

## **Leitsatz**

Entscheidet sich der Landesgesetzgeber, den Berechnungsgrundlagen für ein Verteilungssystem zur Zuweisung von Landesmitteln Gesetzeskraft zu verleihen, unterliegt er in Bezug auf die Validität der Daten besonderen Sorgfaltsanforderungen.

VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2010 – VerfGH 17/08 –



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

Verkündet am: 26. Mai 2010  
Schmid  
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte als  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 17/08

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. der Stadt
2. der Stadt
3. des Kreises
4. der Stadt
5. des Kreises
6. des Kreises
7. der Stadt
8. des Kreises

9. des Kreises

10. der Stadt

Beschwerdeführer,

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte

das Erste Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19. Juni 2007 (GV. NRW. S. 207 f. sowie GV. NRW. S. 237 ff.) verletze 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 2010

durch die Verfassungsrichter

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

Präsident des Oberlandesgerichts R i e d e l ,

Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,

Präsident des Landessozialgerichts NRW a.D. Dr. B r a n d ,

Professor Dr. L ö w e r ,

Professor Dr. W i e l a n d und

Professorin Dr. D a u n e r - L i e b

für Recht erkannt:

Anlage A zu § 7 Abs. 3 des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (AG-SGB II NRW) i. d. F. des Ersten Gesetzes zur Änderung des AG-SGB II NRW vom 19. Juni 2007 (GV. NRW. S. 207 f. sowie GV. NRW. S. 237 ff.) ist mit Art. 78 Abs. 1 der Landesverfassung unvereinbar.

Die notwendigen Auslagen der Beschwerdeführer sind vom Land Nordrhein-Westfalen zu erstatten.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Beschwerdeführer – vier kreisfreie Städte und fünf Kreise in Nordrhein-Westfalen sowie die Städteregion – wenden sich gegen die Anlage A zu § 7 Abs. 3 des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (AG-SGB II NRW) i. d. F. des Ersten Änderungsgesetzes vom 19. Juni 2007 (GV. NRW. S. 207, 237). Sie machen geltend, das in § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW geregelte Verfahren zur Verteilung von Zuweisungen sei unvereinbar mit dem Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung, weil die zur Ermittlung des Verteilungsmaßstabs heranzuziehenden Daten der Anlage A fehlerhaft seien.

## I.

1. Durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 („Hartz IV“, BGBl. I S. 2954) sind die staatlichen Leistungen der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Wirkung vom 1. Januar 2005 zu einer einheitlichen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitssuchende („Arbeitslosengeld II“), zusammengeführt worden. Die kommunalen Träger (Kreise und kreisfreie Städte) tragen insbesondere die Aufwendungen für die Unterbringung der Empfänger der neuen Leistung (Kosten für Unterkunft und Heizung). Für die Kreise und kreisfreien Städte ergeben im Vergleich zu der alten Rechtslage teils finanzielle Entlastungen bei den aufzuwendenden Leistungen und teils neue Belastungen. Die Netto-Entlastung der Kommunen wurde bundesweit mit 2,5 Mrd. € veranschlagt. Um eine jährliche Entlastung in dieser Höhe sicherzustellen, beteiligt sich der Bund an den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung (vgl. § 46 Abs. 5 SGB II). § 46 Abs. 6 SGB II a.F. sah vor, dass die Höhe der Bundesbeteiligung zum 1. März 2005 und 1. Oktober 2005 zu überprüfen und gegebenenfalls rückwirkend für das Jahr 2005 entsprechend anzupassen war. Im Hinblick darauf verständigten sich die kommunalen Spitzenverbände in Abstimmung mit den Bundesländern zum Jahresbeginn 2005 bundesweit darauf, eine Datenerhebung zu den Belastungen und Entlastungen der kommunalen Träger durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt durchzuführen (Kommunale Datenerhebung 2005). Dabei wurden in Bezug auf die Entlastungen einmalig bestimmte Entlastungswerte auf der Basis der Bestandsdaten zum 31. Dezember 2004 erhoben.

2. Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt war begleitet von einer Reform des Wohngeldrechts, die zu einer Reduzierung der Länderausgaben für das Wohngeld führte. Die für den Landeshaushalt NRW erwartete Entlastung (405 Mio. €) sollte dauerhaft den Kommunen zu Gute kommen. Ab dem Haushaltsjahr 2006 wurde die Verteilung der finanziellen Entlastung des Landes bei den Wohngeldzahlungen auf die kommunalen Träger im Gesetz zur Ausfüh-

zung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (AG-SGB II NRW) vom 16. Dezember 2004 (GV. NRW. S. 821) geregelt. § 7 Abs. 7 AG-SGB II NRW i. d. F. des Gesetzes zur Umsetzung von Regelungen des Sozialgesetzbuchs vom 27. Juni 2006 (GV. NRW. S. 292) bestimmte, dass das Verteilungssystem zum Stichtag 1. Oktober 2006 mit dem Ziel zu überprüfen war, einen Verteilungsmaßstab festzulegen, der die Be- und Entlastungen der kommunalen Träger im Zuge der Umsetzung des SGB II berücksichtigte. Bezweckt war eine Überprüfung anhand der Daten aus den amtlichen Statistiken und dem laufenden Verwaltungsvollzug. Der Verteilungsmaßstab sollte zu einem Zeitpunkt festgelegt werden, an dem mit den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen Einvernehmen über die zugrunde zu legenden Daten erzielt worden war (vgl. Landtag – LT – NRW, Drs. 14/1072, S. 11).

