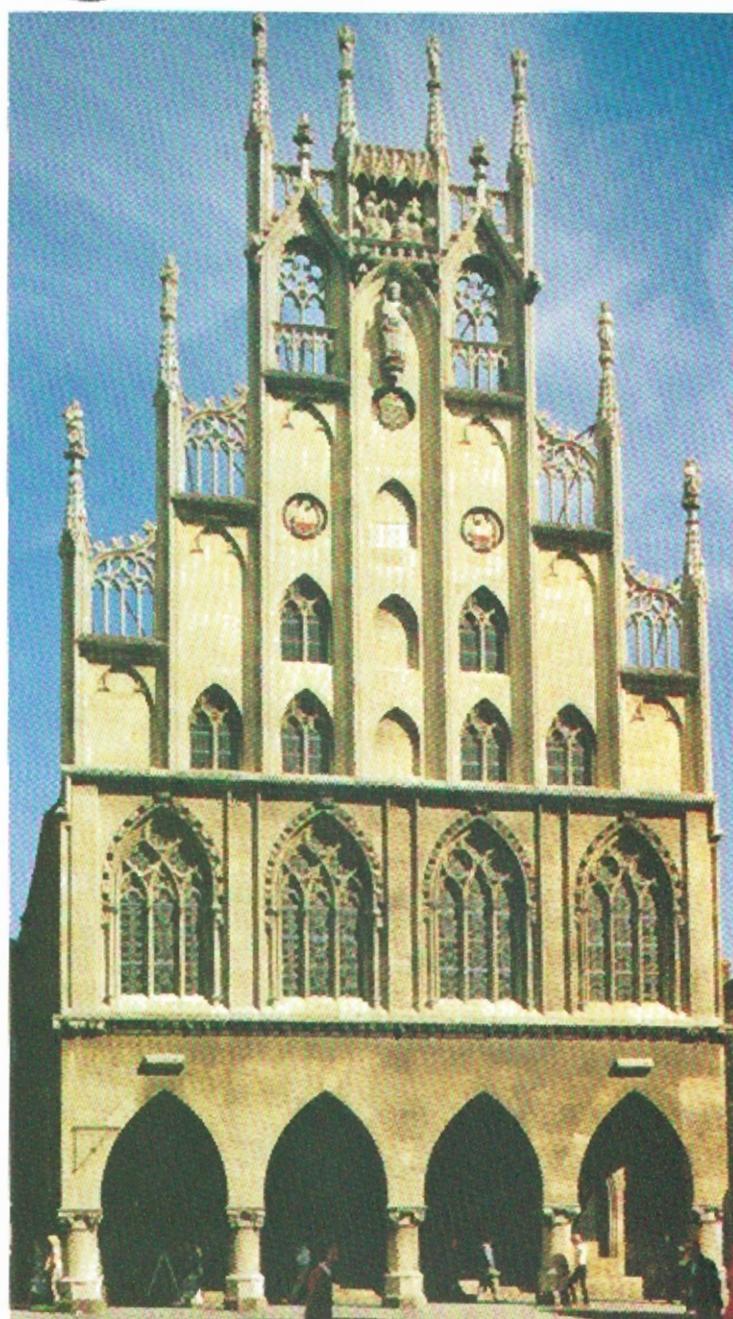


STÄDTE UND GEMEINDE RAT

HERAUSGEBER
NORDRHEIN-
WESTFÄLISCHER
STÄDTE- UND
GEMEINDEBUND
39. JAHRGANG
AUGUST 1985



Sonderdruck

Dr. Bernhard Stüer

**Die Gemeinde-
finanzierungsurteile
des VerfGH NW**

Kommunaler Finanzausgleich durch Aufstockung und Auftragskostenpauschale?

Die Gemeindefinanzierungsurteile des VerfGH NW

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stür, Münster

In mit Spannung erwarteten Urteilen¹ hat der Verfassungsgerichtshof NW Maßstäbe für die Gemeindefinanzierung im Lande NW gesetzt. Die Entscheidungen betrafen einerseits den Wegfall der Auftragskostenpauschale, die bis 1982 gewährt wurde und zuletzt landesweit 817 Mio. DM betrug, und andererseits die 1983 neu eingeführte Aufstockung II, in deren Genuß Gemeinden mit besonders niedriger Steuerkraftmeßzahl gekommen sind. Die Verfassungsbeschwerden gegen die Auftragskostenpauschale wurden zurückgewiesen, die Beschwerden gegen die Aufstockung II hatten Erfolg.

Ausgangspunkte

In beiden Verfahrensgruppen bildeten Art. 78² und 79³ LV NW in Verbindung mit allgemeinen verfassungsrechtlichen Prinzipien wie Gleichbehandlungsgebot, Willkürfreiheit, Gemeinwohlorientierung, Systemgerechtigkeit, Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit sowie dem rechtsstaatlichen Gebot des Vertrauensschutzes den entscheidenden verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt. Nach Art. 79 S. 2 LV ist das Land verpflichtet, zur Sicherung

der Selbstverwaltung im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten. Gegenüber dem Wegfall der Auftragskostenpauschale kam zusätzlich ein Verstoß gegen Art. 78 Abs. 3 LV in Betracht, wonach das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme und Durchführung bestimmter Aufgaben (nur) verpflichten kann, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.

Die Beschwerdeführer hatten gegenüber dem Wegfall der Auftragskostenpauschale gerügt, daß im Gegensatz zu dem allgemeinen Finanzausgleich in Art. 79 S. 2 LV, für dessen Ausgestaltung der Gesetzgeber im Rahmen verfassungsrechtlicher Grundentscheidungen naturgemäß einen Gestaltungsspielraum haben muß, Art. 78 Abs. 3 LV das verfassungsrechtliche Gebot eines speziellen Fremdverwaltungs-Finanzausgleichs enthalte. Die Verfassungsbestimmung beziehe sich nur auf Fremdverwaltungsaufgaben (Auftragsaufgaben aufgrund von Bundesgesetzen und vorkonstitutionellen Reichs- und Landesgesetzen sowie Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung des Landes), nicht jedoch auf freiwillige

und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, für deren Finanzierung Art. 79 LV auf den allgemeinen übergemeindlichen Finanzausgleich verweise. Weiter wurde geltend gemacht, daß die Regelung der Kostendeckung für die Fremdverwaltungsaufgaben nach Art. 78 Abs. 3 LV verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers sei, wobei er das Delegations- und Finanzierungsmodell im Bereich der Fremdverwaltung zu verwirklichen habe. Im Ge-

1 Die Entscheidungen sind abgedruckt in StuGR 1985, S. 289 und S. 293 (in diesem Heft).

2 Art. 78 LV:

„(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe.

(2) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben.

(3) Das Land kann 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.

(4) Das Land überwacht die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Das Land kann sich bei Pflichtaufgaben ein Weisungs- und Aufsichtsrecht nach näherer gesetzlicher Vorschrift vorbehalten.“

3 Art. 79 LV: „Die Gemeinden haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Das Land ist verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.“

gensatz zum allgemeinen Finanzausgleich nach Art. 79 S. 2 LV, bei dem der Gesetzgeber autonome Finanzierungsgesichtspunkte und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen selbstgesetzte Zielvorstellungen verwirklichen könne, sei der Gesetzgeber bei der Regelung des Fremdverwaltungs-Finanzausgleichs über Art. 78 Abs. 3 LV an primäre verfassungsrechtliche Zieldirektiven gebunden, die er als ihm vorgegebene Orientierungsmarken in die Abwägung einzustellen hat: Die Aufgabenart (Fremdverwaltung / Selbstverwaltung), die Fremdverwaltungs-Belastungsquote, das in Art. 104 a Abs. 1 GG niedergelegte, auch im Gemeindefinanzausgleich geltende Konnexitätsprinzip, den Unterschied zwischen der Zweckausgabenerstattung (Art. 104 a Abs. 2 GG) und der Verwaltungskostentragung (Art. 104 a Abs. 5 GG), die unterschiedliche Aufgabentypik (Auftragsangelegenheiten des Bundes und aufgrund vorkonstitutioneller Reichs- und Landesgesetze einerseits und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung des Landes andererseits) und die damit verbundene unterschiedliche Weisungsquote sowie die kommunale Interessensquote. Qualifizierte Gemeinwohlprüfung, verstärkte gerichtliche Kontrolldichte sowie eine erhöhte gesetzgeberische Begründungs- und Darlegungslast bei Abweichungen von der bisherigen Finanzierungskonzeption kämen hinzu.

Gemeinsamkeiten

Der VerfGH hat demgegenüber betont, daß die Gemeindefinanzierung auch im Bereich der Fremdverwaltungsaufgaben vornehmlich an den Grundsätzen des allgemeinen übergemeindlichen Finanzausgleichs in Art. 79 S. 2 LV orientiert werden müsse, und den Gedanken ei-

nes gesonderten auf Art. 78 Abs. 3 LV beruhenden Fremdverwaltungs-Finanzausgleichs verworfen. Der Landesgesetzgeber sei aufgrund dieser Vorschrift zwar verpflichtet, im Hinblick auf die den Kommunen auferlegten Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung eine Kostenregelung zu treffen. Eine bestimmte Form, Methode, Modalität oder Höhe der Kostendeckung sei dem Gesetzgeber jedoch nicht vorgeschrieben. Die Chance, Art. 78 Abs. 3 LV im Sinne einer speziellen Finanzierungspflicht des Gesetzgebers für den Bereich der Fremdverwaltungsaufgaben zu begreifen, ist dadurch ungenutzt geblieben. Begründet wurde dies vom VerfGH insbesondere mit dem Hinweis darauf, daß die alte Zweiteilung von Selbstverwaltungs- und Fremdverwaltungsaufgaben nach Auffassung des Landesverfassungsgebers auf Dauer überwunden werden sollte.

Bei diesem verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt war es folgerichtig, den Gesetzgeber auch im Bereich der Auftragsaufgaben (lediglich) auf die allgemeinen verfassungsrechtlichen Prinzipien zu verpflichten, die den übergemeindlichen Finanzausgleich in Art. 79 S. 2 LV kennzeichnen. Diese verfassungsrechtlichen Maßstäbe rückten damit in den Mittelpunkt der Prüfung in beiden Verfahrensgruppen. Der Gesetzgeber ist danach verpflichtet, zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten. Dieser soll auf Minderung der Finanzkraftunterschiede der Gemeinden gerichtet sein und unterliegt dem Verbot, willkürliche, unverhältnismäßige und unzumutbare Regelungen zu treffen. Beide Urteilsgruppen haben insoweit hinsichtlich der anzuwendenden verfas-

sungsrechtlichen Maßstäbe des Gemeindefinanzausgleichs denselben Ausgangspunkt und sind im Zusammenhang zu betrachten.

