

1. Mit der Absenkung der Verbundquote auf 23 v.H., die nach § 2 Abs. 1 GFG 1986 den Gemeinden und Gemeindeverbänden vom Land als Anteil am allgemeinen Steuerverbund zur Verfügung gestellt worden ist, hat der Gesetzgeber nicht die Grenzen des Gestaltungsspielraums überschritten, die ihm durch das Recht auf Selbstverwaltung sowie durch den Gleichheitssatz gezogen sind.
2. Der volle Ausgleich des Unterschiedsbetrages zwischen der Ausgangsmeßzahl (§ 8) und der Steuerkraftmeßzahl (§ 9), den eine nicht abundante Gemeinde als Schlüsselzuweisung erhält (§ 10 Abs. 1), hat weder tendenziell noch im Ergebnis eine über das bisherige Ausgleichssystem hinausgehende nivellierende Wirkung auf die Finanzausstattung der Gemeinden; er verstößt ebenfalls nicht gegen das Recht der Selbstverwaltung und gegen den Gleichheitssatz.
3. Die Anhebung der fiktiven Realsteuerhebesätze in § 9 Abs. 2 Buchst. a und b GFG 1986 hält sich mit der Zielsetzung, finanzschwachen Gemeinden aus den verknappten Finanzmitteln höhere Zuweisungen zukommen zu lassen, im Rahmen der Funktion des übergemeindlichen Finanzausgleichs und führt nicht zu einer mit dem Gleichheitssatz unvereinbaren Nivellierung oder gar Umkehr der finanziellen Lage der Gemeinden.

Art. 4 Abs. 1, Art. 78 und 79 der Verfassung des Landes
Nordrhein-Westfalen vom 18.6.1950,
GVBl NW S. 127 (LV)

VerfGH NW, Urt. v. 16.12.1988 - 9/87 -



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 9/87

Verkündet am 16. Dezember 1988
Büchter
Verwaltungsgerichtsangestellte als
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

- wegen der Behauptung
1. der Stadt ~~Wesseln~~, vertreten durch den Oberstadtdirektor,
 2. der Stadt ~~Wesseln~~, vertreten durch den Stadtdirektor,
 3. der Gemeinde ~~Wesseln~~, vertreten durch den Gemeindedirektor,
 4. der Gemeinde ~~Wesseln~~, vertreten durch den Gemeindedirektor,

Verfahrensbevollmächtigter:

das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1986 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1986) vom 19. März 1986 (GVBl NW S. 169) verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
auf die mündliche Verhandlung vom

17. Oktober 1988

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. D i e t l e i n ,
Präsident des Oberlandesgerichts T i e b i n g ,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. W i e s e n ,
Professor Dr. B r o x ,
Professor Dr. S t e r n ,
Richterin am Bundessozialgericht J a e g e r und
Professor Dr. S c h l i n k

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerden werden
zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A

Die Beschwerdeführerinnen - Städte und Gemeinden im Lande NW - wenden sich mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen mehrere Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1986 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1986) vom 19. März 1986, verkündet am 27. März 1986, GVBl NW 169, nach denen die Gemeinden im Jahre 1986 allgemeine Zuweisungen und zweckgebundene Zuweisungen erhalten haben.

I.

1. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land im Wege des Finanzausgleichs nach den Regelungen der jährlich neu erlassenen Gemeindefinanzierungsgesetze zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Das Land stellt dafür insgesamt jeweils einen bestimmten Prozentsatz seines Anteils an der Einkommensteuer, der

Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer und der Gewerbesteuerumlage (allgemeiner Steuerverbund) zur Verfügung. Er betrug 1982 26,5 v.H. (§ 2 Abs. 1 GFG 1982, GVBl NW 42), wurde 1983 auf 25.5 v.H. und 1986 schließlich auf 23 v.H. (§ 2 Abs. 1 GFG 1986) abgesenkt (sog. Verbundquote).

2. Aus den Mitteln für allgemeine Zuweisungen erhalten die Gemeinden einen festen Betrag als Schlüsselzuweisungen, der 1986 ebenso hoch war wie 1985. Die Schlüsselzuweisung für die einzelne Gemeinde wurde 1986 auf den vollen Unterschiedsbetrag zwischen der sogenannten Ausgangsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl festgesetzt (§ 10 Abs. 1 GFG 1986). Erreichte die Steuerkraftmeßzahl die Ausgangsmeßzahl oder war sie größer als diese, so erhielt die Gemeinde keine Schlüsselzuweisung (§ 10 Abs. 2 GFG 1986).

