

Normen: Stärkungspaktgesetz
Art. 78 Abs. 1 LV NRW
Art. 28 GG

Schlagwörter: Stärkungspakt
kommunale Verfassungsbeschwerde
Gemeindefinanzierung
kommunale Selbstverwaltung
interkommunales Gleichbehandlungsgebot

Leitsatz:

Der Verteilungsmaßstab für Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz an pflichtig teilnehmende Gemeinden ist für die Jahre 2011 und 2012 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil der Gesetzgeber in dringlicher Lage unter Heranziehung finanzwissenschaftlichen Sachverständes auf Basis der bestmöglich verfügbaren Datenlage entschieden hat.

VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 2015 - VerfGH 24/12 -



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

Verkündet am: 19. Mai 2015
Schmid
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 24/12

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

der Stadt Oer-Erkenschwick, vertreten durch den Bürgermeister, Rathaus-
platz 1, 45739 Oer-Erkenschwick,

Beschwerdeführerin,

Prozessbevollmächtigte:

das Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 661 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 24. Februar 2015

durch die Verfassungsrichter

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. B r a n d t s ,
Präsident des Oberlandesgerichts K a m p ,
Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,
Professor Dr. W i e l a n d ,
Professorin Dr. D a u n e r - L i e b ,
Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r und
Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. H e u s c h

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

- 1 Die Beschwerdeführerin unterliegt seit 1996 der Haushaltssicherung. Sie wendet sich gegen einzelne Bestimmungen des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 662). Für sie ist die Teilnahme an der Konsolidierungshilfe durch den Stärkungspakt Stadtfinanzen verpflichtend. Sie beanstandet, die nach dem Stärkungspaktgesetz gewährten Hilfen seien unter den zur Teilnahme verpflichteten Gemeinden in den Jahren 2011 und 2012 fehlerhaft verteilt worden.

I.

- 2 1. Auf Grund der dramatischen Situation kommunaler Haushalte in Nordrhein-Westfalen hatte die Landesregierung zum Ende der 14. Wahlperiode ein Gutachten in Auftrag gegeben, in dem aus finanzwissenschaftlicher Sicht aufgezeigt werden sollte, wie Haushaltsausgleich und Schuldenabbau bewältigt werden könnten. Bereits vor Fertigstellung des Gutachtens beschloss der neu gewählte Landtag im Oktober 2010 mit großer Mehrheit, dass die auf Liquiditätskredite besonders angewiesenen Kommunen spätestens ab 2011 eine deutlich merkbare Entlastung erhalten sollten. Hierzu sollte in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden auf der Grundlage des in Auftrag gegebenen Gutachtens ein Gesetz erlassen werden. Da viele Städte und Gemeinden sich bereits in der „Vergeblichkeitsfalle“ fühlten, wurde ein entschlossenes, zielgerichtetes und rasches Handeln aller politisch Verantwortlichen für notwendig gehalten. Vor dem Landtagsplenum wies der Minister für Inneres und Kommunales darauf hin, dass von Seiten der Finanzgeber bereits das Szenario eines drohenden Bankrotts einzelner Städte entworfen, somit die Bonität von Kommunen in Frage gestellt und in dem Zusammenhang mit Unsicherheiten einer dauerhaft gleichen Zinsbelastung für alle Kommunen spekuliert werde. Das Parlament müsse dafür sorgen, dass die Gemeinden nicht zum Objekt von Spekulanten würden (vgl. Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, LT-Drs. 15/435, S. 3; LT-Plenarprotokoll 15/12, S. 884, 892 f.). Im März 2011 leitete der Minister für Inneres und Kommunales das fertig gestellte Gutachten "Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen" der FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH – FORA GmbH –, Professoren Dr. Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern) und Dr. Lenk (Universität Leipzig), dem Landtag zu (vgl. LT-Vorlage 15/448).

- 3 **2.** In ihrem Gutachten warnten auch die Professoren Dr. Junkernheinrich und Dr. Lenk vor einem Dominoeffekt, wenn Zahlungsunfähigkeiten einzelner Kommunen eine Neubewertung des gesamten öffentlichen Bereichs zur Folge haben könnten. Nicht nur die Kreditwürdigkeit der Kommunen, sondern auch die eigene Kreditwürdigkeit des Landes könnte beschädigt werden und zumindest langfristig die günstigen Kreditkonditionen bedrohen.
- 4 Die Gutachter hielten insbesondere auf zwei Feldern einen gemeindefinanzpolitischen Paradigmenwechsel für erforderlich. Zum einen müssten im Rahmen einer akuten Krisen- bzw. Nothilfepolitik dauerhaft ausgeglichene Haushalte wieder erreicht werden, damit die Kredite zur Liquiditätssicherung nicht weiter anwüchsen. Zum anderen gelte es, die aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen ordnungspolitisch abzusichern. Alle Kommunen müssten in die Lage versetzt werden, den Haushaltsausgleich erreichen zu können. Für die belasteten Kommunen seien über einen Zeitraum von zehn Jahren externe Finanzhilfen erforderlich. Das Hilfesystem müsse die betroffenen Kommunen verpflichtend einbeziehen und mit Rechtspflichten zur Konsolidierung verbunden werden, die hohe Anforderungen an kommunale Eigenanstrengungen stellen müssten. Je schneller das strukturelle Gesamtdefizit durch langfristig wirksame Entlastungsmaßnahmen abgebaut werde, desto weniger Mittel müsse das Land für Konsolidierungshilfen bereitstellen. Je nach Grad struktureller Entlastung sei eine Landeshilfe im Umfang zwischen 300 Mio. Euro und 800 Mio. Euro erforderlich.
- 5 **a)** Die zu schließende Haushaltslücke lasse sich nur im Rahmen einer Schätzung ermitteln. Dabei seien konjunkturelle Einflüsse und einmalige Effekte auszuschließen, um das strukturbedingte Haushaltsdefizit zu erfassen. Ohne diese Bereinigung würde der errechnete Konsolidierungsbedarf stark durch die Finanzkrise geprägt. Eine solche Berechnung böte keine hinreichend valide Basis, um einen längerfristigen Konsolidierungs- und Tilgungspfad zu simulieren.

- 6 Grundlage der Abschätzung des an einem echten Haushaltsausgleich orientierten strukturellen Haushaltsdefizits müsse grundsätzlich die kommunale Ergebnisrechnung sein. Auf Grund der Umstellung vom kameralen auf das doppische Rechnungswesen lägen aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Daten für die Ergebnisrechnung vor, aus denen die strukturelle Lücke in den Haushalten berechnet werden könnte. Verfügbar seien kamerale Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistik bis einschließlich 2008 und doppische Daten aus der Finanzrechnung, die ebenfalls Ein- und Auszahlungen darstelle, für das Jahr 2009. Letztere entstammten der vierteljährlichen Kassenstatistik und seien auf Grund größerer Unsicherheiten kaum geeignet. Noch aktuellere Daten lägen nur für die beiden ersten Quartale 2010 vor. Eine valide Datengrundlage zur Bestimmung eines strukturellen Defizits sei also derzeit nur bis einschließlich 2008 verfügbar. Auf Grund der Umstellung des kommunalen Haushaltsrechts vom kameralen auf das doppische Rechnungswesen ab dem Jahr 2005 sei allerdings für die Jahre 2005 bis 2008 mit temporären Unstimmigkeiten in der Finanzstatistik zu rechnen. Zur Ermittlung des strukturellen Defizits sei ein mehrjähriger Durchschnittszeitraum der Einnahmen und Ausgaben heranzuziehen. Dieser müsse repräsentativ für die Gesamtsituation sein und so gewählt werden, dass sich konjunkturelle Einflüsse darin ausgleichen. In Betracht komme der Zeitraum von 2001 bis 2008, der allerdings von untypischen Einflüssen und Sonderentwicklungen beeinflusst sei. Alternativ könne der Zeitraum von 2004 bis 2007 herangezogen werden, der die Phase nach Überwindung des ungewöhnlichen Steuertiefpunkts zu Beginn des Jahrtausends bis zum konjunkturellen Höhepunkt umfasse. Das Jahr 2008 bleibe dabei wegen der dann in diesem Mittelwert zu stark überwiegenden Hochkonjunktur unberücksichtigt. In der Landessumme ergäben sich bei Betrachtung des Zeitraums von 2004 bis 2007 eine kommunale Belastung mit Liquiditätskrediten in Höhe von 2,15 Mrd. Euro und ein (bereinigtes) strukturelles Haushaltsdefizit in Höhe von 2,46 Mrd. Euro.