Kursausschläge

Die Entscheidungen des VerfGH sind gleichwohl bei der Anwendung der verfassungsrechtlichen Prüfungskriterien von Unterschieden nicht frei. Insbesondere die Kontrolldichte, also die Intensität der verfassungsgerichtlichen Prüfung, zeigt einige Kursausschläge: Während die Auftragskostenpauschale nach Auffassung des VerfGH die finanzielle Lebensfähigkeit der beschwerdeführenden Gemeinden nicht betrifft, werden die durch die Aufstockung II für einige Gemeinden eingetretenen Verluste als verfassungsrechtlich relevant bezeichnet, obwohl sie nicht selten geringer waren als die Einbußen, die den Gemeinden durch den Wegfall der Auftragskostenpauschale entstanden sind. Den Grund für die Verfassungswidrigkeit der Aufstockung II hat der Gerichtshof allerdings darin gesehen, daß durch diese Gestaltung des Finanzausgleichs eine Übernivellierung bewirkt worden ist, die zu einer ungerechten Verteilung der Finanzmittel geführt hat.

Bemerkenswerte Unterschiedlichkeiten kennzeichnen auch andere Stellen der Urteilsbegründungen. Den Wegfall der Auftragskostenpauschale durfte der Gesetzgeber mit zurückgehenden Steuereinnahmen, einem sehr hohen Schuldeniveau und dem Verlust der Lohnsummensteuer begründen, durch den besonders schwache Gemeinden betroffen worden seien. Die Aufstockung II, die nach den Feststellungen des VerfGH zu einer verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässigen Übernivellierung geführt hat, konnte mit diesen Gesichts-

Bernhard Stüer

Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung

(Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 33) — Von Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stüer, Münster 1980. XXIV/557 Seiten. Kart. 38,— DM. ISBN 3-509-01123-6

„Stüer hat ein erstaunlich preiswertes Handbuch der Verwaltungsreform im kommunalen Bereich vorgelegt, sein fundiertes Werk verdient höchste Anerkennung und weite Verbreitung.“

„Bernhard Stüer, durch zahlreiche einschlägige Veröffentlichungen ausgewiesen, stellt mit dieser Arbeit seine große Sachkenntnis eindrucklich unter Beweis. Das Werk stellt sich als wahrhaft umfassendes Kompendium dar, das Antworten zu den unterschiedlichsten kommunalwissenschaftlichen Fragestellungen liefert. Das Buch kann Gesetzgebern, Ministerialbeamten, Kommunalpolitikern und allen kommunalwissenschaftlich Interessierten als anregende und gewinnbringende Lektüre empfohlen werden.“

Dr. Ernst Pappermann in: Die öffentliche Verwaltung

Verlag Otto Schwartz & Co., 3400 Göttingen

punkten demgegenüber nicht gerechtfertigt werden. Eine derartige Besserstellung einiger Gemeinden sei nicht am Bedarf, sondern an der Steuerkraftmeßzahl orientiert, könne den Lohnsummensteuerverlust nicht kompensieren, sei nicht mit einem Ausgleich der finanziellen Notsituation des Jahres 1983 zu begründen, nicht mit den Gebieten der regionalen Wirtschaftsförderung nach dem Landesentwicklungsbericht 1979 abgestimmt oder als besondere Hilfe für Ausgleichsstockgemeinden anzusehen. Damit treten neben Gemeinwohlorientierung, Gleichbehandlung und Willkürfreiheit auch — zumindest mittelbar über den Gesichtspunkt des sachlich rechtfertigenden Grundes — Gesichtspunkte der Systemgerechtigkeit in den Blickpunkt der verfassungsgerichtlichen Prüfung. Insgesamt erscheint die Kontrolldichte in den Urteilen zur Aufstockung zupackender als in den Entscheidungen zur Auftragskostenpauschale — aber vielleicht lassen sich gewisse Kursaus schläge in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bei der Anwendung abstrakter Prüfungskriterien auf jeweils variierende Einzelfälle gesetzgeberischen Handelns ohnehin nicht vermeiden, wie etwa auch die Entscheidungen zur kommunalen Gebietsreform dokumentiert haben.

Auswirkungen

Die Entscheidungen des VerfGH zur Auftragskostenpauschale und zur Aufstockung setzen allemal Maßstäbe, die in doppelter Hinsicht von Gewicht sind: Einerseits haben die verfassungsrechtlichen Anforderungen, denen der Gesetzgeber bei der Gestaltung des Finanzausgleichs unterliegt, an Konturen gewonnen. Der VerfGH hat dabei sein für andere Bereiche der verfassungsgerichtlichen Kontrolle entwickeltes Prüfungsraster auf die Gemeindefinanzierung übertragen, verfeinert und für eine effektive gerichtliche Kontrolle fruchtbar gemacht. Gemeinwohlorientierung, Gleichbehandlung, Willkürfreiheit, Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit sind dabei wichtige verfassungsrechtliche Maßstäbe, an denen der Gesetzgeber auch bei künftigen Reformen nicht nur im Bereich der Gemeindefinanzierung nicht vorbeigehen kann. Vor allem haben besonders die Entscheidungen zur Aufstockung eine Stärkung der eigenver-

antwortlichen kommunalen Selbstverwaltung bewirkt, an der die Regelungen des Gesetzgebers zu orientieren sind. Eine vielleicht noch größere Bedeutung haben die Urteile auf der anderen Seite natürlich für die Gestaltung der Gemeindefinanzierung selbst, wobei es neben der Rückabwicklung für die Vergangenheit auch um die zukünftige Neugestaltung der Gemeindefinanzierung geht, für die den Entscheidungen wichtige verfassungsrechtliche Vorgaben zu entnehmen sind.

Reparatur

Da die Aufstockung II für verfassungswidrig und die entsprechende gesetzliche Regelung für nichtig erklärt worden ist, bedarf es einer finanziellen Rückabwicklung für die Jahre 1983 bis 1985. Dies gilt nicht nur für die vier Städte, von denen die Verfassungsbeschwerden gegen die Aufstockung erhoben worden sind, sondern auch für alle 31 Städte und Gemeinden, die gegen die Festsetzungsbescheide der Regierungspräsidenten über die Höhe der Schlüsselzuweisungen Widerspruch eingelegt haben. Darüber hinaus stellt sich für den Gesetzgeber die politisch zu entscheidende Frage, ob die Rückabwicklung auf diesen Kreis der Widerspruchsführer begrenzt werden kann oder ob nicht eine durchgreifende Reparatur erforderlich wird. Darin sind auch die Festsetzungen für das Jahr 1985 einzubeziehen, weil auch das Gemeindefinanzierungsgesetz 1985 — obwohl es nicht angefochten worden ist und daher nicht Entscheidungsgegenstand war — an demselben verfassungsrechtlichen Mangel leidet und die darin geregelte Aufstockung II verfassungswidrig ist. Der Gesetzgeber wird daher vor der Frage einer umfassenden Rückabwicklung der Gemeindefinanzierung der letzten drei Jahre stehen. Er könnte dabei bestrebt sein, die verfassungswidrige Aufstockung möglicherweise durch eine verfassungskonforme Regelung zu ersetzen mit dem Ziel, besondere Finanzhilfen für strukturschwache Städte und Gemeinden zu gewähren.

Dabei sind dem Gesetzgeber jedoch Grenzen gesetzt. Zwar ist der Gesetzgeber berechtigt, eine für verfassungswidrig erklärte gesetzliche Vorschrift durch eine verfassungskonforme Neuregelung zu ersetzen. Er hat jedoch dabei den verfassungsrechtlich vorge-

zeichneten Rahmen einzuhalten. Eine rückwirkende Neuauflage der Aufstockung II auch unter einer anderen Bezeichnung oder mit anderen Modalitäten scheidet aus. Auch andere Regelungen, die zu einer Übernivellierung — also zu einer ungerechtfertigten Bevorzugung einzelner Gemeinden auf Kosten anderer Gemeinden — führen, dürften nicht in Betracht kommen. Ob ein in die Vergangenheit reichendes Reparaturgesetz völlig neue Kriterien der Lastenverteilung einführen könnte, erscheint im Hinblick auf den Vertrauensschutz, der gegenüber nachträglichen Entwertungen finanzieller Besitzstände besteht, zweifelhaft. Ohnehin wird man die Gemeinden, die Finanzmittel aus der Aufstockung II erhalten haben, nicht zur Rückzahlung verpflichten können. Ein Reparaturgesetz wird daher einerseits den durch die Aufstockung II begünstigten Gemeinden die für die vergangenen Jahre ausgezahlten Finanzmittel belassen müssen und andererseits den durch die Aufstockung II benachteiligten Gemeinden einen finanziellen Ausgleich zu gewähren haben, wobei eine Größenordnung von über 700 Mio. DM genannt wird. Dieser Mehrbedarf kann durch die bereits abgerechneten Landeshaushalte der vorausgegangenen Jahre nicht mehr nachfinanziert werden, so daß er als Hypothek der Vergangenheit das gegenwärtige und künftige Finanzgebaren des Landes belastet. Die Reparaturfinanzierung sollte dabei dem Grundsatz gerecht werden, daß finanzielle Lasten, die durch ein verfassungswidriges Gesetz entstehen, nicht auf eine einzelne Gruppe — etwa die der Städte und Gemeinden — allein abgewälzt werden, sondern von der Allgemeinheit zu tragen sind. Die Nachfinanzierung sollte daher aus allgemeinen Landesmitteln erfolgen und nicht den Gemeindeanteil des Haushaltes 1986 schmälern.

Zukunftsvorgaben

Auswirkungen haben die Urteile auch für die künftige Gemeindefinanzierung, die dem Gebot der Sicherung kommunaler Entscheidungsfreiheit gerecht zu werden hat. Gemeinwohlorientierung, Gleichbehandlung, Willkürfreiheit, Verhältnismäßigkeit, Zumutbarkeit und Systemgerechtigkeit sind dabei wichtige verfassungsrechtliche Maximen, an denen der kommunale Finanzausgleich

auszurichten ist. Vor allem darf die Gemeindefinanzierung nicht allein nach Gründen politischer Zweckmäßigkeit gestaltet werden. Ein völliger Ausgleich der Finanzkraftunterschiede ist dabei grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig. Die durch die Aufstockung II bewirkte Übernivellierung darf daher auch nicht durch eine Regelung mit vergleichbaren Effekten ersetzt werden. Will der Gesetzgeber eine besondere Finanzhilfe für strukturschwache Städte und Gemeinden gewähren, so hat der VerfGH dafür den Weg der Aufnahme eines besonderen Bedarfsansatzes aufgezeigt, um die Gleichbehandlung aller Gemeinden zu sichern.

