

Nr. 095

Kommunaler Finanzausgleich: Urteile des LVerfG LSA vom 21.01.2025 zum FAG 2022

Am 21. Januar 2025 entschied das Landesverfassungsgericht (LVerfG) über zwei anhängige Verfassungsbeschwerden von drei Kommunen gegen das Finanzausgleichsgesetz 2022/2023.

Die Verfassungsbeschwerde der Städte Hecklingen und Nienburg (LVG 5/23) stellte anhand vielfältiger Klageansätze auf eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung ab. Zu den Kritikpunkten der Kläger am Vorgehen der Landesregierung bei der Ermittlung der FAG-Masse für die Jahre 2022 und 2023 zählten u. a. die ausschließliche Heranziehung der amtlichen Statistik, welche den Bedarf der Kommunen nicht adäquat widerspiegeln, die auch vom Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt kritisierte bedarfsmindernde Anrechnung der Bundesentlastung oder das aus Sicht der Kläger apodiktische Festhalten des Gesetzgebers an der im Koalitionsvertrag vorgegebenen FAG-Höhe. Ferner wurde seitens der Kläger unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in Sachen Kreisumlage auch auf einem möglichen Verstoß gegen die finanzielle Mindestausstattung abgestellt.

Anhängig war zudem die vom Salzlandkreis eingelegte Verfassungsbeschwerde (LVG 6/23) gegen das FAG 2022. Auch hier wurde auf eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung 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 Erinnerung zu rufen ist, dass das Land Sachsen-Anhalt bei der Umsetzung des Verfassungsauftrages einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen (Art. 88 Abs. 1 LV), deren Finanzbedarf vorrangig anhand der Daten der amtlichen Statistik für die Finanzrechnung ermittelt. Kurzum erfolgt hier dem Grunde nach eine Saldenbetrachtung der konsumtiven Ein- und Auszahlungen gemäß der amtlichen Jahresrechnung- bzw. Kassenstatistik und dies über den Durchschnitt der drei letzten verfügbaren Jahre. Anhand von Prognosefaktoren, wie der Preisentwicklung oder der durchschnittlichen Entwicklung der drei letzten verfügbaren Jahre, erfolgt eine Prognose des Finanzbedarfs für das jeweilige FAG-Jahr. Andere Bundesländer gehen hinsichtlich der Bemessungen des Finanzbedarfs der Kommunen z. T. andere Wege. Die grundsätzliche Vorgehensweise des hiesigen Landesgesetzgebers und damit der Aufgaben- bzw. Ausgabenbezug der FAG-Bedarfsermittlung auf Basis der amtlichen Statistik wurde bereits durch die Entscheidung des LVerfG vom 09.10.2012 (LVG 57/10) bestätigt.

In den beiden aktuellen 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.

In Bezug auf die eingangs bereits grob dargestellte Vorgehensweise bei der FAG-Bedarfsermittlung sieht dies im Fall der grundsätzlich bedarfserhöhend wirkenden Personalauszahlungen wie folgt aus: Die Bedarfsermittlung für das FAG 2022 und 2023 griff hier auf die statistischen Personalauszahlungen der amtlichen Statistik der Jahre 2018, 2019 und 2020 zurück. Der hier ermittelte Durchschnitt der Personalauszahlungen für die Jahre 2018 bis 2020 wurde als Startpunkt für die anschließende Prognose herangezogen, wobei eine Hochrechnung auf die FAG-Jahre 2022 und 2023 anhand des Prognosefaktors der durchschnittlichen Entwicklung der Jahre 2018 bis 2020 erfolgte.

Beim LVerfG trifft die vom Gesetzgeber vorgenommene Durchschnittsbildung 2018 bis 2020 auf grundsätzliche Zustimmung. Denn ein Durchschnitt zeichnet die Wirklichkeit in der Regel besser ab als einzelne Werte. So kommen bei Einzahlungs- und Auszahlungsgrößen, die Schwankungen unter-

liegen, Durchschnittsbetrachtungen grundsätzlich in Frage. Dies gelte aber nicht für Werte, die entweder nur steigen oder nur sinken. Hier bewirkt die Heranziehung des Durchschnitts als Startpunkt für die anschließende Prognose eine systematische Unter- bzw. Überschätzung.

Konkret sieht dies das LVerfG auch bei den Personalauszahlungen. Es sei für das LVerfG nicht nachvollziehbar, dass diese lt. Bedarfsermittlung sinken sollen. Daher hätte die Prognose der Personalauszahlung von 2020 auf die FAG-Jahre 2022/2023 nicht am Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020, sondern am ausschließlichen Wert für das Jahr 2020 ansetzen müssen. Hier verweist das LVerfG explizit auf eine vom Städte- und Gemeindebund im Anhörungsverfahren zum beklagten Gesetz konkret vorgetragenen Forderung, die jedoch nach Auffassung des Gerichts als nicht hinreichend begründet abgelehnt wurde.

