

Magdeburg, den 02.04.2012
-jl

Sitzung des HFA Nr. 41
Datum: 18.04.2012
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 3 Kommunalen Finanzausgleich

3.1 Rückschau Finanzausgleichsgesetz 2012

Anlagen: *Übersichten Gegenüberstellung FAG 2010/2011 und 2012
KNSA 358/2011 vom 12.07.2011*

Bisherige Beratung: *39. Sitzung TOP 3
40. Sitzung TOP 3*

Beschlussvorschlag: -

Begründung:

In der 40. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses berichteten wir über die wesentlichen Inhalte des Ende September 2011 vorgelegten Gesetzentwurfs zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und Verbandsgemeindengesetzes, der ursprünglich für die Jahre 2012 und 2013 gelten sollte.

Im Nachgang der 40. Sitzung fand am 03.11.2011 die öffentliche Anhörung zu diesem Gesetzentwurf vor dem Finanzausschuss des Landtags Sachsen-Anhalt statt, an der auch der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt teilnahm. Über die Anhörung und die dafür gemeinsam mit dem Landkreistag erarbeitete Stellungnahme informierten wir mit E-Mail-Rundschreiben vom 04.11.2012.

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 12.12.2011 und 15.12.2011 hatten wir über die Verabschiedung des Finanzausgleichsgesetzes 2012 im Landtag informiert. Das beschlossene FAG 2012 wurde am 21.12.2011 im Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl. LSA 2011 S. 870) veröffentlicht. Gegenüber dem in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf wurden folgende Änderungen verabschiedet:

- zeitliche Befristung des neuen FAG nur auf das Jahr 2012,
- Umschichtung aus dem Ausgleichstock in die allgemeinen Zuweisungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Höhe von 20 Mio. Euro,
- eine zusätzlich aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellte Aufstockung der besonderen Ergänzungszuweisungen im Bereich SGB II (§ 7), SGB VIII (§ 8) und SGB XII (§ 11) um insgesamt rund 38,3 Mio. Euro.

In der Bewertung des jetzigen, für ein Jahr gültigen FAG ist einerseits positiv hervorzuheben, dass die ursprünglich im Referentenentwurf vorgesehene Kürzung der FAG-Masse von rund 135 Mio. Euro weitestgehend verhindert werden konnte. Andererseits resultieren für die Kommunen auch aus dem FAG 2012 weiterhin Mindereinnahmen gegenüber 2011 in Höhe von rund 30 Mio. Euro. Dies geht aus den gemeinsamen Übersichten des Landkreistages und des Städte- und Gemeindebundes zum kommunalen Finanzausgleich 2011/2012 hervor, die als Anlage dem Vorbericht beigelegt sind. Die Mindereinnahmen verteilen sich in etwa gleichmäßig auf die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Landkreise. Das FAG 2012 enthält eklatante Fehler bei der Bedarfsermittlungen, was dazu führt, dass die zur Verfügung gestellte FAG-Masse erneut deutlich unter dem tatsächlich aufgabenbezogenen Bedarf liegt.

Zudem konnte bisher keine von der Landesregierung mehrfach in Aussicht gestellte Kompensationslösung für die 2011 von der Finanzministerkonferenz beschlossene Kürzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit gemäß § 11 Abs. 3a FAG gefunden werden. Dies belastet die kreisfreien Städte und Landkreise ab 2012 mit Mindereinnahmen von 45 Mio. Euro. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind davon indirekt über die damit verbundene Kreisumlagegewirkung betroffen. Die Problematik, die in dem als Anlage beigelegten KNSA-Beitrag 358/2011 vom 12.07.2011 näher erläutert wird, wurde auch in den Stellungnahmen zum Referenten- und Gesetzentwurf für das FAG 2012 aufgegriffen, da eine ausbleibende Kompensation ein Verstoß gegen das verfassungsmäßige Konnexitätsgebot nach Art. 87 Abs. 3 Landesverfassung Sachsen-Anhalt darstellt. Über den aktuellen Stand der Verhandlungen mit dem Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt berichten wir in der Sitzung mündlich.

Bereits vor Verabschiedung des FAG 2012 wurde vereinzelt im Mitgliederbereich die Möglichkeit einer erneuten verfassungsgerichtlichen Überprüfung des FAG 2012 thematisiert. Zu unterscheiden wäre dann, ob sich diese Überprüfung auf Fragen zur Angemessenheit der FAG-Masse insgesamt oder interkommunale Verteilungsfragen beziehen soll. Zu beiden Aspekten sind Verfassungsbeschwerden zum FAG 2010/2011 anhängig, über deren aktuellen Stand wir unter TOP 3.2 berichten. Die Redebeiträge der Regierungsfractionen bei der Verabschiedung des FAG am 15.12.2011 stellen mit Blick auf eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Auskömmlichkeit der durch das FAG 2012 insgesamt zur Verfügung gestellten FAG-Masse auf eine Unterdeckung des Bedarfs im Gesetz ab, so dass dann auch die Frage zu klären wäre, ob der Landtag bereits aus diesen Gründen ein verfassungswidriges Gesetz verabschiedet hat. Zudem müsste geprüft werden, inwieweit bei einzelnen, bereits beim FAG 2010/2011 zur Anwendung gekommenen Regelungsstatbeständen aufgrund der in § 51 Abs. 2 LVerfGG i. V. m. § 48 LVerfGG enthaltenen Jahresfrist eine Verfassungsbeschwerde zulässig wäre.

Der Haushalts- und Finanzausschuss wird um Aussprache gebeten.

	2010 (Ist)			2011 (Ist)			2012 (Planung)		
FINANZAUSGLEICHSMASSE	1.595.491.102			1.590.623.672			1.559.763.326		
Konsumtive Zuweisungen	1.382.251.102			1.402.582.672			1.391.722.326		
Investitionspauschale (§ 16)	153.240.000			128.041.000			128.041.000		
Ausgleichsstock (§ 17)	60.000.000			60.000.000			40.000.000		
	Landkreise	kreisfreie Städte	kreisang. Gemeinden	Landkreise	kreisfreie Städte	kreisang. Gemeinden	Landkreise	kreisfreie Städte	kreisang. Gemeinden
Übertragener Wirkungskreis	332.489.327			336.154.260			332.895.424		
- Auftragskostenerstattung	151.343.467	86.037.348	84.682.437	152.742.897	87.535.747	85.560.641	142.026.194	94.211.730	86.435.632
- 1. FunktionalreformG (§ 5 Abs. 1)	3.841.571	1.029.326		3.832.771	1.038.126		3.829.363	1.041.534	
- 2. FunktionalreformG (§ 5 Abs. 2)	4.172.632	1.118.032		4.079.813	1.105.038		4.007.148	1.089.889	
- 2. FunktionalreformG (§ 5 Abs. 3)	264.514			259.224			253.934		
Eigener Wirkungskreis									
Bes. Ergänzungszuweisungen	206.744.629			209.787.135			175.196.461		
- Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	39.128.319	28.363.498		39.606.325	28.929.482		36.209.855	14.103.276	
- Sozialhilfe (SGB XII)	23.294.913	17.727.492		23.579.492	18.081.239		16.159.836	8.707.916	
- Kinder- u. Jugendhilfe (§§ 11 - 14 SGB VIII)	5.091.700	1.299.400		5.091.700	1.299.400		5.091.700	1.299.400	
- § 7 GesundheitsdienstG; Suchtberatung	1.149.746	346.631		1.146.741	349.637		1.145.584	350.800	
- Hilfe zur Erziehung (§§ 27 - 35 SGB VIII)	57.193.478	33.149.452		57.892.175	33.810.938		60.441.241	31.686.853	
- Kreisstraßenunterhaltung	0	0		0	0				
- Schülerbeförderung	0	0		0	0				
Allgemeine Zuweisungen	843.017.139			856.641.277			883.630.441		
Verrechnung FAG 2009	-	52.000.000			52.000.000			26.648.500	
Anteil Kompensation für Wegfall Kfz-Steuer	+	13.160.000			13.160.000			0	
Allgemeine Zuweisungen verfügbar		804.177.139			817.801.277			856.981.941	
Verteilungsquote (v. H.)	29,97677	27	43,02323	29,97677	27	43,02323	29,97677	27	43,02323
	241.066.331	217.127.828	345.982.980	245.150.407	220.806.344	351.844.524	256.895.505	231.385.124	368.701.312
- Aufstockung kG aus Bedarfszuweisungen	+		38.868.447			39.453.641			20.000.000
- Aufstockung Grundzentren	+		11.000.000			11.000.000			0
Allgemeine Zuweisungen Gesamt		241.066.331	217.127.828	245.150.407	220.806.344	402.298.165	256.895.505	231.385.124	388.701.312
		854.045.586			868.254.916			876.981.941	
Summe übertragener und eigener Wk	526.546.671	386.199.007	480.533.864	533.381.545	392.955.951	487.858.806	526.060.360	383.876.522	475.136.944
	1.393.279.542			1.414.196.302			1.385.073.826		
Differenz zum Vorjahr absolut				6.834.874	6.756.944	7.324.942	-7.321.185	-9.079.429	-12.721.863
				20.916.760			-29.122.476		
v. H.				1,30	1,75	1,52	-1,37	-2,31	-2,61
Investitionspauschale (§ 16)	28.648.000	35.810.000	78.782.000	23.608.200	29.510.250	64.922.550	23.608.200	29.510.250	64.922.550
	143.240.000			118.041.000			118.041.000		

Erläuterungen:

- Ohne Minderung der SGB II-SoBeZ (- 47 Mio. Euro)
- Investitionspauschale ohne Reste aus Vorjahren und nach Vorwegabzug von 10 Mio. Euro (Entflechtungsgesetz)
- Ohne Härteausgleich gemäß § 29 FAG



Kommunaler Finanzausgleich
2011 - 2012
(Stand: 08.12.2011)



Anlage 1

	2011 (Ist)	2012 (lt. LT-Drs. 6/645)	+/-
I. FAG-Masse lt. MF (ohne Sonderausgleiche und Verrechnungen)			
Konsumtive Zuweisungen	1.402.582.672	1.391.722.326	-10.860.346
davon:			
Übertragener Wirkungskreis	336.154.260	332.895.424	-3.258.836
Eigener Wirkungskreis			
- Besondere Ergänzungszuweisungen	209.787.135	175.196.461	-34.590.674
- Allgemeine Zuweisungen	856.641.277	883.630.441	26.989.164
Investitionspauschale	128.041.000	128.041.000	0
Ausgleichsstock	60.000.000	40.000.000	-20.000.000
	1.590.623.672	1.559.763.326	-30.860.346
II. FAG-Masse real (mit Sonderausgleiche und Verrechnungen)			
Konsumtive Zuweisungen	1.414.196.313	1.385.073.826	-29.122.487
davon:			
Übertragener Wirkungskreis	336.154.260	332.895.424	-3.258.836
Eigener Wirkungskreis			
- Besondere Ergänzungszuweisungen	209.787.135	175.196.461	-34.590.674
- Allgemeine Zuweisungen ¹	868.254.918	876.981.941	8.727.023
Investitionspauschale ²	118.041.000	118.041.000	0
Ausgleichsstock ³	20.546.359	20.000.000	-546.359
Härteausgleich (ka. Gemeinden)	1.157.000	0	-1.157.000
	1.553.940.672	1.523.114.826	-30.825.846
davon antragsgebunden (Ausgleichsstock, Investitionspauschale)	30.546.359	30.000.000	-546.359
frei verfügbar	1.523.394.313	1.493.114.826	-30.279.487
<u>Erläuterungen:</u>			
¹ Allgemeine Zuweisungen	856.641.277	883.630.441	26.989.164
Ausgleichsstock (ka. Gemeinden)	39.453.641	20.000.000	-19.453.641
	896.094.918	903.630.441	7.535.523
Verrechnungen 2009	-52.000.000	-26.648.500	25.351.500
Kompensation Kfz-Steuer	13.160.000	0	-13.160.000
Aufstockung Grundzentren	11.000.000	0	-11.000.000
verfügbar	868.254.918	876.981.941	8.727.023
² Investitionspauschale	128.041.000	128.041.000	0
Vorwegabzug § 16 Abs. 2 FAG (antragsgebunden)	-10.000.000	-10.000.000	0
verfügbar	118.041.000	118.041.000	0
³ Ausgleichsstock	60.000.000	40.000.000	-20.000.000
Aufstockung allg. Zuweisungen (ka. Gemeinden)	-39.453.641	-20.000.000	19.453.641
verfügbar im Antragsverfahren (MF)	20.546.359	20.000.000	-546.359
III. SGB II-SoBeZ	157.000.000	110.000.000	-47.000.000
IV. Gesamt	1.680.394.313	1.603.114.826	-77.279.487

Anmerkung zur Investitionspauschale:

Eventuelle Vorjahresreste wurden in dieser Darstellung nicht berücksichtigt.

Nr. 358

Kürzung der Zuweisungen zum Ausgleich der Hartz IV-Sonderlasten für 2011 - 2013

Die Finanzminister der Länder haben sich am 22.06.2011 darauf verständigt, die Höhe der Zahlungen zum Ausgleich der Hartz IV-Sonderlasten für die fünf ostdeutschen Bundesländer nach § 11 Abs. 3a FAG (Bund) für die Jahre 2011 bis 2013 von jährlich rund einer Milliarde Euro auf 807 Mio. Euro zu kürzen. Zu diesem Ergebnis sind die Länderfinanzminister bei der Überprüfung der Zuweisungen gekommen, zu der sie in dreijährigem Turnus gesetzlich verpflichtet sind.

Die Verteilung der Hartz IV-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zwischen den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen erfolgt unverändert unter Beibehaltung der bisherigen prozentualen Anteile. Sachsen-Anhalt dürfte demnach für den Zeitraum 2011 - 2013 jährlich Zuweisungen in Höhe von rd. 151 Mio. Euro anstelle der bisherigen 187 Mio. Euro erhalten. Der jetzige Beschluss ist das Ergebnis einer seit Herbst 2010 tagenden Arbeitsgruppe der Finanzministerkonferenz.

Hintergrund:

Die ostdeutschen Flächenländer erhalten seit 2005 zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbstätige jährliche Zuweisungen bisher in Höhe von 1 Mrd. Euro. Diese sollen sicherstellen, dass die ostdeutschen Kommunen durch die strukturell bedingte höhere Arbeitslosigkeit in vergleichbarem Umfang entlastet werden wie die Kommunen in den alten Bundesländern.

Sachsen-Anhalt erhielt bislang gemäß § 11 Abs. 3a FAG jährlich 187 Mio. Euro. Jedoch wurden diese Mittel nicht eins zu eins an die Kommunen weitergereicht. Gemäß § 1 Grundsicherungsgesetz Sachsen-Anhalt wurden jährlich nur 157 Mio. Euro an die kreisfreien Städte und Landkreise als kommunalen Träger der Grundsicherung ausgereicht. Das Land begründet dies damit, dass die Zahlungen zum Ausgleich der Hartz IV-Sonderlasten aus dem Umsatzsteueraufkommen der Ländergemeinschaft (einschließlich der neuen Länder, aber ohne Beteiligung des Bundes) finanziert werden und das Land Sachsen-Anhalt somit von den bisher erhaltenen 187 Mio. Euro rd. 30 Mio. Euro aus seinem Umsatzsteuer-Anteil selbst aufgebracht hat.

Bis einschließlich 2009 wurde aufgrund des bis dato zur Anwendung kommenden FAG-Verbundquotensystems zudem berücksichtigt, dass durch die Mitfinanzierung des Landes i.H. v. 30 Mio. Euro die Finanzausgleichsmasse um ca. 7 Mio. Euro minimiert wurde. Diese Summe wurde den Kommunen letztmalig durch das Haushaltsbegleitgesetz 2005/2006 (GVBl. LSA 2004, S. 834 ff) für die Jahre 2005 bis einschließlich 2009 zusätzlich zu den 157 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Die kreisfreien Städte und Landkreise erhielten letztendlich 164 Mio. € (187 Mio. € – 30 Mio. € + 7 Mio. € = 164 Mio. €).

Dies wurde geändert durch die Verordnung über die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit Sachsen-Anhalt vom 21.10.2010 (GVBl. LSA 2010, S. 524). Hier wurde berücksichtigt, dass ab 2010 mit der Umstellung auf den aufgabenbezogenen Finanzausgleich und dem damit verbundenen Wegfall der bisherigen Verbundquotenregelung im FAG die bisherige Aufstockung i. H. v. 7 Mio. Euro entfällt.

Bewertung:

Die Landesgeschäftsstelle sieht den jetzigen Beschluss der Finanzministerkonferenz als ein Verhandlungsergebnis zulasten Dritter kritisch. Die Kommunen sind auf die Zuweisungen zur Stabilisierung

ihrer Haushalte angewiesen. Das Land Sachsen-Anhalt ist aufgefordert, die rückläufigen Zuschüsse jetzt auszugleichen. Zu befürchten ist auch, dass einzelne Landkreise gezwungen sein könnten, die Kreisumlage zu erhöhen. Umso wichtiger ist eine ungekürzte Weitergabe der Mittel an die Kommunen. Der SGSA hat die Weitergabe der Mittel lediglich i. H. d. Nettotransfers an die kreisfreien Städte und Landkreise stets kritisiert.

Die beschlossene Änderung muss auch bei der Bedarfsermittlung zum FAG berücksichtigt werden. Mit § 7 FAG ist eine besondere Ergänzungszuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung geschaffen worden. Die kreisfreien Städte und Landkreise erhalten für die Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung im SGB II folgende Ausgleichsleistungen außerhalb des FAG, die bedarfsmindernd berücksichtigt werden:

- Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft (KdU) gemäß § 46 Abs. 6 SGB II. Diese werden bisher auf kameraler Basis als direkte Einnahmen im Abschnitt 482 gebucht.
- Die SoBEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit gemäß § 11 Abs. 3a FAG (Bund). Diese werden bisher auf kameraler Basis im Einzelplan 9 (Gruppierung 093) gebucht.
- Gemäß § 1 Grundsicherungsgesetz Sachsen-Anhalt erhalten die kreisfreien Städte und Landkreise Zuweisungen in Höhe der Minderausgaben des Landes aufgrund der Wohngeldreform im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Die Weitergabe der Wohngeldersparnis des Landes wird bisher auf kameraler Basis im Einzelplan 9 (Gruppierung 092) gebucht.

Bei der Bedarfsermittlung zum FAG 2010 /2011 wurden die Einnahmen aus den SoBEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit und der weitergegebenen Wohngeldersparnis des Landes nicht bei der Auflösung des Einzelplans 9 berücksichtigt, sondern als direkt zuordenbare Einnahmen dem Abschnitt 482 bedarfsmindernd zugeordnet.

Da die jetzt von der Finanzministerkonferenz beschlossene Kürzung der SoBEZ bereits für 2011 gilt, wurden den kreisfreien Städten und Landkreisen bei der Bedarfsermittlung für das FAG-Jahr 2011 zu hohe fiktive Einnahmen bedarfsmindernd angerechnet. Dies wird 2012 zu korrigieren sein.

Generell ist bei der Weiterentwicklung des FAG darauf zu dringen, dass nur die tatsächlich zu erwartenden Zahlungen des Landes an die Kommunen bedarfsmindernd berücksichtigt werden. Eine nachgelagerte Berücksichtigung auf der Grundlage der Jahresrechnungsstatistik ist wegen der dadurch entstehenden Vorfinanzierungseffekte abzulehnen.

KNSA 358/2011 vom 12.07.2011 jl-ri

Magdeburg, den 02.04.2012
-jl

Sitzung des HFA Nr. 41
Datum: 18.04.2012
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 3 Kommunalen Finanzausgleich

3.2 Stand der Verfassungsbeschwerden zum FAG 2010/2011

Anlagen: -

Bisherige Beratung: 38. Sitzung, TOP 3.2
39. Sitzung TOP 4.2

Beschlussvorschlag: -

Begründung:

In der 38. Sitzung wurde über das anhängige Verfahren der Stadt Dessau-Roßlau berichtet, welches die in § 13 Abs. 2 FAG geregelte Hauptansatzstaffel bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl der kreisfreien Städte und somit die horizontale Verteilung der allgemeinen Zuweisungen innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte aufgreift. Hier wurde inzwischen für den 27.04.2012 der Termin für die mündliche Verhandlung festgelegt.

Wir hatten in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass eine Urteil des Landesverfassungsgerichts auch Auswirkungen auf die Einwohnergewichtung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit sich bringen kann und zwar dann, wenn das Gericht die der Hauptansatzstaffel inne wohnende Grundidee in Frage stellt, dass mit der Gemeindegröße ein ansteigender Faktor zur Gewichtung bzw. Veredelung der Einwohnerzahlen zur Anwendung kommen sollte. In der finanzwissenschaftlichen Literatur ist dieses Verfahren umstritten und stößt zum Teil auf deutliche Ablehnung. Der Gutachter für das Gutachten zur Fortentwicklung des FAG, das unter TOP 4 behandelt wird, wird voraussichtlich ebenfalls eine Abschaffung der Hauptansatzstaffel vorschlagen.

Die Terminkette der von sieben kreisangehörigen Städten und Gemeinden beim Verfassungsgericht anhängigen Verfassungsbeschwerde zum FAG 2010/2011 aufgrund der fehlerhaften Bedarfsermittlung hat sich aufgrund einer schweren Erkrankung des bisherigen, die klagenden Gemeinden vertretenden Anwalts ergeben. Damit wurde auch die Übertragung des Mandats

auf eine neue Kanzlei und einen neuen Anwalt notwendig. Die Landesgeschäftsstelle hat sich umgehend darum bemüht, einen geeigneten Anwalt zu finden. Wir haben den klagenden Gemeinden Herrn Rechtsanwalt David vorgeschlagen. Alle sieben Gemeinden haben eine Mandatsübertragung veranlasst.

Herr David ist Anwalt in der Kanzlei Schulz-Koffka/Deter mit Sitz in Hannover. Herr David, Stadtdirektor a. D., kommt aus dem kommunalen Bereich und war u. a. Beigeordneter des Niedersächsischen Städtetages. Er kann langjährige Erfahrungen im Kommunalverfassungsrecht u. a. in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt vorweisen. So hat er bereits eine Kommune in Fragen zum Finanzausgleich erfolgreich vor dem Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt vertreten. Er vertritt auch die Stadt Dessau-Roßlau in dem zuvor genannten Verfahren zur Hauptansatzstaffel der kreisfreien Städte bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl gemäß § 13 Abs. 2 FAG. Nach Einschätzung der Landesgeschäftsstelle gibt es keine Interessenkollision zwischen beiden Verfahren.

Ursprünglich hatte das Landesverfassungsgericht (LVerfG) eine Verhandlung der Verfassungsbeschwerde für den 14.02.2012 geplant. Jedoch wurden vom LVerfG keine Ladungen an die Parteien verschickt, so dass allein aus diesem Grund der Termin nicht zu Stande kommen konnte. Gleichwohl hatte die bisherige Kanzlei KSB-Intax in Absprache mit dem SGSA aufgrund der Erkrankung des bisherigen Anwalts eine Terminverschiebung beantragt, die das Gericht akzeptiert hat. Ein verbindlicher Termin für die mündliche Verhandlung ist bisher nicht zu Stande gekommen.

Magdeburg, den 02.04.2012
-jl

Sitzung des HFA Nr. 41
Datum: 18.04.2012
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 3 Kommunalen Finanzausgleich

3.3 Aktuelle Rechtsprechung

Anlagen: *Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 02.11.2011*
Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom
14.02.2012
Pressemitteilung 03/2012 des Verfassungsgerichtshofs Rhein-
land-Pfalz
Leitsätze zum Urteil des VGH Rheinland-Pfalz vom 14.02.2012
Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-
Vorpommern vom 23.02.2012

Bisherige Beratung: -

Beschlussvorschlag: -

Begründung:

Wir wollen unter diesem TOP über zentrale Urteile der letzten Zeit zum kommunalen Finanzausgleich informieren. Diese befassen sich teilweise mit Aspekten, die auch für das hiesige FAG von Bedeutung sind wie z. B. Fragen zur aufgabenangemessenen Bedarfsermittlung in Thüringen oder auch der Entscheidung aus Mecklenburg-Vorpommern zu der im hiesigen Koalitionsvertrag enthaltenen Stadt-Umland-Umlage. Wir verweisen auf die als Anlage beigefügten Urteile.

- **Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 02.11.2012 (VerfGH 13/10)**

Mit Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 02.11.2012 (VerfGH 13/10) wird die in § 3 Abs. 1 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes geregelte Finanzausgleichsmasse für das Ausgleichsjahr 2010 als mit der Thüringer Verfassung vereinbar angesehen. Interessant

ist das Urteil in Bezug auf Sachsen-Anhalt deshalb, weil es Bezug nimmt auf das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21.06.2005 (VerfGH 28/03), das Grundlage für die zunächst in Thüringen stattfindende Neuorientierung des kommunalen Finanzausgleichs hin zu einem aufgabenbezogenen FAG war. Die Entscheidung aus dem Jahr 2005 war aber auch Grundlage für die Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, hin zur Implementierung eines aufgabenbezogenen FAG ab 2010. Die Antragstellerin vertrat u. a. die Auffassung, dass das Verfahren zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung widerspreche. Sie bezog sich dabei u. a. auf konkrete Regelungen der Bedarfsermittlung in Thüringen wie z. B. die Korridorbereinigung zur Klärung der Frage der Angemessenheit des vorher ermittelten ungedeckten durchschnittlichen Bedarfs pro Aufgabe sowie die Heranziehung von fiktiven Mehreinnahmen bei der Berechnung der Finanzkraft. (Anmerkung: *Die gleiche Überlegung zur Berücksichtigung fiktiver Steuermehreinnahmen bei der bedarfsmindernd anzusetzenden Berechnung der Finanzkraft der Kommunen scheint auch der Gutachter in seinem Gutachten zur Fortentwicklung des FAG in Sachsen-Anhalt, über das wir unter TOP 4 berichten, zu befürworten.*) Das Gericht bestätigt mit dem jetzigen Urteil in Abgrenzung eines Kern- und Randbereichs der kommunalen Selbstverwaltung seine bisherige Rechtsprechung aus 2005 (VGH 28/03 S. 38 ff.) zur Notwendigkeit einer sich allein aus der Kostenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen zu ermittelnden **Mindestausstattung** und der sich nach den Einnahmen des Landes ausrichtenden darüber hinausgehenden **angemessenen Ausstattung**. Zum anderen sieht das Gericht die durch die Normenkontrolle unterworfenen speziellen Regelungen der Bedarfsermittlung als mit der Verfassung vereinbar an.

- **Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 15.02.2012 (VGH N 3/11)**

Mit Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 15.02.2012 (VGH N 3/11) hat dieser entschieden, dass Teile des rheinland-pfälzischen Landesfinanzausgleichsgesetzes mit Art. 49 Abs. 6 Landesverfassung Rheinland-Pfalz zur Sicherung der kommunalen Finanzausstattung unvereinbar sind. Die Unvereinbarkeit betrifft die Festsetzungen der Finanzausgleichsmasse bzw. der Schlüsselzuweisungen für die Jahre 2007 und die Folgejahre. Begründet wurde die Entscheidung damit, dass die hohen Sozialausgaben bislang nicht angemessen berücksichtigt sind. Wir haben Ihnen als Anlage zudem die dem Urteil vorangestellten Leitsätze sowie eine Pressemitteilung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 14.02.2012 beigelegt.

Aus kommunaler Sicht ist das Urteil sehr zu begrüßen und höchst bedeutsam, da es zum einen in aller Deutlichkeit festhält, dass der kommunale Finanzausgleich dem rasanten Anstieg der Sozialausgaben Rechnung tragen muss. Diese Grundaussage ist – trotz der sehr unterschiedlichen und somit auch sehr eingeschränkt vergleichbaren Finanzausgleichssysteme in den einzelnen Bundesländern – auch über die Landesgrenzen des Landes Rheinland-Pfalz hinaus von Bedeutung. Zum anderen äußert sich das Gericht sehr deutlich zur Einstandspflicht der Länder im Falle der Aufgabenzuweisung durch den Bund; so hat das Land die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene zu wahren und durchzusetzen.

- **Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 23.02.2012 (LVerfG 37/10)**

Mit Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 23.02.2012 (LVerfG 37/10) wurde die **Stadt-Umland-Umlage** gemäß § 24 FAG Mecklenburg-

Vorpommern für verfassungswidrig erklärt. Das LVerfG bestätigt in dem Urteil zwar die grundsätzliche Möglichkeit der Etablierung einer Umlage, mit der besondere Vorteile bestimmter Gemeinden im Umland einer Kernstadt abgeschöpft werden sollen und deren Aufkommen der Kernstadt zufließt. Zudem darf eine solche Umlage als Instrument des horizontalen Finanzausgleichs an raumordnungspolitischen Zielen anknüpfen. Ihr steht auch nicht entgegen, dass im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die Zentren des Landes vorweg Zuweisungen für die Wahrnehmung übergemeindlicher Aufgaben erhalten. Jedoch ist der Gesetzgeber bei der Einführung der Umlage dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot und damit zugleich dem Grundsatz der Systemgerechtigkeit verpflichtet. Dieser Grundsatz verlangt, dass die vom Gesetzgeber selbst gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden. Auch darf die Anwendung der Kriterien zur Bemessung der Umlage keine Ergebnisse hervorbringen, die eine folgerichtige Korrelation zwischen dem Kreis der herangezogenen Kommunen und den mit der Umlage verfolgten Zielen nicht erkennen lassen.

Nach Auffassung des Gerichts wird die mit § 24 FAG M-V eingeführte Umlage den dargestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen deswegen nicht gerecht, weil sie für die Bemessung an Parameter anknüpft, denen keine Aussagekraft für die Nutzung der Infrastruktur der Kernstadt durch die Einwohner der Umlandgemeinden zukommt, ein nennenswerter Teil der einbezogenen Gemeinden einen besonderen Prosperitätsgewinn aus einer zunehmenden Ansiedlung von einkommensstärkeren Bevölkerungsschichten nicht verzeichnen kann und die Anwendung der Vorschrift im Ergebnis dazu führt, dass die errechnete Umlage pro Einwohner bei einzelnen Gemeinden bis zu viermal so hoch ist wie in anderen Gemeinden, ohne dass sich dies durch ein entsprechendes Mehr an Vorteilen erklären ließe.

Das Urteil dürfte auch Auswirkungen auf Sachsen-Anhalt haben. Hintergrund sind die Ankündigungen in der Koalitionsvereinbarung der jetzigen Landesregierung zur Fortentwicklung des FAG ab 2013. Konkret wird hierzu ausgeführt: „Im Rahmen der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes soll unter Zugrundelegung der verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Stadt-Umland-Umlage des Landes Mecklenburg-Vorpommern entschieden werden, durch welche Maßnahmen betroffene Oberzentren in Sachsen-Anhalt für ihren anerkannten Mehraufwand finanziell entlastet werden können.“

Auch in dem zu TOP 4 beigefügten Beschluss des Landtags vom 15.12.2011 (Drs. 6/680) zur Fortentwicklung des FAG wird die Landesregierung aufgefordert zu der Problematik der Stadt-Umland-Umlage unter Zugrundelegung der bevorstehenden verfassungsgerichtlichen Entscheidung Lösungsvorschläge vorzulegen.

Interessant sind auch die Ausführungen des Gutachters zur Fortentwicklung des FAG unter TOP 4. Der Gutachter spricht sich gegen eine solche Stadt-Umland-Umlage aus.

Die „Umlage von kreisangehörigen Gemeinden im Stadt-Umland-Raum einer kreisfreien Stadt“ ist in § 24 FAG M-V geregelt.

„(1) Von den kreisangehörigen Gemeinden, die nach dem Landesraumentwicklungsprogramm dem Stadt-Umland-Raum einer kreisfreien Stadt entweder als direkte Nachbargemeinde oder als sonstige benachbarte Gemeinde, die vom 1. Januar 1995 bis zum 31. Dezember 2001 ein Bevölkerungswachstum von mehr als 30 Prozent hatte und am 30. Juni 2000 einen Anteil an Auspendlern von mehr als 40 Prozent in die jeweilige kreisfreie Stadt aufwies, zugeordnet werden, wird eine Umlage in Höhe von 5 Prozent der Umlagegrundlagen nach § 23 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 und 2 abzüglich der Finanzausgleichsumlage des laufenden

Jahres nach § 8 erhoben (Umlandumlage). Die Umlage fließt der jeweiligen kreisfreien Stadt zu. Satz 1 findet auf Rechtsnachfolger von nach Satz 1 umlagepflichtigen kreisangehörigen Gemeinden nur Anwendung, wenn die umlagepflichtigen kreisangehörigen Gemeinden mit dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Gemeindefusion über mehr als 50 Prozent der Einwohner des Rechtsnachfolgers verfügen.

(2) Die Umlage ist zum 5. Dezember eines Jahres fällig und soll mit den Finanzausgleichsleistungen des Monats Dezember verrechnet werden. Soweit eine Verrechnung nicht oder nicht vollständig möglich ist, hat die Gemeinde die Umlage an das Land zu zahlen. Das Land kann für rückständige Beträge Verzugszinsen in Höhe von 3 Prozent über dem jeweiligen Basiszinssatz fordern. Die Umlage wird den kreisfreien Städten mit den Finanzausgleichsleistungen des Monats Dezember ausgezahlt.“

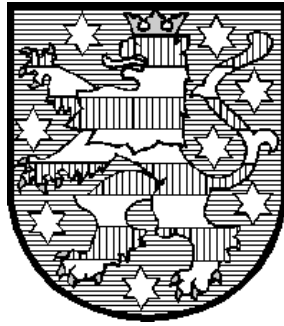
Ziel der Regelung in M-V war es somit, den kreisfreien Städten mehr Geld zukommen zu lassen, ohne dass die Landkreise bzw. alle kreisangehörigen Gemeinden weniger bekommen. Dies wäre ansonsten möglich gewesen durch eine Anpassung der Quote der allgemeinen Zuweisungen zu Gunsten der kreisfreien Städte.

Deshalb wurde der **Ansatz** gewählt, lediglich die Umlandgemeinden durch deren Vorteilslage zu den kreisfreien Städten, aufgrund des in der Vergangenheit zu beobachten gewesenen Zuzugs von Einwohnern und den damit verbundenen letztendlich höheren Einnahmen (z. B. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer), zu einer Stadt-Umland-Umlage heranzuziehen.

Die **Lösung** bestand darin, 5 % der beiden Kreisumlagegrundlagen Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen unter Abzug einer eventuell zu zahlenden Finanzausgleichsumlage direkt an die kreisfreien Städte zu entrichten, wenn die Bevölkerung zwischen dem 01.01.1995 und 31.12.2001 um mehr als 30 % gewachsen ist und ein Anteil von Auspendlern zum 30.06.2000 größer als 40 % vorlag.

Zudem gab es eine **Umgehungsmöglichkeit** (§ 24 Abs. 1 Satz 3 FAG M-V) dergestalt, dass die Umlagezahlung für Rechtsnachfolger von ursprünglich umlagepflichtigen Gemeinden entfallen, wenn der Rechtsnachfolger bzw. die neue Gemeinde über mehr als das Doppelte der Einwohner verfügt, als die ursprünglich umlagepflichtigen ehemals eigenständigen kreisangehörigen Gemeinden.

