
Datum: 19.07.2011
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 32/08
ECLI: ECLI:DE:VFGHNRW:2011:0719.VERFGH32.08.00

Tenor:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

-
- Gründe:** 1
- A.** 2
- Die Beschwerdeführer, der Kreis Recklinghausen und die diesem angehörenden Städte, 3
wenden sich gegen einzelne Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen
des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im
Haushaltsjahr 2008 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2008) vom 20. Dezember 2007
(GV. NRW. S. 718 ff.).
- I.** 4
- 1.** Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Nordrhein-Westfalen im Wege 5
des Finanzausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen nach den Regelungen der
Gemeindefinanzierungsgesetze allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die
Erfüllung ihrer Aufgaben. Für das Haushaltsjahr 2008 stellte das Land hierfür einen seit dem
Haushaltsjahr 1986 unveränderten Prozentsatz von 23 v. H. (Verbundsatz) seines Anteils an
der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer
(Gemeinschaftssteuern) zur Verfügung (§ 2 Abs. 1 GFG 2008). Von der danach ermittelten
Finanzausgleichsmasse (7.741.674.000 Euro) wurden 166.200.000 Euro für Zuweisungen an
Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände nach Maßgabe des Landeshaushalts (§ 2
Abs. 3 GFG 2008) und 2.800.000 Euro für die Gemeinden und Gemeindeverbänden auf
Grund gesetzlicher Vorschriften und vertraglicher Vereinbarungen zu entrichtenden
Tantiemen (§ 3 GFG 2008) abgezogen. Die verbleibende verteilbare Finanzausgleichsmasse
in Höhe von 7.572.874.000 Euro wurde auf Schlüsselzuweisungen, pauschale Zuweisungen
für kommunale Investitionsmaßnahmen, fachbezogene Sonderpauschalen und

Bedarfszuweisungen aufgeteilt. Für Schlüsselzuweisungen wurde insgesamt ein Betrag von 6.471.661.000 Euro zur Verfügung gestellt. Davon betrug der Anteil für die Gemeinden 5.079.066.000 Euro und für die Kreise 757.552.000 Euro (§ 6 GFG 2008). Ob und in welcher Höhe eine einzelne Gemeinde Schlüsselzuweisungen erhielt, ergab sich gemäß § 5 GFG 2008 aus der Gegenüberstellung einer Ausgangsmesszahl (§ 8 GFG 2008) und einer Steuerkraftmesszahl (§ 9 GFG 2008). Jede Gemeinde erhielt nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 ? in Übereinstimmung mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen seit 1997 ? als Schlüsselzuweisung 90 v. H. des Unterschiedsbetrages zwischen der Ausgangsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl (§ 7 Abs. 1 GFG 2008).

2. Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde (§ 8 Abs. 1 GFG 2008) ergibt sich aus der Vervielfältigung des Gesamtansatzes (Abs. 1) mit dem einheitlichen Grundbetrag gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 GFG 2008. 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 154 v. H. für Gemeinden mit 634.000 Einwohnern bzw. bis auf 157 v. H. für größere Gemeinden (sog. Hauptansatzstaffel der Anlage 2 zu § 8 Abs. 3 GFG 2008).

6

Der Schüleransatz (§ 8 Abs. 4 GFG 2008) richtet sich nach der nach Schulformen gewichteten Zahl der Schüler.

7

Der Soziallastenansatz (§ 8 Abs. 5 GFG 2008) orientierte sich bis zum Jahr 2007 an der nach der Dauer der Arbeitslosigkeit gewichteten Zahl der Dauerarbeitslosen, die statistisch seit dem Jahr 2005 nicht mehr verfügbar ist. Daher stellte der Gesetzgeber für das Jahr 2008 erstmals auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Sinne von § 7 Abs. 3 SGB II ab, multipliziert mit dem Faktor 3,9. Damit wurde der Anteil des sich bisher aus der Dauerarbeitslosigkeit ergebenden Sozialleistungsansatzes am Gesamtansatz gegenüber den Vorjahren beibehalten. Ob und inwieweit diese Konzeption auch für spätere Steuerverbünde Bestand haben kann, ist in der Gesetzesbegründung ausdrücklich von den noch ausstehenden Ergebnissen der vom Innenministerium im Jahr 2006 in Auftrag gegebenen gutachtlichen Überprüfung des Schlüsselzuweisungssystems abhängig gemacht worden (vgl. LT-Drs. 14/4602, S. 56).

8

Der Zentralitätsansatz (§ 8 Abs. 6 GFG 2008) ergibt sich aus der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, multipliziert mit einem Gewichtungsfaktor von 0,15.

9

3. § 9 GFG 2008 regelt die Methode, nach der die Steuerkraftmesszahl berechnet wird. Sie ergibt sich aus der Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuern, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage. Das Aufkommen an Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B wird unter anderem nach fiktiven Hebesätzen ermittelt.

10

4. Die Ausgangsmesszahl eines Kreises wird gemäß § 10 GFG 2008 im Ansatz ebenso ermittelt wie bei den Gemeinden. Allerdings wird der Gesamtansatz lediglich aus dem

11

Hauptansatz und dem Schüleransatz gebildet (§ 11 GFG 2008). Im Übrigen wird für die Kreise anstelle einer Steuerkraftmesszahl gemäß § 12 GFG 2008 eine Umlagekraftmesszahl ermittelt, indem die Umlagegrundlagen zur Erhebung der Kreisumlage, bestehend aus den festgesetzten Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden (§ 23 GFG 2008), mit einem einheitlichen Umlagesatz von 40,76 v. H. vervielfältigt werden.

5. Im Haushaltsjahr 2008 standen pauschale Zuweisungen für investive Maßnahmen in der Gesamthöhe von 483.737.000 Euro, zur Unterstützung kommunaler Aufwendungen im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung in einer Gesamthöhe von 540.000.000 Euro sowie für kommunale Aufwendungen im Sportbereich in Höhe von 50.000.000 Euro zur Verfügung (§§ 16 ff. GFG 2008). Desweiteren wurden zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhergesehener finanzieller Belastungssituationen, die im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems keine oder nur unzureichende Berücksichtigung finden, insgesamt 27.246.000 Euro zur Verfügung gestellt. Diese waren zu einem großen Teil bestimmt für besondere Belastungen anerkannter Kurorte, zum Ausgleich besonderer Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren, zur Milderung von Aufwendungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften und zur Milderung der Kosten der Landschaftsverbände für landschaftliche Kulturpflege (§ 19 GFG 2008).

12

6. Außerhalb des Steuerverbunds wurden unter anderem den Gemeinden zum Ausgleich ihrer zusätzlichen Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ein Anteil von 26 v. H. des Mehraufkommens der Umsatzsteuer zugewiesen, das dem Land gemäß § 1 Satz 5, 6, 8, 10 und 12 des Finanzausgleichsgesetzes zustand (§ 21 GFG 2008).

13

7. Hinsichtlich des Verlaufs der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen im Haushaltsjahr 2006 im Einzelnen nahm die Gesetzesbegründung (LT-Drs. 14/4602, S. 43) auf den Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen von Mai 2007 (LT-Vorlage 14/1130) Bezug. Danach hatte sich die Finanzlage der Kommunen zuletzt deutlich verbessert. Die Einnahmen der Kommunen in NRW (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) waren um 1,4 % angestiegen, während die entsprechenden Ausgaben um 0,6 % zurück gegangen waren. Ausgaben für soziale Leistungen stiegen nach jahrelangen deutlichen Steigerungen und einer ganz erheblichen Erhöhung im Jahr 2005 im Haushaltsjahr 2006 nur moderat an, wobei sich beispielsweise kommunale Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II gegenüber dem Vorjahr um 9,1 % erhöhten. Das Finanzierungsdefizit der Kommunen im Lande halbierte sich insgesamt gegenüber dem Vorjahr. Allerdings blieb der Finanzierungssaldo negativ, während die Kommunen auf Bundesebene erstmals wieder einen positiven Finanzierungssaldo erreichten. Demgegenüber verlief nach den Angaben in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 14/4602, S. 49 ff.) die Haushaltswirtschaft des Landes trotz der auch hier positiven Einnahmeentwicklung deutlich ungünstiger. Der dort angestellten vergleichenden Analyse lagen die Parameter Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsausgaben zu Grunde, weil verwertbare alternative finanzstatistische Daten nach Auffassung der Landesregierung nicht zur Verfügung standen.

14

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens führte der Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform eine öffentliche Anhörung durch. Es äußerten sich vor allem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Sie machten unter anderem geltend, die Kommunen seien seit Jahren in einer äußerst schwierigen Finanzlage und die kommunalen Leistungen seien aktuell erheblich angestiegen. Sie müssten daher noch mehr an der

15

deutlich verbesserten Einnahmesituation des Landes beteiligt werden. Insbesondere hätten die Kommunen stark erhöhte Ausgaben im Sozialbereich. Es sei dringend erforderlich, hierzu eine valide Datenbasis vorzulegen. Auch spiegele eine Orientierung an den Bedarfsgemeinschaften die tatsächliche Belastung der Kommunen nicht richtig wider; vielmehr müssten die tatsächlichen Ausgaben für Unterkunft und Heizung in den Blick genommen werden (Ausschussprotokoll 14/511, S. 3 ff.). Der Vertreter des Städte- und Gemeindebundes räumte allerdings ein, die Sachangemessenheit des Indikators der Bedarfsgemeinschaften sei noch unklar, werde aber aktuell von der Landesregierung untersucht (S. 6). Bei den Kreisen seien die Sozialausgaben seit dem Jahr 2000 um mehr als 75 % angewachsen, während nach erheblichen Einschnitten erstmals wieder Landeszuweisungen im Umfang des Jahres 2000 gewährt würden.