3. Die Höhe der Ausgangsmeßzahl wurde u.a. durch die Einwohnerzahl und die Schülerzahl der jeweiligen Gemeinde maßgeblich bestimmt (vgl. § 8 GFG 1986). Bei der Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl wurden u.a. die Gewerbesteuer und die Grundsteuer unter Zugrundelegung vom Gesetz vorgegebener Hebesätze (sog. fiktive Hebesätze) sowie der Anteil an der Einkommensteuer in der Zeit jeweils vom 1. Juli 1984 bis zum 30. Juni 1985 (Referenzperiode) berücksichtigt (vgl. § 9 GFG 1986). Die fiktiven Hebesätze, die - wie schon seit 1983 - unterschiedlich hoch waren für Gemeinden bis zu und mit mehr als 150.000 Einwohnern, sind gegenüber den Sätzen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1985 angehoben worden. Nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1985 war Referenzperiode der Zeitraum vom 1. Oktober 1983 bis zum 30. September 1984. Die Zeit vom 1. Juli bis zum 30. September 1984 ist somit sowohl vom Gemeindefinanzierungsgesetz 1985 als auch vom Gemeindefinanzierungsgesetz 1986 in der Referenzperiode erfaßt.

II.

Mit den am 19. März 1987 erhobenen Verfassungsbeschwerden machen die Beschwerdeführerinnen geltend, die Absenkung der Verbundquote auf 23 v.H. (§ 2 Abs. 1 GFG 1986), die Einführung eines vollen Ausgleichs zwischen Steuerkraftmeßzahl und Ausgangsmeßzahl

(§ 10 Abs. 1 GFG 1986), die Erhöhung der fiktiven Realsteuerhebesätze (§ 9 Abs. 2 GFG 1986), die Beibehaltung von nur zwei Gemeindeklassen für den Ansatz der fiktiven Hebesätze bei den Realsteuern (§ 9 Abs. 2 Buchst. a und b GFG 1986) und die Vorverlegung der Referenzperiode (§ 9 Abs. 2 GFG 1986) verletzt sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung.

Die Beschwerdeführerinnen beantragen

festzustellen, daß die Bestimmungen der §§ 2 Abs. 1, 10 Abs. 1 und 9 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1986 (GFG 1986) vom 19. März 1986 (GVBl NW S. 169) mit den Vorschriften der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen über das Recht der Selbstverwaltung unvereinbar und daher nichtig sind.

Zur Begründung führen sie aus: Nach der neuerlichen Absenkung der Verbundquote genügten die Zuweisungen nicht mehr den verfassungsrechtlichen Anforderungen einer finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden. Der Gesetzgeber verstoße gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit, wenn er die gemeindliche Verbundquote wiederholt und erheblich reduziere, nachdem er zuvor - insbesondere durch die in den siebziger Jahren durchgeführte Funktionalreform - Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert habe.

Der im Gemeindefinanzierungsgesetz 1986 vorgesehene volle Ausgleich des Differenzbetrages zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl führe zu einer Nivellierung der Steuerkraftunterschiede bei den schlüsselzuweisungsberechtigten Gemeinden. Unter Berücksichtigung der gleichzeitigen Erhöhung der fiktiven Realsteuerhebesätze sei diese Regelung damit auch nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen mit dem Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung nicht vereinbar.

Für die große Zahl der nicht abundanten Gemeinden führten die Schlüsselzuweisungen zu gleicher Steuerkraft je Bedarfseinheit. Jede auf eigener Anstrengung beruhende Erhöhung der Steuerkraft

habe bei dieser Art des Ausgleichs den Verlust der Schlüsselzuweisungen zumindest in gleicher Höhe zur Folge; daher fehle jeder Anreiz zur Pflege eigener Steuerquellen und zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage, der jedoch im System des kommunalen Finanzausgleichs erhalten bleiben müsse.

Auch blieben die gewogenen Durchschnittshebesätze für die Gewerbesteuer insbesondere für Gemeinden bis einschließlich 100.000 Einwohner teilweise beträchtlich hinter dem fiktiven Hebesatz zurück. Die Sprungstelle bei 150.000 Einwohnern sei willkürlich und systemwidrig gewählt. Sie bevorzuge die mittleren und größeren Städte und benachteilige kleine Städte und Gemeinden. Mit Blick auf die Höhe dieser Sätze könne nicht davon ausgegangen werden, daß die tatsächliche Finanzkraft der Gemeinden höher sei als die aufgrund der fiktiven Hebesätze ermittelte. Liege der tatsächliche Hebesatz in einer Gemeinde unter dem fiktiven, so könne der Fall eintreten, daß eine Erhöhung des tatsächlichen Realsteueraufkommens sogar zu einem überproportionalen Verlust an Schlüsselzuweisungen führe ("Übernivellierung"). Diese möglichen Nachteile übten einen erheblichen Druck auf die Gemeinden aus, ihre tatsächlichen Hebesätze den fiktiven zumindest anzupassen.

