

Magdeburg, den 17.04.2025

Sitzung des HFA Nr. 69
Datum: 07.05.2025
Ort: Rathaus der Stadt Wernigerode

Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 5 **Aktueller Stand zum Finanzausgleichsgesetz (FAG) Sachsen-Anhalt**

Anlagen (1.) Übersicht zur Entwicklung der FAG-Masse v. 24.02.2025
(2.) KNSA 095/2025 vom 27.03.2025
(3.) KNSA 121/2025 vom 29.04.2025
(4.) Leistungsbeschreibung vertikales FAG-Gutachten
(5.) Stellungnahme SGSA vom 24.04.2024

Bisherige Beratung: 67. Sitzung des HFA am 28.08.2024 (TOP 4)
68. Sitzung des HFA am 23.10.2024 (TOP 4)

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

5.1. FAG 2025/2026

Am 20.02.2025 hat der Landtag von Sachsen-Anhalt den Landeshaushalt 2025/2026 nebst dazugehörigen Haushaltsbegleitgesetz 2025/2026 beschlossen. Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes wiederum erfolgte u. a. die gesetzliche Umsetzung der FAG-Revision für 2025/2026 gemäß § 2 Abs. 2 FAG (2024). Hierüber informierten wir zuletzt auch mit [E-Mail-Rundschreiben vom 24.02.2025](#).

Die Revision griff auf die FAG-Bedarfsermittlung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 14.12.2023 zurück. Diese sah zunächst für die FAG-Jahre 2024 bis 2026 eine identische FAG-Masse von 2.095.499.200 Euro auf dem Niveau der Bedarfsermittlung 2024 vor. Dies hing damit zusammen, dass für das Gesetzgebungsverfahren nur die Werte für 2024 ermittelt wurden. Im Rahmen der Revision wurde die FAG-Masse 2025 und 2026 unter Zugrundelegung der Frühjahrssteuerschätzung 2024 und aufgrund der Prognose für die Entwicklung des Deflators des privaten Konsums für 2025 und 2026 überprüft.

Im Ergebnis der Berechnungen des ursprünglichen Gesetzentwurfs des Ministeriums für Finanzen vom 25.07.2024 blieb die FAG-Masse für die Jahre 2025 und 2026 gegenüber 2024 zunächst unverändert. Aufgrund der kommunalgruppenspezifischen Bedarfsermittlung ergaben sich für die drei kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen aber unterschiedliche Teilmassen. Zurückzuführen war die unterschiedliche Entwicklung darauf, dass bei den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden neben der bedarfserhöhenden Fortschreibung des FAG auf 2025 und 2026 anhand des Deflators des privaten Konsums als Indikator für die Preisentwicklung in den Jahren 2025 und 2026 auch die bedarfsmindernd anzurechnende Steuerschätzung angepasst wird. Bei den Landkreisen erfolgte aufgrund der Ermangelung an eigenen Steuereinnahmen eine Fortschreibung lediglich anhand der unterstellten Preisentwicklung.

Mitte September 2024 hatte die Landesregierung den überarbeiteten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2025/2026 beschlossen, der dann Mitte Oktober in den Landtag eingebracht wurde. Gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf erhielten die Landkreise zusätzlich einen pauschalen Kreisumlagezuschlag in Höhe von jeweils 40 Mio. Euro in den Jahren 2025 und 2026, der in die Schlüsselzuweisungsmasse der Landkreise überführt wurde. Denn die Landesregierung hatte entsprechend früherer Zusagen die im FAG 2024 bedarfsmindernd angerechneten prognostizierten Kreisumlageeinzahlungen in Höhe von rd. 802 Mio. Euro einer Überprüfung unterzogen.

So wurde auf Basis der beschlossenen und genehmigten Kreisumlagesätze der Landkreise für das Jahr 2024 und der Bemessungsgrundlagen nach § 19 Abs. 2 FAG ermittelt, dass die Landkreise in 2024 voraussichtlich rd. 763,4 Mio. Euro an Kreisumlagezahlungen im Haushaltsjahr 2024 vereinnahmen werden. Ursächlich für die Diskrepanz war lt. Gesetzesbegründung die bei fünf Landkreisen aufgrund der Rechtsprechung des OVG LSA vom 12.12.2023 zur Verletzung der finanziellen Mindestausstattung vorgenommene Absenkungen der Kreisumlagehebesätze. Daher sah der in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf vor, dass die Landkreise nunmehr in 2025 und 2026 einen bedarfserhöhenden Zuschlag auf ihre berechnete Finanzausgleichsmasse erhalten, der in die Schlüsselzuweisungsmasse überführt wird. Basis dieses Zuschlags ist der ermittelte Differenzwert für das Jahr 2024, der analog der Kreisumlageeinzahlungen mit dem Preisindex auf die Jahre 2025 und 2026 fortgeschrieben wird.

