

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

Schlagwörter: Gemeindefinanzierungsgesetz
Finanzausgleich
kommunale Selbstverwaltung
Mindestfinanzausstattung
interkommunales Gleichbehandlungsgebot
Soziallasten

Leitsätze:

1. Die Regelungen zum Haupt- und Soziallastenansatz im Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dies gilt für den Soziallastenansatz auch mit Blick auf dessen weitere Höhergewichtung.
2. Der Gesetzgeber hat sich bei der Bedarfsermittlung verfassungsrechtlich vertretbar auf das herangezogene gutachterliche Modell gestützt.
3. 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 von Verfassungs wegen nicht gehalten, notwendige Ausgaben – auch nicht im Sozialbereich – betragsmäßig abzuschätzen und den Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes zur Verfügung zu stellen.
4. Eine solche Verpflichtung ergibt sich nicht unter Rückgriff auf den unantastbaren Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts. Dies gilt auch mit Blick auf die bundesverfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie.
5. 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 Schlüsselzuweisungen und eine pauschalierte Kreisumlage beruhen, sind angesichts der damaligen Erkenntnisse des Gesetzgebers für die Vergangenheit hinzunehmen.



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 24/13

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. der Stadt Ahaus, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 48683 Ahaus,
2. der Stadt Bocholt, vertreten durch den Bürgermeister, Berliner Platz 1, 46395 Bocholt,
3. der Stadt Borken, vertreten durch den Bürgermeister, Im Piepershagen 17, 46325 Borken,
4. der Stadt Gescher, vertreten durch den Bürgermeister, Marktplatz 1, 48712 Gescher,
5. der Gemeinde Heek, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 60, 48619 Heek,
6. der Gemeinde Heiden, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 46359 Heiden,
7. der Gemeinde Legden, vertreten durch den Bürgermeister, Amtshausstraße 1, 48739 Legden,
8. der Gemeinde Raesfeld, vertreten durch den Bürgermeister, Weseler Straße 19, 46348 Raesfeld,
9. der Gemeinde Reken, vertreten durch den Bürgermeister, Kirchstraße 14, 48734 Reken,
10. der Stadt Rhede, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 9, 46414 Rhede,

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

Beschwerdeführerinnen,

Prozessbevollmächtigter zu 1. bis 14.:

§ 8 Abs. 3 und 5 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 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 erkennt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

- 1 Die beschwerdeführenden Städte und Gemeinden gehören sämtlich dem Kreis Borken an und wenden sich gegen § 8 Abs. 3 und 5 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 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.** Die Gesetzesbegründung verweist mit Blick auf die Regelungen zum Steuerverbund 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, insbe-

sondere 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 verkräftbares 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.

- 14 **4.** 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).
- 15 Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW wies in den Anhörungen 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 Hauptansatzstaffel mit der Einwohnerveredelung auf der Seite der Bedarfsermittlung. Die Einführung eines Flächenansatzes 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 (LT-Ausschussprotokolle 16/54, S. 17 und 15/404, S. 8, 35 f.; siehe auch LT-Stellungnahmen 16/87, S. 2 ff. und 15/1322, S. 2 ff.).
- 16 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 Schieflage (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.).

- 17 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 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). 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).

- 18 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-Ausschussprotokoll 15/404, S. 29, 30 f.). Prof. Dr. Deubel äußerte 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 Vertre-

terin 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.).

- 19 **5.** 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.

- 20 **1.** Mit ihrer am 3. Dezember 2013 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführerinnen geltend, § 8 Abs. 3 und 5 GFG 2012 verletzen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 der Landesverfassung (LV NRW). Die Beschwerdeführerinnen hatten bereits in dem unter dem Aktenzeichen VerfGH 9/12 geführten Verfahren gegen die entsprechenden Bestimmungen des GFG 2011 Verfassungsbeschwerde erhoben. Diese sowie eine weitere von anderen Kommunen gegen einzelne Bestimmungen des GFG 2011 erhobene Verfassungsbeschwerde (VerfGH 14/11) wies der Verfassungsgerichtshof jeweils mit Urteil vom 6. Mai 2014 zurück (VerfGH NRW, NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris [vollständige Dokumentation] bzw. DVBl. 2014, 918 ff. [Leitsätze und Teile der Gründe] = juris [vollständige Dokumentation]).

- 21 Die Beschwerdeführerinnen beantragen

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

- 22 Zur Begründung führen sie im Einzelnen aus:
- 23 **a)** Die Systematik und (erneute Höher-)Gewichtung des Soziallastenansatzes im GFG 2012 verstießen gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Kleinere Gemeinden des ländlichen Raums wie die Beschwerdeführerinnen mit vergleichsweise wenig Bedarfsgemeinschaften würden gegenüber anderen Gemeinden mit überproportional vielen Bedarfsgemeinschaften ungerechtfertigt benachteiligt. Der Soziallastenansatz, der den fiktiven Bedarf der Gemeinden im sozialen Bereich insgesamt abbilden sollte, sei von zentraler Bedeutung für das im Wege des Finanzausgleichs zu verteilende Volumen. Durch die Anhebung des Vervielfältigungsfaktors auf 9,6 im GFG 2011 und nunmehr 15,3 im GFG 2012 habe er massiv an Gewicht gewonnen. Nach dem GFG 2012 würden über 30 Prozent der gesamten Schlüsselzuweisungen auf die Bedarfspunkte nach dem Soziallastenansatz verteilt. Systematisch bedingte Schwächen bei der Bestimmung der Soziallasten beeinträchtigten den von Verfassungen wegen geforderten, an sachgerechten Kriterien zu orientierenden Finanzausgleich daher in ganz erheblicher Weise. Die hieraus resultierenden finanziellen Belastungen würden durch die in § 19a GFG 2012 – einmalig und ohne systematische Einbindung in das Regelungssystem des Finanzausgleichs – vorgesehene Abmilderungshilfe lediglich partiell kompensiert.
- 24 Der für den Soziallastenansatz herangezogene Indikator der Bedarfsgemeinschaft sei evident ungeeignet, die Sozialkosten der Gemeinde sachgerecht zu erfassen. Ein zentraler Fehler liege darin, dass mit dem Alleinindikator Anzahl der Bedarfsgemeinschaften Sozialkosten der Gemeinden zu erfassen versucht würden, obwohl nicht die Gemeinden, sondern die Kreise Träger der Kosten der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II seien. Auf den normierten Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden wirkten sich die Sozialkosten des Kreises erst mittelbar aus, weil sich der Kreis vorrangig mittels der Kreisumlage über die ihm angehörenden Gemeinden refinanzieren. Die Ermittlung des vermeintlichen Bedarfs der Gemeinden im Sozialbereich erfolge damit über einen Indikator, der außerhalb ihrer unmittelbaren Aufgaben- und Kostenträgerschaft liege. Dies führe zu

