieren kann. Dabei ist zu beachten, dass dieser Preisindex zum einen verlässlich ist und zum anderen neben der Abbildung vergangener Entwicklungen auch auf Prognosewerte für die relevanten Finanzplanungszeiträume zurückgegriffen werden kann.

Die beschriebenen Problemstellungen lassen sich relativ einfach lösen:

- Die Fortschreibung für die kommunalen Personalauszahlungen sollte sich zukünftig **ausschließlich auf die Preiskomponente** beziehen und die Mengenkomponente – sei sie von einer positiven oder negativen Entwicklung geprägt – außen vor lassen.
- Dabei sollte der Preisindex im **Personalbereich** so weit wie möglich bereits bekannte Tarifabschlüsse aufgreifen und diese in die Fortschreibung aufnehmen. Darüber hinaus sollte ein verlässlicher Preisindex genutzt werden, der auf Löhne fokussiert ist. Es bieten sich in diesem Zusammenhang die **Prognosewerte für die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer** an, die im Rahmen der **Gemeinschaftsdiagnose** mindestens im halbjährlichen Rhythmus berechnet und veröffentlicht werden.[67]
- Für die kommunalen Auszahlungen außerhalb des Personalbereichs sollte der **Deflator des Staatskonsums** verwendet werden, der ebenfalls im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose berechnet und publiziert wird. Praktischerweise ist diese Publikation jeweils in einem Kurzbericht zur wirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung eingebettet, sodass weitere Ableitungen für die Kalkulation der FAG-Masse in Sachsen-Anhalt sowie zu möglichen Risiken der Vorausschau getroffen werden können. Es handelt sich zudem um eine dauerhaft nutzbare Datenquelle, da sie in der entsprechenden Bundesverordnung als fester Programmpunkt der Projektion vorgesehen ist.[68]

Ein letzter Punkt, der sich als Problem erweist, ist, dass auch **Umlagezahlungen** indexiert werden. Dies betrifft vorrangig die Kreisumlage und damit die Ausgewogenheit der Teilmassen zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden.[69] Die Summe der Ist-Aufkommen der Kreisumlage werden im Berechnungsschema ebenfalls mit dem Deflator des privaten Konsums indexiert. Dies bedeutet, dass die Soll-Aufkommen

---

66 Vgl. Statistisches Bundesamt (2026b).

67 Aktuell zum Stand 22. April 2026: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026).

68 Dies ist festgelegt in der Anlage 2 zu § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Erstellung der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsverordnung - EgVV).

69 Die Verbandsgemeindeumlage verbleibt in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden. Sie ist zwar in den relevanten Berechnungen enthalten, führt aber nicht zu Umschichtungen zwischen den kommunalen Säulen.

der Kreisumlagen in der Regel deutlich wachsen und damit ggf. auch Erhöhungen der Kreisumlagesätze unterstellt werden, die noch gar nicht realisiert wurden. Damit wird ein **Lock-in-Effekt** für die Teilmassen erzeugt, da die Kommunen den Prognosen kaum entkommen können. Die Vorausberechnungen zu den FAG-Massen der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise werden damit gewissermaßen zu sich selbst erfüllenden Prophezeiungen, denen sie kaum entkommen können. Die Kreistage können nur noch mit der Setzung der Kreisumlagesätze darauf reagieren, da die Entwicklung des Kreisumlagesolls bereits durch das FAG vorgegeben ist. Dieser starke Automatismus – die Kreisumlage reagiert auf die Planvorgaben aus dem FAG – ist in Kombination mit der Unsicherheit bei der zukunftsgerichteten Prognose ein Problem, das vor allem bei Fortschreibungen über längere Zeiträume hinweg zu Schieflagen innerhalb des kreisangehörigen Raumes führen kann. Dieser Aspekt wird im weiteren Gutachten im Gliederungspunkt 4.3 bei der Diskussion der Teilschlüsselmassen wieder aufgegriffen.

2.2.4 Zwischenfazit zum Status-quo-Modell

Die Analyse des bestehenden Bedarfsmodells, das zur Bestimmung der FAG-Masse im FAG Sachsen-Anhalts genutzt wird, hat keine substanziellen Kritikpunkte ergeben, die aus finanzwissenschaftlicher Sicht einer fortgesetzten Nutzung in zukünftigen Haushaltsjahren im Weg stehen. Das Berechnungsschema sorgt für eine starke Absicherungsfunktion für die kommunale Finanzausstattung, insbesondere in Krisenzeiten mit einer stagnierenden Einnahmenbasis. Die Kehrseite dieser Medaille ist, dass es nur wenige Anhaltspunkte für eine dynamische Entwicklung der FAG-Masse in Zeiten von Steuerwachstum gibt. Lediglich der schmale Transmissionskanal der Hinzurechnung einer sog. „freien Spitze" in Höhe von 2 % bei den Nettosteuereinnahmen sorgt für eine Verknüpfung mit steigenden Steuereinnahmen. Ansonsten ist das System stark an den Auszahlungen der Kommunen orientiert und steigende Steuereinnahmen der Kommunen senken ceteris paribus die FAG-Masse. Sollte das Modell weiterhin genutzt werden, sollten wenige Punkte optimiert werden, um es zukunftsfest zu machen:

- Eintaktpunkt:
  - Der „pauschale Zuschlag auf Schlüsselzuweisung für weitere Aufgaben", der nach dem Verteilungsschlüssel der Investitionspauschale verteilt wird, sollte gestrichen werden.
  - Die Einbeziehung der Betrachtung zur Hebesatzentwicklung ist zu bedenken. Auch im vertikalen FAG sollten die Realsteuereinnahmen der Kommunen nivelliert werden. Die Nivellierung sollte größenklassenorientiert vorgenommen werden und sich am Durchschnitt der Flächenländer bemessen (siehe Abschnitt 1.2.2).
- Fortschreibung:
  - Es sollte durchgängig auf eine Preisindexierung zurückgegriffen werden. Auf die Fortschreibung von Entwicklungspfaden der Ist-Auszahlungen, die auch die Mengenkomponente der kommunalen Ausgaben umfassen, sollten verzichtet werden, da hierin zu viele Unsicherheiten liegen, für die das Land einseitig in Vorleistung geht.

- Für die Personalauszahlungen sollten, soweit bekannt, Tarifabschlüsse herangezogen werden. Darüber hinaus sollten die Prognosewerte für die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gemäß der Gemeinschaftsdiagnose genutzt werden.
- Für die Auszahlungen außerhalb des Personalbereichs sollte der Deflator des Staatskonsums gemäß der Gemeinschaftsdiagnose herangezogen werden.
- Die Problematik eines Lock-in-Effekts bei der Kreisumlage kann innerhalb des bestehenden Systems nicht gelöst werden. Die Entwicklung der Kreisumlage ist daher unter Beobachtung zu halten und ggf. sollten diskretionäre Eingriffe erfolgen, wenn sich Anhaltspunkte für eine Spirale der Kreisumlagesätze nach oben oder nach unten ergeben.

Exkurs: Workshop zum vertikalen KFA am 20.03.2026[70]

Im Rahmen des Workshops am 20.03.2026 mit rund 20 Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen Sachsen-Anhalts wurden das derzeit gültige vertikale System des FAG eingeordnet sowie Alternativmodelle vorgestellt und diskutiert. Der Workshop sollte für Detailnachfragen dienen und eine intensive Debatte über die Zielrichtung des kommunalen Finanzausgleichs aus einer kommunalen Perspektive ermöglichen. Viele Beiträge fordern objektive, aufgabenbezogene Bedarfe plus die Berücksichtigung eines Zukunfts- und Investitionsstaus als Maßstäbe. Damit wurden sowohl Aspekte des sog. Bedarfsverfahrens als auch Aspekte der Investitionspauschale thematisiert. Die Kommunen brachten zum Ausdruck, dass die Bemessung von Bedarfen sich anhand objektiver Kriterien richten sollte und die amtliche (Finanz-)Statistik hierfür eine solide Grundlage bildet. Auch die Herleitung der Finanzbedarfe nach dem Säulenmodell wurde positiv bewertet. Interessanterweise wurde im Zuge der Bedarfsberechnung durchaus eine Differenzierung zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben zur Sprache gebracht, obwohl das aktuell gültige System beide Kategorien vollständig bedarfsbegründend anerkennt.

Als Kritikpunkte am bestehenden System wurden besonders häufig die unzureichende Auskömmlichkeit sowie die Zeitverzögerung bei der Reaktion des Bedarfssystems thematisiert. Dies zeigt, dass die Kommunen im bedarfsorientierten System eine hohe Anspruchshaltung hinsichtlich einer Erstattung ihrer Ist-Ausgaben einnehmen. Aus mehreren Beiträgen ging darüber hinaus Kritik am recht starren System hervor, das wenig Spielraum für Entwicklungen bietet. Die Landkreise äußerten Kritik an der Berechnung der Kreisumlage im System, die sich nicht mit den realen Möglichkeiten vor Ort decke.

Im Workshop wurden dem Teilnehmerkreis die bis dahin noch unveröffentlichten Ergebnisse der Analyse nach externen Maßstäben (Kommunalisierungsgrad, freiwillige Aufgabenerfüllung, Hebesatzpolitik) präsentiert und in der Debatte behandelt. Auch die gutachterlichen Ergebnisse zum Benchmark (Korridorverfahren) sowie zum Symmetriemodell wurden im Workshop diskutiert. Für das Symmetriemodell wurden vor allem Anreizeffekte

[70] Der Workshop fand im Rathaus Schönebeck (Elbe) statt. Der Teilnehmerkreis setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Ebene sowie der Landesverwaltung zusammen. Die mit dem digitalen Beteiligungstool MENTIMETER gewonnenen Antworten aus dem Teilnehmerkreis sind im Anhang 1 dokumentiert.

(Stichwort „Ausgabenwettlauf") und der nicht mehr explizit vorhandene Aufgabenbezug diskutiert. Im Workshop konnte somit ein tieferes Verständnis für die Funktionsweisen und Grenzen des aktuell gültigen Systems geschaffen und dessen Ergebnisse eingeordnet werden. Angesichts der Vorschläge von Alternativmodellen konnte keine allgemeine Positionierung abgeleitet werden. Das neu zur Diskussion stehende Symmetrieverfahren wurde kritisch betrachtet, aber auch dessen Vorteile anerkannt.

2.3 Erweiterung des Bedarfsmodells mittels einer Korridorbildung

Dieser Abschnitt widmet sich der durch die Leistungsbeschreibung vorgegebenen Ermittlung und Gewichtung des kommunalen Aufgabenbestandes und der dafür notwendigen Finanzbedarfe unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerledigung. Die angefallenen Aufwendungen und Auszahlungen sind dabei nicht generell als die für die jeweilige Aufgabenerfüllung zwingend notwendigen Aufwendungen und Auszahlungen anzusehen, d. h. sollten erhebliche Abweichungen bzw. Ineffizienzen bei der Aufgabenerledigung festgestellt werden, sind diese zu ermitteln und zu korrigieren.

2.3.1 Charakteristik von Bedarfsmodellen in der Praxis

Bedarfsmodelle kommen gegenwärtig in den vertikalen Finanzausgleichssystemen der Länder Thüringen (im Rahmen des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes), Hessen (seit 2016) und Rheinland-Pfalz (seit 2023) zur Anwendung. Das in Sachsen-Anhalt umgesetzte Bedarfsmodell charakterisiert sich seit 2017 durch ein vereinfachtes Verfahren zur Ermittlung der laufenden Bedarfe unter Zuhilfenahme einer Preisindexierung für die Fortschreibung in die Zukunft (vgl. vorangegangenen Abschnitt 2.2.1). Der Umsetzung von Bedarfsmodellen gingen i. d. R. wegweisende Gerichtsurteile voraus: So gilt das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofes vom 21. Juni 2005 als Ausgangspunkt für die Einführung der bundesweit ersten Bedarfsmodelle in Thüringen (2008-2012) und Sachsen-Anhalt (2011-2016).[71] Der Auslöser für die Einführung des Bedarfsmodells in Hessen war das sog. Alsfeld-Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013.[72] Das rheinland-pfälzische Bedarfsmodell, welches zusätzlich ein Symmetrieverfahren beinhaltet, fußt wiederum auf dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 16. Dezember 2020.[73]

Im Gegensatz zum Verbundquotenverfahren und dem GMG setzen bedarfsorientierte Finanzausgleichsmodelle methodisch an den kommunalen Aufgaben (und nicht am veränderlichen Einnahme- und Steueraufkommen) an und leiten anhand einer Betrachtung der kommunalen Defizite (üblicherweise in Form der Zuschussbeträge, d. h. Ausgaben abzüglich zweckgebundener Einnahmen) das Volumen der FAG-Masse her. Dies bedeutet, dass Mehr- oder Mindereinnahmen des Landes nicht mehr automatisch an die Kommunalebene weitergegeben werden, sondern sich die FAG-Masse nur dann verändert, wenn die angemessenen kommunalen Ausgaben steigen. Generell verfolgen diese Modelle das Ziel, die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben

[71] Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005); Thüringer Landtag (2007); Landtag von Sachsen-Anhalt (2011).
[72] Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2013), S. 24.
[73] Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2020).

auch in konjunkturell positiven Zeiten zu wahren.[74] Mit Blick auf ihre Funktionsweise erfolgt jedoch praktisch eine Priorisierung der kommunalen Ebene, wodurch dieses Ziel klar verfehlt wird.

Abbildung 31: Funktionsweise von Bedarfsmodellen

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Funktionsweise von Bedarfsmodellen ist in der Praxis grundlegend ähnlich und fußt auf dem in Abbildung 31 illustrierten Schema, wobei die kommunalen Aufgaben zunächst idealtypisch in einen pflichtigen und einen freiwilligen Teil zerlegt werden. Anschließend wird ein angemessenes Gesamtdefizit bei den kommunalen Pflichtaufgaben ermittelt, wobei in Thüringen, Hessen und Rheinland-Pfalz eine sog. Korridorbildung zum Einsatz kam bzw. kommt. Für die Wahrnehmung der freiwilligen Aufgaben gibt es einen weiteren Zuschlag, der aber auf einer geringeren Unterstützungsquote basiert. Je nach Landesgesetzgebung kommt ferner ein sog. Angemessenheitszuschlag für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben hinzu. Aus der Summe der einzelnen Bestandteile ergibt sich eine angemessene Finanzausstattung für die Kommunen. Diesbezüglich urteilte der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz etwa, dass die *„[…] gewährleistete Finanzausstattung der Kommunen [sich] als angemessen dar [stellt], wenn [den Kommunen] die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung […] [sowie] die Wahrnehmung ([…] eines Mindestbestandes) selbstgewählter Aufgaben [ermöglicht wird]“*.[75]

Im Rahmen der Korridorbildung werden die tatsächlich erzielten Pro-Kopf-Defizite der Gemeinden und Gemeindeverbände eingegrenzt, wobei in Thüringen (2008-2012)[76], Hessen (seit 2016)[77] und Rheinland-Pfalz (seit 2023) die exakt gleichen Grenzen zum Einsatz kommen:[78] Die Obergrenze der Angemessenheitsprüfung bildet der gewogene Durchschnitt (100 %) der Pro-Kopf-Defizite eines Kommunaltyps (i. d. R. Unterscheidung nach kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden). Weisen demnach Kommunen ein überdurchschnittliches Pro-Kopf-Defizit auf, wird ihr tatsächliches Pro-Kopf-Defizit gekappt und auf das gewogene durchschnittliche Niveau vermindert. Die Untergrenze wurde bei 50 % des gewogenen Landesdurchschnitts

[74] Vgl. Wohltmann (2011), S. 490.
[75] Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2020), S. 23.
[76] Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 14.
[77] Vgl. Hessischer Landtag (2015), S. 72 f.
[78] Vgl. ebenda, S. 84-86.

der tatsächlichen Pro-Kopf-Defizite festgesetzt. Weisen demnach Kommunen ein Pro-Kopf-Defizit auf, welches weniger als 50 % des gewogenen Durchschnitts beträgt, wird ihr tatsächliches Pro-Kopf-Defizit auf ebenjene 50 % des Durchschnitts angehoben.

Das Verfahren der Korridorbildung wird nachfolgend kritisch gewürdigt: So werden durch das Korridorverfahren **nicht** die „tatsächlichen objektiven Bedarfe" der kommunalen Ebene erfasst, da hier an den Ist-Defiziten der Kommunen angesetzt wird, die aus den Ist-Ausgaben hervorgehen (Abschnitt 2.3.1.1). Weiterhin erscheinen die angesetzten Kappungsgrenzen der Pro-Kopf-Defizite bei den kommunalen Pflichtaufgaben als von den Landesgesetzgebern willkürlich gewählt (Abschnitt 2.3.1.2).

2.3.1.1 Unmöglichkeit der Bestimmung objektiver kommunaler Bedarfe

Mit der Forderung nach einer **bedarfsgerechten kommunalen Finanzausstattung** verbunden ist die mehr oder weniger verbreitete Vorstellung, der kommunale Ausgabenbedarf könne angesichts des gesetzlichen Rahmens rechnerisch relativ präzise bestimmt werden. Hintergrund ist, dass der (finanzielle) Großteil der kommunalen Aufgabenerfüllung auf pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie auf Pflichtaufgaben nach Weisung entfällt und diese stark durch Bundes- und Landesgesetze reguliert sind. Eine idealtypische Vorstellung, kommunale Bedarfe zu bestimmen, besteht in der Orientierung an einem kommunalen Aufgabenkatalog, in welchem alle kommunalen Aufgaben nach Intensität, Qualität, Quantität und weiteren Kriterien erfasst würden.[79] Diese Aufgaben würden dann monetär bewertet, wobei von einer effizienten und wirtschaftlichen Haushaltsführung auszugehen ist. Zugleich müssten lokale Besonderheiten, die von den Kommunen nicht beeinflusst werden können, wie beispielsweise topographische Gegebenheiten, berücksichtigt werden. Eine solche *„First Best-Lösung"* zur eindeutigen und sachgerechten Bestimmung kommunaler Bedarfe kann jedoch nicht zur Anwendung kommen, weil keine geschlossene Theorie kommunaler Aufgaben und des kommunalen Ausgabeverhaltens existiert, auf der ein solcher Aufgabenkatalog basieren müsste. Darüber hinaus stellt die monetäre Bewertung der Aufgaben bei Unterscheidung zwischen autonom und nicht autonom verursachten Kostenunterschieden ein praktisch nicht lösbares Problem dar. Überdies bestehen Zweifel daran, ob der mit einer derartigen Bedarfsmessung verbundene wissenschaftliche, technische und bürokratische Aufwand aus Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten zu rechtfertigen wäre.[80]

Mit Hilfe des Korridorverfahrens werden **keine tatsächlichen objektiven kommunalen Bedarfe berechnet**. Hintergrund ist, dass der Bedarfsbegriff einen normativen Charakter hat, d. h., er beschreibt keinen Ist-Zustand, sondern eine Absichtserklärung bzw. ein Ziel. In der Volkswirtschaftslehre ist der Begriff des Bedarfs definiert als Ergebnis von objektivierbaren Bedürfnissen, die messbar sind und dadurch numerisch ausgedrückt werden können. Damit unterscheidet sich die ökonomische Perspektive von einer allgemeinsprachlichen Benutzung, die weitaus unschärfer ist.[81] Grundlage eines Bedarfs ist ein **Bedürfnis**, d. h. die Empfindung eines Mangels.

[79] Vgl. Micosatt (1990), S. 28–29.

[80] Vgl. Starke (2020), S. 122-126.

[81] Laut Duden-Definition beschreibt der Begriff „Bedarf" in einer bestimmten Lage Benötigtes, Gewünschtes oder die Nachfrage nach etwas und vermischt damit ökonomische Begrifflichkeiten. Vgl. https://www.duden.de/rechtschreibung/Bedarf.

Dieser entsteht auf persönlicher Ebene und artikuliert sich über die demokratischen Institutionen für die Kommunen: Erstens kann das Bedürfnis in den Gemeinde-, Stadt- und Kreisräten geäußert werden und betrifft damit den Kern der kommunalen Entscheidungskompetenzen (Selbstverwaltungsaufgaben). Zweitens haben Entscheidungen der Landtage und des Bundestages, die sich ebenfalls aus unerfüllten Bedürfnissen speisen, indirekt eine Wirkung. Hier wird die Artikulation des Bedürfnisses in Form einer (gesetzlichen) Aufgabenübertragung auf die Kommunen bzw. die Modifikation bereits übertragener Aufgaben realisiert. Drittens können aus der Verwaltung selbst heraus Bedürfnisse artikuliert werden (Veränderung von Verwaltungsprozessen, Gestaltung der technischen und sozialen Infrastruktur in der Kommune, Personal- und Organisationshoheit). Bedürfnisse sind dabei weder gut noch schlecht, effizient oder ineffizient, sondern beschreiben zunächst Zielvorstellungen – z. B. die verkehrliche Anbindung eines Gewerbegebiets oder schnelle Internetverbindungen).[82]

Bedarfe überführen die Bedürfnisse in konkrete Instrumente. Es muss die Frage beantwortet werden, welche Güter und Dienstleistungen beschafft werden müssen, um das Bedürfnis zu befriedigen. Dies beinhaltet personelle Kapazitäten, Sachmittel und Investitionen. Hierbei herrscht eine Vielfalt von Instrumenten und Ausgestaltungsvarianten – von technischen Lösungen über vertragliche Gestaltungen bis hin zu qualitativen Aspekten. Eingegrenzt wird die Breite der Lösungsmöglichkeiten durch fachgesetzliche Vorgaben (z. B. Personalrecht, Baurecht, Vergaberecht) und durch die sachlichen Gegebenheiten vor Ort. Das Instrument muss zur konkreten Problemlösung geeignet sein (z. B. eine Straße zur Anbindung eines Gewerbegebietes oder Glasfaserleitungen zur Bereitstellung einer schnellen Internetverbindung). Ein Bedarf ist dabei noch keine Ausgabe, sondern lediglich eine Entscheidungsgrundlage (es könnten im genannten Beispiel unterschiedliche bauliche Ausführungen für die Straße oder eine funkgestützte Alternative für die Internetverbindung in Erwägung gezogen werden). Durch Entscheidungen der politischen Verantwortungsträger, sowohl innerhalb der Kommune, als auch durch Land und Bund, werden die Bedarfe konkretisiert und Entscheidungen herbeigeführt.

Ausgaben spiegeln die tatsächliche Befriedigung der Bedürfnisse durch Deckung des konkret festgestellten Bedarfs und die Auswahl der geeigneten Instrumente. Sie entstehen durch die ökonomische Nutzung von Ressourcen (Personal, Sachleistungen, Investitionen) zur Deckung der definierten Bedarfe.[83] Die Nutzung dieser Ressourcen verursacht Ausgaben, sei es durch den Einsatz vorhandenen Personals und eigener Infrastruktur oder durch Einkauf von Dritten (wird die Straße durch den eigenen Bauhof errichtet oder durch ein Bauunternehmen). Hierbei spielen neben der erforderlichen Ressourcennutzung noch Transaktionskosten und Ineffizienzen eine Rolle. Ausgaben sind zudem abhängig von der Höhe der verfügbaren Finanzmittel (Budgetbeschränkung).

Die notwendige Voraussetzung für eine Ausgabe ist demnach, dass überhaupt ein Bedarf bestanden hat. Dabei wird allerdings systematisch nicht jeder Bedarf gedeckt. Das Bestehen eines Bedarfs ist keine hinreichende Bedingung für eine Ausgabe. Die Summe der Bedarfe gibt das *maximal* erforderliche Ausgabevolumen an. Alle

[82] Zur Thematik der Bedarfsbestimmung auf kommunaler Ebene vgl. Hesse/Starke (2018).

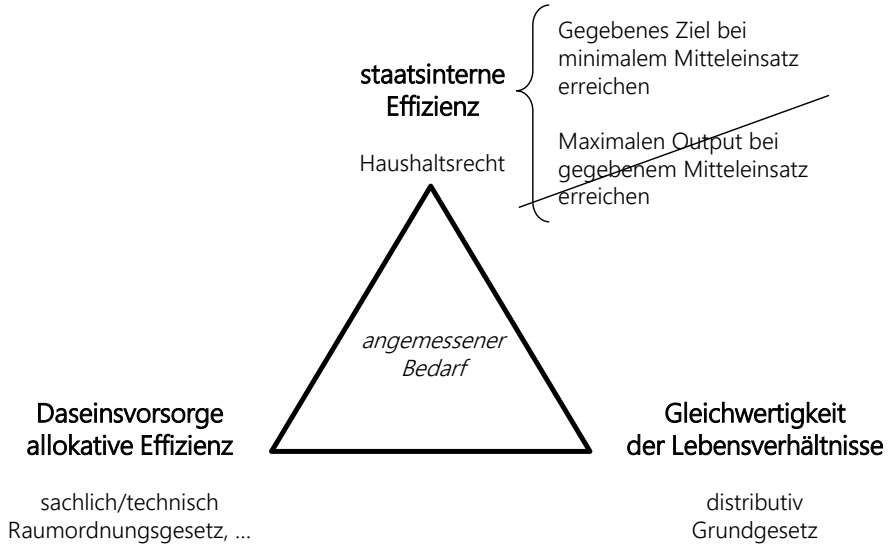
[83] Daneben können in einigen Fällen auch Ressourcen genutzt werden, die keine ökonomischen Kosten haben, z. B. bürgerschaftliches und unternehmerisches Engagement oder die kaum Ressourcen beanspruchen, wie das Ordnungsrecht.

denkbaren Wünsche der Wähler (und der Verwaltung) wären dann vollumfänglich befriedigt. Treffen Mehreinnahmen auf ungedeckte Bedarfe, so werden zusätzliche Ausgaben möglich. Treffen Mehreinnahmen hingegen auf bereits vollständig gedeckte Bedarfe, so sind weitere Ausgaben nicht möglich, da keine Verwendungsoptionen bekannt sind. In diesem Fall könnten höchstens eine bestehende Verschuldung abgetragen oder (liquide) Rücklagen gebildet werden.[84]

Ein Bedarf kann allerdings nicht objektiv berechnet werden. Der Ausgabenbedarf, der auf der Kommunalebene zu berücksichtigen ist, kann nur das Ergebnis eines politischen Kompromisses darstellen, der von einer zur Entscheidung befugten Mehrheit bestimmt wird.[85] Es geht um einen Interessenausgleich zwischen Erfüllung verschiedener vorliegender Bedürfnisse und unterschiedlichen Instrumenten, mit denen diese Bedürfnisse befriedigt werden können.

Die Frage nach der korrekten Definition von staatlichen Ausgabebedarfen ist seit langem Gegenstand in der finanzwissenschaftlichen Diskussion. Dabei wird der Bedarf der Gebietskörperschaften allgemein als Art und Menge von Gütern bezeichnet, die objektiv betrachtet notwendig sind, um die öffentlichen Aufgaben sachgemäß zu erfüllen. Hier offenbart sich bereits die schwierige Umsetzung einer sog. **objektiven Betrachtungsweise**. In Bezug auf den kommunalen Ausgabenbedarf kennzeichnet ein Bedarf die Summe von monetär bewerteten Gütern, die – ausgehend von objektiven Kriterien – zur Verfügung gestellt werden müssen.[86]

Abbildung 32: Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf



Quelle: Eigene Darstellung.

[84] Ansonsten stehen Tilgung und Rücklagenaufbau immer in einer Konkurrenz zur Befriedigung bestehender Bedarfe.
[85] Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.
[86] Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.

Die Schwierigkeit, einen objektivierten Bedarfsmaßstab zu definieren, erwächst vor allem aus den mehrdimensionalen Anforderungen an die öffentliche Leistungserbringung, die für alle staatlichen Ebenen und insbesondere für die Kommunen charakteristisch sind (Abbildung 32). Das Konstrukt der Angemessenheit unterliegt mehreren Einflüssen. Ein Faktor ist die sachliche Begründung der öffentlichen Tätigkeit, die sich unter anderem aus den Anforderungen der Daseinsvorsorge speist. Hier geht es um die Erfüllung allokativer Ziele. Aufgrund sachlicher und technischer Gegebenheiten ist die öffentliche Leistungserbringung zu planen und zu betreiben. Vereinfacht ausgedrückt: Schulen müssen dort betrieben werden, wo Kinder der entsprechenden Altersgruppen leben, öffentliche Verkehrswege sind dort bereitzustellen, wo Siedlungskörper und Gebiete mit gewerblicher Nutzung verbunden werden müssen, Gewässerschutz hat dort zu erfolgen, wo sich entsprechende Gewässer befinden. Dies mag wie eine Binsenweisheit erscheinen, ist aber nur eine Zielkoordinate bei der Bereitstellung öffentlicher und kommunaler Leistungen. Ein zweiter wichtiger Faktor ist die grundgesetzlich angestrebte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die distributive Wirkungen hat und damit auch das Verhältnis zwischen pflichtiger und freiwilliger Aufgabenerfüllung prägt (distributive Ziele). Das Postulat der Gleichwertigkeit wird durch landesgesetzliche Regeln weiter konkretisiert und ist auch im kommunalen Handeln verankert. Öffentliche Leistungen sind nicht nur dort vorzuhalten, wo bereits Nachfrage danach besteht, sondern auch aus Gründen der gleichmäßigen Regionalentwicklung und der gleichmäßigen Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Aus verteilungspolitischen Gründen werden zudem Gebührenpotenziale unterschiedlich stark ausgeschöpft, Leistungen vorgehalten, auch wenn sie nicht voll durch die Nachfrager ausgelastet werden und Steuersätze unterschiedlich ausgestaltet.[87] Hieraus erwächst bereits ein erkennbarer Zielkonflikt von allokativen und verteilungspolitischen Zielsetzungen. Ein dritter Faktor sind überdies Effizienzanforderungen. Hierbei kann für die staatliche und kommunale Tätigkeit prinzipiell nur das sog. Minimalprinzip gelten, d. h., die gesetzten Ziele sollen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz realisiert werden.[88] Charakteristisch für öffentliche Leistungen ist jedoch, dass oftmals bewusst von einer kostenminimalen Lösung abgewichen wird, um Leistungen gleichmäßig und allgemein zugänglich vorzuhalten (Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen, Zugangsschwellen zu Leistungen, Personalpolitik) oder um spätere Folgekosten zu verringern (teurere Infrastrukturerstellung mit geringeren laufenden Folgekosten). Hinzu kommen unbeabsichtigte Ineffizienzen.

Die beschriebenen Anforderungen stehen in Konkurrenz zueinander. Die Ableitung eines angemessenen (Ausgaben-)Bedarfs erfordert wertende (normative) Aussagen zur Gewichtung dieser Teilziele zueinander. Ohne eine Entscheidung zur Gewichtung dieser Teilziele ist die Ableitung eines praktisch nutzbaren Bedarfsmaßstabs praktisch unmöglich, weder in der Theorie noch in der Praxis.

Bereits hier wird deutlich, dass eine Korridorbildung lediglich ein Teilziel der Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf abdeckt: die Effizienz. Es wird argumentiert, dass Kommunen, die lediglich

[87] Für die Realsteuern wird regelmäßig auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der lokalen Einwohner und Unternehmen verwiesen, wenn Hebesätze unvollständig ausgeschöpft werden.

[88] Dem entgegen verlangt das Maximalprinzip bei gegebenen Mittel einen maximalen Output zu erwirtschaften. Dies würde aber bedeuten, dass sich der Schwerpunkt der öffentlichen Tätigkeit auf Aufgaben stützt, über deren Wahrnehmung erst nach der Generierung von Einnahmen entschieden wird.

ein leicht über dem Durchschnitt liegendes Pro-Kopf-Defizit verzeichnen, ineffizient wirtschaften bzw. im Wortlaut des Gesetzentwurfs der LANDTAG RHEINLAND-PFALZ zum neuen LFAG *„[…] ihre pflichtigen Aufgaben im Durchschnitt nicht ordnungsgemäß erfüll[en].“*[89] So bestehe das Ziel der Korridorbildung darin, *„[…] den Bedarf festzustellen, der erforderlich ist, eine Kommune grundsätzlich in die Lage zu versetzen, eine pflichtige Aufgabe unter Beachtung des Gebots der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung wahrzunehmen.“*[90] Dass die Aufgaben der Daseinsvorsorge dennoch in allen Kommunen, zusätzlich unter dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse, erbracht werden müssen, wird im Rahmen der Korridorbildung nicht berücksichtigt. Stattdessen erfolgt unabhängig von beiden Aspekten bei einem überdurchschnittlichen Ausgabeverhalten eine Kappung auf das durchschnittliche Defizit der Aufgabenerfüllung.

2.3.1.2 Ermessen bei der Setzung der Korridorgrenzen

Die Definition eines objektiven Bedarfs kann nur für solche Aufgaben gelingen, bei denen die Kommunen über sehr geringen bzw. keinerlei eigenen Entscheidungsspielraum verfügen,[91] d. h. pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten. Es ist aber selbst für hoch regulierte Aufgaben typisch, dass kommunale Ermessensspielräume verbleiben, etwa über den konkreten Personaleinsatz (qualitativ und quantitativ), die Gestaltung der Prozesse oder die eingesetzte IT. Auch lokal variierende Ansprüche der Einwohner und Unternehmen an die Verwaltungsleistung der Kommune (z. B. Öffnungszeiten, Zugang zu elektronischen Prozessen) und politische Mehrheiten vor Ort können die Wahrnehmung von Aufgaben kostenwirksam prägen, bei denen als Pflichtaufgaben eigentlich ein objektiver Ausgabebedarf vermutet werden kann.[92]

Dieser Umstand ist nicht als Kritik an der kommunalen Aufgabenerfüllung zu verstehen. Oft ist es die bewusste Entscheidung gegen eine kostenminimale Lösung, der den Charakter einer öffentlichen Aufgabe (staatlich oder kommunal) ausmacht und die Güter für Einwohner und Unternehmen in einer Qualität und Menge bereitstellt, die der Markt nicht anzubieten vermag. Es zeigt aber, dass eine praktikable Definition absoluter Bedarfe nicht gelingen kann. Das Problem bleibt die Differenzierung zwischen wohl begründeten Abweichungen von einer kostenminimalen Lösung und tatsächlichen Ineffizienzen, wobei letztere nicht unbegrenzt durch Landesleistungen abgegolten werden sollten.

Die einzige praktisch nutzbare Annäherung stellt daher die Nutzung relativer Bedarfe dar.[93] Hierzu ist zunächst zu prüfen, ob die kommunalen Aufgaben im Allgemeinen erbracht werden können, ob dies ggf. nur unter struktureller Neuverschuldung erreichbar ist oder ob bestimmte Aufgabenbereiche (v. a. freiwillige Aufgaben) nur sehr eingeschränkt oder gar nicht erbracht werden können. Eine relative Betrachtung geht davon aus, dass dabei durchaus Unterschiede zwischen den betrachteten Kommunen bestehen können. Ein Teil der Kommunen

---

89 Landtag Rheinland-Pfalz (2022), S. 96.
90 Ebenda, S. 86.
91 Vgl. Büttner/Enß/Holm-Hadulla et al. (2008), S. 26.
92 Vgl. dazu auch Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 45.
93 Dies gilt vor allem für die horizontalen Fragestellungen im KFA, aber auch für die vertikale Ausstattung, vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 7.

erfüllt seine Aufgaben sachgemäß, ein Teil weist Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung auf und ein weiterer Teil kann die Aufgaben mangels finanzieller Mittel nicht oder nur unzureichend erfüllen. Der Vorteil eines relativen Betrachtungswinkels ist, dass er keine Festlegung eines konkreten Ergebnisses („outcome") der öffentlichen Tätigkeit erfordert.[94] Es handelt sich vielmehr um ein dynamisches System, das auch bei Wirtschafts- und Steuerwachstum belastbare Aussagen generieren kann. Die Betrachtung kann anhand verschiedener Maßstäbe durchgeführt werden: einer externen Perspektive, die die kommunalen Ausgaben mit den Verhältnissen in anderen Ländern vergleicht und einer internen Perspektive, welche innerhalb des Landes Unterschiede in der Aufgabenerfüllung herausarbeitet und bewertet. Diese Bewertung wird in Betrachtungen zur finanziellen Gesamtsituation eingebettet. Hierfür ist eine vergangenheitsorientierte Herangehensweise typisch, d. h., es werden Ist-Ausgaben untersucht.[95]

Die für die kommunalen Pflicht- und Existenzaufgaben durchgeführte Korridorbildung entspricht demnach der internen Perspektive, bei der interkommunale Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung herausgearbeitet und mittels der Korridorgrenzen rigoros gekappt werden. Die Unterschiede zwischen den kommunalen Einheiten werden demnach zwar statistisch aufbereitet; eine Bewertung dieser Unterschiede, und ob diese auf lokal variierenden Ansprüchen an die Kommune oder politischen Mehrheiten vor Ort basieren, wird nicht vorgenommen. Vielmehr werden die Unterschiede mittels der Kappung am Durchschnitt regelrecht ausgeschaltet.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Korridorbildung zur Ermittlung kommunaler Bedarfe nicht zu beanstanden, wie im Gesetzentwurf für das rheinland-pfälzische LFAG mit Bezug auf die Entscheidung des hessischen Staatsgerichtshofes vom 16. Januar 2019 festgestellt wird: Demnach sei das *„[…] Korridorverfahren, nach dem die Finanzmittel bestimmt werden, die das Land Hessen zur Gewährleistung der kommunalen Mindestausstattung zur Verfügung stellt, […] verfassungsrechtlich vertretbar."*[96] Bereits der THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF stellte in seinem Urteil vom 21. Juni 2005 fest, dass nicht jeder Kommune sämtliche anfallenden Kosten erstattet werden sollen, sondern die Durchschnittskosten als Maßstab einer angemessenen Aufgabenerfüllung angesetzt werden können. Diese Kosten können um Ausreißer nach unten und oben bereinigt werden. Dem Landesgesetzgeber obliegt es anschließend, zu bestimmen, welche Kosten angemessen sind.[97] Somit nimmt bereits das – das Bedarfsmodell prägende – Urteil des THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOFS keine Festlegung bzw. Beurteilung sinnvoller Korridorgrenzen vor.

Der Aussage im rheinland-pfälzischen Gesetzentwurf, wonach die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Aufgaben nur dann im Sinne eines Mindestbedarfs angemessen erfüllen, wenn die 50 %-/100 %-Korridorgrenzen angesetzt werden,[98] ist dennoch aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu widersprechen. Die Festlegung der Korridorgrenzen beruht nicht auf ökonometrischen Berechnungen, sondern allein auf den Entscheidungen der

---

94 Daher sind relative Maßstäbe für eine Vielzahl von staatlichen Anwendungsfeldern mit Verteilungswirkungen typisch, etwa im Sozialrecht (Existenz- und Alterssicherung).

95 Vgl. Büttner/Enß/Holm-Hadulla et al. (2008), S. 117.

96 Landtag Rheinland-Pfalz (2022), S. 96 mit Bezug auf das Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 16. Januar 2019.

97 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005); Färber/Wieland/Wolff et al. (2012), S. 10.

98 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022), S. 96.

Landesgesetzgeber in Thüringen, Hessen und Rheinland-Pfalz selbst. Der ursprüngliche Vorschlag zur Verwendung der 50 %-/100 %-Korridorgrenzen stammt indes vom THÜRINGER LANDKREISTAG aus dem Jahr 2005 und war nur im Rahmen der Auftragskostenpauschale für die Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises vorgesehen. Die Idee wurde von der damaligen Landesregierung aufgegriffen und schließlich sowohl für die Pflichtaufgaben des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises umgesetzt.[99]

Auch WOHLTMANN kritisierte die ungleichen Korridorgrenzen beim Verfahren der Korridorbereinigung in Thüringen deutlich, da ein erhebliches Teilvolumen aus dem Finanzbedarf der kommunalen Ebene herausdefiniert wurde.[100] So wirkt die dargestellte Kappung der Pro-Kopf-Defizite im Rahmen des Korridorverfahrens bei genau 100 % des Durchschnitts stark restriktiv, da überdurchschnittliches Ausgabeverhalten automatisch als nicht angemessen betrachtet wird. Die Auffüllung unterdurchschnittlicher Defizite auf 50 % des Pro-Kopf-Durchschnitts ist sinnvoll, weil damit Ausgaben erfasst werden, die dann vernachlässigt werden, wenn die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht genügen.[101] Die Kappungen am Durchschnitt und die Auffüllungen bei 50 % des Durchschnitts stehen allerdings in keinem Verhältnis zueinander: Es werden grundsätzlich deutlich mehr Defizite der Kommunen aufgrund von „ineffizientem" Wirtschaften gekappt als durch unterdurchschnittliches Ausgabeverhalten aufgefüllt werden. Auf Basis einer groben Rekonstruktion der vom Land Rheinland-Pfalz durchgeführten Korridorbildung ergab sich, dass lediglich 93,6 % der tatsächlichen Defizite als aufgabenangemessen angesehen werden.[102] Auf Basis der ungleichen Korridorgrenzen gelten demnach **systematisch deutlich weniger als 100 % des durchschnittlichen kommunalen Defizits als aufgabenangemessen**. Dies unterstellt eine sehr hohe Effizienz bei der Durchführung der Pflichtaufgaben und beschneidet die Kommunen in ihrem finanziellen Spielraum zur Erfüllung ihrer vielschichtigen Aufgaben.

Dem Einwand der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz', *„[…] dass Korridorgrenzen von 125 v. H. und 75 v. H. im Hinblick auf die kommunale Verschuldung sowie ein vorhandenes Investitionsdefizit sachgerechter seien […]"*[103], wurde seitens des Landesgesetzgebers jedoch mit unterschiedlichen Argumenten widersprochen. Zunächst wurde dabei angeführt, dass eine Obergrenze von 125 % unterstellen würde, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Pflichtaufgaben im Durchschnitt nicht ordnungsgemäß erfüllen würden. Eine solche Obergrenze ließe sich nur dann rechtfertigen, *„[…] wenn den kommunalen Gebietskörperschaften die bisherige Vernachlässigung der Erfüllung von Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten unterstellt würde."*[104] Dieser Argumentation ist bereits im Grundsatz zu widersprechen: Die Unterstellung, wonach Kommunen ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllen können, lässt sich aus der Setzung einer höheren Korridorobergrenze nicht ableiten. Der Durchschnitt der Ist-Defizite läge dennoch weiterhin bei 100 %. Es würde aber bedeuten, dass nicht jede Überschreitung direkt als Ineffizienz interpretiert werden muss. Das Korridormodell würde auch

99 Vgl. Thüringer Landtag (2007), S. 29.

100 Vgl. Wohltmann (2009), S. 350.

101 Vgl. auch Lenk/Hesse/Starke (2016), S. 88.

102 Insgesamt werden ca. 346 Mio. Euro an tatsächlich bestehenden Defiziten gekappt. Vgl. ausführlich Lenk/Starke (2022), S. 4; Starke (2023), S. 44 f.

103 Landtag Rheinland-Pfalz (2022), S. 96.

104 Ebenda.

mit diesen Grenzen immer noch Kappungen und Auffüllungen verursachen, das Vorzeichen des Ergebnisses würde allerdings nicht bereits vorher feststehen.

Ohnehin sind überdurchschnittliche Defizite nicht automatisch generell mit ineffizientem Wirtschaften gleichzusetzen: Ein überdurchschnittliches Pro-Kopf-Defizit kann die Folge bestimmter Sonderbedingungen vor Ort sein (überdurchschnittliche Anzahl an Kindern in Kindertagesstätten oder Schülern, hohe Arbeitslosigkeit und Anzahl an SGB II Bedarfsgemeinschaften), die in den bisherigen Bedarfsmodellen nur rudimentär berücksichtigt werden.[105] Die 50 %-/100 %-Grenzen beschneiden die Kommunen hingegen massiv in ihrem finanziellen Handlungsspielraum. Bei einer Anhebung der Obergrenze auf 125 % würden 99,2 % der kommunalen Bedarfe als aufgabenangemessen berücksichtigt (statt der oben dargestellten 93,6 %).

In finanzstatistischen Berechnungen werden strukturelle Unterschiede und Ausreißer in einem geeigneten Verfahren i. d. R. an den Rändern der Verteilung gekappt, wo sie untypisch abweichende Ausprägungen anzeigen. Das 50 %-/100 %-Korridormodell kappt hingegen am Durchschnitt, wodurch selbst typische, durch strukturelle Zusammenhänge gut erklärbare (leicht) überdurchschnittliche Pro-Kopf-Kosten bzw. Defizite als „nicht bedarfsbegründend" eingeordnet werden. Daher ist die Orientierung am arithmetischen Mittel zur Setzung der Korridorgrenzen grundsätzlich als problematisch einzuordnen; stattdessen ist eine **Orientierung an Quantilen** vorzuziehen (siehe Abschnitt 2.3.2.2). LENK/HESSE/STARKE ET AL. haben dies im Rahmen einer Begutachtung des Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2017 rechnerisch nachgewiesen und in dem dazugehörenden Gutachten dargestellt.[106] Das Ergebnis dieser Berechnungen bestand dabei im Wesentlichen in der größeren Bandbreite möglicher Defizite einzelner Kommunen pro Aufgabenbereich, die regulär in die Berechnung der kommunalen Mindestausstattung einbezogen werden können und dem sich dadurch ergebenden größeren finanziellen Spielraum.

2.3.2 Vorbemerkungen zum Korridormodell für die Kommunen in Sachsen-Anhalt

Das nachfolgende Modell nutzt die Zuschussbeträge der laufenden Verwaltungstätigkeit in den Hauptproduktbereichen 1-5 als Ausgangspunkt, die den Verbrauch von Deckungsmitteln sowie subsidiär die Kreditaufnahme anzeigen. Die Basis bilden Ist-Zuschussbeträge, welche nach der Grundidee des Thüringer Korridorverfahrens bereinigt werden – allerdings mit einem weiterentwickelten Vorgehen. Ob tatsächlich Zuschussbeträge nicht berücksichtigt oder zusätzliche Zuschussbeträge (heute nicht realisierte Auszahlungen) anerkannt werden, ist nicht a priori durch die Art der Korridorbildung festgelegt.

2.3.2.1 Systematik der Korridorbildung

Das Konzept der Bereinigung der kommunalen Zuschussbeträge mittels eines Korridors wurde erstmals im Thüringer Bedarfsmodell aus dem Jahr 2008 (bis 2012) umgesetzt. Damals argumentierte der THÜRINGER VER-

[105] In Rheinland-Pfalz erfolgt dafür eine sog. aufgabenclusterspezifische Untergruppenbildung. Vgl. Lenk/Starke (2022), S. 6.
[106] Vgl. ausführlich Lenk/Hesse/Starke et al. (2017), S. 196-237.

FASSUNGSGERICHTSHOF, dass nicht jeder Kommune im Zuge des Kommunalen Finanzausgleichs genau der finanzielle Betrag rückerstattet werden muss, den sie verausgabt hat. Zusätzlich zeugen Erfahrungen aus der Praxis davon, dass die Erstattung tatsächlich ungedeckter Ausgaben von Kommunen aufgrund der negativen Anreizstruktur, mittels ineffizienter Aufgabenerfüllung und damit höherer Auszahlungen mehr Zuweisungen zu erhalten, nicht zielführend ist.[107] Im Grundsatz wird stattdessen – im Fall von gewichteten Mittelwerten als Korridorgrenzen - von einer Erstattung der durchschnittlichen Kosten ausgegangen, wobei eine Bereinigung um statistische Ausreißerkommunen nach oben und unten erfolgt. Dadurch wäre es möglich, besonders sparsame Kommunen zu belohnen, während Gemeinden mit weit überdurchschnittlich hohen Kosten diszipliniert werden könnten.

Die Korridorbereinigung arbeitet im Folgenden mit Zuschussbeträgen in den Hauptproduktbereichen 1 bis 5, d. h., aufgabenbezogenen Auszahlungen abzüglich der aufgabenbezogenen Einzahlungen. Dabei werden alle Aufgaben der Kommunen sowohl in ihrer Art als auch dem Volumen der Aufgabenerfüllung als gleichwertig angesehen, eine **Unterscheidung nach pflichtigen und freiwilligen kommunalen Aufgaben** erfolgt nicht.[108] Es ergibt sich in der Regel ein Zuschussbetrag, der signalisiert, dass die Aufgabenerfüllung nicht mit zweckbezogenen Einnahmen gedeckt werden kann (Gebühren, Entgelte, zweckgebundene Zuweisungen des Landes inkl. durchgereichter zweckgebundener Mittel des Bundes und der EU) und daher durch zweckungebundene Allgemeine Deckungsmittel finanziert werden muss (Steuereinnahmen, allgemeine laufende und investive Zuweisungen). Je höher dieser Finanzierungsbedarf aus Deckungsmitteln ist, desto höher ist der Zuschussbetrag.

Der Korridor dient demnach zum einen dazu, unwirtschaftliches Verhalten der Kommunen durch Kürzung von Ausgabenanteilen zu sanktionieren. Entsprechende überdurchschnittliche Zuschussbeträge werden „gekappt", d. h. auf die Korridorgrenze zurückgeführt. Zum anderen soll der Korridor auch deutlich unterdurchschnittliches Ausgabeverhalten würdigen. Hierzu werden nicht getätigte Ausgaben fiktiv der Bedarfsgrundlage hinzugefügt und damit Zuschussbeträge „aufgefüllt". Beide Korrekturen erfolgen auf die Korridorgrenzen und nicht auf den Mittelwert. Das bedeutet, dass einer Kommune, die der Kappung ihrer Zuschussbeträge auf die Korridorgrenze unterliegt, immer noch eine erheblich höhere Kostenintensität (Zuschussbeträge) zugestanden wird als der überwiegenden Mehrzahl der Kommunen. Spiegelbildlich hat eine Kommune, die im „Auffüllbereich" liegt, nach der Auffüllung noch immer unterdurchschnittliche Zuschussbeträge in Euro/EW. Alle Berechnungen basieren auf Pro-Kopf-Größen. Dies sichert, dass die Gemeindegröße nicht per se einen Einfluss auf das Ergebnis hat. Für die Angabe der absoluten Effekte (in Mio. Euro) werden die korridorbereinigten Pro-Kopf-Werte wieder mit den jeweiligen Einwohnerzahlen multipliziert.

Im Rahmen der Korridorbereinigung können sich drei Lagen ergeben: Erstens kann der Zuschussbetrag innerhalb des Korridors liegen, wodurch der Ist-Wert der Kommune ohne weitere Prüfung als bedarfsangemessen

[107] Vgl. Färber/Wieland/Wolff et al.. (2012), S. 14.

[108] Dies entspricht der Methode der Bedarfsmodelle in Thüringen (vor 2013), Sachsen-Anhalt, Hessen und Rheinland-Pfalz. Im Fazit zum Bedarfsverfahren werden Optionen zu einer differenzierten Bewertung der Aufgaben geöffnet.

anerkannt wird. Zweitens kann der Zuschussbetrag oberhalb des Korridors liegen: Der Ist-Wert wird als überhöht eingeordnet. Er wird auf den Wert der Korridorgrenze abgesenkt. Es wird also kein *durchschnittliches*, sondern immer noch ein *überdurchschnittliches* Ausgabeverhalten unterstellt. Drittens kann sich der Zuschussbetrag unterhalb des Korridors befinden: Der Ist-Wert wird als zu niedrig eingeordnet. Es wird ein zusätzlicher Ausgabebedarf anerkannt, der bisher durch die Kommune nicht realisiert wurde. Der Bedarfswert wird auf die Korridorgrenze normiert. Liegt die Korridorgrenze im negativen Bereich, so wird ein geringerer als der tatsächlich erbrachte *Überschuss* veranschlagt. Dabei liegen gleich viele Kommunen außerhalb der oberen und unteren Korridorgrenzen und werden im Bereinigungsverfahren an die Korridorgrenze herangeführt. Es ist daher nicht vorab festgelegt, ob es in der Gesamtbetrachtung der Aufgabe zu einer Absenkung oder Erhöhung des anerkannten Zuschussbetrags kommt. Dies ergibt sich erst aus der tatsächlichen Lage der Einzelpunkte und deren Einwohnergewicht.

Das Verfahren hat einige Vorteile: Es ist pauschal und ermöglicht dennoch eine deutlich stärkere Differenzierung des Ausgabeverhaltens als die Orientierung an einem idealtypischen Referenzwert (etwa starren Median- oder Mittelwerten). Die Bereinigung von vermuteten Ineffizienzen konzentriert sich auf kleine Gruppen, die tatsächlich ein weit abweichendes Ausgabeverhalten zeigen. Nicht getätigte/unterzeichnete Ausgaben gehen ebenso pauschaliert ein. Das Verfahren erfordert keine Einzelfallprüfung und ist ergebnisoffen.[109]

Die Nachteile des Verfahrens sind methodischer und technischer Natur: Eine absolut vollständige Bedarfsbestimmung ist auch mit diesem Modell nicht möglich. Es muss notwendigerweise auf Ist-Daten gründen. Technisch weist das Verfahren eine hohe Komplexität auf. Die erforderlichen Rechenschritte sind zwar mit leistungsfähiger Standard-Hard- und Software ausführbar, für die relevanten Entscheider aus Legislative und Verwaltung sind die einzelnen Schritte jedoch sehr viel schwieriger nachvollziehbar und zu adaptieren als beim Gleichmäßigkeitsgrundsatz oder beim Symmetrieverfahren. Ineffiziente Strukturen bei der Aufgabenerfüllung werden zum Teil konserviert. Dies betrifft nicht nur die Zuschussbeträge innerhalb der Korridorgrenzen, sondern z. B. auch die kommunale Gebührenpolitik. Hier ist zu beobachten, dass die gebührenfinanzierten Haushaltsbestandteile bis auf Ver- und Entsorgungsleistungen in der Regel nicht kostendeckend erbracht werden und ihre Subventionierung qualitativen Entscheidungskriterien folgt (sog. Meritorisierung). Wird die Gebührenpolitik über längere Zeiträume hinweg nicht angepasst und entstehen in diesem Zusammenhang höhere Zuschussbeträge, so gehen diese zunächst in voller Höhe in die Korridorbetrachtung ein. Erst wenn es zum Überschreiten der oberen Korridorgrenze kommt, werden sie als ineffizient korrigiert.

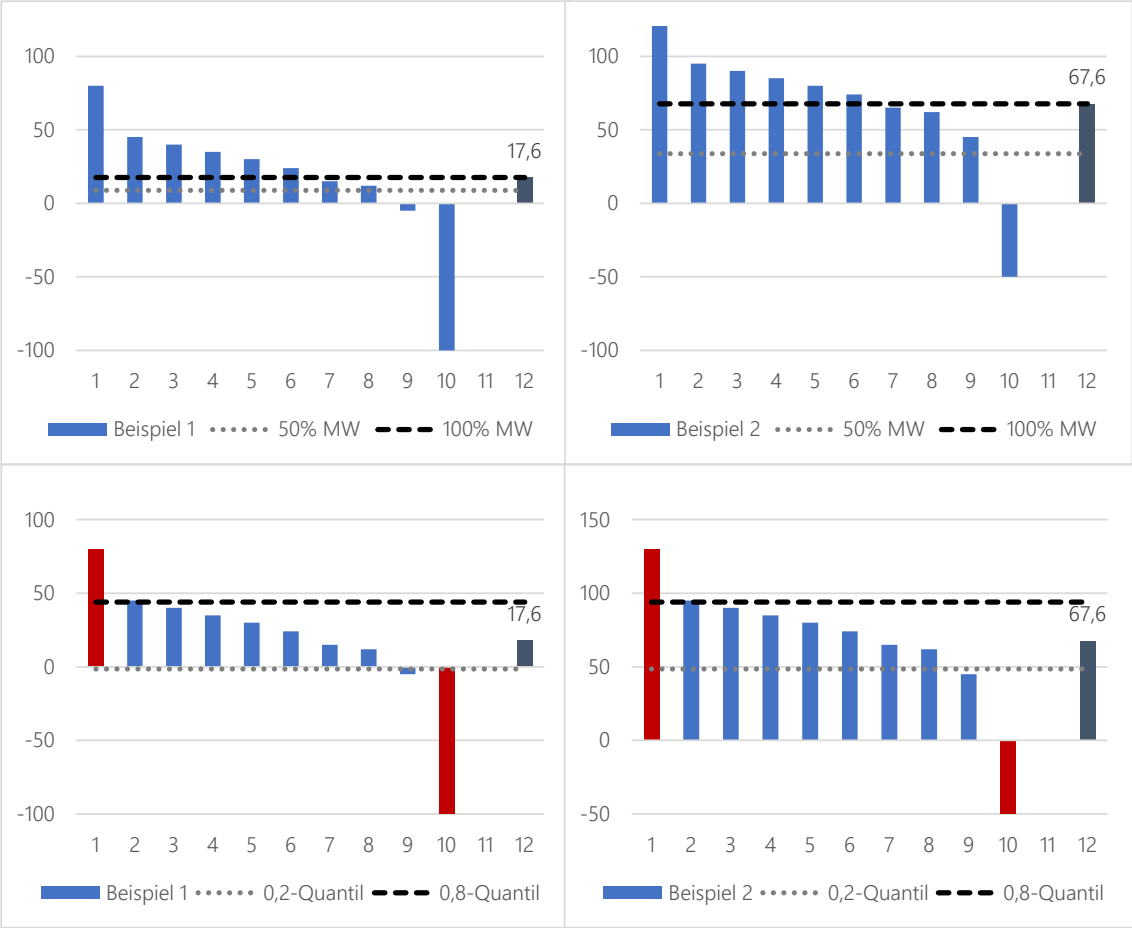
2.3.2.2 Quantil versus arithmetisches Mittel

In finanzstatistischen Berechnungen werden strukturelle Unterschiede und Ausreißer in einem geeigneten Verfahren i. d. R. an den Rändern der Verteilung gekappt, wo sie untypisch abweichende Ausprägungen anzeigen. Hierbei ist zunächst zu konstatieren, dass es kein finanzwissenschaftlich korrektes Maß gibt, wie Defizite im

[109] Es kommt darauf an, wie stark die außerhalb der Korridorgrenzen liegenden Kommunen in ihrem Ausgabeverhalten abweichen und da die Berechnung auf Pro-Kopf-Größen abstellt, welche Einwohnerzahlen hinter den gekappten und aufgefüllten Einzelwerten stehen (Einwohnergewichtung).

Rahmen von Bedarfsverfahren gekappt werden sollten. Das 50 %-/100 %-Korridormodell, welches in Thüringen, Hessen und Rheinland-Pfalz zur Anwendung kam bzw. kommt, kappt am Durchschnitt und ordnet damit selbst typische, durch strukturelle Zusammenhänge gut erklärbare (leicht) überdurchschnittliche Kosten je Einwohner als „nicht bedarfsbegründend" ein. Stattdessen kann auch eine **Orientierung an Quantilen** erfolgen.

Abbildung 33: Beispiel für eine Korridorbildung mit arithmetischen Mitteln (oben) und mit Quantilen (unten)



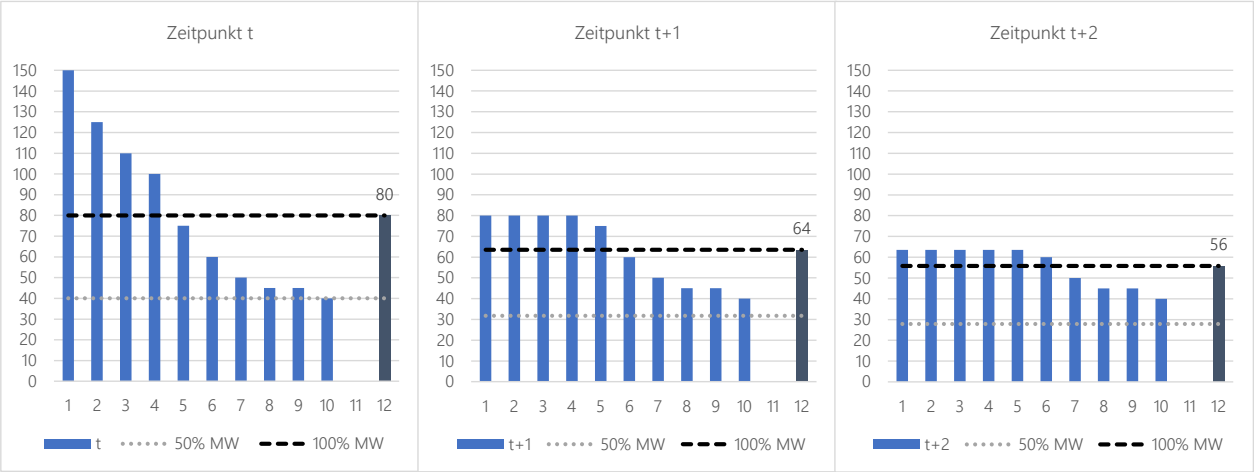
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Ein Quantil ist ein Lagemaß bzw. Schwellenwert in der Statistik.[110] Der Vorteil der Nutzung von Quantilen besteht darin, dass eine größere Bandbreite möglicher Finanzierungssalden einzelner Kommunen pro Aufgabenbereich in die Berechnung der kommunalen Bedarfe einbezogen wird, was nachfolgend modellhaft anhand der Finanzierungssalden für 10 Kommunen gezeigt wird (Abbildung 33). Die Struktur ist identisch, aber in den rechten Abbildungen sind die Pro-Kopf-Defizite parallel um 50 Euro gegenüber den linken Abbildungen erhöht. Daraus

[110] Eine besondere Stellung unter den Quantilen nimmt der sogenannte Median ein; dieser gibt das 0,5- bzw. 50 %-Quantil wieder. Das bedeutet, dass 50 % der Werte einer Datenreihe kleiner als der Median und 50 % größer als der Median sind, d. h., 50 % der Kommunen haben einen höheren, 50 % einen niedrigeren Zuschussbetrag als die Median-Kommune. Weitere Sonderfälle sind das 1. Quartil (0,25-Quantil) und das 3. Quartil (0,75-Quantil). Diese werden im Regelfall zur ersten Beschreibung der Lagemaße eines vorliegenden Datensatzes genutzt. So werden erste Informationen zur Beschaffenheit der Daten generiert, die der Erstellung von Boxplots dienen. In der Regel wird somit analysiert, ob die Verteilung der Daten rechtsschief oder linksschief zu charakterisieren ist.

resultieren unterschiedliche arithmetische Mittel (17,60 bzw. 67,60 Euro/EW). Die in Thüringen, Hessen und Rheinland-Pfalz verwendeten Korridorgrenzen von 50 % (gepunktete Linien) und 100 % des Durchschnitts (gestrichelte Linien) sind (waren) abhängig von der absoluten Höhe des Mittelwerts. Aufgrund des niedrigen Durchschnitts in der Abbildung links oben ist der dort angezeigte Korridor sehr schmal. Die Gesamtbreite des Korridors ist mit 8,80 Euro/EW deutlich kleiner als bei der rechten Grafik (33,80 Euro/EW). Je größer demnach das durchschnittliche Defizit ist, desto breiter sind auch die Korridorgrenzen – unabhängig von der Streuung der Werte.

Abbildung 34: Verschiebung der Korridorgrenzen basierend auf dem arithmetischen Mittelwert im Drei-Jahres-Zeitraum

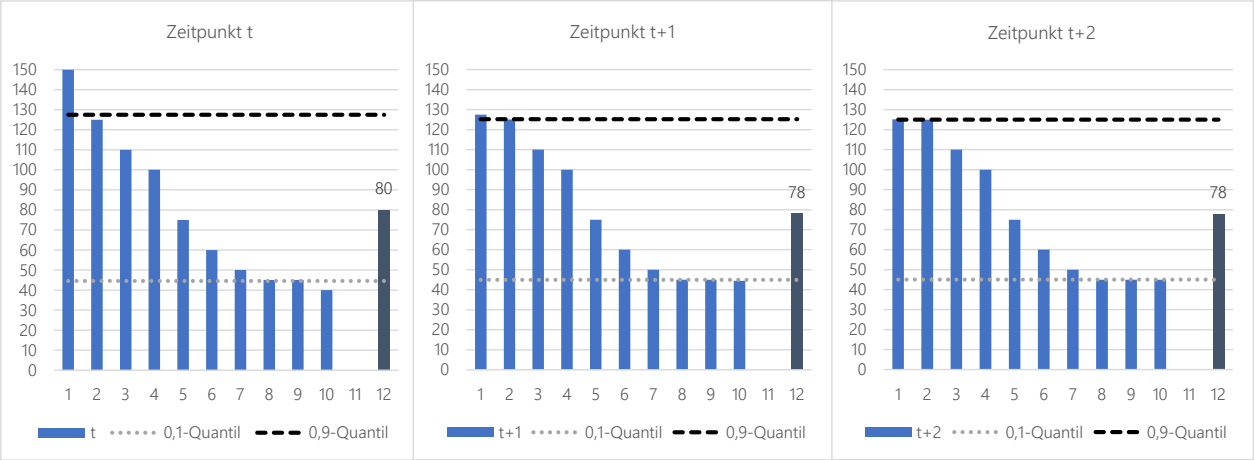


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Sofern nun sämtliche Kommunen ihre Pro-Kopf-Defizite absenken, führt dies zu einem sinkenden arithmetischen Mittel, wodurch wiederum die Korridorbreite immer mehr abnimmt. Senkt z. B. eine hoch defizitäre Kommune ihr Pro-Kopf-Defizit auf den bei dieser Bedarfsprüfung ermittelten Durchschnitt, wird ihr Defizit bei einer in der Zukunft stattfindenden, erneuten Bedarfsprüfung auch weiterhin gekappt, weil der neue Durchschnittswert ebenfalls abgesunken ist und folglich wieder unter dem verminderten Pro-Kopf-Defizit dieser Gemeinde liegen wird. Wenn alle Kommunen immer effizienter wirtschaften und demnach ihre Pro-Kopf-Defizite reduzieren, sinken fortwährend sowohl die Korridorober- als auch die -untergrenze und infolgedessen auch zwangsläufig die errechnete Mindestausstattung. Dieses Szenario wird in Abbildung 34 beispielhaft für 10 fiktive Kommunen in drei aufeinanderfolgenden Jahren dargestellt. Dabei liegt die Anerkennungsquote der Ist-Zuschussbeträge im ersten Jahr beispielhaft bei 70,8 %. Im Zeitpunkt t+1 sinkt das arithmetische Mittel von 80 Euro/EW auf 63,5 Euro/EW, wodurch die Gemeinden mit den höchsten Pro-Kopf-Zuschussbeträgen, die diese auf den vorhergehenden Durchschnittswert i. H. v. 80 Euro/EW abgesenkt haben, erneut oberhalb der neu berechneten oberen Korridorgrenze liegen. Gleiches wiederholt sich im Zeitpunkt t+2, in dem sich die Korridorobergrenze auf 55,8 Euro/EW reduziert. Zwar steigen die Anerkennungsquoten (t+1: 82,2 %, t+2: 89,1 %), jedoch würde auch im Zeitpunkt t+3 die gleiche Situation wie zuvor eintreten: Das arithmetische Mittel sinkt immer weiter ab, je weiter die Gemeinden ihre eigenen Ist-Zuschussbeträge herunterfahren. Effizienteres Wirtschaften resultiert

demnach in einer künftigen Einschränkung des eigentlich durch den kommunalen Finanzausgleich zu gewährenden finanziellen Spielraums.

Abbildung 35: Verschiebung der Korridorgrenzen basierend auf einem Quantilswert im Drei-Jahres-Zeitraum



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die beiden unteren Grafiken in Abbildung 33 zeigen, dass der Korridor bei der Verwendung von *quantilsbezogenen Korridorgrenzen* (beispielhaft: 10 %-Quantil als gepunktete Untergrenze und 90 %-Quantil als gestrichelte Obergrenze) wesentlich weiter ausfällt und dadurch die tatsächliche Streuung der kommunalen Defizite deutlich besser abbildet. Die Breite des Korridors ist unabhängig von der Lage des Mittelwertes. Sollte dieser also aufgrund der Verminderung der kommunalen Pro-Kopf-Defizite künftig niedriger ausfallen, würde die Korridorbreite aufgrund des Quantilsbezugs dennoch annähernd beibehalten (Abbildung 35). Im Vergleich zur Kappung am arithmetischen Mittelwert beträgt die Anerkennungsquote im ersten Jahr 96,8 %. Bereits im zweiten Jahr sind kaum noch über dem 90 %-Quantil liegende Pro-Kopf-Zuschussbeträge erkennbar, die auf die äußere Korridorgrenze zurückgeführt werden müssen. Stattdessen werden bereits 99,7 % dieser als aufgabenangemessene Pro-Kopf-Zuschussbeträge anerkannt. Im dritten Jahr der beispielhaften Betrachtung beträgt die Anerkennungsquote sogar annähernd 100 %. Folglich würde die bei künftigen Bedarfsüberprüfungen ermittelte Mindestausstattung nicht zwangsläufig absinken. Stattdessen stünden die Kappungen und Auffüllungen etwa in gleichem Verhältnis zueinander.

2.3.2.3 Aufbereitung der Daten aus der Jahresrechnungsstatistik

Für die Erstellung des Korridormodells wurde auf die Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistik zurückgegriffen.[111] Der betrachtete Zeitraum für die Bedarfsermittlung erstreckt sich über die zehn Jahre 2015 bis 2024. Folglich kann die gegenwärtige finanzielle Situation der Kommunen Sachsen-Anhalts adäquat widergespiegelt

[111] Da die Finanzstatistik trotz der Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik nach wie vor zahlungsorientierte Daten erhebt, können sich die nachfolgenden Ausführungen auch nur auf Zahlungsgrößen beziehen. Abschreibungen können daher ebenso wenig Gegenstand der rechnerischen Herleitung sein wie Rückstellungen.

werden. Die zur Verfügung stehenden Jahresscheiben enthalten die nach Arten und Aufgabenbereichen differenzierten Einzahlungen und Auszahlungen jeder kommunalen Einheit in Sachsen-Anhalt, wobei diese in kreisangehörige Gemeinden (Verbandsgemeinden und verbandsangehörige Gemeinden und Einheitsgemeinden), Landkreise und kreisfreie Städte untergliedert werden. Durch den Rückgriff auf die Jahresrechnungsstatistik können aufgabenspezifische Bedarfe für jede einzelne kommunale Einheit identifiziert und berücksichtigt werden.

Alle Berechnungen zum Bedarfsmodell beruhen auf Mikrodaten, d. h. für jede Kommune wurden sämtliche gebuchten Kombinationen aus Produkt(gruppe) und Konto für jede Jahresscheibe gemäß dem Zuordnungsschlüssel der amtlichen Statistik verarbeitet, wobei überwiegend automatisierte Auswertungsverfahren verwendet wurden[112]. Die durchgeführten Berechnungen stellen eine valide und gemeindescharfe Grundlage für die Bedarfsberechnung der kommunalen Ebene dar.[113] Für die Auswertung nach Aufgabenbereichen wurden Produktgruppen bzw. Dreisteller genutzt. Die Bedarfsberechnung erfolgt demzufolge im größten Detailgrad, den die amtliche Statistik anbieten kann. Diese wurden erst in einem weiteren Verfahren zu Zweistellern (Produktbereichen) und Einstellern (Hauptproduktbereichen) aggregiert. Das Verfahren ermöglicht eine homogene Berechnungsmethode für alle betrachteten Jahre. Das nahtlose Anschließen zusätzlicher Jahresscheiben ist ebenfalls möglich.

2.3.3 Durchführung der Korridorbildung

2.3.3.1 Normierung nach Kommunaltypen, Auswahl von Ober- und Untergrenze

Die Korridorbildung erfolgt für die laufenden Pro-Kopf-Zuschussbeträge sämtlicher Produktgruppen in den Hauptproduktbereichen 1 bis 5. Wichtig ist hierbei, dass nicht jede Aufgabe durch jede Kommunaleinheit erfüllt wird,[114] weshalb für jeden Aufgabenbereich geprüft wird, welche der Kommunaltypen diese hauptsächlich wahrnehmen. Anschließend erfolgt eine bedarfsgerechte Normierung der Pro-Kopf-Finanzierungssalden im Korridorverfahren nur für die entsprechenden Typen kommunaler Gebietskörperschaften, die die Aufgabe tatsächlich wahrnehmen. Für die Korridorbildung gilt: Sofern für alle kommunalen Einheiten signifikante Werte in einer Produktgruppe vorliegen (z. B. Produktgruppe 111, Verwaltungssteuerung), werden die Pro-Kopf-Werte aller Kommunaltypen in die Korridorbildung einbezogen. Wenn beispielsweise nur kreisfreie Städte und Landkreise eine Aufgabe wahrnehmen, dann werden ausschließlich deren Pro-Kopf-Werte normiert.

[112] Die Durchführung der differenzierten Korridorberechnung ist mit Standardsoftware möglich. Im konkreten Fall wurde MS Excel 365 genutzt.

[113] Gemäß dem Kontenrahmenplan und der Vorgaben aus den jährlichen Fachserien des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalts (Gemeindefinanzen – Einzahlungen und Auszahlungen – Jahresrechnungsstatistik) wurde das Ergebnis der kommunalen Jahresrechnungsstatistik nachvollzogen. Das – über die kommunalen Einheiten aggregierte – Ergebnis stimmt in allen Jahren mit den ermittelten Jahresergebnissen des Statistischen Landesamtes überein.

[114] Die Aufgabe „Gemeindestraßen" (Produktgruppe 541) fällt beispielsweise nur den Gemeinden zu.

Das Ergebnis der Bedarfsberechnung auf Basis von Quantilswerten ist sensitiv gegenüber der Auswahl der Grenzwerte. Unter der Untergrenze liegende Zuschussbeträge werden dabei aufgefüllt, über der Obergrenze liegende Zuschussbeträge hingegen gekappt:

- Je niedriger die **Untergrenze** des Korridors gewählt wird (z. B. 5 %-Quantil statt 10 %-Quantil), desto mehr Zuschussbeträge finden sich innerhalb des Korridors, wodurch sie als Ist-Zuschussbeträge anerkannt werden. Dies führt dazu, dass weniger Auffüllungen aufgrund „zu niedriger" Zuschussbeträge stattfinden. Die Gesamtsumme der bedarfsgerechten Zuschussbeträge und die FAG-Masse sind entsprechend niedriger. Es wird angenommen, dass sich die Kommunen im entsprechenden Aufgabenbereich in stärkerem Ausmaß selbst finanzieren können. Je höher die Untergrenze ist (z. B. 20 %-Quantil statt 10 %-Quantil), desto weniger Zuschussbeträge sind innerhalb des Korridors, wodurch mehr Auffüllungen stattfinden. Die Gesamtsumme der bedarfsgerechten Zuschussbeträge und die FAG-Masse sind entsprechend größer. Demzufolge wird angenommen, dass sich die Kommunen in geringerem Maße selbst finanzieren können und Überschüsse weniger repräsentativ für das Gesamtbild sind.
- Je höher die **Obergrenze** des Korridors gewählt wird (z. B. 95 %-Quantil statt 90 %-Quantil), desto weniger Zuschussbeträge werden „gekappt" bzw., desto mehr Zuschussbeträge im hohen Bereich werden als bedarfsbegründend anerkannt. Dies würde in einer größeren bedarfsgerechten FAG-Masse resultieren. Dementsprechend würde antizipiert, dass die Kommunen sich wegen ihrer hohen Ausgaben im vorliegenden Aufgabenbereich schlechter selbst finanzieren können und die in den Randbereichen der Verteilung liegenden überdurchschnittlichen Zuschussbeträge nicht auf Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung zurückzuführen sind. Je geringer die Obergrenze ist (z. B. 80 %-Quantil statt 90 %-Quantil), desto mehr Zuschussbeträge werden „gekappt". Weniger Zuschussbeträge werden als bedarfsbegründend anerkannt, weshalb die FAG-Masse geringer ausfällt. Dementsprechend würden überdurchschnittliche Ausgabewerte in stärkerem Maße als Ineffizienzen bewertet.

Das Zusammenspiel von Ober- und Untergrenze bestimmt, welche Zuschussbeträge insgesamt als bedarfsbegründend anerkannt werden. Es ist sachgerecht, die Grenzen symmetrisch anzusetzen, z. B. 10/90 oder 20/80. Für eine unsymmetrische Verteilung (z. B. 10/80) lassen sich keine methodischen oder inhaltlichen Anhaltspunkte finden.

Die Breite des Korridors bestimmt den Anteil der Kommunen, welche bereits ohne Bereinigung einen angemessenen Zuschussbetrag für ihre Aufgabenerfüllung aufweisen und zudem die Anteile, die unter Verweis auf eine vermutete Ineffizienz „gekappt" werden und die unter Verweis auf eine nicht ausreichende Aufgabenerfüllung „aufgefüllt" werden. Wird beispielsweise ein Korridor 25/75 gesetzt, bedeutet dies, dass 50 % der Kommunen innerhalb der Korridorgrenzen liegen und daher keinerlei Bereinigung ihrer Zuschussbeträge erfahren. 25 % liegen unterhalb der Untergrenze. Ihre „teure" Aufgabenerfüllung wird bis zur 25 %-Grenze herangeführt. Spiegelbildlich werden die Zuschussbeträge der 25 % oberhalb der Obergrenze als nicht hinreichend erachtet,

um die Aufgaben angemessen zu erfüllen und die Zuschussbeträge „aufgefüllt". 50 % der Kommunen liegen demnach im Normalbereich und 50 % im Bereich einer nicht angemessenen Aufgabenerfüllung.

Die Gutachter empfehlen, die Korridorgrenzen beim 10 %- und 90 %-Quantil festzusetzen (10/90). Damit befänden sich 80 % der jeweils die Aufgabe erfüllenden Einheiten mit ihren jeweiligen Finanzbedarfen innerhalb der Grenzen/des Korridors. Die 10 % aufgabenerfüllenden Kommunen mit den höchsten Zuschussbeträgen („teuerste" Aufgabenerfüllung) würden bis an die 90 %-Grenze herangeführt (deren Zuschussbeträge werden „gekappt"). Die 10 % mit den geringsten Zuschussbeträgen (oder gar Überschüssen) würden dagegen auf die 10 %-Grenze „aufgefüllt".

2.3.3.2 Varianten der Korridorbildung

Die Durchführung der Korridorbildung erfolgte in verschiedenen Varianten: In der ersten Variante wurde das Mittelwert-Modell aus den bekannten Bedarfsmodellen Thüringens, Hessens und Rheinland-Pfalz' angewendet. Dafür wurden die Gesamt-Zuschussbeträge herangezogen, d. h., sämtliche auszahlungs- und einzahlungsseitigen Bestandteile der Verwaltungs- und Investitionstätigkeit fanden Eingang in die Korridorbildung. Hierbei wurden die Produktgruppen 531-538, in welchen i. d. R. Überschüsse generiert werden (vgl. dazu die Erläuterungen in Abschnitt 1.4), aus der Korridorbereinigung ausgeschlossen. Somit wurden die Überschüsse in diesen Produktgruppen gar nicht in die Bereinigung der Zuschussbeträge einbezogen, weshalb sich die Ist-Zuschussbeträge und die aufgabenangemessenen Zuschussbeträge jeweils erhöhen.[115]

Abbildung 36: Zusammenfassung der für die Korridorbildung relevanten Parameter (Variante 3)

Betrachteter Zeitraum	• 2015-2024
Korridorgrenzen	• Untergrenze: 10%-Quantil • Obergrenze: 90%-Quantil
Aufgabendifferenzierung	• **ja**, alle Aufgaben nach Dreistellern (Produktgruppen), Ausschluss der Produktgruppen 531-538 • keine Unterscheidung nach Freiwilligkeit/Pflichtigkeit
Differenzierung nach Verwaltungstätigkeit (laufender Bereich) und Investitionstätigkeit (Vermögensrechnung)	• nein • **laufende Auszahlungen und Einzahlungen**
Unterscheidung nach Kommunaltypen	• **ja** • getrennte Verfahren der Korridorbildung für jeden Kommunaltypen

Quelle: Eigene Darstellung.

[115] Es erfolgt demnach nicht nur ein Ausschluss aus der Korridorbildung, sondern ein Ausschluss aus der gesamten Berechnung der aufgabenangemessenen Zuschussbeträge.

In der zweiten Variante wurden die Quantile als Korridorgrenzen implementiert, die Art der Zuschussbeträge blieb bestehen. In einer dritten Variante wurden ausschließlich die Zuschussbeträge der laufenden Verwaltungstätigkeit betrachtet. Der Hintergrund dessen ist die starke Konzentration des FAG in Sachsen-Anhalt auf die Deckung laufender Bedarfe. Zum Vergleich sind die FAG in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Brandenburg in deutlich stärkerem Umfang auf die Deckung von investiven Bedarfen fokussiert. Eine Zusammenfassung der Annahmen für die Korridorbildung bietet Abbildung 36.

2.3.3.3 Ergebnisdarstellung

Die Korridorbereinigung erfolgte mit Pro-Kopf-Werten auf der Ebene der Produktgruppen (Dreisteller). Im weiteren Verfahren wurden die aufgabenangemessenen Pro-Kopf-Zuschussbeträge mit der Einwohnerzahl der jeweiligen kommunalen Einheit multipliziert, um die hier dargestellten Absolutwerte zu erhalten. Das Verfahren reagiert also darauf, ob sich größere oder kleinere Kommunen außerhalb der Korridorgrenzen befinden.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Korridorbereinigung[116] anhand der aggregierten aufgabenangemessenen Zuschussbeträge der Hauptproduktbereiche 1 bis 5 ohne die Produktgruppen 531 bis 538 sowie deren Summe für das Jahr 2024 gezeigt (Tabelle 3). Die Summe der aufgabenangemessenen Zuschussbeträge beläuft sich demnach über alle Aufgabenbereiche hinweg auf rd. 4,28 Mrd. Euro, was einer Anerkennungsquote von 98,4 % entspricht. Die übrigen 1,6 % der Ist-Zuschussbeträge sind nach der Logik des Bedarfsmodells als Effizienzreserve zu verstehen, deren Abdeckung durch allgemeine Deckungsmittel zwar möglich, aber im Sinne einer relativen Bedarfsbetrachtung nicht zwingend ist. Die Differenz zu den originären Ist-Zuschussbeträgen (4,36 Mrd. Euro) i. H. v. 71,6 Mio. Euro setzt sich zu 86,9 Mio. Euro aus Kappungen und zu 15,3 Mio. Euro aus Auffüllungen zusammen.

Tabelle 3: Aufgabenangemessene Zuschussbeträge der Kommunen Sachsen-Anhalts 2024

2024	**HPB 1-5 ohne PG 531-538**	Zentrale Verwaltung	Schule und Kultur	Soziales und Jugend	Gesundheit und Sport	Gestaltung Umwelt
Aufgabenangemessene Zuschussbedarfe	**4.284.793.951**	**1.239.874.811**	**588.346.547**	**1.724.684.971**	**117.607.390**	**499.628.139**
Ursprungswerte	4.356.350.808	1.236.868.397	601.829.864	1.746.155.337	123.789.104	525.564.007
Absolute Differenz	-71.556.857	3.006.414	-13.483.317	-21.470.366	-6.181.714	-25.935.868
Anerkennungsquote	98,36%	100,24%	97,76%	98,77%	95,01%	95,07%

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

Die beiden Hauptproduktbereiche mit den niedrigsten Anerkennungsquoten sind Gesundheit und Sport sowie Gestaltung der Umwelt (95,0 % bzw. 95,1 %). Dies ist hervorzuheben, da es sich um von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (Sportförderung, Tourismus, Wirtschaftsförderung) geprägte Aufgabenbereiche handelt und dennoch über 95 % des Volumens als aufgabenangemessen quantifiziert werden. In den hoch regulierten Aufgabenbereichen finden hingegen weniger Kappungen statt: Im Bereich Schule und Kultur (welcher hinsichtlich der Aufgabenfelder im Zusammenhang mit der kulturellen Pflege ebenfalls freiwillige Aufgaben enthält)

[116] Hierbei wurden die veranschlagten Korridorgrenzen in Form des 0,9- und des 0,1-Quantils verwendet.

beträgt die Anerkennungsquote 97,8 %, im Bereich Soziales und Jugend wird ein Anteil angemessener Zuschussbeträge i. H. v. 98,8 % erreicht, im Bereich der Zentralen Verwaltung liegt mit 100,2 % die Summe der aufgabenangemessenen Zuschussbeträge oberhalb der Ist-Zuschussbeträge, wonach die Auffüllungen die Kappungen übersteigen. Das Korridorverfahren entspricht folglich per se keinem Bedarfskürzungsmodell.[117]

Das angepasste Ergebnis enthält erhebliche Volumina aus dem Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, so etwa 210 Mio. Euro aus dem Bereich der freiwilligen Kulturleistungen, 89 Mio. Euro für Sportstätten und Bäder, 75 Mio. Euro für öffentliche Grünanlagen oder 52 Mio. Euro für Tourismus und Wirtschaftsförderung. In Summe belaufen sich die aufgabenangemessenen Zuschussbeträge dieser Aufgabenfelder auf 411 Mio. Euro und damit 9,4 % der gesamten Ist-Zuschussbeträge des Jahres 2024, womit ein Großteil des Anteils freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben aus den Ist-Zuschussbeträgen beibehalten wird (vgl. dazu nochmals Abschnitt 1.4).

Im Vergleich zu den Regelungen in Thüringen, Hessen und Rheinland-Pfalz ist das Ergebnis sowohl bezüglich der Pflichtaufgaben als auch der freiwilligen Aufgabenbereiche recht „kommunalfreundlich", was insbesondere an der Auswahl der Korridorgrenzen liegt, die in diesen Modellen sehr restriktiv auf das arithmetische Mittel als Obergrenze und die Hälfte des Mittelwertes als Untergrenze festgelegt wurden. Aufgrund dessen sind in den anderen Ländern Anerkennungsquoten von weit unter 90 % typisch (vgl. dazu Abbildung 38). Eine Ausnahme bildet das reformierte Thüringer Modell seit 2013, welches sämtliche Pflichtaufgaben in voller Höhe sowie die freiwilligen Aufgaben zu 60 % anerkennt. Übertragen auf die Verhältnisse in Sachsen-Anhalt entspricht dies überschlägig einer Absenkung der Ist-Zuschussbeträge im Jahr 2024 um lediglich 72 Mio. Euro. Eine detaillierte Aufstellung über die Normierungseffekte in den Produktgruppen und die Anerkennungsquoten für das Jahr 2024 findet sich in Anhang 4.

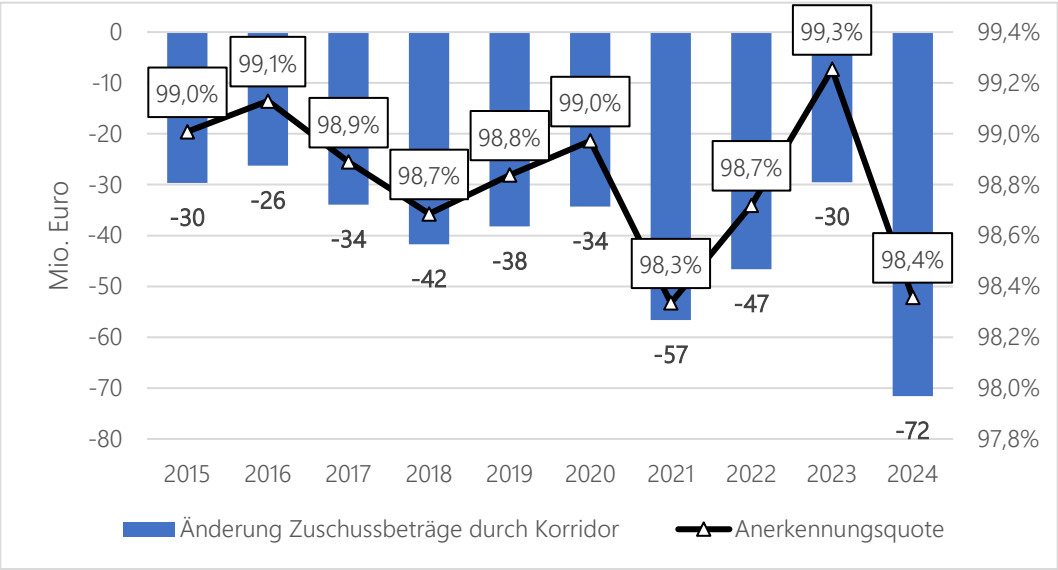
Im Zeitverlauf schwanken die Anerkennungsquoten der Ist-Zuschussbeträge in einem Bereich zwischen 98,3 % und 99,3 % (rechte Skala in Abbildung 37). Zudem enthält die Abbildung die Differenz zwischen den Ist-Zuschussbeträgen und den im Zuge der Korridorbildung als aufgabenangemessen deklarierten Zuschussbeträgen (linke Skala). Die Differenz i. H. v. 72 Mio. Euro entspricht dabei dem ausgewiesenen Wert in Tabelle 3. Die Differenz zu 100 % kann somit als Effizienzreserve interpretiert werden und beträgt zwischen 1 % und 2 % der Ist-Zuschussbeträge. Der Effekt der Korridorbereinigung, der ausdrücklich nicht als erforderliche Anpassung (Kürzung) der FAG-Masse zu interpretieren ist, beläuft sich für die Jahre 2015 bis 2024 auf durchschnittlich 41 Mio. Euro pro Jahr (Abbildung 38). Damit werden 98,81 % der Ist-Zuschussbeträge im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2024 als aufgabenangemessen anerkannt. Im Vergleich dazu betrug die Quote im Rahmen der erstmaligen Betrachtung im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2023 noch 98,87 % (37,4 Mio. Euro).[118]

---

[117] Für insgesamt 18 Produktgruppen ergibt sich eine Anerkennungsquote von mindestens 100 %. Der Rettungsdienst (PG 127) verzeichnet dabei die mit Abstand höchste Quote (189,2 %).

[118] Die im Vergleich zu den Vorjahren etwas größere Differenz zwischen den aufgabenangemessenen und den Ist-Zuschussbeträgen ist auf zwei Produktbereiche zurückzuführen: Im Produktbereich 36 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) weist der Landkreis Mansfeld-Südharz eine Abweichung i. H. v. rd. 8 Mio. Euro von den Ist-Zuschussbeträgen auf, wodurch sich die Gesamt-Differenz im Produktbereich auf 17 Mio. Euro beläuft. Im Vorjahr waren es lediglich 9 Mio. Euro. Zusätzlich ergeben sich im Produktbereich 57 (Wirtschaft

Abbildung 37: Anteil der aufgabenangemessenen Zuschussbeträge an den laufenden Ist-Zuschussbeträgen 2015-2024



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

Abbildung 38: Anerkennungsquoten im Zuge der Modifikationen 2015-2023 und Update 2015-2024

	Bedarfsmodell	Mittelwert-Modell 2015-2023	Quantils-Modell (Gesamt-Zuschussbeträge)	Quantils-Modell (laufende 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**	

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

Werden die Gesamt-Zuschussbeträge als rechnerische Basis herangezogen, beträgt die Anerkennungsquote über alle Aufgabenbereiche hinweg 98,13 % (-68,3 Mio. Euro). Der Wechsel von Gesamt-Zuschussbeträgen zu laufenden Zuschussbeträgen führt demnach zu einer Glättung gegenüber unterjährigen Investitionsspitzen und damit zu einer insgesamt geringeren Differenz zwischen den Ist-Zuschussbeträgen und aufgabenangemessenen Zuschussbeträgen. Der Vergleich mit dem Mittelwert-Modell (arithmetisches Mittel als Obergrenze, Hälfte

und Tourismus) im Salzlandkreis und den Gemeinden Staßfurt, Bernburg (Saale) und Schönebeck (Elbe) mit insgesamt 17,5 Mio. Euro ebenfalls hohe Abweichungen von den Ist-Zuschussbeträgen, die im Vorjahr bei lediglich 0,8 Mio. Euro lagen.

des Mittelwertes als Untergrenze) bezeugt die enormen Unterschiede zum Quantils-Modell: So werden bei einer derart restriktiven Setzung der Korridorgrenzen lediglich 86,32 % der Ist-Zuschussbeträge (Gesamt-Zuschussbeträge inklusive der Investitionstätigkeit) als aufgabenangemessen anerkannt, was einer absoluten Differenz von 499 Mio. Euro entspricht. Derartige Ergebnisse bildeten die Grundlage dafür, dass die FAG-Masse im thüringischen, dem hessischen sowie dem rheinland-pfälzischen Modell im Nachgang zur Korridorbildung künstlich und methodenfremd erhöht werden musste, da die kommunalen Verluste im jeweiligen Kommunalen Finanzausgleich anderweitig zu hoch ausgefallen wären.[119]

Abschließend sollen noch weitere mögliche Bandbreiten des Korridors im Quantils-Modell und deren Wirkungen veranschaulicht werden (Tabelle 4). So gelten die Modelle mit den Korridorgrenzen 90 | 10 sowie 85 | 15 als ausgewogen. Durch den engeren Korridor in der „85 | 15"-Variante werden nur noch 70 % der Gemeinden als „typisch" erfasst, entsprechend erfolgen mehr Auffüllungen und Kappungen, die insgesamt bei einer Anerkennungsquote von 97,93 % zu einer Differenz i. H. v. 71 Mio. Euro zu den Ist-Zuschussbeträgen führen. Im „80 | 20"-Modell werden nur noch 60 % der Gemeinden als „typisch", 40 % hingegen als „atypisch" charakterisiert: Bei einer Quote von 97,11 % ergibt sich eine Differenz i. H. v. 99 Mio. Euro. Im anderen skizzierten Extremfall („95 | 5"-Variante) gibt es hingegen nur noch wenige atypische Gemeinden je Produktgruppe, wodurch sich die Anerkennungsquote auf 99,43 % und die Differenz der aufgabenangemessenen zu den Ist-Zuschussbeträgen auf 19,4 Mio. Euro beläuft. Die Gutachter sprechen sich hierbei für die „90 | 10"- oder die „85 | 15"-Variante aus.