Die Vorverlegung der Referenzperiode mit der Anrechnung des dritten Quartals 1984 für die Zuweisungen sowohl des Jahres 1986 als auch des Jahres 1985 führe zu Härten und Verlusten, die - insbesondere bei der Beschwerdeführerin zu § - auch durch die Härteregelung des § 9 Abs. 3 GFG 1986 nicht hinreichend gemildert würden.

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

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet. Ihr Bevollmächtigter, Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, macht insbesondere geltend: Der Umfang der Finanzausstattung der Kommunen und damit auch ihr finanzieller Spielraum für die Selbstverwaltung sei in ein Gesamtverteilungssystem eingebunden, das finanzielle Abhängigkeiten sowohl zwischen Staat und Kommune als

auch zwischen den Kommunen untereinander begründe. Aufgrund der schwierigen finanziellen Situation des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 1986 überschreite die Festsetzung der Verbundquote auf 23 v.H. nicht den weiten Gestaltungsspielraum, der dem Gesetzgeber insoweit eingeräumt sei. Zudem habe die Finanzmasse, die für die besonders selbstverwaltungsfreundlichen - weil nicht zweckgebundenen - Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt worden sei, nicht abgenommen.

Die Regelungen über den Vollausgleich zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl sowie die Erhöhung der fiktiven Hebesätze seien getroffen worden, um ohne größere Systemänderung die finanzschwächeren Gemeinden stärker zu berücksichtigen. Steuerstarke Gemeinden seien in der Regel realsteuerstark. Die Erhöhung der fiktiven Hebesätze wirke sich daher tendenziell zu Gunsten der steuerschwachen Gemeinden aus.

Ein Verstoß gegen das Nivellierungsverbot liege nicht vor. Der Prozentsatz der Gemeinden, die 1986 Schlüsselzuweisungen erhielten, sei mit 93,4 v.H. nur geringfügig höher gewesen als 1982 (92 v.H.). Auch bei einem Vollausgleich zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl könne im Hinblick auf das System, das dem Finanzausgleichs nach dem GFG 1986 zugrunde liege, nicht der Schluß gezogen werden, hier erfolge eine nicht mit der Verfassung zu vereinbarende Nivellierung oder gar Übernivellierung.

Der von den Beschwerdeführerinnen dargestellte Beispielsfall der Übernivellierung bei einem Ansteigen des Gewerbesteuermeßbetrages sei zwar theoretisch denkbar, setze aber in der Praxis voraus, daß in nur einer Gemeinde der Meßbetrag ansteige.

Soweit unter gewissen Voraussetzungen ein Druck auf die Gemeinden zur Anpassung der Hebesätze bestehen möge, müsse dieser als Systembestandteil des kommunalen Finanzausgleichs hingenommen werden. Die Verringerung von drei auf zwei Hebesatzklassen liege im Ermessen des Gesetzgebers.

Die Vorverlegung der Referenzperiode sei im Interesse aller Kommunen erfolgt.

Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts sowie des Vorbringens der Beschwerdeführerinnen und der Landesregierung wird auf die Akten und die beigezogenen Unterlagen der Beschwerdeführerinnen und der Landesregierung Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

B.

Die nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerfGHG zulässigen Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. Die von den Beschwerdeführerinnen gerügten Bestimmungen des § 2 Abs. 1, § 10 Abs. 1 und § 9 Abs. 2 des GFG 1986 verletzen nicht das ihnen durch Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleistete Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung.

I.

Das Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung gewährleistet nicht nur die Befugnis zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben in eigener Verantwortung, sondern umfaßt auch das Recht auf Finanzhoheit. Zu ihr gehört auch das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung (VerfGH NW, OVGE 38, 301 [303]; 312 [314] jeweils m.w.N.). Die kommunale Selbstverwaltung kann sich wirksam nur entfalten, wenn Gemeinden und Gemeindeverbände über hinreichende finanzielle Mittel verfügen. Dieses bereits aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV folgende Recht wird durch Art. 79 konkretisiert. Danach hat das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten. Dabei ist dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welcher Art und in welchem Umfang er diese Gewährleistung erfüllt (vgl. BVerfGE 71, 25 [38]). Er hat unter anderem zu beachten, daß die Selbstverwaltung ohne eine finanzielle Mindestausstattung nicht

sinnvoll wahrgenommen werden kann (vgl. dazu VerfGH NW, OVG 38, 312 [315]; Staatsgerichtshof Baden-Württemberg ESVGH 22, 202 [206]). Begrenzt wird der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum ferner durch das dem allgemeinen Gleichheitssatz immanente Willkürverbot, das als Element des objektiven Gerechtigkeitsprinzips der Rechtsstaatlichkeit innewohnt. Es gilt auch im Verhältnis der Hoheitsträger zueinander (vgl. BVerfGE 21, 362 [372]; 23, 353 [373]). Die landesgesetzlichen Regelungen des übergemeindlichen Finanzausgleichs dürfen demgemäß nicht willkürlich oder in sich widersprüchlich sein, sondern müssen von sachgerechten Erwägungen getragen sein.

