



Verkündet am 21. Mai 2013

gez. Reis
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

P.St. 2361

Staatsgerichtshof des Landes Hessen
Urteil
Im Namen des Volkes

In dem Grundrechtsklageverfahren

der Stadt Alsfeld, vertreten durch den Magistrat,
Markt 1, 36304 Alsfeld,

Antragstellerin,

- Beistand: Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.,
Henri-Dunant-Straße 13, 63165 Mühlheim -

gegen

das Land Hessen, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Staatskanzlei, Georg-August-Zinn-Straße 1, 65183 Wiesbaden,

Antragsgegner,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. März 2013

durch seine Mitglieder

Präsident des Staatsgerichtshofes
Rechtsanwalt Dr. Günter Paul,

Vizepräsident des Staatsgerichtshofes
Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof a.D.
Dr. Wolfgang Teufel,

Universitätsprofessor Dr. Steffen Detterbeck,

Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Dr. h. c. Georg D. Falk,

Rechtsanwalt Paul Leo Giani,

Direktorin des Amtsgerichts Michaela Kilian-Bock,

Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Ursula Kraemer,

Universitätsprofessor Dr. Klaus Lange,

Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof Dr. Wilhelm Nassauer,

Präsident des Landgerichts Klaus Scheuer und

Staatsminister a.D. Rechtsanwalt Rupert von Plottnitz

für Recht erkannt:

1. Art. 1 Nummern 1, 2, 3, 4 und 11 sowie Art. 3 des Finanzausgleichsänderungs-
gesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010 (GVBl. I S. 612) sind mit Art. 137 Abs. 1,
Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar.
2. Der Gesetzgeber hat spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 den kommunalen
Finanzausgleich für Hessen verfassungskonform neu zu regeln. Die mit der Verfas-
sung des Landes Hessen für unvereinbar erklärten Vorschriften des Finanzaus-

gleichsänderungsgesetzes 2011 sind bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung, längstens bis zum 31.12.2015, weiter anwendbar.

3. Der Antragsgegner hat der Antragstellerin ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A

I.

Die Antragstellerin, eine kreisangehörige hessische Gemeinde mit etwa 17.000 Einwohnern, wendet sich mit ihrer kommunalen Grundrechtsklage gegen einzelne Bestimmungen des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Hessen im Wege des kommunalen Finanzausgleichs Zuweisungen nach den Vorschriften des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG -). Grundlage für diese Zuweisungen ist im Wesentlichen die Steuerverbundmasse. Gemäß § 2 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310) bestand die Steuerverbundmasse aus 23% der dem Land verbleibenden Einnahmen an Einkommen-, Körperschaft-, Umsatz-, Vermögen- und Kraftfahrzeugsteuer, Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der wegfallenden Einnahmen aus Kraftfahrzeugsteuer und Lkw-Maut, Grunderwerbsteuer und Gewerbesteuerumlage. Ferner wies das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten vorab einen Anteil an dem Aufkommen der Grunderwerbsteuer zu (§ 1 Abs. 1 Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetz vom 25. März 1997, GVBl. I S. 612).

Für das Ausgleichsjahr 2010 betrug die Steuerverbundmasse ca. 2,635 Milliarden €. Die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden beliefen sich auf ca. 643 Millionen € (Veröffentlichung nach § 49 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes für das Ausgleichsjahr 2010, StAnz. 2010, 974).

Am 27. August 2010 legte die Landesregierung dem Landtag den Entwurf eines Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vor, der ab dem Ausgleichsjahr 2011 eine

Veränderung des Finanzausgleichs zum Nachteil der Kommunen vorsah. Zur Begründung führte die Landesregierung aus, die dem Land verbleibenden Steuereinnahmen hätten sich in den vergangenen Jahren zu Gunsten der kommunalen Ebene verschoben, obwohl eine Aufgabenverschiebung auf die kommunale Ebene nicht stattgefunden habe und weder die Aufgaben noch die Ausgaben der Kommunen überproportional zugenommen hätten. Bereits im Finanzplan für die Jahre 2008 bis 2012 sei die Korrektur der Zuweisungen an die Kommunen angekündigt worden, wobei die Höhe des angekündigten Korrekturbetrages den Belastungen des Landes entsprochen habe, die es in den vergangenen Jahren im Länderfinanzausgleich aufgrund der überproportionalen Steuerkraft der hessischen Kommunen zu tragen gehabt habe. Zur Korrektur der bestehenden Schieflage zwischen Land und Kommunen sei ein Lösungsmodell mit einem Korrekturbetrag von 360 Millionen € entwickelt worden, das eine ausgewogene Beteiligung aller drei kommunalen Gruppen gewährleiste. Dieses Lösungsmodell werde insbesondere durch den Wegfall der fakultativen Vorabzuweisung eines Drittels des Grunderwerbsteueraufkommens an Landkreise und kreisfreie Städte, durch eine Kompensationsumlage für kreisangehörige Gemeinden zur anteiligen Beteiligung am Wegfall der Grunderwerbsteuerzuweisung sowie durch den Wegfall der fakultativen Bestandteile der Steuerverbundmasse umgesetzt (LT-Drucksache 18/2720, S. 6).

Das daraufhin vom Landtag beschlossene Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 vom 16. Dezember 2010 (GVBl. I S. 612) hat auszugsweise folgenden Wortlaut:

„Artikel 1

Das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2009 (GVBl. I S. 654), wird wie folgt geändert:

1. Die Übersicht wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe „§§ 37 bis 40b“ wird durch die Angabe „§§ 37 bis 40c“ ersetzt.

b) Nach der Angabe zu § 40b wird folgende Angabe eingefügt: „Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden § 40c“.

2. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Steuerverbundmasse eines Ausgleichsjahres besteht aus 23,0 vom Hundert der dem Land verbleibenden Einnahmen an Einkommensteuer, Körperschaftsteuer,

Umsatzsteuer und Vermögensteuer sowie aus 23,0 vom Hundert von zwei Dritteln der dem Land verbleibenden Einnahmen der Grunderwerbsteuer.“

b) In Abs. 3 Satz 2 werden die Worte „die den Landkreisen und kreisfreien Städten aus dem Grunderwerbsteueraufkommen nach dem Hessischen Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetz und“ gestrichen.

3. In § 6 Satz 2 wird nach den Worten „die Beträge von der“ die Angabe „um das Umlagesoll der Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden nach § 40c Abs. 1 bereinigten“ eingefügt.

4. § 7 wird wie folgt geändert:

a) Der Überschrift werden die Worte „und der Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden“ angefügt.

b) Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1.

c) Als Abs. 2 wird angefügt:

„(2) Die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte nach Abs. 1 Nr. 2 wird um 61,7068 vom Hundert und die Landkreisschlüsselmasse nach Abs. 1 Nr. 3 wird um 38,2932 vom Hundert des Umlagesolls der Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden nach § 40c Abs. 1 erhöht.“

11. Nach § 40b wird als § 40c eingefügt:

„§ 40c Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden

(1) Von den kreisangehörigen Gemeinden wird eine Kompensationsumlage erhoben und der Finanzausgleichsmasse zugeführt. Das Umlagesoll entspricht 15,2333 vom Hundert der im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer. Mehr- oder Minderbeträge, die sich nach Ablauf des Haushaltsjahres nach dem tatsächlichen Grunderwerbsteueraufkommen ergeben, sind bei der Veranschlagung der Umlage spätestens im übernächsten Haushaltsjahr zu berücksichtigen. Entsprechendes gilt für Mehr- oder Minderbeträge, die sich aufgrund der Rundung des Umlagehebesatzes nach Abs. 2 Satz 3 ergeben.

(2) Das Ministerium der Finanzen setzt die von den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden jeweils aufzubringende Kompensationsumlage fest. Umlagegrundlagen sind:

1. die Steuerkraftmesszahlen nach § 12,

2. die Gemeindeschlüsselzuweisungen nach den §§ 8 bis 14.

Der Umlagehebesatz ist, gerundet auf zwei Stellen hinter dem Komma, so festzusetzen, dass sich der nach Abs. 1 Satz 2 bis 4 ermittelte Betrag ergibt.

(3) Die von den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden jeweils aufzubringende Kompensationsumlage wird grundsätzlich mit Auszahlungen von Leistungen aus der Finanzausgleichsmasse verrechnet. Die Verrechnung nach Satz 1 geht einer Verrechnung nach § 40b Abs. 3 vor.

Artikel 3

Aufgehoben werden

1. die Verordnung zur Durchführung des Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetzes vom 10. Oktober 1983 (GVBl. I S. 141) und

2. das Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetz vom 25. März 1997 (GVBl. I S. 50).

Artikel 5

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2011 in Kraft."

Für das Ausgleichsjahr 2011 betrug die Steuerverbundmasse ca. 2,812 Milliarden € und die Kompensationsumlage für kreisangehörige Gemeinden insgesamt ca. 63 Millionen €, während sich die Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden auf ca. 742 Millionen € beliefen (Veröffentlichung nach § 49 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes für das Ausgleichsjahr 2011, StAnz. 2011, 674).

II.

Am 22. Dezember 2011 hat die Antragstellerin durch Schriftsatz des im Namen des Magistrats auftretenden Bürgermeisters kommunale Grundrechtsklage erhoben.

Die Antragstellerin trägt vor, dass bereits die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Anhörungsverfahrens auf Fehler im Gesetzentwurf hingewiesen hätten, insbesondere darauf, dass im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise die kommunalen Steuereinnahmen stärker zurückgegangen seien als die des Landes und dass der Entzug im kommunalen Finanzausgleich in einer Zeit erfolgt sei, in der die Aufgabenbelastungen der kommunalen Ebene eher stiegen. Die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden hätten deutlich unter denen der kreisfreien Städte gelegen. So habe die gemeindliche Steuerkraft (laut Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamtes) im Jahr 2010 (pro Einwohner) für die kreisfreien Städte 1.130 €, für die kreisangehörigen Gemeinden hingegen nur 688 € betragen. Mit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise habe sich der deutlich positive Finanzierungssaldo der kommunalen Ebene (2007: +1.269 Millionen €, 2008: +1.101 Millionen €) ab 2009 in ein deutlich tieferes Minus verkehrt (2009: -845 Millionen €, 2010: -2.643 Millionen €). Dennoch habe die Landesregierung an ihrem Gesetzesvorhaben unverändert festgehalten.

Zu ihrer eigenen Haushaltslage führt die Antragstellerin aus, dass sich für die Jahre 2010 und 2011 die ordentlichen Erträge auf ca. 18 Millionen € (2010) bzw. 23,2 Millionen € (2011), die ordentlichen Aufwendungen auf ca. 21,8 Millionen € (2010) bzw. 25,1 Millionen € (2011), das Verwaltungsergebnis daher auf ca. -3,7 Millionen € (2010) bzw. -2 Millionen € (2011), das Finanzergebnis auf ca. -731.000 € (2010) bzw. -1,1 Millionen € (2011) und das ordentliche Ergebnis somit auf ca. -4,5 Millionen € (2010) bzw. -3 Millionen € (2011) belaufen hätten. Insgesamt hätten die kumulierten Fehlbeträge bzw. Fehlbedarfe von Verwaltungs- bzw. Ergebnishaushalt bis Ende 2010 26,6 Millionen €, die Kassenkredite 30 Millionen € und die (längerfristigen) Kreditverbindlichkeiten für Investitionen weitere rund 14,7 Millionen € betragen. Im Jahre 2010 hätten sich allein die Zinsaufwendungen auf ca. 1,2 Millionen € belaufen und damit die ohne rechtliche Verpflichtung vorgenommenen Aufwendungen mit einer Größenordnung von max. ca. 385.000 € deutlich überstiegen. Die Antragstellerin habe ihre Hebesätze auf 350 v.H. für die Grundsteuer A und B und auf 390 v.H. für die Gewerbesteuer erhöht, womit sie deutlich über dem Landesdurchschnitt für kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern liege.

