

Wenn's ums Geld geht: Kommunale Finanzhoheit und die Zulässigkeitsvoraussetzungen des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes

Professor Dr. Matthias Dombert, Potsdam*

Der Beitrag zeigt am Beispiel der Kommunalfinanzen die besonderen Anforderungen an die Zulässigkeit der kommunalen Verfassungsbeschwerde auf und erörtert dabei auch die hierzu ergangene Rechtsprechung.

I. Problemaufriss und Vorbemerkung

Nach Art. 93 I Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG können Gemeinden „Verfassungsbeschwerde“ mit der Behauptung erheben, dass ein Gesetz (oder eine Rechtsverordnung) des Bundes oder des Landes das in Art. 28 II GG garantierte Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung verletze. Trotz der tradierten Bezeichnung als kommunale *Verfassungsbeschwerde* ist der Rechtsbehelf nach Art. 93 I Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG von der Verfassungsbeschwerde des Bürgers streng zu trennen und darf daher nicht mit dem Rechtsbehelf nach § 90 I BVerfGG verwechselt werden. Der Gesetzgeber hat diese spezifische Verfahrensart lediglich als Verfassungsbeschwerde benannt und in Anlehnung an das Verfahren nach § 90 BVerfGG ausgestaltet, tatsächlich aber trägt die Bezeichnung. Antragsberechtigt sind Kommunen, also Gemeinden und Gemeindeverbände, gerügt werden kann nur die Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 II GG, die zwar eine institutionelle Garantie beinhaltet, aber keine Grundrechtsqualität hat. Schließlich sind Gemeinden nicht dem Staat fernstehende Institutionen und Grundrechtsträger, sondern Teil des Staatsaufbaus. Schon dies führt zu der Schwierigkeit, die Verfassungsbeschwerde systematisch zu erfassen. Teilweise wird sie dem abstrakten Normenkontrollverfahren mit besonderer

Antragsbefugnis zugewiesen¹, teilweise als Beschwerderecht sui generis gekennzeichnet². Landesgesetze haben für sich teilweise den Meinungsstreit entschieden. Während Länder wie Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen oder Sachsen-Anhalt althergebrachter Nomenklatur folgen und von der „Verfassungsbeschwerde“ der Kommunen ausgehen³, § 8 I Nr. 8 BadWürttStGHG einen „kommunalen Antrag auf Feststellung“ der Verfassungswidrigkeit kennt, benennt § 36 SächsVerfGHG die den Kommunen zugewiesene Verfahrensart ausdrücklich als „Normenkontrolle auf kommunalen Antrag“.

Gleich, wie man allerdings die kommunale Verfassungsbeschwerde systematisch einstuft und bewertet, stellt sie in jedem Fall den Rechtsbehelf dar, auf den Gemeinden zur verfassungsrechtlichen Sicherung ihrer institutionellen, gleichzeitig aber auch subjektiv wirkenden⁴ Selbstverwaltungs-

* Der Autor ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Gründungspartner der Anwaltssozietät *Dombert Rechtsanwälte*. Er war langjähriges Mitglied des *BbgVerfG* und mit zahlreichen kommunalen Verfassungsbeschwerden befasst. Er hat zudem als Bevollmächtigter in mehreren Verfahren Gemeinden und Gemeindeverbänden zu Fragen der kommunalen Finanzhoheit vor Verfassungsgerichten vertreten.

1 *Schlaich/Korioth*, BVerfGG, 7. Aufl. (2007), Rn. 211.

2 *Schlaich/Korioth* (o.Fußn. 1), Rn. 192; *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, Rn. 689 ff.

3 § 11 Nr. 10 MVVerfGG, § 8 Nr. 10 NdsStGHG, § 12 Nr. 8 NWVerfGHG, § 2 Nr. 8 SächsAnhVerfGG.

4 Statt vieler *Nierhaus*, in: *Sächs* (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. (2009), Art. 28 Rn. 40, 45.

garantie verwiesen werden. Die Palette der verfassungsgerichtlichen Streitgegenstände reicht von der Abwehr gesetzlicher Einschränkungen der Planungshoheit⁵, über die Abwehr gesetzlicher Neugliederungen⁶, bis hin zu jenen Verfahren, die derzeit größte Aktualität besitzen und die den Auslöser für die nachstehende Betrachtung schaffen:

Die Rede ist von den verfassungsgerichtlichen Streitverfahren, in denen es um die finanzielle Situation der Kommunen, verfassungsrechtlich gesprochen: um ihre kommunale Finanzhoheit⁷ geht. Hier zeigt der Blick über die verfassungsgerichtliche Judikatur, dass sich in den letzten Jahren diese Verfahren nicht nur mehren – ein Hinweis darauf, dass die innerstaatlichen Verteilungskämpfe angesichts knapper Finanzmittel zunehmen –, sondern auch, dass der Rechtsbehelf der kommunalen Verfassungsbeschwerde oft nicht zu der von den Beschwerdeführern erhofften materiellen Klärung führt, sondern stattdessen die Sachprüfung unterbleibt, weil die Verfassungsbeschwerde schlicht unzulässig ist. Der Überblick über die Judikatur der Verfassungsgerichte von Bund und Ländern ergibt, dass Verfassungsbeschwerden „wegen fehlender Substantiierung“ als unzulässig zurückgewiesen⁸, wegen fehlender Substantiierung der Rechtsverletzung zur Entscheidung nicht angenommen werden⁹ oder die Beschwerde verworfen wird, weil eine eigene Verletzung im Recht auf Selbstverwaltung offensichtlich ausgeschlossen sei¹⁰.

Dieser Befund schafft den Anlass zu nachstehender Darstellung. Denn geht man davon aus, dass gerade in Bezug auf die Finanzausstattung den Kommunen der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten verschlossen ist¹¹, also Rechtsschutz nur durch Anrufung der Verfassungsgerichte gewährt wird, steht damit fest, dass die kommunalrechtliche Interessenwahrnehmung regelmäßig nur in Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde erreicht werden kann. Dies macht es erforderlich, sich mit den Anforderungen an die Zulässigkeit derartiger Verfassungsbeschwerden vertraut zu machen.

Dabei mögen die nachstehenden Anmerkungen nur pars pro toto genommen werden. Die rechtliche Auseinandersetzung um die Kommunalfinanzen soll exemplarisch für die Untersuchung der Zulässigkeitsvoraussetzungen genommen werden, die auch in anderen Sachverhaltskonstellationen der Sachprüfung des kommunalen Anliegens vorgeschaltet sind. Aus diesem Grund werden zunächst in einem ersten Schritt die verfahrensrechtlichen Konstellationen nachgezeichnet, innerhalb derer sich mit Blick auf die finanzielle Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände besondere Anforderungen an die Zulässigkeit der kommunalen Verfassungsbeschwerde stellen (II.). Danach sollen in einem zweiten Schritt die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen in Verfahren um die kommunale Finanzhoheit im Einzelnen dargestellt (III.) und abschließend die praktischen Konsequenzen für den Rechtsanwender erläutert werden (IV.).