II.

Die von den Beschwerdeführerinnen gerügten Bestimmungen der §§ 2 Abs. 1, 10 Abs. 1 und 9 Abs. 2 GFG 1986 überschreiten nicht die verfassungsrechtlichen Grenzen des dem Gesetzgeber bei der Regelung des Gemeindefinanzausgleichs eingeräumten Gestaltungsspielraums.

1. Die Herabsetzung der Verbundquote auf 23 v.H. ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

§ 2 Abs. 1 GFG 1986 stellt - entsprechend der Vorgabe in Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG - den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen bestimmten Hundertsatz, nämlich 23 v.H. aus dem allgemeinen Steuerverbund (Verbundquote) für Zuweisungen zur Verfügung. Dieser Satz ist in den letzten Jahren zwar kontinuierlich vermindert worden (1981: 28,5; 1982: 26,5; 1985: 25,5; 1986: 23 v.H.). Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die in § 2 Abs. 1 GFG 1986 festgesetzte Höhe der Quote auf nunmehr 23 v.H. greifen aber nicht durch.

a. Aus der Verfassung selbst ergeben sich keine bestimmten Quoten oder zahlenmäßig festgelegten Beträge. Ihre vom Landesgesetzgeber festzusetzende Höhe ist zudem nur mit Einschränkungen bestimmend für den Umfang der Zuweisungen, die den Gemeinden zufließen. Deutlich wird dies aus der Verteilung der Verbundmasse

nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1986: Trotz abgesenkter Verbundquote erhielten die Gemeinden allgemeine Zuweisungen, über deren Verwendung sie eigenverantwortlich bestimmen konnten, in gleicher Höhe wie 1985.

b. Der in § 2 Abs. 1 GFG 1986 festgelegte Satz von 23 v.H. verstößt aber auch dann nicht gegen die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG), wenn man davon ausgeht, daß die Absenkung der Verbundquote die Finanzausstattung der Gemeinden für die Wahrnehmung der Aufgaben der Selbstverwaltung vermindere.

Die neuerliche Absenkung der Verbundquote auf den Satz von nunmehr 23 v.H. hat ihren Grund in der außerordentlich angespannten finanziellen Lage des Landes. Erst 1986 hat das Land den Haushalt so weit konsolidiert, daß die durch Art. 83 Satz 2 LV vorgegebene Regelgrenze der Nettokreditermächtigung wieder eingehalten wurde. Bei dieser Sachlage war eine höhere Beteiligung der Gemeinden am allgemeinen Steuerverbund nicht geboten.

Der übergemeindliche Finanzausgleich ist nach Art. 79 Satz 2 LV nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes gewährleistet. Dieser Rahmen begrenzt zugleich den aus dem Recht auf Selbstverwaltung folgenden Anspruch auf Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung. Der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes kommt wegen der Einbindung der Gemeinden in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte und die vielfältigen von den staatlichen und kommunalen Verwaltungsträgern für das allgemeine Wohl wahrzunehmenden Aufgaben wesentliche Bedeutung zu. Die Finanzausstattung, die den Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung bereitzustellen ist, kann nicht lösgelöst von der finanziellen Lage des Landes allein nach den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft festgesetzt werden (vgl. dazu VerFGH NW, OVG 38, 301 [308]; VerFGH Rheinland-Pfalz, DVBl 1978, 802). Weil die Gemeinden über die ihnen zukommenden Zuweisungen mit dem Land und auch mit dem Bund in einem allgemeinen Steuerverbund zusammengeschlossen sind und auch das Land

zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben auf Mittel aus diesem Verbund angewiesen ist, muß trotz des hohen Stellenwertes der Selbstverwaltungsgarantie die Höhe der gemeindlichen Finanzausstattung auch unter angemessener Berücksichtigung des finanziellen Bedarfs und der Haushaltssituation des Landes bestimmt werden.