Die Antragstellerin habe in Umsetzung ihres Haushaltssicherungskonzeptes öffentliche Einrichtungen geschlossen, freiwillige Leistungen zurückgeführt und auf die Ausrichtung des Hessentages 2010 verzichtet. Von 2008 auf 2009 habe sie von 135,75 Stellen 8,75 Stellen abgebaut, wobei (zum 30. Juni 2009) lediglich 121,5 Stellen tatsächlich besetzt gewesen seien. Durch organisatorische Maßnahmen seien weitere Personalkosten eingespart worden. Während sich der Gesamtbetrag der Ausgaben mit freiwilligem Charakter im Verwaltungshaushalt 2006 noch auf ca. 2,6 Millionen € belaufen habe, sei er nach Berechnungen der Aufsichtsbehörde im Haushaltsjahr 2010 auf rd. 1,6 Millionen € gesunken. Diese Ausgaben enthielten allerdings überwiegend solche für öffentliche Einrichtungen und seien – da die Gemeinde zu deren Bereitstellung verpflichtet sei – keine freiwilligen Leistungen im Rechtssinne. Die Ausgaben für Wirtschaftsförderung von ca. 130.000 € (2010) bzw. 170.000 € (2011) bestünden im Wesentlichen aus Personalkosten. Die Antragstellerin habe die Förderung des Kinderhorts eingestellt, eine Kindertagesstätte geschlossen, die Erd- und Steindeponie verkauft, Umweltschutzaufgaben nicht mehr wahrgenommen, den freiwilligen Polizeidienst sowie die Förderung von Präventionsrat, Musikschule, Musik- und Kulturpflege, Rentenberatung, Städtepartnerschaften und des öffentlichen Personennahverkehrs eingestellt. Ferner habe sie Gebäude veräußert. Die Antragstelle-

rin habe keine nennenswerten Leistungen erbracht, für die keine rechtliche Verpflichtung bestanden habe. Investitionen bei Straßen, Brücken und im Feuerwehrwesen, die infolge der seit Jahren zugespitzten Haushaltslage sehr vernachlässigt worden seien, könnten nicht mehr weiter gestreckt werden.

Die angegriffenen Vorschriften verschärften die Lage der Antragstellerin weiter. Für das Ausgleichsjahr 2011 seien Schlüsselzuweisungen von ca. 4,1 Millionen € und eine Kompensationsumlage von ca. 197.000 € festgesetzt worden. Ohne die angegriffenen gesetzlichen Änderungen hätten nach dem Vortrag der Antragstellerin die Schlüsselzuweisungen um bis zu 439.000 € höher ausfallen können. Zudem wäre keine Kompensationsumlage zu zahlen gewesen. Nach Kreis- und Schulumlage verbleibe eine Mehrbelastung von rd. 387.000 €. Die zu leistende Kreis- und Schulumlage belaufe sich für das Jahr 2011 auf eine Summe von ca. 7,8 Millionen €. Dieser Betrag sei um ca. 114.000 € zu hoch, weil als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Kreis- und Schulumlage auch diejenigen Einnahmen der Antragstellerin veranschlagt worden seien, die sie als Kompensationsumlage habe abführen müssen und über die sie deshalb gar nicht mehr habe verfügen können.

Die Antragstellerin ist der Auffassung, die angegriffenen Bestimmungen verletzen ihr Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 137 Abs. 1, 3 und 5 der Verfassung des Landes Hessen (Hessische Verfassung - HV -).

Durch die Veränderung der Steuerverbundmasse werde ihr Recht auf eine angemessene Finanzausstattung verletzt. Das Land habe im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die Aufgabenbelastung der kommunalen Ebene nicht näher untersucht. Es argumentiere vielmehr rein einnahmeseitig mit dem Verhältnis der Anteile des Landes und der Kommunen an den in Hessen verbleibenden Steueranteilen. Nähere Erwägungen zur interkommunalen Verteilung dieses kommunalen Anteils seien ebenfalls nicht erfolgt. Die vom Land in dem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof vorgelegten Gutachten der Professoren Scherf und Zimmermann könnten schon deshalb nicht berücksichtigt werden, weil sie nicht Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens gewesen seien. Sie seien aber auch nicht tragfähig. Die Belastung des Landes durch die kommunale Steuerkraft im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ersetze die fehlende Untersuchung und Abschätzung der Aufgabenbelastung, des Ausgabenbedarfs und der Deckungsmöglichkeiten nicht. Zweifelhaft sei bereits, ob der Hinweis auf die Belastung des Landes im Länderfinanzausgleich

durch die Steuerkraft hessischer Kommunen eine Kürzung der kommunalen Steuerbeteiligungen rechtfertigen könne, zumal die finanzschwachen kreisangehörigen Kommunen diese Lasten nicht verursacht hätten. Außerdem besagten die vom Antragsgegner angeführten Zahlenverhältnisse nichts über die von Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV verlangte Finanzausstattung. Ferner sei die Verschiebung des Anteils des Landes an den in Hessen verbleibenden Steuern vorübergehender Natur gewesen und insbesondere auf die hohen Gewerbesteuereinnahmen einzelner Kommunen zurückzuführen. Der „Korrekturbetrag“ sei schließlich nicht rechnerisch nachvollziehbar hergeleitet, zumal sich die Kommunen bereits dadurch an den Belastungen durch den Länderfinanzausgleich beteiligten, dass die entsprechenden Zahlungen des Landes die Steuerverbundmasse schmälerten und die Gemeinden eine erhöhte Gewerbesteuerumlage zu zahlen hätten.

Die Herausnahme der Steuer- und Zuweisungsarten aus der Steuerverbundmasse sei eine ungerechtfertigte, nicht systemgerechte Revision früherer Verteilungsentscheidungen, da die Beteiligung der Kommunen hieran jeweils zum Ausgleich von Einnahmeverlusten erfolgt sei. Zudem habe der Gesetzgeber nicht die Auswirkungen der Kürzungen auf die einzelnen Gruppen kommunaler Körperschaften abgeschätzt, obwohl bereits im Gesetzgebungsverfahren darauf hingewiesen worden sei, dass die Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden deutlich unter derjenigen der kreisfreien Städte liege. Der Antragstellerin würden durch die angefochtenen Bestimmungen Finanzmittel in einem Umfang entzogen, der eine Finanzierung auch nur geringer freiwilliger Aufgaben nicht mehr zulasse. Dadurch werde in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie eingegriffen. Durch den Rückzug aus wichtigen Teilen der Aufgabenwahrnehmung könne die Antragstellerin auch ihrer zentralörtlichen Funktion nicht mehr nachkommen. Der Kommunale Schutzschirm schließlich besage – als Teilentschuldungsprogramm – nichts über die Angemessenheit der Finanzausstattung.

Das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin werde auch deshalb verletzt, weil ihr aufgrund der Kompensationsumlage keine aufgabenadäquate Finanzausstattung verbleibe. Durch die Kompensationsumlage für das Jahr 2011 in Höhe von ca. 197.000 € würden der Antragstellerin Finanzmittel im Umfang der Aufwendungen für freiwillige Tätigkeiten entzogen.

Die Kompensationsumlage kehre den Gewährleistungsanspruch der Gemeinden aus Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV unzulässig um. Denn sie sei eingeführt worden, um die kreisangehörigen Gemeinden an den Belastungen durch den Wegfall der Grunderwerbsteuervorabzuweisung zu beteiligen. Dieser Wegfall komme jedoch dem Land zugute. Die Kompensationsumlage verbleibe mithin nicht im kommunalen Raum. Eine Ausstattungspflicht der Gemeinden zu Gunsten des Landes gebe es nicht. Unabhängig davon sei die Kompensationsumlage auch deshalb unzulässig, weil sie zum Teil an die Landkreise und damit Gebietskörperschaften höherer Ordnung und zum Teil an die kreisfreien Städte und damit an Gebietskörperschaften gleicher Ordnung fließe. Die Kompensationsumlage sei zudem willkürlich, weil sie Finanzmittel von Leistungsschwächeren auf Leistungsstärkere verteile. Eine Beteiligung auch finanzschwacher kreisangehöriger Gemeinden an den Einbußen der kreisfreien Städte sei aber sachlich nicht zu rechtfertigen. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebe sich, dass notwendige Lasten nach der Leistungsfähigkeit differenziert werden sollten. Im Jahr 2008 habe jedoch beispielsweise die durchschnittliche Steuereinnahmekraft der kreisangehörigen Gemeinden pro Einwohner (je nach Berechnungsmethode) 1.037 € bzw. 787 € betragen, die der kreisfreien Städte hingegen 1.933 € bzw. 1.339 €. Auch beim Aufkommen der in den kommunalen Finanzausgleich einbezogenen (d. h. um lokale Hebesätze bereinigten) Steuereinnahmen zeigten sich große Unterschiede zwischen den beiden Gruppen: Je Einwohner habe dieser Wert im Jahr 2011 bei den kreisangehörigen Gemeinden 617 €, bei den kreisfreien Städten hingegen 832 € betragen. Kreisangehörige Gemeinden und Kreise hätten zusammen für die Erledigung ihrer Aufgaben eine deutlich geringere Finanzausstattung als die kreisfreien Städte zur Verfügung. Für das Jahr 2010 ergebe sich pro Einwohner ein Haushaltergebnis von -28 € bei den kreisfreien Städten und von -20 € bei den Landkreisen, jedoch von -73 € bei den kreisangehörigen Gemeinden. Außerdem sei es nicht sachgerecht und verletze den Grundsatz der Lastenverteilung nach finanzieller Leistungsfähigkeit, dass die Kompensationsumlage – im Gegensatz zur Gewerbesteuerumlage – bei der Kreis- und Schulumlage nicht berücksichtigt werde. Denn die Gemeinden würden bei der Berechnung der Kreis- und Schulumlage so gestellt, als verfügten sie noch über die durch die Kompensationsumlage entzogenen Finanzmittel.

Die Antragstellerin hat der Klageschrift unter anderem ihre Haushaltssatzung, den Gesamtergebnishaushalt und den Gesamtfinanzhaushalt für die Jahre 2010 und

2011 sowie die Stellungnahme der Kommunalaufsichtsbehörde vom 10. November 2010 zur Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 beigelegt.

