

**Normen:** GFG 2011  
Art. 78 Abs. 1 LV NRW  
Art. 79 Satz 2 LV NRW  
Art. 106 GG  
Art. 28 GG

**Schlagwörter:** Gemeindefinanzierungsgesetz  
Finanzausgleich  
Mindestfinanzausstattung  
Soziallasten  
Bedarfsgemeinschaften  
kommunale Selbstverwaltung  
interkommunales Gleichbehandlungsgebot

**Leitsätze:**

1. Die Bemessung der durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 gewährten Finanzausgleichsmasse ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
2. Um die für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenwahrnehmung erforderliche finanzielle Mindestausstattung sicherzustellen, muss der notwendige Ausgabenbedarf für die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben nicht betragsmäßig abgeschätzt werden.
3. Gemäß Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit verpflichtet. Weder aus Art. 79 Satz 2 LV NRW noch aus Art. 28 Abs. 2 und 3 GG ergibt sich die Pflicht zur Gewährung einer Mindestfinanzausstattung im Sinne einer "absoluten" Untergrenze, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfte.
4. Die Regeln über die Verteilung der Finanzausgleichsmasse sind verfassungsrechtlich nur dann zu beanstanden, wenn die Parameter für die Verteilung unvertretbar ausgewählt sind.
5. Entscheidet der Gesetzgeber – wie erforderlich – unter Heranziehung finanzwissenschaftlichen Sachverständes, ist ein hierauf gestütztes Verteilungssystem nicht schon dann verfassungswidrig, wenn eine andere auch vertretbare sachverständige Auffassung zu abweichenden Ergebnissen kommt.



**V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F**  
**F Ü R   D A S   L A N D   N O R D R H E I N - W E S T F A L E N**  
**I M   N A M E N   D E S   V O L K E S**  
**U R T E I L**

Verkündet am: 6. Mai 2014  
Schmid  
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 14/11

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. der Gemeinde Alpen, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 5, 46519 Alpen,
2. der Gemeinde Ascheberg, vertreten durch den Bürgermeister, Dieningstraße 7, 59387 Ascheberg,
3. der Stadt Beverungen, vertreten durch den Bürgermeister, Weserstraße 10 - 12, 37688 Beverungen,
4. der Stadt Billerbeck, vertreten durch die Bürgermeisterin, Markt 1, 48727 Billerbeck,
5. der Stadt Bornheim, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 2, 53332 Bornheim,
6. der Stadt Brakel, vertreten durch den Bürgermeister, Am Markt, 33034 Brakel,
7. der Stadt Breckerfeld, vertreten durch den Bürgermeister, Frankfurter Straße 38, 58339 Breckerfeld,
8. der Stadt Brilon, vertreten durch den Bürgermeister, Am Markt 1, 59929 Brilon,
9. der Stadt Coesfeld, vertreten durch den Bürgermeister, Markt 8, 48653 Coesfeld,
10. der Stadt Drensteinfurt, vertreten durch den Bürgermeister, Landsbergplatz 7, 48317 Drensteinfurt,
11. der Stadt Dülmen, vertreten durch die Bürgermeisterin, Markt 1 - 3, 48249 Dülmen,

12. der Stadt Erftstadt, vertreten durch den Bürgermeister, Holzdamn 10, 50374 Erftstadt,
13. der Gemeinde Everswinkel, vertreten durch den Bürgermeister, Am Magnusplatz 30, 48351 Everswinkel,
14. der Stadt Halver, vertreten durch den Bürgermeister, Thomasstraße 18, 58553 Halver,
15. der Gemeinde Havixbeck, vertreten durch den Bürgermeister, Willi-Richter-Platz 1, 48329 Havixbeck,
16. der Stadt Hörstel, vertreten durch den Bürgermeister, Sünthe-Rendel-Straße 14, 48477 Hörstel,
17. der Stadt Höxter, vertreten durch den Bürgermeister, Westerbachstraße 45, 37671 Höxter,
18. der Gemeinde Hünxe, vertreten durch den Bürgermeister, Dorstener Straße 24, 46569 Hünxe,
19. der Gemeinde Hürtgenwald, vertreten durch den Bürgermeister, Rathaus, 52393 Hürtgenwald,
20. der Gemeinde Kranenburg, vertreten durch den Bürgermeister, Klever Straße 4, 47559 Kranenburg,
21. der Stadt Lichtenau, vertreten durch den Bürgermeister, Lange Straße 39, 33165 Lichtenau,
22. der Stadt Linnich, vertreten durch den Bürgermeister, Rurdorfer Straße 64, 52441 Linnich,
23. der Gemeinde Lippetal, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 7, 59510 Lippetal,
24. der Stadt Lüdinghausen, vertreten durch den Bürgermeister, Borg 2, 59348 Lüdinghausen,
25. der Stadt Meschede, vertreten durch den Bürgermeister, Franz-Stahlmecke-Platz 2, 59872 Meschede,
26. der Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde, vertreten durch die Bürgermeisterin, Hagener Straße 76, 58769 Nachrodt-Wiblingwerde,
27. der Stadt Neuenrade, vertreten durch den Bürgermeister, Alte Burg 1, 58809 Neuenrade,
28. der Stadt Nideggen, vertreten durch die Bürgermeisterin, Zülpicher Straße 1, 52385 Nideggen,
29. der Gemeinde Nordkirchen, vertreten durch den Bürgermeister, Bohlenstraße 2, 59394 Nordkirchen,
30. der Gemeinde Nottuln, vertreten durch den Bürgermeister, Stiftsplatz 7/8, 48301 Nottuln,
31. der Stadt Oelde, vertreten durch den Bürgermeister, Ratsstiege 1, 59302 Oelde,
32. der Stadt Olfen, vertreten durch den Bürgermeister, Kirchstraße 5, 59399 Olfen,
33. der Gemeinde Ostbevern, vertreten durch den Bürgermeister, Hauptstraße 24, 48346 Ostbevern,
34. der Stadt Rietberg, vertreten durch den Bürgermeister, Rügenstraße 31, 33397 Rietberg,

35. der Gemeinde Rödinghausen, vertreten durch den Bürgermeister, Heerstraße 2, 32289 Rödinghausen,
36. der Gemeinde Rosendahl, vertreten durch den Bürgermeister, Hauptstraße 30, 48720 Rosendahl,
37. der Stadt Sassenberg, vertreten durch den Bürgermeister, Schürenstraße 17, 48336 Sassenberg,
38. der Gemeinde Senden, vertreten durch den Bürgermeister, Münsterstraße 30, 48308 Senden,
39. der Gemeinde Sonsbeck, vertreten durch den Bürgermeister, Herrenstraße 2, 47665 Sonsbeck,
40. der Gemeinde Südlohn, vertreten durch den Bürgermeister, Winterswyker Straße 1, 46354 Südlohn,
41. der Gemeinde Spenge, vertreten durch den Bürgermeister, Lange Straße 52 - 56, 32139 Spenge,
42. der Gemeinde Wadersloh, vertreten durch den Bürgermeister, Liesborner Straße 5, 59329 Wadersloh,
43. der Gemeinde Wettringen, vertreten durch den Bürgermeister, Kirchstraße 19, 48493 Wettringen,
44. der Stadt Willich, vertreten durch den Bürgermeister, Verwaltungsgebäude Schloss Neersen, Hauptstraße 6, 47877 Willich-Neersen,
45. der Gemeinde Wilnsdorf, vertreten durch die Bürgermeisterin, Marktplatz 1, 57234 Wilnsdorf,
46. der Stadt Xanten, vertreten durch den Bürgermeister, Karthaus 2, 46509 Xanten,

Beschwerdeführerinnen,

**Prozessbevollmächtigte zu 1. bis 46.:**

das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2011 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 – GFG 2011) vom 18. Mai 2011 (GV. NRW. S. 259 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 8. April 2014

durch die Verfassungsrichter

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. B r a n d t s ,  
Präsident des Oberlandesgerichts R i e d e l ,  
Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,  
Professor Dr. L ö w e r ,  
Professor Dr. W i e l a n d ,  
Professorin Dr. D a u n e r - L i e b und  
Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

### **G r ü n d e :**

#### **A.**

- 1 Die beschwerdeführenden Städte und Gemeinden wenden sich gegen einzelne Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2011 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2011) vom 18. Mai 2011 (GV. NRW. S. 259 ff.).

#### **I.**

- 2
  1. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Nordrhein-Westfalen im Wege des Finanz- und Lastenausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen Erträge nach den Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Für das Haushaltsjahr 2011 stellte das Land hierfür einen seit dem Haushaltsjahr 1986 unveränderten Prozentsatz von 23 v. H. (Verbundsatz) seines Anteils an der Einkommen-

steuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) zur Verfügung und beteiligte die Gemeinden und Gemeindeverbände nach mehrjähriger Unterbrechung seit 2010 wieder in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln seiner Einnahmen an der Grunderwerbssteuer (§ 2 Abs. 1 GFG 2011). Auch die bis 2009 vorgenommene Befrachtung der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 166.200.000 Euro wurde nicht fortgesetzt (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 15/1002, S. 47). Von der danach unter Berücksichtigung ergänzender Bereinigungen nach § 2 GFG 2011 ermittelten Finanzausgleichsmasse (7.925.981.000 Euro) wurden 4.400.000 Euro für Tantiemen (§ 3 GFG 2011) abgezogen. Die verbleibende verteilbare Finanzausgleichsmasse in Höhe von 7.921.581.000 Euro wurde auf Schlüsselzuweisungen, Investitionspauschalen, fachbezogene Sonderpauschalen und Bedarfszuweisungen aufgeteilt. Für Schlüsselzuweisungen wurde insgesamt ein Betrag von 6.721.858.000 Euro zur Verfügung gestellt. Davon betrug der Anteil für die Gemeinden 5.275.425.000 Euro, für die Kreise 786.839.000 Euro und für die Landschaftsverbände 659.594.000 Euro (§ 6 GFG 2011).

- 3 **2.** Ob und in welcher Höhe einzelne Gemeinden und Gemeindeverbände Schlüsselzuweisungen erhielten, ergibt sich gemäß § 5 Abs. 2 GFG 2011 aus der Gegenüberstellung einer Ausgangsmesszahl (§§ 8, 11 und 14 GFG 2011) und einer Steuerkraftmesszahl (§ 9 GFG 2011) oder Umlagekraftmesszahl (§§ 12 und 15 GFG 2011). Jede Gemeinde erhielt nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 – in Übereinstimmung mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen seit 1997 – als Schlüsselzuweisung 90 % des Unterschiedsbetrages zwischen der Ausgangsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl (§ 7 Abs. 1 GFG 2011), jeder Kreis den vollen Unterschiedsbetrag zwischen Ausgangsmesszahl und Umlagekraftmesszahl (§ 10 Abs. 1 GFG 2011).
- 4 **a)** Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde (§ 8 Abs. 1 GFG 2011) ergibt sich aus der Vervielfältigung des Gesamtansatzes (Abs. 2) mit dem einheitlichen Grundbetrag gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 GFG 2011. Der Grundbetrag wird in der Weise

festgesetzt, dass der für die Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellte Betrag aufgebraucht wird. Der Gesamtansatz wird aus dem Hauptansatz (§ 8 Abs. 3 GFG 2011) und den Nebenansätzen (Schüleransatz, Sozillastenansatz, Zentralitätsansatz – § 8 Abs. 4 bis 6 GFG 2011) gebildet. Der Hauptansatz ergibt sich aus der Einwohnerzahl einer Gemeinde, vervielfältigt mit einem nach Gemeindegröße gestaffelten Prozentsatz, der in insgesamt 18 Staffeln für Gemeinden mit 25.000 Einwohnern 100 %, für Gemeinden mit 635.500 Einwohnern 151 % und für noch größere Gemeinden 154 % beträgt (sog. Hauptansatzstaffel der Anlage 2 zu § 8 Abs. 3 GFG 2011).