**3.** Im April 2007 brachte die Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AG-SGB II NRW in den Landtag ein (LT NRW, Drs. 14/4208), mit dem u. a. der Überprüfungs Klausel in § 7 Abs. 7 AG-SGB II NRW a. F. Rechnung getragen werden sollte. Im Vorfeld hatte das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen die Kreise und kreisfreien Städte darüber informiert, dass der Ermittlung der Be- und Entlastungsdaten die Ergebnisse der Kommunalen Datenerhebung 2005 zugrunde gelegt werden sollten. Die kommunalen Träger waren gebeten worden, die sie betreffenden Zahlen zu überprüfen und etwaige Abweichungen mitzuteilen.

Der Gesetzentwurf sah ein zweistufiges Verfahren zur Ermittlung des neuen Verteilungsmaßstabs vor (§ 7 Abs. 3). Auf der ersten Stufe waren die kommunalen Entlastungsdaten gemäß Anlage A des Gesetzentwurfs (zuzüglich eines Betrags für die jeweilige Bundesbeteiligung) von den kommunalen Belastungsdaten gemäß Anlage B (bzw. ab 2008 gemäß § 7 Abs. 4 Satz 2 AG-SGB II NRW) abzuziehen. Verblieb danach bei einem kommunalen Träger ein Belastungswert, war dieser vorab aus der Gesamthöhe der Zuweisungen (Basisbetrag: 303.666.000 €) auszugleichen. Auf der zweiten Stufe wurde dann der Restbetrag auf die kommunalen

Träger entsprechend ihrem Anteil an den Leistungen für Unterkunft und Heizung verteilt. Für den Fall, dass die Gesamthöhe der Zuweisungen nicht ausreichte, um die eingetretenen Belastungen auszugleichen, war der Verteilungsmaßstab proportional anzupassen (LT NRW, Drs. 14/4208, S. 18 ff.).

Der Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales führte im Mai 2007 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durch, in der sich u. a. die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sowie verschiedener kommunaler Träger äußerten (LT NRW, Ausschussprotokoll – APr –, 14/427). Diese kritisierten die dem Gesetzentwurf zugrunde gelegten Entlastungsdaten als nicht nachvollziehbar bzw. fehlerhaft. Sie rügten eine uneinheitliche Datenerhebung zu den Entlastungseffekten und eine fehlende Plausibilität der von den kommunalen Trägern gemeldeten Daten (vgl. LT NRW, Stellungnahmen 14/1130, S. 5; 14/1135, S. 5; 14/1136, S. 9; APr 14/427, S. 17, 43). Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde das Datenmaterial teilweise korrigiert und der Gesetzentwurf entsprechend berichtigt. Die Änderungen bei den Entlastungsdaten der Anlage A beruhten im Wesentlichen darauf, dass einige Kommunen rechnerische Korrekturen gemeldet hatten. Dabei handelte es sich überwiegend um Erhöhungen der Entlastungswerte (vgl. LT NRW, APr 14/432, S. 14 ff.; APr 14/444, S. 2, 7; Drs. 14/4499, S. 8, 13).

Am 14. Juni 2007 verabschiedete der Landtag in zweiter Lesung das Gesetz zur Änderung des AG-SGB II NRW in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 12. Juni 2007 (LT NRW, Drs. 14/4499) mit den berichtigten Anlagen A und B (LT NRW, Plenarprotokoll 14/65, S. 7370). Es ist am 29. Juni 2007 zunächst ohne Abdruck der Anlagen A und B verkündet worden (GV. NRW. S. 207) und, soweit es (u. a.) § 7 AG-SGB II NRW betrifft, am selben Tag in Kraft getreten (Art. 2 des Gesetzes). Am 4. Juli 2007 wurde der Abdruck der Anlagen A und B in Gestalt einer Gesetzesberichtigung nachgeholt (GV. NRW. S. 237).

§ 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW lautet:

(3) <sup>1</sup>Die Gesamthöhe der Zuweisungen wird auf die Kreise und kreisfreien Städte unter Berücksichtigung der jeweiligen Be- und Entlastungen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt verteilt. <sup>2</sup>Ziel ist es, dass bei jedem Kreis und jeder kreisfreien Stadt Belastungen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vermieden und Entlastungen erreicht werden. <sup>3</sup>Zur Ermittlung des Verteilungsmaßstabes werden von den Belastungsdaten gemäß Absatz 4 die in Anlage A enthaltenen Entlastungsdaten der Kreise und kreisfreien Städte und ein Betrag für die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß Satz 4 abgezogen. <sup>4</sup>Der Betrag für die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung errechnet sich aus dem im Auszahlungsjahr geltenden Prozentsatz nach § 46 Abs. 5 bis 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und den nach Absatz 4 maßgeblichen Daten der Leistungen für Unterkunft und Heizung. <sup>5</sup>Ergibt sich für einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt ein Belastungsbetrag, wird dieser vorab aus der Gesamthöhe der Zuweisungen ausgeglichen. <sup>6</sup>Der danach verbleibende Betrag der Gesamthöhe der Zuweisungen wird im Verhältnis der nach § 6 Abs. 2 bis zum 28. Februar für das Vorjahr gemeldeten Aufwendungen, auf deren Grundlage das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Zahlungen gem. § 46 Abs. 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch geleistet hat, auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt. <sup>7</sup>Übersteigt die Summe der Belastungsbeträge die Gesamthöhe der Zuweisungen, erfolgt die Verteilung in dem Verhältnis des nach Satz 1 bis 5 ermittelten Belastungsbetrages zur Gesamthöhe der Zuweisungen. <sup>8</sup>Der Zuweisungsbetrag nach Satz 1 bis 7 wird durch die Bezirksregierungen auf der Grundlage der durch das zuständige Ministerium ermittelten Beträge festgesetzt.

Die Anlage A weist für jeden kommunalen Träger einen Gesamtentlastungswert aus, der sich aus den jeweiligen kommunalen Entlastungswerten für die Bereiche „Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)“, „Krankenhilfe“, „Hilfe zur Arbeit (HzA)“ sowie „Personal und Verwaltung“ zusammensetzt. Die Werte für die ersten beiden Bereiche beruhen auf den von den Kommunen gemeldeten Daten. Für die beiden übrigen Entlastungskomponenten hat der Gesetzgeber Landeswerte zugrunde gelegt. Der Verteilungsschlüssel zur Bestimmung der einzelnen kommunalen Werte ergibt sich aus dem Anteil der – in der Anlage A zahlenmäßig festgesetzten – kommunalen Bedarfsgemeinschaften zum Jahresende 2004 (in %) an der Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften in NRW.

## II.

1. Mit ihren am 26. Juni 2008 erhobenen Verfassungsbeschwerden machen die Beschwerdeführer geltend, § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW i. V. m. Anlage A verletze ihr Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 78, 79 Satz 2 der Landesverfassung (LV NRW). Die angegriffene Regelung verstoße auf Grund fehlerhafter Daten in der Anlage A gegen das rechtsstaatliche Gebot der Sachgerechtigkeit sowie das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung.

Die Beschwerdeführer beantragen,

festzustellen, dass das Erste Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19. Juni 2007, GVBl. 2007, S. 207 f. sowie GVBl. 2007, 237 ff. (Berichtigung) mit dem Recht der Beschwerdeführer auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV insoweit unvereinbar und daher nichtig ist, wie gemäß dem neugefassten § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW zur Ermittlung des Verteilungsmaßstabs für die Zuweisungen des Landes an die Kreise und kreisfreien Städte nach § 7 AG-SGB II NRW die in der Anlage A zu dem angegriffenen Gesetz festgesetzten Entlastungsdaten der Kommunen von ihren Belastungsdaten abgezogen werden.

Zur Begründung tragen sie vor:

a) Der Landesgesetzgeber habe für die Entlastungsdaten der Anlage A nicht auf valide Zahlen zurückgegriffen. Die Daten seien nicht nur in sich selbst unstimmt und offensichtlich unzutreffend, sondern wichen auch vielfach signifikant von den tatsächlichen Entlastungswerten ab, die sich aus der bereits im Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens verfügbaren amtlichen Jahresrechnungsstatistik und der Sozialhilfestatistik ergäben.

Zum Beleg für die geltend gemachten fehlerhaften Entlastungsdaten in der Anlage A zu § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW verweisen die Beschwerdeführer auf das von ihnen vorgelegte finanzwissenschaftliche Gutachten von Junkernheinrich/Micosatt (2009).

**b)** Auf Grund der fehlerhaft ermittelten Entlastungsdaten komme es zu einer massiven Ungleichbehandlung unter den betroffenen Kommunen. Es sei sachlich nicht zu rechtfertigen, dass der Gesetzgeber im Jahr 2007 auf die überholten Daten aus der Kommunalen Datenerhebung 2005 zurückgegriffen habe. Aus den amtlichen Jahresrechnungs- und Sozialhilfestatistiken seien exakte Daten verfügbar gewesen. Namentlich die Jahresrechnungsstatistik sei das Hauptanalyseinstrument von Finanzpolitik und Finanzwissenschaft. Das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (seit 1. Januar 2009: Landesbetrieb Information und Technik – IT – NRW) hätte ohne Weiteres unter Rückgriff auf die amtlichen Statistiken die für die Wohngeldentlastungsverteilung erforderlichen Daten bereitstellen können. Es sei offenkundig methodisch fehlerhaft und damit generell unzulässig, anstelle valider Daten mit Unwägbarkeiten behaftetes und überholtes Datenmaterial zugrunde zu legen. Ein methodisches Versäumnis des Gesetzgebers liege auch vor, wenn er keine Vorkehrungen dafür treffe, dass die Kommunen zutreffende Daten meldeten. Eine Korrektur sei vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales zwar versucht, jedoch nicht konsequent vorgenommen worden.