Die Antragstellerin beantragt,

1. festzustellen, dass die Bestimmungen des Art. 1 Nummern 1, 2, 3, 4 und 11 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 die Vorschriften der Verfassung des Landes Hessen über das Recht der Selbstverwaltung verletzen und mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar sind,
2. hilfsweise festzustellen, dass die Nichtberücksichtigung der Kompensationsumlage nach § 40c FAG in der Fassung des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 bei den Umlagegrundlagen nach § 37 Abs. 2 Satz 1 FAG die Vorschriften der Verfassung des Landes Hessen über das Recht der Selbstverwaltung verletzt und mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar ist.

III.

Der Antragsgegner beantragt,

die Grundrechtsklage zurückzuweisen.

Er ist der Auffassung, die Grundrechtsklage sei bereits unzulässig, weil die Antragstellerin eine Verletzung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts nicht substantiiert vorgetragen habe.

Die Antragstellerin zeige – von der Behandlung der Kompensationsumlage abgesehen – weder konkret auf, welche der von ihr angegriffenen Regelungen zu welchen nachteiligen Ergebnissen geführt hätten, noch stelle sie den erforderlichen konkreten Bezug zu den von ihrem Selbstverwaltungsrecht umfassten Aufgaben und deren Finanzierung und den Leistungen her, an denen sie sich aufgrund ihrer Haushaltslage gehindert sehe. Im Rahmen der Antragsbefugnis sei die Darlegung derjenigen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben erforderlich, die die Antragstellerin gar nicht oder nur unzulänglich wahrnehmen könne. Die Antragstellerin beschränke sich demgegenüber darauf, ihren Schuldenstand sowie sehr allgemein ihre Bemühungen um Ausgabenkürzungen und Einnahmeverbesserungen darzulegen und ähnlich ungenau

Selbstverwaltungsaufgaben namhaft zu machen, die sie aufgrund der von ihr beklagten Finanzausstattung nicht (hinreichend) wahrnehmen könne. Auch aus den vorgelegten Haushaltssatzungen mit beigefügtem Zahlenwerk ergebe sich nicht mehr als eine Übersicht über Erträge und Aufwendungen sowie über die Verwendung von Finanzmitteln und eine Liste nicht in Zahlen fassbarer Ansätze zur Kostenreduzierung. Für die Relation von Aufgaben und Ausgaben, auf die sich das Erforderlichkeitskriterium des Art. 137 Abs. 5 HV beziehe, lasse sich daraus nichts gewinnen. Gleichzeitig fehle es an einer substantiierten Darlegung derjenigen Umstände, die dazu geführt haben sollten, dass die Antragstellerin gerade aufgrund der jüngsten Änderung des Finanzausgleichsgesetzes nicht mehr über diejenigen Geldmittel verfüge, die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlich seien. Über die Gründe der negativen Entwicklung der Haushaltslage trage die Antragstellerin nichts vor. Allein der Schuldenstand indiziere die Erforderlichkeit eines staatlichen Finanzausgleichs noch nicht. Notwendig sei eine nachvollziehbare Darstellung der tatsächlich wahrgenommenen freiwilligen und übertragenen Aufgaben und der Kosten.

Auch der Maßnahmenkatalog der Aufsichtsbehörde helfe nicht weiter, weil er lediglich Einsparpotentiale bis 2014 wiedergebe und den Stand des Jahres 2011 gar nicht betreffe. Zudem werde dort bemängelt, dass aus den Unterlagen nicht hinreichend Einsparmöglichkeiten hervorgingen und auch keine Aufstellung aller freiwilligen Leistungen vorgelegt worden sei. Gerade diese Mängel nähmen der Grundrechtsklage die erforderliche Schlüssigkeit.

Außerdem habe die Antragstellerin nicht die Verschlechterung gerade durch das von ihr angegriffene Gesetz schlüssig dargelegt. Sie habe sogar das Defizit im ordentlichen Ergebnis für 2010 im Jahre 2011 um ca. 1,4 Millionen € zurückgeführt. Nicht erkennbar sei auch, in welcher Höhe sich die Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr verändert hätten. Es sei zu vermuten, dass die Antragstellerin im Jahr 2011 eine höhere Schlüsselzuweisung als im Jahr 2010 erhalten habe, weil sich die Steuerverbundmasse trotz der angegriffenen Regelung erhöht habe. Die Annahme, die Schlüsselzuweisungen hätten nach altem Rechtszustand um bis zu rund 439.000 € höher ausfallen können, bleibe damit ohne Begründung. Die Antragstellerin mache zudem nicht deutlich, dass die behaupteten Mindereinnahmen nicht hätten ausgeglichen werden können und wie sich die angegriffenen

Regelungen auf Umfang und Standards ihrer Pflichtaufgaben auswirkten. Die Vorlage des Ergebnishaushaltes sei wenig aussagekräftig. Von einer Vorlage der Teilhaushalte habe die Antragstellerin abgesehen. Es verstehe sich auch nicht von selbst, warum die Antragstellerin nicht im Stande gewesen sein sollte, durch eine weitere Erhöhung der Hebesätze ihre Haushaltslage zu verbessern. Bei einer Steigerung der Hebesätze um jeweils nur 10% hätte sie nach dem Vorbringen des Antragsgegners in den Jahren 2006 bis 2010 Mehreinnahmen von 870.000 € erzielen können.

Aus der Verfügung des Landrates des Vogelsbergkreises vom 10. November 2010 gingen zudem weitere Versäumnisse der Antragstellerin hervor. Auch die an die Antragstellerin ergangene und vom Antragsgegner vorgelegte Verfügung des Landrates des Vogelsbergkreises vom 10. August 2012 nenne eine Reihe von Maßnahmen zur Ertragssteigerung und Kostensenkung. Bislang nicht mitgeteilt habe die Antragstellerin, dass sie durch Erlass vom 15. Dezember 2011 aus dem Landesausgleichsstock für die Jahre 2001, 2002 und 2006 eine Zuweisung von ca. 3,1 Millionen € erhalten habe. Auflagen, mit denen die Bewilligung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock an die Antragstellerin verbunden worden sei, verwiesen auf schon länger bestehende Defizite in deren Haushaltsplanung.

Angesichts des fehlenden konkretisierten Bezuges des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 zum Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin gingen auch Einwendungen gegen das Gesetzgebungsverfahren ins Leere. Selbst wenn ein die Antragstellerin betreffendes Gesetz Defizite in seiner von der Verfassung angeblich geforderten Begründung aufwiese, könne es die Finanzausstattungsgarantie des Art. 137 Abs. 5 HV nur verletzen, wenn die wirtschaftlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in einer Weise berührt würden, die sich von der Antragstellerin mit eigenen Gestaltungsmöglichkeiten nicht bewältigen ließe. Die Gründe, die das Land zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs veranlasst hätten, seien wiederholt öffentlich dargelegt worden, nicht nur in der Gesetzesbegründung selbst, sondern auch in den Finanzplänen für 2008 bis 2014. Ebenso wenig treffe die Behauptung zu, das Land habe rein einnahmeseitig argumentiert, die Gesetzesbegründung belege mit dem Hinweis auf die unveränderte Aufgabenverteilung im Verhältnis zwischen Land und Kommunen das Gegenteil. Die hohe Steuerkraft der hessischen Kommunen begründe die Notwendigkeit, die Leistungen des Landes im kommunalen Fi-

nanzausgleich zurückzuführen und auf einen interkommunalen Lastenausgleich zu setzen. Das Land habe zudem nicht beabsichtigt, seine aus der kommunalen Finanzkraft resultierende Belastung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs einfach an die Kommunen weiterzugeben, sondern diese Belastung lediglich als Messgröße des den Kommunen zumutbaren Einsparvolumens gewählt. Der Rückgang des Finanzierungssaldos der Kommunen ändere außerdem nichts an der im Bundesvergleich weiterhin überdurchschnittlichen kommunalen Steuerkraft.

Warum das Land die Aufgabenbelastung der Kommunen zur Begründung gerade des angegriffenen Gesetzes hätte untersuchen sollen, erschließe sich nicht. Die Ermittlung des durchschnittlichen Finanzbedarfs einer Kommune sei weder möglich noch sinnvoll. Hätte das Land ihn zu ermitteln versucht, sähen sich die Gemeinden – wohl mit Recht – in ihrer Selbstverwaltung bedroht. Die allenfalls mögliche Ermittlung der tatsächlichen Ausgaben der Kommunen ergebe nur einen so ungenauen Maßstab für deren Aufgabenbelastung, dass es letztlich doch politischer Entscheidungen bedürfe und sich der mit der Ermittlung der tatsächlichen Ausgaben verbundene Aufwand nicht lohne. Hessen habe seinem kommunalen Finanzausgleich seit jeher keine konkreten Bedarfsberechnungen – sei es für die einzelne Kommune, sei es für die Gesamtheit der Kommunen – zugrunde gelegt. Der Bedarf der Gemeinden werde nicht unmittelbar aufgrund ihrer Aufgaben, sondern nach der Einwohnerzahl und der Gemeindegröße bemessen. Die Belastung der Kommunen habe für eine Veränderung der Schlüsselmasse nie eine Rolle gespielt. Die kommunalen Spitzenverbände hätten eine Bedarfsanalyse auch nie gefordert oder gar selbst erstellt. Der Gesetzgeber habe es daher auch im Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 bei dem in Hessen seit jeher angewandten Verbundquotenmodell belassen, das die Kommunen zu einem festgelegten, aber regelmäßig angepassten Prozentsatz an den Einnahmen des Landes beteilige.

Die Anpassungen in der Verteilung der Gesamtschlüsselmasse belegten das Bemühen des Gesetzgebers, die den einzelnen Mitgliedern der kommunalen Familie zustehenden Beträge deren Bedarf anzupassen. Aus Art. 137 Abs. 5 HV sei auch nicht ableitbar, dass der Gesetzgeber gehalten wäre, die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden zu derjenigen der kreisfreien Städte und Landkreise in Beziehung zu setzen und das Ergebnis dieses Vergleiches zu belegen. Das Land erfülle seine Verpflichtung aus Art. 137 Abs. 5 HV in der Weise, dass es den allgemeinen Finanzbe-

darf seiner Kommunen nach der gewichteten Einwohnerzahl und der Finanzkraft bemesse, sich im Übrigen durch besondere Finanzausweisungen an ihren Aufwendungen beteilige, zum Ausgleich individueller Härten den Landesausgleichsstock bereitstelle und ihnen schließlich für ganz unterschiedliche Zwecke weitere Mittel außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zukommen lasse. Eine Änderung der Finanzverteilung habe das Land zudem nur dann zu rechtfertigen, wenn der Finanzausstattungsanspruch der Kommunen aus Art. 137 Abs. 5 HV verkürzt werde, wofür allerdings nichts ersichtlich sei. Die Antragstellerin habe nichts vorgetragen, was auf die Erforderlichkeit weiterer Unterstützungsleistungen des Landes auch dann noch hindeuten könne, wenn sie ihre Einnahme- und Einsparmöglichkeiten ausschöpfe. Eine Berechnung des Finanzbedarfs durch das Land und das Gericht sei unter diesen Umständen entbehrlich und auch nicht möglich. Die Rechtsprechung einiger Landesverfassungsgerichte, die ein gesondertes Verfahren zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs fordere, sei zweifelhaft und jedenfalls nicht auf Hessen übertragbar.

