

Normen: GFG 2012
Art. 78 Abs. 1 LV NRW
Art. 79 Satz 2 LV NRW
Art. 28 GG
Art. 100 GG

Schlagwörter: Gemeindefinanzierungsgesetz
Finanzausgleich
kommunale Selbstverwaltung
Mindestfinanzausstattung
interkommunales Gleichbehandlungsgebot
Soziallasten

Leitsätze:

1. Die den Kommunen durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 zur Verfügung gestellte Finanzausgleichsmasse ist der Höhe nach verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
2. Gemäß Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit verpflichtet. Der Gesetzgeber ist zur Sicherstellung der für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderlichen finanziellen Mindestausstattung von Verfassungen wegen nicht gehalten, den notwendigen Ausgabenbedarf für die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben betragsmäßig abzuschätzen und einen solchen – absoluten – Betrag unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes den Kommunen zur Verfügung zu stellen.
3. Eine solche Verpflichtung ergibt sich nicht unter Rückgriff auf den unantastbaren Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts. Dies kann der Verfassungsgerichtshof auch mit Blick auf die bundesverfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie entscheiden, ohne zuvor eine Klärung dieser Frage durch das Bundesverfassungsgericht herbeizuführen.
4. Die den Kommunen vom Land im Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 zur Verfügung gestellten Finanzmittel sind nicht unter Verletzung des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots verteilt worden. Insbesondere sind der für die Bedarfsermittlung unter anderem maßgebliche Soziallastenansatz, der Schüleransatz und der Flächenansatz verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
5. Dies gilt für den Soziallastenansatz auch mit Blick auf dessen weitere Höhergewichtung. Verwerfungen im kreisangehörigen Raum, die auf dem bisherigen System der Teilschlüsselmassenbildung mit der Verortung des Soziallasten-

tenansatzes auf Gemeindeebene sowie der Mischfinanzierung der Kreise über eigene Schlüsselzuweisungen und eine pauschalierte Kreisumlage beruhen, sind angesichts der damaligen Erkenntnisse des Gesetzgebers für die Vergangenheit hinzunehmen.

VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –



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

Verkündet am: 10. Mai 2016

Kersting, Justizamtsinspektorin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 19/13

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. der Gemeinde Alpen, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 5, 46519 Alpen,
2. der Gemeinde Anröchte, vertreten durch den Bürgermeister, Hauptstraße 74, 59609 Anröchte,
3. der Gemeinde Ascheberg, vertreten durch den Bürgermeister, Dieningstraße 7, 59387 Ascheberg,
4. der Gemeinde Bad Sassendorf, vertreten durch den Bürgermeister, Eichendorffstraße 1, 59505 Bad Sassendorf,
5. der Stadt Bedburg, vertreten durch den Bürgermeister, Am Rathaus 1, 50181 Bedburg,
6. der Stadt Beverungen, vertreten durch den Bürgermeister, Weserstraße 12, 37688 Beverungen,
7. der Stadt Billerbeck, vertreten durch die Bürgermeisterin, Markt 1, 48727 Billerbeck,
8. der Stadt Bornheim, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 2, 53332 Bornheim,
9. der Stadt Brakel, vertreten durch den Bürgermeister, Am Markt 12, 33034 Brakel,
10. der Stadt Breckerfeld, vertreten durch den Bürgermeister, Frankfurter Straße 38, 58339 Breckerfeld,
11. der Stadt Brilon, vertreten durch den Bürgermeister, Am Markt 1, 59929 Brilon,

12. der Stadt Coesfeld, vertreten durch den Bürgermeister, Markt 8, 48653 Coesfeld,
13. der Stadt Drensteinfurt, vertreten durch den Bürgermeister, Landsbergplatz 7, 48317 Drensteinfurt,
14. der Stadt Dülmen, vertreten durch die Bürgermeisterin, Markt 1 - 3, 48249 Dülmen,
15. der Stadt Emsdetten, vertreten durch den Bürgermeister, Am Markt 1, 48282 Emsdetten,
16. der Stadt Erftstadt, vertreten durch den Bürgermeister, Holzdamn 10, 50374 Erftstadt,
17. der Gemeinde Everswinkel, vertreten durch den Bürgermeister, Am Magnusplatz 30, 48351 Everswinkel,
18. der Stadt Fröndenberg, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 2, 58730 Fröndenberg,
19. der Stadt Halver, vertreten durch den Bürgermeister, Thomasstraße 18, 58553 Halver,
20. der Gemeinde Havixbeck, vertreten durch den Bürgermeister, Willi-Richter-Platz 1, 48329 Havixbeck,
21. der Stadt Herdecke, vertreten durch die Bürgermeisterin, Kirchplatz 3, 58313 Herdecke,
22. der Stadt Hörstel, vertreten durch den Bürgermeister, Kalixtusstraße 6, 48477 Hörstel-Riesenbeck,
23. der Stadt Höxter, vertreten durch den Bürgermeister, Westerbachstraße 45, 37671 Höxter,
24. der Gemeinde Hüllhorst, vertreten durch den Bürgermeister, Löhner Straße 1, 32609 Hüllhorst,
25. der Gemeinde Hünxe, vertreten durch den Bürgermeister, Dorstener Straße 24, 46569 Hünxe,
26. der Gemeinde Hürtgenwald, vertreten durch den Bürgermeister, August-Scholl-Straße 5, 52393 Hürtgenwald,
27. der Stadt Ibbenbüren, vertreten durch den Bürgermeister, Alte Münsterstraße 16, 49477 Ibbenbüren,
28. der Gemeinde Kalletal, vertreten durch den Bürgermeister, Rintelner Straße 3, 32689 Kalletal,
29. der Stadt Königswinter, vertreten durch den Bürgermeister, Drachenfelsstraße 9 - 11, 53639 Königswinter,
30. der Gemeinde Kranenburg, vertreten durch den Bürgermeister, Klever Straße 4, 47559 Kranenburg,
31. der Stadt Leichlingen, vertreten durch den Bürgermeister, Am Büscherhof 1, 42799 Leichlingen,
32. der Stadt Lemgo, vertreten durch den Bürgermeister, Marktplatz 1, 32657 Lemgo,
33. der Stadt Lichtenau, vertreten durch den Bürgermeister, Lange Straße 39, 33165 Lichtenau,
34. der Stadt Linnich, vertreten durch die Bürgermeisterin, Rurdorfer Straße 64, 52441 Linnich,

35. der Gemeinde Lippetal, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 7, 59510 Lippetal,
36. der Stadt Lippstadt, vertreten durch den Bürgermeister, Ostwall 15, 59555 Lippstadt,
37. der Stadt Lübbecke, vertreten durch den Bürgermeister, Kreishausstraße 2 - 4, 32312 Lübbecke,
38. der Stadt Lüdinghausen, vertreten durch den Bürgermeister, Borg 2, 59348 Lüdinghausen,
39. der Gemeinde Marienheide, vertreten durch den Bürgermeister, Hauptstraße 20, 51709 Marienheide,
40. der Stadt Meschede, vertreten durch den Bürgermeister, Franz-Stahlmecke-Platz 2, 59872 Meschede,
41. der Gemeinde Metelen, vertreten durch den Bürgermeister, Sendplatz 18, 48629 Metelen,
42. der Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde, vertreten durch die Bürgermeisterin, Hagener Straße 76, 58769 Nachrodt-Wiblingwerde,
43. der Stadt Neuenrade, vertreten durch den Bürgermeister, Alte Burg 1, 58809 Neuenrade,
44. der Stadt Nideggen, vertreten durch die Bürgermeisterin, Zülpicher Straße 1, 52385 Nideggen,
45. der Stadt Niederkassel, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 19, 53859 Niederkassel,
46. der Gemeinde Nordkirchen, vertreten durch den Bürgermeister, Bohlenstraße 2, 59394 Nordkirchen,
47. der Gemeinde Nordwalde, vertreten durch die Bürgermeisterin, Bahnhofstraße 2, 48356 Nordwalde,
48. der Gemeinde Nottuln, vertreten durch den Bürgermeister, Stiftsplatz 7/8, 48301 Nottuln,
49. der Stadt Oelde, vertreten durch den Bürgermeister, Ratsstiege 1, 59302 Oelde,
50. der Stadt Olfen, vertreten durch den Bürgermeister, Kirchstraße 5, 59399 Olfen,
51. der Gemeinde Ostbevern, vertreten durch den Bürgermeister, Hauptstraße 24, 48346 Ostbevern,
52. der Stadt Rahden, vertreten durch den Bürgermeister, Lange Straße 9, 32369 Rahden,
53. der Stadt Rietberg, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 31, 33397 Rietberg,
54. der Gemeinde Rödinghausen, vertreten durch den Bürgermeister, Heerstraße 2, 32289 Rödinghausen,
55. der Gemeinde Rosendahl, vertreten durch den Bürgermeister, Hauptstraße 30, 48720 Rosendahl,
56. der Gemeinde Saerbeck, vertreten durch den Bürgermeister, Ferrières-Straße 11, 48369 Saerbeck,
57. der Stadt Sassenberg, vertreten durch den Bürgermeister, Schürenstraße 17, 48336 Sassenberg,

58. der Gemeinde Senden, vertreten durch den Bürgermeister, Münsterstraße 30, 48308 Senden,
59. der Gemeinde Sonsbeck, vertreten durch den Bürgermeister, Herrenstraße 2, 47665 Sonsbeck,
60. der Stadt Spenge, vertreten durch den Bürgermeister, Lange Straße 52 - 56, 32139 Spenge,
61. der Stadt Steinfurt, vertreten durch die Bürgermeisterin, Emsdettener Straße 40, 48565 Steinfurt,
62. der Gemeinde Südlohn, vertreten durch den Bürgermeister, Winterswyker Straße 1, 46354 Südlohn,
63. der Gemeinde Wadersloh, vertreten durch den Bürgermeister, Liesborner Straße 5, 59329 Wadersloh,
64. der Stadt Wermelskirchen, vertreten durch den Bürgermeister, Telegrafienstraße 29 - 33, 42929 Wermelskirchen,
65. der Gemeinde Wettringen, vertreten durch den Bürgermeister, Kirchstraße 19, 48493 Wettringen,
66. der Stadt Willich, vertreten durch den Bürgermeister, Verwaltungsgebäude Schloss Neersen, Hauptstraße 6, 47877 Willich-Neersen,
67. der Gemeinde Wilnsdorf, vertreten durch die Bürgermeisterin, Marktplatz 1, 57234 Wilnsdorf,
68. der Stadt Xanten, vertreten durch den Bürgermeister, Karthaus 2, 46509 Xanten,

Beschwerdeführerinnen,

Prozessbevollmächtigte zu 1. bis 68.:

§§ 2 Abs. 1, 3 Nr. 2, 5, 6, 7, 8, 10, 11 und 12 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2012 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2012) vom 28. November 2012 (GV. NRW. S. 568 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 15. März 2016

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:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit es die Be-
schwerdeführerinnen zu 7. und 12. betrifft.

Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zu-
rückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

- 1 Die beschwerdeführenden Städte und Gemeinden wenden sich gegen einzelne Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2012 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2012) vom 28. November 2012 (GV. NRW. S. 568 ff.).

I.

- 2 **1.** Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Nordrhein-Westfalen im Wege des Finanzausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen nach den Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben (§ 1 Abs. 2 GFG 2012). Für das Haushaltsjahr 2012 stellte das Land hierfür einen seit dem Haushaltsjahr

1986 unveränderten Prozentsatz von 23 (Verbundsatz) seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) zur Verfügung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 GFG 2012) und beteiligte die Gemeinden und Gemeindeverbände weiterhin – wie schon in den Jahren 2010 und 2011 nach vorheriger mehrjähriger Unterbrechung – in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln seiner Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer (§ 2 Abs. 1 Satz 2 GFG 2012). Im Verbundsatz enthalten waren – weiterhin wie bereits seit 2006 – 1,17 Prozentpunkte zur vorläufigen pauschalen Abgeltung von Ausgleichsansprüchen aus der Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes aus der Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2012. Die bis 2009 vorgenommene Befrachtung der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 166.200.000 Euro erfolgte erneut nicht. Von der danach unter Berücksichtigung ergänzender Bereinigungen nach § 2 GFG 2012 ermittelten Finanzausgleichsmasse (8.489.754.000 Euro) wurden für die im Haushaltsjahr 2012 vom Land für die Gemeinden und Gemeindeverbände aufgrund gesetzlicher Vorschriften und vertraglicher Vereinbarungen zu entrichtenden Tantiemen in Höhe von 3.600.000 Euro (§ 3 Nr. 1 GFG 2012) sowie – erstmalig – für die kommunale Beteiligung an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 3 Stärkungspaktgesetz (Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen vom 9. Dezember 2011, GV. NRW. S. 662) Mittel in Höhe von 65.440.000 Euro abgezogen. Die verbleibende verteilbare Finanzausgleichsmasse in Höhe von 8.420.714.000 Euro wurde auf Schlüsselzuweisungen, Investitionspauschalen, fachbezogene Sonderpauschalen und Bedarfszuweisungen aufgeteilt (§ 4 GFG 2012). Für Schlüsselzuweisungen wurde insgesamt ein Betrag von 7.145.770.000 Euro zur Verfügung gestellt. Davon betrug der Anteil für die Gemeinden 5.608.119.000 Euro, für die Kreise 836.461.000 Euro und für die Landschaftsverbände 701.190.000 Euro (§ 6 GFG 2012).

- 3 **2.** Ob und in welcher Höhe einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden Schlüsselzuweisungen zustanden, ergibt sich nach § 5 GFG 2012 aus der Gegenüberstellung einer Ausgangsmesszahl (§§ 8, 11 und 14 GFG 2012) und einer Steuerkraftmesszahl (§ 9 GFG 2012) oder Umlagekraftmesszahl (§§ 12 und 15

GFG 2012). Jede Gemeinde erhielt – in Übereinstimmung mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen seit 1997 – als Schlüsselzuweisung 90 Prozent des Unterschiedsbetrags zwischen der maßgeblichen Ausgangsmesszahl und der maßgeblichen Steuerkraftmesszahl (§ 7 Abs. 1 GFG 2012), jeder Kreis und Landschaftsverband den vollen Unterschiedsbetrag zwischen der maßgeblichen Ausgangsmesszahl und der maßgeblichen Umlagekraftmesszahl (§§ 10 Abs. 1 und 13 GFG 2012).

- 4 **a)** Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde wird nach § 8 Abs. 1 GFG 2012 ermittelt, indem der Gesamtansatz mit dem einheitlichen Grundbetrag gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 GFG 2012 vervielfältigt wird. Der Grundbetrag wird in der Weise festgesetzt, dass der für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellte Betrag aufgebraucht wird. Der Gesamtansatz wird gemäß § 8 Abs. 2 GFG 2012 aus dem Hauptansatz unter Berücksichtigung von Einwohnerveränderungen, dem Schüleransatz, dem Soziallastenansatz, dem Zentralitätsansatz und dem Flächenansatz gebildet.

- 5 Der Hauptansatz wird den Gemeinden für jeden Einwohner gewährt (§ 8 Abs. 3 Satz 1 GFG 2012). Die Ermittlung und Festsetzung des relevanten Einwohnerwertes erfolgt nach dem GFG 2012 erstmals unter Einbeziehung eines sog. Demografiefaktors. Die aktuelle Zahl der mit Hauptwohnsitz gemeldeten Einwohner nach § 27 Abs. 3 Satz 1 GFG 2012 (die vom Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen fortgeschriebene Bevölkerung zum Stichtag 31. Dezember 2010) wird mit der durchschnittlichen Zahl der mit Hauptwohnung gemeldeten Einwohner im Zeitraum nach § 27 Abs. 3 Satz 2 GFG 2012 (die fortgeschriebene Bevölkerung zu den Stichtagen 31. Dezember 2008, 2009 und 2010) verglichen (§ 8 Abs. 3 Satz 2 GFG 2012). Der höhere Wert wird angesetzt (§ 8 Abs. 3 Satz 3 GFG 2012). Der relevante Einwohnerwert nach § 8 Abs. 3 Satz 3 GFG 2012 wird für die Berücksichtigung im Hauptansatz nach der Gemeindegröße gewichtet (§ 8 Abs. 3 Satz 4 GFG 2012), d. h. er wird mit einem nach Gemeindegröße gestaffelten Prozentsatz vervielfältigt. Staffelklassen und Prozentsätze sind in der – gegenüber

dem GFG 2011 modifizierten – Hauptansatzstaffel der Anlage 2 zu § 8 Abs. 3 GFG 2012 festgesetzt.

- 6 Der Schüleransatz wird den Gemeinden für jeden erfassten Schüler (vgl. § 27 Abs. 4 GFG 2012) an Schulen in eigener Trägerschaft gewährt (§ 8 Abs. 4 Satz 1 GFG 2012). Für die Berücksichtigung im Schüleransatz wird die Zahl der Schüler gewichtet (§ 8 Abs. 4 Satz 2 GFG 2012). Differenziert wird dabei nicht mehr – wie noch mit dem GFG 2011 – nach Schulformen, sondern nach Schülern, die im Ganztagsbetrieb beschult werden (Nr. 1), und denjenigen, die im Halbtagsbetrieb beschult werden (Nr. 2). Ganztagschüler werden mit dem Faktor 3,33 und Halbtagschüler mit dem Faktor 0,70 gewichtet.
- 7 Der Soziallastenansatz wird den Gemeinden für die erfassten Bedarfsgemeinschaften im Sinne des § 7 Abs. 3 SGB II (vgl. § 27 Abs. 5 GFG 2012) gewährt (§ 8 Abs. 5 Satz 1 GFG 2012). Für die Berücksichtigung im Soziallastenansatz wird die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit dem Faktor 15,3 multipliziert (§ 8 Abs. 5 Satz 2 GFG 2012). Mit dem GFG 2011 war der Faktor von zuvor 3,9 auf 9,6 erhöht worden. Die erneute Veränderung setzte Ergebnisse einer Regressionsanalyse um, die bereits dem GFG 2011 zugrundegelegt worden waren.
- 8 Der Zentralitätsansatz ergibt sich nach § 8 Abs. 6 GFG 2012 aus der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten multipliziert mit einem Gewichtungsfaktor von 0,65. Im GFG 2011 war noch ein Gewichtungsfaktor von 0,15 normiert.
- 9 Nach § 8 Abs. 7 Satz 1 GFG 2012 wird den Gemeinden, die eine über dem Landesdurchschnitt liegende Fläche pro Einwohner aufweisen, erstmals ein Flächenansatz gewährt. Dieser Flächenanteil einer Gemeinde wird mit 0,24 multipliziert (§ 8 Abs. 7 Satz 2 GFG 2012).
- 10 In § 9 GFG 2012 ist die Berechnung der Steuerkraftmesszahl geregelt. Diese ergibt sich aus der Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuern, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage in der Referenzperiode nach § 27 Abs. 7 GFG 2012 vom 1. Juli 2010 bis 30. Juni 2011 (§ 9 Abs. 1 GFG 2012). Das für die entsprechenden Steuerkraftzahlen maßgebliche Aufkommen an Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B wird nach einheitlichen fiktiven Durchschnittshebesätzen ermittelt (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 GFG 2012).

- 11 Nach § 19a Abs. 1 GFG 2012 werden für Abmilderungshilfen im Zusammenhang mit Strukturveränderungen im gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystem Mittel aus Ausgaberesten und Rückflüssen von Steuerverbänden vergangener Jahre zur Verfügung gestellt.
- 12 **b)** Bei den Kreisen wird der Gesamtansatz nach § 11 Abs. 2 GFG 2012 aus dem Hauptansatz (§ 11 Abs. 3 GFG 2012) und dem Schüleransatz (§ 11 Abs. 4 GFG 2012) gebildet. Die für die Kreise anstelle der Steuerkraftmesszahl maßgebliche Umlagekraftmesszahl wird ermittelt, indem die Umlagegrundlagen, bestehend aus den Steuerkraftmesszahlen und den zu veranschlagenden Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden (§ 23 Abs. 1 GFG 2012), mit einem einheitlichen Umlagesatz von 40,58 Prozent vervielfältigt werden (§ 12 GFG 2012). Bei der Ermittlung der Umlagegrundlagen wird die Abmilderungshilfe nach § 19a GFG 2012 den Schlüsselzuweisungen gleichgesetzt (§ 23 Abs. 2 GFG 2012).
- 13 **3.** Im Haushaltsjahr 2012 wurden zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden Mittel in Höhe von 595.299.000 Euro bereit gestellt (§ 16 Abs. 1 GFG 2012). Nach Abzug eines Betrages in Höhe von 40.440.000 Euro als kommunale Beteiligung an den Zins- und Tilgungsleistungen des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ gemäß § 6 Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz vom 2. April 2009 (GV. NRW. S. 187) verblieb ein verteilbarer Betrag in Höhe von 554.859.000 Euro (§ 16 Abs. 2 GFG 2012); die Verteilung dieses Betrages ist in den Absätzen 3 bis 5 von § 16 GFG 2012 geregelt. Zur Unterstützung kommunaler Aufgaben im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindli-

chen Bildung wurde den Gemeindeverbänden ein Betrag von 600.000.000 Euro, zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Sportbereich ein Betrag von 50.000.000 Euro zur Verfügung gestellt (§ 17 und 18 GFG 2012). Weitere 29.645.000 Euro wurden zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhergesehener finanzieller Belastungssituationen, die im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems keine oder nur unzureichende Berücksichtigung finden, zur Verfügung gestellt (§ 19 Abs. 1 GFG 2012). Diese waren bestimmt für außergewöhnliche Belastungen anerkannter Kurorte (Kurortehilfe), zum Ausgleich außergewöhnlicher Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren (Abwassergebührenhilfe), zur Milderung von Belastungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften (Gaststreitkräftestationierungshilfe) zur Milderung der Belastungen, die den Landschaftsverbänden durch die landwirtschaftliche Kulturpflege entstehen, und zur Milderung von Härten, die sich aus der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben, oder zur Überwindung außergewöhnlicher finanzieller Belastungssituationen (§ 19 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 GFG 2012).

- 14 **4.** Außerhalb des Steuerverbunds wurde den Gemeinden zum Ausgleich ihrer zusätzlichen Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ein Anteil von 26 Prozent des Mehraufkommens der Umsatzsteuer zugewiesen, das dem Land gemäß § 1 Finanzausgleichsgesetz zustand (§ 21 Abs. 1 GFG 2012). Zum Ausgleich ihrer zusätzlichen Belastungen im Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011 (BGBl I S. 2131) wurde den Gemeinden ein Anteil von 26 Prozent des Mehraufkommens der Umsatzsteuer zugewiesen, das dem Land gemäß § 1 Finanzausgleichsgesetz zum Ausgleich der ertragsteuerlichen Mindereinnahmen zustand (§ 21a GFG 2012).
- 15 **5.** Zur Finanzlage der Kommunen führt die Gesetzesbegründung bezogen auf das Haushaltsjahr 2010 aus, diese sei bei den Einzahlungen von einer deutlichen Erholung von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt gewesen (LT-Drs. 16/302, S. 42 ff.). Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit seien im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um rund 1.802 Mio. Euro bzw. 3,6 Prozent gestiegen. Hauptgrund hierfür sei die deutliche Steigerung der Steuern und der steu-

erähnlichen Einzahlungen um 888 Mio. Euro (4,8 Prozent), wobei bei den Steuern der Anstieg bei der Gewerbesteuer brutto in Höhe von 932 Mio. Euro (11,6 Prozent) ausschlaggebend gewesen sei. Im Vergleich zu den Einzahlungen seien die Auszahlungen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) schneller (um 4,9 Prozent bzw. 2.535 Mio. Euro) gestiegen. Zusätzliche Belastungen seien vor allem entstanden durch den Anstieg der „sozialen Leistungen“ um 965 Mio. Euro (7,8 Prozent). Die Personalauszahlungen (inkl. Versorgungsauszahlungen) seien um 317 Mio. Euro (3 Prozent) gestiegen, der laufende Sachaufwand um 384 Mio. Euro (4,9 Prozent). Insgesamt hätten die Kommunen in den Jahren 2009 mit rund - 2.000 Mio. Euro und 2010 mit rund -2.515 Mio. Euro deutliche Finanzmittelfehlbeträge verzeichnet. Die Kredite zur Liquiditätssicherung der Kommunen seien zum 31. Dezember 2010 weiter auf rund 20.203 Mio. Euro gestiegen. Zum Jahresende 2009 hätten diese noch rund 17.240 Mio. Euro betragen. Die Zahl der Kommunen, die im Haushaltsjahr 2010 aufgrund eines nicht ausgeglichenen Haushalts ein Haushaltssicherungskonzept hätte aufstellen müssen, sei auf 164 (davon 138 in der vorläufigen Haushaltsführung) und damit auf den bis dahin höchsten Stand seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) angewachsen. Viele Kommunen hätten nach der Umstellung auf das NKF ihren Haushalt nicht mehr durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgleichen können, da diese zwischenzeitlich aufgebraucht gewesen sei. Trotz zu erwartender erneuter Steigerungen bei den Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben für das Jahr 2011 und die Folgejahre werde die Finanzlage der Kommunen insbesondere mit Blick auf weiter steigende Aufwendungen weiterhin sehr angespannt bleiben. Für das Haushaltsjahr 2011 werde damit gerechnet, dass nur elf Kommunen in Nordrhein-Westfalen ihren Haushalt „echt“, d. h. ohne Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, ausgleichen könnten.

