

DOMBERT RECHTSANWÄLTE Part mbB
Campus Jungfernsee | Konrad-Zuse-Ring 12A | 14469 Potsdam

Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt
Herrn Jörn Langhoff
Sternstraße 3
39104 Magdeburg

nur per E-Mail: j.langhoff@sgsa.info

Potsdam, den 09.04.2026
Bearbeiter:
Prof. Dr. Matthias Dombert
Sekretariat:
Anja Krystohsek

AZ 3/26 DO/ak 10013754666v1
Telefon: 0331/620 42-850
Telefax: 0331/620 42-71
E-Mail:
anja.krystohsek@dombert.de

Anfrage zu § 99 Abs. 3 S. 5 K Einschätzung einer Verfassungsbeschwerde

Sehr geehrter Herr Langhoff,

herzlichen Dank für Ihre freundliche Anfrage. Ich nehme gerne Stellung. Am Ergebnis meiner Bewertung kann kein Zweifel bestehen: Ich halte die Neuregelung in § 99 Abs. 3 S. 5 KVG für verfassungswidrig, ich rate aber davon ab, dass ein Verbandsmitglied kommunale Verfassungsbeschwerde erhebt. Vielmehr bleibt es bei meiner Empfehlung, die Verfassungswidrigkeit der Norm inzident, d. h. in einem konkreten Verwaltungsstreitverfahren um die Rechtmäßigkeit einer Kreisumlageerhebung prüfen zu lassen.

Für Bewertung wie Empfehlung sind folgende Feststellungen maßgeblich:

1. Es kennzeichnet den Regelungsgehalt der neuen Regelung, dass die finanzielle Mindestausstattung durch zwei Komponenten umschrieben wird: nämlich einmal durch das zeitliche Element

POTSDAM

Partner i.S.d. PartGG

Prof. Dr. Matthias Dombert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Janko Geßner
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Klaus Herrmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Jan Thiele
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Dominik Lück
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Beate Schulte zu Sodingen
Dr. Maximilian Dombert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Angestellte Rechtsanwälte

Tobias Schröter | Salary Partner
Dr. Janett Wölckerling, M.mel. | Counsel
Franziska Wilke
Josefine Wilke
Izabela Bochno
Philipp Buslowicz, LL.M.
Fachanwalt für Vergaberecht
Mareike Thiele Protz
Kristina Gottschalk, LL.M.oec.
Sophia von Hodenberg
Dr. Stephan Berndt
Charlotte Blech, LL.M. (UCLA)
Natalie Carstens
Zeynep Kenar
Michael Liesegang
Patricia Kohls
Judith Affeldt
Anuschka Siegers
Tatjana Schmidt, LL.M. (Berkeley)
Philipp Korbmacher, LL.M.
Michael Jessen-Lieberum
Sophia Fritzsche, LL.M.
Julica Köhn
Margarethe Pfeifer Boinot
Dr. Sylvia Fritz
Dr. Johannes Held

in Zusammenarbeit mit

Dr. Margarete Mühl-Jäckel
LL.M. (Harvard) | Of Counsel
Ulf Domgörgen | Of Counsel
Prof. Dr. Klaus Günther-Dieng |
Of Counsel
Dr. Markus Grünewald | Of Counsel

DÜSSELDORF

Partner i.S.d. PartGG

Tobias Roß

Angestellte Rechtsanwälte

Kristina Dörnenburg
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Moritz Zimmermann, LL.M.
Marian Thomas Lunnebach
Dr. Arno Wiemann
Simin Marie Fakhri

DOMBERT Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mit beschränkter Berufshaftung AG
Potsdam PR 119

eines Zeitraumes von neun Jahren, daneben durch die Einführung eines Quorums, nach dem die finanzielle Mindestausstattung als gewahrt gilt, wenn höchstens ein Viertel der kreisangehörigen Gemeinden durch die Festsetzung der Umlagesätze weniger als drei ausgeglichene Salden der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aufweist und keine der kreisangehörigen Gemeinden ausschließlich unausgeglichene Salden der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aufweist.

