

**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 Ausgestaltung von Haupt- und Soziallastenansatz im Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
2. Der Gesetzgeber war nicht verpflichtet, notwendige Ausgaben im Sozialbereich anders als nach dem herangezogenen gutachtlichen Modell betragsmäßig abzuschätzen.
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.



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

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

VerfGH 9/12

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. der Stadt Ahaus, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 48683 Ahaus,
2. der Stadt Bocholt, vertreten durch den Bürgermeister, Berliner Platz 1, 46395 Bocholt,
3. der Stadt Borken, vertreten durch den Bürgermeister, Im Piepershagen 17, 46325 Borken,
4. der Stadt Gescher, vertreten durch den Bürgermeister, Marktplatz 1, 48712 Gescher,
5. der Gemeinde Heek, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 60, 48619 Heek,
6. der Gemeinde Heiden, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 46359 Heiden,
7. der Gemeinde Legden, vertreten durch den Bürgermeister, Amtshausstraße 1, 48735 Legden,
8. der Gemeinde Raesfeld, vertreten durch den Bürgermeister, Weseler Straße 19, 46348 Raesfeld,
9. der Gemeinde Reken, vertreten durch den Bürgermeister, Kirchstraße 14, 48734 Reken,
10. der Stadt Rhede, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 9, 46414 Rhede,
11. der Gemeinde Schöppingen, vertreten durch den Bürgermeister,

- Amtsstraße 17, 48624 Schöppingen,  
12. der Stadt Stadtlohn, vertreten durch den Bürgermeister, Markt 3,  
48703 Stadtlohn,  
13. der Gemeinde Velen, vertreten durch den Bürgermeister, Ramsdorfer  
Straße 19, 46342 Velen,  
14. der Stadt Vreden, vertreten durch den Bürgermeister, Burgstraße 14,  
48691 Vreden,

Beschwerdeführerinnen,

**Prozessbevollmächtigter zu 1. bis 14.:**

§ 8 Abs. 3 und 5 des Gesetzes 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.) verletzen 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.

## Gründe:

### A.

- 1 Die beschwerdeführenden Städte und Gemeinden gehören sämtlich dem Kreis Borken an und wenden sich gegen § 8 Abs. 3 und 5 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 Einkommensteuer, 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 Schlüs-

selzuweisungen 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, Soziallastenansatz, 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 Soziallastenansatz (§ 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 Soziallasten 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 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 finanzielle 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 Großstadt-haushalte gehe es um Kleinstbeträge, die praktisch keine Entlastung brächten, während auf der anderen Seite noch mehr Gemeinden in Haushaltsnotlagen ge-bracht würden. Jedenfalls müsse man die Umstellung länger strecken, um keine Kommune zu überfordern (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 12 ff.).

## II.

11 1. Mit ihrer am 8. Mai 2012 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfas-sungsbeschwerde machen die Beschwerdeführerinnen geltend, § 8 Abs. 3 und 5 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.

12 Die Beschwerdeführerinnen beantragen

festzustellen, dass § 8 Abs. 3 und 5 GFG 2011 mit ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV NRW unvereinbar und nichtig sind.

Zur Begründung führen sie im Einzelnen aus:

13 a) Die gegenüber den Vorjahresgesetzen erhebliche Höhergewichtung des Sozillastenansatzes ziehe eine drastische Reduzierung des Gewichts des Haupt-ansatzes nach sich. Systematik und Gewichtung des Sozillastenansatzes ver-stießen gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Kleinere Gemeinden des ländlichen Raums wie die Beschwerdeführerinnen mit vergleichsweise wenig Bedarfsgemeinschaften würden gegenüber anderen Gemeinden mit überproporti-onal vielen Bedarfsgemeinschaften ungerechtfertigt benachteiligt und erhielten wegen der Einwohnerveredelung im Hauptansatz weniger Schlüsselzuweisungen. Im Jahr 2011 seien im Rahmen der Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städ-

te durchschnittlich 433 Euro pro Einwohner ausgezahlt worden, an die Kommunen im Kreis Borken hingegen lediglich durchschnittlich 117 Euro pro Einwohner.