- 16 Die Finanzsituation des Landes stellte sich ausweislich der Gesetzesbegründung als unverändert angespannt dar (LT-Drs. 16/302, S. 44 ff., 50). Der bisherige Vergleich der Finanzlage von Land und Kommunen auf der Grundlage von verschuldungsbezogenen Parametern wurde beibehalten. Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung, auch nach erfolgter Einführung des NKF stünden für eine verglei-

chende Analyse des Landeshaushalts und der Kommunalhaushalte weiterhin im Wesentlichen die Parameter Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung zur Verfügung. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gebe es derzeit keine alternativen Indikatoren zur Ermittlung der Finanzlage von Land und Kommunen. Die Auswertung der Indikatoren zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit zeige, dass die Landesebene in noch höherem Maße als die kommunale Ebene mit einem „Unterfinanzierungsproblem“ konfrontiert sei. Die Kennzahlen zu Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsausgaben verdeutlichten die im Vergleich zur kommunalen Ebene besonders angespannte Haushaltsslage des Landes. Die aus der langfristigen Entwicklung des Finanzierungssaldos sich ergebenden fiskalischen Lasten in Form einer permanent anwachsenden Verschuldung sowie stetig steigender Zinsausgaben stellten aus ökonomischer Sicht einen deutlichen Hinweis auf eine eingeschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit der Landesebene dar. Der Verbundsatz verbleibe daher unter Beibehaltung der im Änderungsgesetz zum GFG 2010 (siehe auch LT-Drs. 15/207) eingeführten Verbesserungen (Einbeziehung der Grunderwerbsteuer in die Verbundgrundlagen und Herausnahme der Befrachtung) bei 23 Prozent.

- 17 Mit Blick auf die Regelungen zum Steuerverbund verweist die Gesetzesbegründung auf strukturelle Veränderungen gegenüber dem GFG 2011 (LT-Drs. 16/302, S. 50 f.). Mit dem GFG 2012 werde eine Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs angestrebt. Im Juni 2008 sei das Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung München (ifo) „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ (ifo-Gutachten, LT-Vorlage 14/1898) erschienen. Die anschließenden Beratungen in der aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der Staatskanzlei, des Finanzministeriums, des Innenministeriums und Mitgliedern des Landtags zusammengesetzten sog. ifo-Kommission („Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung München“) seien in dem im Juni 2010 veröffentlichten Abschlussbericht (ifo-Abschlussbericht, LT-Vorlage 15/21) dokumentiert. Im GFG 2011 seien zunächst lediglich die Grunddaten, d. h. die statistischen Grundlagen zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen, angepasst worden (LT-Drs. 16/302, S. 2; siehe auch

LT-Drs. 15/1002, S. 49 f.). Mit dem GFG 2012 solle nun eine Umsetzung der Vorschläge des ifo-Instituts unter Beachtung der Beratungsergebnisse der ifo-Kommission erfolgen. Hierauf beruhten insbesondere die Änderungen im Vergleich zum GFG 2011 betreffend den Hauptansatz (Einführung eines Demografiefaktors und Modifizierung der Hauptansatzstaffel) und die Nebenansätze (Abschaffung der Schüleransatzstaffel und Differenzierung nach Halbtags- und Ganztagschülern beim Schüleransatz, Erhöhung des Gewichtungsfaktors beim Soziallasten- und Zentralitätsansatz, Einführung eines Flächenansatzes). Diese Änderungen, insbesondere die (weitere) Anhebung des Gewichtungsfaktors beim Soziallastenansatz, führten im Vergleich zum GFG 2011 zu erheblichen interkommunalen Umverteilungen. Die in § 19a GFG 2012 vorgesehene Abmilderungshilfe diene dazu, Mindereinnahmen auf ein verkraftbares Maß zu beschränken. Zur Begrenzung der Umverteilungswirkungen werde der Faktor beim Soziallastenansatz zudem nicht auf den regressionsanalytisch ermittelten Wert von 17,76 angehoben, sondern ein Wert von 15,3 festgesetzt.

- 18 **6.** Der Gesetzentwurf für ein Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 (LT-Drs. 15/3402; siehe auch LT-Vorlage 15/1080) wurde erstmals in der 15. Wahlperiode eingebracht. Er wurde am 14. März 2012 in zweiter Lesung beraten; die Sitzung endete mit der Auflösung des Landtags (Plenarprotokoll, 15/57, S. 5690 ff., 5720). In der neuen Wahlperiode wurde der Gesetzentwurf erneut eingebracht (LT-Drs. 16/302). Der Ausschuss für Kommunalpolitik führte im Januar 2012 und in der neuen Legislaturperiode im September 2012 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durch (LT-Ausschussprotokolle 15/404 und 16/54).

- 19 In den Anhörungen bewerteten es die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zunächst als positiv, dass mit dem GFG 2012 daran festgehalten werde, die Kommunen in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln der Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer zu beteiligen, und dass von einer Befrachtung der Finanzausgleichsmasse mit einem Konsolidierungsbeitrag erneut abgesehen werde. Sie machten zugleich deutlich, dass eine auskömmliche Finanzierung der Kommunen jedoch weiterhin nicht gewährleistet sei, und sprachen die Notwendigkeit einer

Aufstockung der Finanzausgleichsmasse bzw. der Erhöhung des Verbundsatzes an. Dem hohen Kommunalisierungsgrad in Nordrhein-Westfalen halte der Finanzausgleich vom Volumen her nicht stand. Die Mitfinanzierung der Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz durch die Kommunen wurde kritisch gesehen. Angesprochen wurde auch die Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Verankerung eines Anspruchs der Kommunen auf Mindestfinanzausstattung gegenüber dem Land unabhängig von dessen Leistungsfähigkeit (LT-Ausschussprotokolle 16/54, S. 6 f., 7 f., 18 und 15/404, S. 4, 6, 28 f., 34, 37 f., 56; siehe auch LT-Stellungnahmen 16/87, S. 1 f., 16/98, S. 13 ff., 16/93, S. 2, 15/1322, S. 1 f., 15/1331, S. 11 ff. und 15/1338, S. 13). Der ebenfalls als Sachverständiger in den Anhörungen gehörte Prof. Dr. Deubel äußerte sich insbesondere ablehnend zur Heranziehung des Finanzierungssaldos für den Vergleich der Finanzlage von Land und Kommunen. Soweit in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt werde, die Schere zwischen Kommunen und Land sei gleich, halte er dies für unzutreffend. Tatsächlich habe sich die Finanzlage des Landes im Vergleich zu der der Kommunen deutlich verbessert (LT-Ausschussprotokolle 16/54, S. 11 und 15/404, S. 16, 45 f.; siehe auch LT-Stellungnahme 16/80, S. 4 f.).

- 20 Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW wies darauf hin, dass die interkommunale Verteilungsgerechtigkeit in den letzten Jahren immer weiter zulasten des kreisangehörigen Raums verloren gegangen sei (LT-Ausschussprotokolle 16/54, S. 6 f. und 15/404, S. 7 f.). Hauptgründe für die Auseinanderentwicklung zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum lägen in der Zugrundelegung einheitlicher fiktiver Hebesätze bei der Steuerkraftermittlung und in der Hauptsatzstaffel mit der Einwohnerveredelung auf der Seite der Bedarfsermittlung. Die Einführung eines Flächenansatzes und der Erhalt der Sonderbedarfszuweisungen wurde seitens des Vertreters des Städte- und Gemeindebunds NRW ebenso begrüßt wie die Abfederung von strukturellen Verwerfungen, die es aufgrund der Höhergewichtung des Soziallastenansatzes gebe. Die unterschiedlichen Gewichtungen im Rahmen des Schüleransatzes – 0,7 für Halbtagschüler und 3,3 für Ganztagschüler – hielt er nicht für plausibel, ebenso wenig sei nachvollziehbar, dass ein Schüler im offenen Ganztage wie ein Schüler im Halbtage behandelt werde

(LT-Ausschussprotokolle 16/54, S. 17 und 15/404, S. 8, 35 f.; LT-Stellungnahmen 16/87, S. 2 ff., 7 und 15/1322, S. 2 ff., 9, 11).

- 21 Auch der Vertreter des Landkreistags NRW sah den kreisangehörigen Raum als Verlierer der Entwicklungen im kommunalen Finanzausgleich. Zwar erscheine es sachangemessen, wenn der Soziallastenansatz ein hohes Gewicht bekomme. Die Haushalte der kreisfreien Städte und Kreise seien zu 70 Prozent, die der Landschaftsverbände sogar zu 80 Prozent durch pflichtige Sozialleistungen dominiert. Dann könne auch ein Drittel der Mittel durch Schlüsselzuweisungen über den Soziallastenansatz gesteuert werden. Andererseits entwickle sich der Soziallastenansatz von einem Nebenansatz zu einem zweiten Hauptansatz und das System gerate in Schiefelage (LT-Ausschussprotokolle 16/54, S. 8 und 15/404, S. 9 f., S. 39, LT-Stellungnahmen 16/98, S. 2 f. und 15/1331, S. 20 f., 24, 26 f.). Der Landkreistag NRW spreche sich für eine Teilschlüsselmassenanpassung nach den Empfehlungen der ifo-Kommission aus. Es bedürfe einer deutlich höheren Zuweisung von Finanzmitteln an die Kreise und Landschaftsverbände (LT-Ausschussprotokolle 16/54, S. 8 f. und 15/404, S. 10; LT-Stellungnahme 15/1331, S. 13 ff.). Die Ausgestaltung des Schüleransatzes wurde seitens des Landkreistags NRW ebenfalls kritisch gesehen (LT-Ausschussprotokoll 15/404, S. 11 f.; LT-Stellungnahme 15/1331, S. 17 f.).
- 22 Die Vertreter des Städte- und Gemeindebunds sowie des Landkreistags NRW äußerten Bedenken im Hinblick auf eine unreflektierte schlichte Umsetzung der regressionsanalytisch ermittelten Ergebnisse in den Gemeindefinanzierungsgesetzen (LT-Ausschussprotokoll 15/404, S. 7, 10 f., 36, 40 f., 60 f.). Die Vertreterin des Städtetags NRW hielt demgegenüber die Annahme, die Regressionsanalyse sei schlicht in jedem Punkt eins zu eins umgesetzt worden, nicht für zutreffend (LT-Ausschussprotokoll 15/404, S. 29 f.). Die Erhöhung des Wertes beim Soziallastenansatz auf 15,3 werde begrüßt, diese stelle jedoch nach wie vor keine vollumfängliche Umsetzung der Rechenergebnisse dar (LT-Ausschussprotokoll 15/404, S. 5; LT-Stellungnahmen 16/93, S. 3 f. und 15/1338, S. 2, 4, 5). Die Beibehaltung einheitlicher fiktiver Hebesätze sei aus der Sicht des Städtetags NRW richtig, das ifo-

Gutachten sei hier zu einem eindeutigen Ergebnis gekommen (LT-Ausschussprotokolle 16/54, S. 15 und 15/404, S. 32 f.; LT-Stellungnahmen 16/93, S. 5 f. und 15/1338, S. 2, 14). Kritisch äußerte sie sich zur Einführung des Flächenansatzes, zur Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen sowie zur Bereitstellung der Abmilderungshilfe. Mit diesen Maßnahmen sollten Umverteilungswirkungen verringert werden, die letztlich nur deshalb so groß ausfielen, weil eine Aktualisierung lange nicht vorgenommen worden sei (LT-Ausschussprotokolle 16/54, S. 4 und 15/404, S. 5 f.; LT-Stellungnahmen 16/93, S. 5 f. und 15/1338, S. 2). Die Änderung des Schüleransatzes werde vom Städtetag insgesamt mitgetragen, es müsse jedoch noch untersucht werden, ob und inwieweit besonderen Bedarfssituationen (z. B. inklusive Beschulung) besonderen Rechnung zu tragen sei. Gegenüber einer Teilschlüsselmassenanpassung bestünden Bedenken im Hinblick auf die damit verbundenen Umverteilungswirkungen (LT-Ausschussprotokolle 16/54, S. 15 und 15/404, S. 33, 55 f.; LT-Stellungnahmen 16/93, S. 4 und 15/1338, S. 9, 10). Prof. Dr. Deubel hielt eine Verschiebung von Schlüsselmassen in Richtung der Kreise grundsätzlich für problematisch. Es sei nicht damit zu rechnen, dass die Umlage hierdurch so stark sinken werde, wie es sich aus der Verschiebung der Schlüsselmassen ergebe. Eine höhere Schlüsselmasse auf der Kreisebene verschärfe die Ungleichgewichte auf der Gemeindeebene innerhalb der einzelnen Kreise (LT-Ausschussprotokoll 15/404, S. 54).

- 23 Der als Sachverständiger in der Anhörung im Ausschuss gehörte Prof. Dr. Junkerheinrich verwies unter anderem auf die Grenzen der Regressionsanalyse. Es sei nicht überzeugend, regressionsanalytisch nur Ist-Ausgaben zu analysieren. Es müssten die Kosten der Aufgabenerfüllung betrachtet werden. Dies bedeute, dass eine normative Entscheidung über eine hinreichende Mitteldotation getroffen werden müsse (LT-Ausschussprotokoll 15/404, S. 15 f.; LT-Stellungnahme 15/1343, S. 5 f.). Die Vertreterin des Städtetags NRW äußerte demgegenüber Zweifel, ob eine solche Herangehensweise eine ernsthafte Alternative sei. Sie berge große Standardisierungsgefahren und die Gefahr massiver Einschnitte in die kommunale Selbstverwaltung. Das der Regressionsanalyse entgegen gehaltene „berühmt-berühmte“ Zirkelschluss-Argument hielt sie nicht für überzeugend (LT-Aus-

schussprotokoll 15/404, S. 29, 30 f.). Prof. Dr. Deubel bewertete die Ermittlung des Schüleransatzes aus der Regressionsanalyse als reines Zufallsergebnis. Zudem äußerte er unter anderem grundlegende Kritik an der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes, dessen „Verortung“ auf Gemeindeebene anstatt auf Kreisebene und die sich hieraus seiner Auffassung nach ergebenden Übernivellierungen im Zuge des Kreisfinanzausgleichs; auch den Indikator Anzahl der Bedarfsgemeinschaften hielt er für ungeeignet zur Abbildung der Soziallasten insgesamt (LT-Ausschussprotokolle 16/54, S. 11 f., S. 21 ff. und 15/404, S. 17 f., 47 f.; LT-Stellungnahmen 16/80, S. 5 ff. und 15/1274, S. 2 ff.). Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW verwies demgegenüber darauf, eine andere Verortung des Soziallastenansatzes könne teilweise zu einer Entsolidarisierung der Kommunen im kreisangehörigen Raum führen (LT-Ausschussprotokoll 15/404, S. 35). Ob es einen geeigneteren Indikator als die Zahl der Bedarfsgemeinschaft gebe, müsse jedenfalls – so auch die Vertreterin des Städtetags NRW – untersucht werden (LT-Ausschussprotokoll 15/5404, S. 32, 34; LT-Stellungnahmen 15/1322, S. 7 f. und 15/1338, S. 6 f.).

- 24 7. Der Gesetzentwurf für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 (LT-Drs. 16/302) wurde entsprechend der Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 22. November 2012 (LT-Drs. 16/1301) mit den Stimmen der Regierungsfractionen in dritter Lesung angenommen. Die Beschlussempfehlung enthielt unter anderem eine Erhöhung des in § 3 Nr. 2 GFG 2012 vorgesehenen Vorwegabzugs für die kommunale Beteiligung an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 3 Stärkungspaktgesetz von ursprünglich 65.000.000 auf 65.440.000 EUR (LT-Drs. 16/1301, S. 35).

II.

- 25 1. Mit ihrer am 5. September 2013 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführerinnen geltend, §§ 2 Abs. 1, 3 Nr. 2, 5, 6, 7, 8, 10, 11 und 12 GFG 2012 verletzen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 der Landesverfassung (LV NRW).

Eine große Zahl der Beschwerdeführerinnen hatte bereits in dem unter dem Aktenzeichen VerfGH 14/11 geführten Verfahren gegen entsprechende Bestimmungen des GFG 2011 Verfassungsbeschwerde erhoben. Diese sowie eine weitere von anderen Kommunen gegen einzelne Bestimmungen des GFG 2011 erhobene Verfassungsbeschwerde (VerfGH 9/12) wies der Verfassungsgerichtshof jeweils mit Urteil vom 6. Mai 2014 zurück (VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 ff. [Leitsätze und Teile der Gründe] = juris [vollständige Dokumentation] bzw. NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris [vollständige Dokumentation]).

26 Die Beschwerdeführerinnen zu 7. und 12. haben mit Schriftsatz vom 27. Juli 2015 bzw. 9. September 2015 die Verfassungsbeschwerde zurückgenommen.

27 Die übrigen Beschwerdeführerinnen beantragen

festzustellen, dass §§ 2 Abs. 1, 3 Nr. 2, 5, 6, 7, 8, 10, 11 und 12 GFG 2012 mit ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV NRW unvereinbar und nichtig sind.

28 Zur Begründung nehmen sie auf ihr Vorbringen in dem Verfahren VerfGH 14/11 Bezug und führen ergänzend im Wesentlichen aus:

29 **a)** Die im GFG 2012 festgesetzte Finanzausgleichsmasse sei zu gering. Hierdurch werde der Kernbereich der in Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) geschützten Finanzhoheit der Kommunen verletzt. Dieser umfasse eine unantastbare kommunale Mindestfinanzausstattung. Auch das Bundesverwaltungsgericht habe in seinem Urteil vom 31. Januar 2013 (BVerwGE 145, 378 = DVBl. 2013, 858 = juris) aus Art. 28 Abs. 2 GG hergeleitet, dass die Gemeinden mit ihren Finanzmitteln ihre pflichtigen Fremd- wie Selbstverwaltungsaufgaben ohne nicht nur vorübergehende Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine sog. „freie Spitze“ verfügen müssen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen. Es habe klargestellt, dass der Kerngehalt der Selbstverwaltungsgarantie ein verfassungs-

rechtlich garantiertes finanzielles Minimum beinhalte, das einer Relativierung nicht zugänglich sei. Diese Auffassung werde durch das von den kommunalen Spitzenverbänden in Auftrag gegebene Gutachten von Prof. Dr. Lange (Verfassungsrechtliche Grundlagen der Finanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Dezember 2015 – Lange 2015 –, abrufbar z. B. unter http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/2_fachinformationen/gutachten_lange_160106.pdf) unterstützt. Auf die dortigen Ausführungen werde inhaltlich Bezug genommen. Danach werde die kommunale Mindestfinanzausstattung durch das GFG 2012 unterschritten.

- 30 Ein Großteil der nordrhein-westfälischen Kommunen habe keine sog. „freie Spitze“ zur Verfügung, um freiwillige Aufgaben ohne entsprechende Kreditaufnahme zu finanzieren. Viele Kommunen müssten sogar die laufende Finanzierung ihrer Pflichtaufgaben über Kassenkredite darstellen. Diese Unterfinanzierung könne dadurch belegt werden, dass bei einer großen Zahl an Kommunen das Haushaltsdefizit die Summe der freiwilligen Ausgaben übersteige, also selbst bei einem Verzicht auf sämtliche freiwilligen Leistungen noch immer ein Haushaltsdefizit bestünde. Von 182 Gemeinden, die in 2012 ein Finanzierungsdefizit auswiesen, seien nicht weniger als 142 bzw. 78 Prozent derart defizitär, dass selbst ein vollständiger Verzicht auf die Wahrnehmung von Aufgaben in den – als relevant zu betrachtenden – Bereichen Kultur und Sport (d. h. eine Reduzierung der jeweiligen Zuschussbedarfe auf null) nicht zu einer Beseitigung des Finanzierungsdefizits geführt hätte. Da es keinen Grund für die Annahme gebe, diese Gemeinden verhielten sich bei der Wahrnehmung sämtlicher ihrer pflichtigen Aufgaben besonders verschwenderisch, könne davon ausgegangen werden, dass sich zumindest diese 142 Gemeinden unterhalb der grundgesetzlich garantierten Mindestfinanzausstattung bewegten. Das Kassenkreditvolumen der nordrhein-westfälischen Kommunen sei gegenüber dem Jahr 2011 bis Ende 2014 weiter auf 26.455 Mio. Euro und damit 1.504 Euro pro Einwohner angestiegen, während die Kassenkredite der Kommunen der übrigen Flächenländer in diesem Zeitraum auf 393 Euro pro Einwohner hätten zurückgeführt werden können. Das Kassenkreditvolumen pro Einwohner liege somit in den nordrhein-westfälischen Kommunen bei 383 Prozent des Durchschnitts der

übrigen Flächenländer. Die Situation verschärfe sich dadurch, dass die sozialen Leistungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen permanent weiter anstiegen und der Zuwachs der Zuweisungen des Landes damit in keiner Weise Schritt halte. Auch die kommunalen Nettosteuerereinnahmen stiegen nicht ausreichend, um eine weitere Verschlechterung der Finanzsituation zu verhindern. Ihre Einsparpotenziale hätten die Kommunen vollständig ausgeschöpft. Sachinvestitionen seien in den nordrhein-westfälischen Kommunen auf ein Niveau reduziert worden, das pro Einwohner in den Jahren 2011 bis 2014 nur halb so hoch gelegen habe wie der Durchschnitt der übrigen zwölf Flächenländer. Die Bruttoinvestitionen fielen damit zudem deutlich geringer aus als die Abschreibungen. Der Wert des kommunalen Sachvermögens nehme seit vielen Jahren dramatisch ab. Eine weitere Steigerung der Einnahmen sei ebenfalls nicht mehr möglich. Die nordrhein-westfälischen Kommunen wiesen bereits weit überdurchschnittliche Hebesätze bei den Realsteuern auf. Trotzdem nähmen deren Steuereinnahmen im Ländervergleich schon seit vielen Jahren nur noch unterproportional zu. Noch weiter steigende Hebesätze seien kontraproduktiv.

