

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 28. November 2007

über die Popularklage

des Bezirks Schwaben u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des Art. 54 Abs. 2 Nr. 2 der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Bezirksordnung – BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBI S. 850, BayRS 2020-4-2-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2006 (GVBI S. 975), i. V. m. Art. 48 BezO, Art. 5 und 7 des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (AGBSHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. November 1993 (GVBI S. 868, BayRS 2170-1-A), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. November 2001 (GVBI S. 734), sowie Art. 10 und 11 des Gesetzes zur Ausführung des Sozialgesetzbuchs (AGSGB) vom 10. August 1982 (BayRS 86-7-A) in der Fassung des Gesetzes vom 27. Dezember 2004 (GVBI S. 541),
2. des Art. 15 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juli 2004 (GVBI S. 334, BayRS 605-1-F) und in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Oktober 2005 (GVBI S. 530, BayRS 605-1-F) i. V. m. den in den Staatshaushaltsplänen 2003/2004 und 2005/2006 des Freistaates Bayern – jeweils Einzelplan 13 – enthaltenen Begrenzungen der Zuweisung nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 FAG,
3. der Art. 5 Abs. 3, Art. 18 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 und 3 FAG in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. September 2006 (GVBI S. 774, BayRS 605-1-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Juli 2007 (GVBI S. 448),
4. des Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB in der unter Nummer 1 genannten Fassung

Aktenzeichen: 15-VII-05

Leitsätze:

1. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) umfasst eine angemessene Finanzausstattung. Bei ihrer Ausgestaltung findet der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers seine verfassungs-

rechtlichen Grenzen grundsätzlich im Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine finanzielle Mindestausstattung. Diese ist so zu bemessen, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, alle ihre Aufgaben, das heißt neben den Pflichtaufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungsbereiches auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen.

2. Der Anspruch der Kommunen auf Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung ist abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates. Hieraus folgt, dass in besonderen Ausnahmesituationen die finanzielle Mindestausstattung, die der Staat regelmäßig zu gewährleisten hat, vorübergehend unterschritten werden kann. Andererseits muss sich auch eine günstige Entwicklung der staatlichen Einnahmen im kommunalen Finanzausgleich niederschlagen.
3. Dass die Bezirksumlage zur Deckung des Finanzbedarfs für die Aufgabe der sozialen Sicherung verwendet wird, ist nicht zu beanstanden.
4. Bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs muss der Gesetzgeber das Verbot der Nivellierung bestehender Finanzkraftunterschiede beachten. Er hat eine gesteigerte Beobachtungspflicht, um rechtzeitig einer unzulässigen Nivellierung entgegenzuwirken. Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber, dem ein weiter Bewertungs- und Prognosespielraum zusteht, dieser Pflicht nicht ausreichend nachgekommen ist.
5. Es stellt keine gleichheitswidrige Benachteiligung der Landkreise dar, dass die ihnen zufließende Grunderwerbsteuer teilweise in die Berechnungsgrundlagen der Landkreisschlüsselzuweisungen einbezogen wird (Art. 5 Abs. 3 FAG), während dies bei den Gemeinden nicht der Fall ist.
6. Der Haushaltsvorbehalt in Art. 15 Abs. 1 Satz 2 FAG ist nicht zu beanstanden; da die Finanzausweisungen an die Bezirke aus Steuermitteln gespeist werden,

sind auch sie von den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten abhängig und daher nicht längerfristig kalkulierbar.

7. Den Maßstäben für die Verteilung der Zuweisungsmasse an die Bezirke in Art. 15 Abs. 2 FAG liegen verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Prognoseentscheidungen des Gesetzgebers zugrunde.
8. Die Nichteinbeziehung der Landkreisschlüsselzuweisungen in die Bemessungsgrundlagen der Bezirksumlage (Art. 21 Abs. 3 FAG) bewirkt keine Verletzung verfassungsrechtlicher Grundsätze.
9. Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB, der den Kommunen Aufgaben der sozialen Sicherung zuweist, verstößt nicht gegen das Konnexitätsprinzip (Art. 83 Abs. 3, 6 und 7 BV).
10. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) setzt prozedurale Absicherungen in dem der Entscheidung des Gesetzgebers über den Finanzausgleich zugrunde liegenden Verfahren voraus, deren Fehlen zur Unvereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes mit dieser Verfassungsgarantie führt.

Entscheidung:

1. Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juli 2004 (GVBI S. 334, BayRS 605-1-F) und in den nachfolgenden Fassungen ist mit Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV unvereinbar. Es ist jedoch weiter anwendbar. Nach dem 31. Dezember 2009

darf es nur angewendet werden, wenn der Gesetzgeber bis zu diesem Zeitpunkt die nach Maßgabe der Gründe notwendigen Verfahrensregeln geschaffen hat.

2. Im Übrigen werden die Anträge abgewiesen.
3. Den Antragstellern sind zwei Drittel der ihnen durch das Popularklageverfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage sind

1. Art. 54 Abs. 2 Nr. 2 der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Bezirksordnung – BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBI S. 850, BayRS 2020-4-2-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2006 (GVBI S. 975), i. V. m. Art. 48 BezO, Art. 5 und 7 des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (AGBSHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. November 1993 (GVBI S. 868, BayRS 2170-1-A), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. November 2001 (GVBI S. 734), sowie Art. 10 und 11 des Gesetzes zur Ausführung des Sozialgesetzbuchs (AGSGB) vom 10. August 1982 (BayRS 86-7-A) in der Fassung des Gesetzes vom 27. Dezember 2004 (GVBI S. 541),

2. Art. 15 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juli 2004 (GVBI S. 334, BayRS 605-1-F) und in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Oktober 2005

(GVBI S. 530, BayRS 605-1-F) i. V. m. den in den Staatshaushaltsplänen 2003/2004 und 2005/2006 des Freistaates Bayern – jeweils Einzelplan 13 – enthaltenen Begrenzungen der Zuweisung nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 FAG,

3. Art. 5 Abs. 3, Art. 18 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 und 3 FAG in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. September 2006 (GVBI S.774, BayRS 605-1-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Juli 2007 (GVBI S. 448),

4. Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB in der unter Nummer 1 genannten Fassung.

Die angegriffenen Normen und die im inneren Zusammenhang mit ihnen stehenden Regelungen lauten:

Art. 48 BezO

Aufgaben des eigenen Wirkungskreises; Pflichtaufgaben

(1) Im eigenen Wirkungskreis sollen die Bezirke in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen, die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner nach den Verhältnissen des Bezirks erforderlich sind; hierbei sind die Belange des Natur- und Umweltschutzes zu berücksichtigen.

(2) Im Rahmen des Absatzes 1 sind die Bezirke unbeschadet bestehender Verbindlichkeiten Dritter verpflichtet, nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften die erforderlichen Maßnahmen auf den Gebieten der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, der Kriegsofopferfürsorge, des Gesundheitswesens, des Sonderschulwesens, des Wasserbaus, der Denkmalpflege und der Heimatpflege zu treffen oder die nötigen Leistungen für solche Maßnahmen zu erbringen.

(3) Die Bezirke sind unbeschadet bestehender Verbindlichkeiten Dritter in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, die erforderlichen stationären und teilstationären Einrichtungen

1. für Psychiatrie und Neurologie, für Suchtkranke sowie für wesentlich Sehbehinderte, Hörbehinderte und Sprachbehinderte zu errichten, zu unterhalten und zu betreiben,
2. für die Eingliederung Behinderter bereitzustellen, zu unterhalten oder zu fördern, soweit sie als zentrale Einrichtungen für das gesamte oder

überwiegende Bezirksgebiet geboten sind und freie Träger hierfür nicht tätig werden.

Art. 54 BezO

Grundsätze der Einnahmebeschaffung

- (1) Der Bezirk erhebt Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften.
- (2) Er hat die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Einnahmen
 1. soweit vertretbar und geboten aus besonderen Entgelten für die von ihm erbrachten Leistungen,
 2. im Übrigen durch die Bezirksumlagezu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.
- (3) Der Bezirk darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

Art. 5 AGBSHG

Überörtliche Träger der Sozialhilfe

- (1) ¹Überörtliche Träger der Sozialhilfe sind die Bezirke; die Sozialhilfe ist Aufgabe ihres eigenen Wirkungskreises. ²Art. 1 Abs. 1 Satz 3 gilt entsprechend.
- (2) Die Aufsicht über die Bezirke als überörtliche Träger der Sozialhilfe obliegt den Regierungen.
- (3) Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, sind die Vorschriften der Bezirksordnung anzuwenden.

Art. 7 AGBSHG

Sachliche Zuständigkeit

- (1) Die überörtlichen Träger sind außer für die Aufgaben nach § 100 BSHG sachlich auch zuständig

- a) für alle Hilfen, die in Anstalten, Heimen oder gleichartigen Einrichtungen und in Einrichtungen zur teilstationären Betreuung gewährt werden,
- b) für die Eingliederungshilfe an körperlich und geistig Behinderte und von einer solchen Behinderung Bedrohte im Sinn des § 39 Abs. 1 und 2 BSHG, die durch Dienste der offenen Behindertenarbeit erbracht wird, deren Tätigkeit mindestens den Bereich einer Region im Sinn des Bayerischen Landesplanungsgesetzes umfasst. Dies gilt nicht für Behindertenfahrdienste und Dienste der Frühförderung,
- c) für die Eingliederungshilfe an seelisch Behinderte und von einer solchen Behinderung Bedrohte im Sinn des § 39 Abs. 1 und 2 BSHG, die durch ambulante psychiatrische Betreuung erbracht wird,
- d) für alle Hilfen an
 - 1. Ausländer im Sinn des Ausländergesetzes,
 - 2. Aussiedler und Spätaussiedler im Sinn des Bundesvertriebenengesetzes in Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung bis zur dauernden Unterbringung in einer Wohnung; die Zuständigkeit bleibt bestehen, bis eine Verpflichtung zur Kostenerstattung nach § 103 Abs. 3 BSHG enden würde.

(2) ¹Die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers nach Absatz 1 Buchst. a erstreckt sich auf alle Leistungen an den Hilfeempfänger, für welche die Voraussetzungen nach dem Bundessozialhilfegesetz gleichzeitig vorliegen, und auf die Hilfe nach § 15 BSHG; dies gilt nicht, wenn die Hilfe in einer Einrichtung zur teilstationären Betreuung gewährt wird. ²Satz 1 Halbsatz 1 gilt entsprechend, wenn im Fall des Absatzes 1 Buchst. c die Betreuung in einer therapeutischen Wohngemeinschaft oder in vergleichbar intensiv betreutem Einzelwohnen erfolgt.

Art. 7 AGSGB

Zuständigkeit, Wirkungskreis, Aufsicht
(Zu §§ 6, 6 a, 47 SGB II)

(1) ¹Die kreisfreien Gemeinden, die Landkreise und die Bezirke sind kommunale Träger im Sinn des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II. ²Sie und die zugelassenen Träger nach § 6 a SGB II nehmen die ihnen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch obliegenden Aufgaben als Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises wahr.

(2) ¹Die Fachaufsicht über die Träger nach Abs. 1 obliegt den Regierungen. ²Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen ist obere Fachaufsichtsbehörde.

(3) ¹Die kreisfreien Gemeinden und die Landkreise sind zuständig für alle Leistungen im Sinn des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II, für die nicht Satz 2 etwas anderes bestimmt. ²Die Bezirke sind zuständig für die Leistungen an

1. Ausländer im Sinn des § 2 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes,
2. Aussiedler und Spätaussiedler im Sinn des Bundesvertriebenengesetzes in Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung bis zur dauernden Unterbringung in einer Wohnung; die Zuständigkeit bleibt nach Verlassen der Einrichtung bestehen, bis eine Verpflichtung zur Kostenerstattung nach § 106 Abs. 3 des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch (SGB XII) enden würde.

(4) ¹Die Landkreise und die kreisfreien Gemeinden sind zur Durchführung und Entscheidung hinsichtlich der den Bezirken nach Abs. 3 Satz 2 obliegenden Aufgaben, einschließlich der Einziehung der Erstattungsleistungen des Bundes nach § 46 Abs. 10 SGB II, verpflichtet. ²Überträgt der Landkreis seine oder die kreisfreie Gemeinde ihre nach Abs. 3 Satz 1 bestehenden Aufgaben nach § 44 b Abs. 3 Satz 2 SGB II auf eine gemeinsame Arbeitsgemeinschaft mit der Arbeitsagentur, so gelten auch die Aufgaben des Bezirks nach Abs. 3 Satz 2 als auf die Arbeitsgemeinschaft übertragen. ³Die Landkreise und die kreisfreien Gemeinden verfahren nach den Grundsätzen, die für sie selbst gelten. ⁴Die Bezirke können Richtlinien erlassen; sie können auch Einzelweisungen erteilen, wenn das Wohl der Allgemeinheit oder berechnete Ansprüche Einzelner das zwingend erfordern. ⁵Die Bezirke haben den Landkreisen und den kreisfreien Gemeinden die aufgewendeten Kosten zu ersetzen und auf Antrag angemessene Vorschüsse zu leisten. ⁶Persönliche und sächliche Verwaltungskosten werden nicht erstattet.

(5) ¹Die Aufsicht über nach § 44 b SGB II errichtete Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern obliegt dem Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen. ²Die kreisfreien Gemeinden und die Landkreise stellen, soweit sie kommunale Träger im Sinn des § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II sind, sicher, dass die Organe der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung das Recht haben, Arbeitsgemeinschaften (§ 44 b SGB II) zu prüfen (Art. 106 Gemeindeordnung, Art. 92 Landkreisordnung).

Art. 10 AGSGB

Überörtliche Träger der Sozialhilfe

(1) Überörtliche Träger der Sozialhilfe sind die Bezirke (§ 3 Abs. 3 SGB XII); die Sozialhilfe ist Aufgabe ihres eigenen Wirkungskreises.

(2) ¹Die Rechtsaufsicht über die Bezirke als überörtliche Träger der Sozialhilfe obliegt den Regierungen, obere Rechtsaufsichtsbehörde ist das Staatsministerium des Innern. ²Art. 9 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, sind die Vorschriften der Bezirksordnung anzuwenden.

Art. 11 AGSGB

Sachliche Zuständigkeit der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

(1) ¹Die überörtlichen Träger sind sachlich zuständig

1. für alle Hilfen, die

a) in stationären Einrichtungen

b) in Einrichtungen zur teilstationären Betreuung

gewährt werden,

2. für die Eingliederungshilfe an körperlich und geistig Behinderte und von einer solchen Behinderung Bedrohte im Sinn des § 53 Abs. 1 und 2 SGB XII, die durch Dienste der offenen Behindertenarbeit erbracht wird, deren Tätigkeit mindestens den Bereich einer Region im Sinn des Bayerischen Landesplanungsgesetzes umfasst, dies gilt nicht für Behindertenfahrdienste und Dienste der Frühförderung,

3. für die Eingliederungshilfe an seelisch Behinderte und von einer solchen Behinderung Bedrohte im Sinn des § 53 Abs. 1 und 2 SGB XII, die durch ambulante psychiatrische Betreuung erbracht wird,

4. für die Hilfe zum Besuch einer Hochschule im Rahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen,

5. für die Versorgung behinderter Menschen mit Körperersatzstücken sowie mit orthopädischen und anderen Hilfsmitteln, wenn deren Preis mindestens 180 € beträgt,

6. für Leistungen der Blindenhilfe nach § 72 SGB XII,
7. für alle Hilfen an
 - a) Ausländer im Sinn des § 2 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes,
 - b) Aussiedler und Spätaussiedler im Sinn des Bundesvertriebenengesetzes in Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung bis zur dauernden Unterbringung in einer Wohnung; die Zuständigkeit bleibt nach Verlassen der Einrichtung bestehen, bis eine Verpflichtung zur Kostenerstattung nach § 106 Abs. 3 SGB XII enden würde.

²Abweichend von Satz 1 sind die überörtlichen Träger für Leistungen nach dem Vierten Kapitel des SGB XII nur dann zuständig, wenn der Leistungsberechtigte zugleich Hilfen in einer stationären Einrichtung nach anderen Kapiteln des SGB XII erhält.

(2) ¹§ 97 Abs. 4 SGB XII gilt entsprechend, wenn im Fall des Abs. 1 Nr. 3 die Betreuung in einer therapeutischen Wohngemeinschaft oder in vergleichbar intensiv betreutem Einzelwohnen erfolgt. ²Abs. 1 Satz 2 bleibt unberührt.

Art. 5 FAG

...

(3) Die Umlagekraftmesszahl beträgt 40 v. H. der Umlagegrundlagen (Art. 18 Abs. 3) zuzüglich 40 v. H. der Steuerkraftzahlen der gemeindefreien Gebiete und 50 v. H. des Kommunalanteils an der Grunderwerbsteuer nach Art. 8, der dem Landkreis im vorvorhergehenden Jahr zugeflossen ist.

...

Art. 15 FAG 2004

(1) ¹Der Staat gewährt den Bezirken eine Zuweisung zu den Belastungen, die ihnen insbesondere als überörtlichen Trägern der Sozialhilfe erwachsen. ²Für die Höhe der Zuweisungsmasse ist die Bewilligung im Staatshaushaltsplan maßgebend.

(2) Im Jahr 2004 wird die Zuweisungsmasse nach folgendem Schlüssel verteilt:

1. ¹Bei der Berechnung der Zuweisung jedes Bezirks wird eine Ausgangsmesszahl einer Umlagekraftmesszahl gegenübergestellt. ²Jeder Bezirk erhält als Zuweisung 90 v. H. des Betrags, um den die Umlagekraftmesszahl hinter der Ausgangsmesszahl zurück bleibt.
2. Die Umlagekraftmesszahl beträgt 20 v. H. der Umlagegrundlagen nach Art. 21 Abs. 3 Satz 2.
3. ¹Die Ausgangsmesszahl eines Bezirks wird gefunden, indem zunächst ein fiktiver Einwohneranteil des Bezirks errechnet wird. ²Dieser wird dann mit einem Grundbetrag vervielfältigt. ³Der Grundbetrag wird so festgesetzt, dass der nach Maßgabe des Staatshaushalts zur Verfügung stehende Betrag aufgebraucht wird.
4. ¹Der fiktive Einwohneranteil eines Bezirks errechnet sich, indem die Einwohnerzahl Bayerns mit einem für diesen Bezirk ermittelten Prozentsatz vervielfacht wird. ²Dieser Prozentsatz setzt sich aus einer Bevölkerungskomponente und einer Ausgabenkomponente zusammen, die addiert werden. ³Die Bevölkerungskomponente berücksichtigt die unterschiedliche Zusammensetzung der Einwohner eines Bezirks, die Ausgabenkomponente die Nettoausgaben, die einem Bezirk als überörtlichem Träger der Sozialhilfe und der Kriegsopferversorge sowie nach dem Unterbringungsgesetz und als Kostenträger nach der Verordnung zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes erwachsen sind.
5. ¹Für die Bevölkerungskomponente werden zunächst alle Einwohner des Bezirks mit dem 0,2fachen angesetzt. ²Hierzu addieren sich die Einwohner mit schwerer Behinderung, vervielfacht mit dem Faktor 6, die Einwohner, die das 75. Lebensjahr vollendet haben, vervielfacht mit dem Faktor 1,5, sowie die Einwohner ohne deutsche Staatsbürgerschaft, angesetzt mit dem Faktor 1. ³Sodann wird für jeden Bezirk festgestellt, mit welchem Prozentsatz er an der Gesamtsumme der so errechneten Bevölkerung der Bezirke beteiligt ist. ⁴Der jeweilige Prozentsatz wird mit 30 v. H. angesetzt.
6. ¹Für die Ausgabenkomponente werden für jeden Bezirk die unter Nr. 4 genannten Nettoausgaben addiert und sodann festgestellt, mit welchem Prozentsatz er an der Gesamtsumme der entsprechenden Ausgaben aller Bezirke beteiligt ist. ²Der jeweilige Prozentsatz wird mit 70 v. H. angesetzt.

Art. 15¹⁴⁾ FAG 2005

- (1) ¹Der Staat gewährt den Bezirken eine Zuweisung zu den Belastungen, die ihnen insbesondere als überörtlichen Trägern der Sozialhilfe erwach-

sen. ²Für die Höhe der Zuweisungsmasse ist die Bewilligung im Staatshaushaltsplan maßgebend.