II. Die Finanzhoheit der Kommunen: Materielle Prüfungsgegenstände in Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde

Will man die Verfahrensgegenstände systematisieren, bei denen es um die Grundlagen finanzieller Eigenverantwortung von Kommunen geht, ergibt sich eine Dreifachgliederung:

Will der Beschwerdeführer erreichen, dass ihm im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden als vom Gesetzgeber vorgesehen, steht im Mittelpunkt der verfassungsgerichtlichen Streitigkeit der Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung. Der zweite Verfahrens Anlass wird durch die unterste finanzielle Grenze dessen beschrieben, was Kommunen zuzugestehen ist. Es geht hierbei um den Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, der in der Praxis regelmäßig die „Armutsgrenze“ von Kommunen kennzeichnet und seinen Ausgangspunkt in der Einschätzung der Kommunen hat, mangels finanzieller Masse zur Aufgabenerledigung nicht mehr in der Lage zu sein. Die dritte Gruppe schließlich bilden jene Sachverhalte, bei denen Kommunen nach Übertragung bestimmter Aufgaben durch den Landesgesetzgeber Ausgleich der ihnen entstehenden Kosten verlangen. Diese Gruppe ist von der Frage der allgemeinen Finanzausstattung streng zu trennen. Die Kostenerstattung nach dem sog. strikten Konnexitätsprinzip ist finanzkraftunabhängig und allein in Abhängigkeit von den übertragenen Aufgaben vorzunehmen¹². Ihren verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt haben alle drei Anspruchsarten in den kommunalen Selbstverwaltungsgarantien von Bund und Ländern. Während mit der Gewährleistung der finanziellen Eigenverantwortung in Art. 28 II 3 GG die Finanzhoheit der Gemeinden seit den letzten Verfassungsreformen¹³ im Wortlaut der Norm verankert ist, wird das strikte Konnexitätsprinzip durch die jeweiligen Vorschriften der Landesverfassung gewährleistet¹⁴.

1. Der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung

Der Anspruch von Kommunen auf angemessene Finanzausstattung soll dafür sorgen, dass Kommunen ihre Aufgaben

5 BVerfGE 56, 298.

6 BVerfGE 86, 90; aus der Landesverfassungsgerichtsbarkeit zuletzt SächsVerfGH, NVwZ 2009, 39 = LKV 2008, 555 (Leits.).

7 Vgl. zum Begriff BVerfGE 71, 25 (36); 26, 228 (244); BbgVerfG, LKV 2006, 505.

8 MVVerfG, LKV 2006, 217.

9 BVerfG, LKV 2005, 165.

10 BbgVerfG, Beschl. v. 15. 6. 2006 – VfGBbg 58/04, LKV 2006, 506 (Leits.).

11 OVG Frankfurt (Oder), LKV 2005, 69.

12 Siehe dazu die Übersicht bei Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. (2006), Art. 28 Rn. 159; ausf. dazu auch Kluth, LKV 2009, 337, in diesem Heft.

13 Dreier (o.Fußn. 12), Art. 28 Rn. 152.

14 Zum Konnexitätsprinzip des Art. 104a I GG als allgemeiner Lastenverteilungsregel Hoppe, DVBl 1992, 117 (122); dazu auch Dreier (o.Fußn. 12), Art. 28 Rn. 162. Zur Übersicht über die Rechtslage in den Ländern siehe Mückl, Konnexitätsprinzip in der Verfassungsordnung von Bund und Ländern, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 3 Rn. 59 f.; Kluth, LKV 2009, 337, in diesem Heft.

erfüllen können¹⁵. Hierdurch soll das Recht auf kommunale Selbstverwaltung abgesichert werden¹⁶. Die Finanzierungspflicht des Landes steht allerdings unter dem Vorbehalt der eigenen Leistungsfähigkeit, der Folge der staatsorganisationsrechtlichen Eingliederung der Gemeinden in das Land ist. Gemeinden und Gemeindeverbände sind Teil des Landes und in den Staatsaufbau des Landes einbezogen¹⁷. Einen allgemeinen Finanzierungsanspruch ohne Rücksicht auf den Landshaushalt gibt es daher nicht, die Rechtsprechung sieht den gemeindlichen Finanzierungsanspruch in Abhängigkeit von der Gesamtsituation der Staatsfinanzen¹⁸.

Auch wenn die Länder dafür zu sorgen haben, dass die Kommunen ihre Aufgabe erfüllen können, ist verfassungsrechtlich nicht fixiert, welchem Modus der Landesgesetzgeber bei Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmasse zu folgen hat. Ihm kommt ein weiter Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zu, zunächst hinsichtlich des den Kommunen zuzugestehenden Anteils an den Landessteuern¹⁹, dann aber auch hinsichtlich der Finanzkraftbewertung und der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen. Begrenzt wird der Gestaltungsspielraum dadurch, dass der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung nicht nur finanzkraftabhängig ist, sondern auch aufgabenorientiert zu bestimmen ist²⁰. Die Zuteilung der jeweiligen Mittel hat sich daher an der Aufgabenverteilung zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden zu orientieren²¹. Bei der Bedarfsermittlung sind daher die Aufgaben der Kommunen zu berücksichtigen, der Ausgleich unter Berücksichtigung ihrer Aufgabenbelastung vorzunehmen²². Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers findet seine Grenze dabei in dem Verbot der offensichtlichen Disproportionalität von wahrzunehmenden Aufgaben und Mittelzuweisung²³.

Bestimmende Faktoren für die Finanzausstattung der Kommunen sind die Personal- und Sachausgaben für Pflichtaufgaben wie für freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten²⁴. Die Ausgabenhöhe lässt sich naturgemäß nur prognostizieren, sodass dem kommunalen Finanzausgleich eingestandennermaßen ein fiktiver Finanzbedarf der Kommunen zugrunde gelegt wird. Dies ist dann verfassungsrechtlich hinzunehmen, wenn den Annahmen des Gesetzgebers unter Berücksichtigung seines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraumes eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung zugrunde liegt. Bei dieser Einschätzung hat der Gesetzgeber Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen realitätsgerecht zu ermitteln²⁵. Ob der Gesetzgeber die bestmögliche und gerechteste Lösung gewählt hat, prüfen die Verfassungsgerichte regelmäßig nicht²⁶.

2. Der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung

Der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung²⁷ kennzeichnet die unterste Grenze kommunaler Finanzausstattung. Diese, dem Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zugehörige, durch die Aufgabenbelastung und den Finanzbedarf der Kommunen vorgegebene finanzielle Mindestausstattung ist als absolut geschützte Untergrenze nicht „verhandelbar“, unterliegt also keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Wird dieses Mindestmaß an finanzieller

Ausstattung – bei entsprechender Aufgabenbelastung und entsprechendem Finanzbedarf der Kommunen – nicht gewährt, ist das Selbstverwaltungsrecht der Kommune verletzt, ohne dass dies durch andere Gründe als verhältnismäßig gerechtfertigt sein könnte²⁸.