- 31 Die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen sei tatsächlich auch erheblich dramatischer als diejenige des Landes. Insbesondere sei der vom Landesgesetzgeber für den Vergleich der Finanzlage von Kommunen und Land herangezogene Maßstab des Finanzierungssaldos unhaltbar. Auf seine eigene Leistungsunfähigkeit könne sich das Land daher nicht berufen. Die gegebene Unterschreitung des kommunalen Existenzminimums sei ohnehin auch unter Rückgriff auf den Leistungsfähigkeitsvorbehalt nicht zu rechtfertigen. Eine solche Auslegung der landesverfassungsrechtlichen Regelungen stehe im Widerspruch zu Art. 28 Abs. 2 GG. Um die Gleichwertigkeit von Aufgaben des Landes und Aufgaben der Kommunen sicherzustellen, müsse sich der Landesgesetzgeber über die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel Gedanken machen. Wolle der Verfassungsgerichtshof an seiner bisherigen Auslegung, wonach der Anspruch der Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes stehe, festhalten, müsse eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG an das Bundesverfassungsgericht erfolgen. Eine Vorlagepflicht ergebe

sich mit Blick auf die Rechtsprechung mehrerer anderer Landesverfassungsgerichte auch aus Art. 100 Abs. 3 GG.

- 32 **b)** Die Verteilung der Finanzausgleichsmasse nach dem GFG 2012 genüge ebenfalls nicht den sich aus dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot ergebenden Anforderungen. Die bereits im Verfahren VerfGH 14/11 aufgezeigten methodischen Fehler und systematischen Mängel des GFG 2011 seien unverändert in das GFG 2012 übernommen worden.
- 33 Dies betreffe unter anderem weiterhin die Fehler und Mängel bei der Ermittlung der kommunalen Finanzbedarfe. Bei der Ermittlung der Zuschussbedarfe würden tatsächliche Hebesätze zugrundegelegt, die Berechnung der Steuerkraft hingegen erfolge nach normierten einheitlichen Hebesätzen. Dies führe zu einer Asymmetrie. Die Bedarfe kreisfreier Städte würden letztlich zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden und Kreise dauerhaft systematisch überschätzt. Durch einen als „dynamische Instabilität“ bezeichneten Effekt komme es bei jeder neuen Bedarfsermittlung fast zwangsläufig zu einer weiteren Ausweisung der ohnehin überschätzten Bedarfe der Gemeindegruppen mit höheren Hebesätzen. Das Problem der unzulässigen Doppelerfassungen bei der Ermittlung der kommunalen Finanzbedarfe bestehe ebenfalls fort.
- 34 Verfassungsrechtlich nicht hinnehmbare Regelungen seien durch das GFG 2012 zudem noch verschärft worden. Schon für das GFG 2011 sei davon auszugehen gewesen, dass die Gesamtbelastungen pro Bedarfsgemeinschaft mit einem deutlich niedrigeren Vervielfältigungsfaktor (6,81) vollständig abgegolten gewesen wären. Durch die weitere Erhöhung des Soziallastenansatzes komme es zu einer noch höheren Übertreibungsverzerrung der tatsächlich entstehenden Kosten. Sie führe zu einer Umverteilung von insgesamt 476,9 Mio. Euro aus dem ländlichen in den stark verstädterten Raum. Das im Auftrag des Landesinnenministeriums erstellte Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln vom 18. März 2013 (FiFo-Gutachten) bestätige, dass der Soziallastenansatz überhöht sei.

- 35 Die Umstellung des Schüleransatzes führe zu einer weiteren Umverteilung zum Nachteil des ländlichen Raums in einer Größenordnung um die 67,9 Mio. Euro. Begünstigt seien erneut die Kommunen mit einem hohen Anteil an Ganztagschülern und damit die größeren Städte. Die vorgenommene Spreizung im Schüleransatz – ein Ganztagschüler solle einen fast fünfmal so hohen Bedarf verursachen wie ein Halbtagschüler – entspreche nicht den tatsächlichen Kosten und sei unplausibel und letztlich willkürlich.
- 36 Bei der Berechnung des Flächenansatzes mithilfe der Regressionsanalyse seien durch die Nichtbeachtung von Strukturbrüchen fehlerhafte Schätzwerte ermittelt worden. Der Wert für den Flächenansatz sei hierdurch zu niedrig und für den Haupt- und den Soziallastenansatz zu hoch ausgewiesen worden. Schon hierdurch werde der kreisangehörige Raum um rund 52 Mio. Euro benachteiligt. Es sei eine Kostentragungsregelung getroffen worden, die den auszugleichenden Bedarf nur unverhältnismäßig erfasse.
- 37 Die bereits im GFG 2011 enthaltenen, im Verfahren VerfGH 14/11 ausführlich beschriebenen Systemfehler im Kreisfinanzausgleich mit der Folge von Übernivelierungen würden insbesondere durch die Erhöhung des Soziallastenansatzes noch weiter verschärft.
- 38 Der in § 3 Nr. 2 GFG 2012 geregelte Vorwegabzug zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz sei verfassungsrechtlich bedenklich. Er führe zu einer Verringerung der allen (nicht abundanten) Kommunen zukommenden Finanzausgleichsmasse nach zweifelhaften Kriterien. Die kommunal finanzierten Mittel seien nach § 4 Stärkungspaktgesetz zugunsten der Haushaltskonsolidierung solcher (freiwillig teilnehmender) Gemeinden eingesetzt worden, bei denen sich aus den Haushaltsdaten des Jahres 2010 ergeben habe, dass der Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 zu erwarten sei (sog. Stufe 2 des Stärkungspakts). Zunächst müsse bezweifelt werden, dass die Anspruchs- und Berechnungsgrundlagen der Regelung hinreichend tragfähig und zur Zielerrei-

chung geeignet seien. Damit sei fraglich, ob die Auswahl der Gemeinden für die Stufe 2 des Stärkungspakts verfassungsrechtlichen Ansprüchen genüge. Erheblichen Bedenken begegne es zudem, dass sich Gemeinden freiwillig den Regeln der Stufe 2 des Stärkungspakts unterwerfen könnten und alle anderen (nicht abundanten) Gemeinden dafür über den Vorwegabzug bezahlen müssten. Zuletzt zeige eine Haushaltsanalyse auf der Basis der Finanzrechnungsstatistik 2011, dass die Finanzprobleme etlicher Gemeinden der Stufe 2 des Stärkungspakts primär nicht auf Altschulden oder besonders hohen Soziallasten beruhten, sondern vielmehr darauf, dass die sonstigen laufenden Zuschussbedarfe gegenüber anderen vergleichbaren Gemeinden überhöht seien. Die anderen sparsameren Gemeinden würden somit durch den Vorwegabzug verpflichtet, diese freiwilligen und vermeidbaren Mehrausgaben zu finanzieren. Dies lasse sich – wie im Einzelnen ausgeführt wird – am Beispiel der Stadt Gelsenkirchen verdeutlichen.

- 39 **2.** Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Sie trägt – ebenfalls unter Bezugnahme auf ihr Vorbringen in dem gegen das GFG 2011 gerichteten Verfahren VerfGH 14/11 – im Wesentlichen vor:
- 40 **a)** Das Land habe einen verfassungsrechtlich angemessenen Gesamtbetrag für den Finanzausgleich zur Verfügung gestellt. Die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse beruhe auf einer – methodisch vom Verfassungsgerichtshof für das GFG 2011 gebilligten – vergleichenden Betrachtung der Finanzlage der Kommunen einerseits und des Landes andererseits. Trotz der danach im Vergleich zur kommunalen Ebene besonders angespannten Haushaltslage des Landes steige die verteilbare Finanzausgleichsmasse gegenüber dem Jahr 2011 um mehr als sechs Prozent und sei damit auch im Ergebnis nicht zu beanstanden. Der Verfassungsgerichtshof habe zuletzt bekräftigt, dass die Verpflichtung zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bestehe und deshalb auch eine davon unabhängige Mindestfinanzausstattung im Sinne einer absoluten Untergrenze verfassungsrechtlich nicht verankert sei.

41 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen komme eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG nicht in Betracht. Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV NRW seien nicht wegen Unvereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 GG ungültig. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lasse sich nicht entnehmen, dass Art. 28 Abs. 2 GG eine abwägungsfeste, auch nicht mit Blick auf die nötige Finanzierung von Landesaufgaben relativierbare Garantie einer kommunalen Mindestfinanzausstattung enthalte. Soweit das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 31. Januar 2013 eine weitergehende Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG vorgenommen habe, sei der Verfassungsgerichtshof dem in seinem Urteil vom 6. Mai 2014 unter Hinweis darauf, dass das Grundgesetz den Ländern einen weiten Spielraum für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zubillige, bereits entgegengetreten. Eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG sei ebenfalls unzulässig. Bleibe der Verfassungsgerichtshof bei seiner bisherigen Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG, bedeutete dies keine Abweichung von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das zum Bestehen eines auf Art. 28 Abs. 2 GG gegründeten abwägungsfesten Anspruchs der Gemeinden auf Mindestfinanzausstattung bisher nicht eindeutig Stellung genommen habe. Von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts könne ein Landesverfassungsgericht abweichen, ohne nach Art. 100 Abs. 3 GG eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht vornehmen zu müssen. Der Verfassungsgerichtshof weiche mit seinem Verständnis der Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV NRW auch im Lichte des Art. 28 Abs. 2 GG nicht von der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte ab. Die Beschwerdeführerinnen bezögen sich zu Unrecht auf Landesverfassungsgerichte, die den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch in gleicher Weise wie der Verfassungsgerichtshof unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bzw. des gleichzeitig zu berücksichtigenden Finanzbedarfs des Landes gestellt hätten. Landesverfassungsgerichte, die hiervon abweichend einen unbedingten Anspruch auf finanzielle Mindestfinanzausstattung der Gemeinden postuliert hätten, hätten dies gerade nicht unter Zuhilfenahme des Art. 28 Abs. 2 GG, sondern unter Rekurs auf ihre jeweiligen, im Detail durchaus unterschiedlich gefassten Landesverfassungen getan. Von einer Auslegung von Art. 28 Abs. 2 GG durch an-

dere Landesverfassungsgerichte wiche der Verfassungsgerichtshof damit – bliebe es bei seinem bisherigen Verständnis – nicht ab.

- 42 Der in § 3 Nr. 2 GFG 2012 vorgesehene Vorwegabzug für die kommunale Beteiligung an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 3 Stärkungspaktgesetz sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Hinsichtlich der von den Beschwerdeführerinnen insoweit vorgetragenen Einwände sei teilweise bereits zweifelhaft, ob sie im Rahmen des Verfahrens gegen das GFG 2012 überhaupt zu prüfen seien. Die Höhe des in § 3 Nr. 2 GFG 2012 geregelten Vorwegabzugs sei bereits durch § 2 Abs. 2 und 3 Stärkungspaktgesetz vorgegeben. Die unwesentliche Erhöhung des Vorwegabzugs um 440.000 EUR gegenüber § 2 Abs. 2 und 3 Stärkungspaktgesetz, zu der es im Zuge der Beratungen gekommen sei, habe der Deckung eines Mehrbedarfs gedient, der sich wegen größerer Nachfrage in Stufe 2 des Stärkungspakts ergeben habe. Das Stärkungspaktgesetz regle die Ausgestaltung der Gewährung der Konsolidierungshilfen, deren umfassende verfassungsgerichtliche Prüfung im Verfahren gegen das GFG 2012 nicht eröffnet sei. Die von den Beschwerdeführerinnen erhobenen Einwände gegen das Stärkungspaktgesetz führten aber auch in der Sache nicht zum Erfolg. Der Verweis auf eine veränderte heutige Datenlage sei von vornherein nicht geeignet, die Einschätzungen des Gesetzgebers des Stärkungspaktgesetzes verfassungsrechtlich in Frage zu stellen. Insbesondere treffe es auch nicht zu, dass die Inanspruchnahme der nicht abundanten Gemeinden zugunsten der Gemeinden des Stärkungspakts 2 durch den Vorwegabzug unvertretbar sei. Dies gelte auch im Hinblick auf die am Beispiel der Stadt Gelsenkirchen angestellten Überlegungen und Berechnungen. Diese seien verkürzt, weil sie nicht berücksichtigten, dass der Soziallastenansatz nicht (allein) dem Ausgleich der laufenden Ausgaben im Bereich Jugend und Soziales nach der Abgrenzung in der Finanzrechnungsstatistik diene, sondern der Berücksichtigung von Soziallasten insgesamt. Unzulässig sei es ebenso, von aus der Finanzrechnungsstatistik ermittelten, angeblich überhöhten laufenden Zuschussbedarfen außerhalb des sozialen Bereichs auf ein verfehltes Ausgabeverhalten bzw. ein entsprechendes Konsolidierungspotential zu schließen.

- 43 **b)** Das horizontale Verteilungssystem des GFG 2012 sei ebenfalls verfassungsgemäß. Ohne Erfolg wendeten sich die Beschwerdeführerinnen gegen die Regelung des Soziallastenansatzes. Der Verfassungsgerichtshof habe in seinem Urteil zum GFG 2011 ausdrücklich gebilligt, dass der Gesetzgeber sich für die Gewichtung des Soziallastenansatzes auf die multivariate Regressionsanalyse nach dem Ansatz des ifo-Instituts gestützt habe. Die auf das Gutachten von Deubel gestützten Einwände der Beschwerdeführerinnen habe der Verfassungsgerichtshof zurückgewiesen. Die Ermittlung des Soziallastenansatzes anhand des Indikators der Bedarfsgemeinschaften sei auch durch das sog. FiFo-Gutachten vom 18. März 2013 bestätigt worden. Die konkrete Festsetzung des auf die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften angewandten Vervielfältigungsfaktors auf 15,3 unterliege keinen Bedenken. Der Wert entspreche dem regressionsanalytisch bereits für 2011 ermittelten Wert. Für 2012 ergebe sich regressionsanalytisch sogar ein noch höherer Faktor von 17,76, den der Gesetzgeber zur Abmilderung der Wirkungen des Soziallastenansatzes auf die interkommunale Verteilung der Schlüsselzuweisungen nicht übernommen habe. Der Vorwurf, der Gewichtungsfaktor von 15,3 führe zu einer Übernivellierung, sei danach nicht haltbar. Die Ergebnisse des FiFo-Gutachtens könnten der getroffenen Regelung nicht entgegen gehalten werden. Dieses sei erst nach Erlass des GFG 2012 erstellt worden und auf Grundlage einer aktualisierten und breiteren Datenbasis und unter Anwendung einer modifizierten Schätzmethode auf einen Gewichtungsfaktor von 12,94 gekommen.
- 44 Die mit dem GFG 2012 erfolgte neue Ausgestaltung des Schüleransatzes sei verfassungskonform. Sie sei erforderlich geworden, weil die zur Ermittlung der bisherigen Schüleransatzstaffel notwendigen Daten über die Aufwendungen einzelner Schulformen wegen der unterschiedlichen Organisationsformen der Aufgabewahrnehmung und in der Folge der uneinheitlichen statistischen Datenerfassung in den einzelnen Kommunen nicht mehr valide ermittelbar seien. Mit der nunmehr festgelegten Differenzierung anhand der Kriterien Halbtags- und Ganztagschüler habe sich der Gesetzgeber bewusst den Empfehlungen des ifo-Gutachtens angeschlossen. Die Kritik am Umfang der Spreizung zwischen Halbtags- und Ganztagschülern greife nicht durch. Der Schüleransatz sei – wie alle Ansätze des Ge-

meindefinanzierungsgesetzes – keine Kostenerstattungsregelung, sondern Instrument zur fiktiven Bedarfsermittlung. Ausgehend von den Empfehlungen des ifo-Instituts sei der Gesetzgeber zu den regressionsanalytisch hergeleiteten Gewichtungsfaktoren von 3,33 für Ganztagschüler und 0,70 für Halbtagschüler gekommen. Die im FiFo-Gutachten geäußerten Zweifel an der Plausibilität der Gewichtungsfaktoren führten nicht auf Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der aktuell im GFG 2012 getroffenen Regelung. Hieraus lasse sich allenfalls die Notwendigkeit einer zukünftigen Überprüfung des Schüleransatzes bzw. seiner konkreten Ausgestaltung herleiten.

- 45 Auch dem von den Beschwerdeführerinnen gegen den Flächenansatz erhobenen Einwand, es werde eine den auszugleichenden Bedarf nur unverhältnismäßig erfassende Kostenerstattungsregelung getroffen, sei entgegen zu halten, dass dieser Nebenansatz ebenfalls keine Erstattung der Kosten konkreter Aufgaben anstrebe, sondern ausschließlich einer differenzierten Bestimmung der fiktiven Bedarfsermittlung diene. Aufnahme und Ausgestaltung des Flächenansatzes im GFG 2012 beruhten im Übrigen auf einem Vorschlag des ifo-Gutachtens. Dieses habe belegt, dass der Indikator „Gesamtfläche pro Einwohner“ in der Regression einen signifikanten Erklärungsbeitrag zu dem Pro-Kopf-Zuschussbedarf aufweise. Gutachterlich widerlegt sei der Einwand der Beschwerdeführerinnen, bei der Berechnung des Flächenansatzes mithilfe der Regressionsanalyse seien durch die Nichtbeachtung von Strukturbrüchen fehlerhafte Schätzwerte ermittelt worden.
- 46 Der von den Beschwerdeführerinnen auch gegen das GFG 2012 im Übrigen aufrechterhaltene Vorwurf, die Verteilungsregelungen führten zu systematischen Übernivellierungen, greife nicht durch. Der Verfassungsgerichtshof habe diesen Einwand in Bezug auf das GFG 2011 zurückgewiesen. Dem Hinweis des Verfassungsgerichtshofs, eine erhebliche Höhergewichtung des Soziallastenansatzes biete Anlass, Folgewirkungen für die Verteilung zwischen kreisfreien Städten, Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden näher in den Blick zu nehmen und zu prüfen, ob durch Veränderungen des Verteilsystems systemimmanente Verzerrungen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden könnten, sei durch die Beauftra-

gung des FiFo-Gutachtens gefolgt worden. Dessen Ergebnisse hätten jedoch im Gesetzgebungsverfahren zum GFG 2012 noch nicht vorgelegen. Eine zuletzt auf der Grundlage des Finanzausgleichsjahres 2014 durchgeführte Prüfung habe darüber hinaus gezeigt, dass eine Finanzkraftverschiebung auf Grund der Systematik des Finanzausgleichs bislang weder vorliege noch zu erwarten sei.

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

B.

- 48 Soweit es die Beschwerdeführerinnen zu 7. und 12. betrifft, ist das Verfahren einzustellen. Diese haben die Verfassungsbeschwerde zurückgenommen. Gründe für eine Fortführung des Verfahrens im öffentlichen Interesse sind insoweit nicht ersichtlich.
- 49 Die von den übrigen Beschwerdeführerinnen aufrechterhaltene Verfassungsbeschwerde hat keinen Erfolg.

I.

- 50 Die Verfassungsbeschwerde ist allerdings zulässig. Sie ist gemäß Art. 75 Nr. 4 LV NRW, § 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG NRW) statthaft und fristgerecht erhoben worden (§ 52 Abs. 2 VerfGHG NRW).

II.

- 51 Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch unbegründet.
- 52 **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 insge-

samt 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, DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 40, m. w. N.). Den Finanzausstattungsanspruch absichernd und konkretisierend gewährt Art. 79 Satz 1 LV NRW den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben zunächst das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Nach Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land zudem verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten (vgl. Art. 106 Abs. 7 GG). Im Rahmen der Regelungen über den kommunalen Finanzausgleich ist von folgenden Grundsätzen auszugehen. Die Zubilligung eines solchen Ausgleichs steht unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes [dazu unten a)]. Ferner ist der Landesgesetzgeber an das interkommunale Gleichbehandlungsgebot gebunden [dazu unten b)]. Der ihm bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs zustehende weite Gestaltungsspielraum ist zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie begrenzt durch das Erfordernis, die weitere Entwicklung zu beobachten, bei Bedarf finanzwissenschaftlichen Sachverstand heranzuziehen und erforderlichenfalls in Folgejahren Korrekturen an dem gewählten Regelungsmodell vorzunehmen [dazu unten c)].

- 53 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, DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 41; OVGE 54,

255, 262 f. = juris, Rn. 56; OVGE 53, 214, 229 ff. = juris, Rn. 76 ff.; Beschlussempfehlung und Bericht des Hauptausschusses, LT-Drs. 13/5515, S. 23). Wegen der Einbindung der Gemeinden in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte kommt hingegen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Finanzierung des bisherigen kommunalen Aufgabenbestands der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes weiterhin wesentliche Bedeutung zu. Die Finanzausstattung, die den Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung bereitzustellen ist, kann nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes allein nach den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft festgesetzt werden. Weil die Gemeinden über die ihnen zukommenden Zuweisungen mit dem Land und auch mit dem Bund in einem allgemeinen Steuerverbund zusammengeschlossen sind und auch das Land zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben auf Mittel aus diesem Verbund angewiesen ist, muss trotz des hohen Stellenwertes der Selbstverwaltungsgarantie die Höhe der gemeindlichen Finanzausstattung auch unter angemessener Berücksichtigung des finanziellen Bedarfs und der Haushaltssituation des Landes bestimmt werden. Die Angemessenheit der Finanzausstattung der Gemeinden hängt damit von der Aufgabenverteilung zwischen dem Staat, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden ab, nach der sich die Zuteilung der jeweiligen Mittel bestimmen muss. Dem Gesetzgeber ist es allerdings verwehrt, die Belange des Landes von vornherein höher zu gewichten als die der kommunalen Ebene. Entsprechendes gilt umgekehrt für die Belange der kommunalen Ebene. Letzteres würde zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Bevorzugung kommunaler Aufgaben gegenüber denen des Landes führen (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 41; OVGE 54, 255, 263 = juris, Rn. 56 f., m. w. N.).

- 54 **b)** Art. 78 LV NRW i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz widerspricht es, bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Dieses interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt. Der Verfassungsgerichtshof hat

nicht zu prüfen, ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat.

- 55 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 deutliche Niveauunterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Betreuung ihrer Bürger sind zu vermeiden. Eine durch den Finanzausgleich bewirkte weitergehende Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse wäre unvereinbar mit der gemeindlichen Selbstverwaltung. Eine Nivellierung der Gemeindefinanzen oder gar eine „Übernivellierung“, d. h. eine Umkehrung der tatsächlichen Finanzkraftfolge der Kommunen, stünde mit dem der kommunalen Selbstverwaltung innewohnenden Grundsatz gemeindlicher Pluralität und Individualität nicht in Einklang; sie würde die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungsorgane aushöhlen (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 919 = juris, Rn. 42 f.; OVG 54, 255, 265 = juris, Rn. 61; 47, 249, 253 = juris, Rn. 61 f., m. w. N.; NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553, 556 = juris, Rn. 131, m. w. N.).
- 56 **c)** Dem Gesetzgeber ist ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen im Wege des Finanzausgleichs Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Verfassungsgerichtshof im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind. Zudem dürfen die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund

verlassen werden (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 919 = juris, Rn. 44; OVGE 54, 255, 265 f. = juris, Rn. 63; 47, 249, 253 f. = juris, Rn. 63, m. w. N.).