Dem Gesetzgeber geht es mit dieser Regelungstechnik ausweislich der Gesetzesbegründung – Drs 8/5326 – Bl. 6 – darum, für die Prüfung einer möglichen Verletzung der finanziellen Mindestausstattung „ein geeignetes Kriterium heranzuziehen“. Zur Ermittlung dieses „geeigneten Kriteriums“ nimmt er eine Anleihe in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Kreisumlage vor: So weit er auf einen Zeitraum von neun Jahren abstellt, orientiert er sich auch an der Rechtsprechung des OVG Magdeburg, das es in Übereinstimmung mit anderen Judikaten abgelehnt hat, eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung schon dann anzunehmen, wenn in einer Gemeinde die finanzielle Ausstattung nur für den kurzen Zeitraum von einem Jahr hinter dem verfassungsgebotenen Minimum zurückgeblieben war (mwN OVG Magdeburg, U. v. 22.11.2022 – 4 L 30/21 – juris Rn. 108). Auch soweit in einer quantitativen Hinsicht auf das Quorum von ein Viertel der kreisangehörigen Gemeinden abgestellt wird, macht sich der Gesetzgeber die Rechtsprechung des OVG Magdeburg zu eigen:

Das allerdings schafft verfassungsrechtliche Bedenken.

Das OVG hat sich zur Rechtfertigung für seine Auffassung lapidar auf das Urteil des BVerwG vom 31.01.2013 – 8 C 1.12. – juris Rn. 19 – berufen, das dem Gesichtspunkt der finanziellen Mindestausstattung besondere Bedeutung eingeräumt, hierbei aber – Rn. 19 – von vornherein auf die unterschiedlichen Methoden zur Feststellung einer verfassungswidrigen Unterfinanzierung abgestellt, freilich aber auch die Frage nicht beantwortet hatte, wie denn die so angesprochene „freie Spitze“ im Sinne freiwilliger Selbstverwaltung festzustellen sei. Diese Frage ist auch für Sachsen-Anhalt nach wie vor nicht geklärt, das Urteil

des Landesverfassungsgerichts vom 21.01.2025 – LVG 5/23 – gibt dazu nichts her, da es sich von vornherein darauf konzentriert hatte, den Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung unter den Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes zu stellen.

Dies kann man aber alles ausklammern.

Denn natürlich stellt das Urteil des OVG Magdeburg nicht das letzte Wort dar. Ja, will man es – wie der Gesetzgeber es nun tut – zur Blaupause für eine gesetzliche Definition der finanziellen Mindestausstattung machen, ist dies verfassungswidrig (dies war im Ausgangsverfahren, an dem ich beteiligt war, aber nicht zu problematisieren und zu rügen, weil sich ja im Ergebnis der Senat meiner Auffassung angeschlossen hatte). Aber abgesehen von den Einwänden, die Sie im Gesetzgebungsverfahren geltend gemacht haben, folgt die Verfassungswidrigkeit aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber die Verletzung der finanziellen Mindestausstattung ganz maßgeblich mit Blick auf andere Gemeinden definiert – also eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung nur annehmen will, wenn beispielsweise die als Quorum dienende Zahl der kreisangehörigen Gemeinden überschritten wird. Hieraus folgt, dass es sich eine Gemeinde gefallen lassen muss, in eine Beziehung zu anderen Gemeinden gesetzt zu werden. Sie kann sich dem Wortlaut wie der der Regulationsintention nach nur auf die Verletzung der finanziellen Mindestausstattung berufen, wenn die zahlenmäßigen Vorgaben der Norm erfüllt sind.

Das widerspricht Art. 28 Abs. 2 GG.