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.



Verkündet am 02.11.2011

Angestellte beim
Verfassungsgerichtshof
als Urkundsbeamte der
Geschäftsstelle

THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 13/10

Im Namen des Volkes

URTEIL

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der FDP-Fraktion im Thüringer Landtag,
vertreten durch den Vorsitzenden Uwe Barth,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragstellerin,

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Prof. Dr. Matthias Dombert,
Mangerstr. 26, 14467 Potsdam,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch die Präsidentin,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
vertreten durch die Ministerpräsidentin,
diese vertreten durch den Thüringer Justizminister,
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

zu 2. bevollmächtigt:

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger, Friedrich-Schiller-Universität Jena,
Carl-Zeiss-Straße 3, 07743 Jena,

wegen

der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs 2010

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Lindner und die
Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Dr. Habel, Heßelmann, Dr. Martin-Gehl,
Pollak, Prof. Dr. Ruffert und Prof. Dr. Schwan

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 31. August 2011

f ü r R e c h t e r k a n n t :

**§ 3 Abs. 1 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2007
(GVBl. S. 259) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Thüringer
Finanzausgleichsgesetzes und anderer Gesetze vom 4. Mai 2010
(GVBl. S. 113) ist mit der Thüringer Verfassung vereinbar.**

Gründe:

A.

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle betrifft die Festlegung der Finanzmittel, die für das Jahr 2010 den Thüringer Kommunen nach dem Finanzausgleichsgesetz zur Verfügung gestellt wurden.

I.

1. Die Finanzausgleichsmasse für das Ausgleichsjahr 2010 wird bestimmt in § 3 Abs. 1 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) vom 20. Dezember 2007 (GVBl. 259), geändert durch das Gesetz zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes und anderer Gesetze vom 4. Mai 2010 (GVBl. 113).

Die Norm lautet:

„§ 3 Finanzausgleichsmasse

(1) Die Finanzausgleichsmasse für das Ausgleichsjahr 2010 beträgt 2 221 182 300 Euro. Darin enthalten ist ein Ansatz für die Kostenerstattung übertragener staatlicher Aufgaben (Auftragskostenpauschale) in Höhe von 199 150 300 Euro sowie ein weiterer Ansatz in Höhe von 121 900 000 Euro. Der weitere Ansatz entspricht 2,25 vom Hundert der Einnahmen des Landes aus dem prognostizierten Landesanteil an den Gemeinschaftssteuern, abzüglich der Gewerbesteuerumlage, einschließlich der Einnahmen des Landes aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen teilungsbedingter Lasten (Verbundgrundlagen) auf der Basis der Ergebnisse der November-Steuerschätzung des Jahres 2009.“

2. Das Verfahren zur Festlegung der Ausgleichsmasse ist in weiten Teilen im Gesetzentwurf vom 4. Juli 2007 beschrieben, der dem Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2008 und 2009 zugrunde lag (LT-Drs. 4/3160). Für das Jahr 2010 wurden die dortigen Ergebnisse einer Revision unterzogen. Diese Fortschreibung der Berech-

nung findet sich im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 16. Februar 2010, auf den die Norm in ihrer streitgegenständlichen Fassung zurückgeht (LT-Drs. 5/479).

a) Ausgangspunkt des vom Gesetzgeber gewählten Verfahrens ist das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21. Juni 2005 (im Folgenden: VerfGH 28/03). In dieser Entscheidung stellte der Gerichtshof fest, dass das bisherige System zur Festlegung der Ausgleichsmasse nicht mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf vereinbar war. Zur Sicherung eines gerechten, transparenten und rationalen Systems der Finanzverteilung, das nicht bloß politischem Belieben unterliegt, ist der Finanzbedarf der Kommunen in einem nachvollziehbaren Verfahren zu erfassen (S. 69). Der Gerichtshof gab dem Gesetzgeber auf, spätestens für das Jahr 2008 den kommunalen Finanzausgleich neu zu regeln. Unter Bezugnahme auf diese Entscheidung sind im Gesetzentwurf 2008/2009 die Grundlagen und die einzelnen Schritte zur Berechnung des Finanzbedarfs dargelegt (LT-Drs. 4/3160, S. 24 ff.):

Um die Kostenbelastung der Kommunen zu ermitteln, wurden von den Gemeinden und Landkreisen umfangreiche Daten zu ihrem Aufgabenbestand und ihren Aufwendungen zum Stichtag 31. Dezember 2005 erhoben. Diese Angaben wurden nach Gemeindegrößenklassen ausgewertet und hochgerechnet, wobei Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern in einer eigenen Klasse zusammengefasst wurden.

In einem nächsten Schritt wurde der ungedeckte durchschnittliche Bedarf pro Aufgabe festgestellt. Hierzu wurden von den Kosten der wahrzunehmenden Aufgaben die mit ihnen verbundenen Einnahmen abgezogen. Der überwiegende Teil des so ermittelten Finanzbedarfs wurde sodann auf seine Angemessenheit geprüft. Hierzu diente die Bildung eines Korridors, in den nur Werte zwischen 50 und 100% des rechnerischen Durchschnitts einfließen. Hierzu heißt es (S. 27 f.):

„In einem weiteren Auswertungsschritt wurden die einzelnen Werte (im Folgenden: ungedeckter Finanzbedarf) der Kommunen um „Ausreißer“ bereinigt. Hierbei wurde unterstellt, dass die wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen einer Größenklasse den Maßstab in der jeweiligen Größenklasse vorgeben. Um eine Orientierung an den wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen einer Größenklasse zu gewährleisten, wurde eine Korridorbereinigung in einer Spannbreite von 50 bis 100 vorgenommen, das heißt, die Meldungen der Kommunen, die unter 50 vom Hundert des Durchschnittswertes lagen, wurden auf 50 vom Hundert des Durchschnittswertes angehoben. Die Meldungen der Kommunen, die über dem ermittelten Durchschnittswert (dieser entspricht 100 vom Hundert) lagen, wurden auf den Durchschnittswert reduziert...“

Die Kosten bestimmter Aufgaben, darunter die Aufwendungen nach dem SGB II und XII sowie dem Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz, blieben von dieser Kürzung ausgenommen. Ihre Festlegung beruht im Wesentlichen auf Prognosen, um tatsächliche und rechtliche Veränderungen in diesen Bereichen zu berücksichtigen.

Neben diesen Änderungen in Bestand und Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben wurden allgemeine kostenwirksame Faktoren in die Berechnung einbezogen. Dies gilt insbesondere für den Anstieg der Verbraucherpreise sowie Tarif- und Besoldungserhöhungen (S. 36 f.).

Im Ergebnis wurde die Kostenbelastung aufgrund pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben für das Jahr 2009 wie folgt bestimmt (LT-Drs. 4/3160, Anlage 1):

Gesamtausgaben für Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises (Aufgabenbestand zum 31.12.2005)	4.003.404.636
Gesamteinnahmen aus der Wahrnehmung der Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises (Gebühren, Beiträge, Verkaufserlöse usw.)	752.676.894
ungedeckter Finanzbedarf im pflichtigen eigenen Wirkungskreis (Aufgabenbestand zum 31.12.2005)	3.250.727.741
ungedeckter Finanzbedarf im pflichtigen eigenen Wirkungskreis (ohne Kindertageseinrichtungen (Kita)-, SGB II-, SGB XII-Bedarf, Wasser, Abwasser und Abfall)	2.444.889.930
ungedeckter Finanzbedarf im pflichtigen eigenen Wirkungskreis abzüglich Korridor 50 bis 100	2.075.390.563
Reduzierung durch Korridorbereinigung von 50 bis 100 um	369.499.367

Unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Kommunen und der Leistungskraft des Landes wurde hieraus die angemessene Finanzausstattung für das Jahr 2009 berechnet. Sie betrug - einschließlich der im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Veränderungen - 2 477 500 000 Euro (LT-Drs. 5/479, Anlage 1, S. 27).

b) Dieser Betrag bildete den Ausgangspunkt für die Ermittlung der Ausgleichsmasse für das Jahr 2010. Das Verfahren der Revision ist in der Begründung des Gesetzesentwurfs 2010 wiedergegeben (LT-Drs. 5/479).

aa) Im Einzelnen wird dargelegt, welche Mehrbedarfe sich aus der Veränderung von Aufgaben und gesetzlichen Standards ergeben. Insbesondere sind erhöhte Aufwendungen für Leistungen nach dem SGB XII und dem Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz berücksichtigt. Die gesamten zusätzlichen Kosten gegenüber 2009 werden mit 88 080 000 Euro angegeben (Anlage 1, S. 27).

bb) Bei der Berechnung der Finanzkraft der Gemeinden wurden - wie bereits im vorhergehenden Ausgleichszeitraum - nicht nur die tatsächlichen Steuereinnahmen berücksichtigt, sondern auch ein mögliches Mehraufkommen aus der Grundsteuer B. Hierzu ist ausgeführt (S. 13):

„Wie im Rahmen der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung 2008 und 2009 auch, werden bei der Finanzbedarfsermittlung des Jahres 2010 fiktive Steuermehreinnahmen aus der Grundsteuer B angerechnet. Eine Betrachtung des durchschnittlichen Hebesatzes der Grundsteuer B der Thüringer Kommunen zeigt, dass dieser von 342 vom Hundert im Jahr 2006 auf 336 vom Hundert im Jahr 2008 gefallen ist. Der durchschnittliche Hebesatz der ostdeutschen Flächenländer betrug im Jahr 2008 insgesamt 389 vom Hundert (Quelle: Statistisches Bundesamt). Dieser durchschnittliche Hebesatz wird bei der fiktiven Betrachtung auch in Thüringen unterstellt. Rechnerisch ergäben sich bei einem unterstellten durchschnittlichen Hebesatz von 389 vom Hundert fiktive Mehreinnahmen in Höhe von 26,4 Millionen Euro bezogen auf die tatsächlichen Einnahmen aus Grundsteuer B im Jahr 2008 in Höhe von 167,7 Millionen Euro.“

cc) Der Anteil der Ausgleichsmasse, der den Kommunen für freiwillige Aufgaben zur Verfügung gestellt wird, wurde gegenüber dem Vorjahr reduziert. Unverändert blieb

hierbei der Betrag, der als Teil der Mindestausstattung unabhängig von der Leistungskraft des Landes gewährt wird. Dieser belief sich wie im Jahr 2009 auf 135 000 000 Euro. Die darüber hinausgehende leistungskraftabhängige Summe wurde nach der im November 2009 vorgenommenen Steuerschätzung berechnet. Sie beträgt 121 900 000 Euro und ist damit gegenüber dem Vorjahr um 13 100 000 Euro verringert. Diese Reduzierung wurde mit den zu erwartenden verminderten Steuereinnahmen des Landes begründet (S. 12 f.).

II.

1. Die Antragstellerin vertritt die Auffassung, das Verfahren zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse widerspreche dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Des Weiteren ist sie der Ansicht, die Ausgleichsmasse müsse im Gesetzestext in einer Quote zu den für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Landeseinnahmen ausgewiesen werden.

Sie beantragt

festzustellen, dass § 3 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes des Landes Thüringen vom 20. Dezember 2007 (GVBl. 259) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes und anderer Gesetze vom 4. Mai 2010 (GVBl. 113) mit Art. 91 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 93 Thüringer Verfassung unvereinbar ist.

a) Zur Zulässigkeit ihres Antrags führt sie aus:

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle beruhe auf einem ordnungsgemäß zustande gekommenen Fraktionsbeschluss. Am 14. April 2010 habe die Fraktion in einer beschlussfähigen Sitzung einstimmig entschieden, ein „Normenkontrollverfahren gegen das ThürFAG“ und damit gegen § 3 Abs. 1 ThürFAG einzuleiten.

Es bestehe ein Rechtsschutzbedürfnis. Hierfür reiche es aus, dass die Antragstellerin die Norm wegen ihrer Unvereinbarkeit mit der Thüringer Verfassung für nichtig halte. Sie müsse nicht geltend machen, dass ihre eigenen oder Rechte Dritter verletzt worden seien. In einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gehe es allein darum, ob Landesrecht mit der Thüringer Verfassung vereinbar sei.

Schließlich genüge es, Fehler im Gesetzgebungsverfahren aufzuzeigen. Aus Art. 93 Abs. 1 Thüringer Verfassung (ThürVerf) ließen sich Vorgaben ableiten, wie die Finanzausgleichsmasse zu berechnen sei. Würden diese nicht eingehalten, sei § 3 Abs. 1 ThürFAG verfassungswidrig.

b) Zur Begründetheit ihres Antrags trägt sie vor:

aa) Die fehlende Angabe einer Verbundquote verstoße gegen Art. 93 Abs. 3 ThürVerf. Auf ihre Angabe dürfe auch dann nicht verzichtet werden, wenn die Finanzausgleichsmasse auf Grundlage des Bedarfs der Kommunen ermittelt werde.

Bei der Auslegung des Art. 93 Abs. 3 ThürVerf sei Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz (GG) zu berücksichtigen. Danach müsse die Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern in einem Hundertsatz ausgedrückt werden. Diese Darstellung der Ausgleichsmasse in einer Quote zähle zu den Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs. Zudem sei die Angabe einer Verbundquote aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Transparenz unverzichtbar. Sie ermögliche es, verschiedene Ausgleichszeiträume miteinander zu vergleichen. Der Gesetzgeber sei durch ihre Darstellung im Gesetzestext gezwungen, eine Absenkung zu begründen. Schließlich sei die Quote Ausdruck des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Sie stelle sicher, dass die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Landkreise sich im gleichen Verhältnis entwickelten wie die Nettoeinnahmen des Landes. Dies gebe den Kommunen Planungssicherheit.

bb) Die Berechnung der Ausgleichsmasse sei fehlerhaft. Der Gesetzgeber habe sich allein an den Ausgaben der Kommunen in der Vergangenheit orientiert. Zudem seien diese Angaben in verfassungswidriger Weise gekürzt worden. Schließlich dürften der

Finanzkraft der Gemeinden keine Steuermehreinnahmen aufgrund fiktiver Hebesätze zugerechnet werden.

(1) Der Gesetzgeber habe Art. 93 ThürVerf missachtet, indem er die Ausgleichsmasse allein nach den tatsächlichen Aufwendungen der Kommunen bestimmt habe. Die Ausgaben der Gemeinden und Landkreise seien lediglich einer von mehreren Parametern, nach denen ihre Finanzausstattung zu berechnen sei. Eine höhere Leistungsfähigkeit des Landes verpflichte es, den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung mehr Mittel zur Verfügung zu stellen als in der Vergangenheit. Ansonsten bestehe die Gefahr, den kommunalen Aufgabenbestand einzufrieren. Dies gelte insbesondere für notwendige Investitionen. Dieser Bedarf sei in der Ausgleichsmasse nicht enthalten.

(2) Die Kosten der Kommunen seien in verfassungswidriger Weise auf ihre Angemessenheit hin bewertet worden. Das Verfahren der Korridorbildung dürfe nur für die Überprüfung der Ausgaben für übertragene staatliche Aufgaben angewandt werden. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verbiete es, übertragene Aufgaben und die des eigenen Wirkungskreises gleich zu behandeln. Bei letzteren müsse die kommunale Organisationshoheit berücksichtigt werden. Ausgeklammert werden dürften nur solche Kosten, die unvertretbar hoch seien.

Zudem führe die Anwendung des Korridors zu einer Nivellierung kommunaler Ausgaben und verstoße gegen den Grundsatz der Systemgerechtigkeit. Der Gesetzgeber müsse die Steuereinnahmen der Kommunen nach derselben Methode berechnen wie ihre Kostenbelastung.

(3) Die Berücksichtigung fiktiver Steuereinnahmen verstoße gegen Art. 91 Abs. 1, 93 Abs. 2 ThürVerf i. V. m. Art. 106 Abs. 6 Satz 1 und 2, 28 Abs. 2 Satz 3 GG. Nach diesen Normen stehe den Gemeinden das Recht zu, die Hebesätze für die Grundsteuer B festzusetzen. Der Landesgesetzgeber habe keine Kompetenz, dieses Recht einzuschränken. Vielmehr habe er bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse die Beschränkungen zu beachten, die sich aus dem Grundgesetz ergäben.

Die bisherige Rechtsprechung der Verfassungsgerichte stehe der Auffassung nicht entgegen, dass der Ansatz fiktiver Hebesätze verboten sei. Die Entscheidungen beträfen den interkommunalen Finanzausgleich und seien nicht auf die Anforderungen übertragbar, die bei der Bestimmung der Ausgleichsmasse gelten würden.

2. Die äusserungsberechtigte Landesregierung hält den Antrag für unzulässig und unbegründet.

a) Der Antrag sei nicht ordnungsgemäß zustande gekommen. Der zugrunde liegende Fraktionsbeschluss sei zu allgemein formuliert und stimme nicht mit dem vor dem Verfassungsgerichtshof gestellten Antrag überein.

Darüber hinaus sei zweifelhaft, ob für das Verfahren ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis bestehe. Der Vortrag der Antragstellerin sei identisch mit dem der Beschwerdeführerinnen in einer bereits entschiedenen kommunalen Verfassungsbeschwerde (VerfGH 52/08). Die beschwerdeführenden Gemeinden hätten damals die Möglichkeit einer Verletzung ihrer von der Thüringer Verfassung gewährten Rechte nicht hinreichend dargelegt. Auch im vorliegenden Verfahren gehe es allein um eine mögliche Verletzung von Rechten der Kommunen. Hierzu habe die Antragstellerin nichts Substantiiertes vorgetragen.

b) Der Antrag sei unbegründet. Der Gesetzgeber sei zur Ausweisung einer Verbundquote nicht verpflichtet. Die Ausgleichsmasse sei in einem Verfahren bestimmt worden, das den Gewährleistungen der Thüringer Verfassung entspreche.

aa) Die Antragstellerin verkenne das System des kommunalen Finanzausgleichs. Aufgrund der bedarfsorientierten Ermittlung der Ausgleichsmasse sei die Angabe einer Verbundquote entbehrlich.

Die Verpflichtung zur Angabe einer Quote lasse sich nicht aus Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG i. V. m. Art. 93 Abs. 3 ThürVerf herleiten. Art. 93 Abs. 3 ThürVerf verleihe den Kommunen keine beschwerdefähige Rechtsposition. Art. 106 Abs. 7 GG wirke nicht in das Landesverfassungsrecht ein. Die Norm sei weder von der Thüringer Verfas-

sung rezipiert worden noch schreibe das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 GG ihre unmittelbare Geltung vor. Zudem verpflichte sie den Gesetzgeber nicht, eine von ihm gebildete Quote im Gesetzestext darzustellen.

Des Weiteren steigere die Nennung einer Quote die Transparenz nicht. Die Höhe der Leistungen an die Kommunen könne aus ihr nicht abgelesen werden. § 3 Abs. 1 ThürFAG gebe dagegen präzise an, welche Mittel das Land an die Kommunen weiterreiche. Die notwendigen Angaben zur Ermittlung der Ausgleichsmasse seien in der Gesetzesbegründung enthalten. Ihre Entwicklung über die Jahre lasse sich verfolgen, indem die jeweilige Ausgleichsmasse in absoluten Zahlen angegeben werde.

bb) Die Ausgleichsmasse sei entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen festgelegt worden.

(1) Der Gesetzgeber habe die Leistungsfähigkeit des Landes berücksichtigt. Dies ergebe sich aus der Gesetzesbegründung, in der ausdrücklich auf dieses Kriterium abgestellt werde.

Zur Erfassung der Kostenbelastung der Kommunen müsse auf ihre Ausgaben in der Vergangenheit zurückgegriffen werden. Die hierzu erhobenen Daten hätten ergeben, dass die Gesamtheit der Thüringer Gemeinden und Landkreise in der Lage gewesen sei, neben ihren Pflichtaufgaben freiwillige Aufgaben wahrzunehmen.

Die zurückgehenden Investitionen in den Kommunen könnten nicht zu einer Erhöhung der Zuwendungen führen. Die Gemeinden hätten über die Verwendung ihrer Mittel eigenständig entschieden und hierbei Schwerpunkte im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gesetzt. Dies führe zwangsläufig dazu, dass die Ausgaben für pflichtige Aufgaben zurückgeführt worden seien. Keinesfalls habe der Gesetzgeber sich an einem „Gestaltungsspielraum der Zuwendungsempfänger“ zu orientieren. Dies würde zu einer „Wirtschaftspolitik von unten nach oben“ führen, in welcher der Bedarf öffentlicher Haushalte von den Gemeinden über die Länder zum Bund bestimmt werde. Nur die umgekehrte Sicht sei richtig. Die Finanzmittel müssten entsprechend dem jeweilig festgestellten Bedarf verteilt werden.

(2) Dem Gesetzgeber komme ein weites Gestaltungsermessen zu, wie er die Kosten der Kommunen auf ihre Angemessenheit hin prüfe. Ihm seien Pauschalierungen und Typisierungen erlaubt, soweit sie nicht evident fehlerhaft und eindeutig widerlegbar wären.

Es entspreche der gängigen Praxis, die Gemeinden in Größenklassen einzuteilen und sodann die Ergebnisse nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu korrigieren. Dazu sei die Bildung von Korridoren sachgerecht. Dies führe nicht zu einer unzulässigen Nivellierung, die im Einzelfall überdies hinzunehmen wäre. Der Gesetzgeber dürfe im Sinne eines „Lernens vom Besten“ bekannt gewordene Spitzenergebnisse einer Gemeinde in die Prognose einbeziehen. Es sei nicht nur gerechtfertigt, sondern zwingend, dass sich der Gesetzgeber jeweils an den Kosten der wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen orientiere. Auch für die Gemeinden gelte das allgemeine Wirtschaftlichkeitsgebot.

In die Organisationshoheit der Gemeinden werde nicht eingegriffen. Diese werde nur relativ gewährt und könne durch staatliche Regelungen inhaltlich ausgestaltet werden. Dies sei durch das Thüringer Finanzausgleichsgesetz erfolgt.

Schließlich könne nicht verlangt werden, dass der Gesetzgeber bei der Ermittlung der Einnahmen ebenfalls einen Korridor bilde. Kommunale Ausgaben und Einnahmen müssten nicht nach der gleichen Methode ermittelt werden.

(3) Der Ansatz fiktiver Hebesätze sei bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse zulässig.

Das Recht der Gemeinden, Hebesätze zu bestimmen, bestehe nur im Rahmen der Gesetze. Hierzu zählten Landesgesetze, soweit dem Land nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ein Regelungsrecht zustehe. Dies sei für die Regelung des Finanzausgleichs der Fall.

Zudem sei die Berücksichtigung fiktiver Hebesätze nicht mit einer Verpflichtung vergleichbar, einen gesetzlich vorgegebenen Hebesatzrahmen auszuschöpfen. Der Gesetzgeber nutze hierbei seinen von der Verfassung eingeräumten Gestaltungsauf-

trag. Dies müsse er tun, um ein „Hebesatzdumping“ zu Lasten anderer Gemeinden zu vermeiden. Die Kommunen dürften sich nicht als alimentationsbedürftige Kostgänger des Landes verstehen, sondern müssten zuerst ihre eigenen Einnahmequellen ausschöpfen. Blieben die Kommunen hinter ihren Möglichkeiten zur Erzielung von Einkünften zurück, müsse das Land dies nicht ausgleichen.

3. Der äußerungsberechtigte Landtag hat davon abgesehen, zu dem Antrag Stellung zu nehmen.

4. Zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung hat der Verfassungsgerichtshof von der Landesregierung weitere Informationen zur Berechnung der Ausgleichsmasse angefordert. Diese betrafen das Verfahren der Korridorbereinigung und den Katalog der Pflichtaufgaben zur Erfassung der Kostenbelastung. Sie waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

B .

Der Antrag ist zulässig.

I.

Mit dem Antrag wird § 3 Abs. 1 ThürFAG angegriffen, soweit er die Ausgleichsmasse für die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben festlegt. Die Bestimmung der Mittel, die für die Erstattung von Kosten übertragener staatlicher Aufgaben zur Verfügung stehen, ist nicht Gegenstand des Verfahrens. Die sogenannte Auftragskostenpauschale ist in § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG in einem eigenen Ansatz ausgewiesen. Gegen ihre Höhe und die Art und Weise ihrer Berechnung ist in der Antragschrift nichts vorgetragen.

II.

1. Die Antragstellerin ist als Fraktion des Thüringer Landtags antragsberechtigt, Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, §§ 11 Nr. 4, 42 Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz (ThürVerfGHG). Sie hat das Verfahren ordnungsgemäß auf der Grundlage eines Beschlusses ihrer Mitglieder eingeleitet (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 1. Juli 2009 - VerfGH 38/06). Hierbei ist unerheblich, dass der Beschluss über die Durchführung eines Normenkontrollverfahrens weiter formuliert wurde als der Antrag, der vor dem Verfassungsgerichtshof gestellt wird. Entscheidend ist allein, dass dieser Antrag vom Willen der Fraktion gedeckt ist. Dies ist der Fall, da nach dem Fraktionsbeschluss „Bestimmungen des KFA in Thüringen“ und somit auch der hier streitgegenständliche § 3 Abs. 1 ThürFAG angegriffen werden sollen. Ferner ist es unschädlich, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen war. § 3 Abs. 1 ThürFAG des Gesetzentwurfs, der Gegenstand des Fraktionsbeschlusses war, ist mit der später verkündeten und hier angefochtenen Fassung identisch.

2. § 3 Abs. 1 ThürFAG ist als Landesgesetz ein geeigneter Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle. Aufgrund des objektiven Charakters dieses Verfahrens ist es unerheblich, dass der dort geregelte Ausgleichszeitraum zwischenzeitlich abgelaufen ist. Die Norm wird entsprechend dem Haushaltsgesetz in ein- oder zweijährigen Abständen geändert, da die Ausgleichsmasse nur für diese Zeiträume festgelegt wird. Es wäre mit Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf nicht zu vereinbaren, wenn nach zulässiger Antragstellung mit Ablauf des Ausgleichszeitraums die Entscheidungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs entfielen. Der kommunale Finanzausgleich als ein wesentlicher Teil der Haushaltsgesetzgebung wäre so einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogen (zur Überprüfung von Haushaltsgesetzen des Bundes: BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82, juris Rn. 51, BVerfGE 79, 311 ff.; Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Losebl., Stand Juni 2001, § 76 Rn. 18; siehe auch Verfassungsgericht Brandenburg, Urteile vom 18. Dezember 1997 - 47/96, juris Rn. 45 und vom 16. September 1999 - 28/98, juris Rn. 78).

3. Entgegen der Ansicht der Landesregierung ist das Interesse an der Klarstellung der Gültigkeit des § 3 Abs. 1 ThürFAG nicht zweifelhaft. Die Antragstellerin hat hinreichend substantiiert begründet, warum sie die Norm für verfassungswidrig hält. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 18. März 2010 (VerfGH 52/08) steht dem objektiven Interesse an einer verfassungsgerichtlichen Prüfung nicht entgegen. Der Verfassungsgerichtshof traf in diesem Urteil keine Aussage zur materiellen Rechtslage. Vielmehr wurden die kommunalen Verfassungsbeschwerden als unzulässig zurückgewiesen, da die beschwerdeführenden Gemeinden ihre Beschwerdebefugnis nicht dargelegt hatten.

Die weiteren Ausführungen der Landesregierung zum Rechtsschutzbedürfnis lassen den objektiven Charakter der abstrakten Normenkontrolle außer Acht. In dieser Verfahrensart obliegt es dem Antragsteller nicht, die Möglichkeit darzulegen, dass er oder ein Dritter in einem subjektiven Recht verletzt ist. Inwieweit durch § 3 Abs. 1 ThürFAG Rechte der Kommunen betroffen sind, ist keine Frage der Zulässigkeit des Antrags, sondern Teil der materiellen Prüfung der Norm.

C.

Der Antrag ist unbegründet. § 3 Abs. 1 ThürFAG ist mit der Thüringer Verfassung vereinbar.

I.

§ 3 Abs. 1 ThürFAG ist Teil eines Systems von Normen, das den Kommunen ihre finanzielle Ausstattung sichert.

1. Der Rahmen dieses Gesamtgefüges wird zu einem großen Teil durch das Grundgesetz gebildet. So bestimmt Art. 106 Abs. 5 und 5 a GG, dass die Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommens- und der Umsatzsteuer erhalten. In Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG sind ihnen als originäre Steuerquellen die Gewerbe- und die

Grundsteuer zugewiesen. Ebenso stehen ihnen nach dieser Vorschrift die Einnahmen aus den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern zu, soweit sie nicht nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zufließen. Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG zählt zu den Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden und damit zu ihrem Recht auf Selbstverwaltung eine mit Hebesatzrecht ausgestattete wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. Das Recht der Gemeinden, im Rahmen der Gesetze die Hebesätze der Gewerbe- und der Grundsteuer festzusetzen, ist in Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG festgelegt. Schließlich bestimmt Art. 106 Abs. 8 Satz 1 GG, dass den Kommunen für durch den Bund veranlasste Sonderbelastungen ein Ausgleich zu gewähren ist.

In Ergänzung zu diesen Regelungen ordnet Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG einen kommunalen Finanzausgleich innerhalb der Länder an. Diese haben die Kommunen an ihrem Anteil an den Gemeinschaftssteuern zu beteiligen. Welche Steuern zu diesem Verbund zählen, ist in Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG festgelegt. Eine darüber hinausgehende Beteiligung am Aufkommen der Landessteuern ist den Ländern freigestellt, Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG (vgl. hierzu: Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Juli 2011 - 32/08, juris Rn. 39 ff.).

2. Art. 93 ThürVerf bildet diesen Rahmen mit, indem er den Kommunen sowohl eigene Einnahmequellen als auch ergänzende Zuweisungen sichert. So hat nach Art. 93 Abs. 1 ThürVerf das Land dafür zu sorgen, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können und die durch die Übertragung von Aufgaben entstandenen Mehrbelastungen ausgeglichen werden. Nach Art. 93 Abs. 2 ThürVerf haben die Kommunen das Recht, eigene Steuern und andere Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben. Art. 93 Abs. 3 ThürVerf garantiert die Institution des kommunalen Finanzausgleichs und gewährleistet den Gemeinden und Landkreisen eine angemessene Beteiligung an den Steuereinnahmen des Landes.

3. § 3 Abs. 1 ThürFAG regelt in diesem durch Normen des Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung gebildeten System nur einen Teilbereich. Er bestimmt die Mittel, die den Gemeinden und Landkreisen im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes im Haushaltsjahr zufließen sollen. Die Verteilung richtet sich nach den weiteren Vor-

schriften dieses Gesetzes. Die Gesamtausstattung der Kommunen wird in dieser Norm nicht festgelegt. Diese lässt sich erst auf der Grundlage weiterer, außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes liegender Bestimmungen erfassen. Auf der Ebene des Bundes zählt hierzu das Gemeindefinanzreformgesetz, dessen Ausführung durch Rechtsverordnungen der Länder geregelt wird (vgl. Thüringer Verordnung zur Ausführung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 2. April 2009, GVBl. 368). Die weitergehenden Leistungen des Landes sind in den Einzelplänen der Fachressorts ausgewiesen (vgl. Anlage 3 und 4 des Gesetzentwurfs 2010, LT-Drs. 5/479).

4. Dieser begrenzte Regelungsbereich des § 3 Abs. 1 ThürFAG gibt die Reichweite der verfassungsgerichtlichen Prüfung vor. Die Frage, ob die finanzielle Gesamtausstattung der Thüringer Kommunen der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 91 ThürVerf hinreichend Rechnung trägt, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Hierzu müsste das Gericht bundesrechtliche und sonstige nicht streitbefangene Normen kontrollieren. Zu prüfen ist allein, ob die Festlegung der Ausgleichsmasse, die den Kommunen zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung steht, den Anforderungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf entspricht.

Der Verfassungsgerichtshof hat hierzu bereits entschieden:

a) Entsprechend der Unterscheidung eines Kern- und eines Randbereichs kommunaler Selbstverwaltung reicht die Gewährleistung des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf unterschiedlich weit. In ihrem Kernbereich garantiert die Norm den Kommunen die Mittel, die ihnen die Erfüllung aller ihrer Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben ermöglichen. Über diese Mindestausstattung hinaus gebietet die Vorschrift in ihrem Randbereich, die Kommunen in angemessenem Umfang an den Einnahmen des Landes zu beteiligen. Aus diesen unterschiedlichen Garantien folgen die Parameter, nach denen die den Gemeinden und Landkreisen zu gewährenden Mittel zu bemessen sind. Die Mindestausstattung bestimmt sich allein nach der Kostenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen. Die darüber hinaus gehende angemessene Ausstattung richtet sich zudem nach den Einnahmen des Landes, ist also von dessen Leistungskraft abhängig (VerfGH 28/03, S. 38 ff.).

b) Aus dieser Struktur des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf lassen sich auch die Anforderungen ableiten, die an das Verfahren zur Festlegung der Ausgleichsmasse zu stellen sind. Die Einstellung der oben genannten Parameter in die gesetzgeberische Entscheidung dient der Sicherung eines gerechten, transparenten und rationalen Systems der Finanzverteilung, welches nicht bloß politischem Belieben unterliegt. Sie sind in einem Verfahren zu bestimmen, das eine verfassungsgerichtliche Kontrolle ermöglicht. Dabei können die Parameter keine festen Größen sein, sondern ihre Gewichtung und wertende Bestimmung hängt von rechtlichen und tatsächlichen Rahmendaten ab. Dies gilt in besonderer Weise für die Kostenbelastung der Kommunen. Hier führen neue Pflichtaufgaben oder die Erhöhung von Standards regelmäßig zu steigenden Lasten. Hierbei trifft den Gesetzgeber eine gesteigerte Beobachtungspflicht (VerfGH 28/03, S. 50 u. 69 f.).

c) Dem Verfassungsgerichtshof ist dabei eine direkte Kontrolle des Ergebnisses insofern verwehrt, als dieses zu einem großen Teil Ausdruck politischer Wertungen in Ausnutzung eines breiten Abwägungs- und Einschätzungsspielraums ist. Aus dem „politischen“ Charakter finanzausgleichsrechtlicher Entscheidungen des Gesetzgebers folgt jedoch nicht, dass auf eine inhaltliche Kontrolle dieser Materie ganz verzichtet werden muss oder darf. Geboten ist eine Überprüfung, inwieweit die Parameter berücksichtigt und die Ermittlungs- und Beobachtungspflichten erfüllt wurden. Hierbei kann der Verfassungsgerichtshof insbesondere feststellen, ob dem Gesetzgeber bei der Ermittlung der Grundlagen seiner Berechnung, seinen Prognosen und Wertungen Fehler unterlaufen sind, die mit den Gewährleistungen der Art. 91 Abs. 1 und 2 sowie Art. 93 ThürVerf nicht zu vereinbaren sind (VerfGH 28/03, S. 49 f.).