In unserer Stellungnahme vom 27.11.2024, über die wir ebenfalls mit E-Mail-Rundschreiben vom 24.02.2025 informierten, haben wir die mit dem FAG 2022 eingeführte Revisionsklausel als grundsätzlich geeignet angesehen, um die Höhe der Finanzausgleichsmasse zu überprüfen. Jedoch forderten wir ergänzend eine Berücksichtigung der aktuellen Oktober-Steuerschätzung 2024 anstelle der Mai-Steuerschätzung 2024, eine Berücksichtigung der aufgrund von Gesetzgebungsverfahren des Bundes zu erwartenden zusätzlichen Steuermindereinnahmen sowie eine Berücksichtigung der 2025 anstehenden Überprüfung der ab 2026 an die kreisfreien Städte ausgereichten SGB-II SoBEZ (§ 11 Abs. 3 FAG/Bund). Den im Gesetzentwurf vorgesehenen bedarfserhöhenden Zuschlag an die Landkreise aufgrund der Prognoseunsicherheit der Kreisumlage haben wir als tragbaren Kompromiss angesehen. Im parlamentarischen Verfahren erfolgten jedoch keine Änderung gegenüber dem eingebrachten Gesetzentwurf.

Die Auswirkungen des beschlossenen FAG 2025 und 2026 sind in der **Anlage 1** zusammengefasst.

5.2. Urteile des LVerfG LSA vom 21.01.2025

Mit dem als **Anlage 2** beigefügtem KNSA-Beitrag haben wir über die zwei Urteile des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt (LVerfG) vom 21.01.2025 hinsichtlich anhängiger Verfassungsbeschwerden gegen das Finanzausgleichsgesetz 2022/2023 informiert.

Zum einen anhängig war die Verfassungsbeschwerde der Städte Hecklingen und Nienburg (LVG 5/23), die anhand vielfältiger Klageansätze auf eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung in Ausprägung des Art. 2 Abs. 3, Art. 87 und Art. 88 Abs. 1 und 2 LV abstellte. Ein Anliegen der Verfassungsbeschwerde war es, das hiesige LVerfG unter Heranziehung der Rechtsprechung in anderen Ländern zu einer Weiterentwicklung seiner bisherigen Rechtsprechung zu Art. 88 LV zu bewegen, sowohl hinsichtlich der konkreten Bedarfsermittlung, als auch im Hinblick auf verfahrensbezogene Anforderungen zur Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht oder zur Verteilungssymmetrie. Zu den Klageansätzen zählte u. a. die kritisierte rechnerische Bedarfsermittlung ausschließlich auf Basis der amtlichen Statistik, das apodiktische Festhalten des Landesgesetzgebers an der im Koalitionsvertrag vorgegebenen FAG-Höhe von 1,735 Mrd. Euro, die auch vom SGSA kritisierte Anrechnung der Bundesentlastung und der Steuerschätzung oder der unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geltend gemachte Verstoß gegen die finanzielle Mindestausstattung.

Anhängig war zudem die vom Salzlandkreis eingelegte Verfassungsbeschwerde (LVG 6/23) gegen das FAG 2022. Auch hier wurde auf eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung in Ausprägung des Art. 2 Abs. 3, Art. 87 und Art. 88 Abs. 1 und 2 LV abgestellt. Anders als im Verfahren von Hecklingen und Nienburg wurde zur Begründetheit nicht auf eine Verletzung der Mindestausstattung abgestellt, sondern vielmehr auf den Aspekt der Verletzung der kommunalen Finanzhoheit als Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung aufgrund einer vermeintlichen politischen Festlegung der FAG-Masse und methodischer Fehler der Bedarfsermittlung.

In beiden Verfahren hat das LVerfG festgestellt, dass lediglich die vorgenommene Prognose der Personalauszahlungen als methodisch fehlerhaft anzusehen ist, und dies sowohl bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, als auch bei den Landkreisen. Für das LVerfG trifft die vorgenommene Durchschnittsbildung 2018 bis 2022 auf grundsätzliche Zustimmung, denn ein Durchschnitt zeichnet die Wirklichkeit in der Regel besser ab, als einzelne Werte. Die gelte aber nicht für Werte, die entweder nur steigen oder nur sinken. Hier bewirkt die Durchschnittsbetrachtung eine systematische Unter- bzw. Überschätzung zum Zeitpunkt des Prognosestarts.

