

LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT



Verkündet am: 26. November 2014,
Justizamtsinspektorin Schröter,
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Landesverfassungsgerichts

I M N A M E N D E S V O L K E S U R T E I L

in dem
Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 15/13

der **Gemeinde Rogätz**, vertreten durch den Bürgermeister [...],

Verfahrensbevollmächtigte: [...],

wegen
einer Sonderabgabe nach dem Finanzausgleichsgesetz (Finanzausgleichsumlage).

Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat durch seinen Präsidenten Schubert als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Bergmann, Dr. Zettel, Gemmer, Franzkowiak, Prof. Dr. Kluth und Stoll auf die mündliche Verhandlung vom 21. Oktober 2014 für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben.

Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

T a t b e s t a n d:

Mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, § 12 Abs. 3 des Gesetzes zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 18.12.2012 – FAG 2013 – (GVBl. S. 641) verstoße gegen Art. 2 Abs. 3 i. V. m. Art. 87 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600).

Mit dem Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt vom 01.07.2004 zog das Land die Kommunen, deren Einnahmen den gesetzlich normierten Finanzbedarf überschritten, erstmals zu einer Finanzkraftumlage heran. Die Bemessungsgrundlage der Umlage knüpfte allein an die überschießende Finanzkraft (Abundanz) an. Hiergegen erhoben die Gemeinden Barleben und Sössen Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht. Mit Urteilen vom 13.06.2006 (LVG 21/05, [„Barleben“] sowie LVG 7/05, [„Sössen“]) wurde die Verfassungswidrigkeit der seinerzeitigen Form der Umlage festgestellt.

Der Gesetzgeber reagierte auf dieses Urteil, indem er mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleiches vom 20.03.2007 eine Korrekturvorschrift einführte. Gegen das geänderte Gesetz erhob die Gemeinde Sössen erfolgreich erneut Verfassungsbeschwerde (LVG 9/08, [„Sössen II“]). Das Landesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 16.02.2010 das geänderte Gesetz als nicht mit dem Bestimmtheitsgebot vereinbar angesehen, so dass es nicht geeignet sei, als Korrekturvorschrift den mit dem vorangegangenen Urteil gerügten Systemfehler der Finanzkraftumlage zu beseitigen.

Da der Gesetzgeber keine einfache Möglichkeit sah, den Vorgaben des Landesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen, wurde durch Erlass des Innenministers vom 22.04.2010 „zunächst auf die Erhebung der Umlage verzichtet“ und den Kommunen gestattet, die für diese Altjahre gebildeten Rückstellungen aufzulösen. In dem Erlass wurde auch mitgeteilt, dass der Ausschuss des Innern in seiner Sitzung vom 15.04.2010 auch zu der Auffassung gelangt sei, „gesetzgeberisch im Zusammenhang mit der Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes zum 01.01.2013 (für die Zukunft) tätig werden zu wollen“.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD vom 13.04.2011 für die Legislaturperiode 2011 bis 2016 sah vor, das bestehende System des kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2012 fortzuschreiben, für die Zeit danach jedoch auf der Grundlage eines unabhängigen Gutachtens bedarfsorientiert fortzuentwickeln. Mit der Vergabe dieses Gutachtens war auch der Auftrag verbunden, eine verfassungskonforme Lösung zur Erhebung einer Umlage

zur Angleichung der Finanzkraft zwischen „armen“ und „reichen“ Kommunen zu finden. Das am 23.04.2012 veröffentlichte Gutachten empfahl (Ziffer 6.8) zur Vermeidung einer Nivellierung oder eines Rangplatztauschs eine Anlehnung an die Regelung in Baden-Württemberg. Das dortige Finanzausgleichsgesetz sieht vor, die Umlage nicht allein an der Höhe der Abundanz, sondern an der Höhe der Finanzkraft festzumachen. Die beabsichtigte Finanzkraftumlage wurde Mitte des Jahres 2012 unter anderem durch den Minister der Finanzen in der Öffentlichkeit vorgestellt.

