



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen

WD 1-1/52-1622

Datum

23. März 2012

Auswertung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zum kommunalen Finanzausgleich (VGH N 3/11)

A. Auftrag

Vor dem Hintergrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012 zur Unvereinbarkeit des kommunalen Finanzausgleichs mit der Finanzausstattungsgarantie der Kommunen (Art. 49 Abs. 6 LV) hat der Präsident des Landtags um eine Auswertung der wesentlichen Entscheidungsgründe gebeten, die vor allem mit Blick auf die Beratungen der Enquete-Kommission 16/1 („Kommunale Finanzen“)¹ möglichst kurzfristig vorliegen soll.²

B. Stellungnahme

In seiner am 14. Februar 2012 verkündeten Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz auf die Vorlage des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz³ entschieden, dass die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 und sämtlicher Folgejahre den Anforderungen an eine verfassungsmäßige Finanzausstattung der Kommunen nicht genügen.⁴ Die zugrundeliegenden Vorschriften des Landesfinanzausgleichsgesetzes hat es für mit der Landesverfassung unvereinbar erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, bis spätestens zum 1. Januar 2014 eine verfassungsgemäße Regelung zu

¹ Eingesetzt vom Landtag in seiner 10. Sitzung am 15. September 2011 auf fraktionsübergreifenden Antrag (vgl. LT-Drucks. 16/506)

² Vgl. auch die Pressinformation des Präsidenten des Landtags vom 14. Februar 2012

³ Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 15. Dezember 2010 - 2 A 10738/09.OVG -

⁴ Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 - Tenor und S. 3 des Umdrucks

treffen.⁵ Bis zum Inkrafttreten dieser Neuregelung, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2013, bleiben gemäß der Urteilstenorierung die von der Unvereinbarkeitserklärung erfassten Vorschriften weiterhin anwendbar.⁶

Aus dem Urteilsspruch folgt zunächst, dass der Landtag formell ein Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen hat, welches die Voraussetzungen für ein Inkrafttreten der geforderten Neuregelung spätestens zum 1. Januar 2014 schafft. Gegenständlich vom Urteilsspruch erfasst sind die Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007,⁷ aber auch sämtlicher Folgejahre. Für diese ist in hohem Maß klärungs- und erörterungsbedürftig, wie sie materiell neu auszugestalten sind, um den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs für eine verfassungsgemäße Finanzausstattung der Kommunen gerecht zu werden. Insoweit geht es im Folgenden um eine Auswertung der hierfür maßgeblichen Urteilsgründe, anhand derer der von Verfassungs wegen zu beachtende Korridor zu beschreiben ist, den der Gesetzgeber im Rahmen der konzeptionellen Neuregelung zu beachten hat.

Die Stellungnahme will damit in erster Linie die Beratungen der Enquete-Kommission 16/2 befördern und aufzeigen, an welchen Stellen der Diskurs vor allem der finanzwissenschaftlichen Hinterlegung bedarf. Nachfolgende Ausführungen verstehen sich insoweit nur als erster Rahmen einer breiter zu führenden Debatte, in der der kommunale Finanzausgleich unter Beachtung der vom Verfassungsgerichtshof aufgezeigten Grenzen sowie den Bedingungen des finanziell Möglichen für die Zukunft neu auszutarieren sein wird. Dies bedingt, dass auch die Auswertung des Urteils weitgehend nur abstrakt die Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs nachzeichnen kann und fassbare verfassungsrechtliche Bewertungen erst im Bezug konzeptioneller Konkretisierungen entwickelt werden können.

I. Tragende Entscheidungsgründe

Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz findet ihren Ausgangspunkt in der Frage, ob das Land seiner in Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV niedergelegten Verpflichtung,

⁵ VerFGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., Tenor

⁶ VerFGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., Tenor

⁷ §§ 5 bis 13 des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung des 3. Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Landeshaushaltsgesetzes 2007/2008 vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421) und den Ansätzen für die Finanzausgleichsmasse im Haushaltsplan für das Jahr 2007

den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zu gewähren, hinreichend nachgekommen ist. Entsprechend des Zwecks des danach geforderten kommunalen Lasten- und Finanzausgleichs, nämlich einerseits die Finanzmasse der Kommunen aufzustocken (vertikale Funktion)⁸ und andererseits die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abzubauen (horizontale Funktion),⁹ differenziert der Verfassungsgerichtshof schon im angelegten verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab zwischen dem vertikalen Finanzausgleich und dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung als Ausfluss des Prinzips des horizontalen Finanzausgleichs.¹⁰

1. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab

a) Vertikaler Finanzausgleich (Prinzip der Verteilungssymmetrie und Korrektur nach Maßgabe des Grundsatzes der Verteilungsgerechtigkeit)

Im Rahmen seiner Ausführungen zum vertikalen Finanzausgleich stellt der Verfassungsgerichtshof eingangs klar, dass weder der Inhalt noch der Umfang einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen losgelöst von der Finanzkraft des Landes garantiert sei.¹¹ Materiell steht die Finanzausstattungsgarantie damit unter dem - vom Verfassungsgerichtshof übrigens erstmals ausdrücklich formulierten - Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes,¹² der seine innere Rechtfertigung aus dem Grundsatz der Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben beziehe.¹³ Aus dieser Aufgabenparität hat der Verfassungsgerichtshof das *Prinzip der Verteilungssymmetrie* abgeleitet, das grundsätzlich eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebiete.¹⁴ Unter dem *Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit* werden vom Verfassungsgerichtshof sodann allerdings Ausnahmen von diesem Prinzip entwickelt, um - trotz rechnerisch gegebener Symmetrie - wertende Korrekturen rechtfertigen zu können.¹⁵ Danach soll dem Land die Berufung auf eine mathematisch bestehende Verteilungssymmetrie abgeschnitten sein, wenn es erstens trotz finanzieller Notlage einen angemessenen Sparwillen

⁸ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 10 des Umdrucks („*vertikale oder fiskalische Funktion*“) unter Bezugnahme auf VerfGH RP, AS 26, 391, 396; 33, 66, 70

⁹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 10 des Umdrucks („*horizontale oder distributive Funktion*“) unter Bezugnahme auf VerfGH RP, AS 26, 391, 396; 33, 66, 70

¹⁰ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 10 ff. und 14 des Umdrucks

¹¹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 10 f. des Umdrucks

¹² VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 11 des Umdrucks

¹³ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 11 des Umdrucks

¹⁴ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 11 des Umdrucks

¹⁵ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 11 des Umdrucks

vermissen lässt oder wenn zweitens die finanziellen Schwierigkeiten der Kommunen maßgeblich auf eine signifikant hohe, von den Kommunen selbst aber nur begrenzt beeinflussbare Kostenbelastung aus staatlichen zugewiesenen Aufgaben zurückzuführen ist oder wenn drittens die strukturellen Unterschiede zwischen Land und Kommunen im Hinblick auf die Finanzierung von Ausgabenerhöhungen durch Kredite die Symmetrierechnung zu Gunsten des Landes verzerren können.¹⁶

b) Horizontaler Finanzausgleich (Gebot interkommunaler Gleichbehandlung)

Als im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs zu beachtende verfassungsrechtliche Vorgabe formuliert der Verfassungsgerichtshof im Wesentlichen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, wonach die Entscheidung des Gesetzgebers für ein bestimmtes Verteilungssystem jedenfalls nicht willkürlich sein dürfe.¹⁷

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verfahren des Finanzausgleichs

Ausgehend von der Feststellung, dass die Landesverfassung für das Verfahren des Finanzausgleichs - dem Wortlaut nach - keine Vorgaben enthält, entwickelt der Verfassungsgerichtshof aus Struktur und Schutzzweck von Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV drei vom Gesetzgeber zu beachtende verfahrensrechtliche Mindestanforderungen.

