

Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zum kommunalen Finanzausgleich

Horst Meffert und Dr. Walter Müller *

Einleitung

Mit Urteil vom 14. Februar 2012 hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz im Normenkontrollverfahren¹⁾ betreffend der §§ 5 bis 13 des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) vom 30. November 1999²⁾ in der Fassung des Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007³⁾ in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Landeshaushaltsgesetzes 2007/2008 vom 19. Dezember 2006⁴⁾ und den Ansätzen für die Finanzausgleichsmasse im Haushaltsplan für das Jahr 2007 entschieden, dass die genannten Vorschriften mit Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) unvereinbar sind. Ferner hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil für Recht anerkannt, dass dasselbe für die entsprechenden Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen sämtlicher Folgejahre gilt und hat den Gesetzgeber verpflichtet, bis spätestens zum 1. Januar 2014 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen.⁵⁾

Anlass für die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz war die Klage des Landkreises Neuwied gegen den Bescheid auf Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2007 sowie der nach erstinstanzlichem Scheitern der Klage im Berufungsverfahren erlassene Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 15. Dezember 2010.⁶⁾ Im Folgenden wird der Verfahrensgang und der Urteilsspruch überblicksartig dargestellt und ausgewählte, insbesondere vertikale Aspekte näher erörtert. Dabei spielt das sogenannte Symmetriegebot eine wichtige Rolle.

Verfahrensgang

Im Ausgangsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Koblenz⁷⁾ klagte der Landkreis Neuwied gegen das Land, um eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2007 zu erreichen.⁸⁾ Zur Begründung brachte der Landkreis vor, dass die Schlüsselzuweisungen des besagten Jahres nicht den Anforderungen einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung im Sinne des Art. 49 Abs. 6 LV entspreche. Nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV hat das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Der Landkreis unterlag mit seiner Klage vor dem Verwaltungsgericht Koblenz und legte Berufung ein.

Das Oberverwaltungsgericht hat das Verfahren in der Berufungsinstanz ausgesetzt und eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz eingeholt. Zur Begründung des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses heißt es, dass sich „aus Art. 49 Abs. 6 LV ein Gebot der Verteilungssymmetrie ableiten lasse, welches eine aufgabengerechte Verteilung der nur begrenzt verfügbaren Finanzmittel zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen verlange. Bei der Bemessung der Finanzausgleichsmittel sei daher auch der Anstieg von Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften aus gesetzlich übertragenen Aufgabenbereichen angemessen zu berücksichtigen. Dies gelte besonders für die Aufwendungen der Landkreise im Sozialbereich, die in der Vergangenheit stark gewachsen seien und inzwischen einen Anteil von mehr als 40% an den Gesamtausgaben der Landkreise erreicht hätten.“⁹⁾

Um einen Überblick über die Entwicklung der Gesamtausgaben und der Sozialausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz insgesamt der Jahre 2000 bis 2011 zu geben, werden diese Positionen in der nachfolgenden Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Übersicht über die Entwicklung der Gesamtausgaben und der Sozialausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz in den Jahren 2000 bis 2011 in Mrd. Euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gesamtausgaben	6,48	6,70	6,77	6,89	6,90	7,11	7,34	7,86	8,09	8,12	8,33	8,89
Veränd. in % ggü. jew. Vj.		3,53	1,04	4,71	0,19	2,98	3,27	4,34	5,59	0,40	8,75	6,62
Sozialausgaben	1,20	1,20	1,25	1,34	1,48	1,66	1,76	1,81	1,95	2,13	2,27	2,27
Veränd. in % ggü. jew. Vj.		0,16	3,67	7,87	10,31	11,87	6,41	2,86	7,45	9,39	6,58	0,00

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems, Gemeindefinanzen im 4. Vierteljahr der entsprechenden Jahre (für das Jahr 2011 – vorläufiges Ergebnis)

Nach der Auffassung des vorliegenden Oberverwaltungsgerichts sei eine prozentuale Steigerung der Schlüsselzuweisungen angemessen, die jedenfalls die Hälfte der prozentualen Steigerung der Sozialaufwendungen ausmache.¹⁰⁾ Die den Kommunen in Rheinland-Pfalz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vom Land gewährten Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 würden diesem Erfordernis jedenfalls nicht genügen.

Zulässigkeit der Vorlage und Erweiterung des Klagegegenstandes

Dem rheinland-pfälzischen Landtag, der Landesregierung, dem Landkreis Neuwied, dem Vertreter des öffentlichen Interesses, den Präsidenten des Rechnungshofs und des Statistischen Landesamtes sowie der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz wurden vom Verfassungsgerichtshof jeweils Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Sowohl der Landtag Rheinland-Pfalz als auch die rheinland-pfälzische Landesregierung hielten die Vorlage für unbegründet. Der Landkreis Neuwied sowie die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz begrüßten den Vorlagebeschluss. Im Wesentlichen zur Finanzsituation der Kommunen haben sich die Präsidenten des Rechnungshofs und des Statistischen Landesamtes geäußert. Von einer Stellungnahme abgesehen hatte der Vertreter des öffentlichen Interesses.

Der Verfassungsgerichtshof hielt die Vorlage für zulässig.

Ursprünglicher Gegenstand des Verfahrens waren die Vorschriften über die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007. Nach den Feststellungen des Gerichtshofs erfasst die Vorlage jedoch die Bestimmungen nicht nur insoweit, als sie der Gewährung von Schlüsselzuweisungen an die Landkreise zugrunde liegen, sondern insgesamt. Dies bedeutet, dass nicht nur die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 an den Landkreis Neuwied isoliert betrachtet werden, sondern die Finanzausgleichsmasse und die Verteilung dieser in Form der Schlüsselzuweisungen an alle kommunalen Gebietskörperschaften sowie die jeweilige Ermittlung von Finanzbedarf und Finanzkraft der Kommunen in Rheinland-Pfalz.

Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs

Der Verfassungsgerichtshof hält die in der Einleitung genannten Vorschriften mit Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV für unvereinbar.¹¹⁾

Nach dem Wortlaut des Art. 49 Abs. 6 LV hat das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen

Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Art. 49 Abs. 6 LV gewährleistet somit den Kommunen das Recht der Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV und verpflichtet gleichzeitig das Land, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die erforderlichen Mittel zu sichern. „Hieraus hat der Verfassungsgerichtshof in gefestigter Rechtsprechung abgeleitet, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine angemessene Finanzausstattung verfassungsrechtlich verbürgt ist.“¹³² Hierzu führt der Verfassungsgerichtshof aus, dass eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen grundsätzlich nur dann vorliegt, wenn die kommunalen Finanzmittel ausreichen, um den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Wahrnehmung selbstgewählter Aufgaben zu ermöglichen. „Die Finanzausstattungsgarantie sei in der Regel jedenfalls dann verletzt, wenn den Kommunen die zur Wahrnehmung eines Minimums freier Aufgaben erforderliche Mindestausstattung vorenthalten und so einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die Grundlage entzogen wird.“¹³³

Während das Gericht also unmissverständlich den Verfassungsrang einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen unterstreicht, betont es doch im selben Atemzug auch die Gleichwertigkeit von staatlicher und kommunaler Ebene. Denn „Inhalt und Umfang einer angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände richten sich allerdings nicht ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Frage der Angemessenheit kann vielmehr nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Belange und der Leistungsfähigkeit des Landes beantwortet werden, mit dem die Kommunen in einem Finanzverbund zusammengeschlossen sind.“¹³⁴ Die Verfassung für Rheinland-Pfalz stellt die kommunale Finanzausstattungsgarantie nicht ausdrücklich unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Jedoch hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil klargestellt, dass ein von der Finanzkraft des Landes losgelöster Anspruch der Kommunen im Widerspruch zur grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben stehen würde. „Bei der Bemessung der Finanzausweisungen an die Kommunen sind also die widerstreitenden finanziellen Belange des Landes und die finanziellen Belange der Kommunen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich danach durch den Grundsatz der sogenannten Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet.“¹³⁵

Jeder Symmetriebetrachtung geht – auch in den Augen des Verfassungsgerichtshofs – ein echter Vergleich der Finanzlage des Landes und der kommunalen Ebene voraus. Dieser Vergleich erfolgt aufgrund geeigneter finanzwissenschaftlicher Kennzahlen. Besonders geeignet für die geforderte Symmetriebetrachtung sind z. B. die Finanzierungssalden der Kommunen und des Landes, eine Gegenüberstellung der Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen sowie eine Beleuchtung der Verschuldungssituation der Kommunen und des Landes (hier insbesondere der Kredite zur Liquiditätssicherung) und ein Vergleich der Deckungsquoten auf Landes- und Kommunalebene. „Der aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV abzuleitende Grundsatz der Verteilungssymmetrie lässt sich jedoch nicht auf eine bloße Rechengröße reduzieren.“¹³⁶ Die Ausführung im Urteil zur bloßen Rechengröße der Symmetriebetrachtung lässt sich auf den ersten Blick nicht deuten, jedoch bei genauer Lektüre des Urteils wird dieser Einschub zwar nicht verständlich, aber immerhin erklärlich. Denn das Gericht war nicht in der Lage, einen Verstoß gegen das Symmetriegebot weder zu Lasten noch zu Gunsten der Kommunen rechnerisch zu beweisen. Hierzu finden sich an mehreren Stellen im Urteil Hinweise, auf die später noch näher eingegangen wird.

An dieser Stelle kommt einer Studie des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, dem „Index der Finanzausweisungen an die Kommunen“ aus dem Jahr 2010 eine gewisse Aufmerksamkeit zu. Diese Studie aus dem Jahr 2010 hat einen Vorläufer aus dem Jahr 2007, dem „Index der kommunalen Finanzausstattung“. Hierzu führt das Statistische Landesamt auf seiner Homepage folgenden Begleittext auf: „Die Frage, ob die Länder ihren Kommunen ausreichend Finanzmittel bereitstellen, gibt immer wieder Anlass zu Diskussionen und das nicht erst seit dem Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, in dem Teile des Finanzausgleichsgesetzes des Landes Thüringen für verfassungswidrig erklärt wurden. In der Untersuchung ist erstmals für alle Bundesländer ein so genannter »Index der kommunalen Finanzausstattung« berechnet worden. Dieser Index erlaubt es, die Finanzausstattungen, die die Länder ihren Kommunen für die Aufgabenerledigung gewähren, miteinander zu vergleichen. In der Studie werden die Methodik zur Berechnung des Index der kommunalen Finanzausstattung und die Ergebnisse für die einzelnen Bundesländer für die Jahre 2000 bis 2004 dargestellt. Nach den Berechnungen stützt das Land Rheinland-Pfalz seine Kommunen im Vergleich der alten Länder überdurchschnittlich mit Finanzmitteln aus. Bei der Interpretation der Ergebnisse muss ausdrücklich beachtet werden, dass der Index keine Aussage darüber erlaubt, ob die Finanzausstattung, die ein Land seinen Kommunen gewährt, zur Erledigung der übertragenen Aufgaben auch ausreichend ist. (...) Der Index ermöglicht aber einen länderübergreifenden Vergleich der kommunalen Finanzausstattung. Dies kann zu einer Versachlichung der Diskussionen um die Finanzausstattung der Kommunen beitragen.“¹³⁷

Diese Studie aus dem Jahr 2007 wurde zum Jahr 2010 überarbeitet. Es wurden gewisse Veränderungen an der Methodik zur Ermittlung der genannten Parameter vorgenommen, die Studie wurde auf die Beobachtungsperiode bis zum Jahr 2007 aktualisiert und der Titel wurde aufgrund von Missverständlichkeiten in „Index der Finanzausweisungen an die Kommunen“ geändert.

