

Vf. 19-VIII-22



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag**

des Landkreises Görlitz, vertreten durch den Landrat Dr. Stephan Meyer, Bahnhofstraße 4,
02826 Görlitz,

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Johannes Hellermann, Hardenbergstraße 12a,
33615 Bielefeld,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Matthias Grünberg, den Richter Andreas Wahl, die Richterinnen Beatrice Betka, Frauke Brosius-Gersdorf und die Richter Tom Herberger, Markus Jäger, Dirk Kirst, Klaus Schurig und Stefan Ansgar Strewé

am 25. April 2024

beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

G r ü n d e :

A.

Mit seinem am 19. April 2022 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen Antrag auf kommunale Normenkontrolle wendet sich der Antragsteller gegen mehrere Vorschriften des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 (SächsGVBl. S. 411).

I.

Durch Art. 1 des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 wurde das Gesetz über die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2021 und 2022 (Finanzausgleichsmassengesetz 2021/2022 – FAMG 2021/2022) wie folgt gefasst:

§ 1 Finanzausgleichsmasse im Jahr 2021

(1) Der Freistaat Sachsen stellt den kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städten und Landkreisen im Haushaltsjahr 2021 zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Finanzzuweisungen nach dem Sächsischen Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 31. März 2021 (SächsGVBl. S. 411) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, zur Verfügung:

1. 22,8749934 Prozent seiner Anteile am Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftsteuern) sowie seiner Einnahmen aus Bundesergänzungszuweisungen und

2. 22,8749934 Prozent des Aufkommens der Landessteuern einschließlich der Einnahmen nach dem Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170), in der jeweils geltenden Fassung, und des Aufkommens aus dem Landesanteil der Gewerbesteuerumlage.

(2) Im Haushaltsjahr 2021 beträgt die Finanzausgleichsmasse nach § 2 des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes 3 617 788 400 Euro. Darin sind enthalten:

1. ein Minderungsbetrag aus dem Ist-Ergebnis des Haushaltsjahres 2018 in Höhe von 22 130 000 Euro,

2. ein Erhöhungsbetrag aus dem Ist-Ergebnis des Haushaltsjahres 2019 in Höhe von 36 624 000 Euro,

3. ein Minderungsbetrag auf Grund des Ergebnisses der Überprüfung nach § 16 Absatz 3 Satz 1 des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes in Höhe von 1 569 400 Euro,

4. ein Erhöhungsbetrag in Höhe von 44 894 300 Euro, der dem Kommunalen Strukturfonds nach dem Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Kommunaler Strukturfonds“ vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 797, 806) entnommen wird, und

5. ein Erhöhungsbetrag des Freistaates Sachsen aus dem Corona-Bewältigungsfonds Sachsen nach dem Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetz vom 9. April 2020 (SächsGVBl. S. 166) zur Aufstockung der Zuweisungen zum Ausgleich besonderer Bedarfe nach § 22 des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes in Höhe von 59 651 500 Euro.

§ 2 Finanzausgleichsmasse im Jahr 2022

(1) Der Freistaat Sachsen stellt den kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städten und Landkreisen im Haushaltsjahr 2022 zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Finanzzuweisungen nach dem Sächsischen Finanzausgleichsgesetz zur Verfügung:

1. 22,9848122 Prozent seiner Anteile am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und seiner Einnahmen aus Bundesergänzungszuweisungen sowie

2. 22,9848122 Prozent des Aufkommens der Landessteuern einschließlich der Einnahmen nach dem Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund und des Aufkommens aus dem Landesanteil der Gewerbesteuerumlage.

(2) Im Haushaltsjahr 2022 beträgt die Finanzausgleichsmasse nach § 2 des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes 3 657 002 500 Euro. Darin sind enthalten:

1. ein Minderungsbetrag in Höhe der Hälfte des voraussichtlichen Ist-Ergebnisses des Haushaltsjahres 2020 in Höhe von 182 500 000 Euro,

2. ein Erhöhungsbetrag in Höhe von 30 000 000 Euro zugunsten der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden nach § 4 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes,

3. ein Erhöhungsbetrag auf Grund des Ergebnisses der Überprüfung nach § 16 Absatz 3 Satz 1 des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes in Höhe von 2 600 000 Euro,

4. ein Erhöhungsbetrag in Höhe von 33 357 000 Euro, der dem Kommunalen Strukturfonds nach dem Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Kommunaler Strukturfonds“ entnommen wird, und

5. ein Erhöhungsbetrag des Freistaates Sachsen aus dem Corona-Bewältigungsfonds Sachsen nach dem Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetz zur Aufstockung der Zuweisungen zum Ausgleich besonderer Bedarfe nach § 22 des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes in Höhe von 103 501 500 Euro.

Zudem wurden durch Art. 2 des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 mehrere Bestimmungen im Sächsischen Finanzausgleichsgesetz (SächsFAG) geändert.

Die hier maßgeblichen Vorschriften lauteten vor der angegriffenen Änderung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 16. Dezember 2020 (SächsGVBl. S. 729) wie folgt (Hervorhebungen durch das Gericht):

§ 4

(1) - (3) (...)

(4) Nach Aufteilung der Schlüsselmasse gemäß den Absätzen 1 und 3 wird die Schlüsselmasse

1. der Kreisfreien Städte im Jahr 2019 um 18 177 562 Euro und die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2019 um 24 632 438 Euro für den Fall, dass ein interkommunaler Ausgleich nach § 26a Absatz 1 stattfindet, zu dessen Gunsten reduziert,

2. der Landkreise im Jahr 2019 um 13 000 000 Euro erhöht; die Erhöhung wirkt auf die Basis für die Berechnung nach Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 künftiger Jahre, und

3. der kreisangehörigen Gemeinden um die nach § 25a zu zahlende Finanzausgleichsumlage entsprechend § 25a Absatz 2 Satz 4 erhöht.

Die nach Satz 1 Nummer 1 und 3 ermittelte Schlüsselmasse verändert nicht die Basis für die Berechnung nach Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 künftiger Jahre.

(...)

§ 12

(1) Die Bedarfsmesszahl eines Landkreises wird berechnet, indem der Gesamtansatz (Absatz 2) mit dem Grundbetrag (Absatz 5) vervielfältigt wird.

(2) Der Gesamtansatz wird aus dem Hauptansatz (Absatz 3) und dem Schüleransatz (Absatz 4) gebildet.

(3) Der Hauptansatz eines Landkreises entspricht seiner Einwohnerzahl (§ 30). **Ab dem Jahr 2016 wird die Einwohnerzahl der Landkreise Zwickau mit 3,16 Prozent, Görlitz mit 4,08 Prozent und Nordsachsen mit 4,02 Prozent vervielfältigt und zum Hauptansatz hinzugezählt.**

(4) Der Schüleransatz wird den Landkreisen gewährt, soweit sie Schulträger sind. Die Regelung in § 7 Absatz 4 Satz 1 bis 12 gilt entsprechend. Der Schüleransatz beträgt 274 Prozent der Schülerzahl nach § 7 Absatz 4 Satz 4 bis 12.

(5) § 7 Abs. 5 gilt entsprechend.

(...)

§ 22

Zum Ausgleich besonderer Bedarfe werden den kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städten, Landkreisen sowie den kommunalen Landesverbänden und der Sächsischen Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung Zuweisungen nach Maßgabe der §§ 22a bis 22c zur Verfügung gestellt. Es werden 110 000 000 Euro im Jahr 2019 und 455 100 000 Euro im Jahr 2020 zur Verfügung gestellt. Über die Zuweisungen nach den §§ 22a bis 22c wird dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages halbjährlich unter Aufschlüsselung nach Verwendungsbereichen durch das Staatsministerium der Finanzen berichtet. Die zur Verfügung stehenden Mittel erhöhen sich durch Zuführungen aus dem Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Breitbandfonds Sachsen“ vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782), in der jeweils geltenden Fassung. Die Zuführungen sind ausschließlich für Bewilligungen nach § 22b Nummer 4 Buchstabe c bestimmt. Die

Auszahlung der Bedarfszuweisungen nach § 22a Nummer 6 und 9 bedarf unter Vorlage eines Verwendungskonzeptes der Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages.

§ 22a

Die Mittel nach § 22 sind insbesondere bestimmt für:

1.-7. (...)

8. den Ausgleich besonderer Belastungen der Gemeinden bei der Unterhaltung von Gewässern 2. Ordnung in den Jahren 2019 und 2020 in Höhe von jeweils 5 000 000 Euro; die Verteilung und Verwendung der Mittel wird durch Gesetz geregelt, (...)

9. (...)

Durch Art. 2 Nr. 9 Buchst. a des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 wurde § 12 Abs. 3 Satz 2 SächsFAG a.F. gestrichen. Die Vorschrift des § 12 SächsFAG lautete nach der Änderung wie folgt (Hervorhebungen durch das Gericht):

(1) Die Bedarfsmesszahl eines Landkreises wird berechnet, indem der Gesamtansatz (Absatz 2) mit dem Grundbetrag (Absatz 5) vervielfältigt wird.

