

Wesentlicher Inhalt

des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz

vom 14. Februar 2012

- VGH N 3/11 -

A. Tenor

§§ 5 bis 13 des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung des Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Landeshaushaltsgesetzes 2007/2008 vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421) und den Ansätzen für die Finanzausgleichsmasse im Haushaltsplan für das Jahr 2007 sind nach Maßgabe der Gründe mit Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz unvereinbar.

Dasselbe gilt für die entsprechenden Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen sämtlicher Folgejahre.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens bis zum 1. Januar 2014 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen. Diese Neuregelung kann sich auf die Zeit ab dem 1. Januar 2014 beschränken. Bis zum Inkrafttreten der Neuregelung – längstens bis zum 31. Dezember 2013 – bleiben die von der Unvereinbarkeitserklärung erfassten Vorschriften in ihrer jeweils geltenden Fassung weiterhin anwendbar.

B. Rechtliche Maßstäbe

1. Art. 49 Abs. 6 der Landesverfassung verpflichtet das Land, den Kommunen im Wege des Finanzausgleichs eine angemessene Finanzausstattung zu sichern.
2. Aus dieser Garantie einer angemessenen Finanzausstattung ergeben sich Anforderungen sowohl für den vertikalen Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen als auch für den horizontalen Finanzausgleich, also den Finanzausgleich der Kommunen untereinander.
3. Die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs zu gewährenden Finanzmittel müssen grundsätzlich ausreichen, um den Kommunen neben der Erfüllung zugewiesener auch die Wahrnehmung frei gewählter Aufgaben zu ermöglichen.
4. Die hiernach erforderlichen Finanzausweisungen sind allerdings unter gleichzeitiger Berücksichtigung des Finanzbedarfs des Landes zu bemessen. Zwar stellt die Landesverfassung die Finanzausstattungsgarantie nicht ausdrücklich unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.
5. Ein von der Finanzkraft des Landes losgelöster Anspruch der Kommunen stünde jedoch im Widerspruch zur grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben. Der kommunalen Selbstverwaltung würde hierdurch einseitig der Vorrang gegenüber anderen, verfassungsrechtlich gleichwertigen Gütern wie etwa der inneren Sicherheit oder dem Bildungswesen eingeräumt.
6. Der vertikale Finanzausgleich wird danach – angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben – durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet. Hierin liegt eine Weiterentwicklung der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes.

7. Ausgangspunkt jeder Symmetriebetrachtung ist ein Vergleich der Finanzlage des Landes und der kommunalen Ebene anhand finanzwissenschaftlicher Kennzahlen.
8. Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie lässt sich jedoch nicht auf eine bloße Rechengröße reduzieren. Vielmehr kann die rein mathematische Betrachtung im Einzelfall aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit durch verfassungsrechtlich gebotene Wertungen überlagert sein.
9. So ist dem Land die Berufung auf eine rechnerisch bestehende Verteilungssymmetrie vor allem dann abgeschnitten, wenn die Kommunen unter finanziellen Schwierigkeiten leiden, die maßgeblich auf eine signifikant hohe und von ihnen selbst nicht oder nur begrenzt beeinflussbare Kostenbelastung aus staatlich zugewiesenen Aufgaben zurückzuführen sind.
10. Denn die Kommunen sind in staatlich zugewiesenen Aufgabenbereichen weitgehend fremdbestimmt. Das Land verfügt hier über weitergehende Einwirkungsmöglichkeiten: Landesrechtliche Aufgabenzuweisungen kann es aufheben oder kostensenkend abändern. Außerdem kann es von seinen politischen Mitwirkungsrechten im Bund Gebrauch machen. Hinreichender Anreiz hierfür besteht nur, wenn die Kosten einer Untätigkeit jedenfalls anteilig auch dem Land selbst zur Last fallen.
11. Das Land trifft insoweit auch eine Mitverantwortung für Kosten aus Aufgabenzuweisungen durch den Bund. Die Kommunen können zum Zwecke der Kostenerstattung nicht an den Bund verwiesen werden, zu dem sie im zweistufigen Staatsaufbau des Grundgesetzes keine Rechtsbeziehungen unterhalten. Vielmehr ist das Land verpflichtet, die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene zu wahren und durchzusetzen.

12. Neben diesen Vorgaben für den vertikalen Finanzausgleich ergeben sich aus Art. 49 der Landesverfassung auch Anforderungen an den horizontalen – den interkommunalen – Finanzausgleich.
13. Der Gesetzgeber muss bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel im kommunalen Raum das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung beachten, das einen gerechten Ausgleich zwischen den unterschiedlichen finanziellen Belangen der Kommunen verlangt.