Der Verfassungsgerichtshof hat die Studie des Statistischen Landesamtes aus dem Jahr 2010 als geeignet angesehen, um einen Vergleich der finanziellen Lage der Kommunen in Rheinland-Pfalz mit der Finanzlage der Kommunen anderer Bundesländer herzustellen. „Die Studie kann unter Umständen gewisse Hinweise liefern.“¹³⁸

Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass der Verfassungsgerichtshof – wie zuvor bereits erwähnt – in seinem Urteil mehrfach festgestellt hat, dass eine Symmetriestörung zum Nachteil des kommunalen Bereichs bei rein rechnerischer Betrachtung nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit feststellbar ist, u. a. da die Lage des Landes 2007 ähnlich angespannt war, wie die der Kommunen.¹³⁹ Denn auch die Finanzierungssalden des Landes, genauso wie die der Kommunen, sind seit dem Jahr 1990 durchweg negativ. Um einen besseren Überblick sowohl über die Finanzlage des Landes als auch über die der Kommunen Rheinland-Pfalz seit 1990 zu geben, werden in der nachfolgenden Tabelle 2 die Finanzierungssalden in den Jahren 1990 bis 2011 dargestellt.

Tabelle 2: Darstellung der Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen in den Jahren 1990 bis 2011 in Mio. Euro

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fin. Salden Land	-706	-724	-564	-632	-828	-843	-1.022	-1.040	-976	-663	-470
Fin. Salden Kommunen	-16	-75	-220	-295	-431	-464	-136	-295	-184	-60	-168

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fin. Salden Land	-1.005	-1.536	-1.215	-1.146	-896	-881	-371	-499	-1.621	1.824	-2.049
Fin. Salden Kommunen	-534	-492	-713	-505	-455	-247	-174	-252	-660	-694	-105

Quelle: Statistisches Landesamt Bad Ems, verschiedene Veröffentlichungen

Zwischenfazit: Die Finanzausstattung der Kommunen reicht nicht aus, stellt der Verfassungsgerichtshof fest, sie ist unangemessen niedrig. Allerdings ist dies auf Landesebene auch der Fall und das Land hat sich nach Kräften bemüht, die Kommunen zu unterstützen. Bei allgemeiner Mittelknappheit muss der Mangel gleichmäßig verteilt werden, verlangt das Gericht. Es gilt das Symmetriegebot. Obwohl rechnerisch kein eindeutiger Beweis für eine Symmetriestörung im vertikalen Verhältnis zwischen Land und Kommune vorgelegt wurde, sieht der Verfassungsgerichtshof Nachsteuerungsbedarf für das Land.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt des Verfassungsgerichtshofs betrifft die horizontale Verteilungswirkung des rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleichs. „Der Gesetzgeber hat bei der Bemessung und Verteilung der Finanzausgleichsmittel des Jahres 2007 die signifikant hohe Belastung zahlreicher Kommunen mit Sozialausgaben nicht angemessen berücksichtigt.“²⁰⁾

Zur Verdeutlichung der interkommunalen Verteilung der in Tabelle 2 genannten Finanzierungssalden gibt die nachfolgende Tabelle 3 die Finanzierungssalden der Kommunen je Gebietskörperschaftsgruppe der Jahre 2001 bis 2011 wieder. Abweichungen in der Summe ergeben sich aufgrund von Rundungen und der Nichtberücksichtigung des Bezirksverbands-Pfalz, dem in Rheinland-Pfalz als einzigem höherem Kommunalverband eine gewisse Sonderstellung zukommt.

Tabelle 3: Darstellung der Finanzierungssalden der Kommunen je Gebietskörperschaftsgruppe in den Jahren 2001 bis 2011 in Mio. Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fin. Salden Kommunen	-534	-492	-713	-608	-455	-247	174	-262	-868	-684	-405
Städt. kreisfreie Städte	318	-205	-381	-232	-248	-167	-123	-189	545	-298	-225
Städt. Landkreise	-19	-51	-179	-168	-139	-155	-87	-105	-83	-210	-183
Städt. Kreisverbände Städte & kreisfreie Gemeinden	-40	-3	-46	2	-7	51	6	-19	-70	-30	11
Städt. Verbände Landkreise	-35	-75	-34	-35	-6	-15	12	1	80	-39	42
Städt. Ortskommunen	-122	-157	-74	-73	-53	35	21	66	-266	-116	14

Quelle: Statistisches Landesamt Bad Ems, verschiedene Veröffentlichungen (für das Jahr 2011 – vorläufige Ergebnisse)

Aus den genannten Gründen verstoßen daher die zur Überprüfung stehenden Regelungen nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs sowohl

- gegen den Grundsatz der vertikalen Verteilungssymmetrie als auch
- gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung.

Im Folgenden werden die politisch und fiskalisch schwierigeren vertikalen Aspekte des Urteils etwas näher betrachtet.

Ausgewählte vertikale Aspekte des Urteils

Zur Frage der Symmetriestörung sind im Rahmen des Verfahrens zwei finanzwissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben worden.

Nach dem Gutachten von Scherf, welches von der Landesregierung in Auftrag gegeben worden war, ist die Einnahmeverteilung in der Zeit von 2000 bis 2007 zugunsten der kommunalen Ebene in Rheinland-Pfalz in Höhe von 95 Mio. Euro verschoben. Scherf stellt im Rahmen der Deckungsquotenberechnung die Einnahmen des Landes und der Kommunen den um Zahlungen vom öffentlichen Bereich sowie um Gebühren und Entgelte bereinigten unmittelbaren Ausgaben gegenüber. „Der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen habe den der Ausgaben um durchschnittlich 0,7 Prozentpunkte überstiegen. Die Deckungsquote, welche die Einnahmen einer Ebene ins Verhältnis zu ihren Ausgaben setze, hat für den kommunalen Bereich im Durchschnitt um 2,7 Prozentpunkte höher gelegen als auf Landesebene.“²¹⁾

Allerdings ist es im genannten Zeitraum zu erheblichen Ungleichgewichten innerhalb der Landkreise gekommen. Der Saldo der Einnahmen und Ausgaben weist auf der zentralen Kreisebene in allen Jahren ein Defizit, bei den Kreisgemeinden dagegen einen Überschuss aus.

