
Datum:	09.07.1998
Gericht:	Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper:	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	VerfGH 16/96, VerfGH 7/97
ECLI:	ECLI:DE:VFGHNRW:1998:0709.VERFGH16.96VERFGH.00

Leitsätze:

1. Dem Gesetzgeber ist ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er die Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt.
2. Der Umfang der den Gemeinden im Finanzausgleich der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzausstattung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
3. Der Anspruch der Gemeinden auf Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung wird durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes begrenzt.
4. Der Gesetzgeber ist nach Artikel 78 Abs. 3 LV nicht verpflichtet, gesonderte Kostendeckungsregelungen für Pflichtaufgaben der Gemeinden vorzusehen.
5. Die den Gemeinden vom Land in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 zur Verfügung gestellten Finanzmittel sind verfassungskonform auf die einzelnen Gemeinden verteilt worden. Insbesondere begegnen der für die Bedarfsermittlung maßgebliche Hauptansatz, der Soziallastenansatz und der Zentralitätsansatz keinen verfassungsrechtlichen Bedenken; dies gilt auch für die Festsetzung fiktiver Hebesätze zur Ermittlung der normativen Steuerkraft der Gemeinden sowie für den Ausgleichssatz in Höhe

von 95 bzw. 90 %.

6. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß die Konzessionsabgaben der Versorgungsunternehmen in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 bei der Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden nicht berücksichtigt worden sind.

7. Zweckgebundene Zuweisungen sind mit dem Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung grundsätzlich vereinbar. Je mehr sich allerdings die Finanzausstattung der Gemeinden der Grenze der verfassungswidrigen Unangemessenheit nähert, desto zurückhaltender muß der Gesetzgeber mit Zweckzuweisungen sein.

8. Der kommunale Finanzausgleich ist wegen seiner grundlegenden Bedeutung für eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden eine wesentliche Entscheidung für die Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung; er unterliegt daher dem Vorbehalt eines Parlamentsgesetzes.

Tenor:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

Gründe:

1

A.

2

Die Beschwerdeführerinnen sind kreisangehörige Städte und Gemeinden. Sie wenden sich mit ihren Verfassungsbeschwerden im Verfahren VerfGH 16/96 gegen Vorschriften des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1996 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1996) vom 20. März 1996 (GV NW S. 124) und im Verfahren VerfGH 7/97 gegen Vorschriften des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen der Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1997 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1997) vom 18. Dezember 1996 (GV NW S. 586) i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 27. Juni 1997 (GV NW S. 176).

3

I.

4

1. Die Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 weisen gegenüber den Gemeindefinanzierungsgesetzen vorangegangener Haushaltsjahre unter anderem Änderungen auf, die auf ein vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebenes Gutachten des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung (Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, 1995) zurückgehen. Das

5

Gutachten sollte unter Berücksichtigung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 6. Juli 1993 - VerfGH 9/92, 22/92 - die Bedarfsermittlung und die Verfahren zur Ermittlung der Steuerkraft, die etwaige Notwendigkeit einer Änderung des interkommunalen Verteilungssystems sowie das System zur Vergabe von Investitionspauschalen (§ 27 GFG 1994) untersuchen. Der Landtag beschloß am 20. März 1996, die wesentlichen Empfehlungen des Gutachtens in drei Reformschritten in den Gemeindefinanzierungsgesetzen für die Haushaltsjahre 1996, 1997 und 1998 umzusetzen.

2. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Nordrhein-Westfalen im Wege des Finanzausgleichs nach den Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen, die zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen bestimmt sind. In den Haushaltsjahren 1996 und 1997 stellte das Land hierfür einen seit dem Haushaltsjahr 1986 unveränderten Prozentsatz (sog. Verbundsatz oder Verbundquote) von 23 v. H. seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer und der eigenen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer (sog. allgemeiner Steuerverbund) zur Verfügung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 GFG 1996/GFG 1997). Von dem sich danach ergebenden Verbundbetrag (Gesamthöhe 1996: 13.820,7 Mio DM; 1997: 13.387,9 Mio. DM) entfielen nach § 3 Abs. 1 GFG 1996/GFG 1997

im Jahre 1996

auf allgemeine Zuweisungen (Schlüssel- und Bedarfszuweisungen) und auf zweckgebundene Zuweisungen	11.331,5 Mio. DM 1.990,4 Mio. DM,
--	--------------------------------------

im Jahre 1997

auf allgemeine Zuweisungen	11.251,7 Mio. DM
und auf zweckgebundene Zuweisungen	1.238,2 Mio. DM.

Davon betrug der Anteil der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden 1996 8.236,8 Mio. DM und 1997 8.242,5 Mio. DM. Ob und in welcher Höhe die einzelne Gemeinde Schlüsselzuweisungen erhält, ergibt sich aus einem Vergleich zwischen der sog. Ausgangsmeßzahl (§ 8 GFG 1996/GFG 1997) und der sog. Steuerkraftmeßzahl (§ 9 GFG 1996/GFG 1997). Eine Differenz zwischen der Ausgangsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl wird im Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 - in Übereinstimmung mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen seit 1988 - zu 95 v. H. durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen (§ 7 Abs. 1 GFG 1996); in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1997 und 1998 beträgt der Ausgleichsgrad 90 v. H. (§ 7 Abs. 1 GFG 1997/GFG 1998).

3. Die Ausgangsmeßzahl (§ 8 Abs. 1 GFG 1996/GFG 1997) ergibt sich aus der Vervielfältigung des Gesamtansatzes (Abs. 2) mit dem einheitlichen Grundbetrag (Abs. 7). Der Grundbetrag wird in der Weise festgesetzt, daß der für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zur Verfügung gestellte Betrag aufgebraucht wird. Der Gesamtansatz wird aus dem Hauptansatz (Abs. 3) und den Nebenansätzen (Schüleransatz, Soziallastenansatz, Zentralitätsansatz - Abs. 4 bis 6) gebildet. Der Hauptansatz ergibt sich aus der Einwohnerzahl einer Gemeinde, vervielfältigt mit einem bestimmten, je nach Größe der Gemeinde unterschiedlichen Prozentsatz. Diese Prozentsätze beginnen bei einem Wert von 100 v. H. für Gemeinden mit 25.000 Einwohnern und wachsen in einer sich abflachenden Kurve bis auf 147,5 v. H. für Gemeinden mit 679.500 Einwohnern bzw. bis auf 150,1 v. H. für größere Gemeinden (sog. Hauptansatzstaffel der Anlage 1 zu § 8 Abs. 3 GFG 1996/GFG 1997). Die Prozentwerte der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 unterscheiden sich von den

Prozentwerten des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1995 durch eine stärkere "Spreizung" sowie durch einen einheitlichen Prozentwert für Gemeinden bis zu 25.000 Einwohnern.

Der sog. Soziallastenansatz (§ 8 Abs. 5 GFG 1996/GFG 1997) orientiert sich an der Zahl der Arbeitslosen. Die nach der Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelten Arbeitslosenzahlen sind gegenüber dem Ansatz des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1995 stärker gewichtet. 13

Der erstmals in die Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 aufgenommene sog. Zentralitätsansatz (§ 8 Abs. 6 GFG 1996/GFG 1997) ergibt sich aus der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, multipliziert mit einem Gewichtungsfaktor von 15 v. H.. 14

4. § 9 GFG 1996/GFG 1997 regelt die Methode, nach der die Steuerkraftmeßzahl berechnet wird. Sie ergibt sich aus der Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage. Das Aufkommen an Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B wird unter anderem nach fiktiven Hebesätzen ermittelt. Sie waren im Gemeindefinanzierungsgesetz 1995 für Gemeinden bis 150.000 Einwohner niedriger als für Gemeinden über 150.000 Einwohner. Diese sog. Sprungstelle ist in drei Schritten in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996, 1997 und 1998 abgebaut und aufgegeben worden. 15

5. Im Haushaltsjahr 1997 standen Bedarfszuweisungen in der Gesamthöhe von 111 Mio. DM unter anderem für modellhafte Projekte zur Verfügung, die einer vorzeitigen Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen in ihr Heimatland dienten, soweit andere Möglichkeiten einer Förderung ausgeschöpft waren (§ 16 Abs. 1 Satz 4 GFG 1997). 16

6. Die zweckgebundenen Zuweisungen (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 GFG 1996/GFG 1997) wurden nach Maßgabe der §§ 21 bis 30 GFG 1996/ §§ 21 bis 29 GFG 1997 aufgeteilt. § 28 GFG 1996 sieht Zuweisungen für Investitionen an kommunalen Krankenhäusern vor, § 29 GFG 1996 solche für Einrichtungen der Weiterbildung in der Trägerschaft von Gemeinden. Zur Milderung von Strukturdefiziten stehen nach § 29 GFG 1997 pauschale Zuweisungen in Höhe von 50 Mio. DM zur Durchführung investiver Maßnahmen zur Verfügung (Abs. 1); die Kriterien zur Verteilung dieser Mittel setzen das Innenministerium und das Finanzministerium im Benehmen mit dem Ausschuß für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen fest (Abs. 2). Auf der Grundlage dieser Regelung sind 35 Mio. DM an Gemeinden verteilt worden, deren Grundbeträge der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B 30 v.H. und mehr unter dem Landesdurchschnitt der letzten drei Jahre lagen, und nach näherer Maßgabe weitere 15 Mio. DM an Gemeinden mit überdurchschnittlich hoher Anzahl von arbeitslosen Frauen, arbeitslosen Jugendlichen bis zu 25 Jahren und Arbeitsplatzverlusten. 17

7. Soweit sich bei Zugrundelegung der 1995 geltenden Berechnungsstrukturen im gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystem höhere Schlüsselzuweisungen als nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 ergeben würden, wurde den Gemeinden die Differenz im Haushaltsjahr 1996 in vollem Umfang und im Haushaltsjahr 1997 zu zwei Dritteln als Anpassungshilfe gezahlt (§ 20 GFG 1996/GFG 1997). 18

8. Nach § 34 GFG 1996/§ 32 GFG 1997 sind Umlagegrundlagen zur Erhebung der Kreisumlage u. a. die Steuerkraftmeßzahlen der kreisangehörigen Gemeinden (§ 9 GFG 1996/GFG 1997) und ihre Schlüsselzuweisungen (§ 7 GFG 1996/GFG 1997) unter Berücksichtigung der Anpassungshilfen gemäß § 20 GFG 1996/GFG 1997. 19

II.

1. Mit ihren am 13. Dezember 1996, am 17. März 1997 und am 25. März 1997 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfassungsbeschwerden im Verfahren VerfGH 16/96 machen die Beschwerdeführerinnen geltend, § 2 Abs. 1 Satz 1, § 3 Abs. 1, 1. Halbsatz und 2. Halbsatz Nrn. 2 und 3, Abs. 2, § 5 Abs. 1 Satz 3, § 7 Abs. 1 und 2, § 8 Abs. 2, 3, 5 und 6, § 9 Abs. 2 Nrn. 1 und 2, § 20, §§ 21 bis 30, § 34 und § 41 GFG 1996 verletzen die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht auf kommunale Selbstverwaltung und auf Bereitstellung ausreichender, richtig verteilter Finanzausgleichsmittel gemäß den Art. 78 Abs. 1, 3 und 79 Satz 2 LV. Zudem seien die Gebote der interkommunalen Gleichbehandlung und der Sach- und Systemgerechtigkeit, das Rechtsstaatsprinzip sowie der finanzverfassungsrechtliche Grundsatz des Art. 106 Abs. 7 GG nicht beachtet worden. Mit Schriftsatz vom 5. November 1997, beim Verfassungsgerichtshof eingegangen am 14. November 1997, greifen die Beschwerdeführerinnen ferner § 5 Abs. 1 Satz 1 GFG 1996 an. 21
- Mit im wesentlichen übereinstimmendem Vortrag wenden sich die Beschwerdeführerinnen im Verfahren VerfGH 7/97 gegen § 2 Abs. 1 Satz 1, § 3 Abs. 1, 1. Halbsatz und 2. Halbsatz Nrn. 2 und 3, Abs. 2, § 5 Abs. 1 Sätze 1 und 3, § 7 Abs. 1 und 2, § 8 Abs. 2, 3, 5 und 6, § 9 Abs. 2 Nrn. 1 und 2, § 16 Abs. 1 Satz 4, § 20, §§ 21 bis 29, § 32 und § 39 GFG 1997. 22
- Im Verfahren VerfGH 16/96 beantragen die Beschwerdeführerinnen, 23
- festzustellen, daß das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1996 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1996) vom 20. März 1996 (GV NW S. 124) die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung verletzt und nichtig ist. 24
- Im Verfahren VerfGH 7/97 beantragen die Beschwerdeführerinnen, 25
- festzustellen, daß das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1997 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1997) vom 18. Dezember 1996 (GV NW S. 586) i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 27. Juni 1997 (GV NW S. 176) die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung verletzt und nichtig ist. 26
- Zur Begründung führen sie aus: 27
- a)** Die Höhe der Gesamtzuweisungen (Verbundbetrag nach § 2 Abs. 1 Satz 1, § 3 Abs. 1 GFG 1996/GFG 1997) sei unzureichend und verfassungswidrig. Der Gesetzgeber habe den für die Festsetzung des Verbundbetrages erheblichen Sachverhalt nicht ermittelt. Er habe nicht festgestellt, welchen Betrag die kommunalen Gebietskörperschaften zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben, ihrer weisungsgebundenen Pflichtaufgaben und ihrer Auftragsangelegenheiten landesweit objektiv benötigten, inwieweit er durch eigene Einnahmen gedeckt oder abdeckbar sei und welche Finanzierungslücke sich für den Finanzausgleich ergebe. Die Kosten für die Erledigung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und der Auftragsangelegenheiten seien zuletzt 1982 auf der Basis von Haushaltsdaten aus dem Jahre 1979 festgestellt worden. Bestand und Kosten dieser Aufgabenarten hätten sich seither wesentlich geändert. Auch die Kosten der kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten seien nicht ermittelt worden, obwohl ein typisierter Bedarf nach dem aktuellen Stand der finanzwissenschaftlichen Literatur durchaus bestimmbar sei. Angesichts des dem Gesetzgeber bekannten Defizits der Verwaltungshaushalte aller 28

nordrhein-westfälischen Kommunen in Höhe von 3,26 Milliarden DM im Jahre 1996 hätte es besonderen Anlaß zur Prüfung des Finanzausgleichsbedarfs gegeben. Eine Bedarfsermittlung sei jedoch aus dem Gutachtenauftrag für das Ifo-Institut ausgeklammert gewesen. Nach Art. 78 Abs. 3 LV sei der Gesetzgeber verpflichtet, die Kosten in vollem Umfang und finanzkraftunabhängig zu erstatten. Er hätte deshalb auch in einem gesonderten Ansatz in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 die volle Erstattung der Sozialhilfeleistungen an die Kommunen vorsehen müssen.