(2) Die Zuweisungsmasse wird nach folgendem Schlüssel verteilt:

1. ¹Bei der Berechnung der Zuweisung jedes Bezirks wird eine Ausgangsmesszahl einer Umlagekraftmesszahl gegenübergestellt. ²Jeder Bezirk erhält als Zuweisung 65 v. H. des Betrags, um den die Umlagekraftmesszahl hinter der Ausgangsmesszahl zurück bleibt.
2. Die Umlagekraftmesszahl beträgt 20 v. H. der Umlagegrundlagen nach Art. 21 Abs. 3 Satz 2.
3. ¹Die Ausgangsmesszahl eines Bezirks wird gefunden, indem zunächst eine fiktive Einwohnerzahl des Bezirks errechnet wird. ²Diese wird dann mit einem Grundbetrag vervielfältigt. ³Der Grundbetrag wird so festgesetzt, dass der nach Maßgabe des Staatshaushalts zur Verfügung stehende Betrag aufgebraucht wird.
4. ¹Die fiktive Einwohnerzahl eines Bezirks errechnet sich, indem die Einwohnerzahl Bayerns mit einem für diesen Bezirk ermittelten Prozentsatz vervielfacht wird. ²Dieser Prozentsatz setzt sich aus einer Bevölkerungskomponente und einer Ausgabenkomponente zusammen, die addiert werden. ³Die Bevölkerungskomponente berücksichtigt die unterschiedliche Zusammensetzung der Einwohner eines Bezirks, die Ausgabenkomponente die Nettoausgaben, die einem Bezirk als überörtlichem Träger der Sozialhilfe und der Kriegsopferversorge sowie nach dem Unterbringungsgesetz erwachsen sind.
5. ¹Für die Bevölkerungskomponente werden zunächst alle Einwohner des Bezirks mit dem 0,2fachen angesetzt. ²Hierzu addieren sich die Einwohner mit schwerer Behinderung, vervielfacht mit dem Faktor 6, die Einwohner, die das 75. Lebensjahr vollendet haben, vervielfacht mit dem Faktor 1,5, sowie die Einwohner ohne deutsche Staatsbürgerschaft, angesetzt mit dem Faktor 1. ³Sodann wird für jeden Bezirk festgestellt, mit welchem Prozentsatz er an der Gesamtsumme der so errechneten Bevölkerung der Bezirke beteiligt ist. ⁴Der jeweilige Prozentsatz wird mit 70 v. H. angesetzt.
6. ¹Für die Ausgabenkomponente werden für jeden Bezirk die unter Nr. 4 genannten Nettoausgaben addiert und sodann festgestellt, mit welchem Prozentsatz er an der Gesamtsumme der entsprechenden Ausgaben aller Bezirke beteiligt ist. ²Der jeweilige Prozentsatz wird mit 30 v. H. angesetzt.

¹⁴⁾Das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2005 vom 8. März 2005 (GVBI S. 72) enthält in § 5 Abs. 11 folgende Bestimmung:

(11) In den Jahren 2005 und 2006 gilt Art. 15 FAG in der ab 1. Januar 2005 geltenden Fassung mit folgenden Maßgaben:

1. An die Stelle des Ausgleichssatzes nach Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 von 65 v. H. tritt im Jahr 2005 ein Ausgleichssatz von 80 v. H. und im Jahr 2006 von 70 v. H.
2. ¹Bei der Berechnung der Ausgabenkomponente nach Art. 15 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3 sind die Nettoausgaben, die einem Bezirk als Träger der Grundsicherung nach Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in der jeweils geltenden Fassung im vorvorhergehenden Jahr erwachsen sind abzüglich der im vorvorhergehenden Jahr erhaltenen Erstattungsleistungen, gekürzt um Rückzahlungen in diesem Zeitraum, gemäß Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in der jeweils geltenden Fassung zu berücksichtigen. ²Zu berücksichtigen sind auch die Belastungen, die den Bezirken bis zum 30. Juni 2002 als Kostenträger nach der Verordnung zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes erwachsen sind, soweit sie auf Nachmeldungen oder Berichtungsmeldungen beruhen.
3. Die Bevölkerungskomponente nach Art. 15 Abs. 2 Nr. 5 Satz 4 wird im Jahr 2005 mit 50 v. H. und im Jahr 2006 mit 60 v. H. angesetzt.
4. Die Ausgabenkomponente nach Art. 15 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 wird im Jahr 2005 mit 50 v. H. und im Jahr 2006 mit 40 v. H. angesetzt.

Art. 18 FAG

(1) Die Landkreise legen ihren durch die sonstigen Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden um (Kreisumlage).

(2) Die Umlagebeschlüsse bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, wenn das Umlagesoll das des vorausgegangenen Haushaltsjahres um mehr als 20 v. H. übersteigt.

(3) ¹Die Kreisumlage wird in Vomhundertsätzen der Umlagegrundlagen bemessen. ²Umlagegrundlagen für die Kreisumlage sind die für die kreisangehörigen Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen (Art. 4) sowie 80 v. H. der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden des vorangegangenen Haushaltsjahres. ³Werden die Vomhundertsätze, die der Landkreis von den Steuerkraftzahlen der einzelnen Steuern als Kreisumlage erhebt (Umlagesätze), verschieden festgesetzt, so darf der höchste Umlagesatz den niedrigsten um nicht mehr als ein Drittel übersteigen; bei stärkerer Abweichung bedarf der Umlagebeschluss der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. ⁴Der Umlagesatz, der von den Schlüsselzuweisungen erhoben wird, darf nicht höher sein als der niedrigste Umlagesatz der Steuerkraftzahlen.

Art. 21 FAG

(1) Die Bezirke legen ihren durch die sonstigen Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die kreisfreien Gemeinden und Landkreise um (Bezirksumlage).

(2) Die Umlagebeschlüsse bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, wenn das Umlagesoll das des vorausgegangenen Haushaltsjahres um mehr als 20 v. H. übersteigt.

(3) ¹Die Bezirksumlage wird in Vomhundertsätzen der Umlagegrundlagen bemessen. ²Umlagegrundlagen für die Bezirksumlage sind die für die Gemeinden und gemeindefreien Gebiete geltenden Steuerkraftzahlen (Art. 4) sowie 80 v. H. der Gemeindeflüsselzuweisungen des vorangegangenen Haushaltsjahres. ³Werden die Vomhundertsätze, die der Bezirk von den Steuerkraftzahlen der einzelnen Steuern als Bezirksumlage erhebt (Umlagesätze), verschieden festgesetzt, so darf der höchste Umlagesatz den niedrigsten um nicht mehr als ein Drittel übersteigen. ⁴Bei stärkerer Abweichung bedarf der Umlagebeschluss der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. ⁵Der Umlagesatz, der von den Schlüsselzuweisungen erhoben wird, darf nicht höher sein als der niedrigste Umlagesatz der Steuerkraftzahlen.

II.

Die Antragsteller stützen ihre Popularklage auf folgende Erwägungen:

1. Zum zugrunde liegenden Sachverhalt:

Die Antragsteller sehen sich seit Jahren einem die finanziellen Grundlagen der Selbstverwaltung aller kommunalen Ebenen zerstörenden Erosionsprozess ausgesetzt, der seinen Ausgang von den schwindenden Einnahmen und den steigenden Ausgaben vor allem im Bereich der Sozialhilfe nehme. Freiwilligen Aufgaben sei damit weitgehend der Boden entzogen; auch im Pflichtbereich gerieten die Kommunen an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Mitursächlich seien gesetzliche Regelungen, die zu einer nicht mehr angemessenen Finanzausstattung führten und keine hinreichende Grundlage für die finanzielle Eigenverantwortung und damit die Selbstverwaltung böten. Darüber hinaus verschärften sie durch den Man-

gel an Folgerichtigkeit (Systemgerechtigkeit) sogar die Lage. Das System sei dadurch geprägt, dass die Gemeindeverbände den anders nicht gedeckten Bedarf auf die unteren Ebenen umlegen könnten, während die umlageverpflichteten Gebietskörperschaften ihre Finanzausstattung nach abstrakten Merkmalen bezögen. Die Verteilungssymmetrie zwischen dem Freistaat und den Kommunen sei nicht gewahrt. Während der Freistaat für das Jahr 2005 im Ländervergleich den geringsten Schuldenstand und die geringste Schuldenaufnahme aufweise, würden die bayerischen Kommunen insofern bundesweit am schlechtesten abschneiden. Die Kommunalverschuldung betrage 63,55 % der gesamten Verschuldung des Freistaates.

Im Einzelnen stelle sich die finanzielle Situation der Antragsteller wie folgt dar:

a) Bezirke:

Die Pflichtaufgaben und die übertragenen Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung seien für die Haushaltslage der Bezirke prägend. Der Einzelplan 04 „Soziale Sicherung“ beanspruche bei den klagenden Bezirken in den Jahren 2004 und 2005 zwischen 91 und 95 % des Volumens des Verwaltungshaushalts. Die Ausgaben für die soziale Sicherung seien seit 1998 unvermindert angestiegen, so vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2005 in Oberbayern um rund 205 Mio. € und in Schwaben um rund 103 Mio. €.

Die Ausgleichsleistungen nach Art. 15 FAG seien in diesem Zeitraum in Oberbayern von 76.040.000 € auf 152.068.000 € und in Schwaben von 54.206.000 € auf 80.600.000 € gestiegen. Sie reichten jedoch bei weitem nicht aus, um die Defizite des Einzelplans 04 zu kompensieren. Der Fehlbetrag des Einzelplans 04, mit dem der Staat die Bezirke allein lasse, sei in dieser Zeit in Oberbayern von 651.699.000 € auf 791.558.000 € und in Schwaben von 207.960.000 € auf 272.222.000 € angewachsen, wobei die Mittel nach Art. 15 FAG schon enthalten seien.

Die Schere zwischen staatlicher Unterstützung und tatsächlichen Kosten öffne sich immer weiter und zwar auch unter Berücksichtigung des Finanzausgleichsgesetzes 2005. Unter dieser Finanzlast seien die Rücklagen und das Kreditaufnahmepotential völlig aufgezehrt worden. Ein finanzieller Spielraum für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten sei nicht mehr vorhanden.

Der Schuldenstand sei im Zeitraum von 2000 bis 2005 in Oberbayern von 133.691.000 € auf 147.799.000 € und in Schwaben von 23.003.000 € auf 25.000.000 € gestiegen. Wenn schon die Finanzierung von Ausgaben des Verwaltungshaushalts aus Rücklagen als Ausnahmefall zu werten sei, so widerspreche seine Finanzierung aus Krediten dem kommunalen Haushaltsrecht grundsätzlich. Zudem sei eine Verschuldung mit einem Umlagesystem nicht vereinbar.

Rücklagenverzehr und Verschuldung genügten jedoch nicht zur Bewältigung der Finanzlast, sodass die Hebesätze für die Bezirksumlage hätten erhöht werden müssen. Dies treffe jedoch auf eine zurückgehende Umlagekraft, die von 2002 bis 2005 (kreisfreie Städte und Landkreise zusammengenommen) in Oberbayern von 3.605.584.000 € auf 3.252.227.000 € und in Schwaben von 1.166.503.000 € auf 1.092.013.000 € gesunken sei.

Da Rücklagenverzehr und Verschuldung an ihre Grenzen gestoßen seien, bleibe den Bezirken nur noch das Erhöhen der Umlagen. Die Finanzlast „Soziale Sicherung“ werde somit endgültig zur Finanzlast aller kommunalen Ebenen.

Ein Haushaltsausgleich sei unmöglich, die nachhaltige Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben, was nachfolgende Zahlen belegten (erste Reihe: Zuführung vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt, zweite Reihe: Kennzahlen zur nachhaltigen Leistungsfähigkeit):

Oberbayern

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	54.489.000	37.805.000	22.411.000	-33.487.000	-291.000	9.096.000
	49.585.000	32.596.000	16.410.001	0	0	0

Schwaben

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	14.631.000	-	2.296.000	9.254.000	14.046.000	19.000.000
	14.095.000	-4.928.000	-12.019.000	-9.844.000	11.694.000	15.271.000

Da auch jenseits des Einzelplans 04 übertragene oder pflichtige Aufgaben zu erfüllen seien, bleibe für den Bereich freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten nur ein kümmerlicher Rest an Mitteln. Verschärft werde die Situation noch dadurch, dass sich der Staat aus der Investitionsförderung bei Behinderteneinrichtungen zurückziehe.

b) Landkreise und kreisfreie Städte:

Die Entwicklung der Umlagekraft – resultierend aus den Steuerkraftzahlen der Gemeinden sowie 80 % der Schlüsselzuweisungen –, von der sich nicht nur die Gemeinden selbst, sondern über die Umlagen auch die Kreise und Bezirke nährten, belege deutlich den Verfall der Finanzkraft auf allen kommunalen Ebenen. Von 2002 bis 2005 sei die Umlagekraft der kreisfreien Städte in Oberbayern von 1.529.258.000 € auf 1.321.065.000 € gesunken, die der Landkreise von 2.076.328.000 € auf 1.931.162.000 €. In Schwaben sei ein Rückgang von 306.477.000 € auf 288.972.000 € (kreisfreie Städte) und von 1.166.503.000 € auf 1.092.013.000 € (Landkreise) zu verzeichnen.

Die Bezirksumlage sei gleichzeitig in Oberbayern bei den kreisfreien Städten von 337.202.000 € auf 343.477.000 € und bei den Landkreisen von 795.031.000 € auf

845.579.000 € gestiegen. In Schwaben sei eine Erhöhung von 67.117.000 € auf 81.201.000 € (kreisfreie Städte) und von 255.462.000 € auf 306.853.000 € (Landkreise) zu verzeichnen.

Stelle man die Umlagekraft und die Finanzkraft (Leistungsfähigkeit nach Durchführung des Finanzausgleichs) der Jahre 2004 und 2005 gegenüber, ergebe sich Folgendes:

	Umlagekraft 2004 in €	Finanzkraft 2004 in €	Umlagekraft 2005 in €	Finanzkraft 2005 in €
Oberbayern	3.460.351.000	1.845.289.000	3.252.060.000	1.800.928.000
Schwaben	1.108.901.000	583.585.000	1.091.945.000	581.718.000

Bayernweit zeige sich bei einer Gegenüberstellung der Umlage- und Finanzkraft der einzelnen Landkreise eine deutliche Verkehrung der Umlagekraftreihenfolge. Der Verfall der Umlagekraft schlage sich in sinkenden Kreisumlagen und/oder steigenden Kreisumlagesätzen nieder. Nur durch Anhebung der Hebesätze könnten die Landkreise den Rückgang der Kreisumlagen infolge der stetig sinkenden Umlagekraft verhindern.

Die Landkreise müssten einen erheblichen Teil ihres Aufkommens aus der Kreisumlage durch die von ihnen zu leistende Bezirks- und Krankenhausumlage wieder abgeben. Für Leistungen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, für die Grundsicherung, Jugendhilfe und sonstige soziale Sicherung trügen die Landkreise eigene Finanzlasten. Der Anteil der Ausgaben des Einzelplans 04 sowie der Bezirks- und der Krankenhausumlage im Verhältnis zu den Gesamtausgaben im Verwaltungshaushalt nehme von Jahr zu Jahr zu und liege bei den oberbayerischen Landkreisen im Durchschnitt bei 56 %.

Bei notwendigen Kürzungen seien zuerst die freiwilligen Aufgaben zu „opfern“. Eine Reduktion auf Null sei allerdings fragwürdig, weil die Gewährleistung der

Selbstverwaltung hier einen sinnvollen Betätigungsspielraum gebiete. Im Jahr 2005 sei eine weitere dramatische Verschlechterung der Lage eingetreten. Auch aus den Stellungnahmen der Rechtsaufsicht ergebe sich, dass Landkreise keine ausreichende Zuführung aus den Verwaltungshaushalten erwirtschafteten, ihre Rücklagen verzehrten, zu hohe Schuldenstände aufgebaut hätten und die dauernde Leistungsfähigkeit gefährdet sei.

c) Gemeinden:

Für eine Analyse der Haushaltslage der Gemeinden seien der Kennwert der Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt und die Kennzahl zur dauerhaften Leistungsfähigkeit von substantieller Bedeutung. Nach einer Mitteilung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen für das Jahr 2001 erreichten 173 Gemeinden keine bzw. 316 Gemeinden nicht die vorgeschriebene Mindestzuführung. Dies sei zusammen ein Viertel der knapp über zweitausend bayerischen Gemeinden. Beispielhaft verweisen die Antragsteller auf die Haushaltskennzahlen von 20 nach Größe und räumlicher Lage unterschiedlichen Städten und Gemeinden für die Jahre 2002 bis 2005. Amtliche Äußerungen und Einschätzungen des Gesetzgebers in neuerer Zeit geständen diese finanzielle Notlage ein.

Die Antragsteller regen für den Fall, dass der Verfassungsgerichtshof die Frage der Ermittlung und Prüfung der aktuellen Finanzlage für nicht genügend geklärt hält, an, gemäß Art. 23 VfGHG einen Sachverständigen heranzuziehen.

2. Zur Zulässigkeit der Popularklage:

a) Die klagenden Gemeinden berufen sich auf das grundrechtsähnliche Recht auf Selbstverwaltung. Sei seien auch selbst betroffen, weil die angegriffenen Vorschriften abstrakt geeignet seien, dieses Recht verfassungswidrig einzuschränken.

b) Die Gemeindeverbände stützen ihr Klagerecht auf die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 10 Abs. 1 BV. Zwar eröffne diese Institutsgarantie nach der bisherigen, einer Weiterentwicklung zugänglichen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht den Zugang zu einer verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle. Angesichts der gesetzlichen Verschränkung der Finanzausstattung aller drei kommunalen Ebenen sei eine Differenzierung im Klagerecht aber nicht gerechtfertigt, wenn die Gemeindeverbände die Grundlagen ihrer finanziellen Eigenverantwortung verteidigen müssten. Dies gelte besonders seit der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips, das auch den Gemeindeverbänden eine verfassungsrechtlich wehrhafte Position einräume, deren Verletzung sie geltend machen könnten.

c) Alle Antragsteller könnten sich auch als juristische Personen des öffentlichen Rechts auf den Schutz des Art. 118 Abs. 1 BV in seiner Bedeutung als Gebot folgerichtiger Gestaltung eines Regelungsbereichs berufen.

3. Zur Begründetheit der Popularklage:

Die angegriffenen Vorschriften seien mit dem System der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2, Art. 83 BV) und mit den auch für den Gesetzgeber verbindlichen Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) unvereinbar. Sie seien mangels Maßstabs- und sonstiger Systemgerechtigkeit strukturell ungeeignet, den Gemeinden, Landkreisen und Bezirken die verfassungsrechtlich gebotene Finanzausstattung verlässlich zu gewährleisten. Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB verletzen überdies das Konnexitätsprinzip (Art. 83 Abs. 3, 6 und 7 BV).

a) Aus der nach bayerischem Verfassungsrecht den Gemeinden, Landkreisen und Bezirken zustehenden Selbstverwaltungsgarantie folge deren Finanzhoheit. Diese setze eine finanzielle Mindestausstattung voraus, die eine kraftvolle Betätigung des Selbstverwaltungsrechts ermögliche. Für den Kernbereich sei eine Mindestausstattung zu fordern, die ausreiche, neben den übertragenen Aufgaben und den Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis auch in eigenverantwortlicher Entschei-

derung zusätzliche, freiwillige Aufgaben in Angriff zu nehmen. Bei der Ausgestaltung von Finanzausgleichsleistungen zwischen kommunalen Aufgabenträgern müsse der Gesetzgeber die allseitigen Belange zu einem angemessenen Ausgleich bringen.

Die Verwaltungsaufgaben des Landes und der Kommunen seien prinzipiell gleichwertig. Die Aufgaben beider Bereiche würden vom Rechtsstaatsprinzip regiert. Die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung der Kommunen stehe nicht unter einem Finanzierungsvorbehalt. Die Finanzhoheit schütze – über eine Mindestausstattung hinausgehend – auch eine angemessene Finanzausstattung. Der Gesetzgeber müsse sich hierbei an der Verteilung der Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen, einer anzustrebenden Verteilungssymmetrie und dem Grundsatz der praktischen Konkordanz orientieren. Bei einer offensichtlichen Disproportionalität (Inadäquanz) von wahrzunehmenden Aufgaben und Mittelzuweisungen sei die Finanzhoheit verletzt.

Anhaltspunkte für die Beurteilung der Frage, ob die Finanzausstattung der Kommunen noch angemessen sei, lieferten die Zuführungen und die Kennzahlen zur dauernden Leistungsfähigkeit. Die Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt sei eines der wichtigsten Daten für die Beurteilung der finanziellen Situation der Gemeinde. Der Kennzahl zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit lasse sich entnehmen, ob und inwieweit der Verwaltungshaushalt über die Tilgung der Kredite hinaus den Vermögenshaushalt zu finanzieren in der Lage sei. Auch der bayerische Gesetzgeber habe anlässlich der jüngsten Änderung der Gemeindeordnung diese Zahlen als aussagekräftig für die Gesamtbeurteilung der kommunalen Finanzausstattung bewertet (LT-Drs. 15/1063 S. 15). Die dortige Argumentation sei ein Anerkenntnis der hier geführten Klage.

Ausweichmöglichkeiten zur anderweitigen Mittelbeschaffung bestünden nicht. Gebühren und Beiträge dürften nicht der allgemeinen Einkunftserzielung dienen. Eine Erhöhung der steuerlichen Hebesätze, um Mängel des Finanzausgleichssystems aufzufangen, sei den Gemeinden nicht zuzumuten. Dies würde die Grundlagen

der finanziellen Eigenverantwortung infrage stellen. Im Übrigen habe eine Erhöhung der Hebesätze zumindest bei der Gewerbesteuer nicht notwendig einen Anstieg der Steuereinnahmen zur Folge. Der Weg, die Kommunen auf eine höhere Neuverschuldung zu verweisen, sei aus rechtlichen und haushaltsstrukturellen Gründen versperrt. Dass die kommunalen Körperschaften die vorhandenen Einsparmöglichkeiten bereits genutzt hätten, indizierten schon die zurückgehenden Volumina der Verwaltungshaushalte.