Zu einem abweichenden Ergebnis gelangen Junkernheinrich und Micosatt in ihrer Stellungnahme, die von den kommunalen Spitzenverbänden veranlasst wurde. Die beiden Gutachter üben Kritik an der von Scherf gewählten Methode und stellen eine andere Berechnung auf. Nach ihren Berechnungen, die die allgemeinen Deckungsmittel in ein Verhältnis zu den um Zinsausgaben bereinigten Zuschussbedarfen setzen, ergibt sich für den Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2007 ein Symmetriekoeffizient von 0,980 und damit eine unsymmetrische Verteilung zu Lasten der Kommunen in Höhe von 73 Mio. Euro. Die Gegenkritik liegt auf der Hand: Selbstverständlich verschiebt die Nichtberücksichtigung einer ganz wesentlichen und systematisch beim Land höher liegenden Ausgabenlast das Deckungsquotenverhältnis. Die Gutachter Junkernheinrich und Micosatt greifen hier auf einen häufig genutzten Kunstgriff zurück, für den sie eine fachlich überzeugende Begründung schuldig bleiben müssen. Der Finanzminister von Brandenburg, Helmuth Markov, kommentiert den Zinsausgabentrick im Gutachten für die brandenburgischen Kommunen wie folgt: „Hätte sich das Land in der Vergangenheit nicht relativ hoch verschuldet, so hätte es auch nicht vergleichsweise hohe Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs leisten können.“²²⁾

Nachdem der Verfassungsgerichtshof bereits auf den Seiten 16 und 17 seines Urteils festgestellt hat, dass eine Symmetriestörung nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit festzustellen ist, kommt er auf Seite 18 zu dem Schluss, dass ein Symmetriemachtteil der Kommunen angesichts der gegenläufigen Feststellungen von Scherf und Junkernheinrich/Micosatt nicht mit hinreichender Deutlichkeit erkennbar ist.

Bemerkenswert ist daher die im Anschluss daran getroffene weitere Feststellung des Verfassungsgerichtshofs, dass obwohl rein rechnerisch eine Symmetriestörung zu Lasten des kommunalen Bereichs nicht eindeutig nachgewiesen werden kann, der Gesetzgeber bei der von Verfassungswegen gebotenen wertenden Betrachtungsweise dennoch gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie verstoßen hat.²³⁾ Nach der Überzeugung des Gerichts steht fest, dass die signifikant hohen Sozialausgaben der Kommunen, insbesondere der Landkreise, maßgeblich zur finanziellen Schieflage im Jahr 2007 beigetragen haben.²⁴⁾ Hierfür sind Gesetze des Bundes ganz überwiegend verantwortlich, deshalb ergeben sich die Aufgaben und damit die Ausgaben der Kommunen im Sozialbereich größtenteils aus staatlicher Zuweisung. Jedoch ist der Verfassungsgerichtshof der Meinung, dass das Land unabhängig von der Verantwortlichkeit des Bundes für die Aufgaben und somit auch für die Ausgaben, aufgrund der Kenntnis der kommunalen Finanzmisere, seine Finanzausgleichsleistungen spürbar erhöhen und stärker zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise hätte beitragen müssen. Weiterhin wird im Urteil ausgeführt, dass das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel umfassend, also auch in Bezug auf bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen zu sichern hat.

Diese Sichtweise erscheint neu. Nach bisheriger Lesart des in Art. 49 Abs. 5 LV verankerten strikten Konnexitätsprinzips²⁵⁾ in Verbindung mit § 1 Abs. 2 des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG)²⁶⁾ trifft das Land keine finanziellen Ausgleichspflichten, sofern die Aufgabenzuweisungen vor dem 25. Juni 2004, dem Datum der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips, bzw. die Aufgabenübertragung bzw. -verschärfung ausschließlich aufgrund bundesrechtlicher Veranlassung geschehen war.²⁷⁾

Wie bereits unter „Verfahrensgang“ dargestellt, sei nach der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts eine prozentuale Steigerung der Schlüsselzuweisungen im Verhältnis zur Steigerung der Sozialaufwendungen angemessen. Es wurde im Vorlagebeschluss darauf hingewiesen, dass das Land eine Ausgleichspflicht in Bezug auf die Sozialausgabensteigerung in Höhe von 50 % der Steigerungsraten der Sozialausgaben der kommunalen Haushalte treffen würde. Dieser Auffassung ist der Verfassungsgerichtshof nicht gefolgt. Hierzu wird im Urteil ausgeführt, dass aus der Landesverfassung nicht abgeleitet werden kann, dass die Schlüsselzuweisungen zumindest um die Hälfte der prozentualen Steigerung der kommunalen Sozialausgaben anwachsen müssen.²⁸⁾

In Bezug auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der in der Einleitung genannten Vorschriften und Ansätze im Landeshaushaltsplan 2007, die auch für sämtliche Folgejahre nach 2007 gilt, und in Bezug auf den geforderten Ausgleich der Sozialausgaben durch einen Aufwuchs an Schlüsselzuweisungen, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Landesregierung bereits zum 1. Januar 2009 und zum 1. Januar 2011 am System des kommunalen Finanzausgleichs und insbesondere am System der Schlüsselzuweisungen Änderungen vorgenommen hat.