Für die Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes sei nicht allein der Landeshaushalt maßgebend; vielmehr hätte eine Überprüfung erfolgen müssen, ob und ggf. welche Aufgaben das Land durch gesetzgeberische und administrative Maßnahmen aufgeben oder reduzieren müsse, um den Verbundbetrag zu erhöhen. Erst nach Ermittlung dieser Tatsachen hätte ein gesetzgeberischer Abwägungsvorgang einsetzen dürfen.

29

Die Höhe des Verbundbetrages liege unter der Grenze der Verfassungsverträglichkeit. 1997 sei er nochmals um 832 Mio. DM gesunken. In den Jahren 1996 und 1997 hätten jeweils mehr als 200 kreisangehörige Kommunen keinen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen können; teilweise hätten sie ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen müssen. Viele Beschwerdeführerinnen seien nicht mehr in der Lage, elementare Aufgaben der Daseinsvorsorge zu erfüllen. Ursache für die krisenhafte Situation der kommunalen Finanzen seien die stagnierenden bzw. rückläufigen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, die sinkenden Gewerbesteuererinnahmen, die unverändert großen Soziallasten, die Solidarbeiträge der Kommunen zur Finanzierung der deutschen Einheit, die steigenden Belastungen aus der Kreisumlage, die kostenintensiven Anforderungen an Abwasserreinigung und Abfallbeseitigung sowie die erheblichen Zusatzbelastungen der Kommunen durch Bund und Länder ohne finanziellen Ausgleich.

30

b) Die Ausgangsmeßzahl gemäß § 8 Abs. 1 bis 3, 5 und 6 GFG 1996/GFG 1997 werde verfassungswidrig ermittelt. Die "Veredelung" der Einwohnerzahlen im Rahmen des Hauptansatzes (§ 8 Abs. 3 GFG 1996/GFG 1997 i. V. m. Anlage 1) sei nicht sachgerecht. Die Ableitung des Hauptansatzes im Wege der sog. Regressionsanalyse begegne grundlegenden Einwänden der finanzwissenschaftlichen Literatur. Ein überproportionaler Anstieg des Finanzbedarfs bei höherer Siedlungsdichte lasse sich empirisch nicht nachweisen. Tatsächlich höhere Ausgaben größerer Gemeinden könnten lediglich aus einer besseren Finanzausstattung resultieren. Auch das Bundesverfassungsgericht bezweifle, ob das Brecht-Popitz'sche-Gesetz der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration noch gelte. Gleichwohl stelle das Ifo-Gutachten den Hauptansatz nicht in Frage, sondern passe ihn lediglich an. Zwar sei unbestreitbar, daß unterschiedlich große Kommunen einen unterschiedlichen Finanzbedarf hätten. Insoweit sei jedoch nicht von einem mit der Einwohnerzahl stetig ansteigenden Bedarf, sondern von "Bedarfssprüngen" auszugehen.

31

Auch die konkrete Anwendung der Regressionsanalyse zur Bedarfsbestimmung begegne Bedenken. Die Auswahl der Indikatoren sei nicht immer problemadäquat. So sei die Gesamtzahl der Sozialhilfeempfänger als erklärende Variable für die sozialen Belastungen nicht sachgerecht, da sie auch die Hilfe in besonderen Lebenslagen erfasse, für die die Landschaftsverbände zuständig seien. Da die Zahl der Sozialhilfeempfänger lediglich für den jeweiligen Kreis bekannt sei, würden die "gemeindeschaffen" Sozialhilfeempfängerzahlen anhand der Einwohnerzahl errechnet; es sei daher unklar, ob der Erklärungswert der Analyse auf die Zahl der Sozialhilfeempfänger oder die Zahl der Einwohner zurückzuführen sei.

32

Verfehlt sei es, für die Regressionsanalyse die Zahl der Arbeitslosen zugrunde zu legen, hingegen für den Soziallastenansatz von den gewichteten Langzeitarbeitslosen auszugehen. Die Hauptansatzstaffel des § 8 Abs. 3 GFG 1996/GFG 1997 erfasse auch nicht die zentralörtlichen Unterschiede gleich großer Kommunen.

Das Ifo-Gutachten weise ferner eine Reihe von Verfahrensschwächen auf (Nichtvorliegen einer Stichprobe, unterlassene Standardisierung der Variablen, Heteroskadizität des Datensatzes, Stetigkeitsannahme, mangelnde Zeitstabilität der Ergebnisse). Die Berechnung der Ausgangsgröße für die Hauptansatzstaffel (sog. Sockelbetrag) sei fehlerhaft, weil die Beschäftigten nicht und die Sozialhilfeempfänger übermäßig berücksichtigt worden seien. 34

c) Der Soziallastenansatz nach § 8 Abs. 5 GFG 1996/GFG 1997 sei nicht sachgerecht. Unberücksichtigt bleibe, daß kreisangehörige Kommunen nicht nur Aufgaben der gesamten örtlichen Sozialhilfe wahrnehmen, sondern auch Träger der Jugendhilfe sowie Träger von Tageseinrichtungen für Kinder seien. Ebenso wenig sachgerecht sei es, im Rahmen der örtlichen Sozialhilfekosten lediglich die Langzeitarbeitslosen zu berücksichtigen. Diese Kritik werde bestätigt durch den Prüfungsauftrag des Landtags an die Landesregierung, künftig anstelle der Zahl der Langzeitarbeitslosen die Zahl der Sozialhilfeempfänger bzw. die Sozialhilfelasten der Kommunen zur Grundlage des Sozialhilfeansatzes zu machen. 35

§ 8 Abs. 5 GFG 1996/GFG 1997 verstoße zudem gegen die Gewährleistung der Selbstverwaltungsautonomie kreisangehöriger Kommunen und gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Da die Sachkosten für die Sozialhilfe bei den Kreisen und nicht den kreisangehörigen Gemeinden entstünden, müsse der Landesgesetzgeber entsprechend dem Konnexitätsgebot diese Sonderbelastungen bei den Kreisen unmittelbar ausgleichen. Es führe zu rechtlich unverträglichen Ungleichbehandlungen, wenn die den kreisangehörigen Kommunen nach § 8 Abs. 5 GFG 1996/GFG 1997 zufließenden Landesmittel mit unterschiedlich hohen Kreisumlagesätzen ungleich "abgeschöpft" würden. Bei der Kreisumlage werde zudem nicht unterschieden zwischen solchen Kommunen, die die persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten des örtlichen Sozialhilfeträgers in ihrem Gemeindegebiet selbst trügen, und solchen, die hiervon wegen der Zuständigkeit des Kreises freigestellt seien. 36

d) Der Zentralitätsansatz nach § 8 Abs. 6 GFG 1996/GFG 1997 sei weder dem Grunde noch der Höhe nach sach- und systemgerecht und verstoße gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Die Zentralörtlichkeit von Gemeinden könne zwar unter bestimmten Umständen für das Umland einen "Nutzen-spill over" begründen. Dies bedürfe jedoch genauer örtlicher, regionaler und landesweiter Untersuchungen, die nicht erfolgt seien. Die Anknüpfung an die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten überzeuge nicht; vielmehr kämen auch die Berufspendler als Indikator in Betracht. Der Gewichtungsfaktor von 0,15 sei willkürlich gewählt; das Ifo-Institut habe als Faktor ein Drittel vorgeschlagen. 37

e) Die Festsetzung der Steuerkraftzahlen in § 9 Abs. 2 Nr. 1 und 2 GFG 1996/GFG 1997 mißachte die Appellentscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 6. Juli 1993 - VerfGH 9 und 22/92 - und sei verfassungswidrig. Es gebe, wie auch das Ifo-Gutachten belege, keine sachlichen Erkenntnisse dafür, warum bei Städten über 150.000 Einwohnern von anderen fiktiven Hebesätzen auszugehen sei als bei Kommunen unterhalb dieses Schwellenwertes. Für die Verfassungswidrigkeit der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 sei unerheblich, daß der Gesetzgeber beschlossen habe, im Gemeindefinanzierungsgesetz 1998 auf die in Rede stehenden Sprungstellen zu verzichten. Auch der Grundsatz des Vertrauensschutzes rechtfertige nicht, die als verfassungswidrig erkannten Sprungstellen erst 1998 zu beseitigen; denn die betroffenen Kommunen müßten seit der Entscheidung des 38

Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahre 1993 mit einer Beseitigung der Sprungstellen rechnen.

Ein landeseinheitlicher fiktiver Hebesatz sei nur hinsichtlich der Grundsteuer A gerechtfertigt. Für die Grundsteuer B sowie für die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital seien nach dem Gutachten von Junkernheinrich und Micosatt drei unterschiedliche fiktive Hebesätze für Kernstädte, Umlandbereiche und ländliche Räume sachlich angemessen. 39

f) § 5 Abs. 1 Satz 1 GFG 1997 sei verfassungswidrig, weil bei der Ermittlung der kommunalen Finanzkraft nicht - wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert - die kommunalen Einnahmen aus Konzessionsabgaben berücksichtigt würden. Die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden aus Konzessionsabgaben seien deutlich geringer als diejenigen der kreisfreien Städte. 40

g) Der Ausgleichsgrad nach § 7 Abs. 1 GFG 1996/GFG 1997 in Höhe von 95 bzw. 90 v. H. des Unterschiedsbetrages zwischen der Ausgangsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl sei überhöht. Er verfehle die "richtige Mitte" zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Kommunen auf der einen und der solidarargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit anderer kommunaler Gebietskörperschaften auf der anderen Seite. Wohlhabenderen Gemeinden müsse mindestens die Hälfte ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft verbleiben. Die 1994 geänderte Vorschrift des Art. 72 Abs. 2 GG stelle nicht mehr auf die "Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", sondern auf die "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" ab. Die bisherige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sei noch von dem alten verfassungsrechtlichen Leitbild der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" ausgegangen. 41

§ 7 Abs. 1 GFG 1996/GFG 1997 stehe nicht mit Art. 106 Abs. 7 GG (i. V. m. Art. 78 und 79 Satz 2 LV) in Einklang. Danach seien alle kommunalen Gebietskörperschaften dem Grunde nach am Gemeinschaftssteuerverbund zu beteiligen. Abundanten Kommunen dürfe nicht - wie in § 7 Abs. 2 GFG 1996/GFG 1997 geschehen - eine finanzielle Beteiligung gänzlich versagt werden. § 7 GFG 1996/GFG 1997 führe darüber hinaus zu Ungleichheiten zwischen den Kommunen und egalisiere in übermäßiger und damit unzulässiger Weise deren allgemeine Deckungsmittel. Kein anderes deutsches Finanzausgleichsgesetz sehe einen Ausgleichsgrad in dieser Höhe vor. Das Ifo-Gutachten habe empfohlen, ihn auf 75 v. H. zu senken. Da die fiktiven Hebesätze bei vielen Gemeinden im Vergleich zum tatsächlichen Hebesatz sehr hoch seien, sei zahlreichen Gemeinden jeglicher Anreiz zur Ausschöpfung eigener Finanzquellen genommen. Der Ausgleichsgrad von 95 bzw. 90 v. H. bewirke ferner eine ungleiche, sachlich nicht zu rechtfertigende Binnendifferenzierung zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung. So profitiere etwa die Stadt ... mehr von einer Steuerkrafterhöhung der Stadt ... oder der Gemeinde ... als diese selbst; denn die Stadt ... erhalte mehr aus der Neuverteilung als die Stadt ... oder die Gemeinde ... einschließlich ihrer verbliebenen zusätzlichen Steuerkraft. 42

h) § 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GFG 1996/GFG 1997 i. V. m. §§ 21 bis 30, 41 GFG 1996/§§ 21 bis 29, 39 GFG 1997 verstießen gegen Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV, weil zweckgebundene Zuweisungen nur zulässig seien, wenn den kommunalen Gebietskörperschaften ausreichende Finanzausgleichsmittel als allgemeine Deckungsmittel und ohne Zweckbindung zur Verfügung stünden. Da dies nicht der Fall sei, hätten die Mittel aus dem allgemeinen Steuerverbund insgesamt zweckungebunden zum Ausgleich der Verwaltungshaushalte bereitgestellt werden müssen. 43

Ferner sei mit Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV i. V. m. Art. 106 Abs. 7 GG unvereinbar, daß aufgrund der beanstandeten Vorschriften der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 die Anteilsberechtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern (obligatorischer Steuerverbund) Zweckbindungen unterliege, und daß kommunale Gebietskörperschaften, die keine der in den §§ 21 bis 30 GFG 1996/§§ 21 bis 29 GFG 1997 aufgeführten Maßnahmen durchführen wollten oder könnten, von der Teilhabe an diesen Gemeinschaftssteuern ausgeschlossen seien. Art. 106 Abs. 7 GG gebiete - als Teil der landesverfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsautonomie -, daß alle finanzausgleichsbedürftigen kommunalen Gebietskörperschaften über ihren Anteil am obligatorischen Steuerverbund frei verfügen könnten. Es sei daher verfassungswidrig, über den Grunderwerbsteueranteil (1996: 1,15 Milliarden DM) hinaus den aus Gemeinschaftssteuern im Sinne des Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG gespeisten Verbundbetrag für Zweckzuweisungen (1996: 1,9904 Milliarden DM) zu verwenden.

i) §§ 28 und 29 GFG 1996 verstießen zudem deshalb gegen Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV, 45
weil die dem Land gemäß § 17 KHG obliegende Mitfinanzierung kommunaler Krankenhäuser sowie die ihm gemäß §§ 7, 20 WbG obliegende Förderung der Weiterbildung mit Finanzmitteln gedeckt würden, die nach § 1 Abs. 2 GFG 1996 für die Erfüllung eigener kommunaler Aufgaben vorgesehen seien. Bis zum Haushaltsjahr 1995 seien die Krankenhausfinanzierungsmittel im Haushalt des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales eingestellt gewesen. Der Strukturfonds gemäß § 29 GFG 1997 sei mit dem Parlaments- und Gesetzesvorbehalt unvereinbar, weil die Verteilungskriterien nicht vom Gesetzgeber selbst festgelegt worden seien.

k) § 16 Abs. 1 Satz 4 GFG 1997 verstoße gegen Art. 79 Abs. 2 LV, weil ein Teil des 46
Verbundbetrages zur Erfüllung staatlicher Aufgaben - Instandsetzung und Neubau von Wohnungen in Bosnien-Herzegowina - mißbraucht werde.

l) Der in § 20 GFG 1996/GFG 1997 vorgesehene Ausgleich systembedingter Verluste 47
verstoße gegen die Grundsätze interkommunaler Gleichbehandlung, der Sach- und Systemgerechtigkeit und der Normenklarheit und -verständlichkeit. Es sei widersprüchlich, wenn das Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 einerseits gleichsam (nur) "die halbe Reform" durchführe, andererseits diese zugleich durch Gewährung von Ausgleichsbeträgen wieder zurücknehme. Im übrigen sei unklar, was unter den "1995 geltenden Berechnungsstrukturen" im Sinne des § 20 Abs. 2 GFG 1996/GFG 1997 zu verstehen sei.

m) Die Kreisumlage nach § 34 GFG 1996/§ 32 GFG 1997 sei ebenfalls verfassungswidrig, 48
weil die für die Festsetzung der Kreisumlage maßgeblichen Vorschriften der §§ 7, 9, 20 GFG 1996/GFG 1997 - wie ausgeführt - verfassungswidrig seien.