In den Ausschussberatungen blieb zwischen den Koalitions- und Oppositionsfraktionen umstritten, ob den Kommunen angesichts der erhöhten Einnahmeentwicklung ein Beitrag zur Konsolidierung abverlangt werden könne (vgl. etwa Ausschussprotokoll 14/531). Der Innenminister unterrichtete den Ausschuss unter anderem darüber, der Bund beabsichtige, die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung zu senken. Das Land setze sich deshalb im Bundesrat dafür ein, die Quote nicht im Hinblick auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften abzusenken, sondern sie entsprechend der tatsächlichen Kostenentwicklung beizubehalten (LT-Vorlage 14/1413). Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde die ursprünglich vorgesehene Finanzausgleichsmasse auf Grund erwarteter Steuermehreinnahmen nochmals erhöht, so dass die Kommunen im Rahmen des Steuerverbunds 855.625.000 Euro mehr erhielten als im Jahr 2007 (vgl. LT-Drs. 14/5350). 16

II. 17

1. Mit ihrer am 19. Dezember 2008 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführer geltend, §§ 2 Abs. 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 und 12 GFG 2008 verletzen die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß den Art. 78 Abs. 1 und 79 Satz 2 LV. Diese Bestimmungen führten zu einer strukturellen Unterfinanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände durch eine zu geringe Finanzausgleichsmasse, gewährten den Kreisen keine ausreichende Eigenfinanzierungskraft durch einen separaten Soziallastenausgleich für Kreisaufgaben und benachteiligten Kreise mit überdurchschnittlich großen Gemeinden, weil kein Bedarfsansatz bei Kreisen vorgesehen sei; die Gemeinden erhielten wegen der hohen Einwohnergewichtung höhere Schlüsselzuweisungen, so dass die Kreise weniger eigene Schlüsselzuweisungen bekämen und höhere Kreisumlagen festsetzen müssten. Zudem sei das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung und der im Rechtsstaatsprinzip verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht beachtet worden. 18

Die Beschwerdeführer beantragen 19

festzustellen, dass §§ 2 Abs. 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 und 12 GFG 2008 mit dem Recht der 20
Beschwerdeführer auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 der Verfassung des
Landes Nordrhein-Westfalen (LV NRW) unvereinbar und nichtig sind.

Zur Begründung führen sie im Einzelnen aus: 21

a) Das Recht auf Selbstverwaltung umfasse einen Anspruch auf angemessene 22
Finanzausstattung. Der diesem Zweck dienende gemeindliche Finanzausgleich müsse die
Finanzkraft der Kommunen so ergänzen und aufstocken, dass sie sämtliche Kosten für

Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten könnten und ihnen darüber hinaus ein gewisser finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben verbleibe. Daher seien bei der Bedarfsermittlung und Festlegung der erforderlichen Finanzausstattung die kommunalen Aufgaben sowie deren tatsächliche Entwicklung in den Blick zu nehmen.

b) Das Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 gewährleiste keine ausreichende Finanzausgleichsmasse, so dass das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt und einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen werde. Dies sei dann der Fall, wenn das Finanzergebnis einer Kommune geprägt sei durch einen negativen Primärsaldo, aufgebrauchte Rücklagen, hohe Kredite zur Liquiditätssicherung oder gar negatives Vermögen, obwohl sie ihren Aufgabenbestand auf ein Mindestmaß reduziert und freiwillige Aufgaben weitgehend gestrichen, alle kommunalen Einnahmequellen ausgeschöpft und alle Ausgaben durch Prozessoptimierungen und Umstrukturierungen optimiert habe. Diese Voraussetzungen lägen für die Beschwerdeführer vor, was durch Gutachten im Einzelnen belegt werde. Insbesondere die Hebesätze lägen deutlich über dem Landesdurchschnitt und ließen sich nicht weiter erhöhen, ohne die kommunale Wirtschaft zu überfordern oder gar in andere Bereiche des Landes zu verdrängen. Obwohl die Beschwerdeführer zudem zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen zur Begrenzung der Ausgaben ergriffen hätten, sei ein Haushaltsausgleich ? auch im Hinblick auf die Zunahme der ohnehin schon umfangreichen kommunalen Pflichtaufgaben ? nicht gelungen. 23

Die strukturelle Unterfinanzierung der Beschwerdeführer ergebe sich bereits bei einer Gegenüberstellung von Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben. Die Fehlbeträge der Beschwerdeführer lägen mit 7,4 % der Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge im Jahr 2007 noch deutlich über dem Landesdurchschnitt. Ihre fiskalische Situation sei gekennzeichnet durch unterdurchschnittliche Steuereinnahmen und überdurchschnittliche Sozialausgaben, weshalb sie im Wesentlichen seit Mitte der 1990er Jahre der Haushaltssicherung und dem Nothaushaltsrecht unterlägen. Die Aufzehrung des Eigenkapitals und damit auch eine unzulässige bilanzielle Überschuldung seien absehbar. Bei dieser Haushaltsslage seien die Beschwerdeführer im Landesvergleich in überdurchschnittlichem Umfang auf Kredite zur Liquiditätssicherung angewiesen. Dies habe zu einem entsprechend starken Anstieg der Kreditfinanzierungskosten geführt, die die Kommunalhaushalte dauerhaft zusätzlich erheblich belasteten. Alle Beschwerdeführer müssten jährlich mehr Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen als sie für freiwillige Aufgaben aufwendeten. Die Einnahmen deckten nicht einmal ihre pflichtigen Ausgaben. Freiwillige Aufgaben könnten sie ausschließlich über Kassenkredite finanzieren. 24

Auch bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen verbleibe eine strukturelle Unterfinanzierung: Bei der überwiegenden Anzahl der Kommunalhaushalte komme es seit vielen Jahren zu Fehlbeträgen. Die kommunalen Verbindlichkeiten hätten sich im Jahr 2006 weiter deutlich um 1.372.600.000 Euro erhöht, obwohl die Ausgaben um 239.500.000 Euro reduziert worden seien. 25

c) Bei Aufstellung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2008 sei der konkrete Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände und insbesondere der Finanzbedarf der Beschwerdeführer durch den Landesgesetzgeber nicht in dem gebotenen Maße ermittelt worden. Wegen der Abhängigkeit finanzausgleichsrechtlicher Vorschriften von der Einnahmesituation der Kommunen und des Landes müsse der Landesgesetzgeber die Grundlagen seiner Einschätzungen und Prognosen regelmäßig in jährlichen oder spätestens zweijährlichen Abständen überprüfen. Dabei sei neben der erstmaligen Erfassung 26

insbesondere die Entwicklung der für Pflichtaufgaben aufzubringenden Mittel von Bedeutung. Eine solche Untersuchung sei seit Jahren unterblieben und in den Ifo-Gutachten zur Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs jeweils ausgeklammert worden.

So sei namentlich zu berücksichtigen gewesen, dass Kosten für Sozialleistungen in den letzten Jahren stark angestiegen seien und infolgedessen immer weniger Mittel für die übrigen kommunalen Aufgaben zur Verfügung gestanden hätten. Die Soziallasten hätten sich mittlerweile zum Kernproblem der Kommunalfinanzen entwickelt. Gleichwohl seien die Soziallastenbedarfe im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2008 nicht hinreichend geprüft und ausgeglichen worden. Schon bei Einführung des Soziallastenansatzes im Jahr 1988 habe der Gesetzgeber versäumt, die Soziallasten zu quantifizieren. Auf erhebliche Bedarfssteigerungen sei nicht reagiert worden. Der Soziallastenansatz habe lediglich bewirkt, dass Finanzmittel zu Gunsten der von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Kommunen umverteilt worden seien. Das Umverteilungsvolumen des Soziallastenansatzes für das Jahr 2008 von gerade einmal 216.700.000 Euro sei angesichts des kommunalen Zuschussbedarfs im Sozialbereich von 12.100.000.000 Euro völlig ungeeignet, die Belastungsunterschiede annähernd anzugleichen. Zudem seien den Kommunen im Zeitraum zwischen 1993 und 2008 in erheblichem Umfang neue Aufgaben übertragen worden, ohne dass ihnen hierfür eine vollständige finanzielle Kompensation gewährt worden wäre.

27

d) Auch wenn das Land einen Finanzausgleich nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit zu gewährleisten habe, dürfe es zumindest die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben nicht begrenzen. Vielmehr seien die insgesamt verfügbaren Finanzmittel aufgabenangemessen zu verteilen. Bevor sich das Land auf die eigene Leistungsunfähigkeit zurückziehen dürfe, müsse es seine eigenen Ausgaben auf eventuelle Einsparpotenziale untersucht haben. Durch langjährige hohe Kreditaufnahmen und unterlassene Vorsorge für Pensionsleistungen der Landesbeamten habe das Land Einschränkungen seiner Leistungsfähigkeit selbst verursacht. Dies dürfe nicht einseitig zu Lasten der Kommunen gehen. Vielmehr wäre es Sache des Landes gewesen, verfassungsrechtlich nicht gebotene Aufgaben und Standards in der Landes- und Kommunalverwaltung abzubauen, um öffentliche Verwaltungstätigkeit wieder finanzierbar zu machen.