Tabelle 4: Ergebnisse auf Basis alternativer Korridorgrenzen

Quantilsgrenzen	Anerkennungs-quote (2015-2024)	Korrektur-betrag (Mio. Euro)	Charakterisierung der Korridorgrenzen
95 | 5	99,43%	-19,4	nur noch wenige atypische Gemeinden je Produktgruppe
90 | 10	98,81%	-40,8	ausgewogen
85 | 15	97,93%	-71,0	ausgewogen
80 | 20	97,11%	-99,0	nur noch 60% der Kommunen sind „typisch", 40% sind „atypisch"

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

2.4 Erstellung eines Alternativmodells

Die vorgestellten Alternativmodelle befassen sich sowohl mit einer Dotation der FAG-Masse nach dem sog. Symmetrieverfahren als auch mit einer Überarbeitung der Investitionspauschale. Analysen aus einer externen Perspektive (Vergleich der Flächenländer) können helfen die Position Sachsen-Anhalts und seiner Kommunen

[119] Vgl. dazu Thüringer Landtag (2007), S. 57; Hessischer Landtag (2015), S. 84; Lenk/Hesse/Starke et al. (2017), S. 176 f., 189 f.; Landtag Rheinland-Pfalz (2022), S. 88 f.; Lenk/Starke (2022), S. 5 f.

einzuordnen. Außerdem geben sie hilfreiche Impulse für die Gestaltung der Alternativmodelle. Daher werden zunächst die Einordnungen aus der externen Perspektive beleuchtet, bevor diese zum Teil in die Vorstellung der Alternativen aus der internen Perspektive eingehen.

2.4.1 Externe Perspektive

Nachfolgend werden drei essenzielle Aspekte für einen Ländervergleich herangezogen: die Bewertung der Gesamtausstattung der Kommunen gemäß ihrem Kommunalisierungsgrad (Abschnitt 2.4.1.1), der Grad der freiwilligen Aufgabenerfüllung (Abschnitt 2.4.1.2) sowie die Anspannung bei den Realsteuerhebesätzen und der Grunderwerbsteuer (Abschnitt 2.4.1.3).

2.4.1.1 Kommunalisierungsgrad

Der sog. Kommunalisierungsgrad stellt einen zentralen Maßstab zur Beurteilung der Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und ihrer jeweiligen kommunalen Ebene (und der daraus entstehenden Finanzierungssalden) dar. Vereinfacht ausgedrückt repräsentiert dieser den Anteil der kommunalen Ebene an den gemeinsamen Ausgaben der Landes- und Kommunalebene.[120] Ein reiner Vergleich der Ausgaben von Landes- und Kommunalebene ist aufgrund des je nach Land variierenden Umfangs der kommunalen Aufgabenwahrnehmung nicht ausreichend. Je nach landesrechtlichen Festlegungen ist die Erfüllung von Aufgaben in unterschiedlichem Ausmaß kommunalisiert. Zwar ist die Summe der öffentlichen Aufgaben weitgehend identisch, die Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und Kommunalebene unterscheidet sich gleichwohl. Die Aufgaben können dabei entweder vollständig von der Landes- oder Kommunalebene durchgeführt oder anteilig durch die Kommunen finanziert werden (pflichtige und freiwillige Aufgabenbestände). Beispiele für sehr unterschiedliche Umfänge der Kommunalisierung im Ländervergleich finden sich vor allem im Bereich der kommunalen Sozialleistungen, etwa für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen[121] oder die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz[122]. Demzufolge variiert auch die finanzielle Belastung auf der Auszahlungsseite, die sich in unterschiedlich hohen Kommunalisierungsgraden beschreiben lässt.

Der Kommunalisierungsgrad repräsentiert einen exogenen Maßstab, wonach die Ausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts (bzw. die Verteilung der Auszahlungslasten) in einem ersten Schritt an den Verhältnissen in den übrigen Flächenländern gemessen wird. Wenn in einem zweiten Schritt die Kommunalisierungsgrade mit der tatsächlichen Einzahlungsausstattung (und auch der Höhe der Auszahlungen) kontrastiert werden, kann bewertet werden, wie sich die Finanzausstattung der Kommunen in einem Land im Verhältnis zur Aufgabenerfüllung gestaltet. Ein höherer Kommunalisierungsgrad müsste mit einer umfangreicheren Finanzausstattung korrespondieren, bei einem geringeren Kommunalisierungsgrad könnte auch eine

[120] Vgl. Bertelsmann Stiftung (2019), S. 9.
[121] Vgl. Lenk/Hesse (2015), S. 146 f.
[122] Vgl. Lenk/Hesse/Diesener u.a. (2016), S. 15 ff.

unterdurchschnittliche Finanzausstattung gerechtfertigt sein.[123] Insbesondere eine im Vergleich zu den anderen Flächenländern *unter*proportionale Finanzausstattung bei einem *über*durchschnittlichen Kommunalisierungsgrad *könnte* ein Anhaltspunkt für eine unzureichende aufgabenbezogene Ausstattung in den Kommunen Sachsen-Anhalts im Verhältnis zu den Kommunen anderer Länder sein. Problematisch ist dabei, dass es keine belastbaren nicht-finanziellen Daten zum Umfang bzw. zur Struktur der öffentlichen Aufgabentätigkeit gibt,[124] die unmittelbar für die kleinteilige Analyse der Aufgabenerfüllung und Aufgabenverteilung innerhalb der Länder herangezogen werden könnten. Deswegen wird der Kommunalisierungsgrad auf der Grundlage der *unmittelbaren Ist-Auszahlungen* gemäß der folgenden Berechnungsvorschrift ermittelt:

$$\text{Kommunalisierungsgrad} = \frac{\text{Unmittelbare Auszahlungen}_{\text{Kommunen}}}{\text{Unmittelbare Auszahlungen}_{\text{Land}} + \text{Unmittelbare Auszahlungen}_{\text{Kommunen}}}$$

Die unmittelbaren Auszahlungen repräsentieren die im Zuge der Aufgabenwahrnehmung getätigten Auszahlungen *ohne* Zahlungen an den öffentlichen Bereich (Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsen, Sachinvestitionen, laufende und vermögenswirksame Zahlungen an andere Bereiche).[125] Es handelt sich dabei um sachzielbezogene Auszahlungen der Aufgabenerfüllung. Demnach sind in der Kennzahl weder Tilgung noch Rücklagen[126] oder etwa Zuwendungen und Zuweisungen zwischen den öffentlichen Haushalten (insbesondere vom Land an die Kommunen) erfasst. Die Landeszuweisungen an die Kommunen können vielmehr als ausgleichendes Finanzierungsinstrument fungieren, sofern es Unwuchten gibt, welche die kommunale Finanzausstattung betreffen. Diese in den Kommunalisierungsgrad eingehenden unmittelbaren Auszahlungen zeigen allerdings nicht an, ob die Leistungserbringung wirtschaftlich erfolgt, wie die Qualität der erstellten Leistungen einzustufen ist und ob Aufgaben vorliegen, die auf kommunaler Ebene pflichtig oder freiwillig erbracht werden.[127] Folglich liefert der Kommunalisierungsgrad vorrangig Informationen über die Dezentralisierung der Aufgabentätigkeit in den Flächenländern.[128] Trotz der Limitationen ermöglicht der Kommunalisierungsgrad wertvolle Hinweise auf die Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und Kommunalebene.

Zur Berechnung der Kommunalisierungsgrade werden Daten aus den Statistischen Berichten des Statistischen Bundesamtes zu den Kassenergebnissen der Kernhaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts verwendet.[129]

---

[123] Diese Betrachtungsweise macht sich frei davon, ob die Finanzausstattung selbst zu Defiziten oder Überschüssen bezogen auf den Finanzierungssaldo führt.

[124] Vgl. Bertelsmann Stiftung (2019), S. 10.

[125] Im Statistischen Bericht des Jahres 2024 zur Vierteljährlichen Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts handelt es sich bei den laufenden und vermögenswirksamen Zahlungen an andere Bereiche um die Zeilen 59 und 60, 116 und 117 sowie 128 und 129 im Tabellenreiter 71511-16. Vgl. Statistisches Bundesamt (2025). Bezüglich der unmittelbaren Auszahlungen siehe zudem: Haushaltssteuerung.de (2024). Damit wird gezeigt, welche Nachfragewirkung die kommunalen Auszahlungen tatsächlich marktwirksam entfalten. Für die Landesebene ist bedeutsam, dass die Zuweisungen an die kommunale Ebene kein Bestandteil der unmittelbaren Auszahlungen sind und daher nur die Auszahlungen für die eigene Aufgabenerfüllung sichtbar werden. Dies entspricht der Methodik der Bertelsmann Stiftung.

[126] An dieser Stelle herrscht demnach ein analoger Ansatz zum finanzstatistischen Finanzierungssaldo.

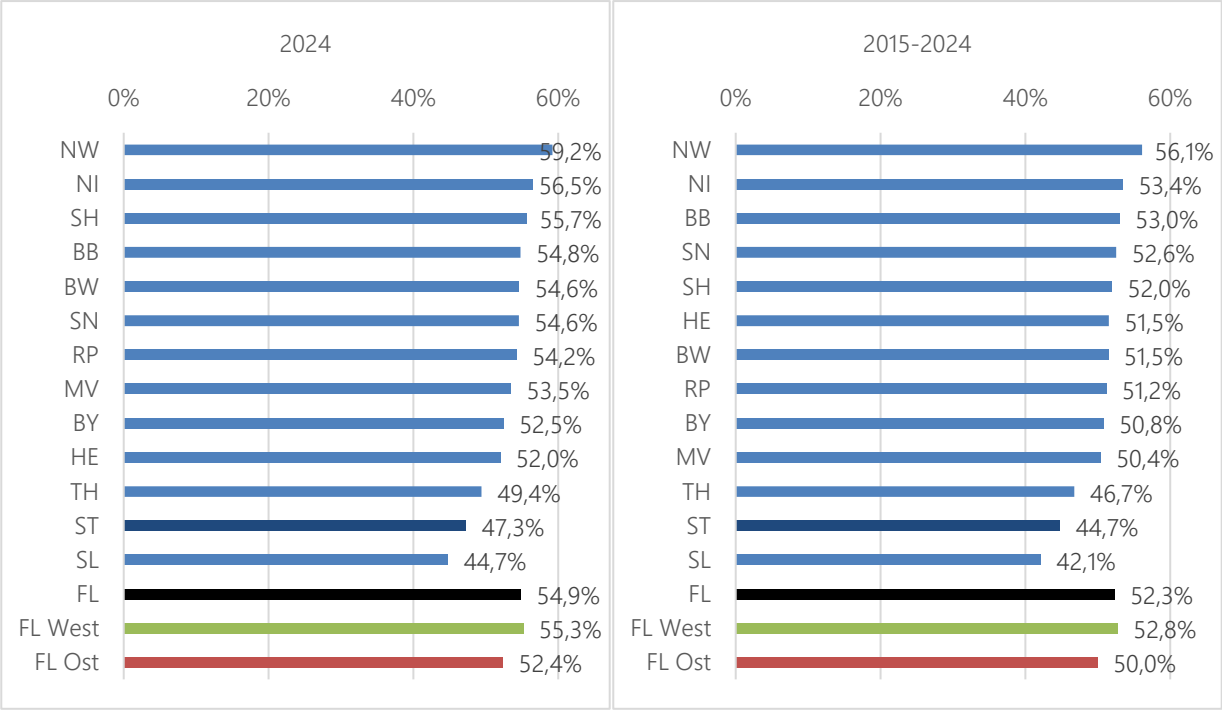
[127] Zur Einordnung des kommunalen Aufgabenbestands vgl. auch Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 9; Starke (2020), S. 40-44.

[128] Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 18.

[129] Eine Darstellung mit Kern- und Extrahaushalten wäre mit dem Datenmaterial ebenfalls möglich. Es erfolgt jedoch ein alleiniger Bezug auf die Kernhaushalte, um kongruent zur Vorgehensweise im restlichen Gutachten zu arbeiten.

Sowohl für das aktuellste verfügbare Jahr 2024 (Abbildung 39 links) als auch für den einen Zehn-Jahres-Zeitraum repräsentierenden Durchschnitt der Jahre 2015-2024 (Abbildung 39 rechts) ist festzustellen, dass Sachsen-Anhalt mit 47,3 % bzw. 44,7 % im bundesweiten Vergleich einen stark unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad aufweist (Bundesdurchschnitt: 54,6 % bzw. 51,2 %).[130] D. h., in Sachsen-Anhalt übernehmen die Kommunen einen geringfügig niedrigeren Anteil an der zusammengefassten Aufgabenerfüllung als in den meisten anderen Ländern. Ein wesentlicher Grund dafür besteht darin, dass im Gegensatz zu vielen anderen Ländern das Land Sachsen-Anhalt der Träger der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§ 1 AG SGB IX ST) ist und Landkreise und kreisfreie Städte (nur) unterstützend mit Einzelfallbearbeitungen durch die Sozialagentur Sachsen-Anhalt beauftragt werden können (§ 2 AG SGB IX ST).

Abbildung 39: Kommunalisierungsgrade in den Kernhaushalten der Flächenländer 2024 (links) und im Durchschnitt 2015-2024 (rechts)



Berechnung einschließlich Zinszahlungen

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts 2015-2024, Kernhaushalte).

Innerhalb der Flächenländer verzeichnet Nordrhein-Westfalen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2024 den (mit Abstand) höchsten Kommunalisierungsgrad (56,1 %) und prägt damit maßgeblich den bundesweiten Durchschnitt. Danach folgen Niedersachsen (53,4 %), Brandenburg (53,0 %) und Sachsen (52,6 %) bereits in einem

[130] Der Kommunalisierungsgrad kann nach zwei Varianten unterschieden werden: Werden die Zinsen aus der Maßzahl herausgerechnet, erfolgt nur ein Vergleich der Auszahlungen für die laufende Aufgabenerfüllung in der laufenden Periode. In der hier dargestellten Variante mit Zinsen wird das vollständige Auszahlungsvolumen angegeben, sodass der tatsächliche Zahlungsmittelabfluss abgebildet wird.

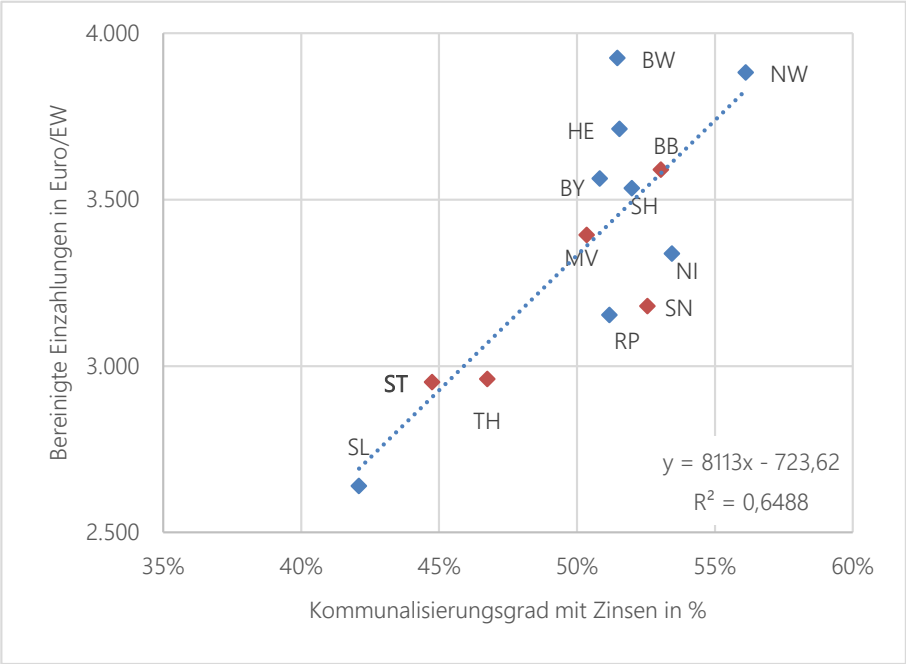
etwas größeren Abstand. Sachsen-Anhalt reiht sich erst auf der vorletzten Position ein. Das Gegenstück zu Nordrhein-Westfalen bildet das Saarland (41,1 %), in dem viele (sonst kommunalen) Leistungen durch die Landesverwaltung wahrgenommen werden (z. B. Trägerschaft für Förderschulen, Eingliederungshilfe).

Zur besseren Einordnung und Vergleichbarkeit werden die ermittelten Kommunalisierungsgrade den bereinigten Einzahlungen der Kommunalebenen der Länder gegenübergestellt. Beim Vergleich mit der jeweiligen kommunalen Finanzausstattung (bereinigte Einzahlungen) im Zeitraum von 2015 bis 2024 wird evident, dass die durchschnittliche Ausstattung der Kommunen mit Einzahlungen grundsätzlich mit dem Kommunalisierungsgrad korrespondiert (Abbildung 40). Es liegt eine positive Korrelation der beiden betrachteten Größen vor. Die Regressionsgerade (gepunktete Linie) zeigt dabei an, dass die bereinigten Einzahlungen der Kommunen je zusätzlichem Prozentpunkt Kommunalisierungsgrad durchschnittlich um etwas mehr als 81,13 Euro/EW höher ausfallen.[131] Der Kommunalisierungsgrad kann nach dieser einfachen Zusammenhangsbetrachtung bereits mehr als 65 % der Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Ausstattungshöhen der Kommunen mit Finanzmitteln erklären und eignet sich damit sehr gut als Referenzmaßstab.[132] Weichen die Datenpunkte von der Regressionslinie ab, die den allgemeinen Zusammenhang beschreibt, kann daraufhin die Finanzausstattung bewertet werden. *Über* der Linie liegende Punkte weisen eine Einnahmenausstattung auf, die umfangreicher ist als dies angesichts des Kommunalisierungsgrades durchschnittlich zu erwarten wäre. Spiegelbildlich dazu ist die Finanzausstattung von *unter* der Linie liegenden Punkten geringer als es angesichts des Kommunalisierungsgrades zu erwarten wäre. Sachsen-Anhalt (ST) liegt dabei geringfügig über der Regressionsgerade, was eine etwas höhere Einnahmenausstattung anzeigt als angesichts des Durchschnitts des Kommunalisierungsgrades 2015 bis 2024 zu erwarten gewesen wäre.

[131] Dabei handelt es sich um eine einfache lineare Regression gemäß der OLS-Schätzmethode; die Datenpunkte werden nicht gewichtet. Eigene Berechnungen. Der Schätzer von 8.113 Euro bezieht sich auf eine Änderung des Kommunalisierungsgrades um 100 %, eine Änderung um 1 % hat damit einen äquivalenten Wert von 81,13 Euro.

[132] Dies wird durch das Bestimmtheitsmaß (R^2) in Höhe von 0,6488 angegeben. Die übrigen rund 35 % der Varianz können auf länderspezifische Regelungen, Unterschiede in den strukturellen Eigenschaften der Kommunen, finanzpolitische Schwerpunktsetzungen und die unterschiedlichen Steuereinnahmen der Kommunen zurückgeführt werden.

Abbildung 40: Kommunalisierungsgrad und bereinigte Einzahlungen der Kommunen in den Kernhaushalten im Vergleich der Flächenländer im Durchschnitt 2015-2024



Berechnung einschließlich Zinszahlungen
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts 2015-2024, Kernhaushalte).

Die Differenz zwischen der erwarteten und der tatsächlichen Pro-Kopf-Einzahlungsausstattung der Kommunen Sachsen-Anhalts fällt mit lediglich +45 Euro/EW gering aus (vgl. Abbildung 40 und Tabelle 5 mit der Dokumentation der rechnerischen Ergebnisse). Die in Tabelle 5 dargestellten Erwartungswerte für die bereinigten Einzahlungen berechnen sich anhand der in Abbildung 40 illustrierten Regressionsformel

$$y = 8.113x - 723,62$$

Dabei stellt die Variable y den erwarteten Wert der bereinigten Pro-Kopf-Einzahlungen eines Landes dar. Der Wert „8.113“ repräsentiert die Steigung der Regressionsformel; diese ist im dargestellten Fall positiv und bedeutet, dass ein Anstieg des Kommunalisierungsgrades (vertreten durch die Variable x) um 10 Prozentpunkte zu einer Erhöhung der bereinigten Pro-Kopf-Einzahlungen um etwa 811 Euro führt. Der Wert „-723,62“ stellt die Konstante des regressionsanalytischen Schätzverfahrens dar, die zu dem erwarteten Wert der Einzahlungen in Euro je Einwohner hinzugerechnet (bzw. in diesem Fall abgezogen) werden muss. Für das Land Sachsen-Anhalt wird demnach der Kommunalisierungsgrad i. H. v. 44,7 % in die Regressionsformel eingesetzt, was einen Erwartungswert der bereinigten Pro-Kopf-Einzahlungen i. H. v. 2.907 Euro/EW ergibt.

Tabelle 5: Ist-Wert versus Erwartungswert der bereinigten Einzahlungen in den Kernhaushalten der Kommunen der Flächenländer im Durchschnitt 2015-2024

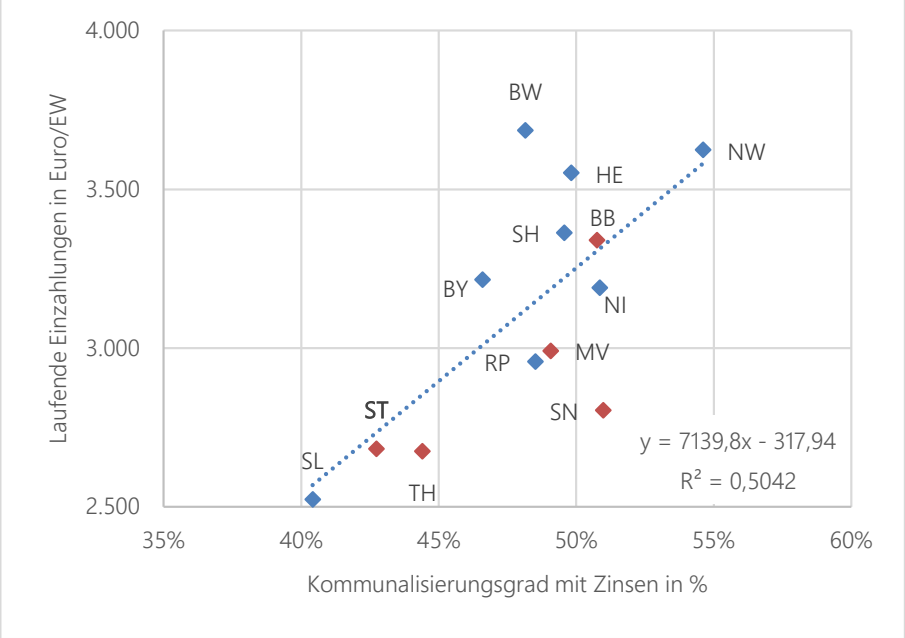
Land	Kommunalisierungs-grad	Erwartungswert Bereinigte Einzahlungen*	Ist-Wert Bereinigte Einzahlungen	Differenz Ist-Wert und Erwartungswert
NW	56,1%	3.829	3.882	52
NI	53,4%	3.612	3.338	-274
BB	53,0%	3.580	3.590	10
SN	52,6%	3.540	3.180	-360
SH	52,0%	3.494	3.534	40
HE	51,5%	3.458	3.712	254
BW	51,5%	3.451	3.925	474
RP	51,2%	3.428	3.153	-275
BY	50,8%	3.400	3.563	163
MV	50,4%	3.362	3.393	31
TH	46,7%	3.069	2.961	-108
ST	**44,7%**	**2.907**	**2.951**	**45**
SL	42,1%	2.691	2.639	-52

Berechnung einschließlich Zinszahlungen
* Erwartungswert basierend auf dem statistischen Zusammenhang, siehe Abbildung 40.
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts 2015-2024, Kernhaushalte).

Im Betrag handelt es sich im Vergleich der Flächenländer um den viertniedrigsten Wert. Multipliziert mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl Sachsen-Anhalts in den Jahren 2015 bis 2024 ergibt sich damit ein Absolutbetrag i. H. v. rund 93,6 Mio. Euro. Folglich liegt die Interpretation nahe, dass die Kommunen in Sachsen-Anhalt angesichts ihres Kommunalisierungsgrades im Verhältnis zu den anderen Flächenländern eine rechnerisch geringfügig zu hohe Finanzausstattung aufweisen.

Im Hinblick auf die geringe Fokussierung des sachsen-anhaltischen FAG auf investive Bestandteile soll ergänzend eine zielgerichtete Untersuchung der laufenden Verwaltungstätigkeit durchgeführt werden. Demnach werden nachfolgend die Kommunalisierungsgrade der Flächenländer und die bereinigten kommunalen Einzahlungen unter Ausschluss der Investitionstätigkeit berechnet und gegenübergestellt (Abbildung 40). Im Gegensatz zur Darstellung mit der Gesamtrechnung (Abbildung 40) liegt Sachsen-Anhalt geringfügig unter der Regressionsgerade, was eine etwas niedrigere laufende Einnahmenausstattung anzeigt als angesichts des Durchschnitts des laufenden Kommunalisierungsgrades 2015 bis 2024 zu erwarten gewesen wäre.

Abbildung 41: Kommunalisierungsgrad der laufenden Verwaltungstätigkeit und bereinigte kommunale Einzahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit in den Kernhaushalten im Vergleich der Flächenländer im Durchschnitt 2015-2024



Berechnung einschließlich Zinszahlungen

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts 2015-2024, Kernhaushalte).

Die Differenz zwischen der erwarteten und der tatsächlichen Pro-Kopf-Einzahlungsausstattung der Kommunen Sachsen-Anhalts fällt mit -51 Euro/EW gering aus (Abbildung 41 und Tabelle 6 mit der Dokumentation der rechnerischen Ergebnisse). Multipliziert mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl Sachsen-Anhalts in den Jahren 2015 bis 2024 ergibt sich damit ein Absolutbetrag i. H. v. rund 108,9 Mio. Euro. Folglich liegt hierbei die Interpretation nahe, dass die Kommunen in Sachsen-Anhalt angesichts ihres laufenden Kommunalisierungsgrades im Verhältnis zu den anderen Flächenländern eine rechnerisch geringfügig zu niedrige Finanzausstattung mit laufenden Einzahlungen aufweisen.

Tabelle 6: Ist-Wert versus Erwartungswert der bereinigten laufenden Einzahlungen in den Kernhaushalten der Kommunen der Flächenländer im Durchschnitt 2015-2024

Land	Kommunalisierungs-grad	Erwartungswert Bereinigte Einzahlungen*	Ist-Wert Bereinigte Einzahlungen	Differenz Ist-Wert und Erwartungswert
NW	54,6%	3.581	3.624	43
SN	51,0%	3.322	2.803	-519
NI	50,9%	3.313	3.190	-124
BB	50,8%	3.306	3.339	32
HE	49,8%	3.239	3.551	312
SH	49,6%	3.221	3.363	142
MV	49,1%	3.186	2.991	-195
RP	48,5%	3.146	2.957	-188
BW	48,2%	3.120	3.685	565
BY	46,6%	3.008	3.215	207
TH	44,4%	2.853	2.674	-179
ST	**42,7%**	**2.733**	**2.682**	**-51**
SL	40,4%	2.568	2.523	-45

Berechnung einschließlich Zinszahlungen
* Erwartungswert basierend auf dem statistischen Zusammenhang, siehe Abbildung 41.
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts 2015-2024, Kernhaushalte).

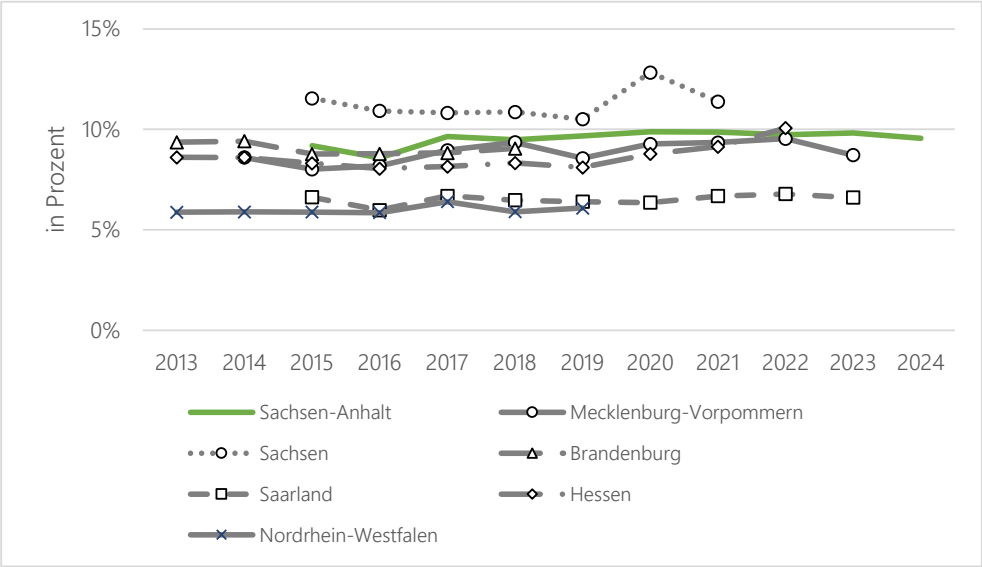
2.4.1.2 Freiwillige Aufgabenerfüllung

Der Ist-Stand und die Entwicklung des Grades an freiwilliger Aufgabenerfüllung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden Sachsen-Anhalts wurde in Abschnitt 1.4 gewürdigt. Dabei ergab sich für die sachsen-anhaltischen Kommunen mit 9,6 % an den gesamten Ist-Zuschussbeträgen eine hohe Quote an freiwilliger Aufgabenwahrnehmung am aktuellen Rand. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2024 beläuft sich der Anteil ebenfalls auf 9,6 %, wobei eine stabile Entwicklung im Zeitverlauf konstatiert werden kann (vgl. nochmals Abbildung 23). Im Beobachtungszeitraum hat demnach keine Erosion der freiwilligen Aufgabenerfüllung der Kommunen stattgefunden. Spiegelbildlich ist aber auch keine substanzielle Erweiterung zu beobachten gewesen.

Am Kriterium der freiwilligen Aufgabenerfüllung kann eine Ableitung für das Volumen der FAG-Masse getroffen werden. Eine vergleichsweise niedrige oder sinkende Quote weist darauf hin, dass die untersuchte Finanzausstattung nicht ausreichend war, um das Niveau der freiwilligen Aufgabenerfüllung auf ein angemessenes Niveau zu führen oder zu halten. Dies würde demnach auf eine erforderliche Erhöhung der FAG-Masse hindeuten, während eine ausgesprochen hohe Quote spiegelbildlich sogar eine mögliche Absenkung der FAG-Masse induziert. Für Sachsen-Anhalt ist das Kriterium neutral zu bewerten. Im Ländervergleich, der angesichts der er-

heblichen Datenanforderungen nur für eine Auswahl von Flächenländern durchgeführt werden kann,[133] präsentiert sich der Anteil als relativ hoch und fällt ähnlich hoch aus wie in Mecklenburg-Vorpommern, jedoch niedriger als in Sachsen[134] (Abbildung 42). Auch in Hessen fiel die Quote im Jahr 2022 höher aus. Gemessen an den Standards der Aufgabenwahrnehmung und der derzeitigen Finanzlage (vgl. Abbildung 2) erreichen die sachsen-anhaltischen Kommunen einen beträchtlichen Wert, der zudem in der Tendenz leicht anwächst. Insofern ist aus dem Vergleich der freiwilligen Aufgabenerfüllung im gewählten Rahmen keine Anpassung der FAG-Leistungen angezeigt.

Abbildung 42: Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung der Kommunen im Vergleich ausgewählter Flächenländer 2013-2024 (Basisvariante)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, IT.NRW, Statistisches Amt des Saarlandes.

2.4.1.3 Realsteuerhebesätze und Grunderwerbsteuersatz

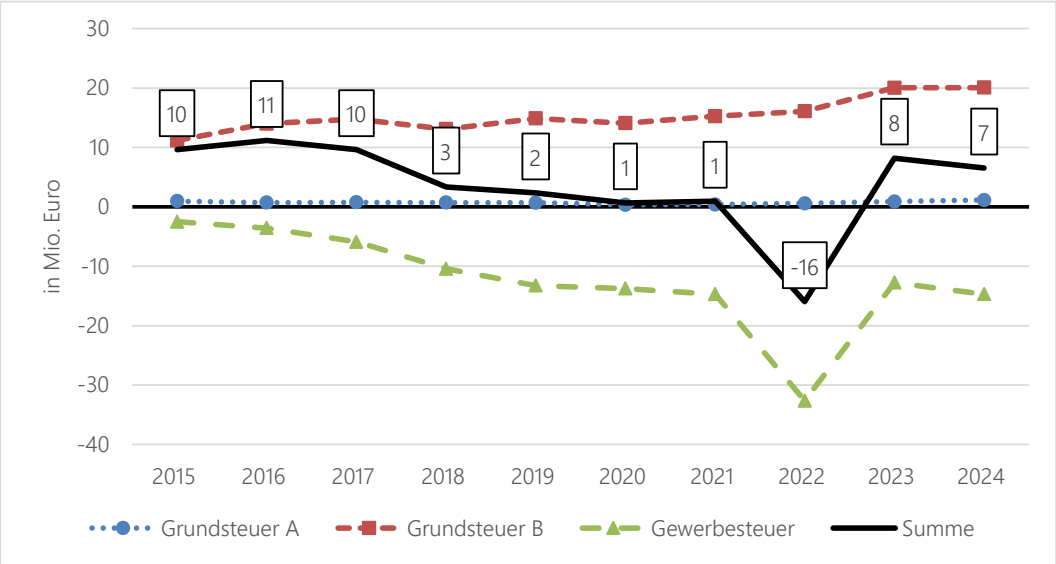
Hinsichtlich der Realsteuerhebesätze ergaben sich gemäß der Analyse im Abschnitt 1.2.2 keine Hinweise auf hohe strukturell unausgeschöpfte Einnahmenpotenziale in den sachsen-anhaltischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, die die Bewertung der Finanzlage maßgeblich beeinträchtigen. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2024 beträgt das rechnerische Mehraufkommenspotenzial gegenüber dem Bundesdurchschnitt 37,8 Mio. Euro (vgl. oben, Abbildung 9 links, Seite 16).

[133] Die Berechnungen basieren auf einer detaillierten Auswertung der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken nach Aufgabenbereichen und kommunalen Gruppen. Vor dem Hintergrund der Kostenpflichtigkeit der Jahresrechnungsdaten können die Auswertungen nur für Länder vorgenommen werden, für die den Gutachtern Daten vorliegen.

[134] Formal handelt es sich in Sachsen bei Kulturaufgaben um Pflichtaufgaben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die kommunalen Auszahlungen substanziell in höherem Umfang von Landeszuweisungen kofinanziert werden als in anderen Ländern. Der Pflichtcharakter ist vor allem eine Hülle für den pflichtigen Zusammenschluss der Landkreise zu sogenannten Kulturräumen. Vgl. Hesse/Dziurla (2024).

Dieses Potenzial reduziert sich allerdings erheblich, sofern die beiden Städte **Leuna und Lützen**, welche erhebliche Gewerbesteueraufkommen bei vergleichsweise niedrigen Gewerbesteuerhebesätzen generieren, aus den Analysen ausgeschlossen werden (Abbildung 43). Demnach beläuft sich das gesamte Realsteuermehraufkommenspotenzial gegenüber dem Bundesdurchschnitt nur noch auf 3,6 Mio. Euro, ohne die Grundsteuer A sogar nur auf 2,9 Mio. Euro. Bei der Gewerbesteuer ergibt sich sogar eine Überanspannung der gemeindeindividuellen Hebesätze.

Abbildung 43: Mehr- bzw. Minderaufkommenspotenzial aus den Realsteuern ohne Leuna und Lützen im Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt 2015-2024



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

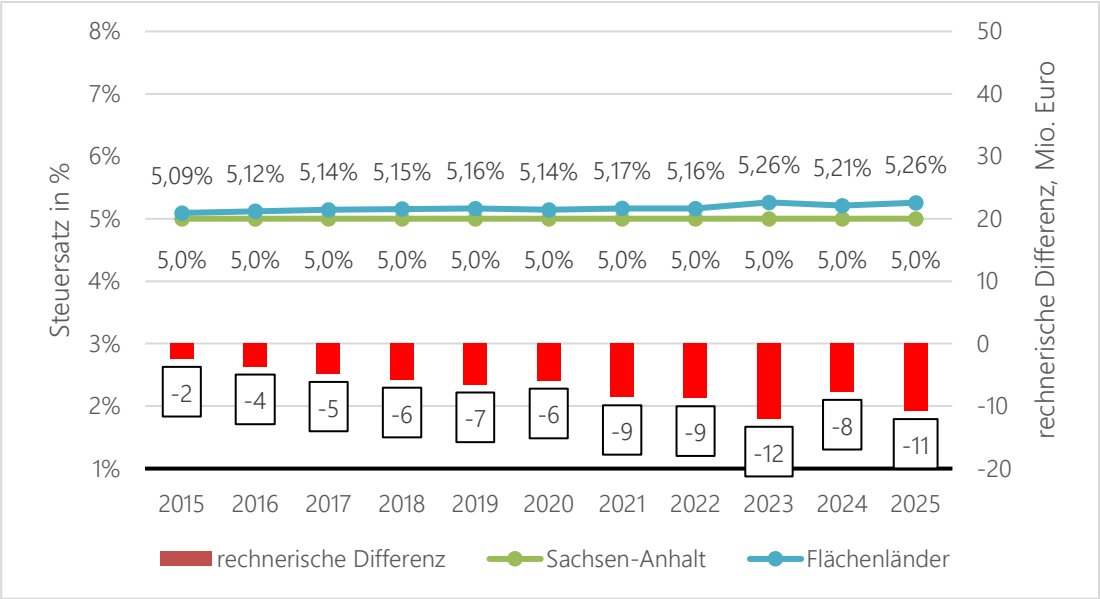
Bemerkenswert ist das zunehmende Auseinanderfallen der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B. Für die Grundsteuer B ist ein langsam aber stetig wachsender Trend potenzieller Mehreinnahmen zu beobachten. Die Hebesatzpolitik der Gemeinden in Sachsen-Anhalt ist seit 2015 hinter der bundesweiten Entwicklung zurückgeblieben, sodass zwischen 10 Mio. Euro und 20 Mio. Euro (2015-2024: 15,3 Mio. Euro pro Jahr) an gemeindlichen Mehreinnahmen aus der Grundsteuer B hätte erzielt werden können, ohne die Steuerpflichtigen in Sachsen-Anhalt schlechter zu stellen als im Bundesdurchschnitt – mit steigender Tendenz. Bei der Gewerbesteuer ist das umgedrehte Bild zu erkennen. Wenn, wie beschrieben, Leuna und Lützen angesichts ihrer Sonderstellung aus der Betrachtung ausgeklammert werden, so hatten noch im Jahr 2015 die Gemeinden in Sachsen-Anhalt die Hebesätze der Gewerbesteuer genauso stark angespannt wie im Bundesdurchschnitt. Seitdem sind allerdings zunehmend tatsächliche Mehreinnahmen durch überdurchschnittliche Hebesätze in Sachsen-Anhalt gegenüber dem Bundesdurchschnitt festzustellen. Am aktuellen Rand erzeugt dies Mehreinnahmen der Gemeinden in Höhe von rund 15 Mio. Euro (im Durchschnitt der Jahre 2015-2024 sind es 12,4 Mio. Euro).

Der beschriebene Effekt bei der Gewerbesteuer ist nicht ausschließlich eine unmittelbare Folge der Hebesatzpolitik (Erhöhung von Gewerbesteuer-Hebesätzen), sondern auch auf Aufkommensverschiebungen zwischen

Gemeinden mit unterschiedlichen Hebesätzen zurückzuführen. Dennoch sollte dieser Aspekt bei langfristigen Entwicklungen berücksichtigt werden.

Ergänzt wird dieser Befund durch die Analyse des Mehraufkommenspotenzials aus der Grunderwerbsteuer auf der Landesebene Sachsen-Anhalts (Abbildung 44). Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2024 beträgt das Potenzial des Landes, welches gegenüber dem Bundesdurchschnitt einen geringeren Grunderwerbsteuersatz von durchgängig 5,0 % (ggü. 5,17 % im ungewichteten Bundesdurchschnitt 2015-2024) aufweist, 6,6 Mio. Euro. Werden die um den Einfluss der Gemeinden Leuna und Lützen bereinigten Mehraufkommenspotenziale der Kommunen und das Potenzial des Landes gegeneinander gerechnet, ergeben sich durchaus Anpassungsbedarfe, wenngleich in moderatem Umfang. Die Potenziale für die Realsteuern und die Grunderwerbsteuer werden ähnlich stark von beiden Gebietskörperschaftsebenen genutzt. Keine der beiden Ebenen verzichtet sichtbar auf Mehreinnahmenpotenziale in nennenswertem Umfang. Dennoch können und sollten die aus diesen Analysen gewonnenen Ergebnisse genutzt werden. Im Gutachten wird dies später bei der Diskussion des Symmetrieverfahrens (Abschnitt 2.4.2.3) sowie bei der Evaluation der Teilschlüsselmassenbildung (Abschnitt 4.3) in die Berechnungen einbezogen. Im aktuellen Bedarfsmodell spielen die Informationen dagegen keine Rolle.

Abbildung 44: Mehr- bzw. Minderaufkommenspotenzial aus der Grunderwerbsteuer in Sachsen-Anhalt im Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt 2015-2025



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

2.4.2 Interne Perspektive: Symmetriemodell für Sachsen-Anhalt

2.4.2.1 Grundidee des Symmetrieverfahrens

Das Symmetrieverfahren ist eine weitere Möglichkeit, die Dotation der FAG-Masse zu bestimmen. Die Grundvorstellung besteht in einer prinzipiellen Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben. Auf dieser

Grundlage wird die angemessene Ausstattung der Kommunen bestimmt und gleichzeitig ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes anerkannt.[135] Die Idee einer gleichmäßigen, symmetrischen Entwicklung, wie sie bereits der einnahmeseitige sog. *Gleichmäßigkeitsgrundsatz* vorsieht, wird mit dem Symmetrieverfahren auf die Ausgabenseite ausgedehnt. Das Verfahren beantwortet hierbei auf elegante Weise sowohl die Frage nach einer gleichmäßigen Entwicklung als auch die Anforderung, den „Eintaktpunkt" für diese gleichmäßige Entwicklung zu bestimmen und zu überprüfen. Da die Bewertung unter dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt der Landesebene stattfindet, bietet das Symmetrieverfahren insofern vor allem in einer Situation beidseitiger Defizite eine Lösung. Darüber hinaus ist es in weiteren denkbaren Kombinationen aus Überschüssen und Defiziten der kommunalen und der Landesebene sachgerecht nutzbar. Das Symmetrieverfahren ist nicht nur ein in der Wissenschaft diskutiertes Reformmodell, es ist in Brandenburg bereits seit dem Jahr 2004 gesetzlich verankert und prägt dort die regelmäßige Überprüfung der Verbundquote.[136]

In einer Situation beidseitiger liquider Überschüsse (positive Finanzierungssalden)[137] führt das Symmetrieverfahren technisch dazu, dass der gemeinschaftlich berechnete Überschuss nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung auf Land und Kommunen aufgeteilt wird (Tabelle 7). In dieser Situation könnte argumentiert werden, dass trotz eines asymmetrischen Zustandes keine Anpassung der FAG-Leistungen erfolgen muss, da beide Ebenen ihre Aufgaben erfüllen und darüber hinaus Schulden tilgen bzw. liquide Rücklagen aufbauen konnten. Somit würde eine Anpassung gleichwohl zukünftige Entwicklungspfade und Handlungsmöglichkeiten vorprägen. Wenn die Überschüsse asymmetrisch verteilt sind, besteht das Risiko, dass sich kommunale und Landesebene zunehmend auseinanderentwickeln.

[135] Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al.. (2012), S. 6.

[136] § 3 Abs. 5 BbgFAG (Fassung aus dem Jahr 2004, mittlerweile redaktionell überarbeitet): „Die Hundertsätze nach Absatz 1 werden für das Ausgleichsjahr 2007 und sodann in einem dreijährigen Rhythmus im Hinblick auf die gebotene proportionale Verteilung der Finanzmittel zu den wahrgenommenen Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen überprüft und bei Bedarf angepasst. […]"

[137] Auf Basis der amtlichen Statistik können nur Haushaltsergebnisse auf Basis von Zahlungsdaten berechnet werden. Zudem ist zu betonen, dass, wie bei allen vertikalen Dotationsverfahren, die Summe aller Gemeinden im Fokus steht und nicht die Haushaltslage einzelner Kommunen.

Tabelle 7: Funktionen und Rolle des Symmetrieverfahrens in Abhängigkeit der Haushaltszustände

		Kommunen	
		Überschuss	Defizit
Land	Überschuss	Angemessene Verteilung des gemeinsamen Überschusses nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Lösung für zukünftige Handlungsmöglichkeiten	Beteiligung der Kommunen an den Überschüssen des Landes nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Stärkung der Solidarität zwischen Land und Kommunen
	Defizit	Beteiligung des Landes an den Überschüssen der Kommunen nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Stärkung der Solidarität zwischen Land und Kommunen, Schutz der Kommunen vor Konsolidierungsmaßnahmen des Landes	Angemessene Verteilung des gemeinsamen Defizites nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Lösung zur Aufgabensicherung und zur Verteilung des Konsolidierungsdrucks

Quelle: Eigene Darstellung.

Im spiegelbildlichen Fall eines Defizits auf beiden Seiten geht es analog um eine gleichmäßige (= ausgabenorientierte) Beteiligung an den gemeinschaftlichen Defiziten, wobei keine Ebene eine vollständige Deckung ihrer Defizite erwarten darf. Vielmehr bietet das Symmetrieverfahren eine tragfähige Lösung für den bestehenden Interessenkonflikt zwischen einer Erfüllung kommunaler Aufgaben und ebenso notwendigen Landesaufgaben. Durch die Methode des Symmetrieverfahrens wird die Finanzausgleichsmasse so angepasst, dass der Konsolidierungsdruck gleichmäßig auf beide Ebenen verteilt wird. Der Fall ist deswegen relevant, da er den entstehungsgeschichtlichen Ursprung der Entwicklung des Symmetriekonzepts markiert. Das Symmetriemodell ist weniger ein originäres finanzwissenschaftliches Konzept als vielmehr durch Gerichtsentscheidungen motiviert. *„Das Gebot der ‚vertikalen Verteilungssymmetrie' von Einnahmen und Ausgaben geht maßgeblich auf zwei Urteile des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes sowie des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes aus dem Jahr 1997 zurück."*[138]

Auch der VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ bezog sich in seinem Urteil aus dem Jahr 2012 auf den Symmetrieansatz als mögliche Lösung für die Dotationsfrage und bezieht die beiden im Verfahren vorgebrachten Modelle von JUNKERNHEINRICH ET AL. und SCHERF in seine Entscheidung ein – den beiden Protagonisten in der

[138] Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012), S. 6 Seither wurde dieses von den Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichtshöfen verschiedener Länder weiterentwickelt, vgl. ebenda.

Auseinandersetzung mit dem Symmetrieansatz.[139] Es erkannte die Gleichwertigkeit der Aufgabenerfüllung von Land und Kommunen an, obgleich diese nicht explizit in der Landesverfassung verankert sei:

> *„Angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich danach durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet."*[140]

Das Gericht machte gleichzeitig Aussagen zur konkreten Durchführung des Symmetrieverfahrens, jedoch in mehreren denkbaren Alternativen und ohne Vorabfestlegung:

> *„Ausgangspunkt jeder Symmetriebetrachtung ist ein Vergleich der Finanzlage des Landes und der kommunalen Ebene anhand finanzwissenschaftlicher Kennzahlen. Anhaltspunkte hierfür lassen sich beispielsweise aus einer Gegenüberstellung der Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen, einem Vergleich der Deckungsquoten auf Landes- und Kommunalebene oder auch aus einer vergleichenden Betrachtung der Finanzierungssalden und der jeweiligen Verschuldungssituation gewinnen."*[141]

Der dritte Fall liegt vor, wenn die kommunale Ebene in der Summe einen Überschuss erwirtschaftet, während die Landesseite eine Defizitsituation aufweist (et vice versa). Auch in diesen Szenarien erfolgt eine aufgabenorientierte Verteilung der Finanzausgleichsmasse, sodass die Überschüsse der einen Seite *zum Teil* die Defizite der anderen Seite decken. Dabei besteht weder ein voller Deckungsanspruch bestehender Defizite noch ein vollständiger Verlust von Überschüssen. Je nach Lage der Daten kann es sogar dazu kommen, dass nach der Symmetrieanpassung beide Seiten ein Defizit aufweisen.[142] In diesen Fällen dient das Symmetrieverfahren der Stärkung der Solidarität zwischen Land und Kommune. Da keine Seite per se erwarten kann/muss, stärker von positiven oder negativen Ausschlägen betroffen zu sein, bietet das Symmetrieverfahren eine gegenseitige Absicherung. Nicht zuletzt schützt es die Kommunen explizit davor, dass sich das Land finanziell zu Lasten der Kommunen saniert, indem Aufgaben verlagert werden, ohne dass ein entsprechender finanzieller Ausgleich erfolgt oder indem aufgabenbezogene Zuweisungen oder (investive) Förderprogramme gekürzt werden.[143]

Der ausdrückliche Bezug zur Aufgabenerfüllung (praktisch: der Ausgabenseite) ist ein gewichtiger Vorzug des Symmetrieverfahrens gegenüber „gewöhnlichen" Verbundquotenverfahren oder dem einnahmeseitigen Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Gleichzeitig weist es eine größere Flexibilität in der Entwicklung auf als das einseitig von den kommunalen Auszahlungen ausgehende Bedarfsverfahren nach dem Vorbild in Sachsen-Anhalt, das

---

139 Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012). Maßgeblich für die Diskussion des Symmetrieansatzes sind die Arbeiten von Boettcher/Holler (2012), Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012), Junkernheinrich/Micosatt (2012), Scherf (2012) sowie Scherf (2015).

140 Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012), S. 11.

141 Ebenda.

142 Wenn eine Seite A ein ausgeprägtes Defizit aufweist, die andere Seite B aber nur einen geringen Überschuss, dann kann die Umschichtung der FAG-Masse dazu führen, dass sich die Defizite der Seite A verringern, während der Korrekturbetrag höher ausfällt als Überschüsse der Seite B und diese damit ebenfalls in eine defizitäre Situation gerät.

143 Eine Kürzung liegt nach der Logik des Symmetrieverfahrens selbst dann vor, wenn die Haushaltsansätze des Landes unverändert bleiben, während sich die relevanten Ausgaben dynamisch weiterentwickeln.

die Entwicklung der Landesebene praktisch vollständig ausblendet, die Finanzausstattung der Kommunen dagegen zementiert und keine dynamischen Entwicklungen ermöglicht. Somit verringert das Symmetrieverfahren das Risiko, dass sich geringe Ungleichmäßigkeiten in längeren Zeitabläufen aufsummieren und zu massiven Ungleichgewichten führen, die dann erst in größeren Reformpaketen und wenig vorhersehbar aufgelöst werden oder gar ohne Korrektur fortgeschrieben werden.

Ein weiterer Vorteil des Symmetrieverfahrens ist die Transparenz der Berechnung, die sich positiv vom Bedarfsverfahren unterscheidet. Die eingehenden Daten können der amtlichen Finanzstatistik entnommen werden, die eine öffentliche Quelle ist. Weitere Nebenrechnungen, welche zur Feinsteuerung genutzt werden, können ebenfalls vollständig auf öffentlich verfügbaren Quellen beruhen. Verwaltungsinterne Daten der kommunalen oder der Landesebene sind dagegen nicht erforderlich. Alle Berechnungen können auf der Grundlage von Ist-Daten erfolgen. Prognosen sind dagegen nicht zwingend erforderlich.

Aus der Überprüfung mittels Symmetrieverfahren kann im Ergebnis eine (ggf. anzupassende) Verbundquote resultieren. Diese bietet den Anknüpfungspunkt für die Fortschreibung im zu planenden Haushaltszeitraum. Diese Verbundquote kann auf die Verbundgrundlagen nach Maßgabe der jeweils aktuellen Steuerschätzung angewendet werden und sichert somit die Anpassungsfähigkeit an die jeweiligen wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen. Erst aus der Anwendung der Verbundquote auf die Verbundgrundlagen (Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen) resultiert die konkrete FAG-Masse (in Euro). Das Symmetrieverfahren liefert den hierfür relevanten Parameter der Verbundquote. In regelmäßigen Zyklen erfolgt die wiederholte Evaluation der kommunalen Finanzausstattung und der FAG-Masse nach dem Symmetrieverfahren auf der Grundlage aktualisierter Ist-Daten. Asymmetrien werden korrigiert und die angepasste Verbundquote wiederum für den nächsten Planungszeitraum verwendet.

2.4.2.2 Berechnungsweg

Ein wesentlicher Vorzug des Symmetrieverfahrens ist, dass es transparent und rechnerisch relativ einfach darstellbar ist.[144] BOETTCHER/HOLLER sprechen von einer *„(…) geradezu bestechend einfachen Logik: (…) Die vertikale Einnahmenverteilung muss der Aufgabenverteilung folgen."*[145] Dabei ist eine Einzelbewertung von Aufgaben hinsichtlich ihrer Pflichtigkeit, ihrer sachlichen Erforderlichkeit oder der Effizienz ihrer Umsetzung entbehrlich. Diskussionen, die Landesaufgaben gegen kommunale Aufgaben abwägen oder „ausspielen", sind verzichtbar. Der Symmetrieansatz bezieht sich auf die Gesamtheit der Aufgabenerfüllung auf kommunaler und auf Landesebene und stellt diese mit einem rein quantitativen Messkonzept gegenüber. Ergänzende Betrachtungen zu weiteren finanzwirtschaftlich bedeutsamen Indikatoren, wie der Verschuldung, der Entwicklung der Finanzvermögen, zum Umfang der freiwilligen Aufgabenerfüllung oder zur Investitionsfähigkeit der Kommunen können die Ergebnisse plausibilisieren und in einen Gesamtkontext einordnen. Zwingend erforderlich sind sie gleichwohl nicht.

---

144 Vgl. Boettcher/Holler (2012), S. 262.

145 Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 36.

Ausgangspunkt der Symmetrieberechnungen bilden Daten der amtlichen Finanzstatistik (idealerweise Jahresrechnungsstatistik, ersatzweise Kassenstatistik). Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese nicht unmittelbar in das Berechnungssystem eingehen können, sondern modifiziert werden müssen.[146] Ziel ist die Berechnung eines Symmetriefaktors, der angibt, ob die Einnahmeausstattung der Gemeinden symmetrisch zu ihrem Ausgabenanteil ist.

JUNKERNHEINRICH/BOETTCHER/HOLLER ET AL. haben den Ansatz beschrieben, der vor allem das brandenburgische FAG seither entscheidend geprägt hat.[147] Sie gehen für die Berechnung des Symmetriefaktors von den Bereinigten Gesamtauszahlungen aus, von denen sie die Bereinigten Gesamteinzahlungen ohne die Allgemeinen Deckungsmittel abziehen (Abbildung 45). Es verbleibt der Zuschussbetrag, der als **Deckungsmittelverbrauch** bezeichnet wird. In diesem Deckungsmittelverbrauch sind bereits Zahlungen berücksichtigt, die über aufgabenbezogene Zuweisungen, Erstattungen und Förderprogramme abgedeckt werden. Es bleiben diejenigen Zuschussbeträge übrig, die tatsächlich durch Allgemeine Deckungsmittel zu finanzieren sind. Die Berechnung des korrespondierenden **Deckungsmittelbestandes** erfolgt auf Basis der Allgemeinen Deckungsmittel, eine echte Dispositionsfreiheit über die Finanzmittel ist demnach Voraussetzung. Es erfolgt weiterhin eine Bereinigung um Zahlungen der Länder an die Gemeinden und der Gemeinden an die Länder.[148] Der Mittelfluss zwischen den beiden Ebenen stellt die eigentliche Zielgröße des Symmetrieverfahrens dar und darf daher nicht selbst Grundlage seiner Berechnung sein. Für beide Größen wird im nächsten Arbeitsschritt der kommunale Anteil berechnet. Das Verhältnis aus kommunalem Deckungsmittelbestand und kommunalem Deckungsmittelverbrauch bildet schließlich den **Symmetriekoeffizienten**.

Perfekte Symmetrie ist gegeben, wenn der Faktor den Wert 1 annimmt. Wenn er kleiner als 1 ist, dann herrscht eine relative Unterausstattung der Kommunen und es ergibt sich eine Nachschusspflicht des Landes zu Gunsten der Kommunen. Wenn er Werte größer 1 annimmt, sind die Kommunen bezogen auf ihre Ausgaben überdurchschnittlich mit Deckungsmitteln ausgestattet, sodass eine Senkung der FAG-Masse zu Gunsten des Landes abgeleitet werden kann.[149]

---

146 Dies gilt sowohl für das Verfahren nach Junkernheinrich et al. als auch für das Verfahren nach Scherf. vgl. Scherf (2015), S. 27 ff.

147 Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012). Junkernheinrich, Boettcher, Holler und Micosatt bearbeiteten die Fragestellung als Team in unterschiedlichen Zusammensetzungen mit der identischen Methode und ähnlichen Ergebnissen für verschiedene Länder. Im Folgenden steht die Notation „Junkernheinrich et al." für diese in verschiedenen Zusammensetzungen agierende Forschergruppe.

148 Allerdings nur bezogen auf die allgemeinen Zuweisungen und nicht auf zweckgebundene Zuweisungen. Letztere kommen bereits bei der Berechnung des Deckungsmittelbestandes (Zuschussbedarf) zum Abzug.

149 Das beschriebene Verfahren ist auch in den weiteren Gutachten zur Anwendung gekommen.

Abbildung 45: Berechnung des Symmetriekoeffizienten in Brandenburg nach JUNKERNHEINRICH

Land
Bereinigte Gesamtausgaben (Funktionsbereich 1001)
./. bereinigte Gesamteinnahmen (Funktionsbereich 1001)
./. allgemeine Deckungsmittel
= *Deckungsmittelverbauch des Landes*

Land
Steuern u. steuerähnliche Abgaben
./. Abschöpfungen aus Länderfinanzausgleich
+ Zuweisungen aus Länderfinanzausgleich sowie Bundesergänzungszuweisungen
./. allgemeine Zuweisungen an Gemeinden/Gemeindeverb.
+ allgemeine Zuweisungen u. Umlagen von Gemeinden/Gemeindeverb.
./. erhöhte Gewerbesteuerumlage für Fonds Deutsche Einheit (bis 2004)*
= *Deckungsmittelbestand des Landes*

*) in den westdeutschen Bundesländern.

Kommunen
Bereinigte Gesamtausgaben (Funktionsbereich 1001)
./. bereinigte Gesamteinnahmen (Funktionsbereich 1001)
./. allgemeine Deckungsmittel
= *Deckungsmittelverbrauch der Kommunen*

Kommunen (inkl. Zweckverbände)
Steuern und steuerähnliche Abgaben
+ allgemeine Zuweisungen vom Land
./. allgemeine Zuweisungen und Umlagen an das Land
= *Deckungsmittelbestand der Kommunen*

Insgesamt
Deckungsmittelverbrauch des Landes
+ Deckungsmittelverbrauch der Kommunen
= *Gesamtdeckungsmittelverbrauch*

Insgesamt
Deckungsmittelbestand des Landes
+ Deckungsmittelbestand der Kommunen
= *Gesamtdeckungsmittelbestand*

Berechnung

$$\frac{\text{Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelbestand}}{\text{Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelverbrauch}} = \text{Symmetriekoeffizient}$$

Interpretation
Symmetriekoeffizient = 1 ≙ „Perfekte Symmetrie“
Symmetriekoeffizient < 1 ≙ Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene
Symmetriekoeffizient > 1 ≙ Ungleichverteilung zugunsten der kommunalen Ebene

Quelle: zusammengefasste Darstellung nach Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012), S. 44-51.

Die aus der Symmetriebetrachtung resultierende Finanzausstattung der Kommunen reagiert auf Veränderungen der **Aufgaben**wahrnehmung, die sich im **Ausgaben**verhalten widerspiegelt. Dabei kann sich nur auf die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen bezogen werden, nicht auf einzelne Aufgaben. Beide Modelle nehmen Bezug auf die Ist-Ausgaben, d. h., auf eine Abgrenzung **erforderlicher** oder **wirtschaftlicher** Aufgabenerfüllung (durch Normierung oder Effizienzmessung) wird verzichtet, da keine entsprechenden Daten vorliegen. Sie unterstellen daher ein identisches Ausmaß an Effizienz/Ineffizienz auf beiden Ebenen. Es handelt sich demnach um rein quantitative Verfahren. Modelle, die versuchen, die Bedarfe der Kommunen stärker an einer Standardisierung und Bereinigung der Ist-Ausgaben zu orientieren, gehen regelmäßig mit erheblich höherem Erfassungs- und Analyseaufwand einher (siehe oben, Bedarfsmodelle). Zudem folgen sie einer gänzlich anderen Philosophie: Kommunen sind zwar bedarfsgerecht auszustatten, sie haben jedoch in Zeiten wachsender Steuereinnahmen keinen Anspruch auf eine Beteiligung an den Landeseinnahmen, wenn sich die eigene Aufgabenerfüllung nicht verändert. Das Symmetrieverfahren spiegelt dagegen eher den Charakter des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument der allgemeinen Grundfinanzierung der Kommunen wider.

2.4.2.3 Maßgebliche Parameter des Symmetrieverfahrens

Für die operative Überprüfung der Dotation des kommunalen Finanzausgleichs mittels Symmetrieverfahren sind Entscheidungen hinsichtlich relevanter Parameter zu treffen, die insbesondere vier Aspekte umfassen:

- Umgang mit Zinsen,
- Definition der manövrierfähigen Masse des Symmetrieverfahrens,
- Umgang mit ausgelagerter Leistungserbringung in Extrahaushalten und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU),
- Definition der Analysezeiträume.

Bezüglich der **Behandlung der Zinsausgaben** beider Ebenen bestehen unterschiedliche Ansichten. JUNKERNHEINRICH ET AL. plädieren dafür, **Zinsausgaben aus der Symmetriebetrachtung auszuschließen**. Den Hintergrund bildet die Forderung nach einer periodengerechten Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben, v.a. hinsichtlich der laufenden Aufgabenerfüllung. Zinszahlungen zeigten keinen Bezug zur *aktuellen* Leistungserbringung. Voraussetzung für deren Nutzung wäre eine zyklische Tilgung der Kreditbestände, von der nicht automatisch auszugehen sei. Die Länder hätten in der Vergangenheit das Instrument der Verschuldung deutlich intensiver genutzt als die Kommunen. Der haushälterische Einwand, dass Zinsen ebenso aus den Budgets zu finanzieren seien, wird durchaus gesehen, gegenüber den theoretischen Bedenken gleichwohl als nicht hinreichend erachtet.[150] In diesem Zusammenhang werden besonders systematische **Unterschiede der Möglichkeiten der Kreditfinanzierung von Ausgaben** thematisiert. Eine Verteilung auf Basis der Ausgaben suggeriere, dass diese den Aufgaben tatsächlich entsprächen. Das Ausgabeverhalten sei aber nicht nur Spiegelbild der Aufgaben, sondern auch der Finanzierungsmöglichkeiten. Es ergäben sich Verzerrungen, wenn diese nicht symmetrisch gegeben seien. Es wird daher die Gefahr eines Zirkelschlusses und der doppelten Belohnung kreditfinanzierter Ausgaben gesehen - im Zeitpunkt ihrer Realisierung durch die Ansetzung als Investitionen und später über erhöhte Finanzmassenanteile infolge der Zinszahlungen.[151] Dies stehe im Zusammenhang mit unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Vorgaben mit stärkeren Restriktionen für die kommunale Ebene. Das Symmetrieverfahren würde bei Berücksichtigung der Zinsen auch übermäßiges Ausgabeverhalten über die Einnahmenseite honorieren und somit fortschreiben und damit letztlich zu Gunsten der Landesebene wirken.[152]

SCHERF hingegen argumentiert, dass Zinsausgaben aus haushälterischer Sicht tatsächliche und erforderliche Ausgaben seien und ein **Ausschluss der Zinsausgaben insofern nicht gerechtfertigt** sei. Es bestehe kein Unterschied zwischen Zinsen und anderen zukunftswirksamen finanziellen Festlegungen, die sich in Gestalt unterschiedlicher Ausgabearten zeigen können. Insbesondere beim Vergleich zwischen einer Alternative mit Kreditfinanzierung einer öffentlichen Infrastruktureinrichtung mit einem Mietmodell würde letzteres bevorzugt.[153] Während Mieten (oder auch Zuschüsse an ein ausgelagertes kommunales Unternehmen, welches die Leistung erbringt) in jedem Fall als bedarfsbegründende Ausgaben gelten, würden Zinsausgaben diskriminiert.

---

150 Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 19 ff.

151 Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 1.

152 Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 23 ff., im Weiteren mit Hinweisen auf die tatsächlich höchst unterschiedliche Verschuldungspolitik des Landes Hessen und seiner Kommunen belegt sowie mit einem anschaulichen Modellbeispiel illustriert.

153 Vgl. Scherf (2015), S. 34 ff.

Der Abzug der Zinsen mit Verweis auf die **unterschiedlichen Kreditaufnahmemöglichkeiten** ist ein durchaus nachvollziehbares Argument. Auch vor dem Hintergrund, dass die Zinsausgaben der Landesebene in Sachsen-Anhalt höher sind als diejenigen der kommunalen Ebene (beim Land 345 Mio. Euro im Jahr 2025, auf der kommunalen Ebene nur 75 Mio. Euro). Dazu kommt die Niedrigzinsphase der 2010er Jahre, die die Zinsbelastungen aller öffentlichen Haushalte erheblich gesenkt hat. Insofern entfaltet der Einflussfaktor „Zinsen" in der Zeitreihe einen sehr unterschiedlichen Effekt. Gegenwärtig und zukünftig steht die Thematik der Kreditaufnahme zudem unter anderen Vorzeichen als in der Vergangenheit. Während für die Kommunen die Aufnahme von Krediten grundsätzlich weiter möglich ist (vor allem investive Kredite), steht dem Land dieses Finanzierungsinstrument seit 2020 nur noch zum konjunkturbedingten Haushaltsausgleich sowie für außergewöhnliche Notlagen zur Verfügung[154] Insofern haben sich die regulären Kreditaufnahmemöglichkeiten ab 2020 zu Gunsten der Kommunen verschoben, die aber ihrerseits durch die Kommunalaufsicht des Landes reguliert werden. Seit 2025 ist auch für die Länder wieder strukturelle Neuverschuldung möglich, allerdings nur im Umfang von maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts.

Der VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ, der in der Klage gegen das dortige FAG mit unterschiedlichen Auffassungen zur Zinsfrage konfrontiert war, verglich die Verfahren (bezüglich statistischer Basis, Ausgabenkonzept und Umgang mit Zinszahlungen) ohne eindeutiges Ergebnis: *„(…) keine der beiden Vergleichsberechnungen ist offenkundig vorzugswürdig. (…) Keine der beiden Berechnungsmethoden begründet so gravierende Richtigkeitszweifel, dass ihre Ergebnisse im vorliegenden Zusammenhang unberücksichtigt bleiben müssten."*[155]

Angesichts der vorgelegten Argumente, die in Tabelle 8 zusammengefasst sind, erscheint es aktuell angemessen, die Zinsen nicht in binärer Form (ganz oder gar nicht) anzusetzen, sondern eine Teilanrechnung vorzunehmen. Die Simulationsberechnungen werden daher jeweils mit und ohne Zinsen angegeben, um einen Eindruck des Effekts zu vermitteln.

Die zweite wesentliche Festlegung muss hinsichtlich der **Abgrenzung der manövrierfähigen FAG-Leistungen** erfolgen. Wie eingangs beschrieben wurde, soll das Symmetrieverfahren dazu dienen, eine strukturell symmetrische Entwicklung der Einnahmen von kommunaler und Landesebene zu den jeweiligen Ausgabentrends herstellen. Hierzu ist es von zentraler Bedeutung, dass die Finanzausgleichsleistungen im Zentrum der Betrachtung stehen. Sie leisten die Scharnierfunktion, die das Symmetrieverfahren erbringen soll. Damit die FAG-Leistungen die zentrale Dreh-und-Angel-Funktion erfüllen können, müssen sie einerseits für die Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs und -bestands genutzt werden. Andererseits müssen sie so abgegrenzt werden, dass sie durch Veränderungen der Verbundquote direkt adressiert werden. Somit können erforderliche Anpassungen unmittelbar in Verbundquoten-Punkte übersetzt werden.

[154] In Sachsen sind sowohl die Umfänge der konjunkturellen und notlagenbedingten Kreditaufnahme besonders gering (durch das Einnahmentrendverfahren) als auch der Tilgungszeitraum für Notsituationen besonders kurz.

[155] Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012), S. 18.

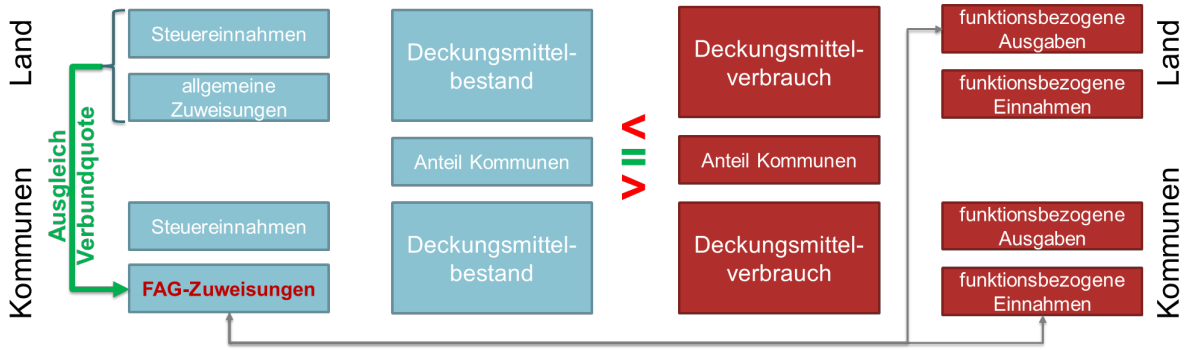
Tabelle 8: Fachliche Argumente in der Auseinandersetzung um die Behandlung von Zinsen im Symmetrieverfahren

Argumente **für** einen Abzug der Zinsen im Symmetrieverfahren	Argumente **gegen** einen Abzug der Zinsen im Symmetrieverfahren
• Zinsen sind vergangenheitsorientierte Lasten (Periodenzuordnung) • ungleiche Zugriffsmöglichkeiten auf Verschuldung	• Zinsen bilden eine finanzwirtschaftliche Belastung und sind zu zahlen • Zinsausgaben gehen zu Lasten anderer Ausgaben für öffentliche Leistungen • Zinsänderungen und das Niedrigzinsniveau wirken sich auf die Haushalte aus

Quelle: Eigene Darstellung.

Weder die Jahresrechnungs- noch die Kassenstatistik weisen **Finanzausgleichsleistungen** explizit aus. Für die Heranziehung der Finanzausgleichsleistungen muss daher auf die bisherige Kalkulation der FAG-Masse gemäß dem (fortgeschriebenen) Bedarfsmodell zurückgegriffen werden (bzw. Festbetragsmodell für die jeweils relevanten Jahre). Dies sichert, dass die Abgrenzung der Finanzmasse jährlich nach den jeweils geltenden (und ggf. verhandelten) Ergebnissen passt und insofern die Entwicklung der FAG-Masse realistisch abbildet. Überdies ist die Anschlussfähigkeit für Prognosen gegeben. Wenn mittels des Symmetrieverfahrens Asymmetrien berechnet werden, können die Korrekturfaktoren direkt mit der FAG-Masse künftiger Perioden verrechnet werden. Echte Prognosen der (a-)symmetrischen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sind dagegen mit dem Verfahren nicht erreichbar. Es handelt sich um ein Ex-post-Abrechnungssystem.

Abbildung 46: Schema des Symmetrieverfahrens mit den FAG-Zuweisungen im Zentrum



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Begrifflichkeit der *manövrierfähigen* **FAG-Leistungen** bezieht sich in diesem Zusammenhang darauf, dass in der Symmetriebetrachtung bewusst bestimmte Finanzströme ausgeklammert werden können, da sie explizit für eine der beiden Ebenen zur Verfügung stehen sollen und nicht Gegenstand eines allgemeinen Ausgleichs

sein sollen. Dies betrifft *nicht* zweckgebundene Finanzierungsströme, etwa aus Landes-, Bundes- und EU-Förderprogrammen, die in die Berechnung der Deckungsmittelverbräuche eingehen. Stattdessen geht es darum, einen Teil der FAG-Leistungen, die den Charakter Allgemeiner Deckungsmittel haben, auszuklammern. Dies könnten etwa besondere Zuführungen an die FAG-Masse im Zuge von Konsolidierungshilfen für die Kommunen sein. Auch eine finanzielle Unterstützung der kommunalen Ebene durch Umsatzsteuermittel nach § 1 des Bundes-FAG könnten hier aus der FAG-Masse herausgerechnet werden, damit nicht nachgelagert eine ungewollte Beteiligung des Landes an einer Förderung der Kommunen (oder umgedreht) erfolgt.

Als dritte wesentliche Stellschraube ist die Stellung der **öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)** im Zusammenhang mit dem Symmetrieverfahren zu klären. Dies betrifft einerseits die Extrahaushalte und andererseits die sonstigen FEU (SoFEU). Reichen die eigenen Mittel der FEU nicht aus (z. B. wirtschaftliche Einnahmen eines städtischen Betriebs), müssen sie aus den Kernhaushalten zugeschossen werden, Überschüsse aus den Auslagerungen fließen in den Kernhaushalt zurück. Durch diese Verbindung zwischen Kernhaushalt und ausgelagerten Bereichen ist eine separate Betrachtung der FEU nicht unbedingt erforderlich, insbesondere nicht für die SoFEU. Zu berücksichtigen sind Extrahaushalte dagegen, wenn sie dauerhaft Defizite erwirtschaften, die nicht durch die Kernhaushalte abgedeckt werden (sondern durch eigene Kreditaufnahme) oder wenn in Extrahaushalten Überschüsse angesammelt werden, die nicht in den Kernhaushalt zurückfließen. In diesen Fällen liefert deren Einbeziehung zusätzliche Informationen zur Haushaltslage und zeichnet ein realistischeres Bild der finanziellen Situation.

Zuletzt ist der **Zeitraum der Symmetriebetrachtung** zu definieren. Deckungsmittelverbrauch, Deckungsmittelbestand und Symmetriefaktor lassen sich für jedes Haushaltsjahr separat berechnen. Allerdings sollten diese Jahreswerte nicht unmittelbar in jährliche Anpassungen münden, da sonst negative Anreizeffekte zu erwarten sind: Ein überhöhtes Ausgabeverhalten einer Ebene würde dann unmittelbar in der Folgeperiode durch höhere Zuweisungen (Kommunen) bzw. einen geringeren Mittelabfluss in die FAG-Masse (Landesebene) „belohnt". Hierdurch besteht auf beiden Ebenen ein Anreiz die eigenen Auszahlungen zu überhöhen. Ein zu schneller Anpassungsmechanismus würde zu kurzfristig reagieren und sich nicht auf die strukturellen Änderungen beziehen. Um die Anreizeffekte zu eliminieren, sind Mehrjahresdurchschnitte zu nutzen. Dieser sollte wiederum nicht zu kurz ausfallen, damit einzelne Jahre nicht zu viel Gewicht erhalten und die Ergebnisse verzerren. Ein zu langer Betrachtungszeitraum birgt dagegen das Risiko, dass zu viele zwischenzeitlich veraltete Daten in die Kalkulation eingehen. Immerhin repräsentieren die Zahlungen die rechtlichen Regelungen und Aufgabenanforderungen, die sich zwischenzeitlich geändert haben können. Wenn das Symmetriemodell dazu genutzt werden soll, die FAG-Masse ex-post zu überprüfen, ist ein Untersuchungszeitraum von 4-6 Jahren (2-3 Doppelhaushalte, mindestens einmal je Legislatur) angemessen. Dies wäre dann auch der zeitliche Rahmen für die wiederkehrende Überprüfung der FAG-Masse mit dem Symmetrieansatz. Der Überprüfungszeitraum sollte so gestaltet sein, dass er möglichst keine zeitlichen Überlappungen enthält, da sonst einzelne Jahre mehrfach in die Analyse eingehen (und diese ggf. verzerren). Um längere Untersuchungszeiträume zu nutzen, können gleitende Durchschnitte über längere Zeiträume genutzt werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass jedes Jahr langfristig gleich häufig im Überprüfungszeitraum vertreten ist.

Für die Auswahl des Analysezeitraums sind zudem **konjunkturelle Schwankungen** zu bedenken. Die ausgabenseitigen Eingangsgrößen bleiben durch die Konjunktur erfahrungsgemäß vergleichsweise wenig beeinflusst. Eine stärkere Durchschlagswirkung konjunktureller Schwankungen ist dagegen auf der Einnahmenseite zu beobachten (vor allem bezüglich der Steuereinnahmen), sodass bei kurzen Analysezeiträumen ständige Anpassungen der Zuweisungen erfolgen müssten. Die Forderung nach einem konjunkturneutralen Stützzeitraum führt dagegen regelmäßig zu einem sehr weiten Griff in die Vergangenheit, da die tatsächliche Konjunktursituation nur nachlaufend bewertet werden kann und sie zudem nicht revisionssicher ist.[156] Die Konjunkturneutralität ist jedoch im Symmetrieverfahren nicht zwingend erforderlich. Bei wiederholter Anwendung können sich positive und negative Effekte ausgleichen. Je weiter der Stützzeitraum zurückliegt, desto weniger können am aktuellen Rand liegende Effekte ausgeglichen werden. Nicht jede Abweichung muss unmittelbar ausgeglichen werden, nur strukturelle Verwerfungen, was auch mit Blick auf die nachlaufende Statistik kaum anders möglich erscheint.[157] Eine pragmatische und zugleich methodisch sachgerechte Lösung liegt darin, die jeweils für den konkreten Überprüfungszeitraum berechneten Ergebnisse mit längerfristigen Entwicklungen zu kontrastieren.[158] Dies ermöglicht, die Ergebnisse in längere Entwicklungstrends einzuordnen und Einzelfalleffekte zu identifizieren.

Wie bereits kurz angedeutet wurde, handelt es sich beim Symmetrieverfahren um eine Methode der Ex-post-Abrechnung vergangener FAG-Jahre. Unsymmetrische Entwicklungen der Vergangenheit können identifiziert, und ihr Umfang bemessen werden. Die abgeleiteten Korrekturbeträge können dann mit zukünftigen FAG-Planjahren verrechnet werden. Die **Prognosefähigkeit** mit Blick auf zukünftige Haushaltsjahre im Sinne der Identifikation einer (a-)symmetrischen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben ist dagegen gering zu bewerten. Hierzu müssten sowohl Mengen- als auch Preiskomponenten der öffentlichen Aufgabenerfüllung parallel zu den entsprechenden Einnahmen aus Steuern, Zuweisungen, Gebühren etc. präzise vorausberechnet werden. Angesichts der Unsicherheit zukünftiger Entwicklungen dürften erhebliche Abweichungen zu späteren Ex-post-Betrachtungen die Regel sein. Daher ist das Symmetrieverfahren für die *jährliche* Fortschreibung der FAG-Masse ungeeignet. Stattdessen könnte letztere vereinfacht mittels Verbundquotenverfahren erfolgen, d. h. auf der Grundlage der jeweils aktuellen Steuerschätzung und den entsprechenden Landeseinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen. Eine regelmäßige Evaluation mittels Symmetrieverfahren sichert, dass ggf. eintretende Asymmetrien zeitnah abgerechnet werden und in einer Anpassung der Verbundquote mündet, die dann jeweils für den nächsten zukünftigen Zeitraum zur Anwendung kommt.

2.4.2.4 Anreize

Bereits im vorangegangenen Abschnitt zur Auswahl der Analysezeiträume ist auf einen problematischen Anreizeffekt hingewiesen worden. Wenn die FAG-Masse nachgelagert auf die Dynamik der Auszahlungen reagiert,

---

[156] Daten für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen unterliegen regelmäßigen Revisionen und können teilweise noch 10-15 Jahre rückwirkend korrigiert werden.

[157] Vgl. Scherf (2012), S. 31.

[158] Junkernheinrich et al. schlagen dazu einen möglichst konjunkturneutralen Mehrjahresdurchschnitt vor. Vgl. ebenda, S. 53-57. SCHERF eine Trendberechnung der Kommunalisierungsgrade auf Einnahmen- und Ausgabenseite. vgl. Scherf (2012), S. 58 ff.

besteht für beide Ebenen der Anreiz, die Auszahlungen auszudehnen und bei der nachfolgenden Berechnung der Symmetriefaktoren einen höheren Anteil an der gemeinsamen Finanzmasse zugerechnet zu bekommen. Dieser zentrale Fehlanreiz des Symmetrieverfahrens kann durch den Rückgriff auf einen Mehrjahresdurchschnitt bzw. einen längeren Überprüfungszeitraum gemildert werden. Das Symmetrieverfahren eignet sich folglich besonders für die Überprüfung in längeren Zyklen (4-6 Jahre). Dies trägt auch dem Charakter Rechnung, dass das Symmetrieverfahren auf Ist-Daten angewiesen und daher ausschließlich für vergangenheitsorientierte Untersuchungen geeignet ist. Für eine jährliche Anpassung ist es dagegen eher ungeeignet, da der skizzierte Ausgabenwettlauf dann tatsächlich zu schnellen Erfolgen führen könnte. Wird die Finanzmasse nicht kurzfristig angepasst, sondern die Zwischenjahre etwa über ein einfaches Verbundquotenverfahren einnahmenseitig fortgeschrieben, kann keine der beiden Ebenen ex ante ihren Erfolg einplanen. Das Ausgabeverhalten müsste über einen längeren Zeitraum hinweg gesteigert werden und zudem vollständig vorfinanziert werden, ohne dass Klarheit über den exakten Umfang der Kompensation herrscht. Nur wenn eine Seite ihren Deckungsmittelverbrauch **stärker** gesteigert hat als die andere, hat sie eine einnahmeseitige Kompensation zu erwarten. Wenn das Ausgabevolumen dabei insgesamt stärker wächst als die insgesamt verfügbaren Einnahmen, würden Defizite auf beiden Seiten entstehen.

Dabei muss jedoch bedacht werden, dass für beide Ebenen eine **Pflicht zum Haushaltsausgleich** besteht, die den Anreiz zu einem schuldenfinanzierten Ausgabenwettlauf begrenzt. Seit 2020 ist diese Grenze für das Land sogar verfassungsrechtlich verankert (grundgesetzliche und landesrechtliche Schuldenregel), während für die Kommunen im Rahmen der landesgesetzlichen Gemeindehaushaltsregeln nach wie vor temporäre Überschreitung der Regeln und Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung möglich sind. Damit ergibt sich aus der Symmetrieperspektive eher ein strategischer Nachteil für das Land, da die Kommunen weiterhin Ausgaben über Kredite finanzieren können und somit ihr Ausgabevolumen über die gegenwartsbezogenen Einnahmen hinweg ausdehnen können. Es kann abgeleitet werden, dass bei der Umsetzung eines symmetrieorientierten Verfahrens für beide Ebenen ein dauerhafter Anreiz besteht, die eigenen Einnahmemöglichkeiten voll auszuschöpfen und keine (liquiden) Haushaltsüberschüsse zu generieren, welche in den Abbau des bestehenden Schuldenstandes oder Reservebildung fließen könnten. Hierbei ist wiederum das Land leicht im Vorteil, da es durch Aktivitäten der Rechtsaufsicht auf eine Rückführung des kommunalen Schuldenstandes und damit auf Finanzierungsüberschüsse der Kommunen drängen könnte. Ein Anreiz zur Kürzung von Ausgaben ist durch das Symmetriemodell jedenfalls für beide Seiten klar ausgeschlossen.

Gleichzeitig muss aber herausgestellt werden, dass die genannten Anreizeffekte nicht ausschließlich für das Symmetrieverfahren, sondern für jede Art der ausgabeseitigen Betrachtung gelten. Werden Ist-Ausgaben oder anderweitig approximierte Bedarfe als Maßstab der FAG-Dotierung herangezogen, ergibt sich für die beteiligten Akteure ein Anreiz, diese zu steigern, um zusätzliche Einnahmen zu generieren.

Ein weiterer Aspekt der dynamischen Wirkung ergibt sich aus der Einbindung der Länder und der Kommunen ins föderale Gesamtsystem und betrifft die durch Bundesgesetz determinierten Aufgaben. Ausgabensteigerungen für die Kommunen, die nicht durch Konnexitätsregelungen gedeckt sind (Altaufgaben), würden über das

Symmetrieverfahren teilweise durch die Landesebene erstattet. Die Erstattung für eine durch Bundesrecht vorgegebene Aufgabe wäre dann abhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes. Zusätzliche Kostenübernahmen durch den Bund würden aber gleichermaßen im Symmetrieverfahren abgebildet. Die Mehreinnahmen der Kommunen würden einen partiellen Ausgleich zu Gunsten des Landes zur Folge haben, und die Entlastung würde nicht vollständig auf der kommunalen Ebene wirksam werden. Wird z. B. die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft erhöht, wie dies im Jahr 2020 der Fall war, vermindert dies den Deckungsmittelverbrauch der kommunalen Ebene und damit auch den Anspruch auf Anteile aus dem Deckungsmittelbestand. Die FAG-Leistungen würden dann sinken und einen Teil der Entlastung kompensieren. Fraglich ist dann, ob die vorherige Ausstattung der Kommunen bereits angemessen war, ob also das Land bisher tatsächlich einen symmetrischen Anteil der Aufgabe übernommen hatte. Dies birgt insbesondere bei starker Ausgabendynamik die Gefahr einer dauerhaften Schieflage – die Kommunen mussten Ausgabensteigerungen in der Vergangenheit selbst verkraften (sie sind Teil ihres Deckungsmittelverbrauchs), bei der Entlastung (Erhöhung des kommunalen Deckungsmittelbestandes) soll jedoch das Land partizipieren.[159]

2.4.2.5 Berechnung der Symmetriefaktoren für Sachsen-Anhalt

Grundsätzlich orientiert sich der in Abbildung 47 illustrierte Rechnungsweg am Verfahren nach JUNKERNHEINRICH ET AL. (Abbildung 45, Seite 105): Zunächst wird für beide Ebenen der **Deckungsmittelverbrauch** berechnet. Dieser gibt für die Kommunen an, welche Auszahlungen aus der Aufgabenerfüllung nicht durch zweckgebundene Einzahlungen (einschließlich Zuweisungen aus den Förderprogrammen) gedeckt sind und stattdessen aus Steuern und Finanzausgleichsleistungen (=Deckungsmittel) zu finanzieren sind. Für das Land liegt die Perspektive auf der eigenen Aufgabenerfüllung, die Finanzausgleichsleistungen sind demnach von den Bereinigten Auszahlungen abzuziehen. Auf beiden Ebenen verbleiben Platzhalter zur Berücksichtigung von Zinsausgaben, um die Ergebnisse differenziert nach dieser Maßgabe darstellen zu können.

Auf der Seite des **Deckungsmittelbestandes** werden im nächsten Schritt für die Kommunen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben zuzüglich der Finanzausgleichsleistungen addiert. Zusätzlich kann im Symmetrieverfahren das Mehreinnahmepotenzial aus Realsteuern einbezogen werden (siehe Kapitel 1.2.2). Für das Land werden die Steuereinnahmen mit den Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich (allgemeine Zuweisungen und Umlagen des Bundes und der Länder) addiert und die an die Kommunen fließenden Finanzausgleichsleistungen abgezogen. Die Summe aus dem Deckungsmittelbestand des Landes und der Kommunen bildet die insgesamt verfügbare Finanzmasse, die nun ausgabensymmetrisch zu verteilen ist (Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen, Zuweisungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich).

Die **manövrierfähigen FAG-Leistungen** gehen sowohl auf der kommunalen als auch auf der Landesebene und zudem sowohl bei der Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs als auch des Deckungsmittelbestandes ein

[159] Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012), S. 73.

und bilden damit das allgemeine Ausgleichselement, das ein asymmetrisch liegendes System wieder ins Gleichgewicht führen kann. Für die nachfolgenden Berechnungen werden die tatsächlichen FAG-Leistungen der jeweiligen Jahre vollständig angesetzt. Ein Herausrechnen bestimmter Positionen erfolgt nicht.

Abbildung 47: Schema der Berechnung des Symmetrieverfahrens für Sachsen-Anhalt

	Kommunen	Land
funktions-bezogene Ausgaben	Bereinigte Ausgaben ./. ggf. Zinsausgaben	Bereinigte Ausgaben ./. manövrierfähige FAG-Leistungen ./. ggf. Zinsausgaben
funktionsbezogene Einnahmen	./. Bereinigte Einnahmen ./. Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben ./. manövrierfähige FAG-Leistungen ./. ggf. Zinseinnahmen	./. Bereinigte Einnahmen ./. Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben ./. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ./. ggf. Zinseinnahmen
	= Deckungsmittelverbrauch (DMV_K)	= Deckungsmittelverbrauch (DMV_L)
	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Familienleistungsausgleich + ggf. Mehreinnahmepotenzial Realsteuern + manövrierfähige FAG-Leistungen	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen (außer von Gemeinden) ./. Familienleistungsausgleich ./. manövrierfähige FAG-Leistungen
	= Deckungsmittelbestand (DMB_K)	= Deckungsmittelbestand (DMB_L)

Quelle: Eigene Darstellung.

Sowohl für den Deckungsmittelverbrauch als auch für den Deckungsmittelbestand lässt sich auf dieser Datenbasis der kommunale Anteil berechnen. Aus diesen Daten kann der **Symmetriekoeffizient** als Doppelbruch berechnet werden. Er beschreibt das Verhältnis aus dem kommunalen Anteil am Deckungsmittelbestand und dem kommunalen Anteil am Deckungsmittelverbrauch. Entsprechen sich beide Anteile, so herrscht eine perfekt ausgabensymmetrische Verteilung der Einnahmen zwischen beiden Ebenen (Symmetriefaktor = 1). Ist der kommunale Verbrauchsanteil größer als der Bestandsanteil, ist der Symmetriefaktor kleiner als 1. Der kommunale Anteil an der Finanzmasse ist in dem Fall nicht ausgabensymmetrisch, die Kommunen sind **relativ unterausgestattet**. Es ist demnach eine Korrektur der Finanzausgleichsleistungen erforderlich, bis die Symmetrie hergestellt ist, d. h. bis zum kommunalen Anteil an der Verbrauchskomponente. Analog dazu signalisiert ein Symmetriefaktor >1 eine **relative Überausstattung** der kommunalen Ebene, welche durch eine Senkung der Finanzausgleichsleistungen wieder ausgeglichen werden sollte.

$$\text{Symmetriekoeffizient}_t = \frac{\text{kommunaler Anteil DMB}_t}{\text{kommunaler Anteil DMV}_t} = \frac{\frac{DMB_{K,t}}{DMB_{K,t}+DMB_{L,t}}}{\frac{DMV_{K,t}}{DMV_{K,t}+DMV_{L,t}}}$$

Das rechnerische Ergebnis sagt dabei noch nichts darüber aus, wie dringlich eine angezeigte Asymmetrie auszugleichen ist. Dies bleibt eine landespolitische Ermessensentscheidung. Gleichwohl ist es das Ziel des Symmetrieverfahrens, auch geringe Abweichungen transparent zu machen, um schleichenden Ungleichgewichten frühzeitig entgegenzuwirken. Immerhin wird der Veränderungsdruck unmittelbar angezeigt und klar quantifiziert.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Modellrechnungen vorgestellt, die auf Basis der beschriebenen Methodik vorgenommen wurden. Hierbei werden jeweils die wesentlichen Resultate einschließlich der Symmetriekoeffizienten und der Umrechnung in Anpassungsvolumina (Mio. Euro) dargestellt. Als **zeitlicher Bezugsrahmen** dienen die Ergebnisse der **Jahre 2015-2025**, aus denen ein ungewichteter Durchschnitt (arithmetisches Mittel) gebildet wird. Dies ermöglicht eine längerfristige Einschätzung des Eintaktverhältnisses für einen langen Vergleichszeitraum. Zur Einordnung in einen kürzeren zeitlichen Kontext werden zudem Ergebnisse für die **Jahre 2020-2025** ausgegeben, die auch die rechnerischen Grundlagen für das aktuelle Bedarfsverfahren bilden.