5. Den Gesetzgeber trifft mithin eine gesteigerte Begründungspflicht. Er hat näher auszuweisen, also transparent werden zu lassen, nach welchen Grundsätzen er die für den kommunalen Finanzausgleich im Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Mittel festgestellt hat, er die ihm zustehenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielräume gesehen und nicht fehlerhaft im obigen Sinne ausgefüllt hat.

Im Rahmen eines Modells für eine Bedarfsermittlung auf der Grundlage der gegebenen und zu erzielenden Einnahmen sowie tatsächlicher bzw. erwartbarer Kostenlas-

ten der kommunalen Gebietskörperschaften bei Erfüllung ihrer Aufgaben ist der Gesetzgeber gehalten, diese Parameter zu ermitteln und wertend zu gewichten. Letzteres folgt schon daraus, dass entsprechende Gesamterhebungen bei den Kommunen nicht notwendig das tatsächliche Einnahme- und Ausgabevolumen bei der jeweiligen Einnahmeart bzw. Pflichtaufgabe abbilden können. Einer etwaigen Erhebung sind in aller Regel schon dadurch Grenzen gesetzt, dass Art und Umfang der Beteiligung nicht vollständig sein können und die verfügbare Datenbasis nicht hinreicht. Wertungen gehen bereits auf dieser Ebene der Datenerfassung ein.

Die Erfassung der Parameter kann zugleich gebieten, erfahrungsgestützte Prognosen einzubeziehen, wenn auf eine gesicherte Informationsbasis bezüglich der Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften für einzelne Aufgabenbereiche nicht zurückgegriffen werden kann. Dies gilt etwa auch dann, wenn Einnahmemöglichkeiten der Kommunen nicht voll ausgeschöpft werden oder wenn Kosten für bestimmte Aufgaben in der Vergangenheit nicht entstanden, sich geändert haben oder weggefallen sind. Wegen des Zukunftsbezugs des kommunalen Finanzausgleichs können allgemeine Veränderungen der Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben, so etwa die allgemeine Personalkosten- und Preisentwicklung, oder andere gewichtige Gründe eine eigenständige Erfassung erfordern.

II.

Nach diesen Grundsätzen ist § 3 Abs. 1 ThürFAG 2010 mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf vereinbar. Die Ausgleichsmasse wurde nach der Kostenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen sowie der Leistungskraft des Landes bestimmt. Bei der Berechnung dieser Parameter hat der Gesetzgeber sein Ermessen in verfassungsgemäßer Weise ausgeübt und die Anforderungen an ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren beachtet.

1. Die Feststellung der Kostenbelastung der Kommunen gründet auf einer hinreichend ermittelten Tatsachenbasis. Hierauf aufbauend stellt der Gesetzgeber in dem

notwendigen Umfang Prognosen an. Seine Wertung, nach der die Aufwendungen der Kommunen nicht im vollen Umfang angemessen sind, ist von Verfassung wegen nicht zu beanstanden.

a) In die Ermittlung der Kostenbelastung der Kommunen haben regelmäßig neben tatsächlichen auch prognostische und wertende Elemente einzufließen. Von wesentlicher Bedeutung ist hierbei die Erfassung der Aufgaben, welche die Kommunen zu erfüllen haben. Hierbei reicht es nicht aus, den jeweiligen Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes einen einmal festgestellten Bestand zu Grunde zu legen. Vielmehr trifft den Gesetzgeber in diesem Bereich eine besondere Beobachtungspflicht: Werden die Kommunen verpflichtet, neue Aufgaben wahrzunehmen, führt dies in der Regel unmittelbar zu einer steigenden Belastung. Gleiches gilt, wenn die gesetzlichen Standards erhöht werden, nach denen bereits bestehende Aufgaben zu erfüllen sind (vgl. allgemein zu den Ermittlungspflichten im Gesetzgebungsverfahren: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-09, juris Rn. 213 ff.; zur Mehrbelastung durch neue pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben: Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97, LKV 2001, 223, 225).

Des Weiteren erfordert die Berechnung der Kostenbelastung Prognosen. Der kommunale Finanzausgleich ist Teil der Haushaltsplanung und legt die Ausgleichsmasse für einen zukünftigen Zeitraum fest. Diese Zukunftsbezogenheit verlangt, die Entwicklung allgemeiner Kostenfaktoren, wie etwa steigende Verbraucherpreise oder Änderungen von Tarifverträgen, in den Blick zu nehmen. Zudem stehen bei Festlegung der Ausgleichsmasse die Kosten neu hinzugekommener Aufgaben oder die Auswirkungen veränderter Standards regelmäßig nicht fest. Auch diese Mehrbelastungen sind abzuschätzen und in die Berechnung einzubeziehen (vgl. zu Prognosen im Rahmen des Finanzausgleichs: Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Juli 2011 - 32/08, juris Rn. 64; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-09, juris Rn. 218 f.).

Soweit der Gesetzgeber Durchschnitte bildet, ist die Bestimmung der Kostenbelastung der Kommunen hiermit nicht abgeschlossen. Er ist befugt, die von ihm ermittel-

ten Aufwendungen auf ihre Angemessenheit zu prüfen (VerfGH 28/03, S. 72). Dabei ist das Wirtschaftlichkeitsgebot zu beachten. Wie die gesamte öffentliche Hand sind die Kommunen zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet, § 53 Abs. 2 Satz 1 der Thüringer Kommunalordnung (vgl. zum Wirtschaftlichkeitsgebot auch Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-09, juris Rn. 219; Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97, LKV 2001, 223, 226).

b) Der Gesetzgeber hat diese Anforderungen beachtet. Die Grundlagen der Berechnung wurden in einem Verfahren ermittelt, das den Anforderungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf gerecht wird (aa). Die Kürzung der Durchschnittskosten hält einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle stand (bb).

aa) Die Erfassung der Kostenbelastung der Kommunen für das Jahr 2010 gründet auf nachvollziehbar ermittelten Tatsachen und bezieht notwendige Prognosen mit ein. Der Gesetzgeber nimmt mit dem gewählten Revisionsverfahren die gebotenen Maßgaben auf, die für das Gesetz 2008/2009 leitend gewesen sind, und schreibt sie fort.

(1) Der Gesetzgeber hat einen weiten Spielraum, nach welcher Methode er den Aufgabenbestand und die Aufwendungen der Kommunen bestimmt. Es liegt in seinem Ermessen, wie weit er bereits in diesem Verfahrensschritt pauschaliert und typisiert, indem er etwa Aufgaben zu Gruppen zusammenfasst oder bei seiner Ermittlung Schwerpunkte nach der Kostenintensität der wahrzunehmenden Aufgaben setzt. Bei der Erfassung der Kosten, die für die Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben aufzuwenden sind, ist nicht in dem Maß zu differenzieren und präzisieren wie bei der Ermittlung der Aufwendungen zur Berechnung der Auftragskostenpauschale. Bei der Übertragung staatlicher Aufgaben sind nach dem in Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verankerten Konnexitätsprinzip die entstehenden angemessenen Kosten in vollem Umfang zu erstatten. Für den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben gewährleistet Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf keinen derartigen vollständigen Ausgleich. Er sichert den Kommunen in seinem Kernbereich lediglich die Finanzausstattung, die ihnen die

Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Ausgaben ermöglicht (VerfGH 28/03, S. 53 und 72 f.).

(2) Danach liegt die Entscheidung des Gesetzgebers, die Kosten der Selbstverwaltungsaufgaben einzeln zu erfassen, innerhalb seines Ermessens. Es besteht keine Verpflichtung, darüber hinaus einen kommunalen „Investitionsbedarf“ gesondert in die Berechnung einzustellen.

Die Mittel, die den Kommunen für investive Zwecke zugewiesen werden, sind in der Ausgleichsmasse enthalten. Sie werden im Rahmen der Schlüsselzuweisungen auf die Gemeinden und Landkreise verteilt (vgl. Gesetzesbegründung 2008/2009, LT-Drs. 4/3160, S. 41 sowie den Aufgabenkatalog zur Ermittlung der Kostenbelastung, Anlage zum Schriftsatz der Landesregierung vom 24. August 2011). Daneben sind investive Ergänzungszuweisungen für besonders geregelte Fälle vorgesehen (vgl. § 25 ThürFAG für Schulbauten).

Mit dieser weitgehenden Eingliederung investiver Zuweisungen in die Schlüsselmasse hat der Gesetzgeber den Anforderungen entsprochen, die der Verfassungsgerichtshof in dem Urteil VerfGH 28/03 aufgestellt hat. Investive Sonderzuweisungen sind nur eingeschränkt zulässig. Als zweckgebundene Leistungen gefährden sie das Recht auf Selbstverwaltung, wenn sie nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen stehen (VerfGH 28/03, S. 75 f. zu § 26 ThürFAG in der Fassung des Gesetzes vom 11. Februar 2003).

Die Forderung der Antragstellerin nach einem kommunalen Finanzausgleich, der sich an einem „Gestaltungsspielraum der Gemeinden“ zu orientieren habe, lässt sich jenseits der Mindestausstattung auch für freiwillige Aufgaben nicht auf rechtliche Erwägungen stützen. Zwar verpflichtet Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf das Land, den Kommunen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Jedoch lassen sich aus ihm keine Ansprüche herleiten, ihnen neue Aufgabenfelder zu erschließen und zu finanzieren.

(3) Der Gesetzgeber ist seiner Pflicht nachgekommen, die Entwicklung der Kostenbelastung zu beobachten und soweit notwendig zu prognostizieren. Weder aus dem Vortrag der Antragstellerin noch aus den Gesetzesmaterialien ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass Ansatz und Methode seiner Einschätzungen offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar wären (vgl. ebenso zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Prognosen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs: Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Juli 2011 - 32/08, juris Rn. 64; Urteil vom 11. Dezember 2007 - 10/06, juris Rn. 53; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-09, juris Rn. 219 f.).

Ausgehend vom Stichtag 31. Dezember 2005 wird in der Gesetzesbegründung 2008/2009 ausführlich dargestellt, welche Mehrbedarfe sich aus Veränderungen von Bestand und Umfang der Aufgaben ergeben. So werden insbesondere die Belastungen aus der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II und XII sowie nach dem Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz gesondert betrachtet. Ebenso werden kostensteigernde Faktoren, wie der Anstieg von Verbraucherpreisen und Tarifierhöhungen, mit in die Berechnung einbezogen (LT-Drs. 4/3160, S. 33 ff.).

Die so ermittelten Zahlen wurden für das Jahr 2010 fortgeschrieben. Auch hier ist in der Begründung des Gesetzentwurfs eingehend erläutert, welche Mehrbedarfe sich aus hinzugekommenen Aufgaben oder der Änderung von Standards ergeben. Insbesondere ist angegeben, welche zusätzlichen Kosten aus der Novellierung des Kindertageseinrichtungsgesetzes zu erwarten sind und wie die Entwicklung der Kosten für Sozialhilfe zu prognostizieren ist (LT-Drs. 5/479, S. 11 ff.).

(4) Die Bildung von Durchschnittswerten innerhalb einzelner Gemeindegrößenklassen liegt innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums.

Die Größe der Gemeinden ist ein sachgerechtes Kriterium, um die Daten auszuwerten und aussagekräftige Werte zu erhalten. Mit der Differenzierung nach Größenklassen kann insbesondere die unterschiedliche Intensität berücksichtigt werden, in der Pflichtaufgaben wahrgenommen werden (vgl. LT-Drs. 4/3160, S. 26 f.). Der Gesetzgeber durfte hierbei auch eine eigene Klasse von Gemeinden bis zu 500 Ein-

wohnern bilden. Eine verfassungswidrige Benachteiligung dieser Gemeinden ist damit nicht verbunden. Vielmehr wurde ihre Kostenbelastung nach derselben Methode berechnet wie die der anderen Kommunen. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot wäre erst verletzt, wenn diese Kleinstgemeinden bei der Verteilung der Ausgleichsmasse ohne sachlichen Grund gegenüber größeren Kommunen schlechter gestellt würden (hierzu: Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 30. Juni 2011 - LVerfG 10/10, juris).

bb) Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, die Durchschnittskosten auf ihre Angemessenheit zu prüfen, indem er sich an den wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen orientiert. Die von ihm hierbei angewandte Methode eines Korridors hält einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle stand.

(1) Die Thüringer Verfassung gibt dem Gesetzgeber nicht vor, nach welcher Methode er die Aufwendungen der Kommunen auf ihre Angemessenheit zu prüfen hat. Sie stellt es ihm frei, die Maßstäbe seiner Prüfung in einem Gesetz allgemein festzulegen oder in dem jeweiligen Verfahren gesondert zu bestimmen (VerfGH 28/03, S. 51). Ebenso liegt es in seinem Ermessen, welchen Ansatz er für die Verwirklichung des Wirtschaftlichkeitsgebots wählt. So kann die Grenze einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung weitgehend pauschalierend bestimmt werden, indem etwa Synergieeffekte geschätzt werden, die aus der Wahrnehmung einer Vielzahl von Aufgaben folgen (vgl. zur Auftragskostenpauschale: VerfGH 28/03, S. 55 f.; Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97, LKV 2001, 223, 226). Darüber hinaus ist es möglich, die Angemessenheit der Aufwendungen anhand konkreter Einsparmöglichkeiten zu prüfen. Dabei sind die Potentiale für Kostensenkungen desto genauer zu ermitteln und zu begründen, je höher sie eingeschätzt werden. Grenze einer jeden Kürzung bleibt, dass die Kommunen die Einsparungen durch eigene zumutbare Anstrengungen erreichen können (vgl. zur Interessenquote: VerfGH 28/03, S. 56).

(2) Nach diesen Grundsätzen ist die Kürzung der Durchschnittswerte mit den Gewährleistungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf zu vereinbaren. Es liegt innerhalb der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, dass nur die Aufwendungen einer

wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung entsprechen, die innerhalb eines Korridors von 50 bis 100% der durchschnittlichen Kosten liegen. Die Antragstellerin behauptet nicht, dass den überdurchschnittlich teuer arbeitenden Kommunen die Senkung ihrer Kosten nicht möglich und zumutbar wäre. Auch aus den im Verfahren beigezogenen Materialien ergeben sich hierfür keine Anhaltspunkte. Ebenso wenig ist ersichtlich, dass die Gemeinden und Landkreise ihre Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllen könnten. Gegen eine solche Annahme spricht bereits der Umfang, in dem sich die Korridorbildung auf die Ausgleichsmasse auswirkt:

Einem Kürzungsbetrag von 369 499 367 Euro stehen Gesamtausgaben für Pflichtaufgaben von 4 003 404 636 Euro gegenüber. Der ungedeckte Finanzbedarf in diesem Bereich beträgt 3 250 727 741 Euro. Gekürzt wurden nur die Aufwendungen, die nicht gesondert ermittelt wurden. Sie sind mit 2 444 889 930 Euro angegeben (vgl. Angaben für das Jahr 2009, Anlage 1 der Gesetzesbegründung 2008/2009, LT-Drs. 4/3160). Prozentual ist demnach eine Kürzung von ca. 11% des ungedeckten Finanzbedarfs im pflichtigen eigenen Wirkungskreis übernommen worden (0,37 Milliarden Euro zu 3,25 Milliarden Euro). Auch dieser Prozentsatz bietet keine Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Prüfung der Angemessenheit der Kosten orientiert an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

(3) Der gebildete Korridor für die Kürzung der Gesamtausgaben genügt den Anforderungen an ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren. Der Gesetzgeber durfte die statistische Bereinigung der gemeldeten Daten und die Angemessenheitsprüfung in einem Schritt vornehmen.

Mit der Bildung eines Korridors werden zwei Ziele verfolgt. Einerseits sichert er die statistische Validität der gemeldeten Daten, indem offensichtlich fehlerhafte Angaben („Ausreißer“) aus der Berechnung ausgeschlossen werden. Andererseits ist er Teil der Angemessenheitsprüfung, indem die Kosten der wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen den Maßstab für die Bedarfsermittlung ergeben.

Es liegt innerhalb des gesetzgeberischen Ermessens, diese beiden Verfahrensschritte zusammenzufassen. Die statistische Bereinigung war notwendig, da die ge-

meldeten Daten nicht in vollem Umfang plausibel waren. So stimmten die gemeldeten Gesamtausgaben nicht mit den tatsächlichen Ausgaben in der Rechnungsstatistik überein. Zudem wichen die Meldungen für die einzelnen Aufgaben auch innerhalb einer Größenklasse erheblich voneinander ab (vgl. LT-Drs. 4/3160, S. 28 und Anlage 2 des Schriftsatzes der Landesregierung vom 28. Juli 2011).

(4) Die Einwände der Antragstellerin sind nicht geeignet, die Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens in Zweifel zu ziehen. Das von ihr angeführte Verbot der Nivellierung hindert den Gesetzgeber nicht, die Aufwendungen der Kommunen auf ihre Angemessenheit zu prüfen. Es beansprucht Geltung bei der Verteilung der Ausgleichsmasse auf die einzelnen Kommunen. Danach darf der Finanzausgleich nicht dazu führen, dass die Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden eingeebnet oder gar überkompensiert werden (vgl. Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII-09, juris Rn. 92; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf.15-VIII-05, juris Rn. 239; Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 11. Dezember 2007 - 10/06, juris Rn. 71; zur Übernivellierung: VerfGH 28/03, Seite 74 f.).

Ebenso wenig ergeben sich Bedenken aus dem Grundsatz der Systemgerechtigkeit (hierzu: Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26. August 2010 - Vf. 129-VIII-09, juris Rn. 112; Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII-09, juris Rn. 95; Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 6. Juli 1993 - 9/92, juris Rn. 32). Unabhängig von seiner dogmatischen Begründung und seiner Reichweite verbietet dieses Prinzip nicht, dass die Kostenbelastung der Kommunen im Unterschied zu ihren Steuereinnahmen nach bereinigten Durchschnittswerten berechnet wird. Vielmehr verlangt das System des kommunalen Finanzausgleichs, dass die Finanzkraft der Kommunen in vollem Umfang bedarfsmindernd berücksichtigt wird (siehe hierzu unten C. II. 2).

Schließlich hat der Gesetzgeber bei der Angemessenheitsprüfung die Organisationshoheit der Kommunen hinreichend in seine Abwägung einbezogen. Die entsprechenden Erwägungen sind in der Begründung des Gesetzentwurfs 2008/2009 enthalten (LT-Drs. 4/3160, S. 27 ff.).

Nicht richtig ist allerdings die dortige Behauptung, der Thüringer Verfassungsgerichtshof habe diese Art der Korridorbildung bereits „ausdrücklich anerkannt“. In der Entscheidung VerfGH 28/03 wird nicht die Frage beantwortet, wie die Kosten der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auf ihre Angemessenheit zu prüfen sind. Die Ausführungen im Urteil beziehen sich auf die Berechnung des Mehrbelastungsausgleichs nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf. Hierzu hat der Verfassungsgerichtshof unter anderem festgestellt, dass die Auftragskostenpauschale in einer Verordnung bestimmt werden darf. Diese Verordnung, in deren Entwurf die Bildung eines Korridors erklärt wird, war nicht Gegenstand der Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof (s. VerfGH 28/03, S. 17 und 60 ff.).

Unabhängig hiervon lassen die weiteren Erwägungen im Gesetzentwurf erkennen, dass die Bedeutung der Organisationshoheit erfasst und in die Abwägung eingestellt wurde. Der Gesetzgeber berücksichtigt, dass ihm bei der Prüfung, ob die Kosten der Kommunen im eigenen Wirkungskreis angemessen sind, Grenzen gesetzt sind. Ausgehend von der Gestaltungsfreiheit der Kommunen wird betont, dass ihnen die Möglichkeit verbleiben muss, über Art und Umfang der Aufgabenerfüllung selbständig zu entscheiden.

Der Gesetzgeber kommt zu dem Ergebnis, dass diese Grenze eingehalten ist. Nach dem Ergebnis seiner Abwägung ist es den Kommunen weiterhin möglich, ihr Ermessen auszuüben und Prioritäten bei der Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben zu setzen. Gegen diese Einschätzung wird in der Antragsschrift nichts vorgebracht. Die Antragstellerin behauptet nicht, die gesetzgeberische Bewertung beruhe auf einem fehlerhaft ermittelten Sachverhalt. Ebenso wenig nennt sie Anhaltspunkte, aus denen sich ergeben könnte, den Kommunen seien selbständige Entscheidungen im eigenen Wirkungskreis nicht mehr möglich.

2. Der Gesetzgeber hat die Finanzkraft der Gemeinden frei von Abwägungsfehlern festgelegt. Die Anrechnung realisierbarer Einnahmemöglichkeiten entspricht den Gewährleistungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 ThürVerf.

a) Die Finanzkraft der Gemeinden umfasst nach allgemeiner Auffassung nicht nur die tatsächlich erzielten Einnahmen, sondern auch das Aufkommen, das aus eigener Entscheidung unter Berücksichtigung struktureller Gegebenheiten rechtlich erreichbar ist. Lediglich hinsichtlich der Einnahmen aus Abgaben, deren Regelung der Zuständigkeit der Gemeinden entzogen ist, sind tatsächlich erzielte Einkünfte und Finanzkraft identisch. Beruht die Höhe der Abgaben dagegen auf einer autonomen Entscheidung der Gemeinden, sind weitere zu erzielende Einnahmen grundsätzlich hinzuzurechnen (BVerfG, Urteil vom 27. Mai 1992 - 2 BvF 1/88, juris Rn. 267, BVerfGE 86, 148 ff.; Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 1. Dezember 1998 - VerfGH5/97, juris Rn. 59; Urteil vom 9. Juli 1998 - VerfGH 16/96, juris Rn. 109; Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 - 28/98, juris Rn. 103; Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juni 2006 - LVG 7/05, juris Rn. 134).

Dieses Verständnis der Finanzkraft ist auch der Bestimmung der Ausgleichsmasse in § 3 Abs. 1 ThürFAG zugrunde zu legen. Der kommunale Finanzausgleich dient der Ergänzung der Einnahmekraft der Gemeinden und Landkreise, § 2 Abs. 1 ThürFAG. Das Land kommt so seiner Verpflichtung nach, die rechtlichen und tatsächlichen Daseinsgrundlagen der Kommunen zu schaffen und zu erhalten. Die Gemeinden und Landkreise sind ihrerseits verpflichtet, ihren Bedarf soweit wie möglich aus eigenen Kräften zu decken. Hierzu haben sie die gesetzlichen und organisatorischen Möglichkeiten auszuschöpfen (VerfGH 28/03, S. 32). Eröffnet der Gesetzgeber den Kommunen diese Einnahmequellen, kann er sie gleichzeitig verpflichten, diese auch zu nutzen. Derartige Verpflichtungen lassen sich vor der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung rechtfertigen (vgl. Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 31. Mai 2005 - 4 KO 1499/04, juris Rn. 38).

b) Danach zählen zur Finanzkraft der Gemeinden auch mögliche Steuermehreinnahmen, soweit sie nach den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten zu realisieren sind.

aa) Die von der Antragstellerin vorgebrachten Bedenken greifen nicht durch. Die Anrechnung fiktiver Hebesätze berührt nicht das Recht der Kommunen aus Art. 93

Abs. 2 ThürVerf, eigene Steuern nach Maßgabe der Gesetze zu erheben. Hierbei kann offen bleiben, ob das Recht, den Hebesatz einer bundesrechtlich geregelten Steuer festzusetzen, von Art. 93 Abs. 2 ThürVerf umfasst wird. Die dort gewährleistete Abgabenhöhe garantiert den Kommunen zunächst nur, dass der Landesgesetzgeber eine Ermächtigung zur Erhebung kommunaler Abgaben schafft. Dies hat er mit dem Kommunalabgabengesetz getan.

Unabhängig hiervon greift § 3 Abs. 1 ThürFAG nicht in das Hebesatzrecht der Gemeinden ein. Die Norm bestimmt lediglich den Betrag, der in einem Haushaltsjahr im Rahmen des Finanzausgleichs zur Verfügung steht. Sie ist Teil der Landeshaushaltsgesetzgebung und begründet keine Rechte und Pflichten, § 3 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (BGBl. I 1969, 1273).

bb) Ebenso kann offen bleiben, inwieweit die von der Antragstellerin in diesem Zusammenhang zitierten Art. 28 Abs. 2 Satz 3 und 106 Abs. 6 Satz 1 und 2 GG in einem Verfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof Prüfungsmaßstab sein können. Ein Verstoß gegen diese Gewährleistungen durch § 3 Abs. 1 ThürFAG ist ausgeschlossen. Wie dargelegt, begründet diese Norm keine Rechte und Pflichten. Die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft der Gemeinden wird von der Anrechnung möglicher Steuereinnahmen nicht berührt. Unabhängig von dem fiktiven Hebesatz, der bei der Berechnung der Ausgleichsmasse angewendet wird, verbleiben die tatsächlich erhobenen Steuern bei den Gemeinden. Ihnen wird nicht vorgeschrieben, einen bestimmten Hebesatz festzulegen.

cc) Auch im Übrigen ist kein Abwägungsfehler des Gesetzgebers zu erkennen. Es fehlen Anhaltspunkte dafür, dass die von ihm angenommenen Mehreinnahmen nicht zu realisieren sind oder durch negative Effekte einer Steuererhöhung aufgezehrt werden könnten. Der Hebesatz entspricht dem der ostdeutschen Flächenländer. Die Antragstellerin nennt keine Gründe, warum es den Thüringer Gemeinden nicht möglich und zumutbar sein soll, diesen Hebesatz festzulegen.

3. In § 3 Abs. 1 ThürFAG 2010 und der Begründung des Gesetzentwurfs ist hinreichend belegt, dass bei der Festlegung der Ausgleichsmasse die Leistungskraft des

Landes berücksichtigt wurde. Die Thüringer Verfassung verpflichtet den Gesetzgeber nicht, die Beteiligung der Kommunen an dem Landesanteil der Gemeinschaftssteuern in einer Quote auszuweisen.

a) In § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG 2010 ist als sogenannter weiterer Ansatz ein Betrag von 121 900 000 Euro angegeben. Nach § 3 Abs. 1 Satz 3 ThürFAG entspricht dieser Wert 2,25 vom Hundert der Verbundgrundlagen auf der Basis der November-Steuerschätzung des Jahres 2009. Im Gesetzesentwurf 2010 wird erläutert, dass es sich hierbei um den Teil der Ausgleichsmasse handelt, der über die finanzielle Mindestausstattung hinausgeht und an die Leistungskraft des Landes gekoppelt ist. Zudem wird erklärt, wie sich dieser Anteil gegenüber dem Vorjahr entwickelte. Danach wurde der leistungskraftabhängige Teil wegen des Absinkens der Verbundgrundlagen um 13 100 000 Euro reduziert (LT-Drs. 5/479, S. 11 und 27).

b) Der Gesetzgeber ist nach der Thüringer Verfassung nicht verpflichtet, über diese Angaben hinausgehend die gesamte Ausgleichsmasse in einer Quote zu den hierfür zur Verfügung stehenden Landeseinnahmen auszuweisen.

Die Thüringer Verfassung enthält keine Vorschrift, wie die Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes auszuweisen ist. Art. 93 Abs. 3 ThürVerf schreibt nur vor, dass ein Gemeindefinanzausgleich stattzufinden hat. Zu der Frage, ob diese Beteiligung in einer absoluten Zahl oder einer Quote wiederzugeben ist, enthält die Norm keine Aussage. Auch aus den verfahrensbezogenen Anforderungen zur Bildung der Ausgleichsmasse, die in Art. 93 Abs. 1 ThürVerf verankert sind, lässt sich keine Verpflichtung zur Angabe einer Verbundquote herleiten. Im bedarfsorientierten Modell besteht für sie keine Notwendigkeit.

Aus einer Quote lassen sich keine Rückschlüsse ziehen, ob das Land seiner Pflicht zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen nachgekommen ist. Sie lässt nicht erkennen, inwieweit die Ausgleichsmasse dem Bedarf der Gemeinden und Landkreise entspricht. Die Parameter der Kostenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen werden durch sie nicht abgebildet. Zur Verdeutlichung der dynamischen Komponente des Finanzausgleichs reicht es aus, den Teil der Ausgleichsmasse in

einem Prozentsatz anzugeben, der von der Leistungskraft des Landes abhängig ist. Dies ist mit § 3 Abs. 1 Satz 3 ThürFAG geschehen.

Entgegen der Ansicht der Antragstellerin kann aus der Höhe der Verbundquote nicht abgeleitet werden, ob das Land die Kommunen im Vergleich zu vorhergehenden Ausgleichszeiträumen besser oder schlechter stellte. Unabhängig davon, dass keine verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht, einen solchen Vergleich zu ermöglichen, wäre die Darstellung der Ausgleichsmasse in einer Quote hierzu ungeeignet. Ihre Höhe sagt nichts darüber aus, ob die Kommunen im Verhältnis zu ihrer veränderlichen Kostenbelastung und Finanzkraft mehr oder weniger Mittel erhielten.

Schließlich lässt sich die Quote in einem einzigen Schritt selbst errechnen, falls hierfür ein Bedürfnis bestehen sollte. Hierzu ist lediglich die Ausgleichsmasse nach § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG 2010 durch die Einnahmen des Landes zu teilen, die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehen.

c) Es kann offen bleiben, ob Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG den Gesetzgeber verpflichtet, den Betrag, der aus dem Landesanteil an den Gemeinschaftssteuern den Kommunen zufließt, in einer Quote festzulegen (vgl. hierzu Wohltmann, Der Landkreis 2010, 464, 466). Diese Norm des Grundgesetzes ist in einem Verfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof kein Prüfungsmaßstab.

Wie dargelegt, ist § 3 Abs. 1 ThürFAG Teil eines Systems, das von Normen des Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung geprägt wird (s. oben C. I.). Von dieser teilweisen Regelung der kommunalen Finanzausstattung durch Vorschriften des Grundgesetzes ist die Frage zu unterscheiden, welches Gericht die Einhaltung der jeweiligen Bestimmungen zu kontrollieren hat. Maßstab der Prüfung durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof ist die Landesverfassung, Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf. Er prüft die Übereinstimmung eines Gesetzes mit Normen des Grundgesetzes nur, soweit diese Bestandteil der Landesverfassung sind. Für Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG ist ein solches Hineinwirken in die Thüringer Landesverfassung zu verneinen.

aa) Auszugehen ist von dem Grundsatz, dass die Verfassungsräume von Bund und Freistaat Thüringen selbständig nebeneinander stehen. Für das „Hineinlesen“ einer grundgesetzlichen Norm in die Thüringer Verfassung bedarf es einer besonderen Rechtfertigung. Aufgrund der Verfassungsautonomie des Freistaates muss feststehen, dass für die Aufnahme einer weiteren, in der Verfassungsurkunde nicht enthaltenen Regelung eine Notwendigkeit besteht. Zudem darf die stillschweigende Rezeption nicht dem Willen des Landesverfassungsgebers widersprechen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00, juris Rn. 56 ff., BVerfGE 103, 332 ff.).

Ungeschriebener Bestandteil einer Landesverfassung können demnach allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze sein, die schriftlich formuliert nur im Grundgesetz zu finden sind, aber als Element eines jeden demokratischen Rechtsstaats zu gelten haben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zählen hierzu insbesondere die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung (Art. 20 Abs. 3 GG) oder der Primat des Völkerrechts vor innerstaatlichem Recht (Art. 25 GG). Ebenso wurde ein Hineinwirken bejaht für wesentliche verfassungsrechtliche Garantien wie die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) oder den Status politischer Parteien (Art. 21 GG). Dagegen wirken Kompetenznormen des Grundgesetzes nicht in eine Landesverfassung ein. Sie müssen nicht in Landesverfassungsrecht umgewandelt werden. Durch sie werden die Länder unmittelbar berechtigt, in dem vom Bund bestimmten Umfang tätig zu werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00, juris Rn. 67 ff. und 84, BVerfGE 103, 332 ff.).

bb) Danach ist nicht zu prüfen, ob Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG den Gesetzgeber zur Ausweisung einer Verbundquote verpflichtet. Die Norm schreibt zum einen die Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern vor. Dieser Gehalt der Vorschrift ist durch die fehlende Angabe einer Quote nicht betroffen. Zum anderen bestimmt sie die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers, die Höhe der Beteiligung festzulegen. Insoweit ist sie eine grundgesetzliche Kompetenznorm, die das Land unmittelbar zu einer gesetzlichen Regelung berechtigt. Darüber hinaus enthält Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG weder einen allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz noch eine für den demokratischen Rechtsstaat wesentliche Garantie. Ob die Beteiligung

an den Gemeinschaftssteuern in einem Prozentsatz oder einer absoluten Zahl angegeben wird, ist lediglich eine formale Frage.

D.

Das Verfahren ist kostenfrei, § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG. Auslagen sind nicht zu erstatten, § 29 Abs. 2 ThürVerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Lindner

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Dr. Habel

Heßelmann

Dr. Martin-Gehl

Pollak

Prof. Dr. Ruffert

Prof. Dr. Schwan

Entscheidung: URTEIL

Sachgebiet(e)

Gerichtstyp VerfGH

Gerichtsort Rheinland-Pfalz

Datum 14.02.2012

Aktenzeichen VGH N 3/11

Titel Verfassungsrecht

Text

 Verkündet am 14. Februar 2012

gez. Salzig

Justizbeschäftigte als Urkunds-
beamtin der Geschäftsstelle

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz

Urteil

Im Namen des Volkes

In dem Normenkontrollverfahren

betreffend §§ 5 bis 13 des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung des Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Landeshaushalts-gesetzes 2007/2008 vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421) und den Ansätzen für die Finanzausgleichsmasse im Haushaltsplan für das Jahr 2007

Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 15. Dezember 2010 – 2 A 10738/09.OVG –

Beteiligte des Ausgangsverfahrens:

1. Landkreis Neuwied, vertreten durch den Landrat, Wilhelm-Leuschner- Straße 9, 56564 Neuwied,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Cornelius, Bartenbach, Haesemann & Partner, Bismarckstraße 11-13, 50672 Köln

2. Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Minister des Innern, für Sport und Infrastruktur, Schillerplatz 3-5, 55116 Mainz,

Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Rainer Wernsmann, Johann-Bergler-Straße 8, 94032 Passau

3. Vertreter des öffentlichen Interesses – Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz –, Ernst-Ludwig-Straße 3, 55116 Mainz

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der münd-lichen Verhandlung vom 30. Januar 2012, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Meyer
Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Steppling
Präsident des Landessozialgerichts Bartz
Präsident des Oberlandesgerichts Kestel
Landrat Dr. Saftig
Universitätsprofessor Dr. Hufen
Universitätsprofessor Dr. Robbers
Kreisverwaltungsdirektorin Nagel
Rechtsanwältin JU Dr. Theis LL.M.

für Recht erkannt:

§§ 5 bis 13 des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung des Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Landeshaushaltsgesetzes 2007/2008 vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421) und den Ansätzen für die Finanzausgleichsmasse im Haushaltsplan für das Jahr 2007 sind nach Maßgabe der Gründe mit Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz unvereinbar.

Dasselbe gilt für die entsprechenden Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen sämtlicher Folgejahre.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens bis zum 1. Januar 2014 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen. Diese Neuregelung kann sich auf die Zeit ab dem 1. Januar 2014 beschränken. Bis zum Inkrafttreten der Neuregelung – längstens bis zum 31. Dezember 2013 – bleiben die von der Unvereinbarkeitserklärung erfassten Vorschriften in ihrer jeweils geltenden Fassung weiterhin anwendbar.