Angesprochen ist damit gleichzeitig der unantastbare Kernbereich der kommunalen Finanzhoheit²⁹. Dieser Kernbereich ist betroffen und der kommunale Finanzausgleich dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn die zur Verfügung gestellten Mittel in der Weise evident unzureichend sind, dass einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen ist³⁰. Gemeinden und Landkreise müssen in einem solchen Fall vom Landesgesetzgeber durch Zuweisung entsprechender Finanzmittel in die Lage versetzt werden, neben der Erfüllung der Pflichtaufgaben überhaupt noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen zu können: Ist Letzteres nicht gewährleistet, kann von kommunaler Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne keine Rede mehr sein³¹.

Der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung koppelt sich von der Finanzsituation des Landes ab. Er steht Kommunen leistungskraftunabhängig zu³² – eine These, die in jüngster Zeit zunehmend Widerspruch erfahren hat. Insbesondere das *MVVerfG*³³ und der *NdsStGH*³⁴ lehnen einen individuellen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung durch das Land, die unabhängig von dessen finanzieller Leistungsfähigkeit wäre, ab. Wird eine aufgabengerechte finanzielle Ausstattung nicht geleistet, können also Gemeinden einen Mindestbestand an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht wahrnehmen, hat das Land nach dieser Auffassung bei Gewährung der Mittel den Grundsatz der Verteilungssymmetrie zu beachten³⁵.

Bestimmt man den Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung losgelöst von der Leistungsfähigkeit des Landes, ist

15 *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2000, 129.

16 *BbgVerfG*, Urt. v. 22. 11. 2007 – VfGBbg 75/05, LKV 2008, 271 (Leits.).

17 *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2000, 129.

18 *BayVerfGH*, BayVBl 1996, 462 (464); *NWVerfGH*, Urt. v. 16. 12. 1988 – VerfGH 5/87, OVGE 40, 300 (303 f.); *NdsStGH*, DVBl 1995, 1175 (1177).

19 *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2000, 129; *BVerfGE* 71, 25 (38).

20 *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 665.

21 *BbgVerfG* (o.Fußn. 16).

22 *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 665.

23 Vgl. hierzu *NdsStGH*, NdsRpfl 1998, 145 (147); *MVVerfG*, LKV 2006, 217; *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 665 (676 ff.).

24 *ThürVerfGH*, Urt. v. 6. 6. 2002 – VerfGH 14/98, Bl. 36 UA.

25 *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2000, 129.

26 *BbgVerfG*, LKV 1998, 395.

27 Vgl. dazu *Dombert*, DVBl 2006, 1136 ff.

28 So wörtlich *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 665.

29 Siehe dazu zusammenfassend *Nierhaus*, LKV 2005, 1 ff.

30 *BbgVerfG* (o.Fußn. 16); *BayVerfGH*, BayVBl 1997, 303 (305); *MVVerfG*, LKV 2006, 461.

31 *Dombert*, DVBl 2006, 1136 ff.; siehe instruktiv auch *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 665.

32 *BbgVerfG* (o.Fußn. 16).

33 *MVVerfG*, LKV 2006, 461.

34 *NdsStGH*, NdsVBl 2008, 152; *LVerfGE* 12, 255; *BadWürttStGH*, *LVerfGE* 10, 3 (26).

35 *NdsStGH*, NdsVBl 2008, 152.

damit noch nichts über die Bestimmung dieses Anspruchs gesagt. Angesichts der maßgeblichen Wertungen und Prognosen des Finanzausgleichsgesetzgebers, auch angesichts der zu beachtenden Einschätzungsprärogativen bei prognostischen Urteilen ist eine Konkretisierung in der Praxis von den Verfassungsgerichten vielfach als schwierig, wenn nicht gar unmöglich angesehen worden³⁶. Mehrere Wege werden in Literatur und Rechtsprechung diskutiert. Neben einem Quotenmodell, das die finanzielle Mindestausstattung einer Kommune nach einer Quote von 5 bis 10 % bestimmen will³⁷, kann vor allem auf einen verfahrensbezogenen Ansatz zurückgegriffen werden³⁸. Es findet keine Kontrolle des Ergebnisses, wohl aber des vom Gesetzgeber gewählten Verfahrens zur Bestimmung der Finanzausstattung statt. Ähnlich der planungsrechtlichen Abwägungsfehlerlehre wird geprüft, ob und inwieweit der Gesetzgeber die gesetzlichen Grenzen seines Gestaltungsspielraumes überschritten oder von seiner Gestaltungsfreiheit in einer der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat³⁹.

3. Das strikte Konnexitätsprinzip

Das Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen gebietet eine vollständige und finanzkraftunabhängige Erstattung der den Kommunen durch die Aufgabenübertragung entstehenden Mehrbelastungen durch das Land. Die Regelung trägt als Ausdruck des Verursacherprinzips dem Gedanken Rechnung, dass das Land für einen Ausgleich derjenigen Mehrlasten Sorge zu tragen hat, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden in der Folge einer Aufgabenübertragung erwachsen⁴⁰. Es soll verhindert werden, dass infolge der Übertragung von Pflichtaufgaben der Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt und damit die Eigenverantwortlichkeit von der finanziellen Seite her ausgehöhlt wird. Eine finanzielle Belastung durch die Wahrnehmung von übertragenen Aufgaben soll vermieden werden. Der Gesetzgeber wird durch das Konnexitätsprinzip freilich nicht zu einer centgenauen Abrechnung verpflichtet. Die Verfassungsgerichte lassen es zu, dass dem kommunalpolitischen Interesse der Kommunen an der Übernahme der Aufgabe insofern Rechnung getragen wird, als ein quotenmäßiger Abschlag des Kostenausgleichs erfolgt, allerdings muss die Kommune die realistische und nicht nur theoretische Möglichkeit haben, durch zumutbare eigene Anstrengung zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich zu kommen⁴¹.

Will der Gesetzgeber im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs keinen Kostenausgleich vornehmen oder diesen reduzieren, hat er die Möglichkeit, entweder zur Entlastung der Kommunen dadurch beizutragen, dass anderweitig Aufgaben oder Standards reduziert werden, oder aber durch die Eröffnung neuer Einnahmen ein finanzieller Ausgleich geschaffen wird⁴². Auch hier ist bei der Ermittlung der entstehenden Kosten eine realitätsnahe Prognose gefordert. Der Gesetzgeber hat eine Analyse der örtlichen Verhältnisse vorzunehmen. Erweist sich seine Prognose als fehlerhaft und der vorgesehene Kostenausgleich als zu niedrig, führt dies noch nicht unmittelbar zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Kostenausgleichsregelung, sofern nur die im Entscheidungszeitpunkt angestellte

Prognose selbst fehlerfrei war⁴³. Der Gesetzgeber muss allerdings alle ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft und die voraussichtlichen Auswirkungen der Regelung so zuverlässig wie irgend möglich geschätzt haben. Dies gilt auch für die Frage, ob und inwieweit Kommunen in der Lage sind, die bei der Aufgabenwahrnehmung entstehenden Kosten durch eigenverantwortliches Handeln zu beeinflussen⁴⁴.

