

Kommunale Finanzen, FAG und das Landesverfassungsgericht – Anmerkungen zu den Urteilen vom 21.01.2025

von

Rechtsanwalt Tobias Schröter,
Dombert Rechtsanwälte, Potsdam
(www.dombert.de)



Eigentlich ist es für Richter und Rechtsanwälte verpönt, „in eigener Sache“ zu schreiben. Veröffentlichungen in Bezug auf Verfahren, die der Rechtsanwalt selbst betreut hat, sind damit regelmäßig ausgeschlossen. Der Rechtsanwalt soll nicht der Gefahr erliegen, eine Prozessniederlage zu einer wissenschaftlichen „Urteilsschelte“ zu nutzen. Wenn der Verfasser nachstehend sich mit den Urteilen des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 21.01.2025 zu den kommunalen Verfassungsbeschwerden der Städte Hecklingen und Nienburg (LVG 5/23) sowie des Salzlandkreises (6/23) gegen das Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2022 und 2023 (FAG 2022) auseinandersetzt, scheint dies auf den ersten Blick dem eingangs geschilderten standesrechtlichen „Verbot“ zu widersprechen. Schließlich war er konkret für die beiden beschwerdeführenden Städte am Verfahren beteiligt und hat – nach den Maßstäben des „Gewinnes oder Verlierens“ – beim Landesverfassungsgericht das Nachsehen gehabt. Tatsächlich geht es hierbei aber nicht um „Urteilsschelte“, sondern um Erläuterung – aus der Sicht eines Praktikers für die kommunale Praxis. Denn beide Urteile werden sich für die kommenden Jahre auf die Regelung der kommunalen Finanzen im Land erheblich auswirken, da das Landesverfassungsgericht praktische Leitlinien vermittelt – mag man diese teilen oder nicht.

Verfahrensgegenstand und -anlass.

Dass die Ernüchterung der beschwerdeführenden Kommunen angesichts der Entscheidung aus Dessau groß ist, überrascht nicht. Schließlich ist es um die kommunalen Finanzen nicht gut bestellt. Das ist in Sachsen-Anhalt und insbesondere bei den Beschwerdeführerinnen der beiden Verfahren nicht anders. Steigende Ausgaben, Schuldenberg, Sanierungsstau, kaum bis keine freiwilligen Aufgaben, die noch wahrgenommen werden (können), Haushaltssicherung und -konsolidierung, Bedarfszuweisungen, Liquiditätskredite, erdrückende Kreisumlage – das sind die Stichworte, die jede Kämmerin und jeder Kämmerer im Land gut kennt und die den Anlass des Verfahrens aus Sicht der kreisangehörigen Städte umschreiben.

In der Beschwerdeschrift haben die Beschwerdeführerinnen sodann unter verschiedenen Gesichtspunkten aufgezeigt, dass aus ihrer Sicht der Landesgesetzgeber die kommunale Finanzausstattung aus verschiedenen Gründen und methodischen Fehlern im FAG 2022 in verfassungswidriger Weise zu niedrig bemessen hat. Dabei ging es vor allem um die Ermittlung der FAG-Masse unter maßgeblicher Heranziehung der amtlichen Statistik, aber auch eine mögliche Verletzung der finanziellen Mindestausstattung, also des kommunalen Existenzminimums. Näheres dazu und zum Hintergrund der Verfahren wurde an dieser Stelle schon veröffentlicht, sodass nicht alles wiederholt zu werden braucht (KNSA 03/2025-95).

Verfahrensrechtliche Aspekte.

Zunächst zu den verfahrensrechtlichen, genauer: verfassungsprozessualen Aspekten. Dabei geht es hier nicht um das Vermitteln juristischen Handwerks, sondern die praktischen Auswirkungen der neuen Rechtsprechung für den verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz der Kommunen. Das hat große Praxisrelevanz. Denn Gemeinden, Städte und Landkreise können eine Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts in Ausprägung ihrer kommunalen Finanzhoheit in Bezug auf die allgemeine Finanzausstattung, die das FAG regelt, nur durch kommunale Verfassungsbeschwerde beim Landesverfassungsgericht rügen.