a) Ermittlung der Höhe der erforderlichen Finanzmittel

So müsse der Entscheidung über Umfang und Verteilung der Finanzausgleichsmittel eine Land und Kommunen erfassende Betrachtung sowohl der Aufgaben- und Ausgabenlasten als auch der Einnahmesituation vorausgehen.¹⁸

b) Transparenzgebot

Die wesentlichen Ergebnisse seiner diesbezüglichen Ermittlungen und seine hierauf fußenden Erwägungen müsse der Gesetzgeber durch Aufnahme in die Gesetzgebungsmaterialien

¹⁶ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 12 f. des Umdrucks

¹⁷ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 14 unter Bezugnahme auf VerfGH RP, AS 26, 391, 396; 33, 66, 70

¹⁸ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 14 des Umdrucks unter Verweis auf StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 - 2/97 -juris, Rn. 98; BayVerfGH, Urteil vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 - juris, Rn. 217

transparent machen, um die Nachvollziehbarkeit seiner Entscheidungen sicherzustellen.¹⁹

c) Fortwährende Beobachtungs- und Anpassungspflicht

Im Hinblick auf die getroffenen finanzausgleichsrechtlichen Entscheidungen treffe den Gesetzgeber eine fortwährende Beobachtungs- und Anpassungspflicht, um bei einer Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse korrigierend im Hinblick auf die zu wahrende Finanzgarantie eingreifen zu können.²⁰

3. Unvereinbarkeit der Bestimmungen über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007

Entsprechend dieser Vorgaben hat der Verfassungsgerichtshof einen Verstoß sowohl gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie als auch gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung angenommen und diesen mit der signifikant hohen Belastung zahlreicher Kommunen mit Sozialausgaben begründet; diese habe der Gesetzgeber bei der Bemessung und Verteilung der Finanzausgleichsmittel des Jahres 2007 nicht angemessen berücksichtigt.²¹

a) Verstoß gegen den Grundsatz der Verteilungsgerechtigkeit im vertikalen Finanzausgleich

Bei der Prüfung des vertikalen Finanzausgleichs hat der Verfassungsgerichtshof zwar ausdrücklich offen gelassen, ob überhaupt eine verfassungsrechtlich relevante Symmetriestörung zu Lasten des kommunalen Bereichs vorliegt, was zumindest nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit habe festgestellt werden können.²² Gleichwohl hat der Verfassungsgerichtshof einen Verstoß angenommen, weil der Gesetzgeber seine Finanzausgleichsleistungen - unabhängig vom Vorliegen einer rechnerischen Symmetriestörung - jedenfalls aus Gründen der verfassungsrechtlich gebotenen Verteilungsgerechtigkeit hätte spürbar erhöhen und stärker zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise beitragen müssen.²³ Insoweit

¹⁹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 14 des Umdrucks unter Verweis auf BVerfGE 86, 90, 107 ff.; BayVerfGH, Urteil vom 18. November 2007 - Vf. 15-VII-05 - juris, Rn. 216 ff.

²⁰ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 15 des Umdrucks

²¹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 15 f. des Umdrucks

²² VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 16 des Umdrucks

²³ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 16 des Umdrucks

sei nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs zu berücksichtigen, dass die Aufgaben der Kommunen im Sozialbereich größtenteils auf staatlicher Zuweisung beruhen,²⁴ ohne dass die Kommunen auf die Höhe der hieraus folgenden Kosten entscheidenden Einfluss nehmen könnten.²⁵

Auf Bundesebene sei das Land verpflichtet, die finanziellen Belange seiner Kommunen als eigene zu wahren und durchzusetzen.²⁶ Der Einwand des Landes, die Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung folgten überwiegend nicht aus Landes-, sondern aus Bundesgesetzen, sei deswegen unbeachtlich,²⁷ weil das Land insoweit eine Mitfinanzierungsverantwortung treffe.²⁸

b) Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot im horizontalen Finanzausgleich

Darüber hinaus hat der Verfassungsgerichtshof auch einen Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV bejaht, zu dessen Begründung er ausführt, bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 2007 habe der Gesetzgeber den erheblichen finanziellen Ungleichgewichten zwischen den Gebietskörperschaften nicht angemessen Rechnung getragen.²⁹ Während die Sozialausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte von 2000 bis 2007 stark angewachsen seien, habe es bei den von kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden zu tragenden Soziallasten sogar eine rückläufige Entwicklung gegeben.³⁰ Angesichts der hohen und ständig weiter steigenden Sozialausgaben sei der Soziallastenansatz des § 11 Abs. 4 Nr. 3 LFAG offensichtlich ungeeignet, für einen angemessenen Ausgleich unter den betroffenen Kommunen zu sorgen.³¹ Das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den Landkreisen und den kreisfreien Städten einerseits und den kreisangehörigen und Verbandsgemeinden andererseits sei so erheblich, dass auch eine Umverteilung der Finanzausgleichsmasse hätte vorgenommen werden müssen. Ein Ausgleich allein über die Kreisumlage sei weder praktisch möglich noch zumutbar.³²

²⁴ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 18 ff. des Umdrucks

²⁵ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 20 des Umdrucks.

²⁶ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 21 unter Verweis auf BVerfGE 86, 148, 215; VerfGH NW, Urteil vom 9. Dezember 2005 - 11795 u.a. - NVwZ 1997, 793, 795; *Korioth*, NVwZ 2005, 503, 504 f.

²⁷ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 20 des Umdrucks

²⁸ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 21 des Umdrucks

²⁹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 23 des Umdrucks

³⁰ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 23 des Umdrucks

³¹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 25 des Umdrucks

³² VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 27 des Umdrucks

Während der Verfassungsgerichtshof den festgestellten Verstoß gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bis heute als fortbestehend sieht,³³ lässt er für das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung offen, ob dieser Verstoß noch über das Jahr 2007 hinaus reicht.³⁴

4. Maßgaben des Verfassungsgerichtshofs für die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs

Für die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs hat der Verfassungsgerichtshof dem Gesetzgeber aufgegeben, folgende Maßgaben zu beachten, wobei er entsprechend seines Prüfungsmaßstabs zwischen dem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich differenziert:

a) Vertikaler Finanzausgleich

Der Verfassungsgerichtshof hat das Land zur Leistung eines „spürbaren Beitrags“ verpflichtet, der jedenfalls auch in einer effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung bestehen müsse.³⁵

aa) „Effektive“ und „deutliche“ Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung

(1) Als beispielhafte Möglichkeit weist der Verfassungsgerichtshof auf eine Verbreiterung der Verbundmasse oder eine Anhebung des Verbundsatzes hin.³⁶ Hierbei habe sich der Gesetzgeber insbesondere an der Steigerung der Sozillasten zu orientieren und weiter zu beachten, dass den Kommunen auch die Wahrnehmung freier, nicht kreditfinanzierter Selbstverwaltungsaufgaben nach Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV garantiert sei.³⁷

(2) Hinsichtlich des genauen Umfangs der zusätzlich bereit zu stellenden Mittel hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass die Landesverfassung weder zahlenmäßig festgelegte Beträge noch bestimmte Quoten vorschreibe. Ausdrücklich widersprochen hat es damit der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, das in seinem Vorlagebeschluss noch