(2) Der Gesamtansatz wird aus dem Hauptansatz (Absatz 3) und dem Schüleransatz (Absatz 4) gebildet.

(3) Der Hauptansatz eines Landkreises entspricht seiner Einwohnerzahl (§ 30).

(4) Der Schüleransatz wird den Landkreisen gewährt, soweit sie Schulträger sind. Die Regelung in § 7 Absatz 4 Satz 1 bis 13 gilt entsprechend. Der Schüleransatz beträgt 185 Prozent der Schülerzahl nach § 7 Absatz 4 Satz 4 bis 13.

(5) § 7 Absatz 5 gilt entsprechend.

Infolge Art. 2 Nr. 4 Buchst. a des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 wurde § 4 SächsFAG wie folgt gefasst (Hervorhebungen durch das Gericht):

(1)-(3) (...)

(4) „Nach Aufteilung der Schlüsselmasse gemäß den Absätzen 1 und 3 wird die Schlüsselmasse

1. der kreisangehörigen Gemeinden

a) um 30 000 000 Euro im Jahr 2022 und

b) um den der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden nach § 25a Absatz 2 Satz 5 zufließenden Betrag erhöht,

2. der Kreisfreien Städte in den Jahren 2021 und 2022 um 4 200 000 Euro vermindert und

3. der Landkreise in den Jahren 2021 und 2022 um 4 200 000 Euro erhöht.

Die sich aufgrund von Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b, Nummer 2 und 3 ergebenden Veränderungen der Schlüsselmasse verändern nicht die Basis für die Berechnung nach Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 in künftigen Jahren.

Nach Inkrafttreten des Art. 2 Nr. 19 Buchst. d des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 lautet § 22a SächsFAG wie folgt (Hervorhebungen durch das Gericht):

Die Mittel nach § 22 sind insbesondere bestimmt für:

1. – 6. (...)

7. die Überwindung außergewöhnlicher Belastungen, die sich durch die Neubestimmung der Berechnung der Schlüsselzuweisungen ab dem Ausgleichsjahr 2021 ergeben; der Ausgleich erfolgt beginnend mit dem Jahr 2021 für die kreisangehörigen Gemeinden linear abschmelzend über einen Zeitraum von sechs Jahren in Höhe von insgesamt 114 553 227 Euro, für die Kreisfreien Städte linear abschmelzend über einen Zeitraum von zwei Jahren in Höhe von insgesamt 7 836 912 Euro und für die Landkreise linear abschmelzend über einen Zeitraum von zwei Jahren in Höhe von insgesamt 10 410 000 Euro (...)

8. (...)

II.

Der Antragsteller beantragt,

Art. 2 Nr. 9 Buchst. a des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 (SächsGVBl. S. 411 vom 16. April 2021), sowie

Art. 1 des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 (SächsGVBl. S. 411 vom 16. April 2021), soweit in §§ 1 und 2 Finanzausgleichsmassengesetz 2021/2022 die Finanzausgleichsmassen in den Jahren 2021 und 2022 festgelegt werden, und

Art. 2 Nr. 4 Buchst. a und Nr. 19 Buchst. d (zu § 22a Nr. 7 SächsFAG, soweit die Bedarfszuweisungen für Landkreise geregelt werden) des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 (SächsGVBl. S. 411 vom 16. April 2021)

wegen Verletzung des Rechts der Selbstverwaltung nach Art. 84 Abs. 1, 87 Abs. 1 und 3 der Verfassung des Freistaates Sachsen (SächsVerf) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

Der Antragsteller rügt die Verletzung seines Rechts auf Selbstverwaltung aus Art. 84 Abs. 1, Art. 87 Abs. 1 und Abs. 3 SächsVerf.

Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor:

1. Der Gesetzgeber habe die strukturellen Besonderheiten des Antragstellers nicht hinreichend berücksichtigt. Infolge der Kreisgebietsneugliederung zum 1. Januar 2009 durch das Sächsische Kreisgebietsneugliederungsgesetz (SächsKrGebNG) vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 102) sei bestimmt worden, dass der antragstellende Landkreis mit dem Sitz des Landratsamtes in Görlitz neu gebildet wird und ihm alle Gemeinden des bisherigen Landkreises Löbau-Zittau und des bisherigen Niederschlesischen Oberlausitzkreises sowie die bisherige Kreisfreie Stadt Görlitz angehören. Somit seien auch die bis dahin von der Kreisfreien Stadt Görlitz wahrgenommenen Kreisaufgaben auf den Antragsteller übergegangen. Dieser weise gegenüber anderen Landkreisen im Freistaat Sachsen strukturelle Besonderheiten auf, die seine Aufgaben- und Ausgabenbelastung und seine Einnahmensituation wesentlich prägten und ungewöhnlich schwierig gestalteten. Diese – schon bei der Kreisgebietsneugliederung bekannte – strukturell schwierige Ausgangslage bestehe ausweislich des durch den Antragsteller initiierten Projekts „Quo vadis Landkreis Görlitz“ fort. Diese Untersuchung zeige verschiedene besondere Lasten des Antragstellers, die jede für sich und kumuliert nachteilig auf die Aufgaben- und Ausgabensituation einwirkten. So weise der Antragsteller eine große flächenmäßige Ausdehnung bei sehr geringer Einwohnerdichte und einen überproportional starken Bevölkerungsrückgang auf. Dieser schon bis 2006 beobachtete Bevölkerungsschwund habe sich ausweislich des Gutachtens des Steinbeis Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen zum Thema „Kommunaler Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021“ im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen aus dem August 2020 (im Folgenden: Steinbeis-Gutachten) auch in den Folgejahren bis heute fortgesetzt. Zudem sei mit der Einkreisung der Stadt Görlitz eine im Vergleich zur Einwohnerzahl des gesamten Landkreises relativ große Stadt integriert worden, deren Einwohneranteil an der Gesamtkreisbevölkerung sich noch stärker als prognostiziert erhöht habe und zum 30. November 2021 einen Anteil von 22,4 % aufweise. Diese strukturell vorgegebenen Flächen- und Verdichtungsaspekte verursachten einen besonderen Aufwand, besonders bei Verwaltungsaktivitäten, die eine Vor-Ort-Präsenz oder eine flächendeckende Aufgabendurchführung bedingten. Der Antragsteller weise als östlichste Region des Landes spezifische Lage Nachteile auf, welche insbesondere die Fachkräftegewinnung erschwere und Nachteile bei der Altersstruktur der Kreisbevölkerung nach sich ziehe. Die Grenz Nähe bringe eine weitere erhöhte Aufgaben- und Ausgabenbelastung mit sich, wie beispielsweise besondere Sicherheitsanforderungen, Aufgaben des Straßenverkehrsamts und weiterer Behörden. Überdies liege eine Belastung mit Bergbaufolgelandschaften vor.

In der Vergangenheit habe der Finanzausgleichsgesetzgeber die Nachteile, die im Zusammenhang mit der Kreisgebietsneugliederung entstanden sind, für die Ausgleichsjahre 2009 bis 2020 berücksichtigt. Insbesondere habe es mit § 22 Abs. 2 Nr. 7 SächsFAG (2009/2010) Bedarf zuweisungen u.a. an den Antragsteller gegeben, die über sieben Jahre abschmelzend einen temporären Ausgleich wegen des aufgrund der Einkreisung der Stadt Görlitz erforderli-

chen Anpassungsprozesses – vor allem im Bereich der sozialen Angelegenheiten – sicherstellen sollten. Mit den Änderungen für die Jahre 2013 bis 2015 seien die Bedarfszuweisungen fortgeführt worden. Mit dem Neunten Gesetz zur Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 364) seien die bisher gezahlten Bedarfszuweisungen zur Unterstützung von vorübergehenden Anpassungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Übernahme kreislicher Aufgaben der ehemaligen Kreisfreien Städte Plauen, Zwickau, Görlitz und Hoyerswerda ab dem Ausgleichsjahr 2016 entfallen. Dafür habe man mit § 12 Abs. 3 Satz 2 SächsFAG (2015) einen Nebenansatz eingeführt: „Ab dem Jahr 2016 wird die Einwohnerzahl der Landkreise Zwickau mit 3,16 %, Görlitz mit 4,08 % und Nordsachsen mit 4,02 % vervielfältigt und zum Hauptansatz hinzugezählt.“ Zur Aufhebung dieses Nebenansatzes habe sich der Gesetzgeber auf das Steinbeis-Gutachten berufen, welches die Schlussfolgerung gezogen habe, dass die Argumente für eine Abschaffung der Zuschläge zum Hauptansatz hinsichtlich der Landkreise Görlitz und Zwickau überwögen.