A.

Die Richtervorlage wirft die Frage auf, ob die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 angesichts stark gestiegener Sozialausgaben noch den Anforderungen an eine verfassungsgemäße Finanzausstattung der Kommunen genügten.

I.

Die finanzielle Lage der Kommunen in Rheinland-Pfalz ist seit Jahrzehnten angespannt. Bereits im 22. Jahr in Folge blieben 2011 die Einnahmen hinter den Ausgaben zurück. Gleichzeitig steigen die von Gesetzes wegen nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehenen Kassenkredite weiter an. Zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung näherte sich die Kassenkreditbelastung der rheinland-pfälzischen Kommunen der Marke von 6 Milliarden Euro. Die Pro-Kopf-Verschuldung aus Investitions- und Kassenkrediten lag 2010 um 52 Prozent über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer. Bei isolierter Betrachtung der Kassenkredite wurde der Vergleichswert sogar um 122 Prozent überschritten. Eine wesentliche Ursache hierfür liegt in der stetig steigenden Aufgabenzuweisung durch Bund und Land, der nur unzureichende Zuwächse auf der Einnahmenseite gegenüberstehen. Besonders signifikant ist diese Entwicklung im Sozialwesen. Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für soziale Leistungen stiegen von 1990 bis 2010 um etwa 220 Prozent auf 2.272 Millionen Euro und damit fast dreimal so schnell wie ihre Einnahmen. Hiervon betroffen sind vor allem die Landkreise und kreisfreien Städte, die einen Großteil der sozialen Lasten zu tragen haben.

II.

1. Im Ausgangsverfahren vor den Verwaltungsgerichten nimmt der Landkreis Neuwied das Land auf Erhöhung der Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2007 in Anspruch. Zur Begründung macht er geltend, die ihm im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs

2007 gewährten Leistungen entsprächen nicht den Anforderungen an eine aufgabenangemessene Finanzausstattung im Sinne des Art. 49 Abs. 6 LV. Seine finanzielle Situation sei dramatisch. Seit 1992 sei sein Haushalt nicht mehr ausgeglichen. Die Defizite hätten vor allem strukturelle Gründe. In der großen kreisangehörigen Stadt Neuwied entstünden hohe Soziallasten. Außerdem seien im Landkreis zahlreiche Pflege- und Behinderteneinrichtungen sowie Förderschulen mit überregionalem Einzugsbereich ansässig. Auch insgesamt sei die finanzielle Lage der rheinland-pfälzischen Landkreise desolat. Sie wiesen im Ländervergleich außerordentlich hohe Fehlbeträge auf.

2. Das Oberverwaltungsgericht hat das Verfahren in der Berufungsinstanz ausgesetzt und eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs darüber eingeholt,

ob § 5 des Landesfinanzausgleichsgesetzes – LFAG – in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Landeshaushaltsgesetzes – LHG – 2007/2008 und den Ansätzen für die Finanzausgleichsmasse im Haushaltsplan für das Jahr 2007 sowie §§ 5a, 6, 7, 8, 9, 10 in Verbindung mit §§ 11, 12 und 13 LFAG mit Art. 49 Abs. 6 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – vereinbar sind.

Zur Begründung heißt es in dem Vorlagebeschluss, aus Art. 49 Abs. 6 LV lasse sich ein Gebot der Verteilungssymmetrie ableiten, welches eine aufgabengerechte Verteilung der nur begrenzt verfügbaren Finanzmittel zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen verlange. Bei der Bemessung der Finanzausgleichsmittel sei daher auch der Anstieg von Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften aus gesetzlich übertragenen Aufgabenbereichen angemessen zu berücksichtigen. Dies gelte besonders für die Aufwendungen der Landkreise im Sozialbereich, die in der Vergangenheit stark gewachsen seien und inzwischen einen Anteil von mehr als 40 Prozent an den Gesamtausgaben der Landkreise erreicht hätten. Angemessen in diesem Sinne sei eine prozentuale Steigerung der Schlüsselzuweisungen, die jedenfalls die Hälfte der prozentualen Steigerung der Sozialaufwendungen ausmache. Diesem Erfordernis genügten die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 nicht. Während die Sozialausgaben der Landkreise von 1990 bis 2007 um 325 Prozent gestiegen seien, habe das Land die Schlüsselzuweisungen im gleichen Zeitraum lediglich um 27 Prozent erhöht.

III.

1. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag, der Landesregierung, dem Landkreis Neuwied, dem Vertreter des öffentlichen Interesses, den Präsidenten des Rechnungshofs und des Statistischen Landesamtes sowie der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

a) Der Landtag hält die Vorlage für unbegründet. Das Land habe den Kommunen im Rahmen seiner eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten stets eine angemessene Finanzausstattung gesichert. Ihre Finanzkraft sei durch zahlreiche Maßnahmen – etwa die wiederholte Erhöhung des Verbundsatzes, den Beistandspakt und den Stabilisierungsfonds – gestärkt worden. Angesichts der Schuldenlast des Landes erscheine es allerdings angemessen, auch den Kommunen eine gewisse Verschuldung zuzumuten. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie sei auch mit Blick auf die gestiegenen Soziallasten nicht gegeben. Die Aufgaben der Kommunen im Sozialbereich beruhten überwiegend auf Bundesgesetzen. Nach Art. 49 Abs. 6 LV bestehe eine Ausgleichspflicht jedoch nur für Kosten aus landesgesetzlichen

Aufgabenzuweisungen. Auch eine etwaige Zustimmung der Landesregierung im Bundesrat begründe keine Einstandspflicht für bundesgesetzlich begründete Aufgaben. Die Exekutive könne den Landtag als Finanzausgleichsgesetzgeber durch ihr Abstimmungsverhalten nicht binden. Im Übrigen bestünden Anhaltspunkte dafür, dass die bundesgesetzlichen Aufgabenzuweisungen im Sozialbereich ihrerseits verfassungswidrig seien. Jedenfalls dies spreche gegen eine Einstandspflicht des Landes im Rahmen des Art. 49 Abs. 6 LV.

b) Auch die Landesregierung tritt dem Vorlagebeschluss entgegen. Zwar gehe das Oberverwaltungsgericht im Ansatz zutreffend davon aus, dass die vom Gesetzgeber im Rahmen eines weiten Gestaltungsspielraums auszufüllende Finanzausstattungsgarantie des Art. 49 Abs. 6 LV unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stehe. Es sei jedoch fraglich, ob dieser Leistungsfähigkeitsvorbehalt tatsächlich durch einen Grundsatz der Verteilungssymmetrie begrenzt werde. Jedenfalls könne aus einem solchen Symmetriegebot nicht geschlossen werden, dass die in den Jahren 1990 bis 2007 eingetretenen Ausgabensteigerungen der Landkreise im Bereich Soziales über die Schlüsselzuweisungen mindestens hälftig auszugleichen seien. Denn eine solche Ausgleichspflicht führe letztlich zu einer sachwidrigen finanziellen Privilegierung der kommunalen Aufgaben im Sozialwesen gegenüber anderen gleichwertigen öffentlichen Aufgaben. Außerdem stehe sie im Widerspruch zu Art. 49 Abs. 5 LV, der eine Anwendung des Konnexitätsprinzips auf den hier in Rede stehenden Altaufgabenbestand der Kommunen ausschließe. Im Übrigen ergebe es keinen Sinn, im Rahmen einer Symmetriebetrachtung allein auf die Sozialausgaben der Landkreise abzustellen. Vielmehr sei die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben zwischen Land und Kommunen insgesamt in den Blick zu nehmen. Ein Anspruch auf höhere Schlüsselzuweisungen bestehe danach nicht. Finanzwissenschaftliche Berechnungen zeigten, dass die Einnahmenverteilung von 2000 bis 2007 sogar leicht zugunsten der kommunalen Ebene verschoben gewesen sei. Außerdem seien der Bund und das Land wesentlich höher verschuldet als die Kommunen. Allerdings seien die Zentralkreise in der Zeit von 2001 bis 2007 gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden finanziell benachteiligt gewesen. Dieses Ungleichgewicht sei jedoch nicht durch höhere Zuweisungen des Landes an die Zentralkreise zu beseitigen, sondern durch eine starke Anhebung der Kreisumlagesätze. Schon wegen der Schuldenbremse könne das Land nicht gezwungen werden, sich zugunsten der Kommunen weiter zu verschulden. Auch sonst habe es – abgesehen von der Grunderwerbsteuer – auf der Einnahmenseite kaum Spielräume. Dennoch habe es den finanziellen Problemen der Kommunen angemessen Rechnung getragen, etwa durch den Stabilisierungsfonds und den Kommunalen Entschuldungsfonds.

c) Der Landkreis Neuwied und die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz begrüßen den Vorlagebeschluss hingegen. Die vorgelegten Bestimmungen stünden schon deshalb im Widerspruch zu Art. 49 Abs. 6 LV, weil das Landesfinanzausgleichsgesetz kein Verfahren zur Ermittlung des tatsächlichen kommunalen Finanzbedarfs vorsehe. Jedenfalls aber sei die Finanzausstattung der Kommunen völlig unzureichend, was maßgeblich auf die hohen und nur unzureichend gegenfinanzierten Soziallasten zurückzuführen sei. Nicht zu folgen sei dem Oberverwaltungsgericht, wenn es den Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung unter den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes stelle. Verweigere man den Kommunen eine von der Finanzsituation des Landes unabhängige Mindestausstattung, so laufe die Finanzausstattungsgarantie des Art. 49 Abs. 6 LV leer. Selbst wenn man jedoch von einem Gebot der Verteilungssymmetrie ausgehe, so habe das Land gerechterweise die Hauptlast aus der desolaten Finanzlage der Kommunen zu tragen. Denn es trage die Verantwortung für die Misere und habe die Mittel zu deren Überwindung.

d) Die Präsidenten des Rechnungshofs und des Statistischen Landesamtes haben sich im Wesentlichen zu den tatsächlichen Annahmen des Oberverwaltungsgerichts bezüglich der Finanzsituation der Kommunen geäußert. Der Vertreter des öffentlichen Interesses hat von einer Stellungnahme abgesehen.

2. Die Landesregierung und die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz haben dem Verfassungsgerichtshof finanzwissenschaftliche Sachverständigengutachten vorgelegt.

a) Nach den Berechnungen des von der Landesregierung beauftragten Gutachters Prof. Dr. Scherf war der kommunale Bereich in Rheinland-Pfalz in der Zeit von 2000 bis 2007 finanziell leicht besser ausgestattet als das Land selbst. Der Anteil der Kommunen an den gesamten im Land verfügbaren Einnahmen habe den Kommunalisierungsgrad – also den Anteil der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben im Land – durchschnittlich um 0,7 Prozentpunkte überstiegen. Die Deckungsquote, welche die Einnahmen einer Ebene ins Verhältnis zu ihren Ausgaben setze, habe für den kommunalen Bereich im Durchschnitt um 2,7 Prozentpunkte höher gelegen als auf Ebene des Landes. Allerdings sei es im genannten Zeitraum zu erheblichen Ungleichgewichten innerhalb der Landkreise gekommen. Der Saldo der Einnahmen und Ausgaben weise auf der zentralen Kreisebene in allen Jahren ein Defizit, bei den Kreisgemeinden dagegen einen Überschuss aus. Insgesamt lägen die Zentralkreise von 2001 bis 2007 mit 2,3 Milliarden Euro im Minus, die Kreisgemeinden dagegen mit 2,2 Milliarden Euro im Plus.

b) Die Finanzwissenschaftler Prof. Dr. Junkernheinrich und G. Micosatt sind diesem Gutachten in einer von den kommunalen Spitzenverbänden veranlassten Stellungnahme entgegen getreten. Prof. Dr. Scherf stelle im Rahmen der Deckungsquotenberechnung die Einnahmen des Landes und der Kommunen den um Zahlungen vom öffentlichen Bereich sowie um Gebühren und Entgelte bereinigten unmittelbaren Ausgaben gegenüber. Sachgerecht sei es indes, die allgemeinen Deckungsmittel in ein Verhältnis zu den um Zinsausgaben bereinigten Zuschussbedarfen (aufgabenspezifische Ausgaben abzüglich aufgabenspezifischer Einnahmen) zu setzen. Eine Berechnung auf dieser Grundlage zeige im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2007 einen Symmetriekoeffizienten von 0,980 und damit eine unsymmetrische Verteilung zulasten der kommunalen Ebene in Höhe von 73 Millionen Euro pro Jahr (gegenüber der Rechnung von Prof. Dr. Scherf mit 95 Millionen Euro zugunsten der Kommunen). Das bisherige Verständnis des Symmetriegrundsatzes greife ohnehin zu kurz. Es übersehe, dass sich mit dem Land und den Kommunen zwei ungleiche Partner im Symmetrievergleich gegenüber stünden. Insbesondere habe das Land bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse wesentlich weitergehende Verschuldungsmöglichkeiten gehabt. Außerdem seien die Kommunen in ihrer Aufgabenwahrnehmung in höherem Maße fremdbestimmt als das Land. Diese Ungleichheit führe zu einer Verzerrung ausgabenorientierter Symmetrievergleiche zugunsten des Landes.

B.

Die Vorlage ist zulässig.

1. Gegenstand des Verfahrens sind die im Tenor des Vorlagebeschlusses benannten Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007. Die Vorlage erfasst diese Bestimmungen nicht nur insoweit, als sie der Gewährung von Schlüsselzuweisungen an die Landkreise zugrunde liegen, sondern insgesamt. Die Vorschriften bilden ein zusammenhängendes Regelwerk, welches im Rahmen der hier vorzunehmenden verfassungsgerichtlichen Prüfung nicht nach Gebietskörperschaftsgruppen aufgespalten werden kann.

2. Die Vorlage ist ordnungsgemäß begründet. Nach § 24 Abs. 2 Satz 1 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – ist in der Begründung einer Richtervorlage anzugeben, inwiefern die im Ausgangsverfahren zu treffende Entscheidung von der Gültigkeit des Landesgesetzes abhängt und mit welcher Vorschrift der Landesverfassung dieses unvereinbar ist. Der Vorlagebeschluss genügt diesen Anforderungen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten landesgesetzlichen Bestimmungen über den kommunalen Finanzausgleich aufgezeigt und eingehend dargetan, weshalb es diese für unvereinbar mit Art. 49 Abs. 6 LV hält.

C.

Die zur Überprüfung gestellten Vorschriften sind mit Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV unvereinbar.

I.

Art. 49 LV gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung (Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV) und verpflichtet das Land, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern (Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV).

1. Hieraus hat der Verfassungsgerichtshof in gefestigter Rechtsprechung abgeleitet, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine angemessene Finanzausstattung verfassungsrechtlich verbürgt ist. Art. 49 Abs. 6 LV gewährleistet den Kommunen die Finanzhoheit verstanden als Ausgabenhoheit auf der Grundlage einer angemessenen Finanzausstattung. Die Regelung geht dabei vom Grundsatz einheitlicher Aufgabenerfüllung und einheitlicher Ausgleichsleistung aus und beinhaltet eine einheitliche Finanzgarantie. Sie lässt – vorbehaltlich der hier nicht einschlägigen Konnexitätsregelung des Art. 49 Abs. 5 LV – grundsätzlich keinen Raum für einen Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine gesonderte Erstattung der Kosten für die Wahrnehmung staatlicher Auftragsangelegenheiten oder bestimmter Aufgabenbereiche (vgl. VerfGH RP, AS 23, 434 [437]; AS 33, 66 [69 f.]).

Der von Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV geforderte kommunale Lasten- und Finanzausgleich verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele: Zum einen ergänzt er die Finanzquellen der Kommunen und stockt deren Finanzmasse insgesamt auf (vertikale oder fiskalische Funktion). Zum anderen bezweckt er, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abzubauen (horizontale oder distributive Funktion). Diese horizontale oder distributive Funktion wird auch als interkommunaler Lasten- und Finanzausgleich bezeichnet (vgl. VerfGH RP, AS 26, 391 [396]; AS 33, 66 [70]).

2. Bei der Bemessung der den Kommunen im vertikalen Finanzausgleich insgesamt zu gewährenden Mittel steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der Grund und Grenzen in Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV findet.

a) Angemessen ist die Finanzausstattung der Kommunen grundsätzlich nur dann, wenn

die kommunalen Finanzmittel ausreichen, um den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Wahrnehmung selbstgewählter Aufgaben zu ermöglichen. Die Finanzausstattungsgarantie ist in der Regel jedenfalls dann verletzt, wenn den Kommunen die zur Wahrnehmung eines Minimums freier Aufgaben zwingend erforderliche Mindestfinanzausstattung vorenthalten und so einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die Grundlage entzogen wird (vgl. VerfGH RP, AS 19, 339 [341]; AS 29, 75 [82]; BVerwGE 106, 280 [287]).

b) Inhalt und Umfang einer angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände richten sich allerdings nicht ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Frage der Angemessenheit kann vielmehr nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Belange des Landes beantwortet werden, mit dem die Gemeinden und Gemeindeverbände in einem Finanzverbund zusammengeschlossen sind. Zwar stellt die Verfassung für Rheinland-Pfalz die Finanzausstattungsgarantie nicht ausdrücklich unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Ein von der Finanzkraft des Landes losgelöster Anspruch der Kommunen stünde jedoch im Widerspruch zur grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben. Der kommunalen Selbstverwaltung würde hierdurch einseitig der Vorrang gegenüber anderen, verfassungsrechtlich gleichwertigen Gütern wie etwa der inneren Sicherheit, dem Bildungswesen oder der Justizgewährung eingeräumt (vgl. VerfGH RP, AS 15, 66 [68 f., 75]; BayVerfGH, Urteil vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 – juris, Rn. 204; VerfGH NW, Urteil vom 19. Juli 2011 – 32/08 – juris, Rn. 56).

c) Bei der Bemessung der Finanzzuweisungen an die Kommunen sind also die widerstreitenden finanziellen Belange des Landes und der Kommunen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich danach durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet. Dabei setzt das Erfordernis einer symmetrischen Finanzmittelverteilung der gesetzgeberischen Gestaltungsmacht umso engere Grenzen, je knapper die zu verteilenden Finanzmittel sind (vgl. VerfGH RP, AS 15, 66 [75]; AS 26, 391 [396]; AS 33, 66 [70]; NdsStGH, Urteil vom 7. März 2008 – 2/05 – juris, Rn. 68 ff.; StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 – 2/97 – juris, Rn. 87 ff.)

d) Ausgangspunkt jeder Symmetriebetrachtung ist ein Vergleich der Finanzlage des Landes und der kommunalen Ebene anhand finanzwissenschaftlicher Kennzahlen. Anhaltspunkte hierfür lassen sich beispielsweise aus einer Gegenüberstellung der Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen, einem Vergleich der Deckungsquoten auf Landes- und Kommunalebene oder auch aus einer vergleichenden Betrachtung der Finanzierungssalden und der jeweiligen Verschuldungssituation gewinnen. Auch ein Vergleich mit der finanziellen Lage der Kommunen in anderen Bundesländern, wie er von dem Statistischen Landesamt im „Index der Finanzzuweisungen an die Kommunen“ angestellt wird, kann unter Umständen gewisse Hinweise liefern.

e) Der aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 GG abzuleitende Grundsatz der Verteilungssymmetrie lässt sich jedoch nicht auf eine bloße Rechengröße reduzieren. Vielmehr kann die rein mathematische Betrachtung im Einzelfall aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit durch verfassungsrechtlich gebotene Wertungen überlagert sein.

So könnte sich das Land – beispielsweise – gegenüber einer Forderung der Kommunen auf Gewährung zusätzlicher Finanzmittel nicht auf das Bestehen rechnerischer Verteilungssymmetrie berufen, wenn es trotz finanzieller Notlage einen angemessenen Sparwillen vermissen ließe. Andernfalls könnte das Land sein Ausgabenniveau anheben und so berechnete Ansprüche der Kommunen mindern. Es entstünde der Anreiz für

einen wirtschaftlich unvernünftigen „Ausgabenwettlauf“ zwischen Land und Kommunen (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juli 1999 – LVG 20/97 – NVwZ-RR 2000, 1 [6 f.]; auch Boettcher/Holler, in: Hansmann, Kommunal финанzen in der Krise, 2011, S. 72 [79]).

Vor allem aber ist dem Land die Berufung auf eine rechnerisch bestehende Verteilungssymmetrie dann abgeschnitten, wenn die Kommunen unter finanziellen Schwierigkeiten leiden, die maßgeblich auf eine signifikant hohe und von ihnen selbst nur begrenzt beeinflussbare Kostenbelastung aus staatlich zugewiesenen Aufgaben zurückzuführen sind. Hier hat das Land gleichwohl einen angemessenen Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme zu leisten. Denn es verfügt im Hinblick auf die Kosten aus staatlich zugewiesenen Aufgaben über Einwirkungsmöglichkeiten, die den Kommunen selbst nicht zu Gebote stehen: Landesrechtliche Aufgabenzuweisungen kann es kraft eigener Gestaltungsmacht aufheben oder kostensenkend abändern. Bei bundesrechtlich zugewiesenen Aufgaben kann es von seinen politischen Mitwirkungsrechten im Bund Gebrauch machen. Hinreichender Anreiz hierfür besteht jedoch nur, wenn die Kosten einer Untätigkeit jedenfalls anteilig auch dem Land selbst zur Last fallen (vgl. NdsStGH, Urteil vom 25. November 1997 – StGH 14/95 u.a. – juris, Rn. 98).

Eine wertende Korrektur des rechnerischen Symmetrievergleichs im vorbeschriebenen Sinne gebieten – neben den bereits genannten Gründen – auch die strukturellen Unterschiede zwischen Land und Kommunen, die eine nach derzeitigem Stand der Finanzwissenschaft allein mögliche, ausgabenbezogene Symmetrieberechnung verzerren können.

So hatte das Land jedenfalls bislang größere rechtliche Möglichkeiten, Ausgabenerhöhungen über Kredite zu finanzieren und auf diese Weise einen Symmetrievergleich zu seinen Gunsten zu verschieben. Art. 117 Satz 2 LV in seiner bis zum 30. Dezember 2010 geltenden Fassung erlaubte eine Neuverschuldung bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Hieraus folgte für das Land eine große haushaltspolitische Flexibilität. Demgegenüber bedurften und bedürfen Investitionskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß § 103 Abs. 2 Gemeindeordnung – GemO – der kommunalaufsichtlichen Genehmigung und setzen in der Regel die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune voraus. Kredite zur Liquiditätssicherung dürfen nach § 105 Abs. 2 Satz 1 GemO nur ausnahmsweise aufgenommen werden, soweit dies zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen erforderlich ist und keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.

Auch im Übrigen hat das Land – ausgabenseitig – weiterreichende haushaltspolitische Gestaltungsspielräume. Es verfügt über einen großen und einheitlich bewirtschafteten Haushalt, während der kommunale Raum in zahlreiche Klein- und Kleinsthaushalte zerfällt. Außerdem ist das Land in seiner Aufgabenwahrnehmung vergleichsweise weniger fremdbestimmt als die Kommunen, deren Leistungserbringung ganz maßgeblich durch die Erfüllung staatlich vorgegebener Aufgaben und Standards geprägt ist.

Infolge dieser strukturellen Nachteile der Kommunen kann es in Zeiten finanzieller Knappheit auf kommunaler Ebene zu einer Verdrängung der verfassungsrechtlich besonders abgesicherten, freien Selbstverwaltungsaufgaben kommen. Denn im Spannungsfeld von Haushaltsausgleichsgebot und gesetzlich begründeten Pflichten stellt sich der Verzicht auf frei gewählte Aufgaben – neben der Zweckentfremdung von Kassenkrediten – häufig als nächstliegende, wenn nicht sogar einzige Möglichkeit zum Haushaltsausgleich dar.

Dies alles spricht auf der Grundlage von Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV dafür, das Ergebnis eines rein rechnerischen Symmetrievergleichs zu korrigieren, wenn es aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit geboten erscheint.

3. Auch im Rahmen des interkommunalen Finanzausgleichs – also bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel innerhalb des kommunalen Raums – sind dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers durch Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV rechtliche Grenzen gesetzt. Insbesondere muss er das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung beachten. Die Entscheidung des Gesetzgebers für ein bestimmtes Verteilungssystem und dessen Ausgestaltung darf deshalb jedenfalls nicht willkürlich sein (vgl. VerfGH RP, AS 26, 391 [396]; AS 33, 66 [70]).

4. Für das Verfahren des Finanzausgleichs enthält die Landesverfassung dem Wortlaut nach keine Vorgaben. Dennoch ergeben sich aus der Struktur der gesetzgeberischen Entscheidung über den Finanzausgleich und dem Schutzzweck des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV einige verfahrensrechtliche Mindestanforderungen.

a) So hat der Gesetzgeber seinen Entscheidungen über Umfang und Verteilung der Finanzausgleichsmittel eine Land und Kommunen erfassende Betrachtung der Aufgaben- und Ausgabenlasten sowie der Einnahmensituation zugrunde zu legen. Ein aufgabengerechter Finanzausgleich setzt voraus, dass der Gesetzgeber sich zunächst ein Bild von der Höhe der erforderlichen Finanzmittel macht, wobei er auch schätzen und pauschalieren darf (vgl. StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 – 2/97 – juris, Rn. 98; BayVerfGH, Urteil vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 – juris, Rn. 217).

b) Die wesentlichen Ergebnisse seiner Ermittlungen und seine hierauf fußenden Erwägungen hat der Gesetzgeber durch Aufnahme in die Gesetzesmaterialien transparent zu machen. Nur so werden die Entscheidungen des Finanzausgleichsgesetzgebers für die Kommunen nachvollziehbar. Dies trägt zur Akzeptanz bei und vermittelt den Kommunen eine gewisse Rechts- und Planungssicherheit. Außerdem wäre ohne eine Begründung – angesichts des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers – die verfassungsgerichtliche Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs deutlich erschwert (vgl. BVerfGE 86, 90 [107 ff.]; BayVerfGH, Urteil vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 – juris, Rn. 216 ff.).

c) Schließlich trifft den Gesetzgeber eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht im Hinblick auf einmal getroffene finanzausgleichsrechtliche Entscheidungen. Die Einnahmen- und Ausgabensituation des Landes und der Kommunen ist fortwährenden Veränderungen unterworfen. Ohne eine regelmäßige Kontrolle und Korrektur des bestehenden Finanzausgleichssystems könnten die Kommunen daher allein durch tatsächliche Entwicklungen in eine mit Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV nicht mehr vereinbare finanzielle Lage geraten (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 – 28/03 – juris, Rn. 163; NdsStGH, Urteil vom 7. März 2008 – 2/05 – juris, Rn. 76).

5. Angesichts des Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers sind gesetzliche Bestimmungen über den kommunalen Finanzausgleich gerichtlich nur eingeschränkt nachprüfbar. Der Verfassungsgerichtshof hat lediglich zu prüfen, ob der Gesetzgeber die im Einzelfall erheblichen Belange zutreffend ermittelt und zu einem angemessenen Ausgleich gebracht hat. Er kann eine Entscheidung beanstanden, wenn sie im Hinblick auf die dargelegten Maßstäbe oder sonst eindeutig gegen die Landesverfassung verstößt (vgl. VerfGH RP, AS 17, 268 [278 f.]; AS 19, 339 [341 ff., insb. 344]).

II.

Die Bestimmungen über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 stehen danach im Widerspruch zu Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV.

Der Gesetzgeber hat bei der Bemessung und Verteilung der Finanzausgleichsmittel des Jahres 2007 die signifikant hohe Belastung zahlreicher Kommunen mit Sozialausgaben nicht angemessen berücksichtigt. Die zur Überprüfung stehenden Regelungen verstoßen daher sowohl gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie (1.) als auch gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung (2.).

1. Eine Symmetriestörung zum Nachteil des kommunalen Bereichs ist bei rein rechnerischer Betrachtung allerdings nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit feststellbar: Die finanzielle Lage des Landes war 2007 ähnlich angespannt wie diejenige der Kommunen (a)). Dennoch hätte die stark gestiegene Belastung zahlreicher Kommunen mit Sozialausgaben den Gesetzgeber zu einer spürbaren Anhebung seiner Finanzausgleichsleistungen veranlassen müssen (b)).

a) aa) Die Finanzlage der rheinland-pfälzischen Kommunen war bereits 2007 prekär. Trotz Rekordergebnissen bei den Einnahmen – das Jahr brachte die beste Kassenentwicklung seit Gründung der Bundesrepublik – wiesen die Gemeinden und Gemeindeverbände im 18. Jahr in Folge einen negativen Finanzierungssaldo aus. Sie schlossen das Jahr mit einem Defizit je Einwohner von 43 Euro (insgesamt 170 Millionen Euro) ab, während die Kommunen im Bundesdurchschnitt einen Überschuss von 107 Euro je Einwohner (insgesamt 8.200 Millionen Euro) erwirtschafteten (vgl. Kommunalbericht 2009 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 15/3500, S. 16 u. 18; Junkernheinrich u.a., Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz, 2010, S. 18 f., abrufbar unter www.wegweiser-kommune.de).

Die Gesamtschulden der rheinland-pfälzischen Kommunen stiegen bis Ende 2007 auf 14.242 Millionen Euro. Dies entsprach einer Pro-Kopf-Verschuldung von 3.517 Euro. Trotz Rekordergebnissen erreichten die gesetzlich nur zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen vorgesehenen Kassenkredite Ende 2007 mit 3.283 Millionen Euro einen neuen Höchststand. Mit 811 Euro je Einwohner übertrafen sie den Durchschnitt der deutschen Flächenländer (376 Euro) um fast 116 Prozent. Als Folge der massiven Verschuldung hatten die rheinland-pfälzischen Kommunen in ihren Kernhaushalten schon 2007 die bundesweit höchsten Kreditfinanzierungskosten von 79 Euro (netto) je Einwohner zu tragen (vgl. Kommunalbericht 2009, LT-Drs. 15/3500, S. 21 u. 33 ff.; Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2001 bis 2010, Stand: Oktober 2011, S. 27; Junkernheinrich u.a., Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich, 2008, S. 70, abrufbar unter www.wegweiser-kommune.de).

bb) Die finanzielle Lage des Landes war jedoch ebenfalls äußerst angespannt. Auch seine Finanzierungssalden waren seit 1990 durchweg negativ. Das Defizit erreichte im Jahr 2002 eine Rekordhöhe von 1.532 Millionen Euro. 2007 betrug es immerhin 345 Millionen Euro. In den Jahren 2002 bis 2004 überschritt die Nettokreditaufnahme die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 Halbs.1 LV a.F. deutlich, im Jahr 2002 sogar um 545 Millionen Euro. Die Verschuldung des Landes einschließlich

der Landesbetriebe stieg bis Ende 2007 auf 27.400 Millionen Euro. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag mit 6.348 Euro um fast 25 Prozent über dem Durchschnitt der deutschen Flächenländer (5.091 Euro). Die Zinsausgaben des Landes lagen mit 276 Euro je Einwohner um 23 Prozent über dem Vergleichswert (vgl. den Jahresbericht 2003 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 14/2900, S. 15; Jahresbericht 2009, LT-Drs. 15/3100, S. 20, 37, 39 u. 41 f.; Jahresbericht 2011, LT-Drs. 15/5290, S. 17).

cc) Vor diesem Hintergrund lässt sich bei rein rechnerischer Betrachtung für das Jahr 2007 eine Symmetriestörung zulasten des kommunalen Bereichs mit der erforderlichen Eindeutigkeit nicht feststellen.

(1) Nach dem Gutachten von Prof. Dr. Scherf war die Einnahmenverteilung in der Zeit von 2000 bis 2007 sogar zugunsten der kommunalen Ebene verschoben: Der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen habe den Kommunalisierungsgrad der Ausgaben um durchschnittlich 0,7 Prozentpunkte überstiegen. Die Deckungsquote, welche die Einnahmen einer Ebene ins Verhältnis zu ihren Ausgaben setze, habe für den kommunalen Bereich im Durchschnitt um 2,7 Prozentpunkte höher gelegen als auf Landesebene. Absolut habe der Symmetrievorteil des kommunalen Bereichs etwas mehr als 95 Millionen Euro pro Jahr betragen.

(2) Zu einem abweichenden Ergebnis gelangen Prof. Dr. Junkernheinrich und G. Micosatt in ihrer von den kommunalen Spitzenverbände veranlassten Stellungnahme. Ihre Berechnungen zeigen für den Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2007 einen Symmetriekoeffizienten von 0,980 und damit eine unsymmetrische Verteilung zu Lasten der kommunalen Ebene in Höhe von 73 Millionen Euro pro Jahr.

(3) Ein Symmetrienachteil der Kommunen ist angesichts dieser gegenläufigen Feststellungen nicht mit hinreichender Deutlichkeit erkennbar. Denn keine der beiden Vergleichsberechnungen ist offenkundig vorzugswürdig.

Die Differenz in den Ergebnissen ist auf die unterschiedlichen Methoden zurückzuführen, deren sich die Gutachter bei der Deckungsquotenberechnung bedienen. Prof. Dr. Scherf setzt die bereinigten Einnahmen des Landes und der Kommunen in ein Verhältnis zu den um Zahlungen an den öffentlichen Bereich sowie Gebühren und Entgelte korrigierten Ausgaben. Prof. Dr. Junkernheinrich und G. Micosatt stellen hingegen einen Bezug zwischen den allgemeinen Deckungsmitteln des Landes und der Kommunen und den jeweiligen Zuschussbedarfen (aufgabenspezifische Ausgaben abzüglich aufgabenspezifischer Einnahmen) her. Prof. Dr. Scherf stellt die zweckgebundenen Mittel und die Zinsausgaben der beiden Ebenen in seine Betrachtung ein, während Prof. Dr. Junkernheinrich und G. Micosatt diese beiden Größen unberücksichtigt lassen.

Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, diesen Methodenstreit zu entscheiden. Keine der beiden Berechnungsmethoden begründet so gravierende Richtigkeitszweifel, dass ihre Ergebnisse im vorliegenden Zusammenhang unberücksichtigt bleiben müssten. Selbst aus finanzwissenschaftlicher Sicht scheinen beide Herangehensweisen vertretbar (vgl. hierzu Boettcher/Holler, in: Hansmann, Kommunalfinanzen in der Krise, 2011, S. 72 [77 ff.]).

b) Obwohl somit rein rechnerisch keine Anhaltspunkte für eine Symmetriestörung zu Lasten des kommunalen Bereichs vorliegen, hat der Gesetzgeber bei der von Verfassungs wegen gebotenen wertenden Betrachtungsweise gegen den Grundsatz der

Verteilungssymmetrie verstoßen.

