

## Leitsätze

1. Wird den Gemeinden im Finanzausgleich - wie in den Gemeindefinanzierungsgesetzen NW 1996 und 1997 - insgesamt ein ausreichendes Gesamtfinanzvolumen zur Verfügung gestellt und werden diese Finanzmittel in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise auf die Gemeinden verteilt (vgl. hierzu VerFGH NW, NWVBl. 1998, 390), kommt eine Verletzung der Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber einer einzelnen Gemeinde grundsätzlich nicht in Betracht.
2. Ob und inwieweit bei einem grundsätzlich verfassungskonformen Verteilungssystem ein Anspruch einer einzelnen Gemeinde auf ergänzende Finanzausstattung aufgrund ihrer besonderen Situation gegeben sein kann, bleibt offen. Ein solcher Anspruch kann jedenfalls dann nicht bestehen, wenn die gemeindliche Finanzausstattung nicht offensichtlich unzureichend ist.

Urteil des VerFGH NW vom 1. Dezember 1998 - VerFGH 5/97 -



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN**

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

**- VerfGH 5/97 -**

Verkündet am: 1. Dezember 1998  
Kruse  
Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

**In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren**

wegen der Behauptung

der Stadt

**- Verfahrensbevollmächtigter:**

das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1996 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1996) vom 20. März 1996 (GV NW S. 124) und das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1997 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1997) vom 18. Dezember 1996 (GV NW S. 586)

verletzen die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen

aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 2. November 1998

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bertrams,  
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Bilda,  
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Lünterbusch,  
Professor Dr. Dres. h. c. Stern,  
Professor Dr. Schlink,  
Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Pottmeyer,  
Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Brossok,

**für Recht erkannt:**

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

## G r ü n d e :

### **A.**

Die Beschwerdeführerin, eine kreisfreie Stadt mit rund 295.000 Einwohnern, wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen Vorschriften des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1996 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1996) vom 20. März 1996 (GV NW S. 124) und des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen der Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1997 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1997) vom 18. Dezember 1996 (GV NW S. 586).

### **I.**

1. Die Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 weisen gegenüber den Gemeindefinanzierungsgesetzen vorangegangener Haushaltsjahre unter anderem Änderungen auf, die auf ein vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebenes Gutachten des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung (Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, 1995) zurückgehen. Das Gutachten sollte unter Berücksichtigung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 6. Juli 1993 - VerFGH 9/92, 22/92 - die Bedarfsermittlung und die Verfahren zur Ermittlung der Steuerkraft, die etwaige Notwendigkeit einer Änderung des interkommunalen Verteilungssystems sowie das System zur Vergabe von Investitionspauschalen (§ 27 GFG 1994) untersuchen. Der Landtag beschloß am 20. März 1996, die wesentlichen Empfehlungen des Gutachtens in drei Reformschritten in den Gemeindefinanzierungsgesetzen für die Haushaltsjahre 1996, 1997 und 1998 umzusetzen.

2. 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 be-

stimmt sind. In den Haushaltsjahren 1996 und 1997 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 (§ 2 Abs. 1 Satz 1 GFG 1996/GFG 1997). Ob und in welcher Höhe die einzelne Gemeinde Schlüsselzuweisungen erhält, ergibt sich aus einem Vergleich zwischen der sog. Ausgangsmeßzahl (§ 8 GFG 1996/GFG 1997) und der sog. Steuerkraftmeßzahl (§ 9 GFG 1996/GFG 1997). Eine Differenz zwischen der Ausgangsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl wird im Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 - in Übereinstimmung mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen seit 1988 - zu 95 v. H. durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen (§ 7 Abs. 1 GFG 1996); in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1997 und 1998 beträgt der Ausgleichsgrad 90 v. H. (§ 7 Abs. 1 GFG 1997/GFG 1998).

**3.** Die Ausgangsmeßzahl (§ 8 Abs. 1 GFG 1996/GFG 1997) ergibt sich aus der Vervielfältigung des Gesamtansatzes (Abs. 2) mit dem einheitlichen Grundbetrag (Abs. 7). Der Grundbetrag wird in der Weise festgesetzt, daß der für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zur Verfügung gestellte Betrag aufgebraucht wird. Der Gesamtansatz wird aus dem Hauptansatz (Abs. 3) und den Nebenanätzen (Schüleransatz, Soziallastenansatz, Zentralitätsansatz - Abs. 4 bis 6) gebildet. Der Hauptansatz ergibt sich aus der Einwohnerzahl einer Gemeinde, vervielfältigt mit einem bestimmten, je nach Größe der Gemeinde unterschiedlichen Prozentsatz. Diese Prozentsätze beginnen bei einem Wert von 100 v. H. für Gemeinden mit 25.000 Einwohnern und wachsen in einer sich abflachenden Kurve bis auf 147,5 v. H. für Gemeinden mit 679.500 Einwohnern bzw. bis auf 150,1 v. H. für größere Gemeinden (sog. Hauptansatzstaffel der Anlage 1 zu § 8 Abs. 3 GFG 1996/GFG 1997). Die Prozentwerte der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 unterscheiden sich von den Prozentwerten des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1995 durch eine stärkere "Spreizung" sowie durch einen einheitlichen Prozentwert für Gemeinden bis zu 25.000 Einwohnern.

4. § 9 GFG 1996/GFG 1997 regelt die Methode, nach der die 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 unter anderem nach fiktiven Hebesätzen ermittelt. Sie waren im Gemeindefinanzierungsgesetz 1995 für Gemeinden bis 150.000 Einwohner niedriger als für Gemeinden über 150.000 Einwohner. Diese sog. Sprungstelle ist in drei Schritten in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996, 1997 und 1998 abgebaut und aufgegeben worden.