- 14 **b)** Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verlange, dass der Gesetzgeber seine Entscheidung über die Zuweisung von Finanzmitteln an einer auf objektivierbaren Daten gegründeten Lageanalyse ausrichte und sie willkürfrei verteile. Dies sei bei der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes nicht geschehen. Dieser Ansatz erfasse nur die Leistungen nach dem SGB II, solle aber den Bedarf der Gemeinden im Bereich des Sozialen insgesamt abdecken. Gemeindliche Kosten im Bereich des SGB II machten lediglich etwa 35 % der Soziallasten aus. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften sage nichts darüber aus, in welchem Umfang etwa Kosten für Kinder- und Jugendhilfe, für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen oder für Leistungen zur Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII anfielen. Diese Kosten entwickelten sich auch nach statistischen Auswertungen tatsächlich nicht annähernd parallel zu den Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II. Zudem sei aus der Sicht der Gemeinden die Anknüpfung an die Bedarfsgemeinschaften ungeeignet, weil die Kreise Träger der Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende seien. Die sozialen Bedarfe der Gemeinden insgesamt hätten einen deutlich höheren Umfang. Verzerrungen seien dabei umso weniger hinnehmbar, je stärker sie ins Gewicht fielen. Deshalb sei bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu berücksichtigen, dass die Bedeutung des Soziallastenansatzes dramatisch angestiegen sei. Während nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 über den Soziallastenansatz 11,68 % der Schlüsselmasse verteilt worden seien, führe die Anhebung des Gewichtungsfaktors auf 9,6 mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 zu einer Umverteilung von 24,78 % der Schlüsselmasse über diesen Ansatz. Die zunehmende Gewichtung des Soziallastenansatzes stelle sich noch dramatischer dar, weil mit ihr ein entsprechender Bedeutungsverlust des Hauptansatzes verbunden sei. Auf den Hauptansatz seien 2008 noch 76,41 % der Schlüsselmasse entfallen, während dieser Anteil 2011 auf 65,39 % gesunken sei. Ausgehend davon sei das Verhältnis des Hauptansatzes zum Soziallastenansatz von 7:1 im Jahr 2008 auf

2,64:1 im Jahr 2011 abgesenkt worden. Damit sei der Soziallastenansatz keine Randkorrekturgröße mehr, sondern lasse sich als zweiter Hauptansatz qualifizieren

- 15 Da sich die Kreise durch die Kreisumlage über die kreisangehörigen Gemeinden refinanzieren, komme es zu erheblichen Umverteilungen und Verzerrungen, die dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung mehrfach und eklatant widersprechen. Erhöhe sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in einer Gemeinde, erhalte diese über den Soziallastenansatz höhere Schlüsselzuweisungen. Diese würden jedoch nur zu einem Bruchteil über die Kreisumlage an den Kreis als Kostenträger der Sozialhilfe abgeführt. Der Kreis erhalte auch deshalb weniger Zuweisungen, weil sich seine Finanzkraft durch die Mehrbedarfzuweisung an die entsprechende Gemeinde erhöhe. Um dieses Defizit zu decken, steige die Belastung der anderen kreisangehörigen Gemeinden über die Kreisumlage, obwohl diese bei gleichbleibender Zahl an Bedarfsgemeinschaften keine erhöhten Zuweisungen erhielten. Kreisfreien Städten hingegen, die von diesem Umverteilungsmechanismus nicht betroffen seien, stehe der volle Zuweisungsbetrag zu, ohne dass diese Unterscheidung sachlich gerechtfertigt sei.
- 16 Innerhalb der Kreise führe dies bereits zu einer dramatischen Fehlbewertung, die im Kreis Borken sehr deutlich werde. Die Kosten, die einzelne Gemeinden unmittelbar oder über die Kreisumlage pro Bedarfsgemeinschaft aufwenden müssten, wichen stark voneinander ab. Sie lägen beispielsweise bei 1.972,02 Euro in Gronau und bei 4.766,55 Euro in Heek. Dem Erfordernis, bei systemimmanenten Verzerrungen, die sich mit ansteigenden Gewichtungsfaktoren weiter verschärften, eine diese Effekte vermeidende oder abmildernde Revision des Systems anzustreben, werde nicht entsprochen. Eine differenzierte Kostenbeteiligung einzelner Gemeinden im Rahmen der Kreisumlage lasse § 56 Abs. 4 und 5 KrO NRW nur begrenzt zu. Bezogen auf die SGB-II-Kosten komme eine solche von vornherein nicht in Betracht. Es sei entsprechend der Handhabung in allen vergleichbaren Flächenländern ohne Weiteres möglich, auf Kreisebene eine Teilschlüsselmasse

zur Erfassung der SGB-II-Kosten zu bilden. Da diese Kosten weitgehend gesetzlich vorgegeben seien, komme insoweit eine Orientierung an den tatsächlichen Kosten in Betracht.