Von einer angemessenen Finanzausstattung könne ferner nur bei nachhaltigen und verlässlichen Grundlagen der Einnahmen- und Ausgabenplanung die Rede sein. Wenn nicht absehbar sei, ob ein gewisses Finanzvolumen auch in Zukunft zur Verfügung stehen werde, könnten die Kommunen jedenfalls solche freiwilligen Aufgaben nicht übernehmen, durch die finanzielle Mittel von mehr als nur unerheblichem Ausmaß mittel- oder gar langfristig gebunden würden.

Eigenverantwortlichkeit der Kommunen setze weiter voraus, dass diese die ihnen zugewiesenen oder aus eigenen Finanzquellen zufließenden Mittel im Wesentlichen auch für ihre eigenen Aufgaben verwenden könnten. Hieraus folge ein Verbot der Überabschöpfung, das insbesondere für Mittel aus eigenen Quellen gelte.

Ändere der Gesetzgeber den Aufgabenbestand, müsse er gleichzeitig die erforderlichen Mittel erschließen. Das gelte auch, wenn eine spezifische Kommunalaufgabe ihr Wesen verändere und das Gepräge einer Staatsaufgabe annehme, weil sie in eine übergreifende staatliche Gesamtregelung einbezogen werde. Sie dürfe dann nicht mehr aus Mitteln finanziert werden, die den kommunalen Körperschaften zur Ausübung ihrer Selbstverwaltung zugewiesen seien.

Abzulehnen sei die Ansicht des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg (Urteil vom 10.5.1999 = DVBl 1999, 1351), dass der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung nicht justiziabel sei. Einhellige Zustimmung habe dieses Urteil jedoch gefunden, soweit ein präventiver prozeduraler Schutz gefordert werde. Die derzeitige Praxis, die Gesamtsumme des Finanzausgleichs zwischen Finanzminis-

terium und kommunalen Spitzenverbänden frei auszuhandeln, widerspreche den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts im sogenannten Maßstäbeurteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158/218), wonach die Gestaltung des Finanzausgleichs nicht dem freien Spiel der politischen Kräfte überlassen bleiben dürfe. Die Teilhabe der Bedarfsträger am Entscheidungsprozess müsse vielmehr durch gesetzliche Regelungen organisiert und verfahrensmäßig strukturiert werden. Die Kommunen müssten zunächst Gelegenheit erhalten, ihren Bedarf anzumelden. Dieser sei extern zu überprüfen und gegebenenfalls mit anderen Belangen zum Ausgleich zu bringen.

b) Der allgemeine Gleichheitssatz in seiner Bedeutung als Rechtsetzungsgleichheit gebiete dem Gesetzgeber, für eine maßstabsgleiche und – vom System her – verlässliche Finanzausstattung aller kommunalen Körperschaften zu sorgen.

Einer Kommune dürften nur Aufgaben zugedacht werden, für die die Körperschaft nach dem Gesetz entsprechende Einnahmen gewinnen könne. Bei einer Zuweisung von Aufgaben, an deren Erfüllung der Staat ein besonderes Interesse habe, wie dies im Sozialhilfereich der Fall sei, müsse der Gesetzgeber Vorsorge treffen, dass der hierdurch entstehende Finanzbedarf nicht zulasten anderer kommunaler Sachaufgaben gehe.

Der Finanzausgleich erfülle zum einen durch eine Mittelverstärkung den Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung, zum anderen verfolge er den Zweck, bestehende Finanzkraftunterschiede zu verringern. Er dürfe jedoch nicht zu einer völligen Nivellierung oder gar einer Übernivellierung führen. Die Grenze zur verbotenen Nivellierung werde bereits dann überschritten, wenn die Finanzkraftreihenfolge der umlagepflichtigen Gebietskörperschaften verändert werde.

Die zu verteilende Finanzmasse müsse ausreichen, allen Gemeinden und Gemeindeverbänden eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu vermitteln. Die Verteilungssymmetrie zwischen Staat und Kommunen sei zu wahren. Durch eine

Umlage dürften den Kommunen nicht Mittel in einem solchen Umfang abgeschöpft werden, dass diese überwiegend fremde Aufgaben finanzierten. Es entstehe eine in sich widersprüchliche Normlage, wenn die Steuererträge und Zuweisungen nicht zu ihrem überwiegenden Teil entsprechend ihrer Adressierung eingesetzt werden dürften.

c) Zu den angegriffenen Normen im Einzelnen:

aa) Art. 54 Abs. 2 Nr. 2 BezO i. V. m. Art. 48 BezO, Art. 5 und 7 AGBSHG, Art. 10 und 11 AGSGB:

Die Regelung des Art. 54 Abs. 2 BezO sei unvereinbar mit dem Selbstverwaltungsrecht der Antragsteller (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) und dem Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) als Gebot systemgerechter Normsetzung, soweit und solange sie die Bezirke darauf verweise, ihren Finanzbedarf auch für Aufgaben der sozialen Sicherung, insbesondere der Sozialhilfe, hauptsächlich mittels der Bezirksumlage zu beschaffen. Der Gesetzgeber müsse den Bezirken durch eine Änderung des Art. 54 BezO oder durch eine Begleitregelung angemessene Finanzmittel nachhaltig und verlässlich erschließen.

Das Volumen der Umverteilung zwischen den Bezirken, Landkreisen und Gemeinden, das 2004 bayernweit auf der Bezirksebene ca. 2,054 Mrd. € (Bezirksumlage) und auf der Kreisebene ca. 2,591 Mrd. € (Kreisumlage) umfasst habe, bewirke eine verfassungswidrige Übernivellierung und letztlich eine Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge der Gemeinden. Dies habe seinen Grund sowohl in der „Doppelstöckigkeit“ der Umlage wie auch darin, dass ein realer Bedarf einer abstrakten Umlagekraft gegenüberstehe. Bei der Verteilung des Aufwands für die Sozialaufgaben sei nach der derzeitigen Regelung nur die Umlagekraft der Gemeinden maßgeblich, nicht jedoch die örtliche Entstehung der Kosten. Sachliche Gründe gebe es hierfür nicht.

Die Umlage stelle sich als grundgesetzwidrige Abschöpfung kommunaler Mittel (Art. 106 GG) für staatlich übertragene Aufgaben dar. Die Aufgaben der sozialen Sicherung hätten sich in vielen Schritten von der gemeindlichen Armenfürsorge zum Kernbereich des sozialen Bundesstaates entwickelt. Die Ausführung der Sozialhilfearbeiten bestehe im Wesentlichen im Vollzug bundesgesetzlicher Vorgaben. Das Bundesverfassungsgericht habe die Umlageregulierung in Art. 106 GG dahin interpretiert, dass das Umlageaufkommen im kommunalen Raum verbleiben oder in diesen zurückfließen müsse (BVerfG vom 7.2.1991 = BVerfGE 83, 363/386, 391). Formell betrachte dies zwar zu, bei materieller Betrachtung würden die Mittel jedoch für Aufgaben verbraucht, die dem bundesweit strukturierten Sozialstaatsprinzip entsprängen und mithin nicht mehr originär kommunaler Natur seien. Eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Bezirke erfordere, staatsnahe Aufgaben auch staatlich zu finanzieren.

Die Größe des Umlagevolumens sei verfassungswidrig, schon weil ein schonender Ausgleich zwischen den Lasten der Sozialhilfe und der Finanzplanung auf den Ebenen der Landkreise und Gemeinden unterblieben sei.

Die in Art. 18 und 21 FAG fehlende Höhenbegrenzung könne die finanzielle Mindestausstattung der Umlageschuldner infrage stellen. Darüber hinaus führe sie dazu, dass die Umlageschuldner überwiegend fremde Aufgaben finanzierten. Eine Umlage dürfe deshalb entsprechend dem für das Steuerrecht herangezogenen „Halbteilungsgrundsatz“ (BVerfG vom 22.6.1995 = BVerfGE 93, 121/138) nicht mehr als 50 % der eigenverfügbaren Finanzmittel abschöpfen. Es handle sich hierbei um eine spezielle Aussage zum Gerechtigkeitsgebot des „suum cuique“. Eine Umlagenbegrenzung nach objektiven Merkmalen stelle ein verfassungsrechtliches Gebot dar, nicht nur eine Forderung der Zweckmäßigkeit.

Der hohe Finanzbedarf des Sozialbereichs bewirke auf der Ebene der Bezirke, dass andere Aufgaben an den Rand gedrängt würden. So könnten die Bezirke Oberbayern und Schwaben heute nur noch 1 % ihres Haushalts für freiwillige Auf-

gaben einsetzen. Die stetige Erhöhung der Bezirksumlage führe bei den Landkreisen und Gemeinden in die gleiche Richtung.

bb) Art. 5 Abs. 3 FAG:

Die Landkreise würden dadurch benachteiligt, dass die ihnen zufließende Grunderwerbsteuer in die Berechnungsgrundlagen der Landkreisschlüsselzuweisungen teilweise mit einbezogen werde. Dies mache keinen Sinn und sei im Verhältnis zu den Gemeinden, bei denen die Grunderwerbsteuer außer Betracht bleibe, gleichheitswidrig.

cc) Art. 15 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 FAG:

Diese Vorschriften verstießen gegen die Garantie kommunaler Selbstverwaltung und das Gebot systemgerechter Normsetzung, weil die Zuweisung ihrer Höhe nach unter dem Vorbehalt der Bewilligung im Haushaltsplan stehe, zur Finanzausstattung der Bezirke nicht ausreiche und die Verteilung auf die einzelnen Bezirke durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2004 nur für das Jahr 2004 geregelt worden sei. Nicht anders seien die entsprechenden Regelungen für das Jahr 2005 zu bewerten.

Durch die Billigung des Staatshaushalts erlangten die Kommunen zwar eine Finanzquelle, die für eine Haushaltsperiode hinreichend verlässlich sei. Sie genüge jedoch nicht den Anforderungen an die Stetigkeit und Nachhaltigkeit der Aufgaben- und Ausgabenplanung, weil es an der rechtlichen Verbindlichkeit der Höhe für die folgenden Haushaltsjahre fehle.

Dieselben Erwägungen richteten sich gegen die Verfassungsmäßigkeit des Art. 15 Abs. 2 FAG. Hier sei weiter zu beanstanden, dass der Gesetzgeber nur schrittweise an die Linderung der Finanznot der Kommunen herangegangen sei, obwohl ihm die Insuffizienz der Finanzausstattung seit langem bekannt sei. Hinzu komme, dass die weiteren Reformschritte erst im Finanzausgleichsänderungsgesetz 2005

festgelegt worden seien. Für das Haushaltjahr 2004 seien diese allenfalls politisch im Raum gestanden. Eine verlässliche Planung sei daher nicht möglich gewesen. Dem könne nicht entgegengehalten werden, dass sich die Bezirke durch die Umlage stets in vollem Umfang finanzieren könnten, weil Ungewissheiten der Zuweisung auch auf die Umlageschuldner durchschlugen und letztlich auf die Gemeinden verlagert würden.

Verfassungswidrig seien die Zuteilungen im Einzelplan 13 Kapitel 1310 des Staatshaushalts für 2003/2004 und für 2005/2006 auch deshalb, weil sie nur einen geringfügigen Teil des Entlastungsbedarfs umfassen würden. Dem Gesetzgeber stehe zwar eine Einschätzungsprärogative zu, ein Teilausgleich, wie er hier bewirkt werde, liege aber außerhalb des Rahmens gesetzgeberischen Ermessens.

Der – unverständliche – Schlüssel des Art. 15 Abs. 2 FAG verletze das durch Art. 118 Abs. 1 BV gewährleistete Gebot der Gleichbehandlung der Bezirke untereinander, weil die hier festgelegten abstrakten Verteilungskriterien die unterschiedlichen Belastungen nicht realitätsgerecht abbildeten. Die Regelung sei auch insofern mit dem Gebot folgerichtiger Gestaltung unvereinbar, als die disproportionalen Belastungsunterschiede über die Bezirksumlage weitergegeben werden müssten. Die Realitätsferne des Verteilungsmaßstabs ergebe sich aus dem doppelten Schnitt in den Zuweisungskriterien. Die Ausgabenkomponente beruhe auf der Prämisse, dass ein Bezirk nur einen Anteil aus der Zuweisungsmasse erhalte, der durch einen Prozentsatz seiner gewichteten tatsächlichen Ausgaben begrenzt sei. Die Reduzierung dieses Prozentsatzes treffe Bezirke mit hohen Ausgaben unverhältnismäßig härter als andere Bezirke, weil es nicht von vornherein möglich sei, Ausgaben zu vermeiden oder anzugleichen. Für Einsparungen bestünden allenfalls minimale Spielräume. Die unterschiedlichen Kostenverhältnisse z. B. bei den Wohnungsmieten würden nicht berücksichtigt.

Gehe man davon aus, dass die jeweils umlagepflichtigen kommunalen Körperschaften finanziell annähernd gleich strukturiert seien, so bedeute dies auch, dass in Bezirken mit hohen Sozialhilfearbeitungen die Belastung der jeweils zuge-

ordneten Kommunen im Vergleich zu den anderen kommunalen Körperschaften überproportional differiere. So komme der Bezirk Schwaben, der die dritthöchsten Ausgaben unter den Bezirken gehabt habe, im Jahr 2004 auf eine Deckungsquote seiner Sozialhilfeausgaben von 16,64 %, der Bezirk Oberfranken mit erheblich geringeren Nettoausgaben für Sozialhilfe hingegen auf eine Quote von 24,13 %.

Auch der zeitliche Aspekt der Regelung des Art. 15 Abs. 2 FAG sei mit der Selbstverwaltungsgarantie nicht in Einklang zu bringen. Durch die rasche, jährliche Verringerung des für die Ausgabenkomponente maßgeblichen Prozentsatzes von 70 % im Jahr 2004 über 50 % im Jahr 2005 und 40 % im Jahr 2006 auf letztlich 30 % könnten die bayerischen Bezirke mit einwohnerbedingt hohen Nettoausgaben diese nicht in dem Maß reduzieren, wie es den Bezirken mit niedrigeren Sozialausgaben möglich sei. Dadurch wachse bei Bezirken mit sehr hohen Sozialhilfeausgaben das Defizit aus der Differenz zwischen den tatsächlichen Nettoausgaben und den durch die Zuweisung nach Art. 15 FAG gedeckten weitaus stärker an.

dd) Art. 18 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 FAG:

Sowohl aus dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen als auch aus dem Gebot folgerichtiger Systemgestaltung ergebe sich die Forderung nach einer Begrenzung der Umlagevolumina. Nach dem Wortlaut der Regelungen könne keine Rücksicht darauf genommen werden, wie viel der Umlageschuldner tatsächlich zu erübrigen in der Lage sei; dadurch würden die Grundlagen eigenverantwortlicher Aufgaben- und Ausgabenplanung gefährdet. Im Hinblick auf Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV müssten die Belange der Selbstverwaltung des Umlageschuldners zur unüberwindbaren Hürde werden, wenn dessen finanzielle Mindestausstattung durch die Umlageschuld infrage gestellt werde.

Um die verfassungsrechtliche Forderung nach finanzieller Spürbarkeit finanzwirksamer Entscheidungen zu erfüllen, müsse der Finanzausgleich nach objektiven Kriterien bemessen werden, wie dies etwa bei der Ausgangsmesszahl des Art. 3

FAG und der Steuerkraftmesszahl des Art. 4 FAG der Fall sei. Bei der Bemessung der Bezirks- und der Kreisumlage werde der Bedarf jedoch nicht typisiert, sondern der konkrete, anderweitig nicht gedeckte Bedarf umgelegt. Diese Regelung gestatte es und zwinge sogar dazu, Fehler abzuwälzen; sie untergrabe damit die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungsorgane. Den Umlageschuldnern würden die finanziellen Lasten „fremder“ Entscheidungen, nicht zuletzt des Staates (Art. 15 FAG), überbürdet, ohne dass sie darauf Einfluss hätten. Eine Grenze sei – entsprechend den obigen Ausführungen – bei 50 % der eigenverfügbaren Finanzmittel der Pflichtigen anzusetzen.

Die oben dargelegte Staatsnähe der Aufgaben der Sozialhilfe müsse bei der angemessenen Finanzausstattung der Sozialhilfeträger dadurch berücksichtigt werden, dass das Land den Großteil dieser finanziellen Lasten übernehme. Der Gesetzgeber dürfe daher nur einen dem Interesse der kommunalen Träger entsprechenden Anteil in die Umlage einbeziehen.

ee) Art. 21 Abs. 3 FAG:

Die Nichteinbeziehung der Landkreisschlüsselzuweisungen in die Grundlagen der Bezirksumlage führe zu einer Übernivellierung und sei gleichheitswidrig. Sie bewirke, dass Landkreise, die infolge ihrer geringeren Finanzkraft Schlüsselzuweisungen erhielten und dadurch an die Leistungsfähigkeit von Landkreisen mit stärkerer Finanzkraft herangeführt würden, gleichwohl nicht in einem ihrer aufgebesserten Finanzkraft entsprechenden Maß an der Aufbringung der Bezirksumlage beteiligt würden. Als Folge erhöhe sich die Spanne zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Kreisumlagesatz.

ff) Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB:

Die Aufgabenübertragung durch Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB sei unvereinbar mit dem strikten Konnexitätsprinzip des Art. 83 Abs. 3, 6 und 7 BV, weil kein Abstimmungsverfahren (Art. 83 Abs. 7 BV) stattgefunden habe und Bestimmungen über

die Deckung der Kosten und den vollen finanziellen Ausgleich für die Mehrbelastung der Kommunen (Art. 83 Abs. 3 und 6 BV) fehlten. Die angegriffenen Bestimmungen verletzen die Finanzhoheit der Kommunen als Element des Selbstverwaltungsrechts und verstießen gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, weil sie ohne sachlichen Grund von einem Grundprinzip des kommunalen Finanzausgleichs abwichen, wonach der Staat den Gemeinden und Gemeindeverbänden bei der Zuweisung von Angelegenheiten gleichzeitig die notwendigen Mittel zur Verfügung stelle (Art. 8 Abs. 4 GO, Art. 6 Abs. 4 LKrO, Art. 6 Abs. 4 BezO).

Es mache keinen Unterschied, ob die Rechtsgrundlage der Zuweisung im Landesrecht oder – zunächst – im Bundesrecht liege, wenn das Land die bundesrechtliche Regelung abzuändern befugt sei, also einen eigenen Gestaltungsspielraum habe. Der Landesgesetzgeber könne es bei der bundesrechtlich in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II vorgesehenen Zuständigkeit belassen oder sie abändern – beides sei seine eigene Entscheidung. Auch über die Zuordnung der neuen Aufgabe zum eigenen oder übertragenen Wirkungskreis treffe der Bundesgesetzgeber keine Regelung. Der bayerische Landesgesetzgeber habe den Vollzug des Gesetzes im kommunalen Bereich mitverursachend implementiert.

Im Übrigen hätte der Landesgesetzgeber auch Staatsbehörden als Vollzugsorgane bestimmen können. Der Klammerzusatz „kommunale Träger“ in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II habe sich in der ursprünglichen Fassung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl I S. 2954) hinter den Worten „Städte und Kreise“ befunden. Bei den Arbeiten am Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) vom 30. Juli 2004 (BGBl I S. 2014) sei er im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens wohl nur durch ein Redaktionsversehen an das Ende des Satzes gelangt.

Die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 18. Juli 2005 zum europäischen Haftbefehl entwickelten Grundsätze, wonach die Umsetzung höher-rangiger Normen in grundrechtschonender Weise zu erfolgen habe (BVerfGE 113,

273), hätten ebenfalls zu einer Anwendung des strikten Konnexitätsprinzips führen müssen.

Die Übernahme der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger in das Sicherungssystem des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch könne nicht gegen die Belastungen verrechnet werden, die den Kommunen neu erwachsen. Die Erstattungsleistungen, die der Bund gemäß § 46 Abs. 10 SGB II erbringe und die an die Kommunen weitergeleitet würden, entsprächen bei weitem keinem Vollausgleich.

III.

A.

Der Bayerische Landtag hält die Popularklage für unbegründet.

Das in der Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung enthaltene Zahlenmaterial belege eindeutig, dass die Verteilungssymmetrie gewährleistet sei. Sowohl bei der Entwicklung der Einnahmen wie auch der Ausgaben könne nicht von einem Gesundsparen des Staates auf Kosten der Kommunen gesprochen werden. Die kommunalen Einnahmen hätten sogar insgesamt eine positivere Entwicklung genommen als die des Staates. Von einer „aussaugenden Wirkung“ der Umlagefinanzierung könne keine Rede sein. Der Steuerverfall treffe alle staatlichen Ebenen gleichermaßen. Die Argumentation der Antragsteller laufe darauf hinaus, dass der Staat den Kommunen in jedem Fall so viel Geld zur Verfügung stellen müsse, dass diese für die Erfüllung eigener freiwilliger Aufgaben genug Mittel zur Verfügung hätten. Die Kommunalfinanzierung sei jedoch nicht „oberste Staatsaufgabe“ und kein absolut schrankenlos gewährtes Grundrecht der Gemeinden, gleichgültig wo der Staat die Mittel dafür hernehme. Ansonsten würde das Budgetrecht des Parlaments weitgehend beschnitten. Leistungsansprüche in anderen Bereichen seien zu berücksichtigen. Zudem dürften die Bürger nicht über Gebühr mit öffentlichen Abgaben belastet werden. Es müsse letztlich der Entscheidung des Lan-

desparlaments vorbehalten bleiben, welches Volumen der Staatshaushalt habe und insbesondere, ob man den Weg in die Neuverschuldung gehen oder diesen beenden und einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen wolle.