- 7 **b)** Ob und in welcher Höhe Konsolidierungshilfen den Gemeinden zufließen sollten, sei von zwei Indikatoren abhängig zu machen: Erstens von dem Volumen der Liquiditätskredite im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 abzüglich kommunaler Vermögenswerte und zweitens von dem Vorliegen und der Höhe eines strukturellen Defizits im bereinigten durchschnittlichen ordentlichen Ergebnis der Jahre 2004 bis 2007. Um Fehlanreize der Mittelvergabe zu vermeiden, solle die Hilfevergabe auf der Basis vergangenheitsbezogener Kriterien erfolgen. Konsolidierungshilfen nach dem Indikator "Liquiditätskredite" sollten allerdings nur solche Gemeinden erhalten, die auch gegenwärtig noch Liquiditätskredite aufwiesen. Nach dem Indikator "strukturelles Haushaltsdefizit" sei es jedoch sinnvoll, auch solche Gemeinden in die Verteilung der Mittel aufzunehmen, die zwar keine Liquiditätskredite aufgenommen hätten, aber ein strukturelles Defizit aufwiesen. Mit der Schließung der strukturellen Lücke durch Hilfsmaßnahmen müsse bei diesen allerdings die Zahlung von Konsolidierungshilfen eingestellt werden. Die für die Modellrechnungen getroffenen Annahmen müssten zum Zeitpunkt der Gesetzgebung zu den Konsolidierungshilfen überprüft werden. Sofern dann noch keine strukturverbessernden Maßnahmen des Bundes griffen, sei der Landesgesetzgeber jedoch gehalten, vom ursprünglichen Stand der Liquiditätskredite und von der ursprünglichen strukturellen Lücke als Maßstab für den Verteilungsschlüssel auszugehen.
- 8 **3.** Am 20. September 2011 brachte die Landesregierung den Entwurf des Stärkungspaktgesetzes (LT-Drs. 15/2859) in den Landtag ein. Der Entwurf sah Konsolidierungshilfen des Landes in Höhe von 350 Mio. Euro jährlich über zehn Jahre von 2011 bis 2020 vor. Damit die Konsolidierungshilfen die notwendige Höhe erreichten, um die Probleme nachhaltig zu lösen, sollte der Kreis der am Konsolidierungsprogramm teilnehmenden Gemeinden begrenzt werden. Verpflichtend sollte die Teilnahme für Gemeinden sein, die auf der Basis ihres Haushalts für das Jahr 2010 in ihrem Kernhaushalt überschuldet seien oder denen die Überschuldung bis 2013 drohe. Unter ihnen sollten die Mittel nach ihrem Anteil an der Summe der gemittelten ordentlichen Ergebnis-

se der Jahresabschlüsse der Jahre 2009 und 2010 aufgeteilt werden. Gemeinden, denen die Überschuldung bis 2016 drohte, sollten auf Antrag freiwillig teilnehmen können. Alle teilnehmenden Gemeinden sollten spätestens ab dem Jahr 2021 den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft und ohne Konsolidierungshilfen des Landes erreichen müssen.

- 9 4. Am 24. Oktober 2011 teilte das Ministerium für Inneres und Kommunales den Obleuten der Fraktionen im Ausschuss für Kommunalpolitik mit, dass nach einer Abfrage bei den 34 voraussichtlich pflichtig teilnehmenden Gemeinden nur sechs dieser Gemeinden einen vom Rat festgestellten Jahresabschluss für 2009 hatten und nur eine Gemeinde über einen Jahresabschluss für 2010 verfügte (vgl. LT-Drs. 15/3418, S. 43).
- 10 In der nachfolgenden Sachverständigenanhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und dem Haushalts- und Finanzausschuss am 11. November 2011 wies der Sachverständige Prof. Dr. Junkernheinrich auf die bereits eingetretene restriktive Kreditvergabepraxis der WL-Bank an Nothaushaltskommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept hin. Er bekräftigte damit die Erforderlichkeit schnellen Handelns vor dem Hintergrund sonst drohenden Eingreifens der Finanzgeber (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/329, S. 12 f.).
- 11 Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände wies in ihrer Stellungnahme auf die hohe Zahl von 164 zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichteten Kommunen hin und sprach sich für eine deutliche Aufstockung der Hilfsmittel sowie die Ausweitung des Konsolidierungsprogramms auf alle Kommunen aus, die den Haushaltsausgleich und die Liquiditätsversorgung nicht aus eigener Kraft erreichen könnten. Jedenfalls müssten die Konsolidierungshilfen zwingend zeitnah auf der Basis einer Revisionsklausel evaluiert werden, damit der Zuschnitt, die Rahmenbedingungen und das Volumen der Hilfen überprüft und neu austariert werden könnten. An-

gesichts der flächendeckend schwierigen Haushaltssituation bei gleichzeitig unzureichendem Finanzierungsvolumen für eine Gesamtlösung erhöhten sich mit einer Verengung des Kreises der beteiligten Kommunen die sachlichen und politischen Anforderungen an die Auswahlkriterien. Diese müssten sachgerecht und transparent sein sowie Fehlanreize und Manipulationen ausschließen, weshalb sich eine Bezugnahme auf Ist-Daten anbiete. Unter den Mitgliedsgemeinden würden die Indikatoren für Zugang und Verteilung von Hilfen intensiv und teilweise sehr kontrovers diskutiert, ohne dass bislang ein eindeutig vorzugswürdiger, konsensfähiger Zugangsindikator identifiziert worden sei. Nicht frei von Kritik sei das für die Hilfen der ersten Stufe gewählte Zugangskriterium der Überschuldung. Diese ergebe sich aus der Bilanz der Kommunen. Bisher seien aber noch nicht alle Eröffnungsbilanzen der Kommunen testiert und Berichtigungen denkbar. Veränderungen könnten im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden. Gleichwohl sei eine valide Datenerhebung für die erste Stufe weitgehend gesichert, weil insoweit auf die kommunalen Haushaltssatzungen mit ihren Anlagen für das Jahr 2010 abgestellt werde (vgl. LT-Stellungnahme 15/1010 vom 2. November 2011, S. 12-17).

- 12 Auf die zu erwartenden Korrekturen an den Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen wies auch der Oberbürgermeister der Stadt Solingen hin (LT-Stellungnahme 15/1057, S. 6). Der Kämmerer der Stadt Mülheim an der Ruhr trug für ein kommunales Aktionsbündnis vor, dass noch nicht in allen Städten die Eröffnungsbilanzen vorlägen (LT-Stellungnahme 15/1051, S. 3). Die Gutachter Prof. Dr. Junkernheinrich und Micosatt wandten sich in der Stellungnahme der FORA GmbH gegen die einseitige Verteilung der Finanzmittel nach den Haushaltsergebnissen 2009/2010. Sie gaben zu bedenken, einerseits stünden diese Ergebnisse derzeit noch nicht alle fest, andererseits seien die Ergebnisse von der tiefgreifenden Krise dieser Jahre geprägt und bildeten die strukturelle Gesamtsituation nicht sachgerecht ab, was im Ergebnis zu lokalen Ungleichbehandlungen führe (vgl. LT-Stellungnahme 15/1067, S. 2). In einem gemeinsamen Positionspapier beanstandeten die Gemeinden, die an

der ersten Stufe des Stärkungspaktgesetzes verpflichtend teilnehmen sollten, die bislang dem Gesetzentwurf zu Grunde liegenden Fehlbetragswerte entsprächen längst nicht mehr den aktuellen Realitäten. Sie wandten ein, "Unmögliches" könne im Rahmen der Haushaltssanierung nicht verlangt werden, und forderten, schnellstmöglich für klare Verhältnisse bei der Verteilung der Mittel zu sorgen (vgl. LT-Stellungnahme 15/1066, S. 2).