So wurden durch das Vierte Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 7. Juli 2009²⁹⁾ die Schlüsselzuweisungen B1 nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG (sog. Kopfbeiträge) zugunsten der Landkreise und kreisfreien Städte deutlich angehoben. Allein durch diese Maßnahme erhalten die Landkreise rund 12 Mio. Euro und die kreisfreien Städte rund 3 Mio. Euro p. a. mehr Schlüsselzuweisungen.³⁰⁾ Eine zusätzliche Maßnahme war die Weiterentwicklung des Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG, wonach die Kommunen an den Steuermehreinnahmen des Landes über den kommunalen Steuerverbund und die Verstetigungssumme wesentlich früher teilhaben als nach dem bisherigen Grundsatz des Fonds. Diese Veränderung brachte bereits im ersten Jahr der Anwendung den Kommunen rd. 20 Mio. Euro mehr Verstetigungssumme und somit mehr Finanzausgleichsmasse.

Durch das Fünfte Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 23. Dezember 2010³¹⁾ hat die Landesregierung eine weitere Umverteilung der Schlüsselmasse, insbesondere der Schlüsselzuweisung B2 zugunsten der Landkreise und kreisfreien Städte bewirkt.

An dieser Stelle soll eine kurze Erläuterung der Ermittlung der Schlüsselzuweisung B2 gegeben werden, damit die Veränderung am System durch das genannte Gesetz verständlich wird.

Der Finanzbedarf einer Kommune ist zur Ermittlung des Zahlungsbetrags für die Schlüsselzuweisungen B2 erforderlich. Dieser Finanzbedarf wird nach § 11 Abs. 1 LFAG in der so genannten Bedarfsmesszahl ausgedrückt. Die Bedarfsmesszahl ergibt sich, indem der Gesamtansatz mit einem einheitlichen Grundbetrag vervielfacht wird. Der Gesamtansatz ist die Summe des Hauptansatzes und der sog. Leistungsansätze nach § 11 Abs. 4 LFAG. Ein wichtiger Leistungsansatz nach dem LFAG ist der Soziallastenansatz, dieser wurde durch das o. g. Gesetz von 2,0 auf 2,5 Tausendstel angehoben, um die stark gestiegenen Sozialausgaben in der Kostenstruktur der kommunalen Ebenen besser zu berücksichtigen. Den Hauptansatz bildet die jeweilige Einwohnerzahl zum 30.06. des entsprechenden Vorjahres im Sinne des § 29 Abs. 1 LFAG. Zur Ermittlung der Bedarfsmesszahl innerhalb des kreisangehörigen Raumes erfolgt eine Aufteilung der Einwohner auf die verschiedenen Aufgabenträger. Diese wurde nach dem Rechtsstand bis zum 31. Dezember 2010 bei Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten mit 36 % und bei Landkreisen mit 64 % angesetzt. Zum 1. Januar 2011 wurde dieses Verhältnis geändert, damit die stärkere Berücksichtigung des Soziallastenansatzes und der Aufwuchs der Schlüsselzuweisungen auch entsprechend bei den Kreisen ankommt, so dass bei Verbands-

gemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten 34 % und bei Landkreisen 66 % der Einwohner berücksichtigt werden. Bei den kreisfreien Städten beträgt der Hauptansatz nach dem bisherigen und dem neuen Recht 100 % der Einwohnerzahl, da die kreisfreien Städte die Aufgabenbereiche der Gemeindeebene und der Kreisebene wahrnehmen.

Die Veränderung der Einwohnerberücksichtigung musste sowohl bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl als auch bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl nach § 12 Abs. 1 LFAG vollzogen werden. Insgesamt ist durch diese Änderung gewährleistet, dass das Verteilungssystem zugunsten der Sozialleistungsträger neu abgebildet wurde. Diese Änderung spiegelt sich auch im Aufwuchs der Schlüsselzuweisungen der Landkreise für das Jahr 2011 wieder.

Die dargestellte Änderung am System der Schlüsselzuweisungen B2 sowie die Erhöhung der Schlüsselmasse im Haushaltsjahr 2011 wurde vom Verfassungsgerichtshof nicht weiter gewürdigt, weil zum Zeitpunkt des Urteils „nicht mit der erforderlichen Sicherheit feststellbar war, ob und inwieweit die finanziellen Ungleichgewichte durch das Gesetz ... und die hierdurch bewirkte Umverteilung der Schlüsselmasse beseitigt wurden.“³²⁾

Die nachfolgende Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen insgesamt (inkl. der Investitionsschlüsselzuweisungen) und der Schlüsselzuweisungen der Landkreise im Besonderen der Jahre 2000 bis 2011. Bei der Darstellung der Veränderungen in Prozent gegenüber dem jeweiligen Vorjahr sind die Auswirkungen der oben beschriebenen Änderungsgesetze zum 1. Januar 2009 und zum 1. Januar 2011 deutlich ablesbar.

Tabelle 4: Übersicht über die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen (SZW) der Jahre 2000 bis 2011 in Mio. Euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SZW Gesamt	773	782	866	827	821	838	846	892	934	951	975	1.535
Veränd. in % gegenüber Vorj.		1,16	10,74	-4,50	-0,72	2,07	0,95	5,44	1,35	5,20	2,63	6,05
SZW der Landkreise	305	292	361	341	337	341	327	323	327	359	383	427
Veränd. in % gegenüber Vorj.		-4,26	23,63	-5,54	-1,17	1,19	-4,11	-0,61	0,62	9,79	6,69	11,49

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems, Schlüsselzuweisungen 2000 bis 2011, jeweils Übersicht 22