Umverteilungen und Verzerrungen. Erhöhe sich in einer kreisangehörigen Gemeinde die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, erhalte diese über den Soziallastenansatz höhere Schlüsselzuweisungen. Diese würden nur zu einem Bruchteil über die Kreisumlage an den Kreis als Träger der örtlichen Sozialhilfe abgeführt. Daneben werde der Kreis im Rahmen des Kreisfinanzausgleichs stärker herangezogen, da sich seine Finanzkraft durch die Mehrbedarfsszuweisungen an die entsprechende Gemeinde insgesamt erhöhe. Die Abschöpfung eines erheblichen Prozentsatzes der Mehrbedarfsszuweisungen benachteilige den Kreis ohne sachlichen Grund im Vergleich zu kreisfreien Städten. Diesen stehe – mangels Umverteilung – der volle Betrag zur Verfügung. Da der Kreis sein Defizit nur über einen höheren Umlagesatz refinanzieren könne, führe dies zu einer weiteren Belastung der anderen Gemeinden desselben Kreises, deren tatsächliche Kosten stiegen, ohne dass ihr normativ fingierter Bedarf mangels Zunahme eigener Bedarfsgemeinschaften dies erfasse. Damit gehe der finanzielle Zugewinn durch eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an Bedarfsgemeinschaften zugleich auf Kosten der Gemeinden, die bei eigener geringerer Anzahl an Bedarfsgemeinschaften über die Kreisumlage erheblich mehr Ausgaben mitfinanzierten, als ihnen fiktiv als vermeintlicher Bedarf zugerechnet werde.

- 25 Die beschriebenen systemimmanenten Verwerfungen führten bereits innerhalb der Kreise zu massiven Fehlbewertungen, wie die Zahlen aus dem Kreis Borken belegen. Die Umlagefinanzierung bewirke, dass die Kosten pro Bedarfsgemeinschaft in den einzelnen Gemeinden erheblich auseinanderfielen. Während die Gemeinde Heek unmittelbar bzw. über die Kreisumlage bei 55 Bedarfsgemeinschaften SGB II-Kosten in Höhe von 320.286,95 EUR und damit 2.253,74 Euro pro Bedarfsgemeinschaft trage, wende die Gemeinde Gronau für 1.799 Bedarfsgemeinschaften Kosten in Höhe von 4.054.470,12 Euro und damit 5.823,40 Euro pro Bedarfsgemeinschaft auf. Die Verzerrungen, die durch die nicht trägeradäquate Erfassung der Sozialkosten verursacht würden, stünden angesichts des nunmehr erreichten Gewichts nicht mehr im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Grenzen der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. Sie könnten auch nicht unter Rückgriff auf § 56 Abs. 4 und 5 KrO NRW legitimiert werden. Vermieden

werden könnten sie entsprechend der Handhabung in allen vergleichbaren Flächenländern durch Bildung einer Teilschlüsselmasse auf Kreisebene zur Erfassung der SGB II-Kosten. Diese könnten sich – da im Wesentlichen gesetzlich vorgegeben – ohne weiteres an den tatsächlichen Kosten orientieren. Auch das für die teilweise Finanzierung von Sozialausgaben über die Kreisumlage angeführte Argument, hiermit werde eine ortsnahe politische Auseinandersetzung, die einer Verfestigung ungewünschter sozialer Strukturen entgegenwirken könne, gewährleistet, vermöge die erkannten Systemverzerrungen nicht zu rechtfertigen.

- 26 Die systemwidrige Ausgestaltung des Soziallastenansatzes laufe zudem dem Regelungszweck des § 5 Abs. 5 AG-SGB II NRW zuwider, der für Optionskommunen eine grundsätzlich hälftige Verteilung der Aufwendungen für kommunale Leistungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II auf Gemeinden und Kreise vorsehe. Die Vorschrift ziele darauf ab, mittels Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden letztlich die gesamten Sozialhilfeaufwendungen zu senken. Im Widerspruch hierzu stehe es, dass im Gemeindefinanzausgleich durch die Ausgestaltung des Soziallastenansatzes Gemeinden mit einer hohen Anzahl an Bedarfsgemeinschaften gegenüber solchen mit niedrigen Fallzahlen profitierten. Damit verstoße der Landesgesetzgeber gegen das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.
- 27 Ungeachtet dessen, dass die Anknüpfung an den Indikator Anzahl der Bedarfsgemeinschaften – wie beschrieben – systemwidrig, weil nicht trägerorientiert sei, sei der gewählte Indikator auch nicht geeignet, die besonderen sozialen Lasten der Gemeinden insgesamt bedarfsmäßig zu erfassen. Die – mittelbare – Kostenbelastung der Gemeinden im Bereich der SGB II-Kosten mache nur ca. 35 Prozent der Soziallasten aus. Insgesamt würden die sozialen Lasten der Gemeinden durch verschiedene gewichtige Kostenbereiche geprägt. Eine hinreichend verlässliche Korrelation zwischen den Gesamtkosten Soziales und der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften bestehe nicht. Es sei schon soziologisch kein Grund ersichtlich, weshalb die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften etwas über den Umfang der für die Kinder- und Jugendhilfe, die Grundsicherung im Alter oder die Eingliederungshilfe

für behinderte Menschen aussagen solle. Insbesondere für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe lasse sich dies auch anhand der Zahlen belegen. Damit würden die Soziallasten der Gemeinden außerhalb der SGB II-Leistungen grob fehlerhaft bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs erfasst. Gemeinden mit einer geringen Anzahl an Bedarfsgemeinschaften würden – wie der Vergleich mit dem Kreis Recklinghausen zeige – erneut systemwidrig benachteiligt. Es treffe überdies nicht zu, dass es unmöglich sei, den Bedarf der Gemeinden im Bereich sozialer Lasten insgesamt realitätsnäher zu erfassen. In den Finanzausgleichsgesetzen der mit Nordrhein-Westfalen vergleichbaren Flächenländer würden nicht nur die SGB II-Kosten, sondern auch die SGB XII-Kosten, die zu dem Indikator Anzahl der Bedarfsgemeinschaften in keiner ansatzweise verlässlichen Relation stünden, separat ausgeglichen. Die Verfassungswidrigkeit der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes könne auch nicht mit dem Verweis auf die sog. Regressionsanalyse ausgeräumt werden. Eine an den Aufgaben orientierte Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung sei weder unmöglich noch stelle sie eine Bedrohung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts dar.