13 **5.** Am 1. Dezember 2011 gab der Vorsitzende des Haushalts- und Finanzausschusses in der Ausschusssitzung bekannt, der federführende Ausschuss für Kommunalpolitik wolle am folgenden Tag seine Beratungen abschließen. Ein Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zum Gesetzentwurf werde erwartet; dieser solle am nächsten Tag im federführenden Ausschuss vorgelegt werden (vgl. Ausschussprotokoll 15/347, S. 6). In der Ausschusssitzung am 2. Dezember 2011 lag als Tischvorlage unter anderem der angekündigte Änderungsantrag vom 29. November 2011 vor, der den Obleuten vorab zugegangen war, und zu dem eine Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 1. Dezember 2011 (LT-Stellungnahme 15/1119) in das Beratungsverfahren eingeführt worden war (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/352, S. 8).

14 In dem Änderungsantrag vom 29. November 2011 (LT-Drs. 15/3418, S. 29 ff.) war auf der ersten Stufe anstelle einer Mittelverteilung anhand von Jahresabschlüssen der Jahre 2009 und 2010 die Gewährung eines Grundbetrags je Einwohner in Höhe von 25,89 Euro und die Verteilung der restlichen Konsolidierungshilfen nach dem Anteil der jeweiligen Gemeinde an der strukturellen Lücke zuzüglich der Zinslast aus Liquiditätskrediten aller pflichtig teilnehmenden Gemeinden nach Maßgabe einer Anlage vorgesehen. Diese Anlage wies für jede Gemeinde ein strukturelles Defizit oder einen entsprechenden Überschuss aus. Zur Begründung hieß es, wegen der überwiegend noch fehlenden Jahresabschlüsse für 2009 und 2010 solle für die Verteilung eine rechnerisch ermittelte, konjunkturbereinigte, auf vergangenheitsbezogenen Daten der Jah-

resrechnungsstatistik beruhende Grundlage herangezogen werden. Eine solche Berechnung sei durch die FORA GmbH von den Professoren Dr. Junkernheinrich und Dr. Lenk in ihrem Gutachten für die Landesregierung durchgeführt worden. Im Juli 2011 sei das Gutachten aktualisiert worden durch eine von der FORA GmbH, Herrn Micosatt, vorgelegte Berechnung "Kommunale Haushaltskonsolidierung in Nordrhein-Westfalen – Ergänzende Modellrechnung 3a unter Berücksichtigung der Grundsicherungsanpassung 2012 bis 2014 –" (LT-Drs. 15/3418, S. 43; http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/staerkungspakt_konsolidierungshilfe3a.pdf).

- 15 In ihrer kurzfristig noch eingeholten ergänzenden Stellungnahme vom 1. Dezember 2011 führte die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände aus, im Grundsatz sei zu begrüßen, dass der Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP die vorgetragene Kritik an der Validität der Datengrundlagen aufgreife. Allerdings sei auch der neue Verteilungsmaßstab nicht frei von Kritik. Zu bedauern sei, dass der von einem breiten Konsens getragene Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände, auf das Finanzergebnis abzustellen, nicht umgesetzt worden sei.
- 16 **6.** Nach Bekanntwerden des Änderungsantrags der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP hatte die Beschwerdeführerin das Ministerium für Inneres und Kommunales mit Schreiben vom 30. November 2011 darüber informiert, dass sie die in der Anlage zum Stärkungspaktgesetz für sie aufgeführte strukturelle Lücke für nicht nachvollziehbar halte. Bei ihr sei zu Unrecht ein strukturelles Defizit verneint worden. Folglich sei auch die vorgenommene Verteilung der Konsolidierungshilfen fehlerhaft. Das Schreiben wurde durch den Landrat des Kreises Recklinghausen allerdings erst am 20. Dezember 2011, nach Verabschiedung des Gesetzes, an die Bezirksregierung weitergeleitet. Die Stadt Remscheid hatte am 30. November 2011 Informationen zur Berechnung der strukturellen Lücke erbeten und am

7. Dezember 2011 mitgeteilt, dass in den Jahren 2007 und 2008 von ihr erbrachte Sozialleistungen nicht berücksichtigt worden seien.

17 **7.** Zur zweiten Lesung im Plenum am 8. Dezember 2011 lagen unter anderem die Beschlussempfehlung und der Bericht des Ausschusses für Kommunalpolitik (LT-Drs. 15/3418) vor. In der Sitzung führten Oppositionssprecher an, dass die Stadt Dorsten in einem Schreiben vom Vortag an den Innenminister nachgewiesen habe, die Berechnungsgrundlage für die Verteilung von 80 % der Konsolidierungshilfe in den betroffenen Städten im Kreis Recklinghausen und darüber hinaus, vermutlich auch in Minden, sei fehlerhaft (vgl. LT-Plenarprotokoll 15/48, S. 4827, 4841). Ein Sprecher der SPD-Fraktion bezeichnete dies als spekulativ und signalisierte insoweit Evaluationsmöglichkeiten nach einer sicherlich stattfinden Überprüfung durch das Innenministerium (vgl. LT-Plenarprotokoll 15/48, S. 4830). Schließlich wurde der Gesetzentwurf in der Fassung der Ausschussempfehlung in namentlicher Abstimmung angenommen. Das Stärkungspaktgesetz wurde sodann am 16. Dezember 2011 verkündet (GV. NRW. S. 661) und trat nach seinem § 13 rückwirkend zum 1. Dezember 2011 in Kraft.

18 **8.** Mit Bescheid der Bezirksregierung Münster vom 16. Dezember 2011 wurde die pflichtige Teilnahme der Beschwerdeführerin nach § 3 Stärkungspaktgesetz festgestellt und ihr eine Konsolidierungshilfe in Höhe von 784.777,68 Euro zugeteilt. Hiergegen hat die Beschwerdeführerin vor dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen Klage erhoben. Eine Zuweisung in derselben Größenordnung erhielt sie für das Jahr 2012.

19 **9.** Am 4. Dezember 2012 stellte die Landesregierung die Ergebnisse des vom Landesbetrieb IT.NRW durchgeführten Korrekturverfahrens öffentlich vor. Danach hatten die verwendeten statistischen Daten die Realität in einem erheblichen Umfang nicht wiedergegeben. Die in den Jahren 2004 bis 2008 auf kommunaler Ebene erfolgte Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik

hatte sich massiv auf die Qualität der Daten in der Jahresrechnungsstatistik ausgewirkt. Dementsprechend waren zahlreiche Korrekturen statistischer Daten erforderlich. Bei einer Neuberechnung auf korrigierter Datenbasis ergaben sich weitreichende Veränderungen bei der jeweiligen Höhe der Hilfsmittel gegenüber der Anlage zum Stärkungspaktgesetz. Bei 25 von 34 pflichtig teilnehmenden Gemeinden bedurfte es nach Neuberechnung der strukturellen Lücke einer Korrektur der Konsolidierungshilfe um mehr als 10 %. Im Durchschnitt aller pflichtig teilnehmenden Gemeinden kam es zu einem Korrekturbedarf um etwa 25 %. Der Beschwerdeführerin hätten danach im Jahr 2012 neben der gesetzlichen Konsolidierungshilfe von 784.777,68 Euro weitere Mittel in Höhe von zusätzlich 2.891.989,66 Euro zugestanden, was eine Veränderung um 368,51 % bedeutete (vgl. LT-Vorlagen 16/432, 16/506 und 16/719).

