

Gericht:	BVerfG 2. Senat 3. Kammer	Normen:	Art 28 Abs 2 GG, § 90 Abs 2 S
Entscheidungsdatum:	16.07.2026		1 BVerfGG, § 91 S 2 BVerfGG,
Aktenzeichen:	2 BvR 118/26		§ 93 Abs 3 BVerfGG, FinAusgl-
ECLI:	ECLI:DE:BVerfG:2026:rk20260716.2b-vr011826		GÄndG ST 2022
Dokumenttyp:	Nichtannahmebeschluss		

Nichtannahmebeschluss: Mangels Fristwahrung unzulässige Kommunalverfassungsbeschwerde - Zum Hinausschieben der Jahresfrist des § 93 Abs 3 BVerfGG im Fall einer kommunalen Verfassungsbeschwerde mit Blick auf die Reservezuständigkeit des BVerfG bei unzureichendem landesverfassungsgerichtlichem Schutz

Verfahrensgang

vorgehend Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, 21. Januar 2025, Az: LVG 5/23, Urteil

Tenor

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe

- 1 Die Beschwerdeführerin, eine kreisangehörige Gemeinde im Salzlandkreis in Sachsen-Anhalt, wendet sich mit ihrer Kommunalverfassungsbeschwerde gegen einige Bestimmungen des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Sachsen-Anhalt sowie des Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 4. April 2022 (GVBl LSA Nr. 10/2022, S. 78 ff.).
- 2 1. Bei dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Sachsen-Anhalt sowie des Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 4. April 2022 (nachfolgend: FAG-ÄG), verkündet am 11. April 2022, handelt es sich um ein Artikelgesetz, das - soweit relevant - Änderungen von § 2 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 1, § 12 Abs. 1 Satz 2, § 16 Abs. 1 und § 17 Abs. 1 Satz 1 des Finanzausgleichsgesetzes (nachfolgend: FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2017 (GVBl LSA Nr. 5/2017, S. 60 ff.) zum Gegenstand hat.
- 3 2. Gegen die angegriffenen Bestimmungen des FAG-ÄG, die rückwirkend zum 1. Januar 2022 in Kraft traten (Art. 3 Abs. 1 FAG-ÄG), erhob die Beschwerdeführerin gemeinsam mit einer weiteren Kommune fristgerecht kommunale Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt. Mit Urteil vom 21. Januar 2025 - LVG 5/23 - wies das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt die Verfassungsbeschwerde zurück.
- 4 a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig, aber unbegründet, weil die angegriffenen Normen das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (nachfolgend: Verf LSA) nicht verletzen.
- 5 Das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 Verf LSA in seiner Ausgestaltung durch Art. 88 Abs. 1 Verf LSA gebe den Kommunen gegen das Land einen An-

spruch auf eine finanzielle Mindestausstattung, ohne dass damit ein bestimmtes Maß geregelt wäre. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts zu Art. 88 Abs. 1 Verf LSA sei der Umfang der Mittel, für die das Land sorgen müsse, nach dem Bedarf für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu bestimmen (vgl. LVerfG, Urteil vom 13. Juli 1999 - LVG 20/97 -, Rn. 149-155; Urteil vom 9. Oktober 2012 - LVG 57/10 -, unter 2.1). Dabei stehe der Anspruch der Kommunen unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts. Für die Bemessung und Deckung des kommunalen Finanzbedarfs stehe dem Gesetzgeber eine weite Einschätzungs- und Gestaltungsprärogative zu. Spezifische Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren zur Regelung des Finanzausgleichs mache die Landesverfassung nicht, auch sei der Gesetzgeber grundsätzlich nicht verpflichtet, die Gründe für seine Entscheidungen im Einzelnen darzulegen. Allerdings könne die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers nur dann hinreichend anhand der Landesverfassung gemessen und zugleich gewahrt werden, wenn der Gesetzgeber die Erwägungen, die er seiner Pflicht aus Art. 88 Abs. 1 Verf LSA zugrunde legt, im Sinne einer Dokumentations- und Begründungspflicht hinreichend offenlege. Das verfassungsrechtlich vorgegebene Maß, an dem der Gesetzgeber seine Entscheidung ausrichten müsse, ergebe sich aus den Aufgaben der Kommunen. Zur Erfüllung seiner Verpflichtung könne der Gesetzgeber neben Finanzausweisungen aus dem Landeshaushalt auch auf die Eröffnung eigener Einnahmequellen für die Kommunen zurückgreifen. Außerdem könne der Gesetzgeber unterstellen, dass die Kommunen ihre Möglichkeiten zur Einnahmenerzielung ausschöpfen. Für die Angemessenheit der Finanzausstattung der Kommunen komme es ferner nicht auf die einzelne Kommune, sondern auf die Verhältnisse der Kommunen insgesamt an.

