



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 19/83

Verklündet am 15. Februar 1985

Faber

Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der Stadt
vertreten durch den Oberstadtdirektor,

Verfahrensbevollmächtigte:

das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1983 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1983) vom 25. Januar 1983 (GV NW 31) verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 16. November 1984

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bischoff,
Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing,
Präsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf Dr. Wiesen,
Professor Dr. Brox,
Professor Dr. Kriele,
Rechtsanwältin Schwarz,
Professor Dr. Stern

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Nach den alljährlich neu erlassenen Gemeindefinanzierungsgesetzen des Landes Nordrhein-Westfalen erhielten die kreisfreien Städte und Kreise 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 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1983) vom 25. Januar 1983 (GV NW 31) ist eine solche Regelung nicht mehr enthalten. Dagegen richtet sich die Verfassungsbeschwerde.

I.

1. Die Auftragskostenpauschale war im Jahr 1957 eingeführt worden (§ 15 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Haushaltsjahr 1957 vom 2. April 1957, GV NW 75). Zuletzt belief sich diese allgemeine Zuweisung (§ 1 Abs. 2 GFG 1982 vom 2. Februar 1982, GV NW 42) aus dem allgemeinen Steuerverbund (§ 2 Abs. 1 GFG 1982) auf insgesamt 817 Mio. DM, wobei auf die kreisfreien Städte 53,30 DM und die Kreise 43,50 DM je Einwohner entfielen (§ 17 GFG 1982). Im GFG 1983 wurde die Auftragskostenpauschale in ihrer Gesamtheit aufgegeben. An ihre Stelle traten eine Erhöhung der Schlüsselmasse, aus der die Schlüsselzuweisungen verteilt wurden (§§ 6 ff. GFG 1983), und eine Erhöhung der Investitionspauschale (§ 23 GFG 1983). Hierfür nennt die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zum GFG 1983 vom 1. September 1982 (Drs. 9/2002) im wesentlichen zwei Gründe (S. 33 ff.): Das Land müsse die Höhe der Nettokreditermächtigung auf das Niveau seiner Nettoinvestitionen begrenzen (§ 83 LV). Dies mache auch im Steuerverbund eine Reduzierung der Zuweisungen im nicht investiven Bereich (allgemeine Finanzzuweisungen, Auftragskostenpauschale) zu Gunsten einer Erhöhung des investiven Anteils (Zweckzuweisungen, Investitionspauschale) erforderlich. Ferner könne die unabhängig von der jeweiligen Finanzkraft der Gemeinden nach Einwohnern verteilte Auftragskostenpauschale nicht beibehalten werden, weil eine

möglichst gezielte Verteilung der - im Vergleich zum Jahre 1982 verringerten - Mittel des allgemeinen Steuerverbundes eine stärkere Gewichtung der Situation finanzschwächerer Gemeinden verlange.

2. Die Beschwerdeführerin hat eine Übersicht über die von ihr wahrgenommenen Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit den angefallenen Ausgaben, den erzielten Einnahmen und den ungedeckten Kosten vorgelegt. Nach dieser Übersicht betragen die entsprechenden Ausgaben bei Verwaltungskosten in Höhe von 34,6 Mio. DM und Zweckkosten in Höhe von 20,4 Mio. DM insgesamt 55 Mio. DM, denen Einnahmen von 26,1 Mio. DM gegenüberstehen; die ungedeckten Kosten belaufen sich danach auf 28,9 Mio. DM. Die Haushaltssatzung 1983 der Beschwerdeführerin vom 17. März 1983 in der Fassung der Nachtragsatzung vom 15. September 1983 weist bei einem Einnahmevermögen von 587 Mio. DM im Verwaltungshaushalt einen Fehlbetrag von 19,6 Mio. DM im Verwaltungshaushalt aus. Der Fehlbetrag verminderte sich nach dem Jahresergebnis 1983 auf 12,9 Mio. DM. Die der Beschwerdeführerin zuletzt (§ 17 GFG 1982) gewährte Auftragskostenpauschale belief sich auf 11,9 Mio. DM. Die Beschwerdeführerin hat nach dem GFG 1983 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 31 Mio. DM (1982 = 26 Mio. DM) erhalten.