2.4.2.6 Basismodell

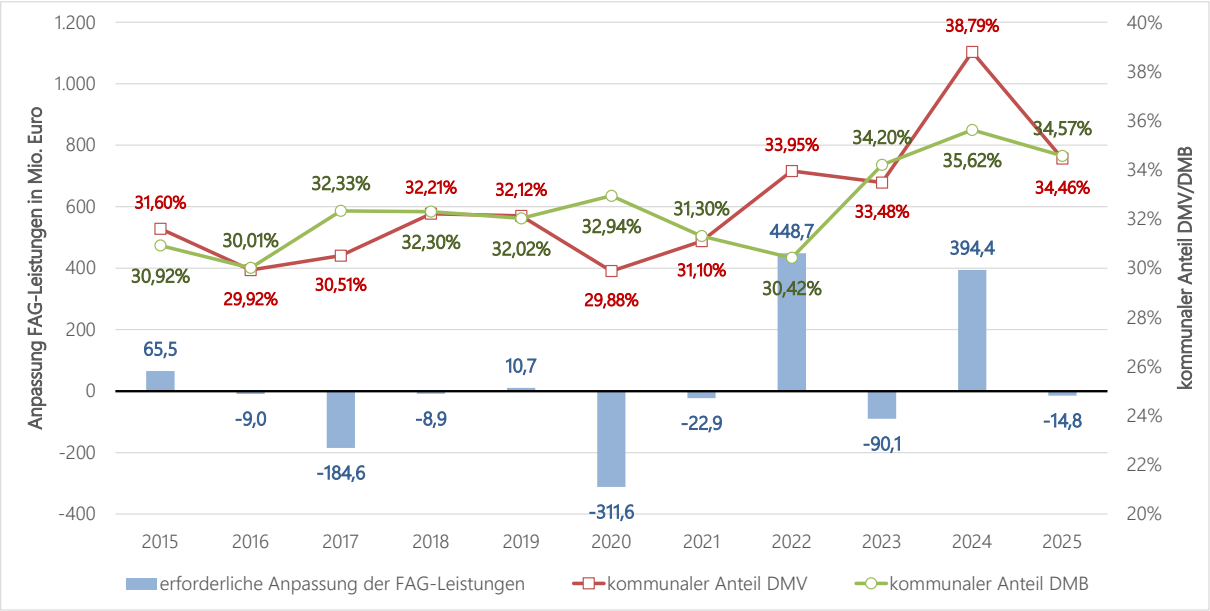
Das Basismodell dient zunächst zur Orientierung. Im Einzelnen ist das Modell unter folgenden Annahmen aufgestellt worden:

- Die Zahlungen beziehen sich sowohl für die kommunale als auch für die Landesebene auf die Kernhaushalte.
- Die manövrierfähigen Finanzausgleichsleistungen entsprechen den FAG-Massen der jeweiligen Ausgleichsjahre.
- Von den Ausgaben und Einnahmen für bzw. aus Zinsen werden sowohl auf der kommunalen als auch auf der Landesebene grundsätzlich zu 100 % bei der Berechnung einbezogen.
- Die potenziellen Mehreinnahmen der Kommunen aus den Realsteuern werden nicht angesetzt (Nutzung der unmodifizierten Ist-Steuereinnahmen der Kommunen).
- Die Steuereinnahmen des Landes werden nicht um die realisierten Mehreinnahmen aus dem überdurchschnittlichen Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer bereinigt (Nutzung der ungekürzten Ist-Steuereinnahmen des Landes).

Abbildung 48 fasst die Ergebnisse der Berechnung zusammen. Für den Durchschnitt der **Jahre 2015 bis 2025** ergibt sich ein **Symmetriekoeffizient von 0,999**, d. h., eine fast vollständige Symmetrie. Allerdings haben im

Symmetrieverfahren auch klein(st)e Abweichungen einen durchaus nennenswerten Hebel. Zur Herstellung einer Einnahmenverteilung, die in jedem Jahr vollständig symmetrisch zur Ausgabenverteilung ist, wäre eine Anhebung der FAG-Masse um durchschnittlich **+25,2 Mio. Euro pro Jahr** erforderlich gewesen.[160] Dies bestätigt den positiven Ersteindruck, dass die Symmetrie im Wesentlichen gegeben ist. Aus der kürzeren Betrachtungsfrist **(2020-2025**) ergibt sich ebenfalls eine Korrektur zu Gunsten der Kommunen, die mit durchschnittlich **+67,3 Mio. Euro pro Jahr** höher ausfällt (durchschnittlicher **Symmetriefaktor: 0,991**). Augenfällig sind die Effekte einzelner Jahre, vor allem der pandemiegeprägten Jahre 2020 und 2022. Allerdings ist die erforderliche Negativ-Korrektur der FAG-Masse durch die Hilfsmaßnahmen des Landes Sachsen-Anhalt während des Krisenjahres 2020 geringer als die Gegenreaktion im Jahr 2022.[161] Dies würde im Symmetrieverfahren nachträglich korrigiert, wobei die zum Ausgleich erforderlichen Beträge direkt aus dem Verfahren abgeleitet werden können. Darüber hinaus sind die Änderungsbeträge in vielen Jahren sehr gering (unter 25 Mio. Euro), was in der Ex-post-Betrachtung auf eine sehr gute Auskömmlichkeit des Bedarfs- bzw. Festbetrags-FAG hindeutet.

Abbildung 48: Modellergebnisse 2015-2025, Basismodell



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt

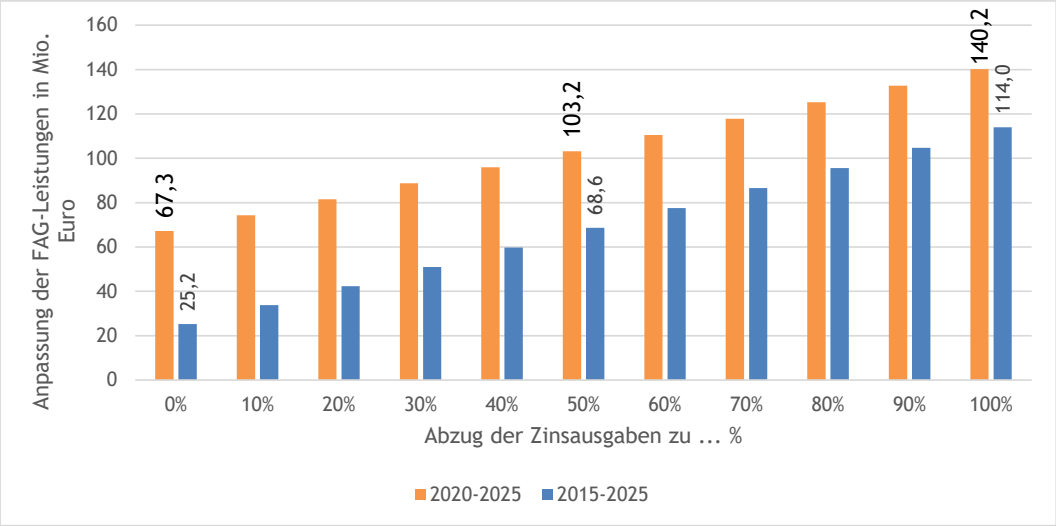
In Abbildung 49 sind die Ergebnisse in Abhängigkeit von der Einbeziehung der Zinsausgaben und -einnahmen angegeben. Je größer die ausgeschlossenen Anteile der Zinsen sind, desto stärker wird das rechnerische Ergebnis der Symmetrieberechnung zu Gunsten der Kommunen verschoben. Werden die Zinszahlungen beider

[160] Der Wert berechnet sich als ungewichtetes arithmetisches Mittel über die jahresbezogenen Werte. Preiseffekte sind demnach nicht berücksichtigt.

[161] Im Jahr 2020 ergibt sich eine Negativkorrektur als Folge der Unterstützungsmaßnahmen des Landes für die Kommunen in der akuten Pandemiebewältigung , in deren Folge das Land deutlicher ins Defizit gerutscht ist als die Kommunen. Das Jahr 2022 ist, wie auch 2024, dadurch geprägt, dass die Einnahmen des Landes bei moderater Ausgabenentwicklung wieder stärker angestiegen sind und sich folglich die Haushaltslage des Landes besser darstellte als diejenige der Kommunen.

Ebenen vollständig abgezogen, liegt das Ergebnis bei jeweils rund +140,2 Mio. Euro (2020-2025) bzw. +114,0 Mio. Euro (2015-2025).

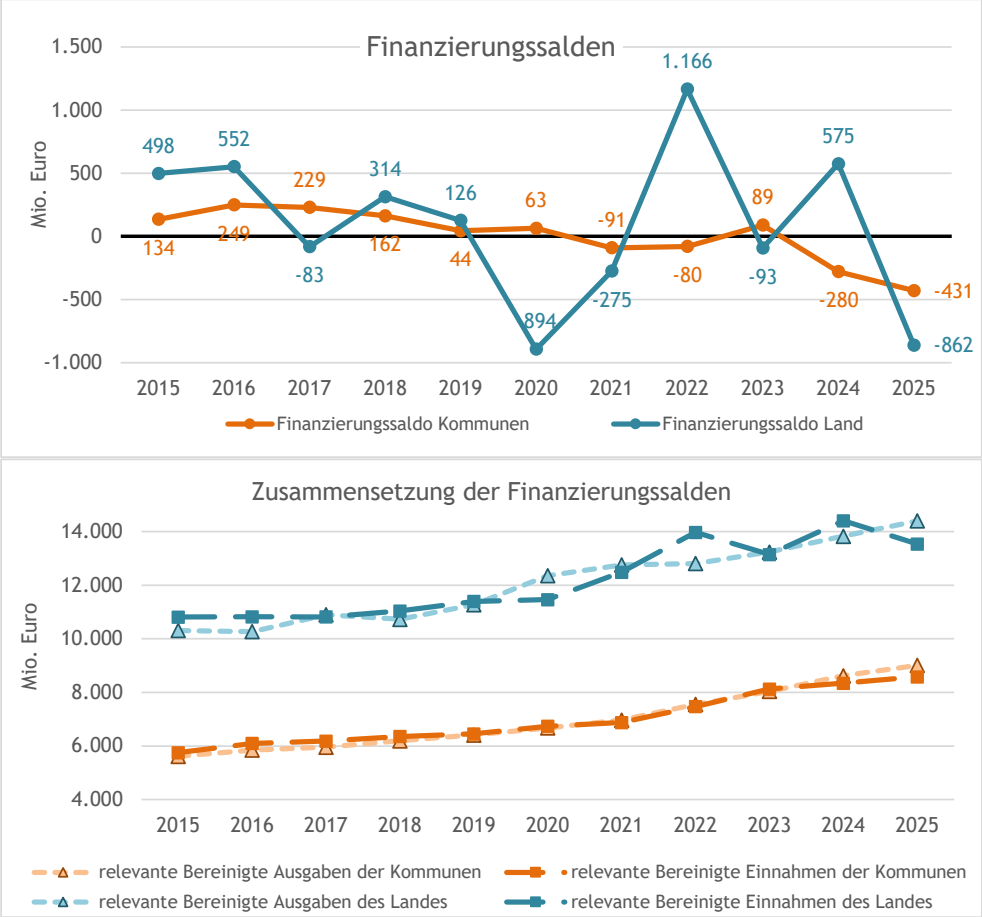
Abbildung 49: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Basismodell



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt.

Zur **Einordnung der Ergebnisse** sind in der nachfolgenden Abbildung 50 die Finanzierungssalden beider Ebenen (jeweils Kernhaushalte) sowie deren Zusammensetzung illustriert. Hieran wird erkennbar, dass sich die Maßnahmen zur Pandemiebewältigung im Jahr 2020 deutlich auf den Haushalt des Landes ausgewirkt haben – vorrangig durch eine erhebliche Ausgabensteigerung bei stagnierenden Einnahmen – was zu einem erheblichen liquiden Finanzierungsdefizit geführt hat. Im Jahr 2022 konnte das Land wiederum starke Einnahmenzuwächse verzeichnen, vor allem aus Steuereinnahmen, was zu Finanzierungsüberschüssen führte. Diese Entwicklungen bildet das Symmetrieverfahren ab und führt im Vergleich zum Status-quo-Modell, das sowohl bei Ausgabensteigerungen als auch bei Einnahmensteigerungen der Landesseite keine Reaktion der FAG-Masse vorsieht, zu Anpassungen der FAG-Masse. Insbesondere im Kontext der Corona-Pandemie kann damit in der Rückschau nachvollzogen werden, wie die beiden Ebenen sowohl in die Bewältigung der akuten Pandemieeffekte als auch in der nachfolgenden Erholungsphase finanziell eingebunden waren. Die Ergebnisse führen ebenso vor Augen, dass eine jährliche Abrechnung nach dem Muster des Symmetrieverfahrens nicht zielführend ist, da somit Kriseneffekte ggf. zu früh aufgegriffen und noch verstärkt werden. Es bietet sich stattdessen an, das Symmetriemodell zur Prüfung abgeschlossener, mittelfristiger Zeiträume zu nutzen.

Abbildung 50: Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2025



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt.

2.4.2.7 Ergänzungsmodelle

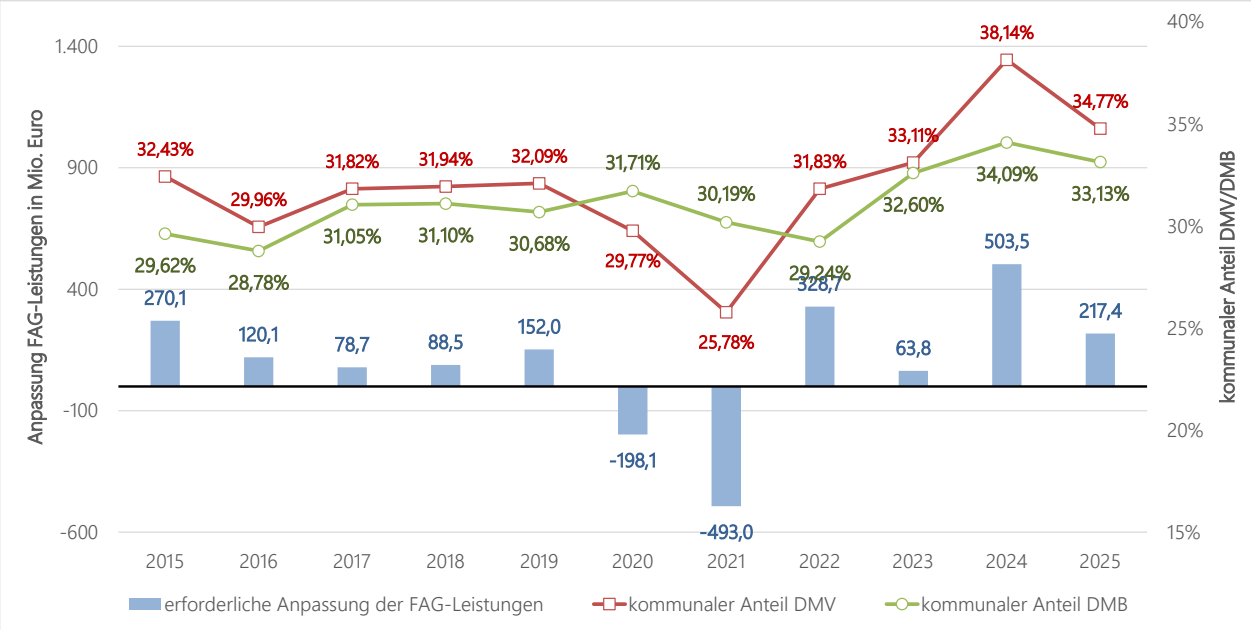
Gegenüber dem Basismodell können einige Modifikationen vorgenommen werden, die auf spezifische Fragestellungen in Sachsen-Anhalt Bezug nehmen. Die Ergänzungsmodelle greifen die Struktur des Basismodells auf, erweitern es jedoch im Einzelnen um folgende Aspekte:

- Im **Ergänzungsmodell 1** wird die Betrachtung auf die laufende Verwaltungstätigkeit eingegrenzt.
- Im **Ergänzungsmodell 2** werden die kalkulatorischen Mehreinnahmen der Kommunen aus den Realsteuern angesetzt (siehe Abschnitt 2.4.1.3). Darüber hinaus gehen die potenziell erzielbaren Mehreinnahmen des Landes in die Berechnung ein, die aus einer Erhöhung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer auf den Bundesdurchschnitt resultiert hätten. Der Ansetzungsfaktor von 50 % wurde deckungsgleich zum Ansatz der kommunalen Realsteuerpotenziale gewählt, um eine identische Behandlung beider Ebenen zu gewährleisten. Diese Gleichmäßigkeit entspricht dem allgemeinen Symmetriegedanken. Zugleich werden die Mehreinnahmenpotenziale nicht voll angesetzt, um die Freiheiten bei der Hebesatz- bzw. Steuersatzgestaltung zu berücksichtigen.

- Das **Ergänzungsmodell 3** erweitert das Basismodell auf die Kern- und Extrahaushalte, vergleichbar zur Analyse der Kommunalisierungsgrade.

Das **Ergänzungsmodell 1** beschränkt die betrachteten Ein- und Auszahlungen auf die **laufende Verwaltungstätigkeit**, lässt also die investiven Bestandteile des FAG außen vor (Investitionspauschale, Investitionen in Kreisstraßen). Damit bleiben für die Berechnung von DMV und DMB sowohl die Investitionsauszahlungen beider Ebenen außen vor als auch die damit verbundenen Einnahmen aus Investitionsfördermaßnahmen. Analog wird das Volumen der **manövrierfähigen FAG-Leistungen** ebenfalls um die investiven Bestandteile gekürzt. Die Investitionsförderung über das FAG wird damit von der Frage der Symmetrie der Gesamtausstattung losgelöst und neben dem Regelverfahren organisiert.[162] In der Abbildung 51 sind die jahresbezogenen Ergebnisse grafisch aufbereitet. Der durchschnittliche **Symmetriekoeffizient für die Jahre 2015-2025 beträgt 0,991** und signalisiert damit auch weitgehende Symmetrie. Gleichwohl ist aus der Grafik erkennbar, dass in den meisten Jahren der kommunale Anteil am DMB geringer liegt als der kommunale Anteil am DMV, was auf eine gewisse Asymmetrie in der laufenden Verwaltungstätigkeit hindeutet. Davon weichen lediglich die Pandemiejahre 2020 und 2021 ab. Der Korrekturbetrag zu Gunsten der Kommunen beläuft sich auf jahresdurchschnittlich **+58,4 Mio. Euro**. Für den kürzeren Zeitraum **2020-2025** ist ebenfalls eine leichte Asymmetrie zu Lasten der Kommunen festzustellen, die eine durchschnittliche Anpassung der FAG-Masse (ohne investive Komponenten) um **+35,2 Mio. Euro** zu Gunsten der Kommunen anzeigt.

Abbildung 51: Modellergebnisse 2015-2022, Ergänzungsmodell 1

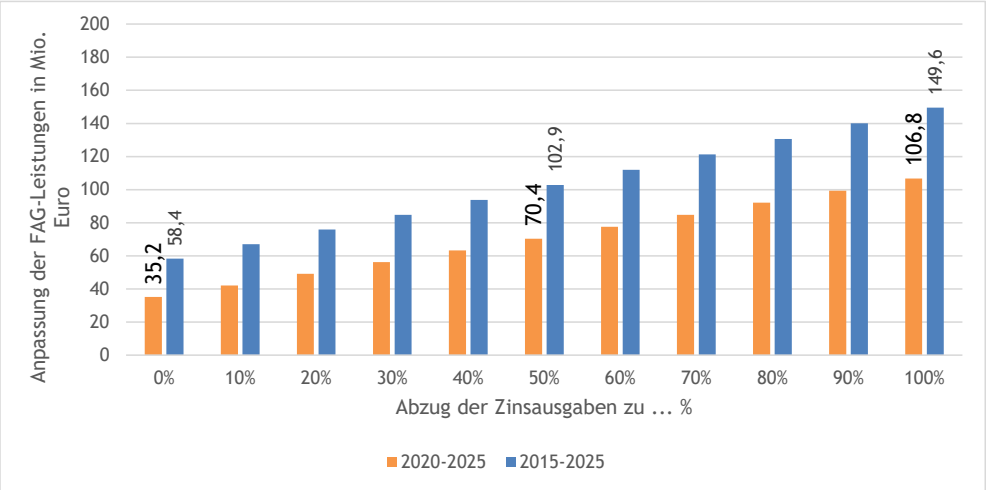


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt.

[162] Im Basismodell sind die investiven Zuweisungen dagegen vollständig enthalten. Insofern wäre keine separate Betrachtung der kommunalen Investitionen mehr erforderlich. Stattdessen richtet sich die investive „Befrachtung" des FAG nach der allgemeinen symmetrischen Entwicklung zum Landeshaushalt.

Wie schon im Basismodell sind die rechnerischen Ergebnisse in nicht unerheblichem Ausmaß von der Behandlung der Zinszahlungen abhängig. Abbildung 52 illustriert die **Auswirkungen eines partiellen Abzugs der Zinsauszahlungen** auf beiden Ebenen. Bei einem 50 %-igen Abzug der Zinszahlungen beläuft sich der Anpassungsbedarf zu Gunsten der Kommunen auf +70,4 Mio. Euro pro Jahr (2020-2025) bzw. +102,9 Mio. Euro (2015-2025). Die Betrachtung der laufenden Verwaltungstätigkeit aus dem Blickwinkel der ausgabensymmetrischen Ausstattung mit Einnahmen weist demnach, wie das Basismodell, auf einen Nachsteuerungsbedarf zu Gunsten der Kommunen hin.

Abbildung 52: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Ergänzungsmodell 1

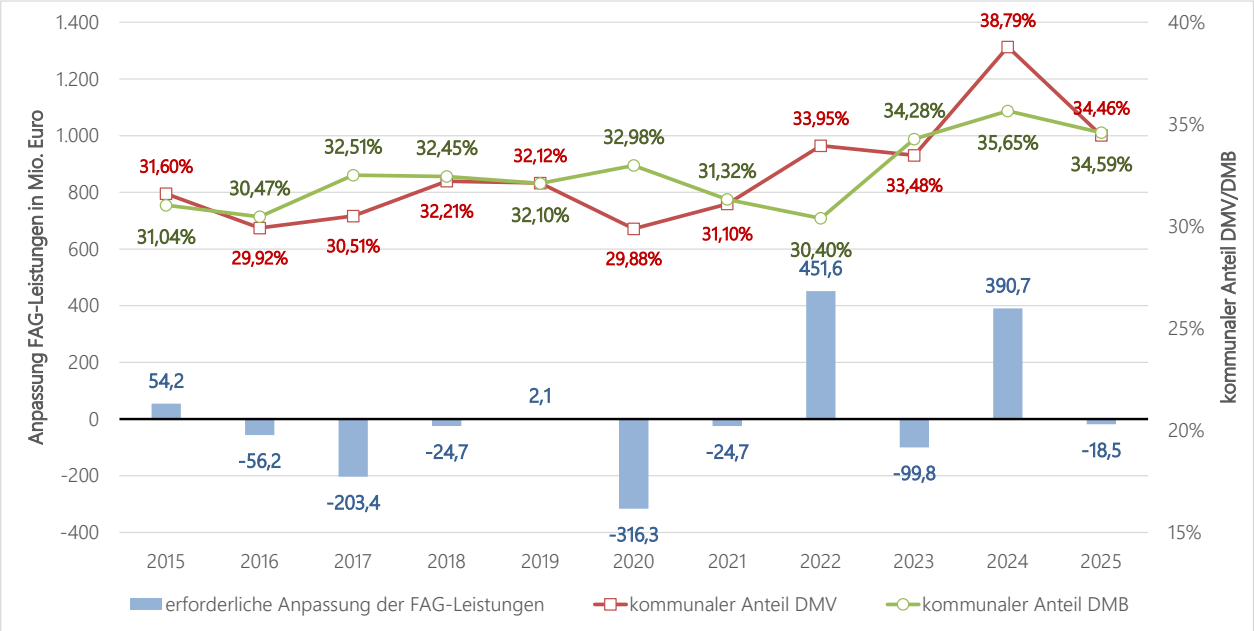


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt.

Abbildung 53 fasst die Ergebnisse für das **Ergänzungsmodell 2** zusammen (Einbeziehung Realsteuer, Grunderwerbsteuer). Für den Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2025 ergibt sich ein Symmetriekoeffizient von 0,992, das Ergebnis liegt demnach wiederum sehr nah an der perfekten Symmetrie. Zur Herstellung einer Einnahmenverteilung, die vollständig symmetrisch zur Ausgabenverteilung ist, wäre eine **Anhebung der FAG-Masse um durchschnittlich +63,8 Mio. Euro pro Jahr** erforderlich gewesen. Aus der längeren Betrachtungsfrist (2015-2025) ergibt sich lediglich eine marginale Korrektur zu Gunsten der Kommunen um durchschnittlich +14,1 Mio. Euro pro Jahr. Aus der grafischen Darstellung geht hervor, dass die Einbeziehung der Hebesatz- und Steuerpolitik die im Basismodell gezeigten Muster weitgehend bestätigt.

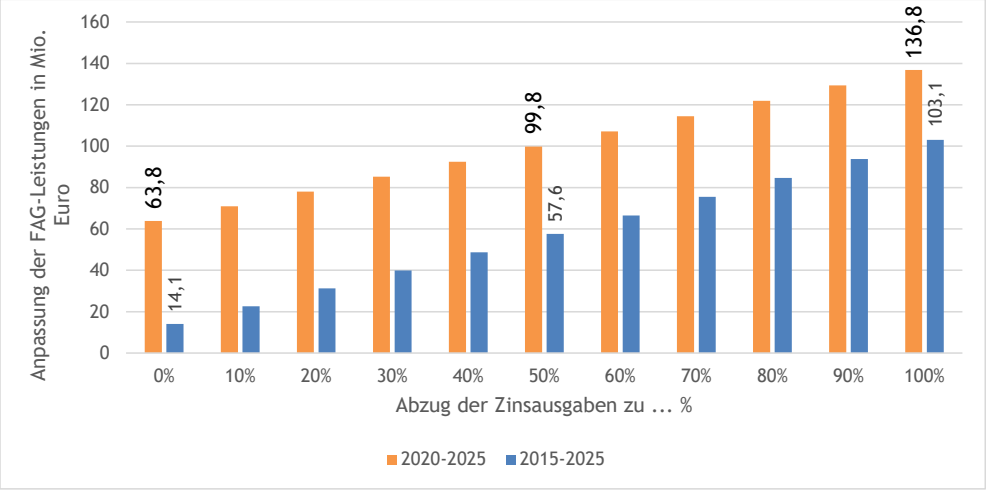
Werden die Zinszahlungen nach dem gleichen Muster wie im Basismodell aus den Berechnungen ausgeschlossen, so erhöht sich bei einem 50 %-igen Abzug der Zinsausgaben der Anpassungsbedarf auf durchschnittlich +99,8 Mio. Euro pro Jahr (bzw. +57,6 Mio. Euro pro Jahr für den Zeitraum 2015-2025). Die Ergebnisse deuten damit auch aus dieser Perspektive sehr klar auf einen Anpassungsbedarf zu Gunsten der Kommunen hin. Das Ergänzungsmodell 2 betont gegenüber dem Basismodell jedoch stärker die Möglichkeit, die eigene Einnahmenausstattung durch die Hebesatz- (kommunale Realsteuern) bzw. Steuersatzpolitik (Grunderwerbsteuer) zu beeinflussen, ohne dass die entsprechenden Mehr- oder Mindereinnahmen automatisch und regelgebunden von der jeweils anderen Seite mitgetragen werden.

Abbildung 53: Modellergebnisse 2015-2022, Ergänzungsmodell 2



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt.

Abbildung 54: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Ergänzungsmodell 2



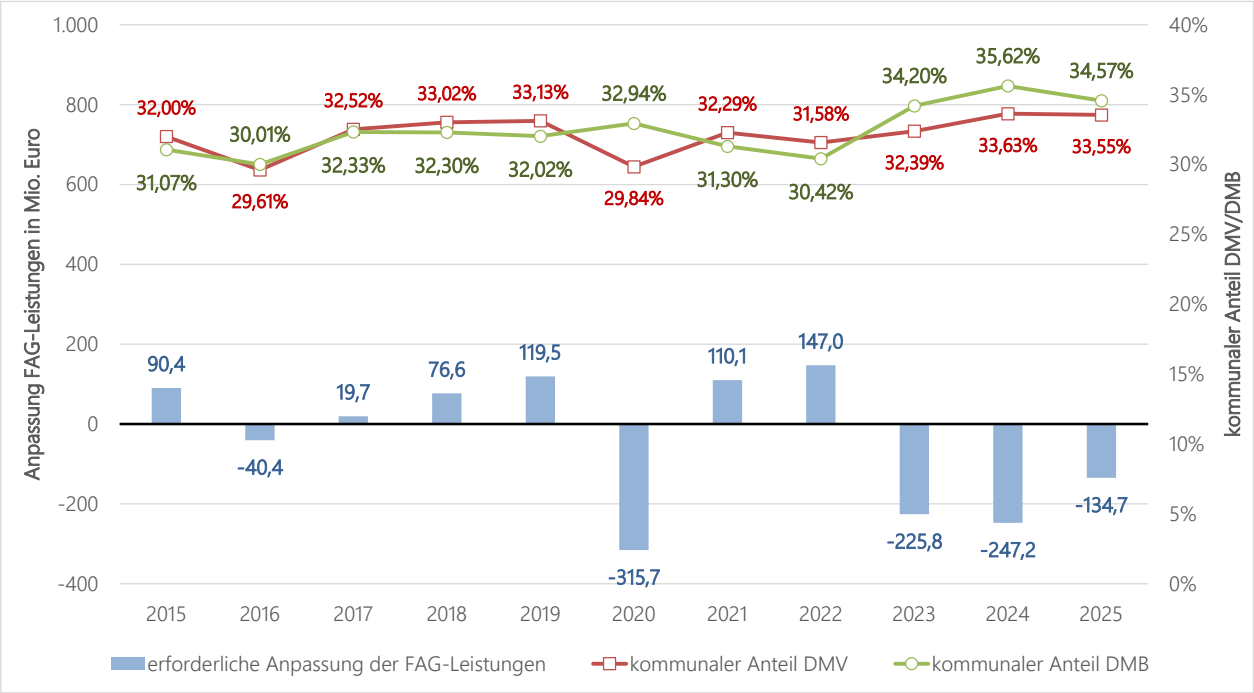
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Berechnung der Einnahmenpotenziale aus den kommunalen Realsteuern ist in Sachsen-Anhalt stark von der Gewerbesteuerleistung der Gemeinden Leuna und Lützen abhängig, die durch hohe Aufkommen bei geringen Hebesätzen und erheblichen Schwankungen im Zeitablauf die Resultate stark beeinflussen. Daher ist es empfehlenswert, die Berechnungen des **Ergänzungsmodells 2 ohne die Realsteuerpotenziale von Leuna und Lützen** durchzuführen. Nach diesem Vorgehen erhöht sich der Nachsteuerungsbetrag zu Gunsten der Kommunen auf **+68,4 Mio. Euro (2020-2025)** bzw. **+25,1 Mio. Euro (2015-2025)**. Bei einem 50 %-igen Abzug der

Zinsausgaben erhöht sich der Anpassungsbedarf auf durchschnittlich +104,4 Mio. Euro pro Jahr (bzw. +68,5 Mio. Euro pro Jahr für den Zeitraum 2015-2025).

Die Ausweitung der Betrachtung auf die Kern- und Extrahaushalte im **Ergänzungsmodell 3** kommt allerdings zu anderen Ergebnissen als die Betrachtung der Kernhaushalte.[163] Der Effekt des Krisenjahres 2020 tritt noch deutlicher hervor. Ebenso ist am aktuellen Rand der Jahre 2023 bis 2025 eine Auseinanderentwicklung der Landesseite und der kommunalen Seite festzustellen, wobei sich die kommunale Ebene deutlich besser entwickelt hat als die Landesebene. Im Zeitraum 2020-2025 ergibt sich angesichts dieser Effekte ein **negativer Anpassungsbedarf von -111,0 Mio. Euro pro Jahr**, also eine Absenkung der FAG-Masse zu Lasten der Kommunen, die im Wesentlichen als Beitrag zur Krisenbewältigung 2020, aber auch einer geschwächten Einnahmenbasis des Landes 2023-2025 zu interpretieren ist. Für den längeren Zeitraum 2015-2025 beläuft sich der Anpassungsbedarf auf einen geringeren Betrag von durchschnittlich **-36,4 Mio. Euro** zu Lasten der Kommunen. Der partielle Ausschluss der Zinszahlungen (50 %) verschiebt wiederum den Anpassungsbedarf der Kommunen, im Zeitraum 2020-2025 auf durchschnittlich -78,2 Mio. Euro, im Zeitraum 2015-2025 auf durchschnittlich +6,4 Mio. Euro pro Jahr.

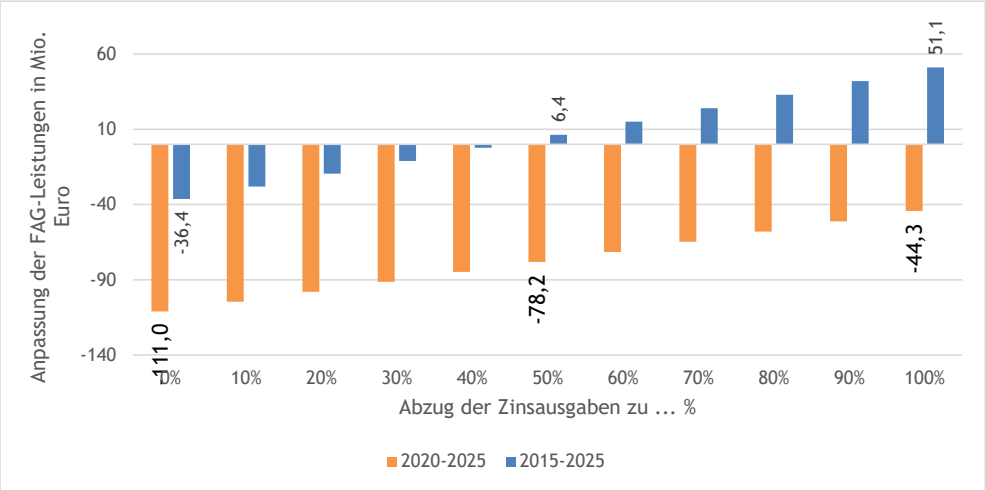
Abbildung 55: Modellergebnisse 2015-2025, Ergänzungsmodell 3



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt.

[163] Die statistische Analyse für die sog. *integrierte Betrachtung* einschließlich der Extrahaushalte beruht auf der Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts, die die relevanten Daten für beide Ebenen enthält.

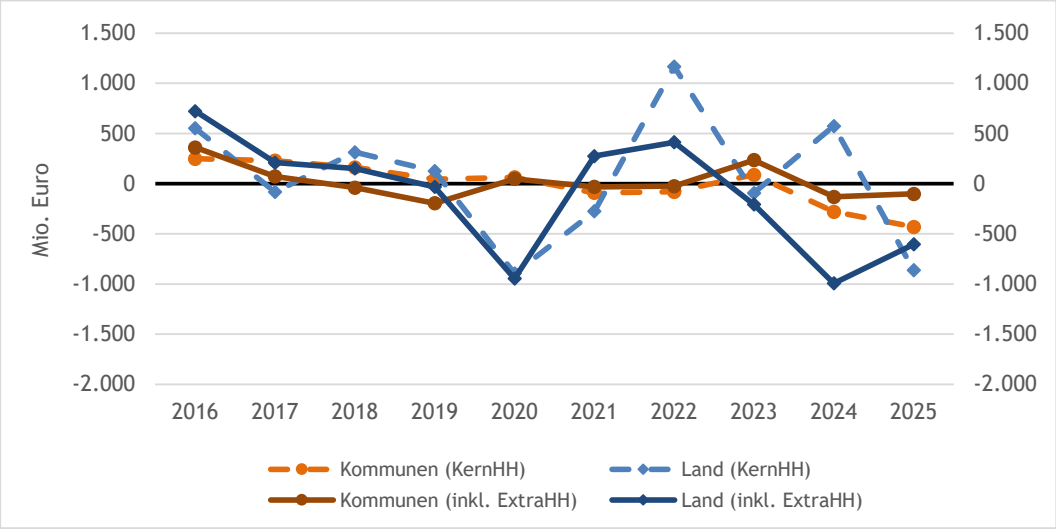
Abbildung 56: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Ergänzungsmodell 3



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Resultate erklären sich durch einen Blick auf die Entwicklung der Finanzierungssalden der beiden Ebenen einschließlich ihrer Extrahaushalte (Abbildung 57). Das Land hat vor allem 2022 und 2024 Defizite in den Extrahaushalten zu verzeichnen gehabt, sodass die zusammengefassten Finanzierungssalden schlechter ausfallen als diejenigen des Kernhaushalts. Auf der kommunalen Ebene war die Entwicklung in der integrierten Betrachtung dagegen besser als bei der ausschließlichen Betrachtung der Kernhaushalte.

Abbildung 57: Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen in Sachsen-Anhalt einschließlich ihrer Extrahaushalte 2015-2025



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt.

2.4.2.8 Zwischenfazit Symmetrieverfahren

Das Symmetrieverfahren ist ein praktikables und rechnerisch vergleichsweise einfach darstellbares Verfahren zur Überprüfung der Dotation der FAG-Masse. Es stützt sich auf ein moderat komplexes Rechenverfahren und beruht auf Daten der amtlichen Statistik sowie der Haushaltsrechnungen des Landes.[164] Somit ist das Symmetrieverfahren rechnerisch relativ leicht und mit einem geringen Erhebungsaufwand für beliebige Zeiträume reproduzierbar und eignet sich für die wiederkehrende Überprüfung vergangener Finanzausgleichsjahre. Inhaltlich bezieht es sich auf die Summe aller Einnahmen und Ausgaben sowohl der kommunalen als auch der Landesebene und kommt in seiner Basisausführung ohne größere Sonderpositionen aus. Es handelt sich damit um ein stark pauschaliertes Verfahren der Angemessenheitsprüfung der FAG-Masse. Es erfolgt keine explizite Auseinandersetzung mit Art und Umfang der kommunalen Aufgabenerfüllung und beantwortet keine Fragen nach der (In-)Effizienz der kommunalen Aufgabenerfüllung. Dies ist jedoch gegenüber dem Status-quo-Modell kein Nachteil, da auch dort keine detaillierte Auseinandersetzung mit der kommunalen Aufgabenerfüllung oder ein Benchmarking erfolgt (siehe Abschnitt 2.2.2). Stattdessen bezieht das Symmetrieverfahren die Ebene des Landes mit ein und eröffnet in der Folge dynamische Entwicklungsmöglichkeiten, die im derzeitigen Bedarfs- und Festbetragssystem nicht gegeben sind. Eine „Aufgabenbezogenheit" ist gleichwohl gegeben, durch die explizite und vollständige Einbeziehung der kommunalen Ausgaben (einschließlich freiwilliger Aufgabenerfüllung in voller Höhe). Die Frage nach der Angemessenheit der FAG-Masse bemisst sich mithin nicht mehr in einer praktisch vollständigen Erstattung kommunaler Ausgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit, sondern in einer Gesamtbetrachtung einschließlich der Landesebene. Das Symmetrieverfahren spiegelt damit wesentlich stärker als das bisherige Verfahren, dass die Finanzen der Kommunen und des Landes Sachsen-Anhalt eng verflochten sind und beide Ebenen letztlich „in einem Boot sitzen".

Bereits das Basismodell erbringt überzeugende und nachvollziehbare Ergebnisse und ist robust gegenüber jährlichen Schwankungen in „Normalphasen" und Krisenzeiten. Das Ergänzungsmodell 1, das, wie das aktuelle Bedarfsverfahren, ausschließlich die Zahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit in die Berechnungen einbezieht, bestätigt die Ergebnisse. Das Ergänzungsmodell 2 betont stärker die Steuerautonomie der beiden Ebenen, die ansonsten im Regelverfahren ausgeglichen wird. Dieser Ausgleich der kommunalen Hebesatzpolitik ist bereits im Status-quo-Modell der Fall und ein verbesserungswürdiger Aspekt, der durch die Konfiguration nach dem Vorbild des Ergänzungsmodells 2 korrigiert werden kann. Von der Einbeziehung der Extrahaushalte des Landes und der Kommunen ist dagegen Abstand zu nehmen, insbesondere, da es sich bei den Extrahaushalten um eine im Zeitablauf inhomogene Gruppe handelt.

Das Symmetrieverfahren leistet auf wirkungsvolle Weise und mit einem vergleichsweise einfachen Rechenschema einen allgemeinen Interessenausgleich, in dem die FAG-Masse als ausgleichendes Element wirkt. Damit es seine Vorteile entfalten kann, darf das Symmetrieverfahren nur für abgeschlossene Zeiträume in der Ver-

[164] Der Rückgriff auf die Haushaltsrechnungen ist erforderlich, da seit der Umstellung auf das sog. Schalensystem (einschließlich der Extrahaushalte des Staatssektors) nach wie vor keine durchgängige Jahresrechnungsstatistik zur Verfügung steht.

gangenheit angewendet werden. Die Fortschreibung für Haushaltsplanjahre und die mittelfristige Finanzplanung sollte dagegen mittels rein einnahmebezogener Verfahren, wie dem Verbundquotenverfahren, erfolgen. Ungleichgewichte, die sich durch die rein einnahmenbasierte jahresbezogene Fortschreibung ergeben, werden durch eine regelmäßige und wiederkehrende Anwendung des Symmetrieverfahrens ausgeglichen. Zielführend ist ein Evaluationszeitraum von 3-5 Jahren, also mindestens einmal je Legislaturperiode. Der datenseitig in die Analyse einbezogene Zeitraum kann dabei länger und als gleitender Durchschnitt ausgestaltet sein (es könnte etwa alle drei Jahre ein Zeitraum von sechs Jahresscheiben analysiert werden). Dabei sollte in der nachträglichen Betrachtung langfristig jedes FAG-Jahr gleich häufig in die Analysezeiträume einfließen.

Die Modellrechnungen signalisieren – mit Ausnahme der Variante unter Einbeziehung der Extrahaushalte – einen Aufstockungsbedarf der FAG-Masse zu Gunsten der Kommunen. Die Ergebnisse hängen allerdings im Einzelnen von der Parametrisierung ab, einschließlich der Entscheidung, wie die Zinsausgaben zu behandeln sind.

Tabelle 9: Zusammenfassung der Modellergebnisse nach dem Symmetrieverfahren

Erforderliche Anpassung der FAG-Masse pro Jahr in Mio. Euro *Zinsausgaben jeweils voll anerkannt*	2020-2025	2015-2025
Basismodell	+67,3	+25,2
Ergänzungsmodell 1 (laufende Verwaltungstätigkeit)	+35,2	+58,4
Ergänzungsmodell 2 (Einbeziehung Realsteuern und Grunderwerbsteuer)	+63,8	+14,1
Ergänzungsmodell 3 (Einbeziehung Extrahaushalte)	-111,0	-36,4

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

2.4.3 Interne Perspektive: Investitionsbedarfe und Investitionspauschale

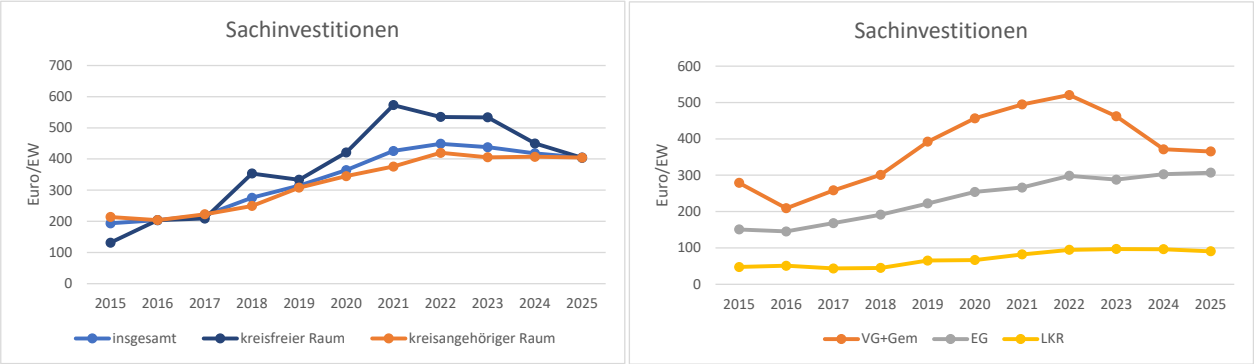
Der nachfolgende Abschnitt untersucht die Entwicklung der kommunalen Investitionstätigkeit und stellt dieser die Abschreibungen auf das kommunale Sachanlagevermögen gegenüber, um Informationen zum (bilanziellen) Vermögens- und Substanzverzehr zu gewinnen. Diese wiederum werden für die Bewertung der Auskömmlichkeit der Investitionspauschale genutzt.

Obwohl die gutachterliche Analyse die Termini der kommunalen Doppik (Produkte und Konten) nutzen kann, bleibt festzuhalten, dass die amtliche Statistik gegenwärtig und auch in der absehbaren Zukunft noch keine Daten zu Aufwendungen und Erträgen gemäß der doppischen Ergebnisrechnung zur Verfügung stellen kann, weshalb weiterhin durchgängig Zahlungsdaten (Einzahlungen, Auszahlungen) aus der amtlichen Statistik verwendet werden müssen. Dies hat vor allem den Vorteil, dass die Daten nach einem einheitlichen Verfahren erhoben wurden und geprüft sind, was bei rund 250 untersuchten kommunalen Einheiten eine unabdingbare Notwendigkeit darstellt. Die Ist-Daten weisen den Vorteil der Neutralität auf, da sie, anders als Plandaten, weder von kommunaler noch von Landesseite strategisch eingesetzt werden können. Sie sind zudem für weitere Datennutzer zugänglich, was die Reproduzierbarkeit der Analysen und Modellrechnungen sichert.

Dennoch soll der Frage nachgegangen werden, ob durch die Nutzung der Investitionsauszahlungen als Indikator unter Ausblendung der doppischen Abschreibungen strukturelle Nachteile für die Kommunen entstehen. Sonst könnte möglicherweise der Fall eintreten, dass die Investitionen zwar nachweisbar positiv sind und auch wachsen, die Investitionsvolumina aber evident unzureichend ist, um mindestens die vorhandene Infrastruktur zu erhalten. Dann würden die Ist-Auszahlungen für Investitionen den Auszahlungsbedarf im Infrastrukturbereich nachhaltig unterschätzen. Dieser Frage wird durch einen Vergleich der Investitionen mit den Abschreibungen auf das kommunale Sachanlagevermögen nachgegangen. Liegen die Investitionen höher als die Abschreibungen, kann davon ausgegangen werden, dass bei den gegebenen Investitionsniveaus zumindest kein Vermögensverzehr stattgefunden hat. Dies wäre stattdessen der Fall, wenn die Investitionen niedriger liegen als die Abschreibungen.[165] Wenn die Berechnungen auf eine hinreichend umfangreiche statistische Basis gestützt werden können, wäre daraus eine Anpassung der Investitionspauschale ableitbar.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bilden die Sachinvestitionen in den Kommunen. Diese sollen in einem nachfolgenden Schritt mit den Abschreibungen auf die Vermögensgegenstände in den Kommunen kontrastiert werden. Daher werden bei den Sachinvestitionen die Investitionen für den Kauf von Grundstücken ausgeschlossen. Grundstücke werden nicht abgeschrieben, sodass später keine Gegenüberstellung mit den Abschreibungen erfolgen kann. Zudem haben Grundstückskäufe und -verkäufe regelmäßig strategische Bedeutung und sind daher für die Betrachtung einer kommunalen Basisausstattung weniger relevant. Die Sachinvestitionen der Kommunen in Sachsen-Anhalt entwickelten sich bis 2020 mit einem steigenden Trend, zuletzt jedoch schwächer. Die nachlassende Dynamik ist vor allem in den kreisfreien Städten und in den Verbandsgemeinden/verbandsangehörigen Gemeinden (VG+Gem) festzustellen gewesen. Die Einheitsgemeinden (EG) konnten ihre Investitionstätigkeit dagegen stetig ausbauen.

Abbildung 58: Investitionstätigkeit in den Kommunen Sachsen-Anhalts 2015-2025



Sachinvestitionen ohne Investitionen in Grundstücke.

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

[165] Mit diesem recht groben Raster können keine Aussagen über objektiv-sachliche Investitionsbedarfe getätigt werden. Zur Schwierigkeit der Bedarfsmessung von Kommunen siehe Abschnitt 2.3.1.1.

Die Abschreibungsdaten wurden aus einer Erhebung bei den Kommunen in Sachsen-Anhalt gewonnen, fehlende Daten wurden hochgerechnet.

Für die Daten zu den bilanziellen Abschreibungen wurden eine Primärerhebung bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Sachsen-Anhalt durchgeführt. Mittels eines Online-Fragebogens, der an sämtliche Kommunen versendet wurde, erfolgte die Erhebungsphase zwischen dem 30.06.2025 und dem 01.08.2025. Ziel der Erhebung war es, eine Stichprobe von mindestens 60 Kommunaleinheiten zu generieren, um daraus auf die Gesamtsituation hochrechnen zu können und ein realistisches Bild der kommunalen Abschreibungen in Sachsen-Anhalt zu gewinnen. Der Fragebogen umfasste sowohl eine Erhebung der Bruttoabschreibungen in den Jahren 2015 bis 2024 als auch die korrespondierenden Auflösungen von Sonderposten für erhaltene Investitionsfördermaßnahmen.[166] Durch die Methodik der Primärerhebung oblag es den kommunalen Einheiten selbst, ihre Daten in den Erhebungsbogen einzupflegen. Die Reliabilität der Daten kann daher nicht geprüft werden. Zudem ist es typisch, dass sich nicht alle Kommunen an einer Erhebung beteiligen, weshalb für fehlende Werte mittels angemessener Methoden Hinzuschätzungen vorzunehmen sind.

Trotz der kurzen Feldphase von nur einem Monat konnte ein überwältigender Rücklauf von über 70 % der Kommunen für fast alle Erhebungsjahre generiert werden (Abbildung 59). Damit sind die Erhebungsergebnisse in hohem Maße verlässlich und nur für einen geringen Anteil von Kommunen sind Hinzuschätzungen erforderlich gewesen.[167] Dass die Beteiligungsquote in den Jahren 2023 und 2024 etwas geringer ausfällt als in den davor liegenden Jahren, hat damit zu tun, dass für die aktuelleren Jahre noch nicht alle Kommunen ihre Abschreibungsläufe durchgeführt hatten. In den Jahren 2015 bis 2021 beruhen die Angaben mehrheitlich auf geprüften Jahresabschlüssen, nicht wenige Kommunen hatten jedoch auch für die frühen Erhebungsjahre noch keine Jahresabschlüsse vorliegen. Im gesamten Erhebungsbogen wurde daher auch die Möglichkeit gegeben, die Daten aus der laufenden Haushaltsrechnung einzutragen. Für das Erhebungsjahr 2024 konnten sogar nur zwei Kommunen bereits Daten des geprüften Jahresabschlusses bereitstellen.

Insgesamt kann die Datenlage als sehr gut bewertet werden. Für die fehlenden Daten konnten im Rahmen einer Hochrechnung die fehlenden Werte ermittelt werden.[168] Die Hochrechnung erfolgte nach Kommunaltypen differenziert. Für die Einheitsgemeinden konnte dank des umfangreichen Rücklaufs sogar eine Teilung in drei Einwohnergrößenklassen vorgenommen werden, um die Hochrechnung zu präzisieren.[169] Kommunen, die in einzelnen Jahren oder für den gesamten Zeitraum Abschreibungen von 0 Euro gemeldet haben, wurden

[166] Haushaltstechnisch werden in den Bilanzen aktivierte Vermögensgegenstände der Kommunen über die gewöhnliche Nutzungsdauer abgeschrieben. Sie erzeugen damit über diesen Zeitraum verteilt Aufwendungen in der Ergebnisrechnung, während sich ihr bilanzieller Restwert auf der Aktivseite der Bilanz über die Dauer ihrer Nutzung stetig verringert. Analog dazu werden erhaltene Fördermittel zum Zeitpunkt der Aktivierung der Vermögenswerte auf der Passivseite eingestellt und spiegelbildlich zu den Abschreibungen erfolgswirksam aufgelöst (als Erträge).

[167] Die Gutachter sind in diesem Zusammenhang allen teilnehmenden Kommunen und vor allem den kommunalen Spitzenverbänden in Sachsen-Anhalt dankbar, die durch ihre Multiplikatorfunktion maßgeblich dazu beigetragen haben, dass gesicherte Ergebnisse gewonnen werden konnten.

[168] Dabei wurde der Pro-Kopf-Wert jener Kommunen, die einen Abschreibungswert gemeldet haben, mit der Summe der Einwohnerzahl der Kommunen, welche keinen Abschreibungswert gemeldet haben, multipliziert. Anschließend wurde die Summe aus den tatsächlich gemeldeten Abschreibungen und den hochgerechneten Abschreibungen ohne gemeldeten Abschreibungswert gebildet.

[169] Größenklassen: [0…10.000]; [10.000-20.000], [über 20.000].

ebenfalls wie fehlende Datensätze behandelt, d. h., ihnen wurde ein hochgerechneter Wert aus den übrigen Kommunen des gleichen Typs zugeordnet.[170] Für 2025 konnten noch keine Daten erhoben werden, da das Haushaltsjahr 2025 zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht abgeschlossen war. Daher wurde aus dem Entwicklungspfad der Bruttoabschreibungen 2015-2024 ein Trend berechnet und dieser auf 2025 fortgeschrieben.[171]

Abbildung 59: Struktur des Stichprobenrücklaufs zur Bestimmung der kommunalen Abschreibungen 2015-2024

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Erhebung.

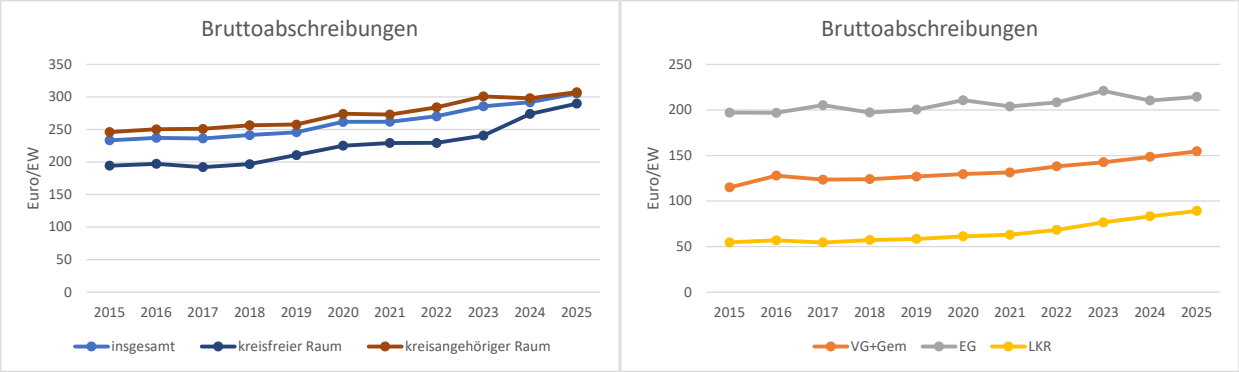
Insgesamt zeigen die zusammengefassten Pro-Kopf-Bruttoabschreibungen einen stetig steigenden Verlauf. Am Ende des Betrachtungszeitraums 2025 liegen sie durchschnittlich rund 80 Euro/EW höher als noch 2015.

[170] Es ist nicht plausibel, dass in einer Kommune (es handelt sich fast ausnahmslos um kreisangehörige Gemeinden) keinerlei Anlagevermögen mit einem abschreibungsfähigen Restwert vorhanden ist. Sollte dies doch der Fall sein, wäre dies in besonderem Maße ein Signal für einen unbefriedigten Investitionsbedarf, sodass die Anlehnung an andere Gemeinden sachgerecht ist.

[171] Linearer Trend, aufgesetzt auf dem letzten bekannten Wert aus 2024.

Dies korrespondiert mit den zwischen 2015 und 2024 gestiegenen Sachinvestitionen der Kommunen, die auf ein brutto wachsendes Sachanlagevermögen verweisen.

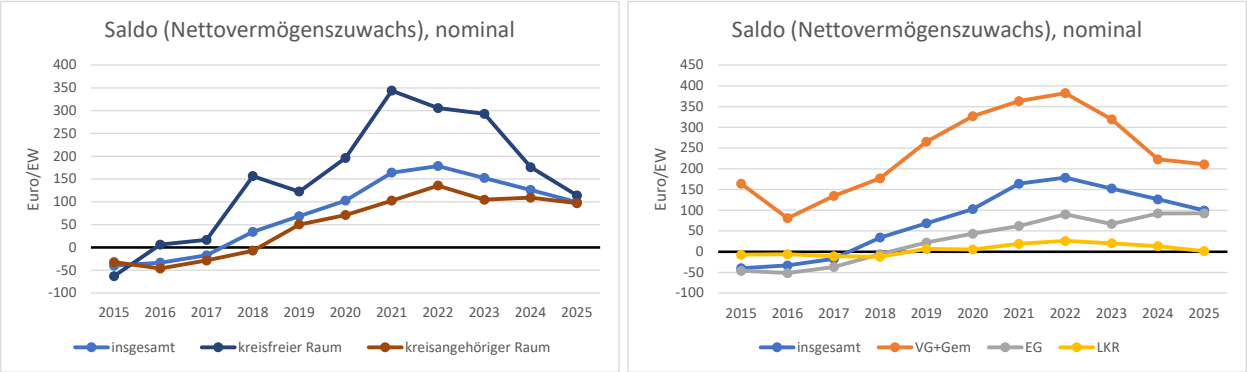
Abbildung 60: Bruttoabschreibungen in den Kommunen Sachsen-Anhalts 2015-2025



hochgerechnet auf Basis der Angaben der Kommunen in Sachsen-Anhalt.
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Erhebung bei den Kommunen Sachsen-Anhalts.

Werden die Differenzen aus den Sachinvestitionen und den Bruttoabschreibungen gebildet, so repräsentiert der Saldo den bilanziellen Nettovermögenszuwachs. Er ist in fast allen Jahren positiv, was anzeigt, dass das Volumen der jährlichen Sachinvestitionen höher lag als das Volumen der Bruttoabschreibungen. Mit Ausnahme der Anfangsjahre 2015-2017 verzeichnete das kommunale Anlagevermögen bilanziell einen kontinuierlichen Zuwachs. Dieser Wertzuwachs erstreckte sich – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität – über alle Teilräume. Bei den Landkreisen (LK) war er jedoch insgesamt wesentlich geringer ausgeprägt als in den Vergleichsräumen.

Abbildung 61: Nettovermögenszuwachs (nominal) in den Kommunen Sachsen-Anhalts 2015-2025



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

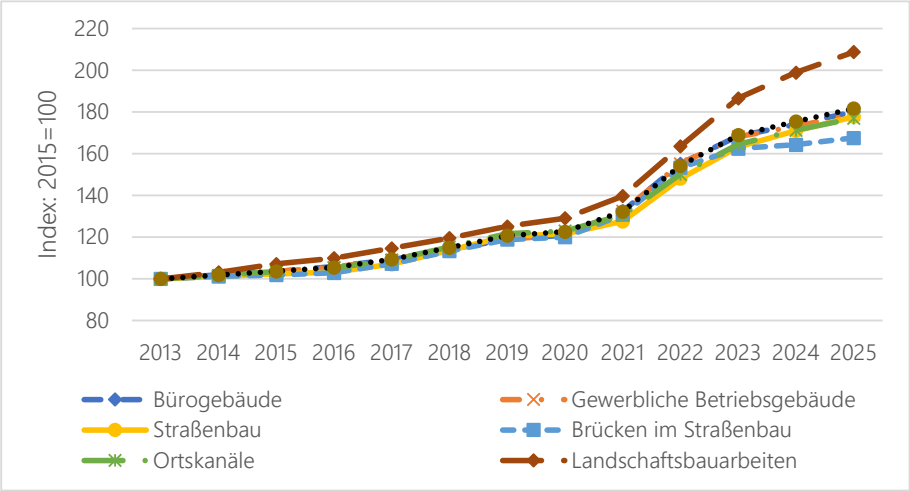
Diese Sichtweise ist allerdings dadurch eingeschränkt, dass die Bruttoabschreibungen auf der Grundlage historischer Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) berechnet werden. Aus kaufmännischer Sicht ist dies zwar nicht explizit falsch, ökonomisch unterschätzt dies jedoch reale Preisentwicklungen. Ein voll abgeschriebener Vermögensgegenstand kann üblicherweise zum Zeitpunkt der Wiederbeschaffung zum Ende der kalkulierten

Nutzungsdauer nicht zum historischen Anschaffungspreis beschafft werden. Im Falle einer Wiederbeschaffung decken die gebildeten liquiden Rücklagen nicht die Mehrkosten durch die zwischenzeitlichen Preissteigerungen.

Dass kommunale Abschreibungen auf der Basis von AHK berechnet werden, ist insofern nicht zu beanstanden, als dies ein vergleichsweise einfaches und transparentes Verfahren ist, welches flächendeckend in unterschiedlichsten Kommunaltypen genutzt werden kann. Wiederbeschaffungszeitwerte zu kalkulieren, würde eine komplexe Planung des Anlagenspiegels sowie eine differenzierte Preisindexierung für verschiedenste Wirtschaftsgüter mit unterschiedlicher Preisdynamik erfordern. Insbesondere kleinere Kämmereien dürfte dies vor besondere Herausforderungen stellen. Um dennoch im Zeitverlauf gestiegene Preisniveaus zu berücksichtigen, können die Bruttoabschreibungen, die historische Preisniveaus repräsentieren, mit einem Preisindex versehen werden, um eine Näherungslösung zu gewinnen.

Um die Preisentwicklung für die kommunale Infrastruktur angemessen zu berücksichtigen, wurde ein gemischter Preisindex der Bauwirtschaft ab 2013 berechnet. Die Eingrenzung auf die Bauwirtschaft repräsentiert die Bauinvestitionen als größte Teilgruppe kommunaler Investitionsgüter.[172] Dieser bezieht sich auf 2013, das Umstellungsjahr auf die Doppik. Es wird folglich davon ausgegangen, das im Umstellungsjahr das kommunale Anlagevermögen mit ausreichender Genauigkeit bewertet wurde.[173]

Abbildung 62: Preisindex kommunale Investitionen 2013-2025



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

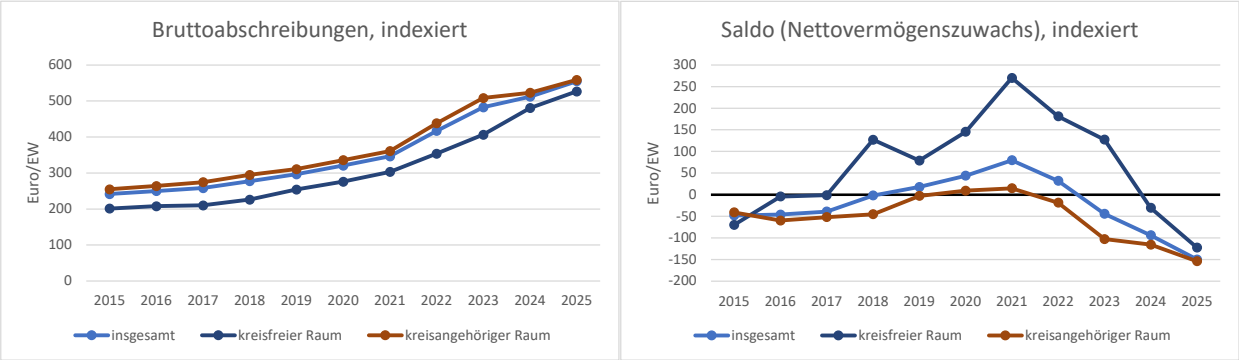
Der Preisindex wird auf die erhobenen Bruttoabschreibungen angesetzt (sog. „Vorwärtsindexierung"). Sämtliche Bruttoabschreibungen eines Jahres werden mit dem Indexwert multipliziert, unabhängig davon, in welchem

[172] Insbesondere bewegliche Investitionsgüter können damit nicht abgebildet werden. Diese Unschärfe muss in Kauf genommen werden.

[173] Den Kommunen zu unterstellen, die Wertansätze seien unrealistisch, erscheint aus Gutachtersicht anmaßend. Selbst wenn Abweichungen von realistischen Bewertungen vorliegen, was nicht unplausibel ist, kann der Umfang dieser Abweichungen im Rahmen dieses Gutachtens nicht beziffert werden.

Jahr der Vermögenswert aktiviert wurde. Dies führt tendenziell zu einer etwas zu hohen Wertung der Bruttoabschreibungen am aktuellen Rand. Diese Unschärfe muss jedoch mit Blick auf die Nachvollziehbarkeit des Verfahrens in Kauf genommen werden (alternative Berechnungsweisen, die jedoch methodisch aufwändiger sind und im Ergebnis weniger „kommunalfreundlich" ausfallen, sind im Anhang 6 dokumentiert). Damit ändert sich eine Bezugsgröße für die aufgestellte Differenzbildung. Wird der Saldo aus den bereits gezeigten Sachinvestitionen (ohne Grundstückserwerbe) und den indexierten Bruttoabschreibungen gebildet, so ergibt sich ein anderes Bild als noch zuvor. Statt eines Vermögenszuwachses hat sich seit 2023 ein Verzehr des kommunalen Vermögens ergeben. Zudem sind die Zuwächse seit 2015 weniger ausgeprägt. Zwischen den Jahren 2018 und 2022 ist jahresbezogen ein bilanzieller Vermögenszuwachs zu beobachten, vor 2018 und ab 2023 sind die indexierten Bruttoabschreibungen höher als die neuen Sachinvestitionen. Das Nettovermögen geht demnach zurück. Am aktuellen Rand (2025) liegt der jahresbezogene Nettovermögensverlust der Kommunen bei rund 150 Euro/EW. Nach der durchgeführten Preisindexierung ist eine Zweiteilung zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum offensichtlich. Während die kreisfreien Städten in fast allen Jahren einen Nettovermögenszuwachs realisieren konnten (bis auf 2024/2025), ist für den kreisangehörigen Raum fast durchgängig ein Nettovermögensverzehr zu beobachten.

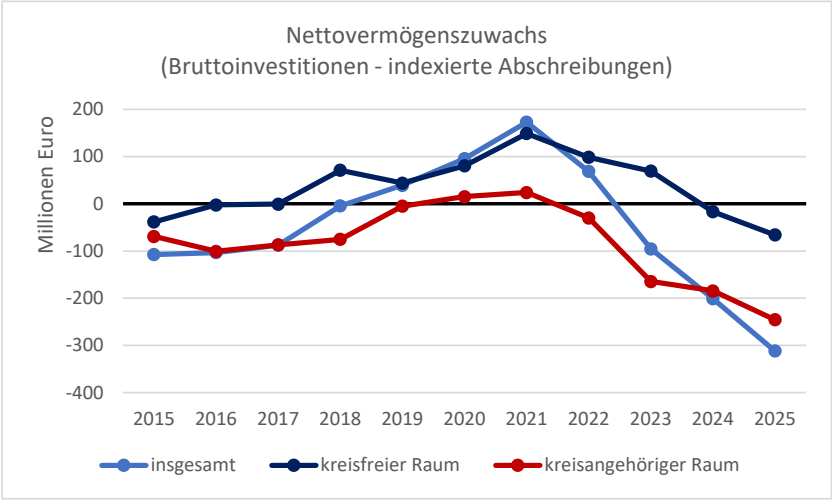
Abbildung 63: Indexierte Bruttoabschreibungen 2015-2025



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

In Absolutgrößen liegt der jahresbezogene Nettovermögenszuwachs bzw.- verlust im Jahr 2025 nach dieser Berechnung bei rund -311,5 Mio. Euro. Für die Vorjahre 2024 und 2023 sind -201,1 Mio. Euro bzw. -95,4 Mio. Euro. Der Dreijahresdurchschnitt liegt bei rund 202,6 Mio. Euro, für den Zeitraum 2020-2025, der auch Jahre mit bilanziellen Vermögensmehrungen einbezieht, liegt der Wert bei -45,2 Mio. Euro. Für Investitionen ist allerdings, anders als für den Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit, eine Durchschnittsbildung der Werte weniger aussagekräftig. Für den Durchschnitt der Jahre 2020-2022 liegt sogar eine Vermögensmehrung von durchschnittlich 112,3 Mio. Euro p. a. vor (davon 109,3 Mio. Euro in den kreisfreien Städten und nur 3,0 Mio. Euro im kreisangehörigen Raum). Charakteristisch ist eher, dass nicht getätigte Investitionen in späteren Perioden zu noch höheren Investitionsbedarfen führen. Dies kann durch die Kumulation der Werte illustriert werden.

Abbildung 64: Nettovermögenszuwachs (nominal) in den Kommunen Sachsen-Anhalts 2015-2025



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

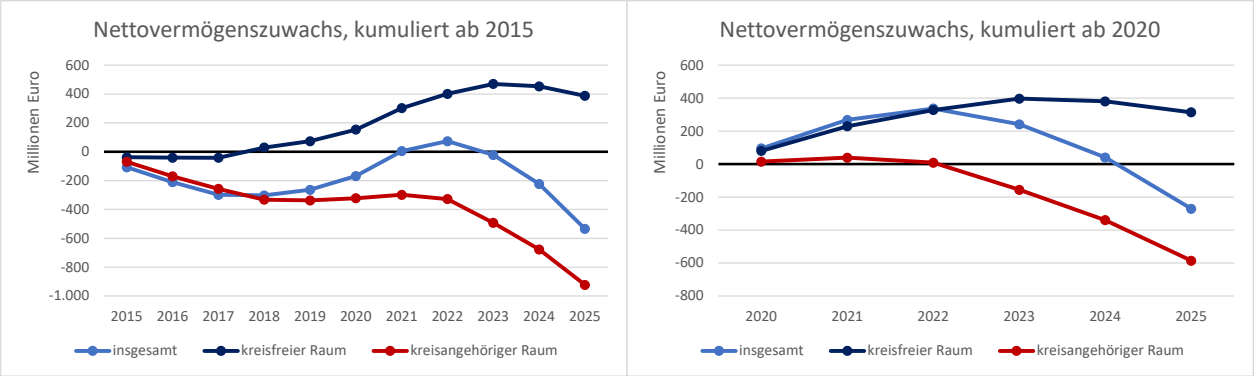
Werden die Nettovermögensveränderungen über die Zeit hinweg aufaddiert (kumuliert), so ergeben sich die nachfolgenden Resultate. Zwischen 2015 und 2018 weitete sich der Vermögensverlust der Kommunen aus, bevor bis 2021 ein Wiederaufbau des Nettovermögens erzielt werden konnte. Von dort ausgehend hat ein erneuter Verzehr stattgefunden. Die kommunalen Teilgruppen unterscheiden sich dabei sehr stark. Während für die kreisfreien Städte deutliche Zuwächse ihrer Nettovermögen festzustellen sind, ist der kreisangehörige Raum von einem fortdauernden Verlust des Nettovermögens geprägt. Da im Zeitraum 2021-2023 eine Bewegung der kumulierten Nettovermögenszuwächse um den Nullpunkt festzustellen ist, kann die Betrachtung ohne wesentlichen Informationsverlust auf den Zeitraum ab 2020 konzentriert werden, der im gesamten Gutachten mehrfach als Referenzzeitraum genutzt wird (z. B. oben für die vertikale Überprüfung nach dem Korridorverfahren oder im Symmetriemodell).[174] Zwischen 2020 und 2025 liegt der **kumulierte Nettovermögensverlust bei 270,9 Mio. Euro**.

Würde die investive Förderung für die Kommunen *dauerhaft* um diese 270,9 Mio. Euro pro Jahr erhöht, würde dies zum einen den kumulierten bilanziellen Vermögensverlust seit 2020 neutralisieren. Zum anderen wird der fortgesetzte jahresbezogene Vermögensverlust deutlich gebremst, der 2025 bei 311,5 Mio. Euro lag. Damit wäre die Erhöhung zweifelsohne erheblich und würde das kommunale Infrastrukturvermögen sichern, andererseits würde sie dennoch Anstrengungen der Kommunen erfordern, um ihre Investitionsfähigkeit aus eigener Kraft zu erhöhen. Zudem ist angesichts des Rechenwegs festzuhalten, dass es sich bei der Annäherung um eine

[174] Noch weiter in die Vergangenheit zurückzugreifen, würde bedeuten, Ungleichgewichte der Jahre 2015 bis 2019 in Finanzausgleichsjahren ab 2027/28 ausgleichen zu wollen, obwohl die zwischenzeitliche Investitionsbelebung dies bereits „erledigt" hat.

Obergrenze der Investitionsbedarfe handelt, da die Preisindexierung die Bruttoabschreibungen der aktuellen Jahre tendenziell zu hoch gewichtet.[175]

Abbildung 65: Kumulierte Nettovermögenszuwächse (links: ab 2015, rechts: ab 2020)



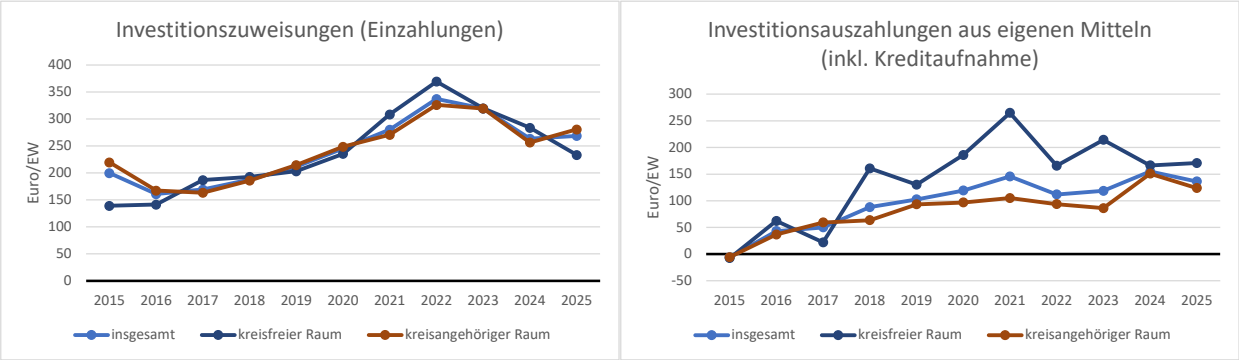
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Erhebung bei den Kommunen Sachsen-Anhalts.

In einer **erweiterten, komplexeren Perspektive** kann die Struktur der Investitionsfinanzierung in die Betrachtung einbezogen werden. Hierzu werden auf der Einzahlungsseite die eingenommenen Fördermittel betrachtet. Auf der Seite der Erträge müssen dann – spiegelbildlich zu den Bruttoabschreibungen – die erfolgswirksamen Auflösungen der Sonderposten für empfangene Fördermittel betrachtet werden. Der Fokus verschiebt sich damit von der allgemeinen Frage nach der Auskömmlichkeit des Investitionsgeschehens hin zur Frage nach der Möglichkeit der **Investitionsfinanzierung aus eigenen Mitteln**. In der Abbildung 66, linker Teil, ist die Entwicklung der eingenommenen Investitionsfördermittel dargestellt. Markant ist zum einen, dass sowohl der Anstieg 2016-2022 als auch der Rückgang 2023-2025 sehr gut mit der Auszahlungsseite der Sachinvestitionen korrespondiert. Hierdurch wird die strukturelle Abhängigkeit der sachsen-anhaltischen Kommunen von Fördermitteln nochmals verdeutlicht. Zum anderen sind jedoch kaum Differenzen zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum festzustellen. Beide Teilgruppen sind in den vergangenen 10 Jahren praktisch gleichmäßig mit Fördermitteln ausgestattet worden. Vor dem Hintergrund der durchaus unterschiedlichen Ausgabenpolitik fällt das Volumen der aus eigenen Mitteln finanzierten Investitionen sehr unterschiedlich aus (Abbildung 66, rechter Teil). Seit 2016 liegt es für beide Gruppen im positiven Bereich, was zeigt, dass die Kommunen durchaus beträchtliche Eigenmittel in ihre Investitionsbudgets eingebracht haben. Zu beachten ist, dass hierin methodisch bedingt auch die Kreditaufnahme fällt.[176] Die kreisfreien Städte haben dies jedoch in größerem Umfang getan als die Kommunen im kreisangehörigen Raum. Hier bestätigt sich das bereits bekannte Bild einer divergenten Entwicklung in den beiden Teilräumen.

[175] Dies wird dadurch eingedämmt, dass der überwiegende Teil der Abschreibungen auf Bestandsinfrastruktur anfällt. Zudem wird der Investitionsbedarf dadurch gedämpft, dass am aktuellen Rand bereits mehr Projekte von Erhaltung statt Neubau geprägt sind.

[176] Der kommunale Schuldenstand je EW ist allerdings zwischen 2016 und 2024 im Aggregat unverändert geblieben.

Abbildung 66: Investitionszuweisungen und selbst finanzierte Investitionsauszahlungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015-2025

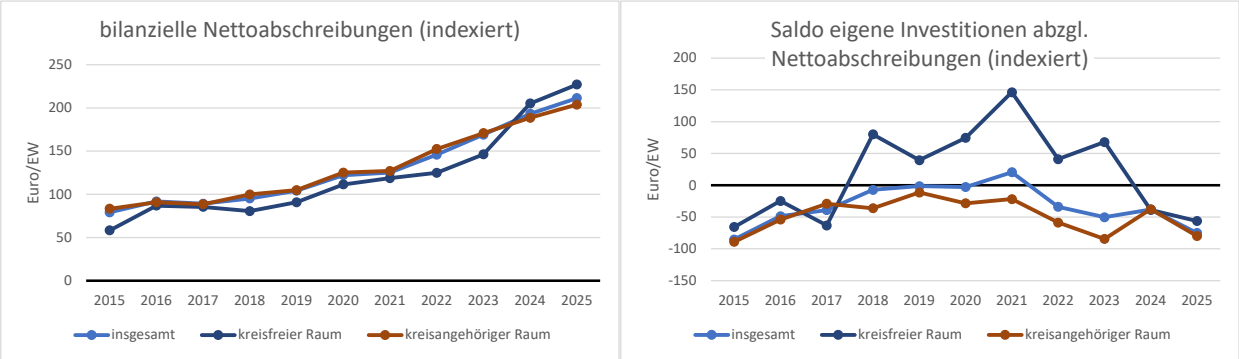


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Werden den bereits dargestellten Bruttoabschreibungen die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenübergestellt, ergeben sich als Saldo die Nettoabschreibungen.[177] Diese werden nach dem analogen Verfahren mit dem Preisindex über die Zeit fortgeschrieben, woraus die bilanziellen indexierten Nettoabschreibungen resultieren (siehe Abbildung 67, linker Teil). Sie verlaufen praktisch parallel zu den oben dargestellten indexierten Bruttoabschreibungen, allerdings auf einem niedrigeren Niveau. Angesichts der hohen Abhängigkeit von externen Fördermitteln betragen die Nettoabschreibungen im Durchschnitt nur rund 35 % der Bruttoabschreibungen, während rund 65 % durch die Sonderposten für empfangene Fördermittel abgedeckt werden. Der Saldo aus beiden Größen gibt an, ob die Kommunen aus eigenen Mitteln einen bilanziellen Substanzerhalt ihrer Infrastruktur leisten konnten oder ob der unzureichende Substanzerhalt einen Hinweis auf die Notwendigkeit einer verstärkten Investitionsförderung gibt. Tatsächlich weisen die Resultate im Zeitverlauf darauf hin, dass es den Kommunen in Sachsen-Anhalt seit 2015 praktisch durchgehend nicht gelungen ist, aus eigenen Mitteln das kommunale bilanzielle Nettovermögen zu erhalten oder gar zu erweitern (siehe Abbildung 67, rechte Seite). Nur für das Jahr 2021 liegt der Saldo einmalig im positiven Bereich. Wiederum fällt die Bewertung für den kreisangehörigen Raum besonders negativ aus, wo die Salden durchgängig negativ sind. Die kreisfreien Städte konnten dagegen auch aus dieser Perspektive in den meisten Jahren ihre Vermögensposition erweitern.

[177] Bei den fehlenden Datenpunkten wurde so vorgegangen, dass zunächst für jede meldende Kommune die Differenz aus Bruttoabschreibungen und aufgelösten Sonderposten gebildet wurde. Erst im nachfolgenden Schritt erfolgte die Hochrechnung und Hinzuschätzung fehlender Werte.

Abbildung 67: Nettoabschreibungen und saldierte Investitionen aus eigenen Mitteln 2015-2025



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

Die Resultate der komplexeren Herangehensweise können ebenfalls über die betrachteten Zeiträume hinweg kumuliert werden. Zwischen 2015 und 2025 ist aus dieser Perspektive ein Negativbetrag von fast 790 Mio. Euro aufgelaufen, zwischen 2020 und 2025 sind es noch 380 Mio. Euro. Diese Werte sind jedoch nicht in voller Höhe als Substanzverlust zu bewerten. Ohnehin würden zusätzliche Fördermittel des Landes an diesen Daten nichts ändern. Empfangene Fördermittel werden nach dieser Berechnungsweise in voller Höhe von den damit realisierten Sachinvestitionen abgezogen. Nur dann, wenn die Eigenfinanzierungsfähigkeit der Kommunen steigt, diese also aus Allgemeinen Deckungsmitteln oder Gebühreneinnahmen ihre Investitionstätigkeit ausweiten (und nicht aus der Investitionspauschale), würde sich der Saldo verbessern. Der berechnete Saldo gibt vielmehr an, wie sich das eigenfinanzierte Engagement der Kommunen in ihrer eigenen Infrastruktur verändert. Dieses Ergebnis hat für sich genommen einen Mehrwert, da es die umfangreiche und persistente Abhängigkeit der Kommunen von der Förderpolitik des Landes Sachsen-Anhalt unterstreicht. Als Maßstab für die Ausgestaltung der Investitionspauschale im FAG kann es dagegen nicht dienen.

Die einfachere Herangehensweise auf der Grundlage der indexierten Bruttoabschreibungen hat den Vorteil, dass Sachinvestitionen und Abschreibungen unabhängig von ihrer Finanzierung miteinander verglichen werden können und das Ergebnis direkt als ungedeckter Investitionsbedarf interpretiert und weiterverwendet werden kann. Es besteht somit eine direkte Substitutionsbeziehung zwischen der Investitionsförderung außerhalb und innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Erhöht das Land seine Investitionsförderung außerhalb des FAG und werden somit höhere kommunale Sachinvestitionen ermöglicht, so vermindert sich der Investitionsbedarf, der in die Bewertung der Auskömmlichkeit der Investitionspauschale eingeht und vice versa.

Dies hat allerdings auch zur Folge, dass die aktuell bundesweit und auch in Sachsen-Anhalt aus dem Bundes-*Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität* ermöglichten Investitionen in voller Höhe im Bewertungsschema anzurechnen sind. Dass es vielerorts unbefriedigte Investitionsbedarfe gibt, dürfte unbestritten sein. Dennoch ist der Maßstab des bilanziellen Substanzerhalts, der hier angelegt wurde, sachgerecht, wenn es

um die Basisfinanzierung geht, die der kommunale Finanzausgleich leisten soll. Davon unabhängig ist es selbstverständlich möglich, dass das Land Sachsen-Anhalt die Investitionspauschale über dieses Niveau hinweg ausdehnt und weitere zusätzliche Investitionen ermöglicht (bereits nach der gutachterlichen Empfehlung ist eine Netto-Aufstockung um 108,3 Mio. Euro pro Jahr angezeigt).

Abbildung 68: Neuausrichtung der Investitionspauschale

	Kennzahl	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden/VbG
Status quo	Hinzurechnung eines Tilgungsbeitrages, Ø 2020-2022 (Basis Meldung Kommunen im Februar2023)	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
Gutachtervorschlag	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

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

Aus den empirischen Befunden leiten sich für die Weiterentwicklung der Investitionspauschale folgende Reformschritte ab:

- Wegfall des bisherigen Tilgungsbeitrags, der noch aus der kameralen Welt abgeleitet wird. Da nun die Ergebnisse der doppischen Abschreibungen genutzt werden können, ist die Zwischenlösung über die planmäßige Tilgung entbehrlich.
- Aufstockung der Investitionspauschale um 270 Mio. Euro. Dies entspricht (abgerundet) dem Umfang des kumulierten Nettovermögensverlustes seit 2020 und ermöglicht ein Investitionsniveau, das die kommunalen Vermögenswerte (Stand 2020) unter den getroffenen Annahmen dauerhaft erhält.
- Zusammenführung der allgemeinen Investitionspauschale mit der spezifischen Pauschale für Investitionen in Kreisstraßen.
- Daraus ergibt sich ein neues Gesamtvolumen der Investitionspauschale von 460 Mio. Euro.

- Die kreisfreien Städte sollen durch die Reform nicht schlechter gestellt werden. Auch diese weisen einen negativen Trend beim Nettovermögen auf, wenngleich von einem weitaus höheren Ausgangsniveau im Vergleich zum kreisangehörigen Raum. Sie erhalten zunächst eine Kompensation für den wegfallenden Tilgungsbeitrag (29 Mio. Euro).
- Für die weitere Verteilung verbleiben somit 431 Mio. Euro. Davon erhalten die kreisfreien Städte 9 % und damit einen Betrag, der ausreichend ist, um eine Schlechterstellung gegenüber dem Status quo zu vermeiden.
- Die Verteilung der verbleibenden Mittel zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden erfolgt nach Maßgabe der oben hergeleiteten bereichsspezifischen Vermögenslücken.

Die **horizontale Verteilung der Investitionspauschale** wird im späteren Abschnitt 3.3 untersucht.

Exkurs: Workshop zu kommunalen Investitionen und Investitionsbedarfen am 03.11.2025[178]

Im Rahmen des Workshops am 03.11.2025 mit rund 25 Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen Sachsen-Anhalts zum Thema Investitionen, Investitionsbedarfe und Investitionsfinanzierung wurde die hohe Bedeutung kommunaler Investitionen für die gegenwärtige Aufgabenerfüllung und zukünftige Standortqualität herausgestellt. Investitionen sichern nicht nur die kommunale Daseinsvorsorge, sie eröffnen den Kommunen darüber hinaus Entwicklungsperspektiven. Aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist dies für die Zukunftsfähigkeit und Attraktivität der Standorte ebenso wichtig wie für das Funktionieren der lokalen Demokratie. Die Kommunen sehen jedoch viele limitierende Faktoren, die einer stärkeren Investitionstätigkeit im Weg stehen: neben unzureichenden finanziellen Mitteln kritisierten die Kommunen die Komplexität der Bauvorschriften, aber auch der Förderprogramme. Die Abhängigkeit von den Förderkulissen des Landes, des Bundes und der EU wurde kritisch eingeordnet. Dadurch würden oft nicht nur zeitlich unpassende Rahmen gesetzt, sondern auch Investitionen in Aufgabenbereiche gelenkt, wo die Bedarfe aus kommunaler Perspektive nicht prioritär wahrgenommen werden.

Allgemein haben sich die Ist-Investitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts im vergangenen mittelfristigen Zeitraum positiv entwickelt (vgl. oben, Abbildung 18), wobei hier ein starker Zusammenhang mit den zuletzt stark gestiegenen Preisen für Leistungen der Bauwirtschaft besteht. Die Rückgänge der Investitionsbudgets am aktuellen Rand werden auch von den Kommunen als kritisch betrachtet. Im Workshop konnte herausgearbeitet werden, dass es keine natürliche Obergrenze für kommunale Investitionen gibt, da immer wieder neue Anforderungen an die investiven Tätigkeiten aufkommen und damit einhergehende technische Lösungen erforderlich werden. Nicht nur höhere technische und bauliche Standards, sondern auch

[178] Der Workshop fand im Rathaus Schönebeck (Elbe) statt. Der Teilnehmerkreis setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Ebene sowie der Landesverwaltung zusammen. Die mit dem digitalen Beteiligungstool MENTIMETER gewonnenen Antworten aus dem Teilnehmerkreis sind im Anhang 5 dokumentiert.

der Gestaltungswille der Kommunalverwaltungen und Räte sowie die Ansprüche der lokalen Bevölkerung prägen die Investitionsbedarfe vor Ort. Dies ist wiederum ein Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung. Dennoch bestand weitgehend Einvernehmen darüber, dass aus technischer Sicht positive bilanzielle Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen > Abschreibungen) eine sinnvolle (und nachprüfbare) Zielgröße zur Bewertung der kommunalen Investitionstätigkeit darstellen. Diese Perspektive ist vor allem auf den Erhalt der vorhandenen Infrastruktur und entsprechende Re-Investitionen ausgerichtet.

Im Workshop wurden dem Teilnehmerkreis die bis dahin noch unveröffentlichten Ergebnisse der Erhebung der kommunalen Abschreibungen präsentiert und das Verfahren der Preisindexierung erörtert. Durchaus kontrovers wurde dabei die Wahl der angemessenen Indexierungszeiträume diskutiert. In Ergebnis wurde das Gutachtermodell angepasst, jedoch nicht die in die Diskussion eingebrachten Punkte voll berücksichtigt.[179]

Hinsichtlich der Finanzierungswege für Investitionen waren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer weitgehend der Ansicht, dass die bisherige Mischung aus Landes-, Bundes- und EU-Mitteln erforderlich sei, jedoch zukünftig ein stärkerer Fokus auf die Eigenfinanzierungsfähigkeit der Kommunen gelegt werden sollte. Ein stärkerer Fokus des Landes auf die Gewährung pauschalierter Finanzmittel zur Stärkung der Investitionen ist aus Sicht der Kommunen wünschenswert. Gleichwohl könnten bestehende Förderprogramme stärker spezialisiert werden, um Folgekosten von Pflichtaufgaben oder um der Steuerungswirkung von Fachgesetzen nachkommen zu können. Dazu, inwiefern das FAG der richtige Ort zur Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit ist, zeigte sich ein gemischtes Meinungsbild. Überwiegende Zustimmung erfuhr die These, dass das FAG grundsätzlich geeignet ist, um kommunale Investitionen zu unterstützen. Dabei werden Zweckzuweisungen eher abgelehnt und die Investitionspauschale erfuhr beinahe ungeteilte Zustimmung. Skeptischer wurde eine direkte Verbindung mit dem Schlüsselzuweisungssystem gesehen (sogenannte *investive Schlüsselzuweisungen*).

[179] Die bis dato nur bis 2015 zurückreichende Indexierung wurde auf das Basisjahr 2013 zurückgeführt. Die Forderung, die Indexierung auf einen noch längeren Zeitraum von 25-30 Jahren zu beziehen, konnte jedoch nicht erfüllt werden. Dies hätte zum einen ohne einen weiteren Belegt unterstellt, dass die Kommunen zum Zeitpunkt der Doppik-Umstellung unzutreffende Angaben zu ihrem Anlagevermögen gemacht haben. Zum anderen würde dieses Vorgehen vor allem die Investitionen am aktuellen Rand deutlich zu hoch bewerten.

2.5 Zusammenfassung der Analyse des vertikalen Finanzausgleichs

Das Land Sachsen-Anhalt steht bezogen auf die zukünftige Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs an einer entscheidenden Wegmarke. Es gilt, eine Richtungsentscheidung zu fällen zwischen der Beibehaltung und Weiterentwicklung des bestehenden bedarfsorientierten Modells und einem Systemwechsel hin zu einem dynamischeren System, das mehr Entwicklungsmöglichkeiten bietet.