Das LVerfG sieht Schwankungen und damit die Heranziehung der durchschnittlichen Betrachtung bei konsumtiven Einzahlungen und Auszahlungen grundsätzlich als berechtigt an. Bei den Personalauszahlungen sei jedoch nicht nachvollziehbar, dass diese sinken sollen. Daher hätte die Prognose der Personalauszahlung nicht am Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022, sondern am ausschließlichen Wert für das Jahr 2020 ansetzen müssen. Hier nimmt das LVerfG explizit auf eine solche von uns im Anhörungsverfahren zum beklagten Gesetz vorgetragenen Forderung Bezug, die vom Gesetzgeber nicht hinreichend begründet abgelehnt wurde.

Jedoch führt der festgestellte methodische Fehler in der Prognose der Personalauszahlungen nur im Fall des Salzlandkreises (LVG 6/23) zu einer tatsächlichen Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung. Die unterschiedlichen Schlussfolgerungen sind darauf zurückzuführen,

dass das Landesverfassungsgericht durch eine neuartige Ergebniskontrolle überprüft hat, inwieweit die im beklagten FAG vom Gesetzgeber unterstellten Annahmen hinsichtlich der Entwicklung bestimmter Finanzkennzahlen im Nachgang tatsächlich eingetreten sind. Nach neuer Rechtsauffassung des LVerfG kann eine Verletzung des Anspruchs aus Art. 88 Abs. 1 LV nicht festgestellt werden, wenn methodische Fehler des Gesetzgebers in der prognostischen Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs in der tatsächlichen Entwicklung des kommunalen Finanzbedarfs so ausgeglichen werden, dass die Kommunen im Ergebnis insgesamt über Finanzmittel verfügen, die bei fehlerfreier Ermittlung zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich gewesen wären.

Hinzu kommt, dass das LVerfG diese Überprüfung nicht nur konkret bezogen auf einzelne Finanzkennzahlen vornimmt, sondern auch hinsichtlich der Finanzausstattung in Gänze. Durch diesen neuen Ansatz wird der grundsätzlich auch bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden anerkannte methodische Fehler bei der Prognose der Personalauszahlungen v. a. durch deutlich höhere realisierte Steuereinnahmen, als im Gesetz unterstellt, kompensiert.

In den anderen vorgetragenen vielfältigen Klageansätzen sah das Verfassungsgericht keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

Auch die Erwartungen der Kläger bezüglich einer Auseinandersetzung des hiesigen LVerfG mit der aufgeworfenen Frage einer Verletzung des durch das BVerwG im Zusammenhang mit der Kreisumlageerhebung postulierten materiell-rechtlichen Schutzbereichs der finanziellen Mindestausstattung dürften nicht erfüllt worden sein. Denn zum einen sieht das LVerfG keine in der Landesverfassung angelegte Unterscheidung zwischen einer für die Aufgabenwahrnehmung „angemessenen Finanzausstattung“ und einem Anspruch auf „finanzielle Mindestausstattung“. Zum anderen argumentiert das LVerfG hier ausschließlich auf Basis der landesverfassungsrechtlichen Regelung zur kommunalen Selbstverwaltung und lässt, anders als die Verwaltungsgerichtsbarkeit, v. a. Art. 28 Abs. 2 GG außer Acht.

In Reaktion auf das Urteil im Fall des Salzlandkreises hat sich das Land entschieden, den Landkreisen i. R. des Haushaltsgesetzes 2025/2026 einmalig rd. 9,6 Mio. Euro in 2025 zukommen zu lassen.

Ergänzend verweisen wir auf einen aktuellen Gastbeitrag zu den Urteilen des LVerfG (**Anlage 3**).

5.3. Stand Gutachtenprozess vertikales Gutachten,

Mit Schreiben vom 22.10.2024 teilte das MF mit, dass der Zuschlag an das einzige eingegangene Angebot des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. (KOWID) an der Universität Leipzig erteilt wurde. Damit werden die gleichen Gutachter um die Herrn Prof. Dr. Lenk, Herrn Dr. Hesse und Herrn Dr. Starke wie beim zurückliegenden horizontalen Gutachten tätig. Hinsichtlich der im anstehenden Gutachten auch vorgesehenen „Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Gutachtens von 2023“ dürfte daher nicht mit gravierenden Änderungen, sondern eher mit einer Feinjustierung der zu Beginn des Jahres 2024 in Kraft getretenen umfassenden Änderungen in der FAG-Binnenverteilung zu rechnen sein.

Der Finanzausschuss des Landtages hatte zuvor in seiner Sitzung am 20. Juni 2024 der finalen Leistungsbeschreibung zur Vergabe eines Gutachtens zur Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt (**Anlage 4**) zugestimmt.

In der Sitzung des hiesigen Haushalts- und Finanzausschusses vom 24.04.2024 informierten wir über den im Vorfeld seitens des MF initiierten Anhörungsprozess zur Leistungsbeschreibung. Hier haben wir am 24.05.2024 Stellung genommen (**Anlage 5**). Als Grundlage für die Stellungnahme diente der „Orientierungsrahmen der Landesgeschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt für die anstehende Leistungsbeschreibung eines vertikalen FAG-Gutachtens“, welchem das Präsidium am 12.03.2024 einstimmig zustimmte.