Den Daten für die Jahre 2009, 2010 und 2011 ist zu entnehmen, dass die vorgenommenen Änderungen am System der Schlüsselzuweisungen durch das Vierte und das Fünfte Gesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes ihre Wirkung nicht verfehlt haben. Stellt man dieser Entwicklung in den genannten Jahren die Entwicklung der Sozialausgaben der Kommunen insgesamt aus Tabelle 1 gegenüber, so ist ebenfalls erkennbar, dass die Aufwüchse der Sozialausgaben in den Jahren 2009 und 2010 in entsprechender Höhe von den Steigerungsraten der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise getragen wurden. Dem Anstieg der Sozialausgaben in Höhe von 9,39 % (2008 auf 2009) und 6,56 % (2009 auf 2010) stehen Aufwüchse bei den Schlüsselzuweisungen der Landkreise in Höhe von 9,79 % und 6,69 % gegenüber. Die Sozialausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen stagnierten von 2010 (2.271,9 Mio. Euro) nach 2011 (2.271,4 Mio. Euro), aber dennoch steht diesen sogar ein Aufwuchs der Schlüsselzuweisungen der Landkreise in Höhe von 11,49 % gegenüber.

Ein zusätzlicher Blick auf die Entwicklung der Kreisumlage als die wichtigste und eigene Finanzierungsquelle der Landkreise ist ebenfalls aufschlussreich. Die Einnahmen wuchsen von 2007 bis 2011 um 139 Mio. Euro. Die nachfolgende Tabelle 5 gibt die Entwicklung der Kreisumlage der Jahre 2000 bis 2011 wieder.

Tabelle 5: Übersicht über die Entwicklung der Kreisumlage der Jahre 2000 bis 2011 in Mio. Euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kreisumlage in Mio. Euro	643	673	646	642	654	696	758	875	943	1.022	996	1.014
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		+29	-24	-6	+12	+42	+62	+117	+68	+79	-26	+18
Veränderung gegenüber 2000 in %		+4,6	-3,6	-0,9	+1,8	+6,4	+8,9	+15,4	+7,8	+8,4	-2,6	+1,8

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems, Kreis- und Verbandsgemeindeumlage

In Bezug auf die dargestellten Steigerungsraten bei den Sozialausgaben der Kommunen in Tabelle 1 gibt die nachfolgende Tabelle 6 einen Überblick über die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse der Jahre 2003 bis 2013 in Mio. Euro. Die Finanzausgleichsmasse in Rheinland-Pfalz bildet die Summe aus der festgesetzten Versteigerungssumme nach § 5 a LFAG, der Finanzausgleichsumlage nach § 23 LFAG und der Umlage „Fonds Deutsche Einheit“ nach § 24 LFAG. Der Zeitraum ab dem Jahr 2003 wurde gewählt, da das Jahr 2003 das Jahr der Einführung des Beistandspaktes und das Jahr 2007 das Jahr der Einführung des Stabilisierungsfonds ist. Deutlich erkennbar ist, dass der Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse dem Aufwuchs der Sozialausgaben unterlegen ist. Die dargestellte negative Entwicklung des Aufwuchses im Jahr 2004 gegenüber dem Jahr 2003 in Höhe von -0,4% begründet sich nicht in der Absenkung der Versteigerungssumme, sondern in einer Absenkung des Ansatzes der Finanzausgleichsumlage – eine Umlage, die die überdurchschnittlich steuerstarken Gemeinden aufbringen müssen.

Tabelle 6: Übersicht über die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse der Jahre 2003 bis 2013 in Mio. Euro

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Finanzausgleichsmasse	1.672	1.665	1.689	1.707	1.724	1.742	1.812	1.831	1.873	1.946	2.000
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		-0,4	1,4	1,0	1,0	1,0	4,1	1,0	2,3	3,9	2,8

Quelle: Landeshaushaltspläne der entsprechenden Jahre, Einzelplan 20 (Kapitel 20 06) sowie eigene Berechnungen

Wesentlicher Bestandteil der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse ist der Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG. Dieser wurde als Weiterentwicklung des Beistandspaktes aus dem Jahr 2003 zum 1. Januar 2007 in das LFAG eingeführt. Der Stabilisierungsfonds hat den Zweck des Aufbaus einer Finanzreserve für den kommunalen Finanzausgleich. Ferner soll er die ergänzenden Einnahmen der Kommunen aus dem kommunalen Finanzausgleich verstetigen und damit langfristig planbarer machen. Der Stabilisierungsfonds und sein Vorläufer, der Beistandspakt, hatten ihren Startzeitpunkt zur ungünstigsten Zeit, nämlich in einer konjunkturellen Schwächephase bzw. Rezession. Daher wurden zu Beginn der beiden Versteigerungsinstrumente zunächst ausschließlich Kredite an die kommunale Ebene ausgegeben, die dann seit dem Jahr 2008 – für das Land selbstverständlich – zurück zu zahlen sind. Im Jahr 2012 ist das ausgegebene kumulierte Darlehen des Landes an die Kommunen – welches über die Jahre 2003 bis 2012 zinslos ist – fast vollständig zurückgezahlt.³³⁾ Aber dennoch werden auch diese Leistungen des Landes aus dem Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG vom Verfassungsgerichtshof nicht als Hilfe des Landes für die Kommunen gewertet, da die Kommunen für diese Mittel selbst aufkommen müssten und der Fonds im Kern lediglich eine neue Form des kommunalen Überziehungskredites darstellte.³⁴⁾ Das Land hat in diesem Zeitraum ca. 130 Mio. Euro Zinsen getragen – auch dies blieb unbeachtet.

Zur Verdeutlichung der Summen, die der Stabilisierungsfonds den Kommunen in den betreffenden Jahren bereitgestellt und somit weitere Kassenkredite der Kommunen in diesen Jahren verhindert hat, gibt die nachfolgende Tabelle 7 einen Überblick über die Entwicklung des Stabilisierungsfonds und seines

Vorläufers, dem Beistandspakt, in den Jahren 2003 bis 2013. Negative Beträge stellen die ausgereichten Darlehen bzw. den negativen Stand des Stabilisierungsfondsvermögens und die positiven Beträge die Rückzahlungen bzw. den positiven Stand des Stabilisierungsfondsvermögens (im Jahr 2013) dar.