- 28 Auch nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs dürften schließlich über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden bestehende Finanzkraftunterschiede nicht gänzlich nivelliert werden. Die systemwidrige Ausgestaltung des Soziallastenansatzes im GFG 2012 bewirke jedoch bei einer Vielzahl von Gemeinden eine Veränderung der Finanzkraft Rangfolge, wie sich aus den vorgelegten Berechnungen eindeutig ergebe. Gemeinden, mit einer unterdurchschnittlichen Anzahl an Bedarfsgemeinschaften erlitten Rangplatzverluste, Gemeinden mit überproportional vielen Bedarfsgemeinschaften profitierten von der Quersubventionierung über die Kreisumlage. Veränderungen der Finanzkraft Rangfolge seien jedoch schlechthin unzulässig. Sie seien nicht lediglich Gegenstand der Beobachtungspflicht des Gesetzgebers. Soweit die Landesregierung Rangplatzverschiebungen anhand einer Gegenüberstellung von Steuerkraft und Gesamtansatz einerseits bzw. Finanzkraft und Gesamtansatz andererseits ermitteln wolle, mache sie diese abhängig von der einfachgesetzlichen Ausgleichsregelung. Damit laufe die verfassungsrechtliche Grenze des Rangplatzverschiebungsverbots leer.

- 29 **b)** Auch das Festhalten an der Einwohnerveredelung im Rahmen des Hauptansatzes im GFG 2012 verletzte das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Hierdurch komme es ebenfalls zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung kleiner kreisangehöriger Gemeinden. Dieser nachteilige Effekt werde nicht ansatzweise durch den neu eingeführten Flächenansatz aufgefangen.
- 30 Die der Einwohnerveredelung zugrunde liegende These, Gemeinden mit größeren Bevölkerungszahlen wiesen einen erhöhten Finanzbedarf gegenüber kleineren Gemeinden dergestalt auf, dass mit zunehmender Einwohnerzahl der Bedarf pro Einwohner durchweg steige, sei inzwischen als widerlegt anzusehen. Zwar zeigten neuere Berechnungen mittels Regressionsanalyse weiterhin eine Korrelation zwischen wachsenden Bevölkerungszahlen und öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben auf. Hier würde jedoch durch die Ermittlung von Mittelwerten innerhalb von Gemeindegrößenklassen ein Zusammenhang festgestellt, der in dieser Strenge nicht existiere. Wegen der Vernachlässigung der tatsächlichen Streuung um die Mittelwerte herum fehle es den Berechnungen an Aussagekraft. Vor allem aber beruhe die Einwohnerveredelung auf einem Zirkelschluss. Von höheren Ausgaben könne nicht automatisch auch auf einen höheren Bedarf geschlossen werden. Sie könnten vielmehr auf einer Vielzahl anderer Faktoren beruhen, beispielsweise auf höheren Einnahmen oder unterschiedlichen politischen Entscheidungen. Die neuere Regressionsanalyse möge zwar in der statistischen Erfassung des Ausgabeverhaltens verfeinert sein, setze aber im Grundsatz unverändert bei den Ausgaben einer Gemeinde an, um den vermeintlichen Bedarf für die Erfüllung von Aufgaben zu erfassen, anstatt sich an den Aufgaben zu orientieren. Dass das Zirkelschlussargument insoweit dennoch nicht greifen solle, werde auch im ifo-Gutachten nicht nachvollziehbar begründet. Die landesverfassungsrechtlichen Regelungen zum Konnexitätsprinzip seien Beleg dafür, dass eine an der wahrzunehmenden Aufgabe zu bemessende Bestimmung des Finanzbedarfs möglich und verfassungsrechtlich geboten sei. Die Ableitung von Bedarfen aus dem Ausgabeverhalten sei angesichts der vorliegenden finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse kein gangbarer Weg mehr. Das Anknüpfen an die Ausgaben führe überdies tendenziell zu einer

Verfestigung und Ausweitung existierender Unterschiede im Ausgabeverhalten. Aus höheren Ausgaben werde auf einen höheren Bedarf in der Zukunft geschlossen mit der Folge höherer Schlüsselzuweisungen. Die hieraus resultierende Verfügbarkeit größerer Finanzmittel führe wiederum zu einer Steigerung von Ausgaben, die erneut einen höheren Bedarf begründeten. Dass dieser Effekt tatsächlich existiere, zeige sich an der wachsenden Umverteilung von Finanzmitteln im Finanzausgleich von den kreisangehörigen Gemeinden des ländlichen Raums hin zu den kreisfreien Städten.

- 31 Zu berücksichtigen sei in diesem Zusammenhang auch, dass die finanzielle Lage einer Gemeinde nicht allein durch ihre Kosten, sondern auch durch ihre Finanzkraft bestimmt werde. In der Regel verfügten größere Städte über eine höhere Finanzkraft und könnten daher auch höhere Kosten leichter abdecken. Hier seien im Durchschnitt höhere Hebesätze als bei kleineren Gemeinden vorzufinden. Gerade für die Beschwerdeführerinnen gelte, dass sie faktisch gezwungen seien, sich dem niedrigeren Niveau des Umlands anzupassen, um Abwanderungen von Unternehmen über die Landesgrenze zu verhindern. Dadurch, dass auch mit dem GFG 2012 an den einheitlichen fiktiven Hebesätzen festgehalten werde, werde den kleinen Gemeinden fiktiv eine tatsächlich gar nicht zu realisierende Finanzkraft zugerechnet. Die Finanzkraftunterschiede zwischen kreisfreien Städten und kleineren Gemeinden würden so weiter vertieft.