Der Gesetzgeber darf bei der Gemeindefinanzierung auch die gemeindlichen Hebesätze einbeziehen. Insbesondere ist er berechtigt, die Steuerkraftmeßzahl nach normativen (fiktiven) Hebesätzen zu bemessen und die Gemeinden dadurch mittelbar zu veranlassen, ihre Hebesätze auf ein bestimmtes Niveau zu erhöhen, wie es

System der bisherigen Schlüsselzuweisungen ist. Auch finden sich in den Entscheidungen des VerfGH gewisse Anhaltspunkte dafür, daß der Gesetzgeber berechtigt sein könnte, finanzielle Zuwendungen davon abhängig zu machen, daß die Gemeinde bestimmte Mindesthebesätze tatsächlich festgesetzt hat. Bei rückwirkenden Regelungen, wie sie § 10 Abs. 2 Gemeindefinanzierungsgesetz 1984 enthalten hat, ist allerdings der rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen, gegen den wegen Fehlens einer Übergangsregelung verstoßen sein kann. Diese Fragen waren Gegenstand weiterer Verfassungsbeschwerden⁴, die sich durch die Entscheidungen des VerfGH zur Nichtigkeit der Aufstockung II in der Hauptsache erledigt haben.

Insbesondere die Rückwirkungsproblematik ist daher weiterhin offen. Gegenüber der bereits in einigen Gemeinden erhobenen Forderung, die gemeindlichen Hebesätze wieder zu senken, ist jedenfalls Vorsicht geboten.

Ausblick

Der VerfGH stand vor der schwierigen Aufgabe, die sich aus der Verfassung ergebenden Maßstäbe für eine an den Belangen der Gemeinden und der Allgemeinheit orientierte Gemeindefinanzierung zu bestimmen und zugleich den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu wahren. Die Entscheidungen des Gerichts setzen Signale nicht nur im Verhältnis zwischen Gesetzgeber und Verfassungsgerichtsbarkeit, sondern vor allem auch für die Neugestaltung der Gemeindefinanzierung selbst, die an den Belangen einer eigenverantwortlichen, kommunalen Selbstverwaltung zu orientieren ist. Die vorliegenden Gemeindefinanzierungsurteile des VerfGH sind daher ein Gewinn für die Selbstverwaltung und leisten ihr einen guten Dienst.

⁴ Es handelt sich um insgesamt vier Verfassungsbeschwerdeverfahren der Städte Rheine – VerfGH 14/84 –, Bad Driburg – VerfGH 15/84 –, Höxter – VerfGH 16/84 – und Kleve – VerfGH 1/85 –.

Bernhard Stür

Bestandsgarantie für die Hauptschule

— Zur Verfassungsmäßigkeit des Gesamtschulgesetzes NW —

Die Einführung der Gesamtschule als Regelschule in NW ist auf erhebliche Widerstände gestoßen. Die Gemeinden stehen dabei vor der kaum löslichen Aufgabe, daß an sie einerseits die Forderung gestellt wird, Gesamtschulen zu errichten, andererseits aber die notwendigen gesetzlichen Vorgaben insbesondere für die Feststellung des Schulbedürfnisses zu fehlen scheinen.

Die vorliegende Schrift ist in Anlehnung an die umfangreiche Stellungnahme entstanden, die der Autor im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens vor dem VerfGH NW erarbeitet hat. Die Arbeit zeigt mit aller Klarheit die verfassungsrechtlichen Mängel und Regelungsdefizite des Gesamtschulgesetzes auf. Zugleich ist sie für die kommunalen Mandatsträger und sonst schulpolitisch Interessierten eine wertvolle Entscheidungs- und Argumentationshilfe.

Kommunalpolitische Vereinigung der CDU NW · Limpertstraße 40 · 4350 Recklinghausen



Die Gemeindefinanzierungsurteile des VerfGH NW

1. Art. 78 Abs. 3 LV ist eine Verfassungsdirektive zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung, soweit den Gemeinden/Gemeindeverbänden öffentliche Aufgaben zur Pflicht gemacht sind.

2. Die Vorschrift verpflichtet den Landesgesetzgeber, im Hinblick auf die den Kommunen auferlegten Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung eine Kostenregelung zu treffen.

3. Art. 78 Abs. 3 LV schreibt weder eine bestimmte Form, Methode oder Modalität der Kostenregelung noch die Höhe der Kostendeckung vor.

4. Der Gesetzgeber hat bei Ausfüllung der Verfassungsdirektive des Art. 78 Abs. 3 LV aber zu beachten: die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung, die Kreditaufnahmegrenze des Art. 83 Satz 2 LV sowie das Verbot, willkürliche, unverhältnismäßige und unzumutbare Regelungen zu treffen.

VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. vom 15.2.1985 — VerfGH 17/83 —*

Zum Sachverhalt:

Nach den alljährlich neu erlassenen Gemeindefinanzierungsgesetzen des Landes Nordrhein-Westfalen erhielten die Kreise, Städte und Gemeinden bis zum Jahr 1982 eine nach der Einwohnerzahl bemessene Zuweisung zu den Kosten der Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Auftragskostenpauschale). In dem Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1983 (GemeindefinanzierungsG — GFG 1983) vom 25. 1. 1983 (GV NW S. 31) ist eine solche Regelung nicht mehr enthalten. Die dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerde hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen:

Die nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerfGHG zulässige Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Das GFG 1983 verletzt die Bf. nicht dadurch in ihrem Selbstverwaltungsrecht, daß es keine Zuweisungen zu den Kosten der Auftragsangelegenheiten und der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 17 GFG 1982) vorsieht.

I. Nach Art. 78 Abs. 3 LV 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 Vorschrift ist eine Verfassungsdirektive zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung, soweit den Gemeinden/Gemeindeverbänden öffentliche Aufgaben zur Pflicht gemacht werden.

1. Art. 78 Abs. 3 LV dient der finanziellen Sicherung der in Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung (vgl. OVG NW, DVBl. 1980, 763 [764]). Dies ergibt sich bereits aus dem systematischen Zusammenhang, nämlich der Integration dieser Vorschrift in den Selbstverwaltungsar-

* Es handelt sich um insgesamt fünf Urteile des VerfGH NW in den Verfassungsbeschwerdeverfahren der Städte Düsseldorf — VerfGH 17/83 —, Grevenbroich — VerfGH 2/84 —, Leverkusen — VerfGH 18/83 —, Krefeld — VerfGH 19/83 — und Wesseling — VerfGH 20/83 —. Vgl. auch Bernhard Stürer, Die Gemeindefinanzierungsurteile des VerfGH NW, StuGR 1985, S. 276 (in diesem Heft).

tikel 78 der LV. Der Sinn von Art. 78 Abs. 3 LV besteht darin, den kommunalen Gebietskörperschaften die finanzielle Grundlage für eine ausreichende, eigenverantwortliche Selbstverwaltungstätigkeit zu erhalten (vgl. OVG NW, aaO., S. 764; *Wixforth*). Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen, Diss. Münster 1962, S. 48 [50]). Art. 78 Abs. 3 LV will verhindern, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände infolge einer Überlastung mit Pflichtaufgaben ihre traditionellen Aufgaben vernachlässigen müssen (vgl. *Geller/Kleinrahm/Fleck*, LV NW, 2. Aufl., Anm. 9 zu Art. 78). Da die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen ohne Erstattung der zusätzlichen Kosten zwangsläufig zu Lasten der Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben geht, 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 den Landesgesetzgeber nicht nur zu prüfen, ob die Selbstverwaltungskörperschaft die neuen Aufgaben aus ihren bisherigen Einnahmequellen abdecken kann oder ob ihr aus diesem Anlaß neue Deckungsmittel zuzuführen sind, sondern auch dazu eine Regelung zu treffen.

Anders als § 54 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (RFAG) vom 23.6.1923 (RGBl. S. 494) i. d. F. des 3. Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichs vom 31. 7. 1938 (RGBl. S. 966) enthält Art. 78 Abs. 3 LV keine bloße Prüfungsverpflichtung. Eine solche restriktive Auslegung würde weder dem Wortlaut noch dem Zweck der Bestimmung gerecht. Wenn „Bestimmungen . . . getroffen“ werden müssen, bedeutet dies eine Pflicht nicht nur zur Prüfung und Überlegung, sondern auch zur Sachregelung (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 24. 2. 1984 — 1 K 2624/82 —, Mitteilungen NWStGB 1984, 220 [221]; *Heidorn*, Finanzzuweisungen und Selbstverwaltungsgarantie, Diss. Münster 1970, S. 105). Dies gilt auch für schon bestehende Kosten. Nur so kann Art. 78 Abs. 3 LV seiner Funktion, die kommunale Selbstverwaltung zu schützen, gerecht werden.

2. Wie die Kostenregelung zu treffen ist, läßt die Verfassung offen. Art. 78 Abs. 3 LV schreibt weder eine bestimmte Form, Methode oder Modalität der Kostenregelung noch die Höhe der Kostendeckung vor.

a) Art. 78 Abs. 3 LV fordert lediglich, die Kostenregelung müsse „gleichzeitig“ erfolgen. Hieraus ergibt sich indessen kein „Junktum“ in dem Sinne, daß die Kostenregelung in demselben Gesetz enthalten sein muß, das eine Aufgabenübertragung enthält. Art. 78 Abs. 3 LV läßt vielmehr die Abgeltung von Kosten für die Übernahme und Durchführung übertragener Aufgaben auch formal von der Übertragungsregelung getrennt im Rahmen des allgemeinen Fi-

nanzausgleichs zu (vgl. OVG NW, aaO., S. 764; *Geller/Kleinrahm/Fleck*, aaO. Anm. 9 zu Art. 78; *Wixforth*, aaO., S. 49; *Heidorn*, aaO. S. 106). Der durch das Wort „gleichzeitig“ geforderte zeitliche Zusammenhang zwischen Verpflichtung zur Aufgabenübernahme und -durchführung einerseits und Kostenregelung andererseits ist regelmäßig auch dann gewahrt, wenn die Kostenregelung in dem auf die Aufgabenübertragung folgenden FAG erfolgt, das in Nordrhein-Westfalen jährlich neu erlassen wird. Wenn Gemeinden oder Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschrift zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, entstehen ihnen nicht unmittelbar beim Erlaß des entsprechenden Gesetzes Kosten, sondern frühestens mit dessen Inkrafttreten; auch liegt der Schwerpunkt der Kostenbelastung für die Gemeinden nicht so sehr im Jahr der Aufgabenübernahme, sondern bei der dauernden Aufgabendurchführung. Zudem erfordert die Frage nach dem Umfang der Ausgleichspflicht des Landes eine Prüfung der Finanzlage der Kommunen. Eine solche Gesamtbetrachtung kann am besten im Rahmen des Finanzausgleichs erfolgen. Eine Abgeltung von Mehrkosten im Rahmen des FAG ist ferner deshalb zweckmäßig, weil dadurch mehrere, an einzelne Aufgabenübertragungen geknüpfte Kostenerstattungen zusammengefaßt und in der Abwicklung vereinfacht werden können.

b) Diese somit auch im Rahmen eines allgemeinen Finanzausgleichs zulässige Kostenregelung muß von Verfassungen wegen innerhalb des FAG nicht gesondert erfolgen.