28

e) Der Finanzausgleich führe im interkommunalen Vergleich zu einer willkürlichen Unterausstattung gerade der Beschwerdeführer. Durch die Ausgestaltung des Finanzausgleichs müssten systembedingt Gemeinden in finanzschwachen Kreisen, deren angehörige Gemeinden hohe Sonderbedarfe aufwiesen, einen erheblichen Teil der für eigene Bedarfe gewährten Mittel über die Kreisumlage wieder an die Kreise abführen. Dieser Umstand ergebe sich daraus, dass sich der den Kreisen zu gewährende Ausgleichsbetrag nicht an ihren jeweiligen Belastungen orientiere. Ihre Umlagekraft ergebe sich vielmehr aus der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden zuzüglich der diesen gewährten Schlüsselzuweisungen. Trotz hoher eigener Belastungen erhalte ein Kreis daher nur geringe Schlüsselzuweisungen, wenn die kreisangehörigen Gemeinden ? etwa wegen einer verhältnismäßig hohen Zahl von Sozialleistungsberechtigten oder einer hohen Einwohnergewichtung und demzufolge verhältnismäßig hoher Schlüsselzuweisungen ? über eine höhere Finanzkraft verfügten. Dies zwinge finanzschwache, aber umlagekräftige Kreise dazu, Deckungslücken über die Kreisumlage zu schließen und damit indirekt auch auf diejenigen Mittel zuzugreifen, die den Gemeinden zur eigenen Bedarfsdeckung gewährt worden seien. Für die Beschwerdeführer führe dieses Phänomen dazu, dass nach Abzug der Zuweisungsverluste des Kreises von den gemeindlichen Mehreinnahmen aus den soziallastenbedingten Schlüsselzuweisungen nur noch 40,7 % verblieben. Im Vergleich zu

29

anderen Gemeinden, insbesondere kreisfreien Städten, die vom nachträglichen Kreisfinanzausgleich nicht betroffen seien, liege darin eine erhebliche sachlich nicht gerechtfertigte Benachteiligung. Darüber hinaus liege eine ungerechtfertigte Benachteiligung von kreisangehörigen Gemeinden vor, die weniger Sonderbedarfe angerechnet bekämen. Denn diese würden im Vergleich zu anderen Gemeinden mit höheren Soziallasten-Sonderbedarfen relativ stärker zur Finanzierung der Kreise als örtlichen Trägern der Sozialhilfe herangezogen.

Die aufgezeigte Systemwidrigkeit lasse sich nicht als noch hinnehmbare Folge einer dem Gesetzgeber grundsätzlich möglichen Typisierung hinnehmen. Denn die sich hieraus ergebenden Härten ließen sich ohne besondere Schwierigkeiten vermeiden, indem etwa gemeindliche Sonderbedarfe teilweise oder zumindest der Soziallastenansatz auf die Kreisebene übertragen würden. 30

f) Die angegriffenen Bestimmungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2008 verstießen zudem gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Denn durch ihren pauschalierenden Ansatz könnten erhebliche Abweichungen vom Durchschnitt und Härtefälle nicht hinreichend berücksichtigt werden. Unverhältnismäßig sei es ferner, dass das Land durch einen nicht angemessenen Ausgleich gemeindlicher Pflichtaufgaben zu Gunsten des eigenen Haushalts Kosten auf die kommunalen Haushalte abwälze. Schließlich könne der für das Jahr 2008 vorgesehene Soziallastenansatz nicht aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung hingenommen werden, weil eine gerechtere Berücksichtigung der Soziallasten möglich sei. 31

2. Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Sie trägt im Wesentlichen vor: 32

a) Die Landesverfassung mache keine konkreten Vorgaben für die Verteilungsmaßstäbe des kommunalen Finanzausgleichs. Daher stehe dem Landesgesetzgeber ein weiter Gestaltungs- und Ermessensspielraum hinsichtlich Art und Umfang der angemessenen Finanzausstattung sowie des Systems der Verteilung der Finanzmittel auf die Gemeinden und Gemeindeverbände zu. Die Gewichtung und Festlegung der Ausgleichsbedarfe von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden erfolge unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der angemessenen kommunalen Finanzausstattung sei erst verletzt, wenn den Gemeinden und Gemeindeverbänden die finanzielle Grundlage einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt werde. Keine Verletzung der Finanzausstattungsgarantie liege vor, wenn eine insgesamt ausreichende Finanzmasse in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise auf die Gemeinden verteilt werde. Die Beibehaltung eines bestimmten Standards des Finanzausgleichs könne nicht beansprucht werden. Es obliege dem Gesetzgeber, die erforderlichen komplexen Einschätzungen, Beurteilungen und Bewertungen vorzunehmen und den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem er auf Entwicklungen und Veränderungen reagiere. Die gesetzliche Entscheidung müsse lediglich sachlich begründbar und plausibel sein. Darüber hinaus seien nur evident unzureichende Finanzregelungen verfassungsrechtlich zu beanstanden. 33

b) Die Finanzausstattung der Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW auf Grund des kommunalen Finanzausgleichs nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 sei angemessen. Aus der Finanzausstattung einer einzelnen Gemeinde könne kein Rückschluss auf die Angemessenheit der den Kommunen insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzausstattung gezogen werden. Die Finanzlage der Kommunen werde vorrangig durch ihre eigenen Einnahmen und ihr Ausgabeverhalten bestimmt, während der 34

Finanzausgleich lediglich ergänzende und subsidiäre Funktion habe. Die kommunale Finanzlage sei solide. Der Anteil der kommunalen Einnahmen am Gesamtbudget des Landes liege bundesweit mit 63,2 % an der Spitze. Die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände hätten im Haushaltsjahr 2008 den bisherigen Einnahmen-Höchststand von 43,94 Mrd. Euro erreicht. Davon seien 7,57 Mrd. Euro auf die Finanzausgleichsmasse entfallen. Diese sei damit im Vergleich zum Vorjahr um 12,64 % stark angestiegen. Darüber hinaus habe sich der Anteil der Finanzzuweisungen über den Finanzausgleich am Landeshaushalt von 13,4 % auf 14,8 % erhöht. Der hohe Anteil allgemeiner Schlüsselzuweisungen von 85,8 % habe zudem einen hohen Grad an Finanzautonomie gesichert. Daneben seien außerhalb des Steuerverbands Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts in Höhe von 5,89 Mrd. Euro und weitere Zuweisungen nach näherer Bestimmung durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 sowie bereichsspezifische Zuweisungen (Schule, Stadterneuerung, Kultur) zu berücksichtigen, so dass das Land die Kommunen mit insgesamt rund 14 Mrd. Euro ausgestattet habe. Zwar seien 2008 auch die Ausgaben der Kommunen gestiegen. Ihr Finanzierungssaldo sei jedoch 2008 wie bereits 2007 positiv gewesen. Insgesamt habe sich die Situation der Kommunalfinanzen von 1998 bis 2008 verbessert. Über die Jahre 2000 bis 2008 sei die Gesamtfinanzausstattung der Kommunen um 17,2 % gestiegen. Der Index der kommunalen Finanzausstattung sei von 20,7 % im Zeitraum 2000 bis 2004 auf 21,3 % im Zeitraum 2002 bis 2006 gestiegen.

c) Der hohe Stand an Kassenkrediten gehe nicht auf einen unzureichenden kommunalen Finanzausgleich zurück, sondern habe verschiedene andere Ursachen. Dazu gehöre die langjährige Praxis, in finanziell besseren Jahren den Schuldenstand nicht abzubauen, sondern weitere Schulden aufzunehmen und die Belastungen in die Zukunft zu verschieben. Der Zuwachs der Kassenkredite hätte durch eine Beschränkung bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben deutlich vermindert werden können, ohne dass dies zu einem vollständigen Verzicht auf freiwillige Leistungen geführt hätte. Auch die Zahl der Kommunen in der Haushaltssicherung lasse einen Rückschluss auf eine unzureichende Finanzausstattung nicht zu. Nach den Empfehlungen des ifo-Instituts ergebe sich hieraus im kommunalen Finanzausgleich systembedingt kein Bedarfsfaktor. Auf der Ausgabeenseite scheide eine Kostenkontrolle durch das Land aus. Sowohl für freiwillige als auch für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben unterliege es der Einschätzung der jeweiligen Kommune, wie kostenaufwändig die Aufgaben jeweils erfüllt würden. Ein gewisser Spielraum bestehe auch in der Frage, ob und inwieweit für die Inanspruchnahme gemeindlicher Einrichtungen angemessene Kostenbeteiligungen vorgesehen seien. Einsparpotential biete seit 2004 etwa das Standardbefreiungsgesetz, von dessen Möglichkeiten die Kommunen jedoch kaum ? die Beschwerdeführer keinen ? Gebrauch gemacht hätten.

35

d) Das Land habe seine finanzielle Leistungsfähigkeit zutreffend berücksichtigt. Gegenüber der kommunalen Ebene sei das Land mit einem noch größeren Unterfinanzierungsproblem konfrontiert. Die Finanzkraft des Landes liege noch auf dem Niveau der westdeutschen Länder, sei aber tendenziell rückläufig. Das Land weise seit 1998 durchgehend einen negativen Finanzierungssaldo auf, der im Ergebnis zu einem ebenso stetigen Anstieg der Landesschulden geführt habe. Diese seien von 73,4 Mrd. Euro im Jahr 1998 auf 114,1 Mrd. Euro im Jahr 2007 angestiegen. Der Finanzierungssaldo des Landes stelle sich damit seit langem deutlich schlechter dar als bei den Kommunen. Die Verschuldung des Landes sei fünfmal so hoch wie die kommunale Verschuldung, unter Berücksichtigung kommunaler Kassenkredite immer noch dreimal so hoch. Die Gegenüberstellung der Finanzierungssalden von Land und Kommunen sei ein geeigneter Parameter zur Beurteilung der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung. Auch sei das Verhältnis zwischen den von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben und ihrem Anteil an den öffentlichen Finanzen