Das Verfassungsprinzip der finanziellen Mindestausstattung ist individuell ausgerichtet. Das Gebot finanzieller Mindestausstattung zählt zu den individualrechtlichen Komponenten des Artikel 28 Abs. 2 GG. Art. 28 Abs. 2 GG ist aber anerkanntermaßen eine „Rechtsdurchsetzungsgarantie“ und gewährleistet damit einen individuell zu bestimmenden Rechtsschutz (statt vieler Sachs/Engels, GG Art. 28 Rn. 45). Deswegen haben Sie in ihrer Stellungnahme und im Schreiben an mich recht, wenn Sie darauf verweisen, dass der Gesetzgeber im Land

Sachsen-Anhalt einen bundesweit einmaligen Weg einschlägt. In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte ist die individualrechtliche Ausrichtung des Gebots finanzieller Mindestausstattung nicht abschließend geklärt, in der Praxis wird aber das Gebot so verstanden, dass die Rüge nicht gewährleisteter Mindestausstattung die Darlegung voraussetzt, in der Fähigkeit zur Erledigung von Aufgaben im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltung beeinträchtigt zu sein: Der jeweilige Beschwerdeführer muss für sich (!) seine konkrete Haushaltslage aufzeigen und einschlägige Einschränkungen seines (!) Selbstverwaltungsrechts erläutern. Die beschwerdeführende Kommune muss daher konkret und für ihren Fall (!) darlegen, dass sie infolge der Minderung ihrer Einnahmen oder Kürzung von Zuweisungen die ihr obliegenden Aufgaben nicht im erforderlichen Mindestmaß erfüllen kann (so wörtlich LVerfG SH, U. v. 27.01.2017 – LVerfG 5/15 – juris Rn. 107) – ohne dass ihr dies mit Blick auf die Finanzsituation und die Haushaltspläne anderer Kommunen im Landkreis abgeschnitten wäre.

2. Einer abschließenden Klärung bedarf es hier aber nicht, denn ich sehe keine hinreichende Erfolgsmöglichkeit, um die von mir bejahte Verfassungswidrigkeit im Wege kommunaler Verfassungsbeschwerde auch vor dem Verfassungsgericht des Landes durchsetzen zu können.

Die Zulässigkeit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz setzt voraus, dass der Beschwerdeführer geltend machen kann, selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffene Rechtsnorm in seinem Selbstverwaltungsrecht verletzt zu sein (vgl. für Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG: BVerfG, Beschl. v. 15. Oktober 1985 – 2 BvR 1808/82 u. a.; Beschl. v. 19. November 2002 – 2 BvR 329/97; LVerfG LSA, Urteil vom 16. Januar 2023 – LVG 6/22 –, Rn. 58, juris). „Unmittelbarkeit“ bedeutet, dass die Kommune dann nicht die kommunale Verfassungsbeschwerde gegen eine Norm einlegen kann, wenn diese ihrerseits noch durch eine Norm umgesetzt werden muss, die der Überprüfung im Wege der kommunalen Verfassungsbeschwerde zugänglich ist (Schlaich/Korioth BVerfG, 13. Aufl. 2025, Rn. 461, beck-online). Davon ist hier auszugehen. § 99 KVG bedarf einer Umsetzung durch eine Norm, nämlich die

der Kreisumlageerhebung zugrunde liegende Haushaltssatzung des jeweiligen Landkreises. Es bedarf zudem noch des Vorliegens der oben dargestellten Tatbestandsvoraussetzungen, damit einer Gemeinde die Berufung auf die ihr zustehenden Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung abgeschnitten ist. Der Gesetzesbefehl des § 99 KVG wird also für sich nicht unmittelbar, sondern gegenüber einer Gemeinde nur durch Konkretisierung mittels Haushaltssatzung und Umlagebescheid.

3. Es kommt bei meiner Bewertung noch hinzu, dass wir es in einem Beschwerdeverfahren vor dem Landesverfassungsgericht aller Voraussicht nach mit einem Sachverhalt zu tun haben werden, bei dem das Gebot der Rechtswegerschöpfung eine Rolle spielt.