2. Hierbei habe der Gesetzgeber unberücksichtigt gelassen, dass der Antragsteller besonders hohe Ausgaben im Bereich der Soziallasten nach SGB II, SGB VIII und SGB XII aufweise, ohne dass diesen entsprechende Einnahmen entgegenstünden. Dies ergebe sich insbesondere aus dem vorgelegten Vergleich der Nettobelastungen der sächsischen Landkreise im Bereich Soziales aus der Jahresrechnungsstatistik der Landkreise 2019 des Statistischen Landesamtes Sachsen. Insoweit sei auch die einschränkende Anmerkung des Steinbeis-Gutachtens ignoriert worden, dass der Antragsteller weiterhin die höchsten Zuschussbedarfe für Soziallasten unter den Landkreisen zu tragen habe. Das Steinbeis-Gutachten habe angesichts der für die bisherigen Nebenansätze geltend gemachten erhöhten Soziallasten der betroffenen Landkreise nach SGB XII und SGB VIII auch die Einführung eines diesbezüglichen Soziallastenansatzes in der Teilschlüsselmasse für die Landkreise erwogen, im Ergebnis jedoch empfohlen, auf die Einführung eines solchen zu verzichten. Zur Begründung habe es darauf hingewiesen, dass bei den Zuschüssen für Kinder-, Jugend- und Familienhilfe kein geeigneter, die Unterschiede erklärender Indikator habe gefunden werden können und dass in anderen Bundesländern Soziallastenansätze in der Regel nur in solchen Finanzausgleichssystemen existierten, in denen die Schlüsselmassen entlang von Kreis- und Gemeindeaufgaben gebildet würden. Daher würden Landkreise und die Kreisanteile der Kreisfreien Städte unmittelbar miteinander verglichen (sogenannte Zwei-Ebenen-Modelle). Die Empfehlung, auf Kreisebene keinen besonderen Soziallastenausgleich vorzusehen, beruhe danach nicht auf der Feststellung, dass es keine erhöhten Soziallasten in den einzelnen Landkreisen, insbesondere im antragstellenden Landkreis gebe.

In § 22 SächsFAG habe der Gesetzgeber Finanzmittel zum Ausgleich besonderer Bedarfe der kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städte, Landkreise sowie der kommunalen Landesverbände und der Sächsischen Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung zur Verfügung gestellt. Die §§ 22a bis 22c SächsFAG trafen Regelungen hinsichtlich der Zuweisung dieser Mittel. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs gehe hervor, dass dadurch die Differenz zwischen den Schlüsselzuweisungen des Jahres 2020 und dem Finanzausgleich nach der Reform im Jahr 2021 zu 100 % und im Jahr 2022 zu 50 % ausgeglichen werden sollte; ab 2023 erfolge kein Ausgleich mehr für den Fortfall der Nebenansätze für die Landkreise Zwickau, Gör-

litz und Nordsachsen. Damit berücksichtige das Sächsische Finanzausgleichsgesetz in keiner Weise mehr fortdauernde besondere Belastungen des Antragstellers.

Dem Antragsteller sei auch aufgrund seiner überdurchschnittlichen Belastung durch Sozialausgaben der Haushaltsausgleich seit 2011 – mit Ausnahme der Jahre 2019 und 2020 – durchgängig nicht mehr möglich gewesen. Aufgrund der durch den Antragsteller bereits 2010 an die Staatsregierung gerichteten Bitte um Unterstützung sei eine Arbeitsgruppe für die Suche nach Konsolidierungsmöglichkeiten eingerichtet worden, welche in ihrer Analyse der Haushaltslage des Antragstellers vom 17. Mai 2011 zu durchweg günstigen Einschätzungen des bisherigen Ausgabeverhaltens des Antragstellers gekommen sei. Er verweist auf bereits durchgeführte Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung für die Jahre 2016 bis 2019. Die verbleibenden, den Zuschussbedarf auslösenden Aufgaben seien weitestgehend der Wahrnehmung pflichtig vorgegebener Aufgaben geschuldet, während die Ausgaben für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sportförderung sowie Wirtschaftsförderung/Touristik nur einen sehr geringen Anteil am Gesamtergebnishaushalt und am Nettzuschussbedarf ausmachten. Die möglichen Einnahmequellen seien ausgeschöpft. Neben der Steigerung der Einnahmen aus Abgaben und Entgelten erhebe der Antragsteller eine regelmäßig überdurchschnittlich hohe Kreisumlage. Einer weiteren Erhöhung stehe die vom Bundesverwaltungsgericht vertretene Begrenzung der Kreisumlageerhebung durch die zu wahrende finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden entgegen.

Durch die angegriffenen Regelungen sei die Finanzausstattung weiter verschlechtert worden. Die durch § 12 Abs. 3 Satz 2 SächsFAG a.F. geregelte Erhöhung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen durch den Nebenansatz werde durch die zu ihrem zeitlich eng befristeten Ausgleich vorgesehenen Bedarfszuweisungen nach § 22a Nr. 7 SächsFAG nicht kompensiert. Durch die angegriffenen Regelungen seien auch an anderer Stelle erhebliche Einnahmeverluste festzustellen. Dies gelte namentlich für die Neuregelungen des Ausgleichs der Belastungen mit Kosten der Unterkunft nach dem SGB II. Infolge der Aufhebung des § 26a SächsFAG a.F., der diesbezüglich eine Verteilung geregelt habe, durch Art. 2 Nr. 27 des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen, entgehe dem Antragsteller ab dem Jahr 2021 eine Zuweisung von ca. 3 Mio. EUR. Bei der hierfür vorgesehenen Neuregelung in § 18 Abs. 1 Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches (SächsAGSGB) vom 6. Juni 2002 (SächsGVBl. S. 168 f.), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Juni 2023 (SächsGVBl. S. 418), sei der Antragsteller nicht bedacht worden. Die Erhöhung der Schlüsselmasse der Landkreise durch die Neuregelung des § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsFAG stelle lediglich eine Teilkompensation für die Verluste infolge des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs dar.

3. Die angegriffenen Regelungen seien für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

a) Der Antragsteller geht von der Zulässigkeit einer Normenkontrolle auf kommunalen Antrag aus. Insbesondere sei die Frist gemäß § 36 Abs. 1 Satz 2 SächsVerfGHG gewahrt. Diese betrage grundsätzlich ein Jahr seit Inkrafttreten des zur Überprüfung gestellten Landesgesetzes, jedoch sei anerkannt, dass in Fällen, in denen ein Gesetz rückwirkend in Kraft trete, die

Jahresfrist erst mit der Verkündung im Gesetzblatt beginne. So liege der Fall hier, sodass maßgeblich für den Fristbeginn der Zeitpunkt der Verkündung im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt am 16. April 2021 sei. In entsprechender Anwendung von § 188 Abs. 2 Alt. 1 BGB sei der Antrag am 19. April 2022 noch fristgerecht eingegangen.

b) Die angegriffenen Bestimmungen des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen verletzen die Rechte des Antragstellers aus Art. 84 Abs. 1, Art. 87 Abs. 1 und 3 SächsVerf.

Aus der Verpflichtung des Freistaates dafür zu sorgen, dass die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen könnten, folge gemäß Art. 87 Abs. 1 SächsVerf auch eine Einstandspflicht für eine ausreichende Finanzausstattung. Der kommunale Finanzausstattungsanspruch aus Art. 87 Abs. 1 SächsVerf werde in Art. 87 Abs. 3 und 4 SächsVerf abgesichert und konkretisiert. Dieser verpflichte den Freistaat, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten und gesetzlich zu regeln.

Geboten sei eine finanzielle Mindestausstattung mit der Maßgabe, dass das Selbstverwaltungsrecht nicht durch Unterfinanzierung ausgehöhlt werde. Daraus folge, dass die Kommunen mindestens über so große Finanzmittel verfügen müssten, dass sie ihre pflichtigen Aufgaben ohne – nicht nur vorübergehende – Kreditaufnahme erfüllen könnten und darüber hinaus noch über eine „freie Spitze“ verfügten, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen. Die dem Gesetzgeber zustehende Gestaltungsfreiheit finde dort ihre Grenze, wo der Anspruch der kommunalen Selbstverwaltungsträger auf eine finanzielle Grundausrüstung verletzt und damit das ihnen gewährleistete Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt werde.