³³ VerFGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 27 des Umdrucks

³⁴ VerFGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 29 f. des Umdrucks

³⁵ VerFGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 31 des Umdrucks

³⁶ VerFGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 31 des Umdrucks

³⁷ VerFGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 31 des Umdrucks

die Auffassung vertreten hatte, die Schlüsselzuweisungen müssten zumindest um die Hälfte der prozentualen Steigerung der kommunalen Sozialausgaben anwachsen.³⁸ Die Frage, in welchem Umfang es zusätzlicher Mittel bedarf, hat der Verfassungsgerichtshof dabei explizit in das gesetzgeberische Ermessen gestellt.³⁹

bb) Entlastung der Kommunen auf Aufgabenseite

Hinsichtlich der Maßnahmen, wie das Land *ausgabenseitig* auf die festgestellte Unterfinanzierung der Kommunen reagieren könne, verweist der Verfassungsgerichtshof beispielhaft auf die Möglichkeit der Aufgabenrückführung sowie die Lockerung gesetzlicher Standards, die die Finanzprobleme jedoch nur dann abmildern könnten, wenn zugleich auch die Einnahmesituation effektiv verbessert werde.⁴⁰

cc) Kommunaler Entschuldungsfonds

Der vom Land geschuldete spürbare Beitrag soll ausdrücklich jedoch nicht durch die Beteiligung am kommunalen Entschuldungsfonds abgegolten werden können, weil dieser nur zu einer teilweisen Entlastung der Kommunen von bis zum 31. Dezember 2009 aufgelaufenen Kassenkrediten führe und nicht zu einem Abbau des gegenwärtigen Defizits.⁴¹

dd) Ausschöpfung eigener Einnahmequellen und Verwirklichung von Einsparpotenzialen auf kommunaler Ebene

Auch die Kommunen sieht der Verfassungsgerichtshof in der Pflicht, eigene Einnahmequellen, beispielsweise über die Realsteuerhebesätze, auszuschöpfen und Einsparpotenziale bei der Aufgabenwahrnehmung konsequent zu nutzen.⁴² Auf eine entsprechende Mitwirkung der Kommunen bei der Bewältigung ihrer Finanzkrise habe das Land mit kommunalaufsichtlichen Mitteln hinzuwirken.⁴³

³⁸ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 31 des Umdrucks

³⁹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 31 des Umdrucks

⁴⁰ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 32 des Umdrucks

⁴¹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 32 des Umdrucks

⁴² VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 32 des Umdrucks unter Hinweis auf entsprechende Feststellungen des Rechnungshofs im Kommunalbericht 2011, LT-Drucks. 16/30, S. 18 ff., 43 f., 78

⁴³ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 33 des Umdrucks unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 8. Oktober 2010 - 8 C 43/09 - juris

b) Interkommunaler Finanzausgleich

Im Hinblick auf das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung hat der Verfassungsgerichtshof dem Gesetzgeber aufgetragen, die Soziallasten aufgabengerecht zu erfassen und schwerwiegende Benachteiligungen einzelner Gebietskörperschaften bzw. Gebietskörperschaftsgruppen dauerhaft - beispielsweise durch eine Reform des Soziallastenansatzes - zu vermeiden.

c) Darlegungspflicht

Dem Gesetzgeber aufgegeben hat der Verfassungsgerichtshof schlussendlich die Pflicht, im Rahmen der Neuregelung darzulegen, wie die Finanzausstattung der Kommunen mit den gesetzlichen Maßnahmen im Ergebnis tatsächlich verbessert werde und zu begründen, weshalb dieser Beitrag angemessen sei.⁴⁴

Entsprechendes fordert der Verfassungsgerichtshof auch für das interkommunale Gleichbehandlungsgebot im Hinblick auf die Beseitigung der Benachteiligung der Landkreise und kreisfreien Stände bei der Finanzmittelverteilung.⁴⁵

II. Bedeutung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz im Hinblick auf den Handlungsbedarf des Gesetzgebers

1. Kontrollmaßstab

Auch wenn der Verfassungsgerichtshof die Unvereinbarkeit der verfahrensgegenständlichen Bestimmungen mit der Landesverfassung maßgeblich auf die Entwicklung der Sozialausgaben zurückgeführt hat, wird die geforderte Neuregelung zumindest im Ergebnis daran zu messen sein, ob das Land den Kommunen - insgesamt - eine der Vorgabe in Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV gerecht werdende Finanzausstattung zur Verfügung stellt und ob die Art und Weise der Zuteilung dieses - Gesamtbetrags - an die Gemeinden und Gemeindeverbände dem verfassungsrechtlichen Gebot interkommunaler Gleichbehandlung genügt.

⁴⁴ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 34 des Umdrucks

⁴⁵ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 34 des Umdrucks

Der Gesetzgeber müsste folglich im Wege einer „Gesamtrechnung“ unter Berücksichtigung bisheriger Aufgabenzuweisungen, der Aufgabenbelastung der Kommunen im eigenen Wirkungskreis, ihrer Finanzkraft und der insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel überschlägig ermitteln, ob und inwieweit die von der Verfassung geforderte kommunale Finanzausstattung durch die Sozialausgaben insgesamt geschmälert wird. Anzuerkennen ist, dass eine solche ergebnisbezogene Abschätzung, welche kaum zu leisten, geschweige denn zu überprüfen ist, die Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs erheblich verkomplizieren würde. Dennoch dürfte dieses Verfahren weitgehend alternativlos sein, weil der Verfassungsgerichtshof die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung als verfassungsrechtliche Vorgabe insgesamt negiert hat. Dies schließt nicht aus, dass sich der Gesetzgeber insbesondere an der Steigerung der Sozillasten als einer der wesentlichen Ursachen für die kommunale Finanzkrise zu orientieren hat, was der Verfassungsgerichtshof auch ausdrücklich einfordert, zugleich aber klarstellt, dass den Kommunen auch die Wahrnehmung freier, nicht kreditfinanzierter Selbstverwaltungsaufgaben möglich sein muss.⁴⁶

2. Kein gesetzgeberischer Spielraum hinsichtlich der Erhöhung der Finanzausgleichsmasse

Dem Gesetzgeber steht grundsätzlich ein Spielraum zu, wie er eine angemessene kommunale Finanzausstattung gewährleistet.⁴⁷ Diesen hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz allerdings nicht unerheblich verengt und ist insoweit von der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte, insbesondere der des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen abgewichen.

In seinem Urteil vom 19. Juli 2011 hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen ausgeführt, dass selbst eine *deutliche* Verschiebung der Aufgabenlast zu Ungunsten der Kommunen nicht notwendigerweise eine Anhebung der Finanzausgleichsmasse bedeuten müsse.⁴⁸ Denkbar sei - so der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen - auch eine Verringerung der Aufgabenlast oder die Berücksichtigung anderer Möglichkeiten zur Kostendeckung.⁴⁹ Demgegenüber hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz den Gesetzgeber

⁴⁶ VerFGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, S. 31 des Umdrucks

⁴⁷ VerFGH NW, NWVBl. 2011, 424, 430

⁴⁸ VerFGH NW, NWVBl. 2011, 424, 430

⁴⁹ VerFGH NW, NWVBl. 2011, 424, 430

insoweit bereits festgelegt, als er ihn jedenfalls auch zu einer „effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung“ verpflichtet hat.⁵⁰ Als zu ziehende Konsequenz steht damit zweifelsfrei fest, dass das Land entweder die Verbundquote erhöhen oder die Verbundgrundlagen erweitern muss. Ausdrücklich nur zusätzlich soll eine Entlastung der Kommunen durch Aufgabenminimierung oder Lockerung gesetzlicher Standards⁵¹ in Betracht kommen.⁵² Insoweit steht also nur der Umfang der zusätzlich bereit zu stellenden Mittel im Ermessen des Gesetzgebers.⁵³

Damit ist zugleich auch eines der wichtigsten Themenfelder identifiziert, denen sich der Gesetzgeber an erster Stelle anzunehmen haben dürfte, nämlich die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs im Rahmen des nachfolgend zu erörternden Finanzausgleichssystems.