Der Einwand eines Gleichheitsverstoßes durch die unterschiedliche Finanzausstattung von kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten verkenne die unterschiedliche tatsächliche Aufgabenbelastung beider Gruppen, die auch in der Einwohnerwertung im Finanzausgleichsgesetz Ausdruck gefunden habe.

Auch die Kompensationsumlage sei nicht zu beanstanden. Art. 137 Abs. 5 HV schreibe dem Land nicht vor, die angemessene Finanzausstattung der Kommunen allein mit eigenen Mitteln sicherzustellen. Die Kompensationsumlage sei keine Zahlung zu Gunsten des Landes. Sie komme dem Land auch nicht mittelbar zugute, weil das Land durch die Einführung der Umlage keine Leistungen erspare. Zudem werde die Kompensationsumlage nicht aufgrund der Steuereinnahmekraft, sondern aufgrund gewichteter Zahlen erhoben. Sowohl die Steuerkraftmesszahl als auch die Schlüsselzuweisungen würden nach den Besonderheiten der einzelnen Gemeinde berechnet.

Hinsichtlich des Hilfsantrages sei auch eine Anrechnung der Kompensationsumlage auf die Kreis- und Schulumlage verfassungsrechtlich nicht geboten. Im Gegensatz zur Gewerbesteuerumlage beeinflusse die Kompensationsumlage nicht das kommunale Steueraufkommen. Außerdem sei die Kompensationsumlage bewusst so be-

messen worden, dass sie die kreisangehörigen Gemeinden auf der Grundlage ihrer ungeminderten Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen belaste.

IV.

Die Landesanwältin stellt keinen Antrag.

Sie hält die Grundrechtsklage im Hauptantrag für hinreichend substantiiert. Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes seien bei kommunalen Grundrechtsklagen grundsätzlich keine hohen Anforderungen zu stellen, und auch das Bundesverfassungsgericht sehe es als ausreichend an, wenn ein Sachverhalt vorgetragen werde, durch den der Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie betroffen sein könnte. Selbst wenn man den Maßstab der Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 2007 (2 BvR 2215/01) anwende, sei der Vortrag hinreichend substantiiert.

Die von der Antragstellerin angegriffenen Änderungen des Finanzausgleichs – mit Ausnahme möglicherweise der Einführung der Kompensationsumlage – sowie die Aufhebung der Vorabzuweisung aus dem Grunderwerbsteueraufkommen seien jedoch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie hielten sich im Rahmen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, so dass die Grundrechtsklage insoweit zwar zulässig, aber nicht begründet sei.

Ob die Grundrechtsklage im Hinblick auf die Kompensationsumlage begründet sei, hänge davon ab, ob die Kompensationsumlage auf einen rechtfertigenden Sachgrund gestützt worden sei und dem interkommunalen Gleichheitsgebot genüge. Ob bei der Antragstellerin von einer unzureichenden Mindestausstattung ausgegangen werden könne, lasse sich anhand der vorgelegten Unterlagen nicht beurteilen. Damit eine – wenn auch nur eingeschränkte – verfassungsgerichtliche Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs möglich sei, müsse im Gesetzgebungsverfahren die Grundentscheidung nachvollziehbar dargelegt werden.

Zwar schütze nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes - GG - nicht vor der Auferlegung einzelner Abgabepflichten. Das Gericht prüfe allerdings, ob eine Rechtfertigung für einen derartigen interkommunalen Lastenausgleich vorhanden sei. Die Belastung des Landes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs durch die Finanzstärke der Kommunen könne grund-

sätzlich einen hinreichenden Rechtfertigungsgrund darstellen, die Kommunen in die Aufbringung der dafür erforderlichen Mittel einzubeziehen. Gerechtfertigt sei die Umlage aber nur, wenn sie sich auch auf eine Analyse stützen lasse, die durch objektivierbare Daten belegt sei. Da die Verfassungsmäßigkeit der Kompensationsumlage vom Vorliegen eines Sachgrundes abhängt und dieser vom abgabenerhebenden Land zu belegen sei, erschienen die Ausführungen hier zu kurz. Zu klären sei, in welchem Umfang die hessischen Kommunen zum Anknüpfungspunkt für höhere Zahlungen im Länderfinanzausgleich herangezogen worden seien und ob sich insoweit eine Verbindung gerade auch mit den durch die Kompensationsumlage belasteten kreisangehörigen Gemeinden belegen lasse. Die Grundlagen der gesetzgeberischen Entscheidung müssten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (im weiteren Sinne) in einer Weise eingebracht worden sein, die eine Prüfung ermögliche. Den entsprechenden Darlegungspflichten könne nicht durch ein Nachschieben von Gründen nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens genügt werden.

Grundsätzlich hätten die Kommunen zwar keinen Anspruch darauf, dass der Finanzausgleich unverändert beibehalten werde. Sie könnten sich aber gegen zusätzliche Belastungen zur Wehr setzen, wenn die entsprechenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und insbesondere ein hinreichender Sachgrund nicht vorgelegen hätten. Fraglich sei, ob bei der Bemessung der Umlage die Finanzkraft der Antragstellerin für das Jahr 2011 hinreichend berücksichtigt worden sei. Auch insofern fehle es an Angaben. Sollte der von der Antragstellerin vorgetragene Unterschied der eigenen Steuerkraft zu der durchschnittlichen Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden nicht bei den Berechnungsgrundlagen für die Kompensationsumlage hinreichend berücksichtigt worden sein, läge eine übermäßige, übernivellierende Festlegung vor.

Der Hilfsantrag sei schon unzulässig, weil durch ihn letztlich eine Gesetzesänderung erreicht werden solle, auf welche die kommunale Grundrechtsklage nicht gerichtet werden könne. Er wäre aber auch unbegründet. Die Kompensationsumlage habe nicht von der Kreisumlage abgezogen werden müssen, weil beide Umlagen verschiedene Zwecke verfolgten und nicht nachgewiesen sei, dass durch die Regelung eine unzureichende Berücksichtigung der Finanzkraft der betroffenen Gemeinden statfinde.

V.

Der Hessische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

VI.

Mit Beschluss vom 31. Januar 2012 hat der Staatsgerichtshof den Hessischen Städte- und Gemeindebund, vertreten durch den Geschäftsführenden Direktor, als Beistand der Antragstellerin zugelassen.

Mit Schreiben vom 25. September 2012 hat der Staatsgerichtshof den Antragsgegner um Vorlage des den angegriffenen Normen zugrunde gelegten Zahlenmaterials über den Finanzbedarf der Kommunen sowie das Verhältnis von Aufgaben bzw. Ausgaben und finanzieller Leistungsfähigkeit des Landes einerseits und der Kommunen andererseits gebeten. Ferner hat er in diesem Schreiben um – durch Zahlen belegte – Stellungnahme zu dem Vorbringen der Antragstellerin gebeten, dass die kreisangehörigen Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich zu Gunsten anderer Gruppen kommunaler Körperschaften unsachgemäß benachteiligt würden und die Kompensationsumlage diese Benachteiligung noch verstärke. Außerdem hat er um Übersendung der im Auftrag des Antragsgegners erstellten Gutachten von Professor Dr. Dr. h.c. Zimmermann (Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich) und von Professor Dr. Scherf (Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich) gebeten. Der Antragsgegner hat daraufhin dem Staatsgerichtshof die angeforderten Gutachten vorgelegt.

B

Die kommunale Grundrechtsklage ist im Hauptantrag zulässig und begründet. Über den Hilfsantrag ist damit nicht mehr zu entscheiden.

I.

Die kommunale Grundrechtsklage ist zulässig.

Nach § 46 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG - können Gemeinden und Gemeindeverbände die Grundrechtsklage mit der Behauptung erheben, dass

Landesrecht die Vorschriften der Verfassung des Landes Hessen über das Recht der Selbstverwaltung verletzt.

Die kommunale Grundrechtsklage ist grundsätzlich unter den gleichen Voraussetzungen wie die allgemeine Grundrechtsklage zulässig. Das ergibt sich schon aus dem systematischen Zusammenhang. Beide Klagearten finden sich unter Nummer 5 des zweiten Abschnitts des zweiten Teils des Gesetzes über den Staatsgerichtshof. Soweit die Bestimmungen für eine kommunale Grundrechtsklage nicht gelten sollen, hat der Gesetzgeber das ausdrücklich geregelt. So ist etwa nach § 43 Abs. 1 Satz 3 StGHG die kommunale Grundrechtsklage nicht unzulässig, wenn in derselben Sache Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben ist oder wird. Das unterscheidet sie von der allgemeinen Grundrechtsklage nach Art. 131 Abs. 1 und 3 HV, § 43 Abs. 1 Satz 1 StGHG.

- StGH, Urteil vom 06.06.2012 - P.St. 2292 -, LKRZ 2012, 323 [324] m.w.N. -

1. Die nach § 19 Abs. 2 Nr. 10 i.V.m. § 46 StGHG antragsberechtigte Antragstellerin wendet sich gegen einen zulässigen Angriffsgegenstand, nämlich gegen ein vom hessischen Landtag erlassenes förmliches Gesetz und damit gegen Landesrecht im Sinne des § 46 StGHG.

2. Die Klage wurde auch wirksam vom Magistrat der Antragstellerin (§ 71 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 2 Hessische Gemeindeordnung - HGO -) erhoben. Dass der Bürgermeister hierbei, wie gesetzlich vorgesehen (§ 71 Abs. 1 Satz 2 HGO), im Namen des Magistrats gehandelt hat, obwohl dies bei seiner Unterschrift nicht zum Ausdruck kommt, ergibt sich hinreichend deutlich aus dem Briefkopf der Klageschrift und dem Hinweis auf die Vertretung durch den Magistrat auf deren Seite 1. Prinzipiell ohne Bedeutung für die Wirksamkeit der Klageerhebung als Außenrechtsakt ist es hierbei, ob der nach § 51 Nr. 18, 1. Alt. HGO notwendige Beschluss der Stadtverordnetenversammlung (§ 9 Abs. 1 Satz 2 HGO) vorliegt,

- StGH, Urteil vom 13.06.2001 - P.St. 1562 -, ESVGH 52, 2 [5]; Schmitt, Die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeindevorstand und Gemeindevertretung in der hessischen Kommunalverfassung, 2004, S. 112; a. A. Goos, in: Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, Rdnr. 274; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, § 91 Rdnr. 23, Stand: September 2011; Mückl, in: Ehlers/Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2009, § 14 Rdnr. 14 -

und daher auch, ob nach dieser Vorschrift die Stadtverordnetenversammlung ebenfalls zwingend über den Prozessführungsauftrag entscheiden musste.