36

nahezu unverändert geblieben. Der Kommunalisierungsgrad habe sich von durchschnittlich 48,1 % in der Zeit von 2000 bis 2004 leicht auf 48,8 % im Zeitraum 2004 bis 2008 erhöht. Demgegenüber sei der kommunale Finanzkraftanteil von 42 % im Jahr 1995 auf 45,2 % im Jahr 2008 angestiegen. Unabhängig von dieser für die Kommunen ohnehin schon positiven Einnahmeentwicklung verfüge das Land gegenüber den Kommunen über einen sehr viel geringeren Spielraum, seine Einnahmen zu erhöhen. Die schlechte Finanzsituation sei das Ergebnis struktureller Einflüsse und nicht ursächlich auf landespolitische Entscheidungen zurückzuführen. Die seit 2004 verfolgte Konsolidierungsstrategie drücke sich in einer deutlich rückläufigen Kreditfinanzierungsquote des Landes aus. Im Zeitraum von 2005 bis 2008 habe das Land 1,83 Mrd. Euro eingespart.

e) Das Land habe auch seine Beobachtungs- und Anpassungspflicht nicht verletzt. Es unterziehe das Gemeindefinanzierungsgesetz jährlichen Abwägungsprozessen, ziehe externe Sachverständige hinzu und kontrolliere laufend die Finanzausstattung der Gemeinden. Auch der Bedarf der Kommunen für Soziallasten sei im Rahmen des Abwägungsprozesses des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2008 überprüft worden. Der Gesetzgeber habe auf die Reformen zum Arbeitsmarkt zum 1. Januar 2005 reagiert und den Soziallastenansatz auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften umgestellt. Die Sachgerechtigkeit dieses Ansatzes habe das Ifo-Gutachten vom 9. Juni 2008 (LT-Vorlage 14/1861) bestätigt. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gebe es allerdings keine objektive Methode zur Messung des kommunalen Bedarfs. Das im Zeitraum von 2006 bis 2008 erstellte Ifo-Gutachten komme zu dem Ergebnis, dass im Hinblick auf die Finanzlagen von Land und Kommunen keine Fehlentwicklung zu Ungunsten einer Ebene festgestellt werden könne. Grundlegende Veränderungen seien nicht für erforderlich gehalten worden. Die Ergebnisse des Gutachtens seien in einer Regierungskommission unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände beraten worden. In diesem Rahmen sei eine Sachverständigenanhörung durchgeführt worden. Die Kommission sei zu dem Ergebnis gekommen, dass sich das bisher praktizierte Verfahren bewährt habe. Außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs habe sich das Land im Bundesrat bemüht, die kommunalen Belastungen, insbesondere die Soziallasten, zu reduzieren.

37

f) Der Gesetzgeber habe bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs das interkommunale Gleichbehandlungsgebot beachtet und belaste die Kommunen nicht unverhältnismäßig. Die Regelungen seien in sich systemgerecht. Sie führten nicht zu einer Nivellierung oder gar Übernivellierung der bestehenden Finanzkraftunterschiede. Der von den Beschwerdeführern beanstandete Verlust von Zuweisungen über den Soziallastenansatz über eine erhöhte Kreisumlage erkläre sich mit Blick auf die erforderliche Gleichbehandlung zu den kreisfreien Städten. Innerhalb des gewählten Systems werde der Soziallastenansatz nur auf Ebene der Gemeinden berücksichtigt, nicht aber bei den Gemeindeverbänden. Kreisfreie Städte könnten von den Schlüsselzuweisungen an die Kreise nicht profitieren, während sie sämtliche kommunalen Aufgaben in ihrem Gebiet wahrzunehmen hätten. Daher sei ein Ausgleichsmechanismus erforderlich. Die kreisangehörigen Gemeinden erhielten nach dem System des kommunalen Finanzausgleichs zunächst eine "zu hohe" Schlüsselzuweisung im Vergleich zu den kreisfreien Städten. Dieser Ausgleich erfolge systemtypisch indirekt über den Finanzausgleich für Kreise. Bei der Ermittlung der Umlagekraft der Kreise würden in NRW wie in acht weiteren deutschen Flächenländern die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden vollständig hinzugerechnet. Denn die kreisangehörigen Gemeinden bildeten mit den Kreisen einen Aufgaben- und Finanzierungsverbund; Aufgaben seien zwischen ihnen aufgeteilt, so dass auch die Finanzausstattung anders als in kreisfreien Städten aufgeteilt werden müsse. Demgegenüber läge in einer zusätzlichen Berücksichtigung der Soziallasten auf Kreisebene

38

eine doppelte Anrechnung eines Bedarfs und damit eine nicht sachgerechte Bevorzugung gegenüber den kreisfreien Städten. Damit ergebe sich auch keine willkürliche Benachteiligung der kreisangehörigen Gemeinden mit erhöhten Soziallasten gegenüber anderen Kommunen. Auch das Ifo-Institut habe keinen Anlass gesehen, unter diesem Aspekt systematische Veränderungen vorzuschlagen. Zu berücksichtigen sei ferner, dass neben dem kommunalen Finanzausgleich an die Kommunen im Landeshaushalt 2008 unter anderem Bundesmittel in Höhe von 1,05 Mrd. Euro für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II und von 110 Mio. Euro für die Grundsicherung im Alter sowie bei Erwerbsunfähigkeit nach dem SGB XII weitergeleitet würden. Weitere Zuweisungen in Höhe von etwa 310 Mio. Euro erhielten Kreise und kreisfreie Städte auf Grund des AG-SGB II.

g) Ungeachtet dessen, dass es nicht auf die Finanzlage einzelner Kommunen ankomme, sei auch die Finanzausstattung der Beschwerdeführer angemessen. Ihre Finanzlage habe sich in den Jahren bis 2008 positiv entwickelt. Die Gesamtzuweisungen des Landes an die Kommunen im Kreis Recklinghausen seien deutlich überdurchschnittlich von 520 Euro je Einwohner im Jahr 2000 auf 678 Euro je Einwohner im Jahr 2006 gestiegen. Kein anderer Kreis erhalte einen vergleichbar hohen Zuweisungsbetrag. Darüber hinaus hätten alle Gemeinden des Kreises Recklinghausen außer Haltern am See in den Jahren 2000 bis 2006 durchgehend deutlich höhere Pro-Kopf-Zuweisungen vom Land erhalten als durchschnittliche Gemeinden im Land in der jeweiligen Größenklasse. Der sich im Mittel aller Gemeinden des Kreises Recklinghausen ergebende positive Differenzbetrag sei dabei von 126,8 Euro je Einwohner im Jahr 2000 auf 210,2 Euro je Einwohner im Jahr 2008 angestiegen. Nach dem eigenen Vortrag der Beschwerdeführer hätten sie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem Umfang wahrgenommen, der trotz angespannter Finanzlage einen gewissen finanziellen Spielraum offenbare. Darüber hinaus hätten die Beschwerdeführer ihr Einnahmepotential nicht ausgeschöpft. Dies gelte insbesondere für die Spielräume zur Anhebung der Hebesätze bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B. Ökonomische Untersuchungen zum interkommunalen Wettbewerb zeigten, dass Abwanderungseffekte nicht zu befürchten seien, solange im näheren Umfeld entsprechend hohe Hebesätze Gültigkeit hätten. Die Sätze lägen im Kreis Recklinghausen jedoch mit durchschnittlich 454 % bei der Gewerbesteuer und 461 % bei der Grundsteuer B auf einem mittleren Niveau. Darüber hinaus liege die Vermutung nahe, dass bei den örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern sowie kommunalen Gebühren das vorhandene fiskalische Potential nicht ausgeschöpft sei. Ferner seien Einsparpotentiale nicht ausgenutzt worden.

3. Dem Landtag Nordrhein-Westfalen ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. 40

B. 41

I. 42

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Sie ist gemäß Art. 75 Nr. 4 der Landesverfassung (LV NRW), § 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG) statthaft und fristgerecht erhoben worden (§ 52 Abs. 2 VerfGHG). 43

II. 44

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht begründet. Die angegriffenen Regelungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2008 verstoßen nicht gegen die Bestimmungen der Landesverfassung über die kommunale Selbstverwaltung. 45

46

1. Das System der Gemeindefinanzierung ist in hohem Maße komplex. In diesem Gesamtgefüge regelt das jeweilige Gemeindefinanzierungsgesetz nur einen Teilbereich der kommunalen Finanzausstattung. Die wesentlichen Regelungen zur Finanzausstattung der Gemeinden finden sich in Vorschriften des Bundesrechts. Ihr Rahmen ist in großem Umfang festgelegt durch Bestimmungen des Grundgesetzes.

Hiernach stehen den Gemeinden gemäß Art. 106 Abs. 5 GG i. V. m. § 1
Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) bundesweit 15 % der Lohnsteuer und der veranlagten
Einkommensteuer sowie 12 % der Kapitalertragsteuer zu. Grundlage ist die
Einkommensteuerleistung der Einwohner. Maßgabe ist ein Schlüssel, der durch
Verordnungen des Bundes und der Länder gebildet wird, §§ 2 und 3 GFRG i. V. m. der
jeweiligen Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des
Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (EStGemAntV) und der jeweiligen
Landesverordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der
Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage (EStGemAntV NRW).
Dieser Anteil der Gemeinden ist auf Bundesebene zu entnehmen, ehe der Rest je zur Hälfte
nach Maßgabe des Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wird.
Die Länder haben hier lediglich eine Botenfunktion. Die Kommunen erhalten ferner
bundesweit 2,2 % der Umsatzsteuer. Grundlage ist gemäß §§ 5 a ff. GFRG ein orts- und
wirtschaftsbezogener Schlüssel der Länder. Nähere Regelungen finden sich in der
Verordnung des Bundes über die Festsetzung der Länderschlüsselzahlen und die Ermittlung
der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils am Aufkommen der
Umsatzsteuer nach § 5 c des Gemeindefinanzreformgesetzes (UStGemAntV). Die
Weiterverteilung im Land geschieht nach den Maßstäben von Schlüsseln der Länder unter
Beachtung von § 5 b GFRG. Als originäre Steuerquelle stehen den Gemeinden die Gewerbe-
und die Grundsteuer zu, allerdings nach Abzug einer durch Art. 106 Abs. 6 Satz 4 GG i. V. m.
§ 6 GFRG vorgesehenen Gewerbesteuerumlage zu Gunsten von Bund und Ländern.
Schließlich fordert Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG in Ergänzung dieses Systems weitere
Finanzzuweisungen an die Kommunen in Form des obligatorischen kommunalen
Finanzausgleichs durch Beteiligung der Gemeinden am Länderanteil der
Gemeinschaftssteuern. Das sind gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG die Einkommensteuer,
die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer.