- 6 b) Diesen Anforderungen hielten die angegriffenen Regelungen hinsichtlich der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden, der die Beschwerdeführerinnen angehörten, im Ergebnis stand. Der Gesetzgeber habe seine Überlegungen deutlich genug offengelegt, um die Ausübung seines Gestaltungsermessens einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich zu machen. Der Gesetzgeber begründe die Bemessung der Finanzausgleichsmasse mit dem voraussichtlichen kommunalen Finanzbedarf. Er berufe sich nicht eigens auf die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts, um eine weniger als aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen zu rechtfertigen. Das Vorgehen des Gesetzgebers werde daher von allen Einwänden nicht getroffen, die auf das Verhältnis zwischen den Aufgaben des Landes und den Aufgaben der Kommunen abstellten. Die Annahmen, auf die der Gesetzgeber die Bemessung der Finanzausgleichsmasse stütze, seien vertretbar. Die Methode des Gesetzgebers zur Prognose des kommunalen Finanzbedarfs werde nicht dadurch fehlerhaft, dass die tatsächliche Entwicklung später zu anderen Werten führe. Die Haushaltsergebnisse der Beschwerdeführerin zu 1. wichen positiv von den in die Prognose eingeflossenen Werten ab, die Haushaltsergebnisse der Beschwerdeführerin zu 2. hingegen negativ. Die von den Beschwerdeführerinnen dargelegte Finanznot sei somit nicht nachweisbar auf die angegriffenen Regelungen zurückzuführen.

I.

- 7 Mit ihrer am 16. Januar 2026 eingegangenen Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 GG. Die Beschwerdeführerin sieht sich durch die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts schutzlos gestellt, weil weder der Landesgesetzgeber im Rahmen der angegriffenen Änderungen des FAG die Verfassungsbestimmung des Art. 28 Abs. 2 GG beachtet habe noch die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts mit dieser in Einklang zu bringen sei. Die Landesverfassung bleibe in der Auslegung durch das Landesverfassungsgericht hinter den wesentlichen Gewährleistungsinhalten von Art. 28 Abs. 2 GG zurück.
- 8 1. a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Insbesondere sei das Subsidiaritätsgebot nach § 91 Satz 2 BVerfGG gewahrt, weil die sogenannte Reservezuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts greife. Das Landesverfassungsgericht biete der Beschwerdeführerin keinen gleichwertigen Schutz ihrer kommunalen Selbstverwaltung, weil es entgegen Art. 28 Abs. 2 GG meine, die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Form der angegriffenen Regelungen verletze die Beschwerdeführerin nicht in ihrer Finanzhoheit. Der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung sowie auf eine finanzielle Mindestausstattung unabhängig von der Leistungsfähigkeit eines Landes sei aber wesentlicher Gewährleistungsgehalt von Art. 28 Abs. 2 GG. Damit fehlten der landesverfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung wesentli-

che Gewährleistungsgehalte von Art. 28 Abs. 2 GG, jedenfalls soweit die autoritative Auslegung durch das Landesverfassungsgericht reiche.

- 9 b) Die Verfassungsbeschwerde sei fristgerecht erhoben. Unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Kinderfördergesetz Sachsen-Anhalt vom 21. November 2017 (BVerfGE 147, 185) führt die Beschwerdeführerin aus, dass die Jahresfrist "in den Fällen der aktivierten Reservezuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts" erst zu dem Zeitpunkt zu laufen beginnen könne, in dem das Subsidiaritätserfordernis entfalle. Die Beschwerdefrist sei mithin bis zum Abschluss des vorrangigen landesverfassungsgerichtlichen Verfahrens hinausgeschoben, weil andernfalls weder dem Subsidiaritätsgrundsatz nach § 91 Satz 2 BVerfGG noch dem Erfordernis der Jahresfrist Rechnung getragen werden könne. Die Jahresfrist habe folglich frühestens mit der Urteilsverkündung des landesverfassungsgerichtlichen Urteils am 21. Januar 2025 zu laufen begonnen und ende damit frühestens am 21. Januar 2026, sodass die Erhebung der Kommunalverfassungsbeschwerde am 16. Januar 2026 fristgerecht erfolgt sei.
- 10 2. Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet, weil die Beschwerdeführerin in ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Ausprägung der kommunalen Finanzhoheit verletzt sei.
- 11 a) Art. 28 Abs. 2 GG gebe den Kommunen im Verhältnis zum jeweiligen Landesrecht eine "Mindestgarantie" und binde damit auch unmittelbar den Landesverfassungsgeber. So folge unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG ein Anspruch der Beschwerdeführerin gegen den Landesgesetzgeber auf eine angemessene Finanzausstattung. Ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes könne bei der Erfüllung dieses Anspruchs nicht zum Tragen kommen, weil sonst die Bedeutung als Bestandteil des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung verkannt würde. Dem Gesetzgeber stehe bei der Erfüllung des Anspruchs gleichwohl ein Gestaltungsspielraum zu, der insbesondere auf die Einhaltung des Gebots der Verteilungssymmetrie sowie im Hinblick auf Ermittlungs-, Dokumentations- und Begründungspflichten des Gesetzgebers gerichtlich zu überprüfen sei.
- 12 b) Das FAG in der Fassung der angegriffenen Regelungen genüge diesen verfassungsrechtlichen, insbesondere den prozeduralen, Anforderungen nicht. Bei der Ermittlung der in Art. 1 Nr. 1 Buchstabe a FAG-ÄG geregelten Finanzausgleichsmasse habe der Gesetzgeber gegen das Symmetriegebot, gegen das Gebot einer bedarfsorientierten Sachverhaltsermittlung, gegen die Begründungspflicht, gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit sowie gegen die Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht verstoßen. Daneben werde das Recht der Beschwerdeführerin auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt. Dies verkenne das Landesverfassungsgericht schon dem Grunde nach, wenn es einen solchen Anspruch weder zur Landesverfassung zähle, diesen noch dazu unter den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes stelle und dann in Bezug auf die Beschwerdeführerin nicht einmal prüfe.