II.

1. Mit der am 27. Dezember 1983 erhobenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, das Fehlen der Auftragskostenpauschale im GFG 1983 verletze die Vorschriften der Art. 78 Abs. 3 und Art. 78 Abs. 1 LV.

Sie beantragt,

festzustellen, daß das Gemeindefinanzierungsgesetz 1983 die Vorschriften der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen über das Recht der Selbstverwaltung dadurch verletzt, daß es keine Zuweisungen zu den Kosten der Auftragsaufgaben und der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung vorsieht, und deshalb verfassungswidrig nichtig ist, soweit die Beschwerdeführerin betroffen ist.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin im wesentlichen aus:

Nach Art. 78 Abs. 3 LV müsse das Land, wenn es die Gemeinden und Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichte, gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten treffen. Gehe man davon aus, daß Art. 78 Abs. 3 LV eine Erstattung der bei der Ausführung von Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung entstehenden Zweckkosten gebiete, so folge die Verfassungswidrigkeit des GFG 1983 bereits daraus, daß die ihr entstandenen Zweckkosten nicht in vollem Umfange erstattet und die Verwaltungskosten nicht pauschal aus dem allgemeinen Steuerverbund wenigstens teilweise abgedeckt worden seien. Das GFG 1983 sei aber auch dann mit der Verfassung nicht zu vereinbaren, wenn Art. 78 Abs. 3 LV lediglich als finanzpolitische Richtlinie verstanden werde. Zwar bestehe bei diesem rechtlichen Ausgangspunkt ein Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers, in welchem Umfang und auf welche Weise der Ausgleich der Belastung der Gemeinden mit Auftragsangelegenheiten vorgenommen werden solle; dieser Spielraum gehe aber nicht so weit, daß im Ergebnis kein Ausgleich mehr von seiten des Landes vorgesehen sei.

Das Fehlen der Auftragskostenpauschale könne nicht mit dem Hinweis auf Art. 83 LV gerechtfertigt werden. Die hohe Kreditfinanzierungsquote des Landeshaushalts stehe nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich und dürfe nicht auf die Gemeinden zu deren

Nachteil überwältigt werden. Die Erhöhung der Investitionspauschale stelle im übrigen auch keine - teilweise - Kompensation für das Fehlen der Auftragskostenpauschale dar, weil diese Mittel kraft Haushaltsrecht anders als die Mittel der Auftragskostenpauschale nicht im Verwaltungshaushalt einsetzbar seien. Darüber hinaus habe der Landesgesetzgeber den ihm von Art. 83 LV eingeräumten Ermessensspielraum nicht erkannt.

Der Gesichtspunkt der besseren Lastenverteilung zugunsten der finanziell schwächeren Gemeinden rechtfertige den Eingriff ebenfalls nicht, da insoweit die Grenzen eines verfassungsrechtlich gebotenen und gerechtfertigten Lastenausgleichs weit überschritten worden seien. Angesichts anderer, zusätzlicher Nivellierungen durch das GFG 1983 sowie weiterer Regelungen bewirke das Fehlen der Auftragskostenpauschale eine verfassungswidrige Oberrivellierung der Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden.

Das Fehlen der Auftragskostenpauschale im GFG 1983 sei ferner unvereinbar mit dem im Rahmen des Art. 78 Abs. 3 LV zu berücksichtigenden Konnexitätsprinzip, das in Art. 104 a GG normiert sei und wonach die Ausgabenverantwortung denjenigen treffe, der die Ausgaben veranlasse. Im Sinne des Veranlassungsprinzips würden die Aufgaben für die Erfüllung der den Gemeinden übertragenen Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung vom Land (bzw. Bund) veranlaßt. Daraus folge für das Land die Verpflichtung, für diese Aufgaben finanziell aufzukommen. Zumindest eine völlige Abkehr - wie hier - von dieser allgemeinen Lastenverteilungsregel sei verfassungswidrig.