- 32 Richtigerweise bedürfe es einer Ermittlung der Vor- und Nachteile der Agglomeration sowie der Deglomeration. Nur wenn die Kostennachteile der Agglomeration überwögen, könne die sog. Einwohnerveredelung sachlich gerechtfertigt sein. Ein höherer Bedarf größerer Gemeinden lasse sich jedenfalls nicht mit dem pauschalen Hinweis auf Ballungskosten und eine etwaige zentralörtliche Funktion begründen. Steigende Soziallasten der Städte würden zudem bereits über den Soziallastenansatz erfasst. Bei der Ermittlung des Bedarfs kleinerer Gemeinden müsse berücksichtigt werden, dass dort in vielen Bereichen öffentlicher Leistungen Fixkosten entstünden, die von einer geringeren Bevölkerungszahl getragen werden müssten. Es gebe einige finanzwissenschaftliche Untersuchungen, die zu dem Er-

gebnis gelangt seien, dass sich die verschiedenen kostenrelevanten Faktoren für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Ergebnis ausgleichen und sich somit die Bedarfe großer und kleiner Gemeinden kaum unterscheiden. Verbreiteter sei aber wohl die Auffassung, sowohl in sehr stark agglomerierten als auch in stark deglomerierten Räumen seien die Kosten besonders hoch (U-förmiger Kostenverlauf). Die Einwohnerveredelung bei 25.000 Einwohnern einsetzen zu lassen, sei danach jedenfalls offensichtlich fehlerhaft. Im Bereich dieser Gemeindegrößenklassen sei noch eine Fixkostendegression feststellbar. Die Annahme einer stetigen Kostenzunahme bei steigender Einwohnerzahl sei in jedem Fall widerlegt.

- 33 **2.** Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Sie nimmt Bezug auf ihr Vorbringen in dem gegen das GFG 2011 gerichteten Verfahren VerfGH 9/12 und trägt ergänzend im Wesentlichen vor:
- 34 **a)** Die Ausgestaltung des Soziallastenansatzes sei mit Art. 78 Abs. 1, 79 LV NRW vereinbar. § 8 Abs. 5 GFG 2012 entspreche bis auf die Erhöhung des auf die SGB II-Bedarfsgemeinschaften angewandten Vervielfältigungsfaktors der Vorgängerregelung im GFG 2011. Diese habe der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 6. Mai 2014 im Verfahren VerfGH 9/12 gebilligt. Er habe klargestellt, dass allein der Umstand, dass eine beträchtliche Umverteilung zu Lasten des kreisangehörigen Raums sowie kleinerer Städte und Gemeinden gegenüber den Vorjahren stattgefunden habe, kein Anzeichen für eine Verfassungswidrigkeit des dafür verantwortlichen Soziallastenansatzes sei. Vielmehr erkläre sich diese Umverteilung grundsätzlich daraus, dass die Sozialbedarfe über viele Jahre hinweg kontinuierlich erheblich angestiegen seien, während die Anpassung des Soziallastenansatzes erst mit einiger Verzögerung erfolgt sei. Die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen, sie hätten auf Grund des Soziallastenansatzes im Vergleich zu den Vorjahren bei den Schlüsselzuweisungen deutliche Einbußen erfahren, seien deshalb ohne Aussagegehalt in Bezug auf die behauptete Verfassungswidrigkeit des Soziallastenansatzes. Der Verfassungsgerichtshof habe im Weiteren ausdrücklich bestätigt, dass die Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften ein zulässiger, weil tauglicher Indikator für den Soziallastenansatz, d. h. für den durch die Lasten im

sozialen Bereich zu erklärenden Bedarf insgesamt, sei. Gutgeheißen worden sei auch die Methode zur Gewinnung des Gewichtungsfaktors, die multivariate Regressionsanalyse nach dem Ansatz des ifo-Instituts. Dass dieses Verfahren im Ausgangspunkt auf das tatsächliche Ausgabeverhalten der Gemeinden zurückgreife, habe der Verfassungsgerichtshof gebilligt. Den Einwand, durch die Erfassung der Soziallasten nur auf Gemeindeebene komme es zu einer systematischen Übernivellierung im Kreisfinanzausgleich sowie innerhalb der Kreise, habe er für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 als nicht erwiesen betrachtet. Dass auch die Regelung des § 5 Abs. 5 AG-SGB II NRW der getroffenen Regelung des Soziallastenansatzes nicht entgegenstehe, habe der Verfassungsgerichtshof ebenfalls klar gestellt.

- 35 Die Erhöhung des auf die Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften angewandten Vervielfältigungsfaktors mit dem GFG 2012 sei verfassungskonform. Sie sei in Anwendung der vom Verfassungsgerichtshof ausdrücklich gebilligten Methode der Regressionsanalyse ermittelt worden. Wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt sei, würde der regressionsanalytische Gewichtungswert infolge einer vom ifo-Gutachter vorgeschlagenen veränderten Berechnungsmethode für das Jahr 2012 bei 17,76 liegen. Um die Umverteilungswirkungen abzumildern, sei jedoch ein niedrigerer Multiplikationsfaktor in Höhe von 15,3 vorgeschlagen und beschlossen worden. Mit Blick auf die dem Gesetzgeber nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 6. Mai 2014 obliegende verfassungsrechtliche Verpflichtung, aus Anlass der Höhergewichtung des Soziallastenansatzes mögliche Verzerrungswirkungen, insbesondere Übernivellierungen im kreisangehörigen Raum, zu beobachten, habe sich der Gesetzgeber auch für das Jahr 2012 noch auf das ifo-Gutachten stützen können. Der Verpflichtung zu weiterer Beobachtung mittels externer Begutachtung sei das Land durch die Beauftragung des FiFo-Gutachtens nachgekommen. Dessen Ergebnisse hätten jedoch im Gesetzgebungsverfahren 2012 noch nicht vorgelegen. Durch den erhöhten Soziallastenansatz bewirkte Übernivellierungen im kreisangehörigen Raum seien nicht festzustellen. Die von den Beschwerdeführerinnen angestellten Berechnungen krankten an dem systematischen Fehler, dass fiktive Werte (Gesamtansatz) und normierte Werte (Steuerkraftmess-