## II.

1. Mit der am 18. März 1997 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, die Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 verletzten die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung, weil sie ihren Anspruch auf eine angemessene und ausreichende Finanzausstattung nicht erfüllten und gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit und das Willkürverbot verstießen.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

festzustellen, daß das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1996 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1996) vom 20. März 1996 (GV NW S. 124) und das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1997 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1997) vom 18. Dezember 1996 (GV NW S. 586) unvereinbar mit der Landesverfassung und nichtig sind.

Zur Begründung führt sie aus:

a) Die Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 würden dem sich aus der Selbstverwaltungsgarantie ergebenden Anspruch auf eine ausreichende Finanzausstattung nicht gerecht. Das Niveau

einer ausreichenden oder Mindestausstattung sei grundsätzlich niedriger als das der angemessenen Ausstattung. Die Mindestausstattung stehe - im Gegensatz zur angemessenen Ausstattung - nicht unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes. Selbst im Verteidigungsfalle habe der Bund nach Art. 115 c Abs. 3 GG die Lebensfähigkeit der Gemeinden, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren. Der Anspruch auf eine ausreichende Ausstattung beschränke sich nicht auf die gesetzlich fixierten Aufgaben, sondern schließe die Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben ein. Freiwilligen Aufgaben des Landes komme kein Vorrang vor freiwilligen Aufgaben der Kommunen zu.

Eine Verletzung der Finanzausstattungspflicht des Landes sei zu bejahen, wenn

- die Kommune nicht in der Lage sei, einen den kommunalrechtlichen Bestimmungen entsprechenden Haushalt aufzustellen,
- die schwierige finanzielle Lage nicht auf autonome Selbstverwaltungsentscheidungen, sondern auf Umstände zurückgehe, die von der Kommune nicht beeinflussbar seien,
- die Kommune die Notlage nicht selbst beseitigen könne, indem sie die eigenen Einnahmemöglichkeiten ausschöpfe und in ihrer Ausgabenwirtschaft ausreichende Anstrengungen zur Konsolidierung ihrer Finanzen unternehme, und
- die Aufgabenerfüllung gefährdet sei.

Diese Voraussetzungen seien bei ihr, der Beschwerdeführerin, gegeben. Sie sei aufgrund der Fehlbeträge in ihrem Haushalt nicht in der Lage, einen den kommunalrechtlichen Bestimmungen entsprechenden Haushalt aufzustellen. Das Haushaltssicherungskonzept für 1995 sei nicht genehmigt worden, dasjenige für 1996 nur deshalb, weil die Genehmigungsanforderungen herabgesetzt worden seien.

Ursächlich für ihre haushaltswirtschaftlichen Schwierigkeiten seien der durch die schwerste Rezession der Nachkriegszeit be-

dingte starke Einbruch bei der Gewerbesteuer, der gesunkene Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, ihre Strukturschwäche, ihr stetiger Bevölkerungsrückgang, der hohe Anteil von alten Menschen, weniger qualifizierten Arbeitskräften und Arbeitslosen an ihrer Gesamtbevölkerung, ihre weit unterdurchschnittliche Steuerkraft, die hohe Belastung mit Sozialkosten sowie ihre starke Konsolidierungsvorbelastung.

Ihre eigenen Einnahmequellen seien ausgeschöpft, eine weitere Anhebung der Steuersätze nicht möglich. Der Hebesatz für die Grundsteuer B liege mit 530 v. H. weit über dem aller anderen Gemeinden des Landes. Der Gewerbesteuersatz liege seit 1994 bei 440 v. H. - 10 v. H. unter dem Höchstsatz im Lande - und werde für 1997 auf 450 v. H. angehoben. Durch zahlreiche Einsparungen in den unterschiedlichsten Bereichen habe sie alles unternommen, die Ausgabenlast zu vermindern. Die Pro-Kopf-Ausgaben ihres Verwaltungshaushalts lägen unter denen des Durchschnitts der kreisfreien Städte. Der eingeleitete Personalabbau führe wegen arbeitsrechtlicher Bindung nicht zum sofortigen Wegfall der Personalkosten. Aus sozialen Gründen spreche sie, die Beschwerdeführerin, keine betriebsbedingten Kündigungen aus. Insgesamt seien ihre "bereinigten" Ausgaben jedoch seit 1993 deutlich gesunken. Soweit sie in den Einzelplänen 8 und 0 einen überdurchschnittlichen Zuschußbedarf aufweise, beruhe dies auf der unterschiedlichen Gestaltungspraxis der Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung. Auch die Kommunalaufsichtsbehörde habe kein weiteres Konsolidierungspotential feststellen können.

Die unzureichende Finanzausstattung führe zu einer Gefährdung der Aufgabenerfüllung. Einschränkungen habe es beispielsweise bei der Personalausstattung in Kindergärten, den zur Verfügung stehenden Plätzen in Tageseinrichtungen, den Zuschüssen für die Musikschule, der Förderung der Kulturarbeit und der Finanzierung der Verbraucherberatung gegeben. Vier von elf Jugendheimen seien geschlossen worden, wichtige überregional bedeutsame oder größere Veranstaltungen könnten praktisch nicht mehr finanziell unterstützt werden. Bei der Straßen- und Gebäudeunterhaltung könnten nur noch die dringenden Anforderungen der Verkehrssicherungspflicht erfüllt werden; eine wirtschaftlich gebotene Substanzerhaltung finde nicht statt. Insgesamt könne daher im

Vergleich zur Situation der großen Mehrzahl der anderen Gemeinden nicht mehr von einer ausreichenden Ausstattung gesprochen werden.