Auch mit der allgemeinen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 78 Abs. 1 LV, Art. 28 Abs. 2 GG) sei das Fehlen der Auftragskostenpauschale nicht vereinbar. Hierdurch werde in verfassungswidriger Weise in den als Kernbereich ihrer Eigenverantwortlichkeit geschützten Bereich der Finanzhoheit und Finanz-

autonomie eingegriffen. Der Eingriff in die Finanzhoheit sei weder durch Art. 83 LV noch durch den Gesichtspunkt des interkommunalen Finanzausgleichs gerechtfertigt. Die Verletzung der Finanzautonomie liege darin, daß das Land durch die Streichung der Auftragskostenpauschale im Ergebnis Steuerungsfunktionen auch für die Steuererhebung einer einzelnen Verwaltungskörperschaft übernehme und die Höhe des Steuersatzes angesichts der derzeit angespannten Finanzlage unmittelbar bestimmen könne.

Schließlich seien die Grundsätze des Vertrauensschutzes und des Übermaßverbotes verletzt. Diese verlangten zumindest, daß den Selbstverwaltungskörperschaften die Möglichkeit eröffnet werde, sich auf die Veränderungen des Finanzsystems mit eigenen Maßnahmen einzustellen und nicht nur mit überstürzten und nicht zumutbaren Steuererhöhungen zu reagieren. Allenfalls sei eine allmähliche Verringerung der Zuweisungen bzw. eine Übergangsregelung in Betracht gekommen.

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

Die Landesregierung hat ein Gutachten von Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim vorgelegt und zum Gegenstand ihres Sachvortrags gemacht. Das Gutachten kommt zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen: Das Fehlen der Auftragskostenpauschale im GFG 1983 sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Art. 78 Abs. 3 LV begründe keine Verpflichtung des Landes zu einer gesonderten - vollständigen oder teilweisen - Erstattung der Kosten für die Übernahme und Durchführung von Aufgaben, die den Kommunen durch das Land auferlegt seien. Eine Anwendung des für das Bund/Länder-Verhältnis geltenden Art. 104 a GG auf die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen komme nicht in Betracht. Der Landesgesetzgeber sei befugt gewesen die Finanzausgleichsmittel in Anbetracht der besonders schlechten Finanzlage des Landes zu begrenzen und sie - entsprechend der verfassungsrechtlichen Funktion des Finanzausgleichs - auf diejenigen Kommunen zu verteilen, die sie wegen ihrer geringen Finanzkraft am nötigsten brauchten; zu diesem Zweck sei es zulässig gewesen, die einwohnerbezogene, also finanzkraftunabhängige Auftragskostenpauschale aufzuheben. Ein Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie liege darin nicht.

Die Landesregierung hat ferner eine Stellungnahme des Finanzministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Finanzsituation des Landes sowie eine Stellungnahme zur Haushalts- und Finanzlage der Beschwerdeführerin vorgelegt.

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

B.

Die nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerfGHG zulässige Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Das GFG 1983 verletzt die Beschwerdeführerin 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 sind.

1. Art. 78 Abs. 3 LV dient der finanziellen Sicherung der in Art. 78 Abs. 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 Selbstverwaltungsartikel 78 der Verfassung. 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, 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, Die Verfassung

des Landes Nordrhein-Westfalen, 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. Juni 1923 (RGBl. S. 494) i.d.F. des Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichs vom 31. Juli 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. Februar 1984 - 1 K 2624/82 -, Mitteilungen NWStGB 1984, S. 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 Finanzausgleichs 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 Finanzausgleichsgesetz 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 Finanzausgleichsgesetzes 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 Verfassungs wegen innerhalb des Finanzausgleichsgesetzes nicht gesondert erfolgen.
- aa) Das Gericht folgt nicht dem Vortrag, die Landesverfassung regele zwei nach unterschiedlichen Grundsätzen zu behandelnde und getrennt zu regelnde Arten des Finanzausgleichs, nämlich

den allgemeinen Finanzausgleich nach Art. 79 S. 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, Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Anm. 4 zu Art. 78; Makswit, 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 weisungsfreien 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.d. Art. 78 Abs. 3 LV im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes gesondert abzugelten, läßt sich auch nicht damit begründen, die Landesverfassung habe die Kostenregelungspflicht nach Art. 78 Abs. 3 LV gerade nicht einfach in den Finanzausgleich nach Art. 79 S. 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, OVGE 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 Rheinland-Pfalz, 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 Ausgabenbelastung aus Selbstverwaltungsangelegenheiten oder Weisungsangelegenheiten herührt; 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 Aufgabenverantwortung 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 Rheinland-Pfalz,