- 5 Der Schüleransatz (§ 8 Abs. 4 GFG 2011) richtet sich nach der Zahl der Schüler, die nach Schulformen gewichtet wird.
- 6 Der Sozillastenansatz (§ 8 Abs. 5 GFG 2011) ergibt sich aus der Multiplikation der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Sinne von § 7 Abs. 3 SBG II mit dem Faktor 9,6. Dem lag eine Regressionsanalyse zu Grunde, nach der sich infolge gestiegener Sozillasten anstelle des bisherigen Faktors 3,9 ein Faktor von 15,3 ergeben hätte. Von einem derart hohen Anstieg der Gewichtung sah der Gesetzgeber gleichwohl ab, weil hierdurch nach seiner Einschätzung erhebliche Veränderungen bei der Ermittlung der fiktiven Bedarfe der Gemeinden und erhebliche interkommunale Umverteilungswirkungen bei den Schlüsselzuweisungen eingetreten wären. Daher wurde mit dem Faktor 9,6 ein Mittelwert zwischen dem bisherigen Faktor und dem durch die Regressionsanalyse ermittelten Faktor festgelegt (vgl. LT-Drs. 15/1002, S. 50 und 63 f.).
- 7 Der Zentralitätsansatz (§ 8 Abs. 6 GFG 2011) ergibt sich aus der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, multipliziert mit einem Gewichtungsfaktor von 0,15.
- 8 Wie die Steuerkraftmesszahl für die Gemeinden berechnet wird, regelt § 9 GFG 2011. Sie ergibt sich aus der Summe der Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer,

der Grundsteuern, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage. Das Aufkommen an Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B wird nach einheitlichen fiktiven Durchschnittshebesätzen ermittelt.

- 9 **b)** Bei den Kreisen wird der Gesamtansatz aus dem Hauptansatz und dem Schüleransatz gebildet (§ 11 Abs. 2 GFG 2011). Die für die Kreise anstelle der Steuerkraftmesszahl maßgebliche Umlagekraftmesszahl wird ermittelt, indem die Umlagegrundlagen zur Erhebung der Kreisumlage, bestehend aus den festgesetzten Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden (§ 23 GFG 2011), mit einem einheitlichen Umlagesatz von 38,07 % vervielfältigt werden (§ 12 GFG 2011).
- 10 **3.** Im Haushaltsjahr 2011 wurden zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen Mittel in Höhe von 521.423.000 Euro zur Verfügung gestellt, zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung weitere 600.000.000 Euro sowie zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Sportbereich weitere 50.000.000 Euro (§§ 16 ff. GFG 2011). Desweiteren wurden zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhergesehener finanzieller Belastungssituationen, die im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems keine oder nur unzureichende Berücksichtigung finden, insgesamt 28.300.000 Euro zur Verfügung gestellt. Diese waren zu einem großen Teil bestimmt für außergewöhnliche Belastungen anerkannter Kurorte, zum Ausgleich außergewöhnlicher Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren, zur Milderung von Belastungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften, zur Milderung der Belastungen, die den Landschaftsverbänden durch die landschaftliche Kulturpflege entstehen, und zur Milderung von Härten aus der Durchführung des Finanzausgleichs (§ 19 GFG 2011).
- 11 **4.** Außerhalb des Steuerverbunds wurden unter anderem den Gemeinden zum Ausgleich ihrer zusätzlichen Belastungen aus der Neuregelung des Familienleis-

tungsausgleichs ein Anteil von 26 % des Mehraufkommens der Umsatzsteuer zugewiesen, das dem Land gemäß § 1 des Finanzausgleichsgesetzes zustand (§ 21 GFG 2011).

- 12 **5.** Hinsichtlich der kommunalen Finanzlage stellte die Gesetzesbegründung bezogen auf das Haushaltsjahr 2009 wegen der schwachen Einnahmeentwicklung während der Finanz- und Wirtschaftskrise eine deutliche Verschlechterung fest (LT-Drs. 15/1002, S. 39 ff.). Die Einnahmen der Kommunen in NRW (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) waren um 3,1 % zurückgegangen, während die entsprechenden Ausgaben um 2,7 % angestiegen waren. Zusätzliche Belastungen entstanden vor allem durch den Anstieg der sozialen Leistungen um 4,7 %, der Personalkosten um 5,3 % und des laufenden Sachaufwands um 2,4 %. Nachdem der Finanzierungssaldo der Kommunen in den Jahren 2007 und 2008 erstmals seit 2001 wieder positiv war, fiel er 2009 mit knapp -2 Mrd. Euro deutlich in den negativen Bereich. Die Kredite zur Liquiditätssicherung der Kommunen stiegen zum Jahresende 2009 auf einen neuen Höchststand von gut 17 Mrd. Euro. Zwar ging die Zahl der Haushaltssicherungskommunen mit 63 auf den niedrigsten Stand seit Jahren zurück. Dies war jedoch nach Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) für viele Kommunen nur durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage möglich. Nach Inanspruchnahme und Verbrauch dieser Rücklage erhöhte sich die Zahl nicht ausgeglichener Haushalte ab 2010 wieder deutlich. Nur acht Kommunen im Land konnten ihren Haushalt ohne Inanspruchnahme ihrer Ausgleichsrücklage ausgleichen. Für 2011 wurden allerdings wieder höhere Einnahmen erwartet.
- 13 Die Haushaltswirtschaft des Landes verlief nach den Angaben der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/1002, S. 41 ff.) wie in den Vorjahren angespannt. Die vergleichende Analyse des Landeshaushalts und der Kommunalhaushalte wurde weiterhin im Wesentlichen auf die Parameter Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung gestützt, weil die Landesregierung der Auffassung war, dass auch nach Einführung des NKF allein diese Daten verwertbar seien. Vor allem durch

den hohen Stand der Landesschulden ergäben sich Lasten, die seit Jahren deutlich über denen der Gesamtheit der Kommunen lägen und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes dauerhaft einschränkten. Trotz der nach allen betrachteten Parametern schlechteren Finanzlage des Landes gegenüber derjenigen der Kommunen trug der Gesetzgeber dem dramatischen Anstieg kommunaler Liquiditätskredite in den letzten Jahren Rechnung, indem seit 2010 die bisherige Befrachtung der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 166.200.000 Euro gestrichen und die Kommunen wieder in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln der Landeseinnahmen aus der Grunderwerbsteuer beteiligt wurden (LT-Drs. 15/1002, S. 47).

- 14 **6.** Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens führte der Ausschuss für Kommunalpolitik eine öffentliche Anhörung durch. Es äußerten sich vor allem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Sie machten übereinstimmend geltend, die Kommunen seien strukturell unterfinanziert. Es bedürfe einer Aufstockung der Finanzausgleichsmasse, weil die kommunale Ausgabenbelastung erheblich angestiegen sei. Insbesondere hätten die Kommunen seit Langem stark erhöhte Ausgaben im Sozialbereich. Die Vertreter des Städtetags NRW und des Landkreistags NRW räumten ein, in Deutschland gebe es kein besseres Verteilungsverfahren als die Regressionsanalyse (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 5 f. und S. 43). Die Vertreterin des Städtetags NRW trat dafür ein, die rechnerischen Ergebnisse der Regressionsanalyse möglichst umgehend umzusetzen, hielt es allerdings hinsichtlich des Soziallastenansatzes für vertretbar, den erheblichen Korrekturbedarf in zwei Schritten zu vollziehen (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 5 f.). Mehrfach betonte sie, beim kommunalen Finanzausgleich auf der Grundlage der Regressionsanalyse gehe es nicht um die Erstattung konkreter Kosten, sondern darum, anhand aussagekräftiger Indikatoren die Verteilung der Zuschussbedarfe der Kommunen am besten zu erklären (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 6, 32, 34 ff.). Demgegenüber warnte der Vertreter des Städte- und Gemeindebundes NRW vor einer erheblichen Belastung des kreisangehörigen Raums durch die geplanten Anpassungen des Finanzausgleichs. Er wandte ein, hierdurch würden zahlreiche Kommunen, die bislang knapp zurechtgekommen seien, in eine finanzia-

elle Schieflage gebracht. Über den Soziallastenansatz dürfe nicht mehr Geld verteilt werden als Kosten für Bedarfsgemeinschaften anfielen. Zudem dürfe eine Anpassung nicht auf einzelne Ansätze beschränkt werden. Es bedürfe einer Reform aus einem Guss (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 7 ff.; LT-Stellungnahme 15/338). Angesichts einer erheblichen Aufwertung des Soziallastenansatzes sei eine geringere Spreizung des Hauptansatzes geboten (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 38). Der Vertreter des Landkreistags sprach sich wegen der gestiegenen Soziallasten, von denen die Kreise 80 % zu tragen hätten, für eine Anhebung der Kreisschlüsselmasse aus. Er wandte sich dagegen, dem kreisangehörigen Raum zu viel Mittel zu entziehen und Großstädten zuzuweisen. Für Großstadthaushalte gehe es um Kleinstbeträge, die praktisch keine Entlastung brächten, während auf der anderen Seite noch mehr Gemeinden in Haushaltsnotlagen gebracht würden. Jedenfalls müsse man die Umstellung länger strecken, um keine Kommune zu überfordern (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 12 ff.).

## II.

15 1. Mit ihrer am 23. Dezember 2011 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführerinnen geltend, §§ 2 Abs. 1, 5, 6, 7, 8, 10, 11 und 12 GFG 2011 verletzen die Vorschriften der Landesverfassung (LV NRW) über das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß den Art. 78 Abs. 1 und 79 Satz 2 LV NRW.

16 Die Beschwerdeführerinnen beantragen

festzustellen, dass §§ 2 Abs. 1, 5, 6, 7, 8, 10, 11 und 12 GFG 2011 mit ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV NRW unvereinbar und nichtig sind.

17 Zur Begründung führen sie im Einzelnen aus:

- 18 a) Die kommunale Finanzausstattungsgarantie sei verletzt, weil insgesamt nicht einmal die verfassungsrechtlich gewährleistete finanzielle Mindestausstattung zur Verfügung gestellt werde. Der Finanzausgleich sei mindestens so zu bemessen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände sämtliche Kosten für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten könnten und ihnen darüber hinaus ein gewisser finanzieller Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibe. Das sei nicht mehr der Fall, wenn das Finanzergebnis einer Kommune durch einen negativen Primärsaldo, aufgebrauchte Rücklagen, hohe Kredite zur Liquiditätssicherung oder gar negatives Vermögen geprägt sei, obwohl die Aufgaben schon auf ein Mindestmaß reduziert, freiwillige Aufgaben weitestgehend gestrichen worden seien und die Einnahmequellen durch Anhebung der Hebesätze sowie Verkauf kommunalen Vermögens ausgeschöpft seien. Die Einnahmen der Kommunen stünden in einem krassen Missverhältnis zu ihrer Auf- und Ausgabenlast, insbesondere im Sozialbereich. Obwohl ihre Kosten erheblich angestiegen seien, sei der Verbundsatz von 23 % seit 1986 unverändert geblieben. Der Gesetzgeber habe die Höhe der Finanzausgleichsmasse nicht in dem gebotenen Maße überprüft, obwohl die Zahl der finanziell notleidenden Kommunen stetig zunehme. Trotz Nutzung von Einsparpotenzialen und Ausschöpfung aller Einnahmequellen sei eine angemessene kommunale Aufgabenerfüllung nicht mehr möglich.
- 19 Die Kommunen wiesen einen hohen negativen Finanzierungssaldo auf, obwohl sie im Ländervergleich recht sparsam seien, sich mit einem sehr niedrigen Investitionsniveau begnügten, und überdurchschnittlich hohe Hebesätze festgesetzt hätten. Durch diesen Umgang mit knappen Mitteln lasse sich zwar ein geringeres Finanzierungsdefizit ausweisen. Ökonomisch sinnvoller sei jedoch der Vergleich von Ergebnisrechnungen, die allerdings noch nicht flächendeckend verfügbar seien.
- 20 Die finanzielle Lage der nordrhein-westfälischen Kommunen stelle sich im Vergleich zu Kommunen in anderen Bundesländern dramatischer dar als es bei Betrachtung des Finanzierungsdefizits scheine. Ende 2011 hätten von 396

nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden nur acht einen strukturell ausgeglichenen Haushalt gehabt. Bis Ende 2015 würde die Zahl der Städte- und Gemeinden deutlich ansteigen, die ihre Ausgleichsrücklage vollständig aufgebraucht hätten. Von den Mitgliedskommunen im Städte- und Gemeindebund NRW würden es dann etwa 87 % sein.