Der Ausstattungsanspruch könne auf unterschiedliche Weise erfüllt werden. Denkbar sei eine Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, die ihrer, der Beschwerdeführerin, Situation Rechnung trage. In Betracht komme etwa ein besonderer Ansatz, der die langfristigen Belastungen aufgrund eines starken Wohnerrückgangs oder besondere Konsolidierungsbemühungen berücksichtige; in Betracht komme auch eine stärkere Berücksichtigung des Faktors "Arbeitslosigkeit" oder eine deutliche Anhebung der fiktiven Hebesätze. Denkbar seien aber auch Bedarfszuweisungen in der Form von Haushaltssicherungshilfen wie in den Jahren 1987 bis 1991. Eine solche Sonderhilfe habe das Innenministerium des Landes NW 1996 unter Verweis auf die beabsichtigten Änderungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes aufgrund der Empfehlungen des Ifo-Gutachtens abgelehnt. Aufgrund dieser Änderungen würden sich jedoch für sie, die Beschwerdeführerin, lediglich Verbesserungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr in Höhe von 8,7 Mio. DM im Jahre 1996, 4,5 Mio. DM im Jahre 1997 und 7,4 Mio. DM im Jahre 1998 ergeben.

**b)** Die Festsetzung der fiktiven Hebesätze in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 verstoße gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit und das Willkürverbot; Gemeinden mit hoher Steuerkraft würden ohne sachlichen Grund bevorzugt. Abweichend von dem Vorschlag des Ifo-Gutachtens, als fiktive Hebesätze die landesdurchschnittlichen Hebesätze anzusetzen (186 v. H. für die Grundsteuer A, 354 v. H. für die Grundsteuer B und 405 v. H. für die Gewerbesteuer), habe der Landesgesetzgeber deutlich niedrigere Hebesätze beschlossen. Diese Entscheidung sei für eine finanzschwache Gemeinde wie sie, die Beschwerdeführerin, sehr ungünstig, weil die tatsächliche Steuerkraft der finanzstärkeren Gemeinden nur unzureichend erfaßt werde. Auf diese Weise entstünden ihr finanzielle Ausfälle in zweistelliger Millionenhöhe.

Bedarf und Finanzkraft seien nicht realitätsgerecht ermittelt worden. Die gegenüber den Empfehlungen des Ifo-Gutachtens nied-

rigere Festsetzung der fiktiven Hebesätze sei lediglich zur Vermeidung bestimmter Ausgleichsergebnisse im kreisangehörigen Raum erfolgt. Ausgleichsaspekte seien aber nicht bei der Feststellung der Steuerkraft, sondern beim Ausgleichssatz zu berücksichtigen.

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

Die Landesregierung - vertreten durch ... - hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Sie macht insbesondere geltend: Der Inhalt des verfassungsrechtlich verbürgten Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung könne nicht unabhängig von der finanziellen Lage des Bundes und der Länder bestimmt werden. Ausgehend vom Prinzip der finanziellen Gleichberechtigung von Bund, Ländern und Kommunen ziele der gemeindliche Finanzausstattungsanspruch auf eine gerechte Verteilung des Steueraufkommens auf die am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften. Der Gesetzgeber habe insoweit eine wertende Entscheidung zu treffen. In Zeiten knapper öffentlicher Finanzen könne sich der Finanzausstattungsanspruch der Gemeinden auf ein Minimum reduzieren.

Ein haushaltsrechtlicher Fehlbetrag sei allein kein Beleg dafür, daß es an einer angemessenen Finanzausstattung der Beschwerdeführerin fehle. Auch Kommunen, die aufgrund ihrer Steuerkraft von allgemeinen Finanzausstattungen unabhängig seien, hätten in der Vergangenheit Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt ausgewiesen. Die Beschwerdeführerin verfüge noch über Einsparpotential. So weise sie beispielsweise im Einzelplan 8 (Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen) einen Zuschußbedarf von 29,78 DM je Einwohner auf, während der Durchschnitt der kreisfreien Städte (mit 150.000 bis 300.000 Einwohnern) einen Überschuß in Höhe von 100,07 DM je Einwohner erwirtschaftet. Die Beschwerdeführerin habe im übrigen in den vergangenen Jahren Überschüsse erwirtschaftet, die sie zum Abbau ihrer Schulden verwendet habe. So liege die Verschuldung der Beschwerdeführerin mit 2.293,38 DM je Einwohner deutlich unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte (3.675,54 DM je Einwoh-

ner) bzw. der Städte mit 200.000 bis 500.000 Einwohnern (3.336,54 DM je Einwohner). Sie verfüge ferner über ein nicht unbeträchtliches Finanzvermögen, u.a. 1,16 Millionen RWE-Stammaktien.

Die Beschwerdeführerin trage nicht vor, daß ihr für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben keine Finanzmittel zur Verfügung stünden. So unterhalte sie ein Theater sowie einen Zoologischen Garten und finanziere die Veranstaltungsreihe "Kommunales Kino". Aufgrund der 1996 beschlossenen Reform des kommunalen Finanzausgleichs hätten sich die Einnahmen der Beschwerdeführerin aus den Schlüsselzuweisungen deutlich erhöht; zudem ziehe sie aus dem eingeführten Strukturfonds unmittelbaren Nutzen. Von besonderer Bedeutung sei die hohe Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs, die sich aus einem Vergleich der Finanzkraft der Beschwerdeführerin vor und nach durchgeführtem Finanzausgleich ergebe.