- 17 Die systemwidrige Ausgestaltung des Soziallastenansatzes stehe auch im Widerspruch zum Regelungszweck des § 5 Abs. 5 AG-SGB II NRW, worin für Optionskommunen eine grundsätzlich hälftige Verteilung der Aufwendungen für kommunale Leistungen nach § 6 Abs. 1 Satz 21 Nr. 2 SGB II auf Gemeinden und Kreise geregelt sei. Dadurch habe die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden mit dem Ziel gestärkt werden sollen, die gesamten Sozialhilfeaufwendungen zu senken. Diesem Ziel widerspreche es, durch die Ausgestaltung des Soziallastenansatzes im Gemeindefinanzierungsgesetz Gemeinden von einer zunehmenden Anzahl an Bedarfsgemeinschaften erheblich finanziell profitieren zu lassen. Dies sei weder folgerichtig noch systemgerecht und verstoße gegen das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.
- 18 Es sei ohne Weiteres möglich, bessere Indikatoren zu bilden. Für die realitätsgerechte Erfassung des Bedarfs sei es verfassungsrechtlich geboten, mehrere Indikatoren zu kombinieren, wenn einzelne Indikatoren evident unzureichend seien, um die wahre Kostenlast der einzelnen Gemeinden zu erfassen. Hierauf dürfe nicht mit der Begründung verzichtet werden, ein verfassungsgemäßer Maßstab stehe nicht zur Verfügung. Die tatsächlichen Ausgaben im Sozialbereich ließen sich bei Weitem realitätsnäher aufgabenbezogen abschätzen und im Rahmen des Finanzausgleichs decken. In anderen Flächenländern würden etwa die Kosten nach SGB XII neben den in ihrer Bedeutung vergleichbaren Kosten nach SGB II ausgeglichen. Derartige naheliegende Lösungsansätze seien im ifo-Gutachten nicht einmal untersucht worden. Auch die Regressionsanalyse sei nicht geeignet, die Mängel des alleinigen Indikators der Bedarfsgemeinschaften zu beseitigen.
- 19 **c)** Ebenso wie der Soziallastenansatz verstoße die Einwohnerveredelung im Rahmen des Hauptansatzes gegen den Grundsatz interkommunaler Gleichbe-

handlung. Es fehle es an einer sachlichen Rechtfertigung für eine Differenzierung nach der Einwohnerzahl. Die dieser Ausgestaltung zu Grunde liegende Prämisse, Gemeinden mit höheren Bevölkerungszahlen hätten gegenüber kleineren Gemeinden einen höheren Finanzbedarf, müsse heute als widerlegt gelten. Die Berechnungen mittels sogenannter Regressionsanalysen hätten nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Indem Mittelwerte innerhalb von Gemeindegrößenklassen gebildet würden, würde die tatsächliche Streuung um die Mittelwerte herum vernachlässigt. Vor allem aber beruhe die Einwohnerveredelung auf einem Zirkelschluss. Bestehende Korrelationen zwischen wachsenden Bevölkerungszahlen und öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben belegten lediglich einen tatsächlichen, nicht aber einen kausalen Zusammenhang. Höhere Ausgaben könnten auch auf höheren Einnahmen oder unterschiedlichen politischen Vorstellungen beruhen. Auch neuere Regressionsanalysen setzten bei den Ausgaben und nicht bei den Aufgaben an. Die Argumente im ifo-Gutachten zur Rechtfertigung dieses Ansatzes seien nicht überzeugend. Das verfassungsrechtlich verankerte Konnexitätsprinzip sei Beleg dafür, dass es möglich und verfassungsrechtlich geboten sei, auch im Bereich öffentlicher Aufgabenwahrnehmung die erforderlichen Aufwendungen zu ermitteln und nicht lediglich die Ausgaben. Konsequenz der Überprüfungspflicht des Gesetzgebers sei, dass er die notwendigen Ausgaben festlegen und damit eine Grenze des Finanzierbaren vorgeben müsse. Durch das Anknüpfen an Ausgaben würden existierende Unterschiede im Ausgabenverhalten versteinert und Anreize geschaffen, Ausgaben auszuweiten, um künftig höhere Schlüsselzuweisungen zu erhalten. Hierdurch steige auf lange Sicht auch der Bedarf. Unberücksichtigt bleibe, dass Kosten vieler öffentlicher Leistungen in dünn besiedelten Gebieten deutlich höher liegen könnten als in Städten, zumal die Gemeinkosten auf eine geringere Kopfbzahl umgelegt werden müssten.