III. Allgemeine Anforderungen an die Zulässigkeit kommunaler Verfassungsbeschwerden

Da die Verfassungsgerichtsgesetze der Länder im Kern bundesrechtlichen Vorbildern folgen, orientiert sich die nachfolgende Darstellung der Zulässigkeitsvoraussetzungen an den Maßgaben des *BVerfG*. Verbindende Klammer für alle Verfahrensanforderungen ist auf der Ebene des Bundesverfassungsprozessrechts § 23 *BVerfGG*⁴⁵. Verfahrenseinleitende Anträge sind danach zu begründen.

Auch für die kommunale Verfassungsbeschwerde besteht danach ein Begründungszwang. Aus der Begründung muss hervorgehen, auf welchen Sachverhalt und welchen Rechtsfolgerungen der Antrag beruht. Das Verfassungsgericht muss in der Lage sein, sich mit dem Begehren des Antrags auseinanderzusetzen⁴⁶. Dieses Erfordernis kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Es unterscheidet den Verfassungsrechtsstreit von anderen Prozessarten deutlich. So ist im verfassungsgerichtlichen Verfahren verglichen mit dem Zivilprozess von deutlich erhöhten Anforderungen an die Begründung des prozesseinleitenden Antrags auszugehen, ja die Begründung ist ein wesentliches Erfordernis des Antrags selbst⁴⁷. Das *BbgVerfG* hat dies auf die einprägsame Formel gebracht⁴⁸:

„Zu den Mindestanforderungen, die an die Begründung eines verfahrenseinleitenden Antrages zu stellen sind, gehören jedenfalls die Tatsachen, die dem Landesverfassungsgericht die Prüfung des Vorliegens der Zulässigkeitsvoraussetzungen ermöglichen. Es ist nicht Sache des Landesverfassungsgerichts, durch eigene Nachforschungen einen zu überprüfen Sachverhalt erst zu ermitteln.“

36 Vgl. dazu etwa *SächsVerfGH*, LKV 2001, 223 (227); *BadWürttStGH*, DVBl 1999, 1351 (1356); *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 665 = LKV 2005, 553 (Leits.).

37 Vgl. dazu *Hufen*, DÖV 1998, 276 (280); *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2003, 249.

38 Vgl. näher dazu *Dombert*, DVBl 2006, 1112.

39 *ThürVerfGH*, Urf. v. 21. 6. 2005 – *VerfGH* 28/03, Bl. 50 ff. UA.

40 *BbgVerfG*, LKV 2002, 323; NVwZ-RR 2009, 185; *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2000, 249; *BadWürttStGH*, LVerfGE 9, 3 (15).

41 *BbgVerfG*, LKV 2002, 323; *SächsVerfGH*, LKV 2001, 223.

42 *BbgVerfG*, LKV 2002, 323.

43 Siehe dazu *BVerfG*, NJW 1997, 247; NJW 1979, 699; *BbgVerfG*, LVerfGE 8, 97 (174).

44 *BadWürttStGH*, LVerfGE 9, 3 (15).

45 Da die Verfahrensvorschriften in den Verfassungsgerichtsbarkeiten der Länder im Wesentlichen den Regelungsvorbildern des Bundesverfassungsprozessrechts folgen, kann im Folgenden auf die Normen des *BVerfGG* zurückgegriffen werden.

46 *BVerfGE* 24, 252 (259); ausf. *Klein/Bethge*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 29. Aufl. (2009), § 23 Rn. 3.

47 *BVerfGE* 21, 359 (361); 24, 252 (258); *Klein/Bethge* (o.Fußn. 46), § 23 Rn. 3 a.E.

48 *BbgVerfG* (o.Fußn. 10).

Für die einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen bedeutet dies:

1. Zur Beschwerdebefugnis

Kommunalverfassungsbeschwerden können von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit der „Behauptung“ erhoben werden⁴⁹, in ihrem Recht auf Selbstverwaltung verletzt zu sein. Gemeindliche Selbstverwaltung bedeutet die eigenverantwortliche Wahrnehmung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Der Gewährleistung einer eigenverantwortlichen – auch angemessene Handlungs- und Gestaltungsspielräume belassenden – Wahrnehmung dieser Angelegenheiten dient die gemeindliche Finanzhoheit⁵⁰. In diesem Sinne umfasst die kommunale Selbstverwaltungsgarantie auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung⁵¹. Zu diesen Grundlagen gehören auch die Zuweisungen, die eine einzelne kommunale Gebietskörperschaft aus dem Landeshaushalt erhält. Die Mittelzuweisung konkretisiert die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung von der Finanzierungsseite her⁵². Bei der Frage, welche Darlegungslasten das Erfordernis der „Behauptung“ für den jeweiligen Beschwerdeführer bewirkt, ist davon auszugehen, dass weder eine bloße Verbalbehauptung des Beschwerdeführers genügt, noch eine Schlüssigkeitprüfung ausgelöst wird⁵³. Verlangt wird vielmehr, dass der Beschwerdeführer innerhalb der Beschwerdefrist die Bezeichnung des angeblich verletzten Rechts und des die Verletzung enthaltenen Vorgangs substantiiert und schlüssig vorträgt⁵⁴. Aus der Begründung muss hervorgehen, auf welchem Sachverhalt und welchen Rechtsfolgen der Antrag beruht. Das Verfassungsgericht muss in die Lage versetzt werden, sich mit dem Begehren des Antrags auseinanderzusetzen⁵⁵. Daher muss der Beschwerdeführer den Lebenssachverhalt, aus dem er die Rechtsverletzung ableitet, aus sich heraus verständlich wiedergeben und im Einzelnen aufzeigen, mit welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen die angegriffene Maßnahme kollidieren soll⁵⁶. Es reicht aus⁵⁷, einen Lebenssachverhalt zu schildern, der, als wahr unterstellt, die Verletzung eines Grundrechts möglich erscheinen lässt⁵⁸.