Tabelle 7: Übersicht über die Entwicklung des Stabilisierungsfonds und des Beistandspaktes der Jahre 2003 bis 2013 in Mio. Euro

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Veränderung Fortuna	1.606	1.606	1.622	1.638	1.655	1.671	1.727	1.744	1.779	1.852	1.907
Veränderung Schulden	-45	-225	-229	-126	-63	57	77	91	208	222	322
Finanziertes Veränderungsbilanz	-45	-270	-499	-625	-688	-631	-654	-463	-205	-33	289

Quelle: Landeshaushaltspläne der jeweiligen Haushaltsjahre, hier Übersicht zum Kapitel 20 06

Der zeitliche Bezug des Urteils

Wie bereits erläutert, wurden die §§ 5 bis 13 LFAG sowie die Ansätze für die Finanzausgleichsmasse im Haushaltsplan des Jahres 2007 für nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt. Diese Unvereinbarkeit ist auch auf die entsprechenden Vorschriften, die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen sämtlicher Folgejahre zu erstrecken. Nach den Feststellungen des Gerichtes besteht der festgestellte Verstoß gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie in seiner durch verfassungsrechtliche Wertung modifizierten Ausprägung bis heute fort. Zur Begründung hierfür führt das Gericht aus, dass sich die finanzielle Lage der Gemeinden und Gemeindeverbände seit dem Jahr 2007 weiter zugespitzt habe. Auch in den Jahren 2008 bis 2011 blieben die Einnahmen der Kommunen deutlich hinter den Ausgaben zurück, wie Tabelle 5 gezeigt hat. Das Missverhältnis von Einnahmen und Ausgaben lässt sich auch an den sog. Kassenkrediten bzw. Krediten zur Liquiditätssicherung ablesen. So sind z. B. die Kassenkredite (Kredite zur Liquiditätssicherung) der Landkreise von 50 Mio. Euro im Jahr 2000 auf 704 Mio. Euro im Jahr 2007 angewachsen. Die Kassenkredite der kreisfreien Städte sind im gleichen Zeitraum von 589 Mio. Euro auf 2.098 Mio. Euro angewachsen.

Die nachfolgende Tabelle 8 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Kassenkredite / Kredite zur Liquiditätssicherung der Jahre 2000 bis 2011 der Kommunen in Rheinland-Pfalz insgesamt sowie jeweils der genannten Gebietskörperschaftsgruppen. Es stellt sich ein weitaus dramatischerer Anstieg der Kredite in den Jahren nach 2007 dar, als sich dieser vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2007 ergab. Sollten die Kommunen auch diese jüngste Beschleunigung des Kassenkreditaufwuchses mit steigenden Sozialausgaben erklären wollen, dann darf man sehr auf die Entwicklung der Liquiditätskredite im Jahr 2012 gespannt sein. Wie bereits erwähnt, weist die Statistik für das Jahr 2011 stagnierende Sozialausgaben auf.

Tabelle 8: Übersicht über die Entwicklung der Kassenkredite / Kredite zur Liquiditätssicherung der Jahre 2000 bis 2011 der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe in Mio. Euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kassenkredite insgesamt	777	1.114	1.393	1.906	2.324	2.756	3.057	3.285	3.694	4.628	5.382	5.775
Kassenkredite Landkreise	50	52	81	144	309	452	574	704	880	989	1.138	1.263
Kassenkredite kreisfreie Städte	589	858	1.025	1.380	1.562	1.830	1.997	2.098	2.284	2.854	3.274	3.479

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems

Resultierende Kernforderungen des Verfassungsgerichtshofs

Als Konsequenz aus den vertikalen, horizontalen und auf die Zeitschiene bezogenen, zentralen Aussagen des Urteils ist das Land gefordert, den kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-

Pfalz umfassend neu zu regeln. Viel Zeit steht dafür nicht zur Verfügung, da das neue Gesetz zum 1. Januar 2014 in Kraft treten muss.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Land als Gesetzgeber aufgetragen, im Rahmen der erforderlichen Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs von Verfassungswegen Folgendes zu beachten:³⁵⁾

- Einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten.
 - Dieser spürbare Beitrag muss jedenfalls auch in einer effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung bestehen. Diese kann durch eine Verbreiterung der Verbundmasse oder eine Anhebung des Verbundsatzes bewirkt werden. Die Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung muss nach Ansicht des Gerichts so bemessen sein, dass den Kommunen grundsätzlich auch die Wahrnehmung freier, nicht kreditfinanzierter Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht wird.
 - Daneben darf das Land zur Verbesserung der festgestellten kommunalen Unterfinanzierung die Kommunen auf der Aufgabenseite durch Aufgabenrückführungen oder durch Lockerung gesetzlicher Standard entlasten. Die ausgabenseitigen Maßnahmen sind jedoch nicht geeignet, die von Verfassungswegen geschuldete, angemessene Erhöhung der kommunalen Finanzmittel vollständig zu ersetzen.
 - Der geschuldete „spürbare“ Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise kann nicht durch die Beteiligung am Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) abgegolten werden.
 - Das Land kann im Gegenzug für seinen Beitrag verlangen, dass auch die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen. Auf eine entsprechende Mitwirkung der Kommunen hat das Land im Wege der Kommunalaufsicht hinzuwirken.
- Mit Blick auf den interkommunalen Finanzausgleich muss der Gesetzgeber darüber hinaus dafür sorgen, dass die Soziallasten aufgabengerecht erfasst und schwerwiegende Benachteiligungen einzelner Gebietskörperschaften bzw. Gebietskörperschaftsgruppen dauerhaft vermieden werden.
- Im Rahmen der Neuregelung hat der Gesetzgeber darzulegen, inwieweit die Finanzausstattung der Kommunen „unter dem Strich“ tatsächlich verbessert wurde und weshalb dieser Beitrag – auch unter Berücksichtigung einer zumutbaren eigenen Kräfteanspannung der Kommunen – angemessen ist. Außerdem ist aufzuzeigen, dass und wie die Benachteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte bei der Finanzmittelverteilung abgestellt wurde bzw. wird.
- „Der Gesetzgeber kann die erforderlichen Neuregelungen des kommunalen Finanzausgleichs auf die Zeit ab dem 1. Januar 2014 beschränken.“³⁶⁾