Im Übrigen sei die Grundrechtsbetroffenheit der Kreise und Bezirke zweifelhaft. Dies gelte aber auch für die Gemeinden selbst, weil nicht der Staat, sondern die Kreise und Bezirke die Umlage festsetzten. Konsequenterweise müssten die kommunalen Ebenen den Streit um das zu verteilende Geld zunächst untereinander austragen.

Soweit die Antragsteller bemängelten, dass den Kreisen und Bezirken keine eigenen Einnahmequellen zur Verfügung stünden, sei darauf hinzuweisen, dass diese wegen der größeren Schwankungen auch unsicherer seien, was die Gewerbesteuer zeige.

Das Konnexitätsprinzip habe nicht den Sinn und Zweck, den Landesgesetzgeber bei einer bundesrechtlich vorgesehenen kommunalen Zuständigkeit allein wegen der formalen Umsetzung entsprechend der länderspezifischen Besonderheiten in die Pflicht zu nehmen. Damit würde die auf Landesebene geregelte Konnexität zu einem Schutz vor Kostenbelastungen durch Entscheidungen des Bundes erweitert, was dem Verursacherprinzip widerspreche.

B.

Die Bayerische Staatsregierung hat sich wie folgt geäußert:

1. Zum zugrunde liegenden Sachverhalt:

Die finanzielle Situation des Freistaates Bayern und seiner Kommunen habe sich von 1996 bis 2005 vergleichbar entwickelt. Der Staat habe sich nicht zulasten der Kommunen besser gestellt. Die Einnahmen in diesem Zeitraum seien beim Freistaat Bayern von 29,4 Mrd. € auf 33,2 Mrd. € und bei den Kommunen von 21,2

Mrd. € auf 24,1 Mrd. € gestiegen. Die aktuelle Einnahmenentwicklung sei bei den Kommunen sogar besser als beim Freistaat. Für 2004 ergebe sich im Verhältnis zum Vorjahr bei den Kommunen ein Wachstum von 2,7 % (Freistaat: 2,2 %) und 2005 eine Erhöhung von 2,7 % (Freistaat: 1 %). Die Ausgaben in den letzten zehn Jahren hätten sich beim Freistaat von 22,1 Mrd. € auf 23,5 Mrd. € und bei den Kommunen von 31,2 Mrd. € auf 34,4 Mrd. € erhöht.

Bei den Finanzierungssalden zeige sich ein ähnlicher Verlauf, wobei sich die aktuelle Situation der Kommunen wesentlich besser als die des Freistaates darstelle. Für 2004 hätten die Kommunen im Gegensatz zum Freistaat (– 1.434 Mio. €) einen positiven Finanzierungssaldo in Höhe von + 89 Mio. € erwirtschaftet. Im Vergleich der westlichen Flächenländer seien die bayerischen Kommunen neben denen Baden-Württembergs die einzigen, die einen Überschuss vorweisen könnten. Im Jahr 2005 liege dieser sogar noch deutlich darüber (+ 600 Mio. €), während beim Freistaat ein negativer Saldo von – 1.231 Mio. € zu verzeichnen sei.

Die Kreditmarktverschuldung verlaufe ebenfalls nahezu parallel. Sie sei seit 1996 von 10,7 Mrd. € (14,3 Mrd. € beim Freistaat) auf 14,9 Mrd. € (21,2 Mrd. € beim Freistaat) im Jahr 2004 angewachsen, wobei die Relation zwischen Verschuldung und Haushaltsvolumen (bereinigte Ausgaben) bei Staat und Kommunen in den letzten Jahren annähernd gleich gewesen sei.

Dasselbe gelte für die Investitionsquote (Verhältnis von Investitionsausgaben zu bereinigten Gesamtausgaben). Sie sei von 27,8 % (Freistaat: 18,9 %) im Jahr 1996 auf 20,0 % (Freistaat: 11,4 %) im Jahr 2005 gesunken. Die bayerischen Kommunen belegten im Vergleich der westlichen Flächenländer hier einen Spitzenplatz. So habe 2005 die durchschnittliche Investitionsquote der Kommunen in diesen Ländern bei 14,3 % gelegen.

Die finanzielle Situation der Kommunen werde auf der Einnahmenseite maßgeblich durch die Steuereinnahmen der Gemeinden, an denen die Landkreise und Bezirke über die Umlagen partizipierten, die Leistungen des Freistaates und die

Entgelte im weiteren Sinn bestimmt. Über die eigenen Steuereinnahmen und über die Leistungen des Staates aus den Steuerverbänden im kommunalen Finanzausgleich, die den überwiegenden Anteil der bereinigten Einnahmen ausmachen, hänge die Entwicklung der kommunalen Haushalte entscheidend von der wirtschaftlichen Lage ab. Die Kommunen seien hier insofern besser gestellt, als sie die Höhe der Einnahmen zum Teil über die Hebesätze der Realsteuern selbst beeinflussen könnten.

Ein wesentlicher Faktor der kommunalen Haushaltsplanung sei eine Reduzierung der Ausgabenseite. Ab 2007 könnten den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz keine Aufgaben mehr übertragen werden. Seit 1. Januar 2004 sei das strikte Konnexitätsprinzip in der Bayerischen Verfassung verankert. Zur Erweiterung des Spielraums für Einsparungen innerhalb bestehender Aufgaben habe sich die Staatsregierung mehrfach erfolgreich mit den Möglichkeiten der Reduzierung von die Kommunen belastenden Standards und der Vereinfachung des Zuschusswesens befasst. Darüber hinaus werde an einer Verbesserung der Organisationsstruktur der Zuständigkeiten im Sozialwesen gearbeitet.

Eine evident zu niedrige oder unzureichende finanzielle Ausstattung der bayerischen kommunalen Körperschaften in den Jahren 2004 und 2005 sei nicht erkennbar. In beiden Jahren habe die Gesamtheit der Kommunen nach dem Ergebnis der jährlichen Kassenstatistik im Gegensatz zum Freistaat einen deutlichen Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben erwirtschaftet.

Im Einzelnen sei von folgender Situation auszugehen:

a) Bezirke:

Die von den Antragstellern kritisierte Dominanz der Ausgaben für die soziale Sicherung relativiere sich, wenn man berücksichtige, dass die Bezirke einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Aufgaben über Eigenbetriebe und Sondervermögen wahrnehmen, die nicht im Verwaltungshaushalt enthalten seien. Außerdem müsse

in Betracht gezogen werden, dass die Bezirke im Gegensatz zu den Gemeinden von vornherein nur einen eingeschränkten Aufgabenumfang hätten. Der bloße prozentuale Anteil einer bestimmten Aufgabe sei kein Hinweis auf eine finanzielle Überforderung. Aus den veranschlagten Gesamtausgaben könne nicht auf eine zwingende Belastung in genau dieser Höhe geschlossen werden. Der Einzelplan „Soziale Sicherung“ enthalte auch disponible Aufgaben. Zudem gebe es selbst im Bereich der gebundenen Aufgabenerfüllung erhebliche Spielräume.

Die Bezirke hätten bei der Bewältigung der Finanzlast vielfältige Aufgaben- und Ausgabenentlastungen erfahren. Durch die Einführung der Pflegeversicherung sei es zu Entlastungen in dreistelliger Millionenhöhe gekommen. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe habe für die Bezirke im Ergebnis zu Einsparungen von über 100 Mio. € geführt. Der Freistaat habe am 1. Juli 2002 die Zuständigkeit für Aufgaben und Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in vollem Umfang von den Bezirken übernommen.

Bei den Leistungen nach Art. 15 FAG handle es sich um eine umfangreiche und verlässliche Einnahmequelle. So sei dieser Ausgleichsbetrag von 281,2 Mio. € im Jahr 2001 auf 540 Mio. € in den Jahren 2005 und 2006 gestiegen. Ab 2004 sei in den Verteilungsschlüssel eine Bevölkerungskomponente als objektives Belastungskriterium eingefügt und hierdurch ein deutlicher Sparanreiz geschaffen worden.

b) Landkreise und kreisfreie Gemeinden:

Die Umlagekraft sei aufgrund der Entwicklung der Steuereinnahmen grundsätzlich gewissen Schwankungen unterworfen. An diesem Risiko nähmen die Kommunen ebenso teil wie der Bund oder das Land. Ein genereller „Verfall“ sei jedoch nicht zu erkennen, wie nachfolgende Übersicht der Umlagekraft in Euro je Einwohner zeige:

Jahr	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Oberbayern	687	708	701	841	854	868	842	824	770	875
Schwaben	584	562	572	612	637	659	636	622	611	679
Bayern	614	623	627	694	718	738	716	685	685	739

c) Gemeinden

Bei den Gemeinden als vornehmlich steuerfinanzierten Gebietskörperschaften werde die finanzielle Lage maßgeblich von den Steuereinnahmen beeinflusst. Hier habe sich nach dem Tief der Jahre 2002 und 2003 eine nachhaltige Verbesserung ergeben.

Wenn eine Gemeinde in einem Haushaltsjahr oder in einigen Haushaltsjahren die notwendige Zuführung vom Verwaltungs- in den Vermögenshaushalt nicht erwirtschaften könne, bedeute dies nicht den Verlust der dauernden Leistungsfähigkeit. Mit der Problematik, den Verwaltungshaushalt nur mit Hilfe einer – unter den Voraussetzungen des § 22 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 1 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 KommHV zulässigen – Zuführung aus dem Vermögenshaushalt ausgleichen zu können, hätten sich in den Jahren 1999 bis 2005 konfrontiert gesehen:

- in mindestens drei der sieben Jahre insgesamt 52 Gemeinden (6,2 % aller oberbayerischen und schwäbischen kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden),
- in mindestens vier der sieben Jahre insgesamt 14 Gemeinden (1,7 %),
- in mindestens fünf der sieben Jahre insgesamt lediglich noch fünf Gemeinden (0,6 %),
- in allen sieben Jahren keine Gemeinde.

Insgesamt 826 kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden in Oberbayern und Schwaben, also 98,3 % aller Gemeinden dieser Bezirke, seien innerhalb dieses Zeitraums entweder in keinem oder lediglich in einem, zwei oder maximal drei Jahren auf eine Zuführung vom Vermögenshaushalt angewiesen gewesen. Betrachte man nur die 236 Popularklage führenden schwäbischen Gemeinden, liege der genannte Anteil bei 233 Gemeinden und damit bei 98,7 %.

Der Umfang des Umlagevolumens bewirke keine Aussaugung der Landkreise und Gemeinden. Setze man die Umlagen ins Verhältnis zu den bereinigten Gesamteinnahmen, ergebe sich eine Abschöpfung, die deutlich unter 50 % liege.

Eine Stichprobe bei insgesamt zwölf (kreisangehörigen und kreisfreien) Gemeinden habe ergeben, dass auch in Gemeinden mit verhältnismäßig angespannter Haushaltslage – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – noch Spielräume zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben bestünden. Für diese Untersuchung seien nur Gemeinden ausgewählt worden, die von 1999 bis 2005 in mindestens drei von sieben Jahren den Verwaltungshaushalt mit Hilfe einer „umgekehrten“ Zuführung aus dem Vermögenshaushalt ausgeglichen hätten. Bei diesen Kommunen habe der Anteil der freiwilligen Leistungen (nach den Haushaltsansätzen) am bereinigten Ausgabevolumen in den Jahren 2000, 2004 und 2005 zwischen 0,2 % und 9,0 % gelegen. Nach einer weiteren Stichprobe bei drei oberbayerischen Landkreisen habe dieser Anteil im Jahr 2004 zwischen 0,7 % und 1,8 % sowie im Jahr 2005 zwischen 0,8 % und 1,4 % betragen. Das gegenüber den Gemeinden niedrigere Niveau liege in der ausschließlich überörtlichen Aufgabenzuständigkeit begründet.

2. Zur Zulässigkeit der Popularklage:

a) Es sei fraglich, ob die Gemeinden durch die Regelungen des Art. 54 i. V. m. Art. 48 BezO, Art. 5 und 7 AGBSHG (nunmehr Art. 10 und 11 AGSGB), des Art. 18 Abs. 1 FAG und des Art. 21 Abs. 1 FAG selbst betroffen seien. Durch die Umlagen erfolge kein direkter Eingriff des Staates. Die Betroffenheit ergebe sich erst infolge der Umsetzung der Regelung durch den jeweiligen Umlagegläubiger.

Art. 15 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 FAG betreffe allein die Bezirke und entfalte keine unmittelbaren Wirkungen auf die Gemeinden und Landkreise.

b) Gemeindeverbände könnten sich im Gegensatz zu den Gemeinden nicht auf ein grundrechtsähnliches Recht auf Selbstverwaltung berufen. Dies ergebe sich

eindeutig aus dem Wortlaut der Verfassung. Allein Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV spreche von einem „Recht“ – der Gemeinden – auf Selbstverwaltung.

Soweit sich die klagenden Landkreise und Bezirke auf Art. 83 Abs. 3, 6 und 7 BV beriefen, sei zumindest fraglich, ob die Geltung des strikten Konnexitätsprinzips für diese weiter reichen könne als die institutionelle Garantie des Art. 10 Abs. 1 BV.

c) Soweit die Antragsteller eine Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV rügten, könne der Vortrag nicht als ausreichende Substantiierung angesehen werden. Für Willkür lägen keine Anhaltspunkte vor.

3. Zur Begründetheit der Popularklage:

a) Der Staat sei verpflichtet, den innerstaatlichen Finanzausgleich im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit so zu gestalten, dass die Gemeinden ihre Aufgaben selbstverantwortlich erfüllen könnten und ihre finanzielle Lebensfähigkeit erhalten bleibe. Den Gemeinden müsse eine ausreichende finanzielle Mindestausstattung gesetzlich garantiert werden; diese sei so zu bemessen, dass sie neben Pflichtaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben übernehmen könnten.

Allein aus der konkreten finanziellen Situation von Gemeinden könnten keine Schlüsse dafür gezogen werden, ob diese Finanzausstattung gewährleistet sei. Dem Ausstattungsanspruch der Kommunen seien Grenzen gesetzt durch die Leistungsfähigkeit des Staates. Ein Fehlen freiwilliger Aufgaben müsse kein Beweis für eine zu knappe Finanzausstattung sein, weil es die Kommunen in der Hand hätten, ihre verbliebenen Reserven statt für freiwillige Aufgaben auch anderweitig einzusetzen, etwa im Bereich disponibler Pflichtaufgaben oder für über das übliche Maß hinausgehende Aufwendungen im Pflichtbereich. Denkbar sei auch, dass eine Kommune ihre finanziellen Reserven nicht ausschöpfe. Zudem dürfe nicht außer Acht gelassen werden, dass die Gemeinden die Höhe ihrer Einnahmen zu

einem erheblichen Teil durch das Hebesatzrecht selbst beeinflussen und damit bei finanziellen Notlagen flexibler als das Land reagieren könnten.

Die Auffassung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs (NVwZ-RR 2005, 665), dass den Gemeinden eine durch keine anderen öffentliche Belange relativierbare, absolut geschützte „freie Spitze“ im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleiben müsse, werde nicht geteilt. Aus der Gleichwertigkeit kommunaler und staatlicher Aufgaben ergebe sich das Gebot einer gerechten und gleichmäßigen Mittelverteilung. Die Höhe der gemeindlichen Finanzausstattung könne nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes bestimmt werden. Andernfalls wären die Verteilungssymmetrie und damit das Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht gewahrt.

Den Bezirken und Landkreisen sei das Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 10 Abs. 1 BV nur im Rahmen einer institutionellen Garantie gewährt. Die Verfassung verleihe dem einzelnen Gemeindeverband daher kein Recht auf eine finanzielle Mindestausstattung, auf das er sich berufen könne. Eine institutionelle Gefährdung der primär umlagefinanzierten Gemeindeverbände könne nur vorliegen, wenn ihr Großteil trotz sparsamster Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmequellen nachhaltig nicht mehr in der Lage wäre, den ungedeckten Bedarf, der auch ein Minimum an freiwilliger Betätigung beinhalte, über die Umlagen zu decken.

Die verfassungsrechtliche Verpflichtung zu einer finanziellen Mindestausstattung umfasse nicht die Bereitstellung bestimmter Einnahmequellen und Finanzierungsinstrumente. Die Umlagefinanzierung sei durch das Grundgesetz implizit vorgegeben. Entgegen der Auffassung der Antragsteller lasse sich aus der Bayerischen Verfassung kein Verbot ableiten, dass eine Umlage nicht mehr als 50 % der eigenverfügbaren Finanzmittel der Umlagepflichtigen abschöpfen dürfe.

b) Der Gesetzgeber habe bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser sei nur dann überschritten, wenn die

Normierung sachwidrig, widersprüchlich oder inkonsequent wäre, was vorliegend nicht der Fall sei.

c) Das Konnexitätsprinzip des Art. 83 Abs. 3 BV habe zum Ziel, den Freistaat Bayern für Belastungen eintreten zu lassen, die er kraft eigener Willensentscheidungen seinen Kommunen verursache. Es umfasse daher nicht die landesrechtliche Zuweisung von Aufgaben, die bereits kraft Bundesrechts als kommunale Aufgaben vorgesehen seien. Die Tatbestandsalternative der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen nach Art. 83 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 BV setze vielmehr voraus, dass der Freistaat den Kommunen staatliche Aufgaben übertrage.

d) Es treffe nicht zu, dass eine spezifische Kommunalaufgabe dadurch, dass sie in eine übergreifende staatliche Gesamtregelung einbezogen werde, wie dies bei der Sozialhilfe der Fall sei, das Gepräge einer Staatsaufgabe annehmen könne und deswegen nicht mehr aus Mitteln finanziert werden dürfe, die zur Finanzausstattung für die Ausübung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen gehörten. Einen derartigen Grundsatz der Gesetzeskonnexität gebe es nicht.

e) Bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs dürften die örtlichen Finanzkraftunterschiede nicht völlig eingeebnet oder gar überkompensiert werden. Eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge allein stelle keinen Nachweis einer Übernivellierung dar. Bei dem von den Antragstellern vorgelegten Zahlenwerk handle es sich um die nivelliert berechneten allgemeinen Einnahmen abzüglich der tatsächlich zu leistenden Umlagen. Nicht nur der Staat, sondern auch der Bezirk nehme durch seine Hebesatzgestaltung Einfluss auf die Finanzkraftreihenfolge. Der Staat könne nur dahingehend steuernd eingreifen, dass es bei einer durchschnittlichen Umlagequote nicht zu einer Nivellierung oder gar Übernivellierung komme.

Die „Finanzkraft“ berücksichtige zudem nicht alle frei verwendbaren Einnahmen, wie z. B. die Finanzausgleichsleistung aus der Grunderwerbsteuerüberlassung. Darüber hinaus könne ein umlagekraftstarker Landkreis seinen Gemeinden einen

höheren Hebesatz zumuten als ein umlagekraftschwacher. Bei der „Finanzkraft“ werde dieser Spielraum nicht berücksichtigt.

f) Eine der Entscheidung des Gesetzgebers vorausgehende Ermittlung der „objektiv notwendigen“ Kosten sowohl der Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis als auch der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sei mit Hilfe der bestehenden amtlichen Statistiken nicht zu leisten. Es fehle an den Grunddaten für eine Ermittlung der Aufgabenkosten. Die Feststellung eines „objektiven Finanzbedarfs“ der Kommunen scheitere schon daran, dass ein abschließender konsensfähiger Katalog des objektiv notwendigen Minimums an Aufgabenerfüllung und der dafür nötigen Mindestkosten nicht realisierbar erscheine, weil die Bewertung von Entscheidungen im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts abhängig sei. Im Übrigen gingen der Entscheidung über den Finanzausgleich bereits nach derzeitiger Praxis Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden voraus. Sofern es erforderlich sei, dem Gesetzgeber mehr Entscheidungsgrundlagen für eine sachgerechte Dotierung des Finanzausgleichs an die Hand zu geben, gebe es eine sinnvolle und praktikable Lösung: Auf der Grundlage eines einheitlichen Datenrasters könnten die bisherige und eventuell auch die zu erwartende künftige Finanzentwicklung von Land und Kommunen im Gesetzesvorblatt des jeweiligen Finanzausgleichsänderungsgesetzes vergleichend gegenübergestellt werden.

g) Zu den angegriffenen Normen im Einzelnen:

aa) Art. 54 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. Art. 48 BezO, Art. 5 und 7 AGBSHG, Art. 10 und 11 AGSGB:

Dass diese Regelung die Bezirke darauf verweise, ihren Finanzbedarf auch für Ausgaben der sozialen Sicherung, insbesondere der Sozialhilfe, hauptsächlich mittels der Bezirksumlage zu beschaffen, bewirke keinen Verstoß gegen die Verfassung. Es sei die Entscheidung des Gesetzgebers, wie der Freistaat seiner Verpflichtung zur Gewährleistung einer Mindestausstattung nachkomme. Weder Bezirke noch Gemeinden hätten dabei einen Anspruch auf zahlenmäßig festge-

schriebene Beträge, auf eine bestimmte Art von Mitteln oder auf bestimmte Quoten. Die Bezirksumlage sei als Haupteinnahmequelle der Bezirke geeignet und tauglich, weil sie aufgrund der Breite der in ihr berücksichtigten Finanzquellen und des in der Vergangenheit liegenden Bezugszeitraums relativ krisenfest und planbar sei.

