

–  
–  
**Pressemitteilung**

zur  
**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs  
vom 28. November 2007**

über die Popularklage

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

I.

Durch den kommunalen Finanzausgleich werden die Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Bayern und seinen Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbänden) sowie den Kommunen untereinander geregelt. **Gegenstand des Popularklageverfahrens** ist die Frage, ob bestimmte Gesetzesvorschriften über den kommunalen Finanzausgleich gegen die Bayerische Verfassung verstoßen.

## II.

**Antragsteller** sind die **Bezirke Schwaben und Oberbayern** sowie **30 Landkreise, 4 kreisfreie Städte** und **232 kreisangehörige Gemeinden**. Sie sind der Auffassung, sie seien seit Jahren einem die finanziellen Grundlagen der Selbstverwaltung aller kommunalen Ebenen zerstörenden Erosionsprozess ausgesetzt, der durch die schwindenden Einnahmen und die steigenden Ausgaben vor allem im Bereich der Sozialhilfe bedingt sei. Freiwilligen Aufgaben sei 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 damit das Selbstverwaltungsrecht verletzen. Die Verteilungssymmetrie zwischen dem Freistaat und den Kommunen sei nicht gewahrt.

Die derzeitige Praxis, die Gesamtsumme des Finanzausgleichs zwischen Finanzministerium und kommunalen Spitzenverbänden frei auszuhandeln, sei mit der Verfassung nicht vereinbar. Die Teilhabe der Bedarfsträger am Entscheidungsprozess müsse durch gesetzliche Regelungen organisiert und verfahrensmäßig strukturiert werden.

Ferner sei beispielsweise Art. 54 Abs. 2 BezO insoweit mit dem Selbstverwaltungsrecht und dem Gebot systemgerechter Normsetzung unvereinbar, als die Bezirke ihren Finanzbedarf auch für die Aufgaben der sozialen Sicherung hauptsächlich mittels der Bezirksumlage beschaffen müssten. Diese Aufgaben hätten ihren Ursprung im bundesweit strukturierten Sozialstaatsprinzip und seien nicht mehr originär kommunaler Natur. Eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Bezirke erfordere, staatsnahe Aufgaben auch staatlich zu finanzieren. Im Übrigen bewirke die Weitergabe der Kosten über die Bezirksumlage eine verfassungswidrige Übernivellierung und eine Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge der Umlageschuldner. Die Volumina der Bezirks- und der Landkreisumlage müssten begrenzt werden.

Zwar gewähre der Staat den Bezirken nach Art. 15 FAG Finanzausweisungen; diese seien jedoch unzureichend. Der Verteilungsschlüssel verletze das Gebot der Gleichbehandlung der Bezirke untereinander, weil die Verteilungskriterien die unterschiedlichen Belastungen nicht realitätsgerecht abbildeten. Da die Zuweisungen unter dem Vorbehalt der Bewilligung im Haushaltsplan stünden, sei eine verlässliche Planung für die folgenden Haushaltsjahre nicht möglich.

Durch Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB würden den kreisfreien Gemeinden, den Landkreisen und den Bezirken Aufgaben der sozialen Sicherung übertragen, ohne dass das nach Art. 83 Abs. 7 BV erforderliche Abstimmungsverfahren stattgefunden habe. Da Bestimmungen über die Deckung der Kosten und den vollen finanziellen Ausgleich für die Mehrbelastung der Kommunen fehlten, sei das Konnexitätsprinzip des Art. 83 BV verletzt.

## III.

Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** halten die Popularklage für unbegründet. Die finanzielle Situation des Freistaates und seiner Kommunen habe sich von 1996 bis 2005 vergleichbar entwickelt. Eine evident zu niedrige oder unzureichende finanzielle Ausstattung der kommunalen Körperschaften in den Jahren 2004 und 2005 sei nicht erkennbar. Dem Anspruch der Kommunen auf Ausstattung mit Finanzmitteln seien Grenzen gesetzt durch die Leistungsfähigkeit des Staates.

Eine der Entscheidung des Gesetzgebers vorausgehende Feststellung des „objektiven Finanzbedarfs“ der Kommunen erscheine nicht realisierbar, weil die Bewertung von Entscheidungen im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts abhängig sei.

Der Gesetzgeber entscheide, wie der Freistaat seiner Verpflichtung zur Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen nachkomme. Diese hätten keinen Anspruch auf zahlenmäßig festgeschriebene Beträge, auf eine bestimmte Art von Mitteln oder auf bestimmte Quoten. Die Bezirksumlage sei als Haupteinnahmequelle der Bezirke geeignet, weil sie 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. Über die kommunalen Umlagen würden nicht unzulässigerweise staatliche Aufgaben finanziert. Eine gesetzliche Begrenzung der Höhe der Bezirks- und Kreisumlage sei nicht geboten, möglicherweise sogar verfassungswidrig.