Für die hier interessierenden Streitgegenstände zeigt aber der Überblick über die Rechtsprechung unterschiedliche Nuancierungen zur Bestimmung der Beschwerdebefugnis.

a) *Beschwerdebefugnis und der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung.* Die Anwendung der Möglichkeitstheorie begegnet in der Praxis einem strengen Maßstab⁵⁹. Rügt der kommunale Beschwerdeführer Mängel des allgemeinen Finanzausgleichs, hat er die Tatsachen im Finanzausgleichsgesetz/Gemeindefinanzierungsgesetz zu benennen, die eine Verletzung in seinem Recht auf Selbstverwaltung möglich erscheinen lassen⁶⁰. Auch hier zeigt sich, dass die Darlegungslast für die Sachentscheidungsvoraussetzungen den Beschwerdeführer trifft und trotz des Umstandes, dass das Verfassungsgericht das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Verfassungsbeschwerde von Amts wegen prüft⁶¹, die Verfassungsgerichte es nicht als ihre Aufgabe ansehen, durch eigene Nachforschungen einen zu überprüfenden Sachverhalt erst zu ermitteln. Dies kann dem Beschwerdeführer – je nach Rüge – einen erheblichen Detaillierungsgrad abverlangen. Geht es etwa darum, dass mit den vom Gesetzgeber zugewiesenen

Finanzmitteln ein angemessener Kostendeckungsgrad nicht erreicht wird, ist den Darlegungserfordernissen in Bezug auf die Möglichkeit einer Rechtsverletzung, hier des Anspruchs auf angemessene Finanzausstattung, nur dann Genüge getan, wenn der Beschwerdeführer darlegt, für welche der in Betracht kommenden Aufgaben sich das Ausgabevolumen durch welchen Kostenanstiegs-Umfang verändert hat⁶². Dies schließt die detaillierte Auseinandersetzung mit den Kostenansätzen des Gesetzgebers mit ein. Ansatzpunkte sind regelmäßig der Gesetzesbegründung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes zu entnehmen. Der Gesetzgeber ist verfassungsgerichtlich gehalten, Kostenausweitungen im Rahmen einer bereits übertragenen Aufgabe, die ins Gewicht fallen, zu kennzeichnen und die Gesamtzurückweisung entsprechend aufzustocken⁶³.

Während nach dieser Rechtsprechung der Beschwerdeführer bei entsprechender Substantiierung seiner Darlegungslast genügt, erfordern andere Judikate einen zusätzlichen Vortrag: Nach der Rechtsprechung des *ThürVerfGH*⁶⁴ hat der Beschwerdeführer in Bezug auf die Rüge nicht angemessener Finanzausstattung nicht nur darzulegen, dass das Land seiner Pflicht zur Gewährleistung einer finanziellen Grundausstattung gegenüber der betroffenen Kommune nicht nachgekommen ist, sondern auch darzutun, dass er infolge dieser Mittelverkürzung Aufgaben nicht mehr erfüllen kann. Ob dieses Darlegungserfordernis aufrechterhalten wird, ob nicht gerade in Thüringen eine Weiterentwicklung in Bezug auf die Bestimmung der Beschwerdebefugnis naheliegt, ist fraglich. Kennzeichen der aktuellen Rechtsprechung in Thüringen ist es, dass wegen des „politischen“ Charakters finanzausgleichsrechtlicher Entscheidungen eine „direkte, auf die Überprüfung inhaltlicher Richtigkeit abzielende Ergebniskontrolle des kommunalen Finanzausgleichs“ nicht stattfindet⁶⁵, sich die verfassungsgerichtliche Prüfung stattdessen auf die Kontrolle des Verfahrens konzentriert. „Wirksamen Rechtsschutz können die kommunalen Gebietskörperschaften“ nach überzeugender Begründung des *ThürVerfGH* daher in diesem Bereich letztlich nur erlangen, „indem die verfassungsgerichtliche

49 Siehe § 91 BVerfGG.

50 Vgl. etwa *BVerfGE* 71, 25 (36); 26, 228 (244).

51 So ausdrücklich Art. 28 II 3 GG.

52 Vgl. *BbgVerfG*, LKV 1998, 195.

53 *Zuck*, Das Recht der Verfassungsbeschwerden, 3. Aufl. (2006), Rn. 682.

54 *Bethge*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge* (o.Fußn. 46), § 90 Rn. 124.

55 Vgl. dazu etwa *BVerfGE* 24, 252 (259).

56 *SächsVerfGH*, Beschl. v. 28. 9. 2006 – Vf. 16-IV-06, juris, Orientierungssatz 2b; dazu auch *BbgVerfG*, Beschl. v. 28. 9. 2006 – VfGBbg 19/06, juris; *MVVerfG*, LKV 2006, 461; *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2003, 249 (251).

57 Soweit ersichtlich zuletzt *ThürVerfGH*, Beschl. v. 5. 12. 2008 – VerfGH 26/08 und 34/08, juris; Beschl. v. 30. 7. 2008 – VerfGH 27/08, juris.

58 Zur Möglichkeitstheorie: *Ruppert*, in: *Umbach/Clemens/Dollinger* (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch, 2. Aufl. (2005), § 90 Rn. 86 m.w.N.

59 *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2000, 129, sowie o.Fußn. 16.

60 *BbgVerfG*, Beschl. v. 15. 6. 2006 – VfGBbg 61/04, sowie o.Fußn. 16.

61 *MVVerfG*, LKV 2006, 217.

62 *BbgVerfG* (o.Fußn. 16).

63 *BbgVerfG*, LKV 1998, 195.

64 *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2003, 249; LKV 2005, 259; siehe auch *SachsAnwVerfG*, NVwZ-RR 1999, 96.

65 *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 665 (671).

Entwicklung und Kontrolle verfahrensbezogener rechtlicher Maßstäbe zu einer Versachlichung der künftigen Finanzausgleichsgesetzgebung führt“⁶⁶.

Dem muss wohl auch bei Bestimmung der Beschwerdebefugnis Rechnung getragen werden. Eine Beschwerdebefugnis kann nicht erst dann angenommen werden, wenn die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs für die Beschwerdeführer Belastungen mit sich bringt, sie also – verglichen mit den Vorjahren – weniger Zuweisungen erhalten. Eine Beschwerdebefugnis ist bei der gebotenen verfahrensbezogenen Betrachtung stattdessen bereits dann anzunehmen, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei der Bestimmung der „richtigen Finanzausstattung“ verfahrensbezogene Maßgaben der Verfassung, vor allem des erkennenden Gerichts, missachtet worden sind. Die Bestimmung der Beschwerdebefugnis ist damit um einen verfahrensbezogenen Ansatz zu ergänzen. Der vom *ThürVerfGH* fortentwickelte „Rechtsschutz durch Verfahren“ würde demnach seine Entsprechung in der Bestimmung der Beschwerdebefugnis finden.