Die Staatsregierung beobachte das System des kommunalen Finanzausgleichs laufend und achte darauf, dass bei landesdurchschnittlicher Umlage keine Nivellierung oder Übernivellierung eintrete. So sei in den vergangenen Jahren im System nachgesteuert worden, indem 1995 der Ausgleichssatz bei den Landkreisschlüsselzuweisungen von 60 % auf 55 % und 1999 auf 50 % herabgesetzt worden sei. Außerdem habe die Staatsregierung eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die sich dämpfend auf die Entwicklung der Bezirksumlage ausgewirkt hätten. Deutlichen Abweichungen der Bezirksumlage nach oben werde ferner durch den umlagekraftabhängigen Sozialhilfeausgleich an die Bezirke entgegengewirkt.

Es sei nicht sachwidrig, dass die Soziallasten der Bezirke von den Umlagezahlern nach deren Umlagekraft und nicht nach dem örtlichen Anfall aufgebracht werden müssten. Für eine Ansiedelung von finanzintensiven Kommunalaufgaben bei den höheren Gemeindeverbänden gebe es eine Reihe sachlicher Gründe.

Über die kommunalen Umlagen würden nicht unzulässigerweise staatliche Aufgaben finanziert. Die Ansicht der Antragsteller, der Bereich der Sozialhilfe sei nicht mehr als kommunale, sondern als staatliche Aufgabe zu qualifizieren, sei unzutreffend. Darüber hinaus kenne die Bayerische Verfassung keinen strengen Finanzierungs dualismus dergestalt, dass eigene Aufgaben aus eigenen Mitteln und staatlich übertragene aus Finanzzuweisungen zu finanzieren seien.

Eine gesetzliche Begrenzung der Umlagehöhe, damit bei den Umlagezahlern die finanzielle Mindestausstattung nicht unterschritten werden könne, sei nicht geboten, möglicherweise sogar verfassungswidrig. Der Gesetzgeber sei zumindest nicht verpflichtet, gerade auf diese Weise die finanzielle Mindestausstattung zu

sichern. Er habe stattdessen den Weg gewählt, den Umlagebedarf durch Erhöhung seiner Leistungen für die Bezirke zu verringern, die Verwaltungshaushalte der Gemeinden z. B. durch Stützung der Schlüsselzuweisungen zu stärken und einzelnen Gemeinden durch Bedarfszuweisungen (Art. 11 FAG) zu helfen.

bb) Art. 5 Abs. 3 FAG:

Nach Art. 1 Abs. 3 Satz 1 FAG werde die Schlüsselmasse zu einem Anteil von 64 v. H. an die Gemeinden und zu 36 v. H. an die Landkreise verteilt und zwar nach unterschiedlichen Verteilungsschlüsseln. Dass die Grunderwerbsteuer bei der Verteilung innerhalb der Landkreise anders als bei der Verteilung innerhalb der Gemeinden einbezogen werde, benachteilige daher die Landkreise nicht gegenüber den Gemeinden. Es sei zweckmäßig und geboten, die Ausgleichswirkung der Landkreisschlüsselzuweisungen durch eine teilweise Berücksichtigung der Einnahmen der Landkreise aus der Beteiligung an der Grunderwerbsteuer zu verstärken. Hohe Grunderwerbsteuereinnahmen resultierten nicht nur aus der Zahl der Grundstücksgeschäfte, sondern auch aus hohen Grundstückspreisen. Kommunen mit hohen Grundstückspreisen müssten beim Erwerb von Grundstücken für öffentliche Investitionen entsprechend mehr aufwenden. Dies gelte vor allem für die Gemeinden, die deutlich mehr investierten als die Landkreise.

cc) Art. 15 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 FAG:

Im Hinblick auf den weiten Spielraum des Gesetzgebers sei es verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Zuweisung nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 FAG ihrer Höhe nach unter dem Vorbehalt der Bewilligung im Staatshaushaltsplan stehe. Der Gesetzgeber sei nicht verpflichtet, den Bezirken eine feste Finanzquelle in bestimmter Größenordnung einzuräumen oder einen bestimmten Beteiligungssatz des Staates an den Sozialausgaben der Bezirke festzulegen. Bei der Planungssicherheit ihrer Einkünfte stünden die umlagefinanzierten Bezirkshaushalte ohnehin besser als Staat und Gemeinden da, weil ihre Umlagekraft zu Beginn des Haus-

haltsjahrs bekannt sei. Staat und Gemeinden seien hingegen den Schwankungen ihrer laufenden Steuereinnahmen ausgesetzt.

Das Volumen der nach Art. 15 FAG gewährten Entlastung lasse erkennen, dass der Finanzausgleich auf die Steigerung der Sozialkosten angemessen reagiere. So sei im Jahr 1995 Ausgaben in Höhe von 1,9 Mrd. € eine Entlastung von 358 Mio. € und im Jahr 2005 2,4 Mrd. € Ausgaben eine Entlastung von 660 Mio. € gegenübergestanden.

Der Verteilungsschlüssel in Art. 15 Abs. 2 FAG sei weder system- noch gleichheitswidrig. Er trage der Erkenntnis Rechnung, dass nach einem Gutachten des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands die Aufgabenerfüllung zu unterschiedlichen Kosten möglich sei. Durch die ab 2004 in die Wege geleitete Neuregelung solle daher die Aufgabenbelastung immer weniger durch die tatsächlichen Nettoausgaben der Bezirke, die vom Ausgabeverhalten abhingen, ausgedrückt werden, sondern mehr und mehr durch die Zusammensetzung der Einwohner. Als Kompromiss sei eine Mischung aus den durch Einwohner und tatsächliche Nettoausgaben bestimmten Kriterien gewählt worden mit der Tendenz, die Kostenkomponente weiter abzubauen. Durch die schrittweise Umsetzung sei den Bezirken ausreichend Zeit gewährt worden, in ihrer Haushaltsführung auf die neuen Gegebenheiten zu reagieren.

dd) Art. 18 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 FAG:

Eine Objektivierung und damit Höhenbegrenzung des umzulegenden Bedarfs sei nicht geboten und sogar bedenklich. Die Grenze, bis zu der der finanzielle Spielraum der Gemeinden durch die Kreisumlage eingeschränkt werden dürfe, entziehe sich einer eindeutigen arithmetischen Festlegung und sei bisher weder in der Gesetzgebung noch in der Rechtsprechung formuliert worden. Im Übrigen schöpfe ein Kreisumlagenhebesatz von 50 % keineswegs die Hälfte der Finanzmittel einer Gemeinde ab. Wie ausgeführt, greife der Staat auf vielfältige Art ein, um eine angemessene, der Verteilungssymmetrie entsprechende Finanzausstattung sicher-

zustellen. In einigen Bereichen, wie dem Personalsektor, seien von den Gemeinden erhebliche Konsolidierungsmöglichkeiten noch nicht genutzt.

ee) Art. 21 Abs. 3 FAG:

Die Nichteinbeziehung der Landkreisschlüsselzuweisungen in die Grundlagen für die Erhebung der Bezirksumlage verstärke die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs zugunsten der umlagekraftschwachen und daher mit höheren Landkreisschlüsselzuweisungen versehenen Landkreise. Dies schlage auf die kreisangehörigen Gemeinden durch. Umlagekraftschwache Landkreise könnten durch die Nichtanrechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen ihre – steuerkraftschwächeren – Gemeinden durch einen niedrigeren Kreisumlagesatz schonen. Die dadurch entstehende maßvolle Progression bei der Abschöpfung von Umlagekraft der Gemeinden erscheine zugunsten des Ziels einer Stärkung der strukturschwächeren Gebiete gerechtfertigt. Ein Ungleichgewicht zulasten der kreisfreien Städte bestehe im Ergebnis nicht.

ff) Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB:

Der Tatbestand des Art. 83 Abs. 3 BV sei nicht gegeben. Dieser setze voraus, dass der Freistaat den Kommunen kraft eigener Willensentscheidung eine neue, Kosten verursachende Aufgabe übertrage. Bereits die bundesrechtliche Regelung bestimme in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II die „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ als kommunale Aufgabe. Durch die „Hartz IV-Reform“ sei an die Stelle der Sozialhilfe für Erwerbsfähige das in der Regel von der Bundesagentur für Arbeit zu tragende Arbeitslosengeld II getreten. Die von der Sozialhilfe insoweit entlasteten Kommunen hätten dafür 70,9 % der Unterkunftskosten für die erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger sowie Kosten von Eingliederungsleistungen zu übernehmen. Der Landesgesetzgeber habe von der durch das Bundesrecht eröffneten Abweichungsmöglichkeit insoweit Gebrauch gemacht, als entsprechend der bisherigen Zuständigkeit der Bezirke für die Sozi-

alhilfe der Ausländer, Aussiedler und Spätaussiedler die Zuständigkeit ebenfalls dort angesiedelt worden sei.

IV.

Die Popularklage ist zulässig.

1. Die Erhebung der Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV steht jedermann zu. Dazu zählen auch juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die Gemeinden (vgl. VerfGH vom 23.1.1976 = VerfGH 29, 1/3; VerfGH vom 29.4.1987 = VerfGH 40, 53/55; VerfGH vom 14.7.1994 = VerfGH 47, 165/170; VerfGH vom 18.4.1996 = VerfGH 49, 37/49), Landkreise (vgl. VerfGH vom 18.1.1952 = VerfGH 5, 1/3; VerfGH vom 3.6.1959 = VerfGH 12, 48/53; VerfGH vom 12.1.1998 = VerfGH 51, 1/13) und Bezirke.

2. Die Antragsteller haben hinreichend substantiiert dargelegt, inwiefern die angefochtenen Rechtsvorschriften nach ihrer Meinung in Widerspruch zu einer Grundrechtsnorm oder einem grundrechtsähnlichen Recht der Bayerischen Verfassung stehen (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Sie rügen, die angegriffenen Regelungen verletzen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) in seiner Bedeutung als Gebot folgerichtiger Gestaltung eines Regelungsbereichs. Sie haben hierzu vorgetragen, dass es systemwidrig sei, wenn der Gesetzgeber für die Gemeindeverbände – die Landkreise und Bezirke – hauptsächlich Umlagen statt eigener Finanzquellen als Finanzierungssystem für den ungedeckten Bedarf vorsehe, obwohl es sich auf allen kommunalen Ebenen um gleichartige Aufgaben handle. Weiterhin seien die kommunalen Körperschaften durch das Auseinanderklaffen von Aufgaben- und Finanzaufweisung bei knappen Mitteln gehindert, eine stetige Aufgabenerfüllung zu planen, weil unter anderem die Umlagen nach dem tatsächlich nicht gedeckten Bedarf erhoben und dafür gegebenenfalls negative Zuführungen und Kreditaufnahmen angesetzt würden. Der Gesetzgeber habe es unterlassen, diese Schwierigkeiten durch eine Umlagenplafondierung abzumildern. Die in Art. 5 Abs. 3 FAG

festgelegte Berücksichtigung des Grunderwerbsteueranteils benachteilige die Landkreise gegenüber den Gemeinden. Die Nichteinbeziehung der Landkreis-schlüsselzuweisungen in Art. 21 Abs. 3 FAG führe zu einer gleichheitswidrigen Übernivellierung. Zu Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB haben sie vorgetragen, dass nach altem wie nach neuem Recht für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen seien (Art. 8 Abs. 4 GO, Art. 6 Abs. 4 LKrO, Art. 6 Abs. 4 BezO). Es sei nicht folgerichtig, wenn der Gesetzgeber von dieser gesetzlich festgeschriebenen Maxime abweiche.

Dieses Vorbringen lässt eine Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV und des grundrechtsähnlichen Rechts der Gemeinden auf Selbstverwaltung (Art. 11 BV) jedenfalls möglich erscheinen und genügt der Substantiierungspflicht im Rahmen der Popularklage. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes und des darin enthaltenen Willkürverbots können alle Gemeinden und Gemeindeverbände in zulässiger Weise rügen (vgl. VerfGH vom 15.12.1988 = VerfGH 41, 140/145; VerfGH 47, 165/171; 49, 37/49; 51, 1/13). Auf eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts können sich im Popularklageverfahren jedenfalls die Gemeinden berufen (VerfGH vom 13.7.1976 = VerfGH 29, 105/123 f.).

Die Antragsteller sind durch die angegriffenen Normen selbst betroffen, wobei es bei generell für alle Gemeinden oder Gemeindeverbände in Bayern geltenden Vorschriften – wie hier – ausreicht, dass diese als solche abstrakt geeignet sind, das Grundrecht oder das grundrechtsähnliche Recht einzuschränken (VerfGH vom 27.2.1997 = VerfGH 50, 15/40). In diesem Sinn sind berührt die Bezirke durch Art. 54 Abs. 2 BezO, Art. 15 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 FAG, Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB sowie die Landkreise und Gemeinden durch Art. 5 Abs. 3, Art. 21 Abs. 1 und 3 bzw. Art. 18 Abs. 1 FAG, Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB.

3. Die Popularklage ist im Hinblick auf Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB sowie Art. 15 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 FAG nicht deshalb unzulässig, weil außer Kraft getretene Fassungen dieser Normen angegriffen werden. Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2006 durch Gesetz vom 10. Juli 2006 (GVBl S. 356)

unter anderem dahin geändert, dass nunmehr nur noch die Landkreise und kreisfreien Gemeinden für die Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II zuständig sind und nicht mehr auch die Bezirke. Hinsichtlich des Art. 15 FAG sind die in ihrer Geltung auf die Jahre 2004 und 2005 beschränkten Fassungen Gegenstand der Popularklage.

Bei der Prüfung, ob eine Rechtsvorschrift verfassungswidrig ist, hat der Verfassungsgerichtshof seiner Beurteilung grundsätzlich den Rechtszustand im Zeitpunkt seiner Entscheidung zugrunde zu legen. Außer Kraft getretene Rechtsvorschriften unterliegen der Normenkontrolle nur dann, wenn nicht auszuschließen ist, dass sie noch von Bedeutung sind, wenn also ein objektives Interesse an der verfassungsgerichtlichen Überprüfung besteht (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 12.1.2005 = VerfGH 58, 1/14 ff.). Dies ist hier der Fall, weil die außer Kraft getretenen Fassungen noch rechtliche Wirkungen entfalten können. Wäre Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB a. F. mit Art. 83 Abs. 3, 6 und 7 BV unvereinbar, käme zwar eine Nichtigerklärung der Aufgabenübertragung kaum in Betracht, es könnte aber die Verpflichtung des Gesetzgebers entstehen, eine verfassungswidrig unterlassene Ausgleichsregelung hinsichtlich der Kosten rückwirkend nachzuholen (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt vom 13.7.1999 = NVwZ-RR 2000, 1). Die Bezirksumlagen der Jahre 2004 und 2005 in Oberbayern sind Gegenstand noch nicht abgeschlossener Verfahren vor dem Verwaltungsgericht bzw. der Widerspruchsbehörde.

4. Ist eine Popularklage – wie hier – in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof die Überprüfung der angefochtenen Vorschriften auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn insofern keine Rügen geltend gemacht worden sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 14.2.1995 = VerfGH 48, 17/22 m. w. N.). Der Verfassungsgerichtshof prüft schon deshalb in diesem Verfahren auch, ob das den Landkreisen und Bezirken nach Art. 10 Abs. 1 BV jedenfalls institutionell gewährleistete Recht auf Selbstverwaltung verletzt ist (VerfGH 51, 1/13). Auf die Frage, ob sich diese Gemeindeverbände wie die Gemeinden auf ein grundrechtsähnliches Recht berufen können, kommt es daher nicht an.

V.

Die Popularklage ist teilweise begründet.

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Finanzausgleichs stellt sich vorliegend unter zwei Gesichtspunkten: Zum einen ist die Rüge der Antragsteller, die den Kommunen insgesamt zur Verfügung stehende Finanzausstattung sei unzureichend, zu prüfen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob das Verfahren bei der Entscheidungsfindung des Gesetzgebers dem verfassungsrechtlichen Schutz der Selbstverwaltungsgarantie hinreichend gerecht wird (A.). Gegenstand des Popularklageverfahrens sind zum anderen die von den Antragstellern gegen einzelne Rechtsvorschriften erhobenen Rügen (B.).

A.

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) setzt prozedurale Absicherungen in dem der Entscheidung des Gesetzgebers über den Finanzausgleich zugrunde liegenden Verfahren voraus, deren Fehlen hier zur Unvereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes mit dieser Verfassungsgarantie führt.

1. Das Gesamtsystem der Finanzierung der bayerischen Kommunen stellt sich als ein Geflecht ineinandergreifender Regelungen dar, deren vielfältige Wechselwirkungen und deren Konsequenzen für die praktische Anwendung schwer überschaubar sind. Es wird in der Regel jährlich den sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst.

a) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den bayerischen Gemeinden, Landkreisen und Bezirken im Wesentlichen folgende Einnahmequellen zur Verfügung:

aa) Einnahmen der Bezirke:

- Gebühren und Kostenerstattungen;
- Leistungen des Staates, wie z. B. nach Art. 10 a und 15 FAG;
- die Bezirksumlage als subsidiäre Quelle für den konkreten, anderweit nicht gedeckten Bedarf (Art. 54 Abs. 2 Nr. 2 BezO). Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftzahlen der Gemeinden sowie gemeindefreien Gebiete und 80 % der Gemeindeschlüsselzuweisungen des vorangegangenen Haushaltsjahrs (Art. 21 FAG).

bb) Einnahmen der Landkreise:

- Gebühren, Beiträge und sonstige Einnahmen;
- Leistungen des Staates, insbesondere nach dem kommunalen Finanzausgleich; hierzu gehören auch Schlüsselzuweisungen aus dem allgemeinen Steuerverbund nach Art. 5 FAG, die 36 % der Schlüsselmasse betragen (Art. 1 FAG);
- die Kreisumlage als subsidiäre Quelle für den konkreten, anderweit nicht gedeckten Bedarf (Art. 56 Abs. 2 Nr. 2 LKrO). Die Umlagegrundlagen sind die gleichen wie bei den Bezirken (Art. 18 FAG).

cc) Einnahmen der Gemeinden:

- Steuereinnahmen (Gewerbsteuer, Grundsteuer, Einkommensteuer zu einem Anteil von 15 %, ein Anteil von 2,2 % an der Umsatzsteuer, örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern);
- Gebühren und Beiträge;
- Leistungen des Staates, insbesondere nach dem kommunalen Finanzausgleich; die Schlüsselzuweisungen aus dem allgemeinen Steuerverbund betragen 66 % der Schlüsselmasse;
- sonstige Einnahmen, wie z. B. aus Mieten oder Kapitalvermögen.

b) Die Bayerische Verfassung knüpft an die historisch gewachsene Institution der Gemeindeverbände (Landkreise und Bezirke) an. Die sich in Preußen entwickelnde Kreisumlage wurde allmählich zur wesentlichen Einnahmequelle der Landkreise, die mehr als die Hälfte ihres Finanzbedarfs deckte. Die Umlagegrundlagen wurden nach Faktoren berechnet, die einerseits auf realen Zahlen, andererseits auf Repräsentativwerten beruhten. Alle Bundesländer haben dieses System für ihre Gemeindeverbände übernommen (BVerfG vom 21.5.1968 = BVerfGE 23, 353/366 f.).

c) Soweit die Antragsteller für die Bezirke weitere, eigene Einnahmequellen von größerer Bedeutung fordern, stehen dem, was Steuern anbelangt, die Art. 105 und 106 GG entgegen. Nachdem der Bund von seiner Steuergesetzgebungskompetenz in weitem Umfang Gebrauch gemacht hat, verbleibt den Ländern nach Art. 105 Abs. 2 a GG nur die Regelung von Steuern kleineren Aufkommens. Die Verteilung des auf Bundesrecht beruhenden Steueraufkommens ist durch das Grundgesetz festgelegt. Es kämen daher nur Zuweisungen des Freistaates infrage, die entweder aus der allen Gemeinden und Gemeindeverbänden Bayerns zur Verfügung stehenden Verbundmasse (Art. 1 FAG) zu deren Lasten entnommen würden, oder andere Leistungen des Staates, die dessen Haushalt schmälern würden. Dasselbe gilt für die geforderte Plafondierung der Bezirks- und Kreisumlage. Die hierdurch zu erwartende Deckungslücke bei den Bezirken und Kreisen könnte ebenfalls nur auf eine der geschilderten Arten geschlossen werden.