zahl) mit tatsächlichen Auszahlungen im Sozialbereich vermischt würden. Es handle sich bereits nicht um einen an und für sich gebotenen Vergleich der Finanzkraftreihenfolgen vor und nach dem Finanzausgleich. Stattdessen werde lediglich der mit einer der Finanzausgleichssystematik entsprechenden Normierung ermittelte Finanzkraftstatus nach Finanzausgleich um tatsächliche, vermutlich durch Kreisumlagezahlungen zu begleichende Kosten verändert. Auf diese Weise könne eine Rangplatzverschiebung weder ermittelt noch belegt werden. Bei systematisch sauberer Rechnung trete eine Rangplatzverschiebung nicht auf. Um nach der Systematik des Gemeindefinanzierungsgesetzes eine durch den Finanzkraftausgleich bewirkte Rangplatzvertauschung festzustellen, sei (für die nicht abundanten Gemeinden) ein Vergleich der Relation zwischen Steuerkraft und Gesamtansatz einerseits und Finanzkraft (nach Finanzausgleich) und Gesamtansatz andererseits vorzunehmen. Diese Vorgehensweise habe der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 11. Dezember 2007 (OVGE 51, 272 = juris) ausdrücklich bestätigt. Die vorgelegten, im Innenministerium vorgenommenen Berechnungen belegten, dass bei einem Vergleich der hiernach aufgestellten Ranglisten Rangplatzverschiebungen nicht stattfänden.

- 36 **b)** § 8 Abs. 3 Satz 4 GFG 2012 i. V. m. Anlage 2 verletze das interkommunale Gleichbehandlungsgebot nicht. Die Beschwerdeführerinnen richteten sich – wie bereits im Verfahren gegen das GFG 2011 – weiterhin allein gegen die der Hauptansatzstaffel zugrunde liegende prinzipielle Annahme eines mit der Einwohnerzahl steigenden Bedarfs. Die Hauptansatzstaffel selbst sei auf der Grundlage eines Vorschlags des ifo-Gutachtens leicht verändert worden. Der Verfassungsgerichtshof habe in seinem Urteil vom 6. Mai 2014 in dem Verfahren VerfGH 9/12 jedoch festgestellt, dass der Gesetzgeber auch auf der Ebene des Hauptansatzes nicht verpflichtet sei, den Finanzbedarf unmittelbar durch Bewertung des für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Bedarfs zu bestimmen, statt ihn aus den bereinigten Ausgaben abzuleiten. Der Gesetzgeber habe sich danach vertretbar auf die im ifo-Gutachten vorgeschlagene konzeptionelle Ausgestaltung der Bedarfsermittlung stützen können. Nach dem dort zugrunde gelegten Regressionsmodell ergäben sich keine greifbaren Anhaltspunkte dafür, dass größere Gemeinden nur deshalb

einen höheren Zuschussbedarf aufwiesen, weil sie weniger effizient wirtschafteten oder zugestandene Mehreinnahmen über die tatsächliche Bedarfslage hinaus vollständig ausgäben. Aus der von den Beschwerdeführerinnen herangezogenen Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte folge nichts Anderes. Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber habe die Einwohnerveredelung auf eine methodisch reflektierte, gründliche finanzwissenschaftliche Untersuchung gegründet.

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

B.

Die Verfassungsbeschwerde hat keinen Erfolg.

I.

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

II.

- 39 Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.
- 40 **1.** Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung (Art. 78 LV NRW) umfasst auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung. Eigenverantwortliches Handeln setzt eine insgesamt entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraus. Die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderliche Mindestausstattung muss gewährleistet sein. Insbesondere muss der Gesetzgeber im Blick behalten, dass die Kommunen ihre Pflichtaufgaben erfüllen

können. Verletzt ist die Finanzausstattungsgarantie im Ergebnis, wenn einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird (st. Rspr., vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 40; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 32, m. w. N.). Den Finanzausstattungsanspruch absichernd und konkretisierend gewährt Art. 79 Satz 1 LV NRW den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben zunächst das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Nach Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land zudem verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten (vgl. Art. 106 Abs. 7 GG). Bei der Zubilligung eines unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes zu gewährenden kommunalen Finanzausgleichs ist der Landesgesetzgeber an das interkommunale Gleichbehandlungsgebot gebunden [dazu unten a)]. 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 b)].

- 41 **a)** Gemäß Art. 79 Satz 2 LV NRW steht die – nur ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen vorgesehene – Gewährleistung einer aufgabengerechten Mindestausstattung der Kommunen für ihren gesamten bisherigen Aufgabenbestand durch den kommunalen Finanzausgleich unter dem Vorbehalt der 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; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 33; 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 bisher-

gen 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.

- 42 Art. 78 LV NRW i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz widerspricht es, bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Dieses interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu prüfen, ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat.
- 43 Der Gesetzgeber darf durch den Finanzausgleich die von Gemeinde zu Gemeinde bestehenden Finanzkraftunterschiede nicht gänzlich nivellieren. Ungleichheiten sollen nicht eingeebnet, sondern nur gemildert werden. Das Sozialstaatsprinzip (vgl. Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) und das Leitbild der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) bzw. der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG; siehe auch Art. 91 a Abs. 1 und Art. 104 b Abs. 1 GG) fordern lediglich ein annähernd gleiches Versorgungsniveau in den Gemeinden. Wesentliche Abweichungen im Stand der Verwaltungsleistungen der einzelnen Gemeinden und 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.; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 35; OVGE 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.).

