

Leitsatz

Zu den Anforderungen, die die Selbstverwaltungsgarantie und das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung an die Bemessung der Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden und für die Kreise, an die Ermittlung der Steuerkraft der Gemeinden und an die Regelung von allgemeinen Grundsätzen für die Vergabe von zweckgebundenen Zuweisungen im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs stellen.

Art. 78, 79 LV

§§ 6, 8, 41 GFG 1991

§§ 6, 8, 39 GFG 1992

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Urteil vom 6. Juli 1993 - VerFGH 9/92, 22/92 -



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 9/92,
22/92

Verkündet am: 6. Juli 1993
Köster
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

In den verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen der Behauptung der Stadt Solingen, vertreten durch
den Oberstadtdirektor,

- Bevollmächtigter: Professor Dr. Albert von Mutius

Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des
Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeinde-
verbände im Haushaltsjahr 1991 (Gemeindefinanzierungsgesetz
- GFG 1991) vom 30. April 1991 (GV NW S. 214)

- **VerfGH 9/92** -

und Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen
des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeinde-
verbände im Haushaltsjahr 1992 (Gemeindefinanzierungsgesetz
- GFG 1992) vom 18. Dezember 1991 (GV NW S. 577)

- **VerfGH 22/92** -

verletzten die Vorschriften der Landesverfassung über das
Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
auf die mündliche Verhandlung

vom 20. April 1992

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Professor Dr. Dietlein,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Wiesen,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. Palm,

Professor Dr. Brox,

Professor Dr. Dres. h.c. Stern,

Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,

Professor Dr. Schlink,

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführerin, eine kreisfreie Stadt mit mehr als 160.000 Einwohnern, wendet sich mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen Vorschriften des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1991 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1991) vom 30. April 1991, GV NW S. 214, und des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1992 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1992) vom 18. Dezember 1991, GV NW S. 577. Diese Vorschriften bestimmen das Gesamtvolumen für Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände (§ 6 GFG 1991/GFG 1992), die Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl

für die einzelnen Gemeinden (§ 8 Abs. 2 GFG 1991/GFG 1992) und Förderungsgrundsätze für zweckgebundene Zuweisungen (§ 41 GFG 1991/§ 39 GFG 1992).

I.

1. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Nordrhein-Westfalen im Wege des Finanzausgleichs nach den Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen, die zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen bestimmt sind. In den Haushaltsjahren 1991 und 1992 stellte das Land hierfür einen seit dem Haushaltsjahr 1986 unveränderten Prozentsatz (sog. Verbundsatz oder Verbundquote) von 23 v.H. seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer und der eigenen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer (sog. allgemeiner Steuerverbund) zur Verfügung. Abweichend von den Bestimmungen der vorhergehenden Gemeindefinanzierungsgesetze beziehen die Gemeindefinanzierungsgesetze 1991 und 1992 den Anteil des Landes an der Gewerbesteuerumlage nicht mehr in den allgemeinen Steuerverbund ein. Die weitere Einbeziehung hätte im Jahre 1991 zu einem um 184 Mio DM höheren Verbundbetrag geführt.

Von dem Verbundbetrag entfielen nach § 3 GFG 1991/GFG 1992

im Jahre 1991

auf allgemeine Zuweisungen

(Schlüssel- und Bedarfszuweisungen) 9.920,7 Mio DM und

auf zweckgebundene Zuweisungen 2.087,4 Mio DM,

im Jahre 1992

auf allgemeine Zuweisungen 9.968,62 Mio DM und

auf zweckgebundene Zuweisungen 1.565,82 Mio DM.

Ob und in welcher Höhe die einzelne Gemeinde Schlüsselzuweisungen erhält, ergibt sich aus einem Vergleich zwischen der sog. Ausgangsmeßzahl (§ 7 GFG 1991/GFG 1992) und der sog. Steuerkraftmeßzahl (§ 8 GFG

1991/GFG 1992); eine Differenz zwischen der Steuerkraftmeßzahl und der Ausgangsmeßzahl wird seit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 (vom 18. Dezember 1987, GV NW S. 517) zu 95 v.H. durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen.

2. § 6 GFG 1991 und § 6 GFG 1992 setzen den für die Schlüsselzuweisungen verfügbaren Betrag, die sog. Schlüsselmasse, fest und verteilen das Gesamtvolumen nach festen Beträgen auf die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände. Diese Schlüsselmasse betrug
- 7.209,6 Mio DM im Jahre 1986,
 - 8.646,3 Mio DM im Jahre 1990,
 - 9.236,5 Mio DM im Jahre 1991 und
 - 9.644,5 Mio DM im Jahre 1992.

Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden erreichten eine Höhe

- von 5.428,5 Mio DM im Jahre 1986 ,
- von 6.603,7 Mio DM im Jahre 1990,
- von 7.068,8 Mio DM im Jahre 1991 und
- von 7.366,25 Mio DM im Jahre 1992.

Als Schlüsselzuweisungen an die Kreise waren

- 896,1 Mio DM im Jahre 1986,
- 1.015,6 Mio DM im Jahre 1990,
- 1.077,8 Mio DM im Jahre 1991 und
- 1.132,77 Mio DM im Jahre 1992

vorgesehen. Gemäß § 6 Satz 2 GFG 1991 enthielten die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden im Jahre 1991 einen Betrag von 60 Mio DM zur Verrechnung der in § 36 GFG 1991 geregelten Finanzierungsbeitrag der Gemeinden an der Landesleistung zur Abdeckung von Schuldendienstverpflichtungen des Fonds "Deutsche Einheit".

3. § 8 GFG 1991 und § 8 GFG 1992 regeln gleichlautend die Methode, nach der die sog. Steuerkraftmeßzahl berechnet wird. Sie ergibt sich aus der Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der

Grundsteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage. Das Aufkommen an Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B wird u.a. nach normativ festgelegten, sog. fiktiven Hebesätzen ermittelt. Sie sind seit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1986 (vom 19. März 1986, GV NW S. 169) unverändert und unterscheiden - seit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1983 (vom 25. Januar 1983, GV NW S. 31) gleichbleibend - zwischen Gemeinden bis zu und mit mehr als 150.000 Einwohnern; für die Gruppe der größeren Gemeinden legt die Vorschrift höhere fiktive Hebesätze fest.