Im Hinblick auf den weiten Spielraum des Gesetzgebers sei es verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Zuweisung an die Bezirke nach Art. 15 FAG ihrer Höhe nach unter dem Vorbehalt der Bewilligung im Haushaltsplan stehe. Das Volumen der gewährten Entlastung lasse erkennen, dass der Finanzausgleich auf die Steigerung der Soziallasten angemessen reagiere. Der Verteilungsschlüssel sei weder system- noch gleichheitswidrig.

Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB verletze nicht das Konnexitätsprinzip, da nicht der Freistaat den Kommunen kraft eigener Willensentscheidung eine neue Kosten verursachende Aufgabe übertragen habe, sondern lediglich die bundesrechtlich vorgegebene „Hartz IV-Reform“ umgesetzt worden sei.

#### IV.

**Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 28. November 2007 entschieden, dass die Popularklage teilweise begründet ist.**

**1. Sie hat insoweit Erfolg, als die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) prozedurale Absicherungen in dem der Entscheidung des Gesetzgebers über den Finanzausgleich zugrunde liegenden Verfahren voraussetzt. Das Fehlen solcher Verfahrensregeln führt zur Unvereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes mit der Verfassung. Es ist jedoch weiter anwendbar. Der Gesetzgeber hat bis zum 31. Dezember 2009 die erforderlichen Verfahrensregeln zu schaffen.**

**2. Soweit die Antragsteller gegen einzelne Rechtsvorschriften inhaltliche Rügen erhoben haben, ist die Popularklage unbegründet. Dabei stützt sich die Entscheidung auf folgende Grundsätze:**

**a) 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 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, das heißt neben den Pflichtaufgaben des eigenen und des**

übertragenen Wirkungskreises auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen.

b) 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.

c) Dass die Bezirksumlage zur Deckung des Finanzbedarfs für die Aufgabe der sozialen Sicherung verwendet wird, ist nicht zu beanstanden.

d) 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.

e) 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.

f) 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.

g) 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.

h) Die Nichteinbeziehung der Landkreisschlüsselzuweisungen in die Bemessungsgrundlagen der Bezirksumlage (Art. 21 Abs. 3 FAG) bewirkt keine Verletzung verfassungsrechtlicher Grundsätze.

i) 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).

## Zu der Entscheidung im Einzelnen:

Die zulässige Popularklage ist teilweise begründet.

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des kommunalen Finanzausgleichs stellt sich 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. Da solche verfahrensmäßigen Absicherungen derzeit fehlen, ist das Finanzausgleichsgesetz mit der Verfassung nicht vereinbar.

1. Aus dem Selbstverwaltungsrecht ergibt sich die kommunale Finanzhoheit. Sie gewährt den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in früheren Entscheidungen festgestellt, 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.

a) 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. Der kommunale Finanzausgleich ist ein Teil der gesamten Haushaltswirtschaft und -planung des Staates.

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. 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. 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.

b) 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.

Aus der Abhängigkeit von der Leistungskraft des Landes folgt auch, dass in besonderen Ausnahmesituationen, etwa bei einer zeitweiligen, konjunkturell bedingten finanziellen Notlage, die finanzielle Mindestausstattung, die der Staat regelmäßig zu gewährleisten hat, vorübergehend unterschritten werden kann.

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. 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 – die Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen im Einzelnen gewahrt ist.

2. 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 Entscheidungen 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.

Wegen der vielfältigen Interdependenzen, wegen der Komplexität der erforderlichen Einschätzungen 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. 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 noch mit dem Demokratieprinzip vereinbar.

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 jedoch nicht feststellen.

3. Bei dieser Sachlage gebietet ein wirkungsvoller Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts eine Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses in Form eines der eigentlichen Entscheidung vorausgehenden transparenten Verfahrens. Verlangt wird im Grundsatz die Nachvollziehbarkeit der Regelungen auf der Grundlage einer Bedarfs- und Einnahmenermittlung der Kommunen. 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.

Es ist dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen, wie er diesen prozeduralen Schutz des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts verwirklicht. Erforderlich ist jedoch die Berücksichtigung

folgender Grundsätze: 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 pauschalierte, 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.

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.

4. Das Fehlen des prozeduralen Schutzes führt zu einer Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.

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. Diese Vorschriften sind jedoch Grundlage und wesentlicher Bestandteil eines einheitlichen Regelwerks, was zur Verfassungswidrigkeit des gesamten Finanzausgleichsgesetzes führt. 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, gebieten es hier jedoch ausnahmsweise, dass die Ungültigkeit nicht mit ex tunc-Wirkung, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt wird. 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.