- Bejahend Hessischer VGH, Urteil vom 30.03.1976 - II OE 79/75 -, S. 20 des Urteilsdruckes zur entsprechenden Regelung des § 30 Nr. 15 Hessische Landkreisordnung a. F.; a. A. Schmitt, Die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeindevorstand und Gemeindevertretung in der hessischen Kommunalverfassung, 2004, S. 50 f. -

3. Die Klagefrist von einem Jahr ab Inkrafttreten des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 (§ 45 Abs. 2 StGHG) ist gewahrt. Einen zu erschöpfenden Rechtsweg (§ 44 StGHG) unmittelbar gegen ein förmliches Gesetz gibt es nicht.

4. Die Antragstellerin hat schließlich auch substantiiert einen Sachverhalt vorgetragen, aus dem sich ihre Antragsbefugnis ergibt.

Die Zulässigkeit der kommunalen Grundrechtsklage setzt nach § 46 StGHG die Behauptung voraus, dass Landesrecht die Vorschriften der Hessischen Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzt. Gemäß § 43 Abs. 2 StGHG müssen die Antragsteller dazu diejenigen Tatsachen angeben, aus denen sich plausibel die Möglichkeit einer Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts ergibt.

- StGH, Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1714 -, LVerfGE 15, 247 [266] -

Die behauptete Verletzung des Selbstverwaltungsrechts muss möglich und die Antragstellerin selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffenen Bestimmungen betroffen sein.

- Vgl. StGH, Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1715 -, LVerfGE 15, 247 [266]; BVerfGE 107, 1 [8] -

a) Die Antragstellerin ist in diesem Sinne betroffen.

Als von Schlüsselzuweisungen Begünstigte und durch die Kompensationsumlage Belastete wird sie durch die angegriffenen Vorschriften selbst betroffen. Sie ist auch gegenwärtig betroffen. Denn die entsprechenden Vorschriften wirken auf ihre Rechtsstellung seit dem 1. Januar 2011 ein.

Die Antragstellerin ist zudem unmittelbar durch die streitgegenständlichen Normen betroffen. Vollzugsakte in Form eines (formellen oder materiellen) Gesetzes sind weder in den angegriffenen Vorschriften noch sonst im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen. Einen Einzelakt, der das Finanzausgleichsgesetz vollzieht, z. B. die Festsetzung der Schlüsselzuweisung und der Kompensationsumlage, musste die Antragstellerin nicht abwarten und angreifen. Denn da die kommunale Grundrechtsklage nur gegen Rechtsnormen zulässig ist, muss ein Antragsteller nur solche Vollzugsakte abwarten, die in der Form von Rechtsnormen ergehen.

- Vgl. BVerfGE 76, 107 [112 f.] -

Auch unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität der Grundrechtsklage war die Antragstellerin deshalb nicht gehalten, zunächst gegen die Einzelvollzugsakte fachgerichtlich vorzugehen.

- Vgl. BVerfGE 71, 25 [35 f.]; Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 22.11.2007 - VfGBbg 75/05 -, LVerfGE 18, 159 [187]; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, § 91 Rdnrn. 53 f., Stand: September 2011; Detterbeck, Öffentliches Recht, 9. Aufl. 2013, Rdnr. 641 -

b) Die Antragstellerin hat eine mögliche Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts auch hinreichend substantiiert dargetan.

Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ist gegeben, wenn der Antragsteller einen Sachverhalt dargetut, auf Grund dessen der Schutzbereich von Art. 137 HV betroffen sein könnte.

- In diesem Sinne zu Art. 28 Abs. 2 GG BVerfGE 76, 107 [116]; 107, 1 [8]; 110, 370 [383]; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, § 91 Rdnr. 42, Stand: September 2011 -

Der Gemeinde obliegt es hierbei darzutun, inwieweit eine gesetzliche Regelung auf die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung Einfluss nimmt.

- Vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, § 91 Rdnr. 42, Stand: September 2011 -

Diese Anforderungen erfüllt die Antragstellerin, und zwar sowohl im Hinblick auf die Änderung der Steuerverbundmasse als auch im Hinblick auf die Einführung der Kompensationsumlage.

aa) Die Antragstellerin hat die Grundrechtsklage substantiiert begründet, sofern sie sich gegen die Herausnahme von Steuer- und Zuweisungsarten aus der Steuerverbundmasse durch Art. 1 Nr. 2 Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 wendet.

Die Antragstellerin hat Sachverhaltsermittlungsfehler gerügt, die eine Verletzung des Rechts auf angemessene Finanzausstattung als möglich erscheinen lassen.

- Vgl. Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006
- 1/05 u.a. -, juris, Rdnr. 82; StGH Niedersachsen, Urteil vom 07.03.2008
- 2/05 -, juris, Rdnr. 52 -

Sie hat vorgetragen, dass der Antragsgegner die Aufgabenbelastung der Kommunen nicht bewertet und den hierfür erforderlichen kommunalen Finanzbedarf nicht ermittelt habe. Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine entsprechende verfassungsrechtliche Bewertungs- und Ermittlungspflicht des Antragsgegners besteht. Damit ist es auch nicht ausgeschlossen, dass die Antragstellerin sowie eine Vielzahl anderer Kommunen aufgrund einer Verletzung dieser Pflicht geringere Mittel erhalten haben, als ihnen von Verfassungs wegen zustehen, und sie dadurch in ihrer finanziellen Handlungs- und Gestaltungsfreiheit sowie in der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben beeinträchtigt sind.

- Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 18.03.2010 - 52/08 -, juris, Rdnrn. 38 ff. -

Es kann dahingestellt bleiben, inwieweit die Antragsbefugnis davon abhängt, wie konkret ein Antragsteller Aufgaben im Einzelnen darstellt, an deren Wahrnehmung er sich durch unzureichende Finanzausgleichsleistungen gehindert sieht.

Die Antragstellerin hat jedenfalls insbesondere ihre Haushaltslage, die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen hierauf sowie konkrete Beschränkungen in ihrer Aufgabenerfüllung dargelegt.

- Einen entsprechenden Vortrag verlangen: BVerfGE 71, 25 [37]; BVerfGK 4, 223 [226]; 10, 365 [370 ff.]; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 18.03.2010 - 52/08 -, juris, Rdnrn. 38 ff., 41; Verfassungsgerichtshof des

Landes Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 - juris, Rdnr. 77;
Urteil vom 22.11.2007 - VfGBbg 75/05 -, LVerfGE 18, 159 [186] -

Aus ihrem Vortrag ergibt sich, dass sie im Jahr 2011 einen Fehlbedarf im Ergebnishaushalt von ca. 3 Millionen € hatte, wobei sie viele freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben konkret schildert, die sie aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht mehr wahrnehmen kann.

bb) Ebenfalls hinreichend substantiiert ist die Darlegung einer möglichen Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts durch die Einführung der Kompensationsumlage (Art. 1 Nrn. 1, 3, 4 und 11 Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011).

Die Rüge der fehlenden Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs erstreckt sich auch auf die Einführung der Kompensationsumlage. Auch insofern erscheint eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerin möglich. Denn sollte der Antragsgegner tatsächlich verfassungsrechtlich verpflichtet sein, den kommunalen Finanzbedarf zu ermitteln – eine solche Pflicht ist nicht von vornherein ausgeschlossen –, wäre auch die Belastung der Kommunen mit neuen Abgaben und Umlagen jedenfalls in dem hier in Rede stehenden Umfang nur dann verfassungsmäßig, wenn ihre finanziellen Auswirkungen auf den kommunalen Finanzbedarf berücksichtigt worden wären.

Nach dem Vortrag der Antragstellerin sind neben ihr auch andere Gemeinden in der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben beeinträchtigt.

- Vgl. zur Belastung der Kommunen mit Abgaben und Geldleistungspflichten BVerfGE 83, 363 (386); BVerfG(K), Beschluss vom 26.02.1999 - 2 BvR 1268/96 -, DVBl. 1999, 840; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.01.1999 - 10 L 6960/95 -, DVBl. 1999, 842 [843 f.] -

II.

Die kommunale Grundrechtsklage ist auch begründet.

Die angegriffenen Vorschriften sind verfassungswidrig und verletzen das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 HV.

Das aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abzuleitende Recht der Antragstellerin auf angemessene Finanzausstattung wird durch die angegriffenen Bestimmungen verletzt.

1. Nach Art. 137 Abs. 1 HV sind die Gemeinden in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit diese nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschriften anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen sind. Das so umschriebene Selbstverwaltungsrecht wird den Gemeinden in Art. 137 Abs. 3 Satz 1 HV ausdrücklich gewährleistet. Die Selbstverwaltungsgarantie sichert den Gemeinden die Allzuständigkeit für die Wahrnehmung aller öffentlichen Angelegenheiten in ihrem Gemeindegebiet sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich.

- StGH, Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1714 -, LVerfGE 15, 247 [268] -

Aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV ergibt sich ein Anspruch der Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung gegen das Land Hessen.

- Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], der den Finanzausstattungsanspruch aus der mit Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV im Wesentlichen wortgleichen Vorschrift des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf ableitet -

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung enthält auch die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung. Eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung setzt nämlich eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit als tatsächliche Grundlage voraus.

- Allgemeine Meinung in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, zuletzt Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 08.05.2012 - VerfGH 2/11 -, DVBl. 2012, 837 [838]; aus der Literatur statt aller Tettinger/Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rdnr. 244 -

Die (Letzt-)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen trägt – als finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern – das Land.

- BVerfGE 86, 148 [218 f.] -

Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlangt jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Der so umschriebene Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung ist verletzt, wenn infolge unzureichender Finanzausstattung keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrgenommen werden können.

- Statt vieler Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012
- VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], zu Art. 49 Abs. 6 LV RhPf -

Über die Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.

- Siehe z.B. zu Art. 93 ThürVerf Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerFGH 13/10 -, juris, Rdnr. 71 -

Der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung wird unter anderem durch den kommunalen Finanzausgleich gemäß Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV abgesichert und konkretisiert.

- Vgl. zu Art. 87 SächsVerf Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 110; zu Art. 79 LV NRW Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 08.05.2012 - VerFGH 2/11 -, DVBl. 2012, 837 [838] -

Danach hat der Staat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern.

Bereits nach dem Wortlaut bestehen die Hauptfunktionen dieses kommunalen Finanzausgleichs darin, die Finanzmittel der Kommunen (vertikal) aufzustocken, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können (fiskalische Funktion), sowie die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen (horizontal) auszugleichen (redistributive Funktion).

- Statt vieler Verfassungsgerichtshof Rheinland Pfalz, Urteil vom 14.02.2012
- VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], zu Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf; vgl.

ferner z.B. Henneke, in: ders./Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunal финанzen, 2006, § 25 Rdnrn. 4 ff. -

Der Landesgesetzgeber hat einen erheblichen Spielraum, wie er den kommunalen Finanzausgleich konkret ausgestaltet.

- BVerfGE 23, 353 [369]; ebenso z.B. zu Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432] -

2. Die angegriffenen Vorschriften über die Veränderung der Steuerverbundmasse und die Einführung der Kompensationsumlage verletzen das Recht der Antragstellerin auf angemessene Finanzausstattung und damit ihr Selbstverwaltungsrecht.

a) Art. 1 Nr. 2 Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011, mit dem Steuer- und Zuweisungsarten aus der Steuerverbundmasse herausgenommen werden, ist verfassungswidrig und verletzt die Antragstellerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht.

aa) Zwar war der Landesgesetzgeber im Grundsatz nicht gehindert, die Steuerverbundmasse um die in Rede stehenden Steuer- und Zuweisungsarten zu reduzieren. Eine ungerechtfertigte Revision früherer Verteilungsentscheidungen liegt hierin nicht. Denn dem Landesgesetzgeber steht es prinzipiell frei, veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse oder gewandelte Präferenzen bei der Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen, so dass ein Vertrauenstatbestand in den unveränderten Fortbestand eines einmal erreichten Standards nicht besteht.