Im Jahr 2006 lagen die Gesamteinnahmen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen ohne
besondere Finanzierungsvorgänge bei etwa 39,75 Mrd. Euro. Die wesentlichen
Einnahmepositionen gestalteten sich wie folgt:

Einnahmen der Kapitalrechnung 3,08 Mrd. EUR	49
Steuereinnahmen 16,69 Mrd. EUR	50
Gewerbesteuern (8,06 Mrd. EUR)	51
Grundsteuern (2,53 Mrd. EUR)	52
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (5,20 Mrd. EUR)	53
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (0,72 Mrd. EUR)	54
Gebühren und Entgelte 5,54 Mrd. EUR	55
Erwerbseinnahmen 3,77 Mrd. EUR	56

Bundesbeteiligung an SGB II-Leistungen 1,46 Mrd. EUR	57
Laufende Zuweisungen des Landes 6,78 Mrd. EUR	58
davon Allgemeine Finanzausweisungen nach GFG ? sogenannte Schlüsselzuweisungen ? (5,07 Mrd. EUR)	59
Danach belief sich der obligatorische kommunale Finanzausgleich auf etwa 12,8 % der Gesamteinnahmen.	60
Die kommunale Finanzausstattung ist hiernach wesentlich durch eigene Einnahmen der Gemeinden und bundesrechtlich vorgegebene Steuererträge bestimmt. Der landesgesetzlich geregelte kommunale Finanzausgleich dient entsprechend Art. 106 Abs. 7 GG ergänzend dem Ausgleich des nicht bereits in Ausführung von Bundes- und sonstigem Landesrecht gedeckten Finanzbedarfs von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu prüfen, ob bundesrechtliche oder sonstige nicht streitgegenständliche Finanzausgleichsnormen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie hinreichend Rechnung tragen. Er hat sich vielmehr auf die Prüfung zu beschränken, ob gerade die angegriffenen Bestimmungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2008 innerhalb des vielschichtigen Systems kommunaler Finanzausstattung mit dem Recht der Beschwerdeführer auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV NRW vereinbar sind. Diese Prüfung beschränkt sich damit notwendigerweise darauf, ob das Land im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes einen verfassungsrechtlich gebotenen Gesamtbetrag zur Verfügung gestellt hat und ob die Zuteilung dieses Gesamtbetrages an die Gemeinden und Gemeindeverbände den Anforderungen der Landesverfassung genügt.	61
2. Ungeachtet der Tatsache, dass der obligatorische kommunale Finanzausgleich nur einen geringen Teil der Gesamteinnahmen der Kommunen ausmacht, umfasst das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung (Art. 78 LV NRW) auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung. Eigenverantwortliches Handeln setzt nämlich eine insgesamt entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraus. Die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen erforderliche Mindestausstattung muss gewährleistet sein. Insbesondere muss der Gesetzgeber im Blick behalten, dass die Kommunen ihre Pflichtaufgaben erfüllen können. Verletzt ist die Finanzausstattungsgarantie im Ergebnis, wenn einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird (st. Rspr., vgl. VerfGH NRW, OVG 51, 272, 277 f. m. w. N.). Dabei ist im Rahmen der Regelungen über den kommunalen Finanzausgleich von folgenden Grundsätzen auszugehen. So steht die Zubilligung eines solchen Ausgleichs unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes (a); ferner ist der Landesgesetzgeber an das interkommunale Gleichbehandlungsgebot gebunden (b) und muss unterschiedliche Belastungen der Kommunen im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgebots angemessen berücksichtigen (c). In diesem Rahmen steht ihm ein weiterer Gestaltungsspielraum zu (d). Ein Anspruch einzelner Gemeinden auf eine bestimmte ergänzende Finanzausstattung besteht in der Regel nicht (e).	62
a) Den Finanzausstattungsanspruch absichernd und konkretisierend gewährt Art. 79 Satz 1 LV NRW den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Nach Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten (vgl. Art. 106 Abs. 7 GG). Damit	63

steht die Gewährleistung einer aufgabengerechten Mindestausstattung der Kommunen durch den kommunalen Finanzausgleich aber auch unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes. Daran hat sich durch die Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips durch Art. 78 Abs. 3 LV NRW nichts geändert. Während Ausgleichsregelungen im Zusammenhang mit der Übertragung neuer oder der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW finanzkraftunabhängig zu gewähren sind (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 ? VerfGH 19/08 ?, NWVBl. 2010, 269, 272), erstreckt sich diese Verpflichtung ausdrücklich nicht auf den bisherigen Aufgabenbestand (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 23). Wegen der Einbindung der Gemeinden in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte kommt vielmehr im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes weiterhin 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 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. 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. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 252 m. w. N.). 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. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 256 f.).

Allerdings lässt sich der Landesverfassung nicht entnehmen, dass die Belange des Landes von vornherein höher gewichtet werden dürfen als die der kommunalen Ebene. Entsprechendes gilt umgekehrt für die Belange der kommunalen Ebene. Letzteres würde zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Bevorzugung kommunaler Aufgaben gegenüber denen des Landes führen. Nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 79 Satz 2 LV NRW ist nicht einmal eine kommunale Mindestfinanzausstattung unabhängig von der Finanzkraft des Landes zu gewähren. Dementsprechend ist eine absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfte, verfassungsrechtlich nicht vorgesehen (vgl. hierzu auch Nds. StGH, Urteil vom 3. März 2008 – StGH 2/05 –, NdsVBl. 2008, 152 = juris, Rn. 63 ff. m. w. N., 67; Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris, Rn. 204 ff.; Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 182 f.; a. A. Thür. VerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 ? VerfGH 28/03 ?, NVwZ-RR 2005, 665, 668).

64

Abgesehen von diesen allgemeinen Vorgaben für den Gesetzgeber legen Art. 78, 79 LV NRW den Umfang der Mittel nicht fest, die den Gemeinden im Wege des Finanzausgleichs zur freien Disposition gestellt werden müssen. Weder sind zahlenmäßig festgelegte Beträge noch bestimmte Quoten vorgeschrieben (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 252 m. w. N.). Hiergegen spricht schon, dass neben dem kommunalen Finanzausgleich auch andere und ergiebigere Wege der Finanzausstattung bestehen und der kommunale Finanzausgleich nur deren Ergänzung dient (oben 1). Aus der Gleichwertigkeit der Belange von Land und

65

Kommunen kann deshalb von Verfassungen wegen auch nicht ohne Weiteres das Erfordernis abgeleitet werden, Schlüsselzuweisungen müssten zumindest um die Hälfte der prozentualen Steigerung der kommunalen Aufwendungen für einen bestimmten Aufgabenbereich ansteigen (so aber OVG Rh.-Pf., Vorlagebeschluss vom 15. Dezember 2010 ? 2 A 10738/09 ?, juris, Rn. 47).

Die Landesverfassung regelt ebenso wenig, ob und ggf. in welchem Umfang das Land ? über 66 den durch Art. 106 Abs. 7 GG bestimmten "obligatorischen Steuerverbund" hinaus ? im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs 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 (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 252).

b) Art. 78 LV NRW i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz widerspricht 67 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.

Der Gesetzgeber darf durch den Finanzausgleich die von Gemeinde zu Gemeinde 68 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 b Abs. 1 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 (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 253 m. w. N.).

c) Regelungen, die die Finanzausstattung mindern oder beeinträchtigen, müssen ferner dem 69 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. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 254 m. w. N.)

d) Dem Gesetzgeber ist ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welcher Art und in 70 welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen im Wege des Finanzausgleichs Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt. Im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit obliegt es ihm, 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 im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben 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 (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 253 f. m. w. N.).

Der Gesetzgeber ist 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. 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. 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 (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 254).

71

Insbesondere ist das Volumen der Zuweisungen an die Kommunen 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. Die normative Bewertung obliegt in den dargelegten Grenzen dem Gesetzgeber (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 255 m. w. N.).

72

Ferner verlangt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, dass sich der Gesetzgeber mit erkennbaren Veränderungen kommunaler Finanzbedarfe auseinandersetzt und erforderlichenfalls im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Landes die Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit dem veränderten Bedarf in Einklang bringt. Hierzu besteht vor allem dann Anlass, wenn die bundes- oder landesrechtlich veranlasste Aufgabenlast der Kommunen im Laufe der Zeit zunimmt und gerade hierdurch eine kommunale Überforderung einzutreten droht. So kann etwa eine verhältnismäßig hohe und weiter zunehmende Anzahl finanziell notleidender Kommunen ein Indiz für einen erhöhten kommunalen Finanzbedarf sein, dem der Gesetzgeber besonders sorgfältig nachzugehen hat. Erkennbaren Fehlentwicklungen, die auf einer nicht mehr angemessenen

73

kommunalen Finanzausstattung beruhen, muss der Gesetzgeber unter Nutzung finanzieller Freiräume des Landes und hinreichender Berücksichtigung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts Rechnung tragen (vgl. zum Gebot der Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen etwa Thür. VerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 ? VerfGH 28/03 ?, NVwZ-RR 2005, 665, 667 ff., wo allerdings weitergehend von einer absoluten Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung ausgegangen wird).

e) Wird den Gemeinden nach diesen Maßstäben insgesamt ein ausreichendes Finanzausgleichsvolumen zur Verfügung gestellt und werden diese Finanzmittel in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise auf die Gemeinden verteilt, kommt eine Verletzung der Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber einer einzelnen Gemeinde grundsätzlich nicht in Betracht. Die Verteilungsmaßstäbe können nicht an der einzelnen Gemeinde, sondern nur generalisierend und pauschalierend an der Gesamtheit der Gemeinden ? unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Vorbedingungen der einzelnen Gemeinden ? ausgerichtet sein (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 1. Dezember 1998 ? VerfGH 5/97 ?, NWVBl. 1999, 136, 137; Nds. StGH, Urteil vom 4. Juni 2010 ? StGH 1/08 ?, S. 17 d. UA.).