C. Schlussfolgerungen

14. Nach diesen Maßstäben halten die im Tenor genannten Bestimmungen über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht stand.
15. Der Gesetzgeber hat bei der Bemessung und Verteilung der Finanzausgleichsmittel des Jahres 2007 die signifikant hohe Belastung zahlreicher Kommunen mit Sozialausgaben nicht angemessen berücksichtigt.
16. Die zur Überprüfung stehenden Regelungen verstoßen daher sowohl gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie als auch gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung.

I. Verteilungssymmetrie

17. Bei rein rechnerischer Betrachtung ist eine Störung der Verteilungssymmetrie zum Nachteil des kommunalen Bereichs im Jahr 2007 allerdings nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit feststellbar.

18. Während der Gutachter Prof. Dr. Scherf eine leichte Verschiebung der Einnahmenverteilung zu Gunsten der kommunalen Ebene festgestellt hat, haben Prof. Dr. Junkernheinrich und G. Micosatt eine – vergleichsweise geringfügige – Symmetriestörung zu Lasten der kommunalen Ebene errechnet.
19. Die Differenz in den Ergebnissen ist auf die unterschiedlichen Methoden der Gutachter zurückzuführen. Der Verfassungsgerichtshof hat keine Notwendigkeit gesehen, diesen Methodenstreit zu entscheiden.
20. Obwohl somit – rein rechnerisch – keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine Symmetriestörung zu Lasten des kommunalen Bereichs vorliegen, hat der Gesetzgeber bei der von Verfassungs wegen gebotenen wertenden Betrachtungsweise gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie verstoßen.
21. Denn die rheinland-pfälzischen Kommunen befanden sich schon im Jahr 2007 in ganz erheblichen finanziellen Schwierigkeiten. Diese waren – von keiner Seite bestritten – maßgeblich auf die hohen Sozialausgaben und damit auf Kosten eines überwiegend aus staatlicher Zuweisung folgenden Aufgabenbereichs zurückzuführen. Sie wurden – mit anderen Worten – von außen an die Kommunen herangetragen, waren also fremdbestimmt. Dies hätte den Gesetzgeber zu einer spürbaren Anhebung der Finanzausgleichsleistungen veranlassen müssen.
22. 2007 blieben die Einnahmen der Kommunen bereits im 18. Jahr in Folge hinter den Ausgaben zurück. Die von Gesetzes wegen zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehenen Kassenkredite erreichten mit rund 3,3 Milliarden Euro einen neuen Höchststand. Die Kassenkreditbelastung je Einwohner lag damit um fast 120 Prozent über dem Durchschnitt der deutschen Flächenländer.
23. Diese finanziellen Schwierigkeiten waren wesentlich auf die hohen Sozialausgaben und damit auf die Kosten eines überwiegend aus staatlicher Zuweisung folgenden Aufgabenbereichs zurückzuführen. Die Sozialausgaben der Kommunen

wuchsen – auf hohem Niveau – allein im Zeitraum 2000 bis 2007 nochmals um rund 50 Prozent auf über 1,8 Milliarden Euro.

24. Die Einnahmen der Kommunen konnten mit dieser Entwicklung der Sozialausgaben nicht Schritt halten. Sie verharrten bis 2003 in etwa auf dem Niveau des Jahres 2000 und stiegen sodann bis 2007 um etwa 18 Prozent. Der Anteil der Kommunen an dem im Land zur Verfügung stehenden Finanzmitteln wurde zu keiner Zeit nachhaltig erhöht.
25. Nach wissenschaftlichen Untersuchungen wurden in Rheinland-Pfalz im Jahr 2006 auf kommunaler Ebene fast die Hälfte der für laufende Zwecke eingesetzten allgemeinen Deckungsmittel für Aufgaben der sozialen Sicherung aufgewendet. Auf der zentralen Kreisebene lag die Absorptionsquote sogar bei über 74 Prozent.
26. Statistisch-mathematische Analysen belegen den ohnehin handgreiflichen Befund, dass ein Großteil der Kassenkredite auf die hohe Belastung der betroffenen Kommunen mit Sozialausgaben zurückzuführen ist.
27. Danach steht zur Überzeugung des Verfassungsgerichtshofs fest, dass die hohen Sozialausgaben maßgeblich zur finanziellen Schieflage der Kommunen im Jahr 2007 beigetragen haben.
28. Unabhängig vom Vorliegen einer rechnerischen Symmetriestörung hätte das Land daher seine Finanzausweisungen an die Kommunen aus Gründen der verfassungsrechtlich gebotenen Verteilungsgerechtigkeit spürbar erhöhen und stärker zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise beitragen müssen.