- Zu Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 79 -

bb) Eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerin folgt aber daraus, dass der Gesetzgeber verfahrensrechtliche Mindestanforderungen für die Finanzausgleichsentscheidung nicht beachtet hat.

aaa) Der Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs wird durch das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs begrenzt.

- Für Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 80 -

Bereits aus dem Wortlaut des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV ist ersichtlich, dass die Aufgaben der Kommunen den verfassungsrechtlichen Maßstab bilden, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt.

- Vgl. Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, S. 187 m.w.N. -

Der Gesetzgeber kann seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich deshalb nur nachkommen, wenn er bei der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel kennt, d. h. nachvollziehbar einschätzt.

- Zu Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 64 -

Dies setzt eine nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus.

- Für die jeweilige Landesverfassung Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [634]; Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 22.11.2007 - VfGBbg 75/05 -, LVerfGE 18, 159 [192] -

Die Einstellung dieser Parameter in die gesetzgeberische Entscheidung zur Festlegung der Finanzausgleichsmasse dient der Sicherstellung eines gerechten, transparenten und rationalen Systems der Finanzverteilung, welches nicht lediglich politischem Belieben unterliegt.

- Zu Art. 93 ThürVerf Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rdnr. 72 -

Der Gesetzgeber muss daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln und unterliegt insofern auch einer Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht.

- Zur jeweiligen Landesverfassung Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [243 ff.]; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnrn. 148 f.; StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnrn. 64, 80; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 -

VerfGH 13/10 -, juris, Rdnrn. 75, 79; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [434]; einschränkend Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.07.2011 - 32/08 -, juris, Rdnr. 75, wonach der Gesetzgeber sich lediglich um eine möglichst realitätsnahe Ermittlung des Aufwandes zu „bemühen“ hat, eine konkrete Bestimmung des Finanzbedarfs aber nicht vornehmen muss. Weitergehende prozedurale Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung stellen der StGH Baden-Württemberg (Urteil vom 10.05.1999 - GR 2/97 -, LVerfGE 10, 3 [29 ff.]) und der Bayerische Verfassungsgerichtshof (Entscheidung vom 28.11.2007 - Vf. 15-VII-05 -, juris, Rdnrn. 174 ff.) -

Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z. B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden kann.

Die hiernach erforderliche Bedarfsermittlung erstreckt sich auch auf den horizontalen Finanzausgleich,

- Zur jeweiligen Landesverfassung Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [648]; StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnrn. 64 f., 80 -

der unterschiedliche Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen hat.

Die wesentlichen Ergebnisse seiner Ermittlungen hat der Gesetzgeber in die Gesetzesmaterialien (z. B. die Gesetzesbegründung oder die Ausschussprotokolle) aufzunehmen und nachvollziehbar darzulegen.

- In diesem Sinne zur jeweiligen Landesverfassung Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [245]; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [434]; einschränkend Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnrn. 135 f., wonach es ausreicht, wenn die Gründe einer Gesetzesänderung aus den Materialien zu erschließen sind, ohne dass es einer darüber hinausgehenden Darlegung im Gesetzgebungsverfahren bedarf. Vgl. auch StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 80. A.A. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.07.2011 - 32/08 -, juris, Rdnr. 64, der meint, den Weg, auf dem der Gesetzgeber zum Gemeindefinanzierungsgesetz gelangt sei, habe er nicht zu überprüfen. -

Will sich der Gesetzgeber zur Erfüllung seiner Finanzbedarfsermittlungspflicht auf bereits vorhandene statistische Daten stützen, muss erkennbar sein, dass er aus

dem ihm zur Verfügung stehenden Datenmaterial selbst entsprechende Folgerungen gezogen und bei seiner Entscheidung berücksichtigt hat.

- Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [651 f.]; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 18.11.2007 - Vf. 15-VII-05, juris, Rdnr. 222 -

Für die verfassungsrechtliche Überprüfung allein maßgeblich sind die im Gesetzgebungsverfahren aufgezeigten Gründe, d. h. der Gesetzgeber kann seinen Darlegungspflichten nicht durch ein Nachschieben von Gründen erstmals im verfassungsgerichtlichen Verfahren genügen.

- In diesem Sinne zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.03.2011 - 20/10 -, juris, Rdnr. 89 -

bbb) Diesen Maßstäben genügt die angegriffene Vorschrift über die Änderung der Steuerverbundmasse nicht, was zu deren Verfassungswidrigkeit führt und das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin verletzt.

(1) Der Antragsgegner ist verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen an eine Finanzausgleichsentscheidung nicht gerecht geworden, indem er den Finanzbedarf der hessischen Kommunen nicht ermittelt hat.

(a) Der Aufforderung des Staatsgerichtshofes, Zahlen bzw. Unterlagen über den Finanzbedarf der Kommunen vorzulegen, die den angegriffenen Normen zugrunde gelegen haben, ist der Antragsgegner nicht nachgekommen.

(b) Der Antragsgegner ist der Auffassung, es bedürfe von Verfassungs wegen keiner Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs, sondern es reiche eine regelmäßige Anpassung an Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Land und Kommunen.

Dies wird auch durch die Antwort des Hessischen Ministers der Finanzen vom 16. März 2010 auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Erfurth und Kaufmann, inwieweit die Landesregierung den kommunalen Anteil an den Gesamteinnahmen als geeigneten Beurteilungsmaßstab für die Finanzausstattung ansehe, bestätigt. Der

Minister führt hierin aus, es habe „sich im Laufe der Zeit ein gewisses Verteilungsverhältnis der im Lande verbleibenden Steuereinnahmen zwischen Land und Kommunen als allgemein akzeptiert und somit „richtig oder angemessen“ herausgebildet.

- LT-Drucksache 18/1852, S. 2; dem entspricht eine Äußerung von Käss, in: Wanieck/Horn (Begr.), Kommentar zum FAG (Hessen), § 1 S. 25, Stand: Dezember 2009, wonach es keine Schätzungen der zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel gebe, was auch eine „fast unlösbare Aufgabe“ sei. Die Erfahrungen in anderen Ländern, die durch Gerichtsurteile gezwungen worden seien, die Angemessenheit der Finanzausstattung zu belegen, bestätigten dies. Bis jetzt sei in Hessen eine „recht pragmatische Linie“ verfolgt worden, indem die historisch gewachsene Verteilung der Finanzmasse zwischen Land und Kommunen und zwischen den Kommunen grundsätzlich nicht in Frage gestellt worden sei, sondern ausschließlich die Veränderung der Einnahmen und Aufgaben im Fokus der Beobachtung gestanden habe -

Letztlich schreibt das hessische Modell eine Aufteilung der Steuereinnahmen lediglich fort, ohne den kommunalen Finanzbedarf insgesamt in den Blick zu nehmen.

Die Fortschreibung eines historisch gewachsenen, im Laufe der Zeit akzeptierten, aber auf keiner Analyse des kommunalen Finanzbedarfs beruhenden Zustandes ersetzt nicht die verfassungsrechtlich gebotene Ermittlung des aus den aufgabenbedingten kommunalen Ausgaben in Gegenüberstellung zur kommunalen Finanzkraft resultierenden kommunalen Finanzbedarfs und dessen Anpassung an sich verändernde Verhältnisse.

- Zur Notwendigkeit der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs vgl. für die jeweilige Landesverfassung Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [244]; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnrn. 145 ff.; vgl. ferner Schoch, in: Ehlers/Krebs (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, 2000, S. 93 [121]; Wohltmann, Der Landkreis 2011, 487 [518] -

Eine solche Bedarfsanalyse ist dem kommunalen Finanzausgleich in Hessen bislang ersichtlich nicht zugrunde gelegt worden.

(c) Die verfassungsrechtlich geforderte Bedarfsanalyse kann auch nicht in den vom Antragsgegner auf Aufforderung des Staatsgerichtshofes vorgelegten Gutachten gesehen werden.

Das Gutachten von Professor Dr. Dr. h. c. Zimmermann geht der Frage nach, wie sich (im Jahr 2006) Aufgaben und Ausgaben auf Kommunen und Land in Hessen und im Ländervergleich aufteilen, widmet sich also dem Kommunalisierungsgrad von Ausgaben. Weder aus den zugrunde gelegten Daten noch aus dem Gutachten selbst ergeben sich hinreichende Ermittlungen des Finanzbedarfs der Kommunen. Zwar werden auf Seite 11 des Gutachtens die Gesamtausgaben der hessischen Kommunen im Jahr 2006 (13,232 Milliarden €) dargelegt. Hierin kann aber nicht einmal eine Kostenermittlung als Teil der Finanzbedarfsermittlung gesehen werden, weil keine Aufteilung nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erfolgt ist. Zudem werden die Ausgaben nicht den Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten gegenübergestellt, was aber notwendig für die Ermittlung des durch den kommunalen Finanzausgleich zu deckenden Bedarfs wäre. Eine solche Finanzbedarfsermittlung geht auch nicht aus dem Gutachten von Professor Dr. Scherf hervor. Hier werden stattdessen aus der von Professor Dr. Dr. h. c. Zimmermann ermittelten Kommunalisierungsquote und den Steuereinnahmen von Land und Gemeinden (in den Jahren 2001 bis 2008) Folgerungen für eine Korrektur der Zuweisungen des Landes an die Kommunen gezogen. Beide Gutachten äußern sich damit nicht zu der Frage, welche Finanzmittel die Kommunen benötigen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Auch aus einer Gesamtschau beider Gutachten lässt sich der kommunale Bedarf nicht in einer Weise ermitteln, die Grundlage für einen kommunalen Finanzausgleich sein könnte. Eine nach den drei kommunalen Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise differenzierende Betrachtung stellen die Gutachten ohnehin nicht an.

Enthalten daher beide Gutachten bereits nicht die verfassungsrechtlich geforderte Bedarfsanalyse, kann offenbleiben, ob die zugrunde gelegten Werte der Ausgaben- und Steuerverteilung zwischen Land und Kommunen aus dem Jahr 2006 (Zimmermann) bzw. den Jahren 2001 bis 2008 (Scherf) – besonders in Anbetracht der großen Schwankungen der kommunalen Steuereinnahmen aufgrund der konjunkturabhängigen Gewerbesteuer – überhaupt Grundlage für die Zuweisungen im Jahr 2011 sein können.

Immerhin waren die kommunalen Steuern im Jahr 2011 ca. 800 Millionen € niedriger als noch im Jahr 2008, während die allgemeinen Zuweisungen des Landes im Jahr 2011 200 Millionen € niedriger waren als 2008, d. h. die Kommunen verfügten im

Jahr 2011 über ca. 1 Milliarde € weniger an Steuern und allgemeinen Zuweisungen als noch im Jahr 2008.