Die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit einer Vielzahl von Vorschriften der 49
Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 führe zur Nichtigkeit des jeweiligen gesamten Gesetzes.

2. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben 50
worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung - vertreten durch ... - hält die Verfassungsbeschwerden für 51
unbegründet. Sie macht insbesondere geltend: Die von den Beschwerdeführerinnen geforderte umfassende besondere Bedarfsermittlung als Grundlage für den Finanzausgleich sei weder nach dem heutigen Stand der Finanzwissenschaft möglich noch mit dem verfassungsrechtlichen Universalitätsprinzip gemäß Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar. Das

kommunale Finanzausgleichsvolumen (Verbundbetrag) nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 sei nicht willkürlich oder unzureichend festgesetzt. Es stehe im Ermessen des Landesgesetzgebers, wie und mit welchem Volumen er den übergemeindlichen Finanzausgleich im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Landes gemäß Art. 79 Satz 2 LV durchführe. Der Landtag berate das Gemeindefinanzierungsgesetz stets in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz. Zeitgleich werde der jährliche Finanzbericht vorgelegt, der neben Ausführungen zu haushaltsrelevanten Gesichtspunkten auch eine Darstellung der aktuellen kommunalen Finanzsituation enthalte. Die defizitären Haushalte einzelner Gemeinden seien allein kein Beleg für eine verfassungsrechtlich unzulängliche Finanzausstattung der Kommunen. Die Finanzsituation vieler Beschwerdeführerinnen habe sich im Haushaltsjahr 1996 günstiger als von ihnen erwartet entwickelt. Zudem verfügten die Gemeinden noch über Einsparpotentiale. Zu berücksichtigen seien einheitsbedingte Gesamtlasten in Höhe von 670,1 Mio. DM (§ 2 Abs. 4 GFG 1996) bzw. 935,9 Mio. DM (§ 2 Abs. 5 GFG 1997), große Steuerausfälle durch den Konjunkturereinbruch sowie rückläufige Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer. Bei der notwendigen Berücksichtigung der Finanzsituation des Landes ergebe sich, daß sich der Haushalt des Landes deutlich ungünstiger als die Haushaltsebene der Kommunen entwickelt habe. Im Jahre 1996 seien der Finanzierungssaldo, die Nettokreditaufnahme, die Kreditfinanzierungsquote, der Schuldenstand, die Zinsausgaben sowie die Zinslastquote beim Land erheblich höher gewesen als bei den Kommunen. Insgesamt sei bei den Kommunen 1996 eine Verbesserung gegenüber 1995 eingetreten.

Die unterschiedliche Gewichtung der Einwohnerzahl bei der Finanzbedarfsermittlung (Hauptansatz gemäß § 8 Abs. 3 GFG 1996/GFG 1997) sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Zwar habe das Bundesverfassungsgericht das Brecht-Popitz'sche-Gesetz der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration als überprüfungsbedürftig angesehen. Nach der modifizierten Hauptansatzstaffel gemäß § 8 Abs. 3 GFG 1996/GFG 1997 verlaufe der Zuwachs des Zuschußbedarfs für die Städte und Gemeinden gerade nicht proportional zur Einwohnerzahl, sondern degressiv. Darüber hinaus werde der abweichende Bedarf einzelner Kommunen in Form von einzelbedarfsorientierten Ergänzungsansätzen besonders berücksichtigt. Sowohl der Soziallastenansatz als auch der Zentralitätsansatz seien ausweislich des Ifo-Gutachtens sachgerecht. 52

Mit der Beibehaltung der Sprungstelle bei der Finanzkraftermittlung im Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 habe der Landesgesetzgeber nicht gegen das Urteil des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahre 1993 verstoßen. Er habe sich vielmehr aufgrund des Ifo-Gutachtens für die Einführung landeseinheitlicher fiktiver Nivellierungshebesätze in drei Stufen bis 1998 entschieden. 53

Konzessionsabgaben könnten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht als finanzausgleichsrelevant angesehen werden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum bundesstaatlichen Finanzausgleich könne nicht auf den kommunalen Finanzausgleich übertragen werden. 54

Der Ausgleichsgrad von 95 v. H. bewirke keine unzulässige Nivellierung; denn weder sei die Ausgangsmeßzahl identisch mit dem tatsächlichen Finanzbedarf einer Kommune noch spiegele die Steuerkraftmeßzahl die tatsächliche Finanzkraft einer Kommune wieder. 55

Die Nichtberücksichtigung abundanter Kommunen bei den Schlüsselzuweisungen verstoße nicht gegen Art. 106 Abs. 7 GG, weil nach dieser Vorschrift lediglich ein Anspruch der Gesamtheit der Kommunen auf Zuweisungen bestehe. Die im Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 vorgesehenen Zweckzuweisungen seien ebenfalls mit Art. 106 Abs. 7 GG vereinbar. 56

Das System des kommunalen Finanzausgleichs solle auch zur "Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) beitragen. Der Landesgesetzgeber könne deshalb über den Finanzausgleich auch staatspolitisch wichtige Lenkungsfunktionen wahrnehmen. Die Regelungen über die Mitfinanzierung kommunaler Krankenhäuser gemäß § 28 Abs. 1 GFG 1996 sowie der Einrichtungen der Weiterbildung in der Trägerschaft von Gemeinden gemäß § 29 GFG 1996 seien verfassungsgemäß. Es liege in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers zu entscheiden, wie er seiner Pflicht zur finanziellen Förderung von Krankenhäusern nachkommen wolle.

Die in § 20 GFG 1996/GFG 1997 getroffenen Übergangsregelungen seien sachgerecht. Es hätte ihrer im übrigen nicht bedurft, weil die Garantie kommunaler Selbstverwaltung den Gemeinden keinen Anspruch verleihe auf Beibehaltung einer einmal erreichten Struktur oder eines einmal erreichten Standards des Finanzausgleichs. 57

3. Der Verfassungsgerichtshof hat die Verfahren VerfGH 16/96 und VerfGH 7/97 durch Beschluß vom 27. April 1998 zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden. 58

B. 59

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig. Sie sind gemäß Art. 75 Nr. 4 LV, § 52 Abs. 1 VerfGHG statthaft und fristgerecht erhoben worden (§ 52 Abs. 2 VerfGHG). Ob auch die nachgeschobene Begründung, § 5 Abs. 1 Satz 1 GFG 1996 sei verfassungswidrig, angesichts des fristgerechten umfassenden Antrags dem Fristerfordernis des § 52 Abs. 2 VerfGHG genügt, kann auf sich beruhen; jedenfalls haben die Verfassungsbeschwerden in der Sache keinen Erfolg. 60

C. 61

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. 62

Die angegriffenen Vorschriften der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 verletzen nicht das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG). Sie verstoßen auch nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot oder gegen sonstige verfassungsrechtliche Grundsätze. 63

I. 64

Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung (Art. 78 LV) umfaßt auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung; denn eigenverantwortliches Handeln setzt eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraus. Verletzt ist die Finanzausstattungsgarantie, wenn einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird (VerfGH NW, OVGE 40, 300, 300 f. m.w.N.; VerfGH NW, OVGE 43, 252, 254). 65

Den Finanzausstattungsanspruch absichernd und konkretisierend verpflichtet Art. 79 Satz 2 LV das Land, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten (vgl. Art. 106 Abs. 7 GG). Der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes kommt wegen der Einbindung der Gemeinden in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte wesentliche Bedeutung zu. Die Finanzausstattung, die den Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung bereitzustellen ist, kann nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes allein nach den 66

Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft festgesetzt werden. Weil die Gemeinden über die ihnen zukommenden Zuweisungen mit dem Land und auch mit dem Bund in einem allgemeinen Steuerverbund zusammengeschlossen sind und auch das Land zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben auf Mittel aus diesem Verbund angewiesen ist, muß trotz des hohen Stellenwertes der Selbstverwaltungsgarantie die Höhe der gemeindlichen Finanzausstattung auch unter angemessener Berücksichtigung des finanziellen Bedarfs und der Haushaltssituation des Landes bestimmt werden (vgl. VerfGH NW, OVGE 40, 300, 303 f.; VerfGH NW, OVGE 38, 301, 308). Die Angemessenheit der Finanzausstattung der Gemeinden hängt außerdem von der Aufgabenverteilung zwischen dem Staat, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden ab, nach der sich die Zuteilung der jeweiligen Mittel bestimmen muß (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303, 304 f.; BayVerfGH, BayVBl. 1998, 207, 208).

Art. 78, 79 LV legen den Umfang der Mittel nicht fest, die den Gemeinden aufgrund des Finanzausgleichs zur freien Disposition gestellt werden müssen; weder sind zahlenmäßig festgelegte Beträge noch bestimmte Quoten vorgeschrieben (VerfGH NW, OVGE 40, 300, 303; VerfGH NW, OVGE 43, 252, 255). 67

Die Landesverfassung regelt ebensowenig, ob und ggf. in welchem Umfang das Land - über den durch Art. 106 Abs. 7 GG bestimmten "obligatorischen Steuerverbund" hinaus - weitere eigene Einnahmen für die Gemeinden und Gemeindeverbände bereitstellen muß. Die Garantie der Selbstverwaltung verleiht den Gemeinden auch keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal erreichten Struktur oder eines einmal erreichten Standards des Finanzausgleichs. Vielmehr steht es dem Gesetzgeber frei, veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse und gewandelte Präferenzen bei der jährlichen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen. 68

Art. 78 LV i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz widerspricht es, bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Dieses interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu prüfen, ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat. 69

Der Gesetzgeber darf durch den Finanzausgleich die von Gemeinde zu Gemeinde bestehenden Finanzkraftunterschiede nicht gänzlich nivellieren. Ungleichheiten sollen nicht eingeebnet, sondern nur gemildert werden. Das Sozialstaatsprinzip (vgl. Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) und das Leitbild der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) bzw. der "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG; siehe auch Art. 91 a Abs. 1 und Art. 104 a Abs. 4 GG) fordern lediglich ein annähernd gleiches Versorgungsniveau in den Gemeinden. Wesentliche Abweichungen im Stand der Verwaltungsleistungen der einzelnen Gemeinden und krasse Niveauunterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Betreuung ihrer Bürger sind zu vermeiden. Eine durch den Finanzausgleich bewirkte weitergehende Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse wäre unvereinbar mit der gemeindlichen Selbstverwaltung. Eine Nivellierung der Gemeindefinanzen ließe sich mit dem der kommunalen Selbstverwaltung innewohnenden Grundsatz gemeindlicher Pluralität und Individualität nicht vereinbaren; sie würde die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungsorgane aushöhlen (VerfGH NW, OVGE 38, 312, 316 f.; ferner VerfGH NW, OVGE 43, 252, 254 und 265). 70

Dem Gesetzgeber ist ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er die Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt (vgl. VerfGH NW, OVGE 40, 300, 302; BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303, 305; BayVerfGH, BayVBl. 1998, 207, 208; ferner BVerfGE 71, 25, 38). Im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit obliegt es dem Gesetzgeber, den Finanzbedarf von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden zu gewichten, Unterschiede hinsichtlich des Finanzbedarfs und hinsichtlich der vorhandenen Finanzausstattung auszumachen und festzulegen, wie die Differenzlagen auszugleichen sind. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Verfassungsgerichtshof nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind. Zudem dürfen die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden (VerfGH NW, OVGE 40, 300, 302; VerfGH NW, OVGE 43, 252, 254 f.; BVerfGE 76, 130, 139 f.; BVerfGE 86, 148, 251 f.).

Der Gesetzgeber ist - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen - nicht gehalten, die Gründe für die Festlegung konkreter Beträge oder Verteilungskriterien im einzelnen darzulegen. Der Verfassungsgerichtshof überprüft daher auch das Gemeindefinanzierungsgesetz nur als Ergebnis eines Gesetzgebungsprozesses und nicht, auf welchem Weg der Gesetzgeber zu diesem Ergebnis gelangt ist. Der Gesetzgeber muß allerdings die Grundlagen seiner Einschätzungen und Prognosen regelmäßig überprüfen und sich bei Bedarf des Sachverständigen Dritter bedienen. Soweit die tatsächlichen Auswirkungen der Finanzausgleichsregelungen kaum oder nur mit großen Unsicherheiten voraussehbar sind, ist der Gesetzgeber verpflichtet, die weitere Entwicklung zu beobachten und mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren, wenn sich aufgrund neuer Erkenntnisse erweist, daß eine Korrektur notwendig ist. Bei Finanzausgleichs- oder Haushaltsregelungen ist wegen der Komplexität der zu berücksichtigenden Faktoren sowie der vielfältigen Interdependenzen der Prognosezeitraum begrenzt und die gesetzliche Regelung deshalb von vornherein auf einen festgelegten Zeitraum beschränkt. Es genügt daher nicht, wenn der Gesetzgeber einmal festgesetzte Werte, Größenordnungen oder Prozentzahlen lediglich in den folgenden Gemeindefinanzierungsgesetzen fortschreibt, ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern. Soweit der Gesetzgeber auf Einschätzungen angewiesen ist, ist ein Gesetz nicht schon deshalb verfassungswidrig, weil es auf einem Irrtum des Gesetzgebers über den erwarteten Geschehensablauf beruht. Der Verfassungsgerichtshof kann Einschätzungen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1998, 207, 209 m.w.N.).