3. Kommunales Finanzausgleichssystem

a) Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs

Zentrale Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichssystems ist es, eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Finanzbedarf und Finanzkraft durch Anpassung der finanziellen Leistungsfähigkeit an die jeweilige Aufgabenbelastung auf allen Ebenen dezentraler Verwaltungsorganisation herzustellen.⁵⁴ Die Hauptfunktion des kommunalen Finanzausgleichs besteht dabei darin, die Finanzquellen der Kommunen zu ergänzen und subsidiär die Finanzmasse der Gesamtheit der Kommunen jedenfalls so aufzustocken, dass ihnen eine angemessene

⁵⁰ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, S. 30 f. des Umdrucks: „Vielmehr hat es [das Land] die Grunddotations der Kommunen anzuheben und auf diese Weise einen angemessenen Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise“.

⁵¹ Zum Punkt „Lockerung gesetzlicher Standards“ sei ergänzend angemerkt, dass das Saarländische Gesetz zur Flexibilisierung kommunaler Standards (Amtsbl. 2008, S. 942) bislang offenbar keine greifbaren Auswirkungen hatte, siehe hierzu: Wohlfarth, LKRZ 2010, 206, 209

⁵² VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, S. 32 des Umdrucks: „Solche ausgabenseitigen Maßnahmen können die von Verfassung wegen geschuldete, angemessene Erhöhung der kommunalen Finanzmittel jedoch nicht vollständig ersetzen.“

⁵³ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, S. 31 des Umdrucks

⁵⁴ Differenziert wird zwischen fiskalischer, redistributiver, ordnungspolitischer sowie gesamtwirtschaftlicher Funktion, siehe Henneke, in: ders./Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen (2006), § 25, Rn. 4; ders. (unter Einbeziehung der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 3. Mai 2005, NVwZ-RR 2005, 665 ff.), ZG 2006, 73, 78 f.; vgl. auch Wohlfarth, LKRZ 2010, 206, 208; Schmidt, DÖV 2012, 8, 9

sene Mindestausstattung zur Verfügung steht.⁵⁵ Insoweit stellt der kommunale Finanzausgleich ein notwendiges Komplementärsystem dar.⁵⁶ Als zweite zentrale Aufgabe kommt hinzu, dass gemeinde- bzw. kreisindividuell eine angemessene Verteilung der Zuweisungen vorzunehmen ist mit dem Ziel, bei allen Kommunen ein möglichst gleichmäßiges Verhältnis zwischen Ausgabenbedarf und Einnahmemöglichkeiten zu erreichen.⁵⁷ Der kommunale Finanzausgleich verwirklicht damit in einem Akt eine vertikale Umverteilung bei horizontalen Ausgleichseffekten.

Das kommunale Finanzausgleichssystem besteht dabei im Wesentlichen aus drei Komponenten, nämlich der Bestimmung des Finanzbedarfs, der Berechnung der kommunalen Leistungsfähigkeit (Steuerkraft) sowie darauf basierend der Festlegung von Ausgleichsregelungen.⁵⁸ Hierbei handelt es sich um ein Gesamtsystem, bei dem die einzelnen Komponenten auch verfassungsrechtlich nicht isoliert betrachtet werden dürfen.

Als problematisch erweist sich bereits die Objektivierung und Quantifizierung der beiden Ausgangsgrößen: Sowohl der in Ansatz zu bringende Finanzbedarf als auch die zu berücksichtigende Leistungsfähigkeit der Kommunen sind grundsätzlich so vollständig und exakt wie möglich zu erfassen, so dass Verteilungsfragen allein durch die Gestaltung der Ausgleichsregelung selbst gelöst werden und nicht dadurch, dass schon durch die Art der Berechnung von Finanzbedarf und Leistungsfähigkeit Umverteilungswirkungen erzielt werden.⁵⁹ Verknüpft sind diese Maßgaben zusätzlich mit einer korrespondierenden Darlegungslast des Gesetzgebers,⁶⁰ was ihre Bedeutung auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht unterstreicht.

Die insoweit bei der Bildung der Finanzausgleichs- oder Verbundmasse zu beachtenden verfassungsrechtlichen Vorgaben sollen im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden.

b) Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs

Nach welchen Kriterien der Gesetzgeber den kommunalen Finanzbedarf zu bestimmen hat,

⁵⁵ Henneke, in: *ders./Pünder/Waldhoff*, a.a.O., § 25, Rn. 4 und 11; generell zu Fragen des Finanzausgleichs: *Gröpl*, Staatsrecht I, 2008, Rn. 812 ff.; *Wendt/Elicker*, DÖV 2001, 762 ff.

⁵⁶ Ausführlich dazu: *Henneke*, Jura 1987, 393 ff.

⁵⁷ *Henneke*, in: *ders./Pünder/Waldhoff*, a.a.O., § 25, Rn. 6

⁵⁸ Eingehend hierzu: *Henneke*, in: *ders./Pünder/Waldhoff*, a.a.O., § 25, Rn. 21 ff.

⁵⁹ *Henneke*, a.a.O., in: *ders./Pünder/Waldhoff*, a.a.O., § 25, Rn. 21

⁶⁰ Zu dieser bereits unter: B.I.4c); vgl. ferner: *Schmidt*, DÖV 2012, 8, 13

bleibt zumindest nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz weitgehend offen. Die Urteilsgründe beschränken sich insoweit auf die Feststellung, dass eine Land und Kommunen erfassende Betrachtung sowohl der Aufgaben- und Ausgabenlasten als auch der Einnahmesituation voranzugehen hat.⁶¹ Fest steht damit allerdings nur, dass die kommunale Aufgaben- und Kostenbelastung *insgesamt* festzustellen ist,⁶² nach welcher Methode⁶³ bleibt hingegen offen, was für den Gesetzgeber im Hinblick auf seinen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum allerdings nicht von Nachteil sein muss.

Hinsichtlich der Fassbarkeit des kommunalen Finanzbedarfs stößt der Versuch einer Verfassungskonkretisierung unweigerlich an funktionsbedingte Grenzen.⁶⁴ Entsprechend diffus bleiben die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs. Allgemein benennt der Finanzbedarf einer Körperschaft die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen oder erforderlichen Finanzmittel.⁶⁵ Diese Umschreibung verdeutlicht bereits, dass der Finanzbedarf von „*unterschiedlichen, realen, politisch-autonomen und rechtlichen Einflussgrößen geprägt ist, die sich einer objektiven Feststellung des Bedarfs verweigern und eine demokratisch zu verantwortende Festlegung erfordern.*“⁶⁶

Gleichwohl ist das bereits genannte Gebot möglichst vollständiger und exakter Erfassung nicht nur ein finanzwissenschaftliches Ziel, sondern auch verfassungsrechtlich hinterlegt, wie erstmals der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen judiziert hat.⁶⁷ Dieser hatte ausgeführt, dass der Finanzbedarf der Kommunen (wie auch deren Finanzkraft) - im Rahmen der aus praktischen Gründen unvermeidbaren *Typisierung* - möglichst *sachgerecht* zu erfassen sei.⁶⁸ In seiner jüngsten Entscheidung vom 19. Juli 2011 hat der Verfassungsgerichtshof

⁶¹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S 14 des Umdrucks unter Verweis auf StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 - 2/97 - juris, Rn. 98; BayVerfGH, Urteil vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 - juris, Rn. 217

⁶² Vgl. auch ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 667 f.; LVerfG MV, LKV 2006, 461, 466; SächsVerfGH, SächsVBl. 2001, 61; VfG Bbg, NVwZ-RR 2000, 129, 131; BayVerfGH, BayVBl. 2008, 172, 176; *Wohlfarth*, LKRZ 2010, 206, 208; *Wohltmann*, ZG 2011, 377, 378 f.