- 20 Ein höherer Bedarf lasse sich auch nicht mit höheren Ballungskosten oder höheren Ansprüchen begründen. Mit ihnen gehe regelmäßig eine höhere Finanzkraft einher, mit der sich höhere Kosten leichter abdecken ließen. In größeren Gemeinden ließen sich insbesondere höhere Hebesätze leichter realisieren als in kleinen Ge-

meinden. Kosten größerer Gemeinden wegen zentralörtlicher Funktionen stünden Leistungen gegenüber, die das Umland für die Stadt erbringe, beispielsweise ihr Beitrag zur Naherholung. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gebiete, dass Bedürfnisunterschiede zwischen Stadt und Land nicht auf Kosten der Einwohner des ländlichen Raums ausgeglichen würden. Steigende Soziallasten der Städte würden im Sozialansatz berücksichtigt und dürften nicht zusätzlich in die Einwohnerveredelung eingehen. Ausgehend von der Vielfalt kostenverursachender Faktoren müssten alle Vor- und Nachteile der Agglomeration ermittelt und berücksichtigt werden. Bei einigen solcher Untersuchungen habe sich ergeben, dass sich Bedarfe großer und kleiner Gemeinden kaum unterschieden. Verbreiteter sei jedoch die Annahme, sowohl in sehr stark agglomerierten als auch in stark deglomerierten Räumen seien die Kosten besonders hoch. Jedenfalls sei die Annahme einer bei 25.000 Einwohnern einsetzenden Veredelung offensichtlich fehlerhaft. Dabei handle es sich um Gemeindegrößen, bei denen der Fixkosteneffekt überwiege, so dass sich die Kosten pro Einwohner mit steigender Einwohnerzahl senken ließen.

- 21 **2.** Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Sie trägt im Wesentlichen vor:
- 22 **a)** 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 kor-

respondierend mit der hierfür jeweils erforderlichen Finanzausstattung prinzipiell gleichwertig. Die Beschwerdeführerinnen zögen im Übrigen nicht in Zweifel, dass das Land im Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 einen verfassungsrechtlich angemessenen Gesamtbetrag zur Verfügung gestellt habe.

- 23 Die von den Beschwerdeführerinnen beanstandeten Einzelregelungen im Verteilungssystem des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2011 seien gleichfalls verfassungskonform. Sowohl die Einwohnerveredelung als auch der Soziallastenansatz genügten verfassungsrechtlichen Anforderungen.
- 24 **b)** Bezogen auf die Einwohnerveredelung im Hauptansatz habe der Gesetzgeber auf gutachtliche Feststellungen zurückgegriffen, nach denen mit zunehmender Einwohnerzahl der Bedarf je Einwohner steige. Die konkrete Umsetzung beruhe nach einer Grunddatenanpassung auf einer Regressionsanalyse. Grundsätzlich sei der Einwand der Beschwerdeführerinnen berechtigt, dass Bedarfe vom tatsächlichen Ausgabeverhalten unabhängig bestimmt werden müssten. Die Gemeinden dürften jedenfalls nicht durch ihr Ausgabeverhalten ihren zu erfüllenden Bedarf bestimmen können. Allerdings stehe diese Forderung in einem Spannungsverhältnis zur gemeindlichen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Deshalb müssten objektive Verteilungskriterien gefunden werden, die mit der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar seien. Finanzwissenschaftlich werde dies durch die Abstraktion von der konkreten Situation einer Gemeinde erreicht. Demgegenüber stehe die Forderung, den Bedarf nur von den Aufgaben abzuleiten, im Konflikt mit der Selbstverwaltungsgarantie. Da die Gemeinden in erheblichem Umfang öffentliche Leistungen erbrächten, verfüge die Landesregierung auch nur eingeschränkt über objektive Informationen über die Wahrnehmung der Aufgaben. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Konnexitätsprinzips im Zusammenhang mit der Übertragung neuer Aufgaben seien nicht übertragbar auf die Gesamtheit gemeindlicher Aufgaben. Das vom Gesetzgeber gewählte Verfahren ermittle nicht tatsächliche Ausgaben, sondern fiktive Bedarfe. Es handele sich um ein wissen-

schaftlich fundiertes Vorgehen, das den fundamentalen Informationsdefiziten in einem System mit dezentraler Verantwortung Rechnung trage.