II. Gebot interkommunaler Gleichbehandlung – horizontaler Finanzausgleich

29. Die Bestimmungen über die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 verstoßen – darüber hinaus – gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung.
30. Bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel des Jahres 2007 sind die Landkreise und die kreisfreien Städte gegenüber den Gebietskörperschaften unterhalb der Kreisebene sachwidrig benachteiligt worden.
31. Während die Sozialausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte von 2000 bis 2007 stark anwuchsen, waren die von den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden zu tragenden Soziallasten rückläufig.
32. Hierdurch ist es zu erheblichen finanziellen Ungleichgewichten zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen gekommen. Während bei den Landkreisen und kreisfreien Städten in den Jahren 2005 bis 2007 zum Teil hohe Defizite aufliefen, wiesen die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sogar Überschüsse aus.
33. Nach dem finanzwissenschaftlichen Gutachten von Prof. Dr. Scherf haben die Landkreise in den Jahren 2001 bis 2007 insgesamt mit 2,3 Milliarden Euro im Minus, die Kreisgemeinden mit 2,2 Milliarden Euro im Plus gelegen.
34. Dieser Entwicklung hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs des Jahres 2007 nicht angemessene Rechnung getragen. Besonders der Soziallastenansatz war offensichtlich nicht geeignet, für einen angemessenen Ausgleich unter den betroffenen Kommunen zu sorgen.
35. Die festgestellten Ungleichgewichte konnten auch nicht allein durch Erhöhung der Kreisumlage behoben werden. Das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten und den Gebietskörperschaften unterhalb

der Kreisebene war so groß, dass – jedenfalls auch – eine Umverteilung der Finanzausgleichsmasse hätte vorgenommen werden müssen.

36. Ein Ausgleich allein über die Kreisumlage war weder praktisch möglich noch zumutbar. Zur symmetrischen Einnahmenverteilung innerhalb der Landkreise hätte der landesdurchschnittliche Kreisumlagesatz der Jahre 2001 bis 2007 nach den Berechnungen von Prof. Dr. Scherf um 17 Prozentpunkte höher liegen müssen.
37. Eine derart starke Erhöhung der Kreisumlagesätze wäre realistischerweise nicht durchsetzbar gewesen. Außerdem wäre die Benachteiligung der kreisfreien Städte durch eine Anhebung der Kreisumlagesätze unberührt geblieben.

D. Rechtsfolgen

38. Die zur Überprüfung gestellten Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 sind daher mit Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 der Landesverfassung für unvereinbar zu erklären.
39. Von einer rückwirkenden Nichtigkeitserklärung sieht der Verfassungsgerichtshof aus Gründen der Rechtssicherheit ab. Ein sofortiges Außerkrafttreten der hier in Rede stehenden Vorschriften über den kommunalen Finanzausgleich liefe den Erfordernissen einer geordneten Finanz- und Haushaltswirtschaft zuwider, die ebenfalls Verfassungsrang haben.
40. Die stattdessen gebotene Unvereinbarkeitserklärung ist auf die entsprechenden Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen sämtlicher Folgejahre zu erstrecken.

41. Denn jedenfalls der festgestellte Verstoß gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie in seiner durch verfassungsrechtliche Wertungen modifizierten Ausprägung besteht bis heute fort.
42. Die finanzielle Lage der Gemeinden und Gemeindeverbände hat sich seit 2007 weiter zugespitzt. Auch in den Jahren 2008 bis 2011 blieben ihre Einnahmen deutlich hinter den Ausgaben zurück. Die Belastung der Kommunen mit Kassenkrediten näherte sich zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung der Marke vom 6 Milliarden Euro. Schon Ende 2010 lag die Pro-Kopf-Verschuldung aus Kassenkrediten um fast 150 Prozent über dem Durchschnitt der deutschen Flächenländer.
43. Angetrieben wird diese Entwicklung weiterhin zumindest auch durch die signifikant hohen Sozialausgaben der Kommunen, die bis Ende 2010 nochmals um über 25 Prozent auf 2,2 Milliarden Euro anwuchsen.
44. Spätestens zum 1. Januar 2014 hat der Gesetzgeber eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen. Bis dahin bleiben die von der Unvereinbarkeitserklärung betroffenen Bestimmungen weiterhin anwendbar.
45. Im Rahmen der erforderlichen Neuregelung hat das Land – wie das Urteil ausdrücklich feststellt – einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten.
46. Dieser spürbare Beitrag muss jedenfalls auch in einer effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung bestehen, wie sie – beispielsweise – durch eine Verbreiterung der Verbundmasse oder eine Anhebung des Verbundsatzes bewirkt werden kann.
47. Hierbei hat sich der Gesetzgeber insbesondere an der Steigerung der Soziallasten als einer wesentlichen Ursache der kommunalen Finanzkrise zu orientieren.