- 57 Der Verfassungsgerichtshof kann Einschätzungen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind. Der Gesetzgeber muss allerdings die Grundlagen seiner Bewertungen und Prognosen regelmäßig überprüfen und sich bei Bedarf des Sachverständigen Dritter bedienen. Soweit die tatsächlichen Auswirkungen der Finanzausgleichsregelungen kaum oder nur mit großen Unsicherheiten voraussehbar sind, ist der Gesetzgeber verpflichtet, die weitere Entwicklung zu beobachten und in Folgejahren mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren, wenn sich auf Grund neuer Erkenntnisse erweist, dass eine Anpassung notwendig ist. Bei Finanzausgleichs- oder Haushaltsregelungen ist wegen der Komplexität der zu berücksichtigenden Faktoren sowie der vielfältigen Interdependenzen der Prognosezeitraum begrenzt und die gesetzliche Regelung deshalb von vornherein auf einen festgelegten Zeitraum beschränkt. Es genügt daher nicht, wenn der Gesetzgeber einmal festgesetzte Werte, Größenordnungen oder Prozentzahlen lediglich in den folgenden Gemeindefinanzierungsgesetzen fortschreibt, ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern (vgl. VerfGH NRW, OVGE 54, 255, 266 = juris, Rn. 64; 47, 249, 254 = juris, Rn. 64). Eine hinreichend fundierte Überprüfung des Ausgleichssystems kann allerdings 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 (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 919 = juris, Rn. 45).
- 58 Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum bezieht sich zum einen auf das Erfordernis, das Volumen der Zuweisungen im Finanzausgleich an die Kommunen auf Grund einer umfassenden Bewertung ihrer gesetzlich ermöglichten eigenen Einnahmen und ihrer aufgabenbedingten Ausgaben im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes festzulegen. Deshalb verstößt die Bemessung der Fi-

nanzausgleichsmasse nur dann gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, wenn die Finanzkraft und der Finanzbedarf von Land und Kommunen anhand sachfremd bestimmter Parameter miteinander verglichen werden und die kommunale Seite auch unter Berücksichtigung allseits kreditfinanzierter Haushalte offensichtlich nicht entsprechend ihrer Aufgabenlast an den verfügbaren Finanzmitteln beteiligt wird. Vorausgesetzt ist dabei, dass sich der Gesetzgeber mit erkennbaren Veränderungen kommunaler Finanzbedarfe auseinandersetzt und erforderlichenfalls die Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Landes anpasst. Der Gesetzgeber muss sich um eine möglichst realitätsgerechte Ermittlung des Aufwands zur Erfüllung kommunaler Aufgaben bemühen und auf erkennbare Belastungsverschiebungen im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben reagieren (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 919 = juris, Rn. 46; OVG 54, 255, 266 f. und 272 = juris, Rn. 65 f. und 75, m. w. N.).

- 59 Zum anderen sind die Regeln über die Verteilung der Finanzausgleichsmasse mit Blick auf den gesetzgeberischen Handlungsspielraum verfassungsrechtlich nur dann zu beanstanden, wenn die Parameter für die Verteilung unvertretbar ausgewählt sind. Die Vertretbarkeit setzt voraus, dass der Gesetzgeber unter Heranziehung finanzwissenschaftlichen Sachverständigen entscheidet. Der Gesetzgeber hat angesichts der Pluralität wissenschaftlicher Positionen mit angemessenem Aufwand nur die Plausibilität des vom herangezogenen Sachverständigen gefundenen Ergebnisses zu überprüfen. Eine sachverständig gestützte Lösung ist nicht schon dann verfassungswidrig, wenn eine andere auch vertretbare sachverständige Auffassung zu abweichenden Ergebnissen kommt. Die gesetzliche Lösung ist erst dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn sie sich als greifbar unrichtig erweist oder der Gesetzgeber seiner Beobachtungs- und Anpassungspflicht nicht genügt hat (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 919 = juris, Rn. 47).
- 60 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, OVG 54, 255, 267

= juris, Rn. 67, m. w. N.). 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-Gutachten, S. 44 ff., LT-Vorlage 14/1861; ifo-Abschlussbericht, 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. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 919 f. = juris, Rn. 48; NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553, 557 = juris, Rn. 139, m. w. N.).

- 61 **2.** Die Beschwerdeführerinnen sind nach diesen Maßstäben durch die angegriffenen Regelungen des GFG 2012 nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Die hierdurch den Kommunen zur Verfügung gestellte Finanzausgleichsmasse ist der Höhe nach verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden [dazu unten a)]. Es lässt sich auch kein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot feststellen [dazu unten b)].
- 62 **a)** Die Regelungen zur Bestimmung des Finanzausgleichsvolumens in den §§ 2 Abs. 1, 3 Nr. 2 GFG 2012 sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Finanzausgleichsmasse ist vom Gesetzgeber vertretbar bemessen worden [dazu unten aa)]. Zur Sicherstellung der für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderlichen finanziellen Mindestausstattung war der Gesetzgeber dabei von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, den notwendigen Ausgabenbedarf für die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben

betragsmäßig abzuschätzen und diesen Betrag den Kommunen unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes zur Verfügung zu stellen [dazu unten bb)]; dies kann der Verfassungsgerichtshof auch mit Blick auf die bundesverfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie entscheiden, ohne zuvor eine Klärung dieser Frage durch das Bundesverfassungsgericht herbeizuführen [dazu unten cc)].

- 63 **aa)** Die den Kommunen insgesamt zu gewährende Finanzausgleichsmasse ist im GFG 2012 vertretbar bemessen worden. Es lässt sich nicht feststellen, dass der Gesetzgeber sich hierbei nicht mehr innerhalb des ihm zustehenden Einschätzungsspielraums bewegt hätte. Er hat die Höhe der Finanzausgleichsmittel im Wege einer umfassenden Bewertung der gesetzlich ermöglichten Einnahmen und der aufgabenbedingten Ausgaben im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes festgelegt.
- 64 Für das GFG 2011 – wie bereits zuvor für das GFG 2008 – hat der Verfassungsgerichtshof nicht feststellen können, dass mit der zur Verfügung gestellten Finanzausgleichsmasse unter Berücksichtigung der äußerst angespannten finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes eine den wirtschaftlichen Gegebenheiten entsprechende aufgabenadäquate Mindestausstattung nicht sichergestellt gewesen wäre (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 920 [insoweit nicht vollständig abgedruckt] = juris, Rn. 49 ff.; OVGE 54, 255, 269 ff. = juris, Rn. 71 ff.). Es bestanden trotz stark gestiegener Sozialausgaben keine Anzeichen für eine signifikante Zunahme aller kommunalen Aufgaben im Verhältnis zu denen des Landes, der der Gesetzgeber mit dem GFG 2011 hätte Rechnung tragen müssen. Nach sachverständiger Beurteilung zeigte sich – insbesondere mit Blick auf einen nur leicht gestiegenen Kommunalisierungsgrad bei deutlich stärkerer Steigerung des kommunalen Finanzkraftanteils an den zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben landesweit insgesamt eingesetzten Mittel im Betrachtungszeitraum bis 2008 – keine durchgreifende Fehlentwicklung zu Ungunsten der kommunalen Ebene (vgl. ifo-Gutachten, S. 2, 21 ff., 50 f., LT-Vorlage 14/1861; Döring/Otter, Angemessene Finanzausstattung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung der bestehenden

Soziallasten. Finanzwissenschaftliches Gutachten im Rahmen der Verfassungsbeschwerde zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2008, August 2010 – Döring/Otter –, S. 43 ff., 54 f., 102, LT-Vorlage 15/213). Für das Jahr 2011 stellte sich bei einer Vergleichsbetrachtung unter Heranziehung der verschuldungsbezogenen Parameter Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsausgaben (für den Zeitraum bis 2010) die Finanzlage des Landes noch schlechter dar als die der Kommunen (vgl. LT-Drs. 15/1002, S. 42 ff.). Ausgehend hiervon war die seinerzeitige Annahme des Gesetzgebers vertretbar, die aus den begrenzten Landesmitteln im Rahmen des unveränderten Verbundsatzes von 23 Prozent gleichwohl seit 2010 geringfügig aufgestockten Mittel in Ergänzung zu sonstigen kommunalen Einnahmen genügten, um den Kommunen insgesamt eine – wenn auch bescheidene – eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen. Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden war insbesondere das Festhalten des Gesetzgebers an den verschuldungsbezogenen Parametern Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsausgaben für die Vergleichsbetrachtung der Finanzlage von Land und Kommunen. Dessen Einschätzung, es stünden keine verwertbaren alternativen finanzstatistischen Daten zur Verfügung, (jedenfalls) solange für das Land die Umstellung vom kameralen auf das doppische Rechnungswesen noch ausstehe, beruhte auf sachverständiger Beurteilung (vgl. ifo-Gutachten, S. 50 f., LT-Vorlage 14/1861; siehe auch ifo-Abschlussbericht, S. 11 f., LT-Vorlage 15/21). Die von den Beschwerdeführerinnen schon seinerzeit geforderte ökonomische Vergleichsbetrachtung unter Einbeziehung des Vermögensverzehrs erwies sich danach – schon mangels Verfügbarkeit entsprechender valider Daten – nicht als offensichtlich vorzugswürdig. An der Validität der von den Beschwerdeführerinnen herangezogenen Vergleichsberechnungen bestanden nach dem von der Landesregierung im Verfahren VerfGH 14/11 vorgelegten finanzwissenschaftlichen Gutachten überdies erhebliche Zweifel (vgl. Büttner/Schneider, Finanzwissenschaftliches Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, vorgelegt von der Landesregierung in den Verfahren VerfGH 14/11 und 9/12, Januar 2013 – Büttner/Schneider –, S. 163 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1).

- 65 Dies zugrunde gelegt erweist es sich als verfassungsrechtlich vertretbar, dass der Gesetzgeber für das GFG 2012 bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse keine weitergehenden strukturellen Verbesserungen im Vergleich zum GFG 2011 zu Gunsten der Kommunen – etwa durch eine Erhöhung des Verbundsatzes – vorgenommen hat.
- 66 Bei der Beibehaltung des Verbundsatzes von 23 Prozent stieg die originäre Finanzausgleichsmasse aufgrund der Erhöhung der Verbundgrundlagen wegen insgesamt höherer Steuereinnahmen von 7.925.981.000 Euro für das Jahr 2011 auf 8.489.754.000 Euro für das Jahr 2012 und damit um 563.773.000 Euro bzw. 7,11 Prozent. Die verteilbare Finanzausgleichsmasse erhöhte sich selbst unter Berücksichtigung des im GFG 2012 erstmals erfolgten Vorwegabzugs nach § 3 Nr. 2 für die Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 3 Stärkungspaktgesetz – die im Übrigen den Kommunen in vollem Umfang zufließen – von 7.921.581.000 Euro für das Jahr 2011 auf 8.420.714.000 Euro für das Jahr 2012; dies entspricht einem Anstieg in Höhe von 499.133.000 Euro bzw. 6,3 Prozent. Sie wuchs damit jedenfalls nicht deutlich geringer an als das Haushaltsvolumen insgesamt (6,6 Prozent); der Anteil der verteilbaren Finanzausgleichsmasse am Landeshaushalt veränderte sich damit im Vergleich zum Vorjahr nicht wesentlich (siehe die Haushaltsübersicht im Haushaltsplan 2012, abrufbar unter: <http://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2012.ges/daten/html/hp.html>; vgl. LT-Drs. 15/1002, S. 48).
- 67 Trotz erneut gestiegener Sozialausgaben der Kommunen war bei einer vergleichenden Betrachtung des Landeshaushalts und der kommunalen Haushalte eine Fehlentwicklung zum Nachteil der Kommunen, die Anlass hätte geben müssen, deren Finanzausstattung mit dem GFG 2012 zu Lasten des Landeshaushalts darüber hinaus zu erhöhen, nicht feststellbar. Dass der Gesetzgeber an einer Vergleichsbetrachtung anhand der Parameter Finanzierungssaldo, Verschuldung und Zinsausgaben festgehalten hat, ist dabei verfassungsrechtlich derzeit nicht zu beanstanden. Nach sachverständiger Beurteilung waren verwertbare alternative finanzstatistische Daten insbesondere wegen der auf Landesebene noch andauern-

den Umstellung vom kameralen auf das doppische Rechnungswesen weiterhin nicht verfügbar.

- 68 Im Übrigen zeigte sich bei dieser Vergleichsbetrachtung unter Heranziehung der verschuldungsbezogenen Parameter im Ergebnis keine wesentliche Verbesserung der Haushaltslage des Landes gegenüber der der Kommunen. Vielmehr erweist sich die auf der Grundlage des seinerzeitigen Erkenntnisstands getroffene gesetzgeberische Einschätzung als vertretbar, das massive Problem der Unterfinanzierung des Landes bestehe insgesamt und auch im Verhältnis zum Unterfinanzierungsproblem der kommunalen Ebene ungemindert fort (vgl. LT-Drs. 16/302, S. 49).
- 69 Zwar verschlechterte sich im Zeitraum von 2009 bis 2010 die Haushaltssituation des Landes relativ betrachtet nicht in dem Ausmaß wie die der Kommunen. So ergab sich eine Verringerung des Finanzierungssaldos des Landes von -5,6 Mrd. Euro in 2009 auf -4,8 Mrd. Euro in 2010, während der Finanzierungssaldo der Kommunen von -2,2 Mrd. in 2009 auf -2,5 Mrd. Euro in 2010 angewachsen war (als Finanzmittelfehlbeträge ergaben sich -2,0 Mrd. Euro in 2009 und -2,5 Mrd. Euro in 2010). Auch war die Verschuldung der Kommunen (unter Einrechnung der Liquiditätskredite) um 4,6 Prozent angewachsen (von 40,2 Mrd. Euro in 2009 auf 42,1 Mrd. Euro in 2010), die (Kreditmarktverschuldung) des Landes nur um 2,2 Prozent (von 120,5 Mrd. Euro in 2009 auf 123,2 Mrd. Euro in 2010). Allein die Zinsbelastung des Landes (4,5 Mrd. Euro in 2010 gegenüber 4,6 Mrd. Euro in 2009) war in geringerem Maße gesunken als die der Kommunen (1,3 Mrd. Euro in 2010 gegenüber 1,5 Mrd. Euro in 2009), was allerdings maßgeblich auf die Verlagerung der kommunalen Schulden auf kurzfristige niedriger verzinsten Liquiditätskredite zurückzuführen sein dürfte. Dass der Gesetzgeber in Anbetracht dieser kurzfristigen Entwicklung eine wesentliche Verbesserung der Haushaltslage des Landes im Vergleich zu der der Kommunen (noch) nicht festgestellt hat, ist jedoch nicht zu beanstanden. Er ist vielmehr in vertretbarer Weise davon ausgegangen, dass sich bei einer – einen längeren Zeitraum einbeziehenden – Gesamtbetrachtung eine disparate Entwicklung zu Lasten der Kommunen, auf die mit dem GFG

2012 hätte reagiert werden müssen, nicht abzeichnete. Der Finanzierungssaldo des Landes lag nicht nur immer noch deutlich über dem Gesamtergebnis der kommunalen Kassen; er war in der Vergangenheit dauerhaft negativ gewesen (vgl. LT-Drs. 16/302, 46; LT-Drs. 15/1002, S. 43 f.). Die Kommunen hatten demgegenüber noch in 2007 und 2008 einen positiven Finanzierungssaldo erreichen können. Zugleich waren auch beim Finanzierungssaldo der Kommunen in der Vergangenheit von Jahr zu Jahr bisweilen starke Schwankungen und mitunter im Vergleich zum Land gegenläufige Entwicklungen aufgetreten, so dass der Gesetzgeber auch in Anbetracht der Entwicklung von 2009 bis 2010 auf der Grundlage des – maßgeblichen – seinerzeitigen Erkenntnisstands vertretbar annehmen konnte, die Schere zwischen den Finanzierungssalden von Land und Kommunen werde sich perspektivisch nicht wesentlich zu Gunsten des Landes verändern (vgl. LT-Drs. 16/302, S. 46). Abweichendes ergibt sich danach entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen insbesondere auch nicht aus dem Umstand, dass im nachfolgenden und überdies begrenzten Zeitraum von 2012 bis 2014 eine Annäherung der Finanzierungssalden von Land und Kommunen eingetreten ist (vgl. LT-Drs. 16/9302, S. 51 f.). Die Verschuldung und die Zinsbelastung des Landes lagen 2010 im Übrigen weiterhin immer noch deutlich über den jeweiligen kommunalen Vergleichswerten. Eine Auseinanderentwicklung von Land und Kommunen, die den Gesetzgeber zu einer weitergehenden Erhöhung der kommunalen Finanzausgleichsmasse zu Lasten des Landes hätte veranlassen müssen, zeichnete sich auch insoweit nicht ab.

- 70 Die Vertretbarkeit dieser Bewertung der Finanzlage von Land und Kommunen und die der hieran anknüpfenden Bemessung des Finanzausgleichsvolumens wird im Ergebnis nicht schon durch die hohe Anzahl an Haushaltssicherungskommunen, überdurchschnittliche Hebesätze und ein unterdurchschnittliches Niveau von Sachinvestitionen der Kommunen im Ländervergleich – hierauf nehmen die Beschwerdeführerinnen zur Begründung der Unauskömmlichkeit der Finanzausstattung der Kommunen erneut Bezug – in Frage gestellt. Zwar sind dies Zeichen für eine unbestritten schlechte Finanzlage der Kommunen, die aber nicht einseitig unter Ausblendung der – mindestens ebenso schlechten – Finanzlage des Landes betrach-

tet und im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden kann (vgl. VerfGH, DVBl. 2014, 918, 920 [insoweit nicht vollständig abgedruckt] = juris, Rn. 56; siehe auch Büttner/Schneider, LT-Vorlage 16/759, S. 163 ff.). Ebenso wie das Land hinsichtlich seiner Pflichtaufgaben mit den verfügbaren oder zu erlangenden Mitteln auskommen muss, haben die Kommunen für die ihnen übertragenen Pflichtaufgaben auf ihre Finanzierungsmöglichkeiten einschließlich möglicher Hebesatzanpassungen zurückzugreifen. Die Finanzausstattung der Kommunen hält sich in dem verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen, solange der Gesetzgeber konkreten Anhaltspunkten für gestiegene kommunale Bedarfe nachgeht und in einer vertretbaren Bewertung keine signifikanten Belastungsverschiebungen zwischen Land und Kommunen feststellt (vgl. VerfGH, DVBl. 2014, 918, 920 [insoweit nicht vollständig abgedruckt] = juris, Rn. 56). Dass Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen tatsächlich nicht (mehr) über finanzielle Mittel verfügten, um kommunale Aufgaben eigenverantwortlich zu erfüllen, insbesondere ihren Pflichtaufgaben nachzukommen und (dabei noch im gewissen Umfang) freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, lässt sich auch nicht allein damit belegen, dass – wie die Beschwerdeführerinnen vorbringen – bei einer großen Anzahl an Kommunen das Haushaltsdefizit (schon) die Summe der freiwilligen Ausgaben übersteige, also selbst bei einem Verzicht auf sämtliche freiwilligen Leistungen noch immer ein Haushaltsdefizit bestehe. Denn diese Argumentation fußt auf der Annahme, dass sämtliche bei den Kommunen vorhandenen Potentiale zur Haushaltskonsolidierung bereits ausgeschöpft seien. Insbesondere die bei der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen – GPA NRW – aus der Beratung der Stärkungspaktkommunen gewonnenen Erkenntnisse stützen jedoch eine gegenteilige Annahme. Ihnen lassen sich Anhaltspunkte für ungenutzte Möglichkeiten gerade auch der Aufwandsreduzierung entnehmen (vgl. Gusovius, Die GPA NRW als Beraterin im Stärkungspakt Stadtfinanzen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Städte in Not, Wege aus der Schuldenfalle, 2013, S. 11 ff., abrufbar unter: http://gpanrw.de/media/1389949124_die_gpa_nrw_als_beraterin.pdf; Haßenkamp, Erst Haushaltsausgleich, dann Entschuldung – der Weg des Stärkungspaktes in NRW, in: KommunalPraxis spezial, 2015, S. 89 ff., abrufbar unter: http://gpanrw.de/media/1446812581_kommprax_spezial_2015_02_beitrag_hassen

kamp_2.pdf; siehe auch die Übersicht über die Konsolidierungsmaßnahmen der Stärkungspakt-Kommunen für die Jahre 2012 und 2013 „Fortschreibung Konsolidierungsmaßnahmen im Stärkungspakt Stadtfinanzen (Maßnahmenkatalog 2015)“, Stand April 2015, abrufbar unter: http://gpanrw.de/media/1435306026_staerkungspakt_stadtfinanzen_-_manahmenkatalog_2015.pdf).

- 71 **bb)** Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist der Gesetzgeber zur Sicherstellung der für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderlichen finanziellen Mindestausstattung im Übrigen von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, den notwendigen Ausgabenbedarf für die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben betragsmäßig abzuschätzen und einen solchen – absoluten – Betrag unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes den Kommunen zur Verfügung zu stellen (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 920 f. [insoweit nicht vollständig abgedruckt] = juris, Rn. 57 ff.; OVG 54, 271 f. = juris, Rn. 75). Eine solche Verpflichtung ergibt sich weder aus Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV NRW [dazu unten (1)] noch aus Art. 28 Abs. 2 GG [dazu unten (2)].
- 72 **(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, DVBl. 2014, 918, 920 = juris, Rn. 58; OVG 54, 255, 263 = juris, Rn. 56, m. w. N.). Nach der gegebenen Verfassungsrechtslage lässt sich weder die Höhe einer insgesamt angemessenen Finanzausgleichsmasse noch einer verfassungsrechtlich gesicherten Mindestfinanzausstattung in Form zahlenmäßig festgelegter Beträge, bestimmter Quoten oder allgemeingültiger Maßstäbe nachrechenbar bestimmen (vgl. VerfGH NRW, OVG 47, 249, 252 = juris, Rn. 59, m. w. N.; NWVBl. 1999, 136, 137 = juris,

Rn. 34 und 47). Gemeinden und Gemeindeverbände sind mit dem Land in einem Finanzverbund zusammengeschlossen. Die Anerkennung einer absoluten, ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung bemessenen Mindestfinanzausstattung führte daher bei sehr knapper oder jedenfalls bei notleidender Haushaltslage zu einer verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten einseitigen Begünstigung kommunaler Belange gegenüber anderen, gleichwertigen Gütern wie etwa der inneren Sicherheit, dem Bildungswesen oder der Justizgewährung (VerfGH NRW, OVGE 54, 255, 263 f.; VerfG S-A, DVBl. 2012, 1560, 1561 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; ifo-Abschlussbericht, S. 12 f., LT-Vorlage 15/21; Döring/Otter, S. 107 ff., LT-Vorlage 15/231). Die Gewährleistung eines so verstandenen Mindestfinanzausstattungsanspruchs kann danach auch nicht unter Rückgriff auf den unantastbaren Kernbereich des – von der Landesverfassung in Art. 78 Abs. 1 garantierten – Selbstverwaltungsrechts geltend gemacht werden.

- 73 Soweit das Bestehen eines dem unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltung zuzurechnenden, von der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängigen Mindestfinanzausstattungsanspruchs der Kommunen gegenüber dem Land damit begründet wird, die kommunale Mindestfinanzausstattung könne durch unterschiedliche staatliche Maßnahmen gesichert werden, von denen manche überhaupt keine Leistungsfähigkeit des Staates voraussetzten, deshalb könne die kommunale Mindestfinanzausstattung auch nicht durch einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt begrenzt werden (vgl. Lange 2015, S. 20 f., 35), vermag dies nicht zu überzeugen. Es trifft zwar zu, dass die finanzielle Situation der Kommunen nicht nur durch die Erhöhung von Finanzausgleichsleistungen, sondern auch durch gesetzgeberische Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenseite sowie zur Entlastung auf der Ausgabenseite durch Entzug von Aufgaben oder Absenkung von Standards bei der Aufgabenerfüllung verbessert werden könnte. Auf hierfür erforderliche bundesgesetzliche Regelungen kann das einzelne Land jedoch nur über den Bundesrat hinwirken. Dabei sind es insbesondere bundesrechtliche Regelungen im Sozialbe-

reich, deren Ausführung auf kommunaler Ebene zu Kostensteigerungen geführt hat (vgl. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2015, S. 240). Die grundlegende Verteilung von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzaufgaben (Art. 30, 70 ff., 83 ff., 104a ff. GG) bedingt, dass die Möglichkeiten des einzelnen Landes, jenseits von Finanzaufgaben Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation umzusetzen, eingeschränkt sind. Dies spricht gerade dafür, einen gegen das Land gerichteten Anspruch der Kommunen auf Mindestfinanzausstattung von dessen Leistungsfähigkeit, die auch durch die Regelschuldungsgrenze des Art. 83 Satz 2 LV NRW begrenzt ist, abhängig zu machen.