- 21 Nach Abschätzungen auf Grund statistischer Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergebe sich unter Einbeziehung des Vermögensverzehrs, dass die kommunale Finanzlage erheblich dramatischer sei als die des Landes. Danach betrage das kommunale Defizit 432 Euro je Einwohner, während das Defizit des Landes bei entsprechender Berechnung nur bei 147 Euro pro Einwohner liege. Hätten die nordrhein-westfälischen Gemeinden bundesdurchschnittliche Hebesätze festgelegt, läge das kommunale Defizit mit 534 Euro pro Einwohner sogar noch höher.
- 22 Der Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung könne sich das Land nicht unter Berufung auf seine eigene Leistungsunfähigkeit entziehen, soweit die kommunale Kostenbelastung maßgeblich auf staatlich zugewiesenen Aufgaben beruhe. Wo kommunale Belastungen auf Bundesebene begründet würden, stehe das Land in der Pflicht, die finanziellen Belange seiner Kommunen gegenüber dem Bund zu wahren und durchzusetzen. Dadurch und durch andere Werte von Verfassungsrang, namentlich die Gleichwertigkeit der Aufgaben, werde der in Art. 79 Satz 2 LV NRW verankerte Leistungsfähigkeitsvorbehalt zumindest deutlich eingeschränkt.
- 23 **b)** Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot sei durch gravierende Fehler des Finanzausgleichs verletzt, die zu willkürlichen und mit der Funktion des Finanzausgleichs unvereinbaren Ergebnissen führten. Je knapper die Finanzausgleichsmasse bemessen sei, desto strengere Anforderungen seien an die sachgerechte Verteilung der Mittel zu stellen. Der Gesetzgeber habe es versäumt, erkannte systemimmanente Verzerrungen zu vermeiden oder zumindest abzuschwächen.

Durch die im Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 geänderte Verteilungssystematik insbesondere in Form der Erhöhung des Soziallastenansatzes würden Kommunen bis 60.000 Einwohner benachteiligt. Deren Schlüsselzuweisungen verringerten sich insgesamt um etwa 190 Mio. Euro, die größeren Kommunen zu Gute kämen. Daraus ergäben sich dramatische Verschiebungen, die in Einzelfällen zu Verlusten bis zu knapp 100 Euro je Einwohner und bei 110 Gemeinden zu Einbußen von über 50 Euro je Einwohner führten. Die anhand der Regressionsanalyse fortgeschriebenen Bedarfsermittlungen seien durch mehrere methodische Fehler belastet. Bei der Ermittlung der Zuschussbedarfe werde auf tatsächliche Hebesätze und nicht auf normierte fiktive Hebesätze abgestellt. Daraus folge eine dynamische Instabilität in Form einer dauerhaften Belastung der Gemeindegrößenklassen, die zu Anfang eines solchen Prozesses die niedrigeren durchschnittlichen Hebesätze aufgewiesen und die geringsten Ausgaben getätigt hätten. Durch die Einbeziehung von Bedarfszuweisungen bei der Ermittlung der Zuschussbedarfe komme es zu Doppelzahlungen ebenso wie durch Einbeziehung von Ausgleichsleistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Diese Effekte bewirkten, dass die Bedarfe kreisfreier Städte um nahezu 400 Mio. Euro zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden und Kreise überschätzt würden. Dies führe auch zu deutlich höheren Schätzwerten für den Soziallastenansatz. Während sich aus den Regressionsanalysen ein rechnerischer Zuschussbedarf von fast 5.680 Euro pro Bedarfsgemeinschaft ergebe, führe eine genaue Analyse lediglich zu direkten Kosten im Jahr 2011 von rd. 2.815 Euro im Bereich des SGB II und etwa 902 Euro indirekten Kosten im Bereich der örtlichen Sozialhilfe. Alle Kosten, die auf den Einfluss von Bedarfsgemeinschaften zurückzuführen gewesen seien, hätten im Jahr 2011 etwa 3.717 Euro betragen. Zuzüglich der Auswirkungen auf die Kreisfinanzausgleiche und die Umlagen an die Landschaftsverbände ergebe sich ein Zuschussbedarf von insgesamt 4.349 Euro. Dieser wäre mit einem Vervielfältigungsfaktor von 6,81 oder noch geringer für den Soziallastenansatz vollständig abgegolten. Der Faktor 9,6 führe bei kreisfreien Städten zu einer Übernivellierung in Höhe von 1.135 Euro je Bedarfsgemeinschaft, während bei den kreisangehörigen Gemeinden ein unge-

deckter Betrag von 1.026 Euro verbleibe, was aus einem verfassungswidrigen Fehler im Kreisfinanzausgleich folge.

- 24 Wegen der Übernivellierung des Soziallastenansatzes bestehe ein finanzieller Anreiz für kreisangehörige Gemeinden, anderen Gemeinden Bedarfsgemeinschaften abzuwerben. Die hierdurch ausgelösten Lasten müssten vom Kreis und über eine Anpassung der Kreisumlage von den übrigen kreisangehörigen Gemeinden getragen werden. Grundsätzlich erlitten kreisangehörige Gemeinden dadurch Verluste, dass andere Gemeinden im Kreis eine höhere Finanzkraft erlangten, die sich auch durch höhere Schlüsselzuweisungen ergeben könne. Dieser Effekt werde durch aktuelle Gutachten bestätigt. Zu korrigieren sei dies, indem die Bedarfsgemeinschaften eines Kreises proportional zu den Gesamtansätzen vor Einbeziehung des Soziallastenansatzes auf die Gemeinden verteilt würden. Ein weiterer systemwidriger Fehler liege darin, dass die Landschaftsumlage nicht berücksichtigt werde. Dieser Mangel könne durch Einrechnung der Landschaftsumlage in den Umlagesatz im Kreisfinanzausgleich korrigiert werden. Im Verhältnis zu kreisfreien Städten komme es zu einer Benachteiligung kreisangehöriger Gemeinden dadurch, dass über die Kreisumlage Schlüsselzuweisungen abgeschöpft würden. Um die Vergleichbarkeit mit kreisfreien Städten herzustellen, bedürfe es der zusätzlichen Einführung eines Soziallastenansatzes auf Kreisebene. Damit sei ein verfassungskonformes alternatives Verteilungssystem aufgezeigt, das die bisherigen Verteilungsprobleme vermeide und eindeutig vorzugswürdig sei.
- 25 Indem eine unzureichende Finanzausgleichsmasse bereit gestellt werde, komme es zu weiteren ungerechtfertigten Verschiebungen zwischen den Gemeinden. Da abundante Gemeinden am Finanzausgleich nicht teilhätten, finanziere das Land die unzureichende Finanzausstattung allein auf Kosten der ohnehin schon finanziell unterdurchschnittlich ausgestatteten Gemeinden. Ferner könne die Bereitstellung einer geringeren Finanzausgleichsmasse auf Grund des gewählten Schlüsselzuweisungssystems dazu führen, dass einzelne Gemeinden erst durch diesen Umstand als abundant erschienen.

- 26 **2.** Die Landesregierung hat Zweifel an der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde und hält sie in der Sache für unbegründet. Sie trägt im Wesentlichen vor:
- 27 **a)** Nach jüngerer Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichtshöfe sei zweifelhaft, ob die Beschwerdeführerinnen beschwerdebefugt seien. Sie hätten ihre konkrete Haushaltslage sowie die Begrenzungen, deren sie sich bei ihrer Aufgabenerfüllung gegenüber sähen, nicht dargelegt.
- 28 **b)** Die Landesverfassung mache keine konkreten Vorgaben für die Verteilungsmaßstäbe des kommunalen Finanzausgleichs, der nur ergänzend zu den sonstigen Einnahmen der Kommunen hinzu trete. Er verhalte sich zu den einzelnen kommunalen Aufgaben inkonzessorisch und stelle nur ein längerfristig austariertes System für die Gesamtheit gemeindlicher Aufgaben bereit. Dabei werde auch nicht zwischen pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden. Hinsichtlich Art und Umfang der angemessenen Finanzausstattung sowie des Systems der Verteilung der Finanzmittel auf die Gemeinden und Gemeindeverbände stehe dem Landesgesetzgeber ein weiter Gestaltungs- und Ermessensspielraum zu. Die Gewichtung und Festlegung der Ausgleichsbedarfe von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden erfolge unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Dabei seien Landesaufgaben und kommunale Aufgaben korrespondierend mit der hierfür jeweils erforderlichen Finanzausstattung prinzipiell gleichwertig. Abgesehen davon fehle es bereits an hinreichend gesicherten Maßstäben für eine Quantifizierung der geforderten Mindestausstattung. Diese werde noch dadurch erschwert, dass eine Definition von Standards kommunaler Aufgabenerfüllung durch das Land in Widerspruch zur Selbstverwaltungsgarantie trete.
- 29 Dem Landesgesetzgeber obliege es, die Finanzierungsbedürfnisse von Landes- und Gemeindeebene unter der Vorgabe von prinzipieller Gleichwertigkeit der Aufgaben beider Ebenen zu bewerten und in Ausgleich zu bringen. Unter Beachtung seiner Beobachtungs- und Anpassungspflicht habe der Landesgesetzgeber seit

dem Jahr 2010 die Finanzausgleichsmasse jährlich um 300 Mio. Euro angehoben und kommunalen Belangen damit einen höheren Stellenwert eingeräumt. Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 werde die zweithöchste Zuweisung seit Bestehen des Steuerverbundes an die Kommunen ausgekehrt.

- 30 **c)** Die Finanzausstattung der Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW auf Grund des kommunalen Finanzausgleichs nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 sei angemessen. Der Gesetzgeber habe sich intensiv vergleichend mit der Finanzlage von Land und Kommunen befasst und dabei maßgeblich die Parameter Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung herangezogen. Der Einwand, diese Parameter seien ökonomisch nur von begrenzter Aussagekraft, greife nicht durch. Insbesondere sei ein Vergleich der nach dem doppelischen System zu erstellenden Ergebnisrechnungen trotz Einführung des Kommunalen Finanzmanagements bei den Kommunen zum 1. Januar 2009 für das Jahr 2011 noch nicht möglich gewesen. Für das Land stehe die Umstellung vom kameralen auf das doppelische Rechnungswesen noch aus. Demgegenüber seien die durch die Beschwerdeführerinnen anhand von Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung angestellten Abschätzungen mangelbehaftet und untauglich. Ohne eine durchgreifende Verbesserung der statistischen Datenlage stünden weiterhin im Wesentlichen nur die vom Gesetzgeber herangezogenen Vergleichsmaßstäbe zur Verfügung.
- 31 Die Erwägungen in der Gesetzesbegründung bezogen auf die Finanzlagen des Landes und der Kommunen würden die von den Beschwerdeführerinnen nicht stichhaltig in Frage gestellt. Soweit die Beschwerdeführerinnen aus Kassenergebnissen des statistischen Bundesamts für das Land einen Überschuss in der laufenden Rechnung behaupteten, blendeten sie selektiv aus, dass der gesamte Finanzierungssaldo des Landes deutlich negativ sei. Darüber hinaus blieben Vermögensübertragungen und Schuldenstände zu Unrecht außer Betracht. Für die Frage der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse sei der Hinweis auf den hohen Kommunalisierungsgrad im Land nicht aussagekräftig. Insoweit bedürfe es auch

einer Gegenüberstellung des Verbundsatzes, der in Nordrhein-Westfalen mit 23 % im Ländervergleich am oberen Rand liege, der Verbundgrundlagen sowie der außerhalb der Finanzausgleichsmasse gewährten Leistungen. Nach einer diese Aspekte einbeziehenden gutachtlichen Untersuchung könnten länderübergreifenden Berechnungen für die Periode 2002 bis 2006 bzw. 2005 bis 2007 keine Hinweise auf eine strukturelle Unterfinanzierung oder mangelnde Finanzausstattung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen entnommen werden.