20 **10.** Auf Grund der korrigierten Berechnungen legte die Landesregierung am 25. April 2013 einen Gesetzentwurf zur Änderung der Anlage des Stärkungspaktgesetzes vor. Danach waren die festgestellten Mängel so gravierend, dass auch unter Berücksichtigung der Vorgabe, der Mittelverteilung einen generalisierenden Maßstab zu Grunde zu legen, ein ausreichender Bezug zur Haushaltssituation der einzelnen Gemeinde nicht mehr bestand. Die Änderungen sollten erst ab dem Jahr 2013 wirksam werden, während vor Inkrafttreten der Änderungen getroffene Entscheidungen und erfolgte Auszahlungen von der Gesetzesänderung unberührt bleiben sollten (vgl. LT-Drs. 16/2722). In der Ausschussanhörung wiesen Vertreter der Gemeinden und kommunalen Spitzenverbände darauf hin, für die Fehlerhaftigkeit der Statistiken seien nicht allein die Gemeinden verantwortlich. Kommunale Daten seien vom Landesbetrieb IT.NRW bearbeitet worden, ohne dass die Kommunen die Vorgehensweise hätten nachvollziehen können (LT-Ausschussprotokoll 16/302, S. 3 ff., S. 6 f.). Die Neufassung der Anlage zum Stärkungspaktgesetz trat nach der Verkündung des Gesetzes zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 489) am 27. Juli 2013 in Kraft. Anschließend er-

folgte die Berechnung der einzelgemeindlichen Konsolidierungshilfe ab dem Haushaltsjahr 2013 auf dieser korrigierten Grundlage.

II.

21 1. Am 12. Dezember 2012 hat die Beschwerdeführerin die kommunale Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie beantragt festzustellen,

dass §§ 1, 2, 3, 5, 6 und 10 Stärkungspaktgesetz mit dem Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV NRW) unvereinbar und nichtig sind.

22 a) Sie macht im Wesentlichen geltend, die Konsolidierungshilfen seien auf Grund falscher Ermittlungen gemäß der für die Jahre 2011 und 2012 nicht geänderten Anlage zum Stärkungspaktgesetz fehlerhaft verteilt worden; gegen die Verteilung der Mittel gemäß der geänderten Anlage ab den Jahren 2013 wende sie sich nicht. Sie habe bereits mit Schreiben vom 30. November 2011 darauf hingewiesen, dass die dem Gesetz zu Grunde liegenden Grundlagendaten einer Korrektur bedürften. Auf nicht hinreichend aussagekräftige Daten dürfe der Gesetzgeber nur so lange zurückgreifen, wie geeigneteres Material (noch) nicht verfügbar sei. Auch auf amtliche Daten dürfe sich der Gesetzgeber nur dann stützen, wenn er von ihrer weitgehenden Richtigkeit ausgehen könne und wenn er überhaupt gezwungen sei, bestimmte Daten zu verwenden. Nach der von den kommunalen Spitzenverbänden und einzelnen Kommunen angebrachten Kritik hätte der Gesetzgeber seine Gesetzesgrundlagen jedoch in Frage stellen müssen. Das gelte umso mehr, weil die Berechnungsgrundlagen bereits nach Veröffentlichung des Gutachtens im März 2011, als sie noch nicht als gesetzlicher Verteilungsmaßstab in der Diskussion gestanden hätten, schon von einzelnen Gemeinden bezweifelt worden seien. Da die Bemessung der strukturellen Lücken unmittelbarer Bestandteil des Gesetzes geworden sei, unterliege der Gesetzgeber bezogen auf die Validität der Daten

besonderen Sorgfaltsanforderungen. Die von einzelnen Kommunen erhobenen Einwände hätten jedenfalls Zweifel an der Richtigkeit der Daten begründet, die nicht mit Sicherheit als unberechtigt hätten zurückgewiesen werden können.

23 Anlass zur Überprüfung der Daten habe es auch deshalb gegeben, weil die Berechnungen bei der Beschwerdeführerin trotz ihrer desolaten Haushaltssituation einen Überschuss statt eines strukturellen Defizits ergeben hätten. Ihr Haushalt habe im Jahr 2004 ein Defizit von 6.778.000 Euro, im Jahr 2005 von 7.518.000 Euro, im Jahr 2006 von 8.792.000 Euro und im Jahr 2007 von 9.631.000 Euro aufgewiesen. Während nach der ersten Modellrechnung noch ein durchschnittlicher struktureller Überschuss von 4.231.000 Euro ausgewiesen worden sei, hätten erst die Neuberechnungen (unter Berücksichtigung der Zinslast aus Liquiditätskrediten) einen durchschnittlichen Jahresfehlbetrag in Höhe von 9.843.380 Euro ergeben. Eine derartige Diskrepanz um 14 Millionen Euro hätte im Gesetzgebungsverfahren auffallen müssen. Bereits wegen der Ermittlung eines strukturellen Überschusses für zwei der 34 pflichtig am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden hätte sich die Fehlerhaftigkeit der Daten aufdrängen müssen. Jedenfalls hätten dem Gutachter massive Zweifel an ihrer Richtigkeit aufkommen müssen. Auch bei der strukturellen Lücke für die Gesamtheit aller 34 pflichtig teilnehmenden Gemeinden seien die gesetzlich festgelegten Berechnungsgrundlagen grob fehlerhaft. Nach der Neuberechnung betrage das strukturelle Defizit insgesamt 939.438.418 Euro, während es im Gesetz mit 772.032.542 Euro bemessen worden sei.

24 Die allseits bekannten Anlaufschwierigkeiten und Ungenauigkeiten mit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) hätten zwangsläufig zu entsprechenden Verwerfungen in der Finanzstatistik geführt. Die Gemeinden hätten zu unterschiedlichen Zeitpunkten zwischen 2006 und 2009 begonnen, finanzstatistische Daten nach dem neuen Rechnungswesen zu melden. Zahlreiche Kommunen einschließlich der Beschwerdeführerin

selbst hätten zudem bereits im Rahmen der jährlichen Meldungen der Datengrundlagen an IT.NRW deutlich gemacht, dass es sich um vorläufige Zahlen handele, die insbesondere angesichts der vorwiegend in den Jahren 2007 und 2008 erfolgten NKF-Umstellung keine valide Datengrundlage darstellen könnten, weil teilweise noch keine Jahresabschlüsse vorlägen. Die bei IT.NRW vorhandenen Kenntnisse über Ungenauigkeiten der Datenerhebung seien der Landesregierung und dem Gesetzgeber zuzurechnen. Sie könnten sich auch nicht darauf berufen, dass eine Überprüfung aus zeitlichen Gründen nicht möglich gewesen sei. Die Landesregierung habe nach fruchtlosem Ablauf der Fristen zur Vorlage der Jahresabschlüsse fast sieben bzw. zehn Monate gewartet, um danach im laufenden Gesetzgebungsverfahren übereilt nach einem neuen Verteilungsschlüssel zu greifen.

25 **b)** Auf Grund sachlich nicht vertretbarer falscher Datenanwendung sei die Beschwerdeführerin gegenüber anderen pflichtig teilnehmenden Gemeinden des Stärkungspaktgesetzes benachteiligt worden. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot sei verletzt, weil die Regelung zu willkürlichen, mit dem Regelungszweck unvereinbaren Ergebnissen führe. Die Beschwerdeführerin wende sich nicht grundsätzlich dagegen, dass die Einwohnerzahl und die jeweilige strukturelle Lücke für die Bemessung der Konsolidierungshilfen herangezogen worden seien. Es gehe auch nicht darum, dass sich Verteilungsgrundsätze im Nachhinein als falsch herausgestellt hätten. Vielmehr sei das Gesetz schon verfassungswidrig zustande gekommen, weil von vornherein falsche Daten zu Grunde gelegt worden seien. Da hierbei zutreffend in der Vergangenheit liegende Daten hätten verwendet werden sollen, hätten keine Einschätzungen und Prognosen angestellt, sondern es hätte lediglich vorhandenes Zahlenmaterial ausgewählt und auf seine Richtigkeit geprüft werden müssen. Ein Einschätzungs- und Prognosespielraum des Landesgesetzgebers habe deshalb nicht bestanden. Allenfalls weiterführend rüge die Beschwerdeführerin eine nicht rechtzeitige Anpassung des Stärkungspaktgesetzes sowie die nicht erfolgte rückwirkende Änderung.