Da sich die Antragsteller im Wesentlichen darauf stützen, dass die Finanzausstattung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften auf allen Ebenen zu gering sei, mithin also zusätzliche Leistungen zulasten des Staatshaushalts gefordert werden, stehen das Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs sowie die angemessene Bewertung und Gewichtung der Aufgaben und des Finanzbedarfs des Landes einerseits und seiner Kommunen andererseits im Mittelpunkt der Argumentation. Die von den Antragstellern angegriffenen Normen und erhobenen Rügen sind untrennbar in diesen Problemkreis eingebettet und daher unter diesem Aspekt zu erörtern.

2. Bei der Beurteilung des quantitativen und des qualitativen Umfangs der Finanzausstattung der Kommunen ist nach der Bayerischen Verfassung von den im Folgenden dargestellten Grundlagen auszugehen.

a) Im Gegensatz zu anderen Bundesländern enthält die Bayerische Verfassung keine ausdrückliche Verpflichtung zur Durchführung eines Finanzausgleichs (vgl. Schmitt Glaeser/Horn, BayVBI 1999, 353/354). Sie kennt auch kein ausgeprägtes dualistisches Finanzierungssystem dergestalt, dass die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises aus staatlichen Mitteln in Form einer in der Regel finanzkraftunabhängigen Vollerstattung und die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises primär aus eigenen Einnahmen, gegebenenfalls verstärkt aus Mitteln des (allgemeinen) Finanzausgleichs, zu bestreiten sind.

Die Bayerische Verfassung traf zu dieser Frage in der bis 31. Dezember 2003 geltenden Fassung des Art. 83 Abs. 3 BV nur im Zusammenhang mit der Übertragung staatlicher Aufgaben eine unmittelbare Aussage. Art. 83 Abs. 3 und 6 BV a. F. hatte die Schutzfunktion, dem Gesetzgeber bei jeder Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände vor Augen zu führen, dass er hierdurch eine finanzielle Belastung der Gemeinden bewirkt. Das Land sollte nicht beliebig staatliche Aufgaben auf die Kommunen verlagern dürfen, ohne für deren Finanzierung Sorge zu tragen. Ob nach bayerischem Verfassungsrecht eine zumindest teilweise finanzkraftunabhängige Erstattung der Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises geboten war, konnte dahinstehen, weil in Art. 7 FAG eine derartige Regelung enthalten war (VerfGH 50, 15/56). Die Handhabung des kommunalen Finanzausgleichs konnte als monistisches Finanzierungssystem mit dualistischem Einschlag bezeichnet werden.

Durch die Neufassung des Art. 83 Abs. 3 BV ist die einzige bis dahin in der Verfassung enthaltene ausdrückliche Aussage über das Finanzierungssystem der bayerischen Kommunen gestrichen worden. An ihre Stelle ist eine Regelung getreten, die nur Fälle ab 1. Januar 2004 erfasst („Neufälle“). Sie steht in einem deutlichen Gegensatz zum bisherigen System. Es findet danach nicht nur eine finanz-

kraftunabhängige volle Kostenerstattung eventueller Mehrkosten für neue Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises statt, sondern auch für neue Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises (VerfGH vom 6.2.2007 = BayVBl 2007, 364/365). Diese strikte Konnexität gilt auch, wenn der Staat besondere Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben stellt und zwar auch bei bestehenden Aufgaben. Nach der amtlichen Begründung besteht eine Ausgleichspflicht ferner, wenn aufgrund veränderter tatsächlicher Umstände, z. B. aufgrund eines sprunghaften Anstiegs der Fallzahlen, die einer Prognose zugrunde liegenden Annahmen korrigiert werden müssen (LT-Drs. 14/12011 S. 6).

Eine Aussage, wie die übrigen Fälle, das heißt der bis 31. Dezember 2003 vorhandene Bestand an kommunalen Aufgaben und an Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung („Altfälle“), künftig zu behandeln sind, fehlt in der Verfassung. Nach der amtlichen Begründung soll der bis dahin vorhandene Bestand an kommunalen Aufgaben und an Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung kostenmäßig durch das bisherige System des kommunalen Finanzausgleichs und der sonstigen Finanzbeziehungen zwischen Staat und Kommunen abgedeckt sein. Sobald aber am Aufgaben- oder Anforderungsbestand Änderungen nach dem 31. Dezember 2003 vorgenommen werden, soll insoweit das Konnexitätsprinzip gelten (LT-Drs. 14/12011 S. 7).

Das (derzeitige) Nebeneinander dieser beiden Finanzierungssysteme verstößt nicht gegen die Forderung nach Folgerichtigkeit eines Regelwerks, weil es unvermeidbare Folge der Weiterentwicklung des Finanzierungssystems ist.

b) Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV gewährleistet den Gemeinden das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten. Das Selbstverwaltungsrecht sichert ihnen einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich. Kennzeichnend für das Selbstverwaltungsrecht ist die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden in jedem einzelnen Tätigkeitsbereich des eigenen Wirkungskreises (vgl. VerfGH vom 27.3.1992 = VerfGH 45, 33/43 f.; VerfGH 47, 165/172; 49, 37/50 f.).

Den Gemeindeverbänden sichert Art. 10 Abs. 1 BV ebenfalls die Befugnis zur Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze, wobei dahinstehen kann, ob es sich – wie der Verfassungsgerichtshof bisher annahm (VerfGH vom 10.12.1971 = VerfGH 24, 181/194; VerfGH 29, 105/124) – nur um eine institutionelle Garantie handelt oder – wie bei den Gemeinden – um ein grundrechtsähnliches Recht. Der geschützte Inhalt entspricht im Wesentlichen dem des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden.

Zum Selbstverwaltungsrecht gehört auch die kommunale Finanzhoheit. Sie gewährt den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft, das heißt zu einer eigenverantwortlichen Regelung ihrer Finanzen im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens. Die Bayerische Verfassung hebt die Gewährleistung der kommunalen Finanzhoheit in Art. 83 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3, 6 und 7 BV besonders hervor. Welchen Inhalt und Umfang das Selbstverwaltungsrecht in den einzelnen Bereichen hat, ist in der Verfassung allerdings nicht näher festgelegt. Auch bezüglich der kommunalen Finanzhoheit enthält die Bayerische Verfassung über Art. 83 BV hinaus keine weiteren Bestimmungen. Der Verfassungsgerichtshof hat aber bereits früher festgestellt (vgl. VerfGH 5, 1/9; 12, 48/54 ff.), dass der Staat aufgrund des in Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts verpflichtet ist, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den innerstaatlichen Finanzausgleich so zu gestalten, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände die ihnen zukommenden Aufgaben selbstverantwortlich erfüllen können und ihre finanzielle Lebensfähigkeit erhalten bleibt (vgl. VerfGH vom 27.2.1997 = VerfGH 50, 15; VerfGH 51, 1; jeweils m. w. N.).

aa) Das Selbstverwaltungsrecht umfasst eine angemessene Finanzausstattung, weil eigenverantwortliches Handeln eine entsprechende Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraussetzt. Wie der Staat dieser Verpflichtung nachkommt, unterliegt der Entscheidung des Gesetzgebers. Diesem steht dabei ein weiter normativer Entscheidungsspielraum zu (vgl. VerfGH 12, 48/56). Der kommunale Finanzausgleich ist ein Teil der gesamten Haushaltswirtschaft und

-planung des Staates. Im Rahmen seiner hier bestehenden politischen Gestaltungsfreiheit obliegt es dem Gesetzgeber, den sich aus der vertikalen Aufgabenteilung ergebenden Finanzbedarf von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt zu bewerten und gegeneinander zu gewichten, die Verteilungsschlüssel festzulegen und den Finanzausgleich den wechselnden Verhältnissen und Aufgaben anzupassen. Soweit Finanzausgleichsleistungen zwischen verschiedenen kommunalen Aufgabenträgern in Rede stehen, muss der Gesetzgeber auch bei der Ausgestaltung in horizontaler Hinsicht die allseitigen Belange zu einem angemessenen Ausgleich bringen (VerfGH 51, 1/14).

Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers findet ihre verfassungsrechtlichen Grenzen grundsätzlich im Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine finanzielle Mindestausstattung. Diese ist so zu bemessen, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, alle ihre Aufgaben zu erfüllen, das heißt neben den Pflichtaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen (VerfGH 50, 15/41 f. m. w. N.). Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben hierbei weder ein Recht darauf, dass ihnen bestimmte finanzielle Mittel (z. B. bestimmte Steuern oder sonstige Einnahmequellen) zugewiesen werden, noch darauf, dass bestimmte Verteilungsregeln oder Anteile geschaffen werden, unverändert bleiben oder fortbestehen (vgl. VerfGH 12, 48/56; 45, 33/45; 49, 37/51 f.; 50, 15/42; 51, 1/14; VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 16.12.1988 = DVBl 1989, 151/152; vom 6.7.1993 = DVBl 1993, 1205; Hoppe, DVBl 1992, 117/119; Bayer, DVBl 1993, 1287/1289). Die verfassungsrechtliche Garantie einer finanziellen Mindestausstattung als regelmäßig äußerste Grenze des gesetzgeberischen Ermessens ist verletzt, wenn das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt und einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen wird.

bb) Der Anspruch der Kommunen auf Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung ist abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates. Der den Gemeinden und Gemeindeverbänden verbleibende Spielraum für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben richtet sich nach den konkreten

finanziellen Möglichkeiten des Landes. Da es neben dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht noch zahlreiche andere, gleichwertige Güter zu schützen und zu erhalten gilt (z. B. die innere Sicherheit, das Bildungswesen oder die Justizgewährung), kann sich dieser Spielraum bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes auf ein Minimum reduzieren. Die Rücksichtnahme auf die Staatsfinanzen stellt eine übergreifende und legitime Aufgabe des Gesetzgebers zum Wohl des Staatsganzen dar (vgl. VerfGH vom 16.12.1992 = VerfGH 45, 157/163; BVerfG vom 13.5.1986 = BVerfGE 72, 175/198 m. w. N.; VerfGH Nordrhein-Westfalen DVBl 1989, 151/152; LVerfG Sachsen-Anhalt NVwZ-RR 2000, 1/5 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 11.05.2006 = LKV 2006, 461/463; Volkmann, DÖV 2001, 497/503). Der Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bezieht sich nicht nur auf die vom Land zu erbringende Ausgleichsleistung, sondern auch auf das vom Land im Ergebnis zu gewährleistende Niveau der Finanzbedarfsbefriedigung (StGH Niedersachsen vom 15.8.1995 = NVwZ 1996, 585/588).

Demnach steht den Kommunen kein sich aus Art. 10 Abs. 1 oder Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV ergebender Anspruch auf eine nachhaltige, verlässliche und kalkulierbare Finanzausstattung zu. Die finanzielle Basis der Kommunen ist ebenso wie die der Länder und des Bundes das mannigfaltigen Schwankungen unterworfenen und schwer kalkulierbaren von den Bürgern aufgebrauchten Steueraufkommen. Auch die Finanzausweisungen des Landes sind nichts anderes als umverteilte Steuern. Die Kommunen sind integrierter Bestandteil des Staatsganzen und teilen deshalb auch seine finanzielle Abhängigkeit von den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten.

Die Auffassung, wonach die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes steht, sondern davon unabhängig ist (so VerfGH Thüringen NVwZ-RR 2005, 665/668), kann aus Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 sowie Art. 83 Abs. 3 BV nicht abgeleitet werden. Die öffentlichen Aufgaben der Kommunen und des Staates sind prinzipiell gleichwertig (vgl. § 24 Abs. 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums

der Wirtschaft vom 8.6.1967 BGBl I S. 582, zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.10.2006 BGBl I S. 2407), sodass sich auch und gerade in finanziellen Notzeiten kein Vorrang der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben begründen lässt. Im Übrigen können die Kommunen auf ein zurückgehendes Steueraufkommen über die Hebesätze innerhalb eines gewissen Bereichs flexibler reagieren als der Staat.

Hieraus folgt auch, dass in besonderen Ausnahmesituationen, etwa bei einer zeitweiligen, konjunkturell bedingten finanziellen Notlage, die finanzielle Mindestausstattung im oben dargestellten Sinn, die der Staat regelmäßig zu gewährleisten hat, vorübergehend unterschritten werden kann (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt NVwZ-RR 2000, 1/7).

Die Abhängigkeit der kommunalen Finanzausstattung von der finanziellen Situation des Landes hat andererseits die Konsequenz, dass sich auch eine günstige Entwicklung der staatlichen Einnahmen im kommunalen Finanzausgleich niederschlagen muss. Zwar wird sich eine positive wirtschaftliche Entwicklung im Hinblick auf die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden auch auf deren finanzielle Situation und über die Umlagen auf die der Gemeindeverbände auswirken. Die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden sind jedoch nach der Gesamtkonzeption der Finanzierung der Kommunen in Bayern nur eine Einnahmequelle, die für sich allein nicht ausreicht und in erheblichem Umfang der Ergänzung durch die Leistungen des Finanzausgleichs bedarf. Angesichts des weiten, von politischen Entscheidungen abhängigen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers kann es aber nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs sein, die Finanzausstattung der Kommunen daraufhin zu überprüfen, ob – wie dies teilweise gefordert wird (so VerfGH Thüringen NVwZ-RR 2005, 665/668) – die Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen im Einzelnen gewahrt ist.

3. Bei gesetzlichen Regelungen wie den hier zu prüfenden ist in besonderem Maß zu bedenken, dass sich der Verfassungsgerichtshof nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen darf und dass er nicht an dessen Stelle politische Entscheidun-

gen treffen kann. Der Verfassungsgerichtshof kann sich über Zielvorstellungen, Wertungen, Sachabwägungen und über tatsächliche Beurteilungen des Gesetzgebers, die im Rahmen der dargelegten verfassungsrechtlichen Grenzen des Selbstverwaltungsrechts liegen, nicht hinwegsetzen. Er hat insoweit nur zu prüfen, ob die betreffenden gesetzgeberischen Entscheidungen offensichtlich fehlerhaft und eindeutig widerlegbar sind oder ob sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.4.1994 = VerfGH 47, 77/83; VerfGH vom 12.10.1994 = VerfGH 47, 207/219; VerfGH 48, 17/23; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 5 vor Art. 60).

Wegen der hier bestehenden vielfältigen Interdependenzen, wegen der Komplexität der erforderlichen Einschätzungen (Entwicklung der von einer Vielzahl von Faktoren abhängigen Einnahmen und Ausgaben) sowie wegen des Fehlens allgemeingültiger Maßstäbe ist es ausgeschlossen, z. B. die Höhe der einer Vielzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung zu stellenden Finanzmittel nach objektiven Gesichtspunkten nachrechenbar quotenmäßig oder gar exakt zu ermitteln (VerfGH 50, 15/48; 51, 1/15 f.; VerfGH Nordrhein-Westfalen DVBl 1993, 1205/1206 unter Hinweis auf BVerfG vom 27.5.1992 = BVerfGE 86, 148/233). Die finanzielle Situation der Kommunen ist weitgehend abhängig von autonom zu treffenden Entscheidungen des Gesetzgebers und der kommunalen Selbstverwaltungsgremien. Eine von außen durch den Verfassungsgerichtshof bestimmte Festlegung der in einer konkreten Situation für die verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Ausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände erforderlichen Mittel würde ihrerseits einen Eingriff in die Selbstverwaltung der Kommunen und in den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bewirken. Denn dann müsste der Verfassungsgerichtshof Festlegungen zu politischen Fragen und ermessensgeprägten Entscheidungen treffen, wie z. B. zur Höhe von Umlagen, zu den Hebesätzen bei Realsteuern, zur Erschließung weiterer Finanzquellen und zu möglichen Einsparpotentialen. Dies wäre weder mit dem Selbstverwaltungsrecht (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) noch mit dem Demokratieprinzip (Art. 2 BV) vereinbar.

Da der Finanzbedarf der Kommunen in vielfältiger Hinsicht von solchen Entscheidungen abhängig ist, kommt auch eine Überprüfung der Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Hilfe eines Sachverständigen nicht in Betracht; es fehlt an verbindlichen Grundlagen, an die eine Gutachtenerstattung anknüpfen könnte.

Der Verfassungsgerichtshof kann daher Regelungen zum Finanzausgleich nur unter dem Gesichtspunkt beanstanden, dass der Gesetzgeber sein Ermessen nicht im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Erfordernissen ausgeübt hat. Unter den derzeitigen Gegebenheiten kann die Ausübung des Ermessens lediglich dahingehend überprüft werden, ob das Ergebnis des Finanzausgleichs in evidenter Weise den Anforderungen der Selbstverwaltungsgarantie widerspricht. Dies lässt sich vorliegend jedoch nicht feststellen. Eine darüber hinausgehende, auf die Überprüfung inhaltlicher Richtigkeit abzielende Kontrolle ist nicht möglich (vgl. StGH Baden-Württemberg DVBl 1999, 1351/1355 ff.; VerfGH Thüringen NVwZ-RR 2005, 665/671; VerfGH Sachsen vom 23.11.2000 = LKV 2001, 223/227; a. A. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern LKV 2006, 461/466 f.).

4. Bei dieser Sachlage gebietet ein wirkungsvoller Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts eine Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses in Form eines der eigentlichen Entscheidung vorausgehenden transparenten Verfahrens. Hierdurch wird zum einen in gewissem Umfang eine über die reine Evidenzprüfung hinausgehende Kontrolle der Ergebnisse des kommunalen Finanzausgleichs möglich. Zum anderen bietet ein derartiges nachvollziehbares Regeln folgendes Verfahren eine erhöhte Gewähr für die Verfassungsmäßigkeit der gesetzgeberischen Entscheidung. Diesem Gesichtspunkt kommt vor dem Hintergrund, dass eine nachträgliche Korrektur des einmal beschlossenen Finanzausgleichs kaum möglich erscheint, besondere Bedeutung zu.

a) Gesteigerte Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren für den kommunalen Finanzausgleich werden in neuerer Zeit auch von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anderer Bundesländer gestellt. Verlangt wird im Grundsatz die

Nachvollziehbarkeit der Regelungen auf der Grundlage einer Bedarfs- und Einnahmenermittlung der Kommunen (StGH Baden-Württemberg DVBl 1999, 1351/1357; VerfGH Thüringen NVwZ-RR 2005, 665/671; StGH Niedersachsen vom 25.11.1997 = NVwZ-RR 1998, 529; NVwZ-RR 2001, 553; VerfG Brandenburg vom 16.9.1999 = NVwZ-RR 2000, 129/132; a. A. für das dortige Landesrecht LVerfG Sachsen-Anhalt NVwZ-RR 2000, 1/7; VerfGH Sachsen LKV 2001, 223/227).

Bei Grundrechten ist ein prozeduraler Schutz seit längerem anerkannt (BVerfG vom 20.12.1979 = BVerfGE 53, 30/65; BVerfG vom 8.2.1983 = BVerfGE 63, 131/143; BVerfG vom 15.12.1983 = BVerfGE 65, 1/44; BVerfG vom 17.4.1991 = BVerfGE 84, 34/46; BVerfG vom 22.2.1994 = BVerfGE 90, 60/95 ff.), wenn aus in der Sache liegenden Gründen ein nachträglicher verfassungsgerichtlicher Schutz nicht hinreichend gewährt werden kann. Prozeduraler Grundrechtsschutz ist insbesondere dort geboten, wo die Grundrechte ihre materielle Schutzfunktion nicht hinlänglich erfüllen können. Das ist etwa der Fall, wenn ein Grundrecht keine materiellen Maßstäbe für bestimmte grundrechtsrelevante staatliche Maßnahmen zu liefern vermag und folglich auch die Ergebniskontrolle am Maßstab des Grundrechts ausfällt. Ferner kommt es dazu, wenn eine Ergebniskontrolle an materiellen Maßstäben zwar noch denkbar ist, aber erst zu einem Zeitpunkt stattfinden kann, in dem etwaige Grundrechtsverletzungen nicht mehr korrigierbar sind. In beiden Fällen ist es erforderlich, den Grundrechtsschutz in den Prozess der Entscheidungsfindung vorzuverlagern und nicht erst auf das Entscheidungsergebnis zu beziehen (BVerfGE 90, 60/96).