Die fiktiven Hebesätze seien mit den Geboten der Systemgerechtigkeit und der interkommunalen Gleichbehandlung vereinbar. Mit den fiktiven Hebesätzen würden die potentiellen Steuerausschöpfungsmöglichkeiten und nicht das tatsächliche Steueraufkommen erfaßt. Würden bei der Ermittlung der Finanzkraft die tatsächlich erhobenen Hebesätze zugrundegelegt, könnten die einzelnen Gemeinden die Höhe ihrer Schlüsselzuweisungen durch die Festsetzung der Realsteuerhebesätze beeinflussen mit der Folge, daß Gemeinden mit niedrigen Hebesätzen stärker als Gemeinden mit höheren Hebesätzen an der Schlüsselmasse teilnähmen. Gemeinden mit hohen Gewerbesteuerhebesätzen würden dann dafür "bestraft", daß sie ihren Steuerpflichtigen eine höhere steuerliche Belastung zumuteten. Die Bemessung der Steuerkraft nach fiktiven Hebesätzen schaffe hingegen gezielte Anreize zur "Pflege der eigenen Wirtschafts- und Steuerkraftressourcen". Es sei auch sachgerecht, daß sich der Gesetzgeber für niedrigere als die im Ifo-Gutachten vorgeschlagenen Durchschnittshebesätze entschieden habe. Anderenfalls wäre bei mehr als zwei Dritteln aller Kommunen ein systembedingter Zwang zur Hebesatzerhöhung ausgelöst worden. Die Ifo-Gutachter selbst hätten dem Gesetzgeber einen Entscheidungsspielraum eingeräumt, die fiktiven Hebesätze - vor allem bei Beibehaltung oder nur geringfügiger Senkung des

Ausgleichssatzes - in einem Rahmen von bis zu 10 v. H. unterhalb des gewogenen Durchschnitts der tatsächlichen Hebesätze festzulegen.

Soweit die Beschwerdeführerin Einnahmeausfälle beklage, weil die vom Ifo-Gutachten vorgeschlagenen Hebesätze nicht verwirklicht worden seien, lasse sie außer Betracht, daß das Gutachten zugleich eine Absenkung des Ausgleichsgrads von 95 v. H. auf 75 v. H. angeregt habe. Bei einer Gesamtbetrachtung erhalte die Beschwerdeführerin nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 rund 21,6 Mio. DM und nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1997 13,9 Mio. DM mehr als nach dem Vorschlag des Ifo-Gutachtens.

**3.** Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beschwerdeführerin und der Landesregierung wird auf die Verfahrensakten Bezug genommen.

#### **B.**

Die gemäß Art. 75 Nr. 4 LV, § 52 VerfGHG zulässige Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

Die Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 verletzen nicht das Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG). Sie verstoßen auch nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot oder gegen sonstige verfassungsrechtliche Grundsätze.

#### **I.**

Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung (Art. 78 LV) umfaßt einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung; denn eigenverantwortliches Handeln setzt eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraus. Verletzt ist die Finanzausstattungsgarantie, wenn einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird

(VerfGH NW, OVGE 40, 300, 300 f. m.w.N.; VerfGH NW, OVGE 43, 252, 254).

Den Finanzausstattungsanspruch absichernd und konkretisierend verpflichtet Art. 79 Satz 2 LV das Land, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten (vgl. Art. 106 Abs. 7 GG). Der Leistungsfähigkeit des Landes kommt wegen der Einbindung der Gemeinden in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte wesentliche Bedeutung zu. Die Finanzausstattung, die den Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung bereitzustellen ist, kann nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes allein nach den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft festgesetzt werden. 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 (vgl. VerfGH NW, OVGE 40, 300, 303 f.; VerfGH NW, OVGE 38, 301, 308). Die Angemessenheit der Finanzausstattung der Gemeinden hängt außerdem von der Aufgabenverteilung zwischen dem Staat, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden ab, nach der sich die Zuteilung der jeweiligen Mittel bestimmen muß (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303, 304 f.; BayVerfGH, BayVBl. 1998, 207, 208).

Art. 78, 79 LV legen den Umfang der Mittel nicht fest, die den Gemeinden aufgrund des Finanzausgleichs zur freien Disposition gestellt werden müssen; weder sind zahlenmäßig festgelegte Beträge noch bestimmte Quoten vorgeschrieben (VerfGH NW, OVGE 40, 300, 303; VerfGH NW, OVGE 43, 252, 255).

Die Landesverfassung regelt ebensowenig, ob und ggf. in welchem Umfang das Land - über den durch Art. 106 Abs. 7 GG bestimmten "obligatorischen Steuerverbund" hinaus - weitere eigene Einnahmen für die Gemeinden und Gemeindeverbände bereitstellen muß. Die Garantie der Selbstverwaltung verleiht den Gemeinden auch

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 Präferenzen bei der jährlichen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen.

Art. 78 LV i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz widerspricht es, bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Dieses interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu prüfen, ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat.

Der Gesetzgeber darf durch den Finanzausgleich die von Gemeinde zu Gemeinde bestehenden Finanzkraftunterschiede nicht gänzlich nivellieren. Ungleichheiten sollen nicht eingeebnet, sondern nur gemildert werden. Das Sozialstaatsprinzip (vgl. Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) und das Leitbild der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) bzw. der "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG; siehe auch Art. 91 a Abs. 1 und Art. 104 a Abs. 4 GG) fordern lediglich ein annähernd gleiches Versorgungsniveau in den Gemeinden. Wesentliche Abweichungen im Stand der Verwaltungsleistungen der einzelnen Gemeinden und krasse Niveauunterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Betreuung ihrer Bürger sind zu vermeiden. Eine durch den Finanzausgleich bewirkte weitergehende Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse wäre unvereinbar mit der gemeindlichen Selbstverwaltung. Eine Nivellierung der Gemeindefinanzen ließe sich mit dem der kommunalen Selbstverwaltung innewohnenden Grundsatz gemeindlicher Pluralität und Individualität nicht vereinbaren; sie würde die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungsorgane aushöhlen (VerfGH NW, OVG 38, 312, 316 f.; ferner VerfGH NW, OVG 43, 252, 254 und 265).