Der Grundsatz der Subsidiarität hält einen Beschwerdeführer dazu an, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde den Rechtsweg auszuschöpfen und überdies alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken. Er ist Ausdruck der verfassungsrechtlich gebotenen Zuständigkeitsverteilung und Aufgabenzuweisung zwischen den Fachgerichten und der Verfassungsgerichtsbarkeit. Denn nach der in der Verfassung angelegten Kompetenzverteilung obliegt es zuvörderst den Fachgerichten, die Grundrechte zu wahren, zu schützen und durchzusetzen. Zweck des Subsidiaritätsprinzips ist aber nicht allein der vorrangige individuelle Grundrechtsschutz. Durch die geforderte fachgerichtliche Vorbefassung soll sichergestellt werden, dass sich die verfassungsgerichtliche Prüfung auf möglichst umfassend geklärte Tatsachen stützen kann und auch die Rechtslage durch die Fachgerichte vorgeklärt und aufbereitet worden ist (vgl. LVerfG Bbg, Beschl. v. 20.10.2017 – VfGBbg 14/17, BeckRS 2017, 129970; NVwZ-RR 2019, 7 Rn. 17, beck-online).

Auch wenn einzuräumen ist, dass die Frage nach dem Vorrang des fachgerichtlichen Rechtsschutzes nicht abschließend geklärt ist, müssten wir darauf eingestellt sein, dass gerade dieser Fall das Gericht dazu bringt, auf die Notwendigkeit

einer vorherigen Anrufung der Verwaltungsgerichte zu verweisen. Schließlich sind Tatsachenfragen schon in Bezug auf den maßgeblichen Zeitraum, die Haushaltspläne anderer Gemeinden und die gesamte Finanzsituation im Landkreis zu klären: Das Verfassungsgericht ist für diese Klärung im Tatsächlichen nicht die richtige Instanz.

4. Scheidet also der unmittelbare Angriff gegen die gesetzliche Regelung aus, können Städte und Gemeinden die Verfassungswidrigkeit der Regelung nur inzident überprüfen lassen. Konkret ist damit Anfechtungsklage gegenüber einem in Anwendung des § 99 KVG ergangenen Umlagebescheid gemeint.

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren wird mit dem Ziel zu betreiben sein, nach Art. 100 GG die Vorlage zum Verfassungsgericht des Landes zu erreichen. Dass sich hierzu nicht jedes Kreisumlageverfahren eignet, liegt auf der Hand. Es geht gar nicht anders, als unter Einbeziehung des Verbandes und Ihrer Person genau den Fall zu ermitteln, bei denen eine Umlagebescheid mit dem Ziel angefochten werden kann, die Verfassungswidrigkeit der genannten Regelung feststellen zu lassen. (Ich selbst betreue im Moment nur noch ein Verfahren im Landkreis Mansfeld-Südharz, das unter Umständen geeignet sein könnte, diese Rüge auszusprechen; das muss ich mir noch näher anschauen).

Dass ich tatsächlich in Ihrem Bundesland im Moment so wenig „Anschauungsmaterial“ liefern kann, liegt schlichtweg an meiner anwaltlichen Mandatsannahme. Angesichts der kommunalrechtlichen Heilungsmöglichkeit für Haushaltssatzungen muss regelmäßig in Rechnung gestellt werden, dass spätestens das Landesverwaltungsamt jeden Landkreis dazu zwingt, fehlerhafte Haushaltssatzungen zu heilen. Damit ist ein Teufelskreislauf vorprogrammiert. Erfolgt eine Heilung und erweist sich bei späterer gerichtlicher Anfechtung die Heilungssatzung als rechtswidrig, beginnt ein neues Spiel. Heilung folgt dann auf Heilung. Und da die Kosten regelmäßig – egal, wer gewinnt – vom Steuerzahler zu tragen sind, bin ich zunehmend dazu übergegangen, in Sachen Kreisumlage vor allem dann tätig zu werden, wenn es darum geht, gemeinsam zwischen Landkreis und

Gemeinden einen rechtssicheren Weg zur Bestimmung der Kreisumlage festzulegen.

In unserem Falle aber gilt dies alles nicht. Hier geht es darum, ein geeignetes Kreisumlageverfahren so zu nutzen, dass es von vornherein mit dem Ziel betrieben wird, durch die Vorlage zum Landesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der anzugreifenden Regelung feststellen zu lassen. Dazu stehe ich – wenn der Verband dies wünscht – nur allzu gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Dombert