Denn die prekäre Finanzlage der rheinland-pfälzischen Kommunen im Jahr 2007 war wesentlich auf die signifikant hohen Sozialausgaben und damit auf die Kosten eines weit überwiegend aus staatlicher Zuweisung folgenden Aufgabenbereichs zurückzuführen (aa)). Dies hätte den Gesetzgeber zu einer spürbaren Anhebung der Finanzausgleichsleistungen veranlassen müssen (bb)).

aa) Die Sozialausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen sind bis Ende 2007 stark gestiegen. Auf sehr hohem Niveau wuchsen sie allein im Zeitraum 2000 bis 2007 nochmals um etwa 51,3 Prozent von 1.198,8 auf 1.813,8 Millionen Euro. Sie stiegen damit fast dreimal so schnell wie die Gesamtausgaben, die in demselben Zeitraum nur um rund 18,1 Prozent von 8.015 auf 9.465 Millionen Euro anwuchsen (vgl. Kommunalbericht 2004, Teil I, LT-Drs. 14/4070, S. 6 u. 16; Kommunalbericht 2009, LT-Drs. 15/3500, S. 19 u. 30).

Die Einnahmensituation der Kommunen konnte mit der Entwicklung der Sozialausgaben ebenfalls nicht Schritt halten. Ihre Gesamteinnahmen verharteten zunächst bis 2003 in etwa auf dem Niveau des Jahres 2000 und stiegen sodann um rund 18,4 Prozent auf 9.295 Millionen Euro. Die Steuereinnahmen sanken zunächst sogar von 2.567 Millionen Euro im Jahr 2000 auf 2.185 Millionen Euro im Jahr 2003, um sodann bis 2007 schrittweise auf 3.010 Millionen Euro anzusteigen. Auch die allgemeinen Zuweisungen des Landes entwickelten sich nur mäßig. Ihr Betrag schwankte zwischen 1.004 Millionen Euro im Jahr 2000 und 1.141 Millionen Euro in 2007. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen bewegte sich im Zeitraum von 2000 bis 2007 zwischen 773 und 892 Millionen Euro (vgl. Kommunalbericht 2004, Teil I, LT-Drs. 14/4070, S. 6 u. 9; Kommunalbericht 2009, LT-Drs. 15/3500, S. 19 u. 23; Kompendium der Finanzstatistik 2007, S. 149; Kompendium der Finanzstatistik 2009, S. 150).

Die hohen Sozialausgaben schränkten den haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum der rheinland-pfälzischen Kommunen daher zusehends ein und trugen maßgeblich zu deren prekärer Finanzlage bei. Nach einem Gutachten des Niedersächsischen Wirtschaftsforschungsinstituts wurden in Rheinland-Pfalz schon im Jahr 2006 auf kommunaler Ebene fast die Hälfte der für laufende Zwecke eingesetzten allgemeinen Deckungsmittel für Aufgaben der sozialen Sicherung verausgabt (vgl. Hardt/Schiller, Finanzwissenschaftliche Benchmarkinganalyse der kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz, 2010, S. 109, abrufbar unter www.niw.de).

Die Berechnungen von Prof. Dr. Junkernheinrich und G. Micosatt stützen diesen Befund. Danach haben im Jahr 2006 die Zuschussbedarfe im Einzelplan 4 (Soziale Sicherung) des Verwaltungshaushalts 42,9 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen in Anspruch genommen. Bei den mit Sozialausgaben besonders belasteten kreisfreien Städten habe diese Absorptionsquote bei 50,7 Prozent, auf der zentralen Kreisebene sogar bei über 74,4 Prozent gelegen. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2010 kommt zu dem Ergebnis, dass sich mittels einer Regressionsanalyse nahezu zwei Drittel der Kassenkreditstreuung auf Kreisebene durch die Höhe der Sozialleistungen erklären lassen (vgl. Junkernheinrich u.a., Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz, 2010, insb. S. 115 ff.).

Danach steht zur Überzeugung des Verfassungsgerichtshofs fest, dass die signifikant hohen Sozialausgaben maßgeblich zur finanziellen Schieflage der Kommunen im Jahr 2007 beigetragen haben. Dieser Zusammenhang wird von keinem der im vorliegenden Verfahren Beteiligten in Abrede gestellt.

bb) Unabhängig vom Vorliegen einer rechnerischen Symmetriestörung hätte das Land daher seine Finanzausgleichsleistungen aus Gründen der verfassungsrechtlich gebotenen Verteilungsgerechtigkeit spürbar erhöhen und stärker zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise beitragen müssen.

(1) Denn die Aufgaben der Kommunen im Sozialbereich ergeben sich größtenteils aus staatlicher Zuweisung. Auf die Höhe der hieraus folgenden Kosten haben die Kommunen nur begrenzten Einfluss. Zwar verbleiben den Kommunen in weniger regulierungsintensiven Bereichen des Sozialwesens Gestaltungsspielräume. Der wesentliche Teil der Soziallasten ist aber durch die gesetzlichen Bestimmungen und die örtlichen Sozialstrukturen unausweichlich vorgegeben (vgl. Kommunalbericht 2011, LT-Drs. 16/30, S. 78; Junkernheinrich u.a., Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz, 2010, S. 106 ff.).

(2) Dem kann das Land mit Erfolg nicht entgegen halten, die Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung folgten ganz überwiegend nicht aus Landes-, sondern aus Bundesgesetzen. Denn das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel umfassend, also auch in Bezug auf bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen zu sichern. Hierfür sprechen – neben dem Wortlaut, der nicht zwischen landes- und bundesgesetzlich zugewiesenen Aufgaben unterscheidet – auch und vor allem Sinn und Zweck der Vorschrift. Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV soll die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung gewährleisten. Dieser Schutz drohte leer zu laufen, beschränkte man die finanzielle Einstandspflicht des Landes für die Kommunen auf deren eigene und landesgesetzlich zugewiesene Aufgaben. Insbesondere können die Kommunen zwecks Kostenerstattung nicht an den Bund verwiesen werden. Denn entsprechende Ansprüche sind von vornherein ausgeschlossen. Im zweistufigen Aufbau des grundgesetzlichen Bundesstaates sind die Kommunen Teile der Länder. Sie unterhalten grundsätzlich keine Rechtsbeziehungen zum Bund. Art. 106 Abs. 9 GG bringt dies für den Bereich der Finanzverfassung unmissverständlich zum Ausdruck, wenn er bestimmt, dass Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände den Ländern zuzurechnen sind. Die Kommunen sind mithin zur Sicherung ihrer finanziellen Grundlagen auf den Finanzausstattungsanspruch aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV angewiesen. Das Land wiederum ist verpflichtet, die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene zu wahren und durchzusetzen (vgl. BVerfGE 86, 148 [215]; VerfGH NW, Urteil vom 9. Dezember 1996 – 11/95 u.a. – NVwZ 1997, 793 [795 f.]; Koriath, NVwZ 2005, 503 [504 f.]; Siekmann, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Vor Art. 104a Rn. 9 f.).

(3) Seiner demnach bestehenden Mitverantwortung für die Finanzierung der signifikant hohen Sozialausgaben und die hieraus folgende finanzielle Schieflage der Kommunen im Jahr 2007 hat der Gesetzgeber bei der Bemessung der Finanzausgleichsmittel – unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit – nicht angemessen Rechnung getragen.

Es ist nicht erkennbar, dass der Anteil der Kommunen an den im Land insgesamt verfügbaren Finanzmitteln im hier in Rede stehenden Zeitraum von 2000 bis 2007 mit Blick auf die stark gestiegenen Sozialausgaben spürbar erhöht worden wäre. Eine solche effektive Verbesserung der Finanzlage der Kommunen erfolgte insbesondere nicht durch den Beistandspakt und den Stabilisierungsfonds. Denn die zusätzlichen Finanzmittel aus diesen beiden Instrumenten wurden (und werden) den Kommunen nur darlehensweise gewährt. Der Stabilisierungsfonds bietet im Kern eine neue Form des kommunalen Überziehungskredits, für dessen Kosten die Kommunen selbst aufkommen müssen (vgl. den Bericht der Enquête-Kommission 14/1 „Kommunen“, LT-Drs. 14/4600, S. 146; auch Müller/Meffert, Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, 2008, S. 218 ff.).

Im Gegenteil wurde die Finanzmittelverteilung im Betrachtungszeitraum sogar zu Lasten des kommunalen Bereichs verschoben. So wurden die Mittel der Kommunen durch das Erste Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 9. April 2002 (GVBl. S. 159) – zugunsten des Landes – effektiv um rund 40 Millionen Euro vermindert. Die Hauptlast aus dieser Umverteilung hatten die mit Sozialausgaben ohnehin hoch befrachteten Landkreise und kreisfreien Städte zu tragen (vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs, LT-Drs. 14/572, S. 8 f.).

c) Die zur Überprüfung gestellten Bestimmungen über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 verstoßen nach alledem gegen den aus Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV abzuleitenden Grundsatz der Verteilungssymmetrie. Das Land hätte – bei der von Verfassungs wegen gebotenen wertenden Betrachtungsweise – seine Finanzausgleichsleistungen mit Rücksicht auf die signifikant hohen Sozialausgaben spürbar anheben und so zu einer Bewältigung der kommunalen Finanzkrise beitragen müssen.

2. Die Bestimmungen über die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 verletzen – darüber hinaus – das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV.

a) Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verpflichtet den Finanzausgleichsgesetzgeber, bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel die unterschiedlichen finanziellen Belange der Kommunen zu einem angemessenen und gerechten Ausgleich zu bringen. Es ist verletzt, wenn bei der Finanzmittelverteilung bestimmte Gebietskörperschaften oder Gebietskörperschaftsgruppen sachwidrig benachteiligt werden. Mit Rücksicht auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers prüft der Verfassungsgerichtshof dabei nicht, ob der Gesetzgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat. Vielmehr kommt es allein darauf an, ob die gesetzgeberischen Einschätzungen unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind. Außerdem dürfen die Maßstäbe, denen der Finanzausgleich nach dem Willen des Gesetzgebers folgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden. Die gesetzliche Regelung muss ferner berücksichtigen, dass Finanzkraftunterschiede im Wege des Finanzausgleichs grundsätzlich nur abgemildert, nicht aber nivelliert oder gar übernivelliert werden dürfen (vgl. zum Ganzen VerfGH RP, AS 26, 391 [396]; AS 33, 66 [71]; VerfGH NW, Urteil vom 19. Juli 2011 – 32/08 – juris, Rn. 55 u. 60 ff.; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juni 2006 – LVG 7/05 – juris).

b) Die zur Überprüfung stehenden Bestimmungen verstoßen danach auch gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung.

Bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel des Jahres 2007 sind die Landkreise und die kreisfreien Städte gegenüber den Gebietskörperschaften unterhalb der Kreisebene sachwidrig benachteiligt worden. Während die Sozialausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte von 2000 bis 2007 stark anwuchsen, waren die von den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden zu tragenden Soziallasten sogar rückläufig (aa)). Hierdurch ist es zu erheblichen finanziellen Ungleichgewichten zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen gekommen (bb)). Dieser Entwicklung hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 2007 nicht angemessen Rechnung getragen (cc)).

aa) Die Sozialausgaben der Landkreise sind von 2000 bis 2007 besonders stark angewachsen. Beliefen sie sich im Jahr 2000 noch auf rund 490 Millionen Euro, so betrugen sie 2007 schon 1.078 Millionen Euro, was einem Zuwachs von etwa 120 Prozent entspricht (Schriftsatz des Rechnungshofs vom 22. November 2011). Der

haushaltspolitische Handlungsspielraum der Landkreise wurde hierdurch weiter massiv eingeschränkt. Verbrauchten die Landkreise im Jahr 2000 nach den Berechnungen von Prof. Dr. Junkernheinrich und G. Micosatt noch 60,8 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel für Zuschussbedarfe im Einzelplan 4 (Soziale Sicherung) des Verwaltungshaushalts, so betrug diese Absorptionsquote im Jahr 2006 schon 74,4 Prozent.

Eine ähnliche – angesichts des hohen Ausgangsniveaus allerdings nicht ganz so rasante – Entwicklung war bei den kreisfreien Städten zu beobachten. Dort beliefen sich die Sozialausgaben im Jahr 2000 auf 443 Millionen Euro. Bis 2007 wuchsen sie auf 629 Millionen Euro, also um immerhin 42 Prozent. Die Belastung der allgemeinen Deckungsmittel mit Zuschussbedarfen im Einzelplan 4 (Soziale Sicherung) des Verwaltungshaushalts stieg bei den kreisfreien Städten von 44,9 Prozent im Jahr 2000 auf 50,7 Prozent in 2006.

Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden war in demselben Zeitraum eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Ihre Sozialausgaben sanken von 266 Millionen Euro im Jahr 2000 auf 107 Millionen Euro in 2007, also um fast 60 Prozent. Die Belastung der allgemeinen Deckungsmittel mit Zuschussbedarfen im Einzelplan 4 (Soziale Sicherung) des Verwaltungshaushalts fiel bei den kreisangehörigen Gemeinden von 20,3 Prozent im Jahr 2000 auf 15,5 Prozent in 2006. Bei den Verbandsgemeinden stieg sie nur geringfügig und auf sehr niedrigem Niveau von 7,4 auf 10,5 Prozent.

bb) Diese Entwicklung hat – angesichts der hohen Bedeutung der Sozialausgaben für die Haushalte der Landkreise und kreisfreien Städte – wesentlich dazu beigetragen, dass es im Betrachtungszeitraum zu erheblichen finanziellen Ungleichgewichten zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen kam (vgl. Junkernheinrich u.a., Kommunal Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz, 2010, S. 15 ff.; Hardt/Schiller, Finanzwissenschaftliche Benchmarkinganalyse der kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz, 2010, S. 109).

Während bei den kreisfreien Städten und Landkreisen in der laufenden Rechnung des Jahres 2007 Fehlbeträge von 110 bzw. 23 Millionen Euro aufliefen, erwirtschafteten die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden einen Überschuss von 375 Millionen Euro. Als Finanzierungssaldo aus laufender Rechnung und Kapitalrechnung wiesen die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden immerhin noch einen Überschuss von 40 Millionen Euro aus, während bei den kreisfreien Städten und Landkreisen Defizite von 122 bzw. 88 Millionen Euro auftraten. Ganz ähnlich stellten sich die Finanzierungssalden der betreffenden Gebietskörperschaftsgruppen auch in den Jahren 2005 und 2006 dar (vgl. Kommunalbericht 2006, LT-Drs. 15/1008, S. 5; Kommunalbericht 2009, LT-Drs. 15/3500, S. 18).

Laut Prof. Dr. Scherf weist der Saldo der Einnahmen und Ausgaben bei den Landkreisen in allen Jahren von 2001 bis 2007 ein Defizit, bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden hingegen durchgehend einen Überschuss aus. Insgesamt hätten die Landkreise dabei mit 2,3 Milliarden Euro im Minus, die Kreisgemeinden mit 2,2 Milliarden Euro im Plus gelegen.

Die Kassenkredite der Landkreise wuchsen von 50 Millionen Euro im Jahr 2000 auf 704 Millionen Euro in 2007, diejenigen der kreisfreien Städte von 589 auf fast 2.100 Millionen Euro. Unterhalb der Kreisebene fiel der Anstieg der Kassenkreditverschuldung deutlich moderater aus. Bei wesentlich höheren Gesamtausgaben wuchsen die Kassenkredite der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden im Betrachtungszeitraum „nur“ von 138 auf 481 Millionen Euro (Schriftsatz des

Rechnungshofs vom 22. November 2011).

cc) Dieser Entwicklung hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des interkommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2007 nicht angemessen Rechnung getragen.

(1) Der Soziallastenansatz des § 11 Abs. 4 Nr. 3 LFAG war angesichts der hohen und ständig weiter steigenden Sozialausgaben offensichtlich nicht geeignet, für einen angemessenen Ausgleich unter den betroffenen Kommunen zu sorgen.

Schon sein Umverteilungsvolumen war hierfür bei weitem zu gering. Über ihn wurden im Jahr 2007 nur 25,52 Millionen Euro, also etwa 2,86 Prozent der Gesamtschlüsselmasse umverteilt (siehe Anlagen zum LKT-Rundschreiben 36/2011 vom 12. Dezember 2011). Auch seiner Struktur nach war der Soziallastenansatz nicht geeignet, das Problem der stark steigenden und ungleich verteilten Soziallasten angemessen zu bewältigen. Der Soziallastenansatz ist als Spitzenausgleichsansatz konzipiert, der sich bestimmungsgemäß nur zugunsten derjenigen Kommunen auswirkt, deren Belastung mit Sozialausgaben über dem Landesdurchschnitt liegt. Aufgrund ihrer weit überdurchschnittlichen Soziallasten profitierten daher im Jahr 2007 die kreisfreien Städte zu fast 90 Prozent von den Umverteilungswirkungen des Ansatzes. Hingegen wirkte er nur zu etwa 10 Prozent zugunsten der Landkreise. Lediglich zwei von 24 Landkreisen zogen Nutzen aus dem Ansatz (vgl. Kompendium der Finanzstatistik 2007, S. 608). Der Umverteilungsgewinn der kreisfreien Städte ging zum großen Teil auf Kosten der Landkreise, obwohl diese selbst stark unter dem Anstieg der Sozialausgaben zu leiden hatten (vgl. Parsche u.a., Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, ifo Forschungsbericht 11, 2002, S. 35, 39).

Auch im Übrigen weist der gegenwärtige Soziallastenansatz erhebliche strukturelle Defizite auf. Als Spitzenausgleichsansatz mildert er bestimmungsgemäß nur überdurchschnittliche Belastungen ab. Auf einen Anstieg des Sozialausgabenniveaus insgesamt, wie er in Rheinland-Pfalz seit längerem zu beobachten ist, kann er nicht reagieren. Außerdem ist er schon konstruktionsbedingt nicht in der Lage, die erheblichen Belastungsunterschiede zwischen den – mehrheitlich unter dem Landesdurchschnitt liegenden – Landkreisen zu erfassen und zu bewältigen. Von besonderem Nachteil ist der Soziallastenansatz dabei für Landkreise mit großen kreisangehörigen Städten wie den Kläger des Ausgangsverfahrens. Denn die nicht selten hohe Belastung dieser Städte mit Sozialausgaben kann durch die Bildung eines gemeinsamen Durchschnitts mit den Sozialkosten der übrigen kreisangehörigen Kommunen leicht unter den Landesdurchschnitt nivelliert werden. Vom Soziallastenansatz wird sie dann nicht mehr erfasst.

(2) Sonstige hinreichend effektive Vorkehrungen zum angemessenen Ausgleich der Soziallasten hat der Gesetzgeber nicht getroffen. Dabei war ihm auch im Jahr 2007 bereits seit langem bekannt, dass die sehr hohen und ständig weiter steigenden Soziallasten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht angemessen berücksichtigt werden.

Schon im Siebten Gemeindefinanzbericht aus dem Jahr 1995 hatte die Landesregierung wesentliche Defizite des Soziallastenansatzes aufgezeigt und festgestellt, dass das Finanzierungsproblem hinsichtlich der kommunalen Sozialausgaben durch den Soziallastenansatz in keiner Weise gelöst werde (vgl. LT-Drs. 12/8042, S. 71 ff.). Zudem hatte das ifo Institut in gleich zwei Gutachten aus den Jahren 1998 und 2002 auf die Schwächen des Soziallastenansatzes hingewiesen und angeregt, den geltenden Spitzenausgleichsansatz durch einen allgemeinen Ausgleichsansatz auf Indikatorbasis

zu ersetzen (vgl. Steinherr/Parsche, Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, ifo studien zur finanzpolitik 66, 1998, S. 70 ff.; Parsche u.a., Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, ifo Forschungsbericht 11, 2002).

(3) Das Land kann mit Erfolg auch nicht darauf verweisen, die festgestellten Ungleichgewichte könnten und müssten – entsprechend den Vorschlägen von Prof. Dr. Scherf – durch Erhöhung der Kreisumlage behoben werden.

Das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den Landkreisen und den kreisfreien Städten einerseits und den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden andererseits war so groß, dass – jedenfalls auch – eine Umverteilung der Finanzausgleichsmasse hätte vorgenommen werden müssen. Ein Ausgleich allein über die Kreisumlage war weder praktisch möglich noch zumutbar.

Zur symmetrischen Einnahmenverteilung innerhalb der Landkreise hätte der landesdurchschnittliche Kreisumlagesatz der Jahre 2001 bis 2007 nach den Berechnungen von Prof. Dr. Scherf statt bei 36,8 v.H. bei 53,7 v.H. liegen müssen. Im Jahr 2007 hätte er statt 38,6 v.H. sogar 65,9 v.H. betragen müssen. Eine derart starke Erhöhung der Kreisumlagesätze wäre realistischerweise nicht durchsetzbar gewesen. Außerdem stoßen Kreisumlagesätze von über 50 v.H. oder gar über 60 v.H. an die Grenze des finanzpsychologisch Erträglichen (vgl. VerfGH RP, AS 26, 391 [408]).

Im Übrigen konnte durch eine Anhebung der Kreisumlagesätze schon systembedingt nur ein finanzielles Ungleichgewicht zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden beseitigt werden. Die Benachteiligung der kreisfreien Städte wäre hiervon unberührt geblieben.

D.

1. Die zur Überprüfung gestellten Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 sind mithin – wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie und das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung – mit Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV für unvereinbar zu erklären.

2. Diese Unvereinbarkeitserklärung ist auf die entsprechenden Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen sämtlicher Folgejahre zu erstrecken.

a) Jedenfalls der festgestellte Verstoß gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie in seiner durch verfassungsrechtliche Wertungen modifizierten Ausprägung besteht bis heute fort.

Die finanzielle Lage der Gemeinden und Gemeindeverbände hat sich seit 2007 weiter zugespitzt. Auch in den Jahren 2008 bis 2011 blieben ihre Einnahmen deutlich hinter den Ausgaben zurück. Das Defizit lag 2008 bei 246 Millionen Euro bevor es 2009 auf eine Rekordhöhe von 865 Millionen Euro schnellte. 2010 fehlten immerhin noch 696 Millionen Euro in den kommunalen Kassen – das dritthöchste Finanzierungsdefizit seit 1990 (vgl. Kommunalbericht 2010, LT-Drs. 15/4690, S. 7; Kommunalbericht 2011, LT-Drs. 16/30, S. 9 f.).

Auch die Belastung der Kommunen mit Kassenkrediten wird immer erdrückender. Sie stieg von 2007 bis Ende 2010 nochmals um fast 64 Prozent auf 5.382 Millionen Euro. Die Pro-Kopf-Verschuldung aus Kassenkrediten lag damit in Rheinland-Pfalz (1.343 Euro) um fast 150 Prozent über dem Durchschnitt der deutschen Flächenländer (543 Euro). Laut Rechnungshof wird die Kassenkreditverschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen voraussichtlich auch in Zukunft weiter stark anwachsen. Dabei dürften sich schon heute einige der am höchsten verschuldeten kreisfreien Städte in der so genannten „Vergeblichkeitsfalle“ befinden, in der die kommunalen Verantwortungsträger die Hoffnung auf einen Haushaltsausgleich aus eigener Kraft aufgegeben haben (vgl. Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2001 bis 2010, Stand: Oktober 2011, S. 27, abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de; Kommunalbericht 2009, LT-Drs. 15/3500, S. 33; Kommunalbericht 2011, LT-Drs. 16/30, S. 3 u. 37 ff.).

Angetrieben wird diese Entwicklung weiterhin zumindest auch durch die signifikant hohen Sozialausgaben der Kommunen, die im kommunalen Finanzausgleich nicht angemessen gegenfinanziert werden. Diese wuchsen bis Ende 2010 nochmals um über 25 Prozent auf 2.272 Millionen Euro und damit wiederum erheblich schneller als die Einnahmen (vgl. Kommunalbericht 2011, LT-Drs. 16/30, S. 14). Die Belastung der allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen mit reinen Sozialausgaben stieg nach den Berechnungen von Prof. Dr. Junkernheinrich und G. Micosatt von 35,3 Prozent im Jahr 2007 auf 46,4 Prozent in 2010.

b) Ob auch der Verstoß gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung bis heute fort dauert, kann demnach offen bleiben.

Allerdings spricht einiges dafür, dass es auch in den Jahren 2008 bis 2010 wegen der hohen Sozialausgaben zu deutlichen finanziellen Ungleichgewichten zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten einerseits und den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden andererseits gekommen ist:

Die Sozialausgaben der Landkreise wuchsen im Zeitraum von 2007 bis Ende 2010 um 32 Prozent von 1.078 auf 1.425 Millionen Euro, diejenigen der kreisfreien Städte um über 16 Prozent von 629 auf 733 Millionen Euro. Die Steigerungsrate unterhalb der Kreisebene betrug hingegen nur 6,5 Prozent. Die Sozialausgaben stiegen hier auf vergleichsweise niedrigem Niveau von 107 auf 114 Millionen Euro (Schriftsatz des Rechnungshofs vom 22. November 2011). Während die kreisfreien Städte und Landkreise nach den Berechnungen von Prof. Dr. Junkernheinrich und G. Micosatt in dem genannten Zeitraum durchschnittliche Deckungsquoten von 88,1 bzw. 91,6 Prozent aufwiesen, lag die Deckungsquote unterhalb der Kreisebene bei etwa 96 Prozent.

Es ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht mit der erforderlichen Sicherheit feststellbar, ob und inwieweit die finanziellen Ungleichgewichte durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 566) und die hierdurch bewirkte Umverteilung der Schlüsselmasse beseitigt wurden.

c) Eine Erstreckung der Unvereinbarkeitserklärung auf die Folgejahre ist aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit geboten.

Im Hinblick auf das vorliegende Verfahren haben inzwischen weitere Landkreise vorsorglich Klage gegen Schlüsselzuweisungsbescheide des Jahres 2010 erhoben (vgl. Pressemitteilung des Landkreistages Rheinland-Pfalz vom 31. Oktober 2011, abrufbar unter www.landkreistag.rlp.de). Außerdem hat der Minister des Innern und für Sport unter dem 10. Februar 2011 erklärt, aus einer stattgebenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs unter bestimmten Voraussetzungen auch Folgerungen für andere Landkreise und kreisfreie Städte ziehen zu wollen. Diese Rechtsverhältnisse wären mit großen Unsicherheiten belastet, würde die im vorliegenden Verfahren zu treffende Entscheidung auf das Jahr 2007 beschränkt.

3. Bis zu einer verfassungsgemäßen Neuregelung – längstens bis zum 31. Dezember 2013 – bleiben die von der Unvereinbarkeitserklärung betroffenen Bestimmungen weiterhin anwendbar.

Eine rückwirkende Nichtigkeitsklärung kommt aus Gründen der Rechtssicherheit nicht in Betracht. Ein sofortiges Außerkrafttreten der Vorschriften wäre mit den Erfordernissen einer geordneten Finanz- und Haushaltswirtschaft unvereinbar (vgl. BVerfGE 111, 191 [224 f.]; 119, 331 [382 ff.]). Die Schlüsselzuweisungen als „Kernstück“ des kommunalen Finanzausgleichs verlören rückwirkend bis ins Jahr 2007 ihre Rechtsgrundlage. Nach einer gesetzlichen Neuregelung müssten jedenfalls noch nicht bestandskräftige Schlüsselzuweisungsbescheide abgeändert und verfassungswidrig vorenthaltene Mittel nachgezahlt werden. Dies könnte zu erheblichen nachträglichen Belastungen des Landeshaushalts führen, obwohl die betreffenden Haushaltsjahre bereits abgeschlossen sind. Außerdem würde der kommunale Finanzausgleich der Jahre 2012 und 2013 in seinem Kernbereich der Grundlage beraubt, ohne dass der Gesetzgeber Gelegenheit zu einer entsprechenden Neuregelung in angemessener Zeit erhielte.

4. Im Rahmen der erforderlichen Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs hat der Gesetzgeber von Verfassungs wegen Folgendes zu beachten:

a) Das Land hat einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten.

aa) Dieser spürbare Beitrag muss jedenfalls auch in einer effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung bestehen, wie sie – beispielsweise – durch eine Verbreiterung der Verbundmasse oder eine Anhebung des Verbundsatzes bewirkt werden kann. Hierbei hat sich der Gesetzgeber insbesondere an der Steigerung der Soziallasten als einer wesentlichen Ursache der kommunalen Finanzkrise zu orientieren. Zudem darf er nicht aus den Augen verlieren, dass die nach Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV zu sichernde angemessene Finanzausstattung den Kommunen grundsätzlich auch die Wahrnehmung freier, nicht kreditfinanzierter Selbstverwaltungsaufgaben ermöglichen muss. Keinesfalls darf die kommunale Selbstverwaltung durch eine Verknappung der Finanzmittel in ein bloßes Schattendasein gedrängt werden. Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände ist von großer Bedeutung für die Lebensqualität der Bürger vor Ort.

Der genaue Umfang der zusätzlich bereit zu stellenden Finanzmittel steht im Ermessen des Gesetzgebers. Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV schreibt insoweit weder zahlenmäßig festgelegte Beträge noch bestimmte Quoten vor. Entgegen der Auffassung des vorlegenden Gerichts kann aus der Landesverfassung daher nicht abgeleitet werden, dass die Schlüsselzuweisungen zumindest um die Hälfte der prozentualen Steigerung der kommunalen Sozialausgaben anwachsen müssten (vgl. hierzu VerfGH RP, AS 15, 66 [70]; AS 19, 339 [341]; 23, 429 [431]; VerfGH NW, Urteil vom 19. Juli 2011 – 32/08 – juris, Rn. 58).

Der Einwand des Landes, die Anbindung der Schlüsselzuweisungen an die Sozialausgaben führe zu einer unzulässigen Anwendung des Konnexitätsprinzips aus Art. 49 Abs. 5 LV auf den Altaufgabenbestand der Kommunen, geht daher ins Leere. Das Land trifft aus Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV keine direkte Pflicht zum Ausgleich von Sozialausgaben. Vielmehr hat es vor dem Hintergrund der hohen Soziallasten aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit die Grunddotierung der Kommunen anzuheben und auf diese Weise einen angemessenen Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten.

bb) Daneben bleibt es dem Land unbenommen, auf die festgestellte Unterfinanzierung der Kommunen auch durch eine Entlastung der Kommunen auf der Ausgabenseite zu reagieren, beispielsweise durch Aufgabenrückführung oder die Lockerung gesetzlicher Standards (vgl. VerfGH RP, AS 27, 231 [243]). Auch eine weiterreichende Gebietsreform könnte die bestehenden Kostenstrukturen günstig beeinflussen (vgl. Kommunalbericht 2011, LT-Drs. 16/30, S. 42 f.).

cc) Solche ausgabenseitigen Maßnahmen können die von Verfassungs wegen geschuldete, angemessene Erhöhung der kommunalen Finanzmittel jedoch nicht vollständig ersetzen. Denn jedenfalls kurzfristig lassen sich die schwerwiegenden Finanzprobleme der Kommunen nur abmildern, wenn sich auch ihre Einnahmesituation effektiv verbessert. Lediglich die Höhe der verfassungsrechtlich gebotenen zusätzlichen Finanzausstattung hängt (auch) davon ab, welche weiteren Vorkehrungen das Land zur Entlastung der Kommunen von Aufgaben und Ausgaben trifft.

dd) Der vom Land geschuldete spürbare Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise kann nicht durch die Beteiligung am kommunalen Entschuldungsfonds abgegolten werden. Dieser führt bestimmungsgemäß nur zu einer (teilweisen) Entlastung der Kommunen von alten, bis zum 31. Dezember 2009 aufgelaufenen Kassenkrediten („Nachsorge“). Die kommunale Finanzkrise ist jedoch nur zu bewältigen, wenn die mit Kassenkrediten belasteten Kommunen gleichzeitig ihre gegenwärtigen Defizite abbauen und so dauerhaft zu einem materiellen Haushaltsausgleich finden. Ohne die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel erscheint dies nach derzeitigem Stand der Dinge ausgeschlossen. Die kommunalen Kassenkredite wachsen nach wie vor schneller, als die Altverschuldung über den kommunalen Entschuldungsfonds getilgt werden kann (vgl. LKT-Rundschreiben 36/2011 vom 12. Dezember 2011, S. 18).

ee) Das Land kann im Gegenzug für seinen Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise verlangen, dass auch die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen. Die über Jahrzehnte gewachsene kommunale Finanzkrise erfordert von Verfassungen wegen ein entschlossenes und zeitnahes Zusammenwirken aller Ebenen. Insbesondere haben die Kommunen ihre eigenen Einnahmequellen angemessen auszuschöpfen und Einsparpotenziale bei der Aufgabenwahrnehmung zu verwirklichen. Spielräume hierfür bestehen nach wie vor (vgl. Kommunalbericht 2011, LT-Drs. 16/30, S. 18 ff., 43 f. u. 78; Junkernheinrich u.a., Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz, 2010, S. 119).

Der Rechnungshof hat in seinem jüngsten Kommunalbericht festgestellt, dass die durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen in den Jahren 2008 und 2009 immer noch unter dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer lagen. Die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz hatten bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer in den letzten fünf Jahren sogar die niedrigsten Hebesätze aller westlichen Flächenländer. Auf der Ausgabenseite bestehen nach dem Kommunalbericht Einsparpotenziale auch in gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichen. Diese gilt es konsequent zu nutzen (vgl. Kommunalbericht 2011, LT-Drs. 16/30, S. 18 ff., 43 f. u. 78).