26 **c)** Die tatsächliche Beschwer der Beschwerdeführerin ergebe sich gerade auch daraus, dass der Landesgesetzgeber die Datengrundlage zum Gesetzesinhalt erhoben habe, obwohl er hierzu nicht verpflichtet gewesen sei. Er hätte sich – angesichts der unsicheren Datengrundlage – vielmehr darauf beschränken können, nur die Verteilungsregelungen gesetzlich zu verankern und die Eckvorgaben bezüglich der Datengrundlage im Gesetz zu definieren. Die konkrete Berechnung der strukturellen Lücke der einzelnen Gemeinde und der daraus folgenden Zuweisung wäre dann der klassischen Aufgabenteilung folgend Sache der Verwaltung gewesen. Jedenfalls sei der Gesetzgeber zu einer rückwirkenden Anpassung verpflichtet gewesen, zu der es auch dann gekommen wäre, wenn die Berechnungen im Einzelfall durch die Verwaltung vorgenommen worden wären. Dieser Pflicht könne sich der Gesetzgeber nicht dadurch entziehen, dass er einer offensichtlich überprüfungsbedürftigen Datengrundlage Gesetzeskraft verleihe. Auf Grund der schon bei Verabschiedung des Stärkungspaktgesetzes, spätestens aber Anfang 2012 aufgetretenen Zweifel an der richtigen Mittelverteilung wäre es möglich gewesen, schon die Zuweisungsbescheide des Jahres 2011, spätestens aber jede des Jahres 2012 mit einem Änderungsvorbehalt zu versehen oder die Mittel nur vorläufig zur Verfügung zu stellen.

27 **2.** Die Landesregierung tritt der Verfassungsbeschwerde entgegen. Sie trägt im Wesentlichen vor:

28 **a)** Die angegriffene gesetzliche Verteilungsregelung sei mittlerweile durch neue Werte ersetzt worden und könne nicht mehr zulässiger Gegenstand einer Kommunalverfassungsbeschwerde sein. Eigentlicher Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sei die unzureichende Nachbesserung des Gesetzes, weil sie den behaupteten Verstoß nicht rückwirkend behoben habe. Bei unterstellter Zulässigkeit sei die Verfassungsbeschwerde allerdings unbegründet.

- 29 **b)** Das Stärkungspaktgesetz sei in seiner Ursprungsfassung verfassungsgemäß gewesen. Die Mittelverteilung habe nach den dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Informationen auf einer vertretbaren gesetzgeberischen Differenzierung zwischen den einzelnen Kommunen beruht. Die Korrektur des Verteilungsschlüssels kurz vor der abschließenden Beschlussfassung über das Gesetz habe den besonderen Sorgfaltsanforderungen entsprochen, die an die Aufnahme von Berechnungsgrundlagen in ein Gesetz zu stellen seien. Ihr habe eine umfangreiche gutachtliche Berechnung zu Grunde gelegen. Das Gutachten stütze sich auf finanzstatistische Mikrodaten der kommunalen Kasernenstatistik, der kommunalen Rechnungsergebnisse und der jährlichen Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG –. Die entsprechenden Daten seien den Gutachtern von IT.NRW bereitgestellt worden. Im Juli 2011 seien die gutachtlichen Berechnungen fortgeschrieben und lediglich bezogen auf die Zinslast für Liquiditätskredite aktualisiert worden. Der Gesetzgeber habe zur Festlegung der Datengrundlage für die Verteilung der Konsolidierungshilfen einen erheblichen Aufwand betrieben, um eine möglichst tragfähige Datengrundlage zu wählen.
- 30 Nachdem am 24. Oktober 2011 mitgeteilt worden sei, dass zahlreiche Jahresabschlüsse für die Jahre 2009 und 2010 nicht rechtzeitig vorliegen würden, hätte kurzfristig ein anderes Berechnungskriterium gefunden werden müssen. Erst diese Mitteilung habe die nicht zu erwartende Dimension der Unvollständigkeit der Jahresabschlüsse deutlich gemacht. Sofortiges Handeln habe der Gesetzgeber für geboten gehalten, weil die im Jahr 2011 zur Verfügung stehenden 350 Millionen Euro für die pflichtig teilnehmenden Gemeinden nicht mehr hätten ausgezahlt werden können und verfallen wären, wenn der Gesetzesbeschluss nicht mehr im Jahre 2011 gefasst worden wäre. Der umgehende Handlungsbedarf für eine Auszahlung der Mittel noch im laufenden Jahr habe sich auch aus dem Gutachten der Professoren Dr. Junkernheinrich und

Dr. Lenk ergeben. In dieser Situation hätten dem Landesgesetzgeber keine geeigneteren oder aktuelleren Datengrundlagen als die verwendeten vergangenheitsbezogenen Zahlen der amtlichen Statistiken zur Verfügung gestanden. Die Gründe, weshalb die Zahlen zur strukturellen Lücke unmittelbar in das Stärkungspaktgesetz übernommen worden seien, ergäben sich zwar nicht ausdrücklich aus der Begründung des Änderungsantrags. Allerdings könne davon ausgegangen werden, dass den Gemeinden eine stabile Rechtsgrundlage und Planungssicherheit in Bezug auf die Höhe der Konsolidierungshilfe hätten garantiert werden sollen.

- 31 Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin habe der Gesetzgeber zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses keine Kenntnis von der Fehlerhaftigkeit der der Berechnung zu Grunde liegenden amtlichen Statistik gehabt. Obwohl eine Reihe von Einwendungen einzelner betroffener Kommunen vorgelegen habe, seien diese in ihrer Aussagekraft zu unsubstanziert gewesen, um ein Aufschieben des Gesetzes zu rechtfertigen. Insbesondere sei nicht erkennbar gewesen, ob die Kritik an den Rechenergebnissen auf die Systematik des Gutachtens zurückzuführen sei oder ob die zu Grunde liegenden Zahlen infrage gestellt würden. Die Überprüfung der Einwendungen sei bis zum Gesetzesbeschluss nicht möglich gewesen. Sie habe anschließend erhebliche Schwierigkeiten bereitet und entsprechend viel Zeit in Anspruch genommen. Probleme hätten nicht nur die Umstellung zur Doppik, sondern vor allem auch die eigenverantwortliche Datenerhebung auf kommunaler Ebene bereitet. Die Überprüfung bei einzelnen Gemeinden sei nicht ausreichend gewesen, weil jede Veränderung der strukturellen Lücke bei einer Gemeinde eine insgesamt veränderte Verteilung der Konsolidierungshilfe nach sich ziehe. In der Plenardebatte am 8. Dezember 2011 seien die gemeindlichen Einwendungen aufgegriffen worden. Letztlich habe der Landtag die bewusste Entscheidung getroffen, etwaige erforderliche Korrekturen einer zeitnahen Evaluation zu überantworten. Im Korrekturverfahren habe sich ergeben, dass die Ursachen für die ursprünglich fehlerhafte Festsetzung bei der Beschwerdeführerin ganz

überwiegend in ihren fehlerhaften Meldungen selbst und nur zu einem geringen Teil in fehlerhaften Meldungen des Kreises Recklinghausen gelegen hätten.