Die **Fortschreibung und Optimierung des bestehenden Modells** stellt eine sachgerechte Möglichkeit dar, den kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt zu gestalten. Das derzeitige System bietet den Kommunen eine solide finanzielle Basis, vor allem in Krisenzeiten. Durch die Berechnungsweise wird effektiv eine zeitversetzt vollständige Abdeckung entstandener Ist-Ausgaben der Kommunen in aggregierter Weise (nicht individuell für jede einzelne Kommune) gesichert. Dabei wird weder eine Differenzierung der kommunalen Aufgaben nach dem Grad der Pflichtigkeit bzw. Gestaltbarkeit vorgenommen noch eine Überprüfung der (In-)Effizienz des kommunalen Ausgabeverhaltens. Das Risiko von Kostensteigerungen – sowohl im pflichtigen als auch im freiwilligen Bereich – liegt modellbedingt beim Land. Der Preis hierfür ist allerdings eine stark eingeschränkte Dynamik in besseren Zeiten. Die Kommunen werden nicht automatisch an steigenden Steuereinnahmen des Landes beteiligt und steigende Steuereinnahmen der Kommunen werden im Bedarfsmodell vollständig auf die FAG-Leistungen angerechnet und mindern diese.

Im Zusammenspiel aus der verlässlichen Basisabsicherung und der geringen Entwicklungsdynamik resultiert im Ländervergleich eine eher schwache Gesamtausstattung der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Immerhin hat diese bisher einen substanziellen Anteil freiwilliger Aufgabenerfüllung ermöglicht. Die Investitionsförderung erfolgt abgegrenzt von der Bedarfsberechnung (diese beläuft sich ausschließlich auf die Auszahlungen und Einzahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit) in einem parallelen Verfahren (pauschalierte Investitionszuweisungen). Positiv ist zu bewerten, dass diese Investitionsförderung pauschaliert ohne Antrags- und Nachweisverfahren abläuft und daher die kommunale Selbstverwaltung stärkt. Das Investitionsverhalten der sachsen-anhaltischen Kommunen ist dennoch als schwach zu bewerten und erfordert dauerhaft eine substanzielle Unterstützung des Landes.

Die **Optimierungsvorschläge** für das **Bedarfssystem** umfassen im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- **Streichung des pauschalen Zuschlags auf Schlüsselzuweisungen** für weitere Aufgaben in Höhe von 40 Mio. Euro. Die Streichung korrespondiert auch mit der Effizienzprüfung des Modells (Korridorverfahren), das auf ein Reduktionsvolumen der FAG-Masse in Höhe von 40,8 Mio. Euro hinweist.[180]
- Bezüglich der kommunalen Steuereinnahmen sollte ein **Korrekturfaktor für die Hebesatzpolitik** der Kommunen eingefügt werden. Dieser Korrekturfaktor beläuft sich auf einen niedrigen einstelligen Millionenbetrag (in Euro) und vermindert die FAG-Masse geringfügig, sofern die Gewerbesteuer und Grundsteuer einbezogen werden. Angesichts der Heterogenität der Grundsteuer seit 2025 und dem

[180] Überprüfung für den Zeitraum 2015-2024, Eingrenzung auf die laufende Verwaltungstätigkeit.

damit erschwerten Ländervergleich könnte auch eine Fokussierung auf die Gewerbesteuer erfolgen. Nach dieser Sichtweise würde sogar eine Erhöhung der FAG-Masse resultieren, da die Gemeinden in Sachsen-Anhalt ihre Hebesätze bereits überdurchschnittlich stark angespannt haben.[181]

- Die **Indexierung** sollte sich ausschließlich auf Preise beziehen und zukünftig keine (implizite) Fortschreibung von Mengengerüsten beinhalten. Dabei sollte auf Preisindizes zurückgegriffen werden, die regelmäßig veröffentlicht werden und eine Prognosefähigkeit in gewissen Grenzen erlauben (v. a. Tarifabschlüsse im TVöD, Deflator des Staatskonsums).
- Das Volumen der **Investitionsförderung** im FAG sollte angesichts der im Gutachtenprozess herausgearbeiteten Informationen zu den Abschreibungen und Nettoinvestitionen der Kommunen angepasst werden. Hierzu wird empfohlen, die Investitionsförderung für Kreisstraßen mit der allgemeinen Investitionsförderung zusammenzuführen und um insgesamt 270 Mio. Euro zu verstärken. Der übergangsweise im System abgebildete Tilgungsbeitrag ist ersatzlos zu streichen, da wegen der Einführung der Doppik nunmehr die Informationen zu den Abschreibungen auf das kommunale Anlagevermögen vorliegen und genutzt werden können.

Die Alternative liegt in einem Systemwechsel hin zu einem dynamischeren Verfahren. Dabei ist die einnahmeseitige **Verbundquote** eine gute Möglichkeit zur jahresbezogenen Fortschreibung der FAG-Masse für die nächsten FAG-Planjahre und die Mittelfristplanung. Sie bedient sich der jeweils aktuellen Steuerschätzung und bietet eine hohe Aktualität. Für sich genommen kann eine Verbundquote allerdings nicht für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen sorgen.

Als wirkungsvolle und regelmäßige Ex-post-Kontrolle kann das **Symmetrieverfahren** genutzt werden. Es bietet eine andere Form der Aufgabenbezogenheit, die zugleich die Ausgaben und Einnahmen der Landesebene einbezieht. Es bleibt beim Grundsatz, dass alle kommunalen Ausgaben, sowohl für pflichtige als auch für freiwillige Aufgabenbereiche, in die Kalkulation eingehen. Rechnerisch besteht die Zielgröße allerdings nicht mehr in einer vollständigen Abdeckung kommunaler Ausgaben, sondern in einer symmetrischen Verteilung der im Land insgesamt verfügbaren Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen (sog. Deckungsmittelbestand) nach Maßgabe der für die Aufgabenerfüllung genutzten Finanzmittel (sog. Deckungsmittelverbrauch). Dies sichert zum einen die Möglichkeit einer dynamischeren Einnahmenentwicklung für die Kommunen, da diese regelgebunden auch an Mehreinnahmen des Landes beteiligt werden. Zum anderen ist das Risiko zwischen Land und Kommunen gleichmäßiger verteilt. Defizite und Überschüsse werden angemessener zwischen den beiden Ebenen austariert. Damit die Vorteile des Symmetrieverfahrens genutzt werden können und seine Nachteile minimiert werden, wird eine **regelmäßige Überprüfung nach dem Symmetrieverfahren in festen Rhythmen** empfohlen, wobei jeweils Mehrjahresdurchschnitte zu nutzen sind. Diese sollten alle 3-5 Jahre evaluiert werden. Für Prognosen ist das Symmetrieverfahren dagegen nicht geeignet.

[181] Siehe Abschnitte 1.2.2 und 2.4.1.3. Letzteres gilt insbesondere dann, wenn die Sonderfälle Leuna und Lützen aus der Analyse ausgeschlossen werden.

Während die empirische Überprüfung des **Bedarfsverfahrens** die bisherige FAG-Masse im Wesentlichen bestätigt und eher eine leichte **Absenkung** nahelegt (Korridorverfahren), weist die Untersuchung nach dem **Symmetrieverfahren** auf Mehrbedarfe der kommunalen Ebene hin, die zu einer leichten **Erhöhung der FAG-Masse** führen. Dies korrespondiert auch mit der externen Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit im Ländervergleich (sog. Kommunalisierungsgrade).

Nicht zuletzt ist festzustellen, dass das **Bedarfsmodell** bei Bedarf **weiterhin als Ex-post-Verfahren** parallel gerechnet werden könnte, um den Anforderungen und Informationsbedarfen der Beteiligten Akteure gerecht zu werden. Für vergangene Jahre stützt sich das Modell nahezu vollständig auf die amtliche Statistik (Jahresrechnungsstatistik der Kommunen). Trotz des hohen Datenbedarfs erweist es sich als gut praktikabel. Die Berechnung sollte dabei frei von diskretionären Zuschlägen erfolgen und gänzlich ohne Prognosen auskommen. Ergänzend lässt sich das Verfahren mit einer Effizienzprüfung nach dem Korridormodell verknüpfen.

Die nachfolgende Tabelle 10 fasst die rechnerischen Ergebnisse der vertikalen Überprüfung zusammen.

Tabelle 10: Zusammenfassung der Gutachterempfehlungen zum vertikalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt

Modellvariante	Zeitbezug (Daten)	Ergebnis pro Jahr (Mio. Euro)
Status quo Modell	2020-2026	-40,0 (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 (laufende Verwaltungstätigkeit)	2015-2024	+108,9
Symmetriekoeffizient (Basis)	2015-2025	+25,2
Symmetriekoeffizient (anteilige Zinsen / anteilige Real- und Grunderwerbsteuer)	2015-2025	+68,6 / +25,1

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

3 Funktionsweise und Status quo des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt

Im horizontalen Finanzausgleich ist die FAG-Masse auf die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände zu verteilen, wobei der Fokus auf der Verteilung der sog. Schlüsselmasse liegt, die nach einem komplexen, regelgebundenen und dynamischen Verteilungsschlüssel vorgenommen wird. Die Untersuchung der Schlüsselmasse steht im Zentrum der nachfolgenden drei Abschnitte dieses Gutachtens.

Die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die kommunalen Einheiten (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) erfolgt in Sachsen-Anhalt in einem sog. Drei-Säulen-Modell mittels dreier Teilschlüsselmassen (kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Gemeinde, § 12 Abs. 1 FAG). Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die einzelnen kommunalen Einheiten erfolgt mittels der Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf (§§ 12-14 FAG), wobei mit Hilfe der Betrachtung von Haupt- und Nebenansätzen sowie der Justierung von Ausgleichsquoten (§ 12 Abs. 2-4 FAG) sowie in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden im Zusammenspiel mit einer Finanzausgleichsumlage (§ 12 Abs. 4 Nr. 1 FAG) über das Maß des Ausgleichs zwischen unterschiedlich steuerstarken Kommunen entschieden wird. Im Folgenden werden die Berechnung der Steuerkraft und insbesondere des Finanzbedarfs eingehend analysiert. Zuvor wird ein Überblick über die Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs und des Schlüsselzuweisungssystems gegeben.

3.1 Aufteilung der Finanzausgleichsmasse

Generell lassen sich bei der Aufteilung der FAG-Masse zwei Aufgabenkomplexe mit zwei verschiedenen zugehörigen Instrumentengruppen unterscheiden.[182] Ein Teil der FAG-Masse wird für Zuweisungen im Rahmen sog. **Lastenausgleiche** (bzw. **Zweckzuweisungen**) verwendet, die i. d. R. steuerkraft**un**abhängig für bestimmte Aufgabenbereiche erfolgen, wobei üblicherweise bestimmte Beträge vorab aus der FAG-Masse entnommen (daher auch **Vorwegabzüge**) und gemäß entsprechender Indikatoren (oder als Absolutbeträge) verteilt werden.[183] Diese werden für das Land Sachsen-Anhalt in § 3 Nr. 1, 2a, 3-5 FAG definiert (vgl. auch Tabelle 11). Je nach Grad der Zweckbindung kann das Land hier also in unterschiedlichem Maße auf das kommunale Auszahlungsverhalten einwirken (sog. „Goldene Zügel").

Der Teil der FAG-Masse, welcher nach Entnahme sämtlicher Vorwegabzüge noch verbleibt, wird für die Verteilung der **Schlüsselzuweisungen** verwendet (§ 3 Nr. 2b FAG),[184] die den Kern des kommunalen Finanzausgleichssystems darstellen. Ihre Verteilung richtet sich dabei nach einem festgelegten Verfahren, in dem der normierte Finanzbedarf (Bedarfsmesszahl) einer Kommune ihrer normierten Steuerkraft (Steuerkraftmesszahl) gegenübergestellt wird. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die kommunalen Einnahmen allgemein zu stärken und die Differenzen zwischen leistungsfähigen und weniger leistungsfähigen Kommunen zu reduzieren (horizontale

[182] Vgl. Scherf (2003), S. 5.
[183] Vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 58.
[184] Vgl. Münstermann/Becker (1978), S. 12 f. und S. 59 f.; Gläser (1981), S. 300 f.

Ausgleichswirkungen zwischen den Kommunen).[185] Dies erfolgt weit überwiegend aus Mitteln des Landes und kann darüber hinaus durch horizontale Zuweisungen (sog. Finanzausgleichsumlage) ergänzt werden. Schlüsselzuweisungen stehen den Kommunen zur freien Verwendung zur Verfügung.

Im Rahmen der zentralen Funktionen der Schlüsselzuweisungen (fiskalisch und redistributiv) sollen die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden, welche sich aus Unzulänglichkeiten des kommunalen Steuersystems ergeben,[186] mittels vertikaler Zuweisungen mit horizontalem Effekt tendenziell korrigiert werden.[187] Ziel ist es dabei, bei allen Kommunen den (normierten) Auszahlungsbedarf und die Einnahmemöglichkeiten weitgehend anzunähern und dabei die interkommunal bestehenden, strukturbedingten (und somit nicht autonom zu verantwortenden) Diskrepanzen auf der Einnahmenseite zu verringern.[188] Bei Vorwegabzügen/Zweckzuweisungen ist der Charakter des Steuerkraftausgleichs dagegen nicht gegeben. Verzeichnen die Schlüsselzuweisungen einen geringen Anteil an der FAG-Masse, nimmt der Ausgleich der interkommunal variierenden Steuerkraft eine geringere Rolle ein und Zuweisungen werden stattdessen vorrangig nach Gesichtspunkten verteilt, die nicht zwingenderweise in einem engen Zusammenhang mit der kommunalen Steuerkraft stehen. Damit wird die redistributive Funktion der Schlüsselzuweisungen tendenziell geschwächt und Steuereinnahmenunterschiede bleiben in einem größeren Ausmaß erhalten.

Tabelle 11: FAG-Masse, Gesamtschlüsselmasse und Teilschlüsselmassen 2026

FAG-Masse	**2.136.086.700 Euro**
Vorwegentnahmen (§ 3 Nr. 1, 2a, 3-5 FAG)	
Auftragskostenpauschale (§ 3 Nr. 1 FAG)	645.828.200 Euro
Besondere Ergänzungszuweisungen (§ 3 Nr. 2a FAG)	193.179.100 Euro
Investitionspauschale (§ 3 Nr. 3 FAG)	160.000.000 Euro
Zuweisungen für Investitionen an Kreisstraßen (§ 3 Nr. 4 FAG)	30.000.000 Euro
Ausgleichsstock (§ 3 Nr. 5 FAG)	40.872.700 Euro
Gesamtschlüsselmasse (§ 3 Nr. 2b FAG)	**1.066.206.700 Euro**
Teilschlüsselmassen (§ 12 Abs. 1 FAG)	
davon: *kreisfreie Städte*	*359.659.900 Euro*
davon: *Landkreise*	*338.728.100 Euro*
davon: *kreisangehörige Gemeinden*	*367.818.700 Euro*

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: FAG Sachsen-Anhalt.

185 Vgl. Scherf (2014), S. 6.

186 Die Unzulänglichkeiten bestehen darin, dass im Zusammenhang mit dem föderalen System der Steuerverteilung die Steuereinnahmen selbst in wirtschaftsstarken Gemeinden nicht die Aufgabenerfüllung finanzieren können. Die Kommunen sind strukturell auf Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs angewiesen. Hinzu kommt, dass die Zuordnungsschlüssel der Steuerverteilung weder in konkreter noch in abstrakter Form mit der kommunalen Aufgabenerfüllung korrespondieren.

187 Vgl. Münstermann/Becker (1978), S. 10; Lenk/Birke (1998a), S. 201.

188 Vgl. Henneke (2002), S. 146.

Im Jahr 2026, welches für alle nachfolgenden modellhaften Simulationsrechnungen als Ausgangspunkt genutzt wird, erfolgt eine Minderung der FAG-Masse um mehrere zweckgebundene Vorwegabzüge (Tabelle 11), die insgesamt rund 50 % der FAG-Masse ausmachen:

- Die Auftragskostenpauschale gemäß § 4 FAG wird den Kommunen zur Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gewährt. Die Verteilung erfolgt hierbei laut § 4 Abs. 2 FAG nach der Einwohnerzahl (vgl. Abschnitt 3.2).
- Die den Landkreisen und kreisfreien Städten gemäß § 6 FAG gewährten Besonderen Ergänzungszuweisungen werden in den §§ 9-11 FAG weiter spezifiziert und beziehen sich auf die Aufgabenbereiche des SGB VIII (§ 9 FAG), der Schülerbeförderung (§ 10 FAG) und der Unterhaltung der Kreisstraßen (§ 11 FAG).
- Des Weiteren erhalten die Gemeinden und Landkreise finanzielle Mittel aus der Investitionspauschale gemäß § 16 FAG, die zu 75 % nach der Einwohnerzahl und zu 25 % nach der Fläche verteilt werden (vgl. dazu später Abschnitt 3.3).
- Finanzmittel aus dem Ausgleichsstock nach § 17 FAG (Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen) werden einzelfallbezogen und die antragsbasiert gewährt.

Nach allen Vorwegabzügen verbleiben insgesamt 1.066,2 Mio. Euro für die Gesamtschlüsselmasse, von denen 367,8 Mio. Euro auf die Teilschlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden[189], 359,7 Mio. Euro auf die kreisfreien Städte und die übrigen 338,7 Mio. Euro auf die Landkreise entfallen.

3.2 Auftragskostenpauschale

Für die Auseinandersetzung mit der Auftragskostenpauschale (AKP) nach § 4 FAG S-T sind zwei Aspekte des Finanzstroms zu analysieren:

(1) Die **Gesamtdotation** der Auftragskostenpauschale, insgesamt und für die einzelnen kommunalen Gruppen sowie

(2) die **Verteilung** auf die einzelnen kommunalen Einheiten.

Bezüglich der **Gesamtdotation** ist das bestehende System nicht zu beanstanden und kann zukünftig weiterhin als zuverlässiges System genutzt werden. Die Erfassung der relevanten Auszahlungen und Einzahlungen der Kommunen beruht auf einer detaillierten Analyse der kommunalen Jahresrechnungsstatistik. Hierzu werden jeweils die zwei aktuellsten Jahresrechnungsstatistiken der kommunalen Kernhaushalte in Sachsen-Anhalt genutzt. Für das FAG 2024 bis 2026 waren dies die Jahresrechnungsstatistiken 2020 und 2021. Es werden daraus

[189] Grundsätzlich beträgt die Teilschlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden 367,8 Mio. Euro. Laut § 12 Abs. 4 Nr. 1 FAG wird sie zusätzlich um die Finanzmittel aus der im Ausgleichsjahr zu entrichtenden FAG-Umlage (2026: 36,5 Mio. Euro) erhöht.

Zuschussbeträge der laufenden Verwaltungstätigkeit gebildet.[190] Die Berechnung erfolgt nach den einzelnen Produktgruppen (statistische Dreisteller bzw. Viersteller im Sozialbereich), sodass eine detaillierte aufgabendifferenzierte Auseinandersetzung mit dem Datenmaterial ermöglicht wird.[191] In einem nächsten Schritt werden für jede Produktgruppe die Anteile des übertragenen (üWK) und des eigenen Wirkungskreises (eWK) angegeben (zusammen jeweils 100 %). Diese Kategorisierung, die entscheidend für das spätere Ergebnis ist, wurde in der Vergangenheit gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden erstellt und diskutiert. Aus den Unterlagen des Finanzministeriums zur Berechnung der Auftragskostenpauschale geht hervor, dass regelmäßige Evaluierungen vorgesehen sind, in deren Rahmen Anpassungen an den Eingruppierungen vorgenommen werden. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass es sich um eine allgemein anerkannte Parametrisierung handelt.

Der Großteil der Produktgruppen ist eindeutig dem üWK oder dem eWK zugeordnet. So gehören etwa die Aufgaben der kommunalen Schulträgerschaft (P211 bis P219) vollständig zum eWK, während Ordnungsangelegenheiten (P122) vollständig dem üWK zugeordnet sind. Für einige Produktgruppen sind dagegen anteilige Zuordnungen vorgesehen, etwa für den Brandschutz (für kreisfreie Städte und Landkreise zu 25 % üWK und 75 eWK, für kreisangehörige Gemeinden zu 100 % eWK).

Die entsprechenden Prozentanteile werden jeweils für die kommunalen Gruppen auf die Zuschussbeträge der laufenden Verwaltungstätigkeit gemäß Jahresrechnungsstatistik angewendet. Es resultiert eine detailliert ausgewichtete Summe für die Zuschussbeträge des übertragenen Wirkungskreises, aus dem der prozentuale Anteil des üWK auf zwei Nachkommastellen genau berechnet werden kann, zuletzt für den Durchschnitt der Bezugsjahre 2020/2021. Die Prozentwerte können bis zur nächsten Evaluation genutzt und auf Zuschussbeträge anderer Jahre angewendet werden. So wurden für die Berechnung der Auftragskostenpauschale 2024 die Prozentwerte auf die fortgeschriebenen Bedarfe des Jahres 2024 angesetzt (Tabelle 12).[192]

Nach diesem Schema kann verlässlich unter Anwendung der regelmäßig evaluierten Prozentwerte für den üWK sowie unter Nutzung der jeweils aktuellen Bedarfsfortschreibung der Absolutbetrag für die Auftragskostenpauschale berechnet werden. Positiv ist hervorzuheben, dass die Berechnung sämtliche Kommunen einschließt und nicht auf einer selektiven Erhebung oder Abfrage bei den Kommunen beruht. Die Gründung auf die amtliche Statistik sichert eine hohe Qualität und Verlässlichkeit der Eingangsdaten. Außerdem ist sie trotz des komplexen Rechenschemas verwaltungsschlank, da sie ohne Erhebungen bei den kommunalen Verwaltungen auskommt.

190 Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit abzüglich der relevanten eigenen Einnahmen sowie zweckgebundene Zuweisungen und Erstattungen des Landes.

191 Hierbei bleiben die Umlagezahlungen außen vor, sowohl die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden an die Landkreise als auch die Verbandsgemeindeumlage der verbandsangehörigen Gemeinden. Da die gesamte Produktgruppe 612 ausgeklammert wird, sind auch Zinsauszahlungen außerhalb der Betrachtung.

192 Die Bedarfsberechnung erfolgt nach dem Schema des sog. Bedarfsmodells, das im Abschnitt 2.2.1 erläutert wurde. Hinzu kommt noch ein Zuschlag nach § 3 Gebäudeenergiegesetz (0,21 Mio. Euro), der hier jedoch nicht Gegenstand der Betrachtung ist.

Tabelle 12: Berechnung der Auftragskostenpauschale 2024 nach dem Schema des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt

Gebietskörperschaft	Anteil übertragener WK (abgeleitet aus JR-Statistik 2020/2021)	Bedarf 2024 (Zuschussbetrag) ohne Umlagezahlungen für Kreis und VBG [Euro]	Auftragskostenpauschale 2024 [Euro]
	(a)	(b)	(c) = (a) * (b)
kreisfreie Städte	15,23 %	1.153.159.303	175.668.273
Landkreise	19,76 %	1.418.674.000	280.329.982
Gemeinden	11,30 %	1.360.106.516	153.686.340
Summe		**3.931.939.818**	**609.684.595**

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Der Rechenweg könnte auch bei einem Systemwechsel des vertikalen Dotationsverfahrens im Wesentlichen beibehalten werden. Die für den üWK festgesetzten Prozentwerte können auf der Grundlage der Jahresrechnungsstatistik weiterhin evaluiert werden. Wenn kein Bedarf nach dem Muster des bisherigen Bedarfsverfahrens mehr berechnet wird, stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung:

(1) Die AKP wird in regelmäßigen Zeitintervallen evaluiert, etwa im Rhythmus der Überprüfung mit dem Symmetrieverfahren. In den Zwischenjahren wird die AKP als Festbetrag geführt. Dies sichert, dass der für die AKP reservierte Betrag nicht den allgemeinen Schwankungen unterliegt, die etwa das Symmetrieverfahren oder ein Verbundquotenverfahren mit sich bringen können. Das Risiko besteht allerdings in einer Vernachlässigung eventueller Preissteigerungen.

(2) Um die Kostendynamik abzubilden, die aus gestiegenen Preisen für Personal- und Sachmitteleinsatz resultiert (nicht aus Veränderungen bei der inhaltlichen Aufgabenerfüllung), kann der nach dem in Punkt (1) beschriebenen Verfahren festgesetzte Betrag für die AKP in den Zwischenjahren mit einem verlässlichen Preisindex fortgeschrieben werden, beispielsweise dem im Abschnitt 2.2.3.2 genannten Deflator für den Staatskonsum, der auch für die mittelfristige Zukunft vorausberechnet wird.

Als zweiter Aspekt wird die **Verteilung auf die einzelnen kommunalen Einheiten** näher untersucht. Dieser erfolgt gemäß § 4 Abs. 2 nach der Einwohnerzahl. Im Gegensatz zur differenzierten und komplexen Berechnung des Gesamtbetrags der AKP für die kommunalen Säulen verläuft die Verteilung auf die einzelnen Einheiten in höchstem Maße pauschal und steht in keinem direkten oder indirekten Verhältnis mehr zur Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Dies ist einerseits zu begrüßen, da die Kommunen somit keinen Anreiz für strategisches Verhalten haben, die im üWK liegenden Aufgaben im Rahmen ihrer verbliebenen Personal- und Organisationshoheit ineffizient auszuführen und dafür eine direkte Kompensation aus der AKP zu erhalten. Andererseits stellt sich die Frage, ob die Verteilung nach der Einwohnerzahl nicht doch zu unterkomplex ist und ein alternativer Verteilungsmodus, der sich nach anderen Verteilungsparametern richtet, eine höhere Treffgenauigkeit hinsichtlich der abzudeckenden Aufgabenerfüllung bietet.

Um diesen Aspekt empirisch zu untersuchen, wurden die gleichen Daten der Jahresrechnungsstatistik herangezogen, die auch für die originäre Berechnung der AKP verwendet werden. Da nach der Fassung des § 4 FAG ST in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden lediglich die Einheitsgemeinden (EG) und Verbandsgemeinden (VG) Zuweisungen aus der APK erhalten, nicht aber die verbandsangehörigen Gemeinden, war es in einem vorbereitenden Schritt erforderlich, auf der Ebene der Verbandsgemeinden die Daten für die Zuschussbeträge der jeweils verbandsangehörigen Gemeinden zu aggregieren.[193] Damit bezieht sich die empirische Analyse auf 119 Einheiten. Für die kreisfreien Städte kann keine Untersuchung erfolgen, da es sich lediglich um drei Einheiten handelt. Für die Landkreise erfolgt eine separate Untersuchung.

In der Abbildung 69 ist ein Histogramm der für den üWK relevanten Bedarfe der kreisangehörigen Gemeinden je Einwohner dargestellt,[194] d. h., die Verteilung der Häufigkeiten, mit denen die einzelnen Ausprägungen in gewissen Intervallen liegen (hier jeweils im Intervall von 10 Euro/EW). Der Mittelwert liegt über alle Einheiten hinweg bei 72 Euro/EW, wobei die Unterschiede zwischen EG und VG kaum ins Gewicht fallen. Festzustellen ist zum einen, dass die Verteilung stark einer Normalverteilung ähnelt, der Großteil der einzelnen Ausprägungen also nahe dem Mittelwert liegt und dieser insofern bereits ein guter Repräsentant für ein typisches Bedarfsniveau ist.[195] Zum anderen ist dennoch erkennbar, dass auch größere Abweichungen von diesem Mittelwert nicht völlig untypisch sind. Daher stellt sich die Frage, ob nicht vielleicht andere oder ergänzende Variablen das typische Belastungsniveau mit Aufgaben des üWK (noch) besser abbilden können als die Einwohnerzahl.

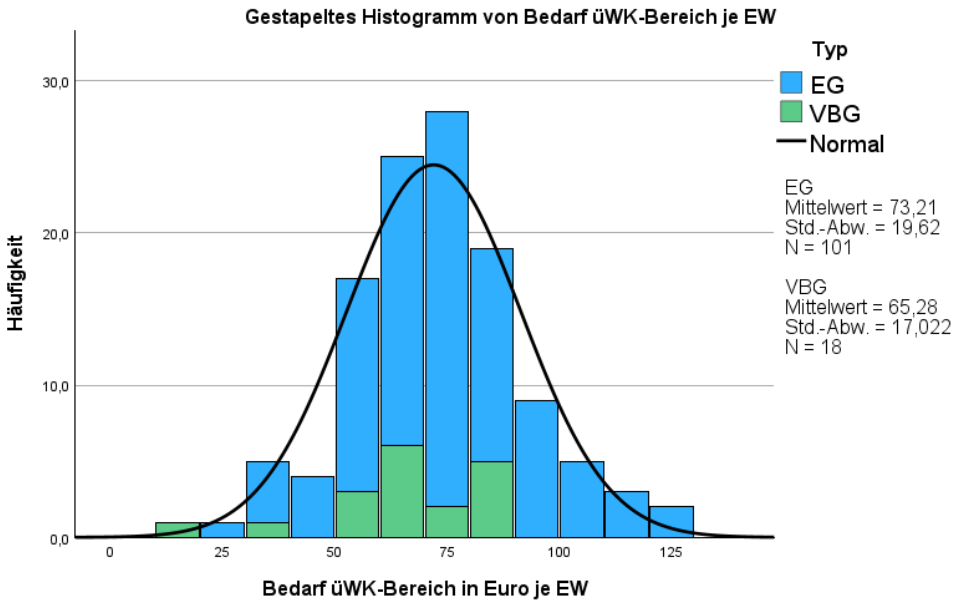
Für die Auswahl der Variablen ist wichtig zu beachten, dass der Steuerkraftausgleich für die Verteilung der Auftragskostenpauschale ausgeschlossen ist. Sachliche Indikatoren, die Strukturunterschiede zwischen den Gemeinden erklären können, dürfen sich daher nicht unmittelbar oder mittelbar auf die Steuerkraft beziehen. Als potenziell relevante Einflussfaktoren wurden die Quote der unter 18-Jährigen sowie die Einwohnerdichte in die Analyse einbezogen. Erstere ist ein Indikator für die demografische Struktur der Gemeinden und insbesondere für Mehrbelastungen, die durch Familien mit Kindern entstehen. Zweitere bildet in allgemeiner Weise strukturelle Unterschiede zwischen städtisch geprägten und ländlichen Gemeinden ab und könnte eine Differenzierung dahingehend ermöglichen, dass die üWK-Aufgaben vor allem in ländlichen Räumen stärker gesichert werden.

[193] In die Berechnung der Dotation der AKP-Gesamtmasse gehen die Auszahlungen und Einzahlungen der verbandsangehörigen Gemeinden gleichberechtigt ein.

[194] Die Bedarfe wurden nach dem beschriebenen Schema berechnet, d. h., für jede Einheitsgemeinde (EG) bzw. Verbandsgemeinde (VG) gehen nur diejenigen Zuschussbeträge ein, die anteilig dem üWK zugerechnet werden. Die Berechnung erfolgt individuell für jede einzelne EG/VG anhand der konkreten Zuschussbeträge je Produktgruppe.

[195] Dies wäre etwa bei einer U-förmigen Verteilung oder einer Gleichverteilung nicht der Fall.

Abbildung 69: Verteilung der für den üWK relevanten Bedarfe bei den kreisangehörigen Gemeinden 2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten nach Angaben des MF Sachsen-Anhalt.

In der Tabelle 13 sind die Ergebnisse der regressionsstatistischen Analyse abgebildet.[196] Aus den Resultaten (Regressionskoeffizienten und technische Eigenschaften) können vier wesentliche Ergebnisse abgeleitet werden:

(1) Die Konstante ist hoch signifikant. Das bedeutet, dass ein pauschaler Betrag je Einwohner einen hohen Erklärungsgrad für das Gesamtmodell hat.

(2) Die Quote der unter 18-Jährigen ist hoch signifikant, hat jedoch einen *negativen* Schätzer. Bei einer technischen Umsetzung müsste bei der AKP-Verteilung ein *Malus* für junge Menschen und deren Familien vorgesehen werden.[197]

(3) Die Einwohnerdichte ist ebenfalls signifikant, allerdings weist der positive Schätzer auf eine zusätzliche Veredelung *verdichteter* Räume hin. Eine Stärkung ländlicher Räume ist damit nicht verbunden, sondern eher deren Schwächung.[198]

[196] Zur Methode der multivariante Regressionsanalyse und zur Interpretation der Ergebnisse siehe der spätere Abschnitt 5.2.1.

[197] Eine parallel durchgeführte Regression für den Einfluss des Anteils älterer Menschen (ü65) erbrachte dagegen keinen positiven und signifikanten Zusammenhang. Zudem war in diesem Modell die Einwohnerzahl wiederum kein signifikanter Einflussfaktor, was angesichts des eingangs dargestellten Verteilungsmusters völlig unplausibel ist.

[198] Eine parallel durchgeführte Regression für den Einfluss der demografischen Schrumpfung zeigte keine signifikanten Zusammenhänge, sodass ein Einfluss des Bevölkerungsrückgangs ebenfalls abzulehnen ist.

(4) Das Bestimmtheitsmaß liegt nahezu bei null (R=0,084), was auf einen sehr geringen statistischen Aufklärungsgrad des Modells hinweist. Die Hinzunahme weiterer Variablen hat demnach kaum dazu beigetragen, die Unterschiede zwischen den Gemeinden besser zu erklären als dies durch die Einwohnerzahl möglich ist.

Tabelle 13: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden für den übertragenen Wirkungskreis 2021

Abhängige: **Bedarfe für den üWK**[199]	*Ausgangsmodell in Euro/EW* Regressionskoeffizient β *(Standardfehler)*
(Konstante)	**132,4***** *(21,5)*
Quote der unter 18-Jährigen	**-438,6***** *(146,1)*
Einwohnerdichte (Einwohner je qkm Gesamtfläche)	**0,040**** *(0,018)*
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R^2)	0,084
F-Statistik	6,406
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	119

(Standardfehler in Klammern), fett hervorgehoben sind die Variablen mit signifikanten Einflüssen.

* Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste" statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste" statistische Signifikanz)

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

Aus der datengestützten Überprüfung geht hervor, dass die Einwohnerzahl als Verteilungsindikator für die Auftragskostenpauschale zwar ein denkbar einfacher Verteilungsschlüssel ist, dieser jedoch eine hohe Treffsicherheit mit Blick auf die im üWK zu finanzierende Aufgabenerfüllung der Gemeinden aufweist. Weder ein höherer Anteil junger Menschen in der Gemeinde noch eine ländliche Prägung haben einen statistisch nachweisbar positiven Effekt auf die relevanten Bedarfe. Daher ist von einer Änderung oder Erweiterung des Verteilungsschlüssels der Auftragskostenpauschale aus gutachterlicher Perspektive abzusehen.

3.3 Besondere Ergänzungszuweisungen

Nachfolgend wird eruiert, ob die Besonderen Ergänzungszuweisungen nach den §§ 9-11 FAG in ihrer derzeitigen Form beibehalten werden sollten oder in andere Mechanismen (z. B. Investitionspauschale, Schlüsselzuweisungen) überführt werden sollten.

199 Gemeindeindividuell berechnet auf der Grundlage der Daten der Jahresrechnungsstatistik nach Produkten sowie der prozentualen Zuordnung zum üWK und eWK gemäß Verfahren für die Auftragskostenpauschale 2024.

3.3.1 Jugendhilfe (§ 9 FAG)

Die Besonderen Ergänzungszuweisungen nach dem § 9 FAG werden zur Milderung der Lasten für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB VIII gewährt. Die Verteilung der Ergänzungszuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte entspricht dem Anteil an der Anzahl der jungen Menschen im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII der Landkreise und kreisfreien Städte Sachsen-Anhalts insgesamt.

Grundsätzlich ist die Verankerung des Ausgleichs der Jugendhilfelasten als Besondere Ergänzungszuweisung im FAG Sachsen-Anhalts nicht zu beanstanden, da die im Rahmen der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB VIII entstehenden Zuschussbeträge einen wichtigen Kostenblock für die Landkreise und kreisfreien Städte Sachsen-Anhalts repräsentieren. Hierbei ist zu beachten, dass sich die Ergänzungszuweisungen nicht auf die Kindertagesbetreuung, sondern die sog. Hilfen zur Erziehung beziehen. Das Volumen beläuft sich in den Jahren 2024 bis 2026 auf etwa 134 Mio. Euro, wobei den kreisfreien Städten ca. 47 Mio. Euro und den Landkreisen 87 Mio. Euro zugewiesen werden. Der Anteil an den bereinigten Auszahlungen, die im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung des SGB VIII[200] insgesamt entstehen, beläuft sich im Jahr 2024 auf 18,8% (der Anteil an den Zuschussbeträgen beträgt 21,9 %). Damit leistet die besondere Ergänzungszuweisung einen nennenswerten Anteil an der Finanzierung der Aufgabe, ohne eine zu dominante Stellung einzunehmen.

In der Gesamtschau sollte der Vorwegabzug für die Besonderen Ergänzungszuweisungen nach dem § 9 FAG in Bezug auf die Aufgabenlasten nach dem SGB VIII beibehalten werden. Die Verteilung nach der Anzahl der jungen Menschen ist hierbei sachgerecht. Der Vorteil der Ergänzungszuweisung besteht in der Pauschalierung der finanziellen Mittel und der damit verbundenen einfachen Ausreichungen, die keine Antragsverfahren und keine Nachweispflichten seitens der Kommunen erfordern. Überdies existiert eine Wechselwirkung mit dem Schlüsselzuweisungssystem: So gibt es keinen allgemeinen Nebenansatz für die Personen im Alter von bis zu 18 Jahren, welche mit den Lasten für die Jugendhilfe korrespondieren würden. Stattdessen kommt bisher (und auch auf der Basis der hier erarbeiteten gutachterlichen Vorschläge, vgl. Abschnitt 5.3.4) in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden nach § 13 Abs. 4 FAG ein U10-Nebenansatz und in der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 1 FAG ebenfalls ein U10-Nebenansatz und ein U6-Nebenansatz zur Anwendung, in dessen Rahmen die Anzahl der Personen im Alter von 6 bis zu 10 Jahren sowie im Alter von bis zu 6 Jahren veredelt werden. Wie noch gezeigt wird, wird im Rahmen dieser Begutachtung empfohlen, den U6-Nebenansatz der kreisfreien Städte und Landkreise aus dem FAG zu streichen (vgl. Abschnitt 5.4.2). Die Veredelung der Kinder- und Jugendlasten im Schlüsselzuweisungssystem wird demnach im Rahmen der hiesigen regressionsanalytischen Überprüfung geschwächt. Demzufolge verbleiben die Besonderen Ergänzungszuweisungen nach § 9 FAG als sinnvolles ergänzendes Instrument zur direkt an der Anzahl der jungen Menschen angelehnten Verteilung finanzieller Mittel zum Ausgleich besonderer Aufgabenlasten im Kontext der Jugendhilfe nach dem SGB VIII.

[200] Wie bereits bei der Darstellung der Sozialen Leistungen in Abschnitt 1.3.2 wurden die Produktgruppen 362 (Jugendarbeit), 363 (Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), 366 (Einrichtungen der Jugendarbeit) und 367 (Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) verwendet.

3.3.2 Schülerbeförderung (§ 10 FAG)

Die Besonderen Ergänzungszuweisungen nach dem § 10 FAG werden zur Milderung für die Wahrnehmung der Aufgabe der Schülerbeförderung gewährt. Die Verteilung der Ergänzungszuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte richtet sich zu jeweils 50 % nach dem Anteil an der Gesamtfläche und dem Anteil an der Gesamtzahl der Schüler der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen zu Beginn des jeweils vorvergangenen Schuljahres des jeweiligen Kommunaltyps insgesamt.

Grundsätzlich ist die Verankerung des Ausgleichs der Schülerbeförderung als Besondere Ergänzungszuweisung im FAG Sachsen-Anhalts nicht zu beanstanden, da die im Rahmen der Aufgabenerfüllung entstehenden Zuschussbeträge einen wichtigen Kostenblock für die Landkreise und kreisfreien Städte Sachsen-Anhalts repräsentieren. Das Volumen beläuft sich in den Jahren 2024 bis 2026 auf etwa 28 Mio. Euro, wobei den kreisfreien Städten ca. 4 Mio. Euro und den Landkreisen 24 Mio. Euro zugewiesen werden. Der Anteil an den bereinigten Auszahlungen, die im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung der Schülerbeförderung in der zugehörigen Produktgruppe 241 entstehen, beläuft sich im Jahr 2024 auf 25,7% (der Anteil an den Zuschussbeträgen beträgt 26,7 %). Insofern besteht auch hier kein dominierender Einfluss der besonderen Ergänzungszuweisung bei der Finanzierung der Aufgabe der Schülerbeförderung.

In der Gesamtschau kann der Vorwegabzug für die Besonderen Ergänzungszuweisungen nach dem § 10 FAG in Bezug auf die Schülerbeförderung beibehalten werden. Die Verteilung zu 50 % nach der Schülerzahl und zu 50 % nach der Fläche ist hierbei sachgerecht. Der Vorteil der Ergänzungszuweisung besteht – wie schon beim § 9 FAG – in der Pauschalierung der finanziellen Mittel und der damit verbundenen einfachen Ausreichungen, die keine Antrags- oder Nachweispflichten seitens der Kommunen erfordern.

3.3.3 Unterhaltung der Kreisstraßen (§ 11 FAG)

Die Besonderen Ergänzungszuweisungen nach dem § 11 FAG werden zur Milderung für die Wahrnehmung der Aufgabe der Unterhaltung der Kreisstraßen gewährt. Die Verteilung der Ergänzungszuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte folgt dem Anteil an der Summe der von der zuständigen obersten Landesbehörde anerkannten Längen der Kreisstraßen am 1. Januar des jeweils vorvergangenen Jahres des jeweiligen Kommunaltyps insgesamt.

Grundsätzlich ist die Verankerung des Ausgleichs für die Unterhaltung von Kreisstraßen als Besondere Ergänzungszuweisung im FAG Sachsen-Anhalts nicht zu beanstanden, da die im Rahmen der Aufgabenerfüllung entstehenden Zuschussbeträge einen wichtigen Kostenblock für die Landkreise und kreisfreien Städte Sachsen-Anhalts repräsentieren. Das Volumen beläuft sich in den Jahren 2024 bis 2026 auf etwa 32,5 Mio. Euro, wobei den kreisfreien Städten ca. 0,6 Mio. Euro und den Landkreisen 31,9 Mio. Euro zugewiesen werden. Im Unterschied zu den Besonderen Ergänzungszuweisungen nach den §§ 9, 10 FAG erscheint allerdings eine Überführung der Zuweisungen nach dem § 11 FAG in die Investitionspauschale nach dem § 16 FAG naheliegend: Zunächst liegt eine Eingrenzung der Ergänzungszuweisungen auf die Kreisstraßen vor, Gemeindestraßen sind

hingegen klar ausgenommen, was eine einseitige Bevorzugung eines Teilbereichs der kommunalen Verkehrsinfrastruktur darstellt. Weiterhin entspricht das Volumen der Zuweisungen mit etwa 75 % einem ausgesprochen hohen Anteil an den gesamten bereinigten Auszahlungen der kreisfreien Städte und Landkreise für Kreisstraßen in der laufenden Verwaltungstätigkeit (Produktgruppe 542). Die Höhe der Zuweisungen ist damit als unverhältnismäßig hoch einzustufen. Da eine nicht unerhebliche Varianz zwischen den Landkreisen in den statistisch nachgewiesenen Unterhaltsauszahlungen für Kreisstraßen besteht, muss davon ausgegangen werden, dass eine tatsächlich vollumfängliche Verwendung dieser Zuweisungen für den Unterhalt nicht sichergestellt ist. Stattdessen ist davon auszugehen, dass die Zuweisungen in andere Aufgabenbereiche oder in investive Bestandteile der Straßenbaubudgets fließen.[201] Darüber hinaus existieren hohe investive Anteile im Aufgabenbereich der Kreisstraßen, die eine Überführung der Besonderen Ergänzungszuweisungen nach § 11 FAG in die Investitionspauschale nach § 16 FAG rechtfertigen (siehe dazu den nachfolgenden Abschnitt 3.4). Dort wären die Mittel zwar für investive Verwendungen gebunden, könnten aber für einen breiteren Kanon an Aufgabenbereichen eingesetzt werden.

3.4 Investitionspauschale (horizontale Verteilung)

Die Herleitung und Überprüfung der Investitionspauschale wird im Abschnitt 2.4.3 behandelt. Das Ergebnis der Überprüfung lautet, dass die Investitionspauschale zu vereinheitlichen und aufzustocken ist. Im aktuellen Abschnitt steht die Verteilung auf die einzelnen kommunalen Einheiten im Fokus. Gemäß § 16 Abs. 2 FAG ST erfolgt die Verteilung bisher zu 75 % nach der Einwohnerzahl und zu 25 % nach der Fläche, jeweils berechnet innerhalb der drei Gebietskörperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Gemeinden).

Dass die Investitionsförderung im FAG in pauschalierter Weise erfolgt, ist ausdrücklich positiv zu bewerten.[202] Eine Aufstockung der Investitionspauschale stärkt einen Modus, der durch geringe Transaktionskosten (Verwaltungskosten sowohl für die Kommunen als auch für das Land) und einen hohen Grad an kommunaler Selbstverwaltung geprägt ist. Eingedenk dieses Charakters sollte keine Verteilung der Investitionspauschale auf unterschiedliche Verwendungszwecke bzw. Aufgabenbereiche erfolgen. Eine investive „Töpfchenwirtschaft", die automatisch zusätzlichen Aufwand für die Erstellung, Überwachung und Prüfung der Teilbudgets mit sich bringt und potenzielle Ausgabereste und Rückforderungen erzeugt, ist zu vermeiden.

Angesichts der Resultate der Analyse des Investitionsverhaltens, der Abschreibungen und der Nettoinvestitionen der Kommunen in Sachsen-Anhalt ist ein Nachsteuerungsbedarf bei der Verteilung auf die einzelnen Einheiten erkennbar. Es ist bereits gezeigt worden, dass die Nettoinvestitionen der kreisfreien Städte im Analysezeitraum durchgehend positiv war, weshalb eine weitere Stärkung aus den Mitteln des FAG wenig zielführend erscheint, wenn gleichzeitig die Nettoinvestitionen im kreisangehörigen Raum deutlich negativ ausfallen.

---

[201] Im Jahr 2024 lagen die Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit im Produkt 542 (Kreisstraßen) für die Landkreisverwaltungen zwischen 25 Euro/EW und 116 Euro/EW. Insbesondere für die Landkreise mit geringen Auszahlungen ist von einer deutlichen Überdeckung durch die Besondere Finanzzuweisung auszugehen.

[202] Andere Länder setzen hier auf geteilte Investitionsbudgets für unterschiedliche kommunale Aufgabenbereiche, selbst, wenn die Finanzmittel aus der FAG-Masse entnommen sind und es sich bereits um kommunales Geld handelt.

Noch nicht näher betrachtet wurde die Verteilung auf die einzelnen Einheiten. Im Status quo der Investitionspauschale positiv zu bewerten und dringend erhaltenswürdig ist der Charakter der Investitionspauschale, die die Kommunen ohne Antrags- und Prüfverfahren in ihrer Investitionstätigkeit unterstützt. Durch die empfohlene Integration der Förderung von Kreisstraßen in die allgemeine Investitionspauschale wird dieser pauschale Charakter, der die kommunale Eigenverantwortung und Selbstverwaltung betont, weiter gestärkt.

Die Verteilungsschlüssel für die einzelnen Einheiten sollten modifiziert und erweitert werden. Aus gutachterlicher Sicht ist folgender Verteilungsschlüssel zu empfehlen:

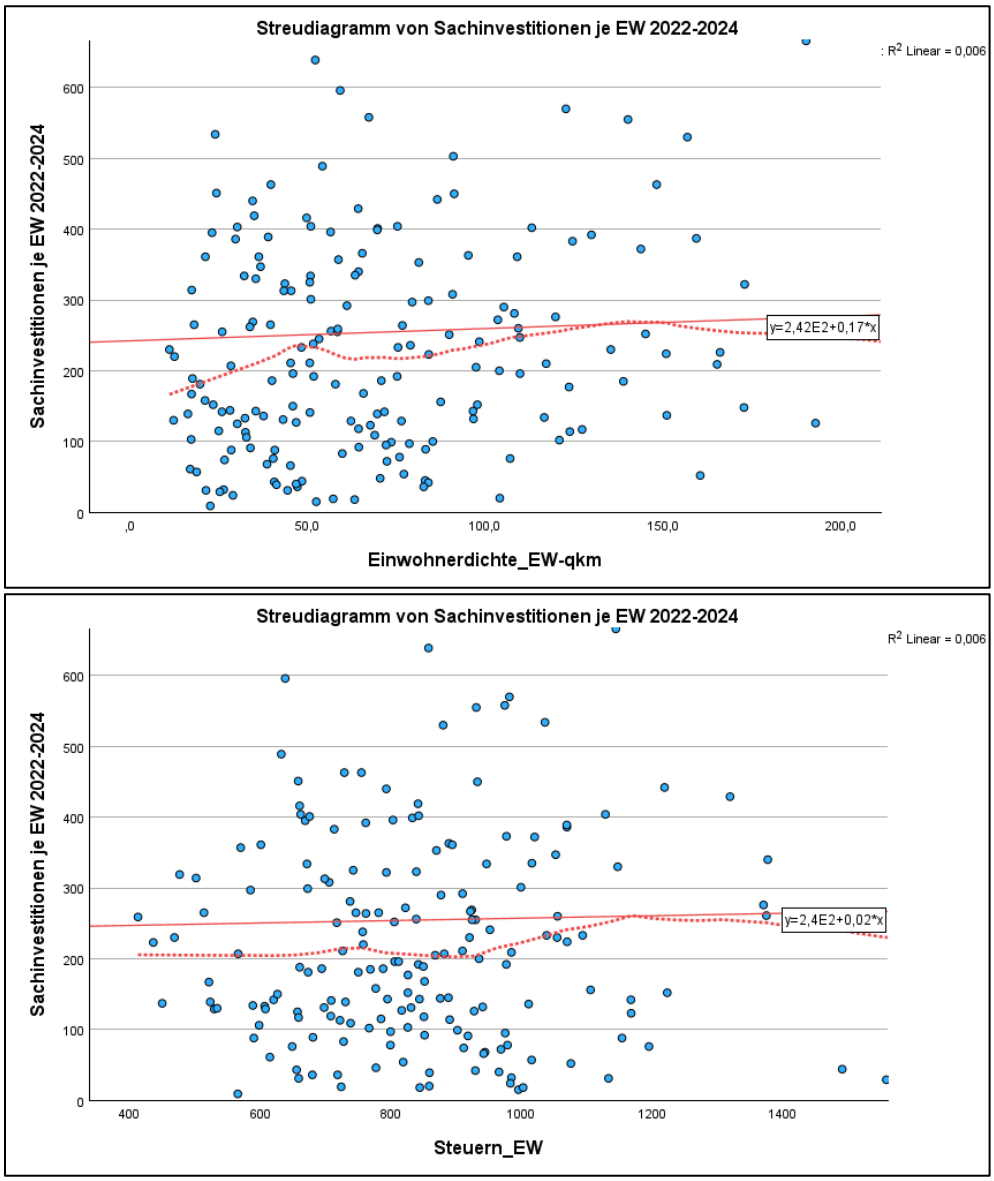
- 1/3 nach der Einwohnerzahl
- 1/3 nach der Fläche der Gebietskörperschaft und
- 1/3 nach Maßgabe der Schlüsselzuweisungen.

Die ersten beiden Komponenten sind bereits bekannt und Elemente des derzeitigen Verteilungsverfahrens. Die Veränderung der Gewichtung trägt der Tatsache Rechnung, dass insbesondere Gemeinden mit einer geringen Einwohnerdichte, geringere Investitionsvolumina realisieren als stärker verdichtete Gemeinden. Dies kann die Einwohnerzahl allein nicht repräsentieren. Zweitens lässt sich ebenso aus den Daten ableiten, dass steuerschwache Gemeinden, die im System des kommunalen Finanzausgleichs höhere Schlüsselzuweisungen erhalten, ebenfalls tendenziell investitionsschwächer sind. Da die Sachinvestitionen der Kommunen eine hohe Varianz aufweisen, sind datengestützte Zusammenhangsuntersuchungen besonders schwierig, insbesondere, wenn es um die Untersuchung linearer Zusammenhänge geht. Zur Annäherung wurden sog. **lokale Regressionen** durchgeführt, die Zusammenhänge auf verschiedenen Investitionsniveaus prüfen.[203] Hierbei stellte sich heraus, dass im Bereich bis etwa 150 EW je km² das Investitionsvolumen dünner besiedelter Gemeinden niedriger ausfällt als dasjenige dichter besiedelter Gemeinden (siehe rot gepunktete Linie in der Abbildung 70 oben). Nur bei stärker urban geprägten Gemeinden löst sich dieser Zusammenhang auf. Diesen Zusammenhang kann die Nutzung der Fläche als Verteilungsschlüssel berücksichtigen.

Ähnlich verhält es sich mit dem Blick auf die Steuerkraft der Gemeinden. Erst bei einer Steuerkraft von mehr als 1.200 Euro/EW zeigt die lokale Regression keinen Zusammenhang mehr zwischen der Steuerkraft und den Ausgaben für Sachinvestitionen (siehe rot gepunktete Linie in der Abbildung 70 unten). Auch hier kann die Erweiterung des Verteilungsschlüssels „nach Maßgabe der Schlüsselzuweisungen" einen Beitrag zur Stärkung der Investitionen leisten. Für beide Variablen zeigt auch die lineare Regression über das gesamte Datenfeld positive Zusammenhänge, die die Zusammenhänge allerdings weniger deutlich hervortreten lassen. Insofern ist die Analyse der lokalen Regression lediglich eine zusätzliche Bestätigung und erbringt grundsätzlich keine anderen Ergebnisse als die univariaten Gesamtregressionen.

[203] Die lokale Regression (auch LOESS) ist ein statistisches Verfahren, um nichtlineare Zusammenhänge in Daten zu modellieren. Anders als bei einer globalen Regression wird keine feste Formel für einen linearen Zusammenhang für den gesamten Datensatz aufgestellt. Stattdessen wird für jeden Datenpunkt ein eigenes, kleines Modell anhand der benachbarten Punkte berechnet. Es ergibt sich eine Anpassungslinie, die einen Eindruck der Zusammenhänge innerhalb des Datenfeldes vermittelt, die durch eine lineare Untersuchung ggf. nicht erkennbar sind.

Abbildung 70: Streudiagramme, Einfluss auf die Sachinvestitionen der Gemeinden 2022-2024



Die lokale Regressionslinie (LOESS) wird durch die rot gepunktete Linie angezeigt. Die Regressionsgerade für den linearen Gesamtzusammenhang wird jeweils durch die rote Linie angegeben.
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Die Bindung an das System der Schlüsselzuweisungen hat zwei methodische Vorteile: Erstens werden abundante Kommunen von diesem Teil der Investitionsförderung ausgenommen, was einen höheren Teil der Investitionspauschale als heute in die finanzschwächeren Kommunen leitet.[204] Zweitens ist mit der Verbindung zu den Schlüsselzuweisungen gesichert, dass weitere bedarfsspreizende Faktoren, wie die zentralörtlichen Funktionen oder die Altersstruktur, die neben der laufenden Verwaltungstätigkeit auch die Investitionsbedarfe der

[204] Abundante Kommunen erhalten gleichwohl weiterhin Mittel aus der Investitionspauschale nach ihrer Einwohnerzahl und ihrer Fläche.

Kommunen prägen, berücksichtigt und mit der eigenen Steuer- bzw. Umlagekraft der Kommune kontrastiert werden. Damit werden Finanzkraftausgleich und Subsidiarität auch im investiven Arm des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt gestärkt.

3.5 Verwendung und Aufteilung der Schlüsselmasse

3.5.1 Grundmodell des Schlüsselzuweisungssystems

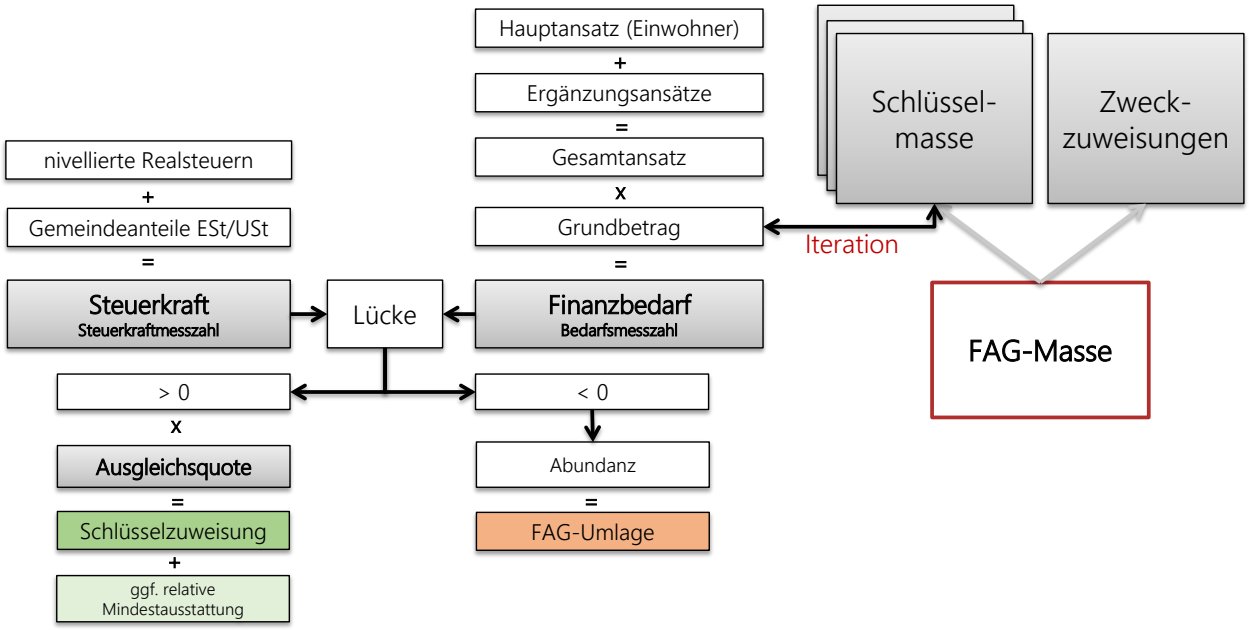
Die Wirkungen des Schlüsselzuweisungssystems sind stets durch dessen Dotation limitiert. Selbst bei „perfekten" Verteilungsmaßstäben handelt es sich immer noch um ein geschlossenes Verteilungssystem begrenzter finanzieller Mittel. **Der Charakter des geschlossenen Systems bringt es mit sich, dass an die Schlüsselzuweisungen keine Erwartungen derart gestellt werden können, dass diese einen bestimmten Umfang der kommunalen Aufgabenerfüllung ermöglichen oder den Haushaltsausgleich garantieren können.**

Die Verteilung der Teilschlüsselmassen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs auf die einzelnen kommunalen Einheiten erfolgt i. d. R. im Rahmen eines regelgebundenen Systems der Gegenüberstellung von typisierter Steuerkraft und typisiertem Finanzbedarf (Abbildung 71).[205] Dabei handelt es sich um ein deckungsgleiches Grundschema, das in Sachsen-Anhalt sowie allen übrigen kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland zum Einsatz kommt.[206] Der große Vorteil dieses Vorgehens liegt in der automatischen und dynamischen Anpassung des Verteilungsergebnisses an die Entwicklung der finanziellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen in den Kommunen. Wenn sich die Steuerkraft einer Gemeinde oder ein auf der Bedarfsseite berücksichtigter Indikator im Zeitverlauf ändert, geht dies automatisch in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein. Somit passt sich die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen jährlich durch ein Update der Eingangsdaten auf die neue Lage an, ohne das FAG gesetzlich modifizieren zu müssen. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn sich – wie es in der Praxis üblich ist – die Steuerkraft und maßgebliche Bedarfsgrößen (z. B. Einwohnerzahlen) in praktisch allen Gemeinden und Gemeindeverbänden gleichzeitig und mit unterschiedlicher Intensität ändern. Die regelmäßige Justierung der Parameter des Schlüsselzuweisungssystems ist daher von entscheidender Bedeutung für die Anpassungsfähigkeit und Beständigkeit des Systems.

[205] Dabei werden die Begriffe Finanzkraft und Steuerkraft nicht in allen Systemen in der gleichen Abgrenzung genutzt. Für die Gemeindeverbände wird statt der Steuerkraft in der Regel auf die Umlagekraft abgestellt.

[206] Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 344 f.

Abbildung 71: Grundmodell der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich werden die individuelle Steuerkraft und der individuelle Finanzbedarf jeder kommunalen Einheit vergleichend gegenübergestellt, wobei auf beiden Seiten Typisierungen und Standardisierungen erfolgen (die Einzelheiten der Parametergestaltung im FAG werden im nachfolgenden Abschnitt 3.4.2 kurz dargestellt):

- Die **Steuerkraft** besteht im Wesentlichen aus den nivellierten Realsteuereinnahmen und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer. Für jede relevante Steuerart wird (im Falle der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer mittels eines Vergleichs mit dem jeweiligen Nivellierungshebesatz) eine Steuerkraftzahl ermittelt. Diese werden addiert und ergeben letztlich die sog. **Steuerkraftmesszahl**. Wichtig ist hierbei, dass der Unterschied zwischen Steuerkraft und Finanzkraft deutlich wird: *Während die Steuerkraft die Summe aus den nivellierten Realsteuern und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer darstellt, ist die Finanzkraft gemäß § 12 Abs. 5 FAG die Summe aus der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde abzüglich der Finanzausgleichsumlage (FAG-Umlage).* Diese Systematik wird auch im weiteren Verlauf des Gutachtens angewendet.[207]

- Im Zuge der Bestimmung des **Finanzbedarfs** werden standardisierte Bedarfsgrößen gebildet. Diese bilden nicht den objektiven Bedarf einer jeden Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben ab, sondern dienen als Rechengröße, um strukturelle Unterschiede zwischen den Einheiten zu würdigen, die sich in unterschiedlichen Ausstattungen mit Schlüsselzuweisungen niederschlagen sollen. Würde auf eine differenzierende Bedarfsmesszahl verzichtet, so bestünde das Schlüsselzuweisungssystem lediglich aus

[207] Örtliche Aufwand- und Ertragsteuern, Kurtaxen oder ähnliche Einnahmen bleiben dabei außen vor.

einer sehr pauschalen Angleichung der kommunalen Pro-Kopf-Steuer- bzw. Umlagekraft. Zur Berechnung der Bedarfsmesszahl können unterschiedliche sachliche Indikatoren zum Einsatz kommen, welche Bedarfsunterschiede in einer pauschalen und generalisierten Form repräsentieren. Im Zentrum steht – sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in allen übrigen Ländern – die Einwohnerzahl der Kommune, der sogenannte Hauptansatz. Darüber hinaus kann eine unterschiedlich große Zahl an Nebenansätzen verwendet werden, die jeweils mit geeigneten Indikatoren zu unterlegen sind und im Verhältnis zum Hauptansatz zu gewichten sind. Diese Ansätze werden schließlich addiert und bilden in der Summe den nicht-monetären Gesamtansatz der Kommune. Das Vorgehen ermöglicht die Zusammensetzung eines Bedarfsansatzes aus Indikatoren mit unterschiedlichen Messniveaus (z. B. Personenzahlen, Flächengrößen, Prozentwerte, Quoten) Der rechnerische Vergleich zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf, der für die konkrete Berechnung der Schlüsselzuweisungen erforderlich ist, wird mittels des sog. einheitlichen **Grundbetrags** hergestellt, der mit dem Gesamtansatz jeder Kommune multipliziert wird, wodurch die sog. **Bedarfsmesszahl** (in der Maßeinheit Euro) gebildet wird. Der Grundbetrag repräsentiert somit eine rein rechnerische Größe, die endogen im Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen in einem iterativen Verfahren so berechnet wird, dass die Schlüsselmasse „bis auf den letzten Euro" aufgebraucht wird.[208]

Folglich stehen sowohl auf der Seite der Steuerkraft als auch der des Finanzbedarfs monetäre Größen in Euro, auf deren Basis die „Lücke" berechnet werden kann (vgl. Abbildung 71).

- Sofern die individuelle Steuerkraft einer Kommune deren errechneten Finanzbedarf übersteigt, gilt diese als **abundant**, und erhält keine Schlüsselzuweisungen. Es wird also angenommen, dass die Kommune ihre eigenen (normierten) Bedarfe mittels der ihr zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen finanzieren kann. Abundante kreisangehörige Gemeinden müssen in Sachsen-Anhalt zudem eine **FAG-Umlage** entrichten. Für die kreisfreien Städte und Landkreise ist keine FAG-Umlage vorgesehen.

- Wenn der individuelle Finanzbedarf einer Kommune höher ist als deren Steuerkraft, erhält diese **Schlüsselzuweisungen**. Die resultierende „Lücke" zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf wird in relativer Höhe multipliziert mit der Ausgleichsquote geschlossen. Ergänzend zur allgemeinen Schlüsselzuweisung wird in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden eine **relative Mindestausstattung** gewährt, die nach dem identischen Verfahren funktioniert, jedoch eine separate (höhere) Ausgleichsquote für besonders finanzschwache Gemeinden ansetzt.[209] Für die kreisfreien Städte und Landkreise ist keine relative Mindestausstattung vorgesehen.

[208] Vergleiche von Grundbeträgen zwischen Ländern oder im gleichen Land zu unterschiedlichen Zeitpunkten sind insofern irreführend, da sie stets im Zusammenspiel mit der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse sowie den genutzten Bedarfsindikatoren und deren Ausprägungen zu interpretieren sind. Selbst bei völlig unveränderten Bedarfsindikatoren bewirkt eine Änderung bei der Steuerkraftmesszahl eine rechnerische Anpassung des Grundbetrags und damit eine Veränderung der Bedarfsmesszahlen.

[209] Vgl. ausführlich die Darstellungen im FAG-Gutachten des Jahres 2023 in Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 131-137.

Dementsprechend werden mit Hilfe der drei Größen Steuerkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsquote die relativen Gewichte der Kommunen in einem Dreiecksverhältnis zueinander bestimmt. Zusätzlich bewirkt der Grundbetrag, dass die Schlüsselmasse nach den definierten (Bedarfs-)Gewichten unter den kommunalen Einheiten verteilt wird und sich darüber hinaus Änderungen an der Gesamtschlüsselmasse auf der Seite des Finanzbedarfs der Kommunen auswirken.

3.5.2 Verteilung der Schlüsselmasse gemäß dem FAG Sachsen-Anhalt

Das Land Sachsen-Anhalt verfügt gemäß § 12 Abs. 1 FAG über ein Drei-Säulen-Modell: Dabei entfallen 367,8 Mio. Euro auf die Teilschlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden (404,4 Mio. Euro inklusive FAG-Umlage), 359,7 Mio. Euro auf die kreisfreien Städte und die übrigen 338,7 Mio. Euro auf die Landkreise (vgl. Tabelle 11). Dabei verfügt Sachsen-Anhalt im Jahr 2026 über insgesamt 215 kreisangehörige Gemeinden (davon 101 Einheitsgemeinden und 114 verbandsangehörige Gemeinden in 18 Verbandsgemeinden), 3 kreisfreie Städte und 11 Landkreise. Die Zuteilung der finanziellen Mittel der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte erfolgt über den Vergleich von Steuerkraftmesszahl (Steuerkraft) und Bedarfsmesszahl (Finanzbedarf). Im Falle der Landkreise wird die Umlagekraft mit der Bedarfsmesszahl verglichen. Die Verteilung der finanziellen Mittel aus den drei Teilschlüsselmassen wird in den §§ 12-14 FAG geregelt:

- Die Grundlagen der **Steuerkraftmesszahl** einer kreisangehörigen bzw. kreisfreien Stadt in Sachsen-Anhalt stellen gemäß § 14 Abs. 3 FAG die nivellierten Realsteuern und die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer des vorvergangenen Jahres dar. Dabei werden fixe Nivellierungshebesätze für die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer gemäß § 14 Abs. 3 Nr. 4 FAG angewendet. Für die kreisangehörigen Gemeinden belaufen diese sich auf 320 % (Grundsteuer A), 380 % (Grundsteuer B) und 350 % (Gewerbesteuer), für die kreisfreien Städte auf 250 % (Grundsteuer A), 490 % (Grundsteuer B) und 450 % (Gewerbesteuer).

- Die **Bedarfsmesszahl** einer **kreisangehörigen Gemeinde** errechnet sich laut § 13 Abs. 4 FAG über eine einwohnergrößenklassenbasierte Hauptansatzstaffel (< 5.000 EW: 100 %, 5.000 EW bis 20.000 EW: 100 % bis 108,14 %, 20.000 EW bis 50.000 EW: 108,14 % bis 113,51 %). Sofern eine Gemeinde dabei zwischen zwei Stufen einer Staffelklasse liegt, wird ihr Veredelungsfaktor mittels einer linearen Interpolation (mit zwei Nachkommastellen) berechnet. Hinzu kommen ein Nebenansatz für Mittelzentren, durch den diese einen Aufschlag i. H. v. 36,78 % auf die eigene Einwohnerzahl erhalten, sowie ein Nebenansatz für Einwohner im Alter von 6 bis unter 10 Jahren, wobei deren Anzahl mit dem Faktor 12,53 multipliziert wird.

- Die **Bedarfsmesszahl** einer **kreisfreien Stadt** bemisst sich nach § 13 Abs. 2 FAG aus ihrer Einwohnerzahl (Hauptansatz) und drei Nebenansätzen: Erstens wird die Anzahl der Personen unter 6 Jahren mit dem Faktor 6,90, zweitens wird die Anzahl der Personen zwischen 6 und 10 Jahren mit dem Faktor 6,07, drittens wird die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II des vorvergangenen Jahres mit dem Faktor 4,25 multipliziert.

Die Verteilung der Teilschlüsselmasse auf die Landkreise folgt einem ähnlichen Grundmuster, weist aber spezifische Unterschiede auf und wird in den §§ 13 Abs. 3, 15 FAG geregelt:

- Mittels der sog. **Umlagekraftmesszahl** wird die individuelle Umlagekraft eines Landkreises ermittelt. Damit wird berücksichtigt, dass Landkreise nicht über eigene Steuereinnahmen verfügen, sondern auf die finanziellen Mittel aus der Kreisumlage angewiesen sind, deren Umlagesatz die Kreise selbst bestimmen können. Im Rahmen der Berechnung der Umlagegrundlagen werden laut § 15 FAG die Steuerkraftmesszahlen und die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden jedes Landkreises summiert. Im Sinne einer „Nivellierung" der unterschiedlich hohen Kreisumlagesätze der Landkreise werden die Umlagegrundlagen eines Landkreises mit einem normierten Kreisumlagesatz i. H. v. 40 % multipliziert, woraus sich dessen Umlagekraftmesszahl ergibt.

- Der Finanzbedarf eines **Landkreises** wird ebenfalls über die **Bedarfsmesszahl** bestimmt, wofür nach § 13 Abs. 3 FAG die Summe aus der Einwohnerzahl, dem Nebenansatz U6 und dem Soziallastenansatz gebildet wird. Für den Nebenansatz U6 wird die Anzahl der Personen im Alter von bis zu 6 Jahren mit dem Faktor 13,39 multipliziert. Beim Soziallastenansatz wird die durchschnittliche Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II des vorvergangenen Jahres mit einem Veredelungsfaktor i. H. v. 8,23 multipliziert.

Die Lücken zwischen Steuerkraft bzw. Umlagekraft und Finanzbedarf werden in den drei Teilschlüsselmassen gemäß § 12 Abs. 2-4 FAG in Höhe der allgemeinen Ausgleichsquoten i. H. v. 70 % (kreisfreie Städte), 90 % (Landkreise) und 80 % (kreisangehörige Gemeinden) geschlossen. Von den kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl mehr als 110 % der Bedarfsmesszahl beträgt, wird nach § 12 Abs. 4 Nr. 1 FAG eine FAG-Umlage erhoben, die sich auf 25 % des Differenzbetrages beläuft. Die sich ergebenden Finanzmittel werden in die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden des Ausgleichsjahres übertragen. Damit stärkt die FAG-Umlage die Schlüsselzuweisungen des jeweiligen Ausgleichsjahres, ohne dass Finanzmittel mit zukünftigen Jahren verrechnet werden müssen. Gemäß § 12 Abs. 4 Nr. 3 FAG erhalten die kreisangehörigen Gemeinden, deren Finanzkraft weniger als 85 % der durchschnittlichen Finanzkraft aller Gemeinden pro Einwohner beträgt, eine relative Mindestausstattung. In deren Rahmen wird die Lücke zu 90 % durch zusätzliche Schlüsselzuweisungen ausgeglichen (sog. Modell „85 | 90"). Die Mindestausstattung speist sich direkt aus der Teilschlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden. Es sind hierfür weder zusätzliche Landesmittel noch eine inhaltliche oder formale Verbindung zur FAG-Umlage gegeben. Während sich die FAG-Umlage im Jahr 2026 auf insgesamt 36,55 Mio. Euro belief (30 Zahlergemeinden), beträgt das Volumen der relativen Mindestausstattung 19,03 Mio. Euro (112 Empfängergemeinden). Gleichwohl ist festzustellen, dass im FAG Sachsen-Anhalts die oben dargestellte Dreiecksbeziehung aus Steuer- bzw. Finanzkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsquote durch die parallelen Wirkungen der Mindestausstattung sowie der FAG-Umlage geprägt sind.

4 Überprüfung der Teilschlüsselmassenbildung

Ein weiterer Prüfauftrag dieses Gutachtenprozesses sieht die Analyse und ggf. Neujustierung der bisherigen Anteile der beiden Teilschlüsselmassen für die kreisangehörigen Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte vor (nachfolgend als *kommunale Gruppen* bezeichnet). Hierzu wird zunächst die Funktionsweise der Teilschlüsselmassenbildung im Rahmen eines Ländervergleichs kurz erläutert (Abschnitt 4.1) und daran anschließend die Abwägung durchgeführt, ob das bisher in Sachsen-Anhalt genutzte sog. Drei-Säulen-Modell sachgerecht und zukunftssicher ist oder ob eine alternative Aufteilung im Rahmen eines sog. Zwei-Ebenen-Modells mit einer Aufteilung in Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile vorzuziehen ist (Abschnitt 4.2). Zur eigentlichen datengestützten Überprüfung wird der bisherige Ansatz des Drei-Säulen- Modells verwendet und ggf. erforderliche Anpassungen im FAG ST hergeleitet (Abschnitt 4.3).

Der hier dargestellte Abschnitt befasst sich mit den Teil**schlüssel**massen, also den Anteilen der kommunalen Gruppen an der **Schlüsselmasse** nach § 12 FAG ST. Das bedarfsorientierte FAG-Modell Sachsen-Anhalts sieht für alle im FAG geregelten Finanzströme Teilmassen für die drei kommunalen Gruppen vor, so etwa auch für die Auftragskostenpauschale (siehe Abschnitt 3.2), die Investitionspauschale (siehe Abschnitt 3.3) oder die aus der FAG-Masse finanzierten besonderen Ergänzungszuweisungen nach den §§ 9, 10 und 11 FAG ST (Jugendhilfe, Schülerbeförderung, Kreisstraßen). Die horizontalen Verteilungsmechanismen der Auftragskostenpauschale und Investitionspauschale werden in den genannten Abschnitten des Gutachtens evaluiert. Die Verteilung der Teil**schlüssel**massen kann davon unabhängig erfolgen. Insbesondere ist die Teilschlüsselmassenbildung unabhängig von der Wahl des Dotationsverfahrens für die FAG-Masse (vertikale Sphäre des FAG), die im Hauptkapitel 2 untersucht wird.

Im Status quo ergeben sich die Teilschlüsselmassen unmittelbar aus dem System der Bedarfsberechnung – es ist in jeder Säule jeweils die Restgröße aus den berechneten Gesamtbedarfen abzüglich der Auftragskostenpauschale sowie den Besonderen Ergänzungszuweisungen nach den §§ 9-11 FAG ST.

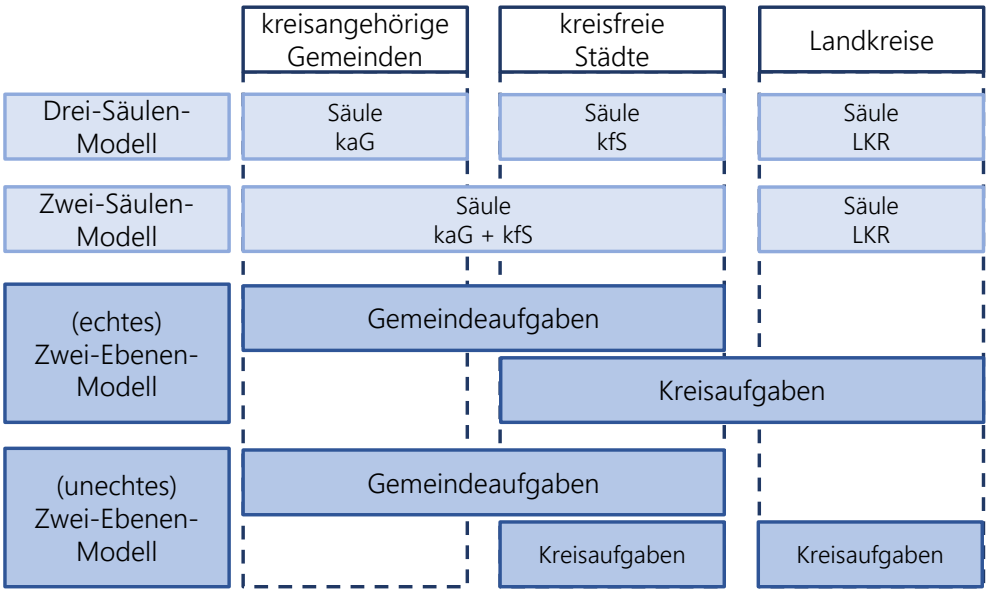
4.1 Teilschlüsselmassenbildung im Ländervergleich

Die Bildung der Teilschlüsselmassen variiert je nach Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichssystems im Ländervergleich. Im Wesentlichen werden dabei Säulen- und Ebenen-Modelle unterschieden (Abbildung 72):[210] Erstere orientieren sich streng an den Gebietskörperschaftsgruppen des Landes, wobei jedoch wiederum gestalterische Differenzen vorliegen: Üblicherweise werden die drei Kommunaltypen unterschieden (i. d. R. kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise) und jeweils mit einer eigenen Teilschlüsselmasse (sog. Säule) versehen – es ergibt sich ein sog. **Drei-Säulen-Modell**. Abweichend davon kommen in Bayern und Nordrhein-Westfalen sog. Zwei-Säulen-Modelle zum Einsatz, in denen die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte aus einer einzigen Säule Schlüsselzuweisungen erhalten (vgl. Tabelle 14). Damit werden Kommunaltypen mit sehr unterschiedlichen Aufgabenzuschnitten innerhalb einer Teilschlüsselmasse behandelt, was

[210] Vgl. u. a. Schiller/Cordes (2013), S. 21-32.

bei der Ausgestaltung der weiteren Parameter der horizontalen Verteilung wiederum Sonderregelungen erforderlich macht.

Abbildung 72: Modelltypen der Teilschlüsselmassenbildung im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Gegensatz dazu wird im sog. **Ebenen-Modell** der Bezug zu den unterschiedlichen Aufgabentypen in den Fokus gestellt. Zum einen wird eine Ebene für die gemeindlichen Aufgaben abgegrenzt, aus der die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte (auf der Grundlage ihrer Gemeindeaufgaben) Schlüsselzuweisungen erhalten. Zum anderen wird eine Ebene für die Kreisaufgaben definiert, an der die Landkreise und wiederum die kreisfreien Städte (auf der Basis ihrer Kreisaufgaben) partizipieren. Dementsprechend wird dabei der Sonderstatus der kreisfreien Städte aufgelöst: Da diese sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben erfüllen, erhalten sie auch gleichzeitig aus zwei Teilschlüsselmassen Zuweisungen,[211] wofür ihre Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile voneinander differenziert werden müssen.

[211] Für eine ausführlichere Beschreibung der einzelnen Modelltypen vgl. Starke (2020), S. 77 f.

Tabelle 14: Teilschlüsselmassenbildung im detaillierten Ländervergleich

Land	rechtliche Grundlagen	Aufteilung nach Gebietskörperschaftsgruppen "Säulenmodelle"				Aufteilung nach Aufgaben "Ebenenmodelle"	
		kreisangehörige Gemeinden	*kreisfreie Städte*	*Landkreise*	*Landschafts-verbände*	*Gemeinde-aufgaben*	*Kreisaufgaben*
BW	§ 3 FAG	74,10 v. H.	4,92 v. H.	20,98 v. H.			
BY	Art. 1 Abs. 3 BayFAG	64 v. H.		36 v. H.			
BB	§ 5 Abs. 3 BBgFAG					67,8 v. H.	28,0 v. H. (Landkreise) und 4,2 v. H. (kreisfreie Städte)
HE	§ 16 HFAG	keine festen Quoten[a]					
MV	§ 15 Abs. 1 FAG MV					55,7 v. H.	44,3 v. H.
NI	§ 3 NFAG					53,8 v. H.	46,2 v. H.
NW[b]	§ 6 GFG 2026	ca. 78,5 v. H.		ca. 11,7 v. H.	ca. 9,8 v. H.		
RP	§ 12 Abs. 1, 2 LFAG	keine festen Quoten[a]					
SL[c]	§ 7 KFAG	59,88 v.H.		18,61 v. H.			
SN[d]	§ 4 Abs. 3 SächsFAG	Verteilung entsprechend gleichmäßiger Entwicklung der Finanzkraft je Einwohner (Gleichmäßigkeitsgrundsatz II)					
ST[b]	§ 12 Abs. 1 FAG	ca. 34,5 v. H.	ca. 33,7 v. H.	ca. 31,8 v. H.			
SH[e]	§ 4 Abs. 1 FAG					30,73 v. H.	53,96 v. H.
TH	§ 7 ThürFAG					43,9 v. H.	56,1 v. H.

a) Aufteilung zwischen den drei Säulen resultiert aus Berechnungen aus dem vertikalen Finanzausgleich
b) Das Gesetz weist Absolutwerte aus. Die Prozentwerte sind auf dieser Basis berechnet.
c) Die übrige Schlüsselmasse verteilt sich wie folgt: Sonderschlüsselzuweisungen an Gemeinden 7,83 v. H., Kommunalisierungszuweisungen an Gemeindeverbände 5,00 v. H., Investitionsstock 2,56 v. H., Ausgleichsstock 6,12 v. H.
d) Das Gesetz verweist nicht auf explizite Anteile, sondern auf die horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsätze (GMG II.1 und II.2)
e) Die Zentralen Orte (kreisfrei und kreisangehörig) erhalten eine separate Teilschlüsselmasse (Anteil: 15,31 v. H.).

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder (Stand: August 2026).

Eine Sonderform des Zwei-Ebenen-Modells (unechtes Zwei-Ebenen-Modell) findet sich in Brandenburg: Das BbgFAG sieht die Bildung von drei Teilmassen vor, die sich jedoch an den kommunalen Aufgabentypen orientieren. So existiert eine einheitliche Teilmasse für die Gemeindeaufgaben, aus der die kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden Schlüsselzuweisungen erhalten. Auf der Ebene Kreisaufgaben werden hingegen für die Landkreise und Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte zwei separate Teilschlüsselmassen gebildet.[212]

Die Zusammenstellung in der Tabelle 14 zeigt, dass sich in den FAG-Systemen der Länder nicht nur die gewählten Modelle unterscheiden, sondern auch die konkret angesetzten Verteilungsschlüssel. Sowohl die Grundmechanismen als auch die Prozentwerte prägen das Schlüsselzuweisungssysteme üblicherweise für längere Zeiträume, wobei jedoch im Rahmen von Evaluationen und Reformprozessen durchaus Veränderungsimpulse genutzt werden. Im Jahr 2020 wurde beispielsweise das bis dahin im Finanzausgleichssystem Mecklenburg-Vorpommerns gültige Drei-Säulen-Modell[213] durch ein (echtes) Zwei-Ebenen-Modell abgelöst.

[212] Die Verteilung der Finanzmittel in letzterer erfolgt lediglich nach der Einwohnerzahl und damit ohne Steuerkraftausgleich.
[213] Zur Beschreibung des früheren Modelltypus vgl. Lenk/Hesse/Starke et al.. (2017), S. 248-250.

Sachsen-Anhalt verfolgt wie eingangs erläutert, ein Drei-Säulen-Modell, bei dem sich die in der Tabelle angegebenen Prozentwerte aus den Absolutwerten ableiten, die im § 12 Abs. 1 FAG ST genannt sind und die im Rahmen der Bedarfsberechnung/-fortschreibung ermittelt wurden. Effektiv geht jeweils rund ein Drittel der Schlüsselmasse an die drei Gruppen.

4.2 Entscheidungskriterien zur Wahl des Modells der Teilschlüsselmassenbildung

Es existieren insgesamt fünf Entscheidungskriterien, die die Entscheidung zwischen einem Säulen- oder einem Ebenenmodell entscheidend beeinflussen. Dies sind

(1) der Aufgabenbezug,

(2) die Verwaltungsgliederung des Landes,

(3) die Entwicklung von Einwohnerzahl und Steuereinnahmen,

(4) ein konsistentes Vorgehen mit anderen Teilaspekten des Kommunalen Finanzausgleichs, sowie

(5) politökonomische Argumente.

Diese Kriterien werden nachfolgend einzeln geprüft, wobei besonders die spezifischen Verhältnisse in Sachsen-Anhalt berücksichtigt werden. Demzufolge ist die Entscheidung zwischen einem Säulen- bzw. Ebenenmodell nicht vorab festgelegt und könnte darüber hinaus in einem anderen Flächenland anders ausfallen.

Eine wichtige Frage ist zunächst, ob der **Aufgabenbezug** bei der Bildung der Teilmassen hergestellt werden soll. Im 3-Säulen-Modell wird der Bezug auf die zu erfüllenden Aufgaben tendenziell verwässert, da kreisfreie Städte sowohl Kreis- als auch Gemeindeaufgaben erfüllen müssen, ihre Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen jedoch sowohl von den Kreisen als auch den Gemeinden losgelöst ist. Im Ebenenmodell stellt der Aufgabenbezug hingegen das leitende Prinzip bei der Schlüsselmassenaufteilung dar.

- Der **Vorteil des Ebenenmodells** besteht darin, dass es deutlich bessere Möglichkeiten mit sich bringt, Gebietskörperschaften mit identischen bzw. ähnlichen Aufgaben zueinander ins Verhältnis zu setzen. Insbesondere bei der Aussteuerung von Belastungen aus Sozialausgaben werden die kreisfreien Städte dann direkt ins Verhältnis zu den Landkreisen gesetzt. Zudem könnten im Falle einer geänderten Aufgabenwahrnehmung zwischen Landes- und Kommunalebene gezieltere Anpassungen an der Verteilung der Teilschlüsselmassen vorgenommen werden. Sofern die Kommunalebene beispielsweise eine weitere Kreisaufgabe wahrnehmen muss, kann die prozentuale Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben sofort angepasst werden, ohne vorher eine vertiefte Untersuchung der Betroffenheit der Landkreise und kreisfreien Städte (ggf. mit unbekannter Wirkung) durchführen zu müssen.

- Das Ebenenmodell bringt allerdings den **Nachteil** mit sich, dass der aufgabenbezogene Sonderstatus der kreisfreien Städte aufgehoben wird, der ggf. aus der besonders urbanen Prägung herrührt und sich

insofern sowohl von größeren kreisangehörigen Städten als auch von „in der Fläche" arbeitenden Landkreisen unterscheidet. Im aktuellen Finanzausgleichssystem Sachsen-Anhalts würden die kreisfreien Städte die ihnen separat zugewiesene Teilschlüsselmasse nicht mehr erhalten, sondern würden sich direkt mit den kreisangehörigen Gemeinden (Ebene Gemeindeaufgaben) und den Landkreisen (Ebene Kreisaufgaben) messen lassen müssen. Allerdings kann dieser Verlust der Sonderstellung durch die Parametersetzung im Schlüsselzuweisungssystem sachgerecht ausgeglichen werden (z. B. mittels Ergänzungsansätzen für Oberzentren oder urbane Soziallasten).

Bezüglich des ersten Entscheidungskriteriums liegt es nahe, eine Stärkung des Aufgabenbezugs bei der Bildung von Teilschlüsselmassen zu ermöglichen. Demzufolge ist unter dem Gesichtspunkt des Aufgabenbezugs ein Ebenenmodell aus Gutachtersicht grundsätzlich zu bevorzugen.

Das zweite Kriterium betrifft die **Verwaltungsgliederung** des Landes und damit speziell die Anzahl der kommunalen Einheiten, die zu einer Teilmasse zusammengefasst werden, sowie deren Gewicht hinsichtlich der Einwohnerzahl des kreisangehörigen Raumes und im Verhältnis zueinander. In Bezug auf dieses Kriterium weist das Säulenmodell Schwächen auf, wenn sehr wenige Kommunaleinheiten in einer Teilmasse konzentriert werden, die zudem einen niedrigen Einwohneranteil aufweisen. Dadurch erhalten einzelne Kommunen innerhalb dieser Säule ein zu großes Gewicht. Deren Ausgabeverhalten wirkt sich in diesem Fall stärker auf die Dotierung der Teilschlüsselmassen aus. So könnte eine Säule zwar im Aggregat angemessen ausgestattet sein, jedoch profitieren bestimmte Kommunen mehr davon, während andere nur unterdurchschnittlich ausgestattet werden. Dies stellt insbesondere ein Risiko für kleinere Einheiten dar, die von größeren dominiert werden könnten.[214] Besteht eine Teilmasse nur aus einer oder zwei Einheiten, so ist zu überdenken, ob die „Sonderbehandlung" überhaupt nötig oder verzichtbar ist.

Vor dem skizzierten Hintergrund ist die Abwägungsentscheidung insbesondere mit Blick auf die kreisfreien Städte zu treffen:

- Ein beispielhafter Vergleich mit dem **3-Säulen-Modell im Freistaat Sachsen** zeigt, dass dort das Gewicht der drei kreisfreien Städte Dresden, Leipzig und Chemnitz hoch ist. Zusammen repräsentieren sie rund ein Drittel der gesamten Einwohnerzahl Sachsens. Insofern ist das Bevölkerungsgewicht der kreisfreien Städte hinreichend groß, um eine eigene Säule zu rechtfertigen. Darüber hinaus sind die Einwohnerzahlen im Verhältnis zueinander so ausgeglichen, dass keine Stadt die beiden anderen dominieren könnte.[215] Zudem ist festzustellen, dass die drei Großstädte bedingt durch ihre räumliche Lage gut abgrenzbare Einzugs- und Ausstrahlungsbereiche aufweisen. Dies rechtfertigt zusammengenommen die Nutzung eines Drei-Säulen-Modells für die Teilschlüsselmassen.

[214] Besonders gravierend wirkt sich dies aus, wenn, wie im Falle Sachsen-Anhalts die Teilmassen bottom-up aus dem Ausgabeverhalten der Kommen gebildet werden, die horizontale Verteilung dann aber nach anderen Maßstäben erfolgt.

[215] Leipzig: ca. 634.000 EW, Dresden: ca. 572.000 EW; Chemnitz ca. 251.000 EW; Stand: 2025.

- Anders ist etwa die Lage in Mecklenburg-Vorpommern. Dort gibt es mit Rostock und Schwerin nur zwei kreisfreie Städte, die zudem in vergleichsweise geringer räumlicher Entfernung zueinander liegen. Die Einwohnerzahl Rostocks ist etwa 2,2-mal größer als die Schwerins, wodurch die Landeshauptstadt Mecklenburg-Vorpommerns deutlich geringere Zuweisungen aus der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben im Rahmen der Säule für die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte erhält (diese wird pauschal nach der Einwohnerzahl verteilt). Innerhalb der Säule der kreisfreien Städte herrscht demnach keine Homogenität. Auch bei Evaluierungen des Ausgabeverhaltens der kreisfreien Städte dominiert die Finanzpolitik Rostocks und prägt das Gesamtergebnis im Verhältnis 2 : 1. Insofern ist es bei dieser Konstellation sachgerecht, ein Zwei-Ebenen-Modell zu nutzen.

Das Ebenenmodell kann unter dem Kriterium der Verwaltungsgliederung jedoch auch einen Nachteil mit sich bringen: So herrscht in Ebene der Kreisaufgaben eine gewisse Heterogenität, da sich Landkreise und kreisfreie Städte hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl, ihrer Fläche und Einwohnerdichte sowie ihrer Finanzierungsstruktur deutlich voneinander unterscheiden. Eine angemessene Verteilung der dotierten Teilschlüsselmasse kann unter diesem Aspekt wiederum mittels geeigneter Nebenansätze bewirkt werden.