- 32 Im Ländervergleich überdurchschnittliche Hebesätze auf die Realsteuern in Nordrhein-Westfalen stellten gleichfalls keinen belastbaren Indikator für die Unterfinanzierung der Kommunen im Lande dar. Die schlichte lineare Projektion, wonach durch überdurchschnittliche Hebesätze ein Mehraufkommen im Umfang von insgesamt über 1,8 Mrd. Euro realisiert werde, sei nicht tragfähig. Der Anstieg der Steuerbelastung führe keineswegs zu entsprechenden Mehreinnahmen. Er könne namentlich bei einer von einem hohen Niveau ausgehenden weiteren Anhebung von Realsteuerhebesätzen sogar Steuermindereinnahmen durch Abschreckungseffekte auslösen.
- 33 **d)** Das Verteilungssystem des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2011 sei gleichfalls verfassungskonform. Der Einwand, durch rekursive Bewertungsfaktoren würden solche Kommunen dauerhaft belohnt, die als erste ihre Ausgaben erhöht hätten, sei nicht stichhaltig. Er gehe bei der zu Grunde liegenden Modellrechnung von der unzutreffenden Annahme aus, Mehrausgaben lösten im gleichen Umfang einen erhöhten Bedarf aus. Demgegenüber beruhe die Bedarfsermittlung im System der Schlüsselzuweisungen grundsätzlich auf einer von der Bevölkerungsgröße abhängigen Durchschnittsbildung sowie einer Sonderregelung, wenn es keine anderen etwa gleich großen Gemeinden gebe. Die im Zusammenhang mit der Bevölkerungszahl stehenden Bedarfsunterschiede, die durch höhere Hebesätze in größeren Gemeinden gedeckt würden, seien als berechtigt anzuerkennen.

- 34 **e)** Auch führe der Soziallastenansatz nicht zu einer verfassungswidrigen Übernivellierung. Die Verwendung des Indikators der Bedarfsgemeinschaften sei nach gutachtlicher Bestätigung durch das ifo-Institut beibehalten worden, weil sich andere in Betracht kommende Indikatoren bei regressionsanalytischer Überprüfung als weniger präzise erwiesen hätten. Es bestehe ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und den Ausgaben im Sozialbereich insgesamt. Die Annahme, die Gesamtbelastung werde mit einem Vervielfältigungsfaktor von 6,81 für den Soziallastenansatz vollständig abgegolten, beruhe auf methodisch problematischen Schätzungen. Auf der Grundlage von Daten der Finanzstatistik ergäbe sich selbst nach dem Berechnungsansatz, auf den sich die Beschwerdeführerinnen beriefen, ein höherer Wert. Nach dem Ansatz des ifo-Gutachtens ergebe sich unter Verwendung von Daten der Rechnungsstatistik für 2008 ein Vervielfältigungsfaktor von 17,8. Der Gesetzgeber habe die gestiegenen Soziallasten erkannt und mit sachverständiger Hilfe eine Regelung getroffen, die von dem sachlich gebotenen Wert sogar nach unten abweiche und deshalb nicht als übernivellierend gelten könne.
- 35 **f)** Die von den Beschwerdeführerinnen beanstandeten methodischen Fehler bestünden nicht. Zuschussbedarfe würden zutreffend ermittelt, indem die tatsächlichen Realsteuerhebesätze und Bedarfszuweisungen sowie Ausgleichsleistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende berücksichtigt würden. Hierbei solle statistisch ermittelt werden, welche tatsächlichen gemeindlichen Ausgaben nicht direkt erstattet würden. Auch die Annahmen, es komme zu Übernivellierungen innerhalb der Kreise und zwischen den Kreisen sowie zu einer nicht systemgerechten Finanzierung von Soziallasten im kreisangehörigen Raum, seien nicht belastbar. Die Verortung des Soziallastenansatzes bei den kreisangehörigen Gemeinden Sorge dafür, dass der kommunale Finanzausgleich nicht noch komplizierter werde, und sei sachgerecht. Erfasst würden nicht nur die von den Kreisen zu tragenden Sozialleistungen, die mittelbar über die Kreisumlage finanziert würden, sondern auch Aufwendungen, die bei den kreisangehörigen Gemeinden jenseits der SGB II-Leistungen anfielen. Einzelne kreisangehörige Gemeinden würden auch nicht

ungerechtfertigt höher belastet als andere Gemeinden des Kreises, in denen die Zahl der Bedarfsgemeinschaften zunehme. Hierdurch erhöhe sich nämlich nicht nur die Finanzkraft des Kreises, sondern auch die der Gemeinden mit mehr Bedarfsgemeinschaften. Dementsprechend steige ihr Anteil an der Kreisumlage und der Anteil der übrigen Kommunen reduziere sich. Auch würden Kreise nicht mit Mindereinnahmen belastet, wenn sie mehr Bedarfsgemeinschaften hätten. Durch eine Anpassung des Umlagesatzes in der Kreisumlage könne der Haushaltsausgleich sichergestellt werden. Hierdurch komme es auch wegen der Nichtberücksichtigung der Landschaftsumlage nicht zu Übernivellierungen im Kreisfinanzausgleich, wenn die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Kreis zunehme. Durch eine erhöhte Kreisumlage werde die Landschaftsumlage letztlich mit dem angepassten Umlagesatz an die Gemeinden weitergereicht.

- 36 **3.** Dem Landtag Nordrhein-Westfalen ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden.

## **B.**

### **I.**

- 37 Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Sie ist gemäß Art. 75 Nr. 4 der Landesverfassung (LV NRW), § 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG NRW) statthaft und fristgerecht erhoben worden (§ 52 Abs. 2 VerfGHG NRW).
- 38 Die Beschwerdeführerinnen sind auch beschwerdebefugt, weil nach ihrem gutachtlich gestützten Vorbringen in Betracht kommt, dass die Finanzausgleichsmasse des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2011 (GFG 2011) gemessen an den kommunalen Aufgaben zu niedrig ist und unter Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verteilt wird. Aus dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht (Art. 78 LV NRW) folgt ein Anspruch auf Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung. Das Finanzaufkommen ist gerecht zu verteilen und die

Interessen der im Finanzverbund zusammengeschlossenen Gebietskörperschaften sind in einen Ausgleich zu bringen (vgl. VerfGH NRW, NWVBl. 1999, 136 = juris, Rn. 48 f.). Die Höhe der Finanzausgleichsmasse und ihre Verteilung auf die Kommunen können die Beschwerdeführerinnen im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde zulässigerweise rügen, ohne darüber hinaus Einzelheiten zur Haushaltssituation oder zu Beschränkungen bei der Aufgabenerfüllung der jeweiligen beschwerdeführenden Gemeinde darlegen zu müssen. In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist geklärt, dass eine Verletzung der Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber einer einzelnen Gemeinde grundsätzlich nicht in Betracht kommt, wenn den Kommunen insgesamt ein ausreichendes Finanzausgleichsvolumen zur Verfügung gestellt wird und diese Finanzmittel in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise auf die kommunalen Gebietskörperschaften verteilt werden. Die Verteilungsmaßstäbe sind nicht an der einzelnen Gemeinde, sondern generalisierend und pauschalierend an der Gesamtheit der Kommunen – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Vorbedingungen der einzelnen Kommunen – auszurichten (vgl. VerfGH NRW, OVG 54, 255, 267 f. = juris, Rn. 67 ff., m. w. N.; VerfGH Bbg., NVwZ-RR 2008, 292 = juris, Rn. 144). Ausgehend davon sind Darlegungen zur konkreten Haushaltssituation einzelner Gemeinden im Rahmen eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens gegen ein Gemeindefinanzierungsgesetz jedenfalls dann entbehrlich, wenn wie hier grundsätzliche Ausstattungs- und Verteilungsmängel substantiell gerügt werden. Soweit in der Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichte im Zusammenhang mit Finanzausgleichsgesetzen Darlegungen zur jeweiligen Haushaltssituation als Zulässigkeitsvoraussetzung verlangt worden sind (vgl. ThürVerfGH, LKV 2010, 220 = juris, Rn. 39 ff.; VerfG Bbg., LKV 2013, 554 = juris, Rn. 44), folgt der Verfassungsgerichtshof dem für die vorliegende Fallkonstellation nicht.

## II.

39 Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

- 40 **1.** Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung (Art. 78 LV NRW) umfasst auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung. Eigenverantwortliches Handeln setzt eine insgesamt entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraus. Die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderliche Mindestausstattung muss gewährleistet sein. Insbesondere muss der Gesetzgeber im Blick behalten, dass die Kommunen ihre Pflichtaufgaben erfüllen können. Verletzt ist die Finanzausstattungsgarantie im Ergebnis, wenn einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird (st. Rspr., vgl. VerfGH NRW, OVG 54, 255, 262 = juris, Rn. 55, m. w. N.). Den Finanzausstattungsanspruch absichernd und konkretisierend gewährt Art. 79 Satz 1 LV NRW den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben zunächst das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Nach Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land zudem verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten (vgl. Art. 106 Abs. 7 GG). Im Rahmen der Regelungen über den kommunalen Finanzausgleich ist von folgenden Grundsätzen auszugehen. Die Zubilligung eines solchen Ausgleichs steht unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes [dazu unten a)]. Ferner ist der Landesgesetzgeber an das interkommunale Gleichbehandlungsgebot gebunden [dazu unten b)]. Bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs steht ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Dieser ist zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie begrenzt durch das Erfordernis, finanzwissenschaftlichen Sachverstand heranzuziehen, die weitere Entwicklung zu beobachten und erforderlichenfalls in Folgejahren Korrekturen an dem gewählten Regelungsmodell vorzunehmen [dazu unten c)].
- 41 **a)** Gemäß Art. 79 Satz 2 LV NRW steht die – nur ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen vorgesehene – Gewährleistung einer aufgabengerechten Mindestausstattung der Kommunen für ihren gesamten bisherigen Aufgabenbestand durch den kommunalen Finanzausgleich unter dem Vorbehalt der wirtschaft-

lichen Leistungsfähigkeit des Landes. Ein finanzkraftunabhängiger Ausgleich im Sinne strenger Konnexität ist nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW nur im Zusammenhang mit der Übertragung neuer oder der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben vorgesehen (vgl. VerfGH NRW, OVGE 54, 255, 262 f. = juris, Rn. 56; OVGE 53, 214, 229 ff. = juris, Rn. 76 ff.; Beschlussempfehlung und Bericht des Hauptausschusses, LT-Drs. 13/5515, S. 23). Wegen der Einbindung der Gemeinden in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte kommt hingegen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Finanzierung des bisherigen kommunalen Aufgabenbestands der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes weiterhin 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. Die Angemessenheit der Finanzausstattung der Gemeinden hängt damit von der Aufgabenverteilung zwischen dem Staat, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden ab, nach der sich die Zuteilung der jeweiligen Mittel bestimmen muss. Dem Gesetzgeber ist es allerdings verwehrt, die Belange des Landes von vornherein höher zu gewichten als die der kommunalen Ebene. Entsprechendes gilt umgekehrt für die Belange der kommunalen Ebene. Letzteres würde zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Bevorzugung kommunaler Aufgaben gegenüber denen des Landes führen (vgl. VerfGH NRW, OVGE 54, 255, 263 = juris, Rn. 56 f., m. w. N.).

- 42 **b)** Art. 78 LV NRW 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.

- 43 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 b Abs. 1 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 oder gar eine "Übernivellierung", d. h. eine Umkehrung der tatsächlichen Finanzkraftfolge der Kommunen, stünde mit dem der kommunalen Selbstverwaltung innewohnenden Grundsatz gemeindlicher Pluralität und Individualität nicht in Einklang; sie würde die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungsorgane aushöhlen (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 253 = juris, Rn. 61 f., m. w. N.; NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553, 556 = juris, Rn. 131, m. w. N.).
- 44 **c)** Dem Gesetzgeber ist ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen im Wege des Finanzausgleichs Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Verfassungsgerichtshof im Rahmen

der verfassungsrechtlichen Vorgaben 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 (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 253 f. = juris, Rn. 63, m. w. N.).