⁶³ Vgl. hierzu allgemein: *Schmidt*, DÖV 2012, 8, 10

⁶⁴ *Hidien*, in: *Henneke/Pünder/Waldhoff*, a.a.O., § 26, Rn. 31; *Wohlfarth*, LKZR 2010, 206, 209

⁶⁵ *Hidien*, a.a.O., § 26, Rn. 31

⁶⁶ *Hidien*, a.a.O., § 26, Rn. 31 mit Verweis auf BVerfGE 86, 148, 233; vgl. auch *Leisner-Egensperger*, DÖV 2010, 705, 710

⁶⁷ VerfGH NW, DÖV 1993, 1003, 1006

⁶⁸ VerfGH NW, DÖV 1993, 1003, 1006

Nordrhein-Westfalen diesen Maßstab weiter konkretisiert. Verfassungsrechtlich unbedenklich sei es danach, wenn der Gesetzgeber den kommunalen Finanzbedarf nicht *konkret* unter Erfassung der für *Pflichtaufgaben*⁶⁹ aufzubringenden Mittel bestimme,⁷⁰ sondern auf *typisierte Bedarfsindikatoren* abstelle.⁷¹ Der Verfassungsgerichtshof rechtfertigt dies mit Erkenntnissen des ifo-Instituts, das bei einer ausgaben- oder aufgabenorientierten Bestimmung der Finanzausgleichsmasse die Ermittlung des Bedarfs und der notwendigen Aufgaben einschließlich des zu erbringenden Leistungsniveaus für problematisch erachtet habe.⁷² Auch hätten sich in der Finanzwissenschaft bislang keine geeigneten Indikatoren zur *konkreten* Ermittlung eines angemessenen Aufwands für die kommunale Aufgabenerfüllung allgemein durchgesetzt.⁷³ Angesichts der Schwierigkeit einer quantifizierenden Berechnung müsse die Finanzausstattung damit letztlich im Rahmen einer politischen Entscheidung bestimmt werden.⁷⁴ Allerdings bleibe der Gesetzgeber gehalten, sich um eine möglichst *realitätsnahe* Ermittlung des Aufwands zur Erfüllung kommunaler Aufgaben zu bemühen.⁷⁵

Jedenfalls bei den *freiwilligen Selbstaufgaben* dürfte im Hinblick auf das Prinzip der kommunalen Allzuständigkeit für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eine nur *typisierende* Betrachtung im deutlich größerem Umfang zulässig sein, weswegen es etwa der Thüringer Verfassungsgerichtshof für ausreichend erachtet, wenn sich der Gesetzgeber einen ungefähren Überblick über die von den Kommunen tatsächlich aufzuwendenden Kosten des eigenen Wirkungskreises verschafft.⁷⁶

Dass der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hinsichtlich der Aufgaben- und Ausgabenlasten sowie der Einnahmesituation nicht nur eine die Kommunen, sondern auch eine das Land erfassende Betrachtung einfordert, dürfte vor allem für den Grundsatz der Verteilungssymmetrie von Bedeutung sein, soweit dieser in den Grenzen der Verteilungsgerechtigkeit

⁶⁹ Zur kommunalen Aufgabenstruktur („*dualistisches Modell*“), Henneke, ZG 2006, 73, 75

⁷⁰ VerfGH NW, NWVBl. 2011, 424, 429

⁷¹ VerfGH NW, NWVBl. 2011, 424, 428

⁷² VerfGH NW, NWVBl. 2011, 424, 429 unter Bezugnahme auf NW LT-Vorl. 15/21, S. 11 ff. (ifo-Kommission) sowie auf NW LT-Vorl. 154/1861, S. 44 ff. und 50 f. (ifo-Gutachten)

⁷³ VerfGH NW, NWVBl. 2011, 424, 429

⁷⁴ VerfGH NW, NWVBl. 2011, 424, 429; vgl. auch ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 672: „*Dabei kann die Ermittlung der Kosten der jeweils durch Bundes- oder Landesgesetze festgeschriebenen übertragenen staatlichen oder pflichtigen Aufgaben keine unüberwindbaren Schwierigkeiten bereiten.*“

⁷⁵ VerfGH NW, NWVBl. 2011, 424, 429; zur Notwendigkeit von Pauschalierungen zur Ermittlung kommunaler Kosten: *Leisner-Egensperger*, DÖV 2010, 705, 710

⁷⁶ ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 672

eine *finanzkraftabhängige* Verringerung der Gesamtfinanzmasse rechtfertigt. Die insoweit am Grundsatz der Verteilungssymmetrie zu orientierende Zuweisung von Finanzmitteln verdeutlicht nochmals die Notwendigkeit der Einbeziehung aller Determinanten des kommunalen Finanzausgleichs (Aufgabenbestand, Finanzkraft, Leistungsfähigkeit).

c) **Bestimmung der kommunalen Leistungsfähigkeit (Finanzkraft)**

Für die Bestimmung der kommunalen Leistungsfähigkeit gilt methodisch im Prinzip dasselbe wie für die Ermittlung des Finanzbedarfs.⁷⁷ Der Begriff der Finanzkraft erfasst grundsätzlich das gesamte Finanzaufkommen der Kommunen. Hierzu gehören dem Grunde nach nicht nur die greifbaren Ist-Einnahmen, sondern auch das rechtlich erreichbare Soll-Aufkommen.⁷⁸ Das normierte Aufkommen öffnet den Finanzkraftbegriff damit auch für Einnahmen, über die die Kommunen selbstverantwortlich und finanzautonom entscheiden können.⁷⁹

In seiner Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz dementsprechend betont, dass „*auch die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen*“ müssten, insbesondere durch angemessene Ausschöpfung eigener Einnahmequellen und Verwirklichung vorhandener Einsparpotenziale bei der Aufgabenwahrnehmung.⁸⁰ Konkret benannt wurden vom Verfassungsgerichtshof die Realsteuerhebesätze, deren Durchschnitt in Rheinland-Pfalz in den Jahren 2008 und 2009 unter dem der westlichen Flächenländer gelegen habe.⁸¹

Als Alternative zu dem vom Verfassungsgerichtshof insoweit aufgezeigten Weg kommunalaufsichtlicher Intervention⁸² könnte zur Festlegung der kommunalen Leistungsfähigkeit auch in Betracht gezogen werden, einen bestimmten Hebesatz durch den Landesgesetzgeber normativ festzulegen bzw. die vom Landesgesetzgeber bereits vorgegebenen fiktiven Hebesätze entsprechend zu erhöhen.⁸³ Durch die Ansetzung fiktiver Hebesätze

⁷⁷ Henneke, in: *ders./Pünder/Waldhoff*, a.a.O., a.a.O., § 25, Rn. 21

⁷⁸ *Hidien*, in: a.a.O., § 26, Rn. 28

⁷⁹ BVerfGE 86, 148, 217

⁸⁰ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 33; deutlich in dieser Hinsicht der Thüringer Verfassungsgerichtshof: „*Allerdings bleibt die Verantwortung der Kommunen selbst erhalten, sich nicht lediglich als ‚alimentationsbedürftiger Kostgänger‘ des Landes zu verstehen*“, NVwZ-RR 2005, 665, 666

⁸¹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 33 unter Hinweis auf den Kommunalbericht 2011 des Rechnungshofs (LT-Drucks. 16/30, S. 18 ff., 43 f. und 78)

⁸² VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 34 des Umdrucks

⁸³ Näher hierzu: *Schmidt*, DÖV 2012, 8, 12, der ausführt, dass von normativen Hebesätzen in der Praxis ein erheblicher Druck zur Erhöhung der tatsächlichen Hebesätze ausgeht, siehe für Rheinland-Pfalz die Bestimmung des § 13 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 LFAG

kommen die Einnahmen aufgrund höherer realer Hebesätze in vollem Umfang der erhebenden Kommune zugute; andererseits werden Verluste durch niedriger als die fiktiv angesetzten Hebesätze durch die Schlüsselzuweisungen nicht ausgeglichen.⁸⁴ Grenzen für die Erhöhung fiktiver Hebesätze bestehen allerdings dort, wo sie faktisch nicht erzielt werden können, was insbesondere bei kleineren Gemeinden der Fall sein kann. Verfassungsrechtlich geboten erscheint daher, eine etwaig in Betracht gezogene Erhöhung der fiktiven Realsteuerhebesätze den realen Ertragsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden - stufenweise - anzupassen.⁸⁵ Würde der Gesetzgeber dagegen trotz unterschiedlicher Anspannungsmöglichkeiten einheitliche fiktive Hebesätze auf hohem Niveau zugrunde lege, nähme er bereits vor der eigentlichen Ausgleichsregelung (horizontaler Finanzausgleich) einseitige Ungewichtungen zu Gunsten größerer und zu Lasten kleinerer Gemeinden vor,⁸⁶ was es nach dem Ausgeführten gerade zu vermeiden gilt.