Jedoch führt der festgestellte methodische Fehler des Landesgesetzgebers bei der Prognose der Personalauszahlungen nur im Fall des Salzlandkreises (LVG 6/23) zu einer tatsächlichen Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung; nicht jedoch im Fall von Hecklingen und Nienburg (LVG 5/23).

Diese unterschiedliche Schlussfolgerung ist darauf zurückzuführen, dass das LVerfG 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 wäre.

Hinzu kommt, dass das LVerfG diese Ergebnisprüfung nicht nur konkret bezogen auf die einzelne Finanzkennzahl, im konkreten Fall also die Betrachtung eines Plan-Ist-Vergleichs hinsichtlich der Personalauszahlungen, sondern hinsichtlich der FAG-Bedarfsermittlung in Gänze vornimmt. Dadurch wird der zunächst auch bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden anerkannte methodische Fehler bei der Prognose der Personalauszahlungen, v. a. durch höhere realisierte Steuereinnahmen als im Gesetz unterstellt, kompensiert.

Konkret ermittelt das LVerfG auf Basis der tatsächlich eingetretenen Entwicklungen bei den für die Bedarfsermittlung herangezogenen Finanzkennzahlen, dass die vom Land im Gesetz unterstellte Finanzausgleichsmasse für die kreisangehörigen Gemeinden deutlich höher ist, als bei einer Ermittlung Selbiger auf Basis der tatsächlichen Ist-Zahlen. Ein solches Ergebnis ist bei den Landkreisen ausdrücklich nicht festzustellen gewesen.

Verwunderlich ist diese Ergebnisprüfung auch deshalb, weil die Beklagtenseite selbst in der mündlichen Verhandlung darauf hinwies, dass es Aufgabe des Gerichts sei, die vom Gesetzgeber getroffenen grundsätzlichen Annahmen auf eine mögliche Willkürlichkeit bzw. evidente Fehlerhaftigkeit, nicht jedoch auf eine konkrete Ergebnisrichtigkeit hin zu überprüfen.

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

So ist auch die bedarfsmindernde Anrechnung der Bundesentlastung in Form eines erhöhten Bundesanteils bei den Kosten der Unterkunft (KdU) und eines erhöhten Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer lt. LVerfG fehlerfrei. So dient die erhöhte Bundesbeteiligung bei den KdU den Kommunen zur Deckung des Bedarfs. Das Gleiche gilt für den erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, der zusammen mit den übrigen gemeindlichen Steuereinnahmen bedarfsmindernd berücksichtigt

wird. Auch die ausgebliebene Weiterreichung des über einen erhöhten Landesanteil an der Umsatzsteuer zunächst dem Land zugeflossenen kommunalen Bundesentlastung stelle keine Verletzung des Art. 88 Abs. 1 LV dar. Die Frage nach einer eventuellen Verpflichtung zur Weiterleitung dieser Mittel an die Kommunen ist eine Frage des Bundesrechts, deren Verletzung keine Verletzung nach Art. 88 Abs. 1 LV begründet.

Auch die Erwartungen der Kläger um Hecklingen und Nienburg (LVG 5/23) 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. Das LVerfG betont mit Blick auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur finanziellen Mindestausstattung, dass dann, wenn es Differenzen geben sollte zwischen dem, was der Finanzausgleichsgesetzgeber für die Erhebung der Kreisumlage durch die Landkreise vorsieht und den Grenzen, die die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ihr zieht, sich die Rechtsprechung dem Gesetz anzupassen hätte, und nicht umgekehrt. Fraglich erscheint, wie es dem Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt gelingen sollte, die vom Art. 28 Abs. 2 GG geleitete Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts außer Acht zu lassen.

Zusammenfassend gilt somit hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Beachtung der aus Art. 88 Abs. 1 LV abgeleiteten aufgabenangemessenen Finanz- bzw. Mindestausstattung nach wie vor Folgendes:

- Dem Gesetzgeber steht ein großer Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum bei der Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung und deren Verteilung zu.
- Der Gesetzgeber darf typisieren, generalisieren und verallgemeinern und muss nicht jedem Einzelfall gerecht werden (kein gemeindescharfer Finanzausgleich).
- Die Prüfung des LVerfG begrenzt sich daher auch nur auf das Willkürverbot bzw. die Prüfung evident fehlerhaft und widersprüchlich getroffener Annahmen des Landesgesetzgebers.
- Der Gesetzgeber kann, muss aber nicht, die reinen statistischen Daten zu den Ausgaben heranziehen. Wenn er dies tut, bedarf es auch hier keines vollständigen Kostenersatzes. Vielmehr kann der Gesetzgeber durchaus nur Ausgaben bei effizienter Aufgabenerfüllung heranziehen.
- Auch aufgrund der Gleichwertigkeit und Gleichgewichtigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben stehen die Zuweisungen des Landes nach Art. 88 LV unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes.