Auf eine entsprechende Mitwirkung der Kommunen hat das Land im Wege der Kommunalaufsicht hinzuwirken (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 – 8 C 43/09 – juris; Boettcher/Junkernheinrich, Kommunalfinanzen im Jahr 2009, in: Junkernheinrich u.a., Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010, S. 225 [237 f.]. Zum Ganzen auch den Kommunalbericht 2011, LT-Drs. 16/30, S. 41 f.).

b) Mit Blick auf den interkommunalen Finanzausgleich muss der Gesetzgeber darüber hinaus dafür sorgen, dass die Soziallasten – die nach wie vor erhebliches Steigerungspotenzial aufweisen – aufgabengerecht erfasst und schwerwiegende Benachteiligungen einzelner Gebietskörperschaften bzw. Gebietskörperschaftsgruppen dauerhaft vermieden werden. Dies kann – beispielsweise – durch eine Reform des Soziallastenansatzes geschehen.

c) Im Rahmen der Neuregelung hat der Gesetzgeber darzulegen, inwieweit die Finanzausstattung der Kommunen „unter dem Strich“ tatsächlich verbessert wurde und weshalb dieser Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise – auch unter Berücksichtigung einer zumutbaren eigenen Kräfteanspannung der Kommunen – angemessen ist. Außerdem ist aufzuzeigen, dass und wie die Benachteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte bei der Finanzmittelverteilung abgestellt wurde bzw. wird.

d) Der Gesetzgeber kann die erforderliche Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs auf die Zeit ab dem 1. Januar 2014 beschränken. Eine rückwirkende Korrektur der beanstandeten Regelungen ist von Verfassungen wegen nicht zwingend geboten. Dies folgt aus den Erfordernissen einer geordneten Finanz- und

Haushaltswirtschaft, die – wie die Selbstverwaltungs- und Finanzausstattungsgarantie –
Verfassungsrang genießen.

gez. Prof. Dr. Meyer gez. Stepling gez. Dr. Saftig

HTML-Download

Quelle: Justiz Rheinland-Pfalz

L e i t s ä t z e

zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz

vom 14. Februar 2012

- VGH N 3/11 -

1. Art. 49 Abs. 6 LV verpflichtet das Land, den Kommunen im Wege des Finanzausgleichs eine angemessene Finanzausstattung zu sichern. Diese muss neben der Erfüllung zugewiesener grundsätzlich auch die Wahrnehmung frei gewählter Aufgaben ermöglichen.
2. Die hiernach erforderlichen Finanzzuweisungen an die Kommunen sind unter gleichzeitiger Berücksichtigung des Finanzbedarfs des Landes zu bemessen. Angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt.
3. Das Ergebnis des rechnerischen Symmetrievergleichs zwischen Kommunen und Land ist im Einzelfall aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit zu korrigieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn Finanzprobleme der Kommunen maßgeblich auf einer signifikant hohen Kostenbelastung aus staatlich zugewiesenen Aufgaben beruhen und daher fremdbestimmt sind.
4. Das Land trifft insoweit auch eine Mitverantwortung für die Kosten aus Aufgabenzuweisungen durch den Bund. Es hat die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene zu wahren und durchzusetzen.
5. Die Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 stehen hierzu in Widerspruch. Der Gesetzgeber hat die signifikant hohen Sozialausgaben als wesentliche Ursache der kommunalen Finanzprobleme bei der Bemessung der Finanzzuweisungen nicht angemessen berücksichtigt.
6. Bei der Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs hat der Gesetzgeber zudem das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verletzt. Infolge der hohen Sozialausgaben ist es 2007 zu erheblichen finanziellen Ungleichgewichten zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten und den Gebietskörperschaften unterhalb der Kreisebene gekommen.
7. Der kommunale Finanzausgleich ist spätestens zum 1. Januar 2014 neu zu regeln. Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt das bisherige Recht anwendbar.
8. Das Land hat im Rahmen der Neuregelung einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten. Dieser muss jedenfalls auch in einer effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung bestehen. Daneben kommt eine Entlastung der Kommunen auf der Ausgabenseite durch Aufgabenrückführung oder die Lockerung gesetzlicher Standards in Betracht.
9. Im Gegenzug müssen auch die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen. Die kommunale Finanzkrise erfordert von Verfassungs wegen ein entschlossenes und zeitnahes Zusammenwirken aller Ebenen.

Schrift: [größer](#) | [kleiner](#) | [Druckansicht](#)

Suchanfrage

[Erweiterte Suche](#)

AKTUELLES

MINISTERIUM

GERICHTE

zuständiges Gericht
Verfassungsgerichtshof
Aktuelles
Entscheidungen
Pressemitteilungen
Richterinnen u Richter
Termine / Anhängige Verfahren
Verfahren/Organisation
Verfassungsbeschwerde
Wegbeschreibung
Dokumentation
Kontakt
Ordentliche Gerichte
Fachgerichte
Bewährungs- und Gerichtshilfe
Elektronischer Rechtsverkehr

STAATSANWALTSCHAFTEN

JUSTIZVOLLZUG

VERBRAUCHERSCHUTZ

LANDESRECHT

RECHTSPRECHUNG

SERVICE

Sitemap

Onlinehilfe

Kontakt zum Ministerium

Impressum

Datenschutz

www.rlp.de

Startseite > Gerichte > Verfassungsgerichtshof > Pressemitteilungen > Pressemitteilung Nr. 3/2012

Pressemitteilung Nr. 3/2012**Kommunaler Finanzausgleich muss bis 1. Januar 2014 neu geregelt werden - Hohe Sozialausgaben bislang nicht angemessen berücksichtigt**

Die Finanzausweisungen des Landes reichen angesichts stark gestiegener Sozialausgaben schon seit längerem nicht mehr aus, um den Kommunen eine der Landesverfassung entsprechende angemessene Finanzausstattung zu sichern. Der Landesgesetzgeber hat den kommunalen Finanzausgleich daher zum 1. Januar 2014 neu zu regeln und hierbei auch die Zuweisungen an die Kommunen deutlich und effektiv zu erhöhen. Dies entschied heute der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz.

I.

Die finanzielle Lage der Kommunen in Rheinland-Pfalz ist seit Jahrzehnten angespannt. Bereits im 22. Jahr in Folge blieben 2011 die Einnahmen hinter den Ausgaben zurück. Gleichzeitig wuchsen die von Gesetzes wegen nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehenen **Kassenkredite** weiter an. Schon Ende 2010 überstieg die **Pro-Kopf-Verschuldung** aus Kassenkrediten den Durchschnitt der deutschen Flächenländer um fast 150 Prozent. Eine wesentliche Ursache für die außerordentlichen Defizite liegt in den **hohen Sozialausgaben** der Kommunen.

Vor diesem Hintergrund hat der Landkreis Neuwied das Land auf Erhöhung der so genannten Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2007 verklagt. Das Obergericht hat das Verfahren ausgesetzt und dem Verfassungsgerichtshof die Frage vorgelegt, ob die Regelungen über die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 angesichts stark gestiegener Sozialausgaben noch den Anforderungen an eine verfassungsgemäße Finanzausstattung der Kommunen entsprechen (vgl. Pressemitteilung Nr. 5/2011 des OVG Rheinland-Pfalz, www.ovg.mjv.rlp.de).

II.

Der Verfassungsgerichtshof erklärte die Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen ab 2007 für unvereinbar mit der Landesverfassung. Der Gesetzgeber muss bis spätestens 1. Januar 2014 eine verfassungsgemäße Neuregelung treffen.

Die Bestimmungen verstießen gegen die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungs- und Finanzausstattungsgarantie, die das Land verpflichtete, den Kommunen eine **angemessene Finanzausstattung** zu sichern.

1. Der Gesetzgeber habe bei der Bemessung seiner Finanzausweisungen an die Kommunen den **Grundsatz der Verteilungssymmetrie** verletzt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebiete. Zwar sei die finanzielle Lage des Landes 2007 bei rein rechnerischer Betrachtung ähnlich angespannt gewesen wie diejenige der Kommunen: Sowohl das **Land** als auch die **Kommunen** hätten außerordentlich **hohe Defizite** zu verkraften und seien im Bundesvergleich überdurchschnittlich hoch verschuldet. Dennoch sei das Land aus Gründen der **Verteilungsgerechtigkeit** zu einer spürbaren Erhöhung seiner Finanzausweisungen verpflichtet gewesen. Denn die Finanzprobleme der **Kommunen seien weitgehend fremdbestimmt**. Sie seien maßgeblich auf die hohen Soziallasten und damit auf Kosten aus staatlich zugewiesenen Aufgaben zurückzuführen. Die **Sozialausgaben** der Kommunen seien allein von 2000 bis 2007 um etwa 51 Prozent auf 1,8 Milliarden Euro angewachsen. Schon im Jahr 2006 seien auf kommunaler Ebene fast die Hälfte der für laufende Zwecke eingesetzten freien Finanzmittel für soziale Leistungen aufgewendet worden. Bei den Landkreisen habe dieser Anteil sogar bei über 74 Prozent gelegen. Der **Mitverantwortung des Landes** für die Finanzierung der Sozialausgaben stehe nicht entgegen, dass ein Großteil der Sozialgesetze durch den Bund erlassen worden seien. Das Land müsse sich von Verfassungs wegen auch **Kosten aus Bundesgesetzen** zurechnen lassen, da die Kommunen keine eigenen Rechtsbeziehungen zum Bund unterhielten. Das Land sei verpflichtet, die finanziellen Belange der Kommunen auf Bundesebene als eigene zu wahren und durchzusetzen.

2. Des Weiteren habe der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs gegen das **Gebot interkommunaler Gleichbehandlung** verstoßen. Er habe bei der Verteilung der Finanzmittel des Jahres 2007 die Landkreise und kreisfreien Städte gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sachwidrig benachteiligt. Die Sozialausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte seien von 2000 bis 2007 stark angewachsen, diejenigen der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden hingegen rückläufig gewesen. Hierdurch sei es zu erheblichen **finanziellen Ungleichgewichten zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen** gekommen. Die Landkreise hätten in den Jahren 2001 bis 2007 insgesamt mit 2,3 Milliarden Euro im Minus, die Kreisgemeinden hingegen mit 2,2 Milliarden Euro im Plus gelegen. Dieser Entwicklung habe der Gesetzgeber nicht angemessen Rechnung getragen. Der **Soziallastenansatz** im kommunalen Finanzausgleich habe die Ungleichgewichte angesichts seines geringen Volumens und seiner strukturellen Schwächen nicht beseitigen können.

III.

1. Die zur Überprüfung gestellten Bestimmungen über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 seien daher für unvereinbar mit der Landesverfassung zu erklären. **Von einer rückwirkenden Nichtigerklärung sehe der Verfassungsgerichtshof ab.** Ein sofortiges

Außerkräfttreten großer Teile des Landesfinanzausgleichsgesetzes laufe nämlich dem **Erfordernis einer geordneten Finanz- und Haushaltswirtschaft** zuwider, das ebenfalls Verfassungsrang habe.

Die stattdessen gebotene **Unvereinbarkeitserklärung** sei auf die entsprechenden Vorschriften **sämtlicher Folgejahre** zu erstrecken. Denn jedenfalls der festgestellte Verstoß gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestehe bis heute fort. Die finanzielle Lage der Kommunen habe sich seit 2007 weiter zugespitzt. Auch in den Jahren 2008 bis 2011 seien ihre Einnahmen weit hinter den Ausgaben zurückgeblieben. Ihre ohnehin hohen Sozialausgaben seien bis Ende 2010 nochmals um 25 Prozent angewachsen.

2. Spätestens zum **1. Januar 2014** habe der Gesetzgeber eine **verfassungsgemäße Neuregelung** zu treffen. Bis dahin blieben die von der Unvereinbarkeitserklärung betroffenen Bestimmungen weiterhin anwendbar.

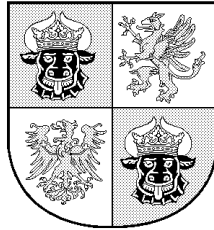
a) Im Rahmen der erforderlichen Neuregelung habe das Land einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten. Dieser spürbare Beitrag müsse jedenfalls auch in einer **effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung** bestehen. Hierbei habe sich der Gesetzgeber insbesondere an der Steigerung der Soziallasten als einer wesentlichen Ursache der kommunalen Finanzkrise zu orientieren. Zudem dürfe er nicht aus den Augen verlieren, dass die nach Art. 49 der Landesverfassung zu sichernde angemessene Finanzausstattung den Kommunen grundsätzlich auch die Wahrnehmung freier, nicht kreditfinanzierter Selbstverwaltungsaufgaben ermöglichen müsse. Denn die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände sei von großer Bedeutung für die Lebensqualität der Bürger vor Ort.

b) Daneben bleibe es dem Land unbenommen, auf die festgestellte Unterfinanzierung der Kommunen auch durch eine **Entlastung auf der Ausgabenseite** zu reagieren, etwa durch die Rückführung kommunaler Aufgaben oder die Lockerung gesetzlicher Standards. Im Gegenzug für seinen zusätzlichen Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise könne das Land verlangen, dass auch die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen. Insbesondere müssten die Kommunen ihre **eigenen Einnahmequellen** angemessen ausschöpfen und **Einsparpotenziale** bei der Aufgabenwahrnehmung verwirklichen.

Der **Präsident des Verfassungsgerichtshofs Karl-Friedrich Meyer** stellte bei der Urteilsverkündung abschließend fest: „Die über Jahrzehnte gewachsene kommunale Finanzkrise erfordert von Verfassungs wegen ein **entschlossenes und zeitnahes Zusammenwirken aller Ebenen**. Die Schere zwischen den verfügbaren Finanzmitteln und dem, was die Kommunen leisten sollen, ohne neue Schulden anzuhäufen, muss wieder geschlossen werden. Dem zweifellos ebenfalls hoch belasteten Land fällt dabei die Hauptverantwortung zu, weil es immer noch über größere Gestaltungsmöglichkeiten verfügt als die stark fremdbestimmten Kommunen.“

Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 37/10

Verkündet am: 23. Februar 2012
Bulla, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerden

1. der Gemeinde Gägelow,
vertreten durch den Bürgermeister,
Amt Grevesmühlen-Land
Rathausplatz 1, 23936 Grevesmühlen
2. der Gemeinde Dorf Mecklenburg,
vertreten durch den Bürgermeister,
Amt Dorf Mecklenburg-Bad Kleinen
Am Wehberg 17, 23972 Dorf Mecklenburg
3. der Gemeinde Lübow,
vertreten durch den Bürgermeister,
Amt Dorf Mecklenburg-Bad Kleinen
Am Wehberg 17, 23972 Dorf Mecklenburg
4. der Gemeinde Metelsdorf,
vertreten durch den Bürgermeister,
Amt Dorf Mecklenburg-Bad Kleinen
Am Wehberg 17, 23972 Dorf Mecklenburg
5. der Gemeinde Barnekow,
vertreten durch den Bürgermeister,
Amt Dorf Mecklenburg-Bad Kleinen
Am Wehberg 17, 23972 Dorf Mecklenburg

6. der Gemeinde Hornstorf,
vertreten durch den Bürgermeister,
Amt Neuburg
Hauptstr. 10a, 23974 Neuburg

7. der Gemeinde Krusenbogen,
vertreten durch den Bürgermeister,
Amt Neuburg
Hauptstr. 10a, 23974 Neuburg

8. der Gemeinde Zierow,
vertreten durch den Bürgermeister,
Amt Klützer Winkel
Schlossstraße 1, 23948 Klütz

- Beschwerdeführerinnen -

Prozessbevollmächtigte zu 1. bis 8.:

Rechtsanwälte
Geiersberger, Glas & Partner
Werderstr. 125
19055 Schwerin

Beteiligte gemäß § 56 LVerfGG:

1. Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Schloss, Lennéstraße 1
19053 Schwerin

2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch das Justizministerium,
Puschkinstraße 19 – 21
19055 Schwerin

g e g e n

Art. 1 § 24 des Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009 (GVObI. M-V S. 606)

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

die Präsidentin Kohl,
den Vizepräsidenten Thiele,
den Richter Bellut,
den Richter Prof. Dr. Joecks,
den Richter Nickels,
den Richter Brinkmann und
den Richter Wähler

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

01. Dezember 2011

für Recht erkannt:

I.

Artikel 1 § 24 des Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606 ff.), geändert durch Art. 4 Nr. 8 des Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 12. Juli 2010 (GVOBl. M-V S. 366), ist mit Artikel 72 Absatz 1 Satz 1, Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar und nichtig.

II.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat den Beschwerdeführerinnen ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe

A.

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen § 24 des Finanzausgleichsgesetzes - FAG M-V - in der seit dem 01. Januar 2010 geltenden Fassung. Dabei geht es um die Einführung einer sog. Umlandumlage, die ab dem Jahr 2010 von kreisangehörigen Gemeinden gezahlt werden muss, die nach dem Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005 - LEP M-V - dem Stadt-Umland-Raum so genannter Kernstädte als direkte Nachbargemeinde oder unter näher bestimmten Voraussetzungen als sonstige benachbarte Gemeinde zugeordnet werden.

Die Beschwerdeführerinnen sind kreisangehörige Gemeinden, die im Landkreis Nordwestmecklenburg liegen und direkt an das Stadtgebiet der Hansestadt Wismar angrenzen. Sie machen geltend, in ihren Rechten aus Art. 73 Abs. 1 und 2, Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 sowie Art. 74 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - LV - und Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes - GG - verletzt zu sein.

I.

Der Gesetzgeber hat die maßgebliche Regelung des § 24 FAG M-V mit dem Gesetz zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009 (GVObI. M-V S. 606) mit Wirkung zum 01. Januar 2010 eingeführt. In der Fassung des Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12. Juli 2010 (GVObI. M-V S. 366) lautet die Vorschrift infolge einer Anpassung der Terminologie des § 24 FAG M-V an die des Landesraumentwicklungsprogramms im Hinblick auf die Einkreisung der Städte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar wie folgt:

§ 24 Umlage von kreisangehörigen Gemeinden innerhalb von Stadt-Umland-Räumen

(1) Von den kreisangehörigen Gemeinden, die nach dem Landesraumentwicklungsprogramm dem Stadt-Umland-Raum der Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar (Kernstädte) entweder als direkte Nachbargemeinde oder als sonstige benachbarte Gemeinde, die vom 1. Januar 1995 bis zum 31. Dezember 2001 ein Bevölkerungswachstum von mehr als 30 Prozent hatte und am 30. Juni 2000 einen Anteil an Auspendlern von mehr als 40 Prozent in die jeweilige Kernstadt aufwies, zugeordnet werden, wird eine Umlage in Höhe von 5 Prozent der Umlagegrundlagen nach § 23 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 und 2 abzüglich der Finanzausgleichsumlage des laufenden Jahres nach § 8 erhoben (Umlandumlage). Die Umlage fließt der jeweiligen Kernstadt zu. Satz 1 findet auf Rechtsnachfolger von nach Satz 1 umlagepflichtigen kreisangehörigen Gemeinden nur Anwendung, wenn die umlagepflichtigen kreisangehörigen Ge-

meinden mit dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Gemeindefusion über mehr als 50 Prozent der Einwohner des Rechtsnachfolgers verfügen.

(2) Die Umlage ist zum 5. Dezember eines Jahres fällig und soll mit den Finanzausgleichsleistungen des Monats Dezember verrechnet werden. Soweit eine Verrechnung nicht oder nicht vollständig möglich ist, hat die Gemeinde die Umlage an das Land zu zahlen. Das Land kann für rückständige Beträge Verzugszinsen in Höhe von 3 Prozent über dem jeweiligen Basiszinssatz fordern. Die Umlage wird den Kernstädten mit den Finanzausgleichsleistungen des Monats Dezember ausgezahlt.

Bei den Umlagegrundlagen nach § 23 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 und 2 FAG M-V, die für die Bemessung der Umlandumlage zu Grunde gelegt werden, handelt es sich um die Steuerkraftmesszahlen gemäß § 12 Abs. 3 FAG M-V, die sich nach der Steuerkraft des vorvergangenen Jahres richten, und die Schlüsselzuweisungen des Vorjahres. Die Umlandumlage wird durch das Statistische Landesamt errechnet und durch das Innenministerium festgesetzt (§ 28 Abs. 1 FAG M-V). 25 Prozent der zu zahlenden Umlandumlage des laufenden Jahres werden bei der Ermittlung der Kreisumlage in Abzug gebracht (§ 23 Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 FAG M-V).

In der Begründung der LT-Drs. 5/2685 S. 65 heißt es:

A. XII. 12. Einführung einer Umlage von Umlandgemeinden an die kreisfreie Stadt

Umlandgemeinden einer kreisfreien Stadt profitieren überproportional von ihrer Lage. Mit den Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben, die von allen kommunalen Körperschaften finanziert werden, kann dem nicht vollständig Rechnung getragen werden. Deshalb ist es angemessen, dass sie eine Umlage zahlen, die der jeweiligen kreisfreien Stadt im Hinblick auf ihre erhöhten Belastungen zu Gute kommt. In Abgrenzung zum Vorwegabzug für übergemeindliche Aufgaben, der an die im Landesraumentwicklungsprogramm und in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen festgelegten zentralen Orte anknüpft, wird auf die Hauptkriterien zur Abgrenzung der Stadt-Umland-Räume entsprechend dem Landesraumentwicklungsprogramm abgestellt. Umlagepflichtig sind deshalb Gemeinden, die nach dem Landesraumentwicklungsprogramm dem Stadt-Umland-Raum einer kreisfreien Stadt entweder als direkte Nachbargemeinde oder als sonstige benachbarte Gemeinde, die vom 1. Januar 1995 bis zum 31. Dezember 2001 ein Bevölkerungswachstum von mehr als 30% hatte und am 30. Juni 2000 einen Anteil an Auspendlern von mehr als 40 % in die jeweilige kreisfreie Stadt aufwies, zugeordnet werden.

Mit der Umlage in Höhe von 5 % der Steuerkraftmesszahl des Vorjahres und der Schlüsselzuweisungen des Vorjahres würden auf Basis des Finanzausgleichs 2008 ca. 4 Mio. EUR (Rostock ca. 1,4 Mio. EUR, Schwerin ca. 1,1 Mio. EUR, Neubrandenburg ca. 489.300 EUR, Stralsund ca. 378.900 EUR, Greifswald ca. 344.900 EUR und Wismar 324.300 EUR) an die kreisfreien Städte abgeführt. Um die Umlandgemeinden nicht unangemessen und verfassungswidrig zu belasten, wird ein Teil der Umlage bei den Kreisumlagegrundlagen ... angerechnet.

Weiterhin heißt es in der Begründung auf S. 99 f.:

Zu § 24 Umlage von kreisangehörigen Gemeinden im Stadt-Umland-Raum einer kreisfreien Stadt

Mit der Vorschrift wird eine sog. Stadt-Umland-Umlage eingeführt.

Zu Absatz 1

Satz 1 regelt die Umlagevoraussetzungen, also die Kriterien, nach denen die Gemeinden, die eine Umlage an die kreisfreie Stadt zu zahlen haben, bestimmt werden, und die Umlagehöhe. Fast alle Gemeinden, die zum Stadt-Umland-Raum einer kreisfreien Stadt nach dem Landesraumentwicklungsprogramm gehören und dessen Kriterien erfüllen, profitieren von der kreisfreien Stadt überdurchschnittlich. Dies gilt sowohl für direkte Nachbargemeinden, die eine gemeinsame Gemeindegrenze mit einer kreisfreien Stadt haben und für sonstige benachbarte Gemeinden, die vom 1. Januar 1995 bis 31.12.2001 ein Bevölkerungswachstum von mehr als 30 % hatten und am 30. Juni 2000 einen Anteil an Auspendlern von mehr als 40 % in die jeweilige kreisfreie Stadt aufwiesen.

Besonders deutlich wird der Vorteil dieser Gemeinden am mit dem Bevölkerungswachstum einhergehenden Einkommenszuwachs je Gemeindegewohner, da sich offenbar zunehmend einkommensstärkere Bevölkerungsschichten in den Umlandgemeinden angesiedelt haben. Dies belegt schon eine Untersuchung der Verteilung der nach § 3 Gemeindefinanzreformgesetz berechneten Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Die Untersuchung des Innenministeriums zeigt u. a., dass 72 Gemeinden von den 87 umlagepflichtigen Gemeinden je Einwohner einen höheren Anteil am Verteilungsaufkommen erhalten als die jeweiligen Ballungszentren.

Die darüber hinaus vom Landesraumentwicklungsprogramm für Stadt-Umlandräume einbezogenen Kriterien (Gemeinden, die aufgrund gewichtiger planerischer Gesichtspunkte einbezogen werden und Gemeinden die ggf. keines dieser drei Kriterien erfüllen, aber zur Arrondierung einbezogen werden) begründen keine Rechtfertigung für eine Umlage an die kreisfreie Stadt. Deshalb sind diese beiden Gesichtspunkte in Satz 1 ausdrücklich ausgeschlossen worden.

Die Umlagehöhe beträgt 5 % der Steuerkraftmesszahl des Vorjahres und der Schlüsselzuweisungen des Vorjahres abzüglich einer gem. § 8 zu zahlenden Finanzausgleichsumlage. ...“

Das erste Finanzausgleichsgesetz des Landes vom 15. April 1991 (GVOBl. M-V S. 118) kannte lediglich einen Vorwegabzug von 300 Mio. DM für Fehlbetragszuweisungen und Sonderbedarfszuweisungen. Der Rest der Finanzausgleichsmasse wurde zu 60 v.H. an die Gemeinden, zu 40 v.H. an (noch zahlreiche) Kreise und kreisfreie Städte verteilt.

Das Erste Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 01. April 1993 (GVOBl. M-V S. 247) führte aufgabenbezogene Vorwegabzüge ein, etwa für die Wahrnehmung gesetzlich übertragener Aufgaben. Der Gesetzgeber wollte diese Art des Ausgleichs der pauschalen Einwohnerveredelung vorziehen (LT-Drs. 1/2556 S. 2)

Nach § 6 Nr. 7 FAG M-V 1993 waren 160 Mio. DM für die Wahrnehmung übergemeindlicher Aufgaben vorgesehen. Nach § 10e Abs. 3 FAG M-V 1993 gab es für die Zentren Sockelbeträge zwischen 100.000 und 2,5 Mio. DM, die verbleibenden Beträge wurden nach der jeweiligen Einwohnerzahl, unterschiedlich gewichtet, auf die Zentren verteilt. In der Begründung zu § 10e FAG M-V hieß es:

"Übergemeindliche Aufgaben sind Aufgaben, deren Erfüllung nicht nur den Einwohnern der Gemeinden selbst, sondern auch den Einwohnern von Umlandgemeinden dient." (LT-Drs. 1/2556 S. 19).

Nach der weiteren Begründung sollten die Zuweisungsempfänger einen Grundbetrag entsprechend ihrer zentralörtlichen Stufe erhalten, der gemäß Satz 2 um einen Ergänzungsbetrag entsprechend der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereiches ergänzt werde. Dem liege der Gedanke zu Grunde, dass die Aufgabenintensität von der Zahl der zu versorgenden Einwohner mit abhängig sei. Die Oberzentren erhielten sowohl Oberbereichs-, als auch Mittelbereichs- und Nahbereichs-Mittel. Die Mittelzentren und die Mittelzentren mit Teilfunktion erhielten die Mittelbereichs - und Nahbereichsmittel. Unterzentren und ländliche zentrale Orte erhielten nur Nahbereichsmittel.

Mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 19. Dezember 2005 (GVOBl. M-V S. 635) wurde die Verteilung an die neue Terminologie der Landesentwicklungsplanung angepasst und zwischen Grund-, Mittel- und Oberzentren differenziert. Letztere bekamen einen Grundbetrag von einer Million Euro. Die verbleibenden Mittel wurden quotiert und nach der Einwohnerzahl im Nahbereich usw. als Aufstockungsbetrag gezahlt. Insgesamt waren hierfür 107,3 Mio. Euro als Vorwegabzug aus dem Finanzausgleich vorgesehen. Nach der Aussage des FAG-Gutachtens 2008 (Teil 2 S. 12) war damit der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern durch einen vergleichsweise großen Anteil an Zuweisungen geprägt, die sich auf spezielle Ausgaben beziehen.

Mit der Novelle des Finanzausgleichsgesetzes im Jahre 2009, die neben einer Abundanz-Umlage (§ 8 FAG M-V) auch die hier im Streit stehende Stadt-Umland-Umlage einführt, wurden für übergemeindliche Aufgaben Zuweisungen in Höhe von 137,3 Mio. Euro vorgesehen. Zugleich wurden die Sockelbeträge reduziert und der einwohnerbezogene Anteil erhöht.

Für 2010 ergaben sich nach dem Orientierungsdatenerlass 2011 (ODH 2011) S. 3 bei einer	
Finanzausgleichsmasse von	1082,9 Mio. Euro
und Vorwegabzügen nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 FAG M-V von	450,1 Mio. Euro
sowie Vorentnahmen von	3,41 Mio. Euro
als verbleibende Masse für Schlüsselzuweisungen	629,4 Mio. Euro

Hiervon entfielen knapp 250 Mio. Euro auf kreisangehörige Gemeinden, knapp 180 Mio. Euro auf die seinerzeit kreisfreien Städte und etwas über 200 Mio. Euro auf die Landkreise.

Die finanzielle Situation der Beschwerdeführerinnen, die wie weitere sieben Gemeinden zum Nahbereich der Hansestadt Wismar im Sinne des § 16 Abs. 3 Satz 2 FAG M-V gehören, und der Kernstadt Wismar stellte sich 2010 einwohnerbezogen (Stand 31.12.2010) wie folgt dar:

Die Kernstadt **Wismar** hatte 44.397 Einwohner. Ihr Einkommensteueranteil betrug im Jahre 2010 pro Einwohner 143,81 Euro, ihre Steuerkraftmesszahl lag bei 417,43 Euro.

Die Gemeinde **Gägelow** hatte 2.571 Einwohner. Ihr Einkommensteueranteil betrug im Jahre 2010 pro Einwohner 329,27 Euro, ihre Steuerkraftmesszahl lag bei 627,88 Euro.

Die **Gemeinde Dorf Mecklenburg** hatte 2.902 Einwohner. Ihr Einkommensteueranteil betrug im Jahre 2010 pro Einwohner 167,28 Euro, ihre Steuerkraftmesszahl lag bei 396,50 Euro.

Die Gemeinde **Lübow** hatte 1.592 Einwohner. Ihr Einkommensteueranteil betrug im Jahre 2010 pro Einwohner 182,26 Euro, ihre Steuerkraftmesszahl lag bei 370,09 Euro.

Die **Gemeinde Metelsdorf** hatte 488 Einwohner. Ihr Einkommensteueranteil betrug im Jahre 2010 pro Einwohner 165,05 Euro, ihre Steuerkraftmesszahl lag bei 286,83 Euro.

Die **Gemeinde Barnekow** hatte 652 Einwohner. Ihr Einkommensteueranteil betrug im Jahre 2010 pro Einwohner 143,29 Euro, ihre Steuerkraftmesszahl lag bei 333,68 Euro.

Die **Gemeinde Hornstorf** hatte 1.140 Einwohner. Ihr Einkommensteueranteil betrug im Jahre 2010 pro Einwohner 144,69 Euro, ihre Steuerkraftmesszahl lag bei 532,92 Euro.

Die Gemeinde **Krusenhagen** hatte 549 Einwohner. Ihr Einkommensteueranteil betrug im Jahre 2010 pro Einwohner 166,78 Euro, ihre Steuerkraftmesszahl lag bei 294,11 Euro.

Die **Gemeinde Zierow** hatte 736 Einwohner. Ihr Einkommensteueranteil betrug im Jahre 2010 pro Einwohner 160,88 Euro, ihre Steuerkraftmesszahl lag bei 333,81 Euro.

Die Beschwerdeführerinnen haben im Dezember 2010 erstmalig – bereinigt um die Kürzung der Kreisumlage nach § 23 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 FAG M-V – folgende Umlandumlagen insgesamt und einwohnerbezogen (Stand 31.12.2009) gezahlt:

Beschwerdeführerin zu 1. - 76.068,32 Euro / 29,08 Euro/EW
Beschwerdeführerin zu 2. - 81.646,41 Euro / 27,93 Euro/EW
Beschwerdeführerin zu 3. - 40.281,98 Euro / 24,96 Euro/EW
Beschwerdeführerin zu 4. - 11.316,89 Euro / 23,24 Euro/EW
Beschwerdeführerin zu 5. - 20.834,08 Euro / 31,77 Euro/EW
Beschwerdeführerin zu 6. - 32.411,76 Euro / 28,33 Euro/EW
Beschwerdeführerin zu 7. - 13.885,35 Euro / 25,62 Euro/EW
Beschwerdeführerin zu 8. - 18.770,33 Euro / 24,73 Euro/EW

II.

Die Beschwerdeführerinnen haben am 30. Dezember 2010 gemeinsam Verfassungsbeschwerde erhoben. Die angegriffene Vorschrift verletze sie in ihren Rechten aus Art. 73 Abs. 1 und 2, Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 sowie Art. 74 LV und Art. 3 Abs. 1 GG.

1. § 24 FAG M-V fehle es an einer Grundlage in der Landesverfassung. Die Umlandumlage sei ein unzulässiges Instrument des kommunalen Finanzausgleichs. Es handele sich um eine allgemeine Zuweisung, die nicht Schlüsselzuweisung und systematisch den Bedarfszuweisungen zuzuordnen sei. Ein Bedarf der Empfängergemeinden sei jedoch nicht Tatbestandsvoraussetzung des § 24 FAG M-V; es sei auch nicht festgestellt worden, ob und inwieweit überhaupt ein solcher Bedarf der Empfängergemeinden bestehe. Der Gesetzgeber habe lediglich auf einen angeblichen Vorteil der „Gebergemeinden“ abgestellt. Die Anknüpfung einer Finanzausgleichsmaßnahme an die Situation der „Gebergemeinden“ sei jedoch mit der Landesverfassung und dem System des Finanzausgleichs, das allein Schlüssel-, Bedarfs- und Zweckzuweisungen vorsehe, unvereinbar.

Aufgrund der Ziele einer jeden Umlage und der rechtlichen Anknüpfungspunkte, die in Art. 73 Abs. 2 LV geregelt seien, müssten für die Zulässigkeit einer Umlage kumulativ mindestens zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens müsse die Umverteilungsmaßnahme zugunsten bedürftiger Empfänger erfolgen. Zweitens sei es untersagt, dem jeweiligen Empfänger mehr Mittel zur Verfügung zu stellen als erforderlich seien. Diese Voraussetzungen erfülle die Umlandumlage unter keinem denkbaren Gesichtspunkt.

Die Umlandumlage habe ausschließlich eine Abschöpfungsfunktion. Welche der angeblichen erhöhten Belastungen der Kernstädte ausgeglichen werden sollen, habe der Gesetzgeber nicht erwähnt. Sämtliche besondere Bedarfe der Kernstädte würden bereits von verschiedenen anderen Maßnahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfasst und ausgeglichen. Der angebliche Vorteil der Umlandgemeinden sei nicht näher definiert und auch nicht festgestellt worden. Insbesondere seien dazu keine Berechnungen angestellt worden. Darauf käme es aber ohnehin nicht an, da nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 73 Abs. 2 LV allein auf die Empfängergemeinde und deren Bedürftigkeit abzustellen sei. Der horizontale Finanzausgleich und der Sinn und des Zweck des Finanzausgleichsgesetzes rechtfertigten die Harmonisierung der Finanzausstattungen der Gemeinden in einem Stadt-Umland-Raum und die damit zwingend einhergehende Wettbewerbsbeschränkung in Bezug auf die Lebens- und Wirtschaftsbedingungen zwischen Kern- und Umlandgemeinde nicht.

Da der Gesetzgeber den Fokus nicht auf die Empfängergemeinde und ihre Bedürftigkeit

gerichtet habe, könne zudem nicht sichergestellt werden, dass lediglich Mittel in der von Art. 73 Abs. 2 LV verfassungsrechtlich erlaubten Höhe – nämlich ausschließlich die zur Zweckerfüllung erforderlichen Mittel – umgelegt würden. Die Umlandumlage dürfe unter keinem Aspekt dazu führen, dass der Empfängergemeinde auf Kosten einer Umlandgemeinde mehr Mittel zufließen als zur Aufgabenerfüllung erforderlich seien. Dies sei jedoch bei der Umlandumlage der Fall, da sie Höchstgrenzen der noch zulässigen Mittelzuweisungen an die Empfängergemeinden bereits abstrakt nicht vorsehe. Eine „Mehrumlage“ zu Gunsten der Empfängergemeinden sei untersagt. Damit gewährleiste § 24 FAG M-V wegen der fehlenden Anknüpfung an die Situation der Empfängergemeinden nicht, dass nur steuerschwache Gemeinden oder Gemeinden, die mit besonderen Ausgaben belastet seien, Mittel erhielten. Es sei zudem nicht sichergestellt, dass die angeblich bedürftigen Kernstädte durch die Umlandumlage Mittel nur in einem solchen Umfang zur Verfügung gestellt bekämen, der erforderlich sei, um ihre Leistungsfähigkeit zu sichern oder aber eine noch nicht anderweitig abgegoltene unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen.