c. Die Absenkung der Verbundquote ist nicht systemwidrig und demzufolge mit dem Gleichheitssatz (Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG) vereinbar. Dabei kann dahinstehen, ob die vom Land in den siebziger Jahren durchgeführte Funktionalreform zu einer derart finanzwirksamen Verlagerung öffentlicher Aufgaben vom Land auf die Gemeinden geführt hat, wie die Beschwerdeführerinnen behaupten. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in seiner Entscheidung vom 15. Februar 1985 (VerfGH NW, OVGE 38, 301 [306]) ausgeführt, daß das in Art. 104 a Abs. 1 GG normierte Prinzip der Konnexität der Aufgabenverantwortung mit der Ausgabenverantwortung den Landesgesetzgeber bei der Regelung des übergemeindlichen Finanzausgleichs nicht bindet (vgl. dazu auch VerfGH Rheinland-Pfalz, a.a.O. S. 804). Daran ist festzuhalten.

d. Die Beschwerdeführerinnen haben nicht dargetan und es ist auch nicht ersichtlich, daß ihnen die nach Art. 79 LV zu gewährleistende Mindestausstattung an Finanzmasse für die gemeindliche Selbstverwaltung nach Absenkung der Verbundquote nicht zur Verfügung gestanden hat. Gegenüber 1985 ist die Höhe der Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1986 unverändert geblieben. In den Kommunalhaushalten 1986 haben lediglich die Beschwerdeführerinnen zu 1 und zu 2 - und diese nur in unerheblichem Umfang (1,5 bzw. 5,8 v.H.) - Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen ausgewiesen. Mithin kann die gerügte Absenkung der Verbundquote allenfalls geringfügige Auswirkungen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Beschwerdeführerinnen gehabt haben. Auch liegen keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vor, daß die Absenkung zu einer entscheidenden Schwächung der Finanzkraft der Gemeinden bis zur Grenze einer Aushöhlung der Selbstverwaltungsgarantie (vgl. VerfGH NW, OVGE 19, 297 [306]) geführt und einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen hätte (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz aaO, S. 805).

2. Die Bestimmung des § 10 Abs. 1 GFG 1986 über einen vollen Ausgleich in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen der Ausgangsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl, den alle nicht abundanten Gemeinden als Schlüsselzuweisung erhalten, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Abweichend von den Regelungen in den bisherigen Gemeindefinanzierungsgesetzen, die nur einen prozentualen Ausgleich der Differenz zwischen Bedarfs- (jetzt Ausgangs-)meßzahl und Steuerkraftmeßzahl und eine Sockelgarantie für steuerschwache Gemeinden bis zu einem bestimmten Prozentsatz der Ausgangsmeßzahl (sogenannte Aufstockung I) vorsahen, erhalten nach § 10 Abs. 1 GFG 1986 alle Gemeinden, deren jeweilige Steuerkraftmeßzahl die individuelle Ausgangsmeßzahl nicht erreicht, einen vollen Ausgleich bis zur Höhe der Ausgangsmeßzahl. Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG), dessen Beachtung auch im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde verfassungsgerichtlich voll überprüfbar ist, läge darin nur, wenn der Landesgesetzgeber das von ihm selbst statuierte System des übergemeindlichen Finanzausgleichs zum Nachteil oder Vorteil bestimmter Gemeinden willkürlich durchbrochen hätte oder dieses Ausgleichssystem allgemein zu willkürlichen, mit der Funktion des Finanzausgleichs unvereinbaren Ergebnissen führen würde. Verfassungswidrig wäre es insbesondere, wenn nach durchgeführtem Finanzausgleich die reale Finanzlage ehemals steuerstärkerer Gemeinden ungünstiger wäre als die ehemals steuerschwächerer oder eine vollkommene finanzielle Einebnung erfolgte (VerfGH NW, OVGE 38, 312 317). Das kann hier nicht festgestellt werden.

Zwar erhalten nach § 10 Abs. 1 GFG 1986 alle nicht abundanten Gemeinden unterschiedslos den vollen Differenzbetrag zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl als Schlüsselzuweisung. Dieser Ausgleichsmechanismus hat jedoch weder tendenziell noch im Ergebnis eine über das bisherige Ausgleichssystem hinausgehende nivellierende Wirkung auf die unterschiedliche Finanzausstattung der Gemeinden.