In Sachsen-Anhalt repräsentieren die drei kreisfreien Städte insgesamt rund 545.000 Einwohner und damit reichlich ein Viertel der Einwohnerzahl. Sie liegen relativ gleichmäßig im Raum verteilt und obwohl Dessau-Roßlau eine geringere Einwohnerzahl hat (rund 76.000) als Magdeburg (243.000) und Halle (Saale) (227.000), ist durch das Verhältnis der drei Städte zueinander sehr unwahrscheinlich, dass eine Stadt die beiden anderen dominiert. Anhand dieser Relationen kann in Bezug auf das Kriterium der Verwaltungsgliederung konstatiert werden, dass ein 3-Säulen-Modell in Sachsen-Anhalt geeignet erscheint.

Ein weiteres Entscheidungskriterium stellt die Entwicklung von **Einwohnerzahl und Steuereinnahmen** bei den unterschiedlichen Kommunaltypen dar. Die Entwicklung der Einwohnerzahlen bis 2040 ist zwischen den Landkreisen auf der einen Seite und den kreisfreien Städten auf der anderen Seite von Unterschieden geprägt. Diese Unterschiede sind bereits beim Vergleich der drei kreisfreien Städte selbst feststellbar:

- Während Halle (Saale) gemäß der 8. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung einen Einwohnerrückgang von bis zu -16 % zu erwarten hat, ist für Magdeburg und Dessau-Roßlau „nur" ein Rückgang von rund -10 % zu erwarten.[216]

- Für die Landkreise (und damit auch auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden) wurden hingegen deutlichen Einwohnerverluste prognostiziert. Im Durchschnitt wird ein Rückgang von rund -18 % bis 2040 vorausberechnet, für einige Landkreise (Burgenlandkreis, Mansfeld-Südharz) sogar bis zu 21 %.

[216] Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2025).

In Bezug auf die Entwicklung der Steuereinnahmen[217] sollen an dieser Stelle sowohl die Pro-Kopf-Werte als auch indexierte Werte zwischen den beiden kommunalen Gruppen (kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) verglichen werden. Bereits im einführenden Abschnitt 1.2.1 wurde die Entwicklung der Steuereinnahmen betrachtet. Daraus ging hervor, dass sich die durchschnittlichen Steuereinnahmen je EW unterscheiden und die kreisfreien Städte ein etwas höheres Niveau aufweisen als die kreisangehörigen Gemeinden. Die Differenz fällt jedoch nicht sehr stark ins Gewicht (im Jahr 2024 lag sie bei etwa 10 %). Zudem ist erkennbar, dass die Steuern in beiden Kommunalgruppen eine ähnliche Entwicklung verzeichnen. Es lässt sich also feststellen, dass das Niveau der Steuereinnahmen der kreisfreien Städte im betrachteten Zeitraum etwas höher war als dasjenige der kreisangehörigen Gemeinden, die Differenz im Zeitablauf jedoch stabil geblieben ist.

Insgesamt liegen damit sowohl bei der voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung als auch beim Niveau der Steuereinnahmen Divergenzen zwischen den kommunalen Säulen vor, während die Dynamik der Steuereinnahmen vergleichbar ist. Dies macht im Fall eines 3-Säulen-Modells regelmäßige Anpassungen der quotalen Verteilung der Schlüsselmassen zwischen den drei Säulen erforderlich. Der Vorteil des Ebenenmodells besteht speziell darin, dass beide Ebenen sich jeweils auf die identischen Einwohnerzahlen und Steuereinnahmen beziehen, wohingegen im 3-Säulen-Modell jede Säule auf unterschiedliche Steuereinnahmen und Einwohner zurückgreift. Folglich sind bei einem Ebenenmodell weniger diskretionäre Anpassungen erforderlich, sofern sich kommunale Gebietskörperschaften heterogen entwickeln. Angesichts der moderaten Unterschiede in den Entwicklungsdynamiken in der Vergangenheit und der demografischen Vorausberechnungen steht aus der Sicht der Gutachter bei Betrachtung des dritten Kriteriums der Nutzung eines **Drei-Säulen-Modells** kein gravierendes Hindernis entgegen. Es ist nicht zu erwarten, dass die kreisfreien Städte „uneinholbaren" Entwicklungstrends folgen, die nur mit großem Aufwand über das Schlüsselzuweisungssystem abgebildet werden können.

Das vierte Kriterium beschäftigt sich mit dem **konsistenten Vorgehen mit anderen Teilaspekten des Kommunalen Finanzausgleichs**. Sofern bestimmte kommunale Gruppen bezüglich deren Aufgabenerfüllung mit anderen kommunalen Typen zusammengefasst werden, sollte sich diese Vorgehensweise auch bei der Bildung der Teilschlüsselmassen widerspiegeln. Ein konkretes Beispiel stellen die zentralörtlichen Funktionen dar.

- Alle Grundzentren und Mittelzentren sind in Sachsen-Anhalt der Säule der kreisangehörigen Gemeinden zugeordnet.
- Die drei Oberzentren sind dagegen identisch zur Gruppe der kreisfreien Städte (Halle (Saale), Magdeburg, Dessau-Roßlau).

Die Frage ist nun, ob diese kommunalen Einheiten, die zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, entweder in einer Säule konzentriert oder auf zwei Ebenen verteilt werden sollen. In Schleswig-Holstein werden z. B. die kreisfreien Städte mit den kreisangehörigen Gemeinden, die über eine zentralörtliche Einstufung verfügen, di-

[217] Dies sind die Einnahmen aus den Grundsteuern A und B, der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern.

rekt zusammengefasst. Dementsprechend erfolgt dort eine aufgabenspezifische Abgrenzung der Kommunaleinheiten nach der Erfüllung übergemeindlicher Aufgaben in einer separaten Säule. In Mecklenburg-Vorpommern dagegen sind Oberzentren nicht nur in der Gruppe der kreisfreien Städte, sondern auch in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden definiert, weshalb eine gemeinsame Behandlung in der Ebene der Gemeindeaufgaben sachgerecht ist (Ebenenmodell).

Ebenso ist zu bewerten, ob die Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die Säulen bzw. Ebenen nach vergleichbaren Maßstäben erfolgt. Liegen etwa für ein Säulenmodell zu wenige belastbare Daten vor, um die Schlüsselzuweisungen regelgebunden zu berechnen und werden sie stattdessen vereinfacht pauschaliert ausgereicht (wie etwa die Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte in Brandenburg, die nach der Einwohnerzahl verteilt werden), so ist die Einbindung in ein Ebenenmodell die bessere Wahl. Dort können sie dann mit einer ausreichenden statistischen Absicherung direkt hinsichtlich Finanzkraft und -bedarf mit anderen kommunalen Einheiten verglichen werden.

Im kommunalen Finanzausgleichssystem in Sachsen-Anhalt ist für die Säule der kreisfreien Städte kein Sonderweg für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen vorgesehen. Stattdessen werden die Bedarfsmesszahl und die Steuerkraftmesszahl für die kreisfreien Städte nach einem analogen Muster wie für die kreisangehörigen Gemeinden berechnet. Die Zuordnung zentralörtlicher Funktionen erfolgt, wie beschrieben, trennscharf entlang der Linie kreisfrei-kreisangehörig. Insofern sind hier keine Verzerrungen festzustellen. Im 3-Säulen-Modell können Bedarfsunterschiede (und damit Veredelungsfaktoren) empirisch nicht auf der Grundlage der kleinen Gruppe von nur drei Einheiten berechnet werden. Allerdings erlaubt die Zerlegung der Ausgaben und Einnahmen der kreisfreien Städte in eine *gemeindliche* und eine *kreisliche* Sphäre die empirische Prüfung und spätere Ausgewichtung der Veredelungsfaktoren (so durchgeführt im späteren Abschnitt 5.3.1.2 für die Überprüfung der Bedarfsfaktoren). Eine solche Zerlegung wäre in einem Ebenenmodell ohnehin durchgehend sicherzustellen, sodass dies kein Nachteil des 3-Säulen-Modells ist. Demnach ist angesichts des vierten Kriteriums die Nutzung eines **Drei-Säulen-Modells** in Sachsen-Anhalt sachgerecht.

Das fünfte und letzte Kriterium betrifft ein **politökonomisches Argument**. So sind im 3-Säulen-Modell künftig schärfere Auseinandersetzungen über die Dotierung der Säulen zu erwarten, wodurch die Konfliktlinien zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum deutlicher hervortreten. Besonders im Falle der kreisfreien Städte ist das Risiko des strategischen Verhaltens bei nur drei Kommunaleinheiten in einer Säule höher. Unter diesem Gesichtspunkt ist grundsätzlich ein Ebenenmodell zu empfehlen, da die Dotierung der Ebenen aufgabenbezogen vorgenommen wird, was ein geringeres Konfliktpotenzial birgt. Gleichzeitig konnte gezeigt werden, dass die künftigen Entwicklungsperspektiven der kommunalen Gruppen sich nicht grundsätzlich unterscheiden und nur moderate Divergenzen zu erwarten sind. Insofern kann mit Blick auf die Konfliktanfälligkeit des Verfahrens kein eindeutiges Ergebnis abgeleitet werden.

Tabelle 15: Empfehlungen zur Teilschlüsselmassenbildung nach den Entscheidungskriterien

Entscheidungskriterium	Gutachterempfehlung vor dem Hintergrund der Strukturen in Sachsen-Anhalt
Aufgabenbezug	Ebenenmodell
Verwaltungsgliederung	Drei-Säulen-Modell
Einwohnerzahl und Steuereinnahmen	Drei-Säulen-Modell
Konsistentes Vorgehen mit anderen Teilaspekten des KFA	Drei-Säulen-Modell
Politökonomisches Argument (Konflikanfälligkeit)	unentschieden

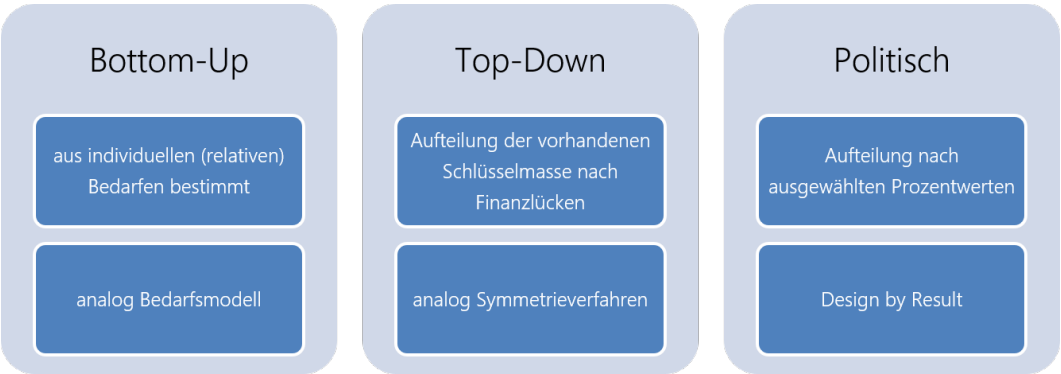
Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassend konstatiert Tabelle 15, dass die Entscheidungskriterien im Falle Sachsen-Anhalts hauptsächlich auf die fortgesetzte Nutzung eines Drei-Säulen-Modells verweisen. Dessen Umsetzung stellt im Folgenden ein Kernthema der Begutachtung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs.

4.3 Bestimmung und Justierung der Anteile der drei Teilschlüsselmassen

Die konkrete wertmäßige Festlegung der Teilschlüsselmassen kann grundsätzlich auf drei verschiedenen Wegen erfolgen (Abbildung 73): Erstens können sie analog dem sachsen-anhaltischen Bedarfsverfahren aus den individuellen Bedarfen je Gruppe abgeleitet werden. Zweitens kann die Festlegung nach dem Maßstab einer symmetrischen Verteilung auf vorhandene Finanzlücken erfolgen (analog Symmetrieverfahren). Drittens können die Anteile rein politisch gesetzt werden. Letztere Variante birgt das Risiko, dass die Verteilung der Massen nicht mit den finanziellen Verhältnissen und Entwicklungen korrespondiert und damit Ungleichgewichte zwischen den Gruppen fördert. Vor allem im Verhältnis zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen herrscht dann ggf. ein zu hoher Druck oder zu niedriger auf die Kreisumlage. Zudem ist die politische Setzung keine Strategie für eine empirische Prüfung.

Abbildung 73: Verfahren der empirischen Überprüfung der Teilschlüsselmassen

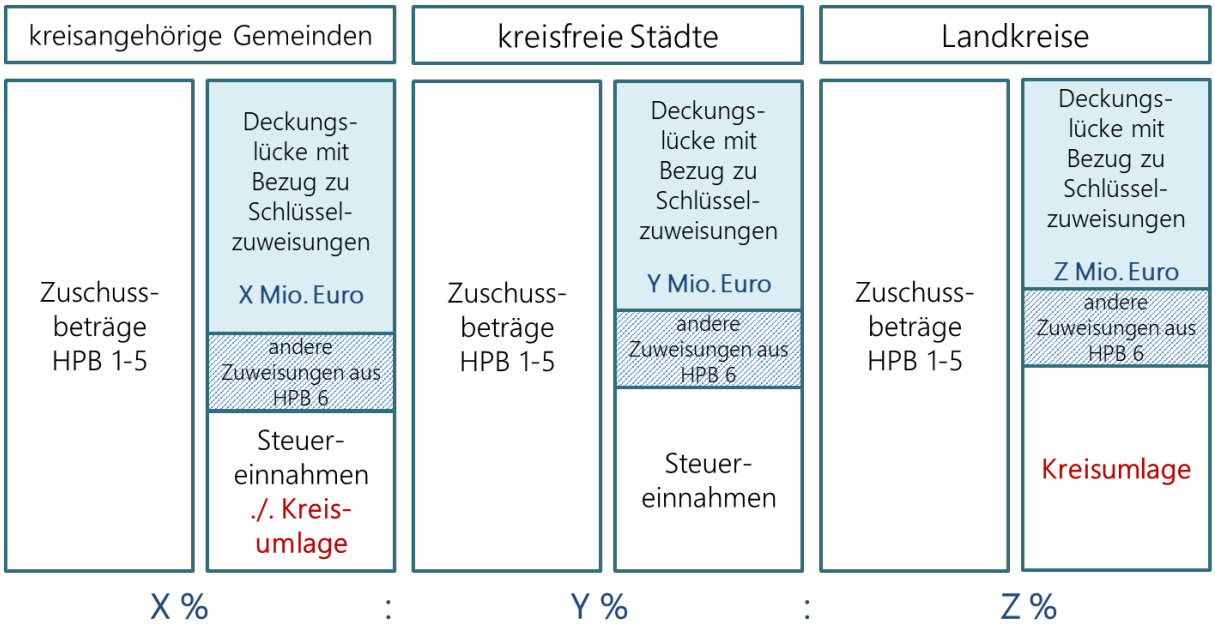


Quelle: Eigene Darstellung.

Auch das **Bottom-up-Verfahren** hat gewisse Nachteile. Im Einzelnen wird es hier nicht nachgerechnet, da die Herleitung in Sachsen-Anhalt vollständig über das vertikale Bedarfsmodell erfolgt. An dieser Berechnung ist grundsätzlich nichts auszusetzen. Kritikpunkte, die am Bedarfsverfahren bestehen, gelten gleichwohl auch für die Teilschlüsselmassenbildung. Kritisch zu betrachten ist allerdings, dass das Bedarfsverfahren, welches die Grundlage für zukünftige Finanzausgleichsjahre bildet, die Verhältnisse der Vergangenheit für die Zukunft fortschreibt. Es ergibt sich ein gewisser Lock-in-Effekt für das Verhältnis der drei Gruppen zueinander. Insbesondere die Kreisumlage wird in ihrer Höhe und Entwicklung fortgeschrieben. Basiert etwa die vergangene Entwicklung, die fortgeschrieben wird, auf einer Erhöhung der Kreisumlagesätze, so wird für die Zukunft unterstellt – und praktisch auch fest eingeplant – dass die Kreisumlagesätze weiter steigen. Erhöhen dagegen die Landkreise die Kreisumlagesätze aus eigener Kraft (und gegen viele Widerstände), so wird dies bei der datenseitigen Aktualisierung in voller Höhe mindernd auf die Schlüsselzuweisungen angerechnet, da es die Bedarfe der Landkreise absenkt. Der beschriebene mechanistische Zusammenhang ist ein Charakteristikum des Bedarfsmodells in Sachsen-Anhalt und kein schwerwiegender Nachteil, der zur Ablehnung des gesamten Verfahrens führt. Dennoch wird nachfolgend untersucht, ob der Weg der Top-down-Betrachtung gemäß dem Symmetrieverfahren auch für den horizontalen Aspekt des kommunalen Finanzausgleichs mehr Flexibilität und dynamischere Entwicklungsmöglichkeiten bietet. Um diese zu illustrieren, wird das Verfahren erläutert und mit konkreten Modellrechnungen untersetzt.

Nachfolgend wird die Frage diskutiert, wie die Teilschlüsselmassen im Drei-Säulen-Modell dotiert werden müssen, damit für alle drei Gruppen eine (aufgaben-)angemessene Schlüsselmasse bereitgestellt wird. Dabei soll zum einen die Aufgabenerfüllung der kommunalen Gruppen repräsentiert werden, zum anderen erfolgt die Berechnung unter der Nebenbedingung einer begrenzten Gesamtschlüsselmasse. Abbildung 74 illustriert das Grundmodell zur Schlüsselmassendotierung. Dieses soll bewirken, dass die Deckungslücken der drei Gruppen mittels der zur Verfügung gestellten Teilschlüsselmassen auf symmetrische Weise geschlossen werden können. Für die Gruppe der Gemeinden wird demnach ein prozentualer Anteil von X % an der Gesamtschlüsselmasse benötigt, um die Deckungslücke i. H. v. X Mio. Euro finanzieren zu können. Analog dazu liegen für die Gruppen der kreisfreien Städte und der Landkreise Deckungslücken von Y Mio. Euro bzw. Z Mio. Euro vor, für deren Schließung relative Anteile von Y % bzw. Z % an der Gesamtschlüsselmasse erforderlich sind.

Abbildung 74: Grundmodell der Dotation der Teilschlüsselmassen nach dem Top-down-Verfahren



Quelle: Eigene Darstellung.

Für alle drei kommunalen Gruppen sind die ungekürzten Zuschussbeträge aus den Hauptproduktbereichen 1-5 die relevanten Ausgabenträger. Zinsauszahlungen sind in der Basisversion dagegen nicht enthalten, da sie im Hauptproduktbereich 6 erfasst werden. Die Finanzierung dieser Zuschussbeträge erfolgt in den Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte durch die Steuereinnahmen. Davon wird bei den kreisangehörigen Gemeinden die Kreisumlage abgezogen, die der Gruppe der Landkreise hinzugerechnet werden. In einem weiteren Schritt werden andere Zuweisungen auf der Einnahmenseite angerechnet, die den kommunalen Gruppen über den Hauptproduktbereich 6 zufließen. In allen drei Gruppen verbleibt im Ergebnis eine unterschiedlich große Deckungslücke (in der Grafik hellblau hervorgehoben), welche durch die Zuweisungen aus der Schlüsselmasse geschlossen werden soll. Das Basismodell kann in zweierlei Hinsicht erweitert werden: Erstens durch eine (partielle) Einbeziehung der Zinsausgaben und zweitens durch die Berücksichtigung potenzieller Steuermehr- oder Mindereinnahmen im Zuge der kommunalen Hebesatzpolitik. Insofern ist das Modell zur Prüfung der Teilschlüsselmassen anschlussfähig an das Symmetrieverfahren zur Prüfung des vertikalen Finanzausgleichs.[218]

Aus den nachfolgenden **vier Berechnungsschritten** wird schließlich die aufgabenangemessene Dotierung der beiden Teilmassen ermittelt (vgl. dazu Tabelle 16):

- Im **ersten Schritt** werden zu Beginn die ungekürzten Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise berechnet. Diese basieren auf der kommunalen Jahresrech-

[218] Zur Diskussion dieser Aspekte im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs siehe Abschnitt 2.4.2.

nungsstatistik der Jahre 2022-2024 und gehen als ungewichteter Drei-Jahres-Durchschnitt in die Berechnung ein. Eine Preisindexierung oder -anpassung ist dabei nicht erforderlich. Dieser aufwändige Rechenschritt kann entfallen, da, wie das Grundschema zeigt, im Ergebnis relative Verhältnisse stehen, also Prozentwerte. Diese sind unabhängig vom Preisniveau des zu Grunde gelegten Basiszeitraums. Der Mehrjahres-Durchschnitt sichert, dass Sondersituationen einzelner Jahre kein zu hohes Gewicht haben und dient der Glättung der Eingangsdaten. Insgesamt liegen die kommunalen Gesamt-Zuschussbeträge bei rund 4,34 Mrd. Euro, wovon auf die kreisangehörigen Gemeinden rund 1,52 Mrd. Euro, die kreisfreien Städte rund 1,31 Mrd. Euro und auf die Landkreise rund 1,51 Mrd. Euro entfallen.

- Den ermittelten Zuschussbeträgen werden im **zweiten Schritt** auf der Gemeindeaufgabenebene die Steuereinnahmen (netto abzgl. Gewerbesteuerumlage) der entsprechenden Kommunaleinheiten i. H. v. durchschnittlich rund 2,31 Mrd. Euro gegengerechnet, wovon rd. 590 Mio. Euro in den kreisfreien Städten generiert wurden. Finanzielle Mittel, die die kreisangehörigen Kommunen und kreisfreien Städte im Rahmen des Familienleistungsausgleichs erhalten, werden in Sachsen-Anhalt über den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer weitergegeben. Auf der Ebene der Kreisaufgaben müssen die Finanzmittel für die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen des Zweiten Sozialgesetzbuches von den Zuschussbeträgen abgezogen werden (ca. 79 Mio. Euro), da dies Mittel aus direkten Landeszuweisungen (prinzipiell zweckgebundene Zuweisungen) sind und diese die Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte signifikant senken. Dies betrifft die beiden Konten **6052** (Leistungen des Landes aus der Umsetzung des 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) und **6053** (Leistungen des Landes aus dem Ausgleich von Sonderkosten aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe) gemäß der kommunalen Jahresrechnung. Potenzielle Steuermehr- sowie -mindereinnahmen der Kommunen werden im Rahmen der Berechnungen des Basismodells nicht einbezogen, in diesem Schritt würde sich dies allerdings umsetzen lassen. Folglich ergeben sich **vor der Kreisumlage** Einnahmen (aus dem Hauptproduktbereich 6) i. H. v. rd. 2,40 Mrd. Euro, wovon die Landkreise dementsprechend nur 52 Mio. Euro verzeichnen, die kreisfreien Städte dagegen 618 Mio. Euro und die kreisangehörigen Gemeinden rund 1,73 Mrd. Euro.
- Im **dritten Schritt** werden notwendige Modifikationen auf der Einnahmenseite der Kommunaleinheiten vorgenommen, die den Hauptproduktbereich 6 betreffen: In den Jahren 2022 bis 2024 wurden durchschnittlich etwa 712 Mio. Euro an Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden an ihre Landkreise abgeführt. Diese Finanzmittel werden auf Seiten der kreisangehörigen Gemeinden von den Steuereinnahmen abgezogen und zu den Einnahmen der Landkreise hinzugerechnet, um den tatsächlichen Deckungsmittelbedarf aus Schlüsselzuweisungen abzubilden. Als Ergebnis des dritten Schritts (ZB HPB 1-5 abzgl. ausgewählte ZB HPB 6) steht die **Deckungslücke mit Bezug zu den FAG-Zuweisungen (FAG brutto)**.
- Um allerdings ein vollständiges Bild erhalten zu können, müssen zusätzlich in einem **vierten und letzten Schritt** die Vorwegabzüge[219] aus der FAG-Masse in die Berechnung einbezogen werden, wodurch der

[219] Vgl. hierzu Kapitel 3.1.

Deckungsmittelsaldo in Nettogrößen ermittelt wird (Deckungslücke mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen (netto)). Die Vorwegabzüge sind zwar in der Finanzausgleichsmasse verortet, wirken sich aber **vor** der Verteilung der Schlüsselmasse (und damit auch vor der finalen Dotierung der Teilschlüsselmassen) auf die jeweilige Einnahmensituation der beiden Ebenen aus. Die Mittel aus den Vorwegabzügen decken bereits einen Teil der Lücke ab, nur die verbleibende Deckungslücke (netto) ist für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen relevant. Verändern sich die Vorwegabzüge, dann muss sich dies logischerweise auch in einer veränderten Teilschlüsselmassendotierung niederschlagen, da der „Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen" sich entsprechend anpasst. Da das Finanzausgleichssystem in Sachsen-Anhalt nur wenige Vorwegabzüge vorsieht und diese jeweils präzise den einzelnen kommunalen Gruppen zugeordnet sind, ist der Rechenschritt einfach durchführbar und in der Übersichtstabelle im Einzelnen aufgelistet. Zu beachten ist, dass es sich auch hierbei um Drei-Jahres-Durchschnitte handelt. Dies betrifft auch die Zuweisungen für Leistungen nach dem SGB II nach § 7 FAG (alt), die bis einschließlich 2023 aus der FAG-Masse geleistet und ab 2024 in die Schlüsselmasse überführt wurden.[220]

Als Resultat wird eine Deckungslücke von insgesamt rund 1,21 Mrd. Euro berechnet. Diese ist jedoch nicht ausschlaggebend für die insgesamt zur Verfügung stehende Schlüsselmasse, sondern bildet lediglich eine Rechengröße. Das Kernergebnis besteht stattdessen im Verhältnis der Deckungslücken der drei kommunalen Gruppen zueinander.

- Für die **kreisangehörigen Gemeinden** beträgt die anteilige Deckungslücke 367,1 Mio. Euro und damit **30,3 %** der Gesamtdeckungslücke. Ihr Anteil an der Schlüsselmasse würde von bisher 34,5 % um 4,2 Prozentpunkte sinken.
- Auf die **kreisfreien Städte** entfällt eine Deckungslücke von 492,6 Mio. Euro, was einem Anteil von **40,6 %** entspricht. Ihr Anteil an der Schlüsselmasse würde von bisher 33,7 % um 6,9 Prozentpunkte steigen.
- Die **Landkreise** haben eine Deckungslücke in Höhe von rund 743,5 Mio., die **29,1 %** der Gesamtdeckungslücke entspricht. Ihr Anteil an der Schlüsselmasse würde von bisher 31,8 % um 2,7 Prozentpunkte sinken.

Übertragen auf die Schlüsselmasse, die im FAG 2026 für die Kommunen zur Verfügung steht (1.066,2 Mio. Euro), würde dies für die kreisangehörigen Gemeinden Mindereinnahmen in Höhe von rund 44,8 Mio. Euro bedeuten, für die Landkreise würde sich die Teilschlüsselmasse um rund 28,9 Mio. Euro vermindern. Spiegelbildlich dazu würden die kreisfreien Städte insgesamt rund 73,7 Mio. Euro mehr aus der Schlüsselmasse erhalten als bisher.

[220] Wenn eine Zuweisung von den Zweckzuweisungen in die Schlüsselmasse „wandert", muss sie in der Berechnung abgezogen werden. In der Gesamtbetrachtung verschieben sich dann die Anteile an der Schlüsselmasse, es steht aber zugleich insgesamt mehr Schlüsselmasse zur Verfügung. Da hier jeweils drei Jahre im abgeschlossenen Zeitraum betrachtet werden, muss die gesamte Berechnung sich auf diesen Zeitraum beziehen. D. h., wenn die Zuweisungen aus §7 bereits für den gesamten Zeitraum aus dem Tabellenteil gestrichen würde, wäre der Anteil der Landkreise an der Deckungslücke überhöht. Um solche Verzerrungen zu vermeiden, sind die Darstellungen zeitsynchron dargestellt, d. h., die Zuweisungen nach § 7 werden nur im Jahr 2024 gestrichen, die entsprechende Erhöhung der Deckungslücke der Landkreise geht auch nur mit 1/3 ein. Bei einer wiederkehrenden Überprüfung wächst sich dieser Effekt aus.

Tabelle 16: Berechnungsschema zur Dotierung der Teilschlüsselmassen bei einem Drei-Säulen-Modell im FAG 2026, Basismodell

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 €**
Leistungen SGB II (Hartz-IV-SoBEZ, Wohngeldw.) (Kto. 6052+6053)	(3)			27.316.112 €	52.103.456 €	79.419.567 €
potenzielle Steuermehr- (+) oder -mindereinnahmen (-)	(4)		- €	- €		- €
Einnahmen HPB 6 2022-2024	(5)	(2)+(3)+(4)+(5)	1.727.453.336 €	617.604.876 €	52.103.456 €	**2.397.161.667 €**
Kreisumlage 2022-2024 (Ist)	(6)		711.920.203 €		- 711.920.203 €	- €
Zinssaldo 2022-2024	(7)		- €	- €	- €	- €
modifizierter Zuschussbetrag HPB 6 (Überschuss) 2022-2024	**(8)**	**(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)*	**(9)**	**(1)-(9)**	**502.531.407 €**	**699.029.150 €**	**743.496.436 €**	**1.945.056.993 €**
	(9a)		*25,8%*	*35,9%*	*38,2%*	
Vorwegabzüge aus der FAG-Masse mit klarem Aufgabenbezug 2022-2024						
§ 4 FAG Auftragskostenpauschale	(10a)		135.457.800 €	143.407.433 €	232.278.633 €	**511.143.867 €**
§ 7 FAG SGB II *(bis 2023)*	(10b)		- €	17.516.533 €	31.984.733 €	**49.501.267 €**
§ 9 FAG SGB VIII	(10c)		- €	41.308.033 €	72.564.767 €	**113.872.800 €**
§ 10 FAG Schülerbeförderung	(10d)		- €	3.626.933 €	22.623.133 €	**26.250.067 €**
§ 11 FAG Unterhaltung Kreisstraßen	(10e)		- €	604.600 €	31.878.300 €	**32.482.900 €**
Summe Vorwegabzüge	(11)	∑ (11a)...(11e)	135.457.800 €	206.463.533 €	391.329.567 €	**733.250.900 €**
	(11a)		*18,5%*	*28,2%*	*53,4%*	
Deckungslücke mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen *(netto)*	**(12)**	**(10)-(12)**	**367.073.607 €**	**492.565.617 €**	**352.166.869 €**	**1.211.806.093 €**
Anteile Teilschlüsselmassen gemäß Gutachtervorschlag	**(12a)**		**30,3%**	**40,6%**	**29,1%**	
Anteile Teilschlüsselmassen (Status quo)			34,5%	33,7%	31,8%	
Differenz zum Status quo			-4,2%	6,9%	-2,7%	

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

Das Ergänzungsmodell (Tabelle 17) enthält die Ergänzungen zu den Zinsausgaben sowie den Einnahmepotenzialen. Dabei werden die Zinsausgaben analog zum vertikalen Symmetriemodell zu jeweils 50 % angesetzt. Auch die Einnahmenpotenziale aus den kommunalen Realsteuern werden zu 50 % angesetzt. Analog zu den Ausführungen im Abschnitt 2.4.1.3 werden die Potenziale nur für die Grund- und Gewerbesteuer berechnet, wobei die Daten von Leuna und Lützen aufgrund ihrer verzerrenden Wirkung ausgeschlossen werden. Daraus ergeben sich nur sehr geringe Mehreinnahmenpotenziale für die kreisangehörigen Gemeinden, während für die kreisfreien Städte sogar eine leichte Überanspannung der Hebesätze und damit eine Minderung der Einnahmen aus dem HPB 6 resultiert. Die Unterschiede gegenüber dem Basismodell sind zwar nur geringfügig (die Differenzen liegen im Bereich der Nachkommastelle), die Variante des Ergänzungsmodells würde jedoch die Einnahmenautonomie der Kommunen betonen sowie die unterschiedlich starke Verschuldung der kommunalen Gruppen widerspiegeln.

Tabelle 17: Berechnungsschema zur Dotierung der Teilschlüsselmassen bei einem Drei-Säulen-Modell im FAG 2026, Ergänzungsmodell

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 €**
Leistungen SGB II (Hartz-IV-SoBEZ, Wohngeldw.) (Kto. 6052+6053)	(3)			27.316.112 €	52.103.456 €	79.419.567 €
potenzielle Steuermehr- (+) oder -mindereinnahmen (-)	(4)		*36.848 €*	- *682.471 €*		- *645.623 €*
Einnahmen HPB 6 2022-2024	(5)	(2)+(3)+(4)+(5)	1.727.490.184 €	616.922.405 €	52.103.456 €	**2.396.516.044 €**
Kreisumlage 2022-2024 (Ist)	(6)		711.920.203 €		- 711.920.203 €	- €
Zinssaldo 2022-2024	(7)		*4.260.617 €*	*9.228.922 €*	*3.240.330 €*	*16.729.868 €*
modifizierter Zuschussbetrag HPB 6 (Überschuss) 2022-2024	**(8)**	**(6)-(7)-(8)**	**1.011.309.364 €**	**607.693.483 €**	**760.783.329 €**	**2.379.786.176 €**
Deckungslücke für FAG brutto (ZB HPB 1-5 abzgl. ZB HPB 6) *(brutto)*	**(9)**	**(1)-(9)**	**506.755.176 €**	**708.940.543 €**	**746.736.766 €**	**1.962.432.484 €**
	(9a)		*25,8%*	*36,1%*	*38,1%*	
Vorwegabzüge aus der FAG-Masse mit klarem Aufgabenbezug 2022-2024						
§ 4 FAG Auftragskostenpauschale	(10a)		135.457.800 €	143.407.433 €	232.278.633 €	**511.143.867 €**
§ 7 FAG SGB II *(bis 2023)*	(10b)		- €	17.516.533 €	31.984.733 €	**49.501.267 €**
§ 9 FAG SGB VIII	(10c)		- €	41.308.033 €	72.564.767 €	**113.872.800 €**
§ 10 FAG Schülerbeförderung	(10d)		- €	3.626.933 €	22.623.133 €	**26.250.067 €**
§ 11 FAG Unterhaltung Kreisstraßen	(10e)		- €	604.600 €	31.878.300 €	**32.482.900 €**
Summe Vorwegabzüge	(11)	∑ (11a)...(11e)	135.457.800 €	206.463.533 €	391.329.567 €	**733.250.900 €**
	(11a)		*18,5%*	*28,2%*	*53,4%*	
Deckungslücke mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen *(netto)*	**(12)**	**(10)-(12)**	**371.297.376 €**	**502.477.009 €**	**355.407.199 €**	**1.229.181.584 €**
Anteile Teilschlüsselmassen gemäß Gutachtervorschlag	**(12a)**		**30,2%**	**40,9%**	**28,9%**	
Anteile Teilschlüsselmassen (Status quo)			34,5%	33,7%	31,8%	
Differenz zum Status quo			-4,3%	7,1%	-2,9%	

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

Die Evaluation der Teilschlüsselmassenbildung bestätigt im Wesentlichen die Ergebnisse des bisherigen, auf dem Bedarfsmodell aufsetzenden, Verfahrens. Die angezeigten Korrekturen weisen auf moderate Umverteilungsbedarfe zu Gunsten der kreisfreien Städte hin, die spiegelbildlich zu Mindereinnahmen für die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise führen. Das Top-down-Verfahren, das dem Symmetrieverfahren nachempfunden ist, sorgt für eine Verteilung der Teilschlüsselmassen analog zu den Deckungslücken, die durch die kommunale Aufgabenerfüllung unter Ausschöpfung der eigenen Einnahmenpotenziale entstehen und bereits zum Teil durch die Besonderen Ergänzungszuweisungen sowie die Auftragskostenpauschale abgedeckt sind. Das System ist fortschreibungsfähig, indem zu späteren Evaluationszeitpunkten aktuelle Daten genutzt und abgeschlossene Zeiträume überprüft werden. Die gewonnenen Prozentwerte können dann wieder für den nächsten Zeitraum genutzt werden. Anders als das aktuelle Verfahren der Teilmassenbildung werden finanziellen Entwicklungspfade nicht so stark durch den Rechenmechanismus vorgeprägt, sondern lassen Raum für

die eigene Entwicklung, die nur dann zu späteren Anpassungen führt, wenn sie stark asymmetrisch verlaufen sind.

5 Überprüfung des Finanzbedarfs im horizontalen Finanzausgleich

Neben den vertikalen Aspekten des kommunalen Finanzausgleichs werden die Bedarfstatbestände im horizontalen Finanzausgleich Sachsen-Anhalts überprüft. Zur grundsätzlichen Einordnung des Prüfauftrags werden zunächst theoretische Überlegungen vorgenommen, die sich sowohl auf die Seite der Steuerkraft bzw. Umlagekraft als auch des Finanzbedarfs beziehen und dabei auch datengestützte Ländervergleiche heranziehen, um den Status quo im FAG Sachsen-Anhalts einordnen zu können (Abschnitt 5.1). Die Analyse zur Erfüllung der Prüfaufträge stützt sich auf empirische Berechnungen (vor allem sog. multivariate Regressionsanalysen) mit finanzstatistischem Datenmaterial, die in diesem Abschnitt hergeleitet (Abschnitt 5.2), interpretiert sowie in konkrete Veredelungsfaktoren umgerechnet werden (Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeaufgabenanteile der kreisfreien Städte: Abschnitt 5.3, Teilschlüsselmasse der Landkreise und Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte: Abschnitt 5.4).

5.1 Theoretische Vorüberlegungen zum horizontalen Finanzausgleich

5.1.1 Berechnung von Steuerkraft und Umlagekraft

Die Ermittlung der Höhe der Schlüsselzuweisungen, die die einzelne Kommune erhält, erfolgt über die jeweilige Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Steuerkraft. Zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl werden die gemeindlichen Steuereinnahmen herangezogen.[221] Diese setzt sich aus den kommunalen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer abzgl. der Gewerbesteuerumlage) und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer zusammen. Die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Hunde- oder Zweitwohnungssteuer) bleiben außen vor.[222]

Zur Berechnung der Steuerkraft werden bei den kommunalen Realsteuern nicht die tatsächlichen gemeindlichen Hebesätze, sondern sogenannte Nivellierungshebesätze genutzt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, Kommunen den Anreiz zu geben, ihr Steuerpotenzial bei den Realsteuern optimal auszuschöpfen. Anderenfalls könnten Kommunen zu strategischem Verhalten verleitet werden, indem sie z. B. ihre Hebesätze reduzieren, um höhere Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zulasten der anderen Städte und Gemeinden zu erhalten. Infolge der Nivellierung spielt auf der einzelgemeindlichen Ebene die Wahl des Hebesatzes jedoch **keine** Rolle bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl, da nur die hebesatzbereinigte Bemessungsgrundlage in den Ausgleichsprozess einbezogen wird. Die „Versicherungsfunktion" des kommunalen Finanzausgleichs gegen eine durch unterdurchschnittlich niedrige Hebesätze selbst verursachten Einnahmeschwäche ist damit wirksam ausgeschaltet.

---

221 Andere Einnahmearten wie Entgelte, Erwerbseinnahmen oder die Kreditaufnahme entfallen, da sie als Gegenleistung in einem privatwirtschaftlichen Leistungsprozess fungieren bzw. nur eine temporäre Einnahmefunktion besitzen und sie die Kommune später durch Tilgungs- und Zinszahlungen insgesamt stärker belasten.

222 Letzteres ist typisch für die Finanzausgleichssysteme in den Ländern, da sonst die Gemeinden, die diese Steuern erheben, einseitig benachteiligt würden. Bleiben die Steuern außen vor, wie es im aktuellen System der Fall ist, so werden die Einnahmen aus den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern weder für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen noch für die Berechnung der Kreisumlage herangezogen und verbleiben folglich in voller Höhe in der Kasse der erhebenden Gemeinde.

Die mittels den Nivellierungshebesätzen berechnete Steuerkraft weicht für die einzelne Gemeinde umso mehr von den tatsächlichen Ist-Steuereinnahmen ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem Nivellierungshebesatz ist. Für Städte und Gemeinden, deren Hebesatz über dem Nivellierungshebesatz liegt, wird die Steuerkraft mit dem geringeren *fiktiven Hebesatz* berechnet. Dies führt für die Kommune zu einem *fiktiven Steueraufkommen (= Steuerkraft)*, das geringer als das tatsächliche Steueraufkommen ist. Daraus resultieren auch eine geringere Steuerkraftmesszahl als sie ohne die Nivellierung mit einem einheitlichen Hebesatz vorläge und höhere Schlüsselzuweisungen (= „Bonus"). Vice versa verhält es sich mit Städten und Gemeinden, die einen Hebesatz haben, der geringer ist als der Nivellierungshebesatz. Hier wird eine *fiktive Steuerkraft* berechnet, die höher ist als die tatsächlich Vorliegende, was zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt (= „Malus").

Die Aufgabe der Nivellierungshebesätze ist zum einen, die schädlichen Anreizeffekte auszuschalten, die andernfalls bei der Ansetzung der eigenen Hebesätze gelten würden. Zum anderen müssen die Nivellierungshebesätze so bemessen sein, dass sie die Steuerkraft*unterschiede* im Landesgebiet realistisch beschreiben. Dies ist am besten durch die Ansetzung eines aufkommensgewichteten Landesdurchschnitts gegeben. In diesem Zusammenhang ist für die Wahl der Nivellierungshebesätze zu bewerten, ob sie keine unangemessenen Forderungen an die Gemeinden im Sinne eines zu hohen Hebesatzes aufstellen. Wenn der Nivellierungshebesatz so hoch ist, dass er für eine Gemeinde nicht realistisch erreichbar ist, so ist auch fraglich, ob die berechnete Steuerkraftmesszahl ein realistisches Bild der Einnahmenmöglichkeiten zeichnet. Weiterhin ist bei der Analyse nach Größenklassen ersichtlich, dass die Hebesatzanspannung im kreisangehörigen Raum über alle Größenklassen sehr gleichmäßig ist. Lediglich bei der Gewerbesteuer sind die Hebesätze der Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern sichtlich höher (vgl. Abbildung 8). Hier wirkt der Nivellierungshebesatz jedoch nicht benachteiligend, sondern begünstigend (die Steuerkraftmesszahl ist niedriger als die Ist-Steuereinnahmen). Insofern ist es sachgerecht, den jeweils gleichen Nivellierungshebesatz für alle Größenklassen zu nutzen. Modifikationen, etwa eine Aufteilung in mehrere Nivellierungshebesätze, sind nicht erforderlich und für die Aussagekraft der Steuerkraftmesszahl nicht förderlich.[223]

Die gemeindeindividuellen Hebesätze werden in Sachsen-Anhalt durch die Heranziehung fixer Nivellierungshebesätze normiert (vgl. Abschnitt 1.2.2). Alternativ beziehen sich einige Länder (z. B. Sachsen) auf die gewogenen Landesdurchschnitte je Steuerart. Die Nutzung landesdurchschnittlicher Hebesätze ist grundsätzlich vorzuziehen, weil das Ziel der Nivellierung in einer realistischen Darstellung der Steuerkraftdifferenzen liegt. Die Nutzung fixer Hebesätze ist insbesondere dann kritisch zu bewerten, wenn diese deutlich niedriger ausfallen als die gewichteten Landesdurchschnitte. In diesem Fall würden die interkommunalen Steuerkraftdifferenzen unvollständig wiedergegeben, was die Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen schwächt.

[223] Letzteres wäre beispielsweise dann erforderlich, wenn auch die Größenklasse der kreisangehörigen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern besetzt wäre, für die wesentlich höhere Hebesätze typisch sind. Eine Häufung der Aufkommen bei diesen Städten würde einen Landesdurchschnitt nach sich ziehen, der für die kleineren kreisangehörigen Gemeinden unrealistisch hoch wäre.

In Sachsen-Anhalt liegen diese fixen Nivellierungshebesätze jedoch zum einen nah am gewogenen Landesdurchschnitt und zum anderen sogar in der Nähe des Bundesdurchschnitts (sowie des Durchschnitts der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen-Anhalt, vgl. Abbildung 7 und Abbildung 8). Daher sind für eine realistische Einschätzung der Steuerkraftdifferenzen der Gemeinden in Sachsen-Anhalt keine Anpassungen der Werte erforderlich (vgl. Abschnitt 1.2.2). Aus gutachterlicher Sicht ist der Rückgriff auf fixe Nivellierungshebesätze in der bisherigen Höhe für den kreisangehörigen und kreisfreien Raum nicht zu beanstanden. Eine Normierung der Nivellierungshebesätze auf die Höhe der Landesdurchschnitte würde zwar die tatsächliche Hebesatzentwicklung direkter reflektieren, allerdings keine Verbesserung der Aussagekraft der Steuerkraftmesszahl mit sich bringen.

Darüber hinaus gehen die ausgewählten kommunalen Steuereinnahmen der sachsen-anhaltischen kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in voller Höhe in die Berechnung ein. Einige Länder weichen von dieser Regelung ab und nehmen pauschale Abschläge von der Steuerkraftmesszahl vor.[224] Die Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen werden somit unvollständig abgebildet. Die nur partielle Berücksichtigung der Steuereinnahmen bewirkt in der Folge bereits eine Nivellierung zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen. Durch die verminderte Spreizung der Steuerkraft erhalten im Ergebnis mehr Kommunen Schlüsselzuweisungen, ohne dass sich jedoch der Umfang der Schlüsselmasse erweitert (weniger Gemeinden sind abundant). Somit führt der Anstieg der Anzahl der empfangsberechtigten Kommunen dazu, dass die Kommunen im Durchschnitt geringere Volumina an Schlüsselzuweisungen erhalten. Außerdem verkleinert sich die Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen, wodurch die finanzschwächeren Kommunen geringere Schlüsselzuweisungen erhalten als bei einer vollständigen Erfassung der Steuerkraftdifferenzen.

Die Berechnung der Umlagekraftmesszahl der Landkreise ähnelt im Grundprinzip der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl bei den Gemeinden. Da die Landkreise über keine eigenen Steuerquellen verfügen, wird bei ihnen grundsätzlich auf das Einnahmenpotenzial aus der Kreisumlage abgestellt. Dennoch sind die Regelungen in den einzelnen Ländern nicht einheitlich: So können bei der Ermittlung der Umlagekraft der Landkreise einzelne Länder anhand ihres Ansatzes zu Art und Umfang der Berücksichtigung der primären Einnahmekategorie der Landkreise klassifiziert werden:

- In einer ersten Gruppe, bestehend aus sechs Ländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland und Sachsen), wird der gewogene Landesdurchschnitt der Umlagesätze gebildet und dann auf die Umlagegrundlagen angewandt. Niedersachsen ist dabei das einzige Land, das den gewogenen Durchschnitt nur mit 90 % und nicht in vollem Umfang in die Berechnung einbezieht.

[224] Hier ist beispielsweise Niedersachsen zu nennen: Gemäß § 11 Abs. 1 NFAG werden die Messbeträge für die Realsteuern sowie die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer nur zu 90 % bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen berücksichtigt.

- In der zweiten Ländergruppe (Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, **Sachsen-Anhalt**, Schleswig-Holstein und Thüringen) ist in den Finanzausgleichsgesetzen ein geregelter, fiktiver Umlagesatz festgeschrieben.

Hier gilt analog zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl, dass ein gewogener Landesdurchschnitt die tatsächlichen Verhältnisse deutlich besser abbilden kann als ein politisch gesetzter Wert (wie gemäß § 15 FAG in Sachsen-Anhalt). Die Zusammenhänge innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems sind jedoch derart komplex, dass nicht durch die Setzung eines verteilungspolitisch motivierten Umlagesatzes eine scheinbare Verbesserung der Verteilung induziert werden sollte, deren Wirkungsweg die Effekte der Schlüsselzuweisungen verwässert.

5.1.2 Berechnung des Finanzbedarfs

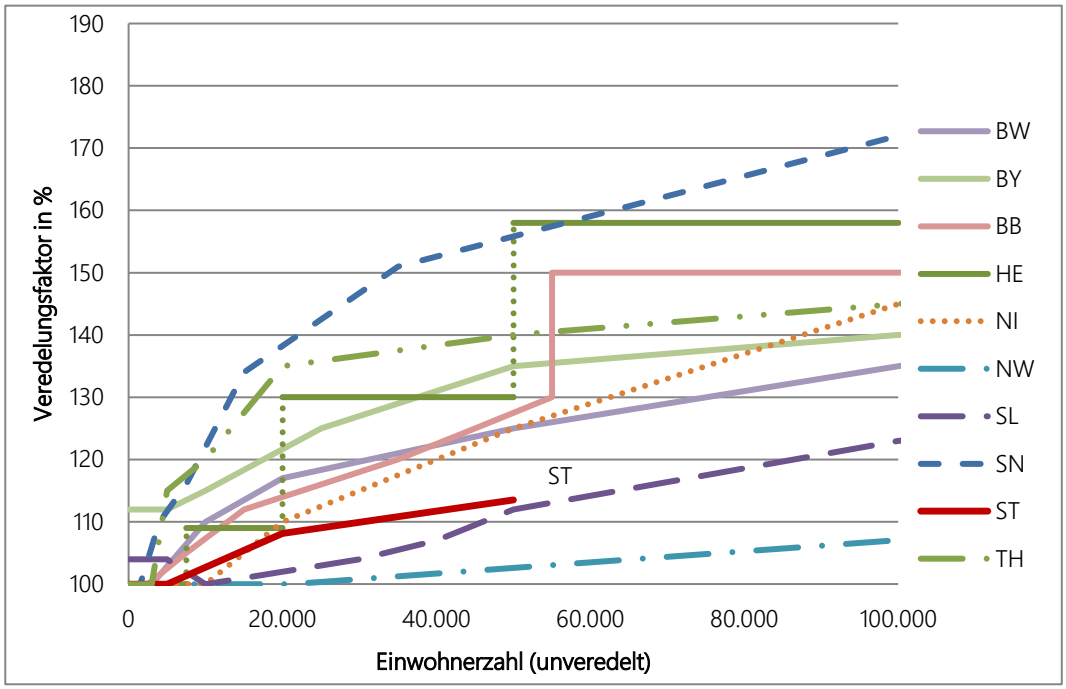
Die Erfassung des Finanzbedarfs einer Kommune gestaltet sich im Vergleich zur Bestimmung der Steuer- bzw. Umlagekraft ungleich schwieriger. Bei der Untersuchung des vertikalen Finanzausgleichs ist bereits auf den Bedarfsbegriff und die Unmöglichkeit der Bestimmung originärer kommunaler Finanzbedarfe eingegangen wurden (vgl. Abschnitt 2.3.1.1). Daher werden nachfolgend die Konzepte des Hauptansatzes bzw. der Hauptansatzstaffel und der Nebenansätze beschrieben und ein Ländervergleich durchgeführt.

5.1.2.1 Hauptansatz

Ein geeigneter Indikator im Sinne einer *„Second Best-Lösung"* zur Ermittlung des Finanzbedarfs sollte laut ZIMMERMANN zumindest zwei Anforderungen erfüllen:[225] Erstens sollte er in der Lage sein, den Finanzbedarf in möglichst eindeutigen Kategorien zu umschreiben. Zweitens sollte er in der Art anreizkompatibel sein, als dass er den Entscheidungsträger nicht dazu verleiten sollte, die Bemessungsgrundlage in der Aussicht auf erhöhte Zuweisungen zu verändern. Der kommunale Finanzausgleich greift darauf aufbauend zur Bestimmung des Finanzbedarfs auf die Einwohnerzahl als zentralen Bedarfsindikator zurück.[226] Dieser Ansatz basiert auf der mehrheitlich akzeptierten Annahme, dass diese Leistungsnutzer und damit Bedarfsverursacher sind, sodass sie auch die Bezugsgröße von Finanzausstattung, Aufgabenerfüllung und Ausgabentätigkeit sein sollten.[227] Die Mehrheit der Länder verwendet dabei eine sog. *Hauptansatzstaffel*. Dieser liegt die Annahme zu Grunde, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde überproportional zu ihrer Bevölkerung wächst, sodass Einwohner je nach Größenklasse der Gemeinde unterschiedlich stark gewichtet bzw. „veredelt" werden.[228] Damit basiert die Hauptansatzstaffel auf der Vorstellung, dass urbane Leistungsangebote (zentralörtliche Funktionen) und eine wachsende Siedlungsdichte mit überproportionalen Ausgabensteigerungen einhergehen.[229]

[225] Vgl. Zimmermann (2009), S. 228.
[226] Vgl. Lenk/Rudolph (2003), S. 12.
[227] Vgl. Hardt/Schmidt (1998), S. 117.
[228] Vgl. Meffert/Müller (2008), S. 11.
[229] Vgl. ausführlich Starke (2020), S. 126-132 sowie Starke/Hesse (2022), S. 75-77.

Abbildung 75: Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2026 (x-Achse begrenzt auf den Bereich [0; 100.000])



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder (Stand: August 2026).

Die Hauptansatzstaffeln für die Veredelung der Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden sind dabei je nach Landesgesetzgebung unterschiedlich „steil" (Abbildung 75). Die Intensität der Veredelung ist zum einen abhängig von der konkreten Größenstruktur der Kommunen im Land, was z. B. erklärt, warum die Kurve in Nordrhein-Westfalen so flach verläuft (keine Gemeinden unter 5.000 Einwohnern). Andererseits hängt der Verlauf von der politisch festgesetzten Bedeutung der zentralörtlichen Funktionen für den Kommunalen Finanzausgleich und nicht zuletzt von der empirischen Absicherung der Veredelungsfaktoren ab.

Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern verzichten als einzige Flächenländer vollständig auf eine Einwohnerveredelung und verfolgen stattdessen eine Veredelung nach dem Konzept des sog. *Zentrale-Orte-Ansatzes*.[230] Ein Ausgleich der zentralörtlichen Funktionen und Ballungskosten erfolgt hier unter Berücksichtigung der von den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen aufgestellten Hierarchie der Zentralen Orte. Im Gegensatz zur Hauptansatzstaffel, welche pauschal auf die Einwohnerzahl einer Gemeinde abstellt, bezieht der Zentrale-Orte-Ansatz die Einwohner im konkreten Verflechtungs- und Einzugsbereich eines Zentralen Orts ein.[231] Die Berücksichtigung erfolgt dabei auf unterschiedliche Weise: Schleswig-Holstein verfügt laut § 4 Abs. 1 Nr. 3 FAG dafür über eine separate Teilschlüsselmasse, während in Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 17 Abs. 6 FAG M-V seit 2020 ein Nebenansatz für zentralörtliche Funktionen zum Einsatz kommt, welcher

[230] Vgl. Hesse/Starke (2026), S. 194-196.

[231] Vgl. grundsätzlich Vesper (2006), S. 80. Zur Prüfung des Zentrale Orte-Ansatzes im Schlüsselzuweisungssystem Mecklenburg-Vorpommerns auf Basis des Verhältnisses aus den Einwohnerzahlen der drei Verflechtungsbereiche und der Einwohnerzahlen in der Kernstadt, vgl. Lenk/Hesse/Starke et al. (2017), S. 295-300.

auf das Verhältnis der Einwohnerzahlen der Verflechtungsbereiche zur Einwohnerzahl des Zentralen Ortes abstellt und entsprechend die Mehrbedarfe veredelt.[232] Dieser Ansatz wurde im FAG-Gutachten des Jahres 2025 noch um den Einfluss von Pendlerverflechtungen erweitert.[233]

Das Abstellen auf zentralörtliche Funktionen gleicht zentrale Schwächen der Hauptansatzstaffel aus.[234] So verweisen klassische Argumentationen auf steigende Pro-Kopf-Ausgabenbedarfe bei zunehmender Einwohnerzahl und begründen eine Einwohnerstaffelung damit, dass die Erstellung gleicher kommunaler Leistungen in Großstädten kostenintensiver sei als in kleineren Gemeinden.[235] Die von POPITZ und BRECHT im Jahr 1932 vorgebrachte historische Argumentation, größere Gemeinden müssten wegen höherer Lebensansprüche ihrer Bewohner Leistungen anbieten, welche in kleineren Gemeinden nicht notwendig seien, ist aus heutiger Sicht allerdings kaum mit dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Einklang zu bringen. Zudem müssen für eine angemessene Beurteilung der Situation von Ballungszentren auch entsprechende Ballungsvorteile, wie z. B. geringere Transport- und Informationskosten und eine erhöhte Produktivität, Berücksichtigung finden.[236] Gerade in einem insgesamt dünn besiedelten Flächenland mit wenigen Agglomerationsansätzen kann diese Argumentation keine befriedigenden Resultate erbringen. Insbesondere viele Mittel- und Grundzentren sind ihrerseits eher ländlich geprägt, sodass Ballungskosten in größerem Maßstab weniger wahrscheinlich sind als in dichter besiedelten Ländern.

Für die Veredelung konkreter kommunaler Funktionen wird zusätzlich argumentiert, dass größere Städte und Gemeinden sog. zentralörtliche Leistungen für sich und ihr Umland erbringen, ohne dass dies jeweils mit der eigenen Einwohnerzahl korrespondiert.[237] Klassische Beispiele für zentralörtliche Funktionen sind die Bereitstellung einer weitreichenden technischen Infrastruktur, welche auch Umlandgemeinden mit einschließt, Maßnahmen der Wirtschafts- und Tourismusförderung, die Ausstrahlwirkungen in umliegende Regionen haben oder ein erhöhtes kulturelles Angebot. Liegen Spillover-Effekte vor, werden durch die Zentralen Orte Leistungen für externe Nutzer finanziert und damit die eigene Bevölkerung überlastet. Erst die Veredelung auf der Bedarfsseite erbringt dann eine Kompensation, damit die Einwohner der Zentralen Orte nicht im eigenen Konsum der öffentlich bereitgestellten Leistungen eingeschränkt und damit gegenüber den Einwohnern der Umlandgemeinden benachteiligt werden. Für diese These spricht, dass die wirtschaftlichen Vorteile der Agglomeration, vor allem höhere Steueraufkommen, im Zuge der regionalen Steuerverteilung nur unvollständig dem Zentralen Ort zufließen und zum Teil im Umland verbleiben.[238] Es verbleibt damit ein ungedeckter Mehrbedarf größerer Einheiten, der mit der Hauptansatzstaffel adressiert werden kann. Für die Verwendung einer Hauptansatzstaffel

---

232 Für die simulierten Wirkungen des Zentrale Orte-Nebenansatzes in Mecklenburg-Vorpommern auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen vgl. Lenk/Hesse/Starke et al. (2017), S. 300-309.

233 Vgl. Hesse/Starke/Lenk (2025), S. 124-134.

234 Vgl. Starke/Hesse (2022).

235 MICOSATT nennt als Gründe dafür u. a., dass mit steigender Einwohnerzahl durch eine intensivere behördliche Organisation der Verwaltungsaufwand pro Einwohner steigt, dass höhere Lebenshaltungskosten bestehen und dass ein stärkeres Bedürfnis nach kollektiven Gütern, wie z. B. Verkehr oder Rechts- und Staatssicherheit, besteht. Vgl. Micosatt (1990), S. 35.

236 Vgl. Starke/Hesse (2022), S. 77.

237 Vgl. Junkernheinrich (1992), S. 243; Starke (2020), S. 137-142.

238 Dies liegt unter anderem an der Zerlegung der Einkommensteuer, aber auch der Zuordnung der Gewerbesteuer auf Betriebsstätten. Vgl. Hesse/Starke/Jänchen/Glinka (2019).

zur Anerkennung der Bedarfe der Zentralen Orte sprechen darüber hinaus ihre Einfachheit, Transparenz und Praktikabilität.[239] In vielen Ländern wurden zudem die bestehenden Hauptansatzstaffeln empirisch bestätigt, so beispielsweise in Niedersachsen[240], Nordrhein-Westfalen[241], Sachsen[242], Brandenburg[243] und zuletzt Sachsen-Anhalt[244]. In Mecklenburg-Vorpommern wurde hingegen zuletzt in zwei Gutachten von der Einführung einer Hauptansatzstaffel abgeraten.[245]

Insbesondere mit Blick auf die Abbildung von Mehrkosten infolge zentralörtlicher Funktionen weist die Hauptansatzstaffel allerdings Schwächen auf.[246] Die pauschale Veredelung der Einwohnerzahl orientiert sich nicht an den konkret von den Zentralgemeinden für das Umland erbrachten Leistungen, sodass die Schlüsselzuweisungen nicht an Kosten und Nutzen dieser Leistungen anknüpfen.[247] Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Stellung der Gemeinde in der zentralörtlichen Hierarchie nicht mit der tatsächlichen Einwohnerzahl korrespondiert: Erstens kann eine kleine Gemeinde zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, ohne dass dies ausreichend über die Hauptansatzstaffel berücksichtigt wird. Zweitens könnte eine größere Gemeinde von einer Einwohnerveredelung profitieren, obwohl sie gar keine umfangreichen zentralörtlichen Funktionen wahrnimmt. Drittens könnten zwei Gemeinden die gleiche zentralörtliche Einstufung und eine identische Einwohnerzahl haben, aber eine sehr unterschiedliche Raumwirksamkeit aufweisen (Mittelzentrum im ländlichen Raum versus Vorstadt am Rande einer Metropole).[248] Die in Sachsen-Anhalt genutzte Lösung eines pauschalen Zuschlags für die Mittelzentren, die im FAG-Gutachten des Jahres 2023 bestätigt wurde,[249] ist im Rahmen dieser Überprüfung nochmals zu evaluieren.

5.1.2.2 Nebenansätze

Im Sinne einer bedarfsgerechten Verteilung der Schlüsselmasse greift die Mehrzahl der Länder für die Berücksichtigung spezifischer Bedarfe auf sog. **Neben- bzw. Ergänzungsansätze** zurück.[250] Diese sollen in Ergänzung zum Hauptansatz eine größere Bedarfsgerechtigkeit herstellen, indem – im Gegensatz zum Hauptansatz – auf einzelne bedarfsverursachende und bedarfsdifferenzierende Tatbestände abgestellt wird.[251] Dafür müssen die bedarfsverursachenden Faktoren, wie etwa demografische Besonderheiten (Altersgruppen), sozio-ökonomische Indikatoren oder Flächenkenngrößen, identifiziert und deren fiskalische Effekte quantifiziert werden, wofür

[239] Vgl. Vesper (2006), S. 83.
[240] Vgl. Schiller/Cordes (2015), S. 37–41; Landesamt für Statistik Niedersachsen (2024), S. 38-46.
[241] Vgl. Büttner/Dörr/Gäbler et al. (2019), S. 29 ff.; Feld/Bury/Weber (2020), S. 49 ff.
[242] Vgl. Schiller/Cordes/Richter (2020), S. 48-54.
[243] Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 192-194.
[244] Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 86-99.
[245] Vgl. Lenk/Hesse/Starke et al. (2017), S. 297; Hesse/Starke/Lenk (2025), S. 108.
[246] Vgl. generell Starke/Hesse (2022).
[247] Vgl. auch Scherf (2003), S. 17.
[248] Vgl. Starke/Hesse (2022), S. 78.
[249] Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 96.
[250] Vgl. Lenk/Birke (1998b), S. 221; Lenk/Rudolph (2003), S. 18; Vesper (2006), S. 83.
[251] Vgl. Münstermann (1975), S. 206; Eichler (2000), S. 58 f.

i. d. R. auf (multivariate) Regressionsanalysen abgestellt wird. Um diese Sonderbedarfe in der Ermittlung des Finanzbedarfs berücksichtigen zu können, muss anschließend eine Umrechnung in Einwohnerzahlen erfolgen, um sie über den Gesamtansatz in die Berechnung der Bedarfsmesszahl einfließen zu lassen (vgl. dazu die späteren Abschnitte 5.3.4 und 5.4.3).

Auch die Nutzung von Nebenansätzen ist in der Theorie nicht unumstritten. Als Nachteil werden die fehlende Zweckbindung und damit die reduzierte Steuerbarkeit durch die Landespolitik gesehen, die jedoch bei Nebenansätzen gegenüber distributiven Erwägungen bewusst in den Hintergrund tritt.[252] Die steuer- bzw. finanzkraftabhängige Berücksichtigung von Sonderbedarfen bringt es zudem mit sich, dass es zu einer horizontalen Ungleichbehandlung zwischen den Gemeinden kommt. Eine abundante Gemeinde, in der ein bestimmter Sonderbedarf vorliegt, muss in der Lage sein, diesen Sonderbedarf selbst zu tragen, während weniger steuerstarken Gemeinden mit dem gleichen Sonderbedarf höhere Zuweisungen erhalten. Das Subsidiaritätsprinzip ist hier stark ausgeprägt. Dem gegenüber akzeptieren Zweckzuweisungen ohne Steuerkraftausgleich einen höheren Grad an Ungleichheit auf der Einnahmenseite der Kommunen, der durch Steuereinnahmen induziert wird.

Sollen Sonderbedarfe im Rahmen von Nebenansätzen berücksichtigt werden, ist es *erstens* erforderlich, dass der entsprechende Bedarf noch keine Berücksichtigung im Rahmen des Hauptansatzes findet.[253] Folglich müssen unabwendbare und einwohnerunabhängige Bedarfe nachgewiesen werden, da anderenfalls die Gefahr einer Ausbeutung der Schlüsselmasse besteht.[254] Dies impliziert, dass geeignete, objektive, ausgabenbezogene Indikatoren für den entsprechenden Aufgabenbereich identifiziert werden können. *Zweitens* ist es entscheidend, dass möglichst wenige und dafür umso aussagekräftigere Sonderbedarfe ihre Berücksichtigung finden, die in der Lage sind, zusätzliche Informationen über relevante spezifische Belastungen in das System einzubauen.[255] So sollte z. B. ein spezieller Schullastenansatz, der selbst zentralörtliche Funktionen betont, nicht mit einem zusätzlichen Ansatz für Zentrale Orte zusammengebracht werden. Eine zu großzügige Anerkennung von Sonderbedarfen birgt darüber hinaus auch die gegensätzliche Gefahr sich in ihrer Wirkung gegenseitig aufhebender Nebenansätze sowie eines „Bedarfswettlaufs" zwischen verschiedenen Gemeinden.[256] Wichtig ist dabei, dass jeder zusätzliche Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem mit Umschichtungen finanzieller Mittel *innerhalb* des kommunalen Sektors verbunden ist. Im Falle der Neu-Einführung von Nebenansätzen bei einer gleichbleibenden Schlüsselmasse erhalten demnach bestimmte Gemeinden mehr und wiederum andere Gemeinden weniger Schlüsselzuweisungen.[257] *Drittens* sollten die Sonderbedarfe, die zusätzlichen Nebenansätzen zu Grunde liegen, möglichst viele Gemeinden betreffen und für diese finanziell bedeutsam sein.[258] Dement-

[252] Diese Art der Kritik richtet sich vor allem auf die Funktion von Nebenansätzen im Vergleich zu Lastenausgleichen, die eine entsprechend höhere Treffgenauigkeit aufweisen. Vgl. Wahl (1992), S. 125; Scherf (2003), S. 23.

[253] Vgl. Vesper (2000), S. 37 f.

[254] Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 72.

[255] Vgl. Vesper (2006), S. 83

[256] Vgl. Scherf (2003), S. 17.

[257] Vgl. Schwarting (2010), S. 134.

[258] Vgl. Vesper (2006), S. 83.

sprechend sollten die durch Nebenansätze zu berücksichtigenden Ausgabenbestände eine spürbare Bedeutung für die kommunale Finanzsituation besitzen, um eine Überfrachtung des Schlüsselzuweisungssystems mit unnötigen Einzelansätzen zu verhindern und somit die Transparenz des Systems nicht zu gefährden.[259]

Insgesamt können an Sachindikatoren gebundene Nebenansätze dazu beitragen, den kommunalen Ausgabenbedarf besser abzubilden als der bestehende Einwohner-Hauptansatz.[260] Damit die Wirksamkeit des Hauptansatzes allerdings nicht zu stark vermindert wird, ist eine empirische Absicherung der Nebenansätze sowie ihrer Gewichtung gegenüber dem Hauptansatz unerlässlich.

Tabelle 18: Nebenansätze in den Schlüsselzuweisungssystemen der Flächenländer 2026

Nebenansatz	*BW*	*BY*	*HE*	*NI*	*NW*	*RP*	*SH*	*SL*	*BB*	*MV*	*SN*	*ST*	*TH*
(Klein-)Kinder		xo				xo	xo	x		x	x	x	x
Schüler/Schülerbeförderung		o		o[a]	xo	xo				x	xo	x	
Studenten	x												
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte					x								
Polizei	x												
Streitkräfte	x	x				x[c]		x					
Demografie			xo							x			
Sozialhilfe/Soziallasten		xo	o[a]	o[a]	x	o[a]	o	o		o[a]		o[a]	o[a]
Zentrale Orte			x			x[c]	x[b]	x		x		x	
Fläche					x				o				
Straßen				o[a]		xo		x					
Grubengemeinden								x					
Heilbäder/Kurorte								x					
Strukturschwäche / Ländlicher Raum		x	x										
Kleine Gemeinden			x										

x = Nebenansatz für Gemeinden; o = Nebenansatz für Landkreise; xo = Nebenansatz für Gemeinden und Landkreise

a) Der Ansatz wird den Landkreisen und auch den kreisfreien Städten gewährt.

b) Die Schlüsselzuweisungen für die Zentralen Orte in Schleswig-Holstein werden in einer separaten Teilschlüsselmasse gewährt.

c) Die Schlüsselzuweisungen für die Zentralen Orte und Stationierungsgemeinden in Rheinland-Pfalz werden separat ausgereicht.

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder (Stand: August 2026).

In den Flächenländern werden Nebenansätze in sehr unterschiedlichem Umfang genutzt (Tabelle 18). Verbreitet sind Ansätze für Schüler bzw. (Klein-)Kinder und für Soziallasten. Aber auch Nebenansätze für Zentrale Orte sind mittlerweile stärker unter den Ländern verbreitet. Die Systeme des Saarlandes, Bayerns und Rheinland-Pfalz' sind sehr stark durch Nebenansätze geprägt, während vor allem die ostdeutschen Länder dieses Instrument im Vergleich etwas sparsamer einsetzen. Es zeigt sich, dass der Steuerungsbedarf je nach konkreten Gegebenheiten sehr unterschiedlich ausfällt.

In Sachsen-Anhalt sind für die Säule der kreisangehörigen Gemeinden zwei Nebenansätze vorgesehen: Einerseits kommt ein Nebenansatz für Mittelzentren zur Anwendung, durch den diese einen Aufschlag i. H. v.

[259] Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012), S. 92. Für die Behandlung von Einzelfällen kommen eher Bedarfszuweisungen in Frage.

[260] Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 73.

36,78 % auf die eigene Einwohnerzahl erhalten. Andererseits wird ein Nebenansatz für Einwohner im Alter von 6 bis unter 10 Jahren angewendet, wobei deren Anzahl mit dem Faktor 12,53 multipliziert wird. Für die kreisfreien Städte ergeben sich drei Nebenansätze: Erstens wird die Anzahl der Personen unter 6 Jahren mit dem Faktor 6,90, zweitens wird die Anzahl der Personen zwischen 6 und 10 Jahren mit dem Faktor 6,07, drittens wird die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II des vorvergangenen Jahres mit dem Faktor 4,25 multipliziert. In der Säule der Landkreise wird die Anzahl der Personen im Alter von bis zu 6 Jahren mit dem Faktor 13,39 multipliziert (Nebenansatz U6). Zudem wird die durchschnittliche Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II des vorvergangenen Jahres mit einem Veredelungsfaktor i. H. v. 8,23 multipliziert (Soziallastenansatz). Diese Auswahl ist ausgewogen und sie steht auf einer stabilen empirischen Basis.

Für Nebenansätze werden in der Regel **sachliche Indikatoren** genutzt und jeder einzelnen Gemeinde die entsprechende Ausprägung zugeordnet. Die finanziellen Verteilungseffekte ergeben sich an der inhomogenen Verteilung der Indikatoren zwischen den kommunalen Einheiten. Sachlich richtig ist dabei eine Veredelung *aller* Gemeinden, bei denen der Bedarfstatbestand zutrifft, um eine angemessene Varianz der in der gesamten Breite der möglichen Indikatorausprägungen zu erreichen. Überdurchschnittliche Ausprägungen verbinden sich dabei mit erhöhten *relativen* Finanzbedarfen und mehr Schlüsselzuweisungen (ceteris paribus). Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Ausprägungen erhalten effektiv einen spiegelbildlichen Malus. Der Neutralpunkt liegt bei der durchschnittlichen Ausprägung des Indikators. Einige Länder veredeln dagegen per se nur überdurchschnittliche Werte. Dies ist jedoch aus zwei Gründen problematisch: Erstens fehlt es an einer ausreichenden Gesamt-Varianz der Ausprägungen, die dem Nebenansatz zur fiskalischen Wirkung verhilft. Zweitens findet bei unterdurchschnittlichen Ausprägungen keine weitere Differenzierung der Ausgleichsmesszahlen „nach unten" statt, obwohl diese ebenfalls eine inhaltliche Aussagekraft und nachvollziehbare fiskalische Folgen hat. Empirische Überprüfungsmethoden nehmen ohnehin in der Regel die gesamte Bandbreite der Ausprägungen in den Fokus (so, wie auch die Bildung von Durchschnitten auf der gesamten Breite der Ausprägungen beruht), sodass auch der Veredelungsansatz die gesamte Bandbreite (unterhalb und oberhalb des Durchschnitts) adressieren muss.

Die im Schlüsselzuweisungssystem gewählten Nebenansätze werden additiv zueinander und im Bezug zum Hauptansatz berechnet. D. h., die sachlichen Maßzahlen und ihre jeweils dazugehörigen Gewichtungsfaktoren werden zum Hauptansatz addiert (siehe Abbildung 71). Innerhalb dieses Gesamtansatzes sind die Nebenansätze so zu gewichten, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zueinander sowie in einem angemessenen Verhältnis zum Hauptansatz stehen (im Einzelnen siehe der spätere Abschnitt 5.2). Die empirische Prüfungsmethode mit sog. Regressionsmodellen sichert diese Gewichtung und die Möglichkeit, die einzelnen Ansätze tatsächlich additiv zu verknüpfen.[261] Der Gesamtansatz wird schließlich im iterativen Verfahren so angepasst, dass die Schlüsselmasse vollständig aufgebraucht wird. Somit wird eine weitere praktische Grenze für die Wirkmächtigkeit einzelner bedarfsdifferenzierender Faktoren gesetzt und eine „Übergewichtung" vermieden.

[261] Das Multiplizieren von Haupt- und Nebenansätzen (insbesondere der Hauptansatzstaffel) würde die empirischen Gewichte dagegen verzerren.

Trotz einer sorgfältigen Auswahl von Haupt- und Nebenansätzen und einer empirischen Überprüfung muss im Bewusstsein bleiben, dass es sich um pauschalierte und typisierte Näherungen des kommunalen Finanzbedarfs handelt, die für eine Gewichtung der Kommunen untereinander genutzt werden sollen (*relative* Bedarfsmessung). Die gewonnene Bedarfsmesszahl jeder kommunalen Einheit kann weder die konkrete Aufgabenerfüllung noch Sondereffekte einer einzelnen Gemeinde abbilden. Dies ist nicht Aufgabe der Schlüsselzuweisungen. Je sorgfältiger die empirische Analyse stattfindet und je weniger demgegenüber rein subjektive Werturteile die Parameter des Schlüsselzuweisungssystems prägen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine gute Passfähigkeit zwischen der Modellwelt der Schlüsselzuweisungen und der tatsächlichen Haushaltslage der Kommunen besteht.

5.2 Theoretische Vorüberlegungen zur empirischen Untersuchung

5.2.1 Ziele und Methodik von Regressionsanalysen

Das Ziel der empirischen Überprüfung mit Hilfe eines multivariaten Regressionsmodells ist zu bestimmen, in welchem angemessenen Verhältnis die Nebenansätze zum Hauptansatz stehen sollten und in welchem angemessenen Verhältnis die Nebenansätze zueinanderstehen sollten. Mittels einer empirischen Absicherung bilden die Parameter des FAG die Verhältnisse im Ist-Zustand ab. Dem gegenüber könnten die Parameter auch „einfach" normativ gesetzt werden. In diesem Fall würde sich aber nicht das FAG den realen Bedingungen anpassen, sondern es würde selbst Finanzbedarfe und damit verbundene Finanzströme definieren, die keine datengestützte Fundierung aufweisen.

Der mit der stärkeren empirischen Absicherung verbundene Aufwand (sowohl bei der Entwicklung der Politikempfehlungen als auch im Zuge der Meinungsbildung zu den Resultaten) ist lohnenswert und mit Blick auf eine statistisch systematisch korrekte Erfassung von Modifikationen am Hauptansatz und den Nebenansätzen zwingend erforderlich. Die Folgen einer unterbleibenden empirischen Gesamtprüfung der Bedarfsermittlung im Schlüsselzuweisungssystem Sachsen-Anhalts wären vielschichtig:

- Werden die Parameter für die Berechnung der Bedarfsmesszahlen rein diskretionär gesetzt, bilden die Veredelungsfaktoren möglicherweise gar keine real beobachtbaren finanziellen Mehrbedarfe ab und könnten zudem wesentlich zu schwach oder zu stark festgelegt sein. Dies führt zu unsystematischen Verteilungseffekten (Sickerverluste und Mitnahmeeffekte).

- Bei einer isolierten Betrachtung (univariat statt multivariat) können die Interaktionen zwischen den Variablen zudem nicht berücksichtigt werden.

- Beim kompletten Verzicht auf Veredelungsfaktoren würden zudem beim Hauptansatz alle kommunalen Einheiten „gleichgewichtet", obwohl es messbare Unterschiede in der sozioökonomischen/räumlichen Struktur und den daraus erwachsenden finanziellen Folgewirkungen geben könnte, die mittels einer Regressionsanalyse quantifiziert werden können.

Die empirische Untersuchung bildet gleichwohl nur eine von mehreren Grundlagen für die konkreten Festlegungen im FAG Sachsen-Anhalts. So gibt es keinen (gesetzlichen oder methodischen) Zwang, einen empirisch fundierten Ansatz unmittelbar aus einem statistischen Schätzmodell umsetzen zu müssen oder einen schlechter abgesicherten Bedarfsansatz ins System einzufügen. Die empirische Prüfung hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe einer datenbasierten Entscheidungsunterstützung. Es bleibt ein landespolitischer Ermessensspielraum bei der Auswahl und Festsetzung von Veredelungsfaktoren.

Aus methodischer Sicht sollen mittels einer Regressionsanalyse *systematische Zusammenhänge*, welche die relativen Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden erklären können, von einer *unsystematischen Reststreuung* (Einzelfälle, nicht hinreichend pauschalierungsfähige Ursachen) abgegrenzt werden. Hierbei besteht zunächst die Frage, ob interkommunale Unterschiede durch sachliche Indikatoren statistisch signifikant begründet werden können. Zeigt die regressionsanalytische Untersuchung, dass dies der Fall ist, dann kann ein angemessener Umfang für eine Einwohnerveredelung bzw. Art und Umfang von näher zu spezifizierenden Nebenansätzen bestimmt werden.[262] Wichtig ist dabei, dass die Vielgestaltigkeit der kommunalen Praxis immer nur pauschaliert eingefangen werden kann, weswegen bei der Finanzbedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich eine typisierte Bedarfsgewichtung erfolgt.

Die im vorhergehenden Abschnitt erläuterten Vor- und Nachteile der Hauptansatzstaffel und möglicher Nebenansätze weisen darauf hin, dass für die sachgerechte Wirksamkeit der (fiktiven) Bedarfsmesszahl deren empirische Absicherung von zentraler Bedeutung ist. Das demzufolge umgesetzte Prüfschema zur Untersuchung der Hauptansatzstaffel und möglicher Nebenansätze im kommunalen Finanzausgleich Sachsen-Anhalts kann in vier Schritte differenziert werden:

1. Grundsätzlich gilt im kommunalen Finanzausgleich, dass die Einwohnerzahl den Hauptbedarfsträger repräsentiert. Eine Gemeinde mit mehr Einwohnern würde unter sonst gleichen Bedingungen (ceteris paribus bzw. c. p.) also auch einen höheren Absolutbetrag an Schlüsselzuweisungen erhalten. Insofern wird überprüft, ob die bereits im Zuge der Empfehlungen des letzten Gutachtens abgeflachte Hauptansatzstaffel[263] in Sachsen-Anhalt, weiterhin empirisch bestätigt werden kann.

2. Im Anschluss wird die Einführung von Nebenansätzen geprüft, die den Einwohner-Hauptansatz ergänzen. Dazu muss festgestellt werden, ob einzelne Aufgabenbereiche signifikant vom Einwohner als Bedarfsträger abweichen, wofür eine multivariate Regressionsanalyse durchgeführt wird.

3. Sofern neben der Einwohnerzahl andere Bedarfseinheiten infrage kommen, müssen diese definiert werden. Bedarfseinheiten müssen einfach ermittelbar, nachvollziehbar, darüber hinaus nicht strategieanfällig und unter Umständen veränderbar sein. Im Fokus der Leistungsbeschreibung steht die Prüfung

[262] Ist dies hingegen nicht der Fall, dann sollte ein Bedarfsansatz im Schlüsselzuweisungssystem eher „flach" nach der Einwohnerzahl erfolgen.

[263] Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 101.

sämtlicher bestehender Nebenansätze in beiden Teilschlüsselmassen (vgl. Abschnitt 3.4.2) sowie weiterer Bedarfsfaktoren, wie etwa im Zusammenhang mit der Raumstruktur bzw. Fläche.

4. Zuletzt muss das Gewicht der jeweiligen Nebenansätze im Gesamtansatz bestimmt werden. Damit die Finanzbedarfe (repräsentiert durch die Bedarfsmesszahl) dort konzentriert werden, wo die tatsächlichen Deckungslücken bestehen, muss die Gewichtung aus Haupt- und Nebenansätzen statistisch abgesichert sein.

Die Prüfung des Hauptansatzes und der Nebenansätze erfolgt für jede der beiden Ebenen separat mit Hilfe der Schätzung multivariater, linearer[264] OLS[265]-Regressionsmodelle[266] des Typs

$$y_i = \alpha_i + \beta_i \mathbf{X} + \varepsilon_i.$$

Mit diesen Modellen wird statistisch geschätzt bzw. geklärt, ob und in welchem Umfang die in der aktuellen Untersuchungsperiode beobachtbaren Unterschiede in den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen (vgl. zur Verwendung von Zuschussbeträgen Abschnitt 5.2.2) der Kommunaleinheiten beider Ebenen auf die Einflüsse verschiedener Bedarfsträger zurückgeführt werden können. Die Bestandteile der oben genannten Formel werden folgendermaßen beschrieben:

- Der Term y_i stellt die **abhängige** bzw. **endogene Variable** dar, auf die die übrigen Variablen einwirken – in diesem Fall den Zuschussbetrag der Hauptproduktbereiche (HPB) 1-5 je Einwohner.[267]
- Bei diesem Modellansatz wird unterstellt, dass die endogene Variable y_i von den in Matrix $\mathbf{X}$ zusammengefassten **unabhängigen** bzw. **exogenen Variablen** abhängig ist (z. B. Einwohnerzahl, Quote der bis 18-Jährigen, Verhältnis aus Einwohnerzahl der Kernstadt und der Verflechtungsbereiche für Zentrale Orte-Funktionen, …). In diese Matrix[268] fließen die Daten der Variablen ein, für die ein linearer Zusammenhang mit den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen der kommunalen Einheiten auf der Ebene der Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben *vermutet* wird.
- Der Term α_i repräsentiert die **Konstante** der OLS-Schätzung und gibt dementsprechend die Höhe des Pro-Kopf-Zuschussbetrags der HPB 1-5 ohne den Einfluss der exogenen Variablen wieder (sog. Basisbedarf). Der Konstanten kommt eine wichtige Bedeutung zu, da diese bereits die Einwohnerzahl als Hauptbedarfsträger verkörpert.

---

264 Es werden mehrere Einflussfaktoren gleichzeitig untersucht, wobei lineare Zusammenhänge zwischen den betrachteten Variablen unterstellt werden.

265 Die Abkürzung „OLS" steht für das sog. Ordinary Least Squares-Modell, in welchem die Methode der kleinsten Quadrate angewandt wird. Dieser zufolge wird die Summe der quadrierten Abweichungen der ermittelten Schätzwerte für die kommunalen Zuschussbeträge von dessen wahren Werten minimiert.

266 Regressionsmodelle sind **Schätz**modelle, die tatsächliche Einflussfaktoren auf die abhängige Variable in Modellform testen sollen. Ob der Einfluss der erklärenden Variablen tatsächlich signifikant ist, wird mit sog. Hypothesentests nachvollzogen.

267 Der Index i ist eine fortlaufende Nummerierung aller kommunalen Einheiten in Sachsen-Anhalt.

268 Die Matrixschreibweise gibt an, dass es sich um die Untersuchung mehrerer erklärender Variablen unter der Zuhilfenahme einzelgemeindlicher Daten bzw. Daten der einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte handelt. Damit geht die Regressionsberechnung über einen einfachen Mittelwertvergleich deutlich hinaus.

- Der Regressionskoeffizient, der den **Einfluss** *jeder einzelnen erklärenden Variable* auf den durchschnittlichen Pro-Kopf-Zuschussbetrag beschreibt, wird durch β_i wiedergegeben.[269] Dieser ist die zentral zu betrachtende Größe, mit der das Gewicht eines Nebenansatzes im Gesamtansatz berechnet wird. Die Regressionskoeffizienten geben an,
    - welches **Vorzeichen** der Einfluss hat (ist er im Sinne der „Veredelung" positiv oder beschreibt er mit einem negativen Vorzeichen eher einen Malus),
    - welche **Stärke** der Einfluss hat (daraus lässt sich ein konkreter Veredelungsfaktor mit Bezug zum Hauptansatz berechnen) und
    - wie die Indikatoren **zusammenwirken** (wenn sich Effekte überlagern oder gegenseitig kompensieren, so wird dies durch die Methode der multivariaten Analyse bereits mit abgebildet).
- Der Term ε_i bildet die Störgröße einer multivariaten Regression ab. Dieser beinhaltet alle Effekte, die nicht von den in der Matrix X subsumierten Variablen stammen, sondern auf anderen – im Modell nicht betrachteten – Einflussfaktoren basieren und wird daher auch als sog. statistische Restgröße bezeichnet.

Ein wichtiges Qualitätskriterium für die Regressionskoeffizienten β_i ist deren **statistische Signifikanz**, die mittels des sog. **t-Tests** untersucht wird. Dieser Test sichert ab, dass die gemessenen Zusammenhänge nicht zufällig aufgetreten sind und prüft dabei, ob der Einfluss einer erklärenden Variable (und damit auch deren Regressionskoeffizient) **„gleich null"** und damit **insignifikant** ist. Ist dies nicht der Fall, dann ist von einer statistischen Signifikanz des Einflusses einer erklärenden Variablen auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge auszugehen. Hinsichtlich der statistischen Signifikanz wird in der Statistik und Ökonometrie üblicherweise von drei relevanten Signifikanzniveaus ausgegangen: Das 10 %-Signifikanzniveau (markiert mit *) signalisiert, dass der Regressionskoeffizient mit einer 90-prozentigen Sicherheit statistisch signifikant und damit von null verschieden ist. Darüber hinaus werden noch zwei weitere Signifikanzniveaus herangezogen, die von einer noch größeren Schätzsicherheit ausgehen: das 5 %-Niveau (95-prozentige Sicherheit, markiert mit **) und das 1 %-Niveau (99-prozentige Sicherheit, markiert mit ***). Im Gutachten gilt die in der empirischen Forschung übliche Regel, dass zumindest das 10 %-Signifikanzniveau erreicht werden muss, damit ein Sonderbedarfstatbestand im Schlüsselzuweisungssystem Sachsen-Anhalts berücksichtigt werden **kann**.

Dafür muss allerdings zusätzlich die Frage nach der **Qualität des kausalen Zusammenhangs** geklärt werden: So sind Regressionsmodelle vorstellbar, bei denen eine perfekte Signifikanz für viele betrachtete Variablen festgestellt werden kann. Dies bedeutet aber nicht unbedingt, dass der gemessene Zusammenhang auch in der Wirklichkeit kausal begründet ist. Dieser Problematik wird mittels des Verfahrens der Variableneliminierung begegnet: Der Hintergrund dabei ist, dass voraussichtlich nicht alle bzw. nur wenige der dargestellten Regressionskoeffizienten statistisch signifikant sein werden. Daher werden die Variablen, deren Regressionskoeffizienten

[269] Der Koeffizient ist für jede erklärende Variable unterschiedlich ausgestaltet.

aus technischer Sicht eine *deutlich unzureichende* Signifikanz aufweisen oder die aus inhaltlicher Sicht keine sinnvollen Zusammenhänge wiedergeben, schrittweise aus dem Modell eliminiert.[270] Auf diese Weise soll eine sachgerechte und sparsame Verteilung bei der Nutzung von Nebenansätzen garantiert werden. Das Ziel ist dabei, ein „kompaktes" Regressionsmodell zu schaffen, dass **nur noch signifikante und** vor allem **kausal begründbare Variablen** enthält. Dies liegt daran, dass dieses Gutachten einen Anwendungsbezug mit der klaren Zielstellung verfolgt, das FAG Sachsen-Anhalts mit einer überschaubaren Anzahl an Parametern (Nebenansätzen) auszustatten. Bei diesem Verfahren werden nicht nur statistisch insignifikante, sondern auch solche Variablen aus dem Modell entfernt, deren Regressionskoeffizienten nicht kausal begründbar sind.[271]

Die multivariate Regressionsanalyse weist einige wichtige Merkmale auf, die für den Untersuchungsprozess und die spätere Interpretation der Ergebnisse von Bedeutung sind:

- Die Analyse beruht auf **Mikrodaten**, d. h., jede Gemeinde bzw. Stadt und jeder Landkreis in Sachsen-Anhalt geht als ein Datensatz mit einer Vielzahl von Merkmalen in die Regression ein. Dies sichert eine hohe Qualität der gewonnenen Aussagen, bringt aber gleichzeitig mit sich, dass die gewonnenen generalisierten Erkenntnisse nicht notwendigerweise die Verhältnisse in jeder einzelnen Gemeinde aufklären können.

- Die Analyse beruht auf **Ist-Zahlungsdaten**. Da die Berechnungen datenintensiv sind, erfordern sie eine belastbare, gleichmäßig erhobene Datenbasis. Diese wird durch Daten der amtlichen Statistik bereitgestellt (vor allem die Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände).[272] Notwendigerweise können dies nur Daten aus der Vergangenheit sein. Eine Projektion zukünftiger Zahlungsströme und der damit zusammenhängenden Sachindikatoren (z. B. Einwohnerzahlen, Schülerzahlen, Soziallasten) ist nicht vorgesehen. Insbesondere werden keine Daten aus Haushaltsplänen herangezogen, da es hierzu keine statistische Erhebung gibt und darüber hinaus die Prognoseunsicherheiten so groß sind, dass sie zur Prüfung der strukturellen, potenziell lange Zeit wirksamen Parameter des Schlüsselzuweisungssystems ungeeignet sind.

- Trotz einer sorgfältigen Auswahl der Eingangsgrößen und statistischen Verfahren kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Unterschiede der Zuschussbeträge zwischen den Kommunen mit den gewählten Modellen vollständig aufgeklärt werden können (ein Maß für die Varianzaufklärung bildet

[270] Bei der Eliminierung der Variablen wird nicht streng „nach Lehrbuch" vorgegangen. Das bedeutet, dass neben der Signifikanz der Regressionskoeffizienten auch weitere Aspekte betrachtet werden, wie bspw. die Einfachheit der Umsetzung im Finanzausgleichsgesetz und die kausale Begründung bei der Ausprägung der Koeffizienten.

[271] Ein gutes Beispiel hierfür ist, wenn im Regressionsmodell geschätzt wird, dass die Quote der unter 6-Jährigen einen negativen Einfluss auf den Zuschussbetrag pro Kopf ausübt. Da die Kommunen im Rahmen für Kindertagesstätten (Produktgruppen 361 und 365) einen der höchsten Ausgabentreiber verzeichnen, scheint dieser im Rahmen des Modells geschätzte Zusammenhang nicht in der Realität begründbar zu sein und würde nicht in das finale Modell übernommen werden, selbst wenn die Variable gemäß des t-Tests signifikant sein sollte.

[272] An dieser Stelle danken die Gutachter ausdrücklich dem Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt für die Bereitstellung der erforderlichen Daten.

das sog. (adjustierte) **Bestimmtheitsmaß, R^2**).[273] Gründe für die verbleibenden, nicht aufklärbaren Unterschiede sind vielfältig und reichen von der Praxis der haushaltswirtschaftlichen Verbuchung und Datenqualität über die objektive Aussagekraft der gewählten sachlichen Indikatoren bis hin zu statistisch nicht beobachtbarem Politik- und Verwaltungshandeln. Vor Ort werden Aufgaben mit unterschiedlichen Effizienzgraden wahrgenommen, die durch die Parameter nie vollständig erklärt werden können. Nicht zuletzt ist dies auch Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung, die eine unterschiedliche Ausführung der gleichen Aufgaben selbst bei ähnlichen Rahmenbedingungen ermöglicht.