Dieselben Erwägungen treffen auch für das grundrechtsähnliche Selbstverwaltungsrecht bzw. die in der Verfassung verankerte Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Ausprägung als kommunale Finanzhoheit und -garantie zu. Eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der sich aufgrund des kommunalen Finanzausgleichs ergebenden Finanzsituation der Kommunen ist aus den oben dargestellten Gründen bei den derzeitigen Gegebenheiten nur sehr begrenzt möglich. Da der Gesetzgeber die Grundlagen des kommunalen Finanz-

ausgleichs in der Regel jährlich entsprechend der aktuellen Einnahmen- und Ausgabensituation modifiziert, wäre eine solche – nachträgliche – Kontrolle infolge irrevisibler Auswirkungen eines einmal beschlossenen kommunalen Finanzausgleichs auch wenig effektiv. Das Bundesverfassungsgericht hat im Übrigen bei gesetzlichen Regelungen, die den Kernbereich gemeindlicher Selbstverwaltung erheblich tangieren, im Einzelfall neben der Anhörung der Betroffenen ebenfalls eine verlässliche und substantiierte Tatsachenermittlung und Begründung des Gesetzgebers gefordert (BVerfG vom 12.5.1992 = BVerfGE 86, 90/108 f.).

b) Es ist dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen, wie er diesen Schutz des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts in seiner Ausprägung als kommunaler Finanzhoheit verwirklicht. Erforderlich ist jedoch die Berücksichtigung folgender Grundsätze: Das Finanzausgleichsgesetz sieht zwar nachvollziehbare Regelungen dazu vor, wie aufgrund weitgehend typisierender Betrachtung die den Kommunen insgesamt zur Verfügung zu stellenden Mittel auf die kommunalen Ebenen und ihre einzelnen Mitglieder zu verteilen sind. Der gedanklich vorausgehende Schritt, bei dem der Umfang dieser Gesamtmittel festzustellen ist (vgl. z. B. Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Art. 1 a, 1 b, 8, 10 ff., 13 FAG), entbehrt jedoch einer rational nachvollziehbaren Grundlage. Sollen den Gemeinden und Gemeindeverbänden grundsätzlich Mittel zur Verfügung stehen, die sie in die Lage versetzen, über ihre Pflichtaufgaben hinaus auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen, muss unter Beteiligung der Kommunen zunächst eine zwar notwendig pauschalisierte, jedoch realitätsnahe Ermittlung der Kosten sowohl der Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis als auch der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und eine (typisierende) Abschätzung der Einnahmequellen der Kommunen der Höhe nach erfolgen. Erst dann kann abgesehen werden, welche Summe erforderlich ist, um die Kommunen insgesamt in den Stand zu versetzen, ihre pflichtigen Aufgaben zu erfüllen und sich darüber hinaus noch freiwilligen Aufgaben zu widmen (StGH Niedersachsen NVwZ-RR 2001, 553/556; StGH Baden-Württemberg DVBl 1999, 1351/1357; Schwarz, ZKF 2000, 4/9). Der für diese freiwilligen Aufgaben ermittelte Betrag, oft als „freie Spitze“ bezeichnet, lässt über einen gewissen Zeitraum betrachtet im Vergleich mit der allgemeinen Einnahmenentwick-

lung der öffentlichen Hand auch eine Überprüfung zu, inwieweit der Gesetzgeber dem Gebot einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen nachgekommen ist.

Bei einem derartigen, der eigentlichen legislatorischen Beschlussfassung vorausgehenden Verfahren hält sich zum einen der Gesetzgeber konkret und unmittelbar in Form eines nachvollziehbaren Zahlenwerks die finanziellen Auswirkungen und Folgen seiner Entscheidung für die kommunale Selbstverwaltung vor Augen, was die Gefahr einer verfassungswidrigen Unterschreitung der angemessenen Finanzausstattung erheblich mindert. Zum anderen wird eine verfassungsgerichtliche Kontrolle insoweit ermöglicht, als überprüft werden kann, ob die vom Gesetzgeber bei seiner Entscheidung zugrunde gelegten Zahlen, Feststellungen, Bewertungen und Prognosen im Rahmen seines oben dargestellten (weiten) Ermessens- und Beurteilungsspielraums liegen.

Soweit die Staatsregierung auf tatsächliche und rechtliche Probleme bei der Feststellung eines „objektiven Finanzbedarfs“ hinweist, ist Folgendes anzumerken: Nach den Darlegungen der Staatsregierung in der mündlichen Verhandlung finden bereits nach derzeitiger Praxis – ohne dass dies gesetzlich geregelt wäre – Verhandlungen über den kommunalen Finanzausgleich zwischen dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen und den kommunalen Spitzenverbänden statt, im Rahmen derer die Kommunen den aus ihrer Sicht erforderlichen Bedarf anmelden. Wie auch sonst bei Haushaltsverhandlungen üblich, kann diese Anmeldung nur einen ersten Schritt darstellen. Der angemeldete Bedarf ist einer Prüfung anhand der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit zu unterziehen und mit weiteren ausgabenrelevanten Belangen abzuwägen, wobei angesichts der weiten Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eine auf nachvollziehbaren Erwägungen beruhende Einschätzung die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt. Je schwieriger sich ein Bedarf anhand objektiver Kriterien beurteilen lässt, umso weiter ist der Prognose-spielraum des Gesetzgebers. Soweit die Bewertung des Bedarfs (auch) von ermessensgeprägten Entscheidungen der Gebietskörperschaften im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts abhängig ist, schließt dies nicht aus, dass

der Gesetzgeber seinerseits eine Einschätzung vornimmt, die sich an dem oben dargestellten Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung orientiert und die von ihm zugrunde gelegten Erwägungen erkennen lässt.

In welcher Form dieses der gesetzgeberischen Entscheidung vorausgehende Verfahren normiert wird, bleibt ebenfalls dem weiten Ermessen der Legislative anheimgestellt. Da die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen unmittelbar und im Kernbereich betrifft, muss der Gesetzgeber jedenfalls die wesentlichen Bestimmungen selbst treffen (vgl. zu denkbaren Modellen StGH Baden-Württemberg DVBl 1999, 1351/1357).

c) Wenn in § 49 Abs. 3 Satz 5 GeschOLT bestimmt ist, dass bei Gesetzesvorlagen, welche die Gemeinden oder Gemeindeverbände berühren, die Kosten, die durch die Ausführung des beabsichtigten Gesetzes voraussichtlich entstehen werden, ausführlich darzustellen sind, hat diese Regelung offensichtlich nicht den kommunalen Finanzausgleich im Auge. Jedenfalls erfüllen die in den Vorblättern zu den Finanzausgleichsänderungsgesetzen 2004 und 2005 hinsichtlich der Kosten enthaltenen Hinweise wegen ihres allgemeinen Charakters nicht die Voraussetzungen, die an eine Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse zu stellen sind. Die in § 174 GeschOLT geregelte Anhörung der kommunalen Spitzenverbände kann nur ein Schritt im Zusammenhang mit der oben beschriebenen Schätzung der Kosten und Einnahmen sein.

Soweit im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens Fachministerien Erhebungen über die konkreten finanziellen Belastungen durch die Pflichtaufgaben der Kommunen und deren Einnahmesituation durchgeführt haben, ist schon nicht erkennbar, ob und inwieweit diese Eingang in den Entscheidungsprozess des Gesetzgebers gefunden haben (vgl. VerfGH Thüringen NVwZ-RR 2005, 665).

Das Einvernehmen der kommunalen Spitzenverbände kann keinen Ersatz darstellen, weil es nur politische, aber keine rechtlichen Wirkungen hat. Ein Verzicht auf

das kommunale Selbstverwaltungsrecht oder seine Ausübung ist insoweit weder gewollt noch rechtlich möglich.

5. Das Fehlen des prozeduralen Schutzes führt zu einer Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV).

Von der Verfassungswidrigkeit werden unmittelbar zwar nur diejenigen Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes erfasst, die die Aufteilung der Mittel zwischen dem Land und den Kommunen insgesamt regeln, wie z. B. Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Art. 8 oder 13 FAG. Diese Vorschriften sind jedoch Grundlage und wesentlicher Bestandteil eines einheitlichen Regelwerks, was zur Verfassungswidrigkeit des gesamten Finanzausgleichsgesetzes führt (vgl. BVerfG vom 16.6.1981 = BVerfGE 57, 295/334). Die Verfassungswidrigkeit erstreckt sich nicht nur auf die in erster Linie angegriffenen, für die Jahre 2004 und 2005 geltenden Fassungen des Finanzausgleichsgesetzes; das Fehlen des prozeduralen Schutzes wirkt sich gleichermaßen auf die nachfolgenden Gesetzesfassungen aus.

Erachtet der Verfassungsgerichtshof eine Rechtsvorschrift für verfassungswidrig, erklärt er sie im Allgemeinen für nichtig. Die Entscheidung wirkt grundsätzlich auf den Zeitpunkt des Erlasses dieser Vorschrift zurück. Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens, insbesondere des Vertrauensschutzes, können es jedoch ausnahmsweise erfordern, dass die Ungültigkeit einer Norm nicht mit *ex tunc*-Wirkung, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt wird. Diese Voraussetzungen sind hier in besonderem Maß gegeben. Würde der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs rückwirkende Kraft beigemessen oder auch nur sofortige Wirkung zuerkannt, entfielen die Grundlage sowohl für die Ansprüche der Gemeinden und Gemeindeverbände aus dem kommunalen Finanzausgleichsgesetz als auch für die darauf beruhenden finanziellen Planungen. Eine Rückabwicklung wäre nicht durchführbar. Es bestünde daher die Gefahr, dass ein Zustand geschaffen würde, der einer verfassungsmäßigen Regelung noch ferner stünde als die jetzige Rechtslage (VerfGH vom 1.8.1975 = VerfGH 28, 143/171 ff.; VerfGH vom 23.10.1991 = VerfGH 44, 109/123).

Ist ein Gesetz deswegen verfassungswidrig, weil, wie hier, bestimmte gesetzliche Regelungen fehlen, ist es geboten, dem Gesetzgeber ausreichend Zeit für die Beratung und die Verabschiedung der erforderlichen Vorschriften zu lassen. Das gilt insbesondere, wenn sich die Notwendigkeit von gesetzlichen Regelungen erst aufgrund neuer verfassungsgerichtlicher Erkenntnisse ergeben hat (VerfGH vom 9.7.1985 = VerfGH 38, 74/81). Der Verfassungsgerichtshof hält eine Frist bis 31. Dezember 2009 für ausreichend, aber auch für geboten. Bis zu diesem Zeitpunkt muss der Gesetzgeber ein nach Maßgabe der Gründe gestaltetes Verfahren schaffen. Der Verfassungsgerichtshof sieht davon ab, eine weitere Frist für die Umsetzung des neuen Verfahrens bei der Entscheidung über den kommunalen Finanzausgleich zu setzen. Es ist nicht abzusehen, für welche Verfahrensregelungen sich der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums entscheiden wird. Hiervon hängt aber ab, welcher (weitere) Zeitraum für die (erstmalige) Durchführung des Verfahrens und die Umsetzung seiner Ergebnisse beim kommunalen Finanzausgleich erforderlich ist. Es obliegt dem Gesetzgeber, für eine zügige Umsetzung Sorge zu tragen.

Ergänzend ist klarzustellen, dass innerhalb der Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2009 Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes zulässig sind, auch wenn das nach Maßgabe der Gründe erforderliche Verfahren noch nicht eingeführt ist.

B.

Die im Hinblick auf die Ausgestaltung einzelner Vorschriften des kommunalen Finanzierungssystems erhobenen Rügen haben keinen Erfolg.

1. Art. 54 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. Art. 48 Abs. 2 und 3 BezO, Art. 5 und 7 AGBSHG (Art. 10 und 11 AGSGB), Art. 18 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 FAG:

a) Art. 54 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. Art. 48 Abs. 2 und 3 BezO und Art. 5 und 7 AGBSHG (Art. 10 und 11 AGSGB) verstoßen nicht deshalb gegen das Selbstverwal-

tungsrecht (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) und das Gebot der Systemgerechtigkeit einer Regelung (Art. 118 Abs. 1 BV), weil die Bezirksumlage zur Deckung des Finanzbedarfs für die Aufgabe der sozialen Sicherung, die auch die Sozialhilfe umfasst, verwendet wird.

Die Antragsteller gehen davon aus, dass sich die historisch auf die gemeindliche Armenfürsorge zurückgehende Sozialhilfe in vielen Schritten der Reichs- und Bundesgesetzgebung zum stark durchnormierten Kernbereich des sozialen Bundesstaates entwickelt habe und mithin eine staatliche Aufgabe darstelle.

Unabhängig davon, dass die Bayerische Verfassung keinen strengen Finanzierungs dualismus des Inhalts kennt, dass eigene Aufgaben aus eigenen Mitteln und staatlich übertragene Aufgaben aus Finanzzuweisungen zu bestreiten sind (vgl. im Einzelnen oben V A 2 a), war der Gesetzgeber jedenfalls nicht verpflichtet, die Aufgabe der sozialen Sicherung dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen.

Der Bundesgesetzgeber hat in § 96 BSHG und § 3 SGB XII die Sozialhilfe in erster Linie als kommunale Aufgabe gewertet. Allein die weitgehende bundesrechtliche Durchnormierung einer jedenfalls ursprünglich klassisch kommunalen Aufgabe (Art. 83 Abs. 1 BV) und die Verlagerung der Zuständigkeit für Rechtsstreitigkeiten aus diesem Gebiet von den Verwaltungsgerichten auf die Sozialgerichte macht diesen Bereich noch nicht zu einem staatlichen, zumal bei der Bestimmung des Umfangs des Selbstverwaltungsrechts historischen Gegebenheiten Rechnung getragen werden darf und soll (BVerfG vom 12.7.1960 = BVerfGE 11, 266/274; BVerfG vom 21.5.1968 = BVerfGE 23, 353/366; BVerfG vom 12.1.1982 = BVerfGE 59, 216/226; jeweils zum gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht). Im Übrigen durfte der Gesetzgeber bei seiner Qualifizierung der Aufgaben der Sozialhilfe auch die Nähe zum Hilfeberechtigten beim Vollzug in Betracht ziehen.

Es mag zutreffen, dass der Kreis der Hilfsbedürftigen infolge der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung teilweise nur noch eine lose Beziehung zum Gebiet der kommunalen Körperschaft hat oder diese auf zufälligen Gegebenheiten beruht,

wie z. B. bei Ausländern oder Staatenlosen. Dieser Umstand ist jedoch nicht so gewichtig, dass der Gesetzgeber diese Aufgabe im Hinblick auf ihre Finanzierung als staatliche ansehen müsste. Die Frage, ob die angegriffenen Vorschriften als grundgesetzwidrige Abschöpfung kommunaler Mittel gegen Art. 106 Abs. 6 GG verstoßen (vgl. BVerfG vom 7.2.1991 = BVerfGE 83, 363/391), stellt sich daher nicht. Das Aufkommen der Bezirksumlage verbleibt nicht nur formell, sondern auch bei materieller Betrachtung im kommunalen Raum.

b) Art. 54 Abs. 2 Nr. 2 BezO i. V. m. Art. 48 Abs. 2 und 3 BezO und Art. 5 und 7 AGBSHG (Art. 10 und 11 AGSGB) sowie Art. 21 Abs. 1 FAG verstoßen nicht deshalb gegen Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 und Art. 118 Abs. 1 BV, weil die Verteilung der Lasten für die Sozialaufgaben nicht nach dem auf dem Gebiet der Umlageschuldner anfallenden Aufwand, sondern nach der Umlagekraft der Gemeinden erfolgt.

Mit einer Umlage dürfen stets auch allgemeine Finanzausgleichseffekte bezweckt werden. Sie muss nicht mit einem speziellen Vorteil korrespondieren oder einen bestimmten Ausgleich verfolgen (vgl. BVerfGE 83, 363/393; Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, 8. Aufl. 2006, Rdnr. 17 zu Art. 106). Von der Verfassung wird daher keine Verknüpfung der Umlage und ihrer Berechnung mit der örtlichen Entstehung des Sozialkostenaufwands gefordert. Die Verteilung ungleich anfallender Lasten ist ein legitimes Ziel des Gesetzgebers. Es findet seine Schranken im Nivellierungsverbot.

c) Art. 54 Abs. 2 Nr. 2 BezO i. V. m. Art. 48 Abs. 2 und 3 BezO und Art. 5 und 7 AGBSHG (Art. 10 und 11 AGSGB) sowie Art. 21 Abs. 1 FAG verstoßen nicht gegen das Nivellierungsverbot.

Bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs muss der Gesetzgeber das Verbot der völligen Nivellierung oder gar Übernivellierung beachten. Der Gedanke des Lastenausgleichs darf den Grundsatz der Selbstverwaltung nicht aushöhlen (VerfGH 12, 48/55). Der Gesetzgeber darf die durch vielerlei Ursachen

hervorgerufenen örtlichen Finanzkraftunterschiede durch den kommunalen Finanzausgleich daher nicht völlig einebnen oder überkompensieren. Ungleichheiten sollen nicht beseitigt, sondern im Interesse der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (vgl. Art. 72 Abs. 2, Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) gemildert werden. Ein Ausgleich, der auf eine Nivellierung der kommunalen Finanzen abzielte, würde die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungsorgane infrage stellen und somit das Selbstverwaltungsrecht im Kernbereich verletzen. Überdies stünde er im Widerspruch zu Art. 118 Abs. 1 BV, wonach wesentlich Ungleiches nicht ohne sachlichen Grund gleich behandelt werden darf (VerfGH 50, 15/49; VerfGH Nordrhein-Westfalen DVBI 1989, 151/153 f.; DVBI 1993, 1205/1209; StGH Niedersachsen vom 15.8.1995 = DVBI 1995, 1175/1178; für den bundesstaatlichen Finanzausgleich BVerfG vom 20.2.1952 = BVerfGE 1, 117/131; BVerfG vom 24.6.1986 = BVerfGE 72, 330/387, 398, 418 f.; BVerfGE 86, 148/215, 250, 254; aus der Literatur vgl. Kirchhof, DVBI 1980, 711/719; Hoppe, DVBI 1992, 117/120; Birk/Inhester, DVBI 1993, 1281/1284; Bayer, DVBI 1993, 1287/1290). Ein Verstoß gegen das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht und den Gleichheitssatz wäre jedoch nur dann gegeben, wenn das vom Gesetzgeber gewählte Ausgleichsverfahren in seiner Zielrichtung oder systembedingt auf eine völlige Kompensierung ausgerichtet wäre. Dagegen kann ein Verfassungsverstoß nicht schon dann angenommen werden, wenn es im Einzelfall zu einer derartigen Nivellierung kommt und hierfür sachlich einleuchtende Gründe vorliegen (vgl. VerfGH 50, 15/50).

Die Antragsteller haben für die Jahre 2004 und 2005 Aufstellungen vorgelegt, wonach zahlreiche umlagekraftstarke Landkreise der Bezirke Oberbayern und Schwaben nach Durchführung des Finanzausgleichs zu den nach der Finanzkraft schwächsten Landkreisen zählen. Ob die angegriffenen Vorschriften eine unzulässige Nivellierung bewirken, kann jedoch nicht ausschließlich anhand eines derartigen Zahlenwerks festgestellt werden. Der Begriff „Finanzkraft“ ist eine rein statistische Bezugsgröße; die „Finanzkraft“ in diesem ausschließlich statistischen Sinn ergibt sich aus der Summe der nivellierten Umlageeinnahmen; davon werden die tatsächlichen Bezirks- und Krankenhausumlagen abgezogen. Die tatsächlichen Einnahmen und damit die real zur Verfügung stehenden Finanzmittel der

Landkreise werden mit der lediglich statistischen Größe „Finanzkraft“ jedoch nicht dokumentiert (vgl. VerfGH 51, 1/18).

Die Bayerische Staatsregierung hat eine Modellberechnung vorgelegt, aus der bei Anlegung des landesdurchschnittlichen Kreis- und Bezirksumlagesatzes ablesbar ist, wie viel einem Landkreis von einer Steigerung der Umlagekraft um 1.000 € nach Durchführung des Finanzausgleichs verbleibt. Es waren dies im Jahr 2003 15,78 €, im Jahr 2004 26,09 € und 2005 21,81 €.

Bei Berücksichtigung der oben dargestellten Grundsätze kommt es für die verfassungsgerichtliche Beurteilung entscheidend auf eine Gesamtbetrachtung des Regelungssystems und nicht auf einzelne rechnerische und statistische Werte an. Die grundlegenden Vorschriften zum horizontalen Finanzausgleich verhindern tendenziell eine Nivellierung, weil die Ausgleichssätze stets unter 100 % liegen (z. B. Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 5 Abs. 4, Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 FAG). Einem erhöhten Bedarf soll durch besondere typisierende Berechnungsmethoden (z. B. Demografiefaktor) oder durch Sonderzuweisungen Rechnung getragen werden. Diese Regelungen werden jedoch von der Möglichkeit der Umlageerhebung in von Gemeindeverband zu Gemeindeverband unterschiedlicher Höhe (Art. 18, 21 FAG) überlagert. Hierdurch können deutliche Nivellierungseffekte eintreten. Den einzelnen Umlagegläubigern die Vermeidung einer auf die Landesebene bezogenen Nivellierung aufbürden zu wollen, wäre weder sachgerecht noch praktisch durchführbar. Der Gesetzgeber hat daher eine gesteigerte Beobachtungspflicht, um rechtzeitig einer unzulässigen Nivellierung entgegenzuwirken. Dies kann z. B. durch Senkung des Ausgleichssatzes geschehen, durch Mittelzuführung oder durch Aufgabenreduzierung bei den Umlagegläubigern, um damit die Umlagehöhe und hierdurch den Nivellierungseffekt zu vermindern. Der Verfassungsgerichtshof kann nicht feststellen, dass der Gesetzgeber, dem ein weiter Bewertungs- und Prognosespielraum zusteht, dieser Pflicht nicht ausreichend nachgekommen ist.

Eine Pflicht des Gesetzgebers, die Umlage zur Verminderung der Gefahr einer Nivellierung zu plafondieren, kann aus der Verfassung nicht entnommen werden.