II.

- 13 Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Annahmenvoraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Der Verfassungsbeschwerde kommt weder grundsätzliche Bedeutung zu noch ist die Annahme zur Durchsetzung der Rechte der Beschwerdeführerin aus Art. 28 Abs. 2 GG angezeigt.
- 14 Die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg. Sie ist bereits unzulässig, weil die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG nicht gewahrt ist.
- 15 1. a) Nach § 93 Abs. 3 BVerfGG kann die gegen eine Norm gerichtete Verfassungsbeschwerde binnen eines Jahres seit ihrem Inkrafttreten erhoben werden. Die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG findet auch im Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde Anwendung und beginnt bei rückwirkend in Kraft getretenen Normen am Tag der Verkündung (vgl. BVerfGE 1, 415 <416 f.>; 64, 367 <376>; stRspr). Sie beginnt allerdings erst mit dem Abschluss eines fachgerichtlichen Verfahrens, wenn die Durchführung dieses Verfahrens nach § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG geboten ist (vgl. BVerfGE 76, 107 <115 f.>; 107, 1 <8>). Entsprechendes gilt, wenn die Kommune, nachdem sie eine Kommunalverfassungsbeschwerde erhoben hat, auf einen solchen Rechtsbehelf oder auf ein Verfahren vor einem Landesverfassungsgericht verwiesen worden ist und nach Abschluss dieses Verfahrens erneut Kommunalverfassungsbeschwerde erhebt (vgl. BVerfGE 79, 127 <142>; 107, 1 <8>; 147, 185 <217 Rn. 63>).