45 Der Verfassungsgerichtshof kann Einschätzungen 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. Der Gesetzgeber muss allerdings die Grundlagen seiner Bewertungen 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 in Folgejahren mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren, wenn sich auf Grund neuer Erkenntnisse erweist, dass eine Anpassung 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 (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 254 = juris, Rn. 64). Eine hinreichend fundierte Überprüfung des Ausgleichssystems kann je nach Untersuchungsumfang erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Hierdurch kann es gerechtfertigt sein, an einer als zweifelhaft erkannten Verteilungsregelung festzuhalten, bis eine eindeutig vorzugswürdige Alternative entwickelt und im Einzelnen ausgearbeitet worden ist.

46 **aa)** Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum bezieht sich zum einen auf das Erfordernis, das Volumen der Zuweisungen im Finanzausgleich an die Kommunen auf Grund einer umfassenden Bewertung ihrer gesetzlich ermöglichten eigenen Einnahmen und ihrer aufgabenbedingten Ausgaben im Rahmen der finanziellen

Leistungsfähigkeit des Landes festzulegen. Deshalb verstößt die Bemessung der Finanzausgleichsmasse nur dann gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, wenn die Finanzkraft und der Finanzbedarf von Land und Kommunen anhand sachfremd bestimmter Parameter miteinander verglichen werden und die kommunale Seite auch unter Berücksichtigung allseits kreditfinanzierter Haushalte offensichtlich nicht entsprechend ihrer Aufgabenlast an den verfügbaren Finanzmitteln beteiligt wird. Vorausgesetzt ist dabei, dass sich der Gesetzgeber mit erkennbaren Veränderungen kommunaler Finanzbedarfe auseinandersetzt und erforderlichenfalls die Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Landes anpasst. Der Gesetzgeber muss sich um eine möglichst realitätsgerechte Ermittlung des Aufwands zur Erfüllung kommunaler Aufgaben bemühen und auf erkennbare Belastungsverschiebungen im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben reagieren (vgl. VerfGH NRW, OVGE 54, 255, 266 f. und 272 = juris, Rn. 65 f. und 75, m. w. N.).

47 **bb)** Zum anderen sind die Regeln über die Verteilung der Finanzausgleichsmasse mit Blick auf den gesetzgeberischen Handlungsspielraum verfassungsrechtlich nur dann zu beanstanden, wenn die Parameter für die Verteilung unvertretbar ausgewählt sind. Die Vertretbarkeit setzt voraus, dass der Gesetzgeber unter Heranziehung finanzwissenschaftlichen Sachverständigen entscheidet. Der Gesetzgeber hat angesichts der Pluralität wissenschaftlicher Positionen mit angemessenem Aufwand nur die Plausibilität des vom herangezogenen Sachverständigen gefundenen Ergebnisses zu überprüfen. Eine sachverständig gestützte Lösung ist nicht schon dann verfassungswidrig, wenn eine andere auch vertretbare sachverständige Auffassung zu abweichenden Ergebnissen kommt. Die gesetzliche Lösung ist erst dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn sie sich als greifbar unrichtig erweist oder der Gesetzgeber seiner Beobachtungs- und Anpassungspflicht nicht genügt hat.

48 Dabei ist nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber die Verteilungsmaßstäbe nicht an der einzelnen Gemeinde, sondern generalisierend und pauschalierend an

der Gesamtheit der Gemeinden ausgerichtet. Finanzausgleichssysteme, wie sie auch in Nordrhein-Westfalen etabliert sind, stellen mit Rücksicht auf die finanziellen Belange des Landes bewusst nicht auf konkrete Ausgaben, sondern auf typisierte Bedarfsindikatoren ab (vgl. ifo Institut für Wirtschaftsforschung – ifo-Institut –, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, 9. Juni 2008, – ifo-Gutachten –, S. 44 ff., LT-Vorlage 14/1861; ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25. Juni 2010, LT-Vorlage 15/21, S. 12 f.). Durch die Verwendung abstrakter Indikatoren ist nicht grundsätzlich in Frage gestellt, dass die mit der Erfüllung kommunaler Aufgaben verbundenen Kosten realitätsgerecht abgebildet werden. Die Festlegung typisierender Maßstäbe dient dazu, den bestehenden Bedarf vom konkreten Ausgabeverhalten zu abstrahieren, damit nicht Ausgabewilligkeit belohnt und sparsames Verhalten bestraft wird. Der Festlegung fiktiver Bedarfsindikatoren müssen sach- und aufgabengerechte Erwägungen des Gesetzgebers zugrunde liegen, die eine hierdurch vorgenommene Differenzierung zu rechtfertigen vermögen. Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung dürfen vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen (vgl. NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553, 557 = juris, Rn. 139, m. w. N.).

- 49 **2.** Die Beschwerdeführerinnen sind nach diesen Maßstäben nicht durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Die insgesamt zur Verfügung gestellte Finanzausgleichsmasse ist vertretbar bemessen worden. Unter Berücksichtigung der äußerst angespannten finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes kann der Verfassungsgerichtshof nicht feststellen, dass eine den wirtschaftlichen Gegebenheiten entsprechende aufgabenangemessene Mindestausstattung nicht sichergestellt wird. Nach sachverständiger Beurteilung, der sich der Gesetzgeber vertretbar angeschlossen hat, bestanden trotz stark gestiegener Sozialausgaben keine Anzeichen für einen signifikanten Anstieg aller kommunalen Aufgaben im Verhältnis zu den Aufgaben des Landes, denen der Gesetzgeber hätte Rechnung tragen müssen [dazu unten a)]. Die Bemessung der Fi-

nanzausgleichsmasse ist nicht deshalb verfassungsrechtlich zu beanstanden, weil die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderliche Mindestausstattung nicht mehr gewährleistet wäre [dazu unten b)]. Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot kann gleichfalls nicht festgestellt werden [dazu unten c)].

- 50 a) Der Gesetzgeber hat sich mit der Festlegung der den Kommunen insgesamt zu gewährenden Finanzausgleichsmasse im Rahmen seines Einschätzungsspielraums gehalten. Er hat diese im Wege einer umfassenden Bewertung der gesetzlich ermöglichten eigenen Einnahmen und der aufgabenbedingten Ausgaben im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes festgelegt. Hierzu hat er die Parameter Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsausgaben von Land und Kommunen vergleichend herangezogen und darauf hingewiesen, auch nach Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements stünden keine verwertbaren alternativen finanzstatistischen Daten zur Verfügung. Nach allen betrachteten Parametern ergab sich eine schlechtere Finanzlage des Landes gegenüber der der Kommunen. Der Gesetzgeber sah zwar keinen Anlass, den Verbundsatz in Höhe von 23 % zu ändern. Allerdings trug er dem dramatischen Anstieg kommunaler Liquiditätskredite in den letzten Jahren durch eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse Rechnung, indem seit 2010 die in den Vorjahren bestehende Befrachtung zur Haushaltskonsolidierung gestrichen und die Kommunen wieder an vier Siebteln der Einnahmen aus der Grunderwerbssteuer beteiligt wurden (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 15/1002, S. 47 ff.).
- 51 Diese Bewertung ist verfassungsrechtlich vertretbar, obwohl die vom Gesetzgeber selbst beschriebene dramatische Entwicklung kommunaler Finanzen Indiz für eine fehlende Auskömmlichkeit sein kann. Der Verbundsatz von 23 % führte nach den Berechnungen des ifo-Instituts auf der Grundlage von Daten für das Jahr 2004 dazu, dass Gemeindesteuern zuzüglich Finanzausgleichsmasse etwa 49 % der Gesamteinnahmen im Land ausmachten. Dies wurde als Indiz dafür gedeutet, dass die Landespolitik von einer annähernd gleichwertigen Aufgabenverteilung zwi-

schen Land und Kommunen ausging. Allerdings entzieht sich eine Bewertung dieser Größenordnung nach Einschätzung der Gutachter einer rein wissenschaftlichen Analyse, weil hierzu Werturteile über die vom Land und von den Gemeinden bereitgestellten öffentlichen Leistungen erforderlich seien (vgl. ifo-Gutachten, S. 35 f., LT-Vorlage 14/1861). Es ist davon abgesehen worden, den Finanzausgleich allein nach den kommunalen Aufgaben zu bemessen, weil dies zu einen Vorwegabzug der kommunalen Mindestausstattung aus den Gesamtmitteln und damit zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Herabstufung in der Wertigkeit der Landesaufgaben geführt hätte (vgl. ifo-Gutachten, S. 46, LT-Vorlage 14/1861; dazu auch Döring/Otter, Angemessene Finanzausstattung der Kommunen, August 2010, S. 107 ff., LT-Vorlage 15/231).

- 52 Gerade für das Jahr 2011 war nicht nur die Haushaltslage der Kommunen äußerst angespannt. Trotz unerwartet hoher Einnahmen gelang es dem Land bereits seit Jahren nicht mehr, seine Gesamtausgaben einschließlich der im Gemeindefinanzierungsgesetz aufgestockten Finanzausgleichsmasse aus den verfügbaren Mitteln zu decken. In den Landeshaushalt für das Jahr 2011 waren sogar unter Verstoß gegen Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW mehr Einnahmen aus Krediten eingestellt als Ausgaben für Investitionen veranschlagt waren (vgl. VerfGH NRW, NWVBI 2013, 242 = juris, Rn. 64 ff.).
- 53 Um aus den insgesamt verfügbaren begrenzten Mitteln dennoch den Kommunen eine den Umständen entsprechende aufgabengerechte Finanzausstattung zu sichern, war der Gesetzgeber verpflichtet, dem Einwand stark gestiegener Sozialausgaben nachzugehen und auf gegebenenfalls erkennbare Belastungsverschiebungen zwischen Land und Kommunen insgesamt zu reagieren. Dieser Verpflichtung ist der Gesetzgeber nachgekommen. Bereits nach der Bewertung des ifo-Instituts in seinem Gutachten vom 9. Juni 2008 konnte eine durchgreifende Fehlentwicklung zu Ungunsten der kommunalen Ebene nicht festgestellt werden (vgl. ifo-Gutachten, S. 2, LT-Vorlage 14/1861). Das finanzwissenschaftliche Gutachten, das Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens VerfGH 32/08 war und

dem Landtag nur wenige Wochen vor Beginn der Beratung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2011 zugeleitet worden war, hatte diese Einschätzung bestätigt. Es ergab, dass der Kommunalisierungsgrad insgesamt bei erheblich gestiegenen kommunalen Ausgaben und Einnahmen nur leicht von durchschnittlich 48,1 % in der Zeit von 2000 bis 2004 auf 48,8 % für den Zeitraum 2004 bis 2008 angestiegen war. Dies bestätigte aus gutachtlicher Sicht die dem Verbundsatz von 23 % zu Grunde liegende Annahme einer etwa gleichwertigen Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen, wobei die Bedeutung der kommunalen Ebene gemessen an den Gesamtausgaben lediglich marginal angestiegen war. Demgegenüber zeigte sich eine deutlich stärkere Steigerung des kommunalen Finanzkraftanteils von 42,6 % (2002) auf 45,2 % (2008) an den zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben landesweit insgesamt eingesetzten Mitteln (vgl. Döring/Otter, S. 43 ff., 54 f., LT-Vorlage 15/231).