5.2.2 Begründung der Verwendung von Ist-Zuschussbeträgen als abhängige Variable

Im Rahmen der empirischen Untersuchungen wird jeweils für die „Gemeindeaufgaben" (kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeaufgabenanteile der kreisfreien Städte) und „Kreisaufgaben" (Landkreise und Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte) eine Vielzahl umfangreicher Regressionsmodelle erstellt, die den Einfluss vieler Einflussvariablen auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Hauptproduktbereiche 1-5 prüfen. Der Zuschussbetrag wird für jede Kommune als Differenz der bereinigten Auszahlungen und bereinigten Einzahlungen berechnet. Der Zuschussbetrag ist dabei „[…] *ausschließlich auf das finanzwirtschaftliche Erfordernis bezogen, eine [ggf.] bestehende Lücke zwischen den aufgabenspezifischen Ausgaben und zweckgebundenen Einnahmen durch allgemeine Deckungsmittel schließen zu müssen. Die Höhe eines [Zuschussbetrags] hängt sowohl vom Umfang der Ausgaben ab, die im Rahmen der Leistungserbringung getätigt werden, als auch vom Niveau der Einnahmen, die der entsprechenden Aufgabe als zweckgebundene Einnahmen zugeordnet werden können."*[274] Wie bereits bei der Darstellung der Finanzlage werden dabei ausschließlich Daten der *kommunalen Kernhaushalte* verwendet.[275]

Zudem bilden die Ist-Zuschussbeträge sowohl die laufende Verwaltungstätigkeit als auch die Investitionstätigkeit ab. Auf diese Weise wird die gesamte Haushaltssituation in den Kommunen Sachsen-Anhalts in die Bedarfsüberprüfung einbezogen. Zwar ist es im Zusammenhang mit der Bedarfsprüfung durchaus richtig, dass die investive Tätigkeit durch Einmaleffekte und unterjährige Schwankungen geprägt ist (siehe auch Abschnitt 1.3.1) und damit die empirischen Untersuchungen beeinflussen kann. Dieser Effekt kann jedoch recht einfach durch die Nutzung eines Mehrjahresdurchschnitts kompensiert werden. Der Begründung für die ausschließliche Verwendung der laufenden Rechnung durch THÖNE/HUMMEL/RAUCH, „dass *Schlüsselzuweisungen primär der Alimentierung von laufenden Bedarfen dienen sollen (während insbesondere Investitionen durch andere Instrumente finanziell gefördert werden) […]"*[276], muss zudem insofern widersprochen werden, als dass es den Gemeinden und Gemeindeverbänden freisteht, wofür sie ihre Schlüsselzuweisungen verwenden. Dazu gehört auch eine investive Verwendung, die entsprechende kommunale Finanzierungsbedarfe mit sich bringt, die auch im Schlüsselzuweisungssystem adressiert werden müssen. Immerhin rund 12 % der bereinigten Auszahlungen

[273] Vgl. Auer/Rottmann (2020), S. 429 ff.

[274] Arnold/Boettcher/Freier et al. (2015), S. 19.

[275] Zahlungsdaten für die Extrahaushalte werden nicht einzelgemeindlich dokumentiert und stehen daher für eine Mikroanalyse nicht zur Verfügung.

[276] Vgl. Thöne/Hummel/Rauch (2015), S. 33.

der Kommunen Sachsen-Anhalts werden im Jahr 2025 für Investitionen aufgewendet, die außerdem fast zur Hälfte nicht aus Fördermitteln des Landes finanziert werden.[277] Bereits bei der Einordnung der Finanzlage der Kommunen wurde darauf hingewiesen, dass die Trennung in investive und laufende Bestandteile mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Infrastruktur ohnehin vielfach nicht mehr zeitgemäß erscheint und stattdessen die infrastrukturbezogenen Ausgaben zu bewerten sind, die sowohl laufende als auch investive Bestandteile haben (siehe Abschnitt 1.3.1).

Vor allem in den Alterskohorten der unter 6- sowie 6- bis 18-Jährigen liegen hohe Zuschussbeträge vor, die durch allgemeine Deckungsmittel (und damit auch Schlüsselzuweisungen) finanziert werden müssen.[278] Insbesondere im Bereich der Kindertagesstätten sowie Schulen sind Investitionen und Unterhaltungsaufwendungen[279] essenziell für den Fortbestand von Kommunen und bilden dadurch eine wichtige Komponente bei der Bestimmung ihrer finanziellen Bedarfe. Auch der demografische Wandel spielt hier eine wichtige Rolle: Sachsen-Anhalt ist trotz der stabilen Gesamteinwohnerzahl in vielen Landesteilen vom Bevölkerungsrückgang geprägt. In diesem Fall sind Investitionen z. B. im Zusammenhang mit Kostenremanenzeffekten in Form des erforderlichen Rückbaus oder ggf. einer Umnutzung bereits bestehender Infrastruktur zu tätigen.[280] Bei wachsenden Gemeinden ist hingegen ein Ausbau entsprechender Infrastruktur notwendig. Diese aus dem demografischen Wandel ggf. resultierenden kommunalen Mehrbedarfe werden folglich bei den nachfolgenden empirischen Untersuchungen durch die Einbindung der investiven Einnahmen und Ausgaben mit überprüft.

In diesem Zusammenhang soll auch darauf eingegangen werden, dass der Bezug auf die reinen Ist-Auszahlungen (ohne Abzug der korrespondierenden Einzahlungen) für die Überprüfung der Bedarfstatbestände im horizontalen Finanzausgleich Sachsen-Anhalts nicht zielführend ist. Das Ziel der Bedarfsüberprüfung besteht darin, ausschließlich auf die kommunalen Bedarfe abzustellen, die im Schlüsselzuweisungssystem anerkannt werden sollen. Bei den Ist-Auszahlungen sind jedoch die zweckgebundenen Zuweisungen, Gebühren und andere auf die konkreten Aufgabentatbestände bezogenen Einzahlungen noch nicht abgezogen. Demnach wäre das kommunale Ist-Defizit, welches für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen maßgeblich sein sollte, bei der Nutzung von Ist-Ausgaben verfälscht. In der Folge würden Bedarfstatbestände in die regressionsanalytische Überprüfung einbezogen, die bereits durch Einnahmenströme außerhalb der Schlüsselmasse abgedeckt werden. Aus diesem Grund werden sämtliche in den HPB 1-5 enthaltenen – und damit aufgabenbezogenen und in den Fachprodukten verbuchte Einzahlungen – von den Auszahlungen abgezogen und die resultierenden Ist-Zuschussbeträge als zu erklärende Variable verwendet. Darüber hinaus sind vor allem die Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen (i. d. R. Schlüsselzuweisungen und weitere Zuweisungen aus dem FAG), die im

[277] Daten für 2025 (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt): Bereinigte Auszahlungen: 4.212 Euro/EW, Auszahlungen für Investitionstätigkeit: 491 Euro/EW, Investitionszuweisungen vom Land (Einzahlungen): 247 Euro/EW, Infrastrukturausgaben: 637 Euro/EW.

[278] Vgl. dazu die Altersstrukturkostenprofile in Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 46 f.

[279] Dies gilt sowohl für Baumaßnahmen an Kindertagesstätten und Schulen in öffentlicher Hand als auch für investive Zuschüsse an private Träger. Vgl. Starke (2020), S. 259.

[280] Vgl. dazu Starke (2021), S. 514-517.

Hauptproduktbereich 6 verbucht werden, nicht in den Zuschussbeträgen enthalten.[281] Für die Steuereinnahmen wird im späteren Verlauf der Modellierung eine Kontrollvariable eingeführt, um den Einfluss steuerstarker Gemeinden auf die Höhe potenzieller Veredelungsfaktoren zu quantifizieren. Für die allgemeinen Zuweisungen sollen wiederum die interkommunalen Bedarfsunterschiede mittels der empirischen Untersuchungen hergeleitet werden. Sie sind Ziel der Untersuchung, weswegen sie nicht zugleich direkt als erklärende Variable in die Regressionsanalysen eingehen dürfen (Zirkelschlussproblematik).

Die Nutzung von Zuschussbeträgen statt Ausgaben ist vor allem angesichts der sehr unterschiedlichen Auslagerungsaktivitäten der Kommunen eindeutig vorzuziehen. Der Unterschied kann am Beispiel der Kindertagesbetreuung erklärt werden: Sofern eine Gemeinde eine Kindertagesstätte (KiTa) etwa selbst betreibt, werden in den Zuschussbeträgen neben den Personal-, Sach- und Investitionsauszahlungen alle damit einhergehenden einnahmeseitigen (zweckbezogene Einnahmen aus dem KiföG) und ausgabeseitigen Zahlungsströme (Personalausgaben, Sachmittel, Infrastrukturausgaben) erfasst. Im Falle der Ist-Ausgaben werden die Einnahmen aus dem KiföG und aus sonstigen Einzahlungen hingegen aus den empirischen Überprüfungen ausgeschlossen. Damit werden die finanziellen Belastungen verzerrt dargestellt. Besonders problematisch ist dies, wenn freie Träger KiTas betreiben. In dem Fall tauchen die im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der KiTa anfallenden Ausgaben nicht im Kernhaushalt der Gemeinde auf, es fließen lediglich Zuschüsse über die kommunalen Haushalte an die Träger der KiTa. Würde die empirische Analyse auf den Ist-Ausgaben beruhen, würden die Finanzströme je nach Trägerform sehr unterschiedlich erfasst. Bei kommunalen Trägern gehen hohe Auszahlungen ein, bei freien Trägern nur derjenige Teil, der durch die Gemeindehaushalte fließt. Hierdurch werden die Finanzströme unvollständig erfasst, was die Ermittlung der Bedarfstatbestände verzerrt. Bei der Nutzung der Zuschussbeträge sind die Zahlungen dagegen unabhängig von der Trägerform direkt vergleichbar. Nach dem gleichen Muster werden durch die Nutzung von Zuschussbeträgen statt Ausgaben auch andere Aufgabenbereiche direkt vergleichbar gemacht, die durch unterschiedliche Auslagerungsgrade aus den kommunalen Kernhaushalten geprägt sind, etwa die Tourismus-, Kultur- oder Wirtschaftsförderung, aber auch die Immobilienbewirtschaftung.

5.3 Empirische Überprüfung des Finanzbedarfs bei den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten (Gemeindeaufgaben) und Ableitung von Nebenansätzen

Zur Prüfung des Hauptansatzes und der Nebenansätze in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden und für die Gemeindeaufgabenanteile der kreisfreien Städte wird der Einfluss verschiedener Variablen auf die zu erklärende Variable – die Pro-Kopf-Zuschussbeträge in den HPB 1-5 – statistisch geschätzt. Die Datengrundlage bildet die **kommunale Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2022 bis 2024**. Der Bezug auf einen **Drei-Jahres-Durchschnitt** erfolgt, da für diese Jahre statistische Daten der kommunalen Jahresrechnung vollständig vorliegen, welche die erforderliche Breite und Tiefe für eine regressionsanalytische Prüfung aufweisen. Da die übrigen

[281] Weiterhin werden Zinsein- und -auszahlungen sowie die Zahlungsströme der Kreisumlage im HPB 6 verbucht und bleiben daher für die Berechnung der Zuschussbeträge außen vor. Auf die spezielle Rolle der Amtsumlage, die ebenfalls im HPB 6 verbucht ist, wird in Abschnitt 5.3.1 eingegangen.

Parameter des Schlüsselzuweisungssystems 2026 auf das Jahr 2024 zurückgreifen (Einwohnerzahl, Nebenansätze, Steuerkraftberechnung), ist eine kongruente Nutzung von Daten des Jahres 2024 für die Bedarfsseite nur folgerichtig. Die Jahre 2022 und 2023 wurden zusätzlich mit einbezogen, um die Daten bereits im Vorfeld um statistische Ausreißer zu glätten und robustere Ergebnisse zu erzielen, als dies mit Bezug auf nur ein einzelnes Jahr möglich wäre. So können insbesondere Investitionsspitzen, die zu einem deutlichen Anstieg der Zuschussbeträge in einzelnen Jahren führen, abgemildert werden. Aber auch in der laufenden Aufgabenerfüllung können sich in der Jahresabgrenzung atypische Spitzen und Senken ergeben, die durch die Durchschnittsbildung geglättet werden.

Im Rahmen der Überprüfung des Schlüsselzuweisungssystems erfolgt eine ausführliche Analyse zur Bestimmung des Hauptansatzes bzw. der Hauptansatzstaffel und der Nebenansätze. Dafür werden die theoretischen Vorüberlegungen zur Rolle von Steuer- bzw. Umlagekraft und Finanzbedarf bei der Erstellung des Regressionsmodells zur Überprüfung der gemeindlichen Finanzbedarfe umgesetzt. Auf der Grundlage des Drei-Säulen-Modells im FAG (vgl. Abschnitt 4) werden die Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden in dieser Prüfung vollständig erfasst, da sie vollumfänglich gemeindliche Aufgaben erfüllen. Die Zuschussbeträge der drei kreisfreien Städte werden mit ihren Anteilen für Gemeindeaufgaben einbezogen (vgl. zur Bestimmung Abschnitt 5.3.1.2).

In der Säule der kreisangehörigen Gemeinden ist neben der Hauptansatzstaffel die Anzahl der Einwohner im Alter von 6 bis unter 10 Jahren (Veredelungsfaktor 12,53) sowie der Status als Mittelzentrum (Zentralitätszuschlag i. H. v. 36,78 % der Einwohnerzahl) für die Bildung des Gesamtansatzes maßgeblich. In der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte ist dies neben der Einwohnerzahl die Anzahl der Einwohner im Alter bis unter 6 Jahren sowie im Alter von 6 bis unter 10 Jahren (Veredelungsfaktoren 6,90 bzw. 6,07) sowie die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II (Veredelungsfaktor 4,25).

5.3.1 Bereinigung der Zuschussbeträge

5.3.1.1 Verbandsgemeindeumlage

Die Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden müssen aufgrund der besonderen Kommunalstruktur Sachsen-Anhalts nachträglich bereinigt werden.[282] Der Grund dafür ist das Nebeneinander der verbandsfreien Gemeinden (sog. Einheitsgemeinden) und verbandsangehörigen Gemeinden, die sog. Verbandsgemeinden angehören. Die Verbandsgemeinden generieren keine Steuereinnahmen und erhalten auch keine Schlüsselzuweisungen, sie finanzieren sich stattdessen über die sog. *Verbandsgemeindeumlage*, die von ihren verbandsangehörigen Gemeinden entrichtet wird.[283]

[282] Vgl. dazu Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 77 f.

[283] Gemäß § 23 FAG i. V. m. § 19 Abs. 2 FAG dienen die Steuerkraftzahlen und Schlüsselzuweisungen der verbandsangehörigen Gemeinden als Verbandsgemeindeumlagegrundlagen.

Die Auszahlungen der verbandsangehörigen Gemeinden für die Verbandsgemeindeumlage werden zum Zwecke der empirischen Prüfung der Schlüsselzuweisungen den Zuschussbeträgen der verbandsangehörigen Gemeinden hinzugefügt. Der Hintergrund ist hierbei, dass diese Zahlungen im Hauptproduktbereich 6 verbucht sind und aufgrund der gewählten Abgrenzung der Zuschussbeträge (nur Hauptproduktbereiche 1-5) nicht erfasst würden. Die Verbandsgemeindeumlage stellt jedoch eine erhebliche aufgabenbezogene Belastung verbandsangehöriger Gemeinden dar und muss demnach in eine Analyse der (Sonder-)Bedarfstatbestände eingehen. Ansonsten würden die verbandsangehörigen Gemeinden per se sehr niedrige Zuschussbeträge in Euro je Einwohner zugeordnet werden, die nicht ihrer finanziellen Belastung entsprechen (Durchschnitt 2022-2024: 255 Euro/EW versus 756 Euro/EW). Dies würde nicht nur die Lage der verbandsangehörigen Gemeinden unrichtig darstellen, sondern zudem die Ergebnisse der Regressionsanalyse verzerren.[284]

Nach der Bereinigung um die Auszahlungen für die Verbandsgemeindeumlage wird die Gruppe der verbandsangehörigen Gemeinden deutlich an die verbandsfreien Gemeinden herangeführt (756 Euro/EW versus 955 Euro/EW), wodurch gleiche Voraussetzungen für die Anerkennung von Sonderbedarfen in beiden Teilgruppen geschaffen wurden. Analog werden die Einzahlungen der Verbandsgemeinden aus der Verbandsgemeindeumlage von ihren Zuschussbeträgen abgezogen, damit die Zahlungen aus der Verbandsgemeindeumlage nicht bei den verbandsangehörigen Gemeinden und den Verbandsgemeinden gleichzeitig verbucht werden. Nach der Bereinigung verbleiben für die Verbandsgemeinden diejenigen Zuschussbeträge aus den HPB 1-5, die aus anderen Quellen als der Verbandsgemeindeumlage finanziert werden.[285]

Eine Bereinigung bzw. Hinzunahme der Zahlungen der *Kreisumlage* ist im Übrigen nicht erforderlich, da hier ausschließlich die kreisangehörigen Gemeinden (bzw. die Gemeindeaufgaben) überprüft werden, die allesamt eine Kreisumlage entrichten müssen.[286] Die Kreise wiederum erhalten selbst Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und ihre Sonderbedarfe werden im Abschnitt 5.4 separat untersucht.

5.3.1.2 Rolle der kreisfreien Städte und Ermittlung ihrer Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile

Wie bereits im FAG-Gutachten aus dem Jahr 2023 dargelegt wurde,[287] werden die Verbandsgemeinden nicht in die Regressionsanalyse für die kreisangehörigen Gemeinden einbezogen. Zur Prüfung der Bedarfstatbestände der kreisangehörigen Gemeinden werden stattdessen ausschließlich die Einheitsgemeinden und verbandsangehörigen Gemeinden (inklusive der zu entrichtenden Verbandsgemeindeumlage) sowie die kreisfreien Städte mit ihren Gemeindeaufgabenanteilen herangezogen.

---

[284] Der Finanzbedarf der kleinen Gemeinden würde als sehr niedrig dargestellt, vor allem in Relation zu den größeren verbandsfreien Gemeinden. Den größeren Städten würden ohne die Bereinigung im Rahmen der Hauptansatzstaffel übermäßig hohe Mehrbedarfe zugestanden.

[285] Dies sind, den statistischen Angaben zufolge, vor allem sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land sowie Investitionszuweisungen der verbandsangehörigen Gemeinden.

[286] In diesem Sinne wurden für die Zuschussbeträge der drei kreisfreien Städte weitere Bereinigungen vorgenommen, sodass ausschließlich die Zuschussbeträge in die Regressionsanalyse einfließen, die auch auf deren Ebene der Gemeindeaufgaben zurückgehen. Die entsprechende Vorgehensweise wird in Abschnitt 5.3.1.2 ausführlich erläutert.

[287] Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 78 ff.

Die Berechnung der Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile erfolgt ebenfalls analog zum FAG-Gutachten 2023:[288] Zwar erhalten die kreisfreien Städte gemäß § 12 Abs. 1 FAG eine eigene Teilschlüsselmasse, was zunächst gegen deren Integrierung in die empirischen Berechnungen für die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden spricht. Aufgrund von ökonometrischen Limitierungen (nur Magdeburg, Halle (Saale) und Dessau-Roßlau als Grundgesamtheit) ist eine isolierte statistische Überprüfung der Bedarfstatbestände in der Gruppe der kreisfreien Städte nicht möglich. Mittels der Integrierung der kreisfreien Städte in die Regressionsanalysen für die kreisangehörigen Gemeinden (sowie später für die Landkreise) ist es möglich, quantitative Aussagen über deren Finanzbedarfe zu treffen. Die Zielstellung liegt demnach in der Generierung von Informationen nicht für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden selbst, sondern für die Gruppe der kreisfreien Städte.

Zur Integrierung in die Datensätze für die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise müssen die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der drei *kreisfreien Städte* im Vorfeld der regressionsanalytischen Untersuchungen angepasst werden, da sie sowohl gemeindliche als auch kreisliche Aufgaben wahrnehmen. So können nicht die kompletten Zuschussbeträge in beiden Datensätzen genutzt werden, sondern es müssen die Anteile an Gemeinde- und Kreisaufgaben der kreisfreien Städte für die Jahre 2022 bis 2024 bestimmt werden: Dafür werden die gesamten Zuschussbeträge aller sachsen-anhaltischen Kommunaltypen produktgruppenweise aufsummiert, wobei gilt, dass die Einheits- und Verbandsgemeinden (inklusive ihrer verbandsangehörigen Gemeinden) nur Gemeindeaufgaben wahrnehmen, während die Landkreise nur Kreisaufgaben erfüllen.

Anschließend wird für den kreisangehörigen Raum die Relation berechnet, in der gemeindliche und kreisliche Aufgaben zueinanderstehen (berechnet über die Zuschussbeträge je Produktgruppe der Einheits- und Verbandsgemeinden und die Zuschussbeträge der Landkreise). Für bestimmte Aufgaben können dabei eindeutige Zuordnungen vorgenommen werden, welcher Anteil auf die Kreisaufgaben entfällt: Beispielsweise die Soziallasten aus dem SGB XII und SGB II (PG 311 und 312), Krankenhäuser und andere Gesundheitseinrichtungen (PG 411 und 412), Kreisstraßen (PG 542) oder der Großteil der Schulträgeraufgaben (Sekundarschulen, Gymnasien, Förderschulen und Berufskollegs; PG 216, 217, 221 und 231)[289] können zu 100 % den Kreisaufgaben zugeordnet werden. Dagegen fallen die Zuschussbeträge im Bereich der Grundschulen (PG 211), Kur- und Badeeinrichtungen (PG 418)[290] sowie Tageseinrichtungen für Kinder (PG 365)[291] grundsätzlich im Ressort der Gemeindeaufgaben an.

Bei bestimmten Aufgaben ist jedoch im Vorfeld keine eindeutige Zuordnung zu Gemeinde- oder Kreisaufgaben möglich, da diese grundsätzlich auf beiden Ebenen anfallen, wie z. B. im Falle der Verwaltungssteuerung (PG 111), der Ordnungsangelegenheiten (PG 122), der Museen, Sammlungen, Ausstellungen (PG 252), der Förderung

[288] Vgl. ebenda, S. 79 f.

[289] Ferner sind auch die Gesamtschulen (PG 218) vorwiegend, aber nicht vollständig, den Kreisaufgaben zuzuordnen.

[290] Auch die Sportstätten und Bäder (PG 424) sind vorrangig, aber nicht zu 100 % eine Gemeindeaufgabe.

[291] Die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (PG 361) ist hingegen eine Kreisaufgabe.

des Sports (PG 421), der Bau- und Grundstücksordnung (PG 521) oder dem Naturschutz und der Landschaftspflege (PG 554). In diesen Fällen wurde die quotale Aufteilung je Produktgruppe zwischen kreisangehörigen Gemeinden auf der einen und den Landkreisen auf der anderen Seite berechnet.

Die auf diese Weise berechneten Anteile der kreislichen und gemeindlichen Aufgabenanteile werden in einem letzten Schritt auf die kreisfreien Städte übertragen. Hierzu werden die Quoten jeder betrachteten Produktgruppe mit den dazugehörigen Zuschussbeträgen der kreisfreien Städte multipliziert.[292] Die aufgabenspezifischen Ergebnisse dieser Vorgehensweise für die Anteile an Gemeindeaufgaben sind im Anhang 6 dokumentiert. In der Gesamtbetrachtung über alle Produktgruppen hinweg teilten sich die Zuschussbeträge der kreisfreien Städte für das Jahr 2024 in *51,2 % Gemeinde*aufgaben (2023: 48,2 %, 2022: 50,2 %) und *48,8 % Kreis*aufgaben (2023: 51,8 %, 2022: 49,8 %) auf.[293] Die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisfreien Städte wurden für die Regression der kreisangehörigen Gemeinden in den einzelnen drei Jahren jeweils mit den angeführten Gemeindeaufgabenanteilen multipliziert. Der übrige Anteil kann später für die Regressionsberechnungen für Kreisaufgaben genutzt werden.

5.3.2 Aufstellung des Regressionsmodells

Nachfolgend werden zunächst alle Variablen abgebildet, deren Zusammenhang mit den Zuschussbeträgen für Gemeindeaufgaben in Euro/EW überprüft wird (Tabelle 19). In die Berechnung der Zielgröße gehen sowohl die Zahlungsdaten als auch die Einwohnerzahlen der Jahre 2022 bis 2024 ein.

[292] Dies sichert, dass sowohl die richtigen Gewichte mit Blick auf die Erfüllung einer einzelnen Aufgabe eingehen als auch die unterschiedlichen fiskalischen Gewichte, die sich in den kreisfreien Städten aufgrund ihrer besonderen Struktur von derjenigen in ländlichen Räumen unterscheiden können.

[293] Durch die Einbindung der konkreten finanziellen Gewichte bei den kreisfreien Städten unterscheiden sich diese Werte von denen des kreisangehörigen Raumes. Dort hat die gemeindliche Aufgabenerfüllung einen Anteil von 50,7 % (2022), 49,5 % (2023) bzw. 50,4 % (2024) und liegt damit jeweils etwas höher als für die kreisfreien Städte.

Tabelle 19: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Anteil Gemeindeaufgaben)

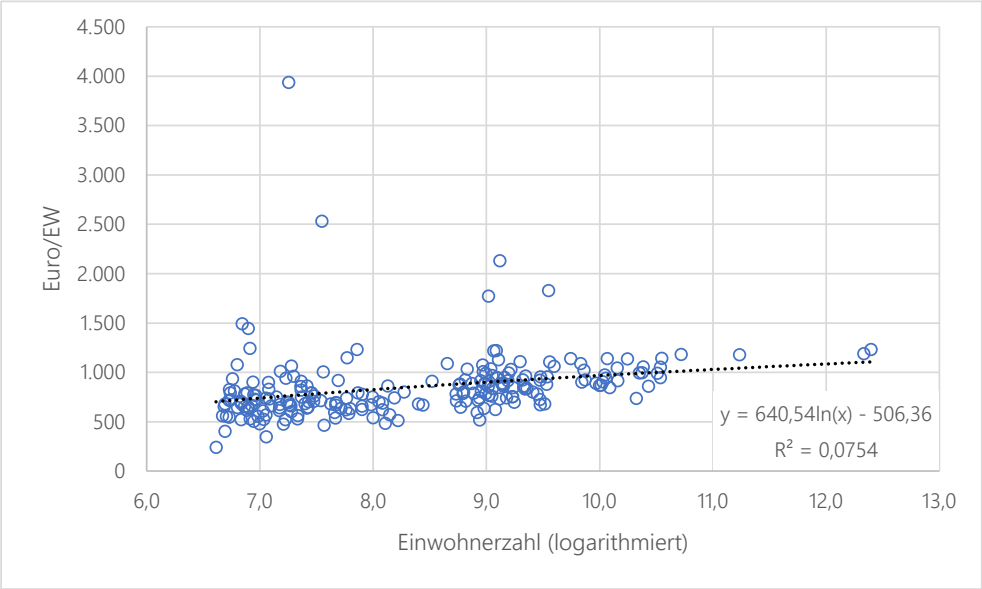
Erklärende Variablen	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger, Überprüfung einer allgemeinen Einwohnerveredelung (konkave Funktion)
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote bis zu 18-Jähriger	Kindertagesbetreuung und Schulträgeraufgaben insgesamt
Quote bis zu 6-Jähriger	v. a. Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis unter 10-Jähriger	v. a. Schulträgeraufgaben (allgemeinbildende Schulen)
Quote 10- bis unter 18-Jähriger	v. a. Schulträgeraufgaben (weiterführende Schulen)
Quote ab 65-Jähriger	Demografischer Wandel
Einwohnerdichte: EW pro qkm	Kosten der Dünnbesiedlung
Statistischer Faktor Grundzentrum (Dummy-Variable: GZ = 1, sonst 0)	Zentralörtliche Funktion der Grundzentren
Statistischer Faktor Mittelzentrum bzw. Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt	Zentralörtliche Funktion der Mittelzentren
Statistischer Faktor Oberzentrum bzw. Verhältnis der Einwohner im Oberbereich zu den Einwohnern der Kernstadt	Zentralörtliche Funktion der Oberzentren
KFA-relevante Steuereinnahmen je Einwohner	Selbstverstärkungseffekt steuerstarker Kommunen

Quelle: Eigene Darstellung.

Als zentraler Bedarfsträger wird der Einfluss der ***Einwohnerzahl*** im Sinne einer Hauptansatzstaffel im Modell betrachtet. Im FAG Sachsen-Anhalts ist nach wie vor eine allgemeine Einwohnerveredelung verankert. Mittels der empirischen Prüfung soll festgestellt werden, ob die Einwohnerveredelung nach wie vor statistisch signifikant ist. Die Einwohnerzahl geht logarithmiert ein, d. h., es wird der natürliche Logarithmus der jeweiligen Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden berechnet. Der Bezug auf die *logarithmierte Einwohnerzahl* ist hierbei sachgerecht, da kein linearer Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen und der Einwohnerzahl zu vermuten ist. Die Grenzbelastung der Gemeinden durch eine zunehmende Einwohnerzahl ist bei großen Gemeinden voraussichtlich deutlich geringer als bei kleinen Gemeinden. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass eine Veränderung um 100 Einwohner in einer Gemeinde mit 2.000 Einwohner einen anderen Effekt auf die Auszahlungsdynamik hat als in einer Gemeinde mit 20.000 Einwohner. Dieser positive und zugleich unterproportionale Zusammenhang (Zuwachsraten werden mit jedem Schritt immer kleiner) lässt sich mathematisch sehr gut mit dem Logarithmus beschreiben.[294]

[294] Das Logarithmieren ist die Umkehroperation zum Potenzieren, wo die Zuwachsraten mit jedem Schritt immer größer werden. Zu den Effekten der Logarithmierung einer erklärenden Variablen im Regressionsmodell auf die Interpretation des Regressionskoeffizienten vgl. Auer/Rottmann (2020), S. 492-495.

Abbildung 76: Pro-Kopf-Zuschussbeträge im Vergleich zur Einwohnerzahl 2022-2024



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

Der beschriebene Zusammenhang ist für die Evaluation der Einwohnerzahl durch eine logarithmische Form der Hauptansatzstaffel (konkav gewölbter Verlauf) noch am besten zu erklären (Abbildung 76).[295] Der Regressionskoeffizient dieser Variable gibt wieder, welche Mehrbedarfe ein zusätzlicher logarithmierter Einwohner in einer Kommune erzeugen würde. Demnach ist bei einem (positiven) signifikanten Parameter nicht nur davon auszugehen, dass der Einwohner als Hauptbedarfsträger fungiert[296], sondern dass eine Hauptansatzstaffel in gewölbter Form sachgerecht wäre. Davon ist hier jedoch bereits im Zuge der Vorbetrachtung nicht auszugehen, da beide Variablen einen nur sehr schwachen Zusammenhang aufweisen (Bestimmtheitsmaß (R^2) unter 8 %). Im Falle eines statistisch insignifikanten Koeffizienten in Verbindung mit einer statistisch signifikanten Konstante würde die unveredelte Einwohnerzahl als Hauptbedarfsträger bestätigt; eine Hauptansatzstaffel wäre dann aber nicht sachgerecht. Darüber hinaus werden weitere Sonderbedarfstatbestände hinsichtlich ihrer Eignung als Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem der kreisangehörigen Gemeinden überprüft (Tabelle 19):

- Mit Hilfe der **Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl** wird geprüft, ob sich der demografische Wandel signifikant auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge ausgewirkt hat.[297] Im Zuge dieser Prüfung wurde die registergestützte Fortschreibung der Einwohnerzahlen genutzt, um die Entwicklung abzubilden, die Zensusdaten gehen nicht ein. Eine zensusbedingte Korrektur der Einwohnerzahl nach unten wird demnach nicht als Phänomen der demografischen Schrumpfung (fehl-)interpretiert.

[295] Die Wölbung ist vor allem im Bereich bis etwa 10.000 EW ausgeprägt, darüber hinaus ist prinzipiell kein Zusammenhang mehr zwischen den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen und der Einwohnerzahl mehr gegeben.

[296] Dieser Aspekt würde bereits durch eine signifikante Konstante α_i belegt werden.

[297] Präzise wird untersucht, ob die – positive oder negative – Wachstumsrate der Einwohnerzahl einen Einfluss auf die Höhe der Zuschussbeträge hat.

- Hinsichtlich der Altersstruktur wird die Sachgerechtigkeit des Nebenansatzes U10 nach § 13 Abs. 4 FAG, gemäß dem die Anzahl der 6- bis unter 10-Jährigen veredelt wird, überprüft. Dafür werden verschiedene Quoten der Altersstruktur als erklärende Variablen herangezogen (Quote unter 18 Jähriger sowie Teilquoten für unter 6-Jährige, 6- bis unter 10-Jährige und 10- bis unter 18-Jährige). Die Quote wird berechnet, indem die Anzahl der jeweiligen Personen innerhalb der Altersklasse einer Gemeinde durch die Gesamteinwohnerzahl geteilt wird. Die genannten Altersgruppen repräsentieren umfangreiche Aufgaben der Kindertagesbetreuung und der (allgemeinbildenden und weiterführenden) Schulträgeraufgaben und gewährleisten somit – in Ergänzung zur Altersgruppe der bis zu 18-Jährigen insgesamt – eine aufgabenspezifischere Überprüfung der Lasten durch junge Altersgruppen. Weiterhin soll auch der Einfluss der *Quote der ab 65-Jährigen* geprüft werden, der die Zuschussbeträge beeinflussen könnte. Hier spielen die demografische Entwicklung und die damit in Zusammenhang stehende Alterung der Bevölkerung eine Rolle. Damit werden die zusätzlichen Belastungen durch die unterschiedlich rasch voranschreitende Alterung der Einwohnerschaft empirisch überprüft.

- Überdies gehen die Kosten der **Fläche bzw. der Dünnbesiedlung** in die Regressionsschätzung mit ein. Dabei wird untersucht, ob die *Einwohnerdichte bzw. Siedlungsdichte* (in Einwohnern je Quadratkilometer Gesamtfläche bzw. SuV-Fläche) signifikant auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge einwirken und demnach ein sog. Flächenfaktor in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden bzw. kreisfreien Städte integriert werden könnte bzw. sollte.

- Eine wichtige Fragestellung betrifft die **zentralörtlichen Funktionen** der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts. Zur Schätzung des Einflusses auf die kommunalen Pro-Kopf-Zuschussbeträge werden üblicherweise drei binäre Variablen (sog. Dummy-Variablen) für die Grundzentren, Mittelzentren und Oberzentren gebildet,[298] um deren Mehrbedarfe empirisch nachzuweisen. Auf der Grundlage des Zweiten Entwurfs zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans Sachsen-Anhalts können außerdem die Mittelbereiche der Mittel- und Oberzentren (Verflechtungsbereiche) abgeleitet werden, wodurch die konkrete Raumwirksamkeit präziser nachvollzogen werden kann.[299] Auf dieser Basis werden zwei Quoten für die Verflechtungsbereiche gebildet, indem die Einwohner des Mittelbereichs durch die Einwohnerzahl des Zentralen Ortes (Mittel- bzw. Oberzentrum) geteilt werden. Das Ziel dieser Vorgehensweise besteht in der expliziten Überprüfung und Modifizierung des Zentralitätszuschlags für die Mittelzentren gemäß § 13 Abs. 4 FAG.

- Außerdem gehen die **Steuereinnahmen je Einwohner** als Kontrollvariable in das Regressionsmodell ein. Eine derartige Variable ist bisher nicht in allen gutachterlichen Überprüfungen des FAG standardmäßig

[298] Diese betragen „1", wenn es sich um den jeweiligen Zentralen Ort handelt. Anderweitig erhält eine Gemeinde den Wert „0".

[299] Für die Grundzentren werden keine Verflechtungsbereiche erfasst. Vgl. Ministerium für Infrastruktur und Digitales Sachsen-Anhalt (2025), S. 314-316.

enthalten, weswegen dies etwas ausführlicher erläutert wird: Wichtig ist hierbei zunächst, dass die Variable nur die für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl relevanten Steuereinnahmen umfasst.[300] Das bedeutet, dass die Einnahmen aus den „kleinen" örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (z. B. Hundesteuer oder Zweitwohnungsteuer) nicht in die Variable eingehen,[301] wodurch der klare Bezug zum Schlüsselzuweisungssystem hergestellt wird.[302] Mittels dieser Kontrollvariable soll ein selbst verstärkender Effekt steuerstarker Gemeinden überprüft werden (sog. Zirkelschluss- bzw. Selbstverstärkungseffekt), welcher dazu führt, dass interkommunale relative Bedarfsunterschiede falsch bewertet und zu Ungunsten steuerschwacher Gemeinden verzerrt werden könnten: Der Grund dafür liegt darin, dass eine Gemeinde, die vergleichsweise höhere Steuern als andere Gemeinden erwirtschaftet, i. d. R. auch höhere Ausgaben aufweist, die aus eben jenen überdurchschnittlichen Steuereinnahmen finanziert werden. Dadurch erhöhen sich entsprechend ihre Zuschussbeträge, was aber eher auf dem höheren verfügbaren Einnahmeniveau und weniger auf tatsächlich bestehenden kommunalen (Ausgabe-)Bedarfen basiert. In der Folge würden im Regressionsmodell Bedarfe angezeigt, die eigentlich nur auf Basis dieses Selbstverstärkungseffekts vorliegen; beispielsweise könnten so insbesondere größere und i. d. R. steuerstärkere Gemeinden aufgrund ihrer – im Vergleich zu kleineren und i. d. R. steuerschwächeren Gemeinden – höheren Pro-Kopf-Zuschussbeträge eine höhere Veredelung durch bestimmte Nebenansätze erhalten.[303] Spiegelbildlich könnten die Finanzbedarfe steuerschwacher Gemeinden zu niedrig angesetzt sein, da ihre Zuschussbeträge möglicherweise nur diejenigen Ausgabenbedarfe repräsentieren, die sich die Gemeinden mit ihren Steuereinnahmen leisten konnten. Weitere Finanzbedarfe bleiben unter Umständen mangels Finanzmittel unbefriedigt und können sich somit auch nicht in den Zuschussbeträge niederschlagen (nicht getätigte Ausgaben). Dieser in beide Richtungen wirkende Selbstverstärkungseffekt kann mittels der Kontrollvariable „Steuereinnahmen je Einwohner" in das Regressionsmodell Eingang finden und die Finanzbedarfe unabhängiger von der verfügbaren Steuerkraft darstellen.[304] Die Kontrollvariable kann damit die Effekte kompensieren, die von einer strukturellen Einnahmen- und Strukturschwäche auf das kommunale Ausgabeverhalten einwirken. Als zusätzlicher Bedarfsindikator für Strukturschwäche kann sie jedoch nicht genutzt werden.[305]

Auf der Grundlage dieser Vorgehensweise besteht die Frage, ob die zu prüfenden Finanzbedarfe in der Vergangenheit ggf. zu hoch veredelt wurden und die in der Folge zu hohen Schlüsselzuweisungen die nun zu

---

300 Folgende Konten wurden zur Bestimmung des Pro-Kopf-Wertes herangezogen: KT6011 (Grundsteuer A), KT6012 (Grundsteuer B), KT6013 (Gewerbesteuer), KT6021 (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) und KT6022 (Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer) abzgl. KT7341 (Gewerbesteuerumlage).

301 Dies stellt damit einen Unterschied zur Betrachtungsweise im Abschnitt zur Finanzlage dar, welches sich strikt an der finanzstatistischen Abgrenzung orientierte und dementsprechend die kleinen Steuern einbezog. Vgl. Abschnitt 1.2.1.

302 Darüber hinaus werden die Ist-Einnahmen aus den Realsteuern (und damit nicht nivelliert) in diese Variable einbezogen. Es werden folglich die echten Einnahmenpotenziale dargestellt.

303 Die Veredelung ist dann lediglich so hoch, weil diese Gemeinden über die entsprechende Steuerstärke verfügen und Mehrausgaben gegenüber den steuerschwächeren Gemeinden tätigen können, die sich wiederum auf die Höhe der Zuschussbeträge auswirken.

304 Eine vollständige Kompensation des Effekts ist gleichwohl nicht zu erwarten, da neben den Steuereinnahmen noch weitere wirtschaftliche Strukturmerkmale die Ausgabentätigkeit prägen als die gut messbaren Steuereinnahmen.

305 Dafür sind andere Instrumente des FAG besser geeignet, etwa die Entscheidung über die allgemeine Ausgleichsquote oder die Ausgestaltung der Mindestausstattung.

prüfenden Bedarfe der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Regressionsmodell prägen würden. Eine Prüfung dieses Sachverhalts würde nahelegen, auch die Schlüsselzuweisungen selbst in das Regressionsmodell als erklärende Variable aufzunehmen, beispielsweise in der Summe mit den Steuereinnahmen als *Allgemeine Deckungsmittel*. Dies ist jedoch aus methodischen Gründen nicht empfehlenswert. Mit Hilfe der regressionsanalytischen Betrachtungen sollen Aussagen zur Verteilung jener Schlüsselzuweisungen selbst hergeleitet werden. Sie sind eine der wenigen Größen aus der kommunalen Haushaltssituation, die nicht auf der Seite der erklärenden Variablen stehen.[306] Wenn die Schlüsselzuweisungen der Vergangenheit im Regressionsmodell die Schlüsselzuweisungen der Gegenwart und Zukunft direkt erklären sollen, liegt eine Zirkelschlussproblematik vor, die mit dem Ansatz eigentlich vermieden werden soll. Darüber hinaus ist ein Zusammenhang zwischen der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen zu vermuten, die mangelnde Steuerkraft ausgleichen. Insofern können die als Kontrollvariable genutzten Steuereinnahmen die beschriebenen Selbstverstärkungseffekte bereits gut abbilden.

5.3.3 Ergebnisse der Regressionsanalyse

5.3.3.1 Ausgangsmodell und Kontrollvariable

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse werden nachfolgend ausführlich betrachtet und interpretiert. Dabei wird zunächst ein **Ausgangsmodell** vorgestellt, in dem sämtliche erklärenden Variablen betrachtet werden (Tabelle 20). Dessen Resultate werden im Grundsatz beschrieben, woraufhin die statistisch nicht signifikanten Variablen schrittweise aus dem Modell entfernt werden, um ein schlankeres Modell mit zielgenauerer Aussagekraft zu gewinnen. Zusätzlich wird eine Bereinigung um Ausreißerfälle vorgenommen, die die Schätzergebnisse verzerren. Darauf basierend wird das **Finalmodell** vorgestellt, welches für die Bestimmung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen herangezogen wird (Tabelle 21). Wichtig ist hierbei, dass die Abgrenzung der Zentrale Orte-Funktion hier noch nach dem bisher geltenden Landesentwicklungsplan vorgenommen wird.[307]

[306] Ansonsten sind alle Auszahlungen und Einzahlungen der HPB 1-5 in den Zuschussbeträgen und die Steuereinnahmen aus HPB 6 in der zuvor erklärten Kontrollvariable erfasst.

[307] Demzufolge gibt es 84 Grundzentren, 22 Mittelzentren und 3 Oberzentren.

Tabelle 20: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Gemeindeaufgaben) 2022-2024 (Ausgangsmodell)

Abhängige: **Zuschussbeträge der HPB 1-5**[308]	*Ausgangsmodell in Euro/EW* Regressionskoeffizient β *(Standardfehler)*
(Konstante)	-468,269 *(459,349)*
Einwohnerzahl (logarithmiert)	**46,437**** ***(20,640)***
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	2,642 *(4,577)*
Quote der unter 6-Jährigen	-10,939 *(34,202)*
Quote der 6- bis unter 10-Jährigen	**94,566***** ***(35,311)***
Quote der 10- bis unter 18-Jährigen	-13,198 *(21,192)*
Quote der ab 65-Jährigen	**15,185**** ***(7,346)***
Einwohnerdichte (Einwohner je qkm Gesamtfläche)	-0,060 *(0,144)*
Statistischer Faktor Grundzentrum	7,538 *(39,273)*
Statistischer Faktor Mittelzentrum	83,953 *(71,551)*
Statistischer Faktor Oberzentrum	256,465 *(188,029)*
KFA-relevante Steuereinnahmen je Einwohner	**0,295***** ***(0,016)***
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R^2)	0,656
F-Statistik	38,622
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	218

(Standardfehler in Klammern), fett hervorgehoben sind die Variablen mit signifikanten Einflüssen.

* Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste" statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste" statistische Signifikanz)

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

[308] Diese sind bereinigt um die Amtsumlage und die Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis (vgl. Abschnitt 5.3.1).

Die Kontrollvariable „KFA-relevante Steuereinnahmen je Einwohner" besitzt eine große statistische Relevanz und übt einen unmittelbaren Einfluss auf die Veredelung der Nebenansätze.[309] Der Regressionskoeffizient der Variable besagt, dass eine Gemeinde mit einer um 1 Euro je Einwohner höheren Steuerkraft c. p. im Durchschnitt 0,295 Euro je Einwohner höhere Zuschussbeträge aufweist. Hieraus wird deutlich, dass keine proportionale Steigerung der Zuschussbeträge stattfindet (1 Euro mehr Steuern = 1 Euro mehr Zuschussbetrag für die Aufgabenerfüllung). Höhere Steuereinnahmen fließen demnach nicht 1:1 in höhere Ausgaben, die später wieder höhere Bedarfe repräsentieren. Vielmehr handelt es sich um eine unterproportionale Erhöhung der Zuschussbeträge bei einer sukzessive höher ausgeprägten Steuerkraft.[310] Der Regressionskoeffizient ist dabei statistisch hoch signifikant (auf dem 1 %-Signifikanzniveau). Die Aufnahme der Pro-Kopf-Steuereinnahmen als Kontrollvariable in das Regressionsmodell bewirkt, dass der Basisbedarf weniger stark dem Einfluss der steuerstarken Gemeinden auf die Bedarfsüberprüfung unterliegt. Die Kontrollvariable ist in sämtlichen späteren Modellvarianten hoch signifikant, sodass sie standardmäßig integriert wird.

Die *F-Statistik*[311], welche die Gesamtsignifikanz des Regressionsmodells widerspiegelt, ist mit einem Wert i. H. v. 38,622 ausgesprochen hoch ausgeprägt. Weiterhin beträgt das *korrigierte Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R^2)*, welches die durch die Streuung der unabhängigen Variablen erklärte Gesamtstreuung der abhängigen Variable (Zuschussbeträge) angibt, 65,6 %. Trotz des Bezugs auf eine heterogen ausgeprägte kommunale Grundgesamtheit fällt das Bestimmtheitsmaß damit bereits im Ausgangsmodell sehr hoch aus. Die Restunsicherheit des Regressionsmodells, die gleichwohl besteht, ist typisch für diese Form der empirischen Untersuchung.[312] Der nicht durch die Variablen erklärbare Teil der Streuung lässt sich aus einer Mischung unterschiedlicher Einflussfaktoren erklären, die für die Haushaltswirtschaft der Kommunen typisch sind: Die kommunale Selbstverwaltung, Ineffizienzen bei der kommunalen Aufgabenwahrnehmung und nicht getätigten Ausgaben, das heterogen ausgeprägte Investitionsverhalten der Kommunen und nicht zuletzt auch Fehler bei der Verbuchung kommunaler Ein- und Auszahlungen prägen die Abweichungen der einzelnen Gemeinde vom typischen, durchschnittlichen Wert, der durch die Regressionsergebnisse repräsentiert wird. Hinzu kommt, dass die im Modell verwendeten erklärenden Variablen i. d. R. strategieunanfällig sind und folglich einen lediglich mittelbaren Effekt auf die zu erklärende Variable ausüben. Sie werden erst durch die konkreten landesrechtlichen Regelungen

---

309 Es ist in diesem Kontext ausdrücklich nicht vorgesehen, einen Ansatz für Steuerkraftschwäche abzuleiten. Der Koeffizient der Variable wird verwendet, um den zugrundeliegenden Basisbedarf für die Gemeindeaufgaben zu modifizieren und die Höhe der Veredelungsfaktoren für die Nebenansätze, um den Einfluss besonders steuerkraftschwacher und steuerkraftstarker Gemeinden zu bereinigen.

310 Ein Teil fließt stattdessen in die statistische Konstante, ein weiterer Teil geht tatsächlich mit höheren Zuschussbeträgen einher, die jedoch stärker mit Ballungseffekten von Mittel- und Oberzentren korrespondiert. Ein weiterer Teil bleibt durch Unterschiede in den Hebesätzen der Realsteuern unerklärt.

311 Vgl. Komlos/Süssmuth (2010), S. 106 f.

312 Zum Vergleich sei hier auf das FAG-Gutachten für den Freistaat Sachsen von SCHILLER/CORDES/RICHTER aus dem Jahr 2020 verwiesen: Diese führten verschiedene Regressionsanalysen separat für mehrere Bedarfstatbestände durch. Dabei wurden (ebenfalls) Bestimmtheitsmaße von maximal 50 % erreicht (Vgl. Schiller/Cordes/Richter (2020), S. 75, 103, 105, 126 f.), jedoch zum Teil auch deutlich niedrigere Werte (S. 74, 103, 126). DEUBEL verzeichnete in seinem Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt Bestimmtheitsmaße von 42,7 % (Gesamtmodell) bzw. 39,7 % (reduziertes Modell), vgl. Deubel (2012), S. 149 f. Im Rahmen der Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Bayern verzeichneten die regressionsanalytischen Analysen Bestimmtheitsmaße von bis zu 34 %. Vgl. Thöne/Hummel/Rauch (2015), S. 50-77. Im FAG-Gutachten des Jahres 2023 erzielten LENK/STARKE/HESSE etwas niedrigere Bestimmtheitsmaße (50,9 % im Modell mit Steuereinnahmen). Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 87. Im FAG-Gutachten für das Land Mecklenburg-Vorpommern war das Bestimmtheitsmaß im Rahmen der Prüfung der Bedarfe in der Ebene der Gemeindeaufgaben mit 37,5 % nochmals etwas niedriger, wobei die Grundgesamtheit mit 726 Gemeinden wesentlich größer ausfällt als in Sachsen-Anhalt. Vgl. Hesse/Starke/Lenk (2025), S. 106.

und denPolitikentscheidungen der Kommunen selbst zu Ausgaben (vgl. Abschnitt 2.3.1.1). Des Weiteren wird im Rahmen der empirischen Untersuchungen der Schlüsselzuweisungen die gesamte Breite der Aufgabenerfüllung der Kommunen betrachtet. Es ist zu erwarten, dass Aufklärung der zugrundeliegenden Varianz in einzelnen Hauptproduktbereichen, Produktbereichen oder gar Produktgruppen wesentlich höher liegt.[313]

5.3.3.2 Allgemeine Einwohnerveredelung, Demografie, Altersstruktur und Dünnbesiedlung

Der für die Ausgestaltung einer *Hauptansatzstaffel* relevante Regressionskoeffizient der logarithmierten Einwohnerzahl ist auf dem 5 %-Niveau statistisch signifikant und positiv (vgl. Tabelle 20), was Mehrbedarfe für größere Gemeinden unterstellen würde und damit der finanzwissenschaftlichen Theorie zu dieser Thematik entspricht (vgl. Abschnitt 5.1.2.1). Gleichwohl ist die Konstante bzw. der Basisbedarf der Schätzung statistisch nicht signifikant und zudem hoch negativ ausgeprägt. Dies würde für die Berechnung einer Hauptansatzstaffel sowie sämtlicher Nebenansätze ein massives Problem darstellen, da die Konstante die zentrale Bezugsgröße für die Berechnung der Veredelungsfaktoren repräsentiert. **Die Regressionsergebnisse zeigen somit im Ausgangsmodell keine eindeutige Tendenz, ob die Hauptansatzstaffel in der jetzigen Form beizubehalten ist (Kombination aus einer statistisch klar insignifikanten Konstante, und signifikanter Variable für den logarithmierten Einwohner).**

Mit Blick auf die *Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl* verzeichnet eine Gemeinde im Durchschnitt deutliche Mehrbedarfe von 2,642 Euro je Einwohner, sofern die Einwohnerzahl um 1 % steigt (bei 1 % weniger Einwohnern sind es entsprechend 2,642 Euro/EW weniger). Der geschätzte Zusammenhang ist jedoch statistisch nicht signifikant. Demnach können für die Gemeinden Sachsen-Anhalts keine allgemeinen Kostenremanenzeffekte oder auch Kostendegressionseffekte abgeleitet werden.[314] **Das bedeutet zugleich, dass kein Demografie-Nebenansatz eingeführt werden sollte.**

Die *Altersstruktur* wirkt sich ambivalent auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Gemeinden in Sachsen-Anhalt aus: Die Koeffizienten der Quoten bis zu 6-Jähriger sowie 10- bis zu 18-Jähriger sind statistisch hoch insignifikant (und negativ, wonach eine höhere Quote einer Gemeinde Minderbedarfe attestiert). Die Quote der über 65-Jährigen ist hingegen bisher im Ausgangsmodell statistisch signifikant und positiv ausgeprägt.[315] Die statistische Signifikanz verringert sich jedoch deutlich, sobald die statistischen Ausreißergemeinden aus dem Regressionsmodell ausgeschlossen werden (vgl. Abschnitt 5.3.3.4).

Der Regressionskoeffizient für die Quote der 6- bis unter 10-jährigen Personen signalisiert indessen einen positiven, statistisch hoch signifikanten Einfluss auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Städte und Gemeinden.

---

[313] So sollte z. B. ein großer Teil der Varianz der Zuschussbeträge in den Produktgruppen für die Schulträgeraufgaben und die Kindertagesbetreuung durch die Quote der Personen von bis zu 18 Jahren erklärt werden, da diese die Hauptbedarfsträger dieser Aufgaben repräsentieren.

[314] Für einzelne Aufgabenbereiche können durchaus Remanenzeffekte auftreten, das Schlüsselzuweisungssystem stellt jedoch auf die gesamte Aufgabenerfüllung ab.

[315] Die Quote der über 65-Jährigen wurde als weitere altersbezogene Variable im Regressionsmodell geprüft. Mit ihr sind erwartungsgemäß nur wenige gemeindliche Aufgaben direkt verknüpft (Sozialleistungen, wie die Hilfe zur Pflege, fallen auf der Ebene der Landkreise an), sie können jedoch auf mögliche Anpassungsbedarfe im Rahmen des demografischen Wandels hinweisen. Im Zuge der multivariaten Regressionsanalyse weist die Quote zunächst einen statistisch signifikanten Regressionsparameter auf.

Somit kann der bestehende U10-Nebenansatz in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden sowie der kreisfreien Städte bereits im Ausgangsmodell bestätigt werden. Im verschlankten, finalen Regressionsmodell ist dies ebenso der Fall (vgl. Tabelle 21). **Demnach werden durch die Quote der 6- bis unter 10-jährigen Personen weiterhin Mehrbedarfe verursacht, die im FAG Sachsen-Anhalts als Nebenansatz anerkannt werden sollten.**

Weiterhin wurde ein potenzieller *Nebenansatz für dünnbesiedelte Gemeinden* geprüft. Die Hypothese lautet hierbei, dass die öffentliche Leistungserstellung in dünnbesiedelten Räumen „teurer" sei als in dichtbesiedelten Städten und wurde (beispielsweise) durch SEITZ oder ELTGES/ZARTH/JAKUBOWSKI ET AL. im Jahr 2002 begründet.[316] Mit Blick auf die spezifische Einwohnerdichte und Siedlungsstruktur von großflächigen Kommunen ist dies durchaus vorstellbar, wobei höhere Zuschussbeträge z. B. durch flächenreagible Aufgaben, wie die Unterhaltung von Straßen oder den Brandschutz entstehen können.[317] Für die Überprüfung ist die Verbindung von Fläche und Einwohnerzahl zu einer Quote der Einwohner- bzw. Siedlungsdichte erforderlich, um einen potenziellen Veredelungsfaktor in einem späteren Schritt gegenüber dem Hauptansatz gewichten zu können.[318]

In der multivariaten regressionsanalytischen Prüfung wurden sowohl die Einwohnerdichte als auch die Siedlungsdichte (nicht in Tabelle 20 dargestellt) als relevante erklärende Variablen verwendet. Bei beiden Variablen sind sehr ähnliche Ergebnisse erzielt worden. Wichtig ist dabei, dass die Ergebnisse für lineare Regressionsmodelle nachgewiesen wurden: Die These eines U-förmigen Zusammenhangs von Fläche bzw. Dichtemaßen und Pro-Kopf-Zuschussbeträgen konnte statistisch nicht bestätigt werden. Im Zuge der empirischen Überprüfung wurde deutlich, dass den Kommunen keine statistisch signifikanten Mehrbedarfe aus Dünnbesiedlung heraus entstehen: Eine Gemeinde mit einer 10 Einwohner je qkm höheren Einwohnerdichte weist durchschnittlich c. p. einen um 0,06 Euro *niedrigeren* Pro-Kopf-Zuschussbetrag auf, was zwar auf Mehrkosten der Dünnbesiedelung hinweist, jedoch ist die Variable statistisch deutlich insignifikant (vgl. Tabelle 20). **Dünnbesiedlung stellt demnach keinen zuschussbetragssteigernden Faktor dar, wodurch zusammenfassend keine empirische Evidenz dafür besteht, einen Nebenansatz für dünnbesiedelte Gemeinden im FAG Sachsen-Anhalts einzuführen.**

5.3.3.3 Zentralörtliche Funktionen und Anpassung des Datensatzes gemäß dem künftigen LEP

Die Untersuchung der aus den *zentralörtlichen Funktionen* erwachsenden Mehrbedarfe und damit des Zentralitätszuschlags für die Mittelzentren nach § 13 Abs. 4 FAG stellt einen zentralen Leistungsbaustein der erneuten Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs dar. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Landtag von Sachsen-Anhalt das Einvernehmen mit dem Zweiten Entwurf des neuen Landesentwicklungsplans hergestellt hat,[319] umso relevanter. In der Folge kommen vier neue Mittelzentren hinzu: Gardelegen, Genthin, Jessen (Elster) sowie das gemeinsame Mittelzentrum Osterburg (Altmark)/Seehausen (Altmark). Weiterhin wird

[316] Vgl. Seitz (2002), S. 9; Eltges/Zarth/Jakubowski et al. (2002), S. 11.

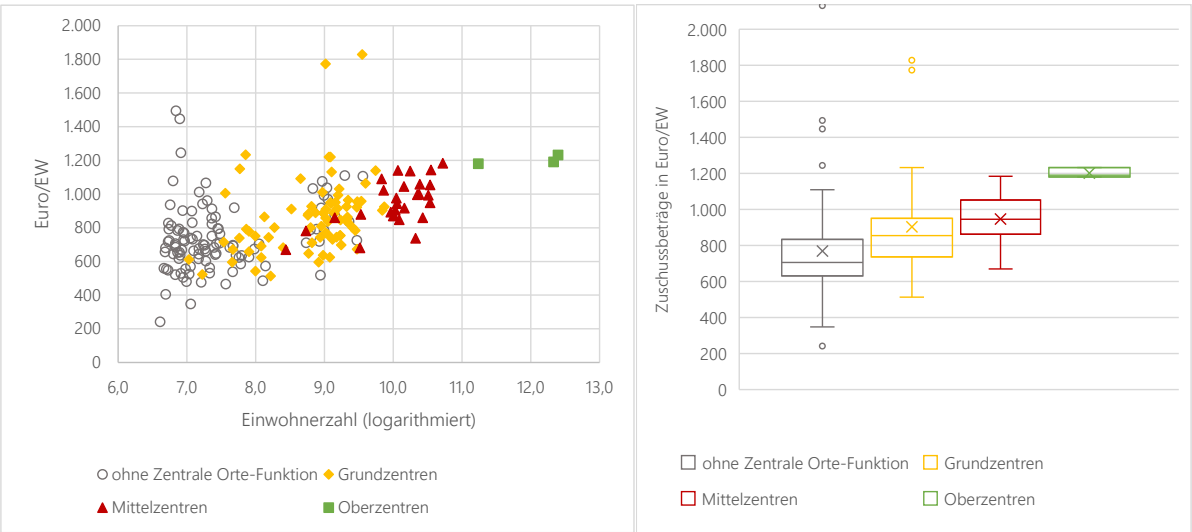
[317] Vgl. dazu auch Schiller/Cordes/Richter (2020), S. 90 f. sowie Hesse/Mengs/Grüttner (2020).

[318] Der Bezug zur Einwohnerzahl ist wichtig, um die Anknüpfungsfähigkeit an die Einwohnerzahl als zentralen Bedarfsindikator zu erhalten. Ausführliche Betrachtungen eines Flächenfaktors finden sich im letzten FAG-Gutachten (Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 92 f.) sowie in Hesse/Starke/Lenk (2025), S. 111-114.

[319] Vgl. Land Sachsen-Anhalt (2026).

die Gemeinde Havelberg in den Status eines Grundzentrums mit Teilfunktion eines Mittelzentrums erhoben.[320] Die nachfolgenden Abbildungen und Ausführungen basieren auf dem neuen Landesentwicklungsplan. Infolgedessen wurde der Datensatz um diese Änderungen in den Zuordnungen der Zentralen Orte-Kategorien angepasst.

Abbildung 77: Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Gemeindeaufgaben) nach Zentrale Orte-Status 2022-2024 (y-Achse begrenzt auf den Bereich [0 Euro/EW; 2.000 Euro/EW])



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

Auf dieser Basis dient Abbildung 77 (links) dazu, einen deskriptiven Vergleich der Pro-Kopf-Zuschussbeträge in den unterschiedlichen Zentrale Orte-Kategorien im Kontext mit der Einwohnerzahl der Gemeinden zu ziehen (graue Kreise: Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktionen, gelbe Vierecke: Grundzentren, rote Dreiecke: Mittelzentren, grüne Vierecke: Oberzentren).[321] Generell fällt auf, dass sich die Grundzentren von den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen, die Mittelzentren von den Grundzentren und die Oberzentren von den Mittelzentren erkennbar absetzen und somit im Mittel jede nächstgrößere Kategorien auch höhere Pro-Kopf-Zuschussbeträge verzeichnet. Durch die Hinzunahme der vier neuen Mittelzentren (im Datensatz handelt es sich um fünf neue Mittelzentren, da Osterburg und Seehausen jeweils als Mittelzentrum erfasst werden) wird die ursprünglich recht homogene Gruppe der Mittelzentren aufgebrochen: Die neuen Mittelzentren verzeichnen allesamt unterdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Zuschussbeträge (rote Dreiecke im Bereich von 8,5 bis 9,5 logarithmierten Einwohnern), wodurch sich der Gesamt-Durchschnittswert der Mittelzentren geringfügig verringert (alter LEP: 997 Euro/EW, neuer LEP: 978 Euro/EW). Während die Oberzentren ebenfalls eine homogene Gruppe darstellen, fallen die Grundzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen im Vergleich mit einer sehr

320 Vgl. Ministerium für Infrastruktur und Digitales Sachsen-Anhalt (2025), S. 74 f.

321 Der Bezug auf die logarithmierte Einwohnerzahl (und nicht die tatsächliche Einwohnerzahl) dient vor allem einer besseren Übersichtlichkeit, die dahinterliegenden Aussagen werden dadurch nicht beeinträchtigt.

viel heterogenen Struktur auf. Zudem sind hinsichtlich der Einwohnerzahlen klare Überlappungen mit der Gruppe der nicht-zentralörtlichen Gemeinden erkennbar (speziell im Bereich zwischen 7,0 bis 8,2 logarithmierten Einwohnern bzw. 1.000 bis 3.500 EW). Da es bislang keinen Nebenansatz für die Grundzentren gibt, wird die Anzahl der Einwohner in den Grundzentren und den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion in gleicher Höhe veredelt, ohne dass die zentralörtlichen Funktionen dafür eine Rolle spielen. Gleiches trifft auf die Grenze zwischen den Mittelzentren und Grundzentren zu (etwa bei 8,5 bis 9,5 auf der Skala der logarithmierten Einwohner bzw. 4.500 bis 8.000 EW): Gemäß dem geltenden Ansatz würde künftig die Einwohnerzahl Seehausens (2024: 4.569 EW) im Rahmen des Zentralitätszuschlags veredelt, das sogar geringfügig größere Grundzentrum Falkenstein/Harz (2024: 4.965 EW) jedoch nicht.

Die starke Streuung der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen und Grundzentren soll nochmals mit Hilfe von Boxplots verglichen werden (Abbildung 77 rechts). Hierbei wird zunächst deutlich, dass sich die Mittelwerte (sowie die Mediane) beider Gruppen bereits erheblich voneinander unterscheiden (Grundzentren: 904 Euro/EW versus Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion: 768 Euro/EW). Innerhalb der angezeigten „Boxen" werden jeweils 50 % der Gemeinden einer Gruppe erfasst. Sie setzen sich aus dem 1. Quartil (unteres Ende der Box, 737 Euro/EW versus 630 Euro/EW), dem Median (Mittelstrich, 854 Euro/EW versus 706 Euro/EW) und dem 3. Quartil (oberes Ende der Box, 950 Euro/EW versus 834 Euro/EW) zusammen. Die Boxen beider Gruppen sind hinsichtlich der Ausprägung der Zuschussbeträge etwa gleich groß, die Box der Mittelzentren ist hingegen etwas kleiner, was eine geringere Varianz innerhalb der Gruppe der Mittelzentren signalisiert. Die Unterschiede in den Mittelwerten bzw. Medianen können sich dennoch in den Regressionsergebnissen widerspiegeln, beispielsweise in Form eines Veredelungsfaktors für die Grundzentren. Außerhalb der Zäune (von der Box abgehende Linien nach unten und oben) werden sog. Ausreißer als Punkte angezeigt, bei denen es sich um Gemeinden handelt, die im Vergleich zur Mehrheit der anderen Gemeinden ungewöhnlich niedrige oder hohe Ausprägungen der Zuschussbeträge in Euro/EW aufweisen. Sowohl die Gruppe der Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion, als auch die Grundzentren verzeichnen Ausreißer nach oben (mit besonders hohen Zuschussbeträgen), die oberhalb des Wertes von 2.000 Euro/EW liegen (aufgrund der Normierung der y-Achse auf den Wertebereich [0 Euro/EW; 2.000 Euro/EW] hier nicht sichtbar), und im Vergleich dazu lediglich einen Ausreißer nach unten. Dies lässt vermuten, dass die Mittelwerte sowohl bei den Grundzentren als auch den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktionen nach oben verzerrt sein könnten. Die Variationskoeffizienten i. H. v. 0,46 bei den Grundzentren bzw. 0,38 bei den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktionen besagen,[322] dass die Streuung innerhalb beider Gruppen ähnlich stark ausgeprägt ist. Im Vergleich dazu besteht bei den Mittelzentren mit ihren deutlich höheren Pro-Kopf-Zuschussbeträgen (946 Euro/EW) ein homogeneres Erscheinungsbild (Variationskoeffizient = 0,14).

[322] Der Variationskoeffizient ist der Quotient aus Standardabweichung und Mittelwert und bezeichnet ein relatives Streuungsmaß, das nicht von der Maßeinheit einer Datenreihe abhängt. Die alleinige Berechnung der Standardabweichung genügt in diesem Fall nicht, da diese nicht normiert ist und beiden Gruppen unterschiedliche Mittelwerte zugrunde liegen. Das statistische Maß des Variationskoeffizienten dient folglich dazu, beide Datenreihen hinsichtlich ihrer Varianz miteinander vergleichen zu können. Je höher der Koeffizient ausfällt, desto höher ist die Streuung innerhalb einer Datenreihe.

Das Ausgangsmodell der multivariaten regressionsanalytischen Überprüfung (Tabelle 20) bezieht sich noch auf den Status einer Gemeinde als Zentraler Ort gemäß dem noch geltenden LEP– und somit noch nicht auf den Verflechtungsbereich selbst. Aus dem Modell geht vor diesem Hintergrund hervor, dass die Regressionskoeffizienten zwar Mehrbedarfe aller Zentrale Orte-Kategorien anzeigen (Grundzentren: 7,54 Euro/EW, Mittelzentren: 83,95 Euro/EW, Oberzentren: 256,47 Euro/EW), diese jedoch (noch) statistisch insignifikant ausfallen. **Das Ausgangsmodell spricht somit zunächst nicht für eine Erweiterung bzw. Modifikation des Zentralitätszuschlags.** Die Einbeziehung der Verflechtungsbereiche erfolgt in Abschnitt 5.3.3.4, wobei ein Vergleich der Modelltypen vorgenommen wird (Zentrale Orte-Status versus Verflechtungsbereich).

5.3.3.4 Ausreißerbereinigung, Verschlankung des Modells und Modellvergleich zwischen Zentrale Orte-Status und Verflechtungsbereichen

Im Rahmen der Verschlankung des Regressionsmodells wurde zunächst intensiv überprüft, ob sog. **Ausreißerwerte** das Ergebnis der Regressionsanalyse umfassend verzerren.[323] Dabei wurde festgestellt, dass die Gemeinden mit Zuschussbeträgen von mehr als 1.500 Euro/EW die regressionsanalytischen Untersuchungen tatsächlich nachweisbar verzerren.[324] Bei den entsprechenden fünf Gemeinden (Leuna, Lützen, Barleben, Zielitz, Arneburg) handelt es sich durchgehend um steuerkraftstarke Gemeinden, deren Zuschussbeträge demnach aufgrund ihrer außergewöhnlich hohen Steuerkraft außergewöhnlich überhöht sind. Da es sich zudem um Gemeinden mit geringen Einwohnerzahlen handelt, führen bereits moderate Absolutbeträge zu ausgesprochen hohen Pro-Kopf-Werten. Diese atypischen Ausprägungen der Zuschussbeträge würden das Schätzmodell beeinträchtigen, weswegen die Daten der fünf Gemeinden aus dem statistischen Schätzmodell ausgeschlossen werden. Die Ausreißercharakteristik der genannten Gemeinden wurde durch die Anwendung statistischer Testverfahren geprüft und bestätigt.[325] Insofern handelt es sich um einen rein technischen Prozess, der die statistische Robustheit der empirischen Ergebnisse steigert. Sie ist weder selektiv noch ergebnisgetrieben.[326] Die sich aus den empirischen Untersuchungen ergebenden Gutachtervorschläge zur Anpassung der Parameter des Schlüsselzuweisungssystems gelten dann aber wiederum für alle Städte und Gemeinden, also auch die aus der Regressionsanalyse ausgeschlossenen.[327]

---

[323] Das Ausgangsmodell wurde nach erfolgter Ausreißerbereinigung nochmals geschätzt, um zu verhindern, dass die Ausreißer zu einem fehlerhaften Ausschuss einer Variablen führen könnten. Dies ist nicht der Fall, es unterscheiden sich jedoch die Regressionskoeffizienten im Einzelnen sowie die statistische Güte des Schätzmodells.

[324] Technisch erfolgt die Prüfung über eine sog. Residuenanalyse.

[325] Die Ausreißer wurden auf verschiedene Arten identifiziert: Zunächst zeigt der Boxplot der Zuschussbeträge in Euro/EW aller Gemeinden (kreisfreie Städte nur mit Anteil Gemeindeaufgaben) neben den benannten Ausreißern noch eine weitere Gemeinde mit einem auffällig niedrigen Pro-Kopf-Zuschussbetrag an (vgl. Anlage 6). Auf der Basis der Ausreißer, die auf dem Q-Q-Plot identifiziert wurden, und den Ergebnissen des sog. Dixon-Tests wurde jedoch entschieden, nicht alle auf dem Boxplot gezeigten Ausreißer aus der Regressionsanalyse auszuschließen, sondern nur die zuvor Genannten.

[326] Die Regressionsergebnisse, die parallel einschließlich der Ausreißerfälle durchgeführt wurden, bestätigen die Kernaussagen der Überprüfung. Andere auffällige Kommunen, die jedoch statistisch-technisch nicht als einflussreiche Ausreißer bestätigt werden konnten, verblieben im Regressionsmodell.

[327] Das heißt auch, dass die Ausreißergemeinden in die Simulationsrechnungen in Abschnitt 6 integriert werden.

Tabelle 21: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Gemeindeaufgaben) 2022-2024 (Finalmodelle A und B)

Abhängige: **Zuschussbeträge der HPB 1-5**	*Finalmodell A* (ZO-Status, alter LEP) Regressionskoeffizient β *(Standardfehler)*	*Finalmodell B* (Verflechtungsbereiche, neuer LEP) Regressionskoeffizient β *(Standardfehler)*
(Konstante)	**398,085***** ***(75,301)***	**404,060***** ***(76,596)***
Quote der 6- bis unter 10-Jährigen	**42,421**** ***(20,607)***	**40,903**** ***(20,996)***
Statistischer Faktor Grundzentrum	**98,551***** ***(21,505)***	**99,461***** ***(22,274)***
Statistischer Faktor Mittelzentrum / Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt (Mittelzentrum)	**242,144***** ***(34,457)***	**1,010***** ***(0,159)***
Statistischer Faktor Oberzentrum / Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt (Oberzentrum)	**436,060***** ***(85,472)***	**3,214***** ***(0,645)***
KFA-relevante Steuereinnahmen je Einwohner	**0,205***** ***(0,021)***	**0,206***** ***(0,022)***
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R^2)	0,461	0,442
F-Statistik	37,225	34,604
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	213	213

(Standardfehler in Klammern), fett hervorgehoben sind die Variablen mit signifikanten Einflüssen.

* Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste" statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste" statistische Signifikanz)

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

Im Rahmen des sich nun anschließenden **Verfahrens der schrittweisen Eliminierung** wurden folgende Variablen aus dem Regressionsmodell ausgeschlossen, weil sie entweder der statistischen Prüfung nicht standhalten (insignifikante Regressionskoeffizienten) oder im Widerspruch zu den Mechanismen des FAG ST stehen würden (keine Negativ-Veredelung von Minderbedarfen):[328] die logarithmierte Einwohnerzahl, die Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl, die Quote unter 6-Jähriger, die Quote 10- bis unter 18-Jähriger, die Quote ab 65-Jähriger und die Einwohnerdichte. Die Zwischenergebnisse der Bereinigung um Ausreißer und der sich anschließenden schrittweisen Eliminierung finden sich im Anhang 8. Das Zwischenmodell 1 illustriert die Regressionsergebnisse unter Ausschluss der angesprochenen Ausreißergemeinden, während im Zwischenmodell 2

[328] Die folgenden Darstellungen weisen das Ergebnis nach der Durchführung aller Verfahrensschritte aus. Im Verfahren der schrittweisen Eliminierung wurden allerdings die Variablen einzeln nach der aufsteigenden Rangfolge ihres statistischen Erklärungswerts (von der geringsten Erklärung zur höchsten Erklärung) aus dem Modell ausgeschlossen und danach das gesamte Regressionsmodell erneut vertieft geprüft.

die Wachstumsrate der Einwohnerzahl, die statistisch insignifikanten Quoten der Altersstruktur und die Einwohnerdichte ausgeschlossen wurden. Das **finale Regressionsmodell** unter Ausschluss der Ausreißergemeinden und statistisch insignifikanten Variablen wird in Tabelle 21 dargestellt. Zusätzlich zum Zwischenmodell 2 im Anhang 8 musste die logarithmierte Einwohnerzahl aus dem Regressionsmodell ausgeschlossen werden,[329] wodurch die **Angemessenheit der Hauptansatzstaffel nicht mehr gegeben** ist.

Die beiden illustrierten Finalmodelle unterscheiden sich in den erklärenden Variablen für die Prüfung der Mehrbedarfe aus den zentralörtlichen Funktionen: Das Finalmodell A bezieht sich auf den Zentrale Orte-Status auf der Basis des bisher noch geltenden Landesentwicklungsplans (wie auch das Ausgangsmodell), das Finalmodell B basiert auf dem *künftigen Landesentwicklungsplan* mit vier zusätzlichen Mittelzentren, welcher zudem die Mittelbereiche der Mittelzentren und Oberzentren ausweist. Das Verhältnis aus der Einwohnerzahl der Verflechtungsbereiche und der Kernstadt (Mittel- bzw. Oberzentrum) wird entsprechend als erklärende Variable verwendet. Das Modell B entspricht somit einer Weiterentwicklung der Überprüfung von Bedarfen, welche aufgrund der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen entstehen. Anhang 9 vergleicht diesbezüglich die Finalmodelle A und C: Beide beziehen sich auf den Status als Zentraler Ort (d. h., Dummy-Variablen), wobei Modell A auf den bisherigen LEP und Modell C auf den künftigen LEP (mit den vier zusätzlichen Mittelzentren) Bezug nimmt. Dabei stellt sich heraus, dass Robustheit und Güte beider Modelle annähernd identisch sind, jedoch der Regressionskoeffizient für die Dummy-Variable der Mittelzentren in Finalmodell C um etwa 40 Euro/EW geringer ausfällt. Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Mehrbedarfe der Mittelzentren verringern sich durch die zusätzlichen vier mittelzentralen Orte entsprechend, was c. p. auch den Veredelungsfaktor absenken würde.[330]

Die Gesamtsignifikanz beider Modelle ist gegeben,[331] wodurch die nachfolgenden gutachterlichen Empfehlungen auf einer stabilen statistischen Basis stehen. Aus den finalen Regressionsmodellen können folgende Aussagen abgeleitet werden: Steigt die Quote der 6- bis unter 10-Jährigen in einer Gemeinde um 1 Prozentpunkt, dann erhöhen sich die Zuschussbeträge durchschnittlich c. p. um 42,42 Euro/EW (Finalmodell A; Finalmodell B: 40,90 Euro/EW). Auf Basis dieses Regressionskoeffizienten wird der bestehende **U10-Nebenansatz im FAG Sachsen-Anhalts im Grundsatz bestätigt**.[332]

---

[329] Zwar war die entsprechende erklärende Variable im Regressionsmodells statistisch signifikant, die Konstante bleibt jedoch auch infolge des Ausschlusses mehrerer Variablen im Zwischenmodell 2 negativ. Erst durch den Wegfall der logarithmierten Einwohnerzahl etablierte sich ein Schätzmodell, welches den Parametern des FAG in Sachsen-Anhalt gerecht werden konnte.

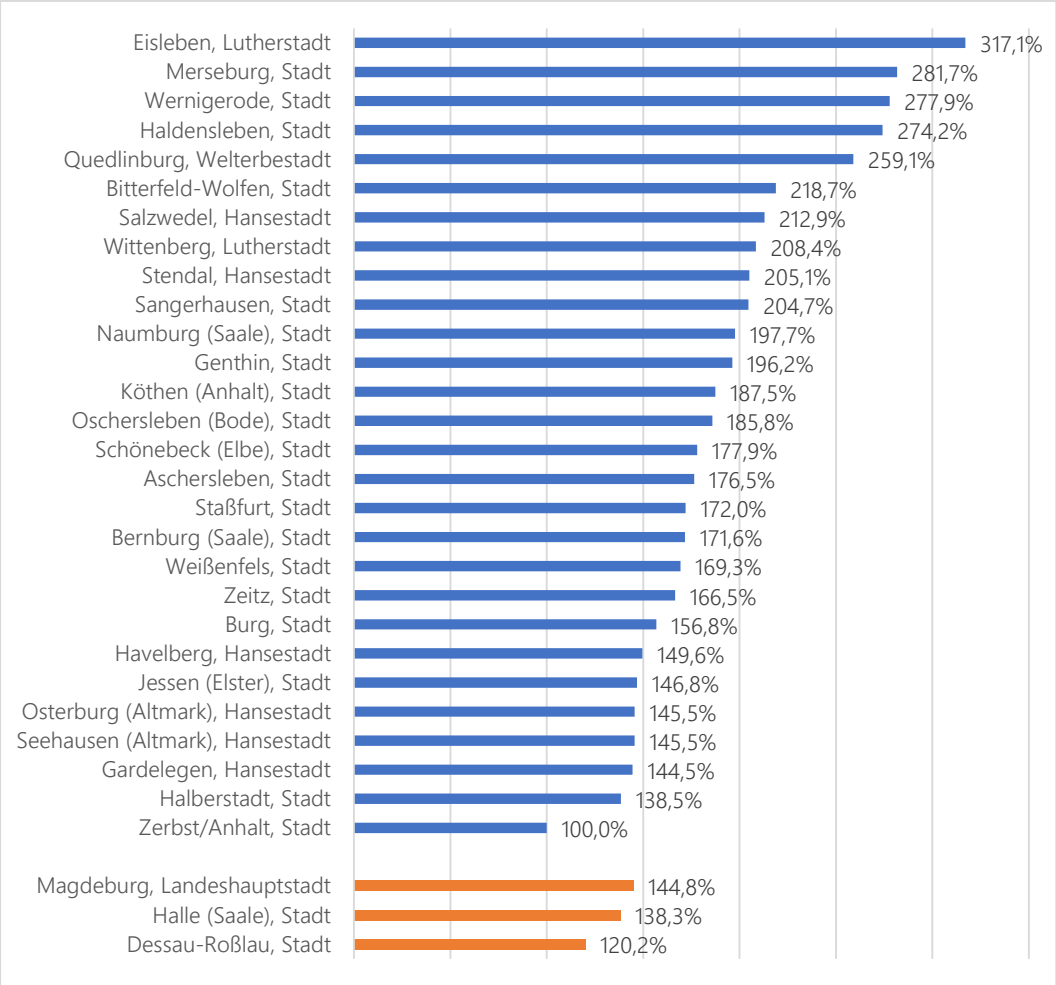
[330] Hier sei nochmals darauf verwiesen, dass die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der zusätzlichen Mittelzentren allesamt niedriger liegen als die durchschnittlichen Werte der bisherigen Mittelzentren (siehe dazu nochmals Abbildung 74).

[331] Dies ist anhand der F-Statistik i. H. v. 37,225 bzw. 34,604 abzuleiten. Weiterhin sagt das in beiden Modellen erreichte Bestimmtheitsmaß von R^2 = 0,461 (Finalmodell A; Finalmodell B: 0,442) aus, dass durch die erklärenden Variablen rund 46,1 % der Gesamtstreuung zwischen den Gemeinden erklärt werden kann. Angesichts des sparsamen Umfangs des Modells (nur fünf erklärende Variablen), der ausdefinierten zentralörtlichen Variablen im Finalmodell B (konkrete Einzugsbereiche bei Zentralen Orten, Wert „0“ bei nicht-zentralörtlichen Gemeinden) und der vielfältigen beobachtbaren und nicht beobachtbaren Einflussfaktoren auf das Regressionsergebnis (siehe Abschnitt 5.1.2) ist dieser Wert ausgesprochen hoch. Er ist derart ausgestaltet, dass die Modellergebnisse ausgezeichnet dazu geeignet sind, um die Parameter des Schlüsselzuweisungssystems darauf zu gründen.

[332] Dieses Ergebnis ist im Gesamtkontext stimmig: Die Jugendhilfe (Hilfen zur Erziehung) ist vorrangig eine Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte. Sie wird dort durch die Besondere Ergänzungszuweisung für Jugendhilfeleistungen unterstützt. Die Kindertagesbetreuung hat stattdessen einen eigenen Finanzierungsstrom, der offenbar die Differenzen zwischen den Gemeinden gut abdeckt.

Die Überprüfung der Mehrbedarfe der Zentralen Orte im **Finalmodell A** setzt direkt an der Funktionsweise des geltenden Zentralitätszuschlags an, indem die Einwohnerzahl der Mittelzentren pauschal mit einem Faktor veredelt wird. Die Regressionsergebnisse zeigen, dass eine pauschale Veredelung der Mehrbedarfe durch zentralörtliche Funktionen auch für Grundzentren erfolgen sollte: Handelt es sich bei einer Gemeinde um ein Grundzentrum, Mittelzentrum bzw. Oberzentrum, entstehen innerhalb der Gemeinde im Durchschnitt Mehrbedarfe i. H. v. 98,55 Euro/EW, 242,14 Euro/EW bzw. 436,06 Euro/EW. Diese pauschalen Mehrbedarfe der Oberzentren würden aber nicht mit Hilfe eines neu einzuführenden Nebenansatzes im FAG Sachsen-Anhalts berücksichtigt, weil die Oberzentren bzw. kreisfreien Städte über eine eigene Teilschlüsselmasse verfügen. Der Nebenansatz hätte somit keine Umverteilungswirkungen zur Folge.

Abbildung 78: Quote der Einwohner in den Verflechtungsbereichen im Vergleich zur Einwohnerzahl des Zentralen Ortes



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

Die Weiterentwicklung des **Finalmodells B** basiert auf dem neuen LEP (wodurch vier neue Mittelzentren hinzukommen, vgl. Abschnitt 5.3.3.3) und sieht entsprechend vor, dass die Veredelung mit zunehmender Größe des

zu versorgenden Verflechtungsbereichs ansteigt. Bei den ausgegebenen Verflechtungsbereichen handelt es sich durchgängig um Mittelbereiche (auch bei den Oberzentren).[333] Die Verhältnisse aus den Einwohnerzahlen der Mittelbereiche zur Einwohnerzahl des Mittelzentrums liegen dabei in der Spanne von 100 %[334] bis 317 % (Eisleben), hinsichtlich der Oberzentren beträgt die Spanne 120 % (Dessau-Roßlau) bis 145 % (Magdeburg).[335] Damit ist gesichert, dass der statistische Effekt separat für die Mittelzentren und Oberzentren untersucht wird. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse zeigen auf der Grundlage ihrer zu versorgenden Mittelbereiche **statistisch hoch signifikante Mehrbedarfe der Mittel- und Oberzentren** an. Bezugnehmend auf die Mittelzentren signalisiert der Regressionskoeffizient höhere Zuschussbeträge i. H. v. 10,10 Euro/EW, sofern das Verhältnis der Einwohnerzahl des Mittelbereichs zur Kernstadt um 10 Prozentpunkte ansteigt. Der Effekt fällt damit umso stärker aus, je größer das angezeigte Verhältnis ist: Die Funktion von Eisleben als Mittelzentrum wird demnach aufgrund des viel größeren Verflechtungsbereichs stärker veredelt als für Zerbst/Anhalt, welches einen Verflechtungsbereich aufweist, der sich nur auf die eigene Kernstadt bezieht.

Für die Oberzentren liegt der Regressionskoeffizient bei 32,14 Euro/EW. Im Unterschied zur Prüfung des Status als Oberzentrum in Finalmodell A kann der Bezug auf die Mittelbereiche der Oberzentren tatsächlich in einen Nebenansatz innerhalb der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte überführt werden, da jede der drei kreisfreien Städte eine unterschiedliche Quote aus Mittelbereich und eigener Einwohnerzahl aufweist. Ferner weisen auch die **Grundzentren** aufgrund ihrer Funktion als Zentraler Ort **Mehrbedarfe** (i. H. v. 99,46 Euro/EW) auf, wobei der Regressionskoeffizient zum Finalmodell A fast identisch ausfällt.

Insgesamt bilden die Regressionsergebnisse für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Gemeindeaufgabenanteile) deren finanzielle und strukturelle Merkmale im Durchschnitt der Jahre 2022 bis 2024 ab. Die Ergebnisse sind robust gegenüber einer moderaten Bandbreite von Änderungen an den Eingangsdaten. Alle Variablen unterliegen im Zeitablauf Veränderungen, sodass in längeren Zyklen eine erneute Überprüfung erforderlich sein wird. Gegenüber mittelfristigen Veränderungen ist das System hingegen robust.[336]

5.3.4 Berechnung der Veredelungsfaktoren

Das Finalmodell B entspricht der zentralen Gutachterempfehlung, da sich die dahinter liegende kommunale Gliederung auf den künftigen LEP (mit vier zusätzlichen Mittelzentren) bezieht, welcher die Mittelbereiche der

---

[333] Vgl. Ministerium für Infrastruktur und Digitales Sachsen-Anhalt (2025), S. 314-316.

[334] Ein solcher Fall liegt in der Gemeinde Zerbst/Anhalt vor: Hierbei entspricht der Verflechtungsbereich des Mittelzentrums genau seiner eigenen Einwohnerzahl.

[335] Für die Städte und Gemeinden, welche kein Mittelzentrum oder Oberzentrum sind, beträgt der Faktor der Einzugsweite 0 %.

[336] Dies gilt auch, wenn sich Merkmale der betrachteten Kommunen verändern. Wenn sich also eine Änderung der Anzahl der Mittelzentren oder Oberzentren ergibt, etwa durch eine Reform des gegenwärtig geltenden Landesentwicklungsplans, kann sich dies auf die berechneten Veredelungsfaktoren auswirken. Wird eine zusätzliche Stadt als Oberzentrum eingestuft, die sich hinsichtlich ihrer Wirtschafts-, Steuer- und Investitionsstärke deutlich von den anderen Städten unterscheidet, wirkt sich das massiv auf den Regressionskoeffizienten aus, da bislang lediglich drei Oberzentren existieren. Weniger gravierend gilt dies für die Gruppe der gemäß bisherigem LEP 22 Mittelzentren. Auch wenn durch den künftigen LEP vier neue Mittelzentren hinzukommen, könnte auch das Ergebnis der empirischen Überprüfung aus dem FAG-Gutachten 2023 auch auf diese Fälle übertragen werden, wenngleich sie nicht im engeren Sinne zur Datengrundlage der Prüfung gehörten. Findet jedoch eine umfangreichere Änderung der Kategorisierung der Zentralen Orte nach dem Landesentwicklungsplan statt, so wäre es ratsam, die Regressionsanalysen im Zuge dieser Reform erneut durchzuführen. Gemäß Anlage 8 verringert sich der Regressionskoeffizient der Mittelzentren geringfügig, was wiederum den Veredelungsfaktor ebenfalls absenkt.

Mittelzentren und Oberzentren ausweist. Die Regressionsergebnisse aus Tabelle 21 (Finalmodell B) haben gezeigt, dass die allgemeine Hauptansatzstaffel im FAG Sachsen-Anhalts gemäß § 13 Abs. 4 FAG entfallen und stattdessen die ungewichtete Ist-Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres als Hauptansatz fungieren sollte. Darüber hinaus sollte der U10-Nebenansatz beibehalten und modifiziert werden. Der Nebenansatz für Zentrale Orte sollte umfassend überarbeitet werden: So sollte der Status einer kreisangehörigen Gemeinde als Grundzentrum ebenfalls im FAG veredelt werden. Die Mittelzentren werden nicht mehr pauschal nach ihrer Einwohnerzahl veredelt, sondern infolge des Verhältnisses der Einwohnerzahl ihres Mittelbereichs zur Kernstadt. Gleiches trifft auf die kreisfreien Städte bzw. Oberzentren zu.

Tabelle 22: Herleitung der Veredelungsfaktoren für die Nebenansätze der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte gemäß Finalmodell B

Koeffizient: Konstante	(a)	404,06
Koeffizient: Steuereinnahmen je Einwohner	(b)	0,21
(um Ausreißer bereinigter) Mittelwert Steuereinnahmen je Einwohner	(c)	999,04
*Regressionskoeffizient * Mittelwert*	*(d) = (b)*(c)*	*209,80*
Steuerkraftbereinigte Konstante	**(e) = (a)+(d)**	**613,86**
N E B E N A N S Ä T Z E (nur kreisangehörige Gemeinden)		
Gutachtervorschlag: Ansatz für Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren		
Koeffizient: Quote von 6- bis unter 10-Jährigen	(f)	40,90
Veredelungsfaktor: Kinder von 6 bis unter 10 Jahren (Aufschlag von … Einwohnern je Kind dieser Altersklasse) °	**(g) = (f)/(e)*100**	**6,66**
Gutachtervorschlag: Ansatz für Zentrale Orte		
Koeffizient: Grundzentren	(h)	99,46
Veredelungsfaktor: Funktion als Grundzentrum	**(i) = (h)/(e)**	**16,20 %**
Koeffizient: Verhältnis EW-Zahl Mittelbereich zu Mittelzentrum	(j)	1,01
Veredelungsfaktor: Funktion als Mittelzentrum °°	**(k) = (j)/(e)**	**16,45 %**
N E B E N A N S Ä T Z E (nur kreisfreie Städte)		
Gemeindeaufgabenanteil der kreisfreien Städte 2022-2024	(l)	49,9 %
Veredelungsfaktor: Kinder von 6 bis unter 10 Jahren °	**(m) = (f)/(e)*100*(l)**	**3,32**
Koeffizient: Verhältnis EW-Zahl Mittelbereich zu Oberzentrum	(m)	3,21
Veredelungsfaktor: Funktion als Oberzentrum °°	**(n) = (m)/(e)**	**52,29 %**

° Der Veredelungsfaktor wird mit der Zahl der Kinder dieser Altersklasse multipliziert.

°° Die Veredelungsfaktor wird mit der Summe der Einwohnerzahl des Mittelbereichs multipliziert.