- 16 b) Dieser Rechtsprechung liegt der allgemeine Gedanke zugrunde, dass die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG immer dann erst mit Abschluss eines - binnen Jahresfrist eingeleiteten - fach- oder landesverfassungsgerichtlichen Verfahrens beginnt, wenn dessen offensichtliche Erfolglosigkeit bei der gebotenen ex-ante-Betrachtung nicht von vornherein feststand. Erhebt eine Gemeinde unmittelbar eine Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4b GG, ohne sich zuvor an das Landesverfassungsgericht gewandt zu haben, muss das Bundesverfassungsgericht diese als unzulässig zurückweisen, wenn die dortige Kommunalverfassungsbeschwerde gleichwertig im Sinne von Art. 94 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 Satz 2 BVerfGG erscheint. Stellt sich jedoch in dem Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht heraus, dass das Landesverfassungsrecht kein dem Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gleichwertiges Schutzniveau verbürgt, greift der Subsidiaritätsgrundsatz nicht ein. In diesem Fall kann die Gemeinde nicht rechtsschutzlos gestellt werden. Es kann letztlich keinen Unterschied machen, ob eine Kommune das Bundesverfassungsgericht direkt anruft und das nicht fernliegende Risiko in Kauf nimmt, dass die Kommunalverfassungsbeschwerde wegen des Subsidiaritätserfordernisses unzulässig ist, oder ob sie zunächst eine nicht von vornherein aussichtslos erscheinende Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht erhebt, sich diese jedoch mit Blick auf das Schutzgut des Art. 28 Abs. 2 GG als unzureichend erweist (vgl. BVerfGE 107, 1). Die Frist nach § 93 Abs. 3 BVerfGG kann im zweiten Fall nicht anders als im ersten erst mit Abschluss des landesverfassungsgerichtlichen Verfahrens beginnen (vgl. BVerfGE 147, 185 <217 f. Rn. 64>).
- 17 2. Hieran gemessen hat die Beschwerdeführerin die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG nicht gewahrt.
- 18 a) Die Beschwerdeführerin hat ihre Verfassungsbeschwerde am 16. Januar 2026 und damit lange nach Verkündung der angegriffenen Regelungen am 11. April 2022 (Art. 3 Abs. 2 FAG-ÄG) erhoben. Sie war daher gehalten, hinreichend substantiiert darzulegen, warum die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG hinausgeschoben und damit noch nicht abgelaufen ist. Soweit die Beschwerdeführerin sich auf das von ihr vor dem Landesverfassungsgericht geführte Verfassungsbeschwerdeverfahren beruft, bezieht sich ihre Darlegungspflicht auf die darin vorgenommene Auslegung der landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen und weshalb diese hinter dem Schutzniveau von Art. 28 Abs. 2 GG zurückgeblieben seien.
- 19 b) Dies zugrunde gelegt fehlt ein ausreichender Vortrag dazu, dass sich die landesverfassungsrechtliche Kommunalverfassungsbeschwerde mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 GG als unzureichend erweist.
- 20 Dies gilt zunächst mit Blick auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin, der Landesgesetzgeber habe die verfassungsrechtlichen, insbesondere prozeduralen Anforderungen an die Gesetzgebung zur kommunalen Finanzausstattung nicht erfüllt. Denn die Beschwerdeführerin trägt in Bezug auf die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse im angegriffenen Art. 1 Ziff. 2 Buchstabe a FAG-ÄG nicht vor, dass die Anforderungen, die das Landesverfassungsgericht hierfür zugrunde gelegt hat, ein von den Gewährleistungsinhalten nach Art. 28 Abs. 2 GG abweichendes Schutzniveau darstellten.
- 21 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, das Landesverfassungsgericht erkenne einen verfassungsrechtlichen Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung schon dem Grunde nach nicht an, weil es ihn unter den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes stelle, kommt eine Abweichung des landesverfassungsrechtlichen Schutzniveaus vom Garantiegehalt des Art. 28 Abs. 2 GG zwar grundsätzlich in Betracht. Denn während das Landesverfassungsgericht das Bestehen des kommunalen Anspruchs "auf eine finanzielle Mindestausstattung" aus Art. 88 Abs. 1 Verf LSA in ständiger, vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde durch die Beschwerdeführerin begründeter Rechtsprechung (vgl. LVerfG, Urteil vom 13. Juli 1999 - LVG 20/97 -, Rn. 149-155; Urteil vom 9. Oktober 2012 - LVG 57/10 -, unter 2.1) unter einen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts gestellt und dem Gesetzgeber für die Bemessung und Deckung des kommunalen Finanzbedarfs eine weite Einschätzungs- und Gestaltungsprärogative zugebilligt hat, ist vom Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden, ob der sachliche Gewährleistungsbereich von Art. 28 Abs. 2 GG unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Landes oder unabhängig hiervon zu bestimmen ist (vgl. BVerfGE 155, 310 <333 Rn. 55>). Allerdings hält das Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 21. Januar 2025 fest, dass sich der Landesgesetzgeber im angegriffenen FAG-ÄG nicht eigens auf den Vorbehalt

der Leistungsfähigkeit berufen habe und dass das Vorgehen des Landesgesetzgebers daher von allen Einwänden, die auf das Verhältnis zwischen den Aufgaben des Landes und den Aufgaben der Kommunen abstellten, nicht getroffen werde. Vor diesem Hintergrund wäre ein weitergehender Vortrag der Beschwerdeführerin dazu, dass die angegriffenen Bestimmungen des FAG-ÄG ein - unterstellt höheres - Schutzniveau auf Bundesebene dennoch unterschreiten könnten, zu fordern gewesen.

- 22 Soweit die Beschwerdeführerin daher anführt, das Landesverfassungsgericht habe den Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung nicht einmal geprüft, bleibt ihre Subsumtion zur Fristberechnung (oben Rn. 15 f.) substanzlos. Die Beschwerdeführerin trägt lediglich vor, dass sie fristgerecht kommunale Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht erhoben und nach Abschluss dieses Verfahrens innerhalb der Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG das Bundesverfassungsgericht "im Rahmen seiner von Art. 28 Abs. 3 GG begründeten Gewährleistungszuständigkeit" angerufen habe. Eine Begründung dafür, warum die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG "folglich frühestens" mit der Urteilsverkündung zu laufen begonnen habe, fehlt hingegen.
- 23 3. Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.
- 24 Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

© Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz
sowie des Bundesamts für Justiz - <https://www.rechtsprechung-im-internet.de>