4. § 41 GFG 1991 und § 39 GFG 1992 bestimmen:

"Bei allen zweckgebundenen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände stellen die zuständigen Minister im Einvernehmen mit dem Innenminister sicher, daß bei der Bewilligung der Zuweisungen auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften und ihre Beteiligung am Finanz- und Lastenausgleich berücksichtigt werden."

5. Das Gemeindefinanzierungsgesetz 1991 ist am 30. April 1991 vom Landtag verabschiedet, im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 21 vom 21. Mai 1991 verkündet und mit Wirkung vom 1. Januar 1991 in Kraft getreten.

Das Gemeindefinanzierungsgesetz 1992 ist am 1. Januar 1992 in Kraft getreten. Durch Gesetz vom 16. Oktober 1992, GV NW S. 372, sind die §§ 3, 20, 23 und 29 GFG 1992 geändert worden.

III.

1. Mit der am 21. Mai 1992 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, die §§ 6, 8 Abs. 2 und 41 GFG 1991 verletzen die Vorschriften der Landesverfassung

über das Recht der Selbstverwaltung. Diesen Vortrag wiederholt sie mit ihrer am 31. Dezember 1992 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen, gegen die §§ 6, 8 Abs. 2 und 39 GFG 1992 gerichteten Verfassungsbeschwerde. Nachdem der Verfassungsgerichtshof mit Beschluß vom 9. Februar 1993 die beiden Verfahren zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden hat, beantragt die Beschwerdeführerin

festzustellen,

daß die §§ 6, 8 Abs. 2 und 41 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1991 vom 30. April 1991, GV NW S. 214, und die §§ 6, 8 Abs. 2, 39 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1992 vom 18. Dezember 1991, GV NW S. 577, geändert durch das Gesetz vom 16. Oktober 1992, GV NW S. 372, mit Art. 78 LV in Verbindung mit Art. 79 LV unvereinbar und deshalb nichtig sind.

2. Zur Begründung führt sie aus:

Der Umfang der den Gemeinden gemäß § 6 Satz 1 Nr. 1 GFG 1991 und § 6 Nr. 1 GFG 1992 zur Verfügung gestellten Schlüsselzuweisungen reiche nicht mehr aus, um die verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Mindestausstattung der Kommunen zu sichern, nachdem die Verbundquote durch die Herausnahme der Gewerbesteuerumlage aus den Verbundgrundlagen und durch Befrachtungen im Jahre 1991 faktisch abgesenkt worden sei. Weitere Kürzungen ergäben sich aus der Heranziehung der kommunalen Körperschaften zur Finanzierung der Deutschen Einheit. Absehbare Minderungen der eigenen Steuereinnahmen und die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf die Gemeinden durch das Land führten dazu, daß sie - die Beschwerdeführerin - auch unter Berücksichtigung der vom Land erbrachten Ausgleichszahlungen nicht mehr in der Lage sei, ein Leistungsangebot zu gewährleisten, das dem

verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgesehenen Mindeststandard genüge. Zudem sei das verfassungsrechtliche Gebot der Systemgerechtigkeit verletzt, weil der Landesgesetzgeber fortlaufend den kommunalen Aufgabenbereich erweitert, dagegen seit dem Jahre 1982 mehrmals die Verbundquote nominell oder faktisch erheblich gesenkt habe.

Die Struktur des kommunalen Finanzausgleichs benachteilige systematisch die kleineren kreisfreien Städte mit wenig mehr als 150.000 Einwohnern. Der Umfang der Kreisschlüsselmasse nach § 6 Satz 1 Nr. 2 GFG 1991/§ 6 Nr. 2 GFG 1992 führe dazu, daß die Kreise und kreisangehörigen Gemeinden im Finanzausgleich deutlich besser gestellt seien als die kleineren kreisfreien Städte, obgleich der kreisangehörige Raum kaum zusätzliche Aufgaben wahrnehme. Darüber hinaus führe die in § 8 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 GFG 1991/GFG 1992 vorgesehene sog. Sprungstelle für die Ermittlung des Aufkommens an Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B dazu, daß den kleineren kreisfreien Städten eine erheblich höhere Steuerkraft angerechnet werde als Gemeinden mit etwas weniger als 150.000 Einwohnern, obwohl es hierfür eine einleuchtende Begründung nicht gebe. Diese strukturelle Benachteiligung der kleineren kreisfreien Städte im Finanzausgleich sei nicht nur willkürlich, sondern auch systemwidrig. Eine am Finanzbedarf orientierte Ausgleichsregelung müsse nämlich gerade Städte dieser Größenordnung begünstigen. Zudem stehe es im Widerspruch zu der gemäß § 7 GFG 1991/GFG 1992 durch die Hauptansatzstaffel festgelegten Bedarfsprogression, daß bei der Ermittlung der Steuerkraft anders als bei der Gewichtung der Einwohnerzahl für den Finanzbedarf ein kontinuierlicher Maßstab nicht angelegt werde.

Die Ausgestaltung der zweckgebundenen Zuweisungen durch § 41 GFG 1991/§ 39 GFG 1992 führe zu einer unzulässigen Übernivellierung und zu einer doppelten Diskriminierung. Die Anwendung dieser Regelungen in der Praxis sei willkürlich, soweit zum einen steuerschwachen Gemeinden und zum andern Gemeinden mit einem nicht ausgeglichenen

Haushalt mehr Förderungsprojekte und zusätzlich höhere Förderungssätze zuerkannt würden. Angesichts des außerordentlich hohen Nivellierungsgrades des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs stelle die niedrige Steuerkraft keinen Beweis für einen zusätzlichen Bedarf dar. Auch ein unausgeglichener Haushalt sei kein geeignetes Anknüpfungsmerkmal, da aufgrund der Folgekosten der mit Zweckzuweisungen finanzierten Maßnahmen die Haushaltssituation der begünstigten Gemeinden eher noch schwieriger werde und - wie im Falle der Beschwerdeführerin - ein ausgeglichener Haushalt häufig nur durch eine höhere Kreditaufnahme erreicht werden könne.

3. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat von einer Äußerung abgesehen.

Die Landesregierung tritt den Darlegungen der Beschwerdeführerin entgegen. Sie ist der Auffassung, die Verfassungsbeschwerde gegen Vorschriften des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1991 sei unzulässig, weil sie nicht innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes erhoben worden sei; jedenfalls seien die Verfassungsbeschwerden unbegründet.

4. Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beschwerdeführerin und der Landesregierung wird auf die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen sowie die vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen übersandten Unterlagen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, Bezug genommen.

B. .

Die Anträge sind nach Art. 75 Nr. 4 LV, §§ 12 Nr. 8, 52 VerfGHG zulässig. Entgegen der Auffassung der Landesregierung hat die Beschwerdeführerin die gegen Vorschriften des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1991 gerichtete Verfassungsbeschwerde rechtzeitig innerhalb der durch

§ 52 Abs. 2 VerfGHG bestimmten Frist von einem Jahr erhoben. Auch die am 31. Dezember 1992 erhobene Verfassungsbeschwerde gegen Bestimmungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1992 ist fristgerecht.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet.

Die angegriffenen Vorschriften der Gemeindefinanzierungsgesetze 1991 und 1992 verletzen nicht das Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG). Insbesondere ist das interkommunale Gleichbehandlungsgebot beachtet.

Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung umfaßt auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung; denn eigenverantwortliches Handeln setzt eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraus. Verletzt ist die Finanzausstattungsgarantie, wenn das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt und einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen wird (VerfGH NW OVGE 40, 300 [303 f]). Den Finanzausstattungsanspruch absichernd und konkretisierend verpflichtet Art. 79 Satz 2 LV das Land, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten (vgl. auch Art. 106 Abs. 7 GG).

Darüberhinaus verbietet Art. 78 LV in Verbindung mit dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz, bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen (vgl. zuletzt VerfGH NW DVBl 1993, 201 [204]). Im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit obliegt es dem Gesetzgeber, den Finanzbedarf von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden zu gewichten, die Maßstäbe zu bestimmen, die die Unterschiede hinsichtlich des Finanzbedarfs und hinsichtlich der vorhandenen

Finanzausstattung ausmachen, sowie die Maßstäbe festzulegen, nach denen die Differenzlagen auszugleichen sind. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Verfassungsgerichtshof daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind. Zudem dürfen die selbstgesetzten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden (VerfGH NW OVGE 40, 300 [302]; BVerfGE 76, 130 [139 f]; BVerfGE 86, 148 [251 f]).

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen halten die angegriffenen Vorschriften stand.

I.

Der Umfang der für die Gemeinden im Finanzausgleich nach § 6 Satz 1 Nr. 1 GFG 1991 und nach § 6 Nr. 1 GFG 1992 insgesamt zur Verfügung gestellten Schlüsselmasse ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zwar war die Finanzlage der Beschwerdeführerin und anderer Gemeinden auch schon in den Jahren 1991 und 1992 schwierig. Es läßt sich aber nicht feststellen, daß die für die Jahre 1991/1992 vorgesehenen Beträge in Höhe von 7.068,8 Mio DM und von 7.366,25 Mio DM nicht mehr ausreichen, um durch den Finanzausgleich eine selbstverwaltungsgerechte Finanzausstattung der Gemeinden Nordrhein-Westfalens insgesamt sicherzustellen.

1. Art. 78, 79 LV legen den genauen Umfang der Mittel nicht fest, die den Gemeinden aufgrund des Finanzausgleichs zur freien Disposition gestellt werden müssen; dort sind weder zahlenmäßig festgelegte Beträge noch bestimmte Quoten vorgeschrieben (VerfGH NW OVGE 40, 300 [303]). Die Landesverfassung regelt ebensowenig, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang das Land - über den durch

Art. 106 Abs. 7 GG bestimmten "obligatorischen Steuer-verbund" hinaus - weitere eigene Einnahmen für die Gemeinden und Gemeindeverbände bereitstellen muß. Die Garantie der Selbstverwaltung verleiht den Gemeinden keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal erreichten Struktur oder eines einmal erreichten Standards des Finanzausgleichs. Vielmehr steht es dem Gesetzgeber frei, veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse und gewandelte Präferenzvorstellungen bei der jährlichen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Aus der Sicht der Landesverfassung bestehen daher keine Bedenken dagegen, daß die Gemeindefinanzierungsgesetze 1991 und 1992 abweichend von den früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen den Anteil des Landes an der Gewerbesteuerumlage nicht mehr in den allgemeinen Steuerverbund einbeziehen und daß der besondere Kraftfahrzeugsteuerverbund entfallen ist.

2. Mit der Festlegung der Schlüsselmasse für die Gemeinden in den Jahren 1991 und 1992 hat sich der Gesetzgeber im Rahmen der ihm insoweit von Verfassungs wegen eingeräumten Einschätzungsprärogative gehalten.

Die Schlüsselzuweisungen dienen dazu, den durch eigene Einnahmen nicht gedeckten Finanzbedarf der Selbstverwaltungskörperschaften auszugleichen. Dem Umfang nach sind sie aufgrund einer umfassenden Bewertung der gesetzlich ermöglichten eigenen Einnahmen und der aufgabenbedingten Ausgaben im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes festzulegen. Wegen der Komplexität dieser Einschätzung und des Fehlens allgemeingültiger Maßstäbe ist es ausgeschlossen, die Höhe der einer Vielzahl von Gemeinden zur Verfügung zu stellenden Schlüsselzuweisungen nach objektiven Gesichtspunkten nachrechenbar exakt zu ermitteln (vgl. auch BVerfGE 86, 148 [233]). Die normative Bewertung obliegt dem Gesetzgeber; dem Verfassungsgerichtshof ist es verwehrt, die dem Gesetzgeber überantwortete Bestimmung durch eine eigene Einschätzung zu ersetzen.