- 25 Bezogen auf die Einwohnerveredelung werde zu Recht angenommen, dass den Gemeinden mit wachsender Einwohnerzahl wegen einer strukturell höheren Nachfrage nach öffentlichen Leistungen ein erhöhter Bedarf zuzuerkennen sei. Diese Annahme werde nicht dadurch in Frage gestellt, dass im dünn besiedelten Raum wegen geringerer Verdichtung und größerer Entfernungen höhere Kosten entstünden, denen keine volkswirtschaftlichen Vorteile gegenüber stünden. Die Berücksichtigung dieses Zusammenhangs im kommunalen Finanzausgleich gehöre in den Kontext mit einem möglichen Flächenansatz, wie er seit 2012 eingeführt worden sei. Höhere Hebesätze in größeren Gemeinden korrespondierten nicht mit höheren Steuereinnahmen. Eine Doppelanrechnung der Soziallasten über die Einwohnerveredelung und den Soziallastenansatz finde nach gutachtlicher Überprüfung nicht statt. Einwohner größerer Städte würden auch nicht sachwidrig besser gestellt. Den Vorteilen für die Stadtbevölkerung stünden Nachteile der Verdichtung, insbesondere höhere Bodenpreise, entgegen. Besondere allokativen Gründe sprächen dafür, öffentliche Leistungen in Ballungsgebieten verstärkt bereit zu stellen, wodurch gesamtwirtschaftlich die Produktivität zunehme.
- 26 **c)** Auch der Soziallastenansatz genüge dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. Er solle den im Hauptansatz nicht zureichend erfassten Belastungen der Gemeinden im sozialen Bereich Rechnung tragen. Bei der sachlich gebotenen Überprüfung des Gewichtungsfaktors habe sich rechnerisch ein erheblicher Anpassungsbedarf ergeben. Um die Umverteilungswirkungen zeitlich zu strecken, habe sich der Gesetzgeber für einen Mittelwert entschieden. Damit sei die Gewichtung des Soziallastenansatzes innerhalb des Gesamtansatzes, also auch im Verhältnis zum Hauptansatz, hinter dem nach der Regressionsanalyse eigentlich Gebotenen zurück geblieben.

- 27 Die Wahl des Indikators der Bedarfsgemeinschaften sei gutachtlich ausdrücklich als sinnvoll bestätigt worden, weil sich andere denkbare Indikatoren als weniger präzise erwiesen hätten. Es bestehe ein signifikanter finanzwissenschaftlich bestätigter Zusammenhang zwischen der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und den Ausgaben im Sozialbereich insgesamt. Das werde durch Berechnungen aus den Kreisen Recklinghausen und Borken für die Bereiche Jugendhilfe und Leistungen für Schwerbehinderte nicht in Zweifel gezogen.
- 28 Ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen ergäben sich nicht aus Verteilungsmechanismen im kreisangehörigen Raum. Der Soziallastenansatz sei bewusst bei den kreisangehörigen Gemeinden verortet worden, weil sie die Bildung einer separaten Finanzmasse bei den Kreisen erspare und dadurch zur Vereinfachung des Systems beitrage. Auch jenseits der Leistungen nach dem SGB II führten örtliche Konzentrationen sozial schwacher Haushalte zu höheren Kosten für den Gemeindehaushalt. Die Kosten der Kreise ließen sich über den Umweg der Umlage finanzieren. Eine Benachteiligung der Kreise gegenüber den kreisfreien Städten finde dabei nicht statt. Durch einen entsprechend angepassten Umlagesatz könne es zu einer korrespondierenden Belastung der kreisangehörigen Gemeinden kommen. Die gerügte Umverteilung sozialer Kosten im Verhältnis kreisangehöriger Gemeinden untereinander sei Folge eines verfassungsrechtlich tragfähigen Regelungssystems, in dem der Soziallastenansatz auch den Finanzbedarf kreisangehöriger Gemeinden mitbestimme, obwohl die Kosten für Sozialleistungen im kreisangehörigen Raum zu einem großen Teil von den Kreisen zu tragen seien. Hierdurch werde im Regelungszusammenhang mit der Kreisumlage ein System der solidarischen Lastentragung durch die kreisangehörigen Gemeinden für die sozialen Leistungen im jeweiligen Kreis begründet. Hierfür gebe es nachvollziehbare Gründe. Ein eindeutig vorzugswürdiges alternatives System sei nicht entwickelt worden. Eine ortsnahe politische Auseinandersetzung über die Höhe der Kreisumlage könne einer Verfestigung ungewünschter sozialer Strukturen im Kreis entgegenwirken und die finanzpolitische Eigenverantwortlichkeit der Kreise stärken. Auch angesichts des gestiegenen Gewichts des Soziallastenansatzes seien die zwischen den kreisangehöri-

gen Gemeinden aufgeworfenen Gleichheitsprobleme noch tolerabel. Die von den Beschwerdeführerinnen aufgeworfene Verteilungsproblematik werde dadurch abgemildert, dass mit einer erhöhten Zahl an Bedarfsgemeinschaften in einer Gemeinde nicht nur die Finanzkraft des Kreises steige, sondern auch der Anteil der betreffenden Gemeinde an der danach zu erhöhenden Kreisumlage zunehme, während sich der Anteil der übrigen Gemeinden entsprechend verringere.