d) Finanzausgleichsergebnis

aa) Verfassungsgerichtliche Kontrolldichte – Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

In welchem Umfang die Differenz zwischen kommunalem Bedarf und kommunaler Leistungsfähigkeit auszugleichen ist und aus welchen Mitteln dieser Ausgleich erfolgen soll und zu welchem Anteil diese Mittel heranzuziehen sind, dürfte nur im Rahmen einer rechnerischen Gesamtbetrachtung auf der Grundlage finanzwissenschaftlicher Fundierung gesetzlich festgelegt werden können. Die „*einzig richtige Finanzverteilung*“ gibt es nicht.⁸⁷ Eine Aussage über die Angemessenheit der Höhe der Finanzausgleichsmasse wird gleichwohl nur dann getroffen werden können, wenn - wie bereits ausgeführt - alle Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs einerseits und die Aufgabenaufteilung zwischen Länder und Kommunen (Grad der Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben) andererseits in die Betrachtung einbezogen werden.

Die in verfassungsrechtlicher Hinsicht dennoch bestehende Ungewissheit hinsichtlich der Beurteilung des konkreten Finanzausgleichsergebnisses folgt vor allem daraus, dass sich das

⁸⁴ Vgl. hierzu: Henneke, in: *ders./Pünder/Waldhoff*, a.a.O., a.a.O., § 25, Rn. 36 f; kritisch zum Begriff „fiktiver Hebesätze“: *Leisner-Egensperger*, DÖV 2010, 705, 711

⁸⁵ Vgl. hierzu: *P. Kirchhof*, DVBl. 1980, S. 711, 718

⁸⁶ *Henneke*, in: *ders./Pünder/Waldhoff*, a.a.O., § 25, Rn. 39

⁸⁷ *Henneke*, ZG 2006, 73, 74 f.

materielle Kriterium einer insgesamt angemessenen Finanzausstattung nicht soweit konkretisieren lässt, als die erforderliche Finanzausstattung einer definierten Kennzahl oder einem Betrag nach zu bestimmen wäre.⁸⁸ Dem Gesetzgeber wird als Folge hiervon ein breiter Abwägungs- und Entscheidungsspielraum zugestanden, der mit einer nur eingeschränkten, sich vornehmlich auf die Entscheidungsfindung konzentrierenden gerichtlichen Kontrolle korrespondiert.⁸⁹ Die gerichtliche Prüfung ist deshalb darauf beschränkt, ob die geforderte Bedarfsanalyse evidente Fehler aufweist, die sonstigen gesetzgeberischen Annahmen offensichtlich fehlerhaft sind, eindeutig widerlegbar sind oder die vorgenommene Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie evident widerspricht.⁹⁰

bb) Beobachtungs- und Anpassungspflicht des Gesetzgebers

Überdies sind die (originäre) Einnahmesituation der Kommunen, der Gesamtbestand kommunaler Aufgaben, die für ihre Erledigung aufzuwendenden Finanzmittel und die gesetzlichen Vorgaben für die Erfüllung der Pflichtaufgaben keine konstanten Größen, was notwendig eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, gleichermaßen aber auch eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht bedingt.⁹¹ Aus der Abhängigkeit finanzausgleichsrechtlicher Vorschriften von der Einnahmesituation der Kommunen und des Landes dürfte dabei folgen, dass der Gesetzgeber turnusgemäß und jedenfalls in zeitlichem Zusammenhang mit der Normierung des Landeshaushalts seiner Überprüfungsverpflichtung nachkommen muss.⁹²

cc) Angemessene Finanzausstattung und Mindestausstattung

Von der in der Landesverfassung verbürgten angemessenen Finanzausstattung zumindest begrifflich zu unterscheiden ist eine Mindestausstattung, die zum unantastbaren Kernbereich

⁸⁸ ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 671

⁸⁹ ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 671; StGH BW, LVerfGE 10,3, 24 ff.; SächsVerfGH, SächsVBl. 2001, 61, 66; VerfGH NW, NWVBl. 2011, 424, 477

⁹⁰ ThürVerfGH, LVerfGE 16, 593, 632 ff.; BayVerfGH, NVwZ-RR 1997, 301, 303; VfG Bbg, LVerfGE 18, 159, 192; NdsStGH, NdsVBl. 2008, 152, 157

⁹¹ Näher zur verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte: ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 671; StGH BW, LVerfGE 10,3, 24 ff.; SächsVerfGH, SächsVBl. 2001, 61, 66

⁹² ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 672

der Selbstverwaltungsgarantie gehört und ein Minimum an freiwilligen Aufgaben möglich machen soll (objektiv-rechtlicher Kern der Finanzausstattungsgarantie).⁹³ Für die Feststellung dieser Mindestausstattung existieren allerdings keine klaren rechtlichen Vorgaben. Zumindest im Schrifttum wird bisweilen konkreter formuliert und gefordert, den Kommunen müsse über staatliche Auftragsangelegenheiten hinaus ein nennenswerter finanzieller Spielraum in den Hauptfeldern eigenverantwortlicher Gestaltung verbleiben,⁹⁴ der gewissermaßen als „freie Spitze“ mit fünf bis zehn Prozent der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel zu bemessen sei.⁹⁵

dd) Interkommunales Gleichbehandlungsgebot

Kann danach jedenfalls die finanzielle Mindestausstattung der Gesamtheit der Kommunen gesichert werden, stellt sich für den Landesgesetzgeber die Frage, nach welchem System die Schlüsselzuweisungen auf die einzelnen kommunalen Ebenen und die einzelnen Gemeinden und Kreise verteilt werden sollen, und ob dieses System den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die redistributive Funktion des kommunalen Finanzausgleichs (horizontale Komponente)⁹⁶ Rechnung trägt. Der jeweilige Ausgleichsmechanismus kann dabei höchst unterschiedlich ausgestaltet sein⁹⁷ und bewegt sich verfassungsrechtlich auf der von Harmonisierungsgebot und Nivellierungsverbot gesteckten Grenze.⁹⁸ Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet dabei willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt.⁹⁹ Ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat, ist hingegen nicht Gegenstand gerichtlicher Kontrolle.¹⁰⁰

Besondere Bedeutung wird in diesem Zusammenhang dem Sozillastenansatz zukommen.

⁹³ *Hoppe*, DVBl. 1992, 117 ff.; *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 179; *Mandelartz/Neumeyer*, DÖV 2000, 103 ff.; *Volkman*, DÖV 2001, 504 ff.; *Nierhaus*, LKV 2005, 1. ff.; *Dombert*, DVBl. 2006, 1136 ff.

⁹⁴ Etwa *Wohlfarth*, LKRZ 2010, 206, 2010; *Schoch/Wieland*, a.a.O., S. 189 f.; vgl. aus der Verfassungsrechtsprechung: BayVerfGH, BayVBl. 2008, 172, 175; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 668

⁹⁵ *Schoch/Wieland*, a.a.O., S. 189 f.; *Leisner-Egensperger*, DÖV 2010, S705, 711

⁹⁶ Hierzu umfassend: SächsVerfGH, LKV 2010, 126 ff.