Es ist nicht erkennbar, daß der Gesetzgeber die Grenzen seiner Einschätzungsprärogative überschritten und den durch Schlüsselzuweisungen zu deckenden Bedarf der Gemeinden in den Jahren 1991 und 1992 fehlerhaft bestimmt hat.

Die Entwicklung der Schlüsselmasse seit dem Jahre 1986 im Vergleich zu anderen finanzwirtschaftlichen Faktoren spricht gegen eine fehlerhafte Einschätzung des Zuweisungsbedarfs. Bei einem Volumen der Schlüsselzuweisungen in Höhe von 5.428,5 Mio DM hat der Verfassungsgerichtshof für das Jahr 1986 die verfassungsrechtlich gebotene Finanzausstattung der Gemeinden als gesichert angesehen (OVGE 40, 300 [303 f]). Von dem Basisjahr 1986 bis zum Jahre 1991 ist - ohne Berücksichtigung der 60 Mio DM, die gemäß § 6 Satz 2 GFG 1991 zur Verrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden am Fonds "Deutsche Einheit" einbehalten worden sind - das Volumen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden um 1.580,3 Mio DM und vom Jahre 1986 bis zum Jahre 1992 um 1.937,75 Mio DM angehoben worden. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Erhöhung um knapp 6 v.H. pro Jahr. Diese Zuwächse entsprechen in etwa der Steigerungsrate der (nicht bereinigten) Gesamteinnahmen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, die im Jahre 1986 eine Höhe von 51.587,17 Mio DM und im Jahre 1991 eine Höhe von 67.249,93 Mio DM erreichten, sowie der Steigerungsrate der (nicht bereinigten) Gesamtausgaben der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, die im Jahre 1986 51.845,33 Mio DM und im Jahre 1991 67.446,7 Mio DM betragen (vgl. Statistische Jahrbücher Nordrhein-Westfalen 1987 und 1992). Auch der relative Anteil, den die Schlüsselzuweisungen an den (nicht bereinigten) Einnahmen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ausmachten, blieb mit 10,52 v.H. im Jahre 1986 und mit 10,42 v.H. im Jahre 1991 nahezu unverändert. Der Wert für 1992 liegt noch nicht vor.

Der Vortrag der Beschwerdeführerin ergibt keine Fehlerhaftigkeit der Einschätzung des Gesetzgebers. Die Auswertungen und Vergleiche können zwar Entwicklungen und Unterschiede deutlich machen; sie sind jedoch nicht geeignet, einen gegenüber der gesetzlichen Festlegung höheren Ansatz zugunsten der Gemeinden nach objektiven, aufgabenorientierten Gesichtspunkten zu quantifizieren. Auch die in den zurückliegenden Jahren an die Gemeinden und insbesondere die kreisfreien Städte neu gestellten Anforderungen, wie sie die Beschwerdeführerin dargestellt hat, erreichen im Hinblick auf die mit ihnen verbundene Kostenbelastung kein solches Gewicht, daß die normative Festsetzung der Schlüsselmasse insgesamt verfassungsrechtlich zu beanstanden wäre. Ohne Bedeutung für die Verfassungsmäßigkeit des § 6 Satz 1 Nr. 1 GFG 1991/§ 6 Nr. 1 GFG 1992 bleiben schließlich Veränderungen hinsichtlich der Zweckzuweisungen innerhalb und außerhalb des Steuerverbundes sowie hinsichtlich der Bedarfszuweisungen gegenüber den Vorjahren; denn die angegriffenen Vorschriften legen ausschließlich das Gesamtvolumen der den Gemeinden zur freien Disposition überlassenen Schlüsselzuweisungen fest.

II.

Die Festsetzung gesonderter Schlüsselzuweisungen an die Kreise in der durch § 6 Satz 1 Nr. 2 GFG 1991/§ 6 Nr. 2 GFG 1992 bestimmten Höhe ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

1. Das Land ist von Verfassungs wegen gehalten, Finanzzuweisungen an die Kreise vorzunehmen. Die Kreise sind Gemeindeverbände, denen Art. 78 Abs. 1 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) ebenfalls das Recht auf Selbstverwaltung garantiert. Dieses umfaßt die Befugnis der Kreise, ihre Finanzangelegenheiten eigenverantwortlich zu regeln (VerfGH NW OVG 36, 314 [316] m.N.). Daraus ergibt sich - wie für die Gemeinden - ein eigener Anspruch der

Kreise gegen das Land auf eine ihrem Selbstverwaltungsrecht und ihren Aufgaben entsprechende Finanzausstattung. Die Verpflichtung nach Art. 79 Satz 2 LV, einen "übergemeindlichen Finanzausgleich" durchzuführen, läßt die Verantwortung des Landes gemäß Art. 78 Abs. 1 LV für die selbstverwaltungsgerechte Finanzausstattung der Kreise unberührt. Zudem bezieht Art. 106 Abs. 7 GG ausdrücklich die Gemeindeverbände in den obligatorischen Steuerverbund ein.

2. Auch der Umfang der den Kreisen zur Verfügung gestellten Schlüsselmasse in Höhe von 1.077,8 Mio DM für das Jahr 1991 und in Höhe von 1.132,77 Mio DM für das Jahr 1992 ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die Einschätzung des durch Schlüsselzuweisungen zu deckenden Finanzbedarfs der Kreise obliegt wie bei den Gemeinden dem Gesetzgeber. Er hat den finanziellen Fehlbedarf zu bewerten, der sich aus den Einnahmen und Ausgaben ergibt, und Ausgleichsmittel in entsprechender Höhe bereitzustellen. Konkrete Vorgaben enthält die Landesverfassung auch insoweit nicht.