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. Der Verfassungsgerichtshof hält eine Frist bis 31. Dezember 2009 für ausreichend, aber auch für geboten. Bis zu diesem Zeitpunkt muss der Gesetzgeber ein Verfahren schaffen, das der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rechnung trägt.

## B.

Die von den Antragstellern gegen einzelne Vorschriften des kommunalen Finanzierungssystems erhobenen Rügen haben keinen Erfolg.

1. Die Einwände gegen die Ausgestaltung der Bezirksumlage greifen nicht durch.

a) Es ist weder im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht noch unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit einer Regelung zu beanstanden, dass die Bezirksumlage zur Deckung des Finanzbedarfs für die Aufgabe der sozialen Sicherung, die auch die Sozialhilfe umfasst, verwendet wird. Unabhängig davon, dass die Bayerische Verfassung keinen strengen Finanzierungsdualismus des Inhalts kennt, dass eigene Aufgaben aus eigenen Mitteln und staatlich übertragene Aufgaben aus Finanzzuweisungen zu bestreiten sind, war der Gesetzgeber jedenfalls nicht verpflichtet, die Aufgabe der sozialen Sicherung dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen. Die weitgehende bundesrechtliche Durchnormierung einer jedenfalls ursprünglich klassisch kommunalen Aufgabe (Art. 83 Abs. 1 BV) macht diesen Bereich nicht zu einem staatlichen.

b) Die Verteilung der Lasten für die Sozialaufgaben nicht nach dem auf dem Gebiet der Umlageschuldner anfallenden Aufwand, sondern nach der Umlagekraft der Gemeinden begegnet ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Mit einer Umlage dürfen stets auch allgemeine Finanzausgleichseffekte bezweckt werden. Sie muss nicht mit einem speziellen Vorteil korrespondieren oder einen bestimmten Ausgleich verfolgen. Die Verteilung ungleich anfallender Lasten ist ein legitimes Ziel des Gesetzgebers.

c) Es findet seine Schranken im Nivellierungsverbot, das jedoch nicht verletzt ist. Der Gedanke des Lastenausgleichs darf den Grundsatz der Selbstverwaltung nicht aushöhlen. 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 gemildert werden. Für die verfassungsgerichtliche Beurteilung kommt es entscheidend auf eine Gesamtbetrachtung des Regelungssystems und nicht auf einzelne rechnerische und statistische Werte an. Der Gesetzgeber hat eine gesteigerte

Beobachtungspflicht, um rechtzeitig einer unzulässigen Nivellierung entgegenzuwirken. 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.

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. 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 verstanden werden.

2. Es stellt keine gleichheitswidrige Benachteiligung der Landkreise dar, dass die ihnen zufließende Grunderwerbsteuer nach Art. 5 Abs. 3 FAG teilweise in die Berechnungsgrundlagen der Landkreisschlüsselzuweisungen einbezogen wird, während dies bei den Gemeinden nach Art. 2 FAG nicht der Fall ist. Es handelt sich um voneinander unabhängige Berechnungen mit unterschiedlichen Parametern, sodass 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.

3. Art. 15 Abs. 1 Satz 2 FAG verstößt nicht deshalb 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 ist. Da die Finanzaufweisungen aus Steuermitteln gespeist werden, sind auch sie von den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten abhängig und daher nicht längerfristig kalkulierbar.

4. 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. 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 pauschalisieren, 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.

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 der Übergang schrittweise. Die 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.

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

5. Dass die Landkreisschlüsselzuweisungen gemäß Art. 21 Abs. 3 FAG nicht in die Bemessungsgrundlagen der Bezirksumlage einbezogen werden, ist mit der Verfassung vereinbar. Es 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 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 begünstigt, weil ihre tatsächlichen Hebesätze meist deutlich darüberliegen.

6. Art. 7 Abs. 1 und 3 AGSGB, der den Kommunen Aufgaben der sozialen Sicherung zuweist, verstößt nicht gegen das Konnexitätsprinzip (Art. 83 Abs. 3 BV). Die Verpflichtung, Mehrbelastungen der Kommunen auszugleichen, hat zur Voraussetzung, dass der Staat den Gemeinden oder Gemeindeverbänden Aufgaben überträgt, sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis 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. Im vorliegenden Fall erfolgte die Aufgabenübertragung auf die Kommunen aber unmittelbar durch den Bundesgesetzgeber (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II). Der Freistaat Bayern konnte das Gesetz nicht durch andere Stellen, etwa durch Staatsbehörden, vollziehen.

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. Selbst die Verfassungswidrigkeit des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II hätte dem Landesgesetzgeber aber insoweit keinen Spielraum für eine Zuständigkeitsregelung eingeräumt.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