**c)** Auf einen ihm zustehenden Gestaltungsspielraum könne sich der Gesetzgeber nicht berufen. Es gehe nicht um den Fall einer Prognoseentscheidung über die künftige Entwicklung von Sachverhalten in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht. Vielmehr habe der Gesetzgeber rückblickend die entlastenden Wirkungen ermitteln wollen, die mit der Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt verbunden seien. Dabei handele es sich um die Feststellung eines abgeschlossenen Sachverhalts.

**2.** Der Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

**3.** Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Sie trägt im Wesentlichen vor:

**a)** § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW i. V. m. Anlage A stelle eine mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung vereinbare Ausgestaltung der kommunalen Finanzausstattung dar. Sowohl der in § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW bestimmte Verteilungsmaßstab als auch das zugrunde gelegte Datenmaterial der Anlage A seien sachgerecht. Wenngleich die Beschwerdeführer sich nicht gegen das Verteilungssystem als solches wendeten, sei es mit in den Blick zu nehmen. Diese Systementscheidung habe vorprägende Wirkung für die Feststellung der dafür benötigten Haushaltsdaten. Der Gesetzgeber habe sich zulässigerweise auf einen Verteilungsmaßstab festgelegt, der auf Haushaltsdaten rekurriere, die ihm und auch der die Gesetzesinitiative vorbereitenden Landesregierung nicht unmittelbar zur Verfügung stünden. Das Verteilungsmodell in § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW sei notwendig auf Daten angewiesen, die der Gesetzgeber nur von kommunaler Seite erlangen könne und die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Regelung teilweise noch nicht gesichert festgestanden hätten.

**b)** Ein gesetzgeberischer Rückgriff auf Schätzungen und Prognosen sei keineswegs unzulässig. Bezeichnender Weise habe der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in seiner Entscheidung vom 11. Dezember 2007 im Verfahren VerfGH 10/06 (OVGE 51, 272) eine generelle Verpflichtung des Landesgesetzgebers, bei horizontalen Ausgleichsregelungen auf feststehende, richtige Haushaltsdaten zurückzugreifen, nicht postuliert. Er dürfe sich vielmehr grundsätzlich auch auf geschätzte und prognostizierte Daten stützen.

Gesetzgeberische Einschätzungen und Prognosen könnten vom Verfassungsgerichtshof nur beanstandet werden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar seien. Diese Voraussetzungen lägen in Bezug auf die in § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW i. V. m. Anlage A getroffene Regelung

nicht vor. Der Gesetzgeber sei sich bewusst gewesen, dass die Datengewinnung darauf angelegt sein müsse, von den allein auskunftsfähigen Kommunen möglichst valide Daten gemeldet zu bekommen. Dem trage das gewählte Verfahren angemessen Rechnung. Verschiedene Elemente ergänzten einander so, dass die angestrebte Validität der Daten nach Möglichkeit sichergestellt werde.

c) Ein erstes, zentrales Element sei der Rückgriff auf die Kommunale Datenerhebung 2005 als Datengrundlage. Der Landesgesetzgeber habe sich im Kern dem Verfahren anschließen wollen, das bereits der Bundesgesetzgeber mit Blick auf § 46 Abs. 5 SGB II angewandt hätte, um die Höhe der Be- und Entlastung der Länder bzw. der Kommunen zu ermitteln. Die relevanten Haushaltsdaten, die in die Gesetzgebung eingeflossen seien, seien also von der kommunalen Seite selbst generiert worden. Ferner habe die Beteiligung aller kommunalen Spitzenverbände sichergestellt, dass sich nicht einseitig Interessen einer bestimmten kommunalen Ebene hätten durchsetzen können. Zudem sei die Kommunale Datenerhebung 2005 vom Statistischen Bundesamt begleitet und umgesetzt worden. Es handle sich dabei um eine Behörde, die den Grundsätzen der Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit verpflichtet sei und auch bereits vom Bundesverfassungsgericht herangezogen worden sei, um verlässliche Haushaltsdaten zu erlangen. Darüber hinaus habe die Landesregierung den kommunalen Trägern im Rahmen ihrer Vorarbeiten zu dem Gesetzentwurf die Gelegenheit zur Korrektur gegeben. Die Aufforderung zur Korrektur mit Erlass vom 12. Januar 2007 sei nicht missverständlich gewesen. Wenn gleichwohl einige Kommunen den Prüfauftrag missverstanden und nicht zureichend beachtet hätten, könne darin kein methodisches Versäumnis der Landesregierung oder des Gesetzgebers gesehen werden. Schließlich habe der Gesetzgeber im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens die aus seiner Sicht offenkundig unplausiblen Daten nochmals einer Korrektur unterzogen. In der Tat habe er nicht sicher annehmen können, dass die von den betroffenen Kommunen gemeldeten Daten umfassend zutreffend seien. Er habe jedoch davon ausgehen können, in einem nach Ansatz und Methodik einwand-

freien Verfahren die ihm zur Verfügung stehenden Erkenntnismittel ausgeschöpft zu haben. Weitergehendes sei von ihm verfassungsrechtlich nicht gefordert.