- 74 Soweit – wie hier – Zuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich außerhalb konnexitätsrelevanter Bereiche in Rede stehen, geht der weit überwiegende Teil der anderen Landesverfassungsgerichte gleichfalls davon aus, dass kommunale Finanzaufgaben von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängen und damit der vertikale Finanzausgleich durch den – auf der prinzipiellen Gleichwertigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen aufbauenden – Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt wird, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet (vgl. StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 241, 252 = juris, Rn. 87 ff.; BayVerfGH, VerfGHE 60, 184 = juris, Rn. 204 ff.; VerfGHE 50, 15 = juris, Rn. 197, 201 f.; VerfG M-V, LKV 2006, 461 = juris, Rn. 108 ff.; NdsStGH, NdsVBl. 2008, 152 = juris, Rn. 60, 63 ff.; NVwZ-RR 2001, 553, 556 f. = juris, Rn. 132 f.; DVBl. 1998, 185, 187 = juris, Rn. 100 f.; DVBl. 1995, 1175, 1177 f. = juris, Rn. 100 f.; VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 2012, 432 = juris, Rn. 24 ff.; DVBl. 1978, 802 f.; VerfGH Sachsen, Beschluss vom 14. August 2012 – Vf. 97-VIII-11 –, juris, Rn. 74; Urteil vom 26. August 2010 – Vf. 129-VIII-09 –, juris, Rn. 134; LKV 2010, 126 = juris, Rn. 128). Die grundsätzlich anerkannte Mindestfinanzausstattung der Kommunen ist danach auch nicht absolut bestimmbar; ein Anspruch auf Gewährleistung einer exakt bezifferbaren aufgabenadäquaten Mindestfinanzausstattung wird den Kommunen nicht eingeräumt (vgl. StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 241, 252 = juris, Rn. 87; BayVerfGH, VerfGHE 60, 184 = juris, Rn. 210; VerfGHE 50, 15 = juris, Rn. 229; VerfG M-V, LKV 2006, 461 = juris, Rn. 105; NdsStGH, NdsVBl. 2008, 152 = juris, Rn. 778; VerfGH Sach-

sen, SächsVBl. 2001, 61 = juris, Rn. 83; VerfG S-A, DVBl. 2012, 1560, 1563), auch nicht als „unantastbarer Kernbereich“ des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (vgl. StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 241, 252 = juris, Rn. 88; BayVerfGH, VerfGHE, 50, 15 = juris, Rn. 202; wohl auch bereits BayVerfGH, VerfGHE 49, 37 = juris, Rn. 91 f.; VerfG M-V, LKV 2006, 461 = juris, Rn. 108 ff.; weniger eindeutig VerfG M-V, NordÖR 2011, 391 = juris, Rn. 49 f.).

75 Demgegenüber erkennen zwar das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg und der Thüringer Verfassungsgerichtshof (dem sich der Staatsgerichtshof des Landes Hessen angeschlossen hat, vgl. NVwZ 2013, 1151 = juris, Rn. 98 ff.) einen von der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängigen, weil dem unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltung zuzuordnenden Anspruch der Kommunen auf Mindestfinanzausstattung an. Dieser sei betroffen, wenn die zur Verfügung gestellten Mittel evident unzureichend seien, so dass einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen sei, d. h. die Kommunen mangels finanzieller Mittel außerstande seien, ein Minimum an Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen (vgl. VerfG Bbg., DVBl. 2013, 1180 = juris, Rn. 56; NVwZ-RR 2008, 292 = juris, Rn. 116; NVwZ-RR 2000, 129 = juris, Rn. 85; ThürVerfGH, Beschluss vom 18. Juni 2014 – 22/13 –, juris, Rn. 71; ThürVBl. 2012, 14 = juris, Rn. 82; ThürVBl. 2010, 152 = juris, Rn. 33 ff.; NVwZ-RR 2005, 665, 668 = juris, Rn. 139 ff.; ThürVBl. 2005, 11 = juris, Rn. 87). Gleichwohl halten auch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg und der Thüringer Verfassungsgerichtshof die – aufgabenadäquate, d. h. auch eine von der Aufgabenseite her zu bestimmende – Mindestfinanzausstattung nicht für allgemein quantifizierbar bzw. dem Betrag nach bestimmbar (vgl. VerfG Bbg., NVwZ-RR 2008, 292 = juris, Rn. 117; ThürVerfGH, ThürVBl. 2012, 55 = juris, Rn. 83; NVwZ-RR 2005, 665, 671 = juris, Rn. 156).

76 **(2)** Auch Art. 28 Abs. 2 GG gebietet es nicht, den Kommunen eine ausschließlich nach ihrer Aufgabenlast bemessene Mindestfinanzausstattung unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes zu gewähren. 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. Dabei gilt die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht absolut. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Beschränkungen der Selbstverwaltung mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar, soweit sie deren Kernbereich unangetastet lassen. Was zu dem Bereich gehört, der verfassungskräftig gegen jede Schmälerung durch gesetzgeberische Eingriffe geschützt ist, lässt sich nicht abstrakt-allgemein umschreiben, sondern ergibt sich einmal aus der geschichtlichen Entwicklung und sodann aus den verschiedenen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung (vgl. BVerfGE 125, 141 = juris, Rn. 92; siehe auch BVerfGE 26, 172 = juris, Rn. 31; 71, 25 = juris, Rn. 37; 83, 363 = juris, Rn. 65). Die Finanzhoheit ist ein wesentliches Element der Selbstverwaltungsgarantie. Sie umfasst die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens (vgl. BVerfGE 26, 228 = juris, Rn. 62; 71, 25 = juris, Rn. 37). Auch die Finanzhoheit ist – nur – in ihrem Kernbereich absolut gewährleistet (vgl. BVerfGE 125, 141 = juris, Rn. 94 f.).

- 77 Dass zu diesem Kernbereich bundesverfassungsrechtlich vorgegeben eine absolut bestimmbare Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung unabhängig von der Leistungsfähigkeit der Länder gehören soll, hat im Verfassungstext keinen Niederschlag gefunden. Auch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes liefert hierfür keinerlei Anhaltspunkte (vgl. von Doemming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR [n.F.] 1 [1951], S. 253 ff., insb. S. 256; Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 3, Ausschuss für Zuständigkeitsabgrenzung, 1986, bearbeitet von Werner, S. 413 ff.; Band 5/I, Ausschuss für Grundsatzfragen, 1993, bearbeitet von Pikart/Werner, S. 308 ff.; Band 14/1, Hauptausschuss, bearbeitet von Feldkamp – Der Parlamentarische Rat, Band 14/1 –, S. 148 ff.). Im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rats wurde der Vorschlag des Mitglieds der Fraktion der KPD Renner, die gemeindliche Selbstverwaltung in der Verfassung ausdrücklich finanziell abzusichern,

nicht aufgegriffen (vgl. Fünfte Sitzung des Hauptausschusses vom 18. November 1948, in: Der Parlamentarische Rat, Band 14/I, S. 149 f., 151 f., 154). Der Anregung Seebohms (DP), gegebenenfalls festzuschreiben, dass bei der Zuweisung weiterer Aufgaben an die Gemeinden und Gemeindeverbände diesen gleichzeitig die für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Einnahmen zugewiesen werden müssten, wurde ebenfalls nicht weiter nachgegangen (vgl. Fünfte Sitzung des Hauptausschusses vom 18. November 1948, in: Der Parlamentarische Rat, Band 14/I, S. 151). Konkrete Vorstellungen über das Bestehen und den Inhalt eines aus dem Selbstverwaltungsrecht herzuleitenden Anspruchs der Kommunen gegenüber dem Land auf Zurverfügungstellung der zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel lassen sich im Übrigen den Äußerungen der Mitglieder des Hauptausschusses, soweit diese sich mit der Finanzierungsfrage befassen, nicht entnehmen. Mehrfach zum Ausdruck gebracht wurde allerdings, dass es in erster Linie als Sache der Länder betrachtet wurde, Einzelheiten des Selbstverwaltungsrechts – auch dessen finanzielle Absicherung – zu regeln (vgl. Laforet [CSU], Dehler [FDP], Zimmermann [SPD], Seebohm [DP], Fünfte Sitzung des Hauptausschusses vom 18. November 1948, in: Der Parlamentarische Rat, Band 14/I, S. 151, 153, 154).

- 78 In den Verfassungsordnungen des weit überwiegenden Teils der Länder ist seit langem ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt für den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich anerkannt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat bislang nicht angenommen, dass eine kommunale Mindestfinanzausstattung kraft Bundesverfassungsrechts unabhängig von der jeweiligen Finanzlage des Landes aufzubringen sei. Die Frage, „ob zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung auch eine finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden – sei es durch eigene Einnahmen, sei es durch Finanzausweisungen – gehört“, hat es – soweit ersichtlich – erstmals in einer Entscheidung aus dem Jahr 1969 (BVerfGE 26, 172 = juris, Rn. 32) aufgeworfen, aber nicht beantwortet. Später hat es die Frage (allgemeiner) dahingehend formuliert, ob zu der durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Finanzhoheit – über eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft hinausgehend – auch die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden oder jedenfalls eine

finanzielle Mindestausstattung durch das Land gehöre (vgl. BVerfGE 71, 25 = juris, Rn. 37; siehe auch BVerfGE 83, 363 = juris, Rn. 79: ob man in Art. 28 Abs. 2 „eine insgesamt zureichende Finanzausstattung mitgarantiert ansieht“; vgl. zudem BVerfG, Kammerbeschluss, LKV 1994, 145 = juris, Rn. 7). Weiterhin offen gelassen hat das Bundesverfassungsgericht diese Frage auch nach Einfügung des (jetzigen 1. Halbsatzes des) Satzes 3 in Art. 28 Abs. 2 („Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“) durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146). Zu einer Klärung, ob Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG die Gewährleistung der Selbstverwaltung „sachlich erweitert oder wenigstens materiell verstärkt hat“, hat das Bundesverfassungsgericht im entsprechenden Zusammenhang ebenfalls keine Veranlassung gesehen (BVerfGE 119, 331 = juris, Rn. 142; siehe auch BVerfG 125, 141 = juris, Rn. 70 f.; Kammerbeschlüsse, NVwZ 1999, 520 = juris, Rn. 47; DVBl. 1999, 840 = juris, Rn. 2; BVerfGK 4, 223 = juris, Rn. 9; 10, 365 = juris, Rn. 20; siehe auch den Gesetzentwurf des Änderungsgesetzes BT-Drs. 12/6633, S. 7 f. sowie den Abschlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 46 ff.).

- 79 Eine Positionierung des Bundesverfassungsgerichts in den bisher von diesem nur aufgeworfenen, aber nicht beantworteten Fragen lässt sich schließlich auch nicht dem Beschluss vom 19. November 2014 (BVerfGE 138, 1 = juris) entnehmen (so aber Lange 2015, S. 9 f.). Die Entscheidung betraf die Vereinbarkeit einer Neuregelung im Schulgesetz für den Freistaat Sachsen, mit der unter anderem die Aufgabe der Standortplanung für Grund- und Hauptschulen von den Gemeinden auf die Kreise übertragen wurde. Im Rahmen der Darlegung der Maßstäbe, anhand derer zu bestimmen sei, wann „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vorliegen, führt das Bundesverfassungsgericht lediglich allgemein aus, auch die Finanzkraft einzelner Gemeinden habe auf die Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich keinen Einfluss; „vielmehr muss der Staat gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG den Gemeinden gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 – VerfGH 28/03 –,

NVwZ-RR 2005, S. 665 <666 f.>“ (BVerfGE 138, 1 = juris, Rn. 53). Dass hiermit nunmehr eine Aussage über einen Anspruch (zumindest) auf finanzielle Mindestausstattung der Kommunen durch das Land und – erst Recht – dessen genauen Inhalt getroffen werden sollte, ist ausgehend vom aufgezeigten Zusammenhang der Äußerung und angesichts der in diesen Fragen bisher eindeutig zurückhaltenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auszuschließen. Danach lässt sich auch aus der unspezifischen und damit in ihrer genauen Bedeutung letztlich unklar bleibenden Bezugnahme auf Passagen aus der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21. Juni 2005 – die zitierten Seiten enthalten zunächst allgemeine Ausführungen im Wesentlichen zur Finanzierung der Kommunen durch das Land nach den Art. 91 und 93 der Verfassung des Freistaats Thüringen – nicht herleiten, das Bundesverfassungsgericht habe zum Ausdruck bringen wollen, dass es „eine kommunale Finanzausstattung in dem vom ThürVerfGH bezeichneten Umfang als grundgesetzlich garantiert ansieht“ (Lange 2015, S. 10). Auf die Passagen der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, in denen dieser – gerade aus den landesverfassungsrechtlichen Vorschriften [siehe hierzu noch unter cc)] – einen von der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängigen Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der Kommunen entwickelt, erstreckt sich der Verweis des Bundesverfassungsgerichts im Übrigen gerade nicht. Keinesfalls hat es sich in seiner Entscheidung vom 19. November 2014 auf bundesverfassungsrechtlich vorgegebene Inhalte und Begrenzungen eines Finanzausstattungsanspruchs der Kommunen gegenüber dem Land festgelegt. Dass dem Landesgesetzgeber vielmehr ein weiter Spielraum für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zuzubilligen ist, hat das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit ausdrücklich anerkannt (vgl. BVerfGE 23, 353 = juris, Rn. 49).

- 80 Auch in systematischer Hinsicht überzeugt es nicht, wenn die Befürworter eines von der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängigen Mindestfinanzausstattungsanspruchs die grundgesetzliche Normierung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der Annahme einer prinzipiellen Gleichwertigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen entgegen halten (so aber Lange 2015, S. 34 ff.). Die Kommunen

werden – auch bei der Finanzverfassung (vgl. BVerfGE 86, 148 = juris, Rn. 273 f.) – als Teil der Länder angesehen, deren Aufgabenwahrnehmung im Bundesstaat nach dem Grundgesetz garantiert ist (vgl. nur Art. 30 GG). Art 28 Abs. 2 GG sichert die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen – allein – für „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ verfassungsrechtlich ab, liefert aber keine normative Anknüpfung für einen absoluten Vorrang der Finanzierung der kommunalen Aufgaben gegenüber den Landesaufgaben. Eine Verpflichtung der Länder, ungeachtet der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit zunächst für eine Finanzausstattung der Kommunen in Orientierung an deren Aufgaben zu sorgen, würde den Ländern notfalls Unmögliches oder eine Einschränkung bei der Wahrnehmung ihrer eigenen – gleichfalls verfassungsrechtlich garantierten – Aufgaben abverlangen (vgl. VerfG S-A, DVBl. 2012, 1560, 1561). Die Kommunen sind als integrierte Bestandteile des Staatsganzen in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte eingebunden. Staatsorganisatorisch den Länder zugehörig teilen sie deren finanzielle Abhängigkeit von den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten (vgl. StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 241, 253 = juris, Rn. 89; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2015, S. 240).

- 81 Im Rahmen der durch Art. 28 Abs. 3 GG gesetzten Grenzen fällt es nach alledem 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, OVG 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 Finanzausgleich

(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).

- 82 Der Verfassungsgerichtshof sieht sich danach mit Blick auf bundesverfassungsrechtliche Vorgaben nicht veranlasst, Art. 79 Satz 2 LV NRW einschränkend dahingehend auszulegen, dass der dort normierte Leistungsfähigkeitsvorbehalt für den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich zum Schutz eines Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung unterhalb einer absolut bestimmbaren Mindestfinanzausstattungsgrenze nicht mehr gelten soll. Ein nicht von einer etwaigen absoluten Untergrenze abhängig gemachter Leistungsfähigkeitsvorbehalt verhindert gerade in Zeiten knapper Finanzen, dass anstelle einer gleichmäßigen Verteilung des Defizits einseitig das Land betroffen wird. Zu einer Korrektur dieser Auffassung sieht sich der Verfassungsgerichtshof weiterhin nicht aufgrund der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Januar 2013 (BVerwGE 145, 378 = juris, Rn. 19 ff., nunmehr auch BVerwG, DVBl. 2015, 1249 = juris, Rn. 28, 46) veranlasst (vgl. schon VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 921 [insoweit nicht vollständig abgedruckt] = juris, Rn. 61). Danach soll Art. 28 Abs. 2 GG einen dem Kernbereich zuzuordnenden, nicht mit Blick auf eine notleidende Haushaltslage des Landes relativierbaren Anspruch der Kommunen gegen das Land auf eine Mindestfinanzausstattung umfassen. Zur Begründung dieser Auffassung kann sich das Bundesverwaltungsgericht indes nicht darauf stützen, die Verfassungsgerichte der Länder hätten den jeweiligen Landesverfassungen Mindestfinanzgarantien für die Kommunen entnommen und „dies – soweit die Ausstattung aus Landesmitteln in Rede steht – allenfalls gelegentlich unter einen Vorbehalt der eigenen Leistungsfähigkeit des Landes gestellt“ (BVerwGE 145, 378 = juris, Rn. 19). Dass sich Inhalt und Umfang einer angemessenen Finanzausstattung gerade 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, entspricht der ganz überwiegenden Auffassung der Landesverfassungsgerichte [vgl. die Nachweise oben unter (1)]. Regelungen, die kommunale Finanzausweisungen unter einen Leistungsfähig-

keitsvorbehalt stellen, sind von dem Gestaltungsspielraum gedeckt, den das Grundgesetz den Landesverfassungsgebern belässt (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 [insoweit nicht abgedruckt] = juris, Rn. 59; siehe auch VerfG S-A, DVBl. 2012, 1560, 1561).

- 83 **cc)** Der Verfassungsgerichtshof kann an seiner Rechtsauffassung zum Inhalt des landesverfassungsrechtlich garantierten kommunalen Finanzausstattungsanspruchs auch mit Blick auf die bundesverfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie festhalten, ohne zuvor eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.
- 84 Eine Vorlagepflicht besteht nicht nach Art. 100 Abs. 1 GG. Der Verfassungsgerichtshof prüft, ob die einschlägigen landesverfassungsrechtlichen Vorschriften mit dem bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten (Mindest-)Standard der Selbstverwaltungsgarantie im Einklang stehen (vgl. VerfGH NRW, NWVBl. 2015, 336 = juris, Rn. 39; NWVBl. 2015, 140 = juris, Rn. 70; DVBl. 2014, 918, 921 [insoweit nicht vollständig abgedruckt] = juris, Rn. 59; OVGE 50, 306, 208 = juris, Rn. 52; NWVBl. 1999, 136 = juris, Rn. 31; OVGE 47, 249, 251 = juris, Rn. 55; 43, 252, 254 = juris, Rn. 30). Solange dies jedoch – wie hier – vom Verfassungsgerichtshof bejaht wird, sind die Voraussetzungen für die von den Beschwerdeführerinnen angeregte Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG nicht gegeben. Eine Vorlagepflicht wegen einer Abweichung von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bei der Auslegung des Grundgesetzes (Art. 100 Abs. 3 Var. 1 GG) kommt ebenfalls nicht in Betracht. Mit seiner Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG, wonach die bundesverfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung einen Anspruch der Kommunen auf eine absolut bestimmbare Mindestfinanzausstattung unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes nicht umfasst, weicht der Verfassungsgerichtshof nicht von der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ab. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher gerade nicht positiv festgestellt, dass ein Anspruch der Kommunen gegen das Land auf angemessene bzw. Mindestfinanzausstattung aus dem bundesverfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht zumindest im Grundsatz folgt. Dazu, wie ein solcher Anspruch zu konkretisieren wäre, insbe-

sondere ob bzw. inwieweit er unter einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt zu stellen und dem unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie zuzuordnen wäre, hat sich das Bundesverfassungsgericht nicht geäußert.

- 85 Der Verfassungsgerichtshof muss eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch nicht deswegen einholen, weil er mit seiner Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung eines anderen Landesverfassungsgerichts abweicht (Art. 100 Abs. 3 Var. 2 GG). Dies ist nicht der Fall. Auch die anderen Landesverfassungsgerichte leiten den Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung bzw. finanzielle Mindestausstattung aus den in den jeweiligen Landesverfassungen enthaltenen Bestimmungen zur Selbstverwaltungsgarantie im Allgemeinen und zur Finanzausstattung der Kommunen im Besonderen her (vgl. z. B. VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 2012, 432 = juris, Rn. 19 f.; NVwZ 1993, 159 = juris, Rn. 27 f.; DVBl. 1978, 802 f.). Im Ausgangspunkt wird dabei teilweise zwar auf Art. 28 Abs. 2 GG Bezug genommen. Regelmäßig wird insoweit aber gleichfalls zugrunde gelegt, dass die bundesverfassungsrechtliche Gewährleistung einen Mindestgehalt der Selbstverwaltungsgarantie vorgibt, der in den Ländern jedenfalls nicht unterschritten werden darf – und nach dem Verständnis des jeweiligen Landesverfassungsgerichts auch nicht unterschritten wird (vgl. z. B. VerfG Bbg., DVBl. 2013, 1180 = juris, Rn. 62; VerfG M-V, Urteile vom 23. Februar 2012 – 37/10 –, NordÖR 2012, 235 = juris, Rn. 91, und vom 26. Januar 2012 – 33/10 –, juris, Rn. 65; LKV 2006, 461 = juris, Rn. 98; NdsStGH, Urteil vom 15. April 2010 – 1/08 –, juris, Rn. 61; NdsVBl. 2008, 152 = juris, Rn. 59 ff.; NVwZ-RR 2001, 553, 554 = juris, Rn. 107 f.; DVBl. 1998, 185 = juris, Rn. 86 ff.; DVBl. 1995, 1175 = juris, Rn. 83 ff.; VerfG S-A, Urteil vom 26. November 2014 – 15/13 –, juris, Rn. 70; DVBl. 2012, 1560; NVwZ 2007, 78 = juris, Rn. 103; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 667 = juris, Rn. 132 ff.).
- 86 Soweit das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg und der Thüringer Verfassungsgerichtshof weitergehend als die anderen Landesverfassungsgerichte einen von der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängigen aufgabenadäquaten Mindestfinanzausstattungsanspruch dem „Kernbereich“ der kommunalen Finanz-

hoheit zuordnen, ist nicht erkennbar, dass dies als bundesverfassungsrechtlich vorgegeben verstanden wird. Der konkrete Inhalt des Finanzausstattungsanspruchs der Kommunen wird auch hier maßgeblich aus den landesverfassungsrechtlichen Vorschriften – und unter Bezugnahme auf die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung hierzu – hergeleitet (vgl. insbesondere VerfG Bbg., DVBl. 2013, 1180 = juris, Rn. 41; NVwZ-RR 2005, 665, 667 = juris Rn. 132 ff.; siehe auch VerfG Bbg., LKV 2013, 554 = juris, Rn. 41; DVBl. 2013, 1180 = juris, Rn. 48, 56; NVwZ-RR 2008, 292 = juris, Rn. 95 f., 116; NVwZ-RR 2000 = juris, Rn. 82 f., 85; ThürVerfGH, Beschluss vom 18. Juni 2014 – 22/13 –, juris, Rn. 71; ThürVBl. 2012, 55 = juris, Rn. 82; ThürVBl. 2010, 152 = juris, Rn. 32 f.; NVwZ-RR, 2005, 665, 668; ThürVBl. 2005, 11 = juris, Rn. 87; vgl. auch StGH Hessen, NVwZ 2013, 1151 = juris, Rn. 86 ff., der allein an die landesverfassungsrechtlichen Vorschriften anknüpft).