Im weiteren Gesetzgebungsprozess orientierte sich der Gesetzesentwurf, dem Vorschlag des Gutachters folgend, an einer Regelung in Baden-Württemberg. Es wurde als mit dem Verfassungsauftrag aus Art. 88 Abs. 2 S. 1 LVerf am Besten vereinbar angesehen, an die Finanzkraft und nicht allein an die Abundanz anzuknüpfen und einen gleitenden, ziehharmonikaartigen Ausgleich der Finanzausstattung der Kommunen zu schaffen. Allerdings entschied sich der Gesetzesentwurf für eine weitaus geringere Höhe der Umlage als in Baden-Württemberg und sah auch von einer gleitenden Anhebung der Umlagehöhe mit steigender Steuerkraft ab. Ein weiterer wesentlicher Unterschied der neuen Finanzkraftumlage zur alten Finanzkraftumlage besteht darin, dass die Mittel nicht dem Ausgleichsstock zufließen, sondern unmittelbar im selben Verhältnis wie die Schlüsselzuweisungen auf die kreisangehörigen Kommunen verteilt werden. Hierdurch soll verhindert werden, dass sich durch den Ausgleichsmechanismus die Gesamtbemessungsgrundlagen für die Kreisumlagen ändern. Darüber hinaus wurde erneut eine Härtefallklausel in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Hiermit sollte vor allem dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Kommunen nur begrenzt Zeit zur Bildung von Rückstellungen hatten, für den Fall, dass keine ausreichenden freien Mittel für die Umlage im laufenden Haushalt zur Verfügung standen.

Der Gesetzesentwurf wurde nach geringfügigen Änderungen im Anhörungsverfahren am 04.09.2012 vom Kabinett beschlossen. Am 18.12.2012 wurde das Finanzausgleichsgesetz vom Landtag beschlossen und trat zum 01.01.2013 in Kraft.

Aufgrund der Revisionsklausel wurde das FAG 2013 durch Gesetz vom 18.12.2013 für 2014 fortgeschrieben. Dabei wurde auch die gesetzliche Umschreibung der Finanzkraftumlage noch einmal angepasst, ohne jedoch den Regelungsgehalt zu verändern. Die Befreiungsvorschrift wurde dahingehend weiterentwickelt, dass das Land nicht mehr zwingend in Vorleistung geht, wenn der Befreiungsanspruch erst nach Festsetzung der Finanzkraftumlage durch das Statistische Landesamt festgestellt wird. Die derzeit gültige Regelung lautet:

Finanzausgleichsgesetz (FAG 2013) vom 18.12.2012 (GVBl. S. 641) in der Fassung vom 18.12.2013 (GVBl. S. 552).

§ 12 Schlüsselzuweisungen

(1) Für die Erledigung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises erhalten die Gemeinden und Landkreise Schlüsselzuweisungen, die sich für die Gemeinden in Abhängigkeit von ihrer Steuerkraft gemäß § 14 und für die Landkreise in Abhängigkeit von ihrer Umlagekraft gemäß § 15 bemessen. Aus dem für die Schlüsselzuweisungen im Haushaltsjahr 2013 bereitgestellten Teil der Finanzausgleichsmasse erhalten die kreisfreien Städte 233 444 041 Euro, die Landkreise 160 242 079 Euro und die kreisangehörigen Gemeinden 424 961 573 Euro. Aus dem für die Schlüsselzuweisungen im Haushaltsjahr 2014 bereitgestellten Teil der Finanzausgleichsmasse erhalten die kreisfreien Städte 229 398 683 Euro, die Landkreise 164 955 692 Euro und die kreisangehörigen Gemeinden 394 669 321 Euro.

(2) Schlüsselzuweisungen werden geleistet, wenn die Steuerkraftmesszahl oder die Umlagekraftmesszahl hinter der Bedarfsmesszahl zurückbleibt. Dieser Unterschiedsbetrag wird bei den kreisfreien Städten zu 70 v. H. ausgeglichen. Landkreise erhalten im Haushaltsjahr 2013 einen Ausgleich von 80 v. H. und im Haushaltsjahr 2014 von 90 v. H. Bei den kreisangehörigen Gemeinden erfolgt der Ausgleich in einem mehrstufigen Verfahren. In einem ersten Schritt wird bei den Gemeinden, deren Steuerkraft je Einwohner 80 v. H. des Durchschnitts aller kreisangehörigen Gemeinden unterschreitet, die Differenz der eigenen Steuerkraft zu 80 v. H. der durchschnittlichen Steuerkraft zu 80 v. H. ausgeglichen (Schlüsselzuweisung A). In einem zweiten Schritt erfolgt der Ausgleich zwischen der Bedarfsmesszahl und der um die Schlüsselzuweisung A erhöhten Steuerkraftmesszahl zu 70 v. H. (Schlüsselzuweisung B).