Der Rückgriff auf die Jahresrechnungs- und die Sozialhilfestatistik hätte keine dem gewählten Verfahren überlegene Datenbasis geschaffen, sondern selbst nicht unerhebliche Unsicherheiten und Mängel in die Ermittlung der Entlastungsdaten eingeführt. Die Statistiken wiesen keine prinzipiell höhere Verlässlichkeit auf als die Rückmeldungen, die im Gesetzgebungsverfahren zur Anlage A von den Kommunen angefordert worden seien.

**d)** Des Weiteren sei die Berichtspflicht nach § 9 Abs. 2 AG-SGB II NRW in den Blick zu nehmen. Darin sei zugleich eine mögliche gesetzgeberische Revision des § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW einschließlich der Anlage A angelegt. Dies rechtfertige es zusätzlich, dass der Gesetzgeber auf die Entlastungsdaten der Anlage A auch unter Inkaufnahme verbleibender Unsicherheiten abgestellt habe.

## **B.**

Die Verfassungsbeschwerden sind gemäß Art. 75 Nr. 4 LV NRW, § 52 Abs. 1 und 2 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG NRW) zulässig.

Insbesondere fehlt es nicht an der Beschwerdebefugnis. Die Beschwerdeführer können geltend machen, durch die angegriffene Norm in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 LV NRW verletzt zu sein. Eine Verletzung dieses Rechts wegen Verstoßes der beanstandeten Finanzausweisungsregelung gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot erscheint nach dem Beschwerdevorbringen möglich. Die behauptete Rechtsverletzung ist in den Ausführungen der fristgerecht eingereichten Beschwerdeschrift hinreichend dargelegt. Hieraus ergibt sich, dass die Beschwerdeführer durch die angegriffene Norm gegenüber anderen Kommunen benachteiligt sein können. Sie wenden ein, die für einen Teil der Kreise und kreisfreien Städte zu niedrig ausgewiesenen Entlastungsdaten in der

Anlage A führten dazu, dass diese Kommunen auf der ersten Stufe des Ausgleichsverfahrens mehr Zuweisungen erhielten, als ihnen auf korrekter Datenbasis zustehen würde. Zum Beleg der Fehlerhaftigkeit der Anlage A geht die Beschwerdeschrift auf die Genese des Datenmaterials sowie die Entstehungsgeschichte der Anlage A ein und leitet daraus verschiedene Fehlerquellen ab. Aus den schlüssig aufgezeigten Unrichtigkeiten bei den Entlastungsdaten der Anlage A folgt für die zweite Stufe des Ausgleichsverfahrens, dass entsprechend weniger Finanzmittel zur Verteilung an alle Kreise und kreisfreien Städte verbleiben. Danach können die Beschwerdeführer zunächst dadurch benachteiligt sein, dass andere Kommunen ungerechtfertigter Weise bevorzugt werden, indem ihnen auf der ersten Stufe zu hohe Ausgleichsbeträge zugewiesen werden. Weiterhin kommt eine Benachteiligung der Beschwerdeführer in der Weise in Betracht, dass der auf sie entfallende Anteil an den Landeszuweisungen der zweiten Stufe geringer ausfällt als auf der Grundlage korrekter Entlastungsdaten.

Auf das von den Beschwerdeführern erst nach Ablauf der Jahresfrist (§ 52 Abs. 2 VerfGHG NRW) vorgelegte finanzwissenschaftliche Gutachten, mit dem sie ihr Vorbringen weiter spezifizieren, kommt es in diesem Zusammenhang nicht an. Unberührt bleibt die prozessuale Möglichkeit der Beschwerdeführer, die bereits mit der Beschwerdeschrift hinreichend substantiierte Rechtsverletzung mit Hilfe des Gutachtens weiter zu untermauern.

### **C.**

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet.

Anlage A zu § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW i. d. F. des Ersten Änderungsgesetzes vom 19. Juni 2007 (GV. NRW. S. 207 f., S. 237 ff.) verletzt das Recht der Beschwerdeführer auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 LV NRW. Die angegriffene Regelung verstößt gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot.

## I.

§ 7 AG-SGB II NRW ist eine Regelung zur Verteilung von Landesmitteln auf Kreise und kreisfreie Städte. Dem Gesetzgeber ist ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, nach welchem System er Finanzmittel auf die Kommunen verteilt. Allerdings ergeben sich Grenzen aus solchen Grundsätzen des Landesverfassungsrechts, die geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung mitzubestimmen. Begrenzt wird der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum namentlich durch das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Dieses verbietet, bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände auf Grund sachlich nicht vertretbarer Differenzierungen zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die Finanzzuweisungen nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Maßstäben auf die einzelnen Kommunen zu verteilen. Die Modalitäten des Verteilungssystems dürfen nicht zu willkürlichen Resultaten führen (vgl. VerfGH NRW, OVG 49, 271, 275 m. w. N.; OVG 50, 306, 313; OVG 51, 272, 283 f.).