74

Ein Anspruch einer einzelnen Gemeinde auf ergänzende Finanzausstattung aufgrund ihrer besonderen Situation kann allenfalls dann gegeben sein, wenn die Abweichungen im Stand der Verwaltungsleistungen sowie mögliche Niveauunterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Betreuung der Bürger derart krass sind, dass das Selbstverwaltungsrecht einen weiteren finanziellen Ausgleich verfassungsrechtlich gebietet (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 1. Dezember 1998 ? VerfGH 5/97 ?, NWVBl. 1999, 136, 137 f.; Nds. StGH, Urteil vom 4. Juni 2010 ? StGH 1/08 ?, S. 28 d. UA.). Verfassungsrecht verlangt die Annahme eines solchen Anspruchs jedoch nicht schon dann, wenn augenblicksbezogen finanzielle Notstände zu beheben, aktuelle Projekte zu finanzieren oder finanzielle Schwächen auszugleichen sind, die eine unmittelbare und vorhersehbare Folge von politischen Entscheidungen bilden. Eigenständigkeit und politische Autonomie bringen es mit sich, dass die Kommunen grundsätzlich für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen selbst einzustehen haben. Daher gebietet die Verfassung nicht ohne Weiteres individuelle Sonderzuweisungen zur Sanierung Not leidender kommunaler Haushalte (vgl. zur vergleichbaren Problematik von möglichen Ansprüchen der Länder auf Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006 ? 2 BvF 3/03 ?, NVwZ 2007, 67, 69 f.).

75

Finanzausgleichssysteme, wie sie in Nordrhein-Westfalen etabliert sind, stellen mit Rücksicht auf die finanziellen Belange des Landes bewusst nicht auf konkrete Ausgaben, sondern auf typisierte Bedarfsindikatoren ab (vgl. ifo-Gutachten vom 9. Juni 2008, LT-Vorlage 14/1861, S. 44 ff.; ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25. Juni 2010, LT-Vorlage 15/21, S. 12 f.). Im Rahmen solcher Systeme wird die jeweilige Haushaltslage einer Kommune zur Bemessung ihres Finanzbedarfs grundsätzlich als nicht sachgerecht bewertet (ifo-Gutachten, LT-Vorlage, 14/1861, S. 13). Dabei sind Sonderlasten in der Regel nicht zu berücksichtigen, weil dadurch die abstrahierende Konzeption des Finanzausgleichs in Frage gestellt würde. Danach bedarf es der Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen lediglich zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungs- und Bedarfssituationen. Führen solche in Sonderfällen zu Haushaltsnotlagen, kann die vorübergehende Gewährung ergänzender Sonderzuweisungen finanzwissenschaftlich sinnvoll sein (vgl. ifo-Gutachten, LT-Vorlage 14/1861, S. 122 und 124). Verfassungsrechtlich geboten sind sie im Rahmen des Finanzausgleichs allenfalls dann, wenn bestimmte Sonderbedarfe anzuerkennen sind, die nicht in ähnlicher Höhe andernorts gegeben sind, sondern nur einzelne Kommunen betreffen und nicht schon durch die

76

Ausgestaltung des Finanzausgleichs durch abstrakte Bedarfsindikatoren abgedeckt sind (vgl. sinngemäß BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006 ? 2 BvF 3/03 ?, NVwZ 2007, 67, 70 zum Länderfinanzausgleich).

3. Ausgehend von diesen Maßstäben sind die Beschwerdeführer durch die angegriffenen Regelungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2008 nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Die hierdurch gewährte Finanzausgleichsmasse ist in ihrer Gesamtheit nicht offensichtlich unangemessen (a); ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot liegt nicht vor (b). Im Rahmen dieses Verfahrens kann offen bleiben, ob den Beschwerdeführern im Wege des kommunalen Finanzausgleichs auf Grund ihrer jeweiligen Finanzlage ein verfassungsrechtlich begründbarer Anspruch auf ergänzende Finanzausstattung zusteht (c). 77

a) Der Gesetzgeber hat sich mit der Festlegung der den Kommunen zu gewährenden Finanzausgleichsmasse im Rahmen seines Einschätzungsspielraums gehalten. Er hat diese im Wege einer umfassenden Bewertung der gesetzlich ermöglichten eigenen Einnahmen und der aufgabenbedingten Ausgaben im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit festgelegt. Hierzu hat er die Parameter Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsausgaben von Land und Kommunen vergleichend herangezogen und darauf hingewiesen, weder die Kritiker noch die Finanzstatistik böten alternative Kriterien zur verlässlicheren Beurteilung der Finanzsituation an. Auf dieser Grundlage hat er jeweils einen deutlich ungünstigeren Verlauf der Haushaltswirtschaft des Landes gegenüber der der Kommunen festgestellt. Gleichwohl ergab sich auf Grund höherer Steuereinnahmen eine Erhöhung der kommunalen Einnahmen aus dem Finanzausgleich im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um 650 Mio. Euro auf 7,37 Mrd. Euro. Der Anteil der Finanzausgleichsmasse am Landeshaushalt stieg damit von 13,4 auf 14,5 % (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/4602, S. 49 ff.). Auch mit Blick auf die Finanzkraftentwicklung von Land und Kommunen hat der Gesetzgeber keine offensichtliche Veränderung der Ausgangssituation festgestellt und vor diesem Hintergrund an einem Verbundsatz in Höhe von 23 % festgehalten (LT-Drs. 14/4602, S. 55). 78

Diese Bewertung der Finanzlage von Land und Kommunen lässt nicht erkennen, dass der Gesetzgeber den im Wege des kommunalen Finanzausgleichs zu deckenden Bedarf der Kommunen im Jahr 2008 zu deren Lasten fehlerhaft bestimmt hat. Ihre Vertretbarkeit wird im Ergebnis insbesondere nicht schon durch die prekäre Haushaltssituation in einer Vielzahl von Kommunen des Landes in Frage gestellt. Zwar hat der Gesetzgeber zu erwägen, ob und inwieweit eine dauerhaft schwierige kommunale Haushaltslage Folge einer in der Vergangenheit unzureichenden Finanzausstattung ist und deshalb Änderungen beim kommunalen Finanzausgleich angezeigt sind. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass es seinerzeit offensichtliche Hinweise auf eine insgesamt unzureichende Finanzausstattung der Kommunen gegeben hat, die im Gesetzgebungsverfahren in verfassungsrechtlich nicht mehr tragfähiger Weise unberücksichtigt geblieben sind. Die umfangreiche Darstellung der Finanzsituation von Land und Kommunen in der Begründung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 lässt erkennen, dass seinerzeit eine Erholung der Kommunalfinanzen festzustellen war. Ende des Jahres 2006 befanden sich 197 der 427 Städte, Gemeinden und Kreise in der Haushaltssicherung, 115 Gemeinden führten ihren Haushalt nach den Vorschriften der vorläufigen Haushaltswirtschaft. Bis Anfang Mai 2007 verringerten sich diese Zahlen leicht auf 190 Haushaltssicherungskommunen und 113 Gemeinden in vorläufiger Haushaltswirtschaft (vgl. Kommunalfinanzbericht Mai 2007, LT-Vorlage 14/1130, S. 11). Schon im Haushaltsjahr 2006 hatte sich die kommunale Finanzlage deutlich verbessert. Das kommunale Finanzierungsdefizit hatte sich von 1.613 Mio. Euro im Vorjahr auf rund 809 Mio. Euro halbiert und es zeichnete sich bereits im Mai 2006 für 2007 79

erstmalig seit 2000 wieder ein positiver kommunaler Finanzierungssaldo ab. Die Ausgaben waren 2006 seit Jahren erstmalig leicht zurückgegangen, während bei den Einnahmen ebenso wie in den beiden Vorjahren ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war. Die hohen Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte des Jahres 2006 gingen zu 90 % auf Fehlbeträge aus den Vorjahren zurück. Der jahresbezogene Fehlbetrag lag mit 626 Mio. Euro deutlich unter dem der Vorjahre (vgl. Kommunalfinanzbericht Mai 2007, LT-Vorlage 14/1130, S. 13, 30, 44 ff.). Ausgaben für soziale Leistungen hatten sich im Jahr 2006 nach einem erheblichen Anstieg im Vorjahr nur noch unwesentlich weiter erhöht (vgl. Kommunalfinanzbericht Mai 2007, LT-Vorlage 14/1130, S. 35 ff.). Trotz anhaltend hoher Sozialabgaben zeichneten sich danach eine Verbesserung der kommunalen Haushaltslage und eine deutliche Verringerung des Finanzierungssaldos ab.