2. Sie als „Gebergemeinden“ hätten schon vor der Umlage über eine geringere Finanzausstattung als vergleichbare Gemeinden und die Hansestadt Wismar als Umlageempfängerin sowie in der Mehrzahl über ein relativ höheres Defizit verfügt. Diesen Effekt verstärke die Umlandumlage noch. Dadurch greife der Gesetzgeber auch in die garantierte finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden ein. Sie hätten sämtliche Mittel sparsam verwendet und seien stets bestrebt, die freiwilligen Aufgaben zu verringern und die Einnahmen zu erhöhen. Die durch die Umlandumlage verursachte Kürzung ihrer Mittel führe dazu, dass sie freiwillige Aufgaben selbst bei sparsamster Mittelverwendung ausschließlich durch Entnahmen aus der Rücklage bzw. Kreditaufnahmen finanzieren könnten. Eine eigenverantwortliche Wahrnehmung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben oder auch nur der Pflichtaufgaben sei ihnen nicht mehr möglich.

Sie erreichten als Umlandgemeinden im Durchschnitt der Jahre 2009 und 2010 lediglich 55,44 Prozent der durchschnittlichen Einnahmen aller Kommunen des Landes sowie der sonstigen Flächenländer Ost und der finanzschwachen Länder West. Die Beschwerdeführerin zu 4. verfüge sogar mit 37,10 Prozent über lediglich 1/3 der Finanzausstattung der Vergleichsgruppe. Eine weitere Kürzung der Finanzen greife in die garantierte finanzielle Mindestausstattung ein. Es gebe keinen finanziellen Spielraum bei den Selbstverwaltungsaufgaben. Bereits die sparsame Erfüllung der Pflichtaufgaben unter Ausschöpfung sämtlicher Einnahmemöglichkeiten erzeuge Defizite in den kommunalen Haushalten. Allein die Beschwerdeführerin zu 8. habe im Jahr 2010 noch über einen

ausgeglichen Haushalt verfügt, wobei aber ein erheblicher Investitionsstau zu berücksichtigen sei.

3. Der Gesetzgeber habe nicht sichergestellt, dass die betroffenen Gemeinden von der Umlandumlage nicht in eine Position gedrängt würden, die sie im Vergleich zu verschonten Gemeinden oder der Empfängergerneinde selbst schlechter stellten. Entsprechende Berechnungen seien im Gesetzgebungsverfahren weder diskutiert noch problematisiert worden. Dies stelle einen Verstoß gegen das Recht der kommunalen Selbstverwaltung dar.

§ 24 FAG M-V biete keine Gewähr dafür, dass der verfassungsrechtlich geschützte Rang jeder einzelnen Beschwerdeführerin im Hinblick auf ihre Finanzausstattung, die sich offensichtlich nachteilig ändere, zumindest gewahrt bleibe. In Anbetracht der Vielzahl der Gemeinden im Land sei mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass alle oder einzelne Beschwerdeführerinnen gegenüber anderen Gemeinden im Land ihren Finanzausstattungsrang verlören. Eine solche Schlechterstellung der Beschwerdeführerinnen durch die Umlandumlage sei verboten. Das Unterlassen diesbezüglicher Untersuchungen begründe einen Verstoß gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Finanzhoheit der Gemeinden. Ein Vergleich der Finanzausstattung und der Defizitsituation der betroffenen Umlandgemeinden mit der entsprechenden Lage der Hansestadt Wismar ergebe, dass die Umlandgemeinden im Jahre 2009 über weniger als 55 Prozent der Finanzausstattung der Hansestadt Wismar verfügt hätten. Die Erhebung der Umlandumlage zugunsten der Hansestadt Wismar stelle somit eine verfassungswidrige Nivellierung dar, da die Kernstadt spätestens durch die Umlandumlage im Hinblick auf ihre Finanzausstattung besser gestellt werde als die in Anspruch genommenen Umlandgemeinden. Trotz der Tatsache, dass die Hansestadt Wismar bereits vor der Umlandumlage über wesentlich höhere einwohnerbezogene Einnahmen als sämtliche Umlandgemeinden verfüge, liege jedenfalls bei der Beschwerdeführerin zu 4. mit einer Finanzausstattung von lediglich 35 Prozent eine verfassungswidrige Nivellierung vor. Es sei auszuschließen, dass ein solcher Unterschied durch die verschiedenartigen Aufgaben der Beschwerdeführerin zu 4. und der Hansestadt Wismar begründet sei. Die Inanspruchnahme der Beschwerdeführerinnen zu 1., 2., 3., 5., 6. und 8. verstoße mit Blick auf die schwache Finanzausstattung in Höhe von weniger als 55 Prozent der Einnahmen der Hansestadt Wismar ebenfalls gegen das Nivellierungsverbot.

Der Eingriff in die Finanzhoheit der Beschwerdeführerinnen ergebe sich zudem aus einer Gegenüberstellung der relativen Haushaltsdefizite der Umlandgemeinden und der Hansestadt Wismar. Dieses liege bei der Hansestadt Wismar bei 14,1 Prozent der Gesamteinnahmen,

während die Haushalte der Beschwerdeführerinnen zu 4. (29,17 %), 5. (29,36 %) und 6. (18,61 %) bereits vor der Umlandumlage ein wesentlich höheres Defizit aufgewiesen hätten. Bei der Beschwerdeführerin zu 2. sei das Haushaltsdefizit nach Einführung der Umlandumlage mit 15,53 Prozent ebenfalls relativ höher als bei der Hansestadt Wismar. Dadurch finde ebenfalls eine verfassungswidrige Nivellierung zulasten der Umlandgemeinden statt. Die Hansestadt Wismar verbessere demgegenüber ihren Rangplatz hinsichtlich der Defizitsituation nach Einführung der Umlandumlage und liege nunmehr vor der Beschwerdeführerin zu 2.

4. Die Heranziehung der Beschwerdeführerinnen sowie der weiteren Umlandgemeinden im Stadt-Umland-Raum der anderen Kernstädte sei willkürlich und stelle eine unzulässige Ungleichbehandlung dar. Der Gesetzgeber habe keine Untersuchungen angestellt, inwieweit die Beschwerdeführerinnen überhaupt einen Vorteil von ihrer Lage zur Hansestadt Wismar hätten. Ein solcher Vorteil werde vom Gesetzgeber lediglich behauptet, ohne ihn konkret zu benennen und/oder zu beziffern. Zudem hätte der Gesetzgeber die Nachteile der Umlandgemeinden insbesondere in gewerbe- und wohnungswirtschaftlicher Sicht wegen der engen Bindungen im Stadt-Umland-Raum-Konzept 2020 und aufgrund der Konkurrenz der deutlich größeren Hansestadt Wismar berücksichtigen müssen.

Ebenso seien die Vorteile der Hansestadt Wismar mit Blick auf die in den Umlandgemeinden bereitgestellten Frei- und Erholungsflächen, die Auswirkungen der Anziehungskraft der Umlandgemeinden für Fachpersonal, welches in der Kernstadt benötigt werde, sowie die Ostseestrände, die Bäderkultur und der Tourismus im Umland nicht bedacht worden. In diesem Zusammenhang seien auch die Auspendler aus Wismar zu berücksichtigen gewesen, die außerhalb der Kernstadt Einkommen erzielten.

Die Anknüpfung des § 24 FAG M-V an Einwohnerwachstumsraten und Pendlerquoten sei unabhängig von der Frage, ob dies auch die direkten Nachbargemeinden betreffe, unzulässig. Die mehr als 10 Jahre zurückliegenden Daten seien als Anknüpfungspunkt nicht geeignet, einen aktuellen abzuschöpfenden Vorteil festzustellen, und somit offensichtlich willkürlich.

§ 24 FAG M-V führe trotz vergleichbarer Funktionen der Städte und Umlandstrukturen zu einer nicht gerechtfertigten Besserstellung der kreisfreien Städte gegenüber anderen Kerngebieten wie z.B. Güstrow, Neustrelitz, Waren und Parchim. Gleichzeitig würden die Beschwerdeführerinnen im Verhältnis zu den sonstigen Gemeinden des Landes, die entweder im Umland eines Zentrums lägen, das keine Kernstadt im Sinne des § 24 Abs. 1 FAG M-V sei, oder sich als sonstige Gemeinden im weiteren Umfeld einer Kernstadt befänden und in derselben Art und Weise von dem Mittelzentrum profitierten, ohne jedoch die Umlandumlage

zahlen zu müssen, ungerechtfertigt schlechter gestellt. Dass § 24 FAG M-V an Pendlerquoten und Einwohnerentwicklungen nur für die Gemeinden, die keine direkten Nachbargemeinden sind, anknüpfe, sei ebenfalls offensichtlich diskriminierend und willkürlich. Allein die gemeinsame Grenze mit der Kernstadt vermittele keinen Vorteil. Im Übrigen sei im Hinblick auf den Wortlaut der Vorschrift zumindest unklar, ob die direkten Nachbargemeinden auch die übrigen Voraussetzungen hinsichtlich der Pendlerquoten und der Einwohnerentwicklungen erfüllen müssten.

Des Weiteren sei nicht festgestellt worden, ob ausschließlich die Umlandgemeinden von den angeblichen überörtlichen Aufgaben, die weder benannt noch beziffert worden seien, profitierten. Auch sei nicht ersichtlich, welche Aufgaben gemeint seien, da sämtliche Aufgaben, die in den überörtlichen Bereich fielen, bereits mit anderen Umlagen oder höheren Schlüsselzuweisungen abgegolten seien. Dafür stünden insbesondere die §§ 14 bis 22 FAG M-V zur Verfügung, um etwa übergemeindliche Lasten durch Kosten für Schülerbeförderung, des öffentlichen Personennahverkehrs und für Theater und Orchester zu decken.

5. Schließlich würden sie, die Beschwerdeführerinnen, durch die angegriffene Umlage in verfassungswidriger Weise durch eine doppelte Gewichtung derselben Umstände bestraft. Ihre wohnungswirtschaftliche und gewerbewirtschaftliche Entwicklung werde bereits im Rahmen der Raumordnung und der freiwilligen Restriktionen zugunsten des Zentrums beschränkt.

III.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet.

1. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen sei die Regelung des § 24 FAG M-V hinreichend bestimmt. Wende man die anerkannten Methoden zur Gesetzesauslegung an, ergebe sich unter Berücksichtigung des Wortlauts der Vorschrift, der dazugehörigen Gesetzesbegründung und in der Zusammenschau mit dem Landesraumentwicklungsprogramm, dass sich die Pendlerquoten und die Einwohnerwachstumsraten nicht auf die direkten Nachbargemeinden der Kernstädte bezögen.

2. Die Umlandumlage stelle ein zulässiges Element des kommunalen Finanzausgleichs dar. Die fiskalischen und die redistributiven Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs würden nicht nur durch die Verteilung, sondern auch durch Abschöpfung von Mitteln erfüllt. Umlagen zwischen öffentlichen Aufgabenträgern, wie z.B. die Kreisumlage, die Finanzausgleichsumlage, die Sozial-, Kultur- oder die Krankenhausumlage seien neben dem vertikalen Ausgleich, bei dem der Gesetzgeber grundsätzlich an die Finanzkraft und den Bedarf der Ge-

meinden anknüpfe, gebräuchlich. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Krankenhausumlage seien Umlagen im System des Finanzausgleichs zwischen Staat und Kommunen sowie zwischen Gemeindeverbänden und Gemeinden grundsätzlich für allgemeine und für besondere Zwecke zulässig. Eine Umlage sei als Instrument des Finanzausgleichs zwischen öffentlichen Aufgabenträgern keine Abgabe. Deshalb dürften mit ihr auch Finanzausgleichseffekte erzielt werden, ohne dass dies mit einer spezifischen Aufgaben- oder Ausgabenverantwortung oder -entlastung korrespondieren müsse. Das Äquivalenzprinzip sei mit Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerfG nicht auf das Umlagerecht zu übertragen. Es werde lediglich vorausgesetzt, dass das Aufkommen aus der Umlage – wie im Falle der Umlandumlage – im kommunalen Raum verbleibe.

Die Vorteile der Umlandgemeinden ergäben sich aus dem Umstand, dass ihre Einwohner auf Grund der Nähe zur Kernstadt üblicherweise bestimmte dort vorgehaltene Infrastruktureinrichtungen, wie z.B. Schwimmbäder, Theater, Kinos, Tiergärten, Häfen, Frauenhäuser, Volkshochschulen und Obdachlosenunterkünfte mitnutzen, so dass diese Gemeinden solche Einrichtungen nicht selbst vorhalten bzw. (mit-)finanzieren müssten. Die Umlandgemeinden profitierten somit von der Veranstaltungskraft und den Angeboten in den Bereichen Bildung, Kultur, Verkehr und der sonstigen Infrastruktur viel mehr als sonstige Gemeinden, die die vorgehaltenen Einrichtungen der Kernstädte schon wegen der Entfernung weniger nutzten. Zudem stehe den Umlandgemeinden die Möglichkeit einer besseren Vermarktung ihrer eigenen Potentiale offen, wie sie sich in der Symbiose mit der Kernstadt zeige. Dies zeigten werbliche Beschreibungen wie „Wohnen im Grünen und Arbeiten in der Stadt“ oder Beschreibungen von Gewerbegebieten mit direktem Bezug auf die Kernstadt (z.B. Gewerbegebiet „Wismar-Kritzow“).

Im Landesraumentwicklungsprogramm sei zutreffend beschrieben, dass insbesondere die Kernstädte in den letzten Jahren bis zu 20 % ihrer Einwohner zum großen Teil durch Wanderungsverluste an das Umland verloren hätten, während sich die Gemeinden im Umland der Kernstädte dagegen dynamisch entwickelt hätten. Weiter heiße es dort, dass z.B. Wohnungsbau, Einzelhandel und Gewerbe überproportional wüchsen, zum Teil mit der Folge, dass kostenintensive Infrastruktureinrichtungen in der Kernstadt nicht mehr ausgelastet würden. Kernstadt und Umlandgemeinden seien demnach in mehrfacher Hinsicht eng miteinander verbunden; einerseits nutzten Umlandbewohner das Infrastrukturangebot der Kernstädte (Theater, Bildungseinrichtungen etc.), andererseits hielten die Umlandgemeinden Funktionen für die Kernstadt vor (Naherholung, „Wohnen im Grünen“ etc.). Eine zukunftsorientierte Entwicklung werde nach den Ausführungen im Landesraumentwicklungsprogramm nur dann erfolg-

reich sein, wenn Stadt und Umlandgemeinden kooperativ zusammenarbeiteten, so dass die jeweiligen Potenziale gestärkt würden.

Daneben dürfe nicht vernachlässigt werden, dass viele Einwohner der Umlandgemeinden in den Kernstädten arbeiteten und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Regelfall fast ausschließlich der Wohnsitzgemeinde zufließe. Von den 83 gemäß § 24 FAG M-V umlagepflichtigen Gemeinden im Jahre 2010 hätten 67 Gemeinden einwohnerbezogen einen höheren Anteil am Verteilungsaufkommen erhalten als die jeweiligen Kernstädte. Dies treffe auch auf 7 der 8 Beschwerdeführerinnen (mit 197,89 Euro/EW bis 150,49 Euro/EW) im Verhältnis zur Hansestadt Wismar (147,77 Euro/EW) zu. Der einwohnerbezogene Anteil der Beschwerdeführerin zu 6. liege bei 147,69 Euro/EW nur knapp darunter.

Im Verhältnis zwischen den Umlandgemeinden und den sonstigen kreisangehörigen Gemeinden sei zudem festzustellen, dass 53 der 77 kreisangehörigen Gemeinden, deren Anteil am Verteilungsaufkommen pro Einwohner größer sei als das der Landeshauptstadt Schwerin mit dem höchsten einwohnerbezogenen Anteil am Verteilungsaufkommen unter allen (ehemaligen) Kreisstädten, umlandumlagepflichtige Gemeinden seien. Im Ergebnis sei ihre Finanzkraft im Durchschnitt deutlich höher als die sonstiger kreisangehöriger Gemeinden. Zudem hätten die Beschwerdeführerinnen durch die Veränderung der Einkommensteuerquoten im Zuge der Neuberechnung der Gemeindeanteile 2009 - 2011 deutlich profitiert, während die Quote der Hansestadt Wismar leicht gesunken sei.

Die dargestellten Vorteile der Umlandgemeinden gingen auch insbesondere über die Vorteile hinaus, die mit den von allen kommunalen Körperschaften finanzierten Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben abgedeckt würden. Die Umlandumlage solle weitergehenden Aufgaben Rechnung tragen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen handele es sich hierbei um keine „Mehrumlage“. Die Beschwerdeführerinnen hätten die unterschiedlichen Aufgabenlasten der amts- und kreisangehörigen Umlandgemeinden einerseits und der Hansestadt Wismar und der anderen Kernstädte andererseits nicht berücksichtigt. Die Kernstädte hätten nicht nur für ihre Einwohner unter anderem die Aufgaben der Daseinsvorsorge. Ihre Handlungspflichten gingen insoweit über das Stadtgebiet hinaus. Als wirtschaftliche Zentren hätten sie die Funktionen als zentrale Orte zu erfüllen. Von den Gesamtzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich an die Hansestadt Wismar in Höhe von 33,2 Mio. Euro im Jahre 2011 entfalle ein Betrag von ca. 12,9 Mio. Euro allein auf Kreis- und Amtsaufgaben. Daher sei es nicht nur konsequent, sondern verfassungsrechtlich geboten, dass die Finanzausstattung der Hansestadt Wismar höher sei als die der Beschwerdeführerinnen. Im Übrigen werde die Erhebung der Umlandumlage im Jahre 2011 die Finanzkraft der Kernstädte um

nicht mehr als 6,43 Euro bis 12,56 Euro pro Einwohner stärken.

Die Haushaltslage der kreisfreien Städte sei im Verhältnis zu der des kreisangehörigen Raums deutlich angespannter. Die Umlandumlage sei neben der Überprüfung der horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen den Teilschlüsselmassen und der Aktualisierung des vorgezogenen Steuerkraftausgleichs ein Baustein von vielen, mit denen der Gesetzgeber das Ziel verfolge, zwischen Land und Kommunen sowie zwischen den einzelnen Kommunen untereinander einen fairen, aufgabengerechten, transparenten, klaren und schlüssigen kommunalen Finanzausgleich zu gewährleisten. Aus der Entwicklung der Fehlbeträge des Verwaltungshaushalts der Hansestadt Wismar seien im Übrigen keine Anhaltspunkte für eine Überfinanzierung durch die Umlandumlage ersichtlich. Der Gesetzgeber habe die tatsächlichen Vor- und Nachteile im Verhältnis zwischen der jeweiligen Kernstadt und ihren umlagepflichtigen Umlandgemeinden sowie die entsprechenden Finanzdaten, aber auch Abgrenzungen und Unterschiede in den Beziehungen zu sonstigen kreisangehörigen Gemeinden umfassend in den Abwägungsprozess einbezogen.

Eine unmittelbare Beteiligung der kreisfreien Städte an Einnahmen aus fremden Einkommensteuern, die der gemeindlichen Ertragshoheit nach Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG und somit der einfachgesetzlichen Verteilungsregelung nach dem Gemeindefinanzreformgesetz - GemFinRefG - unterfielen, liege ebenfalls nicht vor.

Bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs habe der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Ihm obliege es, den Finanzbedarf des Landes und der Kommunen zu gewichten, Unterschiede hinsichtlich des Finanzbedarfs und der vorhandenen Finanzausstattung auszumachen und festzulegen, wie unerwünschte Differenzlagen auszugleichen seien. Der Gesetzgeber habe die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten.

3. Die Erhebung der Umlandumlage bewirke zudem weder eine Nivellierung noch gar eine unzulässige Übernivellierung gemeindlicher Finanzkraft. Sie gleiche lediglich die Vorteile der Umlandgemeinden und die gegenüberstehenden Belastungen der Kernstädte aus; sie ebne weder die Finanzkraftunterschiede ein noch verursache sie eine unzulässige Überfinanzierung. Eine Finanzkraftnivellierung werde zudem dadurch verhindert, dass für die Bemessung der Umlage auf die Kreisumlagegrundlagen zurückgegriffen werde, die Umlage auf 5 Prozent der Kreisumlagegrundlagen beschränkt sei und die Umlandumlage teilweise gemäß § 23 Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 FAG M-V bei den Kreisumlagegrundlagen und i.V.m. § 147 Abs. 2 KV M-V bei den Amtsumlagegrundlagen angerechnet werde.

4. Die Umlage nach § 24 FAG M-V verstoße auch nicht gegen das interkommunale Gleich-

behandlungsgebot und den Grundsatz der Systemgerechtigkeit. Der Gesetzgeber habe entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerinnen sowohl die aus der Nachbarschaft zur Kernstadt resultierenden Nachteile der Umlandgemeinden als auch die Vorteile der Kernstädte aus der Vorhaltung bestimmter Funktionen in den Umlandgemeinden in seinen Abwägungsprozess einbezogen. Dies ergebe sich bereits aus der Anknüpfung der Umlandumlage an die Abgrenzungskriterien des Landesraumentwicklungsprogramms, dem eine fundierte Bewertung der Strukturen und Verflechtungen in den Stadt-Umland-Räumen zugrunde liege. Im Übrigen verdeutliche schon die geringe Höhe der Umlage die Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte.

Die Umlandumlage stelle auch nicht etwa die (bislang) kreisfreien Städte gegenüber anderen zentralen Orten besser. Diese Differenzierung sei gerechtfertigt, weil die Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar als Kernstädte ca. 30,2 Prozent der Wohnbevölkerung des Landes umfassten und etwa 43,2 Prozent aller Wirtschaftsleistungen im Land erbrächten. Die Kernstädte repräsentierten zusammen mit den Umlandgemeinden die wirtschaftlichen Kernräume des Landes und hielten qualifizierte Arbeitsplätze auch für die Bevölkerung des ländlichen Raumes vor.

Auch führe die Erhebung der Umlandumlage nicht zu einer sachwidrigen Ungleichbehandlung der betroffenen Umlandgemeinden im Verhältnis zu sonstigen Gemeinden im Umland eines Zentrums. Die Abgrenzungskriterien des § 24 FAG M-V seien nicht willkürlich, sondern knüpften direkt an die Regelungen zu den Stadt-Umland-Räumen im Landesraumentwicklungsprogramm an. Dabei habe der Gesetzgeber mit Blick auf den Zweck der Umlandumlage bewusst entschieden, die Umlagepflicht nur für Gemeinden festzuschreiben, die die in Abschnitt 3.1.2., Abbildung 5, Nr. 2. und Nr. 3. Buchst. a. und b. LEP M-V näher beschriebenen Abgrenzungskriterien erfüllten.

Eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung liege auch nicht darin, dass direkte Nachbargemeinden einer kreisfreien Stadt grundsätzlich ohne weitere Voraussetzungen umlagepflichtig seien, während bei den sonstigen Umlandgemeinden auf das Bevölkerungswachstum innerhalb eines bestimmten Zeitraums und den Anteil der Auspendler in die jeweilige kreisfreie Stadt zu einem Stichtag abgestellt werde. Damit knüpfe der Gesetzgeber einerseits erneut konsequent an die Abgrenzungsmerkmale der Stadt-Umland-Räume des Landesraumentwicklungsprogramms an und berücksichtige zum anderen die regelmäßig größeren Wechselwirkungen mit den direkten Nachbargemeinden.

5. § 24 FAG M-V beeinträchtige nicht den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch der Umlandgemeinden auf angemessene Finanzausstattung. Es seien hinreichende Sicherungen gegen eine zu weit gehende Belastung von kreisangehörigen Gemeinden im Stadt-Umland-

Raum einer kreisfreien Stadt vorgesehen. Zum einen knüpfe die Umlandumlage an die Kreisumlagegrundlagen nach § 23 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 und 2 FAG M-V abzüglich der Finanzausgleichsumlage des laufenden Jahres nach § 8 FAG M-V und damit an die Finanzkraft der betroffenen Gemeinde an und trage insoweit ihrer Leistungsfähigkeit Rechnung. Zum anderen sei die Höhe der Umlage nach § 24 Abs. 1 Satz 1 FAG M-V auf 5 Prozent der Umlagegrundlagen beschränkt. Darüber hinaus würden 25 Prozent der Umlage bei den Kreisumlagegrundlagen und bei den Amtsumlagegrundlagen angerechnet. Da die Erhebung der Umlandumlage nach ihrer Systematik grundsätzlich keine besonderen Härten begründe, bedürfe es auch keiner besonderen Härtefallregelung.

Die konkrete Haushaltssituation der Beschwerdeführerinnen – auch nicht die der Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2., die im Jahre 2010 Haushaltssicherungskonzepte vorgelegt hätten – lasse ebenfalls keine Beeinträchtigung der angemessenen Finanzausstattung erkennen. Alle Beschwerdeführerinnen seien bei Beachtung einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung sowie Nutzung der eigenen Möglichkeiten, die Einnahmen zu erhöhen und die Ausgaben zu senken, weiterhin in der Lage, sowohl die ihnen übertragenen Aufgaben einschließlich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben als auch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu erfüllen. Unter Zugrundelegung der Rechnungsergebnisse 2007 bis 2009 seien ihre dauernde Leistungsfähigkeit in den letzten Jahren durchweg als gesichert zu beurteilen und insgesamt außerordentlich positive Steuerkraftentwicklungen zu verzeichnen gewesen. Die Steuerkraft habe sich in der Zeit von 2002 bis 2010 nahezu kontinuierlich auf Werte von 183 Prozent (Beschwerdeführerin zu 2.) bis zu 267 Prozent (Beschwerdeführerin zu 7.) entwickelt.

Den Kommunen sei im Übrigen seit längerer Zeit bekannt gewesen, dass die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich aufgrund des Einwohnerschwundes im Lande, der damit einhergehenden Reduzierung der Zuweisungen im Länderfinanzausgleich und dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahre 2020 insgesamt deutlich zurück gehen würden. Sie seien daher ebenso wie das Land seit Langem gefordert, ihre Ausgaben auf die absehbar sinkenden Einnahmen auszurichten. Die Gemeinden hätten in den Jahren 2007 bis 2009 erhebliche Zuweisungen erhalten, die konjunkturell bedingt über die mittelfristige Finanzplanung des Landes hinausgingen; entgegen den Hinweisen des Landes hätten die Beschwerdeführerinnen die zusätzlichen Mittel jedoch teilweise für den laufenden Haushalt verwendet, ohne erkennbar nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen einzuleiten. Im Übrigen erhebe keine der Beschwerdeführerinnen Realsteuern auf Grundlage eines weit überdurchschnittlichen Niveaus. Die Haushaltsdaten zeigten, dass die Beschwerdeführerinnen in der Lage seien, freiwillige

Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen, und dabei zumindest teilweise Konsolidierungspotentiale vorhanden seien. Die Haushaltspläne für das Jahr 2010 hätten bei allen Beschwerdeführerinnen weitere Erhöhungen der freiwilligen Leistungen vorgesehen.

6. Schließlich sei die Umlandumlage verhältnismäßig und erreiche das gesetzgeberische Ziel, lagebedingte Vorteile der Umlandgemeinde und die damit korrespondierenden Belastungen der kreisfreien Städte auszugleichen. Mit Blick auf die dargestellten Sicherungen und ihre Höhe sei die Umlandumlage unter Berücksichtigung der geschilderten Wechselwirkungen auch angemessen.

IV.

Der Landtag hält die Verfassungsbeschwerden ebenfalls für unbegründet und schließt sich der Stellungnahme der Landesregierung an.

Die fiskalischen Probleme der Stadt-Umland-Beziehungen seien schon seit Längerem bekannt. In seinen Kommunalberichten und Kommunalfinanzberichten der Jahre 2006, 2007 und 2008 habe der Landesrechnungshof mehrfach auf die unterschiedliche Einnahmesituation der kreisfreien Städte im Verhältnis zu den Umlandgemeinden sowie die Umlandwanderungsbewegungen und das Pendlerverhalten im Stadt-Umland-Raum hingewiesen. Er sei zu der Erkenntnis gekommen, dass die Städte verstärkt zur Agglomeration sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen neigten, während vor allem Sozialversicherungspflichtige mittlerer und höherer Einkommensgruppen von der Stadt ins Umland wanderten oder sich direkt in den „Speckgürteln“ ansiedelten.

Der Landesrechnungshof habe insoweit Eingemeindungen als einschneidende, aber zugleich aus fiskalischer Sicht auch effektivste Möglichkeit zur Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik empfohlen. Der jetzt gewählte Weg der Stadt-Umland-Umlage stelle gegenüber der Eingemeindung auf gesetzlicher Grundlage das bei Weitem weniger einschneidende Mittel dar, da es die betroffenen Gemeinden als selbständige kommunale Gebietskörperschaften nicht antaste.

Das von den Beschwerdeführerinnen vorgelegten Zahlenmaterial lasse nicht erkennen, dass die angegriffene Regelung des § 24 FAG M-V das in Art. 72 LV garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung, die in Art. 73 LV enthaltene Finanzgarantie und den Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf angemessenen kommunalen Finanzausgleich sowie das in Art. 74 LV enthaltene Recht zur eigenverantwortlichen Haushaltswirtschaft verletze.

Der verfassungsrechtliche Gleichheitsgrundsatz sei ebenfalls beachtet worden. Indem er sich auf die Gemeinden im unmittelbaren Umfeld beschränke, sei der Kreis der Umlagepflichtigen

sachbezogen bestimmt worden. Die Einwohner des kreisangehörigen Raumes außerhalb des Umlandes nutzten die von den Kernstädten vorgehaltene Infrastruktur nicht in demselben Umfang wie die Bewohner der Umlandgemeinden. Eine Überkompensierung des erhöhten Finanzaufwandes sei bei der Hansestadt Wismar angesichts einer Gesamthöhe der zugeflossenen Umlandumlage von 400.000 Euro im Jahre 2010 nicht ersichtlich.

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

Sie sind nach Art. 53 Nr. 8 LV, § 11 Abs. 1 Nr. 10 des Landesverfassungsgerichtsgesetzes Mecklenburg- Vorpommern - LVerfGG - statthaft. Danach entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach den Art. 72 bis 75 LV durch ein Landesgesetz.

Die am 30. Dezember 2010 bei Gericht eingegangenen Beschwerden sind gemäß § 53 LVerfGG fristgerecht innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze erhoben. Das Gesetz wurde am 10. November 2009 verkündet und ist gemäß seinem Art. 10 Satz 1 am 01. Januar 2010 in Kraft getreten.

Die Beschwerdeführerinnen sind beteiligtenfähig und nach Art. 53 Nr. 8 LV, § 52 Abs. 2 LVerfGG beschwerdebefugt. Sie können geltend machen, durch die angegriffene Vorschrift selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 72 bis 75 LV verletzt zu sein.

Die Umlagepflicht besteht kraft Gesetzes unmittelbar, auch wenn § 28 Abs. 1 Satz 1 FAG M-V eine Konkretisierung durch einen Verwaltungsakt des Innenministeriums vorsieht. Denn das Gesetz bestimmt nicht nur einen Rahmen für den Eingriff, indem es zu Maßnahmen ermächtigte mit der Folge, dass erst die spätere Verwaltungsentscheidung in Rechte des Betroffenen eingreifen würde. Vielmehr ergibt sich die eingreifende Rechtsfolge bereits aus dem Gesetz selbst, ohne dass es dafür noch eines Vollzugsakts bedürfte. Die Belastung wird durch den Verwaltungsakt lediglich konkretisiert; ferner wird eine Grundlage für Vollstreckungsmaßnahmen geschaffen (vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410, 425 m.w.N., insoweit nicht abgedruckt in NVwZ 2007, 78). Die Subsidiarität der kommunalen Verfassungsbeschwerde greift wegen deren Natur als ausschließliche Rechtssatzbeschwerde nur ein, wenn die beanstandete Norm noch einer Konkretisierung durch eine nach-

rangige Norm bedarf, gegen die ihrerseits die Verfassungsbeschwerde erhoben werden kann (BVerfGE 76, 107, 113; BVerfGE 71, 25, 35 f.; LVerfG M-V, Urt. v. 18.12.2003 - LVerfG 13/02 -, LVerfGE 14, 293, 301; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 697). Das ist hier nicht der Fall.

Das Begründungserfordernis des § 19 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 54 LVerfGG ist erfüllt (vgl. zu den diesbezüglichen Darlegungsanforderungen LVerfG M-V, Urt. v. 26.01.2006 - LVerfG 15/04 -, LVerfGE 17, 289, 293 ff.; Urt. v. 18.12.2003 - LVerfG 13/02 -, LVerfGE 14, 293, 300 f.).

C.

Die Verfassungsbeschwerden haben in der Sache Erfolg. Die mit § 24 des Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009 erstmals eingeführte Stadt-Umland-Umlage ist mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern nicht vereinbar.

Zwar hat der Gesetzgeber bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs einen weiten Gestaltungsspielraum (I.). Das Instrument einer Umlandumlage an sich, zu der Gemeinden im Umland einer Kernstadt herangezogen werden und deren Aufkommen der Kernstadt zufließt, steht auch in Einklang mit den Art. 72 und 73 LV (II.). Die Vorschrift ist aber in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht von Art. 73 Abs. 2 LV gedeckt und verletzt die Beschwerdeführerinnen in ihren Rechten aus Art. 72 Abs. 1 Satz 1, Art. 73 Abs. 2 LV (III.).

I.

Die Selbstverwaltungsgarantie der Art. 3 Abs. 2 und Art. 72 LV konkretisiert für das Land Mecklenburg-Vorpommern die in Art. 28 GG enthaltene bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und hat nach Zweck und Entstehungsgeschichte jedenfalls denselben Mindestgehalt wie Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 3, Abs. 2 GG. Die Kommunen sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, als Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und als Kreise die Angelegenheiten ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches in eigener Verantwortung zu regeln. Zum Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gehört die Finanzhoheit. Diese umfasst die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft (vgl. BVerfGE 71, 25, 36 m.w.N.; LVerfG LSA, Urt. v. 16.02.2010 - LVG 9/08 -, Rn. 6).

Das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung gemäß Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV umfasst ferner einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung, die

ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglicht. Diese ist Voraussetzung ihrer Existenz als Selbstverwaltungskörperschaften und damit integraler Bestandteil der verfassungsrechtlichen Gewährleistung. Die eigenverantwortliche Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist ihnen nur möglich, wenn sie hinreichend mit finanziellen Mitteln versehen sind (LVerfG M-V, Urt. v. 30.06.2011 - LVerfG 10/10 -, NordÖR 2011, 391, 392; LVerfG M-V, Urt. v. 11.05.2006 - LVerfG 1/05 u.a. -, LVerfGE 17, 297, 318 m.w.N.; Urt. v. 18.12.2003 - LVerfG 13/02 -, LVerfGE 14, 293, 301 m.w.N.).