- Siehe Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften –, 2012, S. 27 -

Es ist zudem bereits nicht erkennbar, dass die Gutachten im Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung gefunden hätten.

(d) Ohne Bedarfsermittlung kann die Veränderung der Steuerverbundmasse auch nicht damit begründet werden, dass sich die Verteilung der Steuereinnahmen in den letzten Jahren zu Gunsten der Kommunen verschoben habe, ohne dass diese im Vergleich zum Land oder absolut durch mehr Aufgaben und damit höhere Ausgaben belastet wären.

Ob und inwiefern eine solche Verschiebung die Veränderung der Steuerverbundmasse und damit auch der Finanzausgleichsmasse zum Nachteil der Kommunen rechtfertigen kann, beurteilt sich nach dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie und bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Eine Bedarfsanalyse wird dadurch nämlich nicht entbehrlich. Denn die Pflicht zur Bedarfsermittlung und das Gebot der Verteilungssymmetrie sind zwei prinzipiell unabhängig voneinander bestehende verfassungsrechtliche Vorgaben für den Finanzausgleichsgesetzgeber. Fehlt es bereits an einer Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs, kommt es auf die Frage, ob die Veränderung der Finanzausgleichsmasse zum Nachteil der Kommunen dem Gebot der Verteilungssymmetrie Rechnung trägt, nicht mehr an.

(e) Aus demselben Grund vermag die vom Antragsgegner im Gesetzgebungsverfahren angeführte Anrechnung der gemeindlichen Steuerkraft im Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG) die Veränderung der Finanzausgleichsmasse zum Nachteil der Kommunen allein nicht zu rechtfertigen. Die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs ist schon deshalb unentbehrlich, weil mangels vorangegangener entsprechender Ermittlungen offen ist, ob die Ausgangslage, also die Bemessung der Finanzausgleichsmasse zuvor, den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprach.

(f) Unzutreffend ist die Auffassung des Antragsgegners, eine Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs sei nicht möglich.

Immerhin haben mehrere Landesverfassungsgerichte den jeweiligen kommunalen Finanzausgleich insbesondere wegen einer unzulänglichen Ermittlung der kommunalen Aufgabenbelastung für unvereinbar mit der jeweiligen Landesverfassung erklärt,

- StGH Niedersachsen, Urteil vom 25.11.1997 - StGH 14/95 u.a. -, DÖV 1998, 382 [385f.]; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.05.1999 - GR 2/97 -, LVerfGE 10, 3 [26 ff.]; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [633]; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28.11.2007 - Vf. 15-VII-05, juris, Rdnrn. 174 ff. -

worauf die jeweiligen Länder mit der Einführung von Verfahren zur Bedarfs-, Aufgaben- und Kostenanalyse reagiert haben.

- Siehe hierzu Wohltmann, ZG 2011, 377 [378 ff.] -

Die verfassungsrechtlich erforderliche Bedarfsanalyse mag schwierig und komplex sein. Der Staatsgerichtshof verkennt auch nicht, dass der Finanzbedarf der Kommunen nicht nach objektiven Kriterien eindeutig feststellbar ist. Aber dies verlangt die Hessische Verfassung vom Landesgesetzgeber auch nicht. Vielmehr hat er auch bei der Bedarfsanalyse Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume.

So darf der Gesetzgeber bei der Ermittlung der Kosten für Pflichtaufgaben durchaus pauschalieren. Die Pflicht zur Bedarfsanalyse bedeutet auch nicht, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber alle Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einstellen müsste. Aus der Pflicht des Landes nach Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, lediglich die „erforderlichen Mittel“ sicherzustellen, folgt bereits, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürfen.

- Zu Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 16.05.2001 - 6/99 u.a. -, LVerfGE 12, 255 [280]; Urteil vom 07.03.2008 - 2/05 -, juris, Rdnr. 78 -

Für die Bestimmung des konkreten Finanzbedarfs darf der Gesetzgeber die ermittelten (Durchschnitts-)Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen, indem er sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiert.

- Zur Verfassung des Freistaats Thüringen Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rdnr. 94 -

Im Rahmen der Bedarfsanalyse könnte der Gesetzgeber etwa die (gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben erfassen, diese (um Ausreißer nach oben und unten) bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen, um sodann durch Anrechnung der originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen deren Finanzbedarf zu ermitteln.

- Vgl. zu dem entsprechenden Modell der Bedarfsermittlung in Thüringen Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rdnrn. 8 ff.; Wohltmann, Der Landkreis 2011, 519 [563] -

Der Umstand, dass die notwendigen Finanzmittel nicht objektiv exakt berechenbar sind, heißt mithin nicht, dass mit der Bedarfsanalyse vom Gesetzgeber etwas Unmögliches verlangt würde.

Diese Bedarfsanalyse kann zu dem Ergebnis führen, dass die angegriffene Änderung der Steuerverbundmasse gerechtfertigt ist. Nicht auszuschließen ist, dass auch weitere Kürzungen sachgerecht wären. Denn der Staatsgerichtshof beanstandet nicht die Höhe der Mittelzuweisungen, sondern ausschließlich die fehlende Bedarfsanalyse.

(g) Soweit der Antragsgegner vorträgt, Hessen habe seit jeher seinem kommunalen Finanzausgleich keine konkreten Bedarfsberechnungen zugrunde gelegt, weder für die Gesamtheit noch für die einzelne Kommune, sondern den Bedarf unmittelbar nach Einwohnerzahl und Gemeindegröße bemessen, verkennt er, was mit der von Verfassungs wegen geforderten Finanzbedarfsermittlung gemeint ist. Es geht primär nicht darum, nach welchen Kriterien die Finanzausgleichsmasse (horizontal) auf die einzelnen Kommunen zu verteilen ist, sondern um die vorrangige Frage, wie die Höhe der vom Land an die Kommunen insgesamt (vertikal) zu leistenden Finanzmittel und damit die Finanzausgleichsmasse zu bestimmen ist. Ob auch die Systematik der horizontalen Verteilung unter den Kommunen, insbesondere die Methode der „Einwohnerveredelung“, ebenfalls verfassungswidrig ist,

- Vgl. für eine Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Regelung im FAG Sachsen-Anhalt Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 09.10.2012 - LVG 23/10 -, DVBl. 2012, 1494 [1495 ff.] -

kann deshalb insoweit dahinstehen.

Es besteht auch keine Verpflichtung oder Obliegenheit der kommunalen Spitzenverbände, eine Bedarfsanalyse für alle Kommunen zu erstellen. Dies ist vielmehr ausschließlich eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers. Nicht zutreffend ist zudem die Behauptung des Antragsgegners, die Spitzenverbände hätten nie eine solche Bedarfsanalyse gefordert. Die Landesregierung selbst schildert in ihrem Gesetzentwurf für ein Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 vom 27. August 2010, dass der Hessische Städte- und Gemeindebund die fehlende Betrachtung der Ausgabenseite sowohl im Verhältnis zwischen Land und Kommunen als auch innerhalb der kommunalen Ebene gerügt habe, wodurch seiner Auffassung nach in verfassungswidriger Weise die Frage unbeantwortet gelassen worden sei, welches Geld für die Erfüllung welcher Aufgaben bei den Kommunen vorgesehen sei.

- LT-Drucksache 18/2720, S. 10 -

Damit hat der Beistand der Antragstellerin bereits im Gesetzgebungsverfahren sinn gemäß die fehlende Kostenermittlung als Element der Finanzbedarfsermittlung bemängelt.

Die von Verfassungs wegen erforderliche Finanzbedarfsermittlung besteht auch unabhängig von der Frage, ob man mit dem Staatsgerichtshof Baden-Württemberg und dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof ein vorgelagertes gesondertes Verfahren für notwendig erachtet. Fehlt es bereits an einer Finanzbedarfsermittlung, kommt es auf den prozeduralen Rahmen, in dem sie hätte vorgenommen werden müssen, nicht an.

(h) Die erforderliche Bedarfsanalyse bedroht die Kommunen auch nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht.

Vor dem Hintergrund der kommunalen Aufgabenautonomie ist es dem Land zwar verwehrt, sich in jedem Fall die Entscheidung vorzubehalten, ob und in welchem Umfang eine wahrgenommene Aufgabe ausgleichsrelevant ist.

- Zu Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 16.05.2001 - 6/99 u.a. -, LVerfGE 12, 255 [280] -

Die Aufgaben- und Kostenanalyse dient jedoch lediglich dem Landesgesetzgeber bei der verfassungsrechtlich gebotenen Ermittlung des durch den kommunalen Finanzausgleich zu sichernden Bedarfs, ohne die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer (Selbstverwaltungs-)Aufgaben in einer der Selbstverwaltungsgarantie zuwiderlaufenden Weise zu beschränken.

- Wohltmann, Der Landkreis 2011, 487 [518] -

(i) Obgleich die unterlassene Finanzbedarfsermittlung schon das Finanzausgleichsgesetz in den dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 vorausgegangenem Fassungen betrifft, führt sie auch zur Fehlerhaftigkeit der angegriffenen Vorschriften. Denn diese sind ebenso auf einer den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht genügenden Grundlage ergangen, ohne dass dieser Mangel durch eine aktuelle Finanzbedarfsermittlung behoben worden ist. Auch wenn die angegriffenen Vorschriften einer Veränderung der Verhältnisse in einer für sich genommen plausiblen Weise Rechnung trügen, bliebe offen, ob sie dem kommunalen Finanzbedarf in der von der Verfassung geforderten Weise entsprechen, solange mangels einer Finanzbedarfsermittlung nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Finanzausgleich zuvor den kommunalen Finanzbedarf verfassungsgemäß abdeckte. Ein Finanzausgleich, der unter mangelnder Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs leidet, verliert seine Fehlerhaftigkeit nicht durch Änderungen, welche an ihn anknüpfen, ohne das Ermittlungsdefizit zu beheben.

(2) Der Verfahrensfehler führt zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschrift.

Da die Bedarfsanalyse nicht bloß fehlerhaft ist, sondern gänzlich fehlt, kann dahingestellt bleiben, ob der Rechtsprechung einiger Landesverfassungsgerichte zu folgen ist, die nur in einer evident fehlerhaften Bedarfsanalyse einen Verfassungsverstoß sehen.

- Siehe StGH Niedersachsen, Urteil vom 07.03.2008 - 2/05 -, juris, Rdnr. 78; Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 114 -

(3) Die Antragstellerin wird durch die verfassungswidrige Vorschrift in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt.

Die Antragstellerin hat im Einzelnen dargelegt, welche Aufgaben sie aufgrund fehlender Finanzmittel nicht mehr wahrnehmen konnte. Hätte der Antragsgegner den kommunalen Finanzbedarf ermittelt, wären die Finanzausweisungen im Jahr 2011 an die Antragstellerin möglicherweise signifikant höher ausgefallen. Der finanzielle Zwang, den kommunalen Aufgabenbestand zu reduzieren, wäre in diesem Fall deutlich geringer gewesen. Die Relevanz der fehlenden Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs für die Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben, die das Selbstverwaltungsrecht des Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 HV garantiert und die durch den Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung nach Art. 137 Abs. 5 HV ermöglicht werden soll, ist damit hinreichend belegt.

b) Die Bestimmungen über die Einführung der Kompensationsumlage (Art. 1 Nrn. 1, 3, 4 und 11 Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011) sind ebenfalls verfassungswidrig und verletzen die Antragstellerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht.

aa) Zwar war der Landesgesetzgeber prinzipiell nicht gehindert, eine solche Umlage einzuführen. Art. 137 HV steht der Einführung einer Kompensationsumlage nicht grundsätzlich entgegen.