a. Der volle Ausgleich der Differenz bis zu 100 v.H. der Ausgangsmeßzahl nach § 10 Abs. 1 GFG 1986 führt nicht zu einer mit dem Willkürverbot möglicherweise nicht mehr zu vereinbarenden gleichmachenden Nivellierung. Im Ergebnis ist es für die Höhe der Schlüsselzuweisungen an die einzelnen Gemeinden unerheblich, bis zu welchem Prozentsatz ausgeglichen wird. Da die Schlüsselmasse festliegt und aufgebraucht werden muß (vgl. § 8 Abs. 3 GFG 1986), wird die Ausgangsmeßzahl neben dem von den örtlichen Besonderheiten abhängigen Gesamtansatz durch den Grundbetrag maßgeblich bestimmt (vgl. § 8 Abs. 2 GFG 1986), der als Rechnungsfaktor die vollständige Verteilung der Finanzmasse sicherstellt. Dieser Grundbetrag steht im umgekehrt proportionalen Verhältnis zu dem Prozentwert der Ausgangsmeßzahl, bis zu dem Schlüsselzuweisungen gewährt werden. Dies hat zur Folge, daß bei Änderung des Prozentwertes auch die Ausgangsmeßzahl sich entsprechend verändert mit der Folge, daß die für die Höhe der Zuweisung maßgebliche Differenz stets gleichbleibt.

Der hundertprozentige Ausgleich nach § 10 Abs. 1 GFG 1986 wirkt sich demzufolge auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen in gleicher Weise aus wie etwa ein Ausgleich nur bis zu 90 v.H. der Ausgangsmeßzahl, wie er auch der sogenannten Aufstockung I des GFG 1983 zugrunde lag und vom Verfassungsgerichtshof insoweit für verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen worden ist (VerfGH NW, OVG 38, 317 ff).

b. Eine Angleichung in der tatsächlichen Finanzausstattung kann durch den vollen Ausgleich auch deshalb nicht eintreten, weil die unterschiedlich hohen Einnahmen der Gemeinden aus Gebühren und Beiträgen, Erträge aus den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern sowie Erwerbseinnahmen und Zinserträge bei der Ermittlung der Steuerkraftmeßzahlen unberücksichtigt bleiben.

c. Ob - wie die Beschwerdeführerinnen meinen - ein Verstoß gegen das Willkürverbot auch dann vorliegen kann, wenn zu viele oder fast alle Gemeinden des Landes allgemeine Schlüsselzuweisungen erhalten, kann hier offen bleiben. Der Verfassungsgerichtshof hat es in den Verfahren betreffend die sogenannte Aufstockung

I des GFG 1983 im Hinblick auf die schwierige finanzielle Lage der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nicht beanstandet, daß 92 v.H. aller Gemeinden eine Aufstockung bis auf mindestens 90 v.H. der Ausgangsmeßzahl erhielten. Eine für die rechtliche Beurteilung signifikante Änderung der Verhältnisse hat sich durch das GFG 1986 insoweit nicht ergeben.

3. Die Anhebung der fiktiven Realsteuerhebesätze in § 9 Abs. 2 Buchst. a und b GFG 1986 ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

Die Steuerkraftzahlen, die der Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl und damit der Berechnung der Schlüsselzuweisung dienen, werden für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer nach Ermittlung der Meßbeträge unter Zugrundelegung der in § 9 Abs. 2 Buchst. a und b GFG 1986 vorgegebenen (sogenannten fiktiven) Hebesätze errechnet. Die Berechnungsweise entspricht im Prinzip den früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen. Sie schließt aus, daß die von den Gemeinden für das Ausgleichsjahr autonom festgelegten Hebesätze die Höhe der Schlüsselzuweisungen beeinflussen. Diese als sachgerecht anzusehende Berechnung für einen Finanzausgleich (vgl. auch Deubel, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, 1984 S. 121) nimmt Rücksicht auf die insoweit bestehende Finanzhoheit der Gemeinden und verhindert, daß eine Gemeinde zu Lasten anderer Gemeinden mögliche Steuerquellen nicht ausschöpft. Die Höhe der im GFG 1986 festgelegten fiktiven Hebesätze verletzt nicht das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde. Sie verstößt auch nicht gegen das Willkürverbot.

a. Die durch das GFG 1986 vorgenommene Anhebung der fiktiven Steuersätze sollte, nachdem die sogenannte Aufstockung II des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1983 durch den Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt worden war (VerfGH OVG 38, 312 [318 ff]), den steuerschwachen Gemeinden aus den verknappten Finanzmitteln des Landes höhere Zuweisungen zukommen lassen als den steuerstarken, die in der Regel realsteuerstark sind und deren Steuerkraftmeßzahl durch Anhebung der fiktiven Hebesätze in besonderem Maße ansteigt. Diese Zielsetzung hält sich im Rahmen der Funktion des übergemeindlichen Finanzausgleichs, die Unterschiede

in der Finanzausstattung der Kommunen zu mildern und die finanzschwächeren Gemeinden, die auf Schlüsselzuweisungen als Einnahmequelle zur Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung besonders angewiesen sind, finanziell stärker zu unterstützen. Dies sind sachgerechte Erwägungen bei der Regelung des Ausgleichs.