Auf dieser Grundlage sind wesentliche Bereiche der kommunalen Finanzausstattung durch weitere Verfassungsnormen ausgeformt worden. Nach Art. 73 Abs. 1 Satz 1 LV fließen den Gemeinden das Aufkommen aus den Realsteuern und nach Maßgabe der Landesgesetze Anteile aus staatlichen Steuern zu; nach Satz 2 ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Kreisen eigene Steuerquellen zu erschließen. Gemäß Art. 73 Abs. 2 LV stellt das Land, um die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Kreise zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung. Die Verfassung schreibt damit einen kommunalen Finanzausgleich vor, der sowohl – vertikal – zwischen dem Land und den Kommunen als auch – horizontal – unter den Kommunen stattfindet. Gleichzeitig wird damit die Pflicht des Landes aus Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG erfüllt, die Gemeinden und Gemeindeverbände am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern prozentual zu beteiligen (vgl. Meyer in: Litten/Wallerath, LVerf M-V, Art. 73 Rn. 11).

Wie der kommunale Finanzausgleich konkret ausgestaltet wird, unterliegt dabei der Entscheidung des Landesgesetzgebers, dem ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 30.06.2011 - LVerfG 10/10 -, NordÖR 2011, 391, 392). Dieser umfasst insbesondere die Kriterien, nach denen die Finanzmittel auf die Kommunen verteilt werden. So ist es grundsätzlich seine Entscheidung, wie die Finanzausgleichsmasse im Sinne des § 9 FAG M-V verteilt wird. Dies betrifft etwa Vorwegabzüge gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 1 FAG M-V, aber auch die Verteilung der Gesamtschlüsselmasse nach § 11 Abs. 2 FAG M-V und die Verwendung von Teilschlüsselzuweisungen für investive Zwecke (§ 11 Abs. 3 FAG M-V). Auch steht es in seinem Ermessen, die Steuerkraftzahlen für Grundsteuer und Gewerbesteuer nach dem gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesatz zu bemessen (LVerfG M-V, Urt. vom 26.01.2012 - LVerfG 18/10 u. 33/10 -). Für besondere Lasten dürfen Zuweisungen erfolgen, etwa für übergemeindliche Aufgaben (§ 16 FAG M-V) oder die Ausgaben für Theater und Orchester (§ 19 FAG M-V).

Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind dabei vom Landesverfassungsgericht grundsätzlich nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit nachvollziehbar und vertretbar sind (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 11.05.2006 - LVerfG 1/05 u.a. -, LVerfGE 17, 297, 318; Urt. v. 18.12.2003 - LVerfG 13/02 -, LVerfGE 14, 293, 303 m.w.N.; VerfGH NW, Urt. v. 01.12.1998 - VerfGH 5/97 -, juris Rn. 38). Dem entspricht auch der vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 79, 127, 154) herausgestellte Maßstab, dass gesetzliche Regelungen über die kommunale Selbstverwaltung vertretbar sein müssen.

Eindeutige Grenzen setzt die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dem Gesetzgeber zunächst dort, wo das Recht der Kommunen auf Mindestausstattung in den Grenzen der Leistungsfähigkeit des Landes (hierzu LVerfG M-V, Urt. v. 11.05.2006 - LVerfG 1/05 u.a. -, a.a.O. 319 f.) verletzt wird. Dies kann der Fall sein, wenn etwa der Gesetzgeber vorab aus der Gesamtschlüsselmasse so viel für „besondere“ Aufgaben verteilt, dass einer Gemeinde, die keine Sonderleistungen erhält, nicht mehr genug Mittel zur Verfügung stehen, um ihre Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen (vgl. VerfGH NW, Urt. v. 09.07.1998 - VerfGH 16/96 u.a. -, NVwZ-RR 1999, 81, 82). Dafür ist in Anwendung der vom Gericht entwickelten generellen Maßstäbe (LVerfG M-V, Urt. v. 11.05.2006 - LVerfG 1/05 u.a. -, LVerfGE 17, 297) auch in Ansehung der von den Beschwerdeführerinnen vorgetragenen Haushaltsdaten vorliegend nichts ersichtlich.

Das Gericht hat darüber hinaus festgestellt (LVerfG M-V, Urt. v. 30.06.2011 - LVerfG 10/10 -, NordÖR 2011, 391, 392), dass das aus der Gewährleistung der Selbstverwaltung in der Landesverfassung zu entnehmende Recht auf eine angemessene Finanzausstattung seine Wirkkraft nicht nur zur Vermeidung von den Kern des Selbstverwaltungsrechts berührenden Notlagen entfaltet, sondern auch für Regelungen, welche die Kommunalfinanzen in der Normalsituation betreffen, einschließlich der Verteilung der Mittel zwischen dem Land und den Kommunen. Dabei bedeutet „angemessen“, dass die Finanzausstattung der Kommunen aufgabenadäquat sein muss. Denn nach den Aufgaben richten sich die Ausgaben. Zur Leistung der aufgabenabhängigen Ausgaben müssen genügend Einnahmen vorhanden sein.

In diesem Zusammenhang ist der Gesetzgeber dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot und damit zugleich dem Grundsatz der Systemgerechtigkeit verpflichtet. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet, bei der näheren Ausgestaltung des Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen, also willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung ein sachlicher Grund fehlt. Dabei hat das Verfassungsgericht nicht zu prüfen, ob der Gesetzgeber die bestmögliche und gerechteste Lösung gewählt

hat (LVerfG M-V, Urt. v. 26.01.2012 - LVerfG 18/10 u. 33/10 - m.w.N.). Der Grundsatz der Systemgerechtigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden (LVerfG M-V, Urt. v. 30.06.2011 - LVerfG 10/10 -, a.a.O. unter Hinweis auf VerfGH NW, Urt. v. 01.12.1998 - VerfGH 7/97 -, juris Rn. 38). Weicht der Gesetzgeber vom selbst bestimmten System ab, kann dies einen Gleichheitsverstoß indizieren (vgl. VerfGH NW, Urt. v. 11.12.2007 - VerfGH 10/06 -, juris Rn. 62).

Die „vom Gesetzgeber selbst gewählten Maßstäbe“ kann das Gericht bei diesem erstmals eingeführten Instrument des horizontalen Finanzausgleichs lediglich anhand des Inhalts der Vorschrift selbst, des Zusammenhangs, in dem sie im Gesamtgefüge des Finanzausgleichs steht, und einer Gesamtbetrachtung der kommunalen Struktur zum Zeitpunkt ihrer Einführung gewinnen. Anhaltspunkte für die vom Gesetzgeber verfolgte Zielsetzung bietet hierbei vor allem auch die Gesetzesbegründung (insbesondere LT-Drs. 5/2685 S. 2, 65, 99 ff.).

II.

Das Instrument der Umlandumlage an sich, zu der Gemeinden im Umland einer Kernstadt herangezogen werden und deren Aufkommen der Kernstadt zufließt, steht in Einklang mit den Art. 72 und 73 LV. Die Frage der eigenverantwortlichen Haushaltsführung i.S.d. Art. 74 LV sieht das Gericht hier schon nicht aufgeworfen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht das Grundgesetz der Erhebung einer Umlage, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in diesen zurück fließt, nicht entgegen (BVerfGE 83, 363). Art. 106 Abs. 5 Satz 6 GG erlaubt Umlagen auf der Grundlage der Realsteuern und des Gemeindeanteils vom Aufkommen der Einkommensteuer, ohne eine Aussage über die erhebungsberechtigte Körperschaft und die Umlagebegünstigten zu treffen. Auch nach der Entstehungsgeschichte sollten Umlagen, die von den Ländern zu Zwecken des interkommunalen horizontalen Finanzausgleichs erhoben werden, unberührt bleiben (BVerfGE 83, 363). Vor diesem Hintergrund haben eine Reihe von Bundesländern – so auch Mecklenburg-Vorpommern – Finanzausgleichsumlagen eingeführt.

Nicht nur die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage (LVerfG M-V, Urt. vom 26.01.2012 - LVerfG 18/10 u. 33/10 -), sondern auch eine Stadt-Umland-Umlage ist von Art. 73 Abs. 2 LV gedeckt. Danach stellt das Land, um die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Kreise zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung. Wenn es auch nach dem Wortlaut der Regelung primär um die Verteilung vom Land herrührender Mittel gehen dürfte,

schließt dies gleichwohl nicht aus, dass das Land daneben auch lediglich als „Veranstalter“ Finanzausgleich betreiben kann (LVerfG M-V, Urt. vom 26.01.2012 - LVerfG 18/10 u. 33/10 -; zu diesem Begriff vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, NVwZ 2007, 78).

Einer Stadt-Umland-Umlage steht grundsätzlich auch nicht entgegen, dass im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die Zentren des Landes vorweg Zuweisungen für die Wahrnehmung übergemeindlicher Aufgaben erhalten. In der Verfassungsbeschwerde wird zwar die Auffassung vertreten, dass sämtliche besonderen Bedarfe der Kernstädte bereits von verschiedenen anderen Maßnahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfasst und ausgeglichen würden. Dies ist aber ebenso wenig ersichtlich wie der Umstand, dass mit der Umlage eine Überversorgung verbunden wäre.

Den überörtlichen Aufgaben trägt das Finanzausgleichsgesetz dadurch Rechnung, dass es in der Finanzausgleichsmasse Vorwegabzüge gibt (§ 10 Abs. 1 FAG M-V). Nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) FAG M-V standen 2010 insgesamt 137,3 Mio. Euro für übergemeindliche Aufgaben im Sinne des § 16 FAG M-V zur Verfügung. Nach § 16 Abs. 3 FAG M-V erhalten u.a. Oberzentren jeweils 500.000 Euro und Mittelzentren 120.000 Euro als Grundbetrag; weitere Beträge werden nach der Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich zu prozentualen Anteilen für Nah-, Mittel- und ggf. Oberbereiche verteilt. Für die Theater einiger Städte werden über § 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. e), § 19 FAG M-V jährlich Mittel in Höhe von insgesamt 35,8 Mio. Euro bereitgestellt, die mittelbar auch den Einwohnern sämtlicher Gemeinden zu Gute kommen. Dass damit schon eine vollständige Deckung der diesbezüglichen Aufgaben erreicht wird, ist weder vorgetragen noch ersichtlich.

Da diese Zuweisungen die Masse für die eigentlichen Schlüsselzuweisungen mindern, tragen letztlich alle Gemeinden des Landes zur Finanzierung dieser Aufgaben bei. Dies geschieht unabhängig davon, welche Nutzungsmöglichkeiten der Bürger irgendeiner Gemeinde an den Einrichtungen einer Kernstadt hat, und unabhängig davon, ob er eine Einrichtung mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichen kann oder die Anfahrt beschwerlich ist. Dass der Gesetzgeber dann für den Nahbereich einer Kernstadt davon ausgeht, die Einwohner benachbarter Gemeinden hätten weitergehende Vorteile durch diese als die Einwohner entfernt liegender Gemeinden, ist im Grundsatz nicht zu beanstanden.

III.

Die neu geschaffene Umlage nach § 24 FAG M-V, die (nur) bestimmte kreisangehörige Gemeinden innerhalb von Stadt-Umland-Räumen belastet, wird aber den Anforderungen des

Gebots interkommunaler Gleichbehandlung und des Gebots der Systemgerechtigkeit nicht gerecht.

Zwar ist die Anlehnung an das Planungsrecht nicht zu beanstanden (1.). Auch erscheint im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs eine Anknüpfung an raumordnungspolitische Ziele nicht grundsätzlich ausgeschlossen (2.). Die neu geschaffene Umlage nach § 24 FAG M-V wird den Anforderungen des Gebots interkommunaler Gleichbehandlung und des Gebots der Systemgerechtigkeit aber jedenfalls insofern nicht gerecht, als sie zu Ergebnissen führt, die eine folgerichtige Korrelation zwischen den Belastungen der herangezogenen Kommunen durch die Höhe der Umlage und den mit der Umlage verfolgten Zielen nicht erkennen lassen (3.).

1. Mit der in § 24 FAG M-V näher ausgestalteten Stadt-Umland-Umlage wird eine finanzielle Belastung (nur) eines Teils der Gemeinden des Landes bewirkt. Erfasst sind nämlich nicht sämtliche Kommunen im Umkreis anderer Kommunen mit hoher Veranstaltungskraft, sondern nur solche im Nahbereich einer „Kernstadt“ (früher: kreisfreien Stadt) eines genau definierten Stadt-Umland-Raums. Auch im Nahbereich der Kernstädte werden wiederum nicht alle Gemeinden erfasst, die sonst im Rahmen der Verteilung von Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben (§ 16 FAG M-V) berücksichtigt werden.

Einen Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot begründet dies nicht. Insbesondere muss der Gesetzgeber seine Entscheidung nicht deswegen in besonderer Weise rechtfertigen, weil in die von ihm als solche definierten Kernstädte neben allen Oberzentren des Landes im Sinne des Zentrale-Orte-Systems mit Wismar (nur) eine einzige der dort als Mittelzentren eingestuften Städte einbezogen ist und so beispielsweise Städte wie Güstrow und Neustrelitz außen vor bleiben.

Grund dafür ist, dass § 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) i.V.m. § 16 FAG M-V an das Zentrale-Orte-System als ein vom Landesplanungsrecht vorgegebenes, tradiertes Strukturierungsmerkmal für die Gesamträumliche Entwicklung (siehe etwa Blotevogel in: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl. 2005, S. 1307 ff. m.w.N.) anknüpft, wie es im Landesraumentwicklungsprogramms 2005 (festgestellt mit VO der Landesregierung vom 30.05.2005 - LEP-VO M-V -, GVOBl. M-V S. 308, bekannt gemacht im Amtsbl. M-V 2005 S. 797) seine Umsetzung gefunden hat (Abschnitt 3.2). Demgegenüber nimmt § 24 FAG M-V auf die an gleicher Stelle unter Abschnitt 3.1 vorgenommene Differenzierung der räumlichen Entwicklung nach Raumtypen (Ländliche Räume, Stadt-Umland-Räume, Tourismusräume und Landwirtschaftsräume) Bezug und hier ausschließlich die Stadt-Umland-Räume in den Blick. Diese umfassen – so

das Landesraumentwicklungsprogramm – „ca. 30,2 % der Wohnbevölkerung, erwirtschaften rund 43,2 % aller Wirtschaftsleistungen“ und „repräsentieren zusammen mit ihren Umland-Gemeinden damit die wirtschaftlichen Kernräume des Landes“. Sie seien „in ihrer Entwicklung weiter so zu fördern, dass sie ihre Rolle als hervorgehobene Wirtschaftsstandorte im Land stabilisieren und weiter ausbauen können sowie ihre nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt wird“.

Während das Zentrale-Orte-System mit der Festlegung der Zentralen Orte der verschiedenen Stufen (Ober-, Mittel- und Grundzentren) und der ihnen jeweils gemeindescharf zugeordneten Versorgungsbereiche (Ober-, Mittel- und Nahbereich) im Landesraumentwicklungsprogramm im Zusammenwirken mit den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen zur Grundlage hat, dass im Ergebnis für jede einzelne Gemeinde des Landes festgelegt ist, welchem Zentrum der jeweiligen höheren Ebene sie ausschließlich zugerechnet wird, erfasst die Festlegung nach Raumtypen einerseits nicht zwingend die Gesamtfläche des Landes und lässt andererseits teilweise Überlagerungen zu.

Diese nebeneinander bestehende Systematik ist Ausdruck der damit im Raumordnungsrecht verfolgten unterschiedlichen Zielsetzungen, wie sie nunmehr § 16a LPlG für die Stadt-Umland-Räume ausdrücklich formuliert. Danach sind in die Festlegung der Stadt-Umland-Räume zu den im Gesetz enumerativ aufgezählten Städten Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar „die Gemeinden mit besonders intensiven Verflechtungsbeziehungen zu diesen Kernstädten“ einzubeziehen. Die Gemeinden in den Stadt-Umland-Räumen unterliegen untereinander einem besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot, welches für Planungen, Vorhaben und Maßnahmen in den Bereichen Flächennutzung, gemeindliche Einrichtungen sowie sonstige Infrastruktur gilt, von denen Auswirkungen auf mehrere Gemeinden des Stadt-Umland-Raums ausgehen. Das Nähere und das Verfahren zur Abstimmung und Kooperation regelt das Landesraumentwicklungsprogramm. In Umsetzung dieser Vorgaben kennzeichnet das Landesraumentwicklungsprogramm 2005 die Festlegung der landesinternen Stadt-Umland-Räume als verbindliches Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, § 6 Abs. 1 LPlG (Abschnitt 3.1.2 Abs. 2 LEP M-V).

In ähnlicher Weise hatte schon das Erste Landesraumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern – LROP – vom 16. Juli 1993 (GVOBl. M-V S. 733) unter Abschnitt I.1 Abs. 1 als Raumkategorie so genannte „Ordnungsräume“ um eben diese sechs Städte kartenmäßig festgelegt, die „die Kernstädte und das jeweilige Umland mit räumlichen Verdichtungstendenzen umfassten“; raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung in

diesen Ordnungsräumen waren einem Abstimmungserfordernis zwischen den betroffenen Gemeinden unterworfen. Ausweislich der Begründung wurden die Ordnungsräume seinerzeit „vorerst mit einem Radius bis maximal 20 km um die Kernstädte abgegrenzt, wobei sich der Radius an der Größe der Kernstadt orientierte“.

2. Die Landesverfassung erlaubt im Rahmen des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs auch die Verfolgung raumordnungspolitischer Ziele. Dies gilt jedenfalls für die Frage, wie die grundsätzlich aufgabenbezogenen Bedarfskriterien im einzelnen festzulegen sind, die z.B. an die Ausgaben der Gemeinden anknüpfen können (LVerfG M-V, Urt. v. 30.06.2011 - LVerfG 10/10 -, NordÖR 2011, 391, 392 m.w.N.).

Auch im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs erscheint eine solche Anknüpfung an raumordnungspolitische Festlegungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Die Annahme des Gesetzgebers, dass Gemeinden in der Nähe zu Kernstädten von deren Attraktivität in besonderer Weise messbar profitieren, liegt nahe. Dies kann es rechtfertigen, einen derartigen „Prosperitätsgewinn“ teilweise zugunsten der Kernstädte abzuschöpfen. Es liegt auf der Hand, dass die Bevölkerung aus dem ländlichen Raum im unmittelbaren Umfeld größerer Städte deren Infrastruktur in besonderer Weise nutzt und von den dort vorhandenen vielfältigen – z.B. kulturellen – Angeboten stärker Gebrauch macht als die Bewohner weiter entfernt liegender Gemeinden. Ebenso ist die Attraktivität der Kernstädte geeignet, den Ausschlag für Standortentscheidungen (einzelner Personen oder Unternehmen) zu Gunsten der Niederlassung in solchen Umlandgemeinden zu geben, denen es gelungen ist, hierfür positive Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies kann sich dann auch in einer messbaren Verbesserung der finanziellen Situation der betreffenden Gemeinde niederschlagen.

Zwar leisten – wie bereits ausgeführt – die an eine Kernstadt angrenzenden Gemeinden über den Vorwegabzug nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) i.V.m. § 16 FAG M-V zum Nachteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen einen Beitrag wie alle anderen – entfernter liegenden – Gemeinden, sie haben aber eine deutlich bessere Möglichkeit, von den so genannten „Spillover-Effekten“ zu profitieren.

3. Der grundlegenden Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes, wie sie schließlich im Gesetz vom 10. November 2010 ihren Niederschlag gefunden hat, liegt als Ziel unter anderem die „dauerhafte Stärkung der Rolle der zentralen Orte“ innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zugrunde. Insgesamt soll „ein sowohl zwischen Land und Kommunen als auch zwischen den einzelnen Kommunen fairer, aufgabengerechter, transparenter, klarer und schlüssiger kommunaler Finanzausgleich, der den veränderten Bedingungen Rechnung trägt sowie

gleichzeitig den Verfassungsauftrag nach Artikel 73 Landesverfassung erfüllt und auch künftig die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Landkreise sichert sowie eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben ausgleicht“, geschaffen werden (LT-Drs. 5/2685 S. 2).

a) Seinen Beweggrund für die Einführung einer Stadt-Umland-Umlage hat der Gesetzgeber wie folgt benannt (LT-Drs. 5/2685 S. 65):

„Umlandgemeinden einer kreisfreien Stadt profitieren überproportional von ihrer Lage. Mit den Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben, die von allen kommunalen Körperschaften finanziert werden, kann dem nicht vollständig Rechnung getragen werden. Deshalb ist es angemessen, dass sie eine Umlage zahlen, die der jeweiligen kreisfreien Stadt im Hinblick auf ihre erhöhten Belastungen zu Gute kommt. In Abgrenzung zum Vorwegabzug für übergemeindliche Aufgaben, der an die im Landesraumentwicklungsprogramm und in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen festgelegten zentralen Orte anknüpft, wird auf die Hauptkriterien zur Abgrenzung der Stadt-Umland-Räume entsprechend dem Landesraumentwicklungsprogramm abgestellt.“

Dementsprechend werden als umlagepflichtig die Gemeinden bestimmt, die nach dem Landesraumentwicklungsprogramm dem Stadt-Umland-Raum einer kreisfreien Stadt – inzwischen, nach Umsetzung der Kreisgebietsreform auf der Grundlage des Kreisstrukturgesetzes vom 12. Juli 2012 (GVOBl. M-V S. 366), einer der Kernstädte – zugeordnet werden. Denn der Gesetzgeber hat angenommen, dass „fast alle Gemeinden, die zum Stadt-Umland-Raum ... gehören und dessen Kriterien erfüllen, von der kreisfreien Stadt überdurchschnittlich profitieren“ und dass „der Vorteil dieser Gemeinden besonders deutlich wird am mit dem Bevölkerungswachstum einhergehenden Einkommenszuwachs je Gemeindeeinwohner, da sich offenbar zunehmend einkommensstärkere Bevölkerungsschichten in den Umlandgemeinden angesiedelt haben“, was „schon eine Untersuchung der Verteilung der nach § 3 Gemeindefinanzreformgesetz berechneten Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer belege“. Die Untersuchung des Innenministeriums „zeige u.a., dass 72 Gemeinden von den 87 umlagepflichtigen Gemeinden je Einwohner einen höheren Anteil am Verteilungsaufkommen erhalten als die jeweiligen Ballungszentren“ (so LT-Drs. 5/2685 S. 99).

Eine nähere Begründung zur Höhe der Umlage (5 % der Umlagegrundlagen nach § 23 Abs. 2 Satz 3 Nummer 1 und 2 abzüglich der Finanzausgleichsumlage des laufenden Jahres nach § 8 FAG M-V) fehlt. In der Gesetzesbegründung (a.a.O.) heißt es hierzu lediglich allgemein:

„Mit der Umlage in Höhe von 5% der Steuerkraftmesszahl des Vorvorjahres und der Schlüsselzuweisungen des Vorjahres würden auf der Basis des Finanzausgleichs 2008 ca. 4 Mio. Euro (.....) an die kreisfreien Städte abgeführt. Um die Umlandgemeinden nicht unangemessen und verfassungswidrig zu belasten, wird ein Teil der Umlage bei den Kreisumlagegrundlagen (§ 23 Abs. 2 Nr. 4) angerechnet.“

Eine besondere Begründung für die Festlegung von gerade 5 % der Umlagegrundlagen konnte auch auf Nachfrage in der mündlichen Verhandlung nicht gegeben werden. Allgemein sei da-

von ausgegangen worden, dass die auf dieser Basis berechnete finanzielle Belastung den betroffenen Gemeinden „zumutbar“ sei.

Mit der grundsätzlichen Zulässigkeit des Rückgriffs auf landesplanerische Festlegungen auch im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich in Gestalt einer Stadt-Umland-Umlage ist allerdings noch nichts darüber ausgesagt, wie eine derartige Umlage in ihren konkreten Anknüpfungstatsachen, Erhebungsmodalitäten und insbesondere der Höhe nach ausgestaltet sein muss, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben und insbesondere dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot und dem Grundsatz der Systemgerechtigkeit hinreichend Rechnung zu tragen.

Die Anforderungen, die sich insoweit aus Art. 72 Abs. 1 und Art. 73 Abs. 2 LV ergeben, sind nicht erfüllt.

Denn in **diesem** Zusammenhang trägt der bloße Rückgriff auf die Kriterien, die im Jahre 2005 zur landesplanerisch begründeten Einbeziehung einer Gemeinde in den Stadt-Umland-Raum einer Kernstadt geführt haben, nicht.

b) Bedenken gegen die konkrete Ausgestaltung der Stadt-Umland-Umlage könnten sich unter dem Aspekt der Systemgerechtigkeit schon daraus ergeben, dass sich mit Inkrafttreten der Landkreisneuordnung, der Einkreisung von vier der bisherigen sechs kreisfreien Städte unter Zuerkennung des Status einer großen kreisangehörigen Stadt und der damit verbundenen grundlegenden Veränderungen im Gefüge der kommunalen Finanzbeziehungen in Folge von Verlagerungen von Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene eine neue Situation ergeben hat mit Auswirkungen auch in den Bereich des Finanzausgleichs hinein (Kreisstrukturgesetz vom 12.07.2010 - GVOBl. M-V S. 366). Dass mit derartigen grundlegenden Veränderungen zu rechnen war, war bei Erlass des Finanzausgleichsgesetzes vom 10. November 2009 abzusehen, denn der Gesetzentwurf zum Kreisstrukturgesetz war am 08. Juli 2009 dem Landtag zugeleitet worden. Dem geht das Gericht ebenso wenig nach wie der Frage, warum an Daten angeknüpft wird, die Sachverhalte betreffen, die zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses neun Jahre zurücklagen. Immerhin sind Daten über Pendlerströme und Einwohnerzuwächse in der Gegenwart ohne großen Aufwand über das Statistische Landesamt und das Statistische Informationssystem SIS-Online verfügbar. Bereits in seiner Entscheidung vom 30. Juni 2011 in dem Verfahren LVerfG 10/10 hat dieses Gericht klargestellt, dass sich eine Entscheidung des Gesetzgebers im kommunalen Finanzausgleich grundsätzlich auf objektivierbare Daten stützen lassen muss (ebenso VerfGH NW, Urt. vom 26.05.2010 - VerfGH 17/08 -, juris Rn. 33). Dies gilt umso mehr, wenn Anzeichen dafür vorhanden sind, dass es einen Trend zur Rück-

kehr von Einwohnern in die Stadt gibt. So sank in der (überdurchschnittlich abundanten) Gemeinde Poppendorf zwischen 2005 und 2010 die Einwohnerzahl von 774 auf 688 Einwohner, also um mehr als 10%. Die Bevölkerung des Landes sank zwischen 2000 und 2010 von 1.775.703 auf 1.642.327 Einwohner, also um 7,51%. Während die Zahl der Einwohner in Gemeinden mit 10.000 bis 50.000 Einwohnern (ohne Wismar) um 13,77% zurückging, waren die Kernstädte nur mit 2,95% Bevölkerungsrückgang betroffen (Wismar: 5,60%).

c) Schafft der Gesetzgeber ein neues Instrument des (horizontalen) Finanzausgleichs zur Abschöpfung von Vorteilen, muss die gesetzliche Regelung – hier: die Bemessung der Umlage – auch mit seinem Ziel zu vereinbaren sein. Die Grundlagen einer solchen Umlage sind in einem nachvollziehbaren Verfahren zu ermitteln, das eine verfassungsgerichtliche Kontrolle ermöglicht (vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris Rn. 72; Urt. v. 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -). Dies gilt insbesondere dann, wenn es um nicht unerhebliche Beträge geht. An einem solchen nachvollziehbaren Verfahren fehlt es.

d) Alle in § 24 FAG M-V definierten „Umlandgemeinden“ werden ab dem Jahre 2010 zu einer Umlage herangezogen, die sich der Höhe nach an einem einheitlichen Prozentsatz eines Teils solcher Umlagegrundlagen (Steuerkraftmesszahl nach § 12 Abs. 3 FAG M-V, Schlüsselzuweisungen des Vorjahres) orientiert, die in gänzlich anderem Zusammenhang – nämlich für die Bemessung der Kreisumlage (§ 23 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 und 2 FAG M-V abzüglich einer eventuellen Abundanzumlage nach § 8 FAG M-V) – von Bedeutung sind.

Bei der Einführung eines neuen Typs von Umlage, mit der nach den Gesetzesmaterialien Vorteile ausgeglichen werden sollen, die (Einwohner von) Umlandgemeinden haben, ist es nicht folgerichtig, für deren Bemessung an die Summe von Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen anzuknüpfen, weil diesen Parametern keine Aussagekraft für die Nutzung der Infrastruktur der Kernstadt durch die Einwohner der Umlandgemeinde zukommt.

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen ist nur Indiz für die fehlende Steuerkraft der Gemeinde. In die Bemessung der Steuerkraftmesszahl fließt u.a. der Anteil an der Umsatzsteuer ein, der nur mit der Zahl der Einwohner zu tun hat. Das Aufkommen an Grundsteuern und Gewerbesteuern wird mit dem landesdurchschnittlichen gewogenen Hebesatz angesetzt und ist nur begrenzt Ausdruck der Vorteile, die die Einwohner aus der Kernstadt schöpfen. Der Zusammenhang zwischen der Umlage und ihrem Zweck reicht nicht hin. Wenn der Gesetzgeber an den Einkommensteueranteil der Gemeinde als Indiz für die Vorteile der Gemeinde anknüpft, spräche viel dafür, auch an den Einkommensteueranteil als Indikator für Kaufkraft und die Nutzung der Einrichtungen der Kernstadt anzuknüpfen.

Sollte sich im Übrigen – wie dies eine Formulierung in der Gesetzesbegründung nahe legen könnte (LT-Drs. 5/2685 S. 65) – die Umlage nicht an den Vorteilen der Umlandgemeinden im Sinne einer teilweisen Abschöpfung orientieren, sondern an den „erhöhten Belastungen“ der Kernstadt, läge die Annahme nahe, dass statistisch gesehen jeder Einwohner der Umlandgemeinden dort die gleiche Belastung verursacht.

e) Ausweislich der Materialien zum Gesetzgebungsverfahren hat der Gesetzgeber den abzuschöpfenden Vorteil an dem „mit dem Bevölkerungswachstum einhergehenden Einkommenszuwachs je Gemeindeeinwohner“ festmachen wollen, wobei er davon ausgegangen ist, dass „sich offenbar zunehmend einkommensstärkere Bevölkerungsschichten in den Umlandgemeinden angesiedelt haben“ (LT-Drs. 5/2685 S. 100). Dabei bleibt offen, ob der Vorteil schon die Lage in der Nähe zur Kernstadt selbst ist, die die Gemeinde für Einwohner attraktiv macht und bewirkt, dass sie in der Gemeinde bleiben oder zuziehen, oder ob der Vorteil der Umstand sein soll, dass in einer solchen angrenzenden Gemeinde mit einem vergleichsweise geringeren finanziellen Aufwand adäquate Lebensverhältnisse für die Einwohner geschaffen werden können als in anderen entfernter liegenden Gemeinden. Zu bedenken wäre jedenfalls, dass die angrenzende Gemeinde selbst keinen Einfluss darauf hat, in welchem Umfang welche Einrichtung der Kernstadt von ihren Einwohnern in Anspruch genommen wird und welche Angebote die Kernstadt überhaupt vorhält.

Dass die in Bezug genommene Untersuchung des Innenministeriums „zeigt, dass 72 Gemeinden von den 87 umlagepflichtigen Gemeinden je Einwohner einen höheren Anteil am Verteilungsaufkommen erhalten als die jeweiligen Ballungszentren“ (so LT-Drs. 5/2685 a.a.O.), kann im Übrigen auch den Berechnungsmodalitäten der Einkommensteueranteile geschuldet und muss nicht zwingend Ausdruck einer besonderen Prosperität in Abhängigkeit zur Lage nahe der Kernstadt sein. Abgesehen davon bildeten die restlichen 15 Gemeinden immerhin mehr als 17 % aller einbezogenen Kommunen. Dies kann nicht als im Rahmen einer zulässigen Pauschalierung zu vernachlässigende Größe angesehen werden.

f) Insbesondere ist es bei der angestrebten Abschöpfung von Vorteilen nicht sachgerecht, wenn durch die gewählte Anknüpfung Umlagen entstehen, die derart differieren. Der Gesetzgeber mag für die Eingruppierung als „bevorteilte“ Gemeinde an die Lage, deren – im Verhältnis zur Kernstadt höheren – Einkommensteueranteil oder an ein überdurchschnittliches Gewerbesteueraufkommen anknüpfen. Bei der Bemessung der Umlage selbst, die nach seinem erklärten Ziel die Vorteile einzelner Gemeinden zugunsten der Kernstadt umverteilen soll, muss er einen Berechnungsmodus wählen, der zu Ergebnissen führt, die in die Symmetrie

rie des Finanzausgleichs passen. Die hier gewählte Weise mit einer Streuung zwischen 20 und fast 80 Euro je Einwohner (nach Abzug der Reduzierung bei der Kreisumlage) widerspricht dem vom Gesetzgeber verfolgten Ziel deutlich. Dies gilt umso mehr, als er den Zentren bereits 25,29 Euro je Einwohner des gesamten Nahbereichs für den Verwaltungsbereich bei den übergemeindlichen Aufgaben vorab zuweist (ODH 2011 S.6).

Wenn Vorteile abgeschöpft werden sollen, darf kein Maßstab angelegt werden, bei dem wie bei dieser Regelung der umgelegte Vorteil in einer Gemeinde viermal so hoch ist wie in anderen Gemeinden, ohne dass es sich durch ein entsprechendes Mehr an Vorteilen erklären ließe. Damit wirkt sich die Umlage, die nach den Gesetzesmaterialien dazu bestimmt ist, Vorteile der Einwohner von Umlandgemeinden zugunsten der Kernstadt umzuverteilen, letztlich ähnlich wie eine Art Abundanzumlage aus, ohne eine gesteigerte Leistungsfähigkeit der Gemeinde vorauszusetzen.

Während Gägelow in der Summe aus Einkommensteueranteil und Gewerbesteueraufkommen auf 534,93 Euro je Einwohner kommt, erreicht Metelsdorf einen Wert von 177,37 Euro. Wenn Prosperität ein tragendes Argument sein soll, ist nicht nachvollziehbar, dass Metelsdorf mit 23,24 Euro/EW nur unwesentlich geringer belastet wird als Gägelow mit 29,08 Euro/EW. Solche Verwerfungen lassen sich mit dem angeführten Ziel des Gesetzgebers schlicht nicht vereinbaren.

Nach alledem war gemäß § 57 LVerfGG die angegriffene Vorschrift für nichtig zu erklären.

D.

Die Verfahren sind nach § 33 Abs. 1 LVerfGG kostenfrei. Gemäß § 34 Abs. 1 LVerfGG sind den beschwerdeführenden Gemeinden ihre notwendigen Auslagen vom Land Mecklenburg-Vorpommern zu erstatten.

E.

Nach § 29 Abs. 2 Satz 3 LVerfGG ist die Entscheidungsformel im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern zu veröffentlichen.

Kohl

Thiele

Bellut

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Brinkmann

Wähner