- 87 **b)** Es lässt sich nicht feststellen, dass durch die angegriffenen Vorschriften des GFG 2012 die Finanzausgleichsmasse unter Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot auf die Kommunen verteilt worden ist. Der in § 3 Nr. 2 GFG 2012 vorgesehene Vorwegabzug von der originären Finanzausgleichsmasse ist verfassungsrechtlich auch unter Verteilungsgesichtspunkten nicht zu beanstanden [dazu unten aa)]. Die angegriffenen Vorschriften zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen genügen ebenfalls den sich aus der Landesverfassung ergebenden Anforderungen. Die Regelungen zum Soziallastenansatz, insbesondere die weitere Erhöhung des Vervielfältigungsfaktors, sind verfassungsrechtlich noch vertretbar [dazu unten bb)]. Auch mit der Ausgestaltung des Schüleransatzes [dazu unten cc)] sowie den Regelungen zum Flächenansatz [dazu unten dd)] hat der Gesetzgeber nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verstoßen.
- 88 **aa)** Der in § 3 Nr. 2 GFG 2012 vorgesehene Vorwegabzug von der originären Finanzausgleichsmasse für die Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 3 Stärkungspaktgesetz ist verfassungsrechtlich auch unter Verteilungsgesichtspunkten nicht zu beanstanden. Die Entscheidung des Gesetzgebers, den Gemeinden angesichts der dramatischen Situation der kommunalen Haushalte neben dem allgemeinen

Finanzausgleich weitere Mittel speziell zur Haushaltskonsolidierung zur Verfügung zu stellen und einen Teil dieser Mittel aus der originären Finanzausgleichsmasse – in Orientierung an zukünftig wegfallende Belastungen der Kommunen – zu entnehmen (vgl. den Gesetzentwurf zum Stärkungspaktgesetz LT-Drs. 15/2859, S. 1 f., 7 f., 9), ist für sich genommen nicht verfassungsrechtlich bedenklich, sondern vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erfasst (vgl. zu Vorwegabzügen auch VerfG M-V, NordÖR 2012, 235 = juris, Rn. 94 zu § 10 Abs. 1 Nr. 1 FAG M-V). In Anbetracht dessen, dass die Summe, die von der Finanzausgleichsmasse nach § 3 Nr. 2 GFG 2012 abgezogen wird, vergleichsweise gering ist – sie macht weniger als 0,8 Prozent der originären und auch der verteilbaren Finanzausgleichsmasse aus und erreicht nur ca. 0,9 Prozent der für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehenden Summe –, lässt sich zudem nicht feststellen, dass mit dem Vorwegabzug für die Stärkungspaktmittel, die nach anderen Kriterien als die Finanzausgleichsmasse verteilt werden, der allgemeine kommunale Finanzausgleich unterlaufen bzw. die mit ihm verfolgten Zwecke konterkariert würden. Zudem werden diese Mittel nach § 4 Abs. 1 Stärkungspaktgesetz Gemeinden zur Verfügung gestellt, deren Haushaltsdaten des Jahres 2010 den Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 erwarten lassen; sie sollen demnach solchen Gemeinden zugutekommen, die in besonderer Weise mit Unterfinanzierungsproblemen konfrontiert werden. Die von den Beschwerdeführerinnen darüber hinaus – mit Blick auf die Datengrundlage für die Feststellung von zu erwartenden Verschuldungssituationen sowie die Nichtberücksichtigung von Ursachen dieser Verschuldungssituationen – erhobenen Einwände gegen die Auswahl der Gemeinden für die Stufe 2 des Stärkungspakts und die Freiwilligkeit der Teilnahme hieran (vgl. § 4 Abs. 2 Stärkungspaktgesetz) richten sich der Sache nach gegen Vorschriften des Stärkungspaktgesetzes zu den konkreten Voraussetzungen für die Verteilung der Konsolidierungshilfen, die nicht allein deswegen Prüfungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens werden, weil die Stärkungspaktmittel nach § 3 Nr. 2 GFG 2012 teilweise aus der originären Finanzausgleichsmasse entnommen werden.

- 89 **bb)** Die von den Beschwerdeführerinnen angegriffenen Vorschriften zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Die Regelungen zum Soziallastenansatz im GFG 2012, insbesondere die weitere Erhöhung des Vervielfältigungsfaktors, sind verfassungsrechtlich noch vertretbar.

- 90 Mit dem GFG 2012 erfolgt nach dem Willen des Gesetzgebers eine weitergehende Umsetzung der vom ifo-Institut entwickelten Vorschläge zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen unter Beachtung der Beratungsergebnisse der ifo-Kommission (vgl. LT-Drs. 16/302, S. 29, 51, 62). Hiervon betroffen ist unter anderem der Soziallastenansatz, mit dem den Belastungen der Gemeinden im sozialen Bereich Rechnung getragen werden soll, die vom Hauptansatz nicht hinreichend erfasst werden (vgl. LT-Drs. 16/302, S. 62; ifo-Gutachten, S. 115, LT-Vorlage 14/1861; ifo-Abschlussbericht, S. 35, LT-Vorlage 15/21; Büttner/Schneider, S. 143, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1; FiFo-Gutachten, S. 31). Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II wurde als Indikator beibehalten, der Gewichtungsfaktor wurde von 9,6 auf 15,3 erhöht.
- 91 Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot lässt sich hierin nicht erkennen. Der Gesetzgeber konnte sich weiterhin in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen grundsätzlich auf das ifo-Gutachten stützen und auch die dortige Methode der Bedarfsermittlung zugrundelegen [dazu unten (1)]. Ausgehend hiervon erweist sich die konkrete Ausgestaltung des Soziallastenansatzes im GFG 2012 als verfassungsrechtlich noch vertretbar [dazu unten (2)].
- 92 **(1)** Dass der Gesetzgeber sich bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise grundsätzlich auf das Modell des ifo-Instituts gestützt und gerade auch die dortige Methode der Bedarfsermittlung trotz der dagegen vorgebrachten Kritik seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat, hat der Verfassungsgerichtshof zuletzt für das GFG 2011 angenommen (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 [insoweit nicht abgedruckt] = juris, Rn. 64 ff.). Für das GFG 2012 ergibt sich nichts anderes. Nach dem Modell des ifo-Instituts ist der Finanzausgleich ausgerichtet auf eine Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmasse nach finanzwissenschaftlich plausiblen und empirisch überprüften

abstrakten Indikatoren für typisierte Bedarfe in Abhängigkeit von gemeindlichen Einnahmepotentialen. Es werden fiktive Bedarfe auf der Grundlage statistischer Untersuchungen ausgehend von dem tatsächlichen Ausgabeverhalten der Gemeinden ermittelt, wobei unsystematische Unterschiede im Ausgabeverhalten herausgefiltert werden. Um zu untersuchen, welche Parameter zur Erklärung des Finanzbedarfs adäquat sind und welches Erklärungsgewicht ihnen dabei zukommt, wird für die Teilschlüsselmasse der Gemeinden die Methode der multivariaten Regression herangezogen. Die mit der Regressionsanalyse geschätzten Koeffizienten werden verwendet, um die Hauptansatzstaffel und die Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze abzuleiten (vgl. ifo-Gutachten, S. 69 ff., 92 ff., 124 ff., LT-Vorlage 14/1861; FiFo-Gutachten, S. 27 ff., 44 ff.).

- 93 Dass zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gesetzgebers über das GFG 2012 neue gutachterliche Erkenntnisse vorgelegen hätten, die dessen Einschätzung über die grundsätzliche sachliche Eignung der auf dem ifo-Modell beruhenden gesetzlichen Verteilungsregelungen als verfassungsrechtlich unvertretbar erscheinen lässt, ist von den Beschwerdeführerinnen weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Das – im März 2013 und damit ohnehin erst nach Verabschiedung des GFG 2012 vorgelegte – FiFo-Gutachten, in dem das gewählte Regelungsmodell für den kommunalen Finanzausgleich einer sachverständigen Überprüfung unterzogen wurde und insbesondere eine eingehende Auseinandersetzung mit den Stärken des Regressionsmodells und der dagegen erhobenen Kritik stattgefunden hat, spricht sich im Übrigen ebenfalls grundsätzlich für ein Festhalten an einem regressionsanalytisch gestützten kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen aus. Dieser bleibe „vorerst zwar nicht die best-denkbare, aber die bestmögliche Methode“ (vgl. FiFo-Gutachten, S. 5, 51 ff.). Auch Deubel, auf dessen gutachterliche Untersuchungen sich die Beschwerdeführerinnen maßgeblich stützen, räumt ein, dass die Regressionsanalyse im Prinzip ein gut geeignetes Instrument zur Bestimmung von Bedarfsfaktoren im horizontalen Finanzausgleich sei (vgl. Deubel, Die Gemeindefinanzierungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2011, 2012 und 2013 – Deubel, GFG 2013 –, S. 9, Anlage 4 zum Schriftsatz der Beschwerdeführerinnen vom 23. Dezember 2013). Damit bleibt es auch für das

GFG 2012 dabei, dass der Einwand der Beschwerdeführerinnen nicht durchgreift, die angegriffenen Regelungen zur Bedarfsbemessung führten dazu, dass die bei den Gemeinden bestehenden objektiven Bedarfe im Durchschnitt bei Weitem nicht gedeckt würden, während für einzelne Bedarfskomponenten Schlüsselzuweisungen gewährt würden, die systematisch oberhalb der objektiven Bedarfe lägen. Der nach dem Modell des ifo-Instituts ausgestaltete kommunale Finanzausgleich hat nicht die Funktion, der einzelnen Gemeinde die zur Deckung ihres Ausgabenbedarfs tatsächlich benötigten Finanzmittel zuzuweisen. Er ist als ein „Punktesystem“ zu verstehen, das die Kriterien für die Verteilung der Finanzmasse widerspiegelt. Auch wenn die Wahl der Indikatoren, die für die Herleitung der Punkteskala hinzugezogen werden, zumindest teilweise die Belastungssituation einer Gemeinde abbilden soll, kann die quantitative Angemessenheit der Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde nicht daran gemessen werden, in welchem Maße sie zu deren Kostendeckung beitragen (vgl. ifo-Gutachten, S. 72, LT-Drs. 14/1861; siehe auch FiFo-Gutachten, S. 49).

- 94 Den gegen die regressionsanalytische Methode der Bedarfsermittlung nach dem ifo-Gutachten von den Beschwerdeführerinnen vorgebrachten Einwand der „Zirkelschlüssigkeit“ bzw. „dynamischen Instabilität“ hat der Verfassungsgerichtshof ebenfalls bereits für das GFG 2011 als nicht durchgreifend betrachtet (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 922 [insoweit nicht vollständig abgedruckt] = juris, Rn. 71 f.). Den Inhalt des Vorwurfs beschreibt das FiFo-Gutachten wie folgt: Die Bedarfsermittlung nach der Methode des ifo-Instituts setzt beim tatsächlichen Ausgabeverhalten der Gemeinden an, in der Realität müssen die gemeindlichen Ausgaben aber nicht notwendigerweise einen entsprechenden Bedarf reflektieren. Ist dies der Fall, birgt das Verfahren die Gefahr, dass sich die ermittelten Bedarfssparameter bei jeder Aktualisierung weiter von den „tatsächlichen“ Werten entfernen. Die Schlüsselzuweisungen werden in Anknüpfung an verschiedene Gemeindecharakteristika verteilt. In der Folge erhalten Gemeinden, in denen diese Merkmale gehäuft auftreten, besonders hohe Schlüsselzuweisungen. Wenn zusätzlich zu den bisherigen Ausgaben die zuweisungsbedingt gestiegenen Einnahmen vollständig von der Gemeinde verausgabt werden und sie so höhere Zuschussbedarfe auf-

weist, obwohl dafür möglicherweise objektiv kein Bedarf besteht, könnte dies die ermittelten Bedarfsrelationen systematisch verfälschen (vgl. FiFo-Gutachten, S. 48).

- 95 Der Gefahr eines solchen „Zirkelschlusses“, der insbesondere mit Blick auf die Hauptansatzstaffel, aber auch den Soziallastenansatz gesehen wird, ist jedoch bereits das ifo-Institut begegnet. Tatsächliche Unterschiede im Ausgabeverhalten der Gemeinden werden nach dessen Modell um solche Unterschiede bereinigt, die entweder „unsystematisch“ sind oder einen systematischen „Zusammenhang zu Präferenz- und Einkommensunterschieden“ zwischen den Gemeinden aufweisen. Die Gefahren der Regressionsanalyse und Interpretation der Ergebnisse hat das ifo-Institut 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). Die Kritik von Deubel (vgl. Deubel, Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012 – Deubel, GFG 2011 –, S. 74 ff., LT-Vorlage 16/17) führt nicht dazu, die Entscheidung des Gesetzgebers für das Modell des ifo-Instituts als nicht vertretbar anzusehen (vgl. schon VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 922 [insoweit nicht vollständig abgedruckt] = juris, Rn. 72). Den Untersuchungen von Büttner/Schneider, die der Kritik Deubels entgegen getreten sind, lässt sich entnehmen, dass theoretisch denkbare Zirkelschluss-Effekte im bestehenden System vor allem durch die Bildung von Durchschnittswerten weitgehend neutralisiert werden (vgl. Büttner/Schneider, S. 74 ff., 107 ff., 118 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Auch das FiFo-Gutachten sieht die Gefahr eines Zirkelschlusses hierdurch – und durch andere Faktoren – eingedämmt und die Geeignetheit der Bedarfsermittlung durch diese daher nicht grundsätzlich in Frage gestellt (vgl. FiFo-Gutachten, S. 48). Die Beschwerdeführerinnen tragen insoweit – auch unter Berufung auf ergänzende Kritik von Deubel am bestehenden System der Bedarfsermittlung (in seiner Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren zum GFG 2012 nimmt Deubel im Wesentlichen auf sein Gutachten aus 2011 Bezug, vgl. LT-Stellungnahme 16/80; siehe auch Deubel, GFG 2013, S. 21 ff., 24 ff.) – nichts wesentlich Neues vor, was zu einer abweichenden Beurteilung führen könnte. Der Gesetzgeber

musste sich auch für das GFG 2012 nicht veranlasst sehen, vom bisher praktizierten und empirisch gestützten Modell des ifo-Instituts abzuweichen, zumal es an einem offensichtlich vorzugswürdigen Alternativmodell weiterhin fehlte. Die Abwägung des Für und Wider bestimmter in der Finanzwissenschaft unterschiedlich beurteilter Ausgestaltungen der allgemeinen Verteilungsregelung ist letztlich Sache des Gesetzgebers. Der Pflicht, sich mit Einwänden gegen das bestehende System unter Einbeziehung von Sachverstand auseinanderzusetzen, war durch Einholung des FiFo-Gutachtens nachgekommen worden (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 [insoweit nicht abgedruckt] = juris, Rn. 69 f.).

- 96 **(2)** Die konkrete Ausgestaltung des Soziallastenansatzes im GFG 2012 erweist sich hiervon ausgehend als verfassungsrechtlich noch vertretbar. Die Entscheidung des Gesetzgebers, auch für das GFG 2012 am Indikator der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften festzuhalten (§ 8 Abs. 5 Satz 1 GFG 2012), war ausreichend gutachterlich abgesichert [dazu unten (a)]. Dies gilt auch für die Festsetzung des Vervielfältigungsfaktors (§ 8 Abs. 5 Satz 2 GFG 2012) [dazu unten (b)]. Verwerfungen im kreisangehörigen Raum, die auf dem bisherigen System der Teilschlüssel-massenbildung mit der Verortung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene sowie der Mischfinanzierung der Kreise über eigene Schlüsselzuweisungen und eine pauschalierte Kreisumlage beruhen, sind angesichts der damaligen Erkenntnisse des Gesetzgebers hinzunehmen [dazu unten (c)].
- 97 **(a)** Die Heranziehung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften als maßgeblicher Indikator der Soziallasten ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Nach dem Modell des ifo-Instituts werden neben dem Hauptansatz Nebenansätze ermittelt zur abstrakten Erfassung gemeindlichen Ausgabeverhaltens, das nicht durch die Einwohnerzahl erklärt werden konnte, aber aus finanzwissenschaftlicher und politischer Sicht als finanzausgleichsrelevant erachtet wurde. Die Einführung des Soziallastenansatzes beruhte auf einem außergewöhnlichen Anstieg der Sozialhilfeausgaben durch zunehmende Dauerarbeitslosigkeit, der einen Bedarf für einen zwischengemeindlichen Solidaritätsausgleich hinsichtlich der Sozialhilfelasten begründete. In der Folge der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe

musste ein neuer Indikator für den Soziallastenansatz gewählt werden, weil die bisher maßgebliche Statistik für Langzeitarbeitslose in ihrer bisherigen Form nicht fortgeführt wurde. Seit dem GFG 2008 wurde die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II hierfür herangezogen (vgl. ifo-Gutachten, S. 78 ff., 110 ff., LT-Vorlage 14/1861; Döring/Otter, S. 174 ff., LT-Vorlage 15/231; FiFo-Gutachten, S. 33 f.). Der Verfassungsgerichtshof hat zuletzt für das GFG 2011 entschieden, dass die Auswahl dieses Indikators verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 921 [insoweit nicht vollständig abgedruckt] = juris, Rn. 62 ff.). Nichts anderes ergibt sich für das GFG 2012.

- 98 Die Entscheidung des Gesetzgebers, auch für das GFG 2012 am Indikator der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften für den Soziallastenansatz festzuhalten (§ 8 Abs. 5 Satz 1 GFG 2012), war ausreichend gutachterlich abgesichert. Untersuchungen, die Anlass zu einer erneuten finanzwissenschaftlichen Überprüfung hätten geben müssen, lagen im Gesetzgebungsverfahren für das GFG 2012 nicht vor. Das ifo-Gutachten vom 9. Juni 2008 war auf der Grundlage der Ergebnisse der Regressionsanalyse zu dem Schluss gekommen, dass sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II als Indikator zur Abbildung des Bedarfs im Bereich der sozialen Leistungen insgesamt eigne und daher die Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner als Indikator für den Soziallastenansatz zu empfehlen sei. Die ifo-Kommission, die sich mit den Einwänden (auch) gegen die Ausgestaltung des Soziallastenansatzes intensiv befasst hat, konnte einen eindeutig vorzugswürdigen Indikator seinerzeit nicht finden (vgl. ifo-Abschlussbericht vom 25. Juni 2010, S. 36 ff., 296 ff., LT-Vorlage 15/21). Im Gutachten von Döring/Otter wurde bestätigt, dass der Indikator Zahl der Bedarfsgemeinschaften den aus ökonomischer Sicht maßgeblichen Gestaltungsgrundsätzen der Erfassung wesentlicher Bedarfe umfassend entspricht (vgl. auch Döring/Otter, S. 166 ff., 202, LT-Vorlage 15/231). Der in den Untersuchungen von Deubel geäußerten Kritik (vgl. Deubel, GFG 2011, S. 74 ff., LT-Vorlage 16/17; vgl. auch LT-Stellungnahme 16/80) sind Büttner/Schneider in ihrem im Verfahren gegen das GFG 2011 von der Landesregierung vorgelegten Gutachten (Büttner/Schneider, S. 125 ff., 137 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1) mit nachvollziehbaren Argumenten entgegengetreten

(vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 [insoweit nicht abgedruckt] = juris, Rn. 68 f.). Schließlich bestätigte später auch das im Sommer 2012 in Auftrag gegebene FiFo-Gutachten die Sachgerechtigkeit der Verwendung des Indikators Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (vgl. FiFo-Gutachten vom 18. März 2013, S. 78 ff., 102 f.).

- 99 **(b)** Verfassungsrechtlich noch vertretbar ist die gesetzgeberische Entscheidung, den Vervielfältigungsfaktor für den Soziallastenansatz auf den Wert von 15,3 festzusetzen (§ 8 Abs. 5 Satz 2 GFG 2012). Sie war ebenfalls gutachterlich hinreichend abgesichert und bewegte sich auch im Übrigen im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums.
- 100 Bereits die Regressionsanalyse des ifo-Instituts hatte zu einem Gewichtungsfaktor von (über) 10 geführt (vgl. ifo-Gutachten, S. 114 f., LT-Vorlage 14/1861; Büttner/Schneider, S. 137, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Diesen hielten die Gutachter seinerzeit jedoch für unplausibel hoch. Den hohen Wert erklärten sie sich unter anderem mit umstellungsbedingten Buchungs- und Erfassungsproblemen sowie Einmaleffekten wegen der Neugründung von Bedarfsgemeinschaften. Sie schlugen eine Überprüfung der Gewichtung in spätestens drei bis fünf Jahren vor. Eine Überprüfung des Gewichtungsfaktors anhand aktueller Daten durch die ifo-Kommission ergab einen Gewichtungsfaktor von 12,4 (vgl. ifo-Abschlussbericht, S. 36 ff., LT-Vorlage 15/21). Anlässlich der Beratungen für das GFG 2011 ermittelte die Landesregierung einen noch höheren Gewichtungsfaktor von 15,3. Um die im Fall einer Umsetzung des sehr hohen Anstiegs der Gewichtung von 3,9 auf 15,3 eintretenden erheblichen Veränderungen bei der Ermittlung der fiktiven Bedarfe der Gemeinden und erheblichen interkommunalen Umverteilungswirkungen bei den Schlüsselzuweisungen abzumildern, hielt der Gesetzgeber es für vertretbar, den Gewichtungsfaktor für den Soziallastenansatz im GFG 2011 (noch) abweichend vom Ergebnis der Regressionsanalyse mit einem Mittelwert von $9,6 - (15,3 - 3,9) / 2$ – festzusetzen (vgl. LT-Drs. 15/1002, S. 64). Der Verfassungsgerichtshof hat dies in seiner Entscheidung zum GFG 2011 für verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten und hierzu ausgeführt, schon die Annahme des Gesetzgebers sei nachvollziehbar gewesen, dass sich aus der Verwendung des berechneten

Vervielfältigungsfaktors von 15,3 empirisch abgesichert keine Übernivellierung der maßgeblichen fiktiven Bedarfe ergebe. Erst recht gelte dies für den Mittelwert von 9,6 (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 [insoweit nicht abgedruckt] = juris, Rn. 67).