⁹⁷ *Schmidt*, DÖV 2012, 8, 12 ff.

⁹⁸ Vgl. zu diesen: *Henneke*, in: *ders./Pünder/Waldhoff*, a.a.O., § 24, Rn. 311 ff.; VerfGH RP, DÖV 1998, 505, 508 f.

⁹⁹ VerfGH NW, NWVBl. 2011, 424, 427

¹⁰⁰ VerfGH NW, NWVBl. 2011, 424, 427

e) **Soziallastenansatz im kommunalen Finanzausgleich**

Der derzeit im kommunalen Finanzausgleichssystem vorgesehene Soziallastenansatz hat vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz einige Kritik erfahren.¹⁰¹ Um dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot angemessen Rechnung zu tragen, hat der Verfassungsgerichtshof im Ergebnis sogar eine - strukturelle - Neukonzeption des Soziallastenansatzes (§ 11 Abs. 4 Nr. 3 LFAG) gefordert.

Seine Kritik fußt im Wesentlichen auf der Erkenntnis, dass sich der Soziallastenansatz angesichts der hohen und ständig weiter steigenden Sozialausgaben als *offensichtlich* ungeeignet erwiesen habe, für einen angemessenen Ausgleich unter den betroffenen Kommunen zu sorgen.¹⁰² Bestimmungsgemäß habe er sich nur zugunsten jener Kommunen auswirken können, deren Belastung mit Sozialausgaben über dem Landesdurchschnitt gelegen hätten. Darüber hinaus sei der Soziallastenansatz auch strukturell nicht in der Lage, auf einen Anstieg des Sozialausgabenniveaus insgesamt zu reagieren.¹⁰³ Klarstellend weist der Verfassungsgerichtshof darauf hin, dass die festgestellten Ungleichgewichte nicht durch Erhöhung der Kreisumlage behoben werden könnten.¹⁰⁴

aa) **Bedeutung des Soziallastenansatzes**

Die Kritik des Verfassungsgerichtshofs zielt im Ergebnis darauf ab, dass Lösungsversuche im vorhandenen Finanzausgleichssystem bislang nur auf der horizontalen Ebene gesucht, jedoch keine Ausweitung auf der vertikalen Ebene vorgesehen wurde. Eine eindimensionale, sich ausschließlich auf die redistributive Funktion des kommunalen Finanzausgleichs begrenzende Konzeption soll nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs der Soziallastenproblematik schon strukturell nicht gerecht werden können.¹⁰⁵ Soweit ersichtlich, haben allerdings alle bisherigen landesrechtlichen Regelungen zum Soziallastenausgleich die Abgeltung nicht

¹⁰¹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 25 f. des Umdrucks

¹⁰² VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 25 des Umdrucks

¹⁰³ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 26 des Umdrucks

¹⁰⁴ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 27 des Umdrucks

¹⁰⁵ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 25 f. des Umdrucks

aufgabenakzessorisch geregelt, so dass trotz steigender Ausgaben das kommunale Finanzvolumen nicht erhöht wurde.¹⁰⁶ Stattdessen ist bisher eine Berücksichtigung nur aus der zuvor festgelegten Verbundmasse erfolgt. Zwischen der Ausgabenentwicklung bei den Kommunen und den von den Ländern bereitgestellten Mitteln musste damit gleichsam zwangsläufig eine Entkoppelung eintreten.¹⁰⁷

Festgestellt ist damit im Ergebnis aber nur, dass eine insgesamt unterhalb der Mindestausstattung liegende Finanzausgleichsmasse nicht durch entsprechende kommunal-individuelle Verteilungsverfahren kompensiert werden kann. Insoweit ist die Feststellung des Verfassungsgerichtshofs, der Soziallastenansatz sei strukturell nicht in der Lage, auf einen Anstieg des Sozialausgabenniveaus insgesamt zu reagieren, zwar zutreffend; sie bedeutet jedoch nicht, dass die sozialhilfeträgerindividuelle Lastenberücksichtigung zwangsläufig aus einem aufgabenakzessorisch geregelten Ausgleichsvolumen zu erfolgen hätte.¹⁰⁸ Wie unter den Bedingungen erheblich angestiegener Soziallasten - insgesamt - eine angemessene kommunale Finanzausstattung gewährleisten werden kann, ist und bleibt eine Frage allein des vertikalen Finanzausgleichs. Der Soziallastenansatz trägt Belastungssteigerungen zwar ebenfalls Rechnung, dies weitgehend allerdings nur im Hinblick auf den Ausgleich interkommunaler Belastungsunterschiede, um sachwidrige Benachteiligungen zu vermeiden.¹⁰⁹

bb) Geeignetheit der Indikatoren für die kommunalen Soziallasten, Umlagesystematik

Die Frage, welche Indikatoren der Gesetzgeber für die gesamten kommunalen Soziallasten heranziehen darf und ob diese geeignet erscheinen, ist vorrangig finanzwissenschaftlich zu klären.¹¹⁰ Mit sachverständiger Hilfe wird der Gesetzgeber zu untersuchen haben, wie die vom Verfassungsgerichtshof festgestellten Verzerrungen bei der interkommunalen Verteilung durch abweichende gesetzliche Ausgestaltung vermieden oder zumindest abgeschwächt werden können.

Ausdrücklich offen gelassen hat der Verfassungsgerichtshof in diesem Zusammenhang die Frage, ob der Verstoß gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung über das Jahr

¹⁰⁶ Vgl. hierzu: Henneke, in: *ders./Pünder/Waldhoff*, a.a.O., § 25, Rn. 45 f.

¹⁰⁷ Henneke, in: *ders./Pünder/Waldhoff*, a.a.O., a.a.O., § 25, Rn. 47

¹⁰⁸ Henneke, in: *ders./Pünder/Waldhoff*, a.a.O., § 25, Rn. 47 f.

¹⁰⁹ Vgl. VerfGH NW, NWVBl. 2011, 424, 430

¹¹⁰ VerfGH NW, NWVBl. 2011, 424, 430 f.

2007 hinaus noch bis in die Gegenwart fortbesteht.¹¹¹ Zwar spricht aus Sicht des Verfassungsgerichtshofs einiges dafür, dass es auch in den Jahren 2008 bis 2010 wegen der hohen Sozialausgaben zu deutlichen finanziellen Ungleichgewichten zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten einerseits und den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden andererseits gekommen sei.¹¹² Nicht absehbar sei jedoch, ob und inwieweit die finanziellen Ungleichgewichte durch das 5. Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 23. Dezember 2010 und die hierdurch bewirkte Umverteilung der Schlüsselmasse beseitigt wurden.¹¹³

Vorrangig klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang daher, ob die vom Verfassungsgerichtshof nur angedeutete, im Ergebnis jedoch offen gelassene Unvereinbarkeit mit dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot tatsächlich über das Jahr 2007 hinaus sämtliche Folgejahre erfasst. Insoweit wären die Wirkungen des mit dem 5. Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes etablierten Verteilungsmechanismus¹¹⁴ zunächst finanzwissenschaftlich zu untersuchen, um hierauf gestützt feststellen zu können, für welche Zeiträume Korrekturbedarf besteht.

III. Kommunalfinanzen und bundesstaatlicher Finanzausgleich

Nicht ohne Konsequenz für den föderalen Finanzverbund dürfte schlussendlich die - knapp begründete - Feststellung des Verfassungsgerichtshofs bleiben, dass das Land auch für bundesgesetzlich zugewiesene Aufgaben finanziell einstandspflichtig sei. Relevant ist diese Feststellung insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Land bei landesgesetzlich veranlassten Pflichtaufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises selbst entlastende Gesetzesänderungen vornehmen kann, während es bei kommunalen Pflichtaufgaben, die auf Bundesgesetzen beruhen, darauf beschränkt ist, das Gesetzgebungsverfahren über den Bundesrat zu beeinflussen. Dies gibt Anlass, die solidargemeinschaftliche Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat genauer in den Blick zu nehmen.