Was sowohl an der Leistungsbeschreibung überrascht, ist die Deutlichkeit mit der der Prüfauftrag hinsichtlich der Ermittlung der FAG-Masse generell explizit neben der Überprüfung des Status quo auch die Unterbreitung eines konkreten neuen Vorschlags einfordert. Damit wird den Gutachtern quasi auferlegt, zwei unterschiedliche Systeme zur Bedarfsermittlung darzustellen, womit die Frage der späteren politischen Auswahl durch den Landesgesetzgeber verbunden sein wird. Bezugnehmend auf den vom Präsidium beschlossenen Orientierungsrahmen vom 12.03.2024 haben wir daher gegenüber dem MF LSA ein Festhalten an einer aufgabenbezogenen Bedarfsermittlung beim kommunalen Finanzausgleich unter Rückgriff auf Daten der amtlichen Statistik bekräftigt.

Inzwischen fand am 13.11.2024 eine Auftaktveranstaltung und am 07.04.2025 eine erste Folgeveranstaltung statt. Über den aktuellen Stand informieren wir in der Sitzung am 07.05.2025 mündlich.

5.4. Aktuelle Diskussionen zum Ausgleichstockerlass

In vielen Städten und Gemeinden dürften sich in Folge der Grundsteuerreform die Hebesätze bei der Grundsteuer A und B ändern. Außerdem haben einige Städte und Gemeinden von der Möglichkeit differenzierter Hebesätze im Bereich der Grundsteuer B Gebrauch gemacht. Nach einer aktuellen Umfrage des SGSA mit einer Rücklaufquote von 64 % sind dies ca. 31 %.

Erwartbar stehen flächendeckende Informationen zum Ausmaß dieser Änderungen voraussichtlich erst im Laufe des Kalenderjahres 2025 zur Verfügung. Ohne genaue Kenntnisse über das konkrete Ausmaß dieser Änderungen dürfte die aktuelle Hebesatznormierung durch die fixen Hebesätze im Rahmen der aktuellen Steuerkraftmesszahlen ihre Wirkung teilweise verlieren bzw. zu eventuellen Fehlallokationen führen. Auf die konkrete Berechnung der Steuerkraftmesszahlen in § 14 FAG wirkt sich das erst im FAG-Jahr 2027 aus.

In der Verwaltungsvorschrift zu den Leistungen aus dem Ausgleichstock nach § 17 FAG (VV Ausgleichstock) und der hier erfolgten Orientierung an den bisherigen Referenzzinssätzen in § 14 Abs. 3 Nr. 4 FAG wirkt dies unmittelbar. Mit E-Mail-Rundschreiben vom 11.03.2025 haben wir darüber informiert, dass daher das MF LSA als eine zunächst als Übergangsregelung angedachte Änderung der VV Ausgleichstock vornimmt. Konkret wurde die Voraussetzung für die Ausreichung von Mitteln aus dem Ausgleichstock in Form fester Referenzhebesätze bei den Realsteuern Grundsteuer A und B angepasst. Als Lösung erfolgt jetzt übergangsweise ein Rückgriff auf einen hypothetischen Planansatz an Einzahlungen bei der Grundsteuer A und B in 2024 als Richtschnur für eventuelle Folgejahre. Dies ist grundsätzlich nach-

vollziehbar. Zu begrüßen ist, dass das MF unserer Stellungnahme gefolgt ist und diesen hypothetischen Planansatz für 2024 entgegen erster Überlegungen nicht auch bei der Gewerbesteuer anwendet.

Sofern sich im Verlauf des Jahres 2025 abzeichnet, wie sich die Hebesätze bei der Grundsteuer A und bei der Grundsteuer B auch unter Berücksichtigung der eventuellen Inanspruchnahme differenzierte Hebesätze entwickeln, beabsichtigt das MF voraussichtlich bis Ende 2025 eine erneute Änderung der VV Ausgleichstock.

Wir gehen davon aus, dass dann auch das von in unserer Stellungnahme vom 06.02.2025 aufgegriffene Thema der Verbuchung von Bedarfszuweisungen für kamerale Altfehlbeträge und die damit verbundene Forderung, diese bei neuerlichen Beantragungen von Mitteln aus dem Ausgleichstock in Abzug zu bringen, aufgegriffen wird. Nicht auszuschließen ist daher eine Verlängerung der bisherigen Antragsfrist zum 31.12.2025 für Bedarfszuweisungen wegen einer Notlage im Haushalt auf der Grundlage kameraler Altfehlbeträge im Abschnitt 2.3.2 der VV Ausgleichstock.