Das allgemeine Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung verpflichtet den Gesetzgeber dazu, die Schlüsselzuweisungen nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Maßstäben auf die einzelnen Gruppen der Selbstverwaltungskörperschaften aufzuteilen. Der Umfang der Zuweisungen an eine der Gruppen darf auch nicht zu sachlich ungerechtfertigten Vor- oder Nachteilen innerhalb anderer Gruppen führen. § 6 Satz 1 Nr. 1 GFG 1991/§ 6 Nr. 1 GFG 1992 sehen Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden ohne Rücksicht darauf vor, ob sie einem Kreis angehören oder nicht. Zur Wahrung des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots sind den nach § 6 Satz 1 Nr. 2 GFG 1991/§ 6 Nr. 2 GFG 1992 bedachten Kreisen nur in dem Umfange Mittel zur Verfügung zu stellen, wie sie über

die Eigeneinnahmen hinaus zur Deckung des durch die spezifischen Verhältnisse - insbesondere die eigene Organisation der Kreise als selbständige kommunale Verwaltungsebene und durch ihre Aufgaben - verursachten Mehrbedarfs erforderlich sind. Andere Bemessungsmaßstäbe würden im Rahmen der vom Gesetzgeber selbstgewählten Verteilungssystematik zu mittelbaren, verfassungsrechtlich zu beanstandenden Bevorzugungen oder Benachteiligungen zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden führen.

Der Verfassungsgerichtshof kann nicht feststellen, daß der Gesetzgeber diese Grundsätze bei der Aufteilung der Schlüsselmasse zwischen Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden unbeachtet gelassen hat. Zwar fehlt bislang für die Kreise in Nordrhein-Westfalen - anders als bezüglich der Gemeinden (vgl. das im Auftrag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen erstellte Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, 1987) - eine differenzierende Bedarfsermittlung. Eine solche Untersuchung, die auch die signifikanten Unterschiede zwischen den Kreisen und den kreisfreien Städten einzu beziehen hätte, würde die Möglichkeiten verbessern, den spezifischen Finanzbedarf der Kreise einzuschätzen. Sie könnte indessen die normative Bewertung durch den Gesetzgeber weder vorwegnehmen noch ersetzen, da auch insoweit eine objektive Methode zur Bedarfsermittlung nicht ersichtlich ist. Daß eine solche Untersuchung bisher nicht durchgeführt wurde, führt nicht zur Verfassungswidrigkeit des § 6 Satz 1 Nr. 2 GFG 1991/§ 6 Nr. 2 GFG 1992 unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgebotes.

Nach den vorhandenen Erkenntnissen ist nicht davon auszugehen, daß der Gesetzgeber in den Jahren 1991 und 1992 den kreisangehörigen Raum (Kreise und kreisangehörige Gemeinden zusammen) gegenüber dem kreisfreien Raum sachwidrig bevorzugt hat. Dessen Finanzausstattung wurde

vielmehr geringfügig gesenkt. Während die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden insgesamt vom Jahre 1986 bis zum Jahre 1992 um etwa 35,7 v.H. erhöht worden sind, steigerten sich die Schlüsselzuweisungen an die Kreise während dieses Zeitraums nur um etwa 26,4 v.H. Im Jahre 1986 betrug der Anteil der Gemeinden an den gesamten Schlüsselzuweisungen etwa 75,3 v.H. und der der Kreise etwa 12,4 v.H.; im Jahre 1992 erhöhte sich dieser Anteil der Gemeinden auf etwa 76,4 v.H., während der Anteil der Kreise auf etwa 11,7 v.H. sank. An den gesamten (nicht bereinigten) Einnahmen aller Kreise machte der Anteil der Schlüsselzuweisungen im Jahre 1986 etwa 11,1 v.H. und im Jahre 1991 etwa 9,6 v.H. aus. Aufgrund dieses Befundes läßt sich jedenfalls eine Umschichtung der Schlüsselzuweisungen zu Lasten der Gemeinden nicht feststellen.

Selbst wenn man mit der Beschwerdeführerin die gemäß § 7 und § 10 GFG 1991/GFG 1992 unterschiedlich zu berechnenden "Bedarfseinheiten" auf der Ebene der Kreise und auf der Ebene der Gemeinden miteinander vergliche, wären die verbleibenden Finanzkraftunterschiede zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum verfassungsrechtlich hinnehmbar. Bezogen auf das Jahr 1990 ergab sich nach der von der Beschwerdeführerin vorgestellten Berechnung durchschnittlich eine Finanzkraft in Höhe von 1.170,79 DM pro Bedarfseinheit im kreisangehörigen Raum und eine Finanzkraft in Höhe von 1.113,49 DM pro Bedarfseinheit im kreisfreien Raum. Die Differenz von 57,30 DM entspricht ca. 5,15 v.H.; nach der von der Landesregierung vorgestellten Berechnung betrug die Differenz sogar nur ca. 3,37 v.H.

Mit dieser Gewichtung des finanziellen Mehrbedarfs des kreisangehörigen Raumes hat der Gesetzgeber den Rahmen seiner Einschätzungsmöglichkeiten nicht überschritten: Zum einen hatte er zu berücksichtigen, daß im Gegensatz zum kreisfreien Raum die Verwaltungsorganisation im kreisangehörigen Raum zwei selbständige Ebenen umfaßt, die einen besonderen Aufwand bedingt; zum anderen werden

in den Kreisen zusätzliche Aufgaben wahrgenommen (z.B. der Oberkreisdirektoren als Kreispolizeibehörden, als untere Landesbehörden mit Aufsichtsfunktionen und der Rechnungsprüfungsämter der Kreise als Gemeindeprüfungsämter). Diese waren ebenso zu bewerten wie teilweise höhere Kosten, die sich in den Kreisen bei gleichgearteten Aufgaben aufgrund der gegenüber den kreisfreien Städten unterschiedlichen Raumverhältnisse - insbesondere der regelmäßig großräumigeren Flächen bei geringerer Einwohnerdichte - ergeben können.