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

Die Herleitung der modifizierten Veredelungsfaktoren für die Nebenansätze wird nachfolgend detailliert für das **Finalmodell B** vorgenommen (Tabelle 22), welches von den Gutachtern zur Umsetzung empfohlen wird. Den Ausgangspunkt stellt die Berechnung der Konstante dar, die um den Effekt der Kontrollvariable für die

Pro-Kopf-Steuereinnahmen bereinigt wird (Tabelle 22, oberer Teil).[337] Diese steuerkraftbereinigte Konstante bildet den Ausgangspunkt für die Gewichtung der Nebenansätze zueinander. Die gutachterlich empfohlenen Veredelungsfaktoren ergeben sich, indem die jeweiligen, empirisch ermittelten Regressionskoeffizienten durch die steuerkraftbereinigte Konstante geteilt werden:

- Hinsichtlich des Ansatzes für Kinder ergibt sich ein Veredelungsfaktor i. H. v. 6,66, welcher deutlich niedriger ist als bisher (12,53). Somit erhält eine Gemeinde für jedes Kind dieser Altersklasse einen Zuschlag von 6,66 fiktiven Einwohnern zu ihrem Hauptansatz. Für die kreisfreien Städte muss der ermittelte Veredelungsfaktor mit deren Gemeindeaufgabenanteil multipliziert werden (2022-2024: 49,9 %), da nur dieser Teil ihrer Zuschussbeträge in die Regressionsanalyse einbezogen wurde. Der Veredelungsfaktor beträgt folglich 3,32.
- Die Veredelungsfaktoren beim Nebenansatz für Zentrale Orte ändern sich grundsätzlich. Die Einwohnerzahl der Grundzentren wird pauschal mit einem Veredelungsfaktor i. H. v. 16,20 % veredelt. Die Einwohnerzahl der Mittelbereiche der Mittelzentren wird mit einem Faktor i. H. v. 16,45 % veredelt.
- In der Säule der kreisfreien Städte wird die Einwohnerzahl der Mittelbereiche der Oberzentren (also jeder der drei kreisfreien Städte) mit einem Faktor i. H. v. 52,29 % veredelt.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird die Verteilung der Teilschlüsselmassen für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte grundlegend angepasst. Für den künftigen Finanzausgleich bedeutet dies eine zielgerichtetere und sachgerechtere Veredelung von Bedarfstatbeständen im Schlüsselzuweisungssystem. Der Hauptansatz (die entfallende Hauptansatzstaffel) und die Nebenansätze spiegeln die relativen Bedarfsgewichte für die Ebene der Gemeindeaufgaben vor dem Hintergrund der konkreten kommunalen Finanzlage der Jahre 2022 bis 2024, wodurch sie auf die Erfordernisse der Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt zugeschnitten sind. Der angepasste Nebenansatz für Zentrale Orte sichert, dass die speziellen Sonderbedarfe der Grund-, Mittel- und Oberzentren passgenau anerkannt werden. Dies bedingt eine statistisch abgesicherte Erfassung der pauschalen Mehrbedarfe dieser Städte und sieht entsprechend neue bzw. angepasste Veredelungsfaktoren vor. Präzise Modellrechnungen der Auswirkungen der Umstellung von der Hauptansatzstaffel auf eine stärkere Veredelung der zentralörtlichen Funktionen und der Modifikation des U10-Nebenansatzes[338] werden in Abschnitt 6.1 dokumentiert.

[337] Hierfür wird der Durchschnitt der Steuereinnahmen je Einwohner der Jahre 2021 bis 2023 berechnet, wobei die Ausreißerwerte (mit Zuschussbeträgen < 0 Euro/EW sowie > 2.000 Euro/EW) hier analog zur Bereinigung in der Regressionsanalyse (im Finalmodell gegenüber dem Ausgangsmodell) aus der Mittelwertberechnung ausgeschlossen werden. Der um Ausreißer bereinigte Mittelwert i. H. v. 882,71 Euro an Steuereinnahmen je Einwohner wird mit dem Regressionskoeffizienten der Kontrollvariable für die Steuerkraft der Gemeinden (0,239) multipliziert (= 210,97 Euro/EW) und anschließend zur Konstante des Regressionsmodells (339,44 Euro/EW) addiert, was 550,41 Euro/EW ergibt (ggf. Differenzen durch Rundungen).

[338] Der deutlich nach unten angepasste Veredelungsfaktor beim Nebenansatz für Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren garantiert eine genauere Veredelung der kommunalen Ausgabenlasten infolge der Kindertagesbetreuung und Schulträgeraufgaben.

5.4 Empirische Überprüfung des Finanzbedarfs bei den Landkreisen und kreisfreien Städten (Kreisaufgaben) und Ableitung von Nebenansätzen

Parallel zu den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeaufgabenanteilen der kreisfreien Städte werden nachfolgend auch die Bedarfstatbestände auf Seiten der Landkreise und Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte überprüft. Die Vorgehensweise bei der regressionsanalytischen Betrachtung folgt ebenfalls dem in Abschnitt 5.2 vorgestellten theoretischen Vorüberlegungen, wobei sich das zugrundeliegende Regressionsmodell aufgrund der geringen Anzahl an Beobachtungseinheiten (elf Landkreise, drei kreisfreie Städte) unterscheidet (vgl. Abschnitt 5.4.1). Bei den kreisfreien Städten wird auf den Kreisaufgabenanteil abgestellt.

In der Säule der Landkreise ist neben der Summe der Einwohnerzahl (Hauptansatz) die Anzahl der Einwohner im Alter bis unter 6 Jahren (Veredelungsfaktor 13,39) sowie der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II (Veredelungsfaktor 8,23) für die Bildung des Gesamtansatzes maßgeblich. In der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte ist dies neben der Einwohnerzahl die Anzahl der Einwohner im Alter bis unter 6 Jahren sowie im Alter von 6 bis unter 10 Jahren (Veredelungsfaktoren 6,90 bzw. 6,07) sowie die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II (Veredelungsfaktor 4,25).

5.4.1 Aufstellung des Regressionsmodells

Die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisaufgabenanteile) werden nachfolgend als zu erklärende Variablen verwendet. Dabei werden nicht nur die Landkreise einbezogen, sondern auch die Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte (vgl. zur Berechnung der Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile Abschnitt 5.3.1.2). Da es sich im Unterschied zu den kreisangehörigen Gemeinden nur um elf Landkreise und drei kreisfreie Städte handelt, wodurch deutlich weniger Beobachtungseinheiten für die regressionsanalytischen Untersuchungen zur Verfügung stehen, wird neben den Jahren 2022 bis 2024 zusätzlich das Jahr 2021 einbezogen. Beim Schätzmodell handelt es sich um ein sog. Pooled OLS-Regressionsmodell,[339] bei dem nicht der Durchschnittswert der Landkreise und kreisfreien Städte über die Jahre gebildet, sondern jedes der vier Jahre einzeln als Datensatz in die Analyse eingeht. Auf diese Weise wird die Anzahl der Beobachtungseinheiten von 14 auf 56 erhöht (14 Datenpunkte multipliziert mit vier Jahresscheiben), was sich positiv auf die Robustheit und Gesamtsignifikanz des Modells auswirkt.[340]

[339] Vgl. Cameron/Trivedi (2008), S. 702.

[340] Der Nachteil einer Pooled OLS-Analyse besteht darin, dass die als Paneldatensatz (eine Beobachtungseinheit wird über mehrere Zeitpunkte bzw. Jahre beobachtet) genutzte Datenbasis lediglich als Querschnittsanalyse geschätzt wird. Vgl. ebenda, S. 699. Alle Beobachtungen werden folglich in der Form in das zu schätzende Modell übernommen, als ob sie aus dem gleichen Jahr stammen würden. Vgl. Kohler/Kreuter (2012), S. 321.

Tabelle 23: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen für die Landkreise und kreisfreien Städte (Anteil Kreisaufgaben)

Erklärende Variablen	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Zentraler Bedarfsträger
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote bis zu 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis unter 10-Jähriger	Schulträgeraufgaben (allgemeinbildende Schulen)
Quote 10- bis unter 18-Jähriger	Schulträgeraufgaben (weiterführende Schulen)
Quote über 65-Jähriger	Demografischer Wandel
Einwohnerdichte: EW pro qkm (bzw. Siedlungsdichte)	Kosten der Dünnbesiedlung
Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften	Soziallasten

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 23 enthält die in das Regressionsmodell einbezogenen Variablen, die überwiegend bereits im Regressionsmodell für die kreisangehörigen Gemeinden genutzt wurden (vgl. Abschnitt 5.3.2).[341] Neu hinzu tritt die **Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften** (SGB II-Quote),[342] mit deren Hilfe der Einfluss der Soziallasten auf die kommunalen Einheiten und damit der Soziallastenansatz selbst geprüft wird. Angesichts der intensiven Ausstrahlwirkung der Leistungsberechtigung nach dem SGB II auf die Sozial- und Jugendhilfeleistungen dient die Zahl der SGB II Bedarfsgemeinschaften (trotz des schwindenden Anteils der SGB II-Leistungen an den gesamten Sozialen Leistungen, vgl. Abbildung 22) als Proxyvariable zur Abbildung zahlreicher direkter und indirekter Sozialbelastungen in den Landkreisen und kreisfreien Städten (vgl. zur Begründung der Verwendung der SGB II-Bedarfsgemeinschaften Abschnitt 1.3.2.2). Im Falle einer statistischen Signifikanz des zugrundeliegenden Regressionskoeffizienten wäre der Soziallastenansatz in beiden Teilschlüsselmassen beizubehalten und dessen Stärke ggf. zu modifizieren.

5.4.2 Ergebnisse der Regressionsanalyse

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Regressionsanalyse für die Landkreise und die Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte vorgestellt und interpretiert. Dabei wird zunächst das Ausgangsmodell mit allen erklärenden Variablen illustriert (Tabelle 24). Im weiteren Verlauf wird das um die statistisch insignifikanten Variablen bereinigte Finalmodell vorgestellt, das für die Bestimmung bzw. Modifizierung der konkreten Nebenansätze herangezogen wird (Tabelle 25).

[341] Die Pro-Kopf-Steuereinnahmen gehen wiederum nicht in die Regressionsanalyse ein, da die Landkreise keine eigenen Steuereinnahmen verzeichnen.

[342] Vgl. zur Definition einer Bedarfsgemeinschaft nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch § 7 SGB II.

Tabelle 24: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisaufgaben) 2021-2024 (Ausgangsmodell)

Abhängige: **Zuschussbeträge der HPB 1-5**	Regressionskoeffizient β *(Standardfehler)*	Varianz-Inflations-Faktor (VIF)
(Konstante)	**5.002,960***** ***(1.585,473)***	-
Einwohnerzahl (logarithmiert)	**-197,562***** ***(61,987)***	4,925
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	**53,600***** ***(9,096)***	5,830
Quote bis zu 6-Jähriger	**-318,992***** ***(61,531)***	5,556
Quote 6- bis unter 10-Jähriger	-108,930 *(153,435)*	10,147
Quote 10- bis unter 18-Jähriger	70,272 *(63,671)*	5,686
Quote der ab 65-Jährigen	-17,253 *(17,357)*	16,946
Einwohnerdichte (Einwohner je qkm Gesamtfläche)	**-6.550,491*** ***(3.724,498)***	7,544
Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften	**76,635***** ***(17,592)***	2,362
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R^2)	0,770	
F-Statistik	24,043	
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	56	

(Standardfehler in Klammern), fett hervorgehoben sind die Variablen mit signifikanten Einflüssen.

* Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste" statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste" statistische Signifikanz)

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

Im Ausgangsmodell der Pooled OLS-Regressionsanalyse für die Landkreise und Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte (Tabelle 24) wird zunächst deutlich, dass die F-Statistik moderat ausfällt (24,043) und somit die Gesamtsignifikanz des Schätzmodells gegeben ist. Zudem verzeichnet das korrigierte Bestimmtheitsmaß mit über 77 % einen ausgesprochen hohen Wert. Die Restunsicherheit des Regressionsmodells ist erneut auf die bereits in Abschnitt 5.3.3 angegebenen Gründe zurückzuführen. Trotz des hohen Bestimmtheitsmaßes und der vorliegenden Gesamtsignifikanz des Modells sind die Ausprägungen der einzelnen Regressionskoeffizienten zum Teil als kausal fragwürdig einzustufen. Hier ist zuvorderst die logarithmierte Einwohnerzahl angesprochen, die einen sehr hohen Negativwert aufweist (Tabelle 24, zweite Zeile) und damit auf eine negative Veredelung der Einwohnerzahl in den Teilschlüsselmassen für die Landkreise und kreisfreien Städte hinweisen würde.

Gleichzeitig wurde ein positiver, statistisch signifikanter Regressionskoeffizient für die SGB II-Quote ermittelt, was gleichbedeutend mit *steigenden* Pro-Kopf-Zuschussbeträgen bei einer höheren Anzahl an Bedarfsgemeinschaften ist. Der Koeffizient der Einwohnerdichte ist hoch negativ ausgeprägt, was für die Veredelung einer *Dünn*besiedlung sprechen würde (vgl. Abschnitt 5.3.3.2). In der Gesamtschau sind zwar viele Regressionskoeffizienten der erklärenden Variablen statistisch (zum Teil hoch) signifikant, jedoch ist zugleich ein ausgeprägtes Multikollinearitätsproblem festzustellen (die Variablen beeinflussen sich gegenseitig), welches in der rechten Spalte von Tabelle 24 mit Hilfe der angegebenen Varianz-Inflations-Faktoren (VIF) angegeben wird. Das Problem der gegenseitigen Beeinflussung der erklärenden Variablen tritt ab einem Wert von > 4 auf.[343] Dieser wurde bei sieben der acht erklärenden Variablen gemessen, wobei der VIF bei der Quote der ab 65-Jährigen am höchsten ausfällt. Die Multikollinearität hat zur Folge, dass das Modell aus technischer Sicht robust erscheint, jedoch kausal nicht nachvollziehbar hohe Signifikanzen für viele erklärenden Variablen ausgibt. Die Ausprägungen der einzelnen Regressionskoeffizienten des Ausgangsmodells bieten damit lediglich einen begrenzten Informationswert.

Tabelle 25: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisaufgaben) 2021-2024 (Finalmodell)

Abhängige: **Zuschussbeträge der HPB 1-5**	Regressionskoeffizient β *(Standardfehler)*	Varianz-Inflations-Faktor (VIF)
(Konstante)	**463,647***** ***(86,869)***	-
Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften	**109,118***** ***(18,879)***	1,000
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R^2)	0,368	
F-Statistik	33,059	
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	56	

(Standardfehler in Klammern), fett hervorgehoben sind die Variablen mit signifikanten Einflüssen.

* Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste" statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste" statistische Signifikanz)

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

Das in Tabelle 24 illustrierte Ausgangsmodell wird nachfolgend um die Variablen reduziert, die für die Multikollinearität verantwortlich sind und deren kausale Wirkrichtung für die Gruppe der Landkreise ungeeignet ist (z. B.: negative Einwohnerveredelung). Im Einzelnen werden die Variablen der logarithmierten Einwohnerzahl, der Wachstumsrate der Einwohnerzahl, der Einwohnerdichte sowie die Quoten sämtlicher Altersgruppen aus

[343] Vgl. Komlos/Süssmuth (2010), S. 112.

dem Regressionsmodell eliminiert.[344] In der Folge ergibt sich in Tabelle 25 nur noch eine erklärende Variable mit einer ausreichenden statistischen Aussagekraft: die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften. Dabei ist außerdem feststellbar, dass die Multikollinearität im Zuge der schrittweisen Eliminierung der Variablen vollständig abgenommen hat: Der Varianz-Inflations-Faktor liegt nun bei 1, wonach die beiden übrigen Erklärenden sich nicht gegenseitig beeinflussen.[345] Die Gesamtsignifikanz des finalen Regressionsmodells hat sich gegenüber dem Ausgangsmodell verbessert, das Bestimmtheitsmaß hat sich infolge der Verkleinerung des Modells auf 36,8 % reduziert, was jedoch im Kontext der geringen Grundgesamtheit und des verwendeten Modelltyps einen immer noch außergewöhnlich guten Wert darstellt. Hinsichtlich des illustrierten Regressionskoeffizienten kann konstatiert werden, dass eine um einen Prozentpunkt höhere Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften zu einer Erhöhung der Zuschussbeträge c. p. um durchschnittlich 109,12 Euro/EW führt. **Auf Basis der Modellergebnisse empfehlen die Gutachter somit, den Soziallastenansatz beizubehalten bzw. dessen Umfang zu modifizieren. Der U6-Nebenansatz ist hingegen in beiden Teilschlüsselmassen aufzulösen.**

Die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften bietet im Hinblick auf ihre Ausstrahlwirkung auf die anderen Sozialleistungsarten (vgl. Abschnitt 1.3.2.2) nach wie vor den optimalen Indikator um die Finanzbedarfe der Landkreise und kreisfreien Städte, die ihnen aus den Sozialen Leistungen entstehen, zu quantifizieren und im Schlüsselzuweisungssystem zu veredeln. Dass in der Teilschlüsselmasse der Landkreise lediglich der Nebenansatz für Soziallasten verbleibt, ist angesichts der finanziellen Bedeutung der Soziallasten für die Landkreise nachvollziehbar: Im Jahr 2024 standen diese für rund 45 % der Auszahlungen und 38 % der Zuschussbeträge der Landkreise.[346]

5.4.3 Berechnung der Veredelungsfaktoren

Nachfolgend werden die Regressionsergebnisse aus dem Finalmodell in Veredelungsfaktoren übersetzt. Dabei kommt das analoge Berechnungsverfahren wie in Abschnitt 5.3.4 zum Einsatz, demzufolge die errechneten Koeffizienten durch den Basisbedarf der kommunalen Einheiten (Konstante im Regressionsmodell) geteilt wird.

[344] Die Reduktion des Regressionsmodells erfolgte schrittweise in der angegebenen Reihenfolge. Die Resultate jedes Zwischenschritts wurden ausführlich untersucht und auf Eignung für die Nutzung als Nebenansätze geprüft. Keines der Modelle in den Zwischenschritten erfüllte dabei die Anforderungen.

[345] Dies bedeutet aus statistischer Sicht, dass die erklärende(n) Variable(n) jeweils klar unterscheidbare Phänomene beschreiben, die einen jeweils separaten Einfluss auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge entfalten.

[346] Jeweils Anteil des HPB 3 an der Summe der HPB 1-5.

Tabelle 26: Herleitung der Veredelungsfaktoren für die Nebenansätze der Landkreise und kreisfreien Städte

Koeffizient: Konstante	(a)	463,647
N E B E N A N S A T Z (nur für Landkreise)		
Gutachtervorschlag: Ansatz für Soziallasten		
Koeffizient: Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften	(b)	109,118
Veredelungsfaktor: Soziallasten (Aufschlag von … Einwohnern je SGB II Bedarfsgemeinschaft) °	**(c) = (b)/(a)*100**	**23,53**
N E B E N A N S A T Z (nur kreisfreie Städte)		
Kreisaufgabenanteil der kreisfreien Städte 2022-2024	(d)	50,1 %
Veredelungsfaktor: Soziallasten °	**(e) = (b)/(a)*100*(d)**	**11,80**

° Der Veredelungsfaktor wird mit der Anzahl der SGB II Bedarfsgemeinschaften multipliziert.

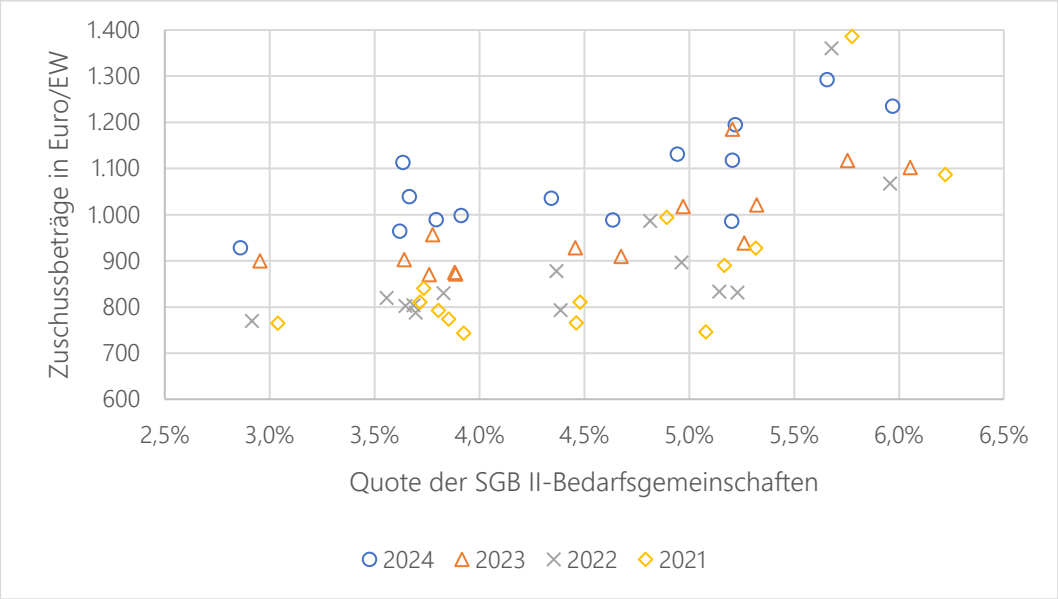
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Auf der Basis der Regressionsberechnungen im Finalmodell ergibt sich rechnerisch für den Soziallastenansatz ein neuer Veredelungsfaktor i. H. v. 23,53. Für die kreisfreien Städte ergibt sich anhand der Multiplikation des Faktors mit dem durchschnittlichen Kreisaufgabenanteil 2022 bis 2024 ein Veredelungsfaktor i. H. v. 11,80. Dieser fällt deutlich höher aus als der geltende Faktor (8,23 bzw. 4,25) und ist daher erklärungsbedürftig. Im FAG-Gutachten 2023, welches die empirische Basis für die Höhe des gegenwärtigen Veredelungsfaktors darstellt, wurde ebenfalls eine Pooled OLS-Regressionsanalysen geschätzt, um den Soziallastenansatz herzuleiten. Diese bezog sich auf die Jahre 2017 bis 2020.[347] Ein entscheidender Faktor ist hierbei die Entwicklung des Verhältnisses zwischen der SGB II-Quote und den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen in den 14 Kreiseinheiten, welches in Abbildung 79 für die vier betrachteten Jahre 2021 bis 2024 in einem Streudiagramm aufbereitet ist. Hierbei ist zunächst anzumerken, dass sich die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum im Durchschnitt kaum verändert hat (zwischen 4,4 % und 4,5 %), während die Gesamt-Zuschussbeträge stetig angestiegen sind (1.073 Euro/EW ggü. 881 Euro/EW in 2021). Eine einzelne Bedarfsgemeinschaft repräsentiert damit bereits bei der Modellierung wesentlich höhere Sozialausgaben als in der vergangenen Überprüfung. Dies wird auch in Abbildung 79 ersichtlich, da sich die Punkte je weiterem Jahr nach links oben verschieben (= höhere Pro-Kopf-Zuschussbeträge bei größtenteils gleichbleibenden SGB II-Quoten). Im Rahmen der Regressionsanalyse wird die – im Zeitverlauf im Großteil der Kreiseinheiten *leicht absinkende* – SGB II-Quote nach wie vor als wesentlicher Einflussfaktor für die – im Zeitverlauf in allen Kreiseinheiten *zunehmenden* – Pro-Kopf-Zuschussbeträge angesehen, die aber durch die zeitliche Fortentwicklung einen deutlich stärkeren Hebel annimmt. Die Soziallasten bestimmen die Finanzbedarfe in den kreisfreien Städten und Landkreisen maßgeblich, was wiederum im FAG Sachsen-Anhalts auch durch einen steigenden Veredelungsfaktor im Soziallastenansatz anerkannt werden muss. Die SGB II-Quote repräsentiert einen Proxy für die wichtigsten Sozialleistungsarten (Abschnitt 1.3.2.2,

[347] Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 107.

Tabelle 2). Sie steht demnach stellvertretend für die bis 2021 leicht abnehmenden und seitdem wieder (stark) steigenden SGB II-Leistungen, die stark zunehmenden SGB VIII- (Jugendhilfe) und SGB XII-Leistungen (Sozialhilfe). Sämtliche dieser Sozialen Leistungen bewirken das Wachstum der Zuschussbeträge, was mittels der Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften – und damit stellvertretend für diese anderen Sozialleistungsbereiche – in den Soziallastenansatz übersetzt wird.

Abbildung 79: Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisaufgaben) und Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften Sachsen-Anhalts 2021-2024



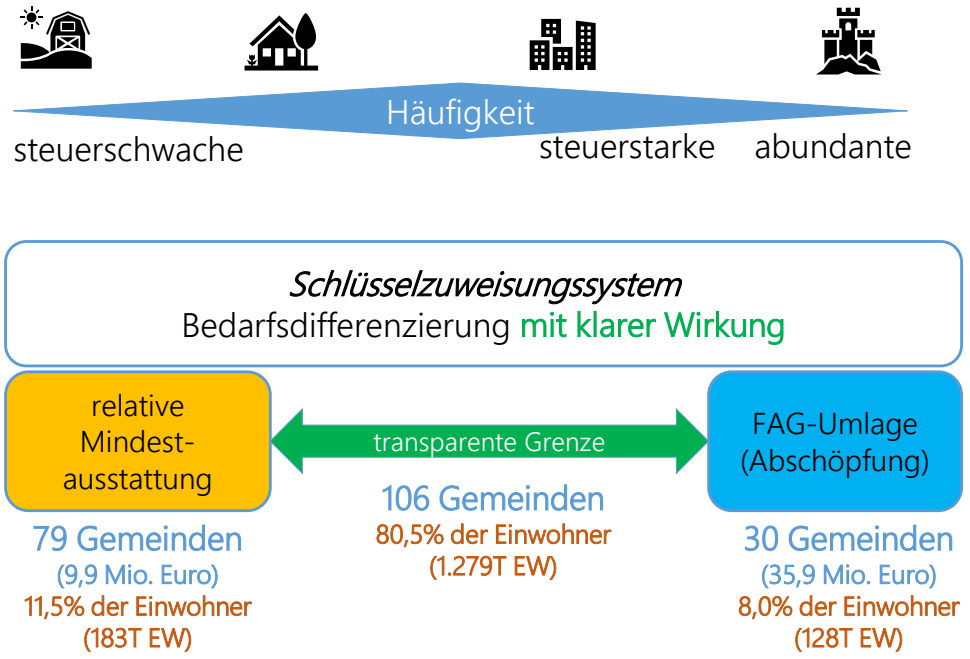
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt; Bundesagentur für Arbeit.

Die SGB II-Bedarfsgemeinschaften sind damit aus statistischer Sicht sehr gut dazu geeignet, *Unterschiede* zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städte bei der Erfüllung von Kreisaufgaben zu repräsentieren. Als weiterer Vorteil kommt hinzu, dass eine hohe Ausstrahlwirkung auf andere Sozialleistungsbereiche beobachtet werden kann. Wo die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften hoch ist, sind auch die Leistungen der Grundsicherung (SGB II), der Sozialhilfe (SGB XII) und der Jugendhilfe (SGB VIII) überdurchschnittlich hoch ausgeprägt (siehe Abschnitt 1.3.2.2). Die Variable kann damit die Vielfalt und Breite der Sozialen Lasten in pauschalierter Weise und dennoch treffsicher abbilden. **Angesichts der sehr guten empirischen und inhaltlichen Absicherung ist eine starke Erhöhung des Veredelungsfaktors von 8,23 auf 23,53 aus gutachterlicher Sicht gerechtfertigt.**

5.5 Ausgleichsquote, FAG-Umlage und Mindestausstattung

Im Schlüsselzuweisungssystem bestehen hinsichtlich abundanter und steuerschwacher Gemeinden klare Grenzen. Einerseits, ab wann eine Gemeinde als abundant gilt und somit eine Finanzausgleichsumlage entrichten muss und andererseits darüber, ab wann eine Gemeinde eine relative Mindestausstattung erhält.

Abbildung 80: Finanzausgleichsumlage und Mindestausstattung mit fester Grenze im FAG Sachsen-Anhalts



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 80 stellt diesen konkreten Fall grafisch dar. So weist die Bedarfsdifferenzierung im Schlüsselzuweisungssystem Sachsen-Anhalts eine klare Wirkung auf und definiert eine transparente Grenze zur FAG-Umlage auf der einen und zur relativen Mindestausstattung auf der anderen Seite. Die Ausgleichsquoten in den drei Teilschlüsselmassen betragen dabei laut § 12 Abs. 2-4 FAG 70 % (kreisfreie Städte), 90 % (Landkreise) und 80 % (kreisangehörige Gemeinden). Die FAG-Umlage steht als Instrument ebenfalls für sich, wobei eine klare Grenze in Höhe der Steuerkraftmesszahl (STKMZ) zur Bedarfsmesszahl (BMZ) definiert wird, ab welcher die Umlage entrichtet muss. Gemäß § 12 Abs. 4 Nr. 1 FAG muss diese von Gemeinden entrichtet werden, deren STKMZ die BMZ um mehr als 10 % übersteigt. Sie beläuft sich dabei auf 25 % des Unterschiedsbetrags. Dies gilt analog auch für die relative Mindestausstattung, bei der eine klare Grenze definiert wird, ab wann eine Gemeinde diese erhält und welchen Umfang diese einnimmt: Sofern laut § 12 Abs. 4 Nr. 3 FAG eine Gemeinde nicht 85 % der durchschnittlichen Finanzkraft in Euro/EW aller kreisangehörigen Gemeinden erreicht, wird der Unterschiedsbetrag zu 90 % zusätzlich ausgeglichen.

Gemäß dem Stand des FAG 2026 sind 39 Gemeinden abundant, von denen 30 Gemeinden die FAG-Umlage entrichten müssen, welche sich auf insgesamt 35,9 Mio. Euro beläuft. Auf der einen Seite erhalten 79 Gemeinden Zuweisungen aus der relativen Mindestausstattung, die 9,9 Mio. Euro beträgt. Demzufolge erhalten 106 Gemeinden Schlüsselzuweisungen aus dem allgemeinen Ausgleich von Steuerkraft und Finanzbedarf, die nicht durch die relative Mindestausstattung ergänzt werden (darunter sind 9 abundante Gemeinden, die keine FAG-Umlage zahlen).

Sämtliche Aspekte der drei Komponenten wurden im letzten Gutachten ausführlich beleuchtet.[348] Mit Blick auf Abbildung 80 ergibt sich keine Schieflage, etwa in Form einer „zu hohen" FAG-Umlage oder einer relativen Mindestausstattung, die an „zu viele" Gemeinden ausgeschüttet. Mit einer Anzahl von 30 Gemeinden, die nur 8 % der gesamten Einwohner in den kreisangehörigen Gemeinden repräsentieren, ist der Zahlerkreis der FAG-Umlage gut austariert. Mit einem Betrag i. H. v. 35,9 Mio. Euro fließt dabei ein moderater Betrag in die Teilschlüsselmasse, der unter den nicht-abundanten kreisangehörigen Gemeinden verteilt wird. Zwar erhalten recht viele Gemeinden Finanzmittel aus der relativen Mindestausstattung, mit 9,9 Mio. Euro fällt der Betrag jedoch im Kontext der insgesamt rd. 404 Mio. Euro, welche in der Teilschlüsselmasse verteilt werden, ausgesprochen gering aus. In dem Zusammenhang ist die Höhe der drei Ausgleichsquoten moderat gewählt, wodurch keine Anpassungserfordernisse entstehen. **Zusammenfassend sind aus gutachterlicher Sicht keine Anpassungen an den Ausgleichsquoten, der FAG-Umlage und der relativen Mindestausstattung erforderlich.**

[348] Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 117-139.

6 Simulation und Auswertung der auf den Gutachtervorschlägen basierenden Verteilungsergebnisse

Die Simulationsergebnisse der Anpassungen im FAG Sachsen-Anhalts werden nachfolgend dargestellt und ausgewertet. Dabei wird im Wesentlichen auf die gleichen Vergleichsgruppen Bezug genommen, die bereits im Abschnitt 1 zur Beschreibung der Finanzlage verwendet wurden: die Kommunaltypen (mittels der Unterteilung der Effekte nach den drei Teilschlüsselmassen), Gemeindegrößenklassen (ohne kreisfreie Städte) und Zentrale-Orte-Einstufung. Zusätzlich werden die Verteilungsergebnisse nach der Steuerkraft der Gemeinden und Städte differenziert, um zu beurteilen, inwiefern steuerkraftschwächere und steuerkraftstärkere Gemeinden von einer Änderung der Verteilung der Teilschlüsselmasse betroffen sind. Weiterhin werden die Ergebnisse für die kreisangehörigen Gemeinden nach Landkreisen zusammengefasst, um die überörtlichen Effekte klarer erkennbar zu machen. Bei den Anpassungen in der Teilschlüsselmasse der Kreisaufgaben wird auf die Effekte jeder einzelnen Kreiseinheit eingegangen.[349] Die Darstellung der Verteilungswirkungen gliedert sich nachfolgend in mehrere Schritte:

- In einem ersten Schritt werden die Auswirkungen des Wegfalls der Hauptansatzstaffel, der sich daraus ergebenden Erweiterung des Zentrale Orte-Nebenansatzes und der Anpassung des U10-Nebenansatzes vorgestellt (Abschnitt 6.1).
- Der zweite Schritt besteht in der Illustrierung der Effekte der Veränderung des Veredelungsfaktors für den Soziallastenansatz und des Wegfalls des U6-Nebenansatzes in der Teilschlüsselmasse der Landkreise (Abschnitt 6.2).
- Im dritten Schritt werden die Verteilungseffekte innerhalb der kreisfreien Städte beschrieben, die aus dem Wegfall des U6-Nebenansatzes, der Modifizierung des U10-Nebenansatzes und der Erhöhung des Soziallastenansatzes folgen (Abschnitt 6.3).
- Im vierten Schritt werden die Verteilungswirkungen der ersten drei Schritte konsolidiert und eine Gesamtdarstellung vorgenommen (Abschnitt 6.4). Sämtliche Schritte zeigen „Nullsummenspiele“, da lediglich die Verteilungswirkungen innerhalb der drei Teilschlüsselmassen simuliert werden. Somit gibt es notwendigerweise kommunale Einheiten, die von den Änderungen positiv (in Form eines Zugewinns an Schlüsselzuweisungen) oder negativ (in Form eines Minderbetrags an Schlüsselzuweisungen) betroffen sein werden.

[349] Weitere Kriterien werden für die Auswertung der Effekte in der Teilschlüsselmasse der Kreisaufgaben nicht begutachtet.

6.1 Verteilungseffekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden

Für die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden ergeben sich die nachfolgenden gutachterlichen Reformvorschläge, deren intergemeindliche Verteilungswirkungen in den folgenden Teilabschnitten nacheinander und separat dargestellt werden. Die simulierten Verteilungseffekte beziehen sich vollständig auf das Finalmodell B:

- Erstens wird der Wegfall der Hauptansatzstaffel gemäß § 13 Abs. 4 Satz 2 FAG simuliert (Abschnitt 6.1.1.1). Zweitens, erfolgt die Anpassung des Zentrale Orte-Nebenansatzes nach § 13 Abs. 4 Satz 5 FAG. Infolgedessen werden die Einwohnerzahlen in den Mittelbereichen der Mittelzentren mit 16,45 % und der Status einer Gemeinde als Grundzentrum (und damit dessen Einwohnerzahl) zu 16,20 % veredelt (Abschnitt 6.1.1.2). Beide Effekte werden kumuliert in Abschnitt 6.1.1 dargestellt, da beide Reformschritte untrennbar miteinander verbunden sind (die Erweiterung des Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen basiert auf der Auflösung der Hauptansatzstaffel).
- Danach kommt, drittens, die Modifizierung des Veredelungsfaktors für den U10-Nebenansatz (Personen im Alter von 6 bis unter 10 Jahren) laut § 13 Abs. 4 Satz 6 FAG zur Anwendung (Abschnitt 6.1.2). Gemäß den regressionsanalytischen Berechnungen verringert sich dieser von derzeit 12,53 auf 6,66.
- Die Effekte werden zudem, viertens, kumuliert illustriert (Abschnitt 6.1.3).

Die Effekte werden nachfolgend separat (**nicht kumuliert**) vorgestellt. Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt in grafischer Form mittels dreier Säulen:

- Die jeweils linke, horizontal schraffierte, blaue Säule gibt die fiskalischen Effekte für die Höhe der Schlüsselzuweisungen brutto inklusive der relativen Mindestausstattung wieder.
- In der jeweils mittleren, schräg schraffierten blauen Säule werden – inklusive der vorangegangenen Effekte – die Auswirkungen auf die FAG-Umlage widergespiegelt.
- Die jeweils rechte, dunkelblaue Säule stellt - inklusive der vorangegangenen Effekte – die Auswirkungen auf die Kreisumlage dar. Dabei wird unterstellt, dass die Kreisumlagesätze konstant bleiben. Somit repräsentiert diese Säule den Gesamteffekt der Verteilungswirkungen eines oder mehrerer Bedarfsparameter.

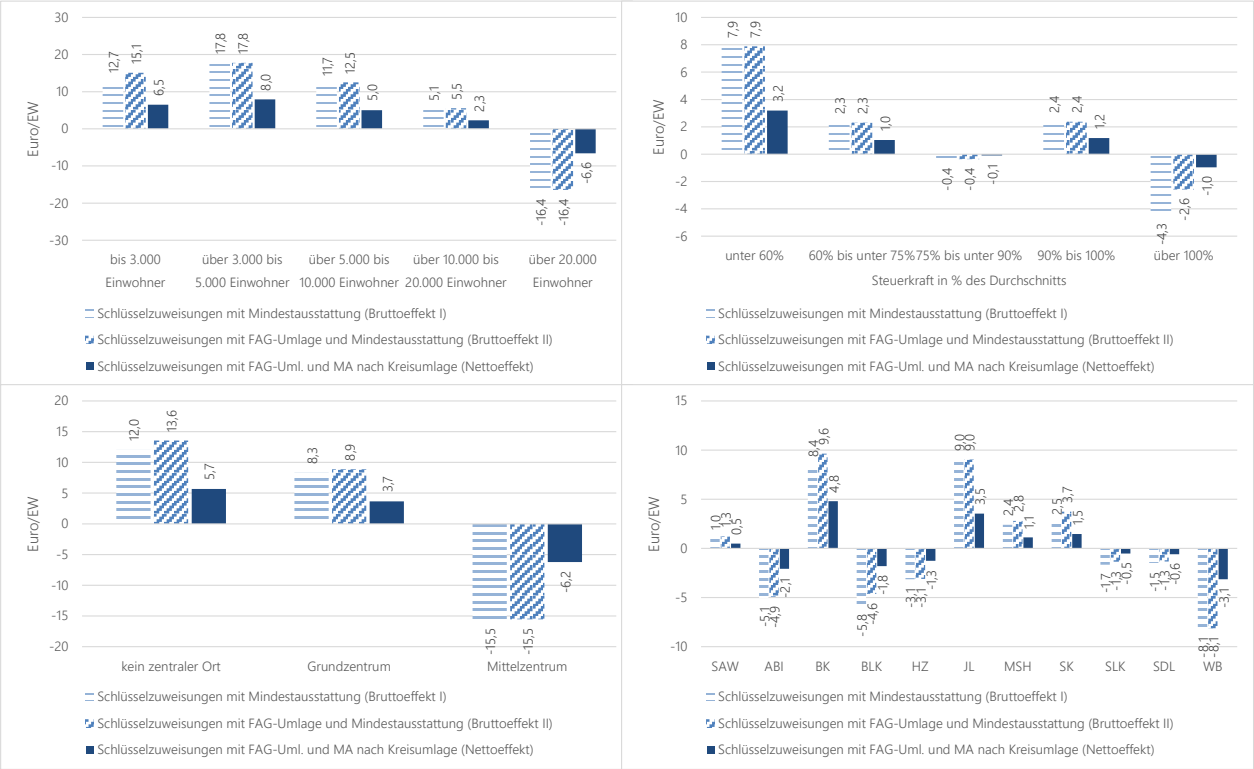
Die Ergebnisse sind i. d. R. jeweils in Euro/EW angegeben. **Alle Modellrechnungen beruhen auf dem Ist-Stand des FAG des Jahres 2026 (Eingangsdaten).** Insofern verstehen sich die Modellergebnisse als Zugewinne bzw. Mindereinnahmen gegenüber den tatsächlichen Ist-Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts aus dem Jahr 2026.

6.1.1 Hauptansatzstaffel und Zentrale Orte-Nebenansatz

6.1.1.1 Effekte des Wegfalls der Hauptansatzstaffel

Die Auflösung der Hauptansatzstaffel resultiert in vergleichsweise großen Anpassungseffekten der illustrierten kommunalen Gruppen (Abbildung 81). Die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern verlieren im Durchschnitt 16,40 Euro/EW an Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage. Dieser Effekt wird durch die geringere Kreisumlage (infolge der gesunkenen Umlagegrundlagen) deutlich auf 6,60 Euro/EW vermindert. Die übrigen Größenklassen zwischen bis zu 20.000 Einwohnern verzeichnen im Durchschnitt jeweils Zugewinne infolge des Wegfalls der pauschalen Einwohnerveredelung, wobei diese nach Abzug der erhöhten Kreisumlage zwischen 2,30 Euro/EW und 8,00 Euro/EW liegen.

Abbildung 81: Simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Auflösung der Hauptansatzstaffel



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

Darüber hinaus verzeichnen die steuerkraftschwachen Gemeinden im Bereich von bis zu 75 % der durchschnittlichen Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden die höchsten Zugewinne (nach Kreisumlage 3,20 Euro/EW bzw. 1,00 Euro/EW). Bei den Gemeinden mit einer Steuerkraft zwischen 75 % und 100 % ergeben sich nur marginale Veränderungen, wohingegen die steuerkraftstärksten Gemeinden durchschnittliche Verluste i. H. v. 1,00 Euro/EW erzielen. In der Gruppe der steuerkraftstärksten Städte und Gemeinden sinken die Schlüsselzuweisungen in den Mittelzentren mit einer besonders hohen Steuerkraft, die in dieser Kategorie erfasst werden

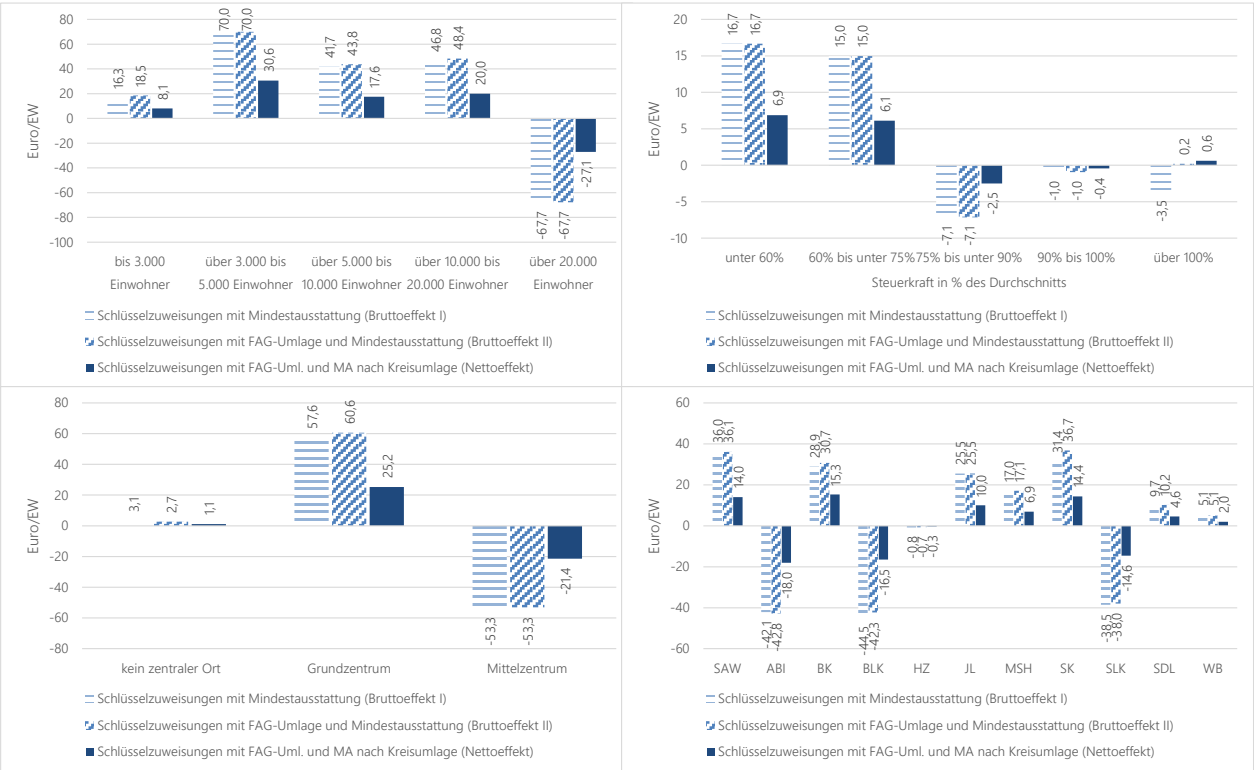
(Wittenberg, Bitterfeld-Wolfen, Wernigerode). Die verminderte Kreisumlage reduziert den durchschnittlichen Verlusteffekt wiederum.

Hinsichtlich der zentralörtlichen Funktionen verzeichnen die Gemeinden ohne diese Funktionen sowie die Grundzentren Hinzugewinne (+5,70 Euro/EW bzw. +5,10 Euro/EW), die Mittelzentren verlieren dagegen (-6,20 Euro/EW bzw. -3,9 Mio. Euro). Darüber hinaus weisen die Gemeinden in den Kreisen Wittenberg und Anhalt-Bitterfeld sowie im Burgenlandkreis die höchsten Verluste auf, während diejenigen im Bördekreis, dem Landkreis Jerichower Land sowie dem Saalekreis am meisten hinzugewinnen.

6.1.1.2 Effekte der Modifizierung des Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen

Die Darstellung der Verteilungswirkungen infolge der Auswirkungen der Modifizierung des Zentrale Orte-Nebenansatzes erfolgt *kumuliert mit den Effekten der Auflösung der Hauptansatzstaffel*, da beide Reformoptionen untrennbar miteinander verbunden sind.

Abbildung 82: Simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Auflösung der Hauptansatzstaffel und des Zentrale Orte-Ansatzes



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

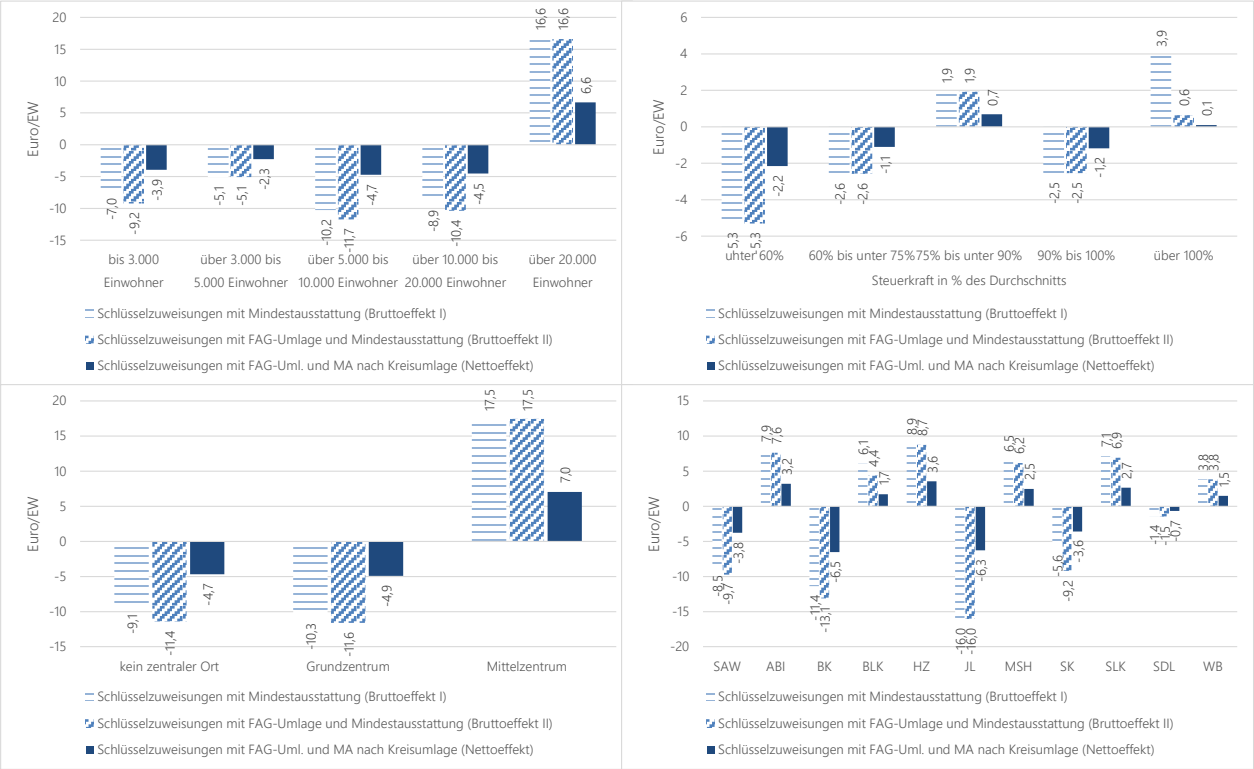
Aus den Simulationsrechnungen wird ersichtlich, dass auch weiterhin die kleineren Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern Zugewinne verzeichnen, die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern

weisen hingegen Verluste auf (-39,60 Euro/EW bzw. -24,4 Mio. Euro, Abbildung 82). Zudem profitieren die Gemeinden und Städte mit einer (stark) unterdurchschnittlichen Steuerkraft von der Anpassung der Veredelungsfaktoren im Zentrale Orte-Ansatz und dem Wegfall der Hauptansatzstaffel. Bei den Gemeinden mit einer etwas höheren, aber immer noch unterhalb des Durchschnitts der kreisangehörigen Gemeinden liegenden Steuerkraft zeichnen sich nun leichte Verluste ab, während die Verluste der steuerkraftstärksten Gemeinden etwas geringer ausfallen als bei der isolierten Betrachtung der Auflösung der Hauptansatzstaffel, was an der Anpassung der Bedarfsmesszahlen infolge der Neujustierung des Ansatzes für die Mittelzentren liegt. Während die Zugewinne der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen niedriger liegen als in Abbildung 81, sind die Zugewinne der Grundzentren aufgrund der Einführung einer Veredelung der grundzentralen Einwohnerzahlen deutlich stärker als zuvor (+25,20 Euro/EW bzw. 15,2 Mio. Euro). Hingegen fallen die Verluste der Mittelzentren sogar höher aus als zuvor (nach Kreisumlage: -21,40 Euro/EW bzw. -15,0 Mio. Euro). Dies liegt in der größeren Genauigkeit der Veredelung der mittelzentralen Funktionen begründet, die sich nun auf das Verhältnis der Mittelbereiche zu den jeweiligen Kernstädten bezieht. Mittelzentren mit einem geringeren Verhältnis aus diesen beiden Größen bekommen nun c. p. weniger Schlüsselzuweisungen et vice versa. Hinsichtlich der Verteilungseffekte nach Landkreiszugehörigkeit ergeben sich nur geringfügige Veränderungen: Bei den Zugewinnen stechen nun die kreisangehörigen Gemeinden im Bördekreis, Saalekreis sowie dem Altmarkkreis Salzwedel heraus. Die höchsten Verluste liegen in den Gemeinden in den Kreisen Anhalt-Bitterfeld, dem Burgenlandkreis sowie dem Salzlandkreis vor.

6.1.2 Effekte der Modifizierung des U10-Nebenansatzes

Nachfolgend werden die finanziellen Auswirkungen der Absenkung des Veredelungsfaktors für den U10-Nebenansatz (von 12,53 auf 6,66) gezeigt (Abbildung 83). Die Quoten der unter 6- bis unter 10-Jährigen in den kleineren Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern sind i. d. R. höher als in den größeren Gemeinden, was sich auch in den Verteilungswirkungen der Schwächung dieses Ansatzes spiegelt (vgl. zum Anteil des Nebenansatzes am Gesamtansatz Tabelle 27): So verlieren die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von bis zu 20.000 im Durchschnitt (Gesamteffekte zwischen -0,10 Euro/EW und -1,90 Euro/EW), die größeren Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern gewinnen hingegen (+4,10 Euro/EW). Generell fällt die Amplitude der Verteilungseffekte deutlich kleiner aus als infolge der Modifikationen bei der Hauptansatzstaffel und dem Zentrale Orte-Nebenansatz. Mit Blick auf die Steuerkraft ergeben sich ambivalente, marginale Verteilungseffekte.

Abbildung 83: Simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Modifizierung des U10-Nebenansatzes



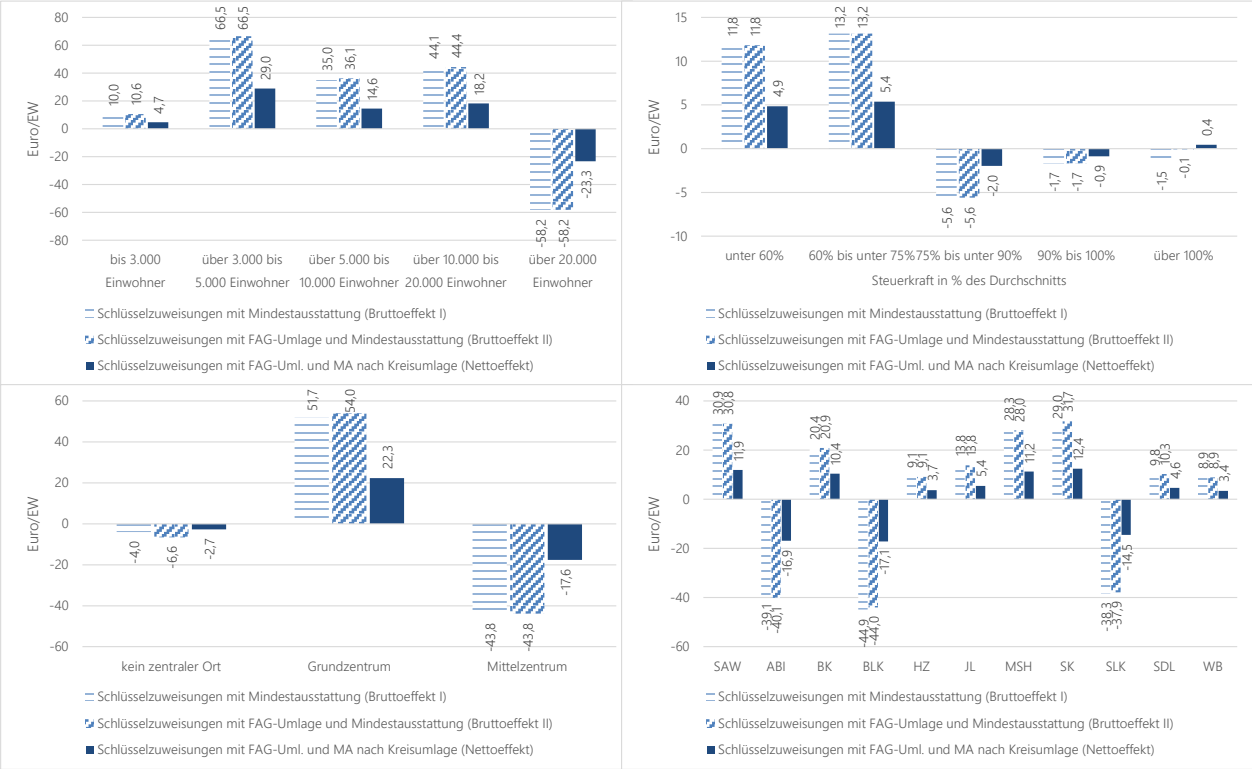
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Bei den Zentralen Orten gewinnen die Mittelzentren (+7,00 Euro/EW bzw. +4,5 Mio. Euro), während die Grundzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen niedrigere Finanzmittel aus dem Schlüsselzuweisungssystem erhalten (-4,9 Euro/EW bzw. -3,3 Mio. Euro und -4,70 Euro/EW bzw. -1,3 Mio. Euro).

6.1.3 Kumulierte Effekte und Zwischenfazit

Rückblickend resultieren der Wegfall der Hauptansatzstaffel sowie die Modifizierung des U10- und Zentrale Orte-Nebenansatzes in einem Abbau der intergemeindlichen Steuerkraftdifferenzen. Dies zeigt sich wiederum in den statistisch signifikanten Koeffizienten in den regressionsanalytischen Berechnungen mit der Kontrollvariable der KFA-relevanten Steuereinnahmen (Tabelle 21).

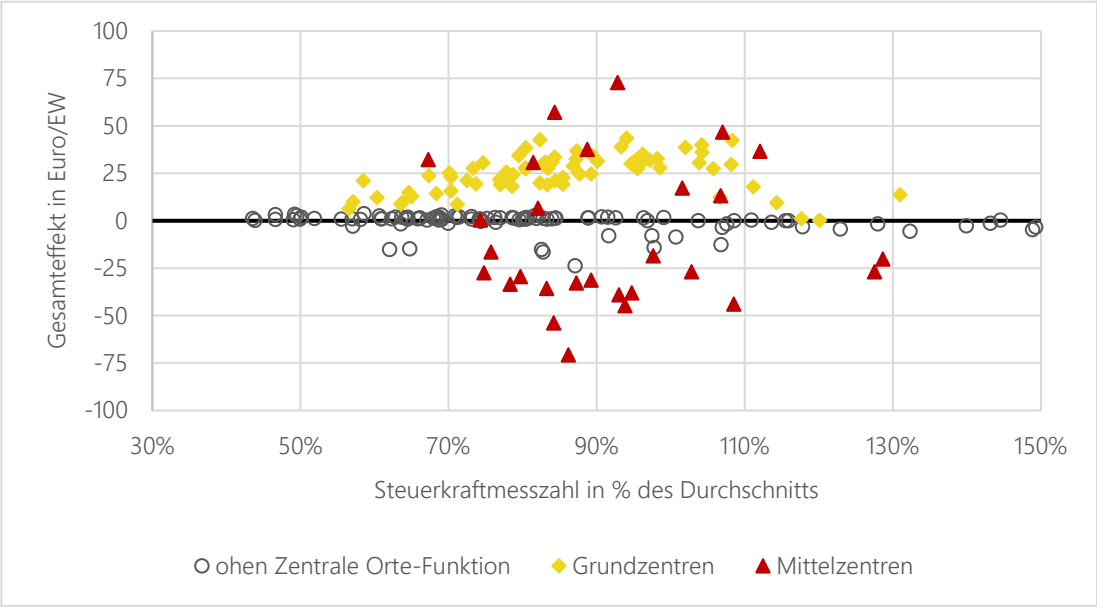
Abbildung 84: Simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Auflösung Hauptansatzstaffel, Modifizierung Nebenansätze



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

Werden die in den Abschnitten 6.1.1 bis 6.1.2 skizzierten Modifizierungen der Nebenansätze zusammengefasst, ergeben sich die in Abbildung 84 illustrierten Effekte. In der Gesamtschau weisen die kleineren Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern und die steuerkraftschwächeren Gemeinden mit bis zu 75 % der durchschnittlichen Steuerkraft Zugewinne auf. Darüber hinaus können positive Folgewirkungen in den Grundzentren abgeleitet werden, während die Mittelzentren bzw. großen Gemeinden, die steuerkraftstarken Städte und Gemeinden und die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen (zum Teil geringe) Verluste verzeichnen.

Abbildung 85: Einzelgemeindliche Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Auflösung Hauptansatzstaffel, Modifizierung Nebenansätze



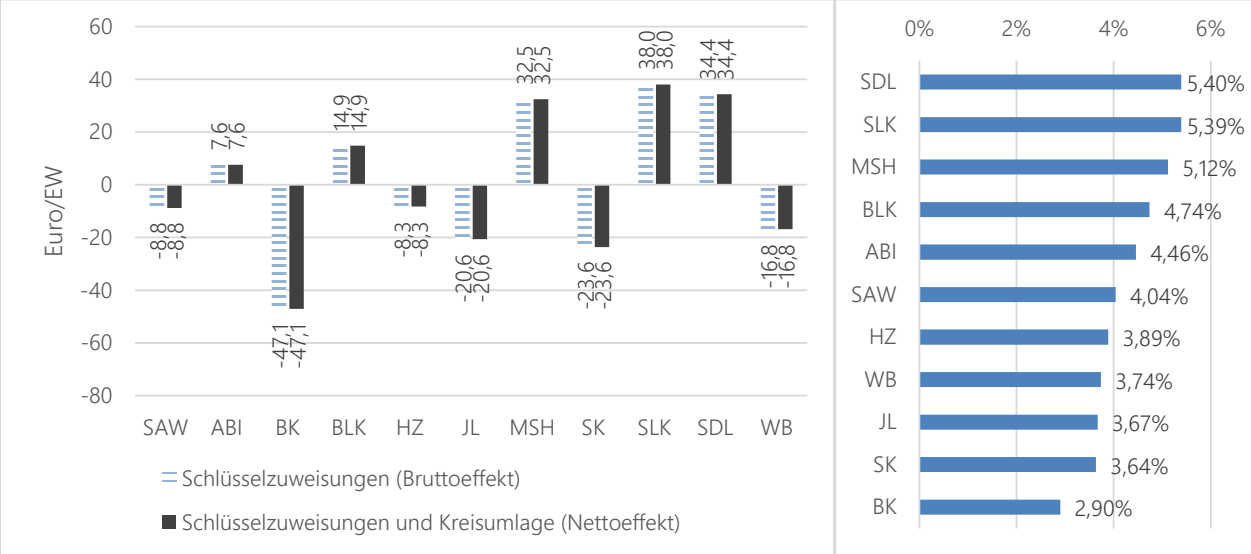
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Diesbezüglich bietet Abbildung 85 einen Gesamtüberblick über die einzelgemeindlichen Effekte in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden (inklusive der Effekte der Kreisumlage). Dabei zeigt sich, dass die Grundzentren fast durchweg Zugewinne verzeichnen, wohingegen die (auch steuerkraftschwachen) Mittelzentren Verluste aufweisen (Spanne von -20 Euro/EW bis -75 Euro/EW). Ausnahmen sind hierbei die Mittelzentren, welche besonders große Mittelbereiche versorgen müssen und entsprechend des modifizierten Zentrale Orte-Nebenansatzes besonders stark veredelt werden und somit höhere Schlüsselzuweisungen erhalten. Die nicht-zentralörtlichen Gemeinden und Städte mit einer wiederum etwas höheren Steuerkraft sind bereits abundant, müssen aber noch keine FAG-Umlage entrichten, wobei sich nur leichte negative Verteilungseffekte zeigen. Die FAG-Zahlergemeinden mit einer noch höheren Steuerkraft verzeichnen wiederum ebenfalls nur marginale negative Gesamteffekte, da die Parameter der FAG-Umlage gleichbleiben.

6.2 Verteilungseffekte in der Säule der Landkreise

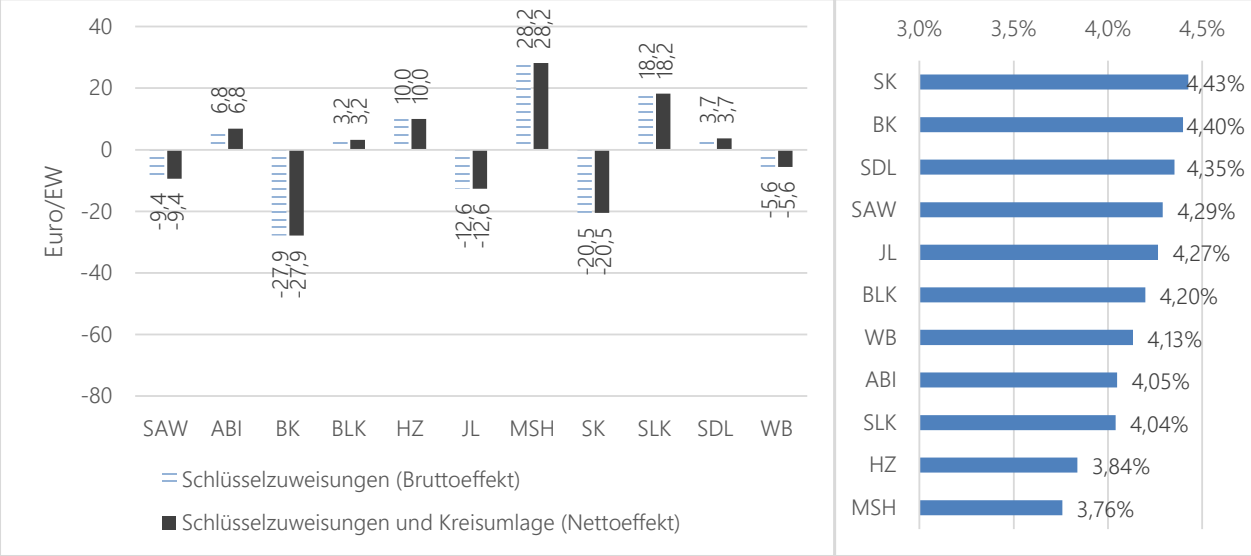
Aufgrund der geringen Anzahl an kommunalen Einheiten in der Teilschlüsselmasse der Landkreise, werden die Effekte der Modifizierung des Soziallastenansatzes (Erhöhung des Veredelungsfaktors auf 23,53 ggü. 8,23 im Status quo) und der Auflösung des U6-Nebenansatzes direkt anhand der einzelnen Kreise gezeigt. In der nachfolgenden Abbildung 86 (links) werden die zuvor interpretierten Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden wieder auf Null gesetzt, d. h., die Finanzbedarfsrelationen der Gemeinden und Städte sind hierbei wieder im Status quo. Es werden lediglich die isolierten Wirkungen auf die Teilschlüsselmasse der Landkreise illustriert.

Abbildung 86: Simulierte Effekte in der Säule der Landkreise: Modifizierung des Soziallastenansatzes und Quoten der SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Vergleich



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

Abbildung 87: Simulierte Effekte in der Säule der Landkreise: Wegfall des U6-Nebenansatzes und U6-Quoten im Vergleich



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

Durch den deutlich verstärkten Soziallastenansatz korrespondieren die Zugewinne und Verluste mit der Höhe der Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften (Abbildung 86 rechts): Da der Bördekreis die mit Abstand niedrigste SGB II-Quote aufweist, fällt sein Negativeffekt mit Abstand am höchsten aus (-47,10 Euro/EW). Dahinter

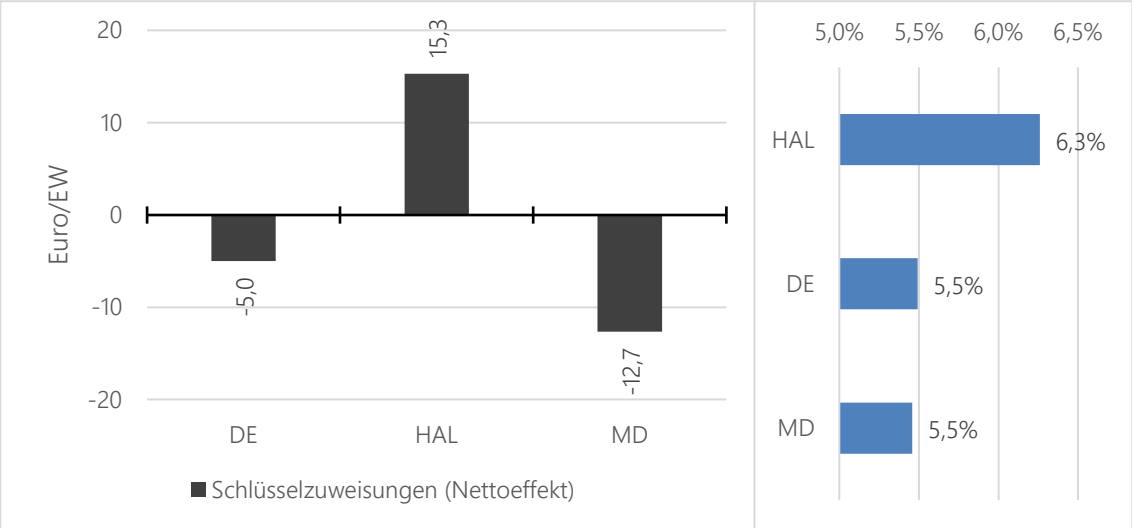
folgen der Saalekreis und der Kreis Jerichower Land. Die stärksten Zugewinne finden sich hingegen im Salzlandkreis (+38,00 Euro/EW) sowie den Landkreisen Stendal und Mansfeld-Südharz mit den höchsten SGB II-Quoten.

Die Verteilungswirkungen der Auflösung des U6-Nebenansatzes werden in Abbildung 87 illustriert. Dabei gilt grundsätzlich die gleiche Prämisse wie zuvor: Die Landkreise mit hohen U6-Quoten verlieren an Schlüsselzuweisungen (Börde, Saalekreis, Jerichower Land), während jene mit niedrigen U6-Quoten vom Wegfall des Nebenansatzes profitieren (Mansfeld-Südharz, Salzlandkreis, Harz).

6.3 Verteilungseffekte in der Säule der kreisfreien Städte

Auch bei den drei kreisfreien Städten werden aufgrund der geringen Anzahl an kommunalen Einheiten in der Teilschlüsselmasse die Effekte der Modifizierung des Soziallastenansatzes (Erhöhung des Veredelungsfaktors auf 11,48 ggü. 4,25 im Status quo), der Auflösung des U6-Nebenansatzes, der Modifizierung des U10-Nebenansatzes (Absenkung des Veredelungsfaktors auf 3,32 ggü. 6,07 im Status quo) und der Einführung eines Nebenansatz zur Veredelung der zentralörtlichen Funktionen der Oberzentren über die im künftigen LEP angegebenen Mittelbereiche direkt angezeigt.

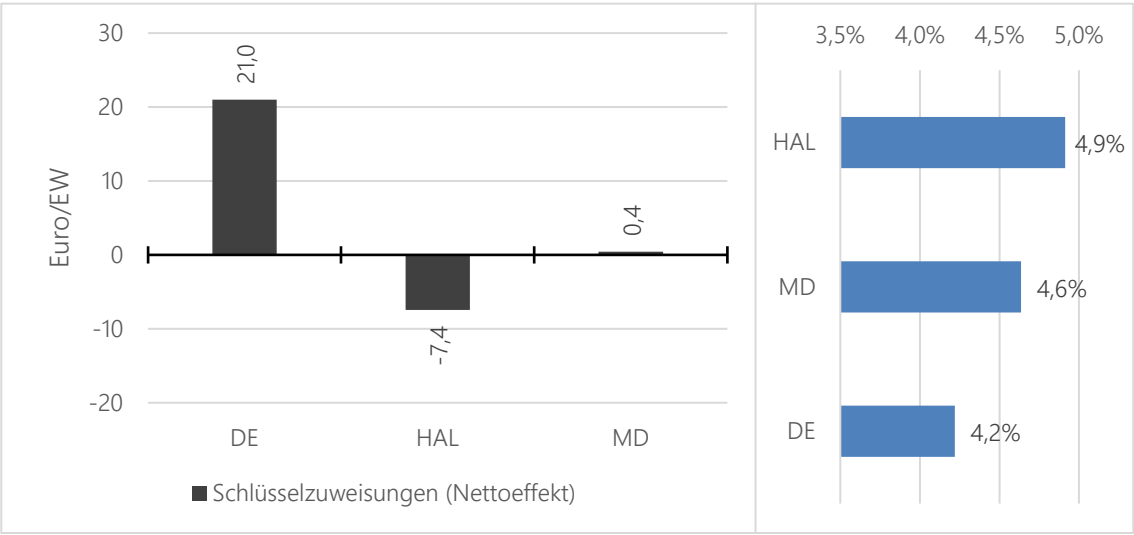
Abbildung 88: Simulierte Effekte in der Säule der kreisfreien Städte: Modifizierung des Soziallastenansatzes und Quoten der SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Vergleich



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

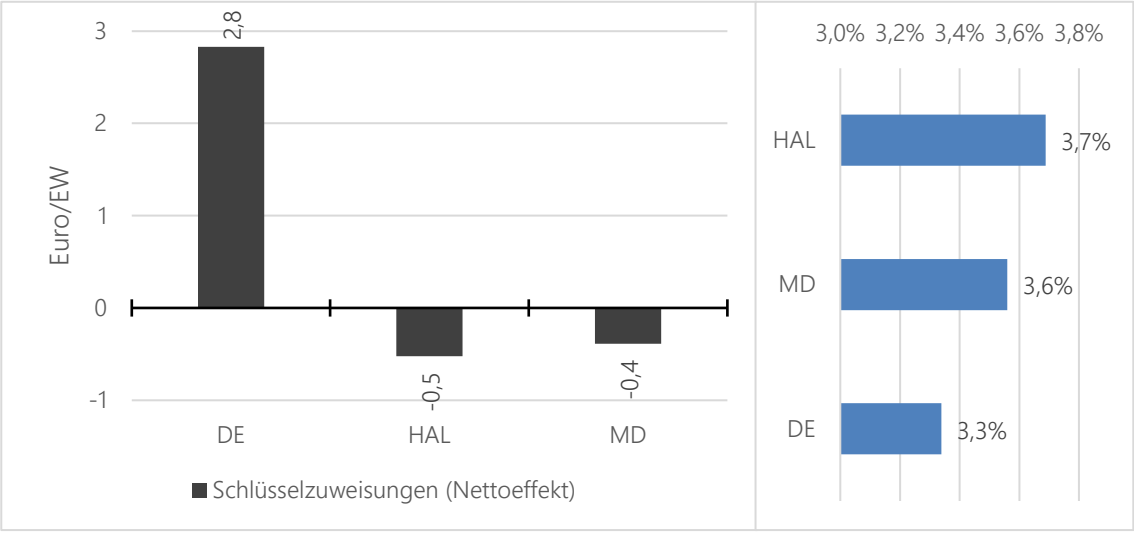
Wie bereits bei den Landkreisen, führt die Heraufsetzung des Soziallastenansatzes zu Zuwächsen an Schlüsselzuweisungen in der kreisfreien Stadt mit der höchsten Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften (Halle (Saale)). In der Landeshauptstadt Magdeburg und Dessau-Roßlau liegen hingegen Verluste vor.

Abbildung 89: Simulierte Effekte in der Säule der kreisfreien Städte: Wegfall des U6-Nebenansatzes und U6-Quoten im Vergleich



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

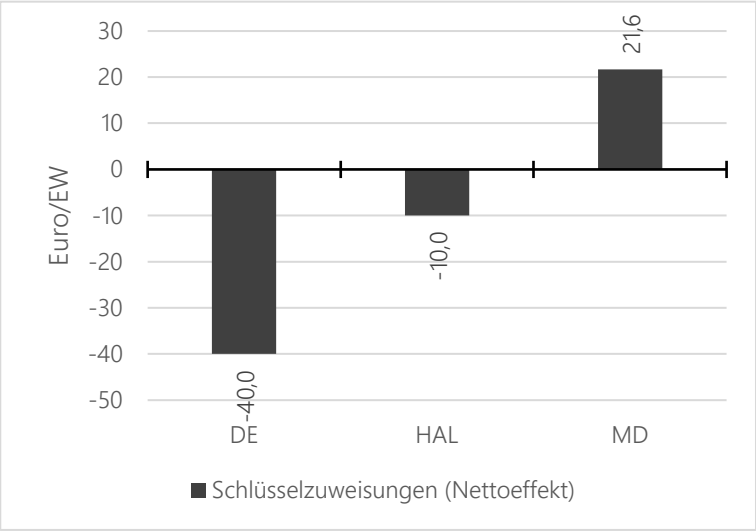
Abbildung 90: Simulierte Effekte in der Säule der kreisfreien Städte: Modifizierung des U10-Nebenansatzes und Quoten 6- bis unter 10-Jähriger im Vergleich



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

Der Wegfall des U6-Nebenansatzes resultiert in Mehreinnahmen in Dessau-Roßlau, welches die mit Abstand niedrigste Quote an unter 6-Jährigen verzeichnet (Abbildung 89). Die Stadt Halle (Saale) weist hingegen Verluste auf, während die Summe der Schlüsselzuweisungen in der Landeshauptstadt in etwa dem Status quo entspricht. Wird der U10-Nebenansatz schwächer aufgeladen, ergeben sich ebenfalls Mehreinnahmen in Dessau-Roßlau, welches die niedrigste Quote an 6- bis unter 10-Jährigen der kreisfreien Städte aufweist (Abbildung 90).

Abbildung 91: Simulierte Effekte in der Säule der kreisfreien Städte: Einführung eines Nebenansatzes für die zentralörtlichen Funktionen der Oberzentren



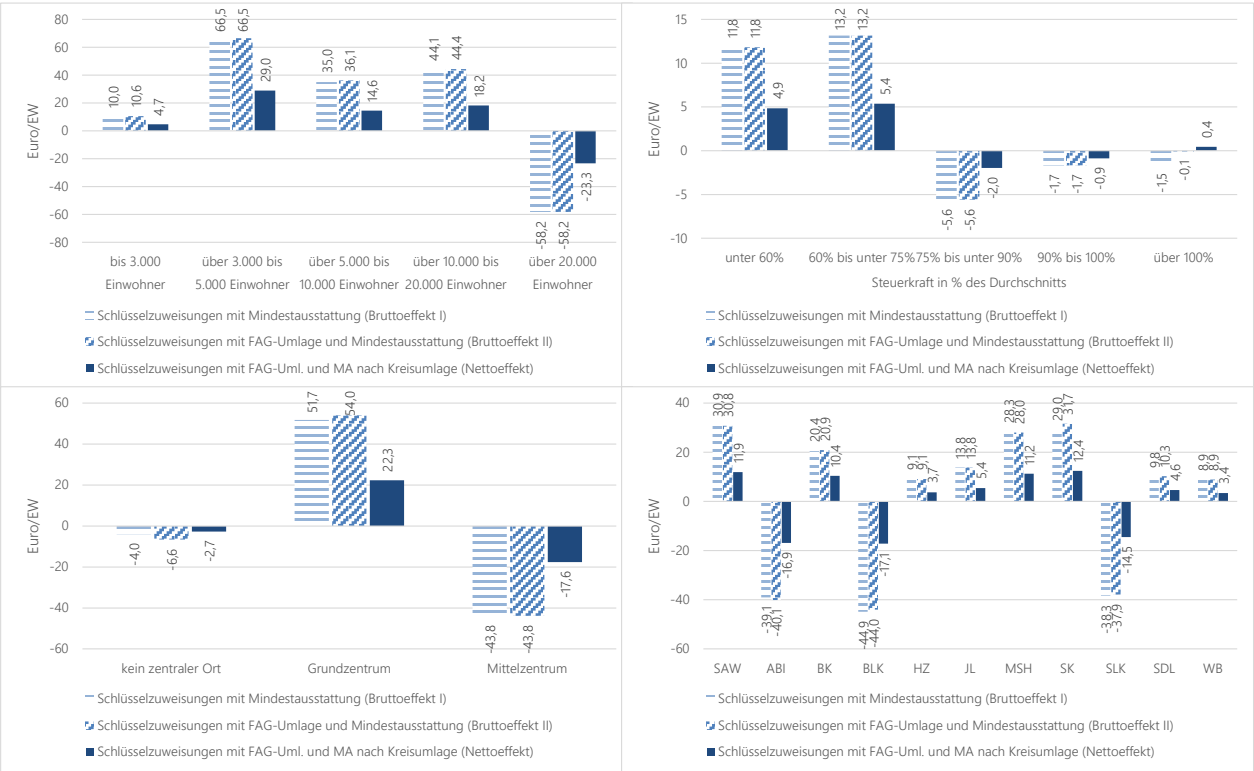
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Werden die Einwohnerzahlen der Mittelbereiche der drei Oberzentren veredelt, dann wird erkennbar, dass Dessau-Roßlau deutliche Verluste an Schlüsselzuweisungen verzeichnet (Abbildung 91). Der Grund dafür liegt darin, dass die Stadt das geringste Verhältnis aus der Einwohnerzahl im Mittelbereich und der Kernstadt aufweist (vgl. Abbildung 78). Da die Landeshauptstadt diesbezüglich den größten Quotienten aufweist, werden dort die höchsten Zugewinne generiert, während sich in Halle (Saale) leichte Verluste abzeichnen.

6.4 Konsolidierte Effekte und Zwischenfazit

Die in den vorhergehenden Abschnitten beleuchteten Effekte der Modifikationen an den Nebenansätzen in den drei Teilschlüsselmassen werden nun zusammengeführt (Abbildung 92). Das bedeutet, dass die Gewinne und Verluste der kreisangehörigen Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte aufsummiert werden (konsolidierte Effekte). In den kreisangehörigen Gemeinden zeigt sich, dass die kleinen und steuerkraftschwächsten Gemeinden hinzugewinnen, wobei insbesondere die Grundzentren hervorzuheben sind.

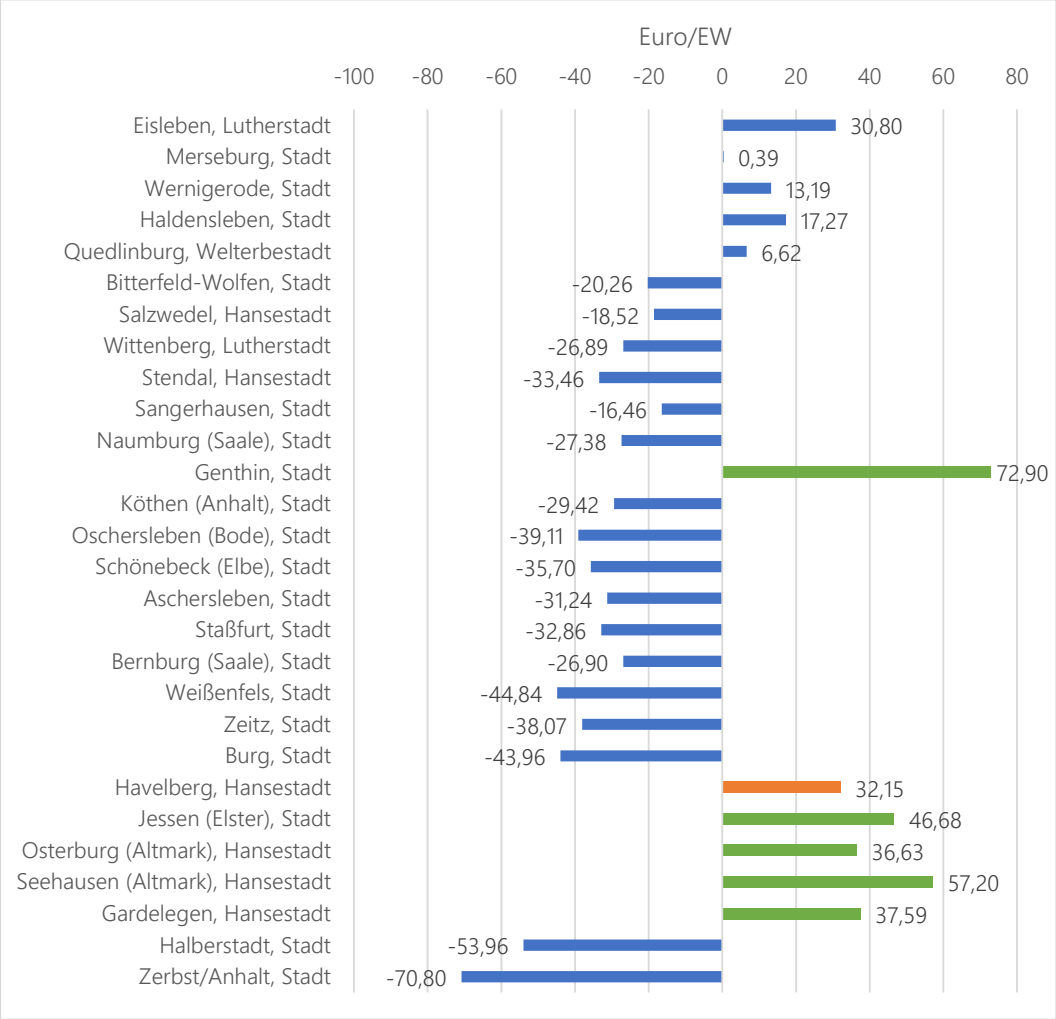
Abbildung 92: Simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden: Auflösung der Hauptansatzstaffel und Modifizierung aller Nebenansätze



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

Für die Mittelzentren ergeben sich mitunter starke Verluste an Schlüsselzuweisungen, wobei sich diese insbesondere auf die gemäß dem aktuellen LEP bestehenden Zentren mit kleineren Verflechtungsbereichen konzentrieren (Abbildung 93). Die gemäß dem künftigen LEP neu aufgestellten Mittelzentren und Havelberg, welches als Grundzentrum mit der Teilfunktion eines Mittelzentrums einen Sonderfall darstellt, profitieren von der Neuordnung des Zentrale Orte-Nebenansatzes.

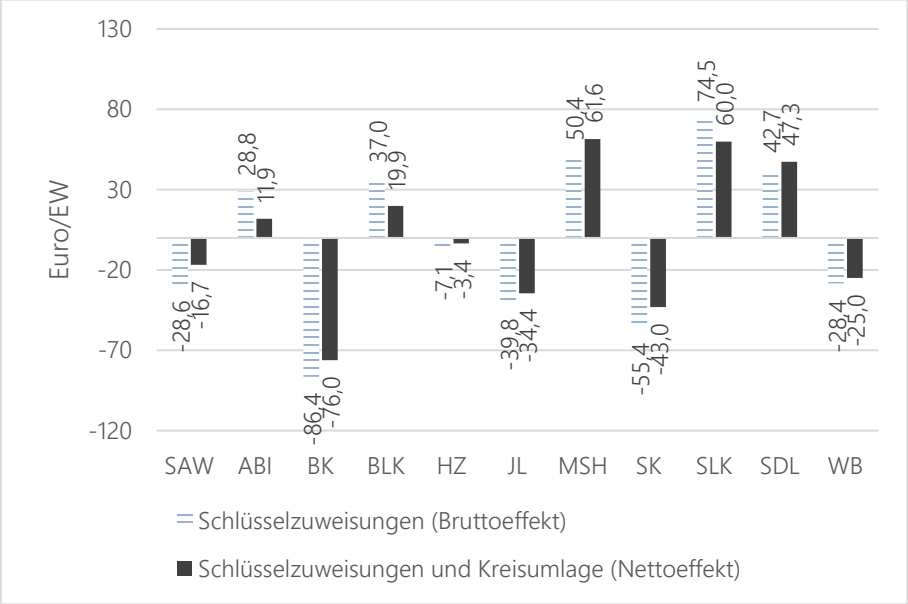
Abbildung 93: Einzelgemeindliche Effekte in den Mittelzentren: Auflösung der Hauptansatzstaffel und Modifizierung aller Nebenansätze



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

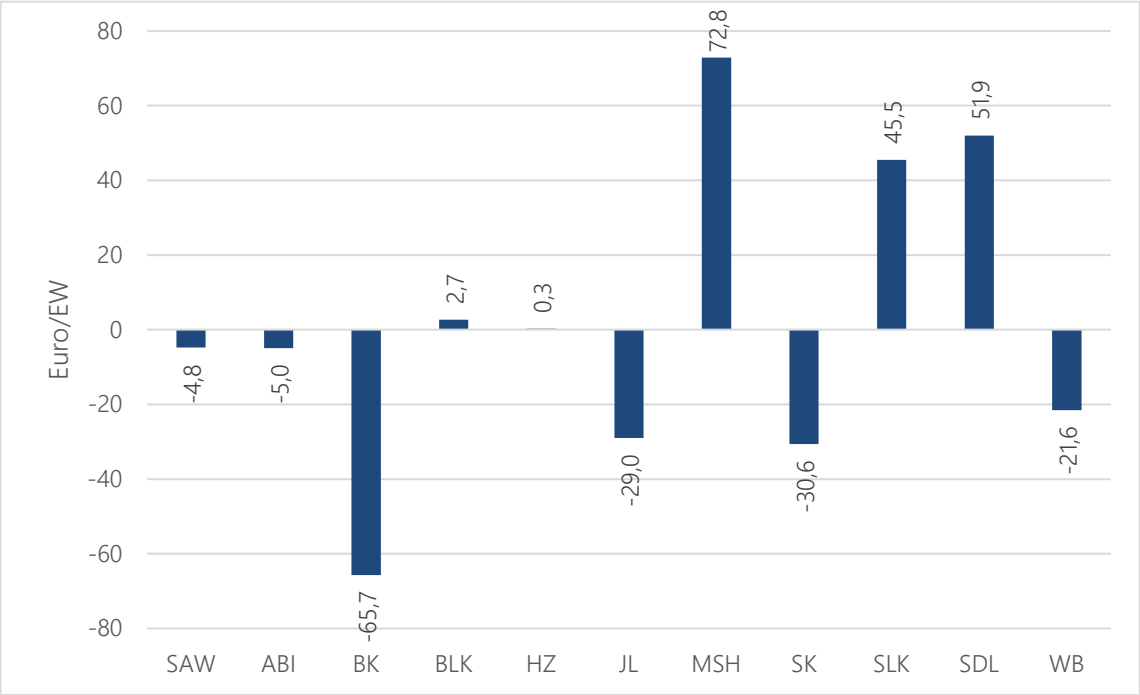
Innerhalb der Teilschlüsselmasse der Landkreise verzeichnen der Bördekreis, der Saalekreis und der Kreis Jerichower Land die höchsten Verluste, der Kreis Mansfeld-Südharz, der Salzlandkreis und Stendal weisen hingegen die höchsten Zugewinne auf (Abbildung 94). Werden die Verteilungseffekte in den Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise kombiniert, ergeben sich die in Abbildung 95 illustrierten Effekte: Die Kreise Mansfeld-Südharz, Stendal und der Salzlandkreis verzeichnen demnach auch in der Kombination beider Kommunaltypen die höchsten Zugewinne an Schlüsselzuweisungen aus den Reformvorschlägen. Die höchsten Verluste finden sich hingegen im Bördekreis, dem Saalekreis sowie dem Landkreis Jerichower Land. In der Säule der kreisfreien Städte weist die Landeshauptstadt Magdeburg geringe Zugewinne auf, während Halle (Saale) marginal an Schlüsselzuweisungen verliert. Die größten Verluste sind für die Stadt Dessau-Roßlau nachweisbar.

Abbildung 94: Simulierte Effekte in der Säule der Landkreise: Modifizierung aller Nebenansätze



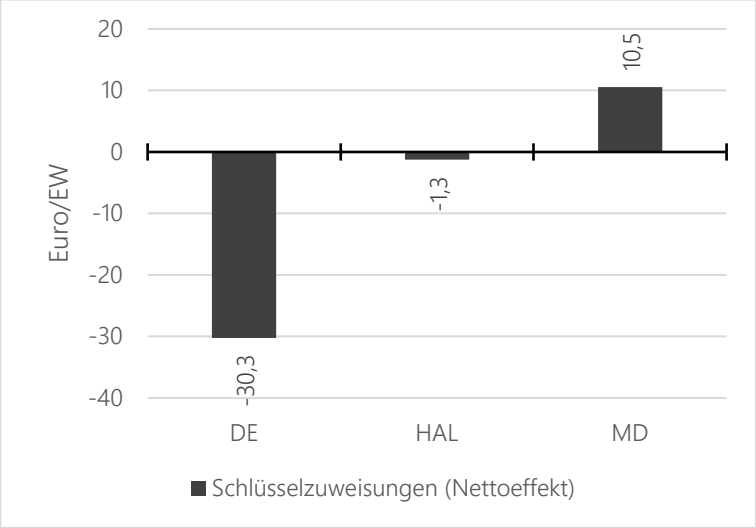
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Abbildung 95: Kombinierte simulierte Effekte in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise: Auflösung der Hauptansatzstaffel und Modifizierung aller Nebenansätze



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

Abbildung 96: Simulierte Effekte in der Säule der kreisfreien Städte: Modifizierung aller Nebenansätze



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

Tabelle 27: Gewichte der Nebenansätze in den Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden, Landkreisen und kreisfreie Städte

Nebenansatz / Anteil am Gesamtansatz	Status quo (FAG 2026)	Reformvorschlag
Teilschlüsselmasse kreisangehörige Gemeinden		
Hauptansatzstaffel und Zentrale Orte-Ansatz	73,2 %	**83,8 %**
U10-Nebenansatz	26,8 %	**16,2 %**
Teilschlüsselmasse Landkreise		
Hauptansatz (Ist-Einwohnerzahl)	52,5 %	**49,9 %**
U6-Nebenansatz	29,1 %	-
Soziallastenansatz	18,4 %	**50,1 %**
Teilschlüsselmasse kreisfreie Städte		
Hauptansatz und Zentrale Orte-Ansatz	55,9 %	**68,7 %**
U6-Nebenansatz	18,1 %	-
U10-Nebenansatz	12,2 %	**4,7 %**
Soziallastenansatz	13,8 %	**26,5 %**

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

Zusammenfassend werden auf der Grundlage der gutachterlich vorgeschlagenen Reformeffekte die Bedarfsgewichte innerhalb der drei Teilschlüsselmassen zum Teil deutlich verschoben. Hinsichtlich der kreisangehörigen Gemeinden beläuft sich der Anteil des Hauptansatzes inklusive des Zentrale Orte-Ansatzes für die Grund- und Mittelzentren am Gesamtansatz nun auf 83,8 % (Status quo: 73,2 %). Die quantitative Bedeutung des U10-Nebenansatzes verringert sich hingegen (16,2 % ggü. 26,8 %). Bezugnehmend auf die Landkreise sinkt der Anteil der Ist-Einwohnerzahl (Hauptansatz) leicht ab (49,9 % ggü. 52,5 %), wohingegen der Soziallastenansatz

wegen des massiv erhöhten Veredelungsfaktors spiegelbildlich enorm an Bedeutung hinzugewinnt (50,1 % ggü. 18,4 %). Der U6-Nebenansatz entfällt und verliert damit sein bisheriges Gewicht am Gesamtansatz. In der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte gewinnt der Hauptansatz inklusive des Nebenansatzes für die zentralörtlichen Funktionen der Oberzentren an Bedeutung (68,7 % ggü. 55,9 %). Während auch hier der U6-Nebenansatz aufgelöst wird, sorgt die Absenkung des Veredelungsfaktors für den U10-Nebenansatz für eine Verminderung von dessen Anteil am Gesamtansatz. Der Soziallastenansatz verzeichnet infolge der deutlich höheren Aufladung des Veredelungsfaktors ein deutlich höheres Gewicht in den Bedarfsrelationen als zuvor (26,5 % ggü. 13,8 %).