Regelungen, die die Finanzausstattung mindern oder beeinträchtigen, müssen ferner dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Belastungen oder Beeinträchtigungen der gemeindlichen Finanzausstattung sind abzuwägen mit den dafür maßgebenden, dem öffentlichen Wohl verpflichteten, sachlichen Gründen. Unterschiedliche Finanzausgleichsbelange kommunaler Aufgabenträger sind zum angemessenen Ausgleich zu bringen (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303, 305; BayVerfGH, BayVBl. 1998, 207, 208).

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen die angegriffenen Vorschriften.

II.

Der Umfang der den Gemeinden im Finanzausgleich der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzausstattung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

1. Die Beschwerdeführerinnen werden durch die in § 2 Abs. 1 und 3 Abs. 1 GFG 1996/GFG 1997 normierten Verbundbeträge, die das Land den Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden zur Verfügung stellt, nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt, weil ihre Finanzausstattung nicht offensichtlich unangemessen ist. 77

a) Die beschwerdeführenden Gemeinden können den als Gesamtsumme allen Selbstverwaltungskörperschaften zur Verfügung gestellten Verbundbetrag nur insoweit angreifen, als der gemeindliche Anteil betroffen ist. Eine Verletzung ihres Finanzausstattungsanspruchs scheidet daher aus, wenn schon die den Gemeinden aus der Verbundmasse überlassenen Schlüsselzuweisungen, die den durch eigene Einnahmen und sonstige Finanzmittel nicht gedeckten Finanzbedarf der Gemeinden ausgleichen sollen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind. Das ist hier der Fall. Hinsichtlich der auf die Gemeinden entfallenden Schlüsselzuweisungen begegnet die Einschätzung des Gesetzgebers, für die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte von wesentlicher Bedeutung ist, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 78

b) Mit der Festlegung der Schlüsselmasse für die Gemeinden in den Jahren 1996 und 1997 hat sich der Gesetzgeber im Rahmen der ihm von Verfassungs wegen eingeräumten Einschätzungsprärogative gehalten. Das Volumen der Schlüsselzuweisungen ist aufgrund einer umfassenden Bewertung der gesetzlich ermöglichten eigenen Einnahmen und der aufgabenbedingten Ausgaben im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes festzulegen. Wegen der Komplexität dieser Einschätzung und des Fehlens allgemeingültiger Maßstäbe ist es ausgeschlossen, die Höhe der einer Vielzahl von Gemeinden zur Verfügung zu stellenden Schlüsselzuweisungen nach objektiven Gesichtspunkten nachrechenbar exakt zu ermitteln (vgl. auch BVerfGE 86, 148, 233; BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303, 306; BayVerfGH, BayVBl. 1998, 207, 209). Die normative Bewertung obliegt dem Gesetzgeber; dem Verfassungsgerichtshof ist es verwehrt, die dem Gesetzgeber überantwortete Bestimmung durch eine eigene Einschätzung zu ersetzen (vgl. VerfGH NW, OVGE 43, 252, 256). 79

aa) Es ist nicht erkennbar, daß der Gesetzgeber die Grenzen seiner Einschätzungsprärogative überschritten und den durch Schlüsselzuweisungen zu deckenden Bedarf der Gemeinden in den Jahren 1996 und 1997 fehlerhaft bestimmt hat. 80

Die Entwicklung der Schlüsselmasse seit dem Jahre 1991 im Vergleich zu anderen finanzwirtschaftlichen Faktoren spricht gegen eine fehlerhafte Einschätzung des Zuweisungsbedarfs. Bei einem Volumen der Schlüsselzuweisungen in Höhe von 7.008,8 Mio. DM hat der Verfassungsgerichtshof für das Jahr 1991 die verfassungsrechtlich gebotene Finanzausstattung der Gemeinden als gesichert angesehen (VerfGH NW, OVGE 43, 252, 255 ff.). Im Jahre 1996 ist das Volumen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden auf 8.236,8 Mio. DM und im Jahre 1997 auf 8.242,5 Mio. DM angehoben worden. Daraus ergibt sich eine Erhöhung um 17,5 bzw. 17,6 %. Diese Zuwächse weichen nicht wesentlich von der Steigerungsrate der (nicht bereinigten) Gesamteinnahmen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ab, die im Jahre 1991 eine Höhe von 67.249,93 Mio. DM und im Jahre 1996 eine Höhe von 80.950,83 Mio. DM erreichten, sowie der Steigerungsrate der (nicht bereinigten) Gesamtausgaben der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, die im Jahre 1991 67.446,7 Mio. DM und im Jahre 1996 82.230,20 Mio. DM betrugen (vgl. Statistische Jahrbücher Nordrhein-Westfalen 1992 und 1997). Auch der relative Anteil, den die Schlüsselzuweisungen an den (nicht bereinigten) Einnahmen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ausmachten, hat sich mit 10,42 % im Jahre 1991 und mit 10,18 % im Jahre 1996 nur unwesentlich verändert. Der 81

Wert für 1997 liegt noch nicht vor.

Vor diesem Hintergrund kann nicht festgestellt werden, daß die Finanzausstattung , die den Gemeinden insgesamt zur Verfügung steht, offensichtlich nicht ausreicht. Dabei ist in besonderem Maße zu bedenken, daß sich der Verfassungsgerichtshof nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen darf und daß er nicht an dessen Stelle politische Entscheidungen, wie die konkrete Höhe bestimmter finanzieller Leistungen an Gemeinden, treffen kann. Der Verfassungsgerichtshof kann sich über Zielvorstellungen, Wertungen, Sachabwägungen und über tatsächliche Beurteilungen des Gesetzgebers, die im Rahmen der dargelegten Grenzen des Selbstverwaltungsrechts liegen, nicht hinwegsetzen; er hat insoweit nur zu prüfen, ob die betreffenden gesetzgeberischen Entscheidungen offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind. 82

bb) Die Einschätzung des Gesetzgebers bei der Bestimmung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen hat sich an den konkreten finanziellen Möglichkeiten des Landes zu orientieren. Der Anspruch der Gemeinden auf Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung wird durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes begrenzt. Der Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bestimmt das zu gewährleistende Niveau der Finanzbedarfsbefriedigung entscheidend mit. Da es neben dem Selbstverwaltungsrecht noch zahlreiche andere, gleichwertige Güter zu schützen und zu erhalten gibt (etwa die innere Sicherheit, das Bildungswesen, die Justizgewährung), kann sich der den Gemeinden verbleibende Spielraum für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes auf ein Minimum reduzieren (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303, 304 f.; NdsStGH, DVBl. 1995, 1175, 1177). 83

Nach den von den Beschwerdeführerinnen und der Landesregierung vorgelegten Daten kann nicht festgestellt werden, daß die Finanzausstattung der Gemeinden im Verhältnis zur Finanzlage des Landes offensichtlich unangemessen ist. Zwar sind auf der Grundlage der von den Beschwerdeführerinnen in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Berechnungen die "verfügbaren Finanzmittel" der Kommunen im Zeitraum von 1981 bis 1996 lediglich um rund 56 %, die des Landes hingegen um 109 % gestiegen. Dies beruht jedoch vornehmlich, worauf auch die Beschwerdeführerinnen zutreffend hinweisen, auf einer Absenkung der Verbundquote insbesondere in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, nachdem zuvor die Zuweisungen im Finanzausgleich stärker gestiegen waren als die Steuern des Landes. Die Entwicklung ist zudem Schwankungen unterworfen; so sind die Finanzmittel des Landes von 1991 bis 1994 leicht gesunken, während die der Kommunen um rund 10 Prozentpunkte gestiegen sind. Bei einer Betrachtung der Gesamtentwicklung ist insbesondere zu berücksichtigen, daß die Verschuldung des Landes von 1980 bis 1996 überproportional gegenüber derjenigen der Gemeinden gestiegen ist. Während 1980 der jeweilige Schuldenstand annähernd gleich war, betrugen die Schulden des Landes 1996 rund 250 % der kommunalen Gesamtschulden; allein im Zeitraum von 1991 bis 1996 sind die Schulden des Landes um 27 %, die der Kommunen nur um 15 % gestiegen. Auch die Kreditfinanzierungsquote des Landes war 1996 mit 7 % deutlich höher als die der Kommunen (0,5 %). Die Zinsausgaben des Landes lagen 1980 noch unter denen der Gemeinden; von 1988 bis 1996 betrugen sie hingegen jeweils mehr als das Doppelte der gesamten gemeindlichen Zinsausgaben. Gleichzeitig stieg die Netto-Neuverschuldung des Landes bis knapp unter die verfassungsrechtliche Grenze des Art. 83 LV; in den Jahren 1996 und 1997 lag sie jeweils nur etwa 4 % unter dieser Grenze. Auf der Grundlage dieser finanziellen Rahmendaten des Landes erscheint die Finanzausstattung der Gemeinden, auch bei Berücksichtigung erhöhter Sozialhilfeausgaben und zunehmender 84

Haushaltssicherungsmaßnahmen in den Gemeinden, nicht offensichtlich unangemessen.

2. Der Gesetzgeber war nach Artikel 78 Abs. 3 LV nicht verpflichtet, gesonderte Kostendeckungsregelungen für "weisungs-gebundene Pflichtaufgaben" vorzusehen. 85

a) Nach Art. 78 Abs. 3 LV NW kann das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Diese Verfassungsdirektive dient der finanziellen Sicherung der in Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV NW (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung. Ihr Sinn besteht darin, den kommunalen Gebietskörperschaften die finanzielle Grundlage für eine ausreichende, eigenverantwortliche Selbstverwaltungstätigkeit zu erhalten. Die Gemeinden und Gemeindeverbände können ihre Aufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis nur erfüllen, wenn sie über die notwendigen Finanzmittel verfügen. Art. 78 Abs. 3 LV NW will verhindern, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände infolge einer Überlastung mit Pflichtaufgaben ihre traditionellen Aufgaben vernachlässigen müssen. Da die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen ohne Erstattung der zusätzlichen Kosten zu Lasten der Erfüllung von (freiwilligen) Selbstverwaltungsaufgaben gehen kann, weil sie die finanziellen Mittel für diese mindert, kann sich infolge der Übertragung eine Aushöhlung der finanziellen Basis der Selbstverwaltung ergeben. Deshalb verpflichtet Art. 78 Abs. 3 LV NW den Landesgesetzgeber, nicht nur zu prüfen, in welchem Umfang den Selbstverwaltungskörperschaften aus Anlaß der Aufgabenübertragung neue Deckungsmittel zuzuführen sind, sondern auch dazu, eine Regelung zu treffen (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 301, 302 f.). 86

Das Land soll nicht beliebig Aufgaben auf die Kommunen verlagern dürfen, ohne für deren Finanzierung Sorge zu tragen. Der Landesgesetzgeber hat sich bei jeder Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände oder einer entsprechenden Aufgabenerweiterung (vgl. VerfGH NW, NWVBl. 1993, 7, 11) bewußt zu machen, daß die kommunalen Aufgabenträger damit finanziell belastet werden. Bei einer Erweiterung schon bestehender Kosten ist der Gesetzgeber nach Art. 78 Abs. 3 LV ebenfalls verpflichtet, eine Kostendeckungsregelung zu treffen (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 301, 302 ff.; VerfGH NW, NWVBl. 1997, 129, 130 f.). 87

b) Die Landesverfassung schreibt allerdings, abgesehen von dem Erfordernis der "Gleichzeitigkeit" einer Kostenregelung, weder die Modalitäten der Kostenregelung noch eine bestimmte Höhe der Kostendeckung ausdrücklich vor. 88

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist der von Art. 78 Abs. 3 LV geforderte zeitliche Zusammenhang zwischen Verpflichtung zur Aufgabenübernahme und -durchführung einerseits und Kostenregelung andererseits regelmäßig auch dann gewahrt, wenn die Kostenregelung in dem auf die Aufgabenübertragung folgenden - in Nordrhein-Westfalen jährlich neu erlassenen - Finanzausgleichsgesetz erfolgt (VerfGH NW, OVGE 38, 300, 303 f.; ferner OVG NW, OVGE 39, 76, 78 ff.; OVG NW, DVBl. 1980, 763, 764). Es ist ferner nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs verfassungsrechtlich nicht geboten, Kosten im Sinne des Art. 78 Abs. 3 LV - sei es im Rahmen des Aufgabenübertragungsgesetzes, sei es im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes - gesondert abzugelten. Der Landesgesetzgeber ist daher verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, in einem gesonderten Ansatz die Kosten von Pflichtaufgaben finanzkraftunabhängig und in vollem Umfang abzugelten (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 301, 304 ff.; VerfGH NW, OVGE 40, 300, 304; ferner BayVerfGH, BayVGHE 12 II, 48, 55; OVG NW, DVBl. 1980, 763, 764; Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 1152 f.). Die Landesverfassung 89

enthält keine "dualistische Finanzgarantie" des Inhalts, daß Art. 79 Satz 2 LV eine für die Aufgabenerfüllung insgesamt ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden gewährleisten und Art. 78 Abs. 3 LV eine aufgabenakzessorische und finanzkraftunabhängige Kostenerstattung bei Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden (Konnexitätsprinzip) vorsehen würde. Art. 78 Abs. 3 LV regelt die Verpflichtung zur Übernahme und Durchführung "bestimmter öffentlicher Aufgaben", ohne zwischen einzelnen Aufgabenarten zu unterscheiden (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 301, 304 f.; offen gelassen von VerfGH NW, NWVBl. 1997, 129, 130).