In das System der Verteilung des bundesstaatlichen Finanzaufkommens werden die Kommunalfinanzen an zwei Stellen ausdrücklich eingefügt: Art. 106 Abs. 5 bis 7 und 9 GG regelt im

¹¹¹ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 22 des Umdrucks

¹¹² VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 29 des Umdrucks

¹¹³ VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 30 des Umdrucks

¹¹⁴ GVBl. S. 566; vgl. hierzu: *Meffert/Müller*, LKRZ 2011, S. 126 ff.

Wesentlichen, wie die Kommunen bei der vertikalen Steuerverteilung zu berücksichtigen sind, und Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 GG ordnet an, dass die Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich einzubeziehen sind.¹¹⁵

In seiner - vom Verfassungsgerichtshof insoweit allein zitierten - Entscheidung vom 25. Juli 1992 hatte das Bundesverfassungsgericht den Schluss gezogen, dass die Kommunen staatsorganisatorisch und finanzrechtlich grundsätzlich vollständig den Ländern eingegliedert seien.¹¹⁶ Nach Inkrafttreten der Bundesverfassungsreformen von 1994¹¹⁷ und 1997,¹¹⁸ mit denen die Bestimmungen des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG und Art. 106 Abs. 5 a in das Grundgesetz eingefügt wurden, hatte das Bundesverfassungsgericht die Zweistufigkeit der bundesstaatlichen Finanzverfassung allerdings fortentwickelt und ausgeführt, „dass das Grundgesetz die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen nunmehr ausdrücklich anerkennt (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG) und den Gemeinden einen eigenen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 GG) und an der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5 a GG) garantiert. Diese gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen modifiziert die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung.“¹¹⁹

Mit dem Befund einer finanzverfassungsrechtlich *modifizierten* Zweistufigkeit¹²⁰ und deren Bedeutung im tripolaren Verhältnis der Finanzpartner Bund, Länder und Kommunen¹²¹ hat sich der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung nicht näher auseinandergesetzt. Zur Rechtfertigung seiner Annahme, dass das Land auch bei unmittelbar bundesgesetzlicher Aufgabenübertragung gegenüber den Kommunen finanziell einstandspflichtig sei, verweist der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz vielmehr allein darauf, die Kommunen könnten

¹¹⁵ Näher zu den einzelnen Bestimmungen etwa: *Heintzen*, in: *v.Münch/Kunig*, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 106, Rn. 42 ff.; Art. 107, Rn. 20 ff.; *Schwarz*, in: *v.Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Band 3, 6. Aufl. 2010, Art. 106, Rn. 99 ff; Art. 107, Rn. 88 ff.; zum verfassungsrechtlichen System des föderativen Finanzausgleichs und den integrierten kommunalen Positionen: *Hidien*, a.a.O., § 26, Rn. 5 ff.

¹¹⁶ BVerfGE 86, 148, 215; vgl. zum Schrifttum: *Wendt*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 2. Aufl 1999, § 104, Rn. 62

¹¹⁷ BGBl. I S. 3146

¹¹⁸ BGBl. I. S. 2590

¹¹⁹ BVerfGE 101, 158, 230

¹²⁰ *Hidien*, a.a.O., § 26, Rn. 20

¹²¹ Näher hierzu: *Hidien*, Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz, 2011, S. 50 ff.; *Schwarz*, in: *v.Mangoldt/Klein/Starck*, a.a.O., Art. 106, Rn. 111 m.w.N.

zwecks Kostenerstattung nicht an den Bund verwiesen werden, weil sie grundsätzlich keine Rechtsbeziehungen zu ihm unterhielten, was Art. 106 Abs. 9 GG für den Bereich der Finanzverfassung auch unmissverständlich zum Ausdruck bringe.¹²² Allerdings wäre Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG überflüssig, wenn die Kommunalfinanzen - wie vom Verfassungsgerichtshof angenommen - in jeder Hinsicht Teil der Länderfinanzen wären.¹²³

Auch darüber hinaus bleiben einige Fragen ungeklärt. So ist die Argumentation des Klägers des Ausgangsverfahrens (Landkreis Neuwied), der die streitige Finanzierungsverantwortung des Landes mit der Möglichkeit der Einflussnahme auf die Kostenentstehung durch das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat zu begründen versucht hatte, in den Urteilsgründen weder aufgegriffen noch thematisiert worden.¹²⁴ Nicht auseinandergesetzt hat sich der Verfassungsgerichtshof auch mit der - vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offen gelassenen - Frage, ob ungeachtet der fehlenden ausdrücklichen Normierung dennoch Ausgleichsansprüche der Kommunen und zwar unmittelbar gegen den Bund aus der Garantie der kommunalen Finanzhoheit folgen könnten.¹²⁵

Mit der zum 1. September 2006 in Kraft getretenen Änderung des Grundgesetzes (Föderalismusreform I)¹²⁶ ist es dem Bund inzwischen allerdings untersagt, Aufgaben unmittelbar den Kommunen zuzuweisen (Art. 84, 85 GG).¹²⁷ Allerdings bestehen zahlreiche, auch kostenintensive Aufgabenübertragungen aus der Zeit vor dem 1. September 2006 als Bundesrecht fort (Art. 125 a Abs. 1 GG), so dass insoweit die Frage nach einer Ausgleichspflicht für Belastungen der Kommunen durch unmittelbare Aufgabenzuweisungen fortbesteht.¹²⁸ Die Integration der Kommunalfinanzen in das finanzverfassungsrechtliche Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem dürfte sich zumindest in diesem Punkt als unvollständig und noch klärungsbe-

¹²² VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., S. 21 des Umdrucks; vgl. hierzu auch *Wohlfarth*, LKRZ 2010, 206, 207; zu Gesichtspunkten einer Ausfallhaftung: *Schwarz*, Staatsgarantie für kommunale Verbindlichkeiten bei „faktischem Konkurs von Kommunen“, 1998, S. 71 ff.

¹²³ Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG lautet: „Durch das Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.“

¹²⁴ Vgl. hierzu NdsStGH, LVerfGE 12, 255, 283

¹²⁵ BVerfGE 119, 331, 356 und 360

¹²⁶ BGBl. I, S. 2034

¹²⁷ *Schoch*, DVBl. 2007, 261 ff.; *Henneke*, NdsVBl. 2007, 57 ff.; *Horsch*, ThürVBl. 2007, 97 ff.; *Försterling*, ZG 2007, 36 ff.; vgl. auch die fraktionsübergreifende Entschließung des Landtags Rheinland-Pfalz „Verankerung des Konnexitätsprinzips auf Bundesebene“, LT-Drucks. 14/3018, PlenProt 14/74, S. 4939

¹²⁸ Vgl. hierzu: *Laier/Zimmermann*, ZG 2008, 355 ff.

dürftig erweisen.¹²⁹ Insoweit dürfte hinreichend Bedarf bestehen, die Konzeption der Finanzverfassung im Kompetenzzusammenhang der Wahrnehmungs- und Verantwortungstrias von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen *bundesverfassungsrechtlich* nachzujustieren.¹³⁰

Wissenschaftlicher Dienst

¹²⁹ Vgl. hierzu auch die Beratungen des Innenausschusses in der 36. Sitzung vom 26. August 2010, S. 19 ff.
¹³⁰ Vergleichbares hatte die Enquete-Kommission 14/1 im Hinblick auf die Verankerung des Komplexitätsprinzips auf Ebene des Bundesverfassungsrechts gefordert und hierzu eine Entschließung erarbeitet, die fraktionsübergreifend eingebracht und einstimmig vom Landtag beschlossen wurde, siehe Fn. 127