Ob die Ausgestaltung des Verteilungssystems für die Zuweisung von Finanzmitteln gemessen am interkommunalen Gleichbehandlungsgebot sachlich gerechtfertigt ist, beurteilt sich auch danach, ob sich die gesetzgeberische Entscheidung an einer auf objektivierbare Daten gründenden Lageanalyse ausrichtet (vgl. Tettinger, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur LV NRW, Art. 79 Rn. 48.). Der Gesetzgeber darf auf nicht hinreichend aussagekräftige Daten nur solange zurückgreifen, wie geeigneteres Material (noch) nicht verfügbar ist (vgl. VerfGH NRW, OVG 47, 249, 264/265).

## II.

Nach diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben verstößt § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW i. V. m. Anlage A gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Angesichts der Inkonsistenz und Fehlerhaftigkeit der Entlastungsdaten der Anlage A erweisen sich die Daten als nicht hinreichend valide (unten 1.). Auf Grund der

Mängel des Datenmaterials ist davon auszugehen, dass ein Teil der Kommunen bevorzugt wird, indem sie auf der ersten Stufe des Verteilungssystems höhere Finanzzuweisungen erhalten, als ihnen auf korrekter Datenbasis zusteht. Weiter ist anzunehmen, dass bei einigen Kommunen die für sie ausgewiesenen Entlastungsdaten (teilweise) zu hoch angesetzt sind und in der Folge die Zuweisungen auf der ersten Stufe zu gering ausfallen. Diese Unrichtigkeiten auf der ersten Zuweisungsstufe lassen besorgen, dass der für die zweite Stufe verbleibende Betrag der Gesamthöhe der Zuweisungen geringer ist als auf der Grundlage korrekter Daten. Dadurch kommt es zu weiteren Benachteiligungen, weil auf die einzelnen Kommunen ein entsprechend geringerer Zuweisungsanteil entfällt. Für den Rückgriff des Landesgesetzgebers auf das nicht hinreichend valide Zahlenmaterial fehlt es an einem sachlichen Grund (unten 2.).

**1.** Die Entlastungsdaten in der Anlage A weisen – worauf die Beschwerdeführer unwidersprochen hingewiesen haben – erhebliche Plausibilitätsmängel und Fehler auf.

**a)** Bei einem Vergleich mit der amtlichen Sozialhilfestatistik drängt sich auf, dass die in der Anlage A zu § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW ausgewiesene Anzahl der Bedarfsgemeinschaften zum Jahresende 2004 (Spalte 2) bei zahlreichen Kommunen falsch ist. Lediglich 22 kreisfreie Städte und Kreise liegen im Toleranzbereich von 5 Prozentpunkten über oder unter dem Erwartungswert und weisen damit eine relativ geringe Abweichung auf. Für 5 Städte und einen Kreis ergibt sich eine Abweichung nach unten im Bereich von 7,2 Prozentpunkten bis 37,7 Prozentpunkte. Die übrigen Kommunen kommen auf eine Abweichung nach oben um mehr als 5 Prozentpunkte zur Sozialhilfestatistik. Besonders augenfällig ist, dass in 27 Fällen die in der Anlage A ausgewiesene Anzahl der Bedarfsgemeinschaften größer ist als der statistische Wert. Dies muss offenkundig falsch sein, weil keine neuen Bedarfsgemeinschaften hinzugekommen sein können (vgl. Tab. 4 und Rn. 32 ff. des von den Beschwerdeführern vorgelegten Gutachtens).

Die Unrichtigkeiten bei der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften wirken sich bei den in der Anlage A ausgewiesenen Entlastungsdaten für die Bereiche „HzA“ (Spalte 6) und „Personal und Verwaltung“ (Spalte 7) auf Grund des Verteilungsschlüssels (vgl. Spalte 3) unmittelbar aus. Bereits die Korrektur der Zahl der Bedarfsgemeinschaften für eine einzige Kommune führt zu entsprechenden Folgeänderungen beim Verteilungsschlüssel und in der Folge zu abweichenden Entlastungswerten in der Anlage A für alle Kommunen.

**b)** Unplausibel erscheinen die Daten der Anlage A namentlich unter Heranziehung des Indikators „erhobene Entlastung insgesamt“ (Spalte 8 in Anlage A) je „Anzahl der Bedarfsgemeinschaften zum Jahresende 2004“ (Spalte 2). Die durchschnittliche Gesamtentlastung pro Bedarfsgemeinschaft beträgt 7.498 €. Um diesen Mittelwert streuen die Werte für die einzelnen Kommunen zum Teil beträchtlich. So kommen beispielsweise die Städte Bottrop und Krefeld auf Werte von lediglich 6.230 € und 6.286 €, während die Städte Münster und Bonn Werte von 9.129 € und 9.073 € erreichen. Die maximale Spannweite ergibt sich im Verhältnis der Städte Aachen mit 5.894 € und Dortmund mit 9.384 € (vgl. Abb. 1 und Rn. 26 f. des Gutachtens).