aa) Das Gericht folgt nicht dem Vortrag, die LV regele zwei nach unterschiedlichen Grundsätzen zu behandelnde und getrennt zu regelnde Arten des Finanzausgleichs, nämlich den allgemeinen Finanzausgleich nach Art. 79 Satz 2 LV, der die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben betreffe, und den speziellen Fremdverwaltungs-Finanzausgleich nach Art. 78 Abs. 3 LV für Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Art. 78 Abs. 3 LV umfaßt vielmehr auch die Auferlegung weisungsfreier Pflichtaufgaben (vgl. *Geller/Kleinrahm/Fleck*, aaO., Anm. 8 zu Art. 78 LV; *Vogels*, LV NW, Anm. 4 zu Art. 78; *Maksowitz*, DVBl. 1984, 1044 [1047 f.]; *Henneke*, Städte- und Gemeinderat 1984, 254 [256]). Denn Art. 78 Abs. 3 LV regelt die Verpflichtung zur Übernahme und Durchführung „bestimmter öffentlicher Aufgaben“. Dieser umfassende, nicht auf eine Aufgabenart beschränkte Wortlaut erfaßt auch die nicht weisungsgebundenen Pflichtaufgaben. Die Aufspaltung der Pflichtaufgaben in weisungsfreie und weisungsgebundene erfolgt erst in Art. 78 Abs. 4 LV. Schließlich spricht auch der dargelegte Zweck des Art. 78 Abs. 3 LV für eine Einbeziehung der weisungs-

freien Pflichtaufgaben. Denn auch wenn den Kommunen derartige Aufgaben auferlegt werden, kann sich eine Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung dadurch ergeben, daß gemeindliche Mittel gebunden werden, die für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden nicht mehr zur Verfügung stehen.

bb) Eine verfassungsrechtliche Pflicht, Kosten i. S. des Art. 78 Abs. 3 LV im Rahmen des FAG gesondert abzugelten, läßt sich auch nicht damit begründen, die LV habe die Kostenregelungspflicht nach Art. 78 Abs. 3 LV gerade nicht einfach in den Finanzausgleich nach Art. 79 Satz 2 LV einbezogen, sondern unabhängig von diesem — und vor ihm — in einer besonderen Vorschrift angeordnet. Die systematische Stellung des Art. 78 Abs. 3 LV belegt zwar dessen enge Verbindung zur Selbstverwaltungsgarantie (Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV), begründet aber kein Gebot der gesonderten Abgeltung der genannten Mehrkosten. Der Zusammenhang von Art. 79 LV und Art. 78 LV besteht im übrigen darin, daß Art. 79 LV den bereits durch Art. 78 LV geschützten Grundsatz der kommunalen Finanzautonomie spezialisiert und zwei der Einnahmequellen sicherstellt, aus denen der kommunale Finanzbedarf gedeckt werden kann (vgl. VerfGH NW, OVG 19, 297 [307]).

cc) Die Praxis, die Mittel für die Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nicht gesondert auszuweisen, sondern völlig im Finanzausgleich aufgehen zu lassen, läßt zwar den Umfang der Beteiligung des Landes an den Kosten für diese Aufgaben nicht erkennen und kann die Gefahr bergen, daß das Land Lasten durch Aufgabenübertragung auf die kommunalen Körperschaften abwälzt und diese finanziell überfordert. Verfassungswidrig ist eine solche Regelung indes nicht, solange den kommunalen Körperschaften insgesamt noch hinreichende Mittel zur eigenverantwortlichen Verwendung bleiben. Denn den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist verfassungsrechtlich eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung aller ihrer Aufgaben nur als Gesamtvolumen gewährleistet (vgl. VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 1978, 802 ff.; Bay. VerfGH, BayVGHE 12 II, 48 [55]; OVG NW, aaO., S. 764; *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl., S. 422, II S. 1152 f.). Dazu ist es aber unerheblich, ob die Aufgabenbelastung aus Selbstverwaltungsangelegenheiten oder Weisungsangelegenheiten herrührt; entscheidend ist allein, daß die ihnen insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben ausreichen.

3. Der Gesetzgeber ist bei der Kostenregelung auch nicht durch das Prinzip der Konnexität der Ausgabenverantwortung mit der Ausgabenverantwortung gebunden, das in Art. 104 a GG normiert ist.

Gemeinden und Kreise sind — im Gegensatz zu Bund und Ländern — Gebietskörperschaften ohne Staatsqualität; sie sind in die Länder inkorporiert. Dieser Einbeziehung würde eine Heranziehung des Konnexitätsprinzips nicht gerecht (vgl. VerfGH Rh.-Pf., aaO., S. 804). Zudem hat Art. 104 a GG nur die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern neu festgelegt, die Regelung des Innenverhältnisses zwischen dem jeweiligen Bundesland und den ihm angehörenden Gebietskörperschaften dagegen dem Landesrecht überlassen. Schließlich hat sich der Landesverfassungsgeber dazu bekannt, daß „Auftragsangelegenheiten an sich auch Selbstverwaltungsangelegenheiten sind“, die „auf die Dauer gesehen überhaupt durch Pflichtaufgaben abzulösen“ seien; er ist ferner davon ausgegangen, auch die weisungsgebundenen Pflichtaufgaben seien „ihrer Natur nach, nach der neuen Auffassung, Selbstverwaltungsaufgaben“ (vgl. LT NW, Verfassungsausschuß, 35. Sitzung am 27. 1. 1950, 154 A). Mit diesen Vorstellungen des Verfassungsgebers, alle bisherigen Auftragsangelegenheiten sollten auf die Dauer durch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben abgelöst werden, und seinem hier deutlich zum Ausdruck gebrachten Willen, die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nicht mehr als Auftrags-, sondern als kommunale Angelegenheiten behandelt zu wissen, läßt sich ein Verständnis dieser Aufgaben als „Fremdverwaltungsaufgaben“ und damit eine Heranziehung des Konnexitätsprinzips nicht vereinbaren.

II. Gleichwohl ist der Gesetzgeber in der Finanzierungsregelung nicht schlechthin frei. Sein Spielraum ist durch Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV sowie durch Art. 78 Abs. 3 LV verfassungsrechtlich eingeschränkt. Die Kostenregelung muß den Vorgaben der LV entsprechen. Deshalb hat der Gesetzgeber bei der Ausfüllung der Verfassungsdirektive des Art. 78 Abs. 3 LV jedenfalls zu beachten: die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG), die Kreditaufnahmegrenze des Art. 83 Satz 2 LV sowie das Verbot, willkürliche, unverhältnismäßige und unzumutbare Regelungen zu treffen.

Verfassungsrechtlich ist nicht zu beanstanden, daß das GFG 1983 keine Zuweisungen zu den Kosten der Auftragsangelegenheiten und der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 17 GFG 1982) vorsieht; insbesondere sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausfüllung der Verfassungsdirektive des Art. 78 Abs. 3 LV gewahrt.

1. Durch das Fehlen der Auftragskostenpauschale im GFG 1983 wird die Bf. in ihrem Selbstverwaltungsrecht nach Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG), das eine angemessene finanzielle Grundausstattung bedingt, nicht verletzt.

Die Bf. hat nicht dargetan, daß sie durch das Fehlen der Auftragskostenpauschale im GFG 1983 „in ihrer Lebensfähigkeit... in finanzieller Hinsicht“ (vgl. Art. 115 c Abs. 3 GG) betroffen wurde, daß sie „ihre verfassungsrechtlich oder gesetzlich obliegenden Aufgaben nicht mehr erfüllen“ (vgl. *Stern*, aaO., S. 422) konnte, daß „für eine sinnvolle Betätigung der Selbstverwaltung keine finanzielle Grundlage mehr“ (vgl. VerfGH Rh.-Pf., aaO., S. 805) blieb oder daß „die Finanzkraft der Gemeinden entscheidend geschwächt und die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 78 LV ausgehöhlt“ (vgl. VerfGH NW, OVG 19, 279 [306]) wurde. Hierfür besteht bei den gegenwärtigen Verhältnissen angesichts der finanziellen Größenordnungen kein hinreichender Anhaltspunkt. Die der Bf. nach ihrem Vortrag entstandenen ungedeckten Kosten für Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (89 Mio.DM) belaufen sich nur auf 4,5 % ihrer haushaltsplanmäßigen Einnahmen des Verwaltungshaushalts (1991 Mio.DM) und auf 3,1 % ihrer Gesamteinnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts (2866 Mio.DM). Die im Jahr 1982 der Bf. gewährte Auftragskostenpauschale (31,4 Mio.DM) macht lediglich 1,6% der haushaltsplanmäßigen Einnahmen des Verwaltungshaushalts des Jahres 1983 und 1,1% der entsprechenden Gesamteinnahmen aus. In der verfassungsgerichtlichen Rspr. wird eine unangemessene Einschränkung der Dispositionsmöglichkeiten im Selbstverwaltungsbereich bei ungedeckten Aufwendungen einer Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich in Höhe von knapp 4 % der Gesamteinnahmen verneint (vgl. VerfGH Rh.-Pf., aaO., S. 806). Ferner besagt diese Rspr., es bedürfe keiner weiteren Erörterung, daß eine Verminderung von Haushaltsmitteln in Höhe von 1 bis 2,5% nicht dazu angetan sei, die Finanzlage auch finanzschwächerer Gemeinden derartig zu beeinträchtigen, daß dies zu einer Lahmlegung oder Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts führen würde (vgl. StGH Bad.-Würt., ESVG 22, 202 [208]).

Für den Bereich des Länderfinanzausgleichs ist dargelegt, die Leistungsfähigkeit eines gebenden Landes werde bei einem aufzubringenden Betrag in Höhe von 7,16% seiner Gesamtausgabe nicht entscheidend geschwächt (vgl. BVerfGE 1, 117 [131]).

2. Im GFG 1983 fehlt eine Auftragskostenpauschale nach der Gesetzesbegründung u. a. deshalb, weil auch im Steuerverbund eine Verminderung der Zuweisungen im nicht investiven Bereich (allgemeine Finanzzuweisungen, Auftragskostenpauschale) zugunsten einer Erhöhung des investiven Anteils (Zweckzuweisungen, Investitionskostenpauschale) im Hinblick auf Art. 83 LV erforderlich sei (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, aaO., S. 34).

Die Berücksichtigung des Art. 83 Satz 2 LV, wonach die Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts i. d. R. nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden dürfen, ist geboten.

Die Nettokreditermächtigung des Landes für das Haushaltsjahr 1983 lag, wie die Landesregierung unwidersprochen vorgebracht hat, über der Regelgrenze des Art. 83 Satz 2 LV. Der Einwand, die hohe Kreditfinanzierungsquote des Landeshaushalts stehe nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich und dürfe insoweit nicht auf die Gemeinden zu deren Nachteil überwältigt werden, verkennt die Stellung der Gemeinden im System des Finanzausgleichs. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind mit Bund und Ländern in einem gemeinsamen Finanzverbund zusammengeschlossen, so daß die Aufgaben und Belange der übrigen Mitglieder des Finanzverbundes zu berücksichtigen sind (vgl. VerfGH Rh.-Pf., aaO., S. 802 f.; OVG NW, aaO., S. 764). Daß der Gesetzgeber seinen „weiten Spielraum für die Gestaltung des Finanzausgleichs“ (vgl. BVerfGE 23, 353 [369]) überschritten hätte, ist nicht ersichtlich.