- 32 **c)** Die inzwischen festgestellte Korrekturbedürftigkeit der dem ursprünglichen Stärkungspaktgesetz zu Grunde gelegten statistischen Daten führe nicht zu seiner Verfassungswidrigkeit. In komplexen Situationen wie dem Versuch, die finanzielle Situation der Gemeinden zu verbessern, stehe dem Gesetzgeber ein Spielraum bei der Beurteilung von Tatsachen sowie eine Einschätzungsprärogative bezüglich der Auswirkungen gesetzlicher Maßnahmen zu. Er könne sich immer nur an dem für ihn aktuellen Stand der Erkenntnisse orientieren. Obwohl dem Gesetzgeber bekannt gewesen sei, dass auch die amtliche Finanzstatistik mit Unsicherheiten behaftet sein könnte, die sich aus der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf die Doppik ergäben, sei das Ausmaß der Problemlage seinerzeit objektiv nicht erkennbar und nicht kurzfristig verifizierbar gewesen. Insgesamt habe der Gesetzgeber die Statistik als zuverlässig betrachtet und keinen Anlass zur Überprüfung der Datensätze einzelner Gemeinden gehabt. Zumindest seien verlässlichere Daten nicht verfügbar gewesen. Sie hätten sich auch nicht als offensichtlich widersprüchlich dargestellt. Eine Widersprüchlichkeit ergebe sich nicht daraus, dass bei einer zur Teilnahme am Stärkungspakt verpflichteten Gemeinde nach der kameralistisch erstellten Statistik der Jahre 2004 bis 2008 keine strukturelle Lücke festgestellt worden sei. Denn für die Teilnahmepflicht sei mit dem Haushalt 2010 ein späterer Zeitpunkt maßgeblich gewesen. Gemessen daran sei die gesetzgeberische Einschätzung vertretbar gewesen, das Gesetz auf dieser Grundlage zu verabschieden, weil angesichts der dramatischen Finanzlage der Gemeinden unverzügliches Handeln für erforderlich gehalten worden sei.
- 33 **d)** Verfassungsrechtlich sei der Gesetzgeber nur zur Nachbesserung eines auf fehlerhafter Datengrundlage erlassenen Gesetzes für die Zukunft verpflichtet. Dieser Pflicht sei er durch das Korrekturverfahren und die Änderung

des Anhangs zum Stärkungspaktgesetz nachgekommen. Ohne eine genauere Sachverhaltsanalyse und eine umfassende Kenntnis des Änderungsbedarfs wäre es geradezu unverantwortlich gewesen, vorläufige Gesetzesänderungen vorzunehmen und die Sicherheit der planenden Gemeinden in Frage zu stellen, die ihnen zugewiesenen Gelder behalten zu dürfen. Eine Nachbesserung auch für die Vergangenheit sei nicht geboten gewesen. Mit einer rückwirkenden Kompensation wäre eine Änderung des Gesetzeszweckes verbunden gewesen. Das Gesetz verfolge allein den Zweck, den in der Zukunft zu erreichenden kommunalen Haushaltsausgleich zu erleichtern, nicht aber nachträgliche kompensatorische Zahlungen für abgelaufene Haushaltsjahre vorzunehmen. Da eine Neuregelung für die Vergangenheit finanzielle Mittel in großer Höhe erfordert hätte, wären diese im Übrigen nicht ohne gravierende Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landes aufzubringen gewesen. Weitere Mittel für die Vergangenheit könne das Land wegen seiner angespannten Haushaltslage nicht zur Verfügung stellen. Auch eine rückwirkende Korrektur, die bei einzelnen Gemeinden mit einer Rückforderung oder künftigen Verrechnung zu viel gezahlter Mittel verbunden gewesen wäre, wäre mit erheblichen tatsächlichen Schwierigkeiten verbunden gewesen. Die in den Jahren 2011 und 2012 empfangenen Mittel seien bereits verplant und verbraucht worden.

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

B.

35 Die Verfassungsbeschwerde richtet sich nach dem von der Beschwerdeführerin in ihren Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung klargestellten Rechtsschutzziel ungeachtet des weiter gefassten Antrags nur gegen die Anlage zum Stärkungspaktgesetz vom 9. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 662) in der bis zum Inkrafttreten des Änderungsgesetzes vom 16. Juli 2013 (GV.

NRW. S. 489) geltenden Fassung. Die Beschwerdeführerin rügt ausschließlich die falsche Berechnung der strukturellen Lücke in der ursprünglichen und für die Jahre 2011 und 2012 weiterhin geltenden Anlage zum Stärkungspaktgesetz, die gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 Stärkungspaktgesetz maßgeblich ist für die Höhe des über den einwohnerbezogenen Anteil der Konsolidierungshilfe hinausgehenden Anteils der pflichtig teilnehmenden Gemeinden. Eine darüber hinausgehende Beschwer durch die im Antrag genannten §§ 1, 2, 3, 5, 6 und 10 Stärkungspaktgesetz macht sie nicht geltend. Mit diesem Inhalt ist die Verfassungsbeschwerde zwar zulässig (I.), aber unbegründet (II.).

I.

36 1. Die Verfassungsbeschwerde ist gemäß Art. 75 Nr. 4 der Landesverfassung (LV NRW), § 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG NRW) statthaft, weil sich die Beschwerdeführerin gegen landesrechtliche Gesetzesvorschriften wendet, die sie für unvereinbar mit Art. 78 Abs. 1, Art. 79 Satz 2 LV NRW hält.

37 2. Die Beschwerdeführerin ist beschwerdebefugt. Sie macht geltend, durch die angegriffenen Regelungen, auf denen die beanstandete Mittelverteilung beruht, in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 LV NRW verletzt zu sein. Eine Verletzung des von diesem Recht umfassten interkommunalen Gleichbehandlungsgebots, auf das sich die Kommunen gegenüber dem Staat berufen können (vgl. VerfGH NRW, OVGE 53, 264, 270 = juris, Rn. 32, m. w. N.; BVerfG, Urteil vom 7. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, DVBl. 2014, 1534 = juris, Rn. 107 und 109), erscheint nach dem Beschwerdevorbringen möglich. Für die Beschwerdeführerin ist die Teilnahme an der Konsolidierungshilfe gemäß § 3 Stärkungspaktgesetz seit dem Jahr 2011 verpflichtend. Sie rügt, dass Konsolidierungshilfen auf Grund unvertretbar falscher Daten für die Jahre 2011 und 2012 auf die betroffenen Kommunen verteilt worden seien; auf Grund des Rechenfehlers, der bei vielen Gemeinden zur falschen Be-

zifferung der strukturellen Lücke geführt habe, seien ihr in diesen Jahren Mittel in Höhe von insgesamt 5.783.979,32 Euro vorenthalten worden. Die Beschwerdebefugnis ist nicht dadurch entfallen, dass die angegriffene Verteilungsregelung mit Wirkung ab 2013 ersetzt worden ist und die Beschwerdeführerin für die Folgezeit nicht mehr beschwert. Da die Ersetzung nicht mit Rückwirkung vorgenommen worden ist, ist die ursprüngliche Gesetzesfassung weiterhin Rechtsgrundlage für die 2011 und 2012 geleisteten Zahlungen. Insofern ist die von der Beschwerdeführerin gerügte Verteilungsregelung für diesen Zeitraum unverändert geblieben. Die angegriffenen Regelungen in Verbindung mit der ursprünglichen Anlage bilden weiterhin die Grundlage der Festsetzungen der Stärkungspaktmittel für die Jahre 2011 und 2012, die noch nicht bestandskräftig geworden sind. Über die hiergegen erhobenen verwaltungsgerichtlichen Klagen der Beschwerdeführerin ist – soweit ersichtlich – noch nicht entschieden.