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

## **B.**

### **I.**

- 30 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).

### **II.**

- 31 Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.
- 32 **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, OVGE 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). Bei der Zubilligung eines unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes zu gewährenden kommunalen Finanzausgleichs ist der Landesgesetzgeber an das interkommunale Gleichbehandlungsgebot gebunden [dazu unten a)]. Bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs steht ihm ein weiterer 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 b)].

- 33 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 wirtschaftlichen 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 Gemein-

den zur Gewährleistung der Selbstverwaltung bereitzustellen ist, kann nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes allein nach den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft festgesetzt werden.

- 34 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.
- 35 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 Finanzkraftangfolge 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, OVG 47, 249, 253 = ju-

ris, Rn. 61 f., m. w. N.; NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553, 556 = juris, Rn. 131, m. w. N.).

- 36 **b)** 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.).
- 37 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. Der Gesetzgeber muss sich um eine möglichst realitätsgerechte Ermittlung des Aufwands zur Erfüllung kommunaler Aufgaben bemühen und auf erkennbare Belastungsverchiebungen im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben reagieren (vgl. VerfGH NRW, OVGE 54, 254, 266 f. und 272 = juris, Rn. 65 f. und 75, m. w. N.). Bei Finanzausgleichs- oder Haushaltsregelungen ist wegen der Komplexität der zu berücksichtigenden Faktoren sowie der vielfältigen Interdependenzen der Prognose-

zeitraum 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.

- 38 Die Regeln über die Verteilung der Finanzausgleichsmasse sind 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.
- 39 Dabei ist nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber die Verteilungsmaßstäbe nicht an der einzelnen Gemeinde, sondern generalisierend und pauschalierend an der Gesamtheit der Gemeinden ausrichtet (vgl. VerfGH NRW, OVGE 54, 255, 267 f. = juris, Rn. 67 ff., m. w. N.; VerfGH Bbg., NVwZ-RR 2008, 292 = juris, Rn. 144). 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.).

- 40 **2.** Die Beschwerdeführerinnen sind nach diesen Maßstäben nicht durch § 8 Abs. 3 und 5 GFG 2011 in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt.
- 41 Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot kann durch die Ausgestaltung von Haupt- und Soziallastenansatz in § 8 Abs. 3 und 5 GFG 2011 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 bewirkt hat [dazu unten a)]. Auch die Einwände, es komme zur systematischen "Übernivellierung" im Kreisfinanzausgleich sowie innerhalb der Kreise, führen nicht zur Verfassungswidrigkeit der Verteilungsregelung [dazu unten b)]. Schließlich ergibt sich ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot nicht aus der Rüge, die Einwohnerveredelung beim Hauptansatz beruhe auf einem Zirkelschluss und auf der heute widerlegten Annahme, einwohnerstärkere Gemeinden hätten gegenüber kleineren Gemeinden einen höheren Finanzbedarf [dazu unten c)].

- 42 **a)** 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 sowie kleiner Städte und Gemeinden gegenüber den Vorjahren bewirkt hat (dazu aa). Insbesondere sind der vom Gesetzgeber herangezogene Indikator und die vorgenommene Gewichtung nicht verfassungsrechtlich zu beanstanden (dazu bb). Der Gesetzgeber war auch nicht verpflichtet, notwendige Ausgaben im Sozialbereich auf andere Weise betragsmäßig abzuschätzen und im Rahmen des Finanzausgleichs unabhängig von der Finanzkraft des Landes auszugleichen (dazu cc).
- 43 **aa)** Aus den Veränderungen der Verteilung über den Soziallastenansatz ergibt sich für sich genommen kein verfassungsrechtlich zu beanstandender Gleichheitsverstoß. Ihr beachtliches Ausmaß 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, Angemessene Finanzausstattung der Kommunen, August 2010, S. 20 f. und 45, LT-Vorlage 15/231).
- 44 **bb)** Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften ist in Verbindung mit der vorgenommenen Gewichtung ein zulässiger Indikator für den Sozialansatz. Es kann nicht festgestellt werden, dass er zu unververtretbaren Verzerrungen der Verteilung führt.
- 45 Schon im ifo-Gutachten vom 9. Juni 2008 war im Wege der Regressionsanalyse ermittelt worden, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ein geeigneter Indikator für Belastungen im Bereich sozialer Sicherung darstelle, der für den Soziallasten-

tenansatz 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-Institut, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, 9. Juni 2008, – ifo-Gutachten –, S. 110 ff., 115, LT-Vorlage 14/1861).