Zum eigentlichen Verfahren für die Aufstellung und Ermittlung der Höhe der Zuweisungen des Landes an die Kommunen nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz und somit dem kommunalen Finanzausgleich hat das Gericht – wie bereits erwähnt – festgestellt, dass die Landesverfassung dem Wortlaut nach keine Vorgaben enthält. Aber dennoch ergeben sich aus der Struktur der gesetzgeberischen Entscheidung über den Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen und dem Schutzzweck des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV einige verfahrensrechtliche Mindestanforderungen aus dem Urteil:³⁷⁾

- der Gesetzgeber hat eine Land und Kommunen umfassende Betrachtung der Aufgaben- und Ausgabenlasten sowie der Einnahmensituation seinen Entscheidungen über Umfang und Verteilung der Finanzausgleichsmittel zugrunde zu legen. Die Voraussetzung für einen aufgabengerechten Finanzaus-

gleich ist, dass der Gesetzgeber sich zunächst ein Bild von der Höhe der erforderlichen Finanzmittel gemacht hat. Notwendige Schätzungen und Pauschalierungen sind in diesem Bereich vom Gerichtshof zugelassen worden.

- Die wesentlichen Ergebnisse der Ermittlung müssen ebenso wie die hierauf fußenden Entscheidungen des Landes durch die Aufnahme in die Gesetzesmaterialien, insbesondere in die Gesetzesbegründung, transparent gemacht werden. Diese dargestellten Vorgaben sollen der Nachvollziehbarkeit des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz dienen.
- Zusätzlich zu den genannten Vorgaben hat der Gesetzgeber auch eine besondere Beobachtungs- und Anpassungspflicht im Hinblick auf einmal getroffene finanzausgleichsrechtliche Entscheidungen. Diese Pflicht besteht im Besonderen wegen der fortwährenden Veränderungen der Einnahmen- und Ausgabensituation sowohl des Landes als auch der Kommunen.

Ausblick

Die kommunale Finanzkrise wird nur mit einem Maßnahmenmix zu bewältigen sein. Das heißt, das Land reformiert den kommunalen Finanzausgleich, sorgt für eine angemessene Finanzausstattung, insbesondere für eine angemessene Ausstattung der Schlüsselzuweisungen, und die Kommunen üben größtmögliche Kräfteanstrengungen, um einen ausgeglichenen, von der Landkreisordnung und der Gemeindeordnung ohnehin geforderten, Haushalt aufzustellen.

Denn aufgrund der Feststellung des Gerichts, dass der genaue Umfang der zusätzlich bereit zu stellenden Finanzmittel erstens unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes, zweitens unter dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie, drittens im Ermessen des Gesetzgebers steht und viertens die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen müssen, wird nicht das Land alleine die Bürde des kommunalen Haushaltsausgleichs tragen können oder wollen. Doch auch wenn schließlich der Bund die immer stärker eingeforderte Finanzverantwortung für seine Sozialgesetzgebung übernimmt – tragen werden die Finanzierungslast die Bürgerinnen und Bürger. Sie werden an der Finanzierung der für sie erbrachten Leistungen stärker zu beteiligen sein.

Von ganz besonderem Interesse dürfte auch die Reaktion in anderen Ländern sein. Sollten die Verfassungsgerichte im Bundesgebiet mehrheitlich die Sichtweise des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz teilen, dann ist ein zukünftig vorsichtigeres Stimmverhalten im Bundesrat zu erwarten, wenn es wieder einmal darum geht, Standards anzuheben oder gar neue Standards zu setzen.

Anmerkungen:

- * Horst Meffert ist Sachbearbeiter und Dr. Walter Müller Referent im Ministerium der Finanzen in Rheinland-Pfalz. Referat für kommunale Finanzangelegenheiten. Der Aufsatz gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

- 1) Veröffentlicht in: GVBl. S. 115; Aktenzeichen: VGH N 3/11.
- 2) Veröffentlicht in: GVBl. S. 415.
- 3) Veröffentlicht in: GVBl. S. 80.
- 4) Veröffentlicht in: GVBl. S. 421.
- 5) Siehe Urteil im Verfahren VGH N 3/11, Seite 2.
- 6) Aktenzeichen: 2 A 10738/09.OVG.
- 7) Aktenzeichen: 1 K 648/08.KO.
- 8) Einen Überblick über das System der Schlüsselzuweisungen in Rheinland-Pfalz insgesamt gibt: Horst Meffert / Walter Müller, Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart 2008, S. 84 ff.
- 9) Siehe Urteil im Verfahren VGH N 3/11, Seite 4.
- 10) Siehe Urteil im Verfahren VGH N 3/11, Seite 4.
- 11) Siehe Urteil im Verfahren VGH N 3/11, Seite 9.
- 12) Siehe Urteil im Verfahren VGH N 3/11, Seite 9.
- 13) Siehe Urteil im Verfahren VGH N 3/11, Seite 10.
- 14) Siehe Urteil im Verfahren VGH N 3/11, Seite 10, 11.
- 15) Siehe Urteil im Verfahren VGH N 3/11, Seite 11.
- 16) Siehe Urteil im Verfahren VGH N 3/11, Seite 12.