b) *Beschwerdebefugnis und der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung.* Für die Bestimmung der Beschwerdebefugnis gilt ein „vergleichsweise strenger Maßstab“, wenn es um die Verletzung des Gebotes finanzieller Mindestausstattung geht⁶⁷. Die Kommune muss geltend machen können, wegen Befrachtung mit anderweitigen Aufgaben und trotz Ausschöpfung aller Einsparmöglichkeiten über keinerlei Spielraum für die Finanzierung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben mehr verfügen zu können⁶⁸. Allerdings wird darauf verwiesen, die Anforderungen dürften nicht überspannt werden⁶⁹. Ob eine Gemeinde diesem Anspruch schon dann genügt, wenn sie Kennzahlen aus ihren Haushalten mitteilt, um so eine Verletzung des Anspruchs auf finanzielle Mindestausstattung belegen zu können, hat der *NdsStGH* dahinstehen lassen, da sich jedenfalls im konkreten Fall die Möglichkeit der Verletzung eines Anspruchs auf angemessene Finanzausstattung ergab⁷⁰. Für die Substantiierung von Verfassungsbeschwerden, mit denen Kommunen geltend machen, ihre Finanzausstattung sei zu gering, ist es notwendig und erforderlich, dass sie ihre jeweils eigenen Verhältnisse darstellen. Auf die Darstellung der Verhältnisse in anderen Kommunen oder gar deren Gesamtheit kommt es nicht an. Die Darlegung braucht sich hierauf nicht zu erstrecken⁷¹.

c) *Beschwerdebefugnis und Konnexitätsprinzip.* In den Anforderungen an die Darlegung der Beschwerdebefugnis bei geltend gemachter Verletzung des strikten Konnexitätsprinzips ist die Judikatur der Verfassungsgerichte sich einig. Der Beschwerdeführer kann sich nicht darauf begnügen, dass einzelne Regelungen des angegriffenen Gesetzes aufgezeigt werden und ansonsten dargelegt wird, dass die Normierungen abstrakt zu Mehrbelastungen führen bzw. führen können⁷². Die beschwerdeführende Kommune hat sich mit den Bestimmungen des angegriffenen Gesetzes auseinanderzusetzen und die konkreten Mehrbelastungen darzulegen, die eingetreten oder zu befürchten sind. Es reicht nicht aus, wenn ein Bezug zu allgemeinen Auswirkungen der Neuregelung erfolgt⁷³. Darzulegen ist auch, worin im Vergleich zur bisherigen Rechtslage die Pflicht „zur Erfüllung neuer Aufgaben“

konkret liegt und in welchem Umfang diese Aufgaben „zu einer Mehrbelastung“ führen⁷⁴. Ist diese Darlegung nicht möglich, etwa deswegen, weil die beschwerdeführende Kommune die tatsächlichen Auswirkungen des Gesetzes nur prognostisch zu überblicken vermag, hat sie sich bei ihrer Darlegung auf andere Quellen zu stützen. Insbesondere die Gesetzgebungsmaterialien können Grundlage der entsprechenden Darlegung sein⁷⁵.

2. Zur „Betroffenheits-Trias“ bei Verletzung der kommunalen Finanzhoheit

Da die Kommunalverfassungsbeschwerde trotz struktureller Unterschiede gleichwohl der Rechtssatz-Verfassungsbeschwerde nachgebildet ist⁷⁶, gilt grundsätzlich, dass auch die beschwerdeführende Kommune zur Zulässigkeit ihres Rechtsbehelfs durch die angegriffene Rechtsnorm selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein muss. Die Unmittelbarkeit der Beschwer kann fehlen, wenn nicht schon das angefochtene Finanzausgleichsgesetz den Verfassungsverstoß bewirken kann, sondern erst ein weiterer, vermittelnder, rechtsnotwendiger oder in der Verwaltungspraxis üblicher Vollzugsakt hinzutreten hat⁷⁷. In einem solchen Fall ist es erst der besondere Willensakt der öffentlichen Gewalt, der durch den Vollzugsakt zum Ausdruck kommt und in die Rechtssphäre der betroffenen Gemeinde eingreift⁷⁸. Dies ist dann der Fall, wenn etwa Landkreise kreisangehörige Gemeinden zur Finanzierung der ihnen obliegenden Aufgaben zur Kreisumlage heranziehen. Der Kreisumlagebescheid ist ein Verwaltungsakt, der von der betroffenen Gemeinde nach Widerspruch mit der Anfechtungsklage vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden kann⁷⁹. Das jeweilige Finanzausgleichsgesetz ist zwar die Grundlage für die Erhebung der Kreisumlage, stellt aber keine erschöpfende Regelung dar und enthält insofern keine selbstvollziehenden Maßgaben⁸⁰.

Diese „Betroffenheits-Trias“ wird im Zusammenhang mit der Verletzung der kommunalen Finanzhoheit vor allem auch dann hervorgehoben, wenn etwa im Zusammenhang mit der geltend gemachten Verletzung des strikten Konnexitätsprinzips die Kommune nicht in der Lage ist, die finanziellen Auswirkungen der staatlichen Aufgabenübertragung darzulegen. In diesem Fall hat der Beschwerdeführer die eigene, gegenwärtige und unmittelbare Beschwerde den Umständen nach so konkret wie möglich darzulegen⁸¹. Geht es um die Rüge,

66 *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 665 (670 ff.).

67 *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2000, 129.

68 *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2000, 129.

69 *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2000, 129.

70 *NdsStGH* (o.Fußn. 35).

71 *MVVerfG*, LKV 2006, 217; LKV 2006, 461.

72 *MVVerfG*, LKV 2006, 217.

73 *BbgVerfG* (o.Fußn. 10); *SächsVerfGH*, Urt. v. 23. 11. 2000 – Vf. 4a-VIII.

74 *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2009, 185.

75 *MVVerfG*, LKV 2006, 217.

76 *Ruppert* (o.Fußn. 58), § 91 Rn. 12.

77 *BVerfGE* 53, 366 (389); *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2003, 249 (251).

78 *BVerfGE* 16, 147, 158.

79 *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2003, 249 (251).

80 *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2003, 249 (251).

81 *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2009, 185, sowie o.Fußn. 10.

das Gebot angemessener Finanzausstattung sei missachtet, kann das Kriterium der Unmittelbarkeit dann Relevanz erlangen, wenn die Rüge mit Hinweis auf eine reduzierte Verbundquote⁸² begründet wird. Wird die Verbundquote im (haushaltsplanfestsetzenden) Haushaltsgesetz geregelt, würden Rechtswirkungen grundsätzlich nur im Organbereich von Landtag und Landesregierung erzeugt werden⁸³. Um infolge der fehlenden Außenwirkung gleichwohl effektiven Rechtsschutz zu gewähren, steht die Rechtsprechung allerdings auf dem Standpunkt, Kommunen seien durch die so erfolgte Absenkung gleichwohl unmittelbar betroffen⁸⁴.