3. Es liegt auch kein Verstoß gegen das Willkürverbot vor. Wie von der Landesregierung im einzelnen — unwidersprochen — vorgebracht worden ist und wie auch die mündliche Verhandlung ergeben hat, bestand bei Schaffung des GFG 1983 folgende Situation: Das Land mußte sich bei zurückgehenden Steuereinnahmen und bereits sehr hohem Schuldenniveau um eine Einschränkung seiner hohen Kreditaufnahme bei gleichzeitiger Beibehaltung der Investitionsquote bemühen. Die gemeindlichen Steuern waren ebenfalls rückläufig. Zusätzlich verloren viele Gemeinden mit Ablauf des Jahres 1982 die vorübergehend bereitgestellten Ausgleichsmittel für den Verlust der durch Bundesgesetz aufgehobenen Lohnsummensteuer, was besonders die steuerschwachen Gemeinden traf.

In dieser besonderen Situation hat der Gesetzgeber des GFG 1983, wie aus den Gesetzesmaterialien, insbesondere der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung (aaO., S. 33 ff.), hervorgeht, im Hinblick auf das Fehlen einer Auftragskostenpauschale im GFG 1983 die Interessen des Landes auf der einen und die der Kommunen auf der anderen Seite sowie — interkommunal — der steuerstarken Gemeinden einerseits und der steuerschwachen Gemeinden andererseits gegeneinander abgewogen, ohne daß ein Anhaltspunkt für Willkür gegeben ist. Dies gilt insbesondere für die Abwägung zugunsten der finanzschwächeren Kommunen (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, aaO., S. 34 f.).

a) Die von Art. 78 Abs. 3 LV geforderte Kostenregelung muß der Finanzsituation der Gemeinden insgesamt („die“ Gemeinden) gerecht werden. Einerseits besteht das Interesse der überdurchschnittlich finanzstarken Gemeinden, gesondert ausgewiesene Zuweisungen zu den Kosten der Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nach der effektiven Einwohnerzahl (Kopfbeträge) zu erhalten. Sie erlangen nur auf diesem Wege vom Land allgemeine Zuweisungen (vgl. *Pagenkopf*, Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, S. 112). Andererseits hindert eine die Finanzkraft der empfangsberechtigten Gemeinde unberücksichtigt lassende gesonderte Kostenerstattung den Gesetzgeber, einen Ausgleich im finanziellen Leistungsgefälle zwischen Gemeinden dadurch — zulässigerweise — herbeizuführen, daß finanzstarke Gemeinden mit eigenen Einnahmen an den Kosten der Auftragsverwaltung beteiligt werden (vgl. *VerfGH Rh.-Pf.*, aaO., S. 804; *OVG NW*, aaO., S. 764). Gerade diesem Gesichtspunkt aber kam bei Schaffung des GFG 1983 angesichts der gegebenen Situation besondere Bedeutung zu.

b) Der Einwand der Bf. geht fehl, der Gesichtspunkt einer besseren Lastenverteilung zu Gunsten der finanziell schwächeren Gemeinden könne nicht als Rechtfertigung dienen, weil das Fehlen der Auftragskostenpauschale „angesichts anderer, zusätzlicher Nivellierungen durch das GFG 1983 sowie weiteren Regelungen“ eine ihr gegenüber verfassungswidrige „Übernivellierung“ der im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie geschützten Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden bewirke.

Die Bf. greift mit ihrer Verfassungsbeschwerde ausschließlich das Fehlen einer Auftragskostenpauschale im GFG 1983 an. Nur hierauf hat sich die verfassungsgerichtliche Prüfung zu erstrecken. Es kommt darauf an, ob „gerade dadurch“ die allgemeine Finanzausstattung der Gemeinden insgesamt unangemessen verkürzt wird (vgl. *VerfGH Rh.-Pf.*, aaO., S. 805). Entscheidend ist dabei zwar, wie sich die beanstandete Maßnahme „im ganzen und im Gesamtgefüge auswirkt“ (vgl. *BVerfGE* 23, 353 [368]); doch Anknüpfungspunkt der verfassungsgerichtlichen Überprüfung bleibt die jeweilige Maßnahme.

Allein durch das Fehlen einer Auftragskostenpauschale, die mit zuletzt insgesamt 817 Mio. DM nur 9,5 % der Zuweisungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem GFG 1982 aus dem *allgemeinen Steuerverbund* (8569 Mio. DM) und nur 6,1 % der im Jahr 1982 insgesamt an die Gemeinden und Gemeindeverbände gewährten Zuweisungen (13 470 Mio. DM) ausmachte, ist keine „Übernivellierung“ entstanden. Dies behauptet auch

die Bf. selbst nicht. Ob andere Regelungen des GFG 1983, insbesondere die sog. Aufstockung II (§ 10 Satz 2 GFG 1983), zu einer solchen „Übernivellierung“ führen, bedarf in diesem Verfahren keiner Erörterung.

c) Der vom Gesetzgeber vorgenommene Abwägung kann ferner nicht entgegengehalten werden, das GFG 1983 führe dazu, daß diejenigen Gemeinden, die wegen ihrer hohen Steuerkraft keine Schlüsselzuweisung erhalten (§ 10 Satz 3 GFG 1983), damit nicht nur keine gesonderte, sondern überhaupt keine Kostenerstattung für Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bekommen. Dieser Einwand ist schon vom Tatsächlichen her nicht gerechtfertigt. Denn auch die besonders steuerstarken Gemeinden sind nicht völlig vom Kostenersatz ausgeschlossen. Auch sie erhalten für die Durchführung von Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung — wenn auch außerhalb des allgemeinen Steuerverbundes — nach wie vor Mittel, etwa nach Maßgabe des Landeshaushaltsplans (§ 28 GFG 1983) oder kraft besonderer gesetzlicher Regelung. Die Bf. hat selbst vorgetragen, insoweit 10,6 Mio. DM an Zuweisungen erhalten zu haben.

Im übrigen verbietet Art. 78 Abs. 3 LV — wie dargelegt — es nicht, bei der Abgeltung entsprechender Kosten die Steuerstärke der jeweiligen empfangsberechtigten Gemeinde zu berücksichtigen. Wenn der Gesetzgeber hinsichtlich der bisher für die Auftragskostenpauschale vorgesehenen Mittel teilweise vom vertikalen zum horizontalen Finanzausgleich übergegangen ist und bei der Verteilung dieser Mittel, wie es dem Wesen des horizontalen Finanzausgleichs entspricht, Steuerkraft und Bedarfsmerkmale der einzelnen Gemeinden zugrunde legt, hat er hierbei dem Sinn der Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV sowie Art. 78 Abs. 3 LV entsprechend darauf Rücksicht genommen, daß jede Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel erhält. Da für die finanzstärkeren Gemeinden eine Pflicht besteht, den schwächeren Hilfe zu leisten, ist es nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber bei der Verteilung dieser Mittel den finanzstärkeren Gemeinden weniger zuteilt oder sie von der Zuteilung überhaupt ausschließt und dafür den schwächeren Gemeinden eine größere Zuteilung zukommen läßt (vgl. *OVG NW*, *OVGE* 12, 86 [102]).

4. Durch das Fehlen einer Auftragskostenpauschale im GFG 1983 wurde die im Vergleich zu anderen Gemeinden besonders steuerstarke Bf. nicht übermäßig oder unzumutbar belastet.

Der durch das Fehlen der Auftragskostenpauschale verursachte Einnahmeausfall in Höhe von 1,6 % der Einnahmen des

Verwaltungshaushalts war gering. Er hätte, wie die Bf. selbst dargelegt hat, durch eine Erhöhung der Realsteuerhebesätze aufgefangen werden können. Einer solchen Erhöhung stand nicht die gemeindliche Finanzhoheit entgegen. Die Gemeinden sind bei der Festsetzung der Hebesätze nicht völlig frei; es ist ihnen nicht gewährleistet, daß sie ihre Entscheidungen nur nach ihren Interessen und ohne Rücksicht auf ihre Stellung innerhalb des gesamtstaatlichen Finanzausgleichs treffen können (vgl. *BVerfGE* 23, 353 [371]). Deshalb kann darin, daß das Fehlen der Auftragskostenpauschale besonders steuerstarke Gemeinden wie die Bf. möglicherweise zur Festsetzung von höheren als ihnen genehmen Hebesätzen veranlaßt, eine Beeinträchtigung der Finanzhoheit nicht gesehen werden.

III. Schließlich ist auch der bei Eingriffen in die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie zu berücksichtigende rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes (vgl. *VerfGH Rh.-Pf.*, *NVwZ* 1982, 614 [618]; *Stern*, aaO., S. 415, 831 ff.), gegen den hier wegen des Fehlens einer Übergangsregelung in GFG 1983 verstoßen worden sein könnte (vgl. *VerfGH NW*, *NVwZ* 1984, 95 [96]), nicht verletzt.

Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, daß das GFG 1983 wie die vorangegangenen FAGE eine Auftragskostenpauschale gewähren würde, bestand nicht. Der Finanzausgleich ist „dauernden Experimenten ausgesetzt“ (vgl. *BVerfGE* 23, 353 [367]), er „unterliegt wesensmäßig einem Wandel“ (vgl. *Bay. VerfGH*, *Bay VGHE* 12 II, 48 [56]) und die „den Gemeinden im Finanzausgleich eingeräumten Rechtsstellungen stehen stets unter dem Vorbehalt künftiger Änderung“ (vgl. *OVG NW*, *OVGE* 12, 86 [105]). Die Notwendigkeit steter Anpassung der FAGE an wechselnde Verhältnisse zeigt sich gerade in Nordrhein-Westfalen, wo diese alljährlich neu erlassen werden. Zudem kann die Forderung nach einer angemessenen Übergangsregelung nur bei verfassungsrechtlich geschützten Besitzständen erhoben werden (vgl. *Stern*, aaO., S. 836 f.). Eine solche Rechtsposition wurde hier aber nicht angetastet. Den Gemeinden steht kein Anspruch auf Fortbestand einer einzelnen Position des Finanzausgleichs zu. Verfassungsrechtlich garantiert ist ihnen nur eine angemessene Finanzausstattung; bestimmte Finanzierungsmodalitäten werden von der Garantie — wie dargelegt — nicht erfaßt. Schließlich war das Fehlen der Auftragskostenpauschale bereits im Gesetzentwurf vom 1. September 1982, also geraume Zeit vor Erlass der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 1983 vom 17. März 1983, vorgesehen, so daß die Beschwerdeführerin die Möglichkeit hatte, sich rechtzeitig auf die Neuregelung mit ihren nicht übermäßig einschneidenden finanziellen Auswirkungen einzustellen.

Städte- und Gemeinderat 8/1985

1. Art. 79 S. 2 LV i. V. m. Art. 78 LV und dem Gleichheitssatz verpflichtet das Land zu einem übergemeindlichen Finanzausgleich, der die kommunale Selbstverwaltungsgarantie sichern soll, auf Minderung der Finanzkraftunterschiede der Gemeinde gerichtet ist und nicht willkürlich geregelt sein darf.