- 44 **b)** Dem Gesetzgeber ist ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen im Wege des Finanzausgleichs Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Verfassungsgerichtshof im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind. Zudem dürfen die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 919 = juris, Rn. 44; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 36; OVGE 54, 255, 265 f. = juris, Rn. 63; 47, 249, 253 f. = juris, Rn. 63, m. w. N.).
- 45 Der Verfassungsgerichtshof kann Einschätzungen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind. Der Gesetzgeber muss allerdings die Grundlagen seiner Bewertungen und Prognosen regelmäßig überprüfen und sich bei Bedarf des Sachverständigen Dritter bedienen. Soweit die tatsächlichen Auswirkungen der Finanzausgleichsregelungen kaum oder nur mit großen Unsicherheiten voraussehbar sind, ist der Gesetzgeber verpflichtet, die weitere Entwicklung zu beobachten und in Folgejahren mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren, wenn sich auf Grund neuer Erkenntnisse erweist, dass eine Anpassung notwendig ist. Bei Finanzausgleichs- oder Haushaltsregelungen ist wegen der Komplexität der zu berücksichtigenden Faktoren sowie der vielfältigen Interdependenzen der Prognosezeitraum begrenzt und die gesetzliche Regelung deshalb von vornherein auf einen festgelegten Zeitraum beschränkt. 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; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 37).

- 46 Die Regeln über die Verteilung der Finanzausgleichsmasse sind 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 Sachverständes 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; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 38).
- 47 Dabei ist nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber die Verteilungsmaßstäbe nicht an der einzelnen Gemeinde, sondern generalisierend und pauschalierend an der Gesamtheit der Gemeinden ausrichtet (vgl. VerfGH NRW, OVGE 54, 255, 267 = 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; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 39; NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553, 557 = juris, Rn. 139, m. w. N.).

- 48 **2.** Die Beschwerdeführerinnen sind nach diesen Maßstäben nicht durch § 8 Abs. 3 und 5 GFG 2012 in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot durch die Regelungen zum Haupt- und Soziallastenansatz in § 8 Abs. 3 und 5 GFG 2012 kann nicht festgestellt werden. Die Ausgestaltung des Soziallastenansatzes, insbesondere die weitere Erhöhung des Vervielfältigungsfaktors, im GFG 2012 ist verfassungsrechtlich noch vertretbar [dazu unten a)]. Der Gesetzgeber hat auch für das GFG 2012 an der Einwohnerveredelung im Hauptansatz in nicht zu beanstandender Weise festgehalten [dazu unten b)].
- 49 **a)** Die Regelungen zum Soziallastenansatz im GFG 2012, insbesondere die weitere Erhöhung des Vervielfältigungsfaktors, sind verfassungsrechtlich noch vertretbar.
- 50 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 Sozial-

lastenansatz, 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, 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. 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.

- 51 Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot lässt sich hierin nicht erkennen. Der Gesetzgeber hat sich bei der Bedarfsermittlung in verfassungsrechtlich vertretbarer Weise grundsätzlich auf das Modell des ifo-Instituts gestützt [dazu unten aa)]. Er war nicht verpflichtet, notwendige Ausgaben im Sozialbereich von der Aufgabenseite her zu bestimmen, betragsmäßig abzuschätzen und im Rahmen des Finanzausgleichs unabhängig von der Finanzkraft des Landes auszugleichen [dazu unten bb)]. Ausgehend hiervon erweist sich die konkrete Ausgestaltung des Soziallastenansatzes im GFG 2012 als verfassungsrechtlich noch vertretbar [dazu unten cc)].
- 52 **aa)** Bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen hat sich der Gesetzgeber auch für das GFG 2012 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.
- 53 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 tatsächli-

chen 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.).

- 54 Diese auf das ifo-Gutachten gestützte Vorgehensweise hat der Verfassungsgerichtshof zuletzt für das GFG 2011 für verfassungsrechtlich vertretbar gehalten (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 [insoweit nicht abgedruckt] = juris, Rn. 64 ff.; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 44 ff.). 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. 51 ff., 5).
- 55 Vergleichende Berechnungen der Beschwerdeführerinnen anhand von Zahlen aus den Kreisen Borken und Recklinghausen, die tatsächliche Ausgaben für einzelne – soziale – Aufgaben in den Blick nehmen, vermögen die Vertretbarkeit der Bedarfs-

ermittlung nach dem Modell des ifo-Instituts danach nicht zu erschüttern. Diese Berechnungen beruhen auf anderen Grundannahmen als das ifo-Modell, das bei der Bedarfsermittlung untersucht, inwieweit Gesamtausgaben der Gemeinden mit bestimmten Indikatoren – bei den Soziallasten der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften – empirisch korreliert sind (vgl. schon VerfGH NRW, NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 50). 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).

- 56 **bb)** Der Gesetzgeber ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, notwendige Ausgaben – auch nicht im Sozialbereich – von der Aufgabenseite her zu bestimmen, betragsmäßig abzuschätzen und im Rahmen des Finanzausgleichs unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes auszugleichen. 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)].
- 57 **(1)** Gemäß Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit verpflichtet. In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist geklärt, dass dementsprechend 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 ist. So kann sich der den Gemeinden verbleibende Spielraum für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei sehr knappen finanziellen Möglichkei-

ten des Landes auf ein Minimum reduzieren (vgl. VerFGH NRW, DVBl. 2014, 918, 920 = juris, Rn. 58; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 53 f.; OVGE 54, 255, 263 ff., 271 f. = 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, OVGE 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, 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. 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.

- 58 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 kommu-

nale Finanzausweisungen 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 Sachsen, SächsVBl. 2001, 61 = juris, Rn. 83; VerfG S-A, DVBl. 2012, 1560, 1562), 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.).

- 59 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 gestell-

ten 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).

- 60 **(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.).

- 61 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, S. 148 ff.). In den Verfassungsordnungen des weit überwiegenden Teils der Länder ist seit langem ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt für den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich angeordnet. 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.).

- 62 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, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Finanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Dezember 2015 – Lange 2015 –, S. 9 f., abrufbar z. B. unter http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/2_fachinformationen/gutachten_lange_160106.pdf). 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 – 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).

- 63 Im Rahmen der durch Art. 28 Abs. 3 GG gesetzten Grenzen fällt es in die Kompetenz der Länder, Einzelheiten eines – landesverfassungsrechtlich begründeten – Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen näher auszugestalten. Insbesondere steht es den Ländern frei, ob und inwieweit sie ggf. im Rahmen dualistischer Finanzierungsmodelle bei Übertragung staatlicher Aufgaben finanzkraftunabhängige Landeszuweisungen an die Kommunen vorsehen (vgl. z. B.