Dieser umfassende, nicht auf eine Aufgabenart beschränkte Wortlaut erfaßt nicht nur Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten, sondern auch nicht weisungsgebundene Pflichtaufgaben. Dieses Verständnis wird auch dem dargelegten Zweck der Vorschrift gerecht. Auch die Auferlegung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben kann die gemeindliche Selbstverwaltung gefährden, weil gemeindliche Mittel gebunden werden, die für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen (VerfGH NW, OVGE 38, 301, 304 f.). 90

Aus der von den Beschwerdeführerinnen angeführten Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs (DVBl. 1995, 1175 ff. sowie DVBl. 1998, 185 ff.) und des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg (DÖV 1998, 336 ff.) läßt sich kein abweichendes Ergebnis gewinnen; denn die dieser Rechtsprechung zugrundeliegenden Bestimmungen der niedersächsischen Landesverfassung (Art. 57: "staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung") bzw. der brandenburgischen Landesverfassung (Art. 97 Abs. 3: "Angelegenheiten des Landes") bringen im Gegensatz zur nordrhein-westfälischen Regelung des Art. 78 Abs. 3 LV den Aufgabendualismus deutlich zum Ausdruck (so auch NdsStGH, DVBl. 1995, 1175 ff.). 91

Auch der Hinweis auf die Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vermag die Auslegung der Art. 78, 79 LV durch den Verfassungsgerichtshof NW nicht in Frage zu stellen; denn der Sächsische Verfassungsgerichtshof (SächsVBl. 1994, 280, 284) hat ausdrücklich offengelassen, ob die Aufgabenübertragungs- und Kostendeckungsregelung des Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 und 3, Abs. 2 Sächs. LV ("Erledigung bestimmter Aufgaben") nur die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Gemeinden oder sämtliche Pflichtaufgaben erfaßt. 92

Die sich aus der Landesverfassung ergebende gemeindliche Finanzgarantie ist auch nicht in dem Sinne gespalten, daß Art. 79 Satz 2 LV als allgemeine Finanzgarantie die Deckung der Kosten freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten sichern und Art. 78 Abs. 3 LV die gesonderte Abgeltung der Kosten aller Pflichtaufgaben - seien sie weisungsgebunden oder nicht - garantieren würde. Vielmehr ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden verfassungsrechtlich eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung aller ihrer Aufgaben nur als Gesamtvolumen gewährleistet (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 301, 305 m. w. N.). Der kommunale Finanzausgleich ist eingebettet in ein Gesamtfinanzierungssystem, dessen Einnahmequellen den kommunalen Aufgabenträgern zur Deckung sämtlicher Ausgabenbelastungen dienen, ungeachtet ob sie aus freiwilligen oder pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten oder Weisungsangelegenheiten herrühren. Verfassungsrechtlich entscheidend ist daher allein, ob die den kommunalen Aufgabenträgern insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel - was hier der Fall ist - für die Erfüllung ihrer Aufgaben angemessen sind. 93

III. 94

Die den Gemeinden vom Land in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 zur Verfügung gestellten Finanzmittel sind verfassungskonform auf die einzelnen Gemeinden verteilt worden.

1. Die Hauptansatzstaffel des § 8 Abs. 3 GFG 1996/GFG 1997 in Verbindung mit Anlage 1 zu diesen Gesetzen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; sie verstößt insbesondere nicht gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. 96

a) Der Verfassungsgerichtshof kann nicht feststellen, daß die vom Gesetzgeber getroffene Einwohnergewichtung zur Bedarfsbestimmung offensichtlich ungeeignet ist. Sie geht ursprünglich auf das sogenannte Brecht/Popitzsche Gesetz der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration zurück (vgl. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, 1932, S. 6 ff.; Popitz, Der künftige Finanzausgleich, 1932, S. 262 ff.). Maßgebend für diese finanzwissenschaftliche Annahme ist die Überlegung, daß mit wachsender Gemeindegröße die Pro-Kopf-Kosten für die Infrastruktur (zum Beispiel Individual- und öffentlicher Personennahverkehr) und eine intensivere behördliche Struktur steigen, daß größere Gemeinden in ihrer zentralörtlichen Funktion aufwendigere kommunale Leistungen (zum Beispiel Theater oder Museen) zur Verfügung stellen und daß diese Leistungen zum Teil auch für die Bewohner des Umlands erbracht werden. Die Einwohnergewichtung wird als Bedarfsindikator seit langem in den Finanzausgleichssystemen fast aller deutschen Bundesländer sowie der Schweiz und Österreichs verwendet (vgl. Dietrich, Das Prinzip der Einwohnerveredelung in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland, Diss. 1996, S. 19 ff.). Die angegriffene Hauptansatzstaffel des § 8 Abs. 3 GFG 1996/GFG 1997 findet ihre konkrete empirische Grundlage in der vom Ifo-Institut durchgeführten regressionsanalytischen Untersuchung zur Bestimmung des Zuschußbedarfs. 97

Die theoretische Fundierung der Einwohnergewichtung weist allerdings insoweit Schwächen auf, als für die Beurteilung künftiger Bedarfsgrößen auf kommunale Haushaltsdaten der Vergangenheit zurückgegriffen wird und damit die Gefahr einer bloßen Fortschreibung des tatsächlichen Zustands besteht. Zudem ist der kommunale Finanzbedarf auch von anderen - unter Umständen gegenläufigen - Gegebenheiten abhängig, wie zum Beispiel der wirtschaftlichen Struktur, den wechselseitigen Finanz- und Pendlerströmen aus dem bzw. in das jeweilige Umland oder geographischen Besonderheiten. Trotz dieser Schwächen kann das Bedarfskriterium der Einwohnergewichtung als Element des Verteilungssystems nicht als offensichtlich ungeeignet angesehen werden, zumal bislang in der Finanz- und Kommunalwissenschaft keine allgemein anerkannten Erkenntnisse darüber zur Verfügung stehen, mit welcher Methode und anhand welcher verlässlichen Kriterien der kommunale Finanzbedarf objektiv bestimmt werden kann (vgl. BVerfGE 86, 148, 233 und 236; BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303 und 336, 337; zum Ganzen ferner Deubel, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, 1984, S. 105 ff.; Zimmermann, Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, 1988, S. 113 ff.; Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, 1995, S. 5 ff.; Dietrich, Das Prinzip der Einwohnerveredelung in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland, 1996; Junkernheinrich/Micosatt, Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, 1997, S. 43 ff.; Inhester, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 165 ff.). 98

Der Gesetzgeber hat den Nachteilen eines Einwohneransatzes im übrigen dadurch Rechnung getragen, daß er den Hauptansatz durch Nebenansätze wie den Schüler-, 99

Soziallasten- und Zentralitätsansatz ergänzt und modifiziert und auf diese Weise einen von dem lediglich einwohnerbezogenen durchschnittlichen Zuschußbedarf abweichenden Bedarf einzelner Gemeinden erfaßt hat (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303, 337). Die Einwohnergewichtung ist damit im nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich nur einer unter mehreren Indikatoren für die Bedarfsermittlung.

Der Verfassungsgerichtshof kann offen lassen, ob den Gesetzgeber eine Pflicht zur Prüfung der gegen die Einwohnerveredelung bestehenden Bedenken sowie alternativer Ansätze traf (vgl. dazu BVerfGE 86, 146, 235 f.); denn einer solchen Pflicht hätte er jedenfalls dadurch genügt, daß er seine Entscheidung auf ein vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen eingeholtes Gutachten des Ifo-Instituts (Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, 1995) gestützt hat, dessen Auftrag unter anderem die Analyse und Weiterentwicklung des Bedarfsermittlungssystems im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen war. Auf der Grundlage dieses Gutachtens, das Schwächen und Vorteile der Einwohnerveredelung sowie alternativer Ansätze geprüft und dargestellt hat, oblag es dem Gesetzgeber, im Rahmen seines Gestaltungsspielraums zu entscheiden, ob und inwieweit er den Vorschlägen des Gutachtens folgte oder andere Lösungen bzw. methodische Ansätze bevorzugte. Dem Verfassungsgerichtshof ist es verwehrt, durch eigene Einschätzungen und Beurteilungen einen solchen Methodenstreit zu entscheiden. 100

Die Entscheidung des Gesetzgebers kann auch nicht deshalb als offensichtlich fehlerhaft und damit verfassungswidrig beanstandet werden, weil das der Entscheidung zugrunde liegende Gutachten des Ifo-Instituts möglicherweise Schwächen bei der konkreten Anwendung der Regressionsanalyse zur Bedarfsbestimmung aufweist. Die Beschwerdeführerinnen machen insoweit unter Berufung auf das Gutachten von ... geltend, das Gutachten des Ifo-Instituts leide an einer Reihe von verfahrenstechnischen Fehlern. Die Gutachter des Ifo-Instituts haben zu dieser Kritik Stellung genommen und ihre Vorgehensweise im einzelnen erläutert. Die unterschiedlichen Auffassungen der Gutachter zur "richtigen" Vorgehensweise beruhen durchweg auf abweichenden Wertungen zu der Frage, welcher methodische Aufwand im Verhältnis zur "Genauigkeit" der Ergebnisse angemessen ist, ferner auf Schwierigkeiten bei der Verfügbarkeit von Daten, auf unterschiedlichen Einschätzungen, welcher Aussagewert bestimmten Indikatoren oder Variablen zukommt, sowie auf voneinander abweichenden Interpretationen von Sachverhalten. Bei komplexen Fragen der vorliegenden Art wird es nicht selten unterschiedliche Auffassungen über die "richtige" Vorgehensweise bei der Problemlösung und - in der Folge - divergierende Feststellungen und Bewertungen tatsächlicher Art geben. Dies gilt in besonderem Maße, wenn es sich um eine schwierige und umstrittene Frage wie die zutreffende Ermittlung des gemeindlichen Finanzbedarfs handelt, in deren Beantwortung zwangsläufig auch Bewertungen und Gewichtungen einfließen, die nicht zuletzt auch pragmatische Erwägungen berücksichtigen. Dem Verfassungsgerichtshof ist es in solchen Fällen nicht gestattet, eigene Bewertungen und Einschätzungen seiner Entscheidung zugrunde zu legen. Er kann die Tatsachen und Erwägungen, von denen der Gesetzgeber ausgegangen ist, nur dann beanstanden, wenn sie offensichtlich falsch oder eindeutig widerlegbar sind (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303 und 336, 337). Diese Voraussetzungen sind hier mit Blick auf die unterschiedlichen Beurteilungen und Wertungen der Gutachter nicht gegeben. 101

b) Die Einwohnergewichtung des Hauptansatzes, die von unterschiedlichen, stetig steigenden Pro-Kopf-Bedarfen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße ausgeht, verstößt auch im übrigen nicht gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. 102

Der Gesetzgeber muß sich bei der Festlegung der Hauptansatzstaffel nicht auf fiskalische und redistributive Gesichtspunkte beschränken, sondern darf z.B. auch raumordnungsrelevante Aspekte berücksichtigen. Es obliegt seiner politischen Wertung, ob und ggf. inwieweit er an vorgefundene Agglomerationen anknüpft und deren mögliche Folgekosten ausgleicht oder ob und ggf. inwieweit er ihnen mit dem Ziel einer Dezentralisierung gegensteuert. Er ist daher entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, bei einem Einwohneransatz von einem einheitlichen Pro-Kopf-Bedarf auszugehen.

Auch die Entscheidung, in welcher Weise zentralörtliche Funktionen von Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtigt werden sollen, liegt im Ermessen des Gesetzgebers. Er ist insbesondere verfassungsrechtlich nicht gehalten, insoweit "Bedarfssprünge" in der Hauptansatzstaffel vorzusehen. Die Erwägung des Gesetzgebers, sonst mögliche große Bedarfssprünge bei lediglich kleinen Änderungen der Einwohnerzahl (wegen des Wechsels in eine andere Gemeindegrößenklasse) vermeiden zu wollen, ist sachlich gerechtfertigt und auch systemgerecht. Denn das Über- oder Unterschreiten einer bestimmten Einwohnerzahl ist nicht zwangsläufig mit dem Erwerb oder dem Verlust einer zentralörtlichen Funktion verbunden. 104

Der Gesetzgeber ist allerdings mit Blick auf die Empfehlungen in den Gutachten der Arbeitsgruppe von sachverständigen Praktikern (Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, 1987, S. 36) und des Ifo-Instituts (Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, 1995, S. 29) gehalten, die Hauptansatzstaffel in nicht allzu großen Zeitabständen regelmäßig zu überprüfen, um geänderten kommunalen Bedingungen oder neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung tragen zu können. 105

2. Der Soziallastenansatz gemäß § 8 Abs. 5 GFG 1996/GFG 1997 begegnet ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 106

a) Er verstößt nicht gegen das Gebot, die Gemeinden und Gemeindeverbände untereinander gleich zu behandeln. 107

Die Beschwerdeführerinnen werden nicht deshalb sachwidrig benachteiligt, weil dem Soziallastenansatz die (gewichtete) Zahl der Arbeitslosen zugrunde liegt und deshalb nur ein Teil der Soziallasten erfaßt wird. Die Zahlen der Langzeitarbeitslosen dienen vielmehr als Indikator für die gesamten Sozialhilfekosten der Gemeinden. Nach den von Parsche und Steinherr (a.a.O., S. 32 und 36) zitierten wissenschaftlichen Untersuchungen von Budde und Junkernheinrich (Kommunale Inzidenz eines Arbeitslosenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., 1986) sowie von Kemper und Lohan (Struktur der Sozialhilfe in ..., 1987, Hrsg.: Sozialamt der Stadt ...) besteht ein enger Zusammenhang zwischen der gestiegenen Langzeitarbeitslosigkeit und den gestiegenen Sozialhilfeausgaben. 108

Zwar ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger ein genauerer Indikator für die Sozialhilfekosten als die Zahl der Arbeitslosen. Bei Verabschiedung der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 standen jedoch noch keine hinreichend aussagekräftigen Daten auf der Grundlage der seinerzeit erhobenen Sozialhilfestatistik zur Verfügung (vgl. im einzelnen Parsche/Steinherr, a.a.O., S. 34 f.; ferner Junkernheinrich/Micosatt, Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, 1997, S. 113). Bei dieser Sachlage ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber den vergrößernden Indikator der Arbeitslosenzahlen gewählt und zugleich die Landesregierung mit der Prüfung 109

beauftragt hat, ob anstelle der Zahl der Langzeitarbeitslosen die Zahl der Sozialhilfeempfänger bzw. die Sozialhilfelasten der Kommunen zur Grundlage des Sozialhilfeansatzes gemacht werden können, sobald die entsprechenden Daten auf neuer gesicherter statistischer Basis zur Verfügung stehen (LT-Drs. 12/820, S. 3; Plenarprotokoll 12/24, S. 1741). Der Verfassungsgerichtshof hat keinen Anlaß zu der Annahme, daß diesem Prüfauftrag nicht genügt wird.