2. Der Gesetzgeber darf den Finanzausgleich nicht allein nach Gründen politischer Zweckmäßigkeit gestalten und von Gemeinde zu Gemeinde bestehende Finanzkraftunterschiede nicht ohne weiteres nivellieren.

3. Die sog. Aufstockung I, wonach die Gemeinden als Schlüsselzuweisungen mindestens soviel erhalten, daß die Steuerkraftmeßzahl und die Schlüsselzuweisungen zusammen 90 % der Bedarfsmeßzahl erreichen, genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen. Sie führt nicht zu einer völligen Nivellierung der gemeindlichen Finanzausstattung.

4. Die sog. Aufstockung II, wonach Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl je Einwohner vom Durchschnitt der Gemeindegrößenklasse nach unten abweicht, über die Sockelgarantie von 90 % hinaus Schlüsselzuweisungen bis zu 91 und 95 % der Bedarfsmeßzahl erhalten, ist verfassungswidrig. Sie ist mit Art. 78, 79 LV i. V. m. dem Gleichheitssatz nicht vereinbar, weil sie die von ihr erfaßten Gemeinden ohne verfassungsrechtlich gerechtfertigten Grund durch Übernivellierung besserstellt als andere Gemeinden.

VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 19. 7. 1985 — VerfGH 11/84 —*.

Zum Sachverhalt:

Gegenstand des Verfahrens ist die Verteilungsregelung für die Schlüsselzuweisungen, die die Gemeinden nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1983 erhalten haben.

I.

Die Gemeinden erhalten für die Erfüllung ihrer Aufgaben vom Land aufgrund der alljährlich neu erlassenen Gemeindefinanzierungsgesetze zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen u. a. sog. Schlüsselzuweisungen. Zur Verteilung dieser allgemeinen, nicht zweckgebundenen Zuweisungen wird für jede Gemeinde eine Bedarfsmeßzahl und eine Steuerkraftmeßzahl ge-

bildet. Die Bedarfsmeßzahl soll die durchschnittliche Aufgabenbelastung, die Steuerkraftmeßzahl die eigene Steuerkraft der betreffenden Gemeinde ausdrücken.

Bis zum Jahr 1982 erhielten die Gemeinden als Schlüsselzuweisung die Hälfte des Unterschiedsbetrages zwischen der Bedarfsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl, mindestens jedoch soviel, daß die Steuerkraftmeßzahl und die Schlüsselzuweisung zusammen 90 % der Bedarfsmeßzahl erreichten (sog. Aufstockung I). War die Steuerkraftmeßzahl höher als die Bedarfsmeßzahl, wurde keine Schlüsselzuweisung gewährt.

Diese Verteilungsregelung wurde in dem Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1983 (Gemeindefinanzierungsgesetz — GFG 1983) vom 25. Januar 1983 (GV NW 31) durch die Einführung der sog. Aufstockung II dahin abgeändert, daß bei bestimmten Gemeinden der Unterschied zwischen der Bedarfsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl nicht lediglich auf 90 %, sondern auf einen Prozentsatz ausgeglichen wurde, der zwischen 91 und 95 % der Bedarfsmeßzahl liegt. § 10 erhielt folgenden Wortlaut:

Die Gemeinde erhält die Hälfte des Unterschiedsbetrages zwischen der Bedarfsmeßzahl (§ 8) und der Steuerkraftmeßzahl (§ 9) als Schlüsselzuweisung, mindestens jedoch soviel, daß die Steuerkraftmeßzahl und die Schlüsselzuweisung zusammen 90 vom Hundert der Bedarfsmeßzahl erreichen. Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl (§ 9) je Einwohner um mehr als 1 vom Hundert unter dem Durchschnitt der Steuerkraftmeßzahl je Einwohner der jeweiligen Größenklasse nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 liegt, erhalten als Schlüsselzuweisung soviel, daß die Steuerkraftmeßzahl und die Schlüsselzuweisung zusammen bis zu 95 vom Hundert der Bedarfsmeßzahl erreichen, und zwar nach folgender Staffel:

bei Abweichung der Steuerkraftmeßzahl je Einwohner vom Durchschnitt der Größenklasse um	Steuerkraftmeßzahl und Schlüsselzuweisung . . . vom Hundert der Bedarfsmeßzahl
mehr als 1 bis 2 vom Hundert	91
mehr als 2 bis 3 vom Hundert	92
mehr als 3 bis 4 vom Hundert	93
mehr als 4 bis 5 vom Hundert	94
mehr als 5 vom Hundert	95

Ist die Steuerkraftmeßzahl höher als die Bedarfsmeßzahl, erhält die Gemeinde keine Schlüsselzuweisung.

II.

1. Mit der am 30. Dezember 1983 erbobenen Verfassungsbeschwerde macht die

Beschwerdeführerin geltend, sie werde sowohl durch die Aufstockung I als auch durch die Aufstockung II in ihrem Recht auf Selbstverwaltung verletzt.

Sie beantragt,

festzustellen, daß § 10 Satz 1, 2. Halbsatz und Satz 2 des GFG 1983 mit der Landesverfassung unvereinbar und daher nichtig sind.

Zur Begründung verweist die Beschwerdeführerin im wesentlichen auf ein Gutachten ihres Verfahrensbevollmächtigten. Dieses kommt zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen:

Die Aufstockung I in § 10 Satz 1 GFG 1983 stelle keine Ausnahmeregelung für die ärmsten Gemeinden dar, entfalte vielmehr Wirksamkeit für über 92 % der Gemeinden und sei deshalb mit der Garantie kommunaler Selbstverwaltung, mit dem Gleichheitssatz sowie dem Gebot der Systemgerechtigkeit kaum zu vereinbaren.

Die Aufstockung II führe zu einer Übernivellierung der Finanzausstattung finanzschwacher Gemeinden, ohne von dem Gebot der Sicherung einer finanziellen Mindestausstattung gerade dieser Gemeinden gedeckt zu sein. Diese Regelung verstoße gegen die Garantie kommunaler Selbstverwaltung und die mit einem Finanzausgleich legitimerweise zu verfolgende Zielsetzung, die ihre Grenze im sog. Nivellierungsverbot finde, da der Wille der Gemeinden zur Steigerung der eigenen Steuerkraft „bestraft“ und damit gebrochen werde. Sie verstoße ferner gegen das Willkürverbot und das Gebot der Systemgerechtigkeit, weil entgegen dem erklärten Willen des Gesetzgebers nicht den besonders finanzschwachen Gemeinden zu Lasten der finanzstarken geholfen werde, sondern innerhalb der Gruppe der bisher als finanzschwach geltenden Gemeinden eine Teilgruppe zu Lasten einer anderen Teilgruppe bevorzugt werde, die besonders steuerstarken Gemeinden hingegen von Belastungen frei blieben.

Ein weiterer Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit sei darin zu erblicken, daß bei den Aufstockung II-Gemeinden von einem besonderen Bedarf ausgegangen werde, der systemwidrig nicht Eingang in die Bedarfsmeßzahl gefunden habe, sondern über den Indikator „Steuerkraft“ erfaßt werden solle.

Auch die Art der Ermittlung der von der Aufstockung II erfaßten Gemeinden sei mit der Verfassung nicht zu vereinbaren.

* Nicht amtlicher Leitsatz. Es handelt sich um insgesamt 8 Urteile des VerfGH NW in den Verfassungsbeschwerdeverfahren der Städte Bonn, — VerfGH 24/83 und 19/84 —, Krefeld, VerfGH 11/84 und 18/84 —, Münster, VerfGH 22/83 und 17/84 —, und Solingen — VerfGH 23/83 und 12/84 — zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1983 und 1984. Die Städte Krefeld und Münster hatten die Verfassungswidrigkeit auch der Aufstockung I behauptet, während Bonn und Solingen nur die Verfassungswidrigkeit der Aufstockung II gerügt hatten. Vgl. auch Bernhard Stier, Die Gemeindefinanzierungsurteile des VerfGH NW, StuGR 1985, S. 276 (in diesem Heft).

2. Der Landtag, dem Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden ist, hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung ist dem Vorbringen der Beschwerdeführerin entgegengetreten. Zur Aufstockung II hat sie ein Gutachten von Prof. Dr. Frido Wagener vorgelegt und zum Gegenstand ihres Sachvortrages gemacht. Darin ist zusammenfassend im wesentlichen ausgeführt:

Der Aufstockung II liege das Motiv zugrunde, der Mehrzahl der besonders „armen“ Gemeinden zu einer halbwegs auskömmlichen Finanzgrundlage zu verhelfen. Das Ziel sei es gewesen, möglichst zahlreichen Ausgleichsstockgemeinden (§ 17 Abs. 2 GFG 1983) und möglichst vielen durch den Wegfall der Lohnsummensteuer „geschädigten“ Gemeinden durch relativ höhere Schlüsselzuweisungen zu helfen. Dabei sei zu berücksichtigen gewesen, daß die Gesamtmittel für die Gemeinden gesenkt worden seien. Die schließlich gefundenen Schlüsselmerkmale seien nicht dogmatisch-abstrakt festgelegt worden, sondern aufgrund zahlreicher Proberechnungen vom gewünschten Ergebnis her gestaltet worden. Der Gesetzgeber habe gewußt, welche Gemeinden bevorzugt und welche benachteiligt sein würden.

Durch die Aufstockung II sei nichts Ungleiches willkürlich gleich oder nichts Gleiches willkürlich ungleich behandelt worden. Ein überproportionaler Ausgleich habe nicht stattgefunden. Durch die Aufstockung II sei die besondere finanzielle Notsituation der steuerschwachen und sonst benachteiligten Gemeinden nachvollziehbar und vom Ergebnis her „vernünftig“ gemildert worden. Die dabei erreichte „Treffsicherheit“ sei für eine generelle und typisierende Regelung des Gesetzgebers unverhältnismäßig hoch.

Allein richtig sei die Betrachtung aller Finanzbeziehungen zwischen Bund, Land und Gemeinden, soweit sie sich auf die Gemeindeebene bezögen. Ob die Finanzen einer Gemeinde überhaupt nicht, weitgehend, voll oder über-„nivelliert“ seien, hänge heute weitgehend davon ab, welche Möglichkeiten die Gemeinde habe, zweckgebundene Zuschüsse des Landes oder des Bundes zu erhalten.

Es sei der Beschwerdeführerin nicht gelungen, ein verfassungsrechtliches Verbot einer „Nivellierung“ oder „Übernivellierung“ im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleichs durch Auslegung zu begründen. Die finanzwissenschaftlichen Forderungen und Bedenken systematischer Art seien lediglich Material für eine grundlegende Neukonstruktion des kommunalen Finanzausgleichs. Im Stadium der Diskussion einer zweiten kommunalen Steuerreform könne die gegenwärtige Ultrakomplexität des kommunalen Finanzausgleichs und des Zweckzuwendungswezens nicht beseitigt werden.