- 101 Für das GFG 2012 wurde nach der im ifo-Gutachten vorgeschlagenen Berechnungsmethode ein regressionsanalytischer Gewichtungswert von 17,76 ermittelt (vgl. LT-Drs. 16/302, S. 62). Berechnungen durch Büttner/Schneider in ihrem Gutachten von Januar 2013 bestätigten später dessen Plausibilität (vgl. Büttner/Schneider, S. 143 f., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Zur Abmilderung der Wirkungen des Soziallastenansatzes auf die interkommunale Verteilung der Schlüsselzuweisungen setzte der Gesetzgeber den Vervielfältigungsfaktor in § 8 Abs. 5 Satz 2 GFG 2012 auf 15,3 fest (vgl. LT-Drs. 16/302, S. 62).
- 102 Nicht beizupflichten ist den Beschwerdeführerinnen, soweit sie rügen, das FiFo-Gutachten habe mit einem Wert von 12,94 einen Gewichtungsfaktor ermittelt, der deutlich unter dem von 17,76, aber auch dem von 15,3 liege. Das Gutachten stand im Gesetzgebungsverfahren für das GFG 2012 noch nicht zur Verfügung. Dessen Ergebnisse deuten auch in keiner Weise darauf hin, dass die Einschätzung des Gesetzgebers zur Geeignetheit des gewählten Vervielfältigungsfaktors für das Jahr 2012 nach dem seinerzeitigen Erkenntnisstand unvertretbar gewesen wäre. Als Gründe für die starke Abweichung des ermittelten Wertes für den Gewichtungsfaktor von früheren Berechnungen nennt das FiFo-Gutachten selbst eine breitere Datenbasis sowie Modifikationen des regressionsanalytischen Verfahrens (vgl. FiFo-Gutachten, S. 5 f., 52 ff., 59, 62 ff.). Eine vorzugswürdige, im Einzelnen ausgearbeitete sowie bereits praktisch umsetzbare alternative Methode zur Ermittlung des Gewichtungsfaktors für den Soziallastenansatz stand im Gesetzgebungsverfahren für das GFG 2012 jedoch noch nicht zur Verfügung.
- 103 Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot ergibt sich in diesem Zusammenhang nicht daraus, dass die Erhöhung des Vervielfältigungsfaktors für den Soziallastenansatz im GFG 2012 – wie von den Beschwerdeführerinnen gerügt wird – zu noch stärkeren Umverteilungen zu Lasten des kreisangehöri-

gen Raums sowie kleiner Städte und Gemeinden mit vergleichsweise geringer Anzahl an Bedarfsgemeinschaften gegenüber den Vorjahren geführt hat. Die durch die Anhebung des Gewichtungsfaktors eintretenden Umverteilungswirkungen sind deswegen so erheblich, weil – hierauf hat der Verfassungsgerichtshof bereits in der Entscheidung zum GFG 2011 hingewiesen – auf den Anstieg der Sozialbedarfe über viele Jahre hinweg (im Zeitraum von 2000 bis 2008 wuchsen die kommunalen Sozialausgaben insgesamt von 8,1 Mrd. Euro um 46 Prozent auf 11,8 Mrd. Euro an; ihr Anteil an den kommunalen Gesamtausgaben lag im Jahr 2008 bei 27,3 Prozent und damit über dem zuvor größten Budgetposten der Personalausgaben, der 23,5 Prozent ausmachte, vgl. Döring/Otter, S. 20 f., LT-Vorlage 15/231) erst mit einiger Verzögerung mit einer nach den Prämissen des ifo-Instituts gebotenen Anpassung des Soziallastenansatzes reagiert wurde (vgl. VerFGH NRW, DVBl. 2014, 918, 921 [insoweit nicht vollständig abgedruckt] = juris, Rn. 63). Der Gesetzgeber hat im Übrigen sowohl für das GFG 2011 als auch das GFG 2012 mit dem Ziel, die Umverteilungswirkungen abzumildern, den Gewichtungsfaktor unterhalb des regressionsanalytisch ermittelten Wertes festgesetzt. Im GFG 2012 hat er zudem in § 19a Abs. 1 Mittel für eine sog. Abmilderungshilfe zur Verfügung gestellt. § 19a Abs. 2 Satz 1 GFG 2012 normiert diesbezüglich, soweit sich bei einer Beibehaltung der im GFG 2011 geltenden Berechnungsstrukturen im gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystem für einzelne Gemeinden im Vergleich zu den Schlüsselzuweisungen nach dem GFG 2012 höhere Schlüsselzuweisungen ergeben hätten, einen Vollausgleich der Differenz ab einem Verlustprozentsatz in Höhe von 16 Prozent. Für die Abmilderungshilfe wurden insgesamt Mittel in Höhe von rund 69 Mio. Euro zur Verfügung gestellt (vgl. LT-Drs. 16/302, S. 68; siehe auch LT-Plenarprotokoll 15/50, S. 5086), mit denen die den Schwellenwert überschreitenden „Verluste“ ausgeglichen werden konnten. Sie wurden auf eine Vielzahl kreisangehöriger Kommunen verteilt.

- 104 (c) Verwerfungen im kreisangehörigen Raum, die auf dem bisherigen System der Teilschlüsselmassenbildung mit der Verortung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene sowie der Mischfinanzierung der Kreise über eigene Schlüsselzu-

weisungen und eine pauschalierte Kreisumlage beruhen, sind angesichts der damaligen Erkenntnisse des Gesetzgebers für die Vergangenheit hinzunehmen.

- 105 **(aa)** Die Beschwerdeführerinnen machen zu Recht systematische „Übernivellierungen“ wegen der Art der Finanzierung der Soziallasten im kreisangehörigen Raum geltend. Dies wird der Gesetzgeber zukünftig zu berücksichtigen haben. Die systematischen Verzerrungen beruhen darauf, dass der Soziallastenansatz auf Gemeindeebene „verortet“ wird, obwohl die Kosten für Sozialleistungen im kreisangehörigen Raum zu einem großen Teil von den Kreisen getragen werden, und die Soziallasten der Kreise über die Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden refinanziert werden. Eine höhere Anzahl an Bedarfsgemeinschaften führt so zu höheren Schlüsselzuweisungen auf Gemeindeebene, obwohl wesentliche Mehrkosten auf Kreisebene anfallen. Im Zusammenwirken mit der Umlagefinanzierung der Kreise hat dies bei ansteigendem Vervielfältigungsfaktor zur Folge, dass Gemeinden mit zusätzlichen Bedarfsgemeinschaften höhere Zuweisungen erhalten, die sie über die Kreisumlage nur teilweise wieder abgeben müssen. Andere Gemeinden im Kreis werden zusätzlich belastet, denn die zur Refinanzierung erhobene Kreisumlage trifft alle Gemeinden gleichermaßen.
- 106 **(bb)** Die damit aufgeworfenen Rechtsfragen hat der Verfassungsgerichtshof erstmals in seinem Urteil vom 9. Juli 1998 – betreffend das GFG 1996 und 1997 (vgl. VerfGH NRW, OVG 47, 249, 265 = juris, Rn. 102) – in den Blick genommen. Er hat seinerzeit ausgeführt: Es sei nicht systemwidrig, dass der Soziallastenansatz nicht nur den Finanzbedarf kreisfreier Städte, sondern auch den Finanzbedarf kreisangehöriger Gemeinden (mit-)bestimme, obwohl die Kosten für die Sozialhilfeleistungen im kreisangehörigen Raum nicht von den Gemeinden, sondern von den Kreisen zu tragen seien. Da sich die Sozialhilfekosten des Kreises über die Kreisumlage auf die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden finanziell auswirkten, seien die Gemeinden mittelbar von den Sozialhilfeausgaben des Kreises betroffen. Es sei daher vertretbar, bei den Verteilungsregelungen über die Schlüsselzuweisungen diese mittelbaren Auswirkungen bei den kreisangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen. Dass die lediglich mittelbare Berücksichtigung der Sozialhilfekosten

zu erheblichen Verzerrungen zwischen kreisangehörigen Gemeinden geführt hätte, sei nicht erkennbar. Ein einheitlicher Soziallastenansatz für alle Gemeinden passe sich auch in das Gesamtsystem ein, weil die Soziallasten im kreisangehörigen Raum in unmittelbare Beziehung gesetzt würden zu den Soziallasten im kreisfreien Raum; auf diese Weise sei eine lastengerechte Verteilung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum gewährleistet.

107 In seinem Urteil vom 19. Juli 2011 (OVGE 54, 255, 275 f. = juris, Rn. 81 ff.) zum GFG 2008 hat der Verfassungsgerichtshof erkennbare Schwächen des Systems aufgezeigt, die in der faktisch über die Kreisumlage erfolgenden Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den hohen Soziallasten der Kreise liegen. Es gebe jedoch nachvollziehbare Gründe dafür, dass ein Soziallastenansatz lediglich auf Gemeindeebene vorgesehen sei und die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden die Umlagekraft der Kreise erhöhten. So gewährleiste die teilweise Finanzierung von Sozialausgaben über die Kreisumlage etwa eine ortsnahe politische Auseinandersetzung, die einer Verfestigung ungewünschter sozialer Strukturen entgegenwirken könne und die Eigenverantwortlichkeit der Kreise in der Finanzpolitik stärke. Von einem Soziallastenansatz auf Kreisebene sei aber auch deshalb abgesehen worden, weil hier gegenüber der Gemeindeebene gravierendere Probleme bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs gesehen würden. Ausgehend davon sei bislang kein alternatives Verteilungssystem entwickelt worden, das die Verteilungsprobleme des bestehenden Systems vermeide und diesem eindeutig vorzuziehen sei. Sofern die besondere Struktur einzelner Kreise zu überdurchschnittlichen Neutralisierungseffekten führe, die sich im interkommunalen Vergleich als Härte darstellten, verbleibe bei dieser Sachlage lediglich die Möglichkeit, derartige außergewöhnliche Belastungssituationen durch ergänzende Zuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2008 abzumildern. Allerdings habe der Gesetzgeber im Blick zu behalten, ob sich die aufgezeigten Verteilungsprobleme künftig etwa durch ansteigende Gewichtungsfaktoren – der Gewichtungsfaktor für den Soziallastenansatz im GFG 2008 lag bei 3,9 je Bedarfsgemeinschaft – weiter verschärfen. Gegebenenfalls habe er mit sachverständiger Hilfe zu ermitteln, ob deutlicher zu Tage tretende systemimmanente Verzerrungen bei der interkommunalen Vertei-

lung durch abweichende gesetzliche Ausgestaltungen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden könnten.

108 Bei der nachfolgenden Überprüfung des GFG 2011 – der Gewichtungsfaktor für den Soziallastenansatz betrug nunmehr 9,6 – hat der Verfassungsgerichtshof in seinen Urteilen vom 6. Mai 2014 (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 922 = juris, Rn. 73 ff.; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 59 ff.) seine Bedenken hinsichtlich möglicher Verteilungsverzerrungen im kreisangehörigen Raum durch den Hinweis bekräftigt, die Schlüsselzuweisungen nach dem Soziallastenansatz auf der Ebene einzelner Gemeinden könnten zu einer höheren Kreisumlage und damit zu einer Mehrbelastung anderer, auch abundanter kreisangehöriger Gemeinden führen. Unter den denkbaren Verteilungssystemen zwischen Gemeinden und Kreisen sei aber bislang kein alternatives Verteilungssystem entwickelt worden, das die Verteilungsprobleme des bestehenden Systems vermeide und diesem eindeutig vorzuziehen sei. Allerdings müsse der Gesetzgeber auch insoweit prüfen, ob durch Veränderungen des Verteilungssystems systemimmanente Verzerrungen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden können. Zu Recht hätten die Beschwerdeführerinnen darauf hingewiesen, dass die erhebliche Höhergewichtung des Soziallastenansatzes Anlass biete, die Folgewirkungen für die Verteilung zwischen kreisfreien Städten, Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden näher in den Blick zu nehmen und gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen. Es bedürfe hierzu intensiver gutachtlicher Untersuchungen, die im Gesetzgebungsverfahren für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 noch nicht verfügbar gewesen seien.

109 **(cc)** Die oben beschriebenen strukturellen Verzerrungen, die wegen des gestiegenen Vervielfältigungsfaktors für den Soziallastenansatz erheblich zugenommen haben, führen nicht zur Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Regelung im GFG 2012. Der Gesetzgeber verfügte zum Zeitpunkt der Entscheidung über dieses Gesetz nicht über Erkenntnisse, die das Festhalten am bisherigen System unvertretbar machte. Seiner ihm auferlegten Überprüfungspflicht war er jedenfalls damals noch hinreichend nachgekommen.

110 Der Gesetzgeber hat wie schon mit dem GFG 2011 auch mit dem GFG 2012 in noch vertretbarer Weise am bisherigen System festgehalten. Auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Entscheidung über das GFG 2012 vorliegenden Erkenntnisse hatte er – auch unter Berücksichtigung der späteren gutachterlichen Äußerungen – trotz der damit verbundenen Umverteilungswirkungen nachvollziehbare sachgerechte Gründe für ein Festhalten am bisherigen System der Teilschlüssel-massenbildung mit der Verortung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene sowie der Mischfinanzierung der Kreise über eigene Schlüsselzuweisungen und eine pauschalierte Kreisumlage. Der Gesetzgeber konnte sich für seine Entscheidung hinreichend auf den herangezogenen finanzwissenschaftlichen Sachverstand stützen. Auch fehlte es aus seiner Sicht an einem alternativen System, das die Verteilungsprobleme des bisherigen Systems vermeidet und dabei eindeutig vorzugswürdig war (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 922 = juris, Rn. 73.; OVGE 54, 255, 275 f. = juris, Rn. 81 ff., m. w. N.).

111 Das ifo-Gutachten hatte empfohlen, die bisherige Aufteilung in drei Teilschlüssel-massen für die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände bei einer Mischfinanzierung der Gemeindeverbände aus Schlüsselzuweisungen und Umlagen beizubehalten. Alternative Modelle – wie z. B. getrennte Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte – seien nicht vorzugswürdig. Die Gutachter haben insbesondere darauf hingewiesen, dass eine Finanzierung der Kreise (im Extremfall) ausschließlich über Schlüsselzuweisungen mit einem Rückgang der politischen Kontrolle verbunden wäre und die Spielräume für örtliche Unterschiede in der Aufgabenteilung zwischen Gemeindeebene und Kreis versperrte. Von einem Anstieg der Teilschlüsselmasse für die Kreise und gleichzeitiger Absenkung der Teilschlüsselmasse für die Gemeinden wären allein die nicht abundanten Kommunen betroffen, während die abundanten Kommunen hiervon profitierten. Die Mischfinanzierung der Kreise sowohl aus Schlüsselzuweisungen als auch aus Umlagen hielten die ifo-Gutachter mit Blick auf die von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben für gerechtfertigt (vgl. ifo-Gutachten, S. 162 ff., S. 199, LT-Vorlage 14/186). Die ifo-Kommission sprach sich ebenfalls nicht für eine grund-

sätzliche Abkehr vom bisherigen System der Aufteilung der Schlüsselmassen in drei Teilschlüsselmassen für die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände bei Mischfinanzierung der Gemeindeverbände aus Schlüsselzuweisungen und Umlagen aus (vgl. ifo-Abschlussbericht, S. 22 f., 38, LT-Vorlage 15/21).

112 Döring/Otter hielten zwar eine (zusätzliche) Anerkennung von sozialen Bedarfen auch auf der Kreisebene für eine mögliche Problemlösung, was entweder indirekt durch eine nur teilweise Berücksichtigung der auf Gemeindeebene veranschlagten Soziallasten bei der Berechnung der Finanz- bzw. Umlagekraft der Kreise oder direkt durch die Einführung eines eigenen Soziallastenansatzes im Rahmen der Finanzbedarfsbestimmung der Kreise praktiziert werden könnte. Nach Auffassung der Gutachter würde eine solche Lösung jedoch den Grundsätzen des Finanzausgleichssystems in Nordrhein-Westfalen widersprechen, bei dem ökonomisch zutreffend davon ausgegangen werde, dass Soziallasten nur einmal anfielen und daher auch nur einmal im System des Finanzausgleichs zu berücksichtigen seien (vgl. Döring/Otter, S. 214 f., LT-Vorlage 15/231). Zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden bestehe anders als bei den kreisfreien Städten eine aufgabenbezogene Verbundbeziehung, die zu einer Interdependenz zwischen dem Finanzausgleich für Gemeinden und dem für Kreise führen müsse. Dass durch die Kreisumlage auf alle kreisangehörigen Gemeinden mit dem gleichen Umlagesatz zugegriffen werde, stelle sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht als bewusst gewollte „Solidarität“ des Gesamtkreises dar. Der Verteilungsmechanismus im nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystem garantiere überhaupt erst, dass dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung entsprochen werde, und stelle keineswegs eine willkürliche oder sachwidrige Lösung dar. Dies schließe allerdings nicht die Möglichkeit aus, soziale Lasten in der Verteilungssystematik stärker zu berücksichtigen, als dies im gegenwärtig praktizierten System der Fall sei (vgl. Döring/Otter, S. 204 ff., 212 ff., 218, LT-Vorlage 15/231).

113 Dass die Soziallasten über den Soziallastenansatz zu verstärkten Zuweisungen zunächst auf der Gemeindeebene führen und die Kreise nur einen Teil dieser Mittel über die Kreisumlage erhalten, haben später auch Büttner/Schneider unter an-

derem deshalb als sinnvoll angesehen, weil die Gemeinden durchaus erhebliche eigene Aufwendungen im Sozialbereich hätten (vgl. Büttner/Schneider, S. 148 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Weiteren von Deubel anlässlich des GFG 2011 erhobenen Einwänden gegen das derzeitige System (Deubel, GFG 2011, S. 128 ff.) sind diese ebenfalls entgegen getreten (vgl. Büttner/Schneider, S. 151 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1).

- 114 Auch die Beibehaltung der bisherigen Dotierung der Teilschlüsselmassen und insbesondere das Absehen von dem von der ifo-Kommission angedachten Einstieg in eine Anpassung der Dotierung in Orientierung an den Zuschussbedarfsrelationen im GFG 2012 erweisen sich als noch vertretbar. Ein solches Vorgehen musste sich dem Gesetzgeber wegen der hiermit etwaig verbundenen Nachteile – u. a. „Entsolidarisierung“ zu Lasten nicht abundanter finanzschwacher kreisangehöriger Gemeinden, erhebliche Umverteilungswirkungen mit nicht vollständig absehbaren Folgewirkungen – nach dem seinerzeitigen Stand der gutachterlichen Aufarbeitung nicht als eindeutig vorzugswürdige und im Einzelnen ausgearbeitete Alternative zur Vermeidung der durch das Zusammenwirken des Schlüsselzuweisungssystems und der Umlagefinanzierung verursachten Umverteilungen darstellen.
- 115 Die Verfassungswidrigkeit der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes im GFG 2012 ergibt sich schließlich nicht aus infolge des Finanzausgleichs eintretenden Veränderungen der Finanzkrafttrangfolge der Kommunen. Eine nicht mehr verfassungskonforme Übernivellierung lässt sich nicht feststellen. Anhaltspunkte dafür, dass sich eine Umkehrung der tatsächlichen Finanzkrafttrangfolge der Kommunen allein durch den Gemeindefinanzausgleich infolge der sich auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auswirkenden Ausgestaltung des Soziallastenansatzes ergibt, bestehen nicht. Methodisch zu beanstanden ist dabei zunächst nicht, die Finanzkraft einer Kommune ausgehend vom geltenden Gemeindefinanzausgleichssystem – unabhängig von den Wirkungen der Kreisumlage – zu definieren (vgl. VerfGH NRW, OVGE 51, 272, 286 f. = juris, Rn. 72 ff.; siehe auch VerfGH NRW, OVGE 38, 312, 318 f.; 40, 300, 307 ff.; 47, 249, 273 f. = juris. Rn. 132 ff.).

Überdies begründen Nivellierungseffekte, die durch das Zusammenwirken von Gemeindefinanzausgleich und – von diesem mitgedachtem – Kreisfinanzausgleich entstehen, nicht unmittelbar die Verfassungswidrigkeit der – an sich nicht auf eine Änderung der Finanzkrafttragfolge angelegten bzw. auf eine solche abzielenden – gemeindefinanzausgleichsrechtlichen Regelungen, sondern können bei Vorliegen gewichtiger Gründe gerechtfertigt werden (vgl. auch BayVerfGH, VerfGHE 60, 184 = juris, Rn. 239 ff.; VerfGH Rh.-Pf., DÖV 1998, 505 = juris, Rn. 27, 40 ff.; VerfGH Sachsen, LKV 2010, 126 = juris, Rn. 124, 135 ff.; siehe auch OVG 38, 312, 318). Wie sich aus dem Vorstehenden ergibt, hat der Gesetzgeber an einem System festgehalten, das nach seinerzeitigem, auf finanzwissenschaftliche Untersuchungen gestütztem Erkenntnisstand trotz eintretender Nivellierungseffekte weiterhin als vertretbar angesehen werden konnte. Dies ist verfassungsrechtlich noch hinnehmbar.

116 Der Pflicht, die Verteilungsproblematik angesichts der weiteren Höhergewichtung des Soziallastenansatzes gutachterlich überprüfen zu lassen, war der Gesetzgeber zum damaligen Zeitpunkt hinreichend nachgekommen. Der Verfassungsgerichtshof hat erstmals in seinem Urteil vom 19. Juli 2011 auf das Erfordernis hingewiesen, die Verteilungsproblematik bei einer Erhöhung von Gewichtungsfaktoren erneut zu überprüfen (VerfGH NRW, OVG 54, 255, 276 = juris, Rn. 83). Seit März 2011 hatten bereits Erörterungen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zu den Eckpunkten eines GFG 2012 stattgefunden; eine etwaige Teilschlüsselmassenanpassung war thematisiert und entsprechende Berechnungen waren vorgelegt worden, aus denen sich allerdings ein erhebliches Umverteilungsvolumen ergab (vgl. LT-Stellungnahme 15/1331, S. 7 f.; LT-Ausschussprotokoll 15/404, S. 10, 33, 55 f., 57 f.). Der Gesetzentwurf für das GFG 2012 wurde am 21. Dezember 2011 in das Parlament erstmals (vgl. LT-Plenarprotokoll 15/50, S. 5037 ff.) und nach dem vorzeitigen Ende der 15. Wahlperiode im September 2012 erneut in den Landtag eingebracht. Im Sommer 2012 gab das Innenministerium, nachdem Einvernehmen über die Formulierung der Fragestellungen mit den kommunalen Spitzenverbänden erzielt worden war (siehe auch LT-Ausschussprotokoll 15/404, S. 35, 56), das FiFo-Gutachten in Auftrag (vgl.

<http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunaler-finanzausgleich/analyse-weiterentwicklung/fifo-gutachten.html>). Unter den gegebenen Umständen und Berücksichtigung der dahinter stehenden Abläufe ist damit nicht erkennbar, dass der Gutachtenauftrag nicht rechtzeitig erfolgte. Die zur gutachterlichen Überprüfung gestellten Fragen 1. bis 3. lauteten wie folgt: „1. Gewährleisten die derzeitigen Teilschlüsselmassen nach Differenzierung und Dotierung eine sach- und bedarfsgerechte Aufteilung der Schlüsselzuweisungen? 2. Erklärt die Methode der Regressionsanalyse die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen hinreichend? 3. Erklären die derzeitigen Bedarfsindikatoren und die sich aus diesen ableitenden Bedarfsansätze sowie die Berechnungsmethode der Gewichtungsfaktoren die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen?“ Der Gesetzgeber durfte vertretbar annehmen, dass mit diesen Fragestellungen der vom Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 19. Juli 2011 formulierte Überprüfungsauftrag hinreichend aufgegriffen wurde.

- 117 Zum Zeitpunkt der Entscheidung über das GFG 2012 lag das FiFo-Gutachten noch nicht vor. Im Hinblick auf die sich im bisherigen System ergebenden Nivellierungseffekte und Korrekturmöglichkeiten führte dieses Gutachten allerdings auch nicht zu der vom Verfassungsgerichtshof erneut in seinen Entscheidungen vom 6. Mai 2014 hervorgehobenen notwendigen gutachterlichen Klärung (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 922 = juris, Rn. 74; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 60). Aufgezeigt wurde lediglich, dass mit Blick auf etwaige „Neutralisierungseffekte“ zum Nachteil finanzschwacher Kreise weitergehende Untersuchungen erforderlich seien. Diese Effekte ergäben sich daraus, dass die von den Gemeinden erhaltenen Schlüsselzuweisungen zur Umlagekraft der Kreise gezählt werden und hierdurch möglicherweise eine Umverteilung der Kreisschlüsselzuweisungen weg von Kreisen mit hohen Soziallasten hin zu Kreisen mit niedrigeren Soziallasten folgt. Das Ausmaß solcher Effekte für ganz Nordrhein-Westfalen zu beziffern, gehe – so die Wissenschaftler – über den Rahmen des FiFo-Gutachtens deutlich hinaus (vgl. FiFo-Gutachten, S. 121 f.). Auch die innerkreislichen Verteilungswirkungen, die sich infolge der Höhergewichtung des Soziallastenansatzes ergeben, wurden im FiFo-Gutachten nicht näher untersucht. Es erfolgte insoweit lediglich eine kurze

Auseinandersetzung insbesondere mit den von Deubel in 2011 gegen das bestehende System erhobenen Einwänden. Das Ausmaß der „solidarischen“ Finanzierung innerhalb des Kreises wurde ebenfalls nicht konkret beziffert; ob und wie viel kreisinterne Umverteilung stattfinden sollte, sei eine der gutachterlichen Prüfung entzogene politische Wertentscheidung (vgl. FiFo-Gutachten, S. 120 f.). Für die aufgezeigte Reformoption – eine Anpassung der Dotierung der Teilschlüsselmasse anhand der Zuschussbedarfsrelationen – verzichtete das FiFo-Gutachten gänzlich auf Proberechnungen (vgl. FiFo-Gutachten, S. 124). Damit fehlte es im Gesetzgebungsverfahren zum GFG 2012 weiterhin an gutachterlichen Untersuchungen, die die Folgewirkungen für die Verteilung zwischen kreisangehörigen Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten, die im bestehenden System durch das Zusammenwirken von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich bei einer erheblichen Höhergewichtung des Soziallastenansatzes auftreten, in ihrem Ausmaß im Einzelnen auch zahlenmäßig erfassen und konkrete umsetzbare Vorschläge unterbreiten, wie auftretende systemimmanente Verzerrungen durch Korrekturen des Systems – etwa durch eine Umsetzung der im FiFo-Gutachten skizzierten Reformoption – vermieden oder zumindest abgeschwächt werden können.