- 46 Die ifo-Kommission hat sich sodann intensiv mit Einwänden gegen das Verteilungsmodell befasst. Sie hat untersucht, ob es einen besseren Indikator für den Sozillastenansatz gibt als die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, und wie hoch gegebenenfalls der Vervielfältigungsfaktor anzusetzen ist. Ein eindeutig vorzugswürdiger 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 (vgl. 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 Gewichtungsfaktors 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).
- 47 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 kom-

munalen 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, die Kosten, die einzelne Gemeinden unmittelbar oder mittelbar pro Bedarfsgemeinschaft aufzubringen hätten, wichen in nicht mehr vertretbarem Umfang voneinander ab. 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 Abhängigkeit von gemeindlichen Einnahmepotentialen (vgl. Ifo-Gutachten, S. 54 ff., 65 ff., 70 ff., 124 f. und 131 f., LT-Vorlage 14/1861).

- 48 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. Neben dem Hauptansatz wurden Nebenansätze ermittelt zur abstrakten Erfassung gemeindlichen Ausgabeverhaltens, das nicht durch die Einwohnerzahl erklärt werden konnte, aber aus finanzwissenschaftlicher und politischer Sicht als finanzausgleichsre-

levant erachtet wurde. So beruhte etwa die Einführung des Soziallastenansatzes auf einem außergewöhnlichen Anstieg der Sozialhilfeausgaben durch zunehmende Dauerarbeitslosigkeit, der ein Bedürfnis für einen zwischengemeindlichen Solidar- ausgleich 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 gemeindescharf abgegrenzt und nach objektiven Merkmalen aufgestellt wurde. Zudem sollte die Strategiefanfälligkeit 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 (ifo-Gutachten, S. 78 ff., 93 ff., LT-Vorlage 14/1861).

- 49 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 nachträgliche Überprüfungen in dem von der Landesregierung eingeholten finanzwissenschaftlichen Gutachten (vgl. Büttner/Schneider, Finanzwissenschaftliches Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Januar 2013, 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 berechne-

ten 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.

- 50 Die vergleichenden Berechnungen der Beschwerdeführerinnen anhand von Zahlen aus den Kreisen Borken, Coesfeld und Recklinghausen erschüttern nicht die Vertretbarkeit des vom Gesetzgeber gewählten Verteilungssystems. Denn diese Berechnungen beruhen auf anderen Grundannahmen als das vom Gesetzgeber herangezogene Modell des ifo-Instituts. Während die Beschwerdeführerinnen auf Kosten abstellen, die durch Bedarfsgemeinschaften entstehen, 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).
- 51 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/130318gfg\\_fifogutachten.pdf](http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/130318gfg_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.).

- 52 Die Gutachter, auf die sich die Landesregierung bezieht, nennen mithin nachvollziehbare Argumente und Berechnungsansätze für eine bestimmte Ausgestaltung der allgemeinen Verteilungsregelung, die von den Forderungen der Beschwerdeführerinnen nach einer spezifischeren Erfassung sonstiger Kosten im Sozialbereich (z. B. Kinder- und Jugendhilfe, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Grundsicherung im Alter) abweicht. Die Abwägung des Für und Wider bestimmter Ansätze ist indessen Sache des Gesetzgebers. Verfassungsrechtlich ist seine Entscheidung, sich dem Modell des ifo-Instituts anzuschließen, nicht schon deshalb zu beanstanden, weil einzelne Stimmen eine weitere Spezifizierung eines bereits empirisch gestützten Verteilungssystems befürworten oder abweichende Regelungen in anderen Bundesländern praktiziert werden.
- 53 **cc)** Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerinnen war der Gesetzgeber insbesondere nicht verpflichtet, notwendige Ausgaben im Sozialbereich auf andere Weise betragsmäßig abzuschätzen und im Rahmen des Finanzausgleichs unabhängig von der Finanzkraft des Landes auszugleichen. Eine solche Verpflichtung ergibt sich weder aus Art. 79 Satz 2 LV NRW [dazu unten (1)] noch aus Art. 28 Abs. 2 und 3 GG [dazu unten (2)].
- 54 **(1)** 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 Maßstäbe 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.