- 54 Ausgehend von diesen gutachtlichen Erkenntnissen durfte der Gesetzgeber vertretbar annehmen, dass die aus den begrenzten Landesmitteln im Rahmen des unveränderten Verbundsatzes von 23 % gleichwohl seit 2010 geringfügig aufgestockten Mittel in Ergänzung zu sonstigen kommunalen Einnahmen genügen, um den Kommunen insgesamt eine – wenn auch bescheidene – eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen.
- 55 Die von den Beschwerdeführerinnen geforderte ökonomische Vergleichsbetrachtung unter Einbeziehung des Vermögensverzehrs ist schon deshalb nicht offensichtlich vorzugswürdig, weil entsprechende valide Daten vor der Einführung der doppelten Rechnungsführung für das Land noch nicht verfügbar sind. Lassen sich die Belastungen der Kommunen und des Landes nicht ohne Rückgriff auf Bewertungen und Schätzungen ermitteln, kann der Gesetzgeber sachverständig beraten einer vertretbaren Einschätzung folgen. Die Vertretbarkeit der vom Gesetzgeber angestellten Vergleichsbetrachtung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Beschwerdeführerinnen abweichende vergleichende Abschätzungen und Berechnungen zur Finanzlage des Landes und der Kommunen unter Einbeziehung

des Vermögensverzehr anstellen. Nach dem von der Landesregierung vorgelegten finanzwissenschaftlichen Gutachten bestehen auch erhebliche Zweifel an der Validität der von den Beschwerdeführerinnen herangezogenen Vergleichsberechnungen (vgl. Büttner/Schneider, Finanzwissenschaftliches Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Januar 2013, S. 163 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Diese Einwände belegen zumindest die Vertretbarkeit der Einschätzung des Gesetzgebers, für eine Einbeziehung des Vermögensverzehr in die Vergleichsbetrachtung fehlten derzeit noch valide Vergleichsdaten.

- 56 Die verfassungsrechtliche Vertretbarkeit der Bemessung der Finanzausgleichsmasse wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass es zahlreichen nordrhein-westfälischen Kommunen nicht mehr oder nur noch unter Inanspruchnahme ihres Vermögens und erheblicher Anspannung der Hebesätze gelingt, ihren Haushalt auszugleichen, und sie auch im bundesweiten Vergleich eine schlechtere Finanzausstattung aufweisen. Darin spiegelt sich die insgesamt schlechte Finanzlage im bestehenden Finanzverbund zwischen Land und Kommunen. Im Gesetzgebungsverfahren hat selbst aus dem Kreis der kommunalen Spitzenverbände die Vertreterin des Städtetags NRW Zweifel geäußert, ob das Land angesichts seiner eigenen Finanzlage Möglichkeiten habe, die Finanzausgleichsmasse zu erhöhen (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 31 f.). Ebenso wie das Land hinsichtlich seiner Pflichtaufgaben mit den verfügbaren oder zu erlangenden Mitteln auskommen muss, haben die Kommunen für die ihnen übertragenen Pflichtaufgaben auf ihre Finanzierungsmöglichkeiten einschließlich möglicher Hebesatzanpassungen zurückzugreifen. Sie können keine höhere Finanzausstattung verlangen, solange der Gesetzgeber – wie hier – konkreten Anhaltspunkten für gestiegene kommunale Bedarfe nachgeht und in einer vertretbaren Bewertung keine signifikanten Belastungsverschiebungen zwischen Land und Kommunen feststellt. Trotz der dargelegten dramatischen Verschuldungslage zahlreicher von Nothaushalten betroffener Kommunen haben die Beschwerdeführerinnen nicht aufgezeigt, dass kommunale Aufgaben tatsächlich nicht mehr eigenverantwortlich erfüllt werden können. Insbe-

sondere bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ganz überwiegend ihre Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllen können oder keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrnehmen. Im Gegenteil könnten sogar Anhaltspunkte dafür sprechen, dass selbst die Haushaltssicherungskommunen noch nicht alle gebotenen Konsolidierungsmaßnahmen ausgeschöpft haben [vgl. Gusovius, Die GPA NRW als Beraterin im Stärkungspakt Stadtfinanzen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Städte in Not, Wege aus der Schuldenfalle, [http://gpanrw.de/media/1389949124\\_die\\_gpa\\_nrw\\_als\\_beraterin.pdf](http://gpanrw.de/media/1389949124_die_gpa_nrw_als_beraterin.pdf)].

- 57 **b)** Die Bemessung der Finanzausgleichsmasse ist auch nicht deshalb verfassungsrechtlich zu beanstanden, weil die für eine eigenverantwortliche Aufgabewahrnehmung erforderliche Mindestausstattung nicht mehr gewährleistet wäre. Um diese sicherzustellen, war der Gesetzgeber insbesondere nicht verpflichtet, den notwendigen Ausgabenbedarf für die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben betragsmäßig abzuschätzen. Eine solche Verpflichtung ergibt sich weder aus Art. 79 Satz 2 LV NRW [dazu unten aa)] noch aus Art. 28 Abs. 2 und 3 GG [dazu unten bb)].
- 58 **aa)** Gemäß Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit verpflichtet. Dementsprechend ist auch eine Mindestfinanzausstattung der Kommunen im Sinne einer "absoluten" Untergrenze, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfte, verfassungsrechtlich nicht verankert. So kann sich der den Gemeinden verbleibende Spielraum für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes auf ein Minimum reduzieren (vgl. VerfGH NRW, OVGE 54, 255, 263 = juris, Rn. 56, m. w. N.). Nach der gegebenen Verfassungsrechtslage lässt sich weder die Höhe einer insgesamt angemessenen Finanzausgleichsmasse noch der verfassungsrechtlich gesicherten Mindestfinanzausstattung in Form zahlenmäßig festgelegter Beträge, bestimmter Quoten oder allgemeingültiger Maßstä-

be nachrechenbar bestimmen (vgl. VerFGH NRW, OVGE 47, 249, 252 = juris, Rn. 59, m. w. N.; NWVBl. 1999, 136, 137 = juris, Rn. 34 und 47). Soweit – wie hier – Zuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich außerhalb konnexitätsrelevanter Bereiche in Rede stehen, geht die nahezu einhellige Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder gleichfalls davon aus, dass kommunale Finanzzuweisungen von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängen und die grundsätzlich anerkannte Mindestfinanzausstattung der Kommunen nicht absolut bestimmbar ist (vgl. StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 241, 252 = juris, Rn. 87; BayVerfGH, VerFGHE 60, 184 = juris, Rn. 206; VerFGHE 50, 15 = juris, Rn. 229 f.; VerFGH Rh.-Pf., DVBl. 2012, 432 = juris, Rn. 24; DVBl. 1978, 802 f.; VerFG Bbg., NVwZ-RR 2008, 292 = juris, Rn. 117 ff., 127; NVwZ-RR 2000, 129 = juris, Rn. 83 ff.; VerFG M-V, LKV 2006, 461 = juris, Rn. 105 ff., 108; NdsStGH, NdsVBl. 2008, 152 = juris, Rn. 63 ff.; DVBl. 1998, 185, 187 = juris, Rn. 100 ff.; DVBl. 1995, 1175, 1177 f. = juris, Rn. 100 ff.; VerFGH Sachsen, SächsVBl. 2001, 61 = juris, Rn. 83 f.). Selbst der Thüringer Verfassungsgerichtshof, der abweichend davon für den Geltungsbereich der Thüringer Landesverfassung eine leistungskraftunabhängige, nicht "verhandelbare" absolute Untergrenze kommunaler Mindestfinanzausstattung anerkannt hat, hat ausdrücklich klargestellt, dass eine betragsmäßige Bestimmbarkeit ausscheide und nur eine eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle bezogen auf die gesetzgeberische Entscheidungsfindung möglich sei (vgl. ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 668, 671 = juris, Rn. 140 f. und 156 f.; dem ohne Weiteres folgend StGH Hessen, NVwZ 2013, 210 = juris, Rn. 96 ff.). Damit besteht über die fehlende absolute Bestimmbarkeit einer Mindestfinanzausstattung trotz der unterschiedlichen Begrifflichkeit in der Sache unter den Landesverfassungsgerichten Einigkeit.

- 59 Auch wenn die Gewährleistung einer landesverfassungsrechtlich anerkannten finanziellen Mindestfinanzausstattung zum unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört, sind die Gemeinden und Gemeindeverbände mit dem Land in einem Finanzverbund zusammengeschlossen. Deshalb führte die Anerkennung einer absoluten, ausschließlich nach den Erfordernissen der kom-

munalen Selbstverwaltung bemessenen Mindestfinanzausstattung bei knapper Haushaltslage zu einer verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten einseitigen Begünstigung kommunaler Belange gegenüber anderen, gleichwertigen Gütern wie etwa der inneren Sicherheit, dem Bildungswesen oder der Justizgewährung (VerfGH NRW, OVG 54, 255, 263 f.; VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 2012, 432 = juris, Rn. 24, m. w. N.; NdsStGH, NdsVBl. 2008, 152 = juris, Rn. 63 ff., m. w. N.; BayVerfGH, VerfGHE 60, 184 = juris, Rn. 204, 206; siehe ferner aus finanzwissenschaftlicher Sicht ifo-Gutachten, S. 46, LT-Vorlage 14/1861; Döring/Otter, S. 107 ff., LT-Vorlage 15/231).

**bb)** Auch Art. 28 Abs. 2 GG gebietet es nicht, den Kommunen eine ausschließlich nach ihrer Aufgabenlast bemessene Mindestfinanzausstattung selbst dann noch zu gewähren, wenn die Haushaltssituation des Landes sogar in konjunkturellen Aufschwungsphasen eine angemessene Finanzierung seiner eigenen Aufgaben nicht mehr oder nur noch kreditfinanziert ermöglicht. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG besagt lediglich, dass den Gemeinden in den Ländern das Recht gewährleistet wird, ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Art. 28 Abs. 3 GG legt dem Bund die Verpflichtung auf, dafür Sorge zu tragen, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG entspricht. Dem Landesgesetzgeber ist ein weiter Spielraum für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zuzubilligen (vgl. BVerfGE 23, 353 = juris, Rn. 49; siehe ferner BVerfGE 26, 172 = juris, Rn. 34; BVerfGE 125, 141 = juris, Rn. 91 ff., m. w. N.). Bundesverfassungsrechtlich ist es daher unbedenklich, dass nahezu sämtliche Bundesländer in ihrem Verfassungsrecht die kommunalen Finanzausweisungen unter einen Finanzierungsvorbehalt stellen, der verhindert, dass in Zeiten knapper Finanzen anstelle einer gleichmäßigen Verteilung des Defizits einseitig das Land betroffen wird. Solche Regelungen sind vom Spielraum gedeckt, den das Grundgesetz den Landesverfassungsgebern belässt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat bislang nicht angenommen, dass eine kommunale Mindestfinanzausstattung kraft Bundesverfassungsrechts unabhängig von der jeweiligen Finanzlage des Landes aufzubrin-

gen sei (vgl. BVerfG, NVwZ-RR 2007, 435 = juris, Rn. 20, m. w. N.; DÖV 1999, 336 = juris, Rn. 47).