Die Landesregierung hat ferner eine Stellungnahme des Innenministers über die Haushalts- und Finanzlage der Beschwerdeführerin, einen Auszug aus einer Dokumentation über den Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1979 bis 1984 sowie im Rahmen der Beantwortung einer Aufklärungsverfügung weitere Unterlagen vorgelegt.

Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten im übrigen wird auf die Akten Bezug genommen.

Aus den Gründen:

I. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

1. Nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 Abs. 1 VerfGHG können Gemeinden Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, daß Landesrecht die Vorschriften der Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzt. Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung geltend. Sie ist durch § 10 Satz 2 GFG 1983 auch unmittelbar betroffen, obwohl sie nicht Adressat dieser Vorschrift ist. Durch die Begünstigung, die § 10 Satz 2 GFG 1983 den von dieser Vorschrift erfaßten Gemeinden (Aufstockung II – Gemeinden) gewährt, wird die Beschwerdeführerin als nicht anspruchsberechtigte Gemeinde belastet. Denn durch § 10 Satz 2 GFG 1983 wird die für die einfache Schlüsselzuweisung sowie für die Aufstockung I (§ 10 Satz 1 GFG 1983) zur Verfügung stehende Finanzmasse verringert. Ohne eine Aufnahme des § 10 Satz 2 in das GFG 1983 wären auf die Beschwerdeführerin 6,9 Mio. DM mehr an Schlüsselzuweisungen entfallen.

2. Die Verfassungsbeschwerde ist binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten (§ 50 Abs. 2 VerfGHG) des GFG 1983 erhoben worden. Daß § 10 GFG 1983 mittlerweile infolge Zeitablaufs außer Kraft getreten ist, steht einer Entscheidung über seine Verfassungsmäßigkeit nicht entgegen. Eine Verfassungsbeschwerde ist auch gegen eine gesetzliche Regelung möglich, die nach ihrem Außerkrafttreten noch Rechtswirkungen zu äußern vermag (vgl. *Schmidt-Bleibtreu*, in *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer*, BVerfGG, Rdn. 91 zu § 90). Dies ist hier der Fall, weil durch das Außerkrafttreten ein in § 10 GFG 1983 etwa liegender Verfassungsverstoß nicht beseitigt worden wäre (vgl. auch BVerfGE 2, 237 [242]; 3, 162 [170 f.]).

II. Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, soweit die Beschwerdeführerin sich gegen § 10 Satz 2 GFG 1983 (Aufstockung II) wendet. Unbegründet ist sie, soweit die Verfassungswidrigkeit des § 10 Satz 1, 2. Halbsatz GFG 1983 (Aufstockung I) geltend gemacht wird.

1. Artikel 79 Satz 2 LV i. V. m. Art. 78 LV und dem Gleichheitssatz verpflichtet das

Land zu einem übergemeindlichen Finanzausgleich, der die kommunale Selbstverwaltung sichern soll, auf Minderung der Finanzkraftunterschiede der Gemeinden gerichtet ist und nicht willkürlich geregelt sein darf.

a) Nach Art. 79 Satz 2 LV ist das Land verpflichtet, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.

Diese Vorschrift muß im Zusammenhang mit dem den Gemeinden durch Art. 78 Abs. 1 u. Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleisteten Recht der Selbstverwaltung gesehen und gewertet werden. Das Recht der Gemeinden, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, schließt zwangsläufig die Bereitstellung der hierfür erforderlichen Finanzmittel ein. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung wäre nicht beachtet, wenn den Gemeinden nicht die erforderliche Finanzierung der Verwaltung ermöglicht würde (vgl. VerfGH NW, OVG 19, 297 [306]). Es ist allgemein anerkannt, daß die Gewährleistungsnorm des Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) eine angemessene Finanzausstattung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften einschließt (vgl. VerfGH NW, StuGR 1985, 289; *Grawert*, Festgabe für *G. Christian von Unruh*, 1983, 587 ff.; *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, 422).

Eine der Einnahmequellen, aus denen der kommunale Finanzbedarf gedeckt werden kann, stellt Art. 79 S. 2 LV sicher. Er gibt den Gemeinden einen Anspruch gegen das Land auf einen übergemeindlichen Finanzausgleich, der dazu beiträgt, der kommunalen Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage zu sichern (vgl. *Kirchhof*, DVBl. 1980, 711). Der Finanzausgleich soll entsprechend dem unterschiedlichen Ausgabenbedarf der einzelnen Gemeinden und der unterschiedlichen Möglichkeit, diesen Bedarf durch eigene Einnahmen zu decken, die Finanzquellen der Gemeinden ergänzen. Dieser subsidiäre Finanzausgleich soll die Gesamteinnahmen der Gemeinden so aufstocken, daß die finanzielle Möglichkeit zu eigenverantwortlicher, freiwilliger Selbstverwaltungstätigkeit gegeben ist (vgl. Bay. VerfGH, BayVGHE 12 II 48 [55]; *Wixforth*. Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen, Diss. Münster 1962, 121).

b) Bei der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs steht dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zu (vgl. BVerfGE 23, 353 [369]). Allerdings darf der kommunale Finanzausgleich nicht allein nach Gründen politischer Zweckmäßigkeit gestaltet werden. Vielmehr muß er sich in den Grenzen halten, die durch Art. 78 und 79 LV in Verbindung mit dem Gleichheitssatz gezogen sind.

aa) Für die Festlegung dieser Grenzen ist vom Wortlaut des Art. 79 Satz 2 LV auszugehen. Wenn danach ein „Finanzausgleich“ zu gewährleisten ist, werden unterschiedliche Finanzausgangslagen angenommen, die ausgeglichen werden sollen. Damit wäre unvereinbar, wenn nach durchgeführtem Finanzausgleich ursprünglich finanzschwache Gemeinden über mehr Mittel verfügten als finanzstarke. Dies würde über eine Ausgleichsfunktion hinausgehen und eine neue Differenzlage schaffen. Gleichwohl kann auch eine solche Besserstellung verfassungsrechtlich zulässig sein. Ein Grund dafür könnte sich aus der Verpflichtung des Landes zur finanziellen Absicherung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden ergeben. Dabei muß der Gesetzgeber aber beachten, daß angesichts einer bestimmten für die Kommunen insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmasse die Gewährung einer Finanzzuweisung an eine Gemeinde notwendig zu Lasten der anderen Gemeinden geht. Die Finanzzuweisung ermöglicht zwar kommunale Finanzautonomie für den Zuweisungsberechtigten; sie mindert aber gleichzeitig den finanziellen Entscheidungsspielraum für diejenige Gemeinde, der eine gleiche Zuweisung vorenthalten wird. Deshalb schränkt die Garantie kommunaler Finanzautonomie in Verbindung mit dem vom Gesetzgeber ebenfalls zu beachtenden allgemeinen Gleichheitssatz (vgl. BVerfGE 23, 353 [373]; 26, 173 [185]; StGH Bad.-Württ., ESvGH 22, 202 [207] die Möglichkeiten zulässiger gesetzlicher Differenzierungen ein (vgl. Kirchhof, DVBl. 1980, 711 [715]).

bb) Der Gesetzgeber darf ferner durch den Finanzausgleich die von Gemeinde zu Gemeinde bestehenden Finanzkraftunterschiede nicht ohne weiteres nivellieren (vgl. Pagenkopf, Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, S. 9 f.; Stern, Staatsrecht II, S. 1166 ff.; Grawert, aaO., S. 594 ff.).

Das Wort „Finanzausgleich“ könnte zwar die Annahme nahelegen, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden seien völlig auszugleichen. Dies ist jedoch nicht Sinn des Art. 79 Satz 2 LV. Die in den Verfassungsberatungen nicht näher erörterte Vorschrift knüpft an das preußische Finanzausgleichsgesetz vom 10. November 1938 (GS 108) an (vgl. Patzig, Der kommunale Finanzausgleich, A II 25). Dieses umschreibt Gegenstand und Ziel des Finanzausgleichs, vielfach auch als Lastenausgleich bezeichnet, in seinem § 1 wie folgt:

Nach den Vorschriften dieses Gesetzes werden die Steuereinnahmen zwischen dem Staate, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden so verteilt, daß jede Gebietskörperschaft unter Berücksichtigung ihrer sonstigen Einnahmen in die Lage versetzt wird, die Aufgaben zu erfüllen, die ihr

nach der bestehenden Aufgabenverteilung zufallen (Finanzausgleich). Dabei werden, soweit es ohne Beeinträchtigung des Grundsatzes der Selbstverwaltung und Selbstverantwortung der Gemeinden und Gemeindeverbände möglich ist, die Ungleichheiten gemildert, die zwischen der örtlichen Finanzkraft und den den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden obliegenden Aufgaben bestehen und die sie zu verschieden hoher Anspannung ihrer eigenen Steuern nötigen (Lastenausgleich).

Demnach sollten Ungleichheiten nicht eingeebnet, sondern gemildert werden. Die grundgesetzlichen Leitbilder des Sozialstaatsprinzips (vgl. Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) und der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 u. Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG; siehe auch Art. 91 a Abs. 1 und 104 a Abs. 4 GG) fordern ein annähernd gleiches Versorgungsniveau in den Gemeinden (vgl. Pagenkopf, aaO., S. 8 f.; Stern, aaO., S. 1166 ff.). 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 gebietskörperschaftlichen Lebensverhältnisse wäre indes 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.

2. Die Vorschrift des § 10 Satz 1, 2. Halbs. GFG 1983 (Aufstockung I) genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen.

§ 10 Satz 1, 2. Halbs. GFG 1983 führt nicht zu einer Nivellierung der Finanzausstattung der Gemeinden. Dies ist in dem von der Beschwerdeführerin vorgelegten Gutachten zutreffend ausgeführt (vgl. von Mutius/Henneke, Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht, S. 132 ff.).

Eine Nivellierung wird schon dadurch verhindert, daß die Steuerkraftmeßzahl nach § 9 Abs. 1 GFG 1983 nur aus der Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage gebildet wird. Andere, von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche bzw. variierbare Einnahmen, wie z. B. Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen, Erträge aus den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern sowie Erwerbseinnahmen und Zinserträge bleiben unberücksichtigt (vgl. dazu Kirchhof, DVBl. 1980, 711, [716]).

Die Steuerkraftmeßzahl wird auch gemäß § 9 Abs. 2 GFG 1983 nicht nach den realen Erträgen aus den hebesatzabhängigen Steuern, sondern nach normativen (fiktiven) Hebesätzen bemessen. Übersteigen die tatsächlichen Hebesätze die fiktiven, so werden die entsprechenden Mehreinnahmen nicht bei der Steuerkraftmeßzahl berücksichtigt und kommen in vollem Umfang der erhebenden Gemeinde zugute. Umgekehrt werden Verluste, die bei niedrigeren als den fiktiven Hebesätzen entstehen, durch Schlüsselzuweisungen nicht ausgeglichen und sind von der jeweiligen Gemeinde zu tragen.