Damit eine solche kommunale Verfassungsbeschwerde überhaupt zulässig ist, sich das Gericht also inhaltlich mit den aufgeworfenen Rechtsfragen befasst, müssen beschwerdeführende Kommunen bestimmten Darlegungslasten genügen. Angesprochen ist hiermit vor allem die Beschwerdebefugnis, für deren Darlegung es in Bezug auf die angemessene Finanzausstattung nach der bisherigen Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts in Dessau ausreichte, wenn die nicht offensichtlich auszuschließende Möglichkeit einer Verfassungsverletzung dargelegt wird. Andere Landesverfassungsgerichte fordern vergleichbar die Auseinandersetzung mit dem Gesetzgebungsverfahren, das Aufzeigen von methodischen Fehlern bei der Ermittlung der FAG-Masse und teils auch die Darlegung der konkreten Haushaltslage, jedenfalls zusammenfassend und überblicksartig.

In Abwendung von seiner vorherigen Rechtsprechung legt das Verfassungsgericht in Dessau nunmehr einen deutlich strengeren Maßstab an – auch im Vergleich zu den meisten anderen Verfassungsgerichten der Länder. Es verlangt – verkürzt gesagt – eine umfassende und detailliert aufgabenbezogene Analyse der eigenen Haushaltslage, die dann zur Berechnung des kommunalen Finanzbedarfs durch den Gesetzgeber ins Verhältnis zu setzen ist. Die Beschwerdeführerinnen mussten im laufenden Verfahren umfassende Zahlenwerke aufgeschlüsselt nach jeder einzelnen Aufgabe vorlegen und das sei nach Auffassung des Gerichts gerade „noch hinreichend substantiiert“ gewesen. Es dürfte für Kommunen in Sachsen-Anhalt künftig noch anspruchsvoller werden, das Landesverfassungsgericht mit einer zulässigen Verfassungsbeschwerde zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung anzurufen. Dies auch deshalb, weil sich das Gericht der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes anschließt, wonach ein ursächlicher Zusammenhang zwischen den behaupteten Fehlern des Gesetzgebers und der Unterdeckung des Finanzbedarfs aufzuzeigen sei. All das fordert gerade kleinen Kommunen einen Vortrag ab, der kaum zu leisten ist.

Verfassungsmäßigkeit des FAG 2022.

Im Ergebnis weist das Landesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde der Städte, die hier im Mittelpunkt stehen soll, als unbegründet zurück, der Salzlandkreis erreicht nur einen Teilerfolg. Die vielfältigen Rügen der beiden Städte griffen nach Auffassung des Gerichts nicht durch, wobei es zum Leidwesen der Städte auf den gerügten Aspekt der finanziellen Mindestausstattung trotz Vorlage konkreter, geradezu alarmierender Haushaltszahlen nicht näher eingeht, obwohl beide Städte nachweislich praktisch keine freiwilligen Aufgaben – Herzstück und Lebenselixier kommunaler Selbstverwaltung – mehr leisten (können). Damit tut sich ein Widerspruch zur Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts in Magdeburg auf, das in vergleichbaren finanziellen Lagen kreisangehöriger Kommunen in Bezug auf Kreisumlageverfahren eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung entsprechend auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts festgestellt hatte. Das Landesverfassungsgericht belässt es hingegen bei der Aussage, dass eine Unterscheidung zwischen

einem Anspruch auf angemessene Finanzausstattung und einem Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung in der Landesverfassung nicht angelegt sei.

Soweit das Verfassungsgericht sodann das methodische Vorgehen des Landesgesetzgebers, der zur Ermittlung der FAG-Masse allein statistische Daten fortgeschrieben hat, für vertretbar hält, überzeugt dies nicht. Der Investitionsaufwand sei mangels belastbarer Datenlage nur hochgerechnet worden, was unter den „gegebenen Umständen“ vertretbar sei. Eine bedarfsgerechte Ermittlung des Finanzbedarfs, der auch Unterdeckungen erfasst, kommt hierin aber nicht zum Ausdruck. Denn Geld, das nicht ausgegeben werden kann, weil es die Kommune nicht hat, spiegelt sich nicht in den statistischen Ausgaben wider, sodass der Finanzbedarf im Hinblick auf den Investitionsstau nicht ausreichend berücksichtigt wird. Vielmehr wird das derzeitige System des Finanzausgleichs zementiert. Soweit das Landesverfassungsgericht aus dem Umstand, dass gegen den Finanzausgleich der Jahre 2018 bis 2020 kein verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelf eingelegt worden ist, schlussfolgert, die Fortschreibung der Haushaltsergebnisse dieser Jahre sei geeignet die bedarfsgerechte Finanzausstattung für 2022 zu bestimmen, erscheint auch diese Annahme nicht überzeugend. Allein aus der Tatsache, dass kein Rechtsbehelf eingelegt worden ist, folgt noch lange nicht, dass das System in diesen Jahren verfassungsgemäß war. Der Finanzausgleichsgesetzgeber muss sich unabhängig davon stets neu damit befassen, ob und inwieweit er die verfassungsrechtlichen Vorgaben einhält.