6.5 Übergangsregelungen

Für die Abschaffung der Hauptansatzstaffel in Verbindung mit den neuen Veredelungsfaktoren für Grundzentren und Mittelzentren können Übergangsregelungen geschaffen werden. Dafür soll die Veredelung der Mittelzentren genauer beleuchtet werden:

- Gemäß dem künftigen LEP kommen vier weitere Mittelzentren zu den bereits existierenden mittelzentralen Gemeinden hinzu. Infolgedessen wurden mehrere Regressionsanalysen durchgeführt, um den Effekt auf die Veredelung zu untersuchen (vgl. Abschnitt 5.3.3). Dementsprechend sind Robustheitsprüfungen vorgenommen worden, um einen verzerrenden Effekt der Aufnahme der „neuen" Mittelzentren zu verhindern. Im Endeffekt fällt die Veredelung aufgrund der neuen Mittelzentren geringfügig niedriger aus als im Status quo – die Aufladung des Veredelungsfaktors ist dennoch vergleichbar hoch.

- Hinzu kommt, dass die neuen Mittelzentren wie die bisherigen Zentren behandelt werden müssen, da es für diese Städte keine Vergleichsszenarien gibt: So kann etwa die Höhe der Zuschussbeträge in Euro/EW, wenn die Stadt bisher bereits ein Mittelzentrum gewesen wäre, nicht bestimmt werden.

- Im künftigen LEP werden die Mittelbereiche der Mittel- und Oberzentren ausgegeben, welche als Prüfmaßstab wesentlich geeigneter sind als nur der Status als Zentraler Ort (vgl. Abschnitt 5.3.3.3). Durch den Bezug der Veredelung auf das Verhältnis aus der Einwohnerzahl des Mittelbereichs zur Einwohnerzahl der Kernstadt entstehen Verschiebungen hinsichtlich der Höhe der Schlüsselzuweisungen innerhalb der Gruppe der Mittelzentren.

Wenn man Übergangsregelungen in der Zeit schaffen will, dann gilt der Maßstab, dass alte und neue Regelungen parallel für einen kurzen Übergangszeitraum gelten können. Empfohlen wird dabei ein Übergangszeitraum von zwei Jahren, wobei im ersten Jahr eine 50 %/50 %-Regelung gilt und im zweiten Jahr eine volle Aufladung der Veredelungsfaktoren gemäß den gutachterlichen Empfehlungen verankert werden kann. Technisch ist die 50 %/50 %-Regelung umsetzbar, indem sowohl die bisher im FAG zur Anwendung kommende Regelung als auch die Regelung gemäß den gutachterlichen Empfehlungen berechnet werden. Darauf basierend werden die Bedarfsmesszahlen beider Modellwelten jeweils mit 50 % gewichtet. Die im künftigen LEP festgelegten neuen Mittelzentren erhalten im Übergangsjahr die volle Veredelung sowohl aus der alten als auch der gutachterlich empfohlenen Regelung.

7 Zusammenfassende Darstellung der Gutachterempfehlungen zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt

Im Zuge der Erstellung des Gutachtens wurden die Zwischenergebnisse und analytischen Zwischenschritte in einem dialogorientierten Verfahren fortlaufend mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Familie sowie der Landesverwaltung diskutiert. Zwei Workshops boten hierbei Gelegenheit zur Rückkopplung, Validierung und kritischen Einordnung der empirischen Befunde. Dieses iterative Vorgehen gewährleistete eine praxisnahe Kalibrierung der analytischen Modelle und dürfte die Akzeptanz der daraus abgeleiteten Reformvorschläge erhöhen.

Bezüglich des **vertikalen Finanzausgleichs** steht das Land Sachsen-Anhalt bezogen auf die zukünftige Weiterentwicklung an einem Scheideweg. Es gilt, eine **Richtungsentscheidung** zu fällen zwischen der Beibehaltung und Weiterentwicklung des bestehenden bedarfsorientierten Modells und einem Systemwechsel hin zu einem dynamischeren System, das mehr Entwicklungsmöglichkeiten für die kommunale Ebene und ein ausgeglicheneres Risikoverhältnis für das Land Sachsen-Anhalt bietet.

Die **Weiterentwicklung des bestehenden Modells** ist ein sachgerechter Weg zur Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt. Das System bietet den Kommunen besonders in Krisenzeiten eine verlässliche finanzielle Basis, indem es entstandene Ist-Ausgaben zeitversetzt und aggregiert vollständig abdeckt – nicht jedoch individuell je Kommune. Eine Differenzierung nach Pflichtigkeit oder Gestaltbarkeit kommunaler Aufgaben sowie eine Prüfung der Effizienz kommunaler Ausgaben erfolgt nicht. Kostensteigerungen im Pflicht- wie im freiwilligen Bereich trägt damit letztlich das Land, sofern nicht das kommunale Steuerwachstum diese Steigerungen kompensiert. Diese Risikoabsicherung in „schlechten Zeiten" zulasten der Dynamik in „guten Zeiten": Kommunen profitieren nicht automatisch von steigenden Landessteuereinnahmen; eigene Mehreinnahmen werden im Bedarfsmodell vollständig auf FAG-Leistungen angerechnet und mindern diese.

Die Investitionsförderung erfolgt abgegrenzt von der Bedarfsberechnung in einem parallelen Verfahren. Positiv ist zu bewerten, dass diese Investitionsförderung als Investitionspauschale ohne Antrags- und Nachweisverfahren ausgestaltet ist und insofern die kommunale Selbstverwaltung stärkt. Das Investitionsverhalten der sachsen-anhaltischen Kommunen ist dennoch als schwach zu bewerten und erfordert dauerhaft eine substanzielle Unterstützung des Landes.

Die **Optimierungsvorschläge** für das **Bedarfssystem** umfassen im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- **Streichung des pauschalen Zuschlags auf Schlüsselzuweisung** für weitere Aufgaben in Höhe von 40 Mio. Euro. Die Streichung korrespondiert auch mit der Effizienzprüfung des Modells.

- Bezüglich der kommunalen Steuereinnahmen sollte ein **Korrekturfaktor für die Hebesatzpolitik** der Kommunen eingefügt werden. Dieser Korrekturfaktor beläuft sich auf einen niedrigen einstelligen Millionenbetrag (in Euro) und vermindert die FAG-Masse geringfügig, sofern die Gewerbesteuer und Grundsteuer einbezogen werden.

- Die **Indexierung** sollte sich ausschließlich auf Preise beziehen und zukünftig keine (implizite) Fortschreibung von Mengengerüsten beinhalten. Dabei sollte auf Preisindizes zurückgegriffen werden, die regelmäßig veröffentlicht werden und eine Prognosefähigkeit in gewissen Grenzen erlauben (v. a. Tarifabschlüsse im TVöD, Deflator des Staatskonsums).

- Das Volumen der **Investitionsförderung** im FAG sollte zu den Abschreibungen und Nettoinvestitionen der Kommunen angepasst werden. Hierzu wird empfohlen, die Investitionsförderung für Kreisstraßen mit der allgemeinen Investitionsförderung zusammenzuführen und um insgesamt 270 Mio. Euro zu verstärken. Der übergangsweise im System abgebildete Tilgungsbeitrag ist dagegen ersatzlos zu streichen, da wegen der Einführung der Doppik nunmehr die Informationen zu den Abschreibungen auf das kommunale Anlagevermögen vorliegen und genutzt werden können.

Die **alternative Ausgestaltung des vertikalen FAG** liegt in einem Systemwechsel hin zu einem dynamischeren Verfahren. Dabei ist die einnahmeseitige **Verbundquote** eine gute Möglichkeit zur jahresbezogenen Fortschreibung der FAG-Masse für die nächsten FAG-Planjahre und die Mittelfristplanung. Sie bedient sich der jeweils aktuellen Steuerschätzung und bietet eine hohe Aktualität. Für sich genommen kann eine Verbundquote allerdings nicht für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen sorgen.

Als wirkungsvolle und regelmäßige Ex-post-Kontrolle kann das **Symmetrieverfahren** genutzt werden. Es bietet eine erweiterte Form der Aufgabenbezogenheit als das bisherige System und bezieht zugleich die Ausgaben und Einnahmen der Landesebene ein. Es gehen weiterhin alle kommunalen Ausgaben, sowohl für pflichtige als auch für freiwillige Aufgabenbereiche, in die Kalkulation ein. Rechnerisch besteht die Zielgröße in einer **symmetrischen Verteilung der im Land insgesamt verfügbaren Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen** (sog. Deckungsmittelbestand) nach Maßgabe der für die Aufgabenerfüllung genutzten Finanzmittel (sog. Deckungsmittelverbrauch). Dies sichert zum einen die Möglichkeit einer dynamischeren Einnahmenentwicklung für die Kommunen, da diese regelgebunden auch an Mehreinnahmen des Landes beteiligt werden. Zum anderen ist das Risiko zwischen Land und Kommunen gleichmäßiger verteilt. Defizite und Überschüsse werden angemessener zwischen den beiden Ebenen austariert.

Damit die Vorteile des Symmetrieverfahrens genutzt werden können und seine Nachteile minimiert werden, wird eine **regelmäßige Überprüfung nach dem Symmetrieverfahren in festen Rhythmen** empfohlen, wobei jeweils Mehrjahresdurchschnitte zu nutzen sind. Diese sollten alle 3-5 Jahre evaluiert werden. Für Prognosen ist das Symmetrieverfahren dagegen nicht geeignet.

Während die empirische Überprüfung des **Bedarfsverfahrens** die bisherige FAG-Masse im Wesentlichen bestätigt und eher eine leichte **Absenkung** nahelegt (Korridorverfahren), weist die Untersuchung nach dem **Symmetrieverfahren** auf Mehrbedarfe der kommunalen Ebene hin, die zu einer leichten **Erhöhung der FAG-Masse** führen. Dies korrespondiert auch mit der externen Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit im Ländervergleich (sog. Kommunalisierungsgrade). Aus der Betrachtung aus der externen Perspektive (v a. freiwillige Aufgabenerfüllung, Realsteuervergleich) finden sich keine weiteren Ansatzpunkte, die auf eine nennenswerte Unterfinanzierung der FAG-Masse hindeuten.

Für die **Investitionsförderung** ist der Nachsteuerungsbedarf klarer zu erkennen. Netto (nach Streichung des Tilgungsbeitrags) sollte sich der Umfang der Investitionsförderung um **108,3 Mio. Euro** erhöhen, um den Substanzerhalt des kommunalen Anlagevermögens zu sichern. Dies sollte über die **Investitionspauschale** im kommunalen Finanzausgleich erfolgen. Der **Verteilungsschlüssel der Investitionspauschale** sollte ebenfalls angepasst werden. Aus gutachterlicher Sicht ist folgender Verteilungsschlüssel zu empfehlen:

- 1/3 nach der Einwohnerzahl
- 1/3 nach der Fläche der Gebietskörperschaft und
- 1/3 nach Maßgabe der Schlüsselzuweisungen.

Für die **Auftragskostenpauschale** erbrachte die gutachterliche Untersuchung, dass sowohl deren Umfang als auch deren einwohnerbezogene Verteilung sachgerecht sind und daher keiner Anpassung bedürfen.

Im Status quo ergeben sich die **Teilschlüsselmassen** unmittelbar aus dem System der Bedarfsberechnung – es ist in jeder Säule jeweils die Restgröße aus den berechneten Gesamtbedarfen abzüglich der Auftragskostenpauschale sowie den Besonderen Ergänzungszuweisungen nach den §§ 9-11 FAG ST. Die gutachterliche Überprüfung hat zwar einen anderen methodischen Zugang (Top-down statt Bottom-up), bestätigt aber im Wesentlichen die Ergebnisse des Bedarfsmodells. Die Strukturierung als Drei-Säulen-Modell (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) ist sachgerecht und zukunftsfest. Die rechnerische Überprüfung hat zum Ergebnis, dass der Anteil der kreisfreien Städte an der Schlüsselmasse um 6,9 Prozentpunkte steigen müsste. Spiegelbildlich dazu würden die Anteile der kreisangehörigen Gemeinden um 4,2 Prozentpunkte und der Landkreise um 2,7 Prozentpunkte sinken. Das Umverteilungsvolumen innerhalb der Schlüsselmasse beläuft sich auf 73,7 Mio. Euro zu Gunsten der kreisfreien Städte.

Die **Parametrisierung des horizontalen Finanzausgleichs**, vor allem des Schlüsselzuweisungssystems war bereits im FAG-Gutachten 2023 Gegenstand umfangreicher Untersuchungen. Viele Aspekte der Begutachtung haben zwischenzeitlich Anwendung im FAG gefunden. Daher fokussiert sich die aktuelle Untersuchung auf ausgewählte Aspekte, vor allem die Ausgewichtung der Bedarfsparameter der Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Positiv zu bewerten und ohne Veränderungshinweise sind der Ausgleichsgrad des Schlüsselzuweisungssystem, die relative Mindestausstattung sowie die Finanzausgleichsumlage für abundante Kommunen.

Die umfangreiche empirische Prüfung auf der Grundlage der amtlichen Statistik erbrachte für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte im Kern die folgenden Ergebnisse:

- Die bisher im Schlüsselzuweisungssystem genutzte **Hauptansatzstaffel**, die die Einwohnerzahl größerer Gemeinden pauschal höher gewichtet, ist **zu streichen**. An ihre Stelle tritt zum einen weiterhin eine zentrale Orientierung an der Einwohnerzahl als Hauptbedarfsträger und zum anderen eine **gezielte Veredelung von Ballungs- und Ausstrahleffekten Zentraler Orte**. Damit knüpft das Schlüsselzuweisungssystem nach der Gutachterempfehlung an den Strukturen der Landesplanung an. Der aktuell reformierte Landesentwicklungsplan findet Widerhall im so reformierten Finanzausgleich. Die Veredelungsfaktoren ändern sich jedoch grundsätzlich. Die Einwohnerzahl der **Grundzentren** wird pauschal mit einem Veredelungsfaktor i. H. v. **16,20 %** veredelt. Für die **Mittelzentren** erfolgt dagegen nicht mehr die Veredelung ihrer eigenen Einwohnerzahl, sondern der Einwohnerzahl des insgesamt zu versorgenden **Mittelbereichs** gemäß Landesentwicklungsplan (eigene Einwohnerzahl zuzüglich definiertem Einzugsbereich). Diese Einwohnerzahl wird mit einem Faktor i. H. v. **16,45 %** veredelt. In der Säule der kreisfreien Städte wird die Einwohnerzahl der Mittelbereiche der **Oberzentren** (drei kreisfreie Städte) mit einem Faktor i. H. v. **52,29 %** veredelt.
- Der Bedarfsansatz für **Kinder zwischen 6 und 10 Jahren** wird **bestätigt**. Der Veredelungsfaktor beträgt **6,66**, ist also deutlich niedriger als bisher (12,53). Somit erhält eine Gemeinde für jedes Kind dieser Altersklasse einen Zuschlag von 6,66 fiktiven Einwohnern zu ihrem Hauptansatz. Für die kreisfreien Städte beträgt der Veredelungsfaktor **3,32**.
- Eine Veredelung von **Flächenindikatoren** kommt **nicht** in Betracht.
- Ein Veredelungsfaktor für **demografische Schrumpfung** kommt **nicht** in Betracht.

Für die Landkreise und den kreislichen Anteil der kreisfreien Städte empfehlen die Gutachter auf der Grundlage der empirischen Überprüfung, den **Soziallastenansatz beizubehalten und weiter zu stärken**. Der **U6-Nebenansatz** ist hingegen in beiden Teilschlüsselmassen **aufzulösen**.

Die **Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften** bietet im Hinblick auf ihre Ausstrahlwirkung auf die anderen Sozialleistungsarten nach wie vor den zentralen und empirisch sehr gut abgesicherten Indikator, um die Finanzbedarfe der Landkreise und kreisfreien Städte, die ihnen aus den Sozialen Leistungen entstehen, zu quantifizieren und im Schlüsselzuweisungssystem zu veredeln. Dass in der Teilschlüsselmasse der Landkreise letztlich nur der Nebenansatz für Soziallasten verbleibt, ist angesichts der finanziellen Bedeutung der Soziallasten für die Landkreise nachvollziehbar: Im Jahr 2024 standen diese für rund 45 % der Auszahlungen und 38 % der Zuschussbeträge der Landkreise.

Die Regressionsberechnungen führen für die **Landkreise** zu einem neuen **Veredelungsfaktor für den Soziallastenansatz i. H. v. 23,53**, für die **kreisfreien Städte i. H. v. 11,80**. Damit fallen sie deutlich höher aus als die geltenden Faktoren (8,23 bzw. 4,25). Ein entscheidender Faktor für den erheblichen Anstieg ist die Entwicklung des

Verhältnisses zwischen der SGB II-Quote und den kommunalen Zuschussbeträgen im Sozialbereich. Während sich die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum im Durchschnitt kaum verändert hat (zwischen 4,4 % und 4,5 %), sind die Zuschussbeträge im Sozialbereich stetig angestiegen. Eine einzelne Bedarfsgemeinschaft repräsentiert damit bei der Modellierung wesentlich höhere Sozialausgaben als in der vergangenen Überprüfung. Aus dem Zusammenspiel einer *leicht absinkenden* SGB II-Quote und deutlich *zunehmenden* Pro-Kopf-Zuschussbeträgen ergibt sich ein deutlich stärkerer Hebel des Veredelungsfaktors für den Soziallastenansatz.

In Modellrechnungen werden die **finanziellen Effekte der angepassten Parametrisierung** nachvollzogen. Werden die Gutachterempfehlungen umgesetzt, ergeben sich für das horizontale FAG folgende Effekte (jeweils Schlüsselzuweisungen einschließlich der Folgewirkungen der Kreisumlage):

- Die kleineren Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern und die steuerkraftschwächeren Gemeinden mit bis zu 75 % der durchschnittlichen Steuerkraft haben Zugewinne aus Schlüsselzuweisungen zu erwarten. Darüber hinaus ergeben sich positive Folgewirkungen in den Grundzentren, während die Mittelzentren bzw. großen Gemeinden, die steuerkraftstarken Städte und Gemeinden sowie die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen (zum Teil geringe) Verluste verzeichnen.
- Zwischen den Mittelzentren führt die wegfallende Hauptansatzstaffel in Verbindung mit der angepassten Veredelung der Zentralen Orte zu einer Umverteilung zu Gunsten von Mittelzentren mit großen Einzugsbereichen im ländlichen Raum.
- Durch den deutlich gestärkten Soziallastenansatz korrespondieren die Zugewinne und Verluste der Landkreise mit der Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften: Rückgänge von Schlüsselzuweisungen sind etwa für den Bördekreis, den Saalekreis und den Kreis Jerichower Land zu erwarten. Die stärksten Zugewinne sind hingegen für die Landkreise mit den höchsten SGB II-Quoten (wie den Salzlandkreis sowie die Landkreise Stendal und Mansfeld-Südharz) zu erwarten.
- Innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte sind Zugewinne für die Landeshauptstadt Magdeburg zu erwarten, während Dessau-Roßlau Rückgänge zu erwarten hat. Für Halle (Saale) sind die finanziellen Effekte weitgehend neutral.

8 Anhang

Anhang 1: Dokumentation des Workshops zum vertikalen kommunalen Finanzausgleich am 20.03.2026

Was sollte bei der Bestimmung kommunaler Bedarfe enthalten sein? Was sollte nicht als Bedarf anerkannt werden?
Antworten (15)
Aufgabenerfüllung muss beachtet werden.
Bedarf ist mindestens Datenlage nach amtlicher Statistik. Investiv muss Zuschlag für Investitionsstau enthalten.
Blick in Zukunft wichtig.
Sonderfälle besondere Belastungen berücksichtigen
Kennzahlen Investitionsbedarf
Die alleinige Betrachtung der Ist-Zahlen stellt nicht die eigentlichen Bedarfe dar.
Nach erfolgter Bedarfsermittlung zur Planung müssen Bedarfe gekürzt werden für den erforderlichen Haushaltsausgleich
Pflichtaufgaben im Fokus
Strategische Ausrichtung
Standards sind klar festzulegen, um den Bedarf ermitteln zu können.
Neben aktuellen Bedarfen Fehlbeträge aus der Vergangenheit
Entwicklung Liquiditätskredite
Um die Minderausstattung der Vergangenheit auszugleichen
Nur Aufgaben des eigenen Wirkungskreises im FAG. Übertragener Wirkungskreis: Finanzierungsregelung im Fachgesetz
Erfüllung Rechtsverpflichtungen insbesondere im übertragenen Wirkungskreis mit dynamischer Entwicklung (Personal, Inflation)
Lebenswerte Kommune erhalten - bestimmte Quote freiwillige Leistungen
Enthalten: Erhaltung der kommunalen Infrastruktur,
Sicherstellung der Daseinsvorsorge vor Ort
Konnexität ist zu beachten bzw. zu regeln.
Es sollte folgendes berücksichtigt werden: Ausgaben im übertragenen Aufgaben, alle Sozial und Jugendhilfeausgaben, anteilige Sach- und Personalausgaben,
Nicht: überbordende freiwillige Leistungen
Wie im jetzigen System sollte die Bedarfsermittlung auf objektivierbare Daten rekurrieren. Wichtig ist Berücksichtigung Aufgabenspektrum (z.B. Bedarfsermittlung je Gebietskörperschaftsklasse)
Angemessenheit würdigt auch vorherrschende rechtliche Situationen (Kreisumlageklagen) und zukünftige Herausforderungen (Entwicklung Sozialkosten)
Infrastrukturbedarfe, soziale Hilfen, demografische Entwicklungen, Investition
Gesetzlich vorgeschrieben (übertragene u. pflichtige Aufgaben) kostendeckend, aber auch freiwillige Aufgaben in gewissem Umfang, Weiterentwicklung muss auch möglich sein (gleichwertige Lebensverhältnisse)
Investitionsbedarf für Schulen aber auch andere öffentliche Gebäude

Welche Probleme sehen Sie im aktuellen Modell des FAG?
Antworten (13)
Fehlende freie Spitze für die Landkreise.
Wenn die Steuerkraft in den Kommunen innerhalb eines Landkreises ungleich verteilt sind
Steuerschätzung
Ist-Zahlungen
Strukturschwäche vom Landkreis (Kommunen) nicht berücksichtigt
Freie Spitze für Landkreise fehlt
Neue Aufgaben und ungeplante Kostenentwicklungen (2015 Asyl, 2022 Inflation) können nicht zeitnah abgebildet werden
Steuerschätzung bildet selten Realität vor Ort ab.
Zeitverzögerung (Schlüsselzuweisung) - gerade bei stark schwankenden Gewerbesteuereinnahmen
Bedarfshöhe
Ermittlung Investbedarf nicht anhand der Situation vor Ort.
Systembedingt träge Reaktion FAG auf Veränderungen. Lösungsmöglichkeit: regelmäßige Aktualisierung der Datengrundlage alle2 Jahre; Einführung einer Wesentlichkeitsgrenze, die Anpassungsprozess auslöst
regionale Besonderheiten werden nicht ausreichend genug berücksichtigt
Rückwirkende Berücksichtigung von 2 Jahren bei den Steuereinnahmen
Wie kann man finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes bemessen?
Glaube, dass der Aufwand bei dem pflichtigen Aufwand nicht die Kostensteigerungen berücksichtigt
Basis fortgeschriebene Zensusdaten.
Die Preisindexierung der Kreisumlage, die aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten (Rechtsprechung, finanzschwacher kommunaler Raum) nicht im IST bei den Landkreisen ankommt.
Kreisumlage vom finanziellen Umfang zu stark, Probleme bei der Erhebung bisher unberücksichtigt, Fortschreibung Kreisumlage im FAG funktioniert nicht
Kreisumlageerhebung
Den Kommunen zugedachte Entlastungseffekte des Bundes werden mittelfristig durch das Land vereinnahmt
Sachverhalte mit großer finanzieller Varianz sollten mittels Fachgesetzen behandelt werden

Quelle: Eigene Darstellung; eigene Erhebung; genutztes Erhebungstool im Workshop: Mentimeter.

Anhang 2: Freiwilligkeitsgrade der Aufgabenerfüllung nach Produktgruppen

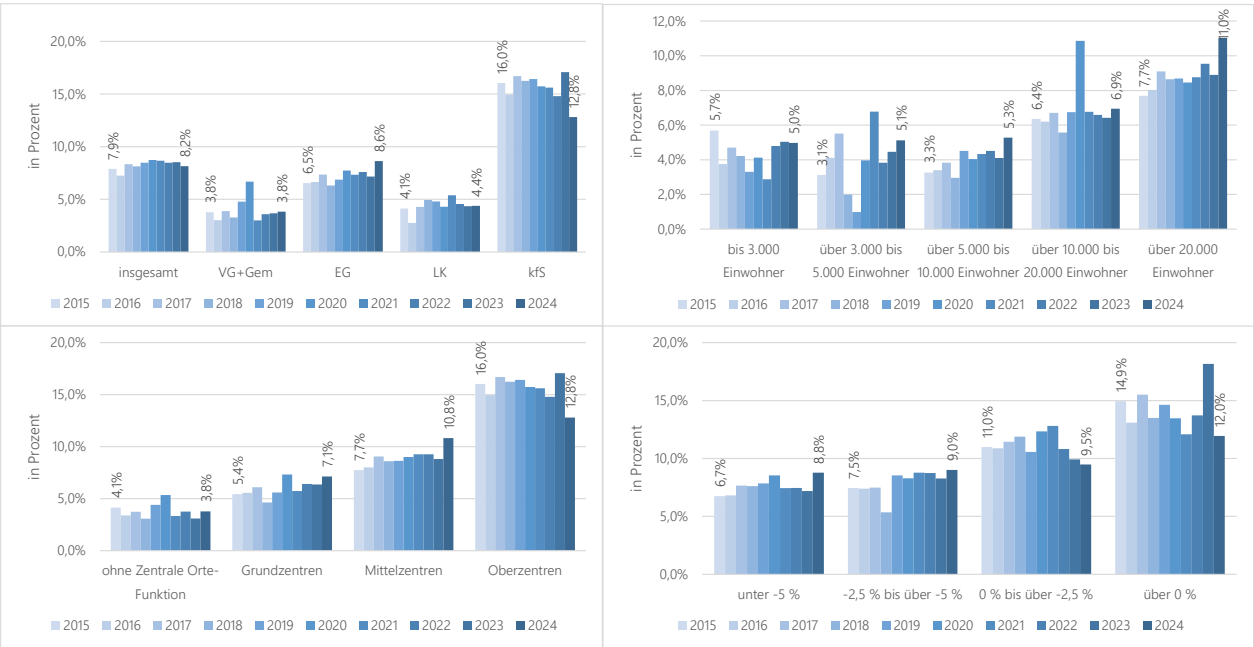
PG	Bezeichnung	plausible Abgrenzung			enge Abgrenzung		
		VG+EG	kfS	LK	VG+EG	kfS	LK
111	Verwaltungssteuerung und -service	0%	0%	0%	0%	0%	0%
121	Statistik und Wahlen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
122	Ordnungsangelegenheiten	0%	0%	0%	0%	0%	0%
126	Brandschutz	0%	0%	0%	0%	0%	0%
127	Rettungsdienst	0%	0%	0%	0%	0%	0%
128	Katastrophenschutz	0%	0%	0%	0%	0%	0%
211	Grundschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
217	Gymnasien, Kollegs	0%	0%	0%	0%	0%	0%
218	Gesamtschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
221	Sonderschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
231	Berufliche Schulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
241	Schülerbeförderung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
242	Fördermaßnahmen für Schüler	0%	0%	0%	0%	0%	0%
243	Sonstige schulische Aufgaben	0%	0%	0%	0%	0%	0%
251	Wissenschaft und Forschung	100%	100%	100%	100%	100%	100%

PG	Bezeichnung	plausible Abgrenzung			enge Abgrenzung		
		VG+EG	kfS	LK	VG+EG	kfS	LK
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
253	Zoologische und Botanische Gärten	100%	100%	100%	100%	100%	100%
261	Theater	100%	100%	100%	100%	100%	100%
262	Musikpflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
263	Musikschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
271	Volkshochschulen	50%	50%	50%	50%	50%	50%
272	Büchereien	100%	100%	100%	100%	100%	100%
273	Sonstige Volksbildung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
291	Förderung von Kirchengemeinden	100%	100%	100%	100%	100%	100%
3111	Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3112	Hilfe zur Pflege nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3113	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3114	Hilfe zur Gesundheit nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3115	Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten und in anderen Lebenslagen nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3116	Grundsicherg. im Alter und bei Erwerbsminderg. nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3119	Nicht aufteilbare Grundsicherung und Hilfen nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3122	Eingliederungsleistungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3123	Einmalige Leistungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3124	Arbeitslosengeld II (ohne KdU)	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3125	Eingliederungsleistungen/Optionsgemeinden	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II	0%	0%	0%	0%	0%	0%
313	Hilfen für Asylbewerber	0%	0%	0%	0%	0%	0%
314	Eingliederungshilfe nach SGB IX	100%	0%	0%	0%	0%	0%
315	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtg. der Jugendhilfe)	0%	0%	0%	0%	0%	0%
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	100%	0%	0%	0%	0%	0%
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	50%	50%	50%	0%	0%	0%
341	Unterhaltsvorschussleistungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
343	Betreuungsleistungen	100%	0%	0%	0%	0%	0%
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	100%	100%	100%	0%	0%	0%
345	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKKG	0%	0%	0%	0%	0%	0%
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	100%	5%	5%	0%	0%	0%
361	Förderung von Kindern in Tageseinr. und in Tagespfl.	0%	0%	0%	0%	0%	0%
362	Jugendarbeit	50%	50%	50%	0%	0%	0%
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	50%	0%	0%	0%	0%	0%
365	Tageseinrichtungen für Kinder	0%	0%	0%	0%	0%	0%
366	Einrichtungen der Jugendarbeit	0%	0%	0%	0%	0%	0%
367	Sonst. Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0%	0%	0%	0%	0%	0%
411	Krankenhäuser	0%	0%	0%	0%	0%	0%
412	Gesundheitseinrichtungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	0%	0%	0%	0%	0%	0%
418	Kur- und Badeeinrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
421	Förderung des Sports	100%	100%	100%	100%	100%	100%
424	Sportstätten und Bäder	100%	100%	100%	100%	100%	100%
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
521	Bau- und Grundstücksordnung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
522	Wohnbauförderung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
523	Denkmalschutz und -pflege	10%	10%	10%	0%	0%	0%
531	Elektrizitätsversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%

PG	Bezeichnung	plausible Abgrenzung			enge Abgrenzung		
		VG+EG	kfS	LK	VG+EG	kfS	LK
532	Gasversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
533	Wasserversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
534	Fernwärmeversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
535	Kombinierte Versorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
537	Abfallwirtschaft	0%	0%	0%	0%	0%	0%
538	Abwasserbeseitigung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
541	Gemeindestraßen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
542	Kreisstraßen	100%	0%	0%	0%	0%	0%
543	Landesstraßen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
544	Bundesstraßen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
545	Straßenreinigung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
546	Parkeinrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
547	ÖPNV	100%	15%	10%	0%	0%	0%
548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr	50%	50%	50%	0%	0%	0%
551	Öffentliches Grün / Landschaftsbau	100%	100%	100%	50%	50%	50%
552	Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen	50%	50%	50%	0%	0%	0%
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	0%	0%	100%	0%	0%	0%
554	Naturschutz und Landschaftspflege	10%	10%	10%	10%	10%	10%
555	Land- und Forstwirtschaft	100%	100%	100%	100%	100%	100%
561	Umweltschutzmaßnahmen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
571	Wirtschaftsförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
575	Tourismus	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Festlegungen.

Anhang 3: Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts 2015-2024 (enge Variante)



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

Anhang 4: Anpassungen durch die Korridorbereinigung mit dem Quantils-Modell im Jahr 2024

PG	Beschreibung	Ist-ZB	Absolute Differenz	Anerkennungs-quote
	HPB 1-5 (ohne PG 531 bis 538)	4.356.350.808	-71.556.857	98,36%
1	Zentrale Verwaltung	1.236.868.397	3.006.414	100,24%
2	Schule und Kultur	601.829.864	-13.483.317	97,76%
3	Soziales und Jugend	1.746.155.337	-21.470.366	98,77%
4	Gesundheit und Sport	123.789.104	-6.181.714	95,01%
5	Gestaltung Umwelt	525.564.007	-25.935.868	95,07%
11	Innere Verwaltung	914.863.333	3.699.298	100,40%
12	Sicherheit und Ordnung	322.005.064	-692.885	99,78%
21	Schulträgeraufgaben - allgemeinbildende Schulen	204.575.681	-3.906.169	98,09%
22	Schulträgeraufgaben - Förderschulen	26.757.453	142.715	100,53%
23	Schulträgeraufgaben - berufliche Schulen	28.383.287	50.468	100,18%
24	Schulträgeraufgaben - Schülerbeförderung, Sonstiges	132.187.051	-640.824	99,52%
25	Wissenschaft, Museen, Zoologische Gärten, Botanische Gärten	51.787.365	-2.914.583	94,37%
26	Theater, Musikpflege, Musikschulen	94.935.271	-1.563.859	98,35%
27	Volkshochschulen, Büchereien, u.a.	26.734.103	-809.670	96,97%
28	Heimat- und sonstige Kulturpflege	36.429.862	-3.824.804	89,50%
29	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	39.791	-16.592	58,30%
31	Soziale Hilfen	368.528.786	-2.520.763	99,32%
32	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0	0	#DIV/0!
33	Förderung der Wohlfahrtspflege	2.212.868	-159.063	92,81%
34	Unterhaltsvorschussleistungen u.a.	57.287.135	-188.172	99,67%
35	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	23.477.202	-936.201	96,01%
36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	1.294.649.346	-17.666.167	98,64%
41	Gesundheitsdienste	34.934.327	-344.222	99,01%
42	Sportförderung	88.854.777	-5.837.492	93,43%
51	Räumliche Planung und Entwicklung	74.282.574	-1.825.483	97,54%
52	Bauen und Wohnen	22.040.073	85.839	100,39%
53	Ver- und Entsorgung	-122.144.099	7.492.005	93,87%
54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	346.405.679	-9.141.167	97,36%
55	Natur- und Landschaftspflege	115.325.711	-3.921.358	96,60%
56	Umweltschutz	18.979.786	-75.817	99,60%
57	Wirtschaft und Tourismus	70.674.283	-18.549.887	73,75%
111	Verwaltungssteuerung und -service	914.863.333	3.699.298	100,40%
121	Statistik und Wahlen	9.242.420	-297.497	96,78%
122	Ordnungsangelegenheiten	151.798.802	1.704.537	101,12%
126	Brandschutz	151.159.550	-2.496.916	98,35%
127	Rettungsdienst	1.328.772	1.185.409	189,21%
128	Katastrophenschutz	8.475.520	-788.418	90,70%
211	Grundschulen	102.442.831	-1.754.872	98,29%
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen	38.356.394	1.349.644	103,52%
217	Gymnasien, Kollegs	41.593.120	-1.508.532	96,37%
218	Gesamtschulen	22.183.336	-1.992.409	91,02%
221	Sonderschulen	26.757.453	142.715	100,53%
231	Berufliche Schulen	28.383.287	50.468	100,18%
241	Schülerbeförderung	104.897.788	462.079	100,44%
242	Fördermaßnahmen für Schüler	6.574.717	73.928	101,12%
243	Sonstige schulische Aufgaben	20.714.546	-1.176.831	94,32%
251	Wissenschaft und Forschung	14.459.198	-165.512	98,86%

PG	Beschreibung	Ist-ZB	Absolute Differenz	Anerkennungs-quote
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	21.259.804	-1.372.113	93,55%
253	Zoologische und Botanische Gärten	16.068.363	-1.376.959	91,43%
261	Theater	71.395.697	-1.102.971	98,46%
262	Musikpflege	3.289.290	-161.402	95,09%
263	Musikschulen	20.250.284	-299.486	98,52%
271	Volkshochschulen	4.517.233	-46.067	98,98%
272	Büchereien	21.797.664	-763.602	96,50%
273	Sonstige Volksbildung	419.206	0	100,00%
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	36.429.862	-3.824.804	89,50%
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	39.791	-16.592	58,30%
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)	89.605.215	344.001	100,38%
312	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetz-buch (SGB II)	226.839.719	-2.735.605	98,79%
313	Hilfen für Asylbewerber	2.301.305	-1.584.559	31,15%
314	Eingliederungshilfe nach SGB IX	26.655.156	-202.142	99,24%
315	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	23.127.391	1.657.543	107,17%
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0	0	0,00%
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	2.212.868	-159.063	92,81%
341	Unterhaltsvorschussleistungen	48.602.438	108.054	100,22%
343	Betreuungsleistungen	5.436.209	-70.869	98,70%
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	286.543	-2.395	99,16%
345	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKKG	2.961.945	-222.961	92,47%
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	23.477.202	-936.201	96,01%
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	141.730.960	-1.355.412	99,04%
362	Jugendarbeit	10.227.316	-1.168.243	88,58%
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	577.089.141	-11.114.237	98,07%
365	Tageseinrichtungen für Kinder	529.255.074	-1.821.568	99,66%
366	Einrichtungen der Jugendarbeit	20.179.280	-1.257.326	93,77%
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	16.167.575	-949.380	94,13%
411	Krankenhäuser	2.377.705	0	100,00%
412	Gesundheitseinrichtungen	710.400	3.471	100,49%
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	31.149.630	-198.602	99,36%
418	Kur- und Badeeinrichtungen	696.592	-149.091	78,60%
421	Förderung des Sports	16.298.249	-2.136.234	86,89%
424	Sportstätten und Bäder	72.556.528	-3.701.258	94,90%
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	74.282.574	-1.825.483	97,54%
521	Bau- und Grundstücksordnung	18.199.004	291.056	101,60%
522	Wohnbauförderung	-4.020.633	316.757	92,12%
523	Denkmalschutz und -pflege	7.861.702	-521.974	93,36%
531	Elektrizitätsversorgung	-59.810.755	1.068.001	98,21%
532	Gasversorgung	-5.542.919	947.662	82,90%
533	Wasserversorgung	-7.694.105	265.823	96,55%
534	Fernwärmeversorgung	-722.737	-117.946	116,32%
535	Kombinierte Versorgung	-57.863.696	7.226.348	87,51%
536	Breitbandausbau	-4.678.366	363.630	92,23%
537	Abfallwirtschaft	3.430.724	-696.502	79,70%
538	Abwasserbeseitigung	10.737.755	-1.565.011	85,43%
541	Gemeindestraßen	123.823.994	-4.679.146	96,22%
542	Kreisstraßen	44.248.719	-541.752	98,78%

PG	Beschreibung	Ist-ZB	Absolute Differenz	Anerkennungs-quote
543	Landesstraßen	471.160	37.986	108,06%
544	Bundesstraßen	2.975.865	-142.862	95,20%
545	Straßenreinigung	78.297.043	-3.129.270	96,00%
546	Parkeinrichtungen	-18.441.857	2.579.383	86,01%
547	ÖPNV	113.407.092	-3.223.232	97,16%
548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr	1.623.663	-42.274	97,40%
551	Öffentliches Grün / Landschaftsbau	75.202.338	-2.896.031	96,15%
552	Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen	16.800.494	765.932	104,56%
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	6.294.304	-694.176	88,97%
554	Naturschutz und Landschaftspflege	14.540.360	-954.381	93,44%
555	Land- und Forstwirtschaft	2.488.215	-142.702	94,26%
561	Umweltschutzmaßnahmen	18.979.786	-75.817	99,60%
571	Wirtschaftsförderung	28.479.626	-10.166.771	64,30%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	19.122.943	-3.489.972	81,75%
575	Tourismus	23.071.714	-4.893.145	78,79%

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

Anhang 5: Dokumentation des Workshops zu kommunalen Investitionen und Investitionsförderung am 03.11.2025

Warum sind kommunale Investitionen wichtig?
Antworten (17)
Attraktivität der Region erhalten
Sicherstellung der Daseinsvorsorge
Erhaltung und Ausbau Infrastrukturen
Daseinsvorsorge absichern.
Sicherung Pflichtaufgaben
Mitfinanzierungspflichten
Moderne und attraktive Stadt
Standortfaktor / Attraktivität
Zur Verbesserung der Infrastruktur, damit Standorte besser zu erreichen sind.
Zukunftsorientiertes Denken
Zufriedenheit der Menschen
Gewährleistung der Daseinsvorsorge
Attraktivitätssteigerung der Orte
Erhalt und stetige Erhöhung der Lebensqualität
Zur Schaffung der Grundlagen für wirtschaftlichen Aufschwung der Unternehmen und zur Auftechterhaltung des gesellschaftlichen Lebens
Kommunen lebenswert erhalten und gestalten - Kitas, Schulen, Straßen bis hin zu Bibliotheken, Freibädern
Gestaltung Zukunftsthemen
Funktionierender Staat
Bürgerorientiering
Wahrnehmung der Bürger
Daseinsvorsorge, Attraktivität des Wohnortes, Demokratiestärkend
Daseinsvorsorge mit direktem Bürgerkontakt, daher wichtig für gesellschaftlichen Zusammenhalt (Demokratie)!
Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge
Attraktivität Ort
Erhaltung / Schaffung Standarts Bürger
Lenkung öffentlicher Investitionen mittels KnowHow vor Ort.
Bürgernähe
Kommunen lebenswert erhalten ubd gestalten
Aufrecherhatung des gesellschaflichen Lebens.

Was ist das Problem bei der Realisierung kommunaler Investitionen?

Antworten (22)
Fehlendes Fachpersonal
Überbürokratisierung von Förderkulissen
Hohe Komplexität in der Umsetzung von Bauvorhaben
Zeitaufwendige Vergabeverfahren
Fehlendes Personal und fehlende Eigenmittel
Fehlende Finanzmittel
Keine finziellen Mittel, Genemigung von Krediten erforderlich
Fehlende finanzielle Mittel
Begrenzte Mittel, kompliziertes Vergaberecht, fehlendes Fachpersonal
Fachpersonal
Personelle Machbarkeit kritisch
Laufender Haushalt bei weitem nicht ausreichend finanziert
Fehlende Finanzierung, fehlendes Personal
Eigenanteile, Kürzung Land, neue Aufgaben und schlechte Konnexität, Fachkräftemangel.
Eigenmittelquoten teilweise nicht leistbar
Hohe und viele Anforderungen an Bauvorhaben (Naturschutz, Denkmalschutz, Sicherheit, DIN-Normen)
Fachkräftemangel externe/ausführende Firmen, fehlender/mangelhafter Unterbau in der Verwaltungsstruktur (Fachämter überlastet) Bau, Umwelt.
Kostensteigerungen
Finanzierungssicherheit
Begrenzte personelle Kapazitäten
Zu lange Bearbeitungzeiten bei den Genehmigungsbehörden
Überbordende Regulierung in Baugesetzgebung
Fehlende Finanzmittel, fehlendes Personal in der Kommune zur Umsetzung und fehlende bauausführende Firmen
Finanzielle Ausstattung
Zu viele und bürokratische Fördermittel
Geld zweckgebunden für falsche Sachverhalte (zb Straßen statt Schulen)
Zweckgebunden für Investitionen, aber Instandhaltung dringend notwendig
Fehlende Eigenmittel
Hohe Baukosten
Personalmangel
Anforderungen ziehen hohen Abstimmungsbedarf innerhalb der Verwaltung nach sich.
Hochbürokratische Förderprogramme
fehlende Finanzmittel
zu umfangreiche FM-Auflagen
Investitionsbank als Fördermittelstelle
Zu wenig Mittel. Fördermaßnahmen zu komplex und bürokratisch.
Investitionsstau sehr hoch, teilweise dauert Umsetzung sehr lange, fehlende finanzielle Mittel
Personalmanngel, lange Vorbereitung durch Ausschreibungen, fehlende eigene Finanzmittel.
Kommunen sind auf fremde Finanzmittel (FM) angewiesen
Kurzfristigkeit von Förderkulissen
unzureichende Finanzausstattung
mindert erstens mögliches Investitionsvolumen
dauernder Sparzwang führt zu Verringerung kommunalen Personals
Fristen der Fördermittel können nicht umgesetzt werden.
Konjunkturbedingte Effekte werden durch Haushaltsrecht verstärkt (Haushaltsgenehmigung)
Kein bzw. begrenztes Fachpersonal
Orientierung am Abnutzungsgrad.

Wann haben wir genug investiert?
Antworten (15)
Nicht absehbar erkennbar
Aufgabenerfüllung anforderungsgerecht möglich ist
Rollierende Investitionen erforderlich, um Standard zu halten
Man ist nie fertig mit investieren. Der Kreislauf fängt dann wieder von vorne an.
Wenn es keine Nutzer für Investitions mehr gibt.
Bedarf erfüllt - beispielsweise Kita-Plätze
Wenn man beginnt, dem Markt Konkurrenz zu machen - also keine Daseinsversorge mehr betreibt
Abfrage Sondervermögen hat gezeigt, dass mindestens das 10-fache Investitionsvolumen spontan herleitbar
Nie - die Entwicklung wird immer Investitionen erfordern
Wenn es über eine stabile umfangreiche Daseinsvorsorge hinaus geht.
Anlagenabnutzungsgrad 50%
Reinvestitionszyklus eingehalten werden kann
Aufgabenerfüllung
Wenn infrastruktur nachhaltig und angemessenen im guten Zustand zu verzeichnen ist
Pflichtaufgaben angemessen sichergestellt, aber auch angemessener Umfang freiwilliger Aufgabenbereich
Wenn Standarts erreicht sind
Politisch kein Ende
Anlagevermögen sachgerecht erhalten werden kann
Wann? Nie - Investitionen sind ein permanenter Prozess
Genug? Das wäre eine Frage nach effizienter Allokation und ist einzelgemeindlich nicht zu beantworten
Aufgabenerfüllung (Instandhaltung und Neuinvestition)
Wer bestellt, bezahlt.
Der Gesetzgeber muss die Ansprüche der Gesetze finanziell sicherstellen
Selbstverwaltungsgarantie beachten.

Wer soll Investitionen finanzieren?
Antworten (6)
Alle Ebenen (EU, Bund, Land, Kommunen) in einem angemessenen Umfang
Der die Anforderungen und den Bedarf dafür initiiert
Die Kommune selbst, da sie die konkreten Bedarfe kennt.
Bei fehlenden Möglichkeiten zur Eigenfinanzirrung aufgrund fehlender Leistungsfähigkeit muss Land für die angemessene Ausstattung sorgen.
Kommune, um sachgerechte Abwägung zu ermöglichen
Kommunen - möglichst mit Unterstützung von pauschalen EU-, Bundes- und Landesmitteln
Konkrete Förderprogramme folgen in der Regel Bundes- und Landeszielen - nicht immer mit kommunalen Zielen vereinb.
Über FAG gleichmäßige und verlässliche Mindestausstattung
diese ist nur sehr eingeschränkt aus AfA-Daten ableitbar
Wer Standards setzt, hat gemäß Konnexität zu finanzieren

Nach welchen Kriterien sollen Investitionen (ko-)finanziert werden?
Antworten (11)
Konnexität, wer Standards verändert, sollte diese auch kofinanzieren
Nachhaltigkeit
Im konsumtiven Bereich soll das FAG eine Residualfinanzierung bis hin zur finanziellen Mindestausstattung leisten
Übertragung dieses Anspruchs auf investiven Bereich!?
Einwohner, Flächen, Verschuldungssituation
nach der Bedeutung des Anlagegutes für die Stadt, den Kreis und das Land
Zukunftsgericht/zukünftige Bedarfe
Konnexität und Aufgabenerfüllung
Auch am Markt orientieren - Steigende Preise steigende Förderungen für Investitionen
Unterstützung vorrangig für übertragene Aufgaben und Pflichtaufgaben,
Leistungsfähigkeit
nach Finanzkraft der zuständigen Kommune
Pauschale Förderung - kommunale Selbstverwaltung stärken (FAG) - Einwohnerzahl und Fläche
zusätzlich Fachgesetze - sep. Regelungen, wenn Standards (EU, Bund, Land) gesetzt werden
-Freiwillige- oder Pflichtaufgabe
-anteiliger Investitionsbedarf

-Folgekosten
- eigene Finanzschwäche (oder Stäke) der Kommune,gemessen am Jahresergebnis
Pflicht / Auflagen, Sichheitsaspekte,
Fläche, Einwohner, Investitionsrückstau

Welches ist das richtige Instrument für die kommunale Investitionsförderung	
Antworten (20) [1=lehne voll ab; 4=stimme voll zu]	**Mittelwert**
Das FAG ist das richtige Instrument	2,85
Zweckzuweisungen sind das richtige Instrument	2,05
Eine Investitionspauschale ist das richtige Instrument	3,45
investive Schlüsselzuweisungen sind das richtige Instrument	2,5

Feedback zum Workshop	
Antworten (17) [1=lehne voll ab; 4=stimme voll zu]	**Mittelwert**
Ich habe etwas über das FAG gelernt	2,82
Ich konnte meine Position mitteilen	4,24
Es hat Spaß gemacht	3,76
Es hat mich überfordert	1,25
Es hat mich gelangweilt	1,81

Quelle: Eigene Darstellung; eigene Erhebung; genutztes Erhebungstool im Workshop: Mentimeter.

Anhang 6: Indexierungsvarianten

Die Untersuchungen der Investitionspauschale setzen auf eine sogenannte „Vorwärtsindexierung". Das heißt, die Abschreibungen eines jeden Jahres werden mit dem jährlichen Indexwert eines gemischten Baupreisindex multipliziert, der die Entwicklungen im Hoch- und Tiefbau seit dem Jahr 2013 abbildet. Dieses Vorgehen hat zur Folge, dass die indexierten Abschreibungen, die den Finanzbedarf für Re-Investitionen repräsentieren, tendenziell leicht überhöht sind. Hintergrund ist, dass nicht nur die historischen Abschreibungen aus dem Jahr 2013, sondern auch die aus *neuen Investitionen hinzukommenden* Abschreibungen mit den zum Teil hohen Indexwerten multipliziert. Konkret wird etwa eine im Jahr 2024 hinzukommende Abschreibung bereits zum Zeitpunkt der Aktivierung des damit verbundenen Vermögensgegenstandes mit einem Wiederbeschaffungswert des 1,754-fachen der eben erst realisierten Anschaffungs- und Herstellungskosten angesetzt (Index 2024: 175,4).

Dieses Vorgehen ist allerdings aus zwei Gründen sachgerecht bzw. zumindest nicht schädlich für die hier in Frage stehende Bewertung des kommunalen Investitionsgeschehens:

Erstens ist auch am aktuellen Rand die Abschreibungssumme noch weit überwiegend durch historisch bedingte Abschreibungen geprägt. Insgesamt hat sich seit 2015 ausweislich der Kommunalerhebung das Volumen der Bruttoabschreibungen um rund 127 Mio. Euro erhöht, bei einem Gesamtvolumen von zuletzt 646 Mio. Euro. Insofern ist der rechnerische Effekt, der von neu hinzugekommenen Abschreibungen ausgeht, sehr begrenzt.

Zweitens kann selbst für die Abschreibungen des Jahres 2015, die fast ausnahmslos auf der Grundlage geprüfter Jahresabschlüsse angegeben sind, nicht ausgeschlossen werden, dass sie zu niedrig angesetzt sind. Ob hier Vermögensgegenstände mit zu niedrigen als den relevanten Verkehrs- oder Wiederbeschaffungswerten, oder gar nur mit Erinnerungswerten angesetzt sind, kann für die hier durchgeführte Untersuchung nicht zweifelsfrei eingeschätzt werden. Insofern kann ein gewisser Puffer am langen Ende der Reihe diese Effekte ausgleichen, wenn bestimmte Vermögensgegenstände in den vergangenen 10 Jahren keinerlei aktivierungsfähigen Eingriff in ihre Substanz erhalten haben.

In der nachfolgenden Tabelle sind zwei weitere Varianten dargestellt, wie die Indexierung realisiert werden kann, allerdings jeweils mit einem wesentlich höheren Erfassungs- bzw. Fortschreibungsaufwand.

In der **Variante A** ist nochmals das Procedere der sog. **Vorwärtsindexierung** zahlenmäßig zusammengefasst. Der Berechnungsweg ist, wie beschrieben, dass jeder Jahreswert der zusammengefassten Bruttoabschreibungen mit einem Preisindex multipliziert wird, der seine Basis im Jahr 2013, dem Jahr der Doppik-Umstellung in Sachsen-Anhalt hat. Das Ergebnis der Indexierung ist ein Wert von 1.176,5 Mio. Euro im Jahr 2025 für die indexierten Bruttoabschreibungen.

Die **Variante B** beschreibt eine **jahresbezogene Indexierung**. Grundidee ist, dass neben dem Basiswert aus dem Jahr 2015 die jeweils jährlich hinzukommenden Abschreibungen abgegrenzt werden (jeweils farblich hervorgehoben in der nachfolgenden Tabelle).[350] Diese jährlichen Ausgangswerte werden für die jeweiligen Folgejahre wiederum mit dem Preisindex fortgeschrieben, allerdings nur für den relevanten Zeitraum. Konkret wird also die Bruttoaschreibung aus dem Jahr 2015 über insgesamt zehn Jahresscheiben bis 2025 fortgeschrieben, die Bruttoabschreibung aus 2020 dagegen nur über insgesamt fünf Jahresscheiben bis zum Jahr 2025.[351] Werden diese jahresbezogenen Werte addiert, ergibt sich am aktuellen Rand (2025) eine **Summe von rund 1.071,5 Mio. Euro**, die geringer liegt als bei der Variante A. Für eine mögliche Fortschreibung dieses Verfahrens ist zu beachten, dass der fortgeschriebene Preisindex jeweils auf jeden einzelnen Jahreswert bezogen werden muss.

Die **Variante C** beschreibt eine sog **Rückwärtsindexierung**. Dies bedeutet, dass, wie in der Variante A, auf die Jahressummen der Bruttoabschreibungen abgestellt wird. Der Preisindex setzt allerdings nicht auf dem historischen Wert 2015 auf, sondern auf dem aktuellsten Wert 2025. Von dort aus wird der jahresbezogene Indexwert (jährliche Preissteigerung) rückwärts gerechnet. Das heißt, die Bruttoabschreibungen 2025 gehen mit ihrem Nominalwert ein, da aktuelle Preise angesetzt sind. Je länger die Abschreibung zurückliegt, desto höher ist der Indexwert. Zum Vergleich auf Augenhöhe wurde die Reihe bis 2013 rückwärts aufgefüllt, mit einem Ergebnis von rund **945,9 Mio. Euro** für die Zeitreihe. Der Nachteil dieses Vorgehens ist zum einen, dass jeweils die Zeitreihe bei jeder Aktualisierung komplett zurückgerechnet werden muss, mit Wertänderungen für alle Jahre, die bereits untersucht worden (der neueste Indexwert wird jeweils wieder auf 100 gesetzt). Zum anderen ist eigentlich nur der historische Wert des Jahres 2013/2015 maßgeblich für die Bewertung. Die Bewegungen in der Zwischenzeit haben zwar einen Informationswert, wirken sich jedoch nicht auf das rechnerische Ergebnis aus.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die favorisierte im Gutachten dargestellte Variante A eine tendenziell **kommunalfreundliche Lösung** darstellt, die das Thema der (Bau-)Preissteigerungen in den Vordergrund rückt gegenüber einer präzisen Darstellung der Abschreibungen in den einzelnen Jahren.

[350] Dass in einzelnen Jahren negative Abschreibungswerte zu verzeichnen sind, liegt an den sich verändernden Anteilen von Ist-Erhebungen und Hinzuschätzungen. Außerdem kann die Ursache sein, dass der Abschreibungszeitraum für einige Vermögensgegenstände endet, keine Abschreibungen mehr möglich sind und daher die aggregierte Summe der Abschreibungen absinkt. Dies ist zugleich eine Schwäche des Verfahrens, da es sich auf eine hoch präzise Datengrundlage stützen muss.

[351] Negative Abschreibungswerte werden logischerweise auch indexiert und führen technisch zu geringeren Abschreibungsbedarfen. Ständig ausschließlich steigende Abschreibungen sind dagegen nicht realistisch, vor allem nicht bei volatilen Investitionsbudgets.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Ergebnis [Euro]
Mischindex	100,0	101,8	103,6	105,4	109,4	115,0	120,7	122,6	132,2	154,3	168,9	175,4	181,7	
jährliche Veränderung		1,78%	1,80%	1,76%	3,72%	5,12%	4,99%	1,55%	7,88%	16,66%	9,50%	3,86%	3,55%	
jahresbezogener Index		1,018	1,018	1,018	1,037	1,051	1,050	1,016	1,079	1,167	1,095	1,039	1,035	
Bruttoabschreibungen hochgerechnet			520.667.661	531.062.003	526.857.264	534.514.075	540.662.538	572.201.624	569.063.700	580.780.794	612.631.615	624.428.121	647.575.237	**647.575.237**
neu hinzugekommene Abschreibungen				10.394.342	-4.204.739	7.656.811	6.148.464	31.539.085	-3.137.924	11.717.094	31.850.821	11.796.506	23.147.116	*126.907.576*
Variante (A): Vorwärts-Indexierung			539.464.727	559.910.578	576.167.268	614.477.769	652.564.520	701.363.941	752.476.481	895.914.078	1.034.858.088	1.095.532.098	1.176.453.224	**1.176.453.224**
Variante (B): jahresbzogene Indexierung	2015		520.667.661	529.823.965	549.558.292	577.703.747	606.534.255	615.959.989	664.492.682	775.197.332	848.866.800	881.659.330	912.940.736	912.940.736
	2016			10.394.342	10.781.499	11.333.671	11.899.281	12.084.200	13.036.338	15.208.195	16.653.478	17.296.818	17.910.511	17.910.511
	2017				-4.204.739	-4.420.083	-4.640.669	-4.712.787	-5.084.116	-5.931.131	-6.494.785	-6.745.685	-6.985.023	-6.985.023
	2018					7.656.811	8.038.927	8.163.854	8.807.100	10.274.365	11.250.771	11.685.399	12.099.998	12.099.998
	2019						6.148.464	6.244.013	6.735.991	7.858.208	8.604.999	8.937.418	9.254.519	9.254.519
	2020							31.539.085	34.024.112	39.692.537	43.464.646	45.143.726	46.745.432	46.745.432
	2021								-3.137.924	-3.660.703	-4.008.591	-4.163.447	-4.311.167	-4.311.167
	2022									11.717.094	12.830.607	13.326.266	13.799.084	13.799.084
	2023										31.850.821	33.081.248	34.254.976	34.254.976
	2024											11.796.506	12.686.927	12.686.927
	2025												23.147.116	23.147.116
														1.071.543.110
Variante (C): Rückwärtsindexierung														
Bruttoabschreibungen hochgerechnet	520.667.661	520.667.661	520.667.661	531.062.003	526.857.264	534.514.075	540.662.538	572.201.624	569.063.700	580.780.794	612.631.615	624.428.121	647.575.237	
Preisindex	1,817	1,785	1,753	1,723	1,661	1,580	1,505	1,482	1,374	1,178	1,075	1,035	1,000	
indexierte Bruttoabschreibungen	945.899.586	929.376.290	912.940.736	915.074.002	875.229.189	844.688.433	813.792.217	848.084.585	781.831.685	683.978.677	658.874.110	646.582.925	647.575.237	**945.899.586**

Anhang 7: Produktgruppenspezifische Gemeindeaufgabenanteile der kreisfreien Städte 2022-2024

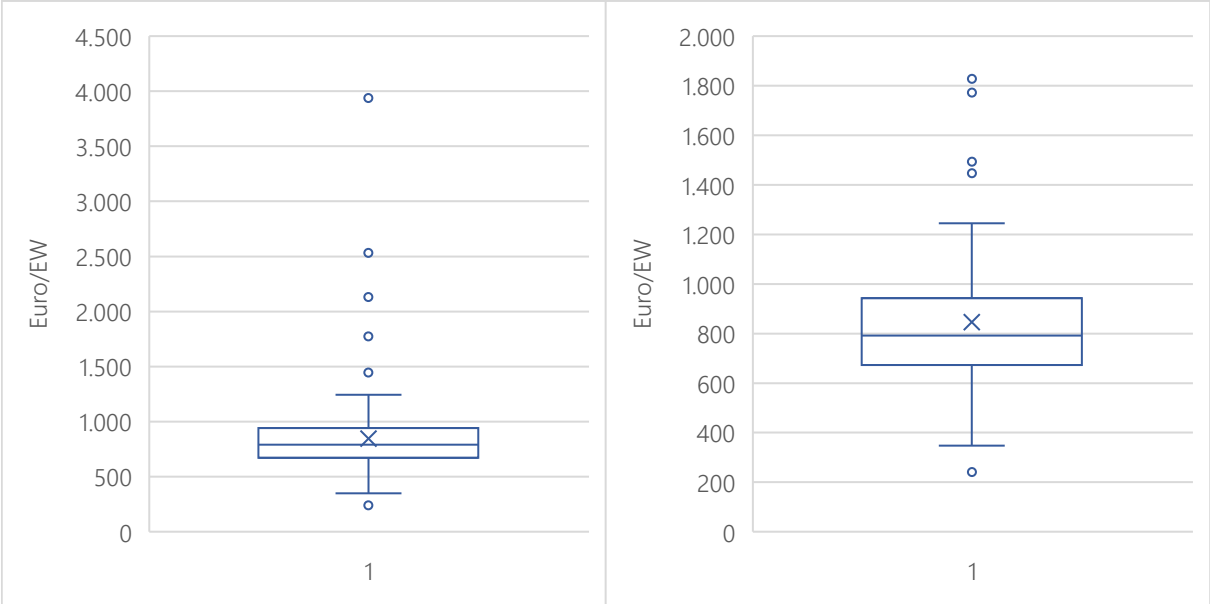
PG	Beschreibung	2022	2023	2024	Ø
	HPB 1-5	50,2%	48,2%	51,2%	**50,2%**
1	Zentrale Verwaltung	70,6%	72,7%	72,4%	**68,8%**
2	Schule und Kultur	45,8%	45,7%	49,6%	**35,9%**
3	Soziales und Jugend	35,3%	36,1%	38,4%	**32,1%**
4	Gesundheit und Sport	44,6%	56,3%	51,1%	**70,6%**
5	Gestaltung Umwelt	57,8%	61,7%	64,2%	**63,5%**
6	Zentrale Finanzleistungen	100,5%	101,6%	102,6%	**53,7%**
11	Innere Verwaltung	67,9%	67,3%	67,4%	**67,5%**
12	Sicherheit und Ordnung	76,2%	72,8%	78,5%	**72,4%**
21	Schulträgeraufgaben - allgemeinbildende Schulen	52,8%	59,4%	59,2%	**48,9%**
22	Schulträgeraufgaben - Förderschulen	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
23	Schulträgeraufgaben - berufliche Schulen	0,0%	0,0%	0,0%	**87,3%**
24	Schulträgeraufgaben - Schülerbeförderung, Sonstiges	1,7%	2,5%	2,0%	**1,9%**
25	Wissenschaft, Museen, Zoologische Gärten, Botanische Gärten	86,6%	51,6%	81,0%	**98,0%**
26	Theater, Musikpflege, Musikschulen	39,8%	50,6%	59,4%	**8,5%**
27	Volkshochschulen, Büchereien, u.a.	76,9%	78,9%	79,2%	**68,9%**
28	Heimat- und sonstige Kulturpflege	80,9%	76,5%	81,0%	**79,5%**
29	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	100,0%	100,0%	100,0%	**100,0%**
31	Soziale Hilfen	0,0%	0,0%	0,0%	**1,7%**
32	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	-	-	-	**-**
33	Förderung der Wohlfahrtspflege	34,2%	35,0%	33,2%	**34,2%**
34	Unterhaltsvorschussleistungen u.a.	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
35	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	46,7%	51,2%	52,1%	**50,3%**
36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	48,0%	47,1%	50,8%	**41,2%**
41	Gesundheitsdienste	0,0%	0,0%	0,0%	**3,9%**
42	Sportförderung	63,3%	74,4%	69,0%	**92,8%**
51	Räumliche Planung und Entwicklung	85,0%	88,1%	86,7%	**86,8%**
52	Bauen und Wohnen	210,4%	105,5%	107,5%	**65,2%**
53	Ver- und Entsorgung	101,6%	96,4%	99,1%	**111,0%**
54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	63,5%	68,2%	59,4%	**64,6%**
55	Natur- und Landschaftspflege	79,4%	71,2%	90,9%	**78,2%**
56	Umweltschutz	1,3%	8,4%	4,7%	**5,0%**
57	Wirtschaft und Tourismus	59,8%	63,2%	129,8%	**75,6%**
61	Allgemeine Finanzwirtschaft	100,5%	101,6%	102,6%	**53,7%**
62	Beteiligungen, Sondervermögen (soweit nicht einem anderen Produkt direkt zugeordnet)	-	-	-	**-**
111	Verwaltungssteuerung und -service	67,9%	67,3%	67,4%	**67,5%**
121	Statistik und Wahlen	100,0%	100,0%	100,0%	**68,7%**
122	Ordnungsangelegenheiten	55,7%	60,1%	58,8%	**58,2%**
126	Brandschutz	87,8%	87,6%	89,2%	**88,3%**
127	Rettungsdienst	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
128	Katastrophenschutz	0,0%	0,0%	0,0%	**10,5%**
211	Grundschulen	100,0%	100,0%	100,0%	**100,0%**
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen	0,0%	0,0%	0,0%	**4,9%**
217	Gymnasien, Kollegs	0,0%	0,0%	0,0%	**0,5%**
218	Gesamtschulen	5,2%	6,4%	7,5%	**6,3%**
221	Sonderschulen	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
231	Berufliche Schulen	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
241	Schülerbeförderung	0,0%	0,0%	0,0%	**0,3%**

PG	Beschreibung	2022	2023	2024	Ø
242	Fördermaßnahmen für Schüler	0,0%	0,0%	0,0%	**0,1%**
243	Sonstige schulische Aufgaben	9,8%	11,2%	11,3%	**10,7%**
251	Wissenschaft und Forschung	85,6%	19,2%	74,7%	**54,3%**
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	52,5%	42,7%	58,4%	**52,4%**
253	Zoologische und Botanische Gärten	100,0%	100,0%	100,0%	**100,0%**
261	Theater	42,6%	55,4%	64,7%	**55,9%**
262	Musikpflege	58,3%	51,0%	59,9%	**56,7%**
263	Musikschulen	5,3%	5,8%	6,4%	**5,9%**
271	Volkshochschulen	5,0%	5,9%	4,4%	**5,1%**
272	Büchereien	88,7%	90,8%	89,8%	**89,8%**
273	Sonstige Volksbildung	0,0%	0,0%	2,3%	**0,8%**
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	80,9%	76,5%	81,0%	**79,5%**
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	100,0%	100,0%	100,0%	**100,0%**
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
312	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
313	Hilfen für Asylbewerber	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
314	Eingliederungshilfe nach SGB IX	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
315	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	0,0%	0,0%	0,0%	**20,5%**
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	34,2%	35,0%	33,2%	**34,2%**
341	Unterhaltsvorschussleistungen	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
343	Betreuungsleistungen	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
345	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKKG	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	46,7%	51,2%	52,1%	**50,3%**
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	0,5%	0,4%	0,5%	**0,5%**
362	Jugendarbeit	35,0%	27,7%	27,1%	**29,6%**
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,2%	0,2%	0,2%	**0,2%**
365	Tageseinrichtungen für Kinder	99,8%	99,9%	99,9%	**99,8%**
366	Einrichtungen der Jugendarbeit	0,0%	0,0%	0,0%	**92,2%**
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,5%	0,7%	0,6%	**0,6%**
411	Krankenhäuser	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
412	Gesundheitseinrichtungen	0,0%	0,0%	0,0%	**0,0%**
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,0%	0,0%	0,0%	**0,2%**
418	Kur- und Badeeinrichtungen	100,0%	100,0%	100,0%	**100,0%**
421	Förderung des Sports	0,0%	0,0%	0,0%	**73,6%**
424	Sportstätten und Bäder	92,8%	97,2%	95,2%	**95,1%**
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	85,0%	88,1%	86,7%	**86,8%**
521	Bau- und Grundstücksordnung	71,4%	78,5%	78,6%	**76,5%**
522	Wohnbauförderung	0,0%	0,0%	0,0%	**114,9%**
523	Denkmalschutz und -pflege	51,1%	16,0%	33,0%	**36,8%**
531	Elektrizitätsversorgung	100,0%	100,0%	100,0%	**100,0%**
532	Gasversorgung	100,0%	100,0%	100,0%	**100,0%**
533	Wasserversorgung	100,0%	100,0%	100,0%	**100,0%**
534	Fernwärmeversorgung	100,0%	100,0%	100,0%	**100,0%**
535	Kombinierte Versorgung	100,0%	100,0%	100,0%	**100,0%**
536	Breitbandausbau	87,1%	6,6%	153,2%	**36,2%**
537	Abfallwirtschaft	0,2%	2,3%	0,7%	**3,5%**
538	Abwasserbeseitigung	91,3%	91,7%	89,6%	**90,9%**
541	Gemeindestraßen	100,0%	100,0%	100,0%	**100,0%**

PG	Beschreibung	2022	2023	2024	Ø
542	Kreisstraßen	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
543	Landesstraßen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
544	Bundesstraßen	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
545	Straßenreinigung	98,8%	95,8%	96,0%	96,8%
546	Parkeinrichtungen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
547	ÖPNV	1,9%	3,3%	4,7%	3,3%
548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
551	Öffentliches Grün / Landschaftsbau	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%
552	Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen	56,0%	53,0%	61,7%	57,1%
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	99,8%	99,9%	99,9%	99,9%
554	Naturschutz und Landschaftspflege	32,5%	31,7%	31,8%	32,0%
555	Land- und Forstwirtschaft	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
561	Umweltschutzmaßnahmen	1,3%	8,4%	4,7%	5,0%
571	Wirtschaftsförderung	51,7%	30,9%	25,2%	40,3%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	83,2%	96,8%	107,1%	98,3%
575	Tourismus	93,7%	92,1%	88,2%	76,5%
611	Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen	100,0%	100,0%	100,0%	100,5%
612	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft	58,8%	37,8%	0,0%	33,0%

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

Anhang 8: Boxplot der Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Gemeindeaufgaben) Sachsen-Anhalts (links: komplette y-Achse, rechts: y-Achse im Wertebereich [0 Euro/EW; 2.000 Euro/EW])



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

Anhang 9: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Gemeindeaufgaben) 2022-2024 (Zwischenmodelle)

Abhängige: **Zuschussbeträge der HPB 1-5**	*Zwischenmodell 1* (Bereinigg. Ausreißer) Regressionskoeff. β *(Standardfehler)*	*Zwischenmodell 2* (ohne Demografie, Altersstruktur und Einwohnerdichte) Regressionskoeff. β *(Standardfehler)*
(Konstante)	-370,888 *(327,206)*	-107,597 *(127,005)*
Einwohnerzahl (logarithmiert)	**68,617***** ***(14,875)***	**66,816***** ***(13,864)***
Zehn-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	1,350 *(3,237)*	-
Quote der unter 6-Jährigen	3,650 *(24,219)*	-
Quote der 6- bis unter 10-Jährigen	**59,296**** ***(25,317)***	**45,473**** ***(19,592)***
Quote der 10- bis unter 18-Jährigen	1,304 *(15,221)*	-
Quote der ab 65-Jährigen	6,791 *(5,241)*	-
Einwohnerdichte (Einwohner je qkm Gesamtfläche)	-0,134 *(0,102)*	-
Statistischer Faktor Grundzentrum	0,950 *(28,297)*	8,557 *(27,682)*
Statistischer Faktor Mittelzentrum	65,305 *(51,429)*	58,297 *(50,273)*
Statistischer Faktor Oberzentrum	255,878* *(134,796)*	135,241 *(102,436)*
KFA-relevante Steuereinnahmen je Einwohner	**0,202***** ***(0,021)***	**0,200***** ***(0,020)***
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R^2)	0,510	0,513
F-Statistik	21,043	38,223
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	213	213

(Standardfehler in Klammern), fett hervorgehoben sind die Variablen mit signifikanten Einflüssen.

* Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste" statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste" statistische Signifikanz)

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

Anhang 10: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Gemeindeaufgaben) 2022-2024 (Finalmodelle A und C)

Abhängige: **Zuschussbeträge der HPB 1-5**	*Finalmodell A* (ZO-Status, alter LEP) Regressionskoeffizient β *(Standardfehler)*	*Finalmodell C* (ZO-Status, neuer LEP) Regressionskoeffizient β *(Standardfehler)*
(Konstante)	**398,085*** ***(75,301)***	**396,990*** ***(76,710)***
Quote der 6- bis unter 10-Jährigen	**42,421** ***(20,607)***	**42,352** ***(21,001)***
Statistischer Faktor Grundzentrum	**98,551*** ***(21,505)***	**101,394*** ***(22,330)***
Statistischer Faktor Mittelzentrum	**242,144*** ***(34,457)***	**203,650*** ***(31,829)***
Statistischer Faktor Oberzentrum	**436,060*** ***(85,472)***	**435,847*** ***(86,849)***
KFA-relevante Steuereinnahmen je Einwohner	**0,205*** ***(0,021)***	**0,206*** ***(0,022)***
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R^2)	0,461	0,443
F-Statistik	37,225	34,753
N (Anzahl der Beobachtungseinheiten)	213	213

(Standardfehler in Klammern), fett hervorgehoben sind die Variablen mit signifikanten Einflüssen.

* Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste" statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste" statistische Signifikanz)

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

9 Literaturverzeichnis

9.1 Studien und Monografien

Auer, Benjamin/Rottmann, Horst (2020): Statistik und Ökonometrie für Wirtschaftswissenschaftler, Eine anwendungsorientierte Einführung, 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015): Kommunaler Finanzreport 2015, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2019): Kommunaler Finanzreport 2019, Gütersloh.

Brecht, Arnold (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Band 2, Leipzig/Berlin.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2023): Raumtyp 2010, in: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/Raumtypen2010_vbg/Raumtypen2010_LageSied.html.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): Verordnung über die Erstellung der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen der Bundesregierung. EgVV, https://www.gesetze-im-internet.de/egvv/EgVV.pdf, zuletzt geprüft am 24.04.2026.

Burth, Andreas (2018): Freie Spitze. HaushaltsSteuerung.de :: Lexikon. Andreas Burth, https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-freie-spitze.html, zuletzt aktualisiert am 22.07.2018, zuletzt geprüft am 17.07.2026.

Büttner, Thiess/Dörr, Luisa/Gäbler, Stefanie/Kauder, Björn/Krause, Manuela/Potrafke, Niklas (2019): Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen - Studie im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, München.

Büttner, Thiess/Enß, Petra/Holm-Hadulla, Fédéric/Schwager, Robert/Starbatty, Christiane/Webering, Wiebke (2008): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil I: Der vertikale Finanzausgleich, München.

Cameron, Adrian Colin/Trivedi, Pravin K. (2008): Microeconometrics - Methods and applications, 7. print, Cambridge.

Cordes, Alexander/Hardt, Ulrike/Schiller, Daniel/Thiel, Hendrik (2012): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen - Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (niw), Hannover.

Deubel, Ingolf (2012): Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt - Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020, Bad Kreuznach.

Eichler, Norbert (2000): Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im kooperativen Föderalismus - Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, Band 100, Frankfurt am Main.

Eltges, Markus/Zarth, Michael/Jakubowski, Peter/Bergmann, Eckhard (2002): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich - Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 72, Berlin/Bonn.

Färber, Gisela/Wieland, Joachim/Wolff, Johanna/Salm, Marco/Zeitz, Dirk (2012): Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Freistaats Thüringen, Speyer.

Feld, Lars P./Bury, Yannick/Weber, Philipp (2020): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur weiteren / ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Freiburg.

Gläser, Martin (1981): Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden: Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Frankfurt am Main.

Goerl, Caroline/Rauch, Anna/Thöne, Michael (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten Im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.

Hardt, Ulrike/Schiller, Daniel (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen, Hannover.

Hardt, Ulrike/Schmidt, Jörg (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - Eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (niw), Hannover.

Henneke, Hans-Günter (2002): Strukturfragen des kommunalen Finanzausgleichs - dargestellt am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns, in: Der Gemeindehaushalt - Fachzeitschrift für das gemeindliche Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen, Band 103 (2002), Heft 7, S. 145–154.

Hesse, Mario (2019): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmenseitiger Instrumente, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 243, Berlin.

Hesse, Mario (2024): Fluch und Segen staatlicher Fördermittel. In: Michael W. Müller (Hg.): Mittelbare Verhaltenssteuerung – Konzept, Wirkungen, Kritik. Perspektiven der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. 1. Auflage 2024. Berlin: Springer Berlin, S. 27–51.

Hesse, Mario/Starke, Tim/Bender, Christian/Lenk, Thomas (2024a): Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit, Teil 1: Die kommunalen Investitionen im fiskal-föderalen Gefüge, KOMKIS Analyse, Nr. 24, Leipzig.

Hesse, Mario/Bender, Christian/Starke, Tim/Lenk, Thomas (2024b): Strukturelle Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit, Teil 2: Die fiskalischen Transmissionskanäle unter dem Brennglas, KOMKIS Analyse, Nr. 25, Leipzig.

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Starke, Tim (2017): Investitionen der öffentlichen Hand: Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland, Bd. 13, Gütersloh, Juli 2017.

Hesse, Mario/Mengs, Christoph/Grüttner, André (2020): Kosten der Siedlungsstruktur – Herausforderungen für Kommunen, in: InfrastrukturRecht (IR) - Energie, Verkehr, Abfall, Wasser, 17. Jahrgang, Nr. 1, Januar 2020.

Hesse, Mario/Starke, Tim (2018): Kommunaler Finanzbedarf - Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden?, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2018): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 241, Berlin, S. 181-196.

Hesse, Mario/Starke, Tim (2026): Kommunalfinanzen im ländlichen Raum – Anker, Leuchttürme oder Ruinen?, in: Dudek, Simon/Kallert, Andreas (Hrsg.): Krisen ländlicher Räume, Ursachen und Folgen von Austeritätspolitik in Kommunen, S. 183-199.

Hesse, Mario/Starke, Tim/Jänchen, Isabelle/Glinka, Philipp (2019): Prosperierende Städte, abgehängte Regionen?, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 10, S. 703–710.

Hesse, Mario/Starke, Tim/Lenk, Thomas (2025): Überprüfung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichssystems in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, Juli 2025.

Hesse, Mario/Starke, Tim/Lenk, Thomas (2026): Struktur und Entwicklung der Landkreishaushalte, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Leipzig, Februar 2026.

Hessischer Landtag (2015): Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, Drucksache 19/1853, Wiesbaden.

Hofmann, Michael/Seitz, Helmut (2007): Demografiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunalfinanzen: Ein Ost-West-Vergleich, Dresden Discussion Paper in Economics, Heft 17, Dresden.

Junkernheinrich, Martin (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: Heinrichs, Johannes/Held, Friedrich Wilhelm (Hrsg.): Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1. Aufl., Berlin, S. 63–84.

Junkernheinrich, Martin (1992): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin.

Junkernheinrich, Martin (2007): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Berlin, S. 173–192.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2011): Unterfinanzierung der hessischen Landkreise, Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Hessischen Landkreistages, Bottrop.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2012): Ist die Einnahmenverteilung im Land Hessen zwischen den Kommunen und der Landesebene aufgabenangemessen? Finanzwissenschaftliche Stellungnahme für den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags, Stand: 10. Dezember 2014.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin/Brand, Stephan (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Bottrop.

Katz, Alfred (1985): Der kommunale Finanzausgleich, in: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 6, Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin, Heidelberg, S. 303–330.

Kirchhoff, Ulrike (1996): Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs, Band 77, Frankfurt am Main.

Kohler, Ulrich/Kreuter, Frauke (2012): Datenanalyse mit Stata - Allgemeine Konzepte der Datenanalyse und ihre praktische Anwendung, 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage, München.

Komlos, John/Süssmuth, Bernd (2010): Empirische Ökonomie - Eine Einführung in Methoden und Anwendungen, Berlin, Heidelberg.

Korioth, Stefan (2018): Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit einzelner geplanter Neuregelungen im Rahmen der Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs des Landes Brandenburg für das Ausgleichsjahr 2019, München.

Land Sachsen-Anhalt (2026): Neuer Landesentwicklungsplan für Sachsen-Anhalt tritt in Kraft, in: https://sachsen-anhalt.de/news/article/die-landesregierung-informiert-neuer-landesentwicklungsplan-fuer-sachsenanhalt (12.08.2026).

Landesamt für Statistik Niedersachsen (2024): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Hannover.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2006): Urteil in dem Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren, LVG 21/05, Magdeburg.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2010): Urteil zur Sonderabgabe nach dem Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt, LVG 9/08, Magdeburg.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2014): Urteil in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren, LVG 10/13, Magdeburg.

Landtag Rheinland-Pfalz (2022): Gesetzentwurf der Landesregierung - Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -) – Stand: 29. April 2022, Mainz.

Landtag von Sachsen-Anhalt (2011): Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Verbandsgemeindegesetzes, Drucksache 6/448.

Landtag von Sachsen-Anhalt (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze, Drucksache 6/1410, Magdeburg.

Lenk, Thomas/Birke, Anja (1998a): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft - Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, Band 52 (1998), Heft 9, S. 199–204.

Lenk, Thomas/Birke, Anja (1998b): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft - Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, Band 52 (1998), Heft 10, S. 221–226.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, in: Sachsenlandkurier, 5/2015, Dresden.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Diesener, Christoph/Woitek, Florian F. (2016): Evaluierung der Kostenpauschaule nach dem Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz auf Grundlage eines Pauschalerstattungssystems, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministerium des Innern.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kilian, Maike/Rottmann, Oliver/Starke, Tim (2016): Erfassung zukunftswirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand - Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland, Gütersloh, 2016.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2016): Bedarfsorientierung im hessischen Finanzausgleich: Vergleich und Kritik, in: Schriftenreihe „Kommunalfinanzen" des Hessischen Landesrechnungshofes, Band 3, S. 77-102.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2018): Finanzwissenschaftliche Analysen und finanzwirtschaftliche Berechnungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2019): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019, in: Sachsenlandkurier, 6/2019, Dresden.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Leipzig.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2023a): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2022/2023, Sachsenlandkurier, Heft 5/2023, Dresden.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2023b): Entwicklung eines Verbundindexes als Kontrollinstrument für die Entwicklung der Beteiligungsquote in Mecklenburg-Vorpommern, Studie im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. und des Landeskreistages Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2023c): Gutachten zur Analyse der Haushalts- und Finanzsituation der Mittel- und Grundzentren in Mecklenburg-Vorpommern, Studie im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim/Woitek, Florian F./Grüttner, André (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Lenk, Thomas/Rudolph, Hans-Joachim (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland - Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Arbeitspapiere des Instituts für öffentliche Finanzen und Public Management, Heft 25, Leipzig.

Lenk, Thomas/Starke, Tim (2022): Stellungnahme zur Drucksache 18/4111 des Landtags Rheinland-Pfalz (18. Wahlperiode) – Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz bzw. LFAG), Leipzig.

Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2019): Kommunaler Finanzausgleich - vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 242, S. 325-358.

Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2023): Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Leipzig, Mai 2023.

Meffert, Horst/Müller, Walter (2008): Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart.

Micosatt, Gerhard (1990): Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs – Zur regionalen Inzidenz der Reformvorschläge der Expertengruppe beim Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Bochum.

Ministerium für Infrastruktur und Digitales Sachsen-Anhalt (2025): Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt - Zweiter Entwurf zur Neuaufstellung - Kabinettsbeschluss vom 02.09.2025, Magdeburg.

Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2023): Kommunale Strukturen, in: https://mi.sachsen-anhalt.de/themen/kommunales/kommunale-strukturen, Stand: 04.01.2023.

Münstermann, Engelbert (1975): Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Band 2520, Wiesbaden.

Münstermann, Engelbert/Becker, Helmut (1978): Finanzausgleichsleistungen an Kommunen - Ein Vergleich der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern, Band 7, Köln.

Öffentlicher-Dienst.Info (Hg.) (2025): TVöD - Tarifrunde 2025, https://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/tr/2025/, zuletzt aktualisiert am 17.08.2026, zuletzt geprüft am 17.07.2026.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hg.) (2026): Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Frühjahrsprojektion 2026 der Bundesregierung, https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2026/04/GD26F_Fruejahrsprojektion_2026_Befuerwortung.pdf, zuletzt geprüft am 17.07.2026.

Raffer Christian/Scheller, Hendrik (2024): KfW-Kommunalpanel 2024 in: KfW Research, Frankfurt am Main, Mai 2024

Scherf, Wolfgang (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen - Zur Bestimmung von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsintensität, Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere - Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Heft 66, Gießen.

Scherf, Wolfgang (2014): Funktionsweise und Reformoptionen des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Vortrag in Gießen am 26.05.2014.

Schiller, Daniel/Cordes, Alexander (2013): Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein - Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein, Hannover.

Schiller, Daniel/Cordes, Alexander (2015): Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen - Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Hannover.

Schiller, Daniel/Cordes, Alexander/Richter, Frauke (2020): Kommunaler Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Greifswald, August 2020.

Schwarting, Gunnar (2010): Der kommunale Haushalt - Haushaltswirtschaft - Haushaltssteuerung - Kameralistik und Doppik, 4., völlig neu bearb. Aufl., Berlin.

Seitz, Helmut (2002): Der Einfluss der Einwohnerdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Band 899, Berlin.

Seitz, Helmut (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte - Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Aktion Demografischer Wandel, Gütersloh.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2013): Urteil im Namen des Volkes in dem Grundrechtsklageverfahren der Stadt Alsfeld vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361, Wiesbaden.

Starke, Tim (2020): Bestimmung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Städten im horizontalen Kommunalen Finanzausgleich mit Fokus auf die demografische Entwicklung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 248, Berlin.

Starke, Tim (2021): Ausgabenseitige Effekte der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31 (2021) Heft 4, S. 507-537, zudem in: https://doi.org/10.1007/s41358-021-00269-0.

Starke, Tim (2023): Korridorbildung im Bedarfsmodell – Angemessenheitsprüfung oder systematische Bedarfskürzung?, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland Pfalz (Hrsg.): Gemeinde und Stadt, 2/2023, S. 43-46.

Starke, Tim/Hesse, Mario (2022): Edel sei der Einwohner! – Würdigung und Weiterentwicklung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt, 123. Jahrgang, Heft 4/2022, S. 73-79.

Statistisches Bundesamt (2025): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts 1. - 4. Vierteljahr 2024, EVAS-Nummer 71511, Ergänzung zur Daten-bank GENESIS-Online, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2026a): Kommunen verzeichnen im Jahr 2025 neues Rekorddefizit von 31,9 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 114 vom 1. April 2026, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2026b): Harmonisierter Verbraucherpreisindex - Wägungsschema 2026 für das Indexjahr 2025, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Publikationen/_publikationen-innen-waegungsschema-hvpi.html, zuletzt aktualisiert am 17.02.2026, zuletzt geprüft am 17.07.2026.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2025): Bevölkerungsvorausberechnung nach Alter und Geschlecht 8. Regionalisierte Bevölkerungsprognose 2022 - 2040, in: https://demografie.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/Demografieportal/Daten_und_Studien__Konzepte/8RBP/6A111_2022_2040-A.pdf.

Thöne, Michael/Hummel, Caroline-Antonia/Rauch, Anna (2015): Kommunaler Finanzausgleich in Bayern: Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungsmodus der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich, in: Fifo-Berichte (2015), Heft 19.

Thüringer Innenministerium (2007): Mit starken Kommunen in die Zukunft: Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich, Erfurt.

Thüringer Landtag (2007): Gesetzentwurf der Landesregierung für das Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG), Drucksache 4/3160, Erfurt.

Thüringer Landtag (2012): Begründung zum Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, Drucksache 5/5062, Erfurt.

Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005): Presse-Information zum VerfGH 28/03, Weimar.

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2020): Urteil im Namen des Volkes in den Normenkontrollverfahren betreffend §§ 5 bis 18 des Landesfinanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349) und die Ansätze für die Finanzausgleichsmasse im Haushaltsplan für das Jahr 2014 - Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 13. Mai 2019 – 3 K 147/16.NW, verkündet am 16. Dezember 2020, Mainz.

Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs - Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, Band 17, Berlin.

Wahl, Jürgen (1992): Perspektiven für einen reformierten kommunalen Finanzausgleich nicht nur in den neuen Bundesländern, in: Wegner, Eckhard/Gottfried, Peter/Wiegard, Wolfgang (Hrsg.): Finanzausgleich im vereinten Deutschland, 9, Marburg, S. 107–131.

Wohltmann, Matthias (2009): Der kommunale Finanzausgleich 2008/2009 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern, in: Der Landkreis, 79. Jg., S. 311–353.

Wohltmann, Matthias (2011): Bemessung und Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs: Methodische Vorgaben in den Ländern, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berlin, S. 481–507.

Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen, Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 2. Aufl., Berlin.

9.2 Gesetze und Rechtsverordnungen

Freistaat Bayern (2022): Bayerisches Finanzausgleichsgesetz (BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 22. April 2022 (GVBl. S. 150) und durch Art. 32a Abs. 17 des Gesetzes vom 10. Mai 2022 (GVBl. S. 182) geändert worden ist.

Freistaat Sachsen (2022): Sächsisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. April 2021 (SächsGVBl. S. 487), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (SächsGVBl. S. 743) geändert worden ist.

Freistaat Thüringen (2022): Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 31. Januar 2013 (GVBl. 2013, 10).

Land Baden-Württemberg (2024): Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Januar 2000 (GBl. 2000, 14), letzte berücksichtigte Änderung: Inhaltsübersicht und

mehrfach geändert sowie neuer Unterabschnitt mit neuem § 29f eingefügt durch Artikel 5 und 6 des Gesetzes vom 17. Dezember 2024 (GBl. 2024 Nr. 114).

Land Brandenburg (2022): Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022.

Land Hessen (2022): Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz - HFAG) vom 23. Juli 2015 (GVBl. 2015, 298).

Land Mecklenburg-Vorpommern (2022): Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vom 9. April 2020 (GVOBl. M-V 2020, 166).

Land Niedersachsen (2024): NFAG - Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich - Niedersachsen - vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118).

Land Nordrhein-Westfalen (2024): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2025 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2025 - GFG 2025) vom 19. Dezember 2024 (GV. NRW.).

Land Rheinland-Pfalz (2022): Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -) Vom 7. Dezember 2022 (GVBl. 2022, 413).

Land Saarland (2022): Kommunalfinanzausgleichsgesetz (KFAG).

Land Sachsen-Anhalt (2009): Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung vom 16. Dezember 2009, in: GVBl. LSA Nr. 24/2009.

Land Sachsen-Anhalt (2022): Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung vom 28. März 2017, in: GVBl. LSA 2017, 60, 61.

Land Schleswig-Holstein (2022): Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) Vom 12. November 2020 (GVOBl. 2020, 808, ber. 996).

Land Sachsen-Anhalt (2014): Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz - KVG LSA) vom 17. Juni 2014, in: https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-KomVerfGST2014rahmen, Stand: 04.01.2023.