- 118 Auch die zwischenzeitlich vorgetragene neuerliche bzw. ergänzende Kritik am bestehenden System (vgl. Deubel, GFG 2013, S. 28 ff.) konnte der Gesetzgeber nicht mehr für das GFG 2012 berücksichtigen und – etwa im Hinblick darauf – ein den Verzerrungen besser vorbeugendes alternatives Verteilungsmodell entwickeln.
- 119 **cc)** Die Ausgestaltung des Schüleransatzes in § 8 Abs. 4 GFG 2012 ist verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Es ist insbesondere nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber auf der Grundlage der ihm zur Verfügung stehenden gutachterlichen Erkenntnisse in nicht mehr vertretbarer Weise Ganztagschüler mit einem Faktor von 3,33 und Halbtagschüler mit einem Faktor von 0,70 gewichtet hat (§ 8 Abs. 4 Satz 2 GFG 2012).
- 120 Der Gesetzgeber hat sich auch bei der Ausgestaltung des Schüleransatzes, der die besonderen Belastungen von Gemeinden (und Kreisen) als Schulträger, die

vom Hauptansatz nicht erfasst werden, berücksichtigen soll, an den Empfehlungen des ifo-Gutachters orientiert (vgl. LT-Drs. 16/302, S. 61; LT-Vorlage 15/1080; ifo-Abschlussbericht, S. 30, LT-Vorlage 15/21). In diesem war vorgeschlagen worden, den Schüleransatz – anders als bisher – in das Gesamtsystem zu integrieren und die Gewichtungsfaktoren fortan regressionsanalytisch zu ermitteln (vgl. ifo-Gutachten, S. 105 ff., LT-Vorlage 14/1861).

121 Im Gegensatz zum Haupt- und den anderen Nebenansätzen wurde die Gewichtung des Schüleransatzes bisher nicht unmittelbar aus der regressionsanalytischen Bedarfsermittlung gewonnen. Die Gewichtungsbestimmung orientierte sich vielmehr an den originären Kosten. Datenbasis waren die tatsächlichen Ausgaben der Verwaltungshaushalte im Schulbereich. Die Schüleransatzstaffel berücksichtigte, dass die Ausgaben je Schüler mit der Schulform (Grund- und Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule, Berufskolleg und Förderschule) variieren können. Sie wurde ermittelt, indem zunächst die landesdurchschnittlichen Ausgaben je Schüler aller Schulformen gemäß der Jahresrechnungsstatistik bestimmt wurden. Die Ausgaben der einzelnen Schulformen wurden sodann hierzu ins Verhältnis gesetzt. Eine Differenzierung nach Beschulungsform und -art (Halb- und Ganztagschule, integrative und nicht integrative Beschulung) ermöglichten die Daten aus der Jahresrechnungsstatistik nicht. Daher erfolgte vor Anwendung der Schüleransatzstaffel eine Vorabgewichtung auf der Basis von Erfahrungswerten (vgl. § 8 Abs. 4 Satz 3 GFG 2011). Durch weitere Gewichtungsschritte wurde die Äquivalenz zwischen Schulausgaben und dem Zuschussbedarf IIa (Ausgaben der Gemeinden im Verwaltungshaushalt ohne Schulkosten; dieser bildete die Grundlage für die Gewichtung der einzelnen fiktiven Bedarfelemente mit Ausnahme des Schüleransatzes) sowie Gemeinde- und Kreisschlüsselmasse sichergestellt. Die Aktualisierung der Schüleransatzstaffel erfolgte immer parallel zu der Aktualisierung der Hauptansatzstaffel (vgl. ifo-Gutachten, S. 76 ff., 105 ff., LT-Vorlage 14/1861; ifo-Abschlussbericht, S. 31, LT-Vorlage 15/21; FiFo-Gutachten, S. 31 ff.).

122 Die beschriebene Vorgehensweise betrachtete das ifo-Gutachten in verschiedener Hinsicht als problematisch. Es rügte insbesondere, dass es für die Vorabgewich-

tung – ungeachtet dessen, dass die bisher verwendeten Gewichtungsfaktoren grundsätzlich politische Akzeptanz gefunden hätten – an statistischen Grundlagen fehle. Das Problem werde akut durch eine zunehmende Umstellung auf den Ganztagsbetrieb (vgl. ifo-Gutachten, S. 105 f., LT-Vorlage 14/1861). Die Gutachter prüften daher die Möglichkeit, den Schüleransatz in das Gesamtsystem der Bedarfsermittlung zu integrieren. Für eine differenzierte Schülerstaffelung, wie sie bisher praktiziert wurde, lieferte die Regression keine Rechtfertigung. Als geeignete Indikatoren ermittelten die Gutachter (allein) die Zahl der Halb- und Ganztagschüler. Eine Umsetzung der auf Grundlage der Daten von 2005 basierenden Regressionsergebnisse ergab einen Gewichtungsfaktor für Halbtags- bzw. Ganztagschüler von ca. 1,2 bzw. 2,8 Normeinwohnern. Nach Ansicht der Gutachter erklärte die Spreizung den von Gemeindevertretern bisweilen beklagten Belastungsunterschied zwischen den Beschulungsformen. Es wurde zudem vermutet, dass sich darin eine unterschiedliche Zusammensetzung der Gruppen widerspiegeln: Der Anteil der Ganztagschüler, die eine mit einem deutlich höheren Mehrbedarf pro Schüler als andere Schulen verbundene Förderschule besuchten, lag mit ca. 16 Prozent deutlich über dem Anteil der Halbtagschüler in Förderschulen, welcher lediglich 2,5 Prozent betrug. Befürchtungen, dass sich infolge der Umstellung des Schüleransatzes ergebende Umverteilungswirkungen zu negativen Folgen „in einem sensiblen und zukunftssträchtigen Bereich kommunaler Aufgabenerfüllung“ führen könnten, entkräfteten die Gutachter durch Proberechnungen. Vor diesem Hintergrund empfahlen sie eine Integration des Schüleransatzes in das Gesamtsystem und die (vollständige) Umsetzung der Ergebnisse der Regressionsanalyse (vgl. ifo-Gutachten, S. 106 ff., LT-Vorlage 14/1861; siehe auch ifo-Abschlussbericht, S. 289, 290 f., LT-Vorlage 15/21; siehe auch FiFo-Gutachten, S. 31 ff.). Auch die ifo-Kommission hielt eine Vereinfachung und Neugewichtung des Schüleransatzes nach dem Kriterium Halbtags-/Ganztagschüler mit den im ifo-Gutachten vorgeschlagenen Gewichtungsfaktoren grundsätzlich für geeignet (vgl. ifo-Abschlussbericht, S. 35, S. 296, LT-Vorlage 15/21). Diese Vorschläge wurden im GFG 2011 jedoch noch nicht umgesetzt. Es blieb bei der bisherigen Schüleransatzstaffel. Eine Grunddatenaktualisierung konnte allerdings schon nicht mehr durchgeführt werden (vgl. LT-Drs. 15/1002, S. 63; LT-Vorlage 15/385, S. 10 f.). Zur

Aktualisierung der bisherigen Schüleransatzstaffel notwendige Daten über die Aufwendungen einzelner Schulformen standen nach Auskunft von IT.NRW auf absehbare Zeit nicht mehr zur Verfügung.

123 Ausgehend hiervon ist die Entscheidung des Gesetzgebers, im GFG 2012 den Schüleransatz nach den Empfehlungen des ifo-Gutachtens umzugestalten, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat den Schüleransatz zunächst in vertretbarer Weise auf die Indikatoren Ganztags- und Halbtagschüler gestützt. Die Auswahl der Indikatoren entspricht dem Vorschlag des ifo-Instituts, nach dessen Vorgaben das Innenministerium unter Heranziehung der Jahresrechnungsdaten 2008 von IT.NRW aktualisierte Analysen als Grundlage für die Ausgestaltung des Schüleransatzes für das GFG 2012 vorgenommen hat (vgl. LT-Vorlage 15/1080, S. 4 ff.). Der – auch in den Ausschussanhörungen aufgeworfenen – Frage, ob Schüler an offenen Ganztagschulen bei der Ermittlung des Schüleransatzes als Ganztagschüler zu werten seien, ist im Gesetzgebungsverfahren nachgegangen worden (vgl. LT-Vorlage 15/1080, S. 1). Nach den Angaben des Innenministeriums ergaben sich bei der Durchführung der Regressionsanalyse nach diesen Vorgaben nahezu dieselben Ergebnisse wie im Fall der Bewertung der Schüler an offenen Ganztagschulen als Halbtagschüler (vgl. LT-Vorlage 15/1080, S. 5). Auf bessere Erkenntnisse konnte der Gesetzgeber seinerzeit nicht zurückgreifen. Dass sich das Problem der Zuordnung von Schülern im offenen Ganztags tatsächlich nicht einfach lösen lässt, ergibt sich im Übrigen aus dem nachträglich vorgelegten FiFo-Gutachten. Dieses kommt nach einer Überprüfung der Ausgestaltung des Schüleransatzes letztlich ebenfalls zu dem Schluss, dass Schüler offener Ganztagschulen weiterhin den Halbtagschülern zugeschlagen werden sollten, weil ihre bedarfsverursachende Wirkung nicht überzeugend habe ermittelt werden können (vgl. FiFo-Gutachten, S. 103 ff., 110).

124 Die Festsetzung der Gewichtungsfaktoren für Halbtags- und Ganztagschüler in § 8 Abs. 4 Satz 3 GFG 2012 erweist sich ebenfalls als verfassungsrechtlich vertretbar. Unter Anwendung der im ifo-Gutachten vorgeschlagenen Methode ermittelte das Innenministerium Gewichtungsfaktoren für Schüler, die im Ganztags- bzw.

Halbtagsbetrieb beschult werden, von 3,33 bzw. 0,7 (vgl. LT-Vorlage 15/1080, S. 4 ff.). Dass die Gewichtung des Indikators Ganztagschüler im Vergleich zu den – auf Datenmaterial aus 2005 beruhenden – Analysen des ifo-Gutachtens anstieg, während er für den Indikator Halbtagschüler deutlich absank, wurde insbesondere mit einem für den Zeitraum bis 2008 feststellbaren Anwachsen des Anteils der Förderschüler, die im Ganztagsunterricht beschult wurden, erklärt. Dieser lag für das Jahr 2005 noch bei 16 Prozent, für das Jahr 2008 demgegenüber bei 20,6 Prozent und damit weit über dem Durchschnitt der Schüler insgesamt (13,2 Prozent Ganztagschüler in 2005 und 14,3 Prozent in 2008). Zudem machten die Förderschüler im Ganztagsbetrieb mit einem Anteil von 3,4 Prozent in 2005 bzw. 3,8 Prozent in 2008 zu den Schülern insgesamt einen erheblich höheren Anteil als im Halbtagsbetrieb aus (2,6 Prozent in 2005 und 2,5 Prozent in 2008). Da die Schulform „Förderschule“ mit einem deutlich höheren Mehrbedarf pro Schüler verbunden ist, wurde – mit dem ifo-Gutachten – davon ausgegangen, dass sich ein hoher Anteil von Förderschülern in einem vergleichsweise höheren Schätzparameter und Gewichtungswert für die Ganztagschüler niederschlägt (vgl. LT-Vorlage 15/1080, S. 4 f.). Dies zugrunde gelegt ist die gesetzgeberische Entscheidung für eine vollständige Umsetzung der regressionsanalytisch ermittelten Ergebnisse trotz der im Gesetzgebungsverfahren geäußerten Kritik an der hohen Spreizung zwischen den Gewichtungsfaktoren (die Gewichtung für Ganztagschüler ist etwa 4,75mal so hoch wie die für Halbtagschüler) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat die regressionsanalytisch ermittelten Ergebnisse nicht in die Ausgestaltung des Schüleransatzes übernommen, ohne dass diese zuvor – auch unter Berücksichtigung der Aussagen im ifo-Gutachten – mit nachvollziehbaren Argumenten plausibilisiert worden wären.

Die verfassungsrechtliche Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidung wird nicht durch die von Deubel erhobenen Einwänden gegen die Spreizung der Schülergewichtungsfaktoren (vgl. Deubel, GFG 2011, S. 71 f., 123 f., LT-Vorlage 16/17; vgl. auch LT-Stellungnahme 16/80, S. 7), auf die die Beschwerdeführerinnen Bezug nehmen, in Frage gestellt. Eine bessere Methode, um zu „plausibleren“ Schätzwerten zu gelangen, konnte er nicht aufzeigen. Sein eigener Vorschlag be-

ruht auf der schlichten Unterstellung, dass ein Ganztagschüler 200 Prozent der Kosten eines Halbtagschülers hervorruft (vgl. Deubel, GFG 2011, S. 72, LT-Vorlage 16/17). Büttner/Schneider bezeichnen dies in ihrem Gutachten als willkürlich und bestätigen im Übrigen, die beste Spezifikation sei „im Rahmen des Regressionsansatzes [...] konstruktionsbedingt die Spezifikation, die der Gesetzgeber zu Grunde gelegt“ habe (Büttner/Schneider, S. 124, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Nicht durchgreifend halten die Beschwerdeführerinnen unter Berufung auf Deubel (vgl. Deubel, GFG 2011, S. 71, LT-Vorlage 16/17) den Regressionsanalysen entgegen, die anfänglichen Investitionen bei einer Umstellung von Halbtags- auf Ganztagsunterricht würden gar nicht im Zuschussbedarf II (dieser enthält die gesamten Ausgaben der Gemeinden im Verwaltungshaushalt, d. h. einschließlich der Schulkosten) erfasst. Hieraus erschließt sich nicht, dass der Schüleransatz zur Erfassung der fiktiven Bedarfe ungeeignet sein könnte, die den Gemeinden durch ihre Funktion als Schulträger entstehen (vgl. auch Holm-Hadulla, ifo-Abschlussbericht, S. 290, 292, LT-Vorlage 15/21).

- 125 Aus dem FiFo-Gutachten ergibt sich ebenfalls nicht, dass die Entscheidung des Gesetzgebers für eine Umsetzung der regressionsanalytisch ermittelten Ergebnisse nach dem seinerzeitigen Kenntnisstand nicht vertretbar war. In diesem finden sich zunächst gleichfalls mögliche Erklärungen für die hohe Spreizung der Gewichtungsfaktoren: Der Schüleransatz – ebenso wie die anderen Bestandteile des Gesamtansatzes – zielt nicht darauf ab, die tatsächlichen Kosten, die in einer Gemeinde entstünden, exakt abzubilden und zu entgelten. Außerdem sollten die Schülerindikatoren zwar primär Bedarfe im Bereich Schulträgeraufgaben abbilden, könnten darüber hinaus aber auch Erklärungskraft über ihren unmittelbaren Wirkungsbereich hinaus entfalten. Zwar bezweifelt das FiFo-Gutachten im Ergebnis, dass die Rechenergebnisse mit diesen Überlegungen überzeugend plausibilisiert werden könnten. Die nachfolgende detaillierte Prüfung des Schüleransatzes offenbart jedoch zugleich, dass sich eine alternative überzeugendere Methode zur Ermittlung der Gewichtungsfaktoren nur schwer entwickeln lässt. Die eigene Reformempfehlung wird ausdrücklich als vorläufig und als Kompromiss bezeichnet. Eine befriedigendere Lösung könne nur gefunden werden, wenn zusätzliche Datener-

hebungen entsprechend den Erkenntnisinteressen des kommunalen Finanzausgleichs – insbesondere dazu, wie sich Zuschussbedarfe getrennt nach Halbtagschulen, offenen Ganztagschulen und gebundenen Ganztagschulen darstellten – erfolgten (vgl. FiFo-Gutachten, S. 49, 110). Die Absicht, die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Schüleransatz zu beobachten, zu prüfen und diesen ggf. auf Basis geänderten statistischen Datenmaterials oder einer neuen gutachterlichen Überprüfung weiterzuentwickeln, hatte das Innenministerium in einem Fazit zu seinen im Gesetzgebungsverfahren zum GFG 2012 vorgelegten Berechnungen ausdrücklich hervorgehoben (vgl. LT-Vorlage 115/1080, S. 6).

- 126 Der Gesetzgeber war schließlich auch nicht etwa mit Blick auf die aus der Umstellung des Schüleransatzes nach dem Vorschlag des ifo-Instituts resultierenden Umverteilungswirkungen im Vergleich zu einer Beibehaltung der bisherigen Regelung von Verfassungen wegen verpflichtet, von einer vollständigen Umsetzung der regressionsanalytisch ermittelten Ergebnisse zunächst abzusehen. Mit einer streng am Vorschlag des ifo-Gutachtens orientierten Ausgestaltung des Schüleransatzes hat sich der Gesetzgeber jedenfalls im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums bewegt. Mit der in § 19a GFG 2012 vorgesehenen Abmilderungshilfe hat er zumindest ein Instrument geschaffen, um besonders große „Verluste“ einzelner Kommunen auch infolge der Umstellung des Schüleransatzes in gewissem Umfang auszugleichen.
- 127 **dd)** Die gesetzliche Ausgestaltung des Flächenansatzes in § 8 Abs. 7 GFG 2012 ist schließlich ebenfalls verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 128 Auch bei der mit dem GFG 2012 erfolgten Einführung eines Flächenansatzes als weiteren Nebenansatz, mit dem den besonderen Belastungen von Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl Rechnung getragen werden soll, hat sich der Gesetzgeber am Modell des ifo-Instituts orientiert (vgl. LT-Drs. 16/302, S. 62 f.). Im ifo-Gutachten waren Vorbehalte gegen die Einführung flächenbezogener Bedarfskomponenten in das Schlüsselzuweisungssystem geäußert worden, ohne dieser eine Berechtigung gänzlich abzuspreehen. Falls der Gesetzgeber trotz möglicher-

weise weniger effizienter Strukturen in schwach besiedelten Regionen eine bessere Finanzierung vorsehen wolle, könne dies über einen Flächenansatz erfolgen, für den die Gutachter einen Vorschlag entwickelten (vgl. ifo-Gutachten, S. 5, 118 ff., LT-Vorlage 14/1861; siehe auch ifo-Abschlussbericht, S. 40 ff., LT-Vorlage 15/21). Nach dem ifo-Gutachten belegte die Regressionsanalyse einen statistisch signifikanten ausgabensteigernden Effekt der Gesamtfläche pro Einwohner. Gemeindegruppen, denen bereits im Rahmen des Hauptansatzes ein höherer fiktiver Bedarf zugerechnet werde, sollten jedoch nicht noch zusätzlich über den Flächenansatz berücksichtigt werden. Dieser sollte daher so ausgestaltet werden, dass über ihn nur Gemeinden, die eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte aufweisen, Bedarfspunkte hinzugerechnet bekommen (vgl. ifo-Gutachten, S. 120, LT-Drs. 14/1861; siehe auch Büttner, Der Flächenansatz im Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 des Landes Nordrhein-Westfalen – Vorschlag und Umsetzung, Februar 2014 – Büttner 2014 –, S. 5 f., Anlage 5 zum Schriftsatz der Landesregierung vom 26. November 2014). Er wurde demnach als Spitzenausgleich konzipiert (vgl. Büttner 2014, S. 5). Aus der Regression ergab sich ein Gewichtungsfaktor von ca. 0,17 für den Flächenansatz, der – um Scheingenauigkeiten zu vermeiden – auf 0,15 herabgesetzt werden sollte (vgl. ifo-Gutachten, S. 121, LT-Vorlage 14/1861). Für das GFG 2012 ermittelte die Landesregierung dem Vorschlag des ifo-Instituts folgend auf aktueller Datenbasis einen Gewichtungsfaktor in Höhe von 0,24 (vgl. LT-Drs. 16/302, S. 63).

- 129 Ausgehend hiervon erweist sich die Ausgestaltung des Flächenansatzes im GFG 2012 auch nicht mit Blick auf die von den Beschwerdeführerinnen hiergegen erhobenen Einwände als sachwidrig. Unter Bezugnahme auf die Kritik von Deubel rügen sie, dass der Einfluss der Fläche pro Einwohner auf die Höhe der Zuschussbedarfe von Aufgabe zu Aufgabe unterschiedlich sei und in der Gesamtbetrachtung ein U-förmiger Zusammenhang bestehe. Da bei der dem Vorschlag des ifo-Gutachtens zugrunde liegenden Regressionsanalyse ein durchgehend linearer Zusammenhang zwischen Fläche pro Einwohner und dem Zuschussbedarf II unterstellt werde, komme es dazu, dass die Schätzwerte aufgrund von Strukturbrüchen unbrauchbar würden; der Parameter für den Flächenansatz werde dadurch

unterschätzt (vgl. Deubel, GFG 2013, S. 148 ff.). Mit dem Argument, dass hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Einwohnerdichte und Kosten der öffentlichen Leistungserstellung ein U-förmiger Verlauf bestehe, hat sich jedoch bereits das ifo-Gutachten befasst, dies bei eingehender Betrachtung allerdings nicht für überzeugend gehalten. Richtig sei, dass aufgrund der Kostendegression die Kosten bei kleinen Gebietskörperschaften mit der Größe fielen. Dass eine geringe Besiedlung mit höheren Kosten einhergehe, sei indessen nicht klar (vgl. ifo-Gutachten, S. 118, LT-Vorlage 14/1861). Auch das FiFo-Gutachten hat die Beibehaltung des Flächenansatzes in der jetzigen Form empfohlen (vgl. FiFo-Gutachten, S. 6, 35 f. 77, 149). Der Einwand der Beschwerdeführerinnen, die Ausgestaltung des Flächenansatzes führe zur Benachteiligung des kreisangehörigen Raums, greift schon deswegen nicht durch, weil die Zielsetzung des Flächenansatzes nicht die Förderung des kreisangehörigen Raums ist, sondern die Förderung von Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl (vgl. Büttner 2014, S. 20). Dass die Einschätzung des Gesetzgebers, der Flächenansatz in der gewählten Ausgestaltung sei hierfür ein geeignetes Instrument, nicht vertretbar wäre, lässt sich danach nicht feststellen.

- 130 Soweit die Beschwerdeführerinnen im Übrigen darauf hinweisen, dass die Auslegung des Begriffs „Landesdurchschnitt“ in § 8 Abs. 7 Satz 1 GFG 2012 durch den Gesetzesanwender fehlerhaft sei, berührt dies die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift – auch nach deren Auffassung – nicht. Die Bestimmtheit der Norm ist durch die Auslegungsschwierigkeiten vorliegend jedenfalls nicht in Frage gestellt.

Dr. Brandts

Kamp

Paulsen

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Heusch