Der kommunale Finanzausgleich genüge insbesondere aufgrund der Streichung des Nebenansatzes nicht der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, dem Antragsteller die verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Mindestausstattung zu gewährleisten. Diesem sei aufgrund der unzureichenden Finanzausstattung eine angemessene Aufgabenerfüllung ohne dauerhafte Kreditfinanzierung nicht mehr möglich, weil er auf der Einnahmenseite alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft habe. So habe der Antragsteller bei den Entgelten und Gebühren für die Inanspruchnahme seiner öffentlichen Einrichtungen auf der Grundlage seines Haushaltsstrukturkonzepts für die Jahre 2016 bis 2019 mit seiner Fortschreibung für den Doppelhaushalt 2017/2018 die Spielräume für eine noch verträgliche Erhöhung ausgeschöpft. Ihm sei eine weitere Erhöhung der Kreisumlage nicht möglich, ohne die finanzielle Mindestausstattung der Städte und Gemeinden im Kreisgebiet zu verletzen. Seine Aufgabenwahrnehmung und sein Ausgabeverhalten habe der Antragsteller insbesondere auf der Grundlage des von ihm aufgestellten und fortgeschriebenen Haushaltsstrukturkonzepts in den vergangenen Jahren kritisch überprüft und – soweit möglich – den unzureichenden finanziellen Möglichkeiten angepasst. Er habe seine Ausgaben im Bereich der nicht konkret pflichtigen Aufgaben auf jenes Mindestmaß zurückgeführt, das ihm auch unter den Bedingungen einer bloßen Mindestausstattung verbleiben müsse. Auch nach kritischer Überprüfung seiner Aufgabenwahrnehmung und Ausschöpfung seiner Einnahmemöglichkeiten sei der Antragsteller

seit Jahren zur Finanzierung der ihm obliegenden Aufgaben in erheblichem, zunehmendem Maße auf die Inanspruchnahme von Kassenkrediten angewiesen. Dies sei aus der der Antragsschrift beigelegten Auflistung zur Entwicklung der Fehlbeträge sowie dem Stand des Kassenkredits des Antragstellers für die Jahre 2011 bis 2021 sowie der Aufstellung zum Verhältnis des Kassenkredits zum Ertrag der Kreisumlage für die Jahre 2014 bis 2021 ersichtlich.

Der Gesetzgeber unterliege gesteigerten Darlegungs- und Rechtfertigungsanforderungen im Hinblick auf die Streichung des Nebenansatzes nach § 12 Abs. 3 Satz 2 SächsFAG, weil in den vorausliegenden Jahren tendenziell eine Verfestigung der besonderen Unterstützung des Antragstellers im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs stattgefunden habe. Die in der Streichung des Nebenansatzes zum Ausdruck kommende Nichtberücksichtigung der im Vergleich zum Landesdurchschnitt signifikant abweichenden Finanzkraft- und Finanzbedarfssituation des Landkreises sei unzureichend begründet. Die ursprüngliche Annahme, es bedürfe allein vorübergehender Unterstützung in der Folge der Kreisgebietsneugliederung, sei unzutreffend gewesen. Diesen gesteigerten Anforderungen habe der Gesetzgeber nicht genügt, sondern sich allein auf die gutachtliche Empfehlung gestützt, ohne auf den dort geäußerten Vorbehalt einzugehen. Es gebe keine Feststellungen des Gesetzgebers dazu, dass der Antragsteller ab dem Jahr 2021 keiner besonderen Unterstützung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs mehr bedürfe.

III.

1. Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

2. Die Sächsische Staatsregierung hält den Antrag auf kommunale Normenkontrolle für unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.

a) Es sei bereits fraglich, ob der Antrag fristgerecht eingereicht worden sei, denn es sei zweifelhaft, ob die §§ 187 ff. BGB i.V.m. § 222 ZPO, die durch das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des § 93 BVerfGG zur Fristberechnung bei der Individualverfassungsbeschwerde angewendet würden, für die hiesige Verfahrensart herangezogen werden könnten.

Zudem fehle dem Antragsteller die Antragsbefugnis. Nach dem vorgetragenen Sachverhalt fehle es an der Möglichkeit der Rechtsverletzung. Einerseits treffe die Behauptung nicht zu, dass die angemessene Aufgabenerfüllung ohne dauerhafte Kreditfinanzierung nicht mehr möglich sei; tatsächlich sei in den Jahren 2011 bis 2021 nur in vier Jahren eine Kassenkreditaufnahme nötig gewesen. Andererseits behaupte der Antragsteller, dass die Finanzausstattung bereits vor dem Inkrafttreten der jetzt angegriffenen Regelungen nicht auskömmlich gewesen sei. Wenn dies zuträfe, läge in den jetzt zur Überprüfung gestellten Vorschriften schon kein Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht, weil vor und nach Erlass des Gesetzes die Lage unverändert wäre.

b) Es seien allein Art. 87 Abs. 1 und 3 SächsVerf als Maßstabnormen zur Konkretisierung des kommunalen Finanzausstattungsanspruchs in Betracht zu ziehen. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass die angegriffenen Regelungen mit den Funktionen des Finanzausgleichs nach Art. 87 Abs. 1 und 3 SächsVerf zu Lasten des Antragstellers unvereinbar sein könnten.

aa) Dies gelte zunächst für die durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz gesteuerte Ermittlung des Gesamtvolumens des kommunalen Finanzausgleichs in §§ 1, 2 FAMG 2021/2022. Es gebe keinen Zusammenhang zwischen einer vorgeblichen finanziellen Unterausstattung des Antragstellers und der regelgebundenen Bildung der Finanzausgleichsmasse. Da diese erst über weitere Verteilungsschritte die Finanzausstattung der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaft mitbestimme, komme die Behauptung einer Rechtsverletzung bei der Massenbildung durch eine einzelne Gebietskörperschaft nur in Betracht, wenn der Nachweis einer unzureichenden oder willkürlichen Bedarfsermittlung der kommunalen Ebene insgesamt geführt werden könne. Hierfür gebe es keine Anhaltspunkte.

bb) Die Streichung des Nebenansatzes nach § 12 Abs. 3 Satz 2 SächsFAG a.F. führe weder zu einer gegen Art. 87 Abs. 1 und 3 SächsVerf verstoßenden finanziellen Unterausstattung des antragstellenden Landkreises noch verstoße sie gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. Die Angaben des Antragstellers zu den finanziellen Beeinträchtigungen aufgrund des aufgehobenen Nebenansatzes seien unter Berücksichtigung der Wirkungsweise des ab 2021 veränderten horizontalen Finanzausgleichs bereits un schlüssig; mit dem Wegfall des Zuschlags für die Schlüsselzuweisungen aufgrund des früheren Nebenansatzes stehe die Teilschlüsselmasse allen Landkreisen zur Verfügung. Der Antragsteller lasse die ebenfalls durch das Gesetz vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen außer Betracht. Die kreisangehörigen Gemeinden erhielten ebenso wie die Kreisfreien Städte und Landkreise nach §§ 22, 22a Nr. 7 SächsFAG einen linear abschmelzenden Ausgleich ab dem Jahr 2021.

Für den Fortbestand des Nebenansatzes fehle es an der Rechtfertigungsfähigkeit. Verfassungsrechtlich folge aus Art. 87 Abs. 1 und 3 SächsVerf, dass der Bezugspunkt der horizontalen Verteilung der Finanzausgleichsmittel die Aufgabenbelastung und der Finanzbedarf der kommunalen Teilgruppen und der einzelnen Kommunen sei und hierbei das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung beachtet werden müsse. Hieraus ergebe sich, dass eine Ungleichbehandlung der Landkreise, wie sie durch die Sonderregelung des Nebenansatzes für drei Landkreise in der Vergangenheit erfolgt sei, der Rechtfertigung bedürfe. Dies seien die als vorübergehend anzusehenden finanziellen Folgen der Kreisgebietsreform gewesen. Es sei somit 13 Jahre nach dem Inkrafttreten der Kreisgebietsreform begründungs- und rechtfertigungsbedürftig, eine Privilegierung derjenigen Landkreise aufrechtzuerhalten, die im Jahr 2008 Kreisfreie Städte im Wege der Einkreisung aufgenommen hätten. Für eine Perpetuierung der besonderen Stellung dieser Landkreise gebe es keinen Grund mehr.

cc) Der Antragsteller erhalte auf der Grundlage des § 22a Nr. 5 SächsFAG einen Betrag in Höhe von 4,8 Mio. EUR zum Abbau besonderer regionaler Strukturdefizite. Darüber hinaus erhielten Landkreise gemäß § 22a Nr. 4 SächsFAG (2015) zur Reduzierung von Belastungsunterschieden bei der Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitssuchende in den Jahren

2019 und 2020 einen Ausgleich in Höhe von jeweils 3 Mio. EUR, soweit sie eine überproportionale Belastung aufwiesen. Nach der Gesetzesbegründung seien die Zuweisungen dazu bestimmt gewesen, den Zeitraum bis zu einer Neuordnung des SGB-II-Sonderlastenausgleichs zu überbrücken. Diese zeitlich befristete Regelung zu den Bedarfszuweisungen sei mit durchgeführter Umstellung gestrichen worden. Seit 2021 richte sich die Verteilung im Sonderlastenausgleich im SGB II nach der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften; finanzielle Verwerfungen infolge dieser Systemumstellungen seien ausgeglichen worden, wobei Maßstab der Verteilung die Verluste gewesen seien, die auf Grundlage der Festsetzungsdaten zum SGB-II-Sonderlastenausgleich des Jahres 2019 ermittelt worden seien. Hiernach habe der antragstellende Landkreis keine Verluste verzeichnet, sondern erhalte einen um etwa 1,4 Mio. EUR höheren SGB II-Sonderlastenausgleich und folgerichtig auch keinen Härteausgleich nach § 18 Abs. 1 Satz 2 SächsAGSGB.