Dem Gesetzgeber ist ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er die Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt (vgl. VerFGH NW, OVGE 40, 300, 302; BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303, 305; BayVerfGH, BayVBl. 1998, 207, 208; ferner BVerfGE 71, 25, 38). Im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit obliegt es dem Gesetzgeber, den Finanzbedarf von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden zu gewichten, Unterschiede hinsichtlich des Finanzbedarfs und hinsichtlich der vorhandenen Finanzausstattung auszumachen und festzulegen, wie die Differenzlagen auszugleichen sind. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Verfassungsgerichtshof nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind. Zudem dürfen die vom Gesetzgeber gewählten 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; VerFGH NW, OVGE 43, 252, 254 f.; BVerfGE 76, 130, 139 f.; BVerfGE 86, 148, 251 f.).

Der Gesetzgeber muß die Grundlagen seiner Einschätzungen und Prognosen regelmäßig überprüfen und sich bei Bedarf des Sachverständigen Dritter bedienen. Soweit die tatsächlichen Auswirkungen der Finanzausgleichsregelungen kaum oder nur mit großen Unsicherheiten voraussehbar sind, ist der Gesetzgeber verpflichtet, die weitere Entwicklung zu beobachten und mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren, wenn sich aufgrund neuer Erkenntnisse erweist, daß eine Korrektur notwendig ist. Bei Finanzausgleichs- oder Haushaltsregelungen ist wegen der Komplexität der zu berücksichtigenden Faktoren sowie der vielfältigen Interdependenzen der Prognosezeitraum begrenzt und die gesetzliche Regelung deshalb von vornherein auf einen festgelegten Zeitraum beschränkt. Es genügt daher nicht, wenn der Gesetzgeber einmal festgesetzte Werte, Größenordnungen oder Prozentzahlen lediglich in den folgenden Gemeindefinanzierungsgesetzen fort schreibt, ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern. Soweit der Gesetzgeber auf Einschätzungen angewiesen ist, ist ein Gesetz nicht schon deshalb verfassungswidrig, weil es auf einem Irrtum des Gesetzgebers über den erwarteten Geschehensablauf beruht. Der Verfassungsgerichtshof kann Ein-

schätzungen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1998, 207, 209 m.w.N.).

Regelungen, die die Finanzausstattung mindern oder beeinträchtigen, müssen ferner dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Belastungen oder Beeinträchtigungen der gemeindlichen Finanzausstattung sind abzuwägen mit den dafür maßgebenden, dem öffentlichen Wohl verpflichteten, sachlichen Gründen. Unterschiedliche Finanzausgleichsbelange kommunaler Aufgabenträger sind zum angemessenen Ausgleich zu bringen (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303, 305; BayVerfGH, BayVBl. 1998, 207, 208).

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen die angegriffenen Vorschriften.

## II.

1. Der Umfang der der Beschwerdeführerin im Finanzausgleich der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 zur Verfügung gestellten Finanzausstattung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

a) Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 9. Juli 1998 (- VerfGH 16/96 und 7/97 -, NWVBl. 1998, 390) bereits festgestellt, daß die den Gemeinden im Finanzausgleich der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 insgesamt zur Verfügung gestellte Finanzausstattung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Es ist nicht erkennbar, daß der Gesetzgeber die Grenzen seiner Einschätzungsprärogative überschritten und den durch Schlüsselzuweisungen zu deckenden Bedarf der Gemeinden in den Jahren 1996 und 1997 fehlerhaft bestimmt hat. Die

Finanzausstattung der Gemeinden ist im Verhältnis zur Finanzlage des Landes nicht offensichtlich unangemessen.

Die den Gemeinden vom Land in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 gewährten Finanzmittel sind auch verfassungskonform auf die einzelnen Gemeinden verteilt worden (vgl. im einzelnen VerfGH NW, a.a.O., NWVBl. 1998, 390 sowie die Ausführungen unter 2).

b) Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen ist nicht ersichtlich, daß die Beschwerdeführerin durch eine offensichtlich unzureichende Finanzausstattung in ihrem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird.

Wird - wie hier - den Gemeinden insgesamt ein ausreichendes Gesamtfinanzvolumen zur Verfügung gestellt und werden diese Finanzmittel in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise auf die Gemeinden verteilt, kommt eine Verletzung der Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber einer einzelnen Gemeinde grundsätzlich nicht in Betracht. Die Verteilungsmaßstäbe können nicht an der einzelnen Gemeinde, sondern nur generalisierend und pauschalierend an der Gesamtheit der Gemeinden - unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Vorbedingungen der einzelnen Gemeinden - ausgerichtet sein. Ob und inwieweit bei einem grundsätzlich verfassungskonformen Verteilungssystem ein Anspruch einer einzelnen Gemeinde auf ergänzende Finanzausstattung aufgrund ihrer besonderen Situation gegeben sein kann und ob insoweit die von der Beschwerdeführerin benannten Voraussetzungen hinreichend wären, bedarf keiner Vertiefung und Entscheidung. Denn jedenfalls steht der Beschwerdeführerin ein solcher Anspruch - ungeachtet eines hier nicht in Rede stehenden Anspruchs nach § 16 GFG 1996/GFG 1997 - nicht zu, weil ihre Finanzausstattung nicht offensichtlich unzureichend ist. Ihre wirtschaftliche Lebensfähigkeit ist nicht in Frage gestellt.

Die Grenze zwischen einer (noch) angemessenen und einer offensichtlich unzureichenden Finanzausstattung läßt sich über die bereits dargelegten Grundsätze hinaus nicht anhand allgemeingültiger Maßstäbe nachrechenbar bestimmen. Der gemeindliche Anspruch auf angemessene Finanzausstattung zielt auf eine Siche-

zung der finanziellen Grundlage der gemeindlichen Selbstverwaltung. Die Finanzquellen der Gemeinde sollen derart ergänzt werden, daß die finanzielle Möglichkeit zu eigenverantwortlicher freiwilliger Selbstverwaltungstätigkeit gegeben ist. Die Gemeinde soll über die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben hinaus imstande sein, freiwillige Aufgaben zu übernehmen bzw. zu gestalten (vgl. VerFGH, OVGE 38, 312, 315).

Ob eine Finanzausstattung in diesem Sinne angemessen ist, kann nicht allein aus der Existenz einer sogenannten freien Spitze und auch nicht allein aus der konkreten Finanzsituation einer Gemeinde geschlossen werden. Die Haushaltslage der Kommunen wird vorrangig nicht durch den kommunalen Finanzausgleich bestimmt, dessen Anteil an den Gesamteinnahmen gering ist, sondern durch eigene Einnahmen und das Ausgabeverhalten. Auf beide Faktoren kann die Gemeinde durch kommunalpolitische Entscheidungen wesentlichen Einfluß nehmen (vgl. BayVerfGH, BayVbl. 1997, 303, 306).

Der gemeindliche Anspruch auf Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung ist darauf gerichtet, das Finanzaufkommen gerecht zu verteilen und die Interessen der im Finanzverbund zusammengeschlossenen Gebietskörperschaften in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Der Finanzausstattungsanspruch wird durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes begrenzt. Der Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bestimmt das zu gewährleistende Niveau der Finanzbefriedigung entscheidend mit. Da es neben dem Selbstverwaltungsrecht noch zahlreiche andere, gleichwertige Güter zu schützen und zu erhalten gibt (etwa die innere Sicherheit, das Bildungswesen, die Justizgewährung), kann sich der den Gemeinden verbleibende Spielraum für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes auf ein Minimum reduzieren (vgl. VerFGH NW, NWVBl. 1998, 390).

Die konkrete Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs hängt nicht zuletzt von der langfristigen Entwicklung der maßgebenden Rahmenbedingungen ab, also insbesondere der Entwicklung der staatlichen und kommunalen Einnahmen aus Steuern und sonstigen Quellen, die wiederum nachhaltig von wirtschaftlichen

und konjunkturellen Faktoren mitbestimmt wird. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die erforderlichen komplexen Einschätzungen, Beurteilungen und Bewertungen vorzunehmen und den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem er mit dem - jeweils nur auf ein Haushaltsjahr bezogenen - Gemeindefinanzierungsgesetz auf Entwicklungen und Veränderungen reagiert. Zielvorstellungen, Wertungen, Sachabwägungen und tatsächliche Beurteilungen des Gesetzgebers hat der Verfassungsgerichtshof nur daraufhin zu prüfen, ob die betreffenden gesetzgeberischen Entscheidungen offensichtlich fehlerhaft und eindeutig widerlegbar sind. Er kann die angegriffenen Vorschriften nur im Falle einer evident unzureichenden Finanzregelung verfassungsrechtlich beanstanden (vgl. BayVerfGH, a.a.O.).

c) Die der Beschwerdeführerin mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 gewährte Finanzausstattung ist nicht offensichtlich unzureichend. Der Gesetzgeber hat nicht eine gerade die Situation der Beschwerdeführerin verkennende Verteilungsentscheidung getroffen. Vielmehr hat er in den - auf einer einheitlichen Reformkonzeption beruhenden - Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996, 1997 und 1998 verschiedene Verteilungskriterien im Schlüsselzuweisungssystem gegenüber den Vorjahren geändert, die nicht zuletzt den besonderen Schwierigkeiten, wie sie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht werden, Rechnung tragen sollen.

Dementsprechend ist der Hauptansatz in einer Weise "gespreizt" worden, die sich für die Beschwerdeführerin als einer größeren kreisfreien Stadt günstig auswirkte. Im Rahmen des Soziallastenansatzes sind die Arbeitslosenzahlen stärker gewichtet worden. Hiervon profitierte die Beschwerdeführerin, die auf den hohen Bevölkerungsanteil der Arbeitslosen in ihrem Bereich verweist, in besonderer Weise (vgl. Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, 1995, Materialband, S. M-24). Ferner wurde die Beschwerdeführerin dadurch begünstigt, daß die frühere Sprungstelle bei den fiktiven Hebesätzen abgebaut worden ist und die fiktiven Hebesätze für Gemeinden bis 150.000 Einwohner angehoben worden sind. Dies bewirkte im wesentlichen eine Umverteilung zugunsten von Gemeinden über 150.000 Einwohner.

Die Gesamtreform des Gesetzgebers bedeutete nach den Modellrechnungen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik für die Beschwerdeführerin - unter Berücksichtigung von für sie nachteiligen Veränderungen - einen "Gewinn" bei den Schlüsselzuweisungen in Höhe von 8,7 Mio. DM im Jahre 1996, 13,2 Mio. DM im Jahre 1997 und 20,6 Mio. DM im Jahre 1998 (jeweils gegenüber dem Jahre 1995 und jeweils auf der Datenbasis von 1996). Faktisch erhöhten sich die Schlüsselzuweisungen an die Beschwerdeführerin (auf der Basis der jeweils aktuellen Berechnungsgrundlagen) im Jahre 1996 um 24,6 Mio. DM, im Jahre 1997 um 2,7 Mio. DM und im Jahre 1998 um 12,1 Mio. DM (jeweils gegenüber dem Jahre 1995); der relativ geringe Steigerungsbetrag im Jahre 1997 beruhte im wesentlichen auf einer Verbesserung der Steuerkraft der Beschwerdeführerin.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber im Rahmen der Zweckzuweisungen einen Strukturfonds zur Milderung von Strukturdefiziten in Höhe von 50 Mio. DM im Jahre 1997 und in Höhe von 100 Mio. DM im Jahre 1998 zur Verfügung gestellt. Die Kriterien für diesen Strukturfonds - unterdurchschnittliche Grundbeträge der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B sowie verschiedene Belastungsindikatoren bei der Arbeitslosigkeit - tragen wiederum den von der Beschwerdeführerin vorgetragenen gemeindlichen Strukturproblemen Rechnung. Aus diesem Strukturfonds hat die Beschwerdeführerin 1997 3,6 Mio. DM und 1998 rund 8,1 Mio. DM erhalten.

Der Gesetzgeber hat mithin für die hier zu prüfenden Haushaltsjahre 1996 und 1997 die sozialen und Wirtschaftsstrukturen insbesondere größerer Städte sowohl bei der Festlegung der Schlüsselverteilungskriterien als auch im Rahmen der Zweckzuweisungen berücksichtigt mit der Folge, daß die der Beschwerdeführerin gewährten Finanzmittel gegenüber dem Jahre 1995 nicht unwesentlich erhöht worden sind. Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, die wertende Entscheidung des Gesetzgebers daraufhin zu überprüfen, ob eine stärkere Berücksichtigung der haushaltswirtschaftlichen Schwierigkeiten der Beschwerdeführerin bereits in den Jahren 1996 und 1997 - etwa durch eine konkrete Bedarfszuweisung - sachgerechter gewesen wäre. Jedenfalls

ist die Einschätzung des Gesetzgebers für diesen Zeitraum nicht offensichtlich fehlerhaft.

Die Finanzausstattung der Jahre 1996 und 1997 ist nicht deshalb offensichtlich unzureichend, weil die Beschwerdeführerin gravierende Einschränkungen bei der Aufgabenerfüllung vornehmen mußte. Zwar stellt sich die Haushaltslage der Beschwerdeführerin nach ihrem detaillierten Vorbringen als sehr schwierig und ernst dar. Bezogen auf die Haushaltsjahre 1996 und 1997 kann der Verfassungsgerichtshof jedoch nicht feststellen, daß die finanzielle Lebens- und Leistungsfähigkeit der Beschwerdeführerin derart in Frage gestellt wäre, daß sie keine freiwilligen Aufgaben mehr wahrnehmen könnte. Auch wenn bestimmte freiwillige Aufgaben nicht mehr übernommen werden konnten und die Aufgabenerfüllung in vielen anderen Bereichen auf ein niedrigeres Niveau reduziert werden mußte, war die finanzielle Leistungsfähigkeit der Beschwerdeführerin nicht in einem Maße eingeschränkt, daß sie ihre Funktionen nicht mehr ausüben konnte. So mußten nach dem Vortrag der Beschwerdeführerin zwar unter anderem die Zuschüsse für die Musikschule, die Förderung für die Kulturarbeit und die der Verbraucherberatung bislang gewährten Finanzmittel gekürzt sowie vier von elf Jugendheimen geschlossen werden. Gleichwohl führten diese Einschränkungen nicht dazu, daß der Beschwerdeführerin die Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben praktisch unmöglich gewesen wäre. Die von der Beschwerdeführerin benannten Beispiele sowie darüber hinaus etwa die Unterhaltung eines Theaters und eines zoologischen Gartens sind hierfür Belege. Auch im Hinblick auf die Gesamthaushaltsslage der Beschwerdeführerin bestand kein sofortiger, unabdingbarer und damit verfassungsrechtlich gebotener Handlungsbedarf des Gesetzgebers, die Finanzausstattung der Beschwerdeführerin für die Jahre 1996 und 1997 über die bereits zur Verfügung gestellten Finanzmittel hinaus zu erhöhen. So lag etwa die Pro-Kopf-Verschuldung der Beschwerdeführerin (2.293,38 DM) nicht unerheblich unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte (3.675,54 DM) bzw. der Städte mit 200.000 bis 500.000 Einwohnern (3.336,54 DM).

Der Gesetzgeber war auch nicht verfassungsrechtlich gehalten, die von der Beschwerdeführerin behauptete Differenzlage zwi-

schen ihr und anderen Gemeinden über die Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997 hinaus auszugleichen. Der Finanzausgleich soll jede Gebietskörperschaft in die Lage versetzen, die Aufgaben zu erfüllen, die ihr nach der bestehenden Aufgabenverteilung zufallen. Dabei sollen Ungleichheiten lediglich gemildert, nicht jedoch eingeebnet werden. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin läßt nicht erkennen, daß die angeführten Abweichungen im Stand der Verwaltungsleistungen sowie mögliche Niveauunterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Betreuung der Bürger derart krass sind, daß ein weiterer finanzieller Ausgleich verfassungsrechtlich geboten gewesen wäre.