**c)** In hohem Maße unplausibel erweisen sich auch die in der Anlage A ausgewiesenen Daten für die Entlastung im Bereich der Krankenhilfe. Anhand des Indikators „erhobene Entlastung Krankenhilfe“ (Spalte 5) je „Anzahl der Bedarfsgemeinschaften zum Jahresende 2004“ (Spalte 2) ergibt sich eine durchschnittliche Entlastung pro Bedarfsgemeinschaft in Höhe von 513 €. Davon weichen 34 der insgesamt 54 Kommunen um mehr als 25% nach oben oder unten ab. Im Maximum liegt die Spannweite bei den kreisfreien Städten zwischen 45 € (Wuppertal) und 1.145 € (Münster), bei den Kreisen zwischen 135 € (Rhein-Erft-Kreis) und 912 € (Rhein-Kreis Neuss, vgl. Abb. 3 und Rn. 29 des Gutachtens).

Unter Heranziehung der amtlichen Jahresrechnungsstatistik bestätigt sich dieser Befund. Die Gegenüberstellung der Entlastungsdaten der Anlage A und der statis-

tischen Ausgabenwerten im Bereich der Krankenhilfe zeichnet die bereits bei der Plausibilitätsprüfung festgestellten auffallend großen Abweichungen nach. Für zahlreiche Kommunen ergeben sich signifikante Unter- oder Übererfassungen der Ausgaben für die Krankenhilfe (vgl. Tab. 7 und Rn. 46 ff. des Gutachtens).

**d)** Eine große Spannweite zeigt sich auch beim Vergleich der Entlastungsdaten der Anlage A im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt (Spalte 1) mit den Ausgabenwerten, die sich für diesen Bereich aus den amtlichen Jahresrechnungs- und Sozialhilfestatistiken entnehmen lassen. 24 Kommunen weichen um mehr als 10 Prozentpunkte nach oben bzw. unten vom Erwartungswert ab. Die maximale Spannweite liegt zwischen einer Abweichung nach unten von nahe 25 Prozentpunkten und einer Abweichung nach oben um mehr als 30 Prozentpunkten (Tab. 5 und Rn. 41 des Gutachtens).

**e)** Beträchtliche Abweichungen ergeben sich des Weiteren beim Vergleich der schlüsselorientierten Entlastungswerte der Anlage A im Bereich der Hilfe zur Arbeit (Spalte 6) mit den dazu erhältlichen Angaben aus der amtlichen Sozialhilfestatistik. Im Minimum weist die Anlage A zu § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW 37,9% der Ausgaben laut Sozialhilfestatistik aus, im Maximum mehrere 100%. Bei 12 von 54 Kommunen erreichen die Entlastungsdaten der Anlage A nicht mehr als 75% des statistischen Ausgabenwerts. Bei 18 Kommunen liegt der Wert der Anlage A mehr als 50% über der Sozialhilfestatistik (vgl. Tab. 9 und Rn. 52 ff. des Gutachtens).

**2.** Angesichts der aufgezeigten Mängel werden die in der Anlage A zu § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW ausgewiesenen Daten dem Erfordernis einer hinreichend validen Datengrundlage nicht gerecht. Der Rückgriff des Landesgesetzgebers auf dieses ungenügende Zahlenmaterial lässt sich nicht damit rechtfertigen, er sei auf Schätzungen und Prognosen angewiesen gewesen. Im Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens war mit den amtlichen Statistiken valide(re)s Datenmaterial verfügbar. Der Gesetzgeber war gehalten, auf diese Daten zurückzugreifen, um

einen Abgleich mit den Entlastungsdaten der Anlage A vorzunehmen und diese schlüssig zu machen.

**a)** Der Gesetzgeber hatte frühzeitig deutliche Hinweise darauf erhalten, dass die in die Anlage A aufgenommenen Daten mit Unsicherheiten behaftet sind. Bereits die Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 7 AG-SGB II NRW a. F. verwies darauf, dass der Verteilungsmaßstab anhand der „Daten aus den amtlichen Statistiken und dem laufenden Verwaltungsvollzug“ überprüft werden sollte (LT NRW, Drs. 14/1072, S. 11; vgl. auch Plenarprotokoll 14/20, S. 2029). Im Rahmen der öffentlichen Anhörung sprachen sich die kommunalen Spitzenverbände für eine valide, das heißt statistisch oder durch Haushaltsrechnungen abgesicherte Datenbasis aus und regten die Einbeziehung des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik an (LT NRW, APr 14/181, S. 6 ff.). Spätestens aber seit der Kritik von kommunaler Seite im Gesetzgebungsverfahren zur Neuregelung des Verteilungsverfahrens in § 7 AG-SGB II NRW musste dem Gesetzgeber klar sein, dass die Daten der Anlage A fehlerträchtig waren. Die kommunalen Spitzenverbände haben ausdrücklich angemerkt, dass die Berechnungsgrundlagen (Kommunaldatenerhebung 2005) noch nicht ausreichend abgesichert waren. Sie verwiesen auf Datenerfassungsfehler und Datenungenauigkeiten und mahnten eine weitere Überprüfung an (LT NRW, Stellungnahme 14/1136, S. 9; APr 14/427, S. 17, 43).