Dies wäre nur der Fall, wenn darin das einzig sachgerechte Mittel zu sehen wäre, um eine verfassungswidrige Nivellierung zu verhindern. Eine Plafondierung allein könnte die Nivellierungsgefahr zwar mindern, aber nicht völlig ausschließen, so dass die erörterte Pflicht des Gesetzgebers zur Beobachtung und zum rechtzeitigen Einschreiten nach wie vor bestünde.

d) Der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums gebietet keine Beschränkung der Umlagen nach Art. 18 und 21 FAG auf ca. 50% der eigenverfügbaren Finanzmittel des Umlageschuldners.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der Vermögensteuer ausgeführt, dass dem Steuerpflichtigen ein Kernbestand des Erfolgs eigener Betätigung im wirtschaftlichen Bereich als Ausdruck der grundsätzlichen Privatnützigkeit des Erworbenen und der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis über die geschaffenen vermögenswerten Rechtspositionen erhalten bleiben müsse. Die steuerliche Gesamtbelastung des Ertrags des Vermögens müsse demnach in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleiben (BVerfG vom 22.6.1995 = BVerfGE 93, 121/135 ff.).

Es kann dahinstehen, ob und in welchem Umfang sich Körperschaften des öffentlichen Rechts auf den verfassungsrechtlichen Schutz des Privateigentums berufen können. Denn bei der kommunalen Umlage geht es nicht um die Abschöpfung privatwirtschaftlich erworbener Vermögenswerte, sondern im Wesentlichen um die Umverteilung von Steuermitteln. Der Halbteilungsgrundsatz kann in diesem Zusammenhang daher auch nicht unter dem Aspekt des Gerechtigkeitsgrundsatzes des „suum cuique“ als spezielle Ausprägung der Folgerichtigkeit einer Regelung (Art. 118 Abs. 1 BV) verstanden werden.

2. Art. 5 Abs. 3 FAG:

Es stellt keine gleichheitswidrige Benachteiligung der Landkreise dar, dass die ihnen zufließende Grunderwerbsteuer teilweise in die Berechnungsgrundlagen der

Landkreisschlüsselzuweisungen einbezogen wird, während dies bei den Gemeinden nicht der Fall ist (vgl. Art. 2 FAG). Die Methoden der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und an die Landkreise entsprechen sich zwar im grundsätzlichen Aufbau. Es handelt sich aber um zwei völlig voneinander unabhängige Berechnungen mit unterschiedlichen Parametern (Art. 2 und 5 FAG), so dass sich schon deswegen hinsichtlich eines einzelnen Faktors ein Vergleich verbietet.

Darüber hinaus durfte der Gesetzgeber den Umstand, dass die Gemeinden einen um ein Vielfaches höheren Betrag in den Grundstückserwerb investieren als die Landkreise, zum Anlass für eine unterschiedliche Behandlung nehmen. Gemeinden mit hohen Grundstückspreisen haben in der Regel zwar hohe Grunderwerbsteuereinnahmen. Dafür müssen sie aber beim Grundstückserwerb entsprechend mehr aufwenden, sodass es gerechtfertigt erscheint, die Grunderwerbsteuereinnahmen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung von vornherein unberücksichtigt zu lassen. Bei den im Hinblick auf Immobilien erheblich geringeren Investitionsvolumina der Landkreise ist dieser Gesichtspunkt dagegen nur von untergeordneter Bedeutung.

3. Art. 15 Abs. 1 Satz 2 FAG:

Die Rüge, diese Vorschrift verstoße gegen die Garantie kommunaler Selbstverwaltung und das Gebot systemgerechter Normsetzung, weil die Zuweisung zu den Belastungen der Bezirke als überörtlichen Trägern der Sozialhilfe von der jeweiligen Bewilligung im Haushaltsplan abhängig sei und daher dem Gebot der Stetigkeit und Nachhaltigkeit der Aufgaben- und Ausgabenplanung widerspreche, bleibt ebenfalls ohne Erfolg.

a) Der Umstand, dass in Art. 15 Abs. 1 FAG die Höhe der Zuweisung dem Staatshaushalt überlassen bleibt, stellt für sich genommen keinen Verstoß gegen die Verfassung dar.

Die Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeindeverbände und damit auch der wesentlichen Elemente der Finanzausstattung verlangt eine gesetzliche Regelung oder jedenfalls eine gesetzliche Regelungsermächtigung. Gesetz in diesem Sinn sind Normen, die nach außen Rechte und Pflichten festlegen, was für Mittelbewilligungen im Haushaltsplan nicht zutrifft (vgl. Papier, BayVBl 1994, 737/745). Die unmittelbar gegenüber dem Gemeindeverband Wirkung entfaltende Regelung ist hier jedoch Art. 15 FAG. Dass diese Bestimmung bei einem Tatbestandsmerkmal auf eine Festlegung im Staathaushaltsplan verweist, ändert nichts an ihrer Außenwirkung. Der materielle Gehalt der Regelung beruht auf sachbezogenen Erwägungen. Da die Finanzausweisungen aus Steuermitteln gespeist werden, sind auch sie von den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten abhängig und daher nicht längerfristig kalkulierbar.

b) Ob die jeweiligen Beträge ausreichen, um eine insgesamt verfassungsgemäße finanzielle Mindestausstattung der Bezirke und über die Regelungen zur Erhebung der Bezirks- und Kreisumlage auch der unteren kommunalen Ebenen zu gewährleisten, kann nur beurteilt werden, wenn der (typisierte) Bedarf der Bezirke im Rahmen der oben geforderten Feststellung des Gesamtbedarfs der kommunalen Ebenen ermittelt wird.

4. Art. 15 Abs. 2 FAG:

Diese Regelung verstößt nicht gegen Art. 10 Abs. 1 oder Art. 118 Abs. 1 BV.

Vom Gesetzgeber kann nicht verlangt werden, dass er jedem in Betracht kommenden Einzelfall durch bis ins Einzelne differenzierende Regelungen gerecht wird. Es ist ihm vielmehr gestattet, bei der Gestaltung der Ausgleichsregelungen in der Weise zu verallgemeinern und zu pauschalieren, dass an Regelfälle des Sachbereichs angeknüpft wird und dabei etwaige Besonderheiten von Einzelfällen außer Betracht bleiben. Der Gesetzgeber darf typisieren und generalisieren; die von ihm hierbei zugrunde gelegten Beurteilungen und Einschätzungen der tatsächlichen Situation können nur dann verfassungsgerichtlich beanstandet werden,

wenn sie evident fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind (vgl. VerfGH vom 12.5.1989 = VerfGH 42, 72/76 f.). Der Verfassungsgerichtshof kann sich über Zielvorstellungen, Wertungen und Sachabwägungen des Gesetzgebers, die im Rahmen der dargelegten verfassungsrechtlichen Grenzen des Selbstverwaltungsrechts liegen, nicht hinwegsetzen. Er hat insoweit nur zu prüfen, ob die betreffenden gesetzgeberischen Entscheidungen offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder ob sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 49, 37/53; 50, 15/48; VerfGH vom 6.2.2007 = BayVBl 2007, 364; jeweils m. w. N.; Meder, RdNr. 5 vor Art. 60).

Diese Grundsätze gelten in verstärktem Maß für Prognosen des Gesetzgebers. Wenn die tatsächlichen Auswirkungen einer Regelung nicht oder nur mit großen Unsicherheiten voraussehbar sind, kommt dem Gesetzgeber ein spezifischer Prognosespielraum zu. Er kann unter Umständen „schrittweise“ vorgehen, das heißt auf der Grundlage seiner Prognose eine Regelung treffen, die Entwicklung beobachten und – falls erforderlich – die Regelung später der Entwicklung anpassen. In bestimmten Fällen ist der Gesetzgeber verpflichtet, die weitere Entwicklung zu beobachten und mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren, wenn sich aufgrund entsprechender neuer Erkenntnisse herausstellt, dass eine Korrektur notwendig ist. Eine derartige Verpflichtung ist insbesondere anzunehmen, wenn wegen der Komplexität der zu berücksichtigenden Faktoren der Prognosezeitraum begrenzt sein muss und die gesetzliche Regelung deshalb von vornherein auf einen festgelegten Zeitraum beschränkt ist, wie dies bei Haushalts- und Finanzausgleichsregelungen der Fall ist (vgl. VerfGH vom 13.7.1988 = VerfGH 41, 69/76; VerfGH 47, 207/227; 48, 17/28). Soweit der Gesetzgeber auf Prognosen angewiesen ist, ist ein Gesetz nicht schon deshalb verfassungswidrig, weil es auf einem Irrtum des Gesetzgebers über den erwarteten Geschehensablauf beruht (vgl. Meder, RdNr. 16 zu Art. 118 m. w. N.). Der Verfassungsgerichtshof kann Prognosen 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 (vgl. VerfGH 47, 207/219; VerfGH vom 4.7.1996 = VerfGH 49, 79/91; VerfGH vom 19.4.2007; vgl. ferner

BVerwG vom 7.7.1978 = BVerwGE 56, 110/121 f.). Er kann dagegen nicht seine eigene Prognose an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen; er hat nur zu prüfen, ob sich die Entscheidung des Gesetzgebers in den verfassungsrechtlich vorgezeichneten Grenzen hält.

Die Auswirkungen von Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs sind aufgrund der Natur dieser Rechtsmaterie nur mit erheblichen Unsicherheiten vorauszusagen. Wegen der hier bestehenden vielfältigen Interdependenzen sowie wegen der Komplexität der erforderlichen Einschätzungen ist es nicht möglich, die finanziellen Konsequenzen einer Gesetzesänderung genau zu bestimmen (vgl. auch oben V A 3).

Die bis zum Jahr 2003 geltende Regelung des Art. 15 Abs. 2 FAG knüpfte an die tatsächlichen Nettoausgaben der Bezirke an. Dies führte dazu, dass ein Bezirk mit überdurchschnittlichen Belastungen jeden zusätzlich ausgegebenen Betrag voll aus der Verteilungsmasse erstattet erhielt. Nach der Begründung des Gesetzgebers soll mit der Neuregelung ein Sparanreiz geschaffen werden, indem die tatsächlichen Nettoausgaben als Berechnungskriterium durch eine gewichtete Bevölkerungskomponente ersetzt werden. Um den Bezirken ausreichend Zeit für gegebenenfalls notwendig werdende Anpassungsmaßnahmen zu geben, erfolgt die Ersetzung schrittweise. Im Jahr 2007 soll überprüft werden, ob der dann erreichte Abbau der Kostenkomponente auf 30 % den angestrebten Sparanreizen bereits hinreichend gerecht wird (LT-Drs. 15/1736 S. 8).

Diese Zielvorstellungen, Wertungen und Abwägungen des Gesetzgebers sind jedenfalls nicht offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar. Die Prognose des Gesetzgebers zur sachlichen Eignung und zu den Auswirkungen der neuen Verteilungsmaßstäbe in Art. 15 Abs. 2 FAG ist weder im Ansatz noch in der Methode mit eindeutigen Fehlern und Mängeln behaftet. Dass von der durchschnittlichen, im Hinblick auf potentielle Leistungsempfänger gewichteten Bevölkerungszusammensetzung und nicht mehr von den tatsächlichen Ausgaben ausgegangen

wird, ist im kommunalen Finanzausgleich ein typisches und geeignetes Mittel, um die Selbstverwaltung zu stärken. Der Gesetzgeber war auch nicht gezwungen, an der siedlungstypischen Ausrichtung der Einwohnerzahl (Art. 3 FAG) festzuhalten, nachdem es bei Art. 15 FAG um den speziellen Ausgleich von Sozialhilfekosten geht.

Soweit die Antragsteller auf die von Bezirk zu Bezirk unterschiedlichen Kostenverhältnisse hinweisen, wird diesem Gesichtspunkt unter Berücksichtigung der oben dargelegten Beobachtungspflicht des Gesetzgebers durch die Ausgabenkomponente (noch) hinreichend Rechnung getragen.

5. Art. 21 Abs. 3 FAG:

Die Nichteinbeziehung der Landkreisschlüsselzuweisungen in die Grundlagen der Bezirksumlage ist nicht verfassungswidrig. Sie bewirkt eine Verbesserung der finanziellen Situation strukturschwacher Landkreise und – infolge der hierdurch bedingten Reduzierung der Kreisumlage – auch der ihnen angehörenden Gemeinden. Der Gesetzgeber durfte im Rahmen seines oben dargelegten weiten Ermessensspielraums dieses Ziel durch eine Entlastung bei der Bezirksumlage verfolgen. Dass bei den ebenfalls zur Bezirksumlage herangezogenen kreisfreien Städten deren Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden, stellt keinen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz dar. Die kreisfreien Städte werden nämlich ihrerseits bei der Berechnung der Bezirksumlage durch die bewusst niedrig gehaltenen Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern (Art. 4 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 FAG) begünstigt, weil ihre tatsächlichen Hebesätze meist deutlich darüberliegen.

Der Gesetzgeber war nicht verpflichtet, der Gefahr einer unzulässigen Nivellierung infolge der Bezirksumlage gerade durch die Einbeziehung der Landkreisschlüsselzuweisungen in die Grundlagen dieser Umlage zu begegnen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn dies das einzig sachgerechte Mittel zur Verhinderung einer verfassungswidrigen Nivellierung wäre. Die Sachlage ist die gleiche wie bei der oben

(V B 1 c) erörterten Frage der Plafondierung der Bezirksumlage; auf die dortigen Ausführungen kann daher Bezug genommen werden.

6. Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB:

a) Diese Bestimmungen verstoßen nicht gegen Art. 83 Abs. 3, 6 und 7 BV.

aa) Art. 83 Abs. 3 BV hat zur Voraussetzung, dass der Staat den Gemeinden oder Gemeindeverbänden Aufgaben überträgt, sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich verpflichtet oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stellt.

Nach dem Wortlaut der Regelung sowie dem aus der amtlichen Begründung erkennbaren Willen des Verfassungsgebers setzt die Geltung des Konnexitätsprinzips voraus, dass die Kosten durch eine Entscheidung des Freistaates Bayern verursacht werden (Verursacherprinzip). Keine Kostenverursachung durch den Freistaat liegt demnach vor, wenn der Bund eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden überträgt, wenn Inhalt und Umfang der gemeindlichen Aufgabe durch Bundes- und Europarecht bestimmt werden oder wenn durch Landesrecht lediglich bundes- oder europarechtliche Vorgaben umgesetzt werden und dabei kein eigener Gestaltungsspielraum des Landes verbleibt, der eine Rücksichtnahme auf die bei den Gemeinden entstehenden Kosten ermöglicht. Das bedeutet umgekehrt, dass das Konnexitätsprinzip immer dann gilt, wenn der Freistaat Bayern bei der Umsetzung einen eigenen Gestaltungsspielraum hat, etwa wenn er entscheiden kann, ob er die vorgegebene Aufgabe selbst wahrnimmt oder ihre Wahrnehmung den Kommunen überträgt (LT-Drs. 14/12011 S. 6; StAnz Nr. 23 vom 6.6.2003 S. 1/2).

Im vorliegenden Fall erfolgte die Aufgabenübertragung durch § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II auf die Kommunen unmittelbar durch den Bundesgesetzgeber. Der Freistaat Bayern konnte das Gesetz nicht durch andere Stellen, etwa durch Staatsbe-

hörden, vollziehen. Der Auslegung des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II durch die Antragsteller, wonach auch staatliche Behörden als Vollzugsorgane in Betracht gekommen wären, kann nicht gefolgt werden. Es ist zwar unklar, warum der Klammerzusatz „kommunale Träger“, der sich in der Fassung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl S. 2954) und im Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 15/2816) hinter den Worten „Städte und Kreise“ befand, im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens zu diesem Gesetz im Vermittlungsausschuss an das Ende des Satzes gelangte. Dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift ist jedoch der Vorzug zu geben (so auch Friedrich in Mergler/Zink, Handbuch der Grundsicherung und Sozialhilfe, Teil I, RdNr. 11 zu § 6 SGB II; Oestreicher, SGB XII/SGB II, RdNr. 29 zu § 6 SGB II; Luthe in Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch II, RdNr. 6 a zu § 6; a. A. Münder, SGB II, 1. Aufl. 2005, RdNr. 9 zu § 6). Gegen ein bloßes Redaktionsversehen spricht vor allem, dass die ausdrückliche Festlegung auf ausschließlich kommunale Träger beim Vollzug des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II in einem sachlichen Zusammenhang mit der weiteren, auch § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II erfassenden Kommunalisierung des Gesetzesvollzugs durch § 6 a SGB II steht.

Der Landesgesetzgeber hatte zwar einen Spielraum bei der Beurteilung der Frage, welcher kommunalen Ebene er die Aufgaben überträgt und in welchem Wirkungskreis. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Kostenbelastung der Kommunen nicht durch den Landes-, sondern durch den Bundesgesetzgeber verursacht wurde. Nach dem Wortlaut in Verbindung mit dem Zweck des Art. 83 Abs. 3, 6 und 7 BV sowie dem eindeutig zu ermittelnden Willen des Verfassungsgebers schließt die Zuweisung einer Aufgabe an die Kommunen durch den Bundesgesetzgeber die Anwendung des strikten Konnexitätsprinzips nach bayerischem Verfassungsrecht aus. Dass der Gesetzgeber die Zuständigkeit der Landkreise, kreisfreien Städte und Bezirke in seinen Willen aufgenommen hat, ist für sich allein nach Sinn und Zweck des Verursacherprinzips nicht ausreichend, weil dies zur

Umsetzung auf Landesebene zwingend erforderlich war und hierdurch keine selbständige Ursache für die Kostenbelastung gesetzt wurde (vgl. auch StGH Baden-Württemberg vom 10.11.1993 = DVBl 1994, 206; DVBl 1999, 1351/1352; jeweils in Verbindung mit § 96 BSHG).

bb) Ob § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II im Hinblick auf Art. 84 Abs. 1 GG in der bis zum 31. August 2006 gültigen Fassung mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar ist, kann dahingestellt bleiben. Zwar war der Bundesgesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 84 Abs. 1 GG a. F. nur dann befugt, unmittelbar den Kommunen Aufgaben zuzuweisen, wenn dies für den wirksamen Vollzug der materiellen bundesrechtlichen Bestimmungen notwendig war (BVerfG vom 18.7.1967 = BVerfGE 22, 180/209 f.; BVerfG vom 9.12.1987 = BVerfGE 77, 288/298 f.). Mit Wirkung vom 1. September 2006 ist diese Möglichkeit durch den in Art. 84 Abs. 1 GG neu aufgenommenen Satz 7 nunmehr ausgeschlossen. Selbst die Verfassungswidrigkeit des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II hätte dem Landesgesetzgeber aber insoweit keinen Spielraum für eine Zuständigkeitsregelung eingeräumt. Das Unterlassen eines diesbezüglichen Normenkontrollantrags durch die Staatsregierung (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) – zu dem im Übrigen nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG in diesem Fall auch die Kommunen befugt sind – kann ebenfalls nicht zur Anwendung des Konnexitätsprinzips führen.

cc) Die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 18. Juli 2005 zum europäischen Haftbefehl entwickelten Grundsätze, wonach die Umsetzung höherrangiger Normen in grundrechtschonender Weise zu erfolgen hat (BVerfGE 113, 273/300), können nicht auf Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB übertragen werden. In dem von den Antragstellern angeführten Fall hatte der einfache Gesetzgeber eine durch die Verfassung selbst vorgegebene Regelungsbefugnis mit einem entsprechenden Spielraum bei der Ausgestaltung des einfachen Rechts (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG). Art. 83 Abs. 3, 6 und 7 BV treffen dagegen eine in sich geschlossene

Regelung, die dem einfachen Gesetzgeber keine darüber hinausgehenden Ausnahmeregelungen eröffnet. Ein wesentlicher Unterschied zu dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall liegt weiter darin, dass dort ein typischer Eingriff in ein Grundrecht vorlag, während hier ein Anspruch auf eine staatliche Leistung geltend gemacht wird.

b) Das aus Art. 118 BV entspringende Gebot der Folgerichtigkeit eines Regelungssystems ist ebenfalls nicht verletzt.

Eine Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen durch den Bundesgesetzgeber, wie in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II geschehen, wird weder von der alten noch von der neuen Regelung des Art. 83 Abs. 3 BV erfasst, weil dort nur Aufgabenübertragungen durch das Land geregelt sind. Dasselbe gilt für Art. 8 Abs. 4 GO, Art. 6 Abs. 4 LKrO und Art. 6 Abs. 4 BezO. Es handelt sich um einen eigenständigen Bereich, in dem das Land nur im Rahmen der Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV eine Finanzierungsverantwortung im Sinn der oben erörterten Mindestausstattung trägt.

Dass dieser Finanzierungsbereich eigenen Vorschriften unterliegt, stellt keinen Verstoß gegen den Gleichheitssatz in seiner Ausprägung als Gebot der Folgerichtigkeit eines Regelungswerks dar. Die unterschiedliche Behandlung knüpft daran an, ob der Bund oder das Land die Aufgabe übertragen und somit die Kosten verursacht hat. Dies stellt einen sachlichen Grund dar, den der Gesetzgeber, ohne willkürlich zu handeln, seiner Unterscheidung zugrunde legen durfte.

c) Die Frage, ob Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB allein oder im Zusammenwirken mit anderen Vorschriften gegen das Gebot der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) verstößt, ist in das (oben unter V A dargestellte) Problem der Ergebniskontrolle des kommunalen Finanzausgleichs eingebettet und war dort zu erörtern.

VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Den Antragstellern sind zwei Drittel der ihnen durch das Popularklageverfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 3 VfGHG).