3. Die Zulässigkeitsvoraussetzung des Rechtsschutzbedürfnisses

Auch für Kommunalverfassungsbeschwerden bedarf der Beschwerdeführer eines Rechtsschutzbedürfnisses. Es handelt sich um eine ungeschriebene Sachurteilsvoraussetzung für die kommunale Verfassungsbeschwerde⁸⁵ und ist grundsätzlich nur dann anzunehmen, wenn sich die finanzielle Situation des Beschwerdeführers nach der von ihm angestrebten Gerichtsentscheidung verbessern kann. Diese Prüfungsfrage taucht dann auf, wenn – wie in der Praxis regelmäßig der Fall – die Entscheidung des angerufenen Verfassungsgerichts nach Ende des Haushaltsjahres erfolgt. Der Ablauf des Haushaltsjahres ist prozessual aber generell unbeachtlich. Die Rechtsprechung lässt es in diesem Zusammenhang zur Annahme des Rechtsschutzbedürfnisses genügen, dass die begehrte gerichtliche Entscheidung eine Entwicklung in Gang setzt, die im weiteren Verlauf den Kommunen einen realistische Chance bietet, die erstrebte Verbesserung zu erreichen⁸⁶. Dies wird grundsätzlich der Fall sein. Der Gesetzgeber ist – beispielhaft genannt – durch § 31 BVerfGG an die verfassungsrechtliche Beurteilung des Verfassungsgerichts gebunden und wird sie dementsprechend in künftigen Haushaltsjahren zu berücksichtigen haben.

4. Kommunalverfassungsbeschwerde und Subsidiarität

Eng verbunden mit dem Kriterium des Rechtsschutzinteresses ist die Zulässigkeitsvoraussetzung der formellen Subsidiarität. Dabei ist die Frage unentschieden, ob das Gebot der Rechtswegerschöpfung überhaupt für kommunale Verfassungsbeschwerden gilt⁸⁷. Hierauf können Kommunen dann nicht verwiesen werden, wenn dargelegt werden kann, dass die Verfassungsbeschwerde allgemeine Bedeutung hat. Maßgeblich hierfür ist die Tragweite der Entscheidung. Erstreckt sich die Rechtsfrage auch auf andere Kommunen, wird diese allgemeine Bedeutung regelmäßig anzunehmen sein⁸⁸.

Erstreckt man allerdings das Gebot der Rechtswegerschöpfung auch auf das Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde, kann es vor allen Dingen dann Relevanz erlangen, wenn es um den allgemeinen Finanzausgleich geht. Haben Beschwerdeführer die Möglichkeit durch Verwaltungsakt erfolgende allgemeine Schlüsselzuweisungen verwaltungsgerichtlich überprüfen zu lassen, ist streitig, ob die Beschwerdeführer auf diesen Weg verwiesen werden können. Diese Frage ist bisher abschließend nicht entschieden⁸⁹.

5. Zur Beschwerdefrist

Die in allen Verfahrensordnungen der Verfassungsgerichte vorgesehene Beschwerdefrist von einem Jahr⁹⁰ schafft üblicherweise keine unzumutbaren Probleme für den Beschwerdeführer. Innerhalb eines Jahres seit Inkrafttreten⁹¹ des zur Prüfung gestellten Finanzausgleichs- oder Gemeindefinanzierungsgesetzes ist es möglich, die einzelnen Angriffe in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht zu untermauern. Eine besondere Situation kann sich einstellen, wenn es um die Rüge der Verletzung des strikten Konnexitätsprinzips geht. Vielfach lässt sich in der Praxis die zur Zulässigkeit der kommunalen Verfassungsbeschwerde erforderliche Darlegung der Mehrbelastung während laufender Beschwerdefrist nicht hinreichend belegen. Die Verfassungsgerichte sind bisher nicht dem Einwand gefolgt, es sei dem jeweiligen Beschwerdeführer innerhalb der Frist zur Einlegung und Begründung der kommunalen Verfassungsbeschwerde nicht möglich gewesen, die durch den Gesetzgeber veranlassten Mehrkosten darzulegen⁹². Der Vortrag, der nach Fristablauf erfolgt, ist nur dann beachtlich, wenn der Beschwerdeführer bereits während laufender Frist eine den Mindestanforderungen genügende Begründung vorgelegt hat. Ist dies nicht der Fall, ist für eine Ergänzung bzw. Vertiefung der Begründung kein Raum. Der spätere Vortrag geht ins Leere⁹³. Eine Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand findet nicht statt⁹⁴.

IV. Praktische Hinweise

Auch wenn sich aus der vorstehenden Rechtsprechungsanalyse keine allgemein verbindlichen Regeln, sondern lediglich Empfehlungen ableiten lassen, zeigt sich doch eines:

Auch das Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde wird weniger von verfassungsrechtlichen Deduktionen und der breiten Erörterung verfassungsrechtlicher Fragestellungen, als vielmehr von der Aufbereitung des beurteilungsmaßgeblichen Sachverhalts und dessen nachvollziehbarer Darstellung bestimmt. Auch bei der Abwehr gesetzlicher Eingriffe in die kommunale Finanzhoheit muss der Sachverhalt so vorgetragen werden, dass sich aus ihm die Möglichkeit einer

82 Vgl. zur Verbundquote *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2000, 129; *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 665.

83 *BVerfGE* 38, 121 (126); 46, 268 (294).

84 *NdsStGH* (o.FuBn. 35); *MVVerfG*, LKV 2006, 461.

85 *ThürVerfGH*, ThürVGRspr 2001, 129; Urt. v. 10. 9. 2002 – *VerfGH 8/01*, juris, Rn. 22; *BbgVerfG*, NVwZ-RR 1999, 90.

86 *BVerfGE* 22, 349 (369); 32, 157 (163); *ThürVerfGH*, ThürVGRspr 2001, 129; Urt. v. 10. 9. 2002 – *VerfGH 8/01*, juris, Rn. 22; vgl. zum fortbestehenden Rechtsschutzbedürfnis auch *BVerfGE* 81, 38 (140); *BbgVerfG* (o.FuBn. 16).

87 *BbgVerfG*, NVwZ-RR 2009, 185.

88 *BbgVerfG*, LKV 2008, 459.

89 In diesem Sinne wohl *NdsStGH* (o.FuBn. 35); dagegen *NdsStGH*, *NdsStGHE* 3, 136, 143, 144, 153.

90 Vgl. für das Verfassungsprozessrecht des Bundes § 93 III BVerfGE.

91 Vgl. zum Sonderproblem, dass ein durch Änderungen unübersichtlich gewordener Gesetzestext neu bekannt gemacht wird, aber keine neue Beschwerdefrist bewirkt, *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2003, 249.

92 Vgl. dazu nur *MVVerfG*, LKV 2006, 217.

93 *MVVerfG*, LKV 2006, 217; vgl. *Magen*, in: *Umbach/Clemens/Dollinger* (o.FuBn. 58), § 92 Rn. 62.

94 *ThürVerfGH*, ThürVBL 2005, 40.