Der weite Spielraum des Landesgesetzgebers bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs besteht nicht nur für den vertikalen, sondern auch für den horizontalen Ausgleich.

- In diesem Sinne für die Verfassung des Freistaates Sachsen Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 110 -

Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV schließt nicht aus, dass das Land den Kommunen nicht nur eigene Mittel zuweist, sondern daneben auch lediglich als Veranstalter den horizontalen Finanzausgleich betreibt.

- Vgl. zur Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23.02.2012 - 37/10 -, juris, Rdnr. 102 -

Der übergemeindliche Finanzausgleich wird durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, der seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründet. Hierdurch wird ein Aus-

gleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidarisch-gemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite begründet.

- Für die jeweilige Landesverfassung Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 96 f.; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.01.2012 - 33/10 -, juris, Rdnr. 72 -

Der Zulässigkeit der Umlage steht auch nicht entgegen, dass sie nicht kreisangehörigen Gemeinden, sondern kreisfreien Städten und Landkreisen zugutekommt. Der Gedanke interkommunaler Solidarität, der die Erhebung einer Umlage bei einer kommunalen Gruppe zum Vorteil einer anderen kommunalen Gruppe rechtfertigt, gilt auch innerhalb der kommunalen Ebene insgesamt.

Art. 137 Abs. 5 HV verbürgt zudem schon seinem Wortlaut nach den Gemeinden und Gemeindeverbänden als solchen eine angemessene Finanzausstattung, nicht bloß den Gemeinden in Relation zu dem jeweiligen Gemeindeverband und dessen übrigen Mitgliedern.

- Zu Art. 49 Abs. 5 a.F. LV RhPf Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Entscheidung vom 30.01.1998 - N 2/97 -, juris, Rdnr. 42. Vgl. weiterhin Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.01.2012 - 33/10 -, juris, Rdnr. 77, wonach eine Finanzausgleichsumlage nicht nur an (kreisangehörige) Gemeinden, sondern auch an Landkreise fließen darf. -

bb) Die angegriffenen Vorschriften über die Einführung der Kompensationsumlage sind jedoch ebenfalls wegen eines Verfahrensfehlers verfassungswidrig und verletzen dadurch das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin.

Belastet der Gesetzgeber die Kommunen mit neuen Abgaben und Umlagen, die ihre finanzielle Handlungsfähigkeit spürbar beeinträchtigen, muss er die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzbedarf berücksichtigen. Dies wiederum setzt eine Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs voraus.

- Vgl. für die Verfassung des Freistaates Sachsen Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 114; vgl. für die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23.02.2012 - 37/10 -, juris, Rdnr. 128 -

Die Finanzanalyse des Gesetzgebers darf sich nicht auf den Bedarf der Gesamtheit der Kommunen beschränken, sondern muss auch nach den drei kommunalen Gruppen differenzieren. Nur dann kann beurteilt werden, ob die Kompensationsumlage mit dem Grundsatz der Aufgabengerechtigkeit des Finanzausgleichs und dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung vereinbar ist.

Die fehlende Finanzanalyse hat die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelung zur Folge. Dieser Verfahrensfehler verletzt auch die Antragstellerin jedenfalls deshalb in ihrem Selbstverwaltungsrecht, weil sie durch die verfassungswidrige Kompensationsumlage erheblich in ihrer finanziellen Entscheidungsfreiheit und der Erfüllung kommunaler Aufgaben eingeschränkt wird.

III.

1. Die angegriffenen Vorschriften sind mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 HV für unvereinbar zu erklären (§ 40 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. i.V.m. §§ 46, 45 Abs. 3 StGHG).

Bis zu einer verfassungsgemäßen Neuregelung – längstens bis zum 31. Dezember 2015 – bleiben die von der Unvereinbarkeitserklärung betroffenen Bestimmungen weiterhin anwendbar.

Eine rückwirkende Nichtigerklärung kommt aus Gründen der Rechtssicherheit nicht in Betracht. Denn bei einer rückwirkenden Nichtigerklärung würden die Festsetzungen von Schlüsselzuweisungen und Kompensationsumlagen ihre Rechtsgrundlage verlieren. Zudem wären neue Festsetzungen bis zum Abschluss der erforderlichen Bedarfsermittlung nicht möglich. Ein sofortiges Außerkrafttreten der angegriffenen Vorschriften wäre mit einer geordneten Finanz- und Haushaltswirtschaft unvereinbar.

- Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [439] -

2. Die Unvereinbarkeitserklärung ist auf Art. 3 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 zu erstrecken. Zwar berührt diese Regelung über die Aufhebung der Vorabzuweisung eines Anteils an der Grunderwerbsteuer die Antragstellerin nicht in ih-

ren Rechten, weil nur die Landkreise und die kreisfreien Städte die Vorabzuweisung erhielten. Die Antragstellerin hat diese Vorschrift daher auch nicht angegriffen.

Art. 3 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 ist aber in die Unvereinbarkeitserklärung nach § 40 Abs. 1 Satz 2, §§ 46, 45 Abs. 3 StGHG einzubeziehen. Er widerspricht aus denselben Gründen der Hessischen Verfassung wie die von der Antragstellerin angegriffenen Vorschriften. Zudem ist die Aufhebung der Vorabzuweisung Teil einer einheitlichen Konzeption einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs, die ohne die angegriffenen und mit der Hessischen Verfassung für unvereinbar erklärten Vorschriften auch vom Landesgesetzgeber nicht gewollt gewesen wäre. Sie ist so eng mit den angegriffenen Vorschriften, jedenfalls mit der Einführung der Kompensationsumlage, verflochten, dass die Regelungen als Einheit zu verstehen sind. Wegen dieses engen Zusammenhangs ist die Einbeziehung des Art. 3 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 in die Unvereinbarkeitserklärung auch durch § 40 Abs. 1 Satz 3, §§ 46, 45 Abs. 3 StGHG angezeigt.

IV.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 28 Abs. 6 StGHG.

G. Paul

Teufel

Detterbeck

Falk

Paul Leo Giani

Kilian-Bock

Kraemer

Lange

Nassauer

Scheuer

von Plottnitz



Urteil des Staatsgerichtshofes in dem kommunalen Grundrechtsklageverfahren der Stadt Alsfeld (P.St. 2361)

Wiesbaden, 21. Mai 2013

Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat mit Urteil vom heutigen Tage der Grundrechtsklage stattgegeben und das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 in wesentlichen Teilen für unvereinbar mit der Hessischen Verfassung erklärt. Er hat dem Gesetzgeber aufgegeben, spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 den kommunalen Finanzausgleich neu zu regeln.

Das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Es hat die Steuerverbundmasse, die das Land Hessen den Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zuweist, zum Nachteil der Kommunen verändert und eine neue Umlage zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden eingeführt, die den Landkreisen und kreisfreien Städten als Ausgleich für den Wegfall staatlicher Mittelzuweisungen zugutekommt (Kompensationsumlage).

Die Antragstellerin (Stadt Alsfeld) hat die Auffassung vertreten, das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 verletze die Bestimmungen der Verfassung des Landes Hessen - HV - über das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 137 HV), und zwar ihr Recht auf angemessene Finanzausstattung.

Der Staatsgerichtshof hat mit seinem heutigen Urteil der Antragstellerin teilweise Recht gegeben.

Das aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abzuleitende Recht der Antragstellerin auf angemessene Finanzausstattung (Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1,

Abs. 5 Satz 1 HV) wird durch die angegriffenen Bestimmungen verletzt. Denn das Land Hessen hat den Finanzbedarf der hessischen Kommunen nicht ermittelt und ist damit den verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen an eine Finanzausgleichsentscheidung nicht gerecht geworden. Die Veränderung der Steuerverbundmasse ist deshalb verfassungswidrig und verletzt die Antragstellerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht. Auch die Kompensationsumlage ist verfassungswidrig und verletzt das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin. Zwar ist der Gesetzgeber prinzipiell nicht daran gehindert, eine solche Umlage einzuführen. Erforderlich ist indes auch hierbei die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs, wobei der Gesetzgeber nach den drei kommunalen Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise differenzieren muss.

Eine Aussage zur Höhe der den hessischen Kommunen von Verfassungs wegen zustehenden Finanzausgleichsleistungen hat der Staatsgerichtshof damit nicht getroffen. Beanstandet wurde die fehlende Bedarfsermittlung. Hätte das Land Hessen den kommunalen Finanzbedarf ermittelt, wären die Finanzausweisungen zwar möglicherweise höher ausgefallen. Andererseits ist es aber auch nicht ausgeschlossen, dass weitere Kürzungen sachgerecht wären.

Das vollständige Urteil steht auf der Homepage des Staatsgerichtshofes (www.staatsgerichtshof.hessen.de) zum Abruf bereit.

Der Präsident
des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen

Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofes vom 21. Mai 2013

- P. St. 2361 -

1. Die Gemeinden haben einen aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abgeleiteten Anspruch gegen das Land Hessen auf angemessene Finanzausstattung (Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 der Verfassung des Landes Hessen - HV -)
2. Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlangt jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Über diese Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.
3. Die Aufgaben der Kommunen bilden den verfassungsrechtlichen Maßstab, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt. Der Landesgesetzgeber kann seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich nur nachkommen, wenn er die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel kennt. Dies setzt eine Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus. Die Bedarfsermittlungspflicht erstreckt sich auch auf den horizontalen Ausgleich, der unterschiedliche Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen hat.
4. Der Landesgesetzgeber hat bei der von Verfassungs wegen erforderlichen Bedarfsanalyse Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume. Er darf daher bei der Kostenermittlung pauschalieren und die ermittelten Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen.
5. Das Land Hessen hat den Finanzbedarf der Kommunen nicht ermittelt und ist damit den verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen an eine Finanzaus-

gleichsentscheidung nicht gerecht geworden. Dies hat die Verfassungswidrigkeit der Veränderung der Steuerverbundmasse und die Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerin zur Folge.

6. Der Landesgesetzgeber ist prinzipiell nicht gehindert, eine Kompensationsumlage einzuführen. Belastet er allerdings die Kommunen mit einer neuen Umlage, die ihre finanzielle Handlungsfähigkeit spürbar beeinträchtigt, muss er den kommunalen Finanzbedarf ermitteln, wobei er nach den kommunalen Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise zu differenzieren hat.

7. Die angegriffenen Vorschriften über die Einführung der Kompensationsumlage sind ebenfalls wegen des Fehlens einer Finanzbedarfsermittlung verfassungswidrig und verletzen das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin.

8. Der kommunale Finanzausgleich ist spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 neu zu regeln. Bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung bleibt das bisherige Recht anwendbar.