- 60 Im Rahmen der durch Art. 28 Abs. 3 GG gesetzten Grenzen fällt es in die Kompetenz der Länder, Einzelheiten eines landesverfassungsrechtlich begründeten Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen näher auszugestalten. Insbesondere steht es den Ländern frei, ob und inwieweit sie ggf. im Rahmen dualistischer Finanzierungsmodelle bei Übertragung staatlicher Aufgaben finanzkraftunabhängige Landeszuweisungen an die Kommunen vorsehen (vgl. z. B. NdsStGH, DVBl. 1995, 1175; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 667) oder sich für ein einheitliches finanzkraftabhängiges Finanzierungsmodell entscheiden, das Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises gleichermaßen umfasst (vgl. z. B. VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 1978, 802, 803; VerfGH Saarland, NVwZ-RR 1995, 153 = juris, Rn. 35; VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 259 f. = juris, Rn. 80 ff.). Die nordrhein-westfälische Verfassung hält sich im Rahmen der danach möglichen Regelungsmodelle, indem sie – wie ausgeführt – neben einem grundsätzlich finanzkraftabhängigen einheitlichen Finanzausgleichssystem (Art. 79 Satz 2 LV NRW) einen finanzkraftunabhängigen Kostenausgleich nur bei der Übertragung neuer oder der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben vorsieht (Art. 78 Abs. 3 LV NRW).
- 61 Soweit das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit der Beurteilung von Kreisumlagen an Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte anknüpft, wonach den Gemeinden zum Schutze des Kerngehalts der kommunalen Selbstverwaltung eine verfassungsfeste und einer weiteren Relativierung nicht zugängliche finanzielle Mindestausstattung zustehe, hinter die der Landesgesetzgeber auch bei einer allgemeinen Notlage der öffentlichen Haushalte nicht zurückgehen dürfe (vgl. BVerwG, DVBl. 2013, 858, Rn. 19 ff.), kann dahinstehen, ob alle dafür zitierten Entscheidungen für die Schlussfolgerungen des Bundesverwaltungsgerichts in Anspruch genommen werden können. Nach der Verfassungsrechtslage in Nordrhein-Westfalen ist diese Judikatur in Ansehung des Wortlauts von Art. 79 Satz 2 LV

NRW jedenfalls nicht zutreffend. Außer dem Verfassungsgerichtshof NRW haben auch zahlreiche andere Landesverfassungsgerichte klargestellt, dass sich Inhalt und Umfang einer angemessenen Finanzausstattung nicht ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung richten, sondern nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Belange des im Finanzverbund mit den Kommunen stehenden Landes bestimmt werden können (vgl. VerfGH NRW, OVGE 54, 255, 262 f. = juris, Rn. 56 ff.; OVGE 50, 306, 313 = juris, Rn. 72; OVGE 47, 249, 252 = juris, Rn. 58; VerfGH Sachsen, SächsVBl. 2001, 61 = juris, Rn. 83 f.; VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 2012, 432 = juris, Rn. 23 f.; DVBl. 1978, 802 f.; StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 241, 252 = juris, Rn. 87; BayVerfGH, VerfGHE 60, 184 = juris, Rn. 203 ff.; VerfGHE 50, 15 = juris, Rn. 228 ff.; VerfG Bbg., NVwZ-RR 2008, 292 = juris, Rn. 117 ff., 127; NVwZ-RR 2000, 129 = juris, Rn. 83 ff.; VerfG M-V, LKV 2006, 461 = juris, Rn. 105 ff., 108; NdsStGH, NdsVBl. 2008, 152 = juris, Rn. 63 ff.; NVwZ-RR 2001, 553, 556 f. = juris, Rn. 132 f.; DVBl. 1998, 185, 187 = juris, Rn. 100 ff.; DVBl. 1995, 1175, 1177 f. = juris, Rn. 100 ff.).

- 62 **c)** Auch ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot kann nicht festgestellt werden. Er ergibt sich nicht daraus, dass die Veränderung des Vervielfältigungsfaktors für den allein auf den Indikator der Bedarfsgemeinschaften gestützten Soziallastenansatz erhebliche Umverteilungen zu Lasten des kreisangehörigen Raums sowie kleiner Städte und Gemeinden gegenüber den Vorjahren zur Folge gehabt hatte [dazu unten aa)]. Auch unter dem Gesichtspunkt der beanstandeten "dynamischen Instabilität" durch einen Zirkelschluss besteht kein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot [dazu unten bb)]. Schließlich führen die Einwände, es komme zu einer systematischen "Übernivellierung" im Kreisfinanzausgleich sowie innerhalb der Kreise, nicht zur Verfassungswidrigkeit der Verteilungsregelung [dazu unten cc)].
- 63 **aa)** Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot ergibt sich nicht daraus, dass die Veränderung des Vervielfältigungsfaktors für den Soziallastenansatz erhebliche Umverteilungen zu Lasten des kreisangehörigen Raums so-

wie kleiner Städte und Gemeinden gegenüber den Vorjahren bewirkt hat. Das beachtliche Ausmaß dieser Veränderungen beruht darauf, dass die Sozialbedarfe über viele Jahre hinweg angestiegen waren, während die nach den Prämissen des ifo-Instituts gebotene Anpassung des Soziallastenansatzes erst mit einiger Verzögerung und dann in nur zwei Schritten vorgenommen worden ist. Im Zeitraum von 2000 bis 2008 sind die kommunalen Sozialausgaben insgesamt von 8,1 Mrd. Euro um 46 % auf 11,8 Mrd. Euro angestiegen. Dabei sind die Ausgaben im Jahr 2004 besonders kräftig, anschließend verlangsamt, aber stetig weiter erhöht worden. Der Anteil der Sozialausgaben an den kommunalen Gesamtausgaben lag im Jahr 2008 mit 27,3 % bereits über dem zuvor größten Budgetposten der Personalausgaben, der nur 23,5 % ausmachte (vgl. Döring/Otter, S. 20 f., LT-Vorlage 15/231). Bereits im ifo-Gutachten vom 9. Juni 2008 war im Wege der Regressionsanalyse ermittelt worden, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften für den Soziallastenansatz mit dem Vervielfältigungsfaktor 10 zu gewichten sei. Allerdings hatten die Gutachter diesen Wert auf Grund von Buchungs- und Erfassungsproblemen nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe seinerzeit noch für unplausibel hoch gehalten und deshalb eine Überprüfung der Gewichtung in drei bis fünf Jahren vorgeschlagen (vgl. ifo-Gutachten, S. 110 ff., 115, LT-Vorlage 14/1861). Die ifo-Kommission hat sich sodann intensiv mit Einwänden gegen das Verteilungsmodell befasst. Sie hat untersucht, ob es einen besseren Indikator für den Soziallastenansatz gibt als die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, und wie hoch gegebenenfalls der Vervielfältigungsfaktor anzusetzen ist. Ein eindeutig vorzuzugewürdigter Indikator konnte seinerzeit nicht gefunden werden (vgl. ifo-Kommission, Abschlussbericht, LT-Vorlage 15/21, S. 36 ff.). Im Gutachten von Döring/Otter wurde anknüpfend an das ifo-Gutachten bestätigt, dass der Indikator "Zahl der Bedarfsgemeinschaften" den aus ökonomischer Sicht maßgeblichen Gestaltungsgrundsätzen der Erfassung wesentlicher Bedarfe umfassend entspricht (Döring/Otter, S. 166 ff., 202, LT-Vorlage 15/231). Eine Überprüfung des Gewichtungsfaktors anhand aktueller Daten durch die ifo-Kommission ergab für das Jahr 2008 einen Gewichtungsfaktor von 12,4. Deshalb bestand nach Auffassung der Kommission ein erheblicher Anpassungsbedarf. Eine Berücksichtigung dieses Gewich-

tungsfaktors hätte nach Modellrechnungen für das Jahr 2009 zu einem Anstieg des Umverteilungsvolumens auf rund 212,5 Mio. Euro zu Gunsten der kreisfreien Städte geführt (vgl. ifo-Kommission, Abschlussbericht, S. 36 ff. sowie Anlage 5.2.7, Modell 3.2., LT-Vorlage 15/21). Eine noch höhere Gewichtung von 15,3 ermittelte die Landesregierung anlässlich der Beratungen für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 (vgl. Gesetzentwurf, LT-Drs. 15/1002, S. 64).

- 64 Im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 konnte der Gesetzgeber mithin auf umfangreiche aktuelle sachverständige Untersuchungen zurückgreifen, die sich intensiv mit den Kerneinwänden der kommunalen Spitzenverbände befasst haben. Ausgehend von den ihm vorliegenden Erkenntnissen hat der Gesetzgeber keine Einschätzungen vorgenommen, die im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar waren. Er hat in enger Anlehnung an Untersuchungen des Ifo-Instituts nachvollziehbar fiktive Bedarfe nach möglichst einheitlichen abstrakten Maßstäben anerkannt. Dementsprechend greift der Einwand der Beschwerdeführerinnen nicht durch, objektive Bedarfe würden im Durchschnitt bei Weitem nicht gedeckt, während für einzelne Bedarfskomponenten Zuweisungen systematisch oberhalb der objektiven Bedarfe gewährt würden. Nach dem Verteilungsmodell des Ifo-Instituts, das sich der Gesetzgeber zu Eigen gemacht hat, hängt die Höhe des Bedarfs einer Gemeinde systemimmanent nicht davon ab, wie viele Finanzmittel sie zur Deckung ihres Ausgabenbedarfs tatsächlich benötigt. Neben der reinen Finanzierungsfunktion geht es danach auch darum, im Rahmen der verfügbaren Mittel starke Unterschiede bei der potentiellen örtlichen Steuerkraft auszugleichen, Einbrüche bei der Gewerbesteuer abzufedern und kommunale Standortpolitik zu koordinieren. Nach diesen Zielvorgaben werden nur die bei sparsamer Haushaltsführung notwendigen Ausgaben als ausgleichsrelevant anerkannt. Zugleich wird darauf Wert gelegt, dass Anreize für eine eigenverantwortliche effektive Standortpolitik erhalten bleiben. Mit Blick hierauf ist der Finanzausgleich ausgerichtet auf eine Verteilung der insgesamt verfügbaren Finanzmasse nach finanzwissenschaftlich plausiblen und empirisch überprüften abstrakten Indikatoren für typisierte Bedarfe und in Abhän-

gigkeit von gemeindlichen Einnahmepotentialen (ifo-Gutachten, S. 54 ff., 65 ff., 70 ff., 124 f. und 131 f., LT-Vorlage 14/1861).

- 65 Bei der Bestimmung der Verteilungsindikatoren zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs wurde auf statistische Untersuchungen zurückgegriffen, die zwar das tatsächliche Ausgabeverhalten der Gemeinden heranzogen, aber unsystematische Unterschiede im jeweiligen Ausgabeverhalten herausfilterten. So wurden etwa zur Festlegung des einwohnerbezogenen Hauptansatzes nur diejenigen Ausgaben des Verwaltungshaushalts berücksichtigt, die aus allgemeinen Deckungsmitteln – im Wesentlichen also aus den Schlüsselzuweisungen, den Realsteuern und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer – finanziert werden müssen. Ausgaben, die durch spezielle Entgelte oder durch Nebenansätze erfasst wurden, blieben dabei unberücksichtigt. Die Höhe der so gefilterten Ausgaben ließ sich mit Hilfe multivariater statistischer Verfahren am besten über den Indikator der Einwohnerzahl beschreiben, allerdings nicht linear, sondern degressiv (ifo-Gutachten, S. 73 ff. und 99 ff., LT-Vorlage 14/1861).
- 66 Daneben wurden Nebenansätze ermittelt zur abstrakten Erfassung gemeindlichen Ausgabeverhaltens, das nicht durch die Einwohnerzahl erklärt werden konnte, aber aus finanzwissenschaftlicher und politischer Sicht als finanzausgleichsrelevant erachtet wurde. So beruhte etwa die Einführung des Soziallastenansatzes auf einem außergewöhnlichen Anstieg der Sozialhilfeausgaben durch zunehmende Dauerarbeitslosigkeit, der ein Bedürfnis für einen zwischengemeindlichen Solidarausgleich hinsichtlich der Sozialhilfelasten aufkommen ließ. In Folge der Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialhilfe musste ein neuer Indikator gewählt werden, weil die bisher maßgebliche Statistik für Langzeitarbeitslose in ihrer bisherigen Form nicht fortgeführt wurde. Um als geeignet angesehen zu werden, musste der Indikator auf einer zuverlässigen und kontinuierlich geführten Datenbasis beruhen, die gemeinschaftlich abgegrenzt und nach objektiven Merkmalen aufgestellt wurde. Zudem sollte die Strategieanfälligkeit möglichst gering sein. Bei einer Auswahl geeigneter Indikatoren wurde ein multivariates statistisches Analyseverfahren herangezogen,

mit dem der Indikator identifiziert werden konnte, der mit dem finanzausgleichsrelevanten bereinigten Ausgabeverhalten der Gemeinden weitgehend übereinstimmte (vgl. ifo-Gutachten, S. 78 ff., 93 ff., LT-Vorlage 14/1861).