38 **3.** Die am 12. Dezember 2012 eingegangene Verfassungsbeschwerde ist rechtzeitig vor Ablauf der Jahresfrist des § 52 Abs. 2 VerfGHG erhoben worden. Treten die zur Überprüfung gestellten Rechtsvorschriften rückwirkend in Kraft, beginnt die Jahresfrist nicht schon mit ihrem Inkrafttreten, sondern erst mit dem Zeitpunkt der Verkündung (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 11. Dezember 2007 – VerfGH 10/06 –, OVGE 51, 272 <insoweit nicht abgedruckt> = juris, Rn. 41, m. w. N.). Das Stärkungspaktgesetz ist zwar rückwirkend zum 1. Dezember 2011 in Kraft gesetzt, aber erst am 16. Dezember 2011 verkündet worden. Unschädlich ist, dass die Verfassungsbeschwerde zunächst nur fristwährend erhoben und erst nach Ablauf der Jahresfrist begründet worden ist. Eine gesetzliche Begründungsfrist sieht das Gesetz – anders als § 93 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG – nicht vor.

II.

39 Die Anlage zum Stärkungspaktgesetz in der bis zum Inkrafttreten des Änderungsgesetzes vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 489) geltenden Fassung ist mit dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot, das in Einklang mit Art. 28 Abs. 1 und 2 GG aus dem Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78 LV NRW i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz folgt (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 253; OVGE 43, 252, 254), vereinbar.

40 1. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot gebietet, einzelne Gemeinden oder Gemeindeverbände nicht sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Der Gesetzgeber hat es insbesondere auch dann zu beachten, wenn er eine Verteilungssituation schafft und dadurch den Gemeinden zumindest eine Chance auf ein normativ verknapptes Gut eröffnet (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. Oktober 2014 – 2 BvR 164/11 –, DVBl. 2014, 1534 = juris, Rn. 106 und 108). Das Gebot ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, Begünstigungen und Vorteile nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Maßstäben auf die einzelnen Kommunen zu verteilen. Die Modalitäten des Verteilungssystems dürfen nicht zu willkürlichen oder greifbar unrichtigen Ergebnissen führen. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu prüfen, ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Verfassungsgerichtshof aber daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind. Die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe dürfen nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden. Der Umfang der jeweiligen Zuweisungen darf auch nicht zu sachlich ungerechtfertigten Vor- oder Nachteilen bei anderen Zuweisungsempfängern führen. Ob die Ausgestaltung des Verteilungssystems für die Zuweisung von Finanzmitteln gemessen am

interkommunalen Gleichbehandlungsgebot sachlich gerechtfertigt ist, beurteilt sich auch danach, ob sich die gesetzgeberische Entscheidung an einer auf objektivierbare Daten gründenden Lageanalyse ausrichtet (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 –, juris, Rn. 45 ff. und 48; OVGE 53, 264, 270 = juris, Rn. 32, m. w. N.; OVGE 51, 272, 283 f. = juris, Rn. 62, m. w. N., und 64; OVGE 47, 249, 253 f. und 264 f. = juris, Rn. 61, 63, m. w. N., und 99; OVGE 43, 252, 254 f. und 258 = juris, Rn. 32 und 45; BVerfG, Urteil vom 7. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, DVBl. 2014, 1534 = juris, Rn. 106 und 108 f., m. w. N.).

41 Bei der Bewältigung von Massenerscheinungen muss sich der Gesetzgeber nicht um die vollständige Gleichbehandlung aller denkbaren Einzelfälle bemühen, sondern darf auf Grund des Gesamtbildes, das sich aus den ihm vorliegenden Erkenntnissen und Erfahrungen ergibt, innerhalb gewisser Grenzen generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen (vgl. BVerfGE 89, 15 = juris, Rn. 36). So ist es etwa im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zulässig, sachlich vertretbare Verteilungsmaßstäbe nicht an der einzelnen Gemeinde, sondern generalisierend und pauschalierend an der Gesamtheit der Gemeinden auszurichten (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 –, juris, Rn. 49). Auch soweit die Auswirkungen einer Regelung kaum oder nur mit großen Unsicherheiten vorhersehbar sind, ist dem Gesetzgeber ein nur eingeschränkt überprüfbarer Prognose- oder Einschätzungsspielraum zuzugestehen. Einschätzungen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung kann der Verfassungsgerichtshof nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind (vgl. OVGE 54, 255 = juris, Rn. 64).

42 2. Nach diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben verstößt die beanstandete Anlage des Stärkungspaktgesetzes in der Fassung bis zum Inkrafttreten des Änderungsgesetzes vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 489) nicht gegen das

interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Zwar liegt eine objektive Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin gegenüber anderen Kommunen mit strukturellem Haushaltsdefizit vor (dazu a). Diese ist jedoch dadurch gerechtfertigt, dass der Gesetzgeber seine Annahmen in vertretbarer Weise auf statistische Daten gestützt hat, welche von der Beschwerdeführerin mitgeteilt worden waren (dazu b).

43 **a)** Der Landesgesetzgeber hat die zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung zu gewährende Hilfe unter anderem an den Verteilungsindikator einer „strukturellen Lücke“ geknüpft. Die beanstandete Anlage zum Stärkungspaktgesetz weist für jede einzelne Stadt oder Gemeinde einen konkreten Wert für ein strukturelles Defizit oder einen entsprechenden Überschuss aus, der für die Jahre 2011 und 2012 nach wie vor Grundlage für die Verteilung der Konsolidierungshilfe ist. Diese Werte sind jedoch auf der Grundlage statistischer Daten errechnet worden, die sich im Nachhinein in erheblichem Umfang als fehlerhaft erwiesen haben. Auf Grundlage der verwendeten statistischen Daten konnte die seinerzeit tatsächlich bestehende Finanzlage jedenfalls der Beschwerdeführerin nicht dargestellt werden. Damit konnte das gesetzgeberisch vorgesehene Ziel, Gemeinden mit strukturellem Haushaltsdefizit durch eine Konsolidierungshilfe aus dem Landeshaushalt zu stärken, für die Beschwerdeführerin in den Jahren 2011 und 2012 nicht vollständig erreicht werden. Darin liegt eine objektive Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin gegenüber anderen Kommunen, denen eine Konsolidierungshilfe in Abhängigkeit vom vorhandenen strukturellen Haushaltsdefizit gewährt wurde.

44 **b)** Die im Ergebnis unrichtige, weil nicht mit dem tatsächlich vorhandenen Haushaltsdefizit korrespondierende Mittelverteilung ist jedoch dadurch sachlich gerechtfertigt, dass realitätsgerechte Rechenwerte für die strukturellen Haushaltslücken der Gemeinden wegen fehlerhafter statistischer Daten im Gesetzgebungsverfahren noch nicht verfügbar waren, der Gesetzgeber sich auf finanzwissenschaftlichen Sachverstand stützen konnte und dringender

Handlungsbedarf gegeben war. Ursprünglich war geplant, das strukturelle Haushaltsdefizit der einzelnen Städte und Gemeinden anhand der kommunalen Ergebnisrechnungen der Jahre 2009 und 2010 zu ermitteln. Eine Abfrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales hatte jedoch ergeben, dass nur sechs der 34 für die Teilnahme vorgesehenen Gemeinden einen vom Rat festgestellten Jahresabschluss für 2009 hatten und nur eine Gemeinde über einen Jahresabschluss für 2010 verfügte (vgl. LT-Drs. 15/3418, S. 43). Auf der Grundlage eines derart begrenzten Bestandes an Jahresabschlüssen war es nicht möglich, einen Verteilungsmaßstab für die beabsichtigten Zuwendungen zu finden. Deshalb kam ein Rückgriff auf festgestellte Jahresabschlüsse nicht in Betracht. Kurzfristig verfügbar für alle Gemeinden waren die im Sommer 2011 aktualisierten gutachtlichen Berechnungen zum Umfang der gemeindlichen strukturellen Lücken, die auf Daten für die Jahre 2004 bis 2007/08 aus der Rechnungs- und Kassenstatistik beruhten.