(3) Zur Milderung der Unterschiede in der Finanzkraft zahlen kreisangehörige Gemeinden eine Umlage von 10 v. H. der Summe aus der Steuerkraftmesszahl für Gemeinden gemäß § 14 und den Schlüsselzuweisungen A und B. Zur Verteilung der Umlage wird die Finanzmasse für die Schlüsselzuweisungen B um die Umlagemasse nach Satz 1 erhöht und anschließend eine Neuberechnung entsprechend Absatz 2 Satz 6 vorgenommen. Ergeben sich nach den Berechnungen nach Satz 1 und 2 negative Schlüsselzuweisungen, sind diese in gleich großen Teilbeträgen zu den Terminen nach Absatz 5 an das Land abzuführen. Die auf Grundlage dieses Absatzes ergehenden Verwaltungsakte sind sofort vollziehbar.

(4) Soweit eine kreisangehörige Gemeinde wegen des Umlageverfahrens nach Absatz 3 Mittel aus dem Ausgleichsstock erhalten müsste, wird sie von der Zahlung auf Antrag befreit. Wird der Anspruch auf Befreiung erst nachträglich festgestellt, kann das Land mit Mitteln des Ausgleichsstocks in Vorleistung treten und auf eine Änderung der Bescheide der übrigen Gemeinden und Landkreise für das jeweilige Haushaltsjahr verzichten. Ist das Land in Vorleistung getreten, erhält es diese Beträge bei der nächsten Durchführung des Umlageverfahrens durch einen Vorwegabzug aus der Umlagemasse erstattet.

(5) Die Auszahlung erfolgt in Raten zum 10. der Monate Februar, April, Juni, August, Oktober und Dezember eines jeden Jahres.

§ 13 Bedarfsmesszahl

(1) Die Bedarfsmesszahl ergibt sich aus dem Produkt des Gesamtansatzes nach Absatz 2 und dem Grundbetrag nach Absatz 3.

(2) Der Gesamtansatz wird für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise wie folgt gebildet:

1. Bei den kreisfreien Städten entspricht der Hauptansatz der Einwohnerzahl. Der Nebenansatz U6 wird aus der jeweiligen Anzahl der Kinder bis sechs Jahre, multipliziert mit dem Faktor 2,8, gebildet. Die Summe beider Ansätze bildet den Gesamtansatz.

2. Bei den kreisangehörigen Gemeinden wird als Hauptansatz der Wert bezeichnet, der sich aus dem Produkt der Einwohnerzahl einer Gemeinde und der Hauptansatzstaffel einschließlich des Zentralitätszuschlages nach Satz 5 ergibt. Die Hauptansatzstaffel beträgt bei Gemeinden bis 7 999 Einwohner 100 v. H., mit 8 000 bis 24 999 Einwohner 102 bis 112 v. H. und mit 25 000 bis 60 000 Einwohner 113 bis 130 v. H. Zwischenwerte werden bis zur zweiten Stelle nach dem Komma gerundet. Bei Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden richtet sich die Hauptansatzstaffel der einzelnen Gemeinde nach der Gesamtsumme der Einwohner der ihnen jeweils zugehörigen Gemeinden. Gemeinden mit der Funktion eines Mittelzentrums erhalten einen Zentralitätszuschlag von 20 v. H. Der Nebenansatz U6 wird aus der jeweiligen Anzahl der Kinder bis sechs Jahre gebildet, multipliziert mit dem Faktor 6,7. Die Summe der Ansätze bildet den Gesamtansatz.

3. Bei den Landkreisen entspricht der Gesamtansatz der Einwohnerzahl.

(3) Der Grundbetrag wird auf fünf Stellen hinter dem Komma so festgesetzt, dass die zur Verfügung stehende Finanzmasse so weit wie rechnerisch möglich aufgebraucht wird.

§ 14

Steuerkraftmesszahl für Gemeinden

(1) Die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden erfolgt jeweils gesondert.