**b)** Angesichts dieser offenkundigen Hinweise auf die Fehleranfälligkeit der von den Kommunen gemeldeten Daten war eine systematische Überprüfung der Entlastungswerte der Anlage A geboten, um Unrichtigkeiten erkennen und korrigieren zu können. Dabei ist in den Blick zu nehmen, dass die Entlastungsdaten Bestandteil des Gesetzes geworden sind. Entscheidet sich der Gesetzgeber, den Berechnungsgrundlagen für ein Verteilungssystem zur Zuweisung von Landesmitteln Gesetzeskraft zu verleihen, unterliegt er in Bezug auf die Validität der Daten besonderen Sorgfaltsanforderungen.

Eine Überprüfung der von den Kommunen gemeldeten Daten anhand der verfügbaren amtlichen Statistiken war möglich und zumutbar. Die im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommenen Korrekturen genügten ersichtlich nicht, die Sorgfaltsanforderungen zu erfüllen und eine hinreichend valide Datenbasis zu gewährleisten. Unerheblich ist, dass auch die amtlichen Sozialhilfe- und Jahresrechnungsstatistiken Fehler aufweisen mögen. Diesem Gesichtspunkt käme nur dann Gewicht zu, wenn die vom Gesetzgeber gewählte Methode der Datenermittlung im Vergleich zu den amtlichen Statistiken die Gewähr größerer Datenrichtigkeit böte. Das ist aber nicht der Fall. Bei den amtlichen Statistiken handelt es sich um Datenerhebungen, die auf normativer Grundlage erfolgen (vgl. z. B. §§ 121 ff. SGB XII, vormals §§ 127 BSHG; § 1 Nr. 1, § 2 Abs. 1 Nr. 3, § 3 Abs. 2 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes) und regelmäßig durchgeführt werden. Dafür, dass diese Daten mit hoher Fehleranfälligkeit erhoben werden, ist nichts ersichtlich.

**c)** Der Gesetzgeber kann sich zur Rechtfertigung der angegriffenen Norm nicht darauf berufen, er habe sich mit den in der Anlage A ausgewiesenen Daten im Bereich zulässiger Einschätzungen und Prognosen bewegt. Auf Einschätzungen und Prognosen darf sich die gesetzgeberische Entscheidung stützen, soweit die sachliche Eignung oder die tatsächlichen Auswirkungen einer Finanzausgleichsregelung kaum oder nur mit großen Unsicherheiten voraussehbar sind (VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 254; NWVBl. 1999, 136, 137; OVGE 51, 272, 280 m. w. N.). Um einen solchen Fall geht es hier nicht. Mit der Anlage A zu § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW werden Ausgabenentlastungen erfasst, die infolge der Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 1. Januar 2005 auf kommunaler Ebene eingetreten sind. Im Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens im Jahr 2007 war die Umstellungsphase abgeschlossen. Die Entlastungsdaten ließen sich mehr als zwei Jahre nach Beginn der Umsetzung ohne Weiteres anhand tatsächlicher Werte ermitteln. Es handelt sich mithin um die rückblickende Beurteilung eines abgeschlossenen Sachverhalts und nicht um die Prognose künftiger Entwicklungen.

**d)** Auch die Berichtspflicht in § 9 Abs. 2 AG-SGB II NRW rechtfertigt es nicht, auf nicht hinreichend valide Daten zurückzugreifen. Gemäß § 9 Abs. 2 AG-SGB II NRW ist dem Landtag bis zum 31. Dezember 2010 über die Erfahrungen mit dem AG-SGB II NRW zu berichten. Der Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot wird mit dieser gesetzlichen Regelung nicht ausgeräumt. Mit dem allgemeinen Berichtsauftrag bleibt völlig ungewiss, ob die Entlastungsdaten der Anlage A einer Revision unterzogen werden sollen. Zugleich ist mit der Vorschrift nichts darüber gesagt, dass eine rückwirkende Nachbesserung des Datenmaterials und eine Kompensation benachteiligter Kommunen erfolgen werden. Insoweit hätte es einer ausdrücklichen gesetzlichen Formulierung bedurft, der zu Folge die Zuweisungen nach § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW unter dem Vorbehalt einer nachfolgenden endgültigen Abrechnung auf der Grundlage validierter Entlastungsdaten stehen.

#### **D.**

Die Unvereinbarkeit der Anlage A zu § 7 Abs. 3 AG-SGB II NRW mit der Landesverfassung (§ 52 Abs. 3 i. V. m. § 49 Satz 1 VerfGHG NRW) besteht seit Inkrafttreten der Vorschrift. Der Gesetzgeber wird für einen Ausgleich der durch die verfassungswidrige Regelung verursachten Nachteile zu sorgen haben.

**E.**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 54 Abs. 4 VerfGHG NRW.

Dr. Bertrams

Riedel

Paulsen

Dr. Brand

Prof. Dr. Löwer

Verfassungsrichter  
Prof. Dr. Wieland ist  
wegen Ortsabwesen-  
heit gehindert zu unter-  
schreiben.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Bertrams