3. Der Gesetzgeber wird sich allerdings im Hinblick auf das Verbot der willkürlichen Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte bei zukünftigen Regelungen damit auseinandersetzen müssen, ob die Gleichstellung kreisfreier und kreisangehöriger Gemeinden bei der Bemessung des Finanzbedarfs in dem von der Beschwerdeführerin nicht angegriffenen § 7 GFG 1991/GFG 1992 trotz der zusätzlichen Aufgaben der kreisfreien Gemeinden als untere staatliche Verwaltungsbehörde aus sachlichen Gründen - etwa wegen einer gleichgewichtigen Belastung der kreisangehörigen Gemeinden mit der Kreisumlage - vertretbar ist.

III.

Die Festsetzung unterschiedlicher Hebesätze für Gemeinden bis zu und mit mehr als 150.000 Einwohnern in § 8 Abs. 2 GFG 1991/GFG 1992 ist für den von diesen Vorschriften erfaßten Zeitraum verfassungsrechtlich noch hinzunehmen.

1. Nicht zu beanstanden ist, daß die angegriffenen Vorschriften zur Ermittlung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinde bei der Bemessung des Realsteueraufkommens von sog. fiktiven Hebesätzen ausgehen. Damit kommt der Gesetzgeber seinem Gestaltungsauftrag innerhalb der von der Verfassung gesetzten Grenzen nach. Die fiktiven Hebesätze wirken sich auf die Steuerkraftmeßzahl aus. Diese Gesetzssystematik knüpft an das bundesrechtlich vorgegebene Recht der Gemeinden an, den Hebesatz für die

Gewerbsteuer nach Ertrag und Kapital gemäß § 16 Abs. 1 des Gewerbesteuergesetzes 1991 und den Hebesatz für die Grundsteuer gemäß § 25 Abs. 1 des Grundsteuergesetzes selbstverantwortlich festzusetzen. Damit gewinnt jede Gemeinde durch ihr Ortsrecht Einfluß auf die Höhe der ihr zufließenden Realsteuern. Die Regelungen in § 8 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 GFG 1991/GFG 1992 sollen vermeiden, daß sich für die jeweilige Gemeinde im Finanzausgleich eine geringere steuerliche Belastung der eigenen Bürger durch niedrig festgesetzte Hebesätze günstig und eine stärkere steuerliche Belastung der eigenen Bürger durch höhere Hebesätze ungünstig auswirkt. Dies respektiert die kommunale Finanzautonomie und verhindert eine Gestaltung der Hebesätze zu Lasten Dritter im Finanzausgleich. Die Selbstverwaltungsgarantie einschließlich des interkommunalen Gleichbehandlungsgebotes wird dadurch nicht verletzt. Die Anknüpfung an fiktive Hebesätze dient vielmehr der verfassungsrechtlich gebotenen interkommunalen Gleichbehandlung, weil sie den übergemeindlichen Finanzausgleich von der Willensentscheidung der einzelnen Gemeinde zur Höhe der Hebesätze in ihrem Gebiet unabhängig macht.

2. Die angegriffene Festsetzung unterschiedlicher fiktiver Hebesätze nach der Einwohnerzahl der Gemeinden mit einem Schwellenwert von 150.000 Einwohnern hat der Verfassungsgerichtshof mit seinem Urteil vom 16. Dezember 1988 als nicht willkürlich angesehen. Er hat darauf hingewiesen, daß sich diese Unterscheidung an der Einteilung der Gemeinden Nordrhein-Westfalens in kreisfreie Städte mit regelmäßig mehr als 150.000 Einwohnern und in kreisangehörige Gemeinden mit durchgängig weniger als 150.000 Einwohnern orientiere (OVGE 40, 300 [309]). Auf diesem Hintergrund erscheint § 8 Abs. 2 GFG für die Jahre 1991 und 1992 verfassungsrechtlich noch hinnehmbar, obwohl die gewählte Sprungstelle im Lichte gewandelter Verhältnisse und neuer Erkenntnisse als Anknüpfungsmerkmal an Sachgerechtigkeit verloren hat.

Der Verfassungsgerichtshof läßt offen, ob die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Finanzausgleichs als Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts (Art. 78, Art. 79 Satz 2 LV) oder andere verfassungsrechtliche Gesichtspunkte Anlaß geben, die Ermittlung der Realsteuerkraft einer Gemeinde ähnlich differenziert zu regeln wie die Ermittlung des Finanzbedarfs in § 7 GFG 1991/GFG 1992. Allerdings kommt der Finanzausgleich in seiner konkreten Wirkung dem von der Verfassungsregelung verfolgten Ziel am nächsten, wenn sowohl der Bedarf einer Gemeinde als auch ihre eigene Finanzkraft im Rahmen der aus praktischen Gründen unvermeidbaren Typisierung möglichst sachgerecht erfaßt werden. Eine Regelung, die - wie § 8 Abs. 2 GFG 1991/GFG 1992 - hinsichtlich der fiktiven Realsteuersätze nur zwei Gruppen bildet oder - wie die Finanzausgleichsgesetze anderer Bundesländer - auf eine Differenzierung überhaupt verzichtet, führt hingegen zu mehr oder minder starken Vergrößerungen gegenüber den tatsächlichen Möglichkeiten zur Festsetzung von Hebesätzen in den verschiedenen Gemeinden.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Differenzierungsgrad bei der Erfassung und typisierenden Einordnung der Gemeinden nach ihrer Realsteuerkraft dürfen jedoch nicht überspannt werden. Dem Gesetzgeber muß vielmehr schon aus tatsächlichen Gründen auch insoweit ein weiter Einschätzungsspielraum verbleiben. Nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung gibt es nämlich bisher keine wissenschaftlich fundierte und allgemein anerkannte Methode zur sachgerechten Ermittlung der Möglichkeiten einer Gemeinde bei der Bemessung der Hebesätze für die Realsteuer. Der Gesetzgeber ist in dieser Lage darauf angewiesen, auf Umstände abzustellen, denen er selbst in seiner Bewertung Aussagekraft für die Möglichkeiten der Gemeinden zur Bemessung der Realsteuern beimißt. Das ist, jedenfalls solange und soweit zuverlässigere Erkenntnismöglichkeiten fehlen, die verfügbaren Erkenntnismöglichkeiten vollständig genutzt werden und die Bewertung sachlich vertretbar erscheint, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Überdies ist