In dem Maße, in dem von Gemeinde zu Gemeinde die Hebesätze unterschiedlich sind, ergeben sich deshalb Abweichungen in der tatsächlichen Finanzausstattung. Insbesondere können die Gemeinden ihre Hebesätze über die fiktiven Hebesätze hinaus anheben und so entsprechend freie Spitzen gewinnen. Die Gemeinden sind bei der Festsetzung der Hebesätze nicht völlig frei; es ist ihnen nicht gewährleistet, daß sie ihre Entscheidungen nur nach ihren Interessen und ohne Rücksicht auf ihre Stellung innerhalb des gesamtstaatlichen Finanzausgleichs treffen können (vgl. BVerfGE 23, 353 [371]).

3. Die Vorschrift des § 10 Satz 2 GFG 1983 ist dagegen verfassungswidrig. Sie ist mit Art. 78, 79 LV i. V. m. dem Gleichheitssatz nicht vereinbar, weil sie die von ihr erfaßten Gemeinden ohne verfassungsrechtlich gerechtfertigten Grund besserstellt als andere Gemeinden.

a) Durch § 10 Satz 2 GFG 1983 wird die Sockelgarantie von 90 % der Bedarfsmeßzahl (§ 10 Satz 1 GFG 1983) für einen Teil der Gemeinden auf bis zu 95 % der Bedarfsmeßzahl angehoben. Die Beschwerdeführerin hat im einzelnen dargelegt, daß durch die höheren Schlüsselzuweisungen nach § 10 Satz 2 GFG 1983 die Steuerschwäche bestimmter Gemeinden sowohl hinsichtlich der in die Steuerkraftmeßzahl einfließenden Steuerkraft als auch hinsichtlich der tatsächlichen Finanzkraft überkompensiert wird (vgl. von Mutius/Henneke, aaO., S. 148 ff.). Das hat die Landesregierung in der mündlichen Verhandlung eingeräumt.

Die Zweckzuweisungen an die Gemeinden, auf die sich die Landesregierung berufen hat, dürfen in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigt werden. Während Schlüsselzuweisungen als allgemeine Deckungsmittel die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde bei ihrer Verwendung nicht beeinträchtigen, werden Zweckzuweisungen – gleich welcher Art – als Lastenzuschüsse zur Erfüllung konkreter Aufgaben gewährt und dürfen als spezielle Deckungsmittel für andere Aufgaben nicht verwendet werden (vgl. Pagenkopf, Gemeindefinanzsystem, S. 101, 120).

Abgesehen davon verfügten im Jahr 1983 steuerschwächere Gemeinden nach durchgeführtem Finanzausgleich auch bei Berücksichtigung der Zweckzuweisungen über höhere Einnahmen als steuerstärkere Gemeinden. Dies haben Berechnungen auf der Grundlage von der Landesregierung vorgelegten Zahlenmaterials ergeben, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

b) Diese durch § 10 S. 2 GFG 1983 bewirkte Besserstellung ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

aa) Dem Gesetz selbst läßt sich eine solche Rechtfertigung nicht entnehmen. Das GFG 1983 erfaßt den – normierten – Bedarf einer Gemeinde durch die Bedarfsmeßzahl (§ 8 GFG 1983). Die Steuerkraftmeßzahl (§ 9 GFG 1983), an die § 10 Satz 2 GFG 1983 anknüpft, ist nach dem gesetzlichen System des GFG 1983 kein Indikator für den Bedarf einer Gemeinde. Wenn der Gesetzgeber der Aufstockung II einen anderweitig nicht erfaßten Bedarf zugrunde legen wollte, hätten die Voraussetzungen hierfür im Gesetz – etwa durch Aufnahme eines besonderen Bedarfsansatzes – geregelt werden müssen, um die Gleichbehandlung aller Gemeinden zu sichern.

bb) Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich, daß die Aufstockung II eingeführt wurde, um den Gemeinden zu helfen, die früher eine Lohnsummensteuer erhoben hatten und denen bis zum Jahr 1982 ein Ausgleich für die Abschaffung der Lohnsummensteuer (sog. Spitzenausgleich) gewährt worden war (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zum GFG 1983, LT-Drucks. 9/2002, S. 34 f., 41 f.).

Es kann dahingestellt bleiben, ob eine solche Besserstellung dieser Spitzenausgleichs-Gemeinden überhaupt gerechtfertigt wäre. Die Lohnsummensteuer ist nicht in die Ermittlung der gemeindlichen Steuerkraftmeßzahl einbezogen worden. Deshalb besteht – wie in der Begründung zum GFG 1983 (LT-Drucks. 9/2002, S. 41 f.) ausgeführt wird – kein Grund, den Spitzenausgleich aus Steuerverbundmitteln und damit zu Lasten der Schlüsselmasse all derjenigen Gemeinden zu leisten, die in den letzten Jahren an den Spitzenausgleichszahlungen nicht beteiligt waren. Diese Begründung kann jedenfalls die Regelung des § 10 Satz 2 GFG 1983 schon deshalb nicht rechtfertigen, weil die Aufstockung II-Gemeinden nicht mit den ehemals lohnsummensteuererhebenden Gemeinden identisch sind. Zum einen waren nur 99 (von 396 = 25 % der) Gemeinden Empfänger des Spitzenausgleichs für den Wegfall der Lohnsummensteuer, während 222 (= 56 % der) Gemeinden die Aufstockung II erhalten haben. Zum anderen haben nicht sämtliche der 99 Gemeinden, denen der Spitzenausgleich gewährt wurde, die Aufstockung II erhalten, sondern nur 49. Der-

artige Abweichungen lassen sich auch unter dem Gesichtspunkt einer Generalisierung und Typisierung nicht rechtfertigen.

cc) Die Ausführungen der Landesregierung, ein Vergleich der räumlichen Verteilung der Empfängergemeinden der Aufstockung II mit den strukturschwachen Gebieten und den Räumen der Wirtschaftsförderung lasse erkennen, daß die Aufstockung II im Ergebnis eine problemgerechte Lösung der finanziellen Notsituation des Jahres 1983 für besonders benachteiligte Gemeinden sei, können die gesetzliche Regelung nicht rechtfertigen. Die vorgelegten Übersichten zeigen keine hinreichende Übereinstimmung der Gebiete der regionalen Wirtschaftsförderung nach dem Landesentwicklungsbericht 1979 mit den Aufstockung II-Gemeinden. Dies gilt auch, wenn berücksichtigt wird, daß die Fördergebiete für die Wirtschaftsstrukturverbesserung nur nach Kreisen und kreisfreien Städten abgegrenzt sind.

dd) Die Aufstockung II läßt sich ferner nicht mit dem Hinweis der Landesregierung darauf rechtfertigen, die Aufstockung II habe an den richtigen Stellen geholfen, nämlich bei den kleineren Gemeinden bis

zu 25 000 Einwohnern, insbesondere bei den Ausgleichsstockgemeinden (§ 17 Abs. 2 GFG 1983).

Es gab am 31. Dezember 1981 (§ 36 Abs. 1 GFG 1983) 248 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 25 000 (vgl. Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 1982, S. 33 ff.), von denen nur 143 (von 248 = 58 %) Gemeinden in der Größenklasse bis zu 25 000 Einwohnern Empfänger der Aufstockung II waren. Es wurden auch nicht sämtliche 52 Ausgleichsstockgemeinden (§ 17 Abs. 2 GFG 1983) durch die Aufstockung II gefördert, sondern nur 38 (von 52 = 73 %).

ee) Die schließlich zur Rechtfertigung der Aufstockung II von der Landesregierung angeführte „gegenwärtige Ultrakomplexität des kommunalen Finanzausgleichs und des Zweckzuwendungswesens im Vorfeld einer kommunalen Steuerreform“ kann schon deshalb nicht durchgreifen, weil es in den letzten Jahren in den Ländern Rheinland-Pfalz, Hessen und im Saarland zu grundlegenden Neuordnungen der Gemeindefinanzausgleichsgesetze gekommen ist (vgl. Patzig, DVBl. 1979, 477; 1985, 137). Städte- und Gemeinderat 8/1985

Herausgeber:
Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund,
4000 Düsseldorf, Kaiserswerther Straße 199/201,
Tel. (02 11) 45 87-1, Telex 8 584 200, Btx.-Nr. x 920 677 #.

Schriftleitung:
Dr. Peter Michael Mombaur, Geschäftsführer;
Franz-Reinhard Habbel, Referent.

Anzeigenverwaltung:
Dr. Muth-Verlag GmbH
4000 Düsseldorf 11, Düsseldorfer Straße 92
Telefon (02 11) 57 17 09 + 57 38 68, Telex 8 581 933.
Anzeigenleiter: Jörg-Peter Pietsch,
Windelsbleicher Straße 248, 4800 Bielefeld 12,
Telefon (05 21) 40 33 73.

Druck:
Zwolle-Druck Schübel & Hellwig,
4354 Datteln, Hafestraße 6, Telefon (0 23 63) 22 76.

Die Zeitschrift erscheint monatlich. Das Heft kostet 5,- DM. Ein Exemplar je Monat ist im Mitgliedsbeitrag enthalten. Mehrexemplare kosten im Jahresabonnement einschließlich Inhaltsverzeichnis für Mitglieder 48,- DM, sonst 54,- DM. Die Bezugsgebühren werden im dritten Quartal des Kalenderjahres durch besondere Rechnung eingezogen. Bestellung nur beim Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund, 4000 Düsseldorf, Kaiserswerther Str. 199/201. Abbestellungen sind nur zum Ende eines Kalenderjahres möglich. Kein Buchhandelsrabatt. Die mit dem Namen der Verfasser veröffentlichten Beiträge geben die persönliche Meinung der Verfasser wieder. Nachdruck nur mit Genehmigung der Schriftleitung.

Die Zeitschrift „Städte- und Gemeinderat“ ist der IVW angeschlossen.



Rathaus zu Münster

Hochgiebiges gotisches Bogenhaus aus der Mitte des 14. Jahrhunderts. Ausdruck des Selbstbewußtseins einer erfolgreichen Bürgerschaft. Im hinteren Bereich des Obergeschosses der Friedenssaal, ursprünglich Ratskammer; kostbare gotische Holzschnitzereien, die im Original erhalten sind. 1648 Schauplatz der Beschwörung des Spanisch-Holländischen Friedens, der dem Westfälischen Frieden vorausging, durch den der Dreißigjährige Krieg beendet wurde. Das Rathaus ist nach Kriegszerstörung in den fünfziger Jahren originalgetreu wiederaufgebaut worden. Es bildet mit der Stadt- und Marktkirche St. Lambertii, dem Stadtweinhaus und zahlreichen nach historischem Vorbild wiederaufgebauten Giebel- und Bogenhäusern den würdigen Rahmen für den Prinzipalmarkt, Münsters „Gute Stube“. Auf diesem historisch vorgeprägten Boden gibt das Rathaus Zeugnis für Gemeinsinn und Bürgerverantwortung in freier Selbstverwaltung und ist Beleg für die jahrhundertealte Lebenserfahrung: PAX OPTIMA RERUM.