aa0, 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. Landtag NW, Verfassungsausschuß, 35. Sitzung am 27. Januar 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 2 LV sowie durch Art. 78 Abs. 3 LV verfassungsrechtlich eingeschränkt. Die Kostenregelung muß den Vorgaben der Verfassung 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 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG), die Kreditaufnahmegrenze des Art. 83 S. 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 Beschwerdeführerin 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 Beschwerdeführerin 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 Rheinland-Pfalz, 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, 297 (306)) wurde. Hierfür besteht bei den gegenwärtigen Verhältnissen angesichts der finanziellen Größenordnungen kein hinreichender Anhaltspunkt. Die der Beschwerdeführerin nach ihrem Vortrag entstandenen ungedeckten Kosten für Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (28,9 Mio. DM) belaufen sich nur auf 4,9 % ihrer haushaltsplanmäßigen Einnahmen des Verwaltungshaushalts (587 Mio. DM). Die im Jahr 1982 der Beschwerdeführerin gewährte Auftragskostenpauschale (11,9 Mio. DM) macht lediglich 2 % der haushaltsplanmäßigen Einnahmen des Verwaltungshaushalts des Jahres 1983 aus. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung 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 Rheinland-Pfalz, aaO, S. 806). Ferner besagt diese Rechtsprechung, 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 Baden-Württemberg, ESVGH 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 Gesamtausgaben 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 Finanzaufweisungen, Auftragskostenpauschale) zu Gunsten 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 S. 2 LV, wonach die Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden dürfen, ist geboten.

Die Nettokreditemächtigung des Landes für das Haushaltsjahr 1983 lag, wie die Landesregierung unwidersprochen vorgetragen hat, über der Regelgrenze des Art. 83 S. 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 Rheinland-Pfalz, 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 - vorgetragen 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 Rheinland-Pfalz, 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 Beschwerdeführerin 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 weiterer Regelungen" eine ihr gegenüber verfassungswidrige "Übernivellierung" der im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie geschützten Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden bewirke.

Die Beschwerdeführerin 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 Rheinland-Pfalz, 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 (8.569 Mio. DM) und nur 6,1 % der im Jahr 1982 insgesamt an die Gemeinden und Gemeindeverbände gewährten Zuweisungen (13.470 Mio. DM)

ausmache, ist keine "Obervivellierung" entstanden. Dies behauptet auch die Beschwerdeführerin selbst nicht. Ob andere Regelungen des GFG 1983, insbesondere die sogenannte Aufstockung II (§ 10 S. 2 GFG 1983), zu einer solchen "Obervivellierung" führen, bedarf in diesem Verfahren keiner Erörterung.

- c) Der vom Gesetzgeber vorgenommenen Abwägung kann ferner nicht entgegengehalten werden, das GFG 1983 führe dazu, daß diejenigen Gemeinden, die wegen ihrer hohen Steuerkraft keine Schlüsselzuweisung erhalten (§ 10 S. 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. 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 zugrundelegt, hat er hierbei dem Sinn der Art. 78 Abs. 1 und 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, OVG 12, 86 (102)).

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

Der durch das Fehlen der Auftragskostenpauschale verursachte Einnahmeausfall in Höhe von 2 % der Einnahmen des Verwaltungshaushalts war gering. Er hätte, wie die Beschwerdeführerin 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 Beschwerdeführerin 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 Rheinland-Pfalz, NVwZ 1982, 614, (618); Stern, aaO, S. 415, 831 ff.), gegen den hier wegen des Fehlens einer Übergangsregelung im 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 Gemeindefinanzierungsgesetze 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, BayVGHE 12 II 48 (56)) und die "den Gemeinden im Finanzausgleich eingeräumten Rechtsstellungen stehen stets unter dem Vorbehalt künftiger Änderung" (vgl. OVG NW, OVG 12, 86 (105)). Die Not-

wendigkeit steter Anpassungen der Finanzausgleichsgesetze 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 den 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.

Dr. Bischoff

Tiebing

Dr. Wiesen

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern