

Nichtberücksichtigung ausländischer Stationierungstreitkräfte im  
Einwohneransatz des kommunalen Finanzausgleichs

GG Art. 23 Abs. 1 Satz 1, 28 Abs. 2 Satz 1

LV NRW Art. 78, 79 Satz 2

GFG 2001 § 43 Abs. 1

GFG 2002 § 43 Abs. 1

Urteil des VerfGH NRW vom 8. April 2003 – VerfGH 5/02 -.



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN  
IM NAMEN DES VOLKES  
URTEIL**

Verkündet am: 8. April 2003  
Schwarte  
Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 5/02

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

der Stadt Herford,

§ 43 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2001 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2001) vom 3. April 2001 (GV. NRW. 172) und § 43 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2002 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2002) vom 19. Dezember 2001 (GV. NRW. 887) verletzen die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 4. Februar 2003

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B e r t r a m s ,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. L ü n t e r b u s c h ,

Präsident des Oberlandesgerichts D e b u s m a n n ,

Professor Dr. S c h l i n k ,

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht a.D. P o t t m e y e r ,

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. B r o s s o k ,

Professor Dr. T e t t i n g e r

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Beschwerdeführerin, eine kreisangehörige Stadt, wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen § 43 Abs. 1 GFG 2001 und § 43 Abs. 1 GFG 2002, soweit hiernach – anders als in früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen – die Mit-

glieder der Stationierungstreitkräfte sowie ihre Angehörigen nicht als Einwohner im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden.

## I.

1. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Nordrhein-Westfalen im Wege des Finanzausgleichs nach den Regelungen der jährlich neu erlassenen Gemeindefinanzierungsgesetze allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen, die zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen bestimmt sind. Im Rahmen der allgemeinen Zuweisungen werden den Gemeinden Schlüsselzuweisungen gewährt. Ihre Höhe richtet sich unter anderem nach der Einwohnerzahl (§ 8 Abs. 3 GFG 2001/2002). Diese ist darüber hinaus bedeutsam für die pauschale Förderung investiver kommunaler Maßnahmen (§ 17 GFG 2001/2002) sowie für verschiedene Bedarfszuweisungen (§ 20 GFG 2001/2002).

Der Begriff der „Einwohnerzahl“ wird in § 43 Abs. 1 GFG 2001 definiert. Die Vorschrift lautet:

„Als Einwohnerzahl im Sinne dieses Gesetzes gilt die vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik auf den 31. Dezember 1999 fortgeschriebene Bevölkerung.“

Eine entsprechende, auf den 31. Dezember 2000 als Fortschreibungszeitpunkt bezogene Regelung trifft § 43 Abs. 1 GFG 2002.

In den vorausgegangenen Haushaltsjahren seit 1970 waren der so definierten Einwohnerzahl nach Maßgabe der jeweiligen Finanzausgleichs- bzw. Gemeindefinanzierungsgesetze die so genannten A- und D-Einwohner hinzugerechnet worden. Diesbezüglich bestimmte zuletzt § 40 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und

Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2000 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2000) vom 17. Dezember 1999 (GV. NRW. 718):

„Der nach Absatz 1 maßgeblichen Einwohnerzahl wird in allen Fällen mit Ausnahme der Aufteilung der Investitionspauschale nach § 17 Abs. 3 und der Bedarfszuweisungen nach § 20 die Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungstreitkräfte und deren Angehörige sowie der Diplomaten und Mitglieder der fremden Missionen und Konsulate und deren Angehörige hinzugerechnet, soweit diese Personen nicht bereits berücksichtigt sind.“

Der Verzicht auf eine derartige Regelung wird im Entwurf der Landesregierung zum GFG 2001 mit der landesweit rückläufigen Zahl der A- und D-Einwohner begründet. Angesichts dieser Entwicklung stehe der Ermittlungsaufwand aller Gemeinden inzwischen in keinem Verhältnis mehr zur Relevanz dieses Personenkreises für die fiktive Bedarfsermittlung der Gesamtheit der Gemeinden (LT NRW-Drs. 13/402, S. 74). Die Gesamtzahl der A- und D-Einwohner war vom Finanzausgleichsjahr 1989 (Stichtag: 31. Dezember 1987) bis zum Finanzausgleichsjahr 2000 (Stichtag: 31. Dezember 1998) von 152.067 auf 63.804, das entspricht 0,355 v.H. der Gesamtbevölkerung, zurückgegangen. Zu dem letztgenannten Stichtag waren in 104 der 396 nordrhein-westfälischen Gemeinden A- oder/und D-Einwohner zu verzeichnen, wobei in 22 Gemeinden ihr prozentualer Anteil an der Bevölkerung über 1 v.H. lag.

Zur Überbrückung der Einnahmeverluste von Gemeinden, die im Zusammenhang mit dem Fortfall der Berücksichtigung von A- und D-Einwohnern im Schlüsselzuweisungssystem besonders betroffen sind, werden gemäß § 10 GFG 2001/2002 Mittel für pauschale Zuweisungen in Höhe von bis zu 28.650.000 DM (2001) bzw. 9.766.000 € (2002) zur Verfügung gestellt. Dem liegt die gesetzgeberische Planung zugrunde, die Verluste in drei Jahren absteigend um 75, 50 und 25 v.H. abzumildern (LT NRW – Drs. 13/402, S. 74 f.).

2. Das Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin ist Standort britischer Stationierungsstreitkräfte. Sie zählt zu den im Sinne von § 10 GFG 2001/2002 besonders betroffenen Gemeinden. Die ihr gewährte Überbrückungshilfe beläuft sich für das Haushaltsjahr 2001 auf 649.788 DM (Anlage 4 zu § 10 GFG 2001) und für das Haushaltsjahr 2002 auf 221.487 € (Anlage 5 zu § 10 GFG 2002).

## II.

1. Mit ihrer am 28. März 2002 erhobenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, § 43 GFG 2001 und § 43 GFG 2002 verletzen die Vorschriften der Landesverfassung (LV) über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Sie beantragt

festzustellen, dass § 43 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2001 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2001) vom 3. April 2001 (GV. NRW. 172) und § 43 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2002 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2002) vom 19. Dezember 2001 (GV. NRW. 887) mit dem Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV insoweit unvereinbar sind, als die nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte und deren Angehörige nicht als Einwohner berücksichtigt werden.

Sie macht geltend:

Die angegriffenen Regelungen verletzen ihr Selbstverwaltungsrecht. Die Nichtberücksichtigung der A-Einwohner verstoße gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot, das Gebot der Systemgerechtigkeit und gegen Art. 23 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 39 und 10 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV).

2. Der Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

3. Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für zumindest teilweise unzulässig und im Übrigen für unbegründet. Sie bezieht sich auf ihre Ausführungen im Verfahren VerfGH 2/02.

## **B.**

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

Sie ist gemäß Art. 75 Nr. 4 LV, § 52 Abs. 1 VerfGHG statthaft. Hiernach können Gemeinden und Gemeindeverbände die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, dass Landesrecht die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletze.

Entgegen der Ansicht der Landesregierung richtet sich die Verfassungsbeschwerde nicht gegen ein legislatives Unterlassen. Ein solches liegt vor im Falle eines gänzlichen Untätigbleibens des Gesetzgebers und ist mangels (Landes-) Rechtsqualität mit der Verfassungsbeschwerde nicht angreifbar (VerfGH NRW, OVGE 14, 369, 370; OVGE 19, 308, 313; NWVBl. 2000, 335, 338). Zu unterscheiden ist das legislative Unterlassen von der indirekten, negativ-ausgrenzenden Regelung eines Sachverhalts durch den Gesetzgeber; sie ist als Landesrecht tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde (VerfGH NRW, NWVBl. 2000, 335, 338). Die von der Beschwerdeführerin beanstandete Nichtberücksichtigung der A-Einwohner im Rahmen der Legaldefinition des § 43 Abs. 1 GFG 2001/2002 stellt eine negativ-ausgrenzende Regelung in Bezug auf diesen Personenkreis dar.

## **C.**

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht begründet.

Die in § 43 Abs. 1 GFG 2001 und § 43 Abs. 1 GFG 2002 getroffenen Regelungen verletzen nicht das Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78, 79 Satz 2 LV. Sie verstoßen nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot oder gegen sonstige Verfassungsgrundsätze, die im Verfassungsbeschwerdeverfahren als Prüfungsmaßstab zu berücksichtigen sind.

## I.

1. Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung (Art. 78 LV) umfasst auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung; denn eigenverantwortliches Handeln setzt eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraus (VerfGH NRW, OVGE 38, 312, 314; 40, 300, 302 = NWVBI. 1989, 85, 86; OVGE 43, 252, 254 = NWVBI. 1993, 381, 382; OVGE 47, 249, 251 = NWVBI. 1998, 390, 391).

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). Dabei ist dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welchem Umfang und auf welche Art er diese Gewährleistung erfüllt und nach welchem System er die Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt (VerfGH NRW, OVGE 43, 252, 254 = NWVBI. 1993, 381, 382; OVGE 47, 249, 253 f. = NWVBI. 1998, 390, 392). 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.



2. Der Gestaltungsspielraum des Finanzausgleichsgesetzgebers ist nicht unbeschränkt. Grenzen ergeben sich aus dem Schutzzweck der Finanzausstattungs-garantie **(a)** sowie aus solchen Grundsätzen des Landesverfassungsrechts, die geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung mit-zubestimmen **(b,c,d)**.

**a)** Aus der Funktion des Finanzausgleichs, die finanzielle Grundlage der gemeind-lichen Selbstverwaltung zu sichern, folgt, dass die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen erforderliche finanzielle Mindest-ausstattung gewährleistet sein muss. Dementsprechend ist die Finanzausstat-tungsgarantie verletzt, wenn einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausge-höhlt wird (VerfGH NRW, OVGE 40, 300, 302 = NWVBI. 1989, 85, 86; OVGE 47, 249, 251 f. = NWVBI. 1998, 390, 391). Im übrigen legen Art. 78 und 79 LV 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 NRW, OVGE 40, 300, 303 = NWVBI. 1989, 85, 86; OVGE 43, 252, 255 = NWVBI. 1993, 381, 382; OVGE 47, 249, 252 = NWVBI. 1998, 390, 391).

**b)** Begrenzt wird der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum ferner durch das rechtsstaatlich determinierte Willkürverbot, das als Element des objektiven Ge-rechtigkeitsprinzips auch kraft Landesverfassungsrechts verbürgt ist. Als inter-kommunales Gleichbehandlungsgebot verbietet es, bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände aufgrund sachlich nicht vertretbarer Differenzierungen zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung ein sachlicher Grund fehlt (VerfGH NRW, OVGE 38, 312, 315 f.; 40, 300, 302 = NWVBI. 1989, 85, 86; OVGE 43, 252, 254 = NWVBI. 1993, 381, 382; OVGE 47, 249, 253 = NWVBI. 1998, 390, 391).

Nach welchem System der Gesetzgeber eine bestimmte Materie ordnen will, obliegt seiner Entscheidung. Weicht er vom selbst bestimmten System ab, so kann das einen Gleichheitsverstoß indizieren (BVerfGE 61, 138, 148 f.; 68, 237, 253; 81, 156, 207). Von einem einmal gewählten Ordnungsprinzip darf der Gesetzgeber abrücken, wenn hierfür plausible Gründe vorliegen (VerfGH NRW, OVGE 46, 262, 270 f. = NWVBl. 1997, 129, 132).

**c)** Regelungen, welche 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 (VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 254 = NWVBl. 1998, 390, 392).

**d)** Schließlich hat der Gesetzgeber den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes zu beachten (VerfGH NRW, OVGE 38, 301, 311). Zwar besteht grundsätzlich kein schutzwürdiges Vertrauen in den unveränderten Fortbestand einer einmal erreichten Struktur oder eines einmal erreichten Standards des Finanzausgleichs. Vielmehr steht es dem Gesetzgeber frei, veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse oder gewandelte Präferenzen bei der jährlichen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen (VerfGH NRW, OVGE 38, 301, 311 f.; 47, 249, 252 = NWVBl. 1998, 390, 392). Ausnahmsweise können indes die besonderen Umstände des Einzelfalles die Gewährung von Vertrauensschutz gebieten (zu einer derartigen Konstellation vgl. VerfGH NRW, OVGE 43, 252, 263 = NWVBl. 1993, 381, 385).

Die angegriffenen Vorschriften genügen den dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

1. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Nichtberücksichtigung der A-Einwohner im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die durch Art. 78 und 79 Satz 2 LV garantierte finanzielle Mindestausstattung berührt. Die Beschwerdeführerin macht demgemäß auch nicht geltend, dass infolge der hierdurch bedingten Zuweisungseinbußen einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen wäre.

2. Die in § 43 Abs. 1 GFG 2001/2002 getroffene Regelung verstößt nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot.

Im Rahmen seines Gestaltungsspielraums durfte der Gesetzgeber anordnen, dass sich die für den kommunalen Finanzausgleich maßgebliche Einwohnerzahl ausschließlich nach der Bevölkerungsfortschreibung durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik richtet, also nur an dem melderechtlichen Einwohnerbegriff orientiert. Dadurch hat er den Anknüpfungspunkt des Einwohneransatzes in zulässiger Weise typisiert (zur Zulässigkeit von Typisierungen vgl. VerfGH NRW, OVG 46, 262, 270 = NWVBl. 1997, 129, 131). Dabei durfte er auch praktische Erfordernisse der Verwaltung berücksichtigen (BVerfGE 63, 119, 128 m.w.N.). Die gegenwärtige Regelung macht im Rahmen des Finanzausgleichsverfahrens zusätzliche Ermittlungen entbehrlich. Die zugrunde gelegte amtliche Bevölkerungsstatistik weist ein hohes Maß an Zuverlässigkeit auf, da sie von einem mit besonderer Sachkunde ausgestatteten Landesamt nach landeseinheitlich festgelegten Kriterien geführt wird.

Der Rückgriff auf die amtliche Bevölkerungsstatistik hat, da sie auf der Meldepflicht aufbaut, zur Konsequenz, dass die – meldepflichtigen – Bundeswehrsoldaten und ihre Angehörigen mit Blick auf den Finanzausgleich Einwohner ihrer Standortgemeinde sind, Angehörige ausländischer Stationierungstreitkräfte sowie

deren Familienmitglieder hingegen nicht, da sie mangels einer entsprechenden Pflicht in der Regel nicht gemeldet und dementsprechend nicht berücksichtigt werden. Diese Folge zwingt den Gesetzgeber nicht, sie als A-Einwohner zu der nach § 43 Abs. 1 GFG 2001/2002 maßgeblichen Einwohnerzahl hinzuzurechnen.

Zwar mag eine Gemeinde, die Standort ausländischer Stationierungstreitkräfte ist, ebenso wie eine Standortgemeinde der Bundeswehr, eine besondere Belastung zu tragen haben. Dies kann hier jedoch dahingestellt bleiben. Jedenfalls war der Gesetzgeber nicht gehalten, einer solchen Mehrbelastung weiterhin gerade durch eine Hinzurechnung der A-Einwohner Rechnung zu tragen. Vielmehr konnte er einer etwaigen Mehrbelastung auch auf andere Weise, zum Beispiel durch einen besonderen Stationierungsansatz, begegnen. So hat er vorliegend eine Überbrückungshilfe gewährt (vgl. § 10 GFG 2001/2002). Dass diese Überbrückungshilfe etwaige Mehrbelastungen nicht hinreichend ausgleicht, ist nicht ersichtlich. Ob der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum überschreiten würde, falls er von jedweder Berücksichtigung einer Mehrbelastung absieht, kann hier offen bleiben.

3. Die Nichtberücksichtigung der A-Einwohner bei der Bestimmung der für den Finanzausgleich maßgeblichen Einwohnerzahl verstößt auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die hierdurch bedingte Verringerung der Finanzzuweisungen an die besonders betroffenen Gemeinden wird in den hier maßgeblichen Haushaltsjahren 2001/2002 durch eine Überbrückungshilfe abgemildert. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die derart abgemilderte Verringerung der Zuweisungen außer Verhältnis zur Bedeutung der vom Gesetzgeber bezweckten Verwaltungsvereinfachung steht.

4. Schließlich verletzt die angegriffene Regelung auch nicht den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Die Standortgemeinden ausländischer Stationierungsstreitkräfte hatten keinen Anlass darauf zu vertrauen, dass die bisherige A-Einwohnerklausel unverändert fortbestehen würde.

5. Sonstige Grundsätze des Verfassungsrechts, an denen § 43 Abs. 1 GFG 2001 und § 43 Abs. 1 GFG 2002 im vorliegenden Verfahren zu messen wären, sind nicht ersichtlich. Namentlich kommt - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin - eine Prüfung der Vorschriften am Maßstab des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG nicht in Betracht. Für eine derartige Prüfung ist schon deshalb kein Raum, weil der Verfassungsgerichtshof ausschließlich die Einhaltung des Landesverfassungsrechts kontrolliert. Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG ist indes eine Norm des Bundesverfassungsrechts. Ihr Inhalt beansprucht auch nicht - wie etwa das Rechtsstaatsprinzip - zugleich kraft Landesverfassungsrechts Verbindlichkeit. Zudem ist Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG kein tauglicher Prüfungsmaßstab im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde, weil die Vorschrift ihrem Inhalt nach nicht das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung mitbestimmt (vgl. hierzu

allgemein: VerfGH NRW, OVG 39, 292, 293; entsprechend zu Art. 28 Abs. 2 GG:  
BVerfGE 1, 167, 181; 56, 298, 310; 71, 25, 37).

Dr. Bertrams

Dr. Lünterbusch

Debusmann

Prof. Dr. Schlink

Pottmeyer

Dr. Brossok

Prof. Dr. Tettinger