Gegenüber der trotz Verbesserungen weiterhin sehr schwierigen kommunalen Haushaltssituation stellte sich die Haushaltslage des Landes noch wesentlich ungünstiger dar, weshalb eine nicht aufgabengerechte Verteilung der verfügbaren begrenzten Finanzmittel zwischen Land und Kommunen nicht festgestellt werden kann. Zwar hatte sich der negative Finanzierungssaldo des Landes 2006 gegenüber dem Vorjahr ebenfalls halbiert. Er war jedoch mit rund 3,4 Mrd. Euro immer noch viermal so hoch wie das Gesamtergebnis der kommunalen Kassen. Auch beim Vergleich des Schuldenstandes und der Zinsausgaben war die Situation des Landes sowohl der Höhe als auch der Tendenz nach erheblich angespannter als die der Kommunen (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/4602 S. 49 ff.). Die jeweils verfügbaren Finanzmittel deckten den Landesbedarf noch weniger als den kommunalen Bedarf. Deshalb wäre jede Erhöhung der kommunalen Finanzausgleichsmasse mit noch weiteren Einschränkungen für Landesaufgaben verbunden gewesen. Eine solche Erhöhung war auch verfassungsrechtlich nicht geboten, weil das Ausgleichsvolumen nach Art. 79 Satz 2 LV NRW nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes gewährt werden muss. Damit scheidet auch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Landes zur Aufnahme von Schulden im Interesse einer umfangreicheren kommunalen Finanzausstattung aus. Einer entsprechenden Verpflichtung stehen im Übrigen bereits die Grenzen zusätzlicher Kreditaufnahme nach Art. 83 Satz 2 LV NRW entgegen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 2011 ? VerfGH 20/10 ?). Darüber hinaus würde durch eine zusätzliche Verschuldung des Landes langfristig der finanzielle Spielraum für die Gewährung eines kommunalen Finanzausgleichs noch weiter schwinden.

80

Die von den Beschwerdeführern eingeforderte finanzielle Mindestausstattung der Kommunen zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben sieht die Landesverfassung nach den oben unter 2. angeführten Vorgaben nicht vor. Ebenso wenig greift der Einwand der Beschwerdeführer durch, die kommunale Finanzausgleichsmasse dürfe nur dann mit Blick auf die Leistungsunfähigkeit des Landes begrenzt werden, wenn dieses zuvor seine eigenen Ausgaben auf eventuelle Einsparpotentiale untersucht und diese realisiert habe. Ein derartiger verfassungsrechtlicher Vorrang lässt sich Art. 79 Satz 2 LV NRW nicht entnehmen. Vielmehr besagt der Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes lediglich, dass der kommunale Finanzausgleich aus den Mitteln eines nach den Vorgaben der Art. 81 ff. LV NRW und unter Beachtung der sonstigen verfassungsrechtlichen Belange aufgestellten Haushalts aufgebracht werden muss.

81

Dass der Gesetzgeber den kommunalen Finanzbedarf nicht konkret unter Erfassung der für Pflichtaufgaben aufzubringenden Mittel bestimmt hat, wie die Beschwerdeführer es für erforderlich halten, ist ausgehend von den im Gesetzgebungsverfahren vorliegenden Erkenntnissen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Selbst nach Abschluss

82

umfangreicher Erhebungen über eine mögliche Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs auf der Grundlage von Empfehlungen des ifo-Instituts haben sich mögliche Alternativen zu einer Überprüfung der Einnahmeverteilung anhand einer vergleichenden Betrachtung von Finanzierungssalden, Schuldenständen und Zinsbelastungen nicht offensichtlich als finanzwissenschaftlich überlegen erwiesen. Demgegenüber sieht das ifo-Institut bei einer ausgaben- oder aufgabenorientierten Bestimmung der Finanzausgleichsmasse u. a. erhebliche Probleme bei der Ermittlung des Bedarfs und der notwendigen Aufgaben einschließlich des zu erbringenden Leistungsniveaus. Zugleich wird eine Abkopplung der Entwicklung von den Landeseinnahmen befürchtet (vgl. ifo-Kommission, Abschlussbericht, LT-Vorlage 15/21, S. 11 ff.; ifo-Gutachten, LT-Vorlage 14/1861, S. 44 ff. und 50 f.). In der Finanzwissenschaft haben sich bislang keine geeigneten Indikatoren zur konkreten Ermittlung eines angemessenen Aufwands für die kommunale Aufgabenerfüllung allgemein durchgesetzt. Eine quantifizierende Berechnung ist daher erheblich erschwert, so dass die Höhe einer angemessenen Finanzausstattung letztlich im Rahmen einer politischen Entscheidung bestimmt werden muss. Gleichwohl bleibt der Gesetzgeber gehalten, sich um eine möglichst realitätsnahe Ermittlung des Aufwands zur Erfüllung kommunaler Aufgaben, namentlich der Pflichtaufgaben, zu bemühen; insbesondere muss er auf erkennbare Belastungsverschiebungen im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben reagieren (vgl. VerfGH NRW, OVG 47, 249, 254; Thür. VerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 ? VerfGH 28/03 ?, NVwZ-RR 2005, 665, 668 f.). Konkret hatte der Gesetzgeber des GFG 2008 dem von den Beschwerdeführern geltend gemachten signifikanten Anstieg kommunaler Ausgaben für Sozialleistungen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse angemessene Rechnung zu tragen. Allerdings lagen ihm noch keine Berechnungen vor, welche Änderungen der Finanzausgleichssystematik im Einzelnen sachlich geboten waren. Trotz der erhöhten Sozialausgaben war im Übrigen eine deutliche Verschiebung der Finanzlage zwischen Land und Kommunen insgesamt nicht erkennbar. Angesichts dessen lag die Entscheidung des Gesetzgebers, die Finanzausgleichsmasse nicht weiter zu erhöhen, im Rahmen seines verfassungsrechtlich eingeräumten Gestaltungsspielraums.

Eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse drängte sich anhand der in der Gesetzesbegründung und im seinerzeit aktuellen Kommunalfinanzbericht von Mai 2007 (LT-Vorlage 14/1130) angeführten Daten nicht auf. Entsprechendes gilt für die Höhe des Verbundsatzes von 23 % (LT-Drs. 14/4602, S. 54 f.) und das seit 1999 als Beitrag der Kommunen zur Konsolidierung des Landeshaushalts festgesetzte Befrachtungsvolumen des Steuerverbunds in Höhe von 166,2 Mio. Euro (LT-Drs. 14/4602, S. 58). Selbst nach rückblickender Bewertung durch das ifo-Institut kann eine durchgreifende Fehlentwicklung zu Ungunsten der kommunalen Ebene nicht konstatiert werden (vgl. ifo-Gutachten, LT-Vorlage 14/1861, S. 2). Auch nach dem mit der Beschwerdeerwiderung vorgelegten finanzwissenschaftlichen Gutachten der Fachhochschule Kärnten ist bei erheblich gestiegenen kommunalen Ausgaben und Einnahmen der Kommunalisierungsgrad insgesamt nur marginal angestiegen (Döring/Otter, Angemessene Finanzausstattung der Kommunen, August 2010, S. 43 ff., 54). Bei dieser Sachlage bestand für den Gesetzgeber kein Handlungsbedarf. Er müsste jedoch handeln, sobald sich deutliche Verschiebungen der Aufgabenlast zu Ungunsten der Kommunen ergeben sollten, die von kommunaler Seite nicht beeinflussbar sind und nur unzureichend durch Einnahmeerhöhungen ausgeglichen werden. Dem müsste der Gesetzgeber für die Zukunft Rechnung tragen. Hierbei stünde ihm allerdings ein Spielraum zu, wie unter geänderten Verhältnissen eine angemessene kommunale Finanzausstattung zu gewährleisten ist. Dies muss nach den oben genannten Maßstäben nicht notwendig durch eine Anhebung der Finanzausgleichsmasse geschehen. Denkbar ist im Sinne des Vorbringens der Beschwerdeführer auch eine Verringerung der Aufgabenlast oder die Berücksichtigung anderer Möglichkeiten zur Kostendeckung (vgl. dazu etwa

Junkernheinrich/Lenk u. a., Haushaltsausgleich und Schuldenabbau ? Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, 2011, <http://www.mik.nrw.de/bue/doks/110308gutachten.pdf>, S. 203 f.).

Soweit die Beschwerdeführer die Finanzausgleichsmasse mit Blick auf ihre individuellen Verhältnisse für unzureichend halten, greift dieser Einwand schon deshalb nicht durch, weil sich die gesetzgeberische Entscheidung über die Gesamthöhe des Finanzausgleichsvolumens am Finanzbedarf der Gesamtheit der Kommunen zu orientieren hat. Ein verlässlicher Rückschluss von der Finanzausstattung einzelner Kommunen auf die Auskömmlichkeit des Gesamtvolumens ist schon mit Blick auf die sehr unterschiedliche Finanzsituation nordrhein-westfälischer Kommunen nicht möglich (vgl. dazu Junkernheinrich/Lenk u. a., a. a. O., S. 23 f.).

84

b) Die im Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 zur Verfügung gestellten Finanzmittel sind ohne Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot auf die einzelnen Kommunen verteilt worden. Ein Verfassungsverstoß ergibt sich nicht aus dem Vorbringen der Beschwerdeführer, der Soziallastenansatz trage mit einem Umverteilungsvolumen von nur etwa 217 Mio. Euro erheblichen Bedarfssteigerungen nicht hinreichend Rechnung und sei angesichts des kommunalen Zuschussbedarfs im Sozialbereich in Höhe von gut 12 Mrd. Euro völlig ungeeignet, die Belastungsunterschiede annähernd auszugleichen. Bei dieser Betrachtungsweise bleibt der Umstand unberücksichtigt, dass der kommunale Finanzausgleich lediglich in einem vergleichsweise geringen Umfang ergänzend zu den sonstigen kommunalen Einnahmen hinzutritt und die Verfassung vor diesem Hintergrund auch zur Finanzierung kommunaler Pflichtaufgaben – außer in den Fällen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW – keine vollständige Kompensation durch das Land verlangt. Vielmehr haben insbesondere die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch auf die ihnen gemäß Art. 79 Satz 1 LV NRW zur Verfügung stehenden eigenen Steuerquellen zurückzugreifen.