Diese auch vom LVerfG noch einmal detailliert herausgestellten Verfahrenshinweise sind erwartbar angelehnt an die Rechtsprechung des hiesigen aber auch anderer Verfassungsgerichte.

Die neue Ergebniskontrolle des LVerfG wirft aus Sicht der Kommunen jedoch durchaus Fragen auf.

So bleibt u. a. außer Betracht, dass das betrachtete FAG-Jahr 2022 durch ein auf Corona zurückzuführendes hohes Maß an Prognoseunsicherheit gekennzeichnet war, was die deutliche Schätzabweichung

chungen v. a. bei den Steuereinnahmen erklären dürfte. Dem FAG 2022 lag die Steuerschätzung vom November 2021 zu Grunde. Hier stellt sich die Frage, wie das LVerfG urteilen würde, wenn die im FAG zugrunde gelegte Steuerschätzung deutlich überhöht ist. Für 2025 zeichnet sich das sehr wahrscheinlich ab. Das erst kürzlich beschlossene Finanzausgleichsgesetz greift hinsichtlich der unterstellten Steuereinnahmen auf die Steuerschätzung vom Mai 2024 zurück. Diese wurde bereits durch die Herbst-Steuerschätzung 2024 nach unten revidiert. Zusätzlich wurden zuletzt mit dem Jahreswirtschaftsbericht des Bundeswirtschaftsministeriums von Ende Januar dieses Jahres die zurückliegende Herbstprognose der Bundesregierung zur konjunkturellen Entwicklung bereits spürbar abgesenkt, was Auswirkungen auf die Steuereinnahmen in 2025 haben wird.

Es stellt sich zudem die Frage, ob es verfassungsrechtlich legitim ist, die im Nachhinein festgestellten Steuer Mehreinnahmen auch auf den übertragenen Wirkungskreis anzurechnen.

Insgesamt sind die Folgen dieser Rechtsprechung noch nicht klar abzusehen. Offen ist, ob der Landesgesetzgeber aus dem aktuellen Urteil die Notwendigkeit einer generellen Plan-Ist-Kontrolle ableitet oder die Plan-Ist-Kontrolle so interpretiert, dass diese nur von den Gerichten zur Quantifizierung bzw. Plausibilisierung einer zuvor festgestellten fehlerhaften Methode herangezogen wird.

Als Reaktion des Landesgesetzgebers auf die Entscheidung LVG 6/23 wurde im Rahmen des am 20.02.2025 beschlossenen Landeshaushalts 2025/2026 bereits eine Einmalzahlung an die Landkreise i. H. v. insgesamt 9.595.287 Euro aus Restmitteln des Ausgleichstocks (§ 17 FAG) zur Umsetzung des Urteils beschlossen. Hierüber informierten wir mit [E-Mail-Rundschreiben vom 24.02.2025](#).

Die Einmalzahlung ist auf einen Änderungsantrag der regierungstragenden Fraktionen von CDU, SPD und FDP zurückzuführen. Hierfür bestand nach unserem Dafürhalten keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit. Denn das Landesverfassungsgericht hat die Unvereinbarkeit der Fortschreibung der Personalauszahlungen im FAG bei den Landkreisen mit der Landesverfassung festgestellt. Aus der Unvereinbarkeit folgt, anders als im Falle einer vom Gericht festgestellten Nichtigkeit, ein Regelungsauftrag i. S. d. Beseitigung der verfassungswidrigen Regelung mit Wirkung für die Zukunft. Zu einer rückwirkenden gesetzlichen Regelung, geschweige denn einer bestimmten Zahlungspflicht, wird der Gesetzgeber nicht verpflichtet.

Die beiden Urteile LVG 5/23 und LVG 6/23 sind in unserem Internetangebot abrufbar unter

www.kommunlaes-sachsen-anhalt.de

*(SGSA Mitgliederservice/Themengebiete/Finanzen/Haushalts- und Finanzwirtschaft/
Kommunaler Finanzausgleich)*

KNSA 095/2025 vom 27.03.2025 jl-ds