b) Es ist ferner nicht gleichheitswidrig, daß solche kreisangehörigen Gemeinden, die als örtliche Sozialhilfeträger ihre persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten selbst tragen müssen (vgl. § 5 Abs. 2 AG BSHG NW), im Rahmen des Sozialhilfeansatzes nicht besser gestellt werden als kreisangehörige Gemeinden, die nicht Sozialhilfeträger sind. Die Beschwerdeführerinnen, soweit sie überhaupt als Sozialhilfeträger betroffen sind, verkennen, daß das Schlüsselzuweisungssystem auf einer pauschalierenden Verteilung beruht, bei der einzelne den Gemeinden entstehende Kosten gerade nicht berücksichtigt und abgegolten werden. Da vornehmlich größere kreisangehörige Gemeinden zur Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz herangezogen werden, werden die mit der wachsenden Größe von Gemeinden verknüpften zusätzlichen Aufgaben und Kosten im übrigen bereits pauschal vom Hauptansatz erfaßt. Soweit die Beschwerdeführerinnen ferner Minder- bzw. Mehrbelastungen einzelner kreisangehöriger Gemeinden bei der Festsetzung der Kreisumlage geltend machen, ist diese - sich unabhängig von konkreten Schlüsselzuweisungen stellende - Frage in dem von den Beschwerdeführerinnen nicht angegriffenen § 56 Abs. 4 und 5 Kreisordnung NW geregelt (vgl. dazu OVG NW, NWVBl. 1996, 376). 110

c) Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot liegt auch nicht darin, daß die Kreise für die Berechnung der Kreisumlage unterschiedliche Hundertsätze der Umlagegrundlagen, zu denen auch die Schlüsselzuweisungen zählen (§ 34 Abs. 1 GFG 1996/GFG 1997), festsetzen. Die sich daraus ergebende "Un-gleichbehandlung" der Kommunen unterschiedlicher Kreise ist Ausdruck der Selbstverwaltung der Kreise und verfassungsrechtlich unbedenklich. 111

d) Es ist schließlich nicht systemwidrig, daß der Soziallastenansatz nicht nur den Finanzbedarf kreisfreier Städte, sondern auch den Finanzbedarf kreisangehöriger Gemeinden (mit-)bestimmt, obwohl die Kosten für die Sozialhilfeleistungen im kreisangehörigen Raum nicht von den Gemeinden, sondern von den Kreisen zu tragen sind. Da sich die Sozialhilfekosten eines Kreises über die Kreisumlage auf die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden finanziell auswirken, sind die Gemeinden mittelbar von den Sozialhilfeausgaben des Kreises betroffen. Es ist daher vertretbar, bei den Verteilungsregelungen über die Schlüsselzuweisungen diese mittelbaren Auswirkungen bei den kreisangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen. Daß die lediglich mittelbare Berücksichtigung der Sozialhilfekosten zu erheblichen Verzerrungen zwischen kreisangehörigen Gemeinden geführt hätte, ist nicht erkennbar. Ein einheitlicher Soziallastenansatz für alle Gemeinden paßt sich auch in das Gesamtsystem ein, weil die Soziallasten im kreisangehörigen Raum in unmittelbare Beziehung gesetzt werden zu den Soziallasten im kreisfreien Raum; auf diese Weise ist eine lastengerechte Verteilung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum gewährleistet. 112

3. Auch der Zentralitätsansatz des § 8 Abs. 6 GFG 1996/GFG 1997 verstößt nicht gegen das interkommunale Gleichheitsgebot. 113

Es ist sachlich vertretbar und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß der erstmals mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 eingeführte Nebenansatz an die Zahl der 114

sozialversicherungspflichtig Beschäftigten anknüpft. In der vom Ifo-Institut durchgeführten multiplen Regressionsrechnung hat sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als signifikante Einflußgröße auf den Zuschußbedarf einer Gemeinde erwiesen (Parsche/Steinherr, a.a.O., S. 49 i.V.m. Anlage D). Die Regressionsanalyse hat ferner eine hohe Korrelation zwischen den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und dem Pendlersaldo ergeben, so daß die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zugleich ein Indikator für die Arbeitsplatzzentralität einer Gemeinde ist (ebenda).

Die Beurteilung des Gesetzgebers, daß mit steigender Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten höhere gemeindliche (Zentralitäts-)Kosten verbunden sind, ist vor diesem Hintergrund nicht sachwidrig. Der Normgeber war aufgrund der vom Ifo-Institut erhobenen Daten nicht gehalten, auf den von den Beschwerdeführerinnen befürworteten Pendlersaldo anstelle der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten abzustellen. 115

Es lag ferner in seinem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum, wenn er die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Zentralitätsansatz nicht, wie vom Ifo-Institut vorgeschlagen, mit einem Faktor von einem Drittel, sondern mit einem Faktor von lediglich 0,15 gewichtet hat. Das Ifo-Institut hat dargelegt, daß der Gewichtungsfaktor nicht "berechnet" werden könne, weil dem Nebenansatz keine exakt erfaßbare Kostengröße zugrunde liege. Der von ihm vorgeschlagene Gewichtungsfaktor sei lediglich ein ungefähre Anhaltspunkt für die vom Gesetzgeber zu treffende Entscheidung. Es ist nicht ersichtlich, daß der Entscheidung des Gesetzgebers sachfremde Erwägungen zugrunde liegen. Angesichts der vom Ifo-Institut aufgezeigten Schwierigkeiten einer exakten Kostenbestimmung ist nicht zu beanstanden, daß der Gesetzgeber dem Zentralitätsansatz ein geringeres Gewicht beigemessen hat als vom Ifo-Institut vorgeschlagen. 116

Der Zentralitätsansatz ist auch nicht lediglich eine gleichgerichtete "Verstärkung" des Hauptansatzes; er modifiziert vielmehr diesen Ansatz. Dies folgt nicht zuletzt aus den Modellrechnungen in dem von den Beschwerdeführerinnen vorgelegten Gutachten von Danach führt der Zentralitätsansatz zu einer Umverteilung von den (kleineren) kreisangehörigen Gemeinden auf die (größeren) kreisfreien Städte in einer Größenordnung von lediglich 5,5 Mio. DM (auf der Datenbasis des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1996), obwohl insgesamt 80,7 Mio. DM zwischen den Gemeinden aufgrund des Zentralitätsansatzes umverteilt werden. 117

4. Bei der Ermittlung der normativen Steuerkraft der Gemeinden ist die Festsetzung unterschiedlicher Hebesätze für Gemeinden bis zu und mit mehr als 150.000 Einwohnern in § 9 Abs. 2 GFG 1996/GFG 1997 als stufenweise Übergangsregelung bis zur Aufhebung dieser sogenannten Sprungstelle im Gemeindefinanzierungsgesetz 1998 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 118

a) Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, daß zur Ermittlung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinde bei der Bemessung des Realsteueraufkommens sogenannte fiktive Hebesätze zugrunde gelegt werden. Die Anknüpfung an fiktive Hebesätze dient der verfassungsrechtlich gebotenen interkommunalen Gleichbehandlung, weil sie den übergemeindlichen Finanzausgleich von der Willensentscheidung der einzelnen Gemeinde zur Höhe der Hebesätze in ihrem Gebiet unabhängig macht (vgl. VerfGH NW, OVGE 43, 252, 260 f.; VerfGH NW, OVGE 40, 300, 306 ff.). 119

b) Der Verfassungsgerichtshof kann offenlassen, ob und inwieweit die angegriffene Festsetzung unterschiedlicher fiktiver Hebesätze in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl die 120

Beschwerdeführerinnen überhaupt belastet. Jedenfalls ist der stufenweise Abbau des Schwellenwertes verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; er wird insbesondere dem Gleichbehandlungsgebot gerecht. Der Gesetzgeber hat die Sachgerechtigkeit der Sprungstelle, wie vom Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 6. Juli 1993 (OVGE 43, 252 f.) gefordert, einer Prüfung durch Einholung eines Gutachtens des Ifo-Instituts unterzogen. Das Gutachten ist zu der Beurteilung gelangt, daß eine Beibehaltung der Sprungstelle bei 150.000 Einwohnern nicht sachgerecht wäre, daß aber wegen der relativ großen Umschichtungen der Schlüsselzuweisungen in den kreisfreien Raum bei Wegfall der Sprungstelle ein schrittweiser Abbau derselben erfolgen solle. Dieser Beurteilung hat sich der Gesetzgeber angeschlossen und in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 die Unterschiede zwischen den beiden Gemeindegrößenklassen stufenweise reduziert. Die stufenweise Rückführung der Sprungstelle ist sachlich vertretbar. Zwar konnten die betroffenen Gemeinden nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 6. Juli 1993 nicht auf eine Beibehaltung der Sprungstelle vertrauen. Der Gesetzgeber war gleichwohl nicht gehindert, die mit dem Verzicht auf jegliche Sprungstelle verbundenen Übergangsschwierigkeiten und Härten insbesondere für den kreisangehörigen Raum durch die angegriffenen Regelungen zu mildern, zumal das Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 erst rund drei Monate nach Beginn des Haushaltsjahres verkündet worden ist und die in Rede stehende Regelung lediglich Teil weiter reichender Änderungen war. Im Gemeindefinanzierungsgesetz 1997 haben sich die unterschiedlichen Hebesätze im übrigen bereits in einem Maße angenähert, daß die Rücksichtnahme des Gesetzgebers auf Anpassungsschwierigkeiten den noch verbleibenden relativ geringen Unterschied rechtfertigt.

c) Der Verzicht auf weitere Differenzierungen bei den Realsteuerhebesätzen mit dem ab dem 121 Gemeindefinanzierungsgesetz 1998 verwirklichten Ziel, landeseinheitliche Hebesätze festzusetzen, ist mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar.

Der Einführung landeseinheitlicher fiktiver Hebesätze liegen sachliche Erwägungen 122 zugrunde, die den Anforderungen des Gleichheitssatzes genügen. Maßgebend für die Festsetzung fiktiver Hebesätze ist nicht das effektive Steueraufkommen, sondern die potentielle Steuerkraft. Die Steuerkraft einer Gemeinde ist im Rahmen der aus praktischen Gründen unvermeidbaren Typisierung möglichst sachgerecht zu erfassen. Bislang gibt es allerdings keine wissenschaftlich fundierte und allgemein anerkannte Methode zur sachgerechten Ermittlung der Möglichkeiten einer Gemeinde bei der Bemessung der Hebesätze für die Realsteuern. Schon deshalb muß dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum verbleiben (vgl. VerfGH NW, OVGE 43, 252, 261 f.).

Dabei hat er verschiedene Aspekte zu berücksichtigen und abzuwägen. Nach 123 finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen führen hohe fiktive Hebesätze tendenziell zu höheren Schlüsselzuweisungen bei Gemeinden mit einer geringeren Realsteuerkraft (im Sinne der Bemessungsgrundlagen); steuerschwache Gemeinden profitieren mithin von einem steigenden Nivellierungshebesatz (vgl. Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern, Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, 1987, S. 44; Zimmermann, Das System der kommunalen Einnahmen, 1988, S. 119 f.; Inhester, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 174 m.w.N.). Eine differenzierte Gestaltung der Realsteuerhebesätze nach Gemeinde(größen)klassen bewirkt - im Vergleich zu einheitlichen Hebesätzen - eine zusätzliche Umverteilung von den Gemeinden mit hohen zu denen mit niedrigeren Realsteuerhebesätzen (Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern, a.a.O.).

Schon in der Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern war 1987 umstritten, ob und inwieweit die tatsächlichen Unterschiede der gemeindlichen Hebesätze Ausdruck eines unterschiedlichen Steuerausschöpfungspotentials oder vielmehr Konsequenz unterschiedlicher Finanzbedarfe sind. Dementsprechend bestand keine Einigkeit darüber, ob landeseinheitliche fiktive Hebesätze - wie in der Mehrzahl anderer Bundesländer - oder eine differenzierte Gestaltung der Hebesätze nach Gemeindegröße sachgerechter seien. Das vom Land Nordrhein-Westfalen beauftragte Ifo-Institut hat in seinem Gutachten landeseinheitliche fiktive Hebesätze empfohlen: Die Einwohnerzahl stelle keinen hinreichend verlässlichen Indikator für unterschiedliche Hebesatzanspannungspotentiale dar; sie gebe keinen sicheren Aufschluß über Standortvorteile und deren wirtschaftliche Ertragsmöglichkeiten (a.a.O., S. 61 ff.). Auch die Gutachter ..., auf die sich die Beschwerdeführerinnen stützen, lehnen die Einwohnerzahl als Grundlage für differenzierte Hebesätze ab (Quo vadis Kommunalen Finanzausgleich?, Finanzwissenschaftliche Anmerkungen zur Stellungnahme der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren VerfGH 16/96, S. 28 ff.).