45 Mit der Ableitung des Datenmaterials insbesondere aus der Jahresrechnungsstatistik hat der Landesgesetzgeber eine Methode gewählt, die auch durch die beauftragten Gutachter als grundsätzlich geeignet bezeichnet worden war (vgl. Junkernheinrich/Lenk, S. 118, LT-Vorlage 15/448). Mit den Daten aus der Statistik, die von den Kommunen in Erfüllung ihrer gesetzlichen Auskunftspflichten nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG – mitgeteilt worden waren, und die bisher nicht als fehleranfällig galten (vgl. VerfGH NRW, OVG 53, 264, 274 = juris Rn. 46), lag nach Auffassung der Gutachter Junkernheinrich/Lenk eine "valide Datengrundlage" vor (vgl. Junkernheinrich/Lenk, S. 156, LT-Vorlage 15/448). Lediglich in einer Fußnote war darauf hingewiesen worden, dass allerdings auf Grund der Umstellung des kommunalen Haushaltsrechts vom kameralen auf das doppische Rechnungswesen ab dem Jahr 2005 für die Jahre 2005 bis 2008 mit temporären Unstimmigkeiten in der Finanzstatistik zu rechnen sei. Zwar hat auch der weitere Gutachter Micosatt darauf hingewiesen, dass die Wirkungen der Umstellung auf das doppische Haushaltswesen nicht eingeschätzt werden könnten.

Beispielsweise sei nicht absehbar, inwieweit Pensionslasten als gegenüber der kameralen Haushaltsrechnung „neue“ Belastungen die Defizite in die Höhe treiben oder aber die Abschreibungen über den angesetzten Sachinvestitionen liegen (S. 8 f. des ergänzenden Gutachtens der FORA GmbH von Juli 2011). Diese Einschränkung betraf jedoch die inhaltliche Aussagekraft der vorliegenden Statistikdaten und nicht deren Validität.

46 Auf minder aussagekräftige Daten darf der Gesetzgeber so lange zurückgreifen, wie geeigneteres Material (noch) nicht verfügbar ist (vgl. VerfGH NRW, OVGE 53, 264, 270 = juris, Rn. 33, m. w. N.). Hier waren keine besseren als die statistischen Haushaltsdaten verfügbar. Der Gesetzgeber hat einen zulässigen Verteilungsmaßstab gewählt. Er hat in vertretbarer Weise an seiner ursprünglichen Absicht festgehalten, maßgeblich auf vergangenheitsbezogene Daten und damit auf ein rechnerisches Abbild der Haushaltssituation der einzelnen Gemeinden abzustellen.

47 Gewisse verbleibende Unsicherheiten durfte der Landesgesetzgeber dabei auch hinsichtlich des verwendeten statistischen Datenmaterials in Kauf nehmen. Angesichts der Not vieler Gemeinden im Lande war die Haushaltskonsolidierung besonders eilbedürftig (vgl. Zusammenfassung des Gutachtens Junkernheinrich/Lenk, LT-Vorlage 15/448, S. 3). Bereits im Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 26. Oktober 2010 (LT-Drs. 15/435, S. 2), den der Landtag am 29. Oktober 2010 mit großer Mehrheit angenommen hat (LT-Plenarprotokoll 15/12, S. 893), ist festgestellt, dass viele Städte und Gemeinden sich bereits in der „Vergeblichkeitsfalle“ fühlten, also in einer Lage, in der sich schon eine Schuldenspirale in Gang gesetzt hatte, bei der ein Haushaltsausgleich aus eigener Kraft trotz maximal möglicher Konsolidierungsanstrengungen auf absehbare Zeit nicht mehr gelang. In der gegebenen Situation wurde ein entschlossenes, zielgerichtetes und rasches Handeln aller politisch Verantwortlichen für notwendig gehalten und eine deutlich merkbare Entlastung der auf Liquiditätskredite besonders

angewiesenen Kommunen ausdrücklich spätestens ab 2011 gefordert (LT-Drs. 15/435, S. 3). Schnelles Handeln war – wie die Landesregierung in der mündlichen Verhandlung plausibel erläutert hat – besonders deshalb notwendig, weil die Kreditwürdigkeit notleidender Kommunen in Frage gestellt war und deshalb befürchtet wurde, diese könnten auf dem Finanzmarkt künftig keine Kreditmittel mehr erlangen oder nur noch solche mit erheblichem Risikozinsaufschlag. Diese Dramatik hatte bereits der Minister für Inneres und Kommunales in der Plenarsitzung des Landtags vom 29. Oktober 2010 vor Augen geführt, als er aus einem Aufsatz der Deutschen Bank zitierte, worin das Szenario eines drohenden Bankrotts einzelner Städte entworfen, die Bonität von Kommunen in Frage gestellt und in diesem Zusammenhang bereits mit Unsicherheiten einer dauerhaft gleichen Zinsbelastung für alle Kommunen spekuliert worden war. Wenn bereits die Deutsche Bank den Weg der Insolvenz einer Kommune erwäge, müsse das Parlament dafür sorgen, dass die Gemeinden nicht zum Objekt von Spekulanten würden (LT-Plenarprotokoll 15/12, S. 892). In ihrem Gutachten warnten auch die Professoren Dr. Junkernheinrich und Dr. Lenk vor einem Dominoeffekt, wenn Zahlungsunfähigkeiten einzelner Kommunen eine Neubewertung des gesamten öffentlichen Bereichs zur Folge haben könnten. Nicht nur die Kreditwürdigkeit der Kommunen, sondern auch die eigene Kreditwürdigkeit des Landes könnte beschädigt werden und zumindest langfristig die günstigen Kreditkonditionen bedrohen (vgl. Junkernheinrich/Lenk, S. 49, LT-Vorlage 15/448). Im Gesetzgebungsverfahren schließlich hat der Sachverständige Prof. Dr. Junkernheinrich in seiner Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und dem Haushalts- und Finanzausschuss auf eine bereits eingetretene restriktive Kreditvergabepraxis der WL-Bank an Nothaushaltskommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept hingewiesen und die Erforderlichkeit schnellen Handelns vor dem Hintergrund sonst drohenden Eingreifens der Finanzgeber erneut bekräftigt (LT-Ausschussprotokoll 15/329, S. 12 f.). Das Abwenden dieser Gefahren durch ein entschlossenes Einstehen des Landes für seine Kommunen gehörte von Anbeginn zu den zentralen Motiven des Stärkungspakts.

48 Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber bis zu dem spätesten von ihm für vertretbar gehaltenen Zeitpunkt – Ende 2011 – einen möglichst gerechten Verteilungsmaßstab anhand der verfügbaren Daten suchte, um dann auf Basis der bestmöglich verfügbaren und gutachterlich vorgeschlagenen Berechnungsgrundlage entschlossen und endgültig die von ihm für notwendig gehaltenen Maßnahmen einzuleiten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass ein weiteres Aufschieben des für 2011 verbindlich angekündigten Stärkungspakts, für den bereits Mittel im Landeshaushalt eingeplant waren, die Finanzmärkte erst recht hätte beunruhigen und die vom Minister für Inneres und Kommunales benannten Gefahren für die kommunale Familie zusätzlich hätte befördern können. Jedenfalls hält sich das gewählte Vorgehen im Rahmen des dem Landesgesetzgeber zustehenden Handlungs- und Einschätzungsspielraums. Unter den gegebenen Umständen war der Gesetzgeber – selbst in Anbetracht der zumindest für möglich gehaltenen Datenunsicherheiten – auch nicht verpflichtet, seine Entschlossenheit zur Krisenbewältigung dadurch infrage zu stellen, dass er eine nur vorläufige Mittelverteilung vornahm, um sie nach einer näheren Klärung rückwirkend anzupassen.

Dr. Brandts

Kamp

Paulsen

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Heusch