NdsStGH, DVBl. 1995, 1175; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 667) oder sich für ein einheitliches finanzkraftabhängiges Finanzierungsmodell entscheiden, das Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises gleichermaßen umfasst (vgl. z. B. VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 1978, 802, 803; VerfGH Saarland, NVwZ-RR 1995, 153 = juris, Rn. 35; VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 259 f. = juris, Rn. 80 ff.). Die nordrhein-westfälische Verfassung hält sich im Rahmen der danach möglichen Regelungsmodelle, indem sie – wie ausgeführt – neben einem grundsätzlich finanzkraftabhängigen einheitlichen 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).

- 64 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; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 58). 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 – so-

weit 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 Leistungsfähigkeitsvorbehalt stellen, sind von dem Gestaltungsspielraum gedeckt, den das Grundgesetz den Landesverfassungsgebern belässt (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 [insoweit nicht abgedruckt] = juris, Rn. 59; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 56; siehe auch VerfG S-A, DVBl. 2012, 1560, 1561).

- 65 **cc)** 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 (1)]. Dies gilt auch für die Festsetzung des Vervielfältigungsfaktors (§ 8 Abs. 5 Satz 2 GFG 2012) [dazu unten (2)]. 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 (3)].
- 66 **(1)** Die Heranziehung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften als maßgeblicher Indikator der Soziallasten (§ 8 Abs. 5 Satz 1 GFG 2012) 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 er-

achtet 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.; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 44 ff.). Nichts anderes ergibt sich für das GFG 2012.

- 67 Die Entscheidung des Gesetzgebers, auch für das GFG 2012 am Indikator der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften für den Soziallastenansatz festzuhalten – und nicht etwa die Erfassung der Kosten im Sozialbereich weiter zu spezifizieren –, 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, Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012 – 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.).

- 68 **(2)** 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.
- 69 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; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 49).

- 70 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).
- 71 Nichts anderes ergibt sich daraus, dass das FiFo-Gutachten mit einem Wert von 12,94 einen Gewichtungsfaktor ermittelt, der deutlich unter dem von 17,76, aber auch dem von 15,3 liegt. 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.

- 72 Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot ergibt sich in diesem Zusammenhang nicht daraus, dass die Erhöhung des Vervielfältigungsfaktors für den Soziallastenansatz im GFG 2012 zu noch stärkeren Umverteilungen zu Lasten des kreisangehörigen 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; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 43). 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.

- 73 **(3)** 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 Schlüsselzuweisungen und eine pauschalierte Kreisumlage beruhen, sind angesichts der damaligen Erkenntnisse des Gesetzgebers für die Vergangenheit hinzunehmen.
- 74 **(a)** Die Beschwerdeführerinnen machen zu Recht systematische „Übernivellierungen“ wegen der Art der Finanzierung der Soziallasten im kreisangehörigen Raum geltend. Dies wird der Gesetzgeber künftig 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.
- 75 **(b)** 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 Sozialhilfe-

leistungen 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 Sozillastenansatz für alle Gemeinden passe sich auch in das Gesamtsystem ein, weil die Sozillasten im kreisangehörigen Raum in unmittelbare Beziehung gesetzt würden zu den Sozillasten im kreisfreien Raum; auf diese Weise sei eine lastengerechte Verteilung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum gewährleistet.

- 76 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 Sozillasten der Kreise liegen. Es gebe jedoch nachvollziehbare Gründe dafür, dass ein Sozillastenansatz 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 Sozillastenansatz 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, derar-

tige 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 Verteilung durch abweichende gesetzliche Ausgestaltungen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden könnten.

- 77 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 vermeidet 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.

- 78 **(c)** 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.
- 79 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 pauschalisierte 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.; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 59; OVG 54, 255, 275 f. = juris, Rn. 81 ff., m. w. N.).
- 80 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 Un-

terschiede 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 grundsätzliche 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).

- 81 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).

- 82 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 anderem 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).
- 83 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.
- 84 Die Verfassungswidrigkeit der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes im GFG 2012 ergibt sich schliesslich nicht aus infolge des Finanzausgleichs eintretenden Veränderungen der Finanzkraftfolge der Kommunen. Eine nicht mehr verfassungskonforme Übernivellierung lässt sich nicht feststellen. Anhaltspunkte dafür,

dass sich eine Umkehrung der tatsächlichen Finanzkraft Rangfolge der Kommunen allein durch den Gemeindefinanzausgleich infolge der sich auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auswirkenden Ausgestaltung des Soziallastenansatzes ergibt, bestehen nicht. Solche Rangplatzverschiebungen lassen sich mit den von den Beschwerdeführerinnen angestellten Berechnungen nicht belegen. Sie beziehen tatsächliche Auszahlungen für soziale Leistungen nach dem SGB II ein und legen damit ein vom geltenden Schlüsselzuweisungssystem abweichendes Verständnis von Finanzkraft zugrunde. Es ist jedoch methodisch zunächst nicht zu beanstanden, 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 Finanzkraft Rangfolge 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 OVGE 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.

- 85 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, OVGE 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 Gutachtauftrag 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.

- 86 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 Teilschlüsselmassen 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.

- 87 Auch die zwischenzeitlich vorgetragene neuerliche bzw. ergänzende Kritik am bestehenden System (vgl. Deubel, Die Gemeindefinanzierungsgesetze des Lan-

des Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2011, 2012 und 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.