Die Suche nach anderen Indikatoren für die Standortqualität einer Gemeinde anstelle der Einwohnerzahl sieht das Ifo-Institut als nicht zweckmäßig an, weil bereits der Gedanke unterschiedlicher Steueranspannungsmöglichkeiten in Zweifel zu ziehen sei. Es seien keine deutlich unterschiedlichen Voraussetzungen zur Hebesatzanspannung bei den nordrhein-westfälischen Gemeinden festzustellen; die Gemeinden seien insofern untereinander weitgehend vergleichbar (Parsche/Steinherr, a.a.O., S. 69). 125

Wenn der Gesetzgeber sich vor diesem Hintergrund für landeseinheitliche Hebesätze entschieden hat, ist das von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Es ist sachlich vertretbar, daß er angesichts der Unsicherheiten, ob die Steuerkraftpotentiale hinreichend deutliche Unterschiede aufweisen und mit welchen Maßstäben diese gegebenenfalls zu erfassen sind, keine Differenzierung bei der Festsetzung der fiktiven Hebesätze vorgenommen hat. 126

Der Gesetzgeber war auch nicht gehalten, die Hebesätze differenziert nach Kernstädten, Umlandbereichen und ländlichem Raum zu gestalten, wie dies das von den Beschwerdeführerinnen vorgelegte Gutachten von ... befürwortet. Da sich auch ... bei ihrer Kategorisierung an den tatsächlichen Hebesätzen der Gemeinden orientieren (vgl. Stellungnahme von Parsche/Steinherr, S. 18 ff.), werden die Unsicherheiten, ob die tatsächlichen Hebesätze dem Steuerkraftpotential entsprechen, letztlich nicht beseitigt. Die von ihnen vertretene Hebesatzdifferenzierung ist jedenfalls nicht die verfassungsrechtlich allein gebotene. 127

d) Die Höhe der in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 festgelegten fiktiven Hebesätze verletzt nicht das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen. Sie verstößt auch nicht gegen das Willkürverbot. 128

Soweit die Beschwerdeführerinnen im Einzelfall nachteilige Folgen für ihre Schlüsselzuweisungen aufgrund hoher Steuermeßbeträge befürchten, lassen sich diese im allgemeinen dadurch kompensieren, daß Gemeinden zur Verbesserung ihrer Finanzausstattung ihre unter dem Niveau der fiktiven Hebesätze liegenden tatsächlichen Hebesätze anheben. Ein gewisser Anpassungsdruck ist verfassungsrechtlich hinzunehmen. Die Finanzhoheit der Gemeinden gewährleistet nicht, die Festsetzung ihrer Hebesätze allein nach ihren örtlichen Interessen und Vorstellungen vorzunehmen. 129

Die Möglichkeit, die für die Schlüsselzuweisungen eventuell nachteiligen Folgen hoher Steuermeßbeträge durch Anheben der tatsächlichen Hebesätze zu kompensieren, mag dann an eine Grenze stoßen, wenn die fiktiven Hebesätze so außerordentlich hoch liegen würden, daß die tatsächlichen Sätze schlechterdings nicht weiter angehoben werden könnten, um etwaige Einbußen an Schlüsselzuweisungen durch höhere Realsteuereinnahmen auszugleichen. Eine solche Grenze ist jedenfalls dann nicht erreicht, wenn die vom Gesetzgeber festgelegten fiktiven Hebesätze - wie hier - den gewichteten Durchschnittswerten der tatsächlichen Hebesätze nahekommen (vgl. VerfGH NW, OVGE 40, 300, 307 ff.).

Die Festsetzung des fiktiven Hebesatzes für die Grundsteuer A auf 175 % in § 9 Abs. 2 GFG 1996 ist auch nicht deshalb sach- oder gleichheitswidrig, weil sie 7,4 % (oder 14 Prozentpunkte) unter dem tatsächlichen landesdurchschnittlichen Hebesatz von 189 % liegt. Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, exakt den tatsächlichen landesdurchschnittlichen Hebesatz als fiktiven Hebesatz festzusetzen. 131

5. Es ist verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden, daß die Konzessionsabgaben der Versorgungsunternehmen nicht in die Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems einbezogen worden sind. 132

a) Der Verfassungsgerichtshof läßt offen, ob die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Finanzausgleichs als Bestandteil der Selbstverwaltung (Art. 78, 79 Satz 2 LV) oder andere verfassungsrechtliche Gesichtspunkte Anlaß geben, Konzessionsabgaben bei der Feststellung der Finanzkraft der Gemeinden überhaupt zu berücksichtigen. Der Finanzausgleich kommt allerdings in seiner konkreten Wirkung dem von der Verfassungsregelung verfolgten Ziel am nächsten, wenn sowohl der Finanzbedarf einer Gemeinde als auch ihre eigene Finanzkraft im Rahmen der aus praktischen Gründen unvermeidbaren Typisierung möglichst sachgerecht erfaßt werden (VerfGH NW, OVGE 43, 252, 261). Entsprechend dem Ziel des kommunalen Finanzausgleichs, die einzelnen Gemeinden in die Lage zu versetzen, die ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen, zielt die Feststellung der Finanzkraft auf die (finanzielle) Fähigkeit, diese Aufgaben zu erfüllen. Ob unter diesem Gesichtspunkt die Konzessionsabgaben als Meßgröße für den Finanzbedarf bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zu berücksichtigen sind, bedarf für das vorliegende Verfahren indes keiner Entscheidung. 133

b) Jedenfalls unter den für die Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 gegebenen Umständen waren die Konzessionsabgaben nicht ausgleichsfähig. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148, 226 ff.) im einzelnen näher dargelegt, daß aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Entwicklung der Konzessionsabgaben eine verzerrende Fremdbestimmung der Kommunen entstanden sei, die es gegenwärtig nicht ermögliche, die anfallenden Konzessionsabgaben durch ein normiertes Soll-Aufkommen vergleichbar zu machen oder deren Ist-Aufkommen in die kommunale Finanzkraft einzubeziehen. Für die künftige Ausgleichsfähigkeit der Konzessionsabgaben komme es daher entscheidend darauf an, wann die noch fortwirkenden Verzerrungen durch Auslaufen oder Anpassung der bestehenden Konzessionsverträge soweit entfielen, daß von der Möglichkeit einer eigenverantwortlichen Nutzung dieser Einnahmequellen durch die große Mehrzahl der Gemeinden ausgegangen werden könne. Ob und wann diese Situation eintrete, lasse sich nicht vorherbestimmen. Nach Inkrafttreten der Konzessionsabgabenverordnung vom 9. Januar 1992 (BGBl. I S. 12), die einen bundeseinheitlichen Maßstab für die Erhebung von Konzessionsabgaben festlege und gestaffelte Höchstbeträge vorsehe, könne sich die Entwicklung zum Abbau der Verzerrungen 134

möglicherweise beschleunigen.

Es ist weder erkennbar noch im einzelnen von den Beschwerdeführerinnen näher dargelegt, daß in dem Zeitraum seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Verzerrungen in einem Maße abgebaut worden wären, daß die anfallenden Konzessionsabgaben durch ein normiertes Soll-Aufkommen hätten vergleichbar gemacht werden können. Ob andererseits eine Einbeziehung des Ist-Aufkommens in das auf Soll-Größen beruhende, normative Schlüsselzuweisungssystem überhaupt systemgerecht wäre, kann dahinstehen. Jedenfalls war sie verfassungsrechtlich nicht geboten. 135

6. Der in § 7 Abs. 1 GFG 1996/GFG 1997 vorgesehene Ausgleich in Höhe von 95 % bzw. 90 % des Unterschiedsbetrages zwischen der Ausgangsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl, den alle nicht abundanten Gemeinden als Schlüsselzuweisung erhalten, verstößt nicht gegen die Landesverfassung. 136

a) Die Landesverfassung verlangt nicht, die Höhe des Ausgleichssatzes oder andere Elemente des kommunalen Finanzausgleichs so zu gestalten, daß alle kommunalen Gebietskörperschaften Finanzzuweisungen erhalten. Insbesondere gebieten Art. 78, 79 Satz 2 LV - auch im Lichte des Art. 106 Abs. 7 GG - nicht, alle Kommunen an dem vom Landesgesetzgeber festzusetzenden kommunalen Anteil am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern (Art. 106 Abs. 7 GG) zu beteiligen. 137

Art. 106 Abs. 7 GG verpflichtet zwar den Landesgesetzgeber zu einem ergänzenden kommunalen Finanzausgleich (vgl. Inhester, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, S. 124 m.w.N.), macht jedoch für die Verteilungsmaßstäbe des kommunalen Finanzausgleichs keine normativen Vorgaben, die gegebenenfalls bei der Auslegung der Landesverfassung zu berücksichtigen wären (BVerfGE 83, 363, 391; F. Kirchhof, in: F. Kirchhof/Meyer (Hrsg.), Kommunalen Finanzausgleich im Flächenbundesland, 1996, S. 149). Die konkrete Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs fällt allein in die Verantwortung der Länder (vgl. BVerfGE 26, 172, 181). 138

Der von der Landesverfassung gewährleistete kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, Mängel zu beseitigen oder abzuschwächen, die sich aus einer unzureichenden Ausstattung von Kommunen mit Steuermitteln ergeben. Entsprechend dem unterschiedlichen Ausgabenbedarf der einzelnen Gemeinden und der unterschiedlichen Möglichkeiten, diesen Bedarf durch eigene Einnahmen zu decken, sollen die Finanzquellen der Gemeinden ergänzt werden. Dieser subsidiäre Finanzausgleich soll die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände so weit aufstocken, daß die finanzielle Möglichkeit zu eigenverantwortlicher, freiwilliger Selbstverwaltungstätigkeit gegeben ist (sog. fiskalische Funktion, vgl. Deubel, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, 1984, S. 11 f.; Zimmermann, Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, 1988, S. 105; Inhester, a.a.O., S. 125 ff.). 139

Daneben hat der übergemeindliche Finanzausgleich die Aufgabe, die sich aus der ungleichmäßigen Streuung des Steueraufkommens ergebenden Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften auszugleichen (sog. redistributive Funktion, vgl. Inhester, a.a.O., S. 127 m.w.N.). 140

Aus dieser Komplementärfunktion des kommunalen Finanzausgleichs folgt nicht, daß zwangsläufig alle Kommunen - unabhängig von ihrer Steuerkraft - an den Zuweisungen des Finanzausgleichs beteiligt werden müßten. Abundante Gemeinden, die ihren Finanzbedarf 141

aus eigenen Einnahmen decken können, bedürfen keiner ergänzenden Finanzausweisungen.

b) Die Höhe des Ausgleichsgrades verstößt nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz. 142
Ein solcher Verstoß läge nur dann vor, wenn der Landesgesetzgeber das von ihm selbst statuierte System des übergemeindlichen Finanzausgleichs zum Nachteil oder Vorteil bestimmter Gemeinden willkürlich durchbrochen hätte oder dieses Ausgleichssystem allgemein zu willkürlichen, mit der Funktion des Finanzausgleichs unvereinbaren Ergebnissen führen würde. Verfassungswidrig wäre es insbesondere, wenn nach durchgeführtem Finanzausgleich die reale Finanzlage ehemals steuerstärkerer Gemeinden ungünstiger wäre als die ehemals steuerschwächerer oder eine vollkommene finanzielle Einebnung erfolgte (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 312, 317; VerfGH NW, OVGE 40, 300, 305). Das kann hier nicht festgestellt werden.

Der Verfassungsgerichtshof hat bereits einen Ausgleichsgrad von 90 % (OVGE 38, 312, 317 f.) und von 100 % (OVGE 43, 300, 305 f.) als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen. 143
Daran ist, soweit hier ein Ausgleichsgrad von 90 % und - für einen Übergangszeitraum - ein solcher von 95 % in Rede stehen, auch bei erneuter Prüfung festzuhalten. § 7 Abs. 1 GFG 1996 und § 7 Abs. 1 GFG 1997 führen insbesondere nicht zu einer willkürlichen Nivellierung der Finanzausstattung der Gemeinden.

Einer Nivellierung durch einen hohen Ausgleichssatz steht schon entgegen, daß unabhängig 144
von der Höhe des Ausgleichssatzes die Schlüsselmasse feststeht und jede Veränderung des Ausgleichssatzes sich auf die einzelnen Ausgangsmeßzahlen auswirkt. Die Ausgangsmeßzahl ist das Produkt aus Gesamtansatz und Grundbetrag; der Grundbetrag steuert die Ausgangsmeßzahl in der Weise, daß die Summe der Differenzen zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl stets die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse ergibt (§ 8 Abs. 7 GFG 1996/GFG 1997). Bei einer Erhöhung des Ausgleichsgrades müßte ohne die Rechengröße des Grundbetrages die Schlüsselmasse an sich ebenfalls entsprechend erhöht werden. Der Grundbetrag verhindert das, indem er die Ausgangsmeßzahl so absenkt (und damit die auszugleichenden Differenzen zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl entsprechend verringert), daß - trotz höheren Ausgleichsgrades - (nur) die bereitgestellte Finanzmasse verteilt wird. Dies führt im Ergebnis dazu, daß eine Veränderung des Ausgleichssatzes bei den einzelnen Gemeinden zu - gemessen an der Veränderung des Ausgleichssatzes - vergleichsweise geringen Veränderungen der Schlüsselzuweisungen führt. Die Veränderungen der konkreten Schlüsselzuweisungen sind zudem gegenläufig: Für einen Teil der nicht abundanten Gemeinden steigen sie, für einen anderen sinken sie.

Eine Angleichung in der tatsächlichen Finanzausstattung tritt auch deshalb nicht ein, weil die 145
unterschiedlich hohen Einnahmen der Gemeinden aus anderen Quellen als denen der Realsteuern bei der Ermittlung der Steuerkraftmeßzahlen unberücksichtigt bleiben. Darüber hinaus wird die Steuerkraftmeßzahl gemäß § 9 Abs. 1 GFG 1996/GFG 1997 nicht nach den realen Erträgen aus den hebesatzabhängigen Steuern, sondern nach normativen (fiktiven) Hebesätzen bemessen (VerfGH NW, OVGE 38, 312, 317 f.).

Die Regelung des § 7 Abs. 1 GFG 1996/GFG 1997 ist auch nicht deshalb willkürlich, weil 146
einzelne Gemeinden von einem Steuerkraftzuwachs im Ergebnis weniger profitieren als einzelne Großstädte. Dies ist, wie auch ... einräumen, systemimmanent und beruht darauf, daß Schlüsselzuweisungen zu einem hohen Prozentsatz entsprechend der Zahl der Einwohner verteilt werden. Die von den Beschwerdeführerinnen angegriffene Ungleichheit der absoluten Zuweisungsgrößen je Gemeinde hat ihren sachlichen Grund mithin in ungleichen Gemeindegrößen.

Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, inwieweit ein hoher Ausgleichsgrad eine Schwächung der Eigeninitiative der Kommunen bewirkt. Der Gesetzgeber hat insoweit abzuwägen zwischen dem Ziel der Ausgleichsgerechtigkeit und dem Ziel, Anreize zur Stärkung der eigenen gemeindlichen Steuerkraft zu schaffen. Die konkrete Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers ist jedenfalls dann nicht verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn - wie hier - den Gemeinden nicht jeder Anreiz zur Stärkung der eigenen Steuerquellen genommen wird. 147

7. Die Gewährung von zweckgebundenen Zuweisungen in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 verstößt nicht gegen Art. 78, 78 Satz 2 LV. 148

a) Zweckgebundene Zuweisungen sind grundsätzlich mit dem Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung vereinbar. Der Verfassungsgerichtshof hat Zweckzuweisungen in ständiger Rechtsprechung als verfassungskonformen Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs angesehen (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 301, 308; VerfGH NW, OVGE 38, 312, 318; VerfGH NW, OVGE 43, 252, 265 f.). 149

Die landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen werden - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen - nicht durch Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG dahingehend konkretisiert, daß der den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt zufließende Hundertsatz von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern (sogenannter obligatorischer Steuerverbund) nur in der Form von "Schlüsselzuweisungen" verteilt werden dürfte. Die genannte grundgesetzliche Verfassungsnorm enthält nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine normativen Vorgaben für einen landesgesetzlichen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich (BVerfGE 83, 363, 391; ebenso Maunz/Dürig/Herzog/ Scholz, Grundgesetz, Art. 106 Rn. 83; P. Kirchhof, DVBl 1980, 711, 712). 150

b) Die Gewährung von Zweckzuweisungen in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 verstößt auch nicht deshalb gegen Art. 78, 79 Satz 2 LV, weil den Beschwerdeführerinnen, wie diese meinen, keine ausreichenden Finanzausgleichsmittel als allgemeine Deckungsmittel zugewiesen worden wären. Denn die den Gemeinden insgesamt zur Verfügung gestellte Schlüsselmasse in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 ist, wie ausgeführt, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 151

Je mehr allerdings die Finanzausstattung der Gemeinden sich der Grenze der verfassungswidrigen Unangemessenheit nähert und je mehr Gemeinden einen unausgegliehenen Haushalt haben, desto zurückhaltender muß der Gesetzgeber mit Zweckzuweisungen sein, um den Handlungsspielraum der Gemeinden nicht zusätzlich einzuengen. Dem ist hier Rechnung getragen. Die mit den Zweckzuweisungen in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 einhergehende staatliche Einflußnahme auf die kommunale Aufgabenerfüllung beläßt den Gemeinden einen substantiellen Spielraum zu eigenverantwortlicher Gestaltung (vgl. BVerfGE 83, 363, 387; Inhester, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 78 und 182 f.). Die angegriffenen Zweckzuweisungen sind sowohl im Verhältnis zu den allgemeinen Zuweisungen als auch im Verhältnis zu den kommunalen Gesamteinnahmen von eher untergeordneter finanzieller Bedeutung. Der Anteil der Zweckzuweisungen am Gesamtzuweisungsvolumen betrug rund 15 % (1996) bzw. 10 % (1997). Gemessen an den Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahre 1996 (vgl. Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 1997, S. 522) betrug der Anteil der in Rede stehenden Zweckzuweisungen lediglich 1,85 % (die Vergleichszahlen für 1997 liegen noch nicht vor). Dieser gegenüber früheren Jahren erheblich gesunkene prozentuale Anteil der Zweckzuweisungen im Verhältnis zu den sonstigen kommunalen Einnahmen (für die 152

Vergangenheit vgl. Gellen, Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung, 1971 S. V m.w.N.: In den meisten Bundesländern betrug der Anteil der Zweckzuweisungen um 1970 mehr als 50 % der Gesamtzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich und bis zu 20 % der gesamten Einnahmen der Gemeinden; ebenso Schmidt-Jortzig/Makswit, Handbuch des kommunalen Finanz- und Haushaltsrechts, 1991, Rn. 211) beläßt den Kommunen einen hinreichenden Spielraum zu eigenverantwortlicher Ausgabenwirtschaft. Dazu trägt auch bei, daß die Investitionspauschale gemäß § 30 GFG 1996 bzw. § 28 GFG 1997 überwiegend Mittel für investive Maßnahmen ohne konkrete Projektvorgaben in der Art von "Schlüsselzuweisungen" für den Vermögenshaushalt zur Verfügung stellt.

c) § 28 GFG 1996, der Zuweisungen für Investitionen an kommunalen Krankenhäusern in Höhe von insgesamt 212,1 Mio. DM vorsieht, und § 29 GFG 1996, der 23 Mio. DM zur Förderung von Einrichtungen der Weiterbildung in der Trägerschaft von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung stellt, verstoßen ebenfalls nicht gegen Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV. 153

Die Finanzierung dieser Aufgaben durch zweckgebundene Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist weder sach- noch systemwidrig. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen werden mit den Zweckzuweisungen in §§ 28, 29 GFG 1996 nicht "Landesaufgaben" im Widerspruch zu § 1 Abs. 2 GFG 1996 finanziert. Nach § 1 Abs. 2 GFG 1996 erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände vom Land im Wege des Finanz- und Lastenausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung "ihrer" Aufgaben. Gemeindliche Aufgaben im Sinne dieser Regelung sind sowohl die eigenen Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände als auch die ihnen übertragenen Aufgaben (§ 1 Abs. 1 GFG 1996). 154

Die in § 28 GFG 1996 geförderten Investitionsmaßnahmen an kommunalen Krankenhäusern sind Aufgaben der Kommunen im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 GFG 1996. § 1 Abs. 2 Satz 2 des Krankenhausgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen - KHG NW - sieht vor, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände - neben dem Land - nach Maßgabe dieses Gesetzes mitwirken, die Krankenversorgung in Krankenhäusern sicherzustellen. Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 KHG NW sind die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, Krankenhäuser zu errichten und zu betreiben, soweit sich kein anderer geeigneter Träger findet. Ob es sich bei der Pflicht zur Errichtung und zum Betreiben von Krankenhäusern um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe handelt, wofür nach der geschichtlichen Entwicklung viel spricht (vgl. BVerfGE 83, 363, 377 und 383 für das rheinland-pfälzische Landesrecht), oder ob die Kommunen insoweit eine vom Land übertragene Aufgabe wahrnehmen, kann dahinstehen. Denn jedenfalls liegt eine Aufgabe der Kommunen im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 GFG 1996 vor. Der Umstand, daß nach §§ 17 ff. KHG NW das Land Investitionskosten für Krankenhäuser im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel (§ 19 Abs. 1 KHG NW) und nach näherer Maßgabe eines Investitionsprogramms (§ 18 KHG NW) fördert, macht die Errichtung und Betreibung von Krankenhäusern in kommunaler Trägerschaft nicht zur Landesaufgabe. 155

Die in § 29 GFG 1996 geförderten Einrichtungen der Weiterbildung in der Trägerschaft von Gemeinden gehören ebenfalls zum kommunalen Aufgabenbereich im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 GFG 1996. Nach § 11 Abs. 1 des Weiterbildungsgesetzes - WbG - sind kreisfreie Städte, Große kreisangehörige Städte und Mittlere kreisangehörige Städte verpflichtet, Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten, ungeachtet der Pflicht des Landes, die Weiterbildung nach Maßgabe des Weiterbildungsgesetzes zu fördern (§ 7 WbG). 156

Der Gesetzgeber war auch nicht deshalb gehindert, die in §§ 28, 29 GFG 1996 geregelten Zweckzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen, weil er sie für das vorangegangene Haushaltsjahr 1995 im Haushaltsplan und -gesetz ausgewiesen hatte. Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß es dem Gesetzgeber freisteht, ob er die für die kommunale Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel im Gemeindefinanzierungsgesetz, in einem aufgabenbezogenen Gesetz oder im Haushaltsgesetz zur Verfügung stellt. Der Gesetzgeber muß nur insgesamt eine ausreichende Finanzausstattung gewährleisten (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 300, 303 f.).

d) § 29 GFG 1997, der zur Milderung vorhandener Strukturdefizite pauschale Zuweisungen in Höhe von 50 Mio. DM zur Durchführung investiver Maßnahmen gewährt (sog. Strukturfonds), verstößt nicht deshalb gegen Art. 78, 79 Satz 2 LV oder gegen den allgemeinen Parlaments- und Gesetzesvorbehalt, weil die Kriterien zur Verteilung dieser Mittel vom Innenministerium und Finanzministerium im Benehmen mit dem Ausschuß für Kommunalpolitik des Landtags NW festgesetzt werden (§ 29 Abs. 2 GFG 1997). 158

Art. 78, 79 Satz 2 LV gewährleisten den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben. Die darin liegende Garantie der Einrichtung gemeindlicher Selbstverwaltung bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung (BVerfGE 79, 127, 143). Dieser Ausgestaltung durch staatliches Gesetz unterliegt auch die Finanzhoheit. 159

Darüber hinaus verpflichten das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und sie nicht der Verwaltung zu überlassen (vgl. VerfGH NW, NWVBl. 1997, 247, 251). Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei in erster Linie den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes und der Landesverfassung, insbesondere auch den Grundrechten zu entnehmen. In grundrechtsrelevanten Bereichen bedeutet "wesentlich" in der Regel "wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte" (BVerfGE 58, 257, 268). Entsprechendes gilt im Selbstverwaltungsbereich. 160

Der kommunale Finanzausgleich ist wegen seiner grundlegenden Bedeutung für eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden als Voraussetzung eigenverantwortlichen Handelns eine wesentliche Entscheidung im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes. Sie zu treffen, ist allein der Gesetzgeber berufen. Der Landesgesetzgeber hat für den hier relevanten Zeitraum seiner Pflicht dadurch genügt, daß er mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1997 die wesentlichen und grundlegenden Fragen des Finanzausgleichs selbst festgelegt und nicht dem Handeln der Verwaltung überlassen hat. Er hat die Kriterien und Maßstäbe für die allgemeinen Schlüsselzuweisungen im einzelnen geregelt. Er hat ferner in den §§ 21 ff. GFG 1997 normativ festgelegt, für welche Zwecke und Maßnahmen konkret benannte Geldbeträge zur Verfügung gestellt werden (sogenannte zweckgebundene Zuweisungen). Die nähere Ausgestaltung der Verteilungskriterien konnte er, wie dies auch für den Bereich der leistungsgewährenden Verwaltung von der Rechtsprechung anerkannt ist (vgl. BVerfGE 8, 155; BVerwGE 6, 282; BVerwG, DÖV 1959, 706; BVerwG, DVBl. 1964, 824), grundsätzlich der Exekutive überantworten. Die Zweckbestimmung des § 29 GFG 1997, nämlich die Förderung investiver Maßnahmen zur Milderung vorhandener Strukturdefizite, ist allerdings so weit gefaßt, daß es an sich geboten gewesen wäre, daß der Gesetzgeber selbst konkretisierende Kriterien in die gesetzliche Regelung aufgenommen hätte. Gleichwohl war es von Verfassungs wegen noch hinnehmbar, die Festlegung der Verteilungskriterien ausnahmsweise der Exekutive zu überlassen. Der 161

Strukturfonds war eine Art Notfonds, der erst so spät in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt wurde, daß eine hinreichende Konkretisierung nicht ohne wesentliche zeitliche Verzögerung des Inkrafttretens des Gemeindefinanzierungsgesetzes möglich gewesen wäre. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Entscheidung der Exekutive - ähnlich einem "qualifizierten Sperrvermerk" (vgl. § 22 Satz 3 LHO) - an das Benehmen des Ausschusses für Kommunalpolitik als eines Unterorgans des Landtags Nordrhein-Westfalen geknüpft (§ 29 Abs. 2 GFG 1997) und damit der parlamentarischen Willensbildung und Einflußnahme nicht gänzlich entzogen war.

Die Nachfolgeregelung in § 18 GFG 1998, mit der der Gesetzgeber mittelbar die für das vorangegangene Jahr getroffene ministerielle Verteilungsregelung gebilligt hat, begegnet ebenfalls den dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Gesetzgeber wird diesen Bedenken im Gemeindefinanzierungsgesetz 1999 Rechnung tragen müssen. 162

8. § 16 Abs. 1 Satz 4 GFG 1997 verstößt nicht gegen Art. 78, 79 Satz 2 LV, soweit für "modellhafte Projekte, die einer vorzeitigen Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen in ihr Heimatland dienen", Mittel zum Ausgleich besonderen Bedarfs zur Verfügung gestellt werden. Die Berücksichtigung einer solchen besonderen Bedarfssituation ist weder sach- noch systemwidrig. 163

9. Die in § 20 GFG 1996 und § 20 GFG 1997 vorgesehenen Anpassungshilfen sind verfassungsgemäß. 164

Nach diesen Vorschriften wird solchen Gemeinden, die nach den neuen Berechnungsstrukturen der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 geringere Schlüsselzuweisungen erhalten als nach den alten Berechnungsstrukturen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1995 sowie des ursprünglichen Gesetzentwurfs für das Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 (Landtagsdrucksache 12/402), die Differenz für das Haushaltsjahr 1996 in voller Höhe und für das Haushaltsjahr 1997 zu zwei Dritteln als Anpassungshilfe ausgeglichen. 165

Der Verfassungsgerichtshof kann offenlassen, ob und inwieweit die angegriffenen Anpassungshilfen die Beschwerdeführerinnen überhaupt belasten. Jedenfalls verstoßen die in Rede stehenden Regelungen nicht gegen die Grundsätze der interkommunalen Gleichbehandlung und der Sach- und Systemgerechtigkeit. Mit den Anpassungshilfen nach § 20 GFG 1996 und § 20 GFG 1997 hat der Landesgesetzgeber nicht willkürlich, d. h. ohne sachlich einleuchtenden Grund, seine selbst gesetzten Maßstäbe für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen wieder verlassen und sich zu ihnen in Widerspruch gesetzt (zum Maßstab vgl. VerFGH NW, OVGE 40, 300, 302; VerFGH NW, OVGE 43, 252, 254 f.). Die Anpassungshilfen dienten vielmehr der Bewältigung der mit der Reform des Schlüsselzuweisungssystems verbundenen Übergangsschwierigkeiten und Härten insbesondere für den kreisangehörigen Raum durch eine stufenweise Anpassung an die Ergebnisse der neuen Berechnungsstrukturen (vgl. auch § 10 GFG 1998: Ausgleich der Differenz zu einem Drittel). Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 166

Die Regelungen in § 20 GFG 1996 und § 20 GFG 1997 werden auch dem rechtsstaatlichen Gebot der Normklarheit gerecht (vgl. dazu etwa BVerfGE 21, 73, 79; BVerfGE 35, 348, 358; BVerfGE 37, 132, 142 je m.w.N.). Die Berechnungsstrukturen für allgemeine Schlüsselzuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz 1995 und im Gesetzentwurf Landtagsdrucksache 12/402 stimmen, soweit sie durch die in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 verwirklichten Reformen geändert worden sind, inhaltlich überein und lassen sich ohne weiteres dem zitierten Gesetz bzw. 167

Gesetzentwurf entnehmen.