Dieser Zielsetzung hat der Gesetzgeber des GFG 1986 dadurch entsprochen, daß er die Hebesätze auf einen Wert festgelegt hat, der in der Nähe der gewichteten Durchschnittswerte der tatsächlichen Hebesätze liegt. Die fiktiven Hebesätze des GFG 1986 liegen im Bereich der Durchschnittswerte für 1985 oder 1986, die nur geringfügig voneinander abweichen. Den ihm zur Verfügung stehenden weiten Gestaltungsspielraum hat er damit nicht überschritten.

b. Die Höhe der fiktiven Hebesätze hat entgegen der von den Beschwerdeführerinnen vertretenen Auffassung eine mit dem Gleichheitssatz und mit der Funktion des Finanzausgleichs unvereinbare Nivellierung oder gar eine Umkehrung der finanziellen Lage der Gemeinden nicht zur Folge.

(1) Da die für die Schlüsselzuweisung maßgeblichen Steuerkraftzahlen nach fiktiven Hebesätzen berechnet werden, bleiben die vor dem Ausgleich vorhandenen Unterschiede in der tatsächlichen Finanzausstattung der Gemeinden auch nach dem Ausgleich erhalten. Die Unterschiede in den Realsteuereinnahmen werden wie die Unterschiede hinsichtlich der sonstigen, nicht in die Steuerkraftmeßzahl einfließenden Einnahmen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung nicht erfaßt und erfahren auch keine Angleichung durch Zuweisung. Für das Ausgleichsjahr von der Gemeinde beschlossene Veränderungen der tatsächlichen Hebesätze wirken sich nicht auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen, sondern jeweils unmittelbar einnahmesteigernd oder einnahmemindernd auf die Finanzausstattung der jeweiligen Gemeinde aus und zwar unabhängig davon, ob diese Sätze unter oder über dem fiktiven Hebesatz liegen. Demgemäß bleibt ein Anreiz für die Gemeinden, die Realsteuerquellen zu pflegen und im Rahmen des Möglichen auszuschöpfen, auch bei Anhebung der fiktiven Hebesätze bestehen.

(2) Eine Erhöhung der Steuerkraftmeßzahl und demzufolge eine Verminderung der Schlüsselzuweisungen, die stärker ist als die Erhöhung der Steuereinnahme, tritt nicht einfach nur infolge der Anhebung der fiktiven Hebesätze ein. Sie kann sich allerdings als Folge einer Ausweitung der Steuermeßbeträge - etwa bei Ansiedlung von Gewerbebetrieben - und des Zusammenwirkens einer Vielzahl anderer Faktoren ergeben wie etwa dem allgemeinen Niveau der Steuermeßbeträge, den Steuerkraftzahlen anderer Gemeinden sowie dem Grundbetrag (§ 8 Abs. 3 GFG 1986). Diese bei realsteuerstarken Gemeinden denkbare Möglichkeit folgt aus dem vom Landesgesetzgeber gewählten System des übergemeindlichen Finanzausgleichs, bei den Realsteuern nicht die tatsächlichen, sondern die normativ vorgegebenen Hebesätze zugrunde zu legen. Dieses System ist im Grundsatz unbedenklich und nimmt auf die kommunale Finanzhoheit besondere Rücksicht.

Die für die Schlüsselzuweisungen möglicherweise nachteiligen Folgen hoher Steuermeßbeträge lassen sich im allgemeinen dadurch kompensieren, daß Gemeinden zur Verbesserung ihrer Finanzausstattung ihre unter dem Niveau der fiktiven Hebesätze liegenden Hebesätze anheben. Insofern könnte von hohen fiktiven Hebesätzen auf bestimmte Gemeinden ein gewisser Druck ausgehen, ihre tatsächlichen Hebesätze zu erhöhen, um befürchtete Nachteile als Folge hoher Steuermeßbeträge und niedriger tatsächlicher Hebesätze zu vermeiden. Ein solcher Druck wäre jedoch verfassungsrechtlich hinzunehmen. Die Finanzhoheit der Gemeinden gewährleistet ihnen nämlich nicht, die Festsetzung ihrer Hebesätze allein nach ihren örtlichen Interessen und Vorstellungen vorzunehmen; vielmehr verlangt ihre Einbindung in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte auch eine Rücksichtnahme auf übergeordnete Interessen, wie sie etwa in einem der allgemeinen Finanzlage entsprechenden übergemeindlichen Finanzausgleich ihren Ausdruck gefunden haben (vgl. BVerfGE 23, 353 [371]; VerfGH NW, OVGE 38, 312 [318]).