dd) Es habe im Bereich des weiten Gestaltungsermessens des Gesetzgebers gelegen, den Nebenansatz abzuschaffen und stattdessen die Beteiligung der Landkreise insgesamt mit den Schlüsselzuweisungen im Verhältnis zu den Kreisfreien Städten zu erhöhen (vgl. § 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsFAG) und den betroffenen Landkreisen den Übergang in die nach der Kreisgebietsreform gebotene Gleichbehandlung durch übergangsweise Bedarfszuweisungen und durch die Einbeziehung der Kompensationen an die kreisangehörigen Gemeinden in die Kreisumlagegrundlage zu erleichtern. Es sei nach dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung nicht die Abschaffung, sondern die Beibehaltung des Nebensatzes rechtfertigungsbedürftig. Der Gesetzgeber habe seine Begründungspflicht durch die sorgfältige Aufbereitung und Bewertung der Entscheidungsgrundlagen vor Beginn und innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens erfüllt.

ee) Es fehle jeglicher Anhaltspunkt dafür, welche konkreten Aufgaben der Antragsteller ohne Kreditaufnahme nicht bewältigen könne. Der Vortrag zur Nichterreichbarkeit des Haushaltsausgleichs gehe an der Sache vorbei. Die Betrachtung des Haushaltsausgleichs stelle eine Soll-Betrachtung, also lediglich einen Planwert dar. Aussagekräftiger sei die Betrachtung der Kassenstatistik, denn diese diene dem Nachweis der Ist-Einzahlungen und der Ist-Auszahlungen nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz. Dies ermögliche eine realitätsgetreue Abbildung der Finanzlage nach Abschluss des Haushaltsjahres. Die durch den Antragsteller in der Anlage A6 unter den Überschriften „Fehlbeträge doppisch“ und „Finanzrechnung“ dargestellten Zahlen seien nicht nachvollziehbar. Soweit einerseits von „Fehlbeträgen im Ergebnishaushalt“ und andererseits von einem „negativen Saldo in der Finanzrechnung“ die Rede sei, erfolge eine Vermischung von Soll- und Ist-Zahlen. Diese seien auch anhand der beim Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen vorhandenen Daten der Jahresabschlüsse nicht nachvollziehbar. Vielmehr ergebe sich aus diesen, dass der Finanzierungssaldo des Antragstellers im Jahr 2021 bereits das vierte Jahr in Folge positiv gewesen sei, wobei die Mehrzahl der sächsischen Landkreise einen negativen Finanzierungssaldo aufgewiesen habe. Es gebe die behaupteten überdurchschnittlichen Belastungen durch Sozialaufgaben nicht. Darüber hinaus habe die Betrachtung der Nettobelastung im Sozialbereich keine Aussagekraft dazu, ob die Finanzausstattung des Antragstellers den Garantiegehalt nach Art. 87 Abs. 1 und 3 SächsVerf nicht erreiche. Für eine Beurteilung der Soziallasten sei neben

der Netto-Betrachtung aller hierfür relevanten Auszahlungen letztlich entscheidend, welche Handlungsspielräume dem Landkreis nach Abzug der Nettosozialausgaben verblieben. Dies komme durch die Deckungsmittelabsorptionsquote zum Ausdruck, die angebe, in welchem Umfang die allgemeinen Deckungsmittel bestehend aus Kreisumlage, allgemeinen Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen und sonstigen allgemeinen Zuweisungen zur Finanzierung der Nettosozialausgaben herangezogen würden. Hierbei nehme der Antragsteller keine Sonderstellung ein.

IV.

Der Antragsteller hat hierauf mit Schreiben vom 12. April 2023 erwidert.

Die für die Antragsbefugnis genügende Möglichkeit einer Verletzung des Finanzausstattungsanspruchs sei dem Antragsteller nicht abzusprechen. Selbst wenn man davon ausginge, dass auch die frühere Rechtslage den finanziellen Mindestausstattungsanspruch missachtet habe, rechtfertige dies nicht die weitere Missachtung dieses Anspruchs durch ein nachfolgendes Gesetz, zumal durch die Neuregelung und den Wegfall des Nebenansatzes eine weitere Verschlechterung eingetreten sei.

Der Antragsteller bedürfe weiterhin ergänzender Unterstützung durch Aufrechterhaltung des früheren Nebenansatzes oder auf andere Weise, um eine angesichts der ihm obliegenden Aufgaben gebotene finanzielle Mindestausstattung zu erlangen. Auch unter Berücksichtigung der über die Schlüsselzuweisungen hinausgehenden Zuweisungen seien die dem Antragsteller innerhalb und jenseits des kommunalen Finanzausgleichs zukommenden Hilfen nach ihrer Zweckbestimmung und ihrem Volumen nicht geeignet und zureichend, die strukturellen Belastungen auszugleichen und eine die Aufgabenwahrnehmung erlaubende Finanzierung sicherzustellen. So solle die Zuweisung nach § 22a Nr. 7 SächsFAG nach ihrer Zweckbestimmung schon nicht dazu dienen, die aus der Neubestimmung der Schlüsselzuweisungsberechnung folgenden Verluste auszugleichen. Insbesondere die aus der Landkreisfläche folgenden Belastungen fänden keine anderweitige Berücksichtigung.

Soweit die Staatsregierung zur Beurteilung der finanziellen Situation des Antragstellers die unterjährige vierteljährliche Kassenstatistik heranziehe, ergebe sich hieraus kein zutreffendes Gesamtbild. Eine Beurteilung des Jahresabschlusses sei ausschließlich auf der Grundlage der Daten der Jahresrechnungsstatistik bzw. der festgestellten Jahresabschlüsse als Originaldatenbasis möglich. Die festgestellten Jahresabschlüsse für die Jahre 2019 und 2020 wiesen zwar ein positives Ergebnis aus, jedoch ergebe sich aus dem für das Jahr 2021 vom Kreistag festgestellten Jahresabschluss ein negativer Finanzierungssaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von -7.048.104,92 EUR.

B.

Der Antrag ist unzulässig.

1. Der Antragsteller ist als Landkreis nach Art. 82 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf Träger der Selbstverwaltung und damit antragsberechtigt im Sinne des Art. 90 SächsVerf.

2. Der Antrag ist fristgerecht gestellt worden. Ein Antrag im Verfahren der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag ist innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der angegriffenen Norm zu stellen und zu begründen (§ 36 SächsVerfGHG, § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG). Bei Gesetzen, die rückwirkend in Kraft treten, ist die Verkündung das fristauslösende Ereignis (vgl. Kaplonek in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 90 Rn. 9; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 10. September 1952, BVerfGE 1, 415 [416 f.]). Da das Dritte Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 nach dessen Art. 10 Abs. 1 im Hinblick auf die angegriffenen Vorschriften mit Wirkung vom 1. Januar 2021 in Kraft trat, begann die Jahresfrist mit der Verkündung im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt am 16. April 2021 zu laufen. In entsprechender Anwendung der § 222 ZPO, §§ 187 ff. BGB (vgl. zu deren Anwendung im Rahmen der Individualverfassungsbeschwerde: SächsVerfGH, Beschluss vom 29. März 2010 – Vf. 133-IV-09; vgl. BVerfG, Urteil vom 22. November 2000, BVerfGE 102, 254 [295]; vgl. auch Peters in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 93 Rn. 57) endete die Frist aufgrund der Osterfeiertage mit Ablauf des 19. April 2022.

3. Der Antragsteller ist nicht antragsbefugt, weil er die Möglichkeit einer Verletzung seiner in Art. 90 SächsVerf genannten Rechte nicht hinreichend dargetan hat. Insoweit genügt der Antrag auf kommunale Normenkontrolle insgesamt nicht den Begründungsanforderungen.

- a) Eine Normenkontrolle auf kommunalen Antrag (Art. 90 SächsVerf i.V.m. § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG) ist nur zulässig, wenn der in Art. 82 Abs. 2, Art. 90 SächsVerf bezeichnete Selbstverwaltungsträger substantiiert vorträgt (§ 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 BVerfGG), durch die angegriffenen Regelungen möglicherweise unmittelbar in einem der in Art. 82 Abs. 2, Art. 84 bis 89 SächsVerf genannten Selbstverwaltungsrechte verletzt zu sein (SächsVerfGH, Beschluss vom 14. August 2012 – Vf. 97-VIII-11 – juris Rn. 65; Urteil vom 18. November 2004 – Vf. 89-VIII-03 – juris Rn. 28; Urteil vom 23. Juni 1994 – Vf. 8-VIII-93, JbSächsOVG 2, 52 [54 ff.]). Das Verfahren nach Art. 90 SächsVerf soll die dort genannten subjektiven Rechte der Gemeinden, der Landkreise und der anderen Gemeindeverbände schützen und nicht – wie das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf – in objektiver Weise klären, ob einfaches Landesrecht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar ist (SächsVerfGH, Beschluss vom 14. August 2012 – Vf. 97-VIII-11 – juris Rn. 65; Beschluss vom 22. November 2001 – Vf. 26-VIII-01). Zudem muss die Begründung ohne Beziehung der Akten oder anderer Erkenntnisquellen verständlich und vollständig sein (SächsVerfGH, Beschluss vom 21. Oktober

2022 – Vf. 92-I-21 – juris Rn. 19; vgl. Puttler in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl., § 23 Rn. 17).

Die Anforderungen an die Substantiierung eines Vorbringens richten sich nach dem Inhalt des geltend gemachten Rechts (SächsVerfGH, Urteil vom 23. November 2000 – Vf. 49-VIII-97 – juris Rn. 37).

Die in Art. 87 SächsVerf näher ausgeformte Finanzhoheit enthält Gewährleistungen zur finanziellen Ausstattung der gemeindlichen Haushalte und verpflichtet den Freistaat, dafür Sorge zu tragen, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Hierzu gehört insbesondere eine finanzielle Ausstattung der Gemeinden, Landkreise und anderer Gemeindeverbände (vgl. Art. 82 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf), die neben der Erfüllung der übertragenen Aufgaben die Wahrnehmung originär kommunaler Aufgaben ermöglicht (SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 – juris Rn. 155). Die aufgabengerechte Finanzausstattung im Sinne des Art. 87 Abs. 1 SächsVerf muss die Erfüllung jedenfalls der übertragenen, staatlichen bzw. pflichtigen Aufgaben ermöglichen und dem kommunalen Selbstverwaltungsträger ein Mindestmaß an Spielraum lassen, um freiwillig selbstbestimmte und -gestaltete Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft erfüllen zu können (vgl. Berlit in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 87 Rn. 7). Für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben ist ein solcher Umfang zu ermöglichen, der Ausdruck eines politisch-gestalterischen Spielraums in diesem Bereich ist (SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 – juris Rn. 158). Insofern ergibt sich aus Art. 87 Abs. 1 SächsVerf ein Gebot der finanziellen Mindestausstattung.

Art. 87 Abs. 3 SächsVerf verpflichtet den Freistaat, die Kommunen im Wege eines übergemeindlichen Finanzausgleichs an seinen Steuereinnahmen zu beteiligen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 – juris Rn. 113). Dieser ist ein zentrales Mittel zur Sicherung der aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen (vgl. Berlit in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 87 Rn. 15). Als eine der wesentlichen Einnahmequellen für die Landkreise und Gemeinden soll der hier ausdrücklich geregelte vertikale Finanzausgleich dazu beitragen, die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung zu stärken. Unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Finanzbedarfs und der unterschiedlichen Steuerkraft ergänzt er die den Landkreisen und Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzquellen (SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 – juris Rn. 113). Die Beteiligung der Gemeinden und Landkreise an den Steuereinnahmen des Freistaates hat neben der Ausstattungsvor allem eine Ausgleichsfunktion, d.h. die unterschiedliche Finanzausstattung der Kommunen und ihr divergierender Finanzbedarf, der sich aus Aufgabenbestand und -aufkommen ergibt, ist durch Ausgleich anzunähern, wobei die aufgabenadäquate Finanzausstattung im Sinne des Art. 87 Abs. 1 SächsVerf Ziel, Maßstab und Grenze des vorzunehmenden Ausgleichs darstellt (vgl. Berlit in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 87 Rn. 18).

Die verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Ausstattung, die den kommunalen Selbstverwaltungsträgern nicht nur durch Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs, sondern auch durch andere Einnahmequellen wie eigene Steuern, Steueranteile und Umlagen gewährleistet werden kann, lässt sich nicht auf bestimmte Maßstäbe, Parameter, Kennziffern, Beträge oder Quoten festlegen. Der kommunale Finanzausgleich ist in die gesamte Haushaltswirtschaft und Planung des Freistaates eingebunden und diese wiederum in den bundesrechtlichen Finanzausgleich eingebettet (SächsVerfGH, Urteil vom 23. November 2000 – Vf. 49-VIII-97 – juris Rn. 39). Vor diesem Hintergrund liegt es in der Verantwortung des Gesetzgebers, für eine aufgabenadäquate Verteilung der nur begrenzt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu sorgen. Seine Aufgabe begegnet besonderen Schwierigkeiten, soweit es um die Ermittlung des „objektiven“ Finanzbedarfs von kommunalen Selbstverwaltungsträgern geht, weil ihnen von Verfassungen wegen kein abgeschlossener Aufgabenbestand zukommt und bei der Erfüllung der Aufgaben zudem Entscheidungsfreiräume bestehen. Insoweit stehen dem Gesetzgeber Einschätzungsspielräume bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs zu (SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 – juris Rn. 156; Urteil vom 23. November 2000 – Vf. 49-VIII-97 – juris Rn. 39).

Im Rahmen der Begründungsanforderungen ist zwischen Anträgen auf kommunale Normenkontrolle von Gemeinden und – wie hier – von Landkreisen zu differenzieren. Insoweit können sich Kreise nicht auf die Darstellung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben beschränken, sondern haben auch umfassend zu den pflichtigen Aufgaben vorzutragen. Landkreise sind, anders als Gemeinden, nur dahingehend geschützt, dass ihnen überhaupt ein Mindestbestand an kreiskommunalen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbleibt, weil sie nicht allzuständig im örtlichen Wirkungskreis sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. März 2007 – BVerfGK 10, 365 [372]; SchlHVerfG, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 5/15 – juris Rn. 112).

Vor diesem Hintergrund bedarf es – wenn wie hier die finanzielle Mindestausstattung eingefordert wird – der substantiierten Darlegung, dass der Freistaat seiner Pflicht zu ihrer Gewährleistung gegenüber dem Antragsteller nicht nachgekommen ist und er seine ihm obliegenden Aufgaben deshalb nicht mehr (SächsVerfGH, Urteil vom 23. November 2000 – Vf. 49-VIII-97 – juris Rn. 40; Urteil vom 21. Juli 1994 – Vf. 1-VIII-93, JbSächsOVG 2, 79 [94]) bzw. nicht mehr angemessen oder im erforderlichen Mindestmaß – gegebenenfalls nach einem Überdenken der Prioritäten – erfüllen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. März 2007, BVerfGK 10, 365 [371]; Beschluss vom 15. Oktober 1985, BVerfGE 71, 25 [37]). Der Antragsteller hat in diesem Zusammenhang – gerade im Hinblick auf den Geltungszeitraum der angegriffenen Regelungen – darzulegen, welche konkreten Pflichtaufgaben er erfüllen muss. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich im Zusammenhang mit der geltend gemachten Verletzung des Art. 87 SächsVerf nur um solche Pflichtaufgaben einschließlich Weisungsaufgaben handeln kann, für die dem Antragsteller kein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 85 Abs. 2 SächsVerf zusteht, weil Art. 85 Abs. 2 und Art. 87

SächsVerf zwei strikt voneinander zu trennende Finanzgarantien zu Gunsten der kommunalen Träger der Selbstverwaltung enthalten (hierzu SächsVerfGH, Beschluss vom 14. August 2012 – Vf. 97-VIII-11 – juris Rn. 70 ff.). Als solche kommen etwa bereits vor Inkrafttreten des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG am 1. September 2006 bestehende Pflichtaufgaben des Bundes i.S.d. § 2 Abs. 2 SächsLandkrO – wie solche nach dem SGB II, SGB VIII und SGB XII – in Betracht, weil insoweit der Mehrbelastungsausgleich nach Art. 85 Abs. 2 SächsVerf keine Anwendung findet. Hingegen sind die vom Freistaat auf die Landkreise als Pflichtaufgaben übertragenen Bundes- oder Landesaufgaben i.S.d. § 2 Abs. 2 und 3 SächsLandkrO und die landesgesetzlich in Pflichtaufgaben umgewandelten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise nach § 2 Abs. 2 SächsLandkrO nicht von Art. 87 Abs. 1 und 3 SächsVerf umfasst, weil hierfür nach Art. 85 Abs. 2 SächsVerf i.V.m. § 16 SächsFAG ein Mehrbelastungsausgleich zu leisten ist (vgl. hierzu auch Berlit in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 87 Rn. 1). Soweit der Antragsteller jedoch auch die Erfüllung solcher übertragener Aufgaben i.S.d. Art. 85 SächsVerf i.V.m. § 16 SächsFAG als gefährdet erachtet, hat er auch darzulegen, in welcher Höhe er hierfür einen Mehrbelastungsausgleich erhalten hat. Überdies sind Darlegungen dazu erforderlich, welches Minimum an freiwilligen überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben er i.S.d. § 2 Abs. 1 SächsLandkrO erfüllen möchte und welche Ausgaben hierfür voraussichtlich anfallen werden.

Zudem bedarf es Ausführungen dazu, welchen Gesamtumfang die Finanzausstattung des Antragstellers hat und zu welcher Minderung die angegriffene Vorschrift führt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. März 2007, BVerfGK 10, 365 [370]; Beschluss vom 15. Oktober 1985, BVerfGE 71, 25 [37]). Dies umfasst die Darstellung sämtlicher eigener Einnahmen – wie Steuern, Gebühren, Beiträge –, den Umfang der Inanspruchnahme an Kassenkrediten und welche Einnahmen ihm aus dem kommunalen Finanzausgleich zufließen sollen. Die Darlegung des Gesamtumfangs der Einnahmen und Ausgaben kann etwa durch Vorlage eines Haushaltsplanes oder – sollte dies wegen der Jahresfrist aus § 36 SächsVerfGHG nicht möglich sein – jedenfalls der Vorberichte erfolgen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. März 2007 – BVerfGK 10, 365 [370]; SchlHVerfG, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 5/15 – juris Rn. 108).

Es bedarf der Darlegung, dass der Antragsteller selbst infolge verfassungswidriger Ausgestaltung des Finanzausgleichs über keine hinreichende Mindestfinanzausstattung (mehr) verfügt, d.h. dass er infolge der Minderung der eigenen Einnahmen oder Kürzung der Zuweisungen die ihm obliegenden Aufgaben nicht im erforderlichen Mindestmaß erfüllen kann. Hierfür muss er seine konkrete Haushaltslage und einschlägige Einschränkungen im Selbstverwaltungsrecht aufzeigen sowie ausführen, welches finanzielle Defizit er für den gegenständlichen Zeitraum erwartet und folglich durch den Freistaat nach Art. 87 Abs. 3 SächsVerf auszugleichen ist. Insoweit genügt allein die Darlegung verminderter Mittelzuflüsse nicht. Vielmehr muss ein faktischer Kompetenzzug im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nach dem Sachvortrag zumindest möglich erscheinen (vgl. SchlHVerfG, Urteil vom 27. Januar 2017 –

LVerfG 5/15 – juris Rn. 107 unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 9. März 2007 – BVerfGK 10, 365 [370]). Hierfür muss sich aus dem Vortrag regelmäßig nachvollziehbar ergeben, inwieweit die Erfüllung der pflichtigen Aufgaben noch gesichert ist und in welchem Umfang Finanzmittel für freiwillige Aufgaben erforderlich sind, sowie in welcher Weise sich der Selbstverwaltungsträger insoweit durch die jeweilige Finanzausstattung beengt sieht (vgl. SchlHVerfG, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 5/15 – juris Rn. 110).

- b) Gemessen daran hat der Antragsteller die Möglichkeit einer Verletzung seiner Rechte aus Art. 87 Abs. 1 und 3 SächsVerf nicht hinreichend dargetan. Dem Vorbringen des Antragstellers lässt sich nicht entnehmen, dass er aufgrund einer unzureichenden finanziellen Grundausstattung gerade infolge der angegriffenen Regelungen seine Aufgaben nicht mehr erfüllen kann.
- aa) Soweit der Antragsteller Art. 1 des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 angreift, mit welchem die Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2021 und 2022 festgelegt worden ist, behauptet er ohne nähere Begründung seine finanzielle Unterausstattung allein mit der nicht unterlegten Feststellung, der Gesetzgeber hätte seiner Unterfinanzierung auch durch eine Höherdotierung abhelfen können.

Einerseits setzt er sich hierbei nicht mit dem konkreten Verfahren zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse auseinander. Gemäß § 2 Abs. 2 SächsFAG ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben des Freistaates im Verhältnis zu den notwendigen Auszahlungen der Gemeinden und Landkreisen das Finanzverteilungsverhältnis nach dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz anzupassen ist. Diese Prüfung erfolgt gemäß § 34 Abs. 3 SächsFAG durch den Beirat für den kommunalen Finanzausgleich, der mittels eines nicht formelgebundenen Verfahrens die Prüfung der Anpassungserfordernisse hinsichtlich der Finanzverteilung nach dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz vornimmt (vgl. Anlage 1 zu LT-Drs. 7/4550, S. 1). Hierzu lässt der Antragsteller Ausführungen gänzlich vermissen.

Andererseits fehlt es an substantiierten Darlegungen zur Kausalität zwischen der Höhe der Finanzausgleichsmasse mit der behaupteten Unterfinanzierung. Eine solche erschließt sich vorliegend gerade vor dem Hintergrund nicht von selbst, dass etwa in den Jahren 2015 bis 2019 niedrigere Beträge als Finanzausgleichsmassen festgesetzt worden sind. Mit der alleinigen Behauptung, der Gesetzgeber hätte durch eine Höherdotierung der Masse einer Unterfinanzierung des Antragstellers entgegen wirken können, wird nicht gesehen, dass die Gesamtfinanzausgleichsmasse erst durch weitere Verteilungsschritte im Wege der Durchführung des vertikalen Finanzausgleichs an die Selbstverwaltungsträger ausgereicht wird und erst dadurch die Möglichkeit besteht, dass dies einen Einfluss auf die Finanzsituation der einzelnen Gebietskörperschaft hat.

bb) Im Übrigen hat der Antragsteller nicht substantiiert dargelegt, dass seine Finanzausstattung gerade durch die im Weiteren angegriffenen Regelungen des Art. 2 Nr. 9 Buchst. a und Art. 2 Nr. 4 Buchst. a und Nr. 19 Buchst. d des Dritten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 31. März 2021 zum Wegfall des Nebenansatzes und Neuregelung der Aufteilung der Schlüsselmasse bzw. der Bedarfszuweisungen für die Landkreise einer Mindestausstattung nicht mehr gerecht werde.

(1) Die Möglichkeit der Verletzung seines Rechtes aus Art. 87 Abs. 3 SächsVerf vermag der Antragsteller nicht damit zu begründen, der Gesetzgeber sei einer gesteigerten Begründungs- und Rechtfertigungspflicht in Bezug auf die Streichung des Nebenansatzes bei nicht vollständiger Kompensation nicht nachgekommen. Insoweit hat sich der Antragsteller nicht hinreichend damit auseinandergesetzt, dass die bisherige Regelung zur Zuerkennung eines Nebenansatzes im Lichte des allgemeinen Gleichheitssatzes in seiner Ausprägung als Gebot interkommunaler Gleichbehandlung (vgl. hierzu SächsVerfGH, Urteil vom 26. August 2010 – Vf. 129-VIII-09 – juris Rn. 111; Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 – juris Rn. 124 f.) bereits besonders begründungsbedürftig war. Inwieweit sich für ihren Wegfall „gesteigerte Darlegungs- und Rechtfertigungsanforderungen“ ergeben, erschließt sich aus dem Vorbringen des Antragstellers nicht hinreichend. Soweit er hierbei im Kern darauf abstellt, dass sich aufgrund der Dauer der bisherigen Regelung ein Vertrauen des Antragstellers auf deren Fortbestand eingestellt habe, genügt dies – gerade vor dem Hintergrund des Gebots interkommunaler Gleichbehandlung – nicht, eine verfassungswidrige Überschreitung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums nahe zu legen.

Eine solche ergibt sich auch nicht, soweit der Antragsteller behauptet, der Gesetzgeber habe nur unzureichend dessen strukturelle Besonderheiten berücksichtigt. Vielmehr folgt bereits aus den Darlegungen des Antragstellers und dem – nur auszugsweise vorgelegten – Steinbeis-Gutachten, welches Grundlage für die Entscheidung des Gesetzgebers gewesen ist, dass die Besonderheiten des Antragstellers gesehen, jedoch anders beurteilt worden sind. Folglich stellt der Antragsteller lediglich die durch den Gesetzgeber aus dem Steinbeis-Gutachten gezogenen Folgen in Frage. Allein der Umstand, dass man aus dem Gutachten – insbesondere aus der Formulierung, dass die Empfehlung zur Abschaffung des Nebenansatzes u.a. für den Antragsteller nicht vollkommen eindeutig sei – auch den Fortbestand der vormaligen Regelungen hätte herleiten können, genügt für eine substantiierte Rüge der Überschreitung des gesetzgeberischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums nicht.

(2) Dem Vorbringen des Antragstellers lässt sich nicht hinreichend entnehmen, dass bereits der alleinige Umstand der Streichung des Nebenansatzes zu einer Verletzung seines Rechtes aus Art. 87 SächsVerf führen soll.

Die Streichung einer vormaligen Begünstigung kann nur dann zu einer Verletzung des Anspruchs auf finanzielle Mindestausstattung führen, wenn die entfallene Regelung

des gegenständlichen Nebenansatzes zwingend notwendig gewesen wäre, damit der Antragsteller seine Pflichtaufgaben und ein Minimum an freiwilligen Aufgaben erfüllen konnte und dies gleichermaßen auch für die hier gegenständlichen Jahre 2021 und 2022 der Fall wäre.

Zwar trägt der Antragsteller vor, dass er bis zum Jahr 2020 erhöhte allgemeine Schlüsselzuweisungen erhalten habe, von denen sich ein Betrag in Höhe von ca. 5,2 Mio. bis 5,3 Mio. EUR auf den Nebenansatz nach § 12 Abs. 3 Satz 2 SächsFAG zurückführen ließe und sich hieraus verminderte Schlüsselzuweisungen ergäben, die im Jahr 2021 65,4 Mio. EUR und im Jahr 2022 67,2 Mio. EUR betrügen. Ungeachtet dessen, dass der durch den Antragsteller auf den Wegfall des Nebenansatzes zurückgeführte Betrag durch die Staatsregierung in Zweifel gezogen wird, wird aber damit mangels Verknüpfung dieser absoluten Beträge mit den durch den Landkreis zu erfüllenden pflichtigen und freiwilligen Aufgaben eine Verletzung des Anspruchs auf Mindestausstattung nicht genügend aufgezeigt. Dies wäre insbesondere vor dem Hintergrund erforderlich gewesen, dass der durch die bisherige Regelung gewährte Nebenansatz überobligatorisch gewesen sein könnte oder sich für die Jahre 2021 und 2022 die Aufgaben- und Ausgabenlast oder seine Einnahmesituation verbessert haben könnte.

- (3) Der Antragsteller hat nicht hinreichend substantiiert dargelegt, inwieweit er durch die angegriffenen Regelungen in der angemessenen Erfüllung welcher konkreten pflichtigen und freiwilligen Aufgaben gefährdet sein soll.

Insoweit lässt sein Vorbringen bereits eine Aufstellung vermissen, welche konkreten, nicht nach Art. 85 SächsVerf mehrbelastungsausgleichspflichtigen Pflichtaufgaben er in diesen Jahren zu erfüllen hat und welches Minimum an freiwilligen überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben er erfüllen will. Hierzu gehören auch Angaben dazu, welche Ausgaben hierfür voraussichtlich anfallen sowie welche über die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich hinausgehenden Einnahmen (etwa aus Steuern, Gebühren, Beiträgen) er hat und welches konkrete finanzielle Defizit folglich für die Jahre 2021 und 2022 bestehe und entgegen Art. 87 Abs. 3 SächsVerf nicht vom Freistaat nicht ausgeglichen werde. Zwar hat der Antragsteller seine Ausgaben im Bereich der freiwilligen Aufgaben für die Bereiche Kultur-, Sport- und Wirtschaftsförderung nach Aufgaben aufgeschlüsselt und diese in das Verhältnis zu den Gesamtausgaben gesetzt. Er hat auch eine isolierte Auflistung zur Entwicklung der Fehlbeträge sowie dem Stand des Kassenkredits für die Jahre 2011 bis 2021 sowie eine Aufstellung zum Verhältnis des Kassenkredits zum Ertrag der Kreisumlage für die Jahre 2014 bis 2021 vorgelegt. Hingegen fehlt es an jeglichem Vortrag dazu, für welche konkreten Pflichtaufgaben ihm im gegenständlichen Zeitraum in welcher Höhe Ausgaben entstanden sind. Hierzu behauptet der Antragsteller nur, dass seine nach Umsetzung des Haushaltsstrukturkonzepts verbleibenden, den Zuschussbedarf auslösenden Ausgaben weitestgehend der Wahrnehmung pflichtig vorgegebener Aufgaben geschuldet seien. Überdies hat der Antragsteller auch nicht konkret dargelegt, in welcher Höhe er in den Jahren 2021 und 2022 welche Einnahmen (Steuern, Gebühren, Beiträge, Kreisumlage,

Kredite sowie aus dem kommunalen Finanzausgleich bestehend aus Schlüsselzuweisungen, Erhöhung der Schlüsselmasse und Bedarfszuweisungen) hatte und inwieweit er die bestehenden Einnahmemöglichkeiten erschöpft hat.

So ist weder ein Überblick über die konkrete Haushaltslage unmittelbar vor Inkrafttreten der angegriffenen Regelungen zu gewinnen noch über die Haushaltssituation in den von den angegriffenen Regelungen umfassten Jahren 2021 und 2022. Insbesondere kann die vorgelegte Analyse der Haushaltslage durch die Landesdirektion Dresden vom 17. Mai 2011 bereits aufgrund der seither vergangenen Zeit keinen hinreichenden Überblick über die konkrete Situation des Antragstellers für den hier gegenständlichen Zeitraum nach 2020 vermitteln. Dies wäre jedoch gerade aufgrund des Umstandes erforderlich gewesen, dass nach den Angaben des Antragstellers in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 „ungewöhnlich günstige Bedingungen für die Kommunalfinanzen“ bestanden hätten. Es ist aus dem Vortrag des Antragstellers nicht zu erschließen, aus welchen Gründen und in welchem Umfang gerade in diesen Jahren ein Haushaltsüberschuss erzielt worden sein mag und wie dieser im Verhältnis zu der behaupteten Minderfinanzierung gerade aufgrund der hier angegriffenen Regelungen steht.

Dass der Antragsteller jedenfalls für den sozialen Bereich seinen Vortrag mit konkreten Zahlen belegt, genügt hierfür ebenfalls nicht, weil dieser sich als isoliert zu betrachtender Teilaspekt des Kreishaushaltes darstellt und keine Darlegung des Gesamtumfangs sämtlicher Einnahmen und Ausgaben des Antragstellers zu ersetzen vermag.

Das dem Antrag beigefügte Haushaltsstrukturkonzept für die Jahre 2016 bis 2019 wurde nur insoweit vorgelegt als darin Haushaltskonsolidierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Die ebenfalls im Inhaltsverzeichnis ersichtlichen Teile dieses Konzepts zur Analyse der Haushalts- und Finanzlage, einschließlich der Entwicklung des Hauptbudgets sowie der Analyse der wichtigsten Erträge und Aufwendungen waren nicht Teil der Antragschrift, obwohl sie möglicherweise geeignet gewesen wären, den Vortrag des Antragstellers zu seiner konkreten Haushaltslage zu substantiieren.

Erst mit Schreiben vom 12. April 2023 verweist der Antragsteller darauf, dass eine Beurteilung des Jahresabschlusses ausschließlich auf der Grundlage der Daten der Jahresrechnungsstatistik bzw. der festgestellten Jahresabschlüsse als Originaldatenbasis möglich sei und der durch den Kreistag festgestellte Jahresabschluss für das Jahr 2021 einen negativen Finanzierungssaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von - 7.048.104,92 EUR aufweise. Ungeachtet dessen, dass dieser Vortrag erst nach Ablauf der Frist des § 36 SächsVerfGHG und damit verspätet erfolgte, ist mangels Mitteilung der Jahresabschlüsse aus den Vorjahren – insbesondere zur Höhe des „positiven Ergebnisses“ – nicht nachvollziehbar, ob und inwieweit es möglich ist, dass die behauptete Minderfinanzierung gerade durch den gerügten Wegfall des Nebenansatzes erfolgt sein kann.

Soweit der Antragsteller behauptet, er sei seit Jahren zur Finanzierung der ihm obliegenden Aufgaben in erheblichem, zunehmendem Maße auf die Inanspruchnahme von Kassenkrediten angewiesen, ist die hierfür vorgelegte Aufstellung über die Entwicklung der Fehlbeträge sowie des Standes des Kassenkredits nicht hinreichend aussagekräftig. Hieraus ist nicht ersichtlich, für welche konkreten Aufgaben dieser verwendet wird. Überdies ist hieraus auch erkennbar, dass in einzelnen Jahren durchaus Rückzahlungen des Kassenkredits möglich gewesen sind, ohne dass dies durch den Antragsteller vertiefend erläutert wird. Vielmehr beschränkt er sich u.a. auf den Einschub, dass in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 „ungewöhnlich günstige Bedingungen“ für die Kommunalfinanzen bestanden hätten.

- cc) Eine mögliche Verletzung des Antragstellers in seinem Recht aus Art. 84 Abs. 1 SächsVerf ist bereits deshalb nicht hinreichend dargelegt, weil in der Antragschrift über eine bloße Nennung der Norm hinaus keine Auseinandersetzung mit den gerade in dieser Norm enthaltenen subjektiven öffentlichen Rechten erfolgt.
- dd) Soweit der Antragsteller im Zusammenhang mit den verfassungsrechtlichen Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu dem aus dem allgemeinen Gleichheitssatz erwachsenden Gebot interkommunaler Gleichbehandlung ausführt, gibt er lediglich die hierzu in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Maßstäbe wieder, ohne einen Verstoß hiergegen substantiiert gerade in Bezug auf die angegriffenen Regelungen zu rügen.

C.

Der Verfassungsgerichtshof ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und trifft sie daher durch Beschluss nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG.

D.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

gez. Grünberg

gez. Wahl

gez. Jäger

gez. Brosius-Gersdorf

gez. Herberger

gez. Betka

gez. Kirst

gez. Schurig

gez. Strewe