- 55 Auch wenn die Gewährleistung einer landesverfassungsrechtlich anerkannten finanziellen Mindestfinanzausstattung zum unantastbaren Kernbereich der kom-

munalen 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 kommunalen Selbstverwaltung bemessenen Mindestfinanzausstattung bei knapper Haushaltssituation 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).

- 56 **(2)** 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 Landes-

verfassungsgebern belässt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat bislang nicht angenommen, dass eine kommunale Mindestfinanzausstattung kraft Bundesverfassungsrechts unabhängig von der jeweiligen Finanzlage des Landes aufzubringen sei (vgl. BVerfG, NVwZ-RR 2007, 435 = juris, Rn. 20, m. w. N.; DÖV 1999, 336 = juris, Rn. 47).

- 57 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).
- 58 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.).

- 59 **b)** Auch die Einwände, es komme zur systematischen "Übernivellierung" im Kreisfinanzausgleich sowie innerhalb der Kreise, führen nicht zur Verfassungswidrigkeit der Verteilungsregelung. Es ist nicht erwiesen, dass die vor dem Eingreifen des finanzausgleichsrechtlichen Instrumentariums vorhandene Finanzkraftangfolge der Kommunen durch die Finanzausgleichsmechanismen verändert wird. Die Beschwerdeführerinnen wenden sich 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 füh-

ren 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.).

- 60 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.
- 61 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 Bedarfsansätzen 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.). Bei dieser Abwägung im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs, der sich auf sämtliche kommunalen Aufgaben bezieht, ist der Gesetzgeber auch nicht gebunden durch § 5 Abs. 5 AG-SGB II NRW, eine Bestimmung, durch die nach der Auffassung der Beschwerdeführerinnen die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden mit dem Ziel gestärkt werden soll, die gesamten Sozialhilfeaufwendungen zu senken. Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, eine derartige Zielsetzung in einem anderen, umfassenderen Regelungszusammenhang etwas zurückzunehmen, ohne dadurch gegen das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zu verstoßen.

- 62 **c)** Die Einwohnerveredelung beim Hauptansatz verstößt nicht deshalb gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot, weil sie, wie die Beschwerdeführerinnen meinen, auf einem Zirkelschluss und auf der heute widerlegten Annahme beruht, einwohnerstärkere Gemeinden hätten gegenüber kleineren Gemeinden einen höheren Finanzbedarf. Ebenso wenig ist die faktische Verringerung des Hauptansatzes durch die Stärkung des Sozialansatzes verfassungsrechtlich zu beanstanden. 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 – auch mit Blick auf die Einwohnerveredelung – auseinander gesetzt hatte.
- 63 Durch das Abstellen auf diese Untersuchung ist der Gesetzgeber seiner Überprüfungspflicht auch hinsichtlich der Einwohnergewichtung nachgekommen. So wurden im ifo-Gutachten 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 mussten. 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). Hierauf beruht, empirisch abgesichert, die Einwohnerveredelung, auch wenn die Streubreite der berücksichtigten Einzeldaten erheblich ist. Der Gefahr, dass höhere öffentliche Einnahmen zu steigenden Ausgaben führen und bei einer Neugewichtung im Finanzausgleich 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. Ferner 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). 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).

- 64 Danach ergeben sich insbesondere keine greifbaren Anhaltspunkte dafür, dass größere Gemeinden nach dem Regressionsmodell nur deshalb einen höheren Zuschussbedarf aufweisen, weil sie weniger effizient wirtschaften oder zugestandene Mehreinnahmen über die tatsächliche Bedarfslage hinaus vollständig ausgeben. Die Untersuchungen von Büttner/Schneider, S. 107 ff., 118 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1, bestätigen die Annahme des ifo-Instituts, 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. Jedenfalls kann keine Rede davon sein, dass die vom ifo-Institut überprüfte und angepasste Einwohnerveredelung offensichtlich als widerlegt gelten muss, weil sie unverändert auf einem Zirkelschluss beruht. Auch auf Ebene des Hauptansatzes

ist der Gesetzgeber nicht verfassungsrechtlich verpflichtet, den Bedarf für die Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben unmittelbar durch Bewertung des hierfür erforderlichen Aufwands zu bestimmen, statt ihn aus den bereinigten Ausgaben abzuleiten. Das folgt – wie oben unter a) ausgeführt – bereits daraus, dass der kommunale Finanzausgleich nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes gewährt wird. Mit der vom Gesetzgeber herangezogenen Bedarfsermittlungsmethode wird letztlich ebenso nachvollziehbar angestrebt, den Gemeinden eine eigenverantwortliche Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen.

Dr. Brandts

Riedel

Paulsen

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