Sofern die angemessene Finanzausstattung einer Gemeinde nicht auf andere Weise ganz oder teilweise herbeigeführt werden kann, wird allerdings die aufgezeigte Möglichkeit, die für die Schlüsselzuweisungen eventuell nachteiligen Folgen hoher Steuer-

meßbeträge durch Anheben der tatsächlichen Hebesätze zu kompensieren, nicht unbegrenzt sein; sie mag dann an eine Grenze stoßen, wenn die fiktiven Hebesätze so außerordentlich hoch liegen würden, daß die tatsächlichen Sätze schlechterdings nicht weiter angehoben werden könnten, um etwaige Einbußen an Schlüsselzuweisungen durch höhere Realsteuereinnahmen auszugleichen. Wo eine solche Grenze liegen könnte, bedarf indessen hier keiner Entscheidung; sie ist jedenfalls dann nicht erreicht, wenn die vom Gesetzgeber festgelegten fiktiven Hebesätze den gewichteten Durchschnittswerten der tatsächlichen Hebesätze nahekommen. Diese Voraussetzung ist bei den in § 9 Abs. 2 Buchst. a und b GFG 1986 gewählten fiktiven Hebesätzen erfüllt.

(3) Die Anhebung der fiktiven Hebesätze verstößt auch nicht deshalb gegen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, weil sich bei gleichbleibendem Umlagesatz die Kreisumlage ebenfalls entsprechend erhöht. Abgesehen davon, daß dieser mittelbare Effekt alle kreisangehörigen Gemeinden gleichmäßig erfassen würde und der Umlagesatz bei unverändertem Finanzbedarf der Kreise entsprechend anzupassen wäre, wird eine eventuelle Mehrbelastung nicht durch das GFG 1986, sondern durch den für jedes Haushaltsjahr zu treffenden Beschluß des Kreistages über die Festsetzung der Umlagesätze herbeigeführt.

4. Die Festsetzung der fiktiven Hebesätze für zwei Gruppen nach der Gemeindegröße mit dem Schwellenwert von 150 000 Einwohnern ist ebenfalls nicht willkürlich. Diese bereits durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 1983 eingeführte Staffelung der Hebesätze ist, wie den damaligen Beratungen zu entnehmen ist (vgl. Ausschlußprotokoll 9/759 der 34. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik vom 27.10.1982 S. 13), nach den Daten der Funktionalreform gewählt worden und berücksichtigt, daß es nach dieser Reform in Nordrhein-Westfalen im wesentlichen zwei große Gemeindegruppen gibt, nämlich die großen kreisfreien Städte und die anderen Städte im kreisangehörigen Raum. Diese sich auf die kommunalen Strukturen stützenden Erwägungen sind bei der Festsetzung der fiktiven Hebesätze, die der Ermittlung der Steuerkraft der Gemeinden dienen, jedenfalls nicht sachwidrig. Ob es daneben gute Gründe auch für die Festsetzung anderer Schwellenwerte oder gar die Bildung mehrerer Gruppen geben mag, ist unerheblich.

5. Die Vorverlegung der Referenzperiode durch § 9 Abs. 2 GFG 1986 auf die Zeit vom 01.07.1984 bis zum 30.06.1985 mit der Folge der Anrechnung des 3. Quartals 1984 für den übergemeindlichen Finanzausgleich sowohl im Haushaltsjahr 1985 als auch im Haushaltsjahr 1986 ist verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Die Referenzperiode, die - anders als früher - bereits Mitte des Jahres endet, ist vom Gesetzgeber nicht willkürlich verändert worden. Sachlicher Grund für diese zeitliche Verschiebung ist die von kommunaler Seite an das Land herangetragene Bitte, möglichst früh vorläufige Zahlen über Schlüsselzuweisungen zu erhalten, um die Haushaltsentwürfe entsprechend früher erstellen zu können (vgl. Plenarprotokoll 10/12, Sitzung vom 11.12.1985 S. 765; Ausschußprotokoll 10/150 des Ausschusses für Kommunalpolitik, 6. Sitzung vom 15.01.1986 S. 11). Daß eine solche Umstellung im Einzelfall zu finanziellen Einbußen einzelner Gemeinden führen kann, ist systembedingt. Dies hat der Gesetzgeber erkannt und berücksichtigt, wie sich aus der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Härteregelung des § 9 Abs. 3 GFG 1986 ergibt.

Dr. Dietlein

Tiebing

Dr. Wiesen

Dr. Brox

Dr. Stern

Jaeger

Dr. Schlink