Plan-Ist-Vergleich als Ergebniskontrolle?

Für den außenstehenden Beobachter überraschend, für die Teilnehmer der mündlichen Verhandlung aus dem Oktober letzten Jahres weniger, vollzieht das Gericht abschließend eine Art Plan-Ist-Vergleich im Sinne einer das Verfahren entscheidenden Ergebniskontrolle. Das ist für die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung neu, überzeugt zudem aus methodischen wie dogmatischen Gründen nicht.

Das Verfassungsgericht geht davon aus, dass selbst ein aufgezeigter methodischer Fehler des Landesgesetzgebers, mithin ein verfassungswidriges Handeln, nicht zur Rechtsverletzung bei den beschwerdeführenden Kommunen und damit zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde führt, wenn sich dieser Fehler im Ergebnis nicht ausgewirkt hat. Wenn also die Methodik des Gesetzgebers insoweit fehlerhaft war, dass er unter nicht vertretbaren, weil zu niedrigen Faktoren beispielsweise die Personalkosten fortgeschrieben hat, die Zuweisungen an die Kommunen damit eigentlich zu niedrig gewesen wären, aber etwa durch nicht vorhergesehene bessere Steuereinnahmen doch ausreichend seien, wird die Verfassungsbeschwerde trotz methodischen Fehlers zurückgewiesen.

Damit wird nicht mehr das methodische Vorgehen des Gesetzgebers geprüft, sondern allein die Ergebnisrichtigkeit, ob also das „Ergebnis unter’m Strich passt“. Genau das kann aber durch Umstände beeinflusst werden und sein, die überhaupt nicht auf das Land zurückgehen. Zudem liegt das Ergebnis erst vor, wenn die Jahresfrist der Verfassungsbeschwerde längst abgelaufen ist. Praktisch wäre man künftig gezwungen „ins Blaue hinein“ eine Verfassungsbeschwerde zu erheben, die am Ende aufgrund späterer, ggf. zufälliger Umstände unbegründet würde. Dabei hat hier das Gericht sehr wohl den Kommunen gerügte methodische Fehler des Gesetzgebers festgestellt – im Ergebnis nur ein schwacher Trost.

Damit ist das Landesverfassungsgericht zusammengefasst außergewöhnlich mathematisch vorgegangen und stellt fest, dass die unbestritten prekäre Haushaltslage der beschwerdeführenden Kommunen andere Ursachen haben müsse als einen unzureichenden Finanzausgleich. Im Hinblick auf die Tatsache, dass gerade die beiden Städte Analysen und Unterlagen vorgelegt haben, die dezidiert feststellen, dass eine Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft nicht möglich ist und Einsparpotentiale fast vollständig ausgereizt sind sowie sie zugleich freiwillige Aufgaben praktisch gar nicht mehr wahrnehmen, lässt die Kommunen diese Feststellung des Gerichts ratlos zurück.

Fazit.

Die Urteile des Landesverfassungsgerichts sind wegweisend für den kommunalen Finanzausgleich der nächsten Jahre in Sachsen-Anhalt. Sie schaffen für den Landesgesetzgeber und die Kommunen im Hinblick auf die Methodik und das Vorgehen zur Ermittlung der FAG-Masse Klarheit. Damit steht aber auch fest, dass die Kommunen keine signifikant bessere oder anders gewendet methodisch auf geeignetere Weise ermittelte Finanzausstattung erwarten dürfen, die auch Unterdeckungen ausreichend berücksichtigt. Der kommunale Streit um's Geld, vor allem bezüglich der Kreisumlagen, dürfte weitergehen, vor allem weil am Ende – bildlich gesprochen – der Topf, den das Land allen Kommunen zur Verfügung stellt, schlicht zu klein ist.

KNSA 121/2025 vom 29.04.2025 jl-ru