85

Der Soziallastenansatz gemäß § 8 Abs. 5 GFG 2008 führt nicht schon deshalb zu einer sachwidrigen Benachteiligung der Beschwerdeführer, weil ihm die (gewichtete) Zahl der Bedarfsgemeinschaften zugrunde liegt und beispielsweise die erhöhten Ausgaben für Unterkunft und Heizung nicht gesondert erfasst werden. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften hat der Gesetzgeber als Indikator für die gesamten kommunalen Soziallasten herangezogen, nachdem die bisher verwendeten Daten über die Dauer der Arbeitslosigkeit seit dem 1. Januar 2005 nicht mehr in belastbarer Weise verfügbar waren. Dabei wurde die Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften dem Anteil des bisher aus der Dauerarbeitslosigkeit ermittelten Soziallastenansatzes am Gesamtansatz angepasst. Zur Frage der Geeignetheit dieses neuen Indikators waren gutachtliche Überprüfungen eingeleitet worden, deren Ergebnisse zur Zeit des Gesetzgebungsverfahrens noch nicht vorlagen (vgl. Gesetzentwurf, LT-Drs. 14/4602, S. 55 f.). Bei dieser Ausgangslage ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber vorübergehend den Indikator der Bedarfsgemeinschaften gewählt hat, solange es an gesicherten Erkenntnissen über eine sachgerechtere Ausgestaltung des Soziallastenansatzes fehlte.

86

Mittlerweile liegt das Ergebnis der finanzwissenschaftlichen Untersuchung vor. Danach wird empfohlen, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als Indikator für den Soziallastenansatz heranzuziehen, diese mit dem Faktor 4,2 zu gewichten und die Gewichtung in spätestens drei bis fünf Jahren zu überprüfen. Der rechnerisch ermittelte Gewichtungsfaktor 10 wird aus gutachtlicher Sicht als unplausibel hoch angesehen (ifo-Gutachten, LT-Vorlage 14/1861, S. 110 ff., 115). Eine Überprüfung durch IT.NRW im Rahmen der Analysen der Kommission zur Beratung der Empfehlungen des ifo-Gutachtens anhand aktueller Daten ergibt für das

87

Jahr 2008 sogar einen noch höheren Gewichtungsfaktor von 12,4. Danach besteht nach Auffassung der Kommission ein erheblicher Anpassungsbedarf. Eine Berücksichtigung dieses Gewichtungsfaktors hätte nach Modellrechnungen der ifo-Kommission für das Jahr 2009 zu einem Anstieg des Umverteilungsvolumens auf rund 212,5 Mio. Euro zu Gunsten der kreisfreien Städte geführt (vgl. ifo-Kommission, Abschlussbericht, LT-Vorlage 15/21, S. 36 ff. sowie Anlage 5.2.7, Modell 3.2.). Dass sich die Prognose des Gesetzgebers über den erwarteten Geschehensverlauf in Bezug auf die Gewichtung des herangezogenen Indikators der Bedarfsgemeinschaften, die bei Erlass des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2008 auf unsicherer Datenbasis erfolgt ist, nicht bestätigt hat, führt allerdings nicht zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Vor dem Hintergrund der seinerzeit verfügbaren Erkenntnisse und Unsicherheiten, war die Einschätzung des Gesetzgebers verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Allerdings hat der Gesetzgeber den im Abschlussbericht der ifo-Kommission vom 25. Juni 2010 dargestellten neuen Erkenntnissen über die pauschalisierte Berücksichtigung von erheblich angestiegenen Soziallasten für die Zukunft Rechnung zu tragen. Der Verfassungsgerichtshof hat keinen Anlass zu der Annahme, dass die Ergebnisse der gutachtlichen Überprüfung nicht aufgegriffen werden.

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 Sozialleistungen im kreisangehörigen Raum zu einem großen Teil nicht von den Gemeinden, sondern von den Kreisen zu tragen sind. Da sich die Sozialausgaben eines Kreises über die Kreisumlage auf die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden finanziell auswirken, sind die Gemeinden mittelbar von diesen Ausgaben des Kreises betroffen. Es ist daher vertretbar, bei den Verteilungsregelungen über die Schlüsselzuweisungen diese mittelbaren Auswirkungen bei den kreisangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen. 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 (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 265 f.).

Soweit die Beschwerdeführer sich hieraus ergebende 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 Beschwerdeführern nicht angegriffenen § 56 Kreisordnung NRW geregelt (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 265). Selbst wenn man die faktisch über die Kreisumlage erfolgende Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den hohen Soziallasten der Kreise mit in den Blick nimmt, ist diese Beteiligung im Rahmen der pauschalierenden Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf verschiedene Aufgabenträger verfassungsrechtlich derzeit nicht zu beanstanden. Das gilt auch mit Blick auf die von den Beschwerdeführern benannten Neutralisierungseffekte, die sich im Zusammenspiel zwischen Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich für finanzschwache Kreise ergeben, deren angehörige Gemeinden hohe Sonderbedarfe aufweisen. Diese Effekte ergeben sich daraus, dass ein Soziallastenansatz lediglich auf Gemeindeebene vorgesehen ist (§ 8 Abs. 2 GFG 2008) und die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden die Umlagekraft der Kreise erhöhen (§ 12 i. V. m. § 23 GFG 2008). Dafür gibt es nachvollziehbare Gründe. Zum einen ermöglicht eine Teilfinanzierung der Sozialausgaben der Kreise über die Kreisumlage eine differenzierte Kostenbeteiligung der Gemeinden, die mehr oder weniger Kreiseinrichtungen in Anspruch nehmen, vgl. § 56 Abs. 4 und 5 KrO NRW. Auch gewährleistet die teilweise Finanzierung von Sozialausgaben über die Kreisumlage eine ortsnahe politische Auseinandersetzung, die einer Verfestigung ungewünschter sozialer Strukturen

entgegenwirken kann und die Eigenverantwortlichkeit der Kreise in der Finanzpolitik stärkt. Zum anderen ist unter anderem von einem Soziallastenansatz auf Kreisebene auch deshalb abgesehen worden, weil hier gegenüber der Gemeindeebene gravierendere Probleme bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs gesehen werden (vgl. ifo-Gutachten, LT-Vorlage 14/1861, S. 163 ff. und S. 166 f.). Ausgehend davon ist bislang kein alternatives Verteilungssystem entwickelt worden, das die Verteilungsprobleme des bestehenden Systems vermeidet und diesem eindeutig vorzuziehen ist (vgl. hierzu auch ifo-Kommission, LT-Vorlage 15/21, S. 36 ff., Anlage 5.2.8, Vorlage 8, Anlage 4.2). Sofern die besondere Struktur einzelner Kreise zu überdurchschnittlichen Neutralisierungseffekten führt, die sich im interkommunalen Vergleich als Härte darstellen, verbleibt bei dieser Sachlage lediglich die Möglichkeit, derartige außergewöhnliche Belastungssituationen durch ergänzende Zuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2008 abzumildern.

Allerdings hat der Gesetzgeber im Blick zu behalten, ob sich die aufgezeigten Verteilungsprobleme künftig etwa durch ansteigende Gewichtungsfaktoren weiter verschärfen. Gegebenenfalls hat er mit sachverständiger Hilfe zu ermitteln, ob deutlicher zu Tage tretende systemimmanente Verzerrungen bei der interkommunalen Verteilung durch abweichende gesetzliche Ausgestaltungen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden können. 90

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, der Gesetzgeber habe auf Änderungen durch die Hartz-IV-Gesetzgebung nicht hinreichend reagiert, ist dem zumindest entgegen zu halten, dass eine Überprüfung aller wesentlichen Aspekte des Finanzausgleichssystems bereits 2006 in Auftrag gegeben worden ist, das ifo-Institut sein diesbezügliches Gutachten allerdings erst im Juni 2008 vorgelegt hat. Vor diesem Hintergrund lagen jedenfalls zur Zeit des Gesetzgebungsverfahrens im Jahr 2007 noch keine belastbaren Erkenntnisse vor, nach denen eine grundsätzliche Umstellung des Finanzausgleichssystems im Hinblick auf Soziallasten zwingend geboten gewesen wäre. Vielmehr ist im ifo-Gutachten ausdrücklich die Beibehaltung der bisherigen Umlagesystematik sowie die Heranziehung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Rahmen des Soziallastenansatzes befürwortet worden. 91

c) Im Rahmen des vorliegenden Verfahrens kann offen bleiben, ob den Beschwerdeführern im Wege des kommunalen Finanzausgleichs auf Grund ihrer jeweiligen Finanzlage ein verfassungsrechtlich begründbarer Anspruch auf ergänzende Finanzausstattung zusteht. Selbst wenn dies der Fall wäre, führte das nicht zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschriften des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2008. Der Gesetzgeber hat Sonderbedarfszuweisungen für etwaige Härtefälle in § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2008 vorgesehen. Er hat damit einem etwaigen verfassungsrechtlichen Erfordernis ergänzender Zuweisungen für systemimmanent unberücksichtigte Sonderbedarfe Rechnung getragen. Zugleich scheidet ein von den Beschwerdeführern geltend gemachter Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus. Ungeachtet dessen, dass § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2008 nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, handelt es sich um eine hier nicht zu klärende Frage der Anwendung des einfachen Rechts, ob den Beschwerdeführern auf Grund einer etwaigen Sonderstellung im landesweiten Vergleich ergänzende Zuweisungen nach dieser Vorschrift zustehen. 92