es mit Sinn und Zweck des verfassungsrechtlich verbürgten Finanzausgleichs vereinbar und auch aus anderen verfassungsrechtlichen Gründen nicht unzulässig, wenn der Gesetzgeber bei der Bemessung der Realsteuerkraft der Gemeinden die Möglichkeiten höherer Hebesätze im Vergleich zu anderen Gemeinden aus sonstigen sachlich vertretbaren Erwägungen nicht vollständig erfaßt, etwa um Anreize für Anstrengungen der Gemeinden zur Stärkung der eigenen Wirtschafts- und Finanzkraft zu schaffen oder zu erhalten.

Unabhängig hiervon erscheint die in § 8 Abs. 2 GFG 1991/GFG 1992 wie in früheren Jahren vorgenommene Zweiteilung der Gemeinden bei der Sprungstelle von 150.000 Einwohnern aus anderen Gründen im Hinblick auf das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. Die Erfassung der Realsteuerkraft nach höheren fiktiven Hebesätzen stellt tendenziell die davon betroffenen Gemeinden im System des Finanzausgleichs ungünstiger als die Gemeinden, bei denen von niedrigeren fiktiven Hebesätzen ausgegangen wird. Dies begegnet im Hinblick auf das interkommunale Gleichbehandlungsgebot angesichts der methodischen Unsicherheiten bei der Erfassung der Realsteuerkraft keinen Bedenken, wenn einerseits die Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten deutlich günstigere Voraussetzungen für die Festsetzung höherer Hebesätze bei den größeren Gemeinden ergibt und wenn andererseits alle Gemeinden mit in etwa ähnlichen Voraussetzungen derselben Gruppe zugewiesen werden. Die tatsächlichen Voraussetzungen für die Festsetzung höherer fiktiver Hebesätze müssen um so deutlicher sein, je stärker sich die höheren fiktiven Hebesätze von den niedriger festgesetzten Werten unterscheiden.

Nach dem vom Innenministerium des Landes vorgelegten Datenmaterial lassen sich im Hinblick auf die einzelnen Realsteuern allenfalls geringe Unterschiede aufzeigen, die von dem Schwellenwert bei 150.000 Einwohnern abhängig sind.

Deutliche Unterschiede sind auch nicht bei einem Vergleich der Hebesätze der beiden kreisfreien Städte mit weniger als 150.000 Einwohnern gegenüber den Hebesätzen der großen kreisangehörigen Städte oder der anderen kleineren kreisfreien Städte festzustellen. Das weist darauf hin, daß weder das Merkmal, ob eine Gemeinde mehr oder weniger als 150.000 Einwohner hat, noch das Merkmal, ob eine Gemeinde kreisfrei oder kreisangehörig ist, einen besonderen Aussagewert im Hinblick darauf hat, in welcher Höhe sie Hebesätze für die Realsteuern festsetzen kann. Vielmehr legt die Auswertung des Datenmaterials die Annahme nahe, daß eine normative Staffelung der Hebesätze allein mit dieser Sprungstelle angesichts der besonderen Raumgliederung Nordrhein-Westfalens mit seinen Ballungsbereichen und den dort vorherrschenden unterschiedlichen Strukturbedingungen dem Gleichbehandlungsgebot nur unzulänglich gerecht wird. Der Vortrag der Landesregierung bietet schließlich ebenfalls keine verfassungsrechtlich relevanten Anhaltspunkte dafür, daß Gemeinden mit mehr als 150.000 Einwohnern regelmäßig in der Lage sind, höhere Hebesätze als die kleineren Städte und Gemeinden durchzusetzen.

Trotz dieser Erwägungen sind die angegriffenen Regelungen des § 8 Abs. 2 GFG 1991/GFG 1992, deren Wirksamkeit sich mit der Abwicklung der Ausgleichsbeziehungen in den Jahren 1991 und 1992 erschöpft hat, für diesen Zeitraum verfassungsrechtlich noch hinnehmbar. Der Gesetzgeber hat die im Jahre 1983 eingeführte Sprungstelle bei 150.000 Einwohnern über zehn Jahre alljährlich unverändert in die Gemeindefinanzierungsgesetze übernommen und konnte sich auf die weiterhin bestehende Tendenz berufen, nach der Gemeinden mit einer höheren Einwohnerzahl

im allgemeinen auch höhere Hebesätze für die Realsteuern haben. Das durch die frühere Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes (OVGE 40, 300 [309]) gestützte Vertrauen des Gesetzgebers auf die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung verdient unter den gegebenen Umständen Schutz. Der Gesetzgeber hat sich darauf eingestellt und durfte sich auch darauf einstellen (vgl. BVerfGE 39, 169 [194]), zumal es bisher keine wissenschaftlich fundierte und allgemein anerkannte Methode zur sachgerechten Ermittlung der Möglichkeiten einer Gemeinde bei der Bemessung der Hebesätze für die Realsteuer gibt. Aufgrund dieses Vertrauens hat das Land finanzielle Dispositionen getroffen, auf die sich auch die betroffenen Gemeinden eingerichtet haben.

Allerdings wird der Gesetzgeber künftig die Sachgerechtigkeit typisierender Differenzierungen einer intensivierten Prüfung unterziehen müssen. Insbesondere wird er sich damit auseinandersetzen haben, ob sich durch zusätzliche Kriterien neben der Einwohnerzahl und/oder durch kleinere Stufen mit geringeren Abständen zwischen den fiktiven Meßbeträgen oder durch eine andere Einordnung der Sprungstelle oder deren Beseitigung die dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken ausräumen lassen.

IV.