- 88 **b)** Die in § 8 Abs. 3 Satz 4 GFG i. V. m. Anlage 2 geregelte Ausgestaltung des Hauptansatzes ist verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Eine Verletzung des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots ergibt sich nicht aus dem weiterhin aufrechterhaltenen Einwand der Beschwerdeführerinnen, die Einwohnerveredelung im Hauptansatz beruhe auf einem Zirkelschluss und auf der inzwischen widerlegten Annahme, einwohnerstärkere Gemeinden hätten gegenüber kleineren Gemeinden einen höheren Finanzbedarf.
- 89 Der Verfassungsgerichtshof hat bereits für das GFG 2011 entschieden, dass sich der Gesetzgeber auch insoweit auf die regressionsanalytische Methode der Bedarfsermittlung nach dem ifo-Gutachten stützen konnte (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918, 922 = juris, Rn. 71 f.; NVwZ-RR 2014, 707 [nur Leitsätze] = juris, Rn. 62 ff.). Das Festhalten an der Einwohnerveredelung nach dem Modell des ifo-Instituts war für das GFG 2012 ebenfalls vertretbar. Aus diesem ergibt sich als wesentliche Erklärungsgröße für das Ausgabeverhalten der einzelnen Gemeinden die Einwohnerzahl. Mit zunehmender Einwohnerzahl wächst danach generell der Zuschussbedarf einer Gemeinde, allerdings nicht linear, sondern degressiv (vgl. ifo-Gutachten, S. 73 ff., 99 ff., LT-Vorlage 14/1861). Der mit Blick auf die hieraus abgeleitete Hauptansatzstaffel gesehene Gefahr, dass höhere öffentliche Einnahmen zu steigenden Ausgaben führen und bei einer Neugewichtung im Finanzausgleich einen Anstieg der Zuschussbedarfe bewirken, obwohl dafür möglicherweise objektiv kein Bedarf besteht, so dass die Bedarfsrelationen systematisch verfälscht werden (vgl. FiFo-Gutachten, S. 48), ist das ifo-Institut bereits begegnet. Tatsächliche Unterschiede im Ausgabeverhalten der Gemeinden werden nach dem Modell des ifo-Instituts um solche Unterschiede bereinigt, die entweder „unsystematisch“ sind oder einen systematischen „Zusammenhang zu Präferenz- und Einkommensunterschieden“ zwischen den Gemeinden aufweisen. Aus finanzwissenschaftlicher

Sicht ergaben sich für die Gutachter wenig sachliche Anhaltspunkte für die Annahme, größere Gemeinden wiesen vor allem deshalb einen höheren Zuschussbedarf auf, weil sie zu weniger effizientem Wirtschaften neigten. Auch in Anbetracht der Gefahren der Regressionsanalyse und Interpretation ihrer Ergebnisse hat das ifo-Institut keine adäquate Alternative der Bedarfsermittlung erkennen können, bei der vom Ansatz vermieden wird, lediglich tatsächliche Ausgaben als Bedarf zu begreifen (vgl. ifo-Gutachten, S. 73 ff., 92 ff., 97 ff., LT-Vorlage 14/1861). Den Untersuchungen von Büttner/Schneider 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 f.).

- 90 Die Beschwerdeführerinnen tragen insoweit nichts wesentlich Neues vor, was zu einer abweichenden Beurteilung führen könnte. Den von ihnen herangezogenen Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt zum dortigen Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2009 (VerfG S-A, DVBl. 2012, 1494 ff.; DVBl. 2012, 1560 ff.) lässt sich nicht entnehmen, dass das Landesverfassungsgericht zu dem Ergebnis gelangt wäre, eine Einwohnerveredelung sei grundsätzlich methodisch unhaltbar. In seinem Urteil vom 9. Oktober 2012 – LVG 23/10 –, DVBl. 2012, 1494 ff., hat es die in § 13 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4 FAG 2009 getroffene Regelung, nach der der Gemeindegrößenansatz für die kreisfreien Städte bis 150.000 Einwohner 100 v. H. und über 150.000 Einwohner 112 v. H. betrug, für nicht tragfähig und daher willkürlich gehalten, weil der Gesetzgeber eine fundierte, empirisch gestützte Erklärung hierfür nicht gegeben hatte (DVBl. 2012, 1494, 1495 ff.). Der Umstand, dass die Erwägungen, mit denen seinerzeit Popitz und Brecht den Zusammenhang zwischen steigender Einwohnerzahl und überproportional ansteigendem Bedarf zu erklären versuchten (sog. Brecht/Popitzsches Gesetz der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration, vgl. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, 1932, S. 6 ff.; Po-

pitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, 1932, S. 262 ff., 279 ff.), zwischenzeitlich überholt sind, bedeutet aber auch aus Sicht des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt nicht, dass die Annahme eines solchen Zusammenhangs grundsätzlich als verfehlt anzusehen wäre. Die Möglichkeit, dass sich Einwohnergewichtungen unter Heranziehung gutachterlicher Stellungnahmen als sachlich begründet erweisen, hat es mit Blick auf andere Bundesländer ausdrücklich angesprochen (DVBl. 2012, 1494, 1497). In seinem Urteil vom 9. Oktober 2012 – LVG 57/10 –, DVBl. 2012, 1560 ff., hat das Landesverfassungsgericht allein festgestellt, dass der Gesetzgeber sich nicht für berechtigt halten durfte, bei der Ermittlung des Aufwands für die Aufgabenerfüllung den Aufwand der Gemeinden proportional zur Bevölkerungsentwicklung verringern zu müssen. Hierfür habe er keine belastbaren Nachweise vorgelegt. Wissenschaftliche Untersuchungen ließen zudem vielmehr den Schluss zu, dass sich der Aufwand für die Aufgabenerfüllung nicht proportional zum Bevölkerungsrückgang verringere, sondern dass es zu Fixkosten- oder Ausgabenremanenzen komme (DVBl. 2012, 1560, 1564 f.). Gerade diesen Zusammenhängen soll der in § 8 Abs. 3 Satz 2 und 3 i. V. m. § 27 Abs. 3 GFG 2012 neu eingeführte Demografiefaktor Rechnung tragen (vgl. LT-Drs. 16/302, S. 61).

- 91 Es bleibt somit im Ergebnis dabei, dass der Zirkelschluss-Effekt zumindest als in der Finanzwissenschaft umstritten angesehen werden kann und sich die Einwohnerveredelung in § 8 Abs. 3 Satz 4 GFG 2012 i. V. m. der Hauptansatzstaffel als Ergebnis aktualisierter Regressionsanalysen auf der Grundlage des Modells des ifo-Instituts nicht etwa als unangemessene Regelung zur Bedarfsermittlung erweist. 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.). Der Gesetzgeber hätte sich auch für das GFG 2012 nicht veranlasst sehen müssen, vom bisher praktizierten und empirisch gestützten Modell des ifo-Instituts abzuweichen,

zumal es an einem offensichtlich vorzugswürdigen Alternativmodell weiterhin fehlte.

Dr. Brandts

Kamp

Paulsen

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Heusch