- 67 Die letztlich für den Soziallastenansatz gewählte Gewichtung beruht auf einer multivariaten Regressionsanalyse nach dem Ansatz des ifo-Instituts mit aktuellen Daten. Dass der Gesetzgeber diese Ergebnisse nicht durch ein weiteres Gutachten hat überprüfen lassen, war vertretbar, weil er das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz anhand der ihm vorliegenden Erkenntnisse zeitnah zu verabschieden hatte. Dabei durfte er sich auf die Empfehlung des ifo-Instituts zur Überprüfung des Gewichtungsfaktors nach gutachtlich empfohlenen Berechnungsschritten stützen. Für eine hohe Plausibilität der Berechnungen sprechen im Übrigen die nachträglichen Überprüfungen in dem von der Landesregierung eingeholten finanzwissenschaftlichen Gutachten (vgl. Büttner/Schneider, S. 137 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Selbst Vertreter des Städtetags NRW und des Landkreistags NRW räumten im Gesetzgebungsverfahren ein, in Deutschland gebe es kein besseres Verteilungsverfahren als die Regressionsanalyse (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 5 f. und S. 43). Demzufolge ist schon die Annahme des Gesetzgebers nachvollziehbar, dass sich aus der Verwendung des berechneten Vervielfältigungsfaktors von 15,3 empirisch abgesichert keine Übernivellierung der maßgeblichen fiktiven Bedarfe ergibt. Erst recht gilt dies für den Mittelwert von 9,6, der im Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 im Vorgriff auf eine weitere Anhebung im Folgejahr gewählt worden ist, um die durch die Veränderung ausgelösten erheblichen Umverteilungswirkungen zeitlich zu strecken und dadurch abzumildern.
- 68 Die Einwände der Beschwerdeführerinnen auf der Grundlage gutachtlicher Untersuchungen von Deubel, Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich?, Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012 (Deubel, GFG 2011, LT-Vorlage 16/17) erschüttern nicht die Vertretbarkeit des vom Gesetzgeber gewählten Verteilungssystems. Deubels These, die hohe Gewichtung des Soziallastenansatzes führe zu einer systematischen "Übernivellierung" und einer unsystemati-

schen Bedarfszurechnung, beruht auf anderen Grundannahmen als das vom Gesetzgeber herangezogene Modell des ifo-Instituts. Während Deubel in seinen Berechnungen zur Überprüfung des Sozialansatzes ausschließlich auf Kosten abstellt, die durch Bedarfsgemeinschaften entstehen (vgl. Deubel, GFG 2011, S. 74 ff., LT-Vorlage 16/17), ist bei der Bedarfsermittlung des Gesetzgebers untersucht worden, inwieweit die Gesamtausgaben der Kommunen mit den Bedarfsgemeinschaften empirisch korreliert sind. Hierdurch sind auch indirekte Ausgaben und Mindereinnahmen berücksichtigt worden, die mit einer höheren Zahl von Bedarfsgemeinschaften einhergehen (vgl. Büttner/Schneider, S. 137 ff., 143, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Gleichzeitig soll durch die multivariate Bedarfsanalyse sichergestellt sein, dass ein Nebenindikator nur solche Bedarfe abbildet, die noch nicht im Rahmen der Berücksichtigung der Gemeindegröße erfasst sind (vgl. Büttner/Schneider, S. 75, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Demgegenüber ist Deubel (GFG 2011, S. 105, LT-Vorlage 16/17) der Auffassung, aus seiner Sicht unplausibel hohe Schätzwerte für den Parameter der Bedarfsgemeinschaften seien zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass das ifo-Gutachten keine Variablen zur Erfassung von Ballungskosten und der Kostenremanenzen bei schrumpfender Bevölkerung berücksichtigt habe. Diese Variablen halten wiederum Büttner/Schneider (S. 84 ff., 90, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1) aus finanzwissenschaftlicher und ökonomischer Sicht für nicht sachgerecht.

- 69 Die Gutachter, auf die sich die Beschwerdeführerinnen und die Landesregierung beziehen, streiten mithin mit jeweils nachvollziehbaren Argumenten und Berechnungsansätzen für eine bestimmte Ausgestaltung der allgemeinen Verteilungsregelung. Die Abwägung des Für und Wider bestimmter Ansätze ist indessen Sache des Gesetzgebers. Verfassungsrechtlich ist die Entscheidung des Gesetzgebers, sich dem Modell des ifo-Instituts anzuschließen, nicht schon deshalb zu beanstanden, weil einzelne finanzwissenschaftliche Stimmen eine weitere Spezifizierung eines bereits empirisch gestützten Verteilungssystems befürworten.

- 70 Ihrer Pflicht, sich jeweils bei einer Neuregelung mit derartigen Einwänden unter Einbeziehung sachverständiger Unterstützung auseinanderzusetzen, kommt die Landesregierung derzeit nach. Das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW hat bereits ein weiteres Gutachten eingeholt, das sich eingehend mit den Stärken des Regressionsmodells und der dagegen erhobenen Kritik auseinandersetzt sowie Vorschläge zur Weiterentwicklung unterbreitet (vgl. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, 18. März 2013, – FiFo-Gutachten –, [http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Redakteure/Dokumente/Themen\\_und\\_Aufgaben/Kommunales/kommunale\\_finanzen/130318qfg\\_fifogutachten.pdf](http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/130318qfg_fifogutachten.pdf)). Auch danach ist der Indikator der Bedarfsgemeinschaften hoch signifikant. Allerdings hat sich auf der Grundlage einer breiteren Datenbasis und einer veränderten Schätzmethode ein Gewichtungsfaktor für den Soziallastenansatz von nur 12,94 ergeben (vgl. FiFo-Gutachten, S. 6, 97, a. a. O.).
- 71 **bb)** Unter dem Gesichtspunkt der beanstandeten "dynamischen Instabilität" durch die Gefahr, dass höhere öffentliche Einnahmen zu steigenden Ausgaben und bei einer Neugewichtung im Finanzausgleich zum Anstieg der Zuschussbedarfe führen können, besteht ebenfalls kein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Der Gesetzgeber konnte sich auch insoweit vertretbar auf die konzeptionelle Ausgestaltung der Bedarfsermittlung nach dem ifo-Gutachten stützen, weil sich dieses bereits mit dem Einwand des Zirkelschlusses sowie weiteren methodischen Einwänden gegen die Regressionsanalyse auseinandergesetzt hat. Der Gefahr, dass höhere öffentliche Einnahmen zu steigenden Ausgaben und zum Anstieg der Zuschussbedarfe führen können, ist das ifo-Institut begegnet, indem es die tatsächlichen Unterschiede im Ausgabeverhalten der Gemeinden um solche Unterschiede bereinigt hat, die entweder "unsystematisch" sind oder einen systematischen Zusammenhang zu "Präferenz"- und Einkommensunterschieden zwischen den Gemeinden aufweisen. Auch hat es die Gefahren einer schematischen Anwendung der Regressionsanalyse und Interpretation der Ergebnisse der Regressionsanalyse erkannt, aber keine adäquate Alternative erkennen können, bei

der vom Ansatz vermieden wird, lediglich tatsächliche Ausgaben als Bedarf zu begreifen (vgl. ifo-Gutachten, S. 92 ff., LT-Vorlage 14/1861).

- 72 Danach ergeben sich insbesondere keine greifbaren Anhaltspunkte dafür, dass größere Gemeinden nur deshalb einen höheren Zuschussbedarf aufweisen, weil sie weniger effizient wirtschaften. Somit ist die These zweifelhaft, es komme bei einer Bedarfsermittlung nach tatsächlichen Hebesätzen zu einer – nicht durch Bedarfsunterschiede gerechtfertigten – dauerhaften Benachteiligung derjenigen Gemeindegrößenklassen, die ursprünglich vergleichsweise niedrige Hebesätze aufgewiesen haben (vgl. Deubel, GFG 2011, S. 54 ff. und 100 ff., 119, LT-Vorlage 16/17). Sie ist deshalb nicht geeignet, die Vertretbarkeit der Ermittlung der ausgleichsrelevanten Ausgaben anhand der nicht unmittelbar erstatteten tatsächlichen Ausgaben ausgehend von den Bewertungen des ifo-Instituts in Frage zu stellen. Das gilt umso mehr, weil die Untersuchungen von Büttner/Schneider, S. 107 ff., 118 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1, die Annahme des ifo-Instituts bestätigen, wonach die theoretisch denkbaren Zirkelschluss-Effekte im bestehenden System vor allem durch die Bildung von Durchschnittswerten weitgehend neutralisiert werden. Danach ist der Effekt für das gesetzgeberische Modell in der Finanzwissenschaft zumindest umstritten. Mit Blick auf die Überprüfung von Büttner/Schneider, S. 71 ff., 73, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1, erweist sich das von Deubel aufgezeigte Alternativmodell auf der Grundlage fiktiver Ausgaben und ohne Berücksichtigung von Ausgleichsleistungen für die Grundsicherung der Arbeitsuchenden nicht als offensichtlich vorzugswürdig.
- 73 **cc)** Schließlich führen die Einwände, es komme zu einer systematischen "Übernivellierung" im Kreisfinanzausgleich sowie innerhalb der Kreise, nicht zur Verfassungswidrigkeit der Verteilungsregelung. Es ist nicht erwiesen, dass die vor dem Eingreifen des finanzausgleichsrechtlichen Instrumentariums vorhandene Finanzkrafttrangfolge der Kommunen durch die Finanzausgleichsmechanismen verändert wird. Die Beschwerdeführerinnen wenden sich im Wesentlichen dagegen, dass die Soziallasten nur auf Gemeindeebene erfasst werden, obwohl ein Großteil sozialer

Ausgaben auf Kreisebene anfällt. Dies hat der Verfassungsgerichtshof im Rahmen der pauschalierenden Verteilung der Finanzausgleichsmasse in der Vergangenheit als vertretbar angesehen, wenngleich die Schlüsselzuweisungen nach dem Soziallastenansatz auf der Ebene einzelner Gemeinden zu einer höheren Kreisumlage und damit zu einer Mehrbelastung anderer, auch abundanter kreisangehöriger Gemeinden führen können. Unter den denkbaren Verteilungssystemen zwischen Gemeinden und Kreisen war bislang kein alternatives Verteilungssystem entwickelt worden, das die Verteilungsprobleme des bestehenden Systems vermeidet und diesem eindeutig vorzuziehen ist. Allerdings muss der Gesetzgeber auch insoweit prüfen, ob durch Veränderungen des Verteilungssystems systemimmanente Verzerrungen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden können (vgl. VerfGH NRW, OVGE 54, 255, 275 f. = juris, Rn. 82 f., m. w. N.).

- 74 Deshalb weisen die Beschwerdeführerinnen zu Recht darauf hin, dass die erhebliche Höhergewichtung des Soziallastenansatzes Anlass bietet, die Folgewirkungen für die Verteilung zwischen kreisfreien Städten, Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden näher in den Blick zu nehmen und gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen. Allerdings bedarf es hierzu intensiver gutachtlicher Untersuchungen, die im Gesetzgebungsverfahren für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 noch nicht verfügbar waren. Der Verfassungsgerichtshof hat erst in seinem nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ergangenen Urteil vom 19. Juli 2011 (OVGE 54, 255, 276) auf das Erfordernis hingewiesen, die Verteilungsproblematik bei einer Erhöhung von Gewichtungsfaktoren erneut zu überprüfen. Anhand der im Gesetzgebungsverfahren vorliegenden Erkenntnisse war die Aufteilung der Teilschlüsselmassen zwischen Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden nach den Empfehlungen des ifo-Instituts vertretbar.
- 75 Durfte der Gesetzgeber dem vom ifo-Institut vorgeschlagenen Verteilungsmodell folgen, ist es letztlich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass von der solidarischen Finanzierung für einzelne Gemeinden Anreize ausgehen mögen, Bedarfsgemeinschaften anzuwerben. Die Abwägung zwischen hohen Bedarfsansät-

zen im Sozialbereich und stärkeren Anreizen für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Basis des Landes (vgl. Büttner/Schneider, S. 150, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1) obliegt allein dem Gesetzgeber, solange die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden innerhalb des vertretbar gewählten Ausgleichssystems nicht eingeebnet oder gar die Steuerkraftreihenfolge verändert wird (vgl. VerFGH NRW, OVG 47, 249, 273 = juris, Rn. 132, m. w. N.).

Dr. Brandts

Riedel

Paulsen

Prof. Dr. Löwer   Prof. Dr. Wieland   Prof. Dr. Dauner-Lieb   Dr. Nedden-Boeger