Grundrechtsverletzung ergibt. Nicht um die Einhaltung prozessualer Schlüsselbegriffe, sondern um die Überzeugungskraft des Vortrages geht es auch bei der Formulierung kommunaler Verfassungsbeschwerden⁹⁵.

Es dient der Nachvollziehbarkeit des eigenen Sachvortrages, wenn – so im Verfassungsprozessrecht des Bundes – § 23 I 2 BVerfGG fordert, dass für die vorgetragene(n) Tatsachen die „erforderlichen Beweismittel“ angegeben werden müssen. Zwar gilt die Untersuchungsmaxime⁹⁶, doch sichert die Beachtung dieser prozessualen Verpflichtung nicht nur den Fall ab, dass der Beschwerdeführer im seltenen Falle beweispflichtig bleibt, sondern verstärkt auch die Prüfungsmöglichkeit des Gerichts, um so den Weg in die Sachprüfung zu eröffnen. Unabdingbar ist die Vorlage von Haushaltsplan und Haushaltszahlen in Bezug auf den individuellen Beschwerdeführer⁹⁷, wenn die Verletzung der Verpflichtung zur angemessenen Finanzausstattung gerügt wird. Hierdurch kann nicht nur nachvollzogen werden, dass die Mittelzuweisung zugunsten des jeweiligen Beschwerdeführers evident unzureichend ist, Haushaltszahlen können ungeachtet ihres Prognosecharakters auch zur Substantiierung beitragen, wenn es um die Verletzung des strikten Konnexitätsprinzips geht⁹⁸.

Im Zusammenhang mit der Verletzung des Konnexitätsprinzips ist darauf zu achten, dass bei der Darlegung der Kosten, die sich durch die staatliche Aufgabenübertragung erhöhen, tatsächlich alle Auswirkungen der Aufgabenübertragung angeführt werden. Das MVVerfG hat es nicht ausreichend sein lassen, dass bei Geltendmachung gestiegenen Aufwandes für die kommunalen Kindertagesstätten die Kostenerhöhungen nur von vier der insgesamt acht kommunalen Kindertagesstätten dargelegt wurden⁹⁹. Werden Vergleichsberechnungen vorgelegt, ist darauf zu achten, dass Vergleichbarkeit auch tatsächlich besteht. Lässt sich nicht ausschließen, dass die geltend gemachten Mehrbelastungen auch Folge anderer Faktoren sind, geht dies zulasten des kommunalen Beschwerdeführers. Dargelegt – und insoweit nachgewiesen – werden muss, dass Kostenerhöhungen tatsächlich nur Folge der gesetzlichen Aufgabenübertragung sind¹⁰⁰.

Erhöhte Nachweisanforderungen gelten vor allem mit Blick auf die strenge Prüfung, die dann zum Tragen kommt, wenn es um die Rüge geht, der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung sei nicht gewahrt worden. Gerade wenn man davon ausgeht, dass die Verfassungsgerichte bei Prüfung einer „wertenden Betrachtung“ folgen¹⁰¹, muss nicht nur dargelegt, sondern sinnvollerweise auch belegt werden, dass der Beschwerdeführer so unterfinanziert ist, dass für Selbstverwaltung kein Raum mehr bleibt. Wie dies dargelegt und begründet wird, ist Sache des Einzelfalls. Die Rechtsprechung hat eine derartige Feststellung in einem Fall nicht treffen können, in dem der Beschwerdeführer Kammerorchester und Bühnen unterhielt und für sonstige Kulturfördermaßnahmen wie für Sportförderungen Gelder vorhielt¹⁰². Zu beachten ist allerdings, dass eine Verletzung des Anspruchs auf finanzielle Mindestausstattung nur gerügt werden kann, wenn die Kommune sowohl alle Einsparmöglichkeiten ausschöpft¹⁰³ als auch alle Einnahmemöglichkeiten wahrnimmt¹⁰⁴. Bei letztgenanntem Kriterium kann es sich als prozessual schädlich

erweisen, dass – beispielhaft gesagt – vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeiten zur Kostenbeteiligung von Eltern oder Schülern im Rahmen des Schülerverkehrs aus politischer Gründen nicht genutzt werden¹⁰⁵ oder Beschwerdeführer in ihrer Verwaltungsorganisation keine optimale Struktur aufweisen. Dies kann es erforderlich machen, durch Vorlage von Organisationsgutachten nachzuweisen, dass und inwieweit der jeweilige Beschwerdeführer den Anforderungen an sparsamste Wirtschaftsführung nachkommt.

In jedem Fall müssen Beschwerdeführer sich darüber im Klaren sein, dass Kommunalverfassungsbeschwerden, die – gleich, in welcher der drei vorstehend erläuterten Konstellationen – die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen, regelmäßig durch große Komplexität gekennzeichnet sind. Es geht für den Beschwerdeführer darum, in gedrängter Form das verfassungsrechtliche Anliegen und seinen finanziellen Auslöser darzustellen. Dies setzt die umfassende Aufarbeitung des Sachverhalts voraus und fordert vom Beschwerdeführer, dem Verfassungsgericht deutlich zu machen, warum und in welchem Umfang der angegriffene gesetzgeberische Akt – etwa im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz oder der aufgabenübertragenden Norm – die kommunale Finanzhoheit verletzt wird. Auf eine von Amts wegen erfolgende Sachverhaltsaufklärung des Verfassungsgerichts kann der Beschwerdeführer nicht hoffen. Dies gilt auch und gerade für die Darlegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen – ja, der Beschwerdeführer muss sich darauf einstellen, dass die Neigung der Gerichte groß ist, es bereits an formellen Voraussetzungen des Rechtsbehelfs scheitern zu lassen, wenn es nicht gelingt, in der Beschwerdebegründung zu erklären, warum die Befassung des Verfassungsgerichts notwendig ist¹⁰⁶.

95 Allg. Lübbe-Wolff, EuGRZ 2004, 669, 676; so auch Zuck (o.Fußn. 53), Rn. 824.

96 Puttler, in: Umbach/Clemens/Dollinger (o.Fußn. 58), § 23 Rn. 20.

97 BbgVerfG, NVwZ-RR 2000, 129

98 in diesem Sinne MVVerfG, LKV 2006, 217.

99 MVVerfG, LKV 2006, 217 (218).

100 MVVerfG, LKV 2006, 217; BbgVerfG (o.Fußn. 10).

101 BbgVerfG (o.Fußn. 16); MVVerfG, 2006, 217.

102 BbgVerfG (o.Fußn. 16).

103 BbgVerfG (o.Fußn. 10).

104 BbgVerfG (o.Fußn. 10 und 16).

105 In diesem Zusammenhang BbgVerfG, Urt. v. 20. 11. 2008 – VfGBbg 30/07, juris.

106 Ähnlich Zuck (o.Fußn. 53), Rn. 822.