Die Förderungsgrundsätze für die zweckgebundenen Zuweisungen gemäß § 41 GFG 1991/§ 39 GFG 1992 sind ebenfalls mit Art. 78 LV vereinbar.

Auf der Grundlage der nur gegen Rechtsvorschriften statthaften kommunalen Verfassungsbeschwerden hat der Verfassungsgerichtshof die Inhaltsbestimmung und Anwendung der genannten Regelungen in Verwaltungsvorschriften und in der Förderungspraxis nicht zu prüfen; eine dahingehende Kontrolle obliegt im Streitfall den Fachgerichten.

1. Die Selbstverwaltungsgarantie bleibt von den angegriffenen Vorschriften unberührt. Gemäß § 41 GFG 1991/§ 39 GFG 1992 sind bei allen zweckgebundenen Zuweisungen "auch" die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften und ihre Beteiligung am Finanz- und Lastenausgleich zu berücksichtigen. Diese Kriterien treten neben weitere, in den Vorschriften selbst nicht benannte Voraussetzungen. Die im Rahmen der Finanzhoheit verfassungsrechtlich geschützte finanzielle Dispositionsfreiheit der Gemeinde wird hierdurch nicht eingeengt, zumal die angegriffenen Vorschriften die Rechtsfolgen der Berücksichtigung dieser Faktoren offenlassen.

Das Selbstverwaltungsrecht verleiht den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch keinen von der eigenen Finanzkraft unabhängigen Anspruch auf Zweckzuweisungen. Art. 78 LV sichert in Verbindung mit Art. 79 Satz 2 LV nur eine selbstverwaltungsgerechte Finanzausstattung und überläßt dem Gesetzgeber die Bestimmung, wie dieser Garantie Rechnung getragen werden soll. Sinn und Zweck des auf eine Ergänzung der eigenen Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände angelegten übergemeindlichen Finanzausgleichs legen es zumindest nahe, auch bei der Regelung der Zweckzuweisungen die eigene Finanzkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht generell außer Betracht zu lassen.

2. Die in § 41 GFG 1991/§ 39 GFG 1992 normierten Zuweisungskriterien verstoßen auch nicht gegen das verfassungsrechtliche Gebot, die Gemeinden und Gemeindeverbände untereinander gleich zu behandeln. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet allein sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Dagegen läßt es Unterscheidungen zu, die - etwa nach dem Zweck der Zuweisung oder nach den unterschiedlichen örtlichen Verhältnissen bei den Zuweisungsempfängern - sachlich vertretbar sind. Diesen Anforderungen genügen die angegriffenen Vorschriften. Es ist sachlich vertretbar und nicht zu beanstanden, die Verteilung von Zweckzuweisungen auch von der unterschiedlichen

Finanzkraft der an solchen Zuweisungen interessierten Gemeinden oder Gemeindeverbänden abhängig zu machen.

Mit den zweckgebundenen Zuweisungen bringt das Land seine struktur- und konjunkturpolitischen Absichten auf der Kommunalebene ein, um dort gleichwertige Leistungs- und Ausstattungsstandards sowie besondere landespolitisch motivierte Anliegen durchzusetzen. Mit der gesetzlichen Anknüpfung an die finanzielle Situation der Zuweisungsinteressenten wird ausgeschlossen, daß der durch den Zweck der jeweiligen Zuweisung bestimmte sachorientierte Bedarf alleinige Voraussetzung für die Mittelvergabe ist. Es wird vielmehr berücksichtigt, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände auch nach Durchführung der allgemeinen Zuweisungen im Finanzausgleich eine unterschiedliche Finanzkraft haben und deshalb unterschiedlich leistungsfähige Gebietskörperschaften um begrenzte staatliche Mittel konkurrieren. Es ist sachlich vertretbar und verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn der Gesetzgeber für die unvermeidbare Auswahl unter diesen Interessenten auch darauf abstellt, ob es einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband eher möglich und zuzumuten ist, aus eigener Kraft das Leistungsangebot und die Ausstattung auch auf solchen Gebieten zu verbessern, für die zweckgebundene Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden.

3. Die Förderungsgrundsätze gemäß § 41 GFG 1991/§ 39 GFG 1992 verletzen auch nicht das Nivellierungs-/ Übernivellierungsverbot, das sich aus der Selbstverwaltungsgarantie und aus dem Verbot willkürlicher Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte herleitet.

Mit Sinn und Zweck des übergemeindlichen Finanzausgleichs im Sinn von Art. 79 Satz 2 LV ist es nicht vereinbar, wenn nach dessen Durchführung ursprünglich finanzschwache Gemeinden über mehr Mittel verfügen als finanzstarke; ebenso wenig steht eine vollständige Einebnung der Finanzkraftunterschiede mit dem der kommunalen Selbstverwaltung innewohnenden Grundsatz der

gemeindlichen Pluralität und Individualität im Einklang (VerfGH NW OVGE 38, 312 [315] m.N.). Die angegriffenen Vorschriften halten sich auch unter diesen Gesichtspunkten im Rahmen der verfassungsgemäßen Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers.

Zweckgebundene Zuweisungen haben den Charakter von Lastenzuschüssen und dienen nicht der Verstärkung der allgemeinen kommunalen Finanzkraft, sondern der Finanzierung oder Mitfinanzierung konkreter Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände, an deren Wahrnehmung das Land ein besonderes Interesse hat (vgl. VerfGH NW OVGE 38, 312 [318]). Von den allgemeinen Zuweisungen unterscheiden sie sich durch ihre mehr oder minder konkrete Zweckbestimmung. Auf diesem Hintergrund sind die Regelungen der § 41 GFG 1991/§ 39 GFG 1992 nicht geeignet, Finanzkraftunterschiede in verfassungswidriger Weise zu egalisieren oder umzukehren.

Prof. Dr. Dietlein Dr. Wiesen Dr. Dr. h.c. Palm
Prof. Dr. Brox Prof. Dr. Dres. h.c. Stern Jaeger Prof. Dr. Schlink