**2.** Die Höhe der fiktiven Realsteuerhebesätze in § 9 Abs. 2 GFG 1996/GFG 1997 verletzt nicht das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin. Sie verstößt auch nicht gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit und das Willkürverbot.

Die angegriffene Festsetzung der fiktiven Hebesätze in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 hat der Verfassungsgerichtshof bereits mit seinem Urteil vom 9. Juli 1998 (- VerfGH 16/96 und 7/97 -, NWVBl. 1998, 390) als verfassungskonform angesehen. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin gibt keinen Anlaß für eine abweichende Beurteilung. Es ist weder systemwidrig noch willkürlich, wenn der Gesetzgeber die fiktiven Hebesätze niedriger als die vom Ifo-Institut vorgeschlagenen gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätze festgesetzt hat.

Maßgebend für die Festsetzung fiktiver Hebesätze ist nicht das effektive Steueraufkommen, sondern die potentielle Steuerkraft. Die Steuerkraft einer Gemeinde ist im Rahmen der aus praktischen Gründen unvermeidbaren Typisierung möglichst sachgerecht zu erfassen. Bisläng gibt es allerdings keine allgemein anerkannte wissenschaftlich fundierte Methode zur sachgerechten Ermittlung der Möglichkeiten einer Gemeinde bei der Bemessung der Hebesätze für die Realsteuern. Schon deshalb muß dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum verbleiben (vgl. VerfGH NW, OVGE 43, 252, 261 f.).

Dabei hat er verschiedene Aspekte zu berücksichtigen und abzuwägen. Nach finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen führen hohe

fiktive Hebesätze tendenziell zu höheren Schlüsselzuweisungen bei Gemeinden mit einer geringeren Realsteuerkraft (im Sinne der Bemessungsgrundlagen); steuerschwache Gemeinden profitieren mithin von einem steigenden Nivellierungshebesatz (vgl. die Nachweise in VerfGH NW, a.a.O., NWVBl. 1998, 390). Eine differenzierte Gestaltung der Realsteuerhebesätze nach Gemeinde(größen)klassen bewirkt - im Vergleich zu einheitlichen Hebesätzen - eine zusätzliche Umverteilung von den Gemeinden mit hohen zu denen mit niedrigeren Realsteuerhebesätzen. In diesem Rahmen ist auch das Zusammenwirken von fiktivem Hebesatz und Ausgleichssatz im Hinblick auf mögliche negative Anreizfunktionen bei der kommunalen Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen. Wird ein relativ hoher fiktiver Hebesatz kombiniert mit einem hohen Ausgleichsgrad von z.B. 95 % oder 90 %, so kann die Erhöhung des Steuermeßbetrages einer Gemeinde, deren tatsächlicher Hebesatz niedriger als der fiktive Hebesatz ist, aufgrund überproportionaler Verluste bei den Schlüsselzuweisungen per Saldo zu einem Verlust führen (vgl. im einzelnen Strotmeier, Städte- und Gemeinderat 1996, 144 ff.). Eine aktive und erfolgreiche gemeindliche Wirtschaftsförderung würde auf diese Weise "bestraft".

Vor diesem Hintergrund begegnen die fiktiven Hebesätze des § 9 Abs. 2 GFG 1996/GFG 1997 keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Gesetzgeber war insbesondere verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, exakt die gewogenen landesdurchschnittlichen tatsächlichen Hebesätze entsprechend dem Vorschlag des Ifo-Instituts als fiktive Hebesätze festzusetzen. Er durfte und mußte vielmehr die Auswirkungen der festzusetzenden fiktiven Realsteuersätze auf die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen aller Gemeinden sowie die Zusammenhänge mit anderen Variablen im Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigen und abwägen. Insbesondere im Hinblick auf die angestrebten landeseinheitlichen fiktiven Hebesätze war zu berücksichtigen, daß die vom Ifo-Institut vorgeschlagenen Hebesätze bei mehr als zwei Dritteln aller Gemeinden einen systembedingten Zwang zur Hebesatzerhöhung bewirkt hätten (vgl. auch Strotmeier, a.a.O., S. 146: Die Gewerbesteuerhebesätze von 83 % aller Kommunen lagen unter dem vom Ifo-Institut vorgeschlagenen fiktiven Hebesatz). Diese

sachlichen Erwägungen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die Kritik der Beschwerdeführerin, sie werde durch die gegenüber dem Vorschlag des Ifo-Instituts niedrigeren fiktiven Hebesätze des § 9 Abs. 2 GFG 1996/GFG 1997 "benachteiligt", verkennt, daß der Gesetzgeber zugleich den Ausgleichssatz nicht - wie vom Ifo-Institut vorgeschlagen - auf 75 %, sondern auf 95 % im Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 und 90 % im Gemeindefinanzierungsgesetz 1997 festgesetzt hat. Diese gesetzgeberische (Gesamt-)Entscheidung hat aufgrund der dargelegten Kombinationswirkung von Ausgleichsgrad und fiktivem Hebesatz nicht zu einer Benachteiligung, sondern zu einer nicht unerheblichen Begünstigung der Beschwerdeführerin geführt. Darüber hinaus profitiert sie von dem Abbau der Sprungstelle bei den fiktiven Hebesätzen (s. oben). Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung dieser Aspekte erhält die Beschwerdeführerin nach den von ihr nicht in Frage gestellten Berechnungen der Landesregierung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 rund 21,6 Mio. DM und nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1997 13,9 Mio. DM mehr als nach dem Vorschlag des Ifo-Instituts.

Dr. Bertrams

Dr. Bilda

Dr. Lünterbusch

Prof. Dr. Dres. h. c. Stern

Prof. Dr. Schlink

Pottmeyer

Dr. Brossok