(2) Die Steuerkraftmesszahlen werden berechnet, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuer A und B, der Gewerbesteuer, der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer zusammengezählt werden.

(3) Die Steuerkraftzahl einer Gemeinde wird wie folgt ermittelt:

1. Bei der Grundsteuer A und B wird das jeweilige Ist-Aufkommen im vorvergangenen Jahr durch den jeweiligen Hebesatz geteilt. Die sich daraus ergebenden Ausgangsbeträge werden mit dem gewogenen Durchschnitt der Hebesätze der jeweiligen Steuerart multipliziert.

2. Bei der Gewerbesteuer wird das Ist-Aufkommen im vorvergangenen Jahr durch den Hebesatz geteilt. Der sich daraus ergebende Ausgangsbetrag wird mit dem gewogenen Durchschnitt der Hebesätze multipliziert. Von dem Ergebnis wird die im vorvergangenen Jahr erhobene Gewerbesteuerumlage abgezogen.

3. Steuerkraftzahlen der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sind die jeweiligen Ist-Aufkommen im vorvergangenen Jahr.

(4) Für Gemeinden mit vertraglich vereinbarten unterschiedlichen Realsteuerhebesätzen in ihren Ortsteilen werden getrennt für jede Steuerart zunächst die Ausgangsbeträge für jeden Ortsteil errechnet und zur jeweiligen Gemeinde summiert.

(5) Teilen sich Gemeinden Gewerbesteueraufkommen, kann auf gemeinsamen Antrag die Steuerkraft unter Berücksichtigung des vertraglich vereinbarten Aufteilungsverhältnisses berechnet werden.

§ 15

Umlagekraftmesszahl für Landkreise

Die Umlagekraftmesszahl der Landkreise beträgt 40 v. H. von

1. den Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden gemäß § 14 und

2. den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden gemäß § 3 Nr. 4 Buchst. b.

§ 17
Ausgleichsstock

(1) Aus dem Ausgleichsstock werden Bedarfszuweisungen zur Milderung oder zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen im Haushalt der Kommunen erbracht. Als Notlage gilt insbesondere der Fall, dass die Einnahmemöglichkeiten von Kommunen zur Erfüllung ihrer unabwendbaren Ausgabeverpflichtungen nicht ausreichen. Daneben dient er der Vermeidung besonderer Härten bei der Durchführung dieses Gesetzes. Dem Ausgleichsstock werden im Haushaltsjahr 2013 Mittel in Höhe von 3 785 050 Euro und im Haushaltsjahr 2014 Mittel in Höhe von 3 273 180 Euro zur Aufstockung der Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden entnommen. Für die kreisfreien Städte und Landkreise erfolgt ein Ausgleich durch Mittel des Ausgleichsstocks, soweit die Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in den Haushaltsjahren 2013 und 2014 die des Haushaltsjahres 2011 jeweils übersteigen. Dabei ist für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 die bereits berücksichtigte Preis- und Bevölkerungsentwicklung bei der Bedarfsermittlung in Abzug zu bringen.

(2) Leistungen aus dem Ausgleichsstock können auf Antrag gewährt werden. Sollen die Leistungen aus dem Ausgleichsstock dem Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen dienen, ist dem Antrag ein von der Vertretungskörperschaft beschlossenes Haushaltskonsolidierungskonzept beizufügen.

(3) Ein Rechtsanspruch auf Gewährung einer Leistung aus dem Ausgleichsstock besteht nicht. Die Bewilligung von Leistungen kann mit Bedingungen und Auflagen verknüpft werden.

§ 19
Kreisumlage

(1) Die Kreisumlage gemäß § 67 Abs. 2 der Landkreisordnung wird in der Haushaltssatzung in Vomhundertsätzen der einzelnen Umlagegrundlagen (Umlagesätze) bemessen. Bei unterschiedlichen Umlagesätzen soll der höchste Umlagesatz den niedrigsten um nicht mehr als ein Drittel übersteigen.

(2) Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftzahlen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 14 und die Schlüsselzuweisungen nach § 12. Ergibt sich eine negative Umlagegrundlage, hat die kreisangehörige Gemeinde einen Erstattungsanspruch.

(3) Die Kreisumlage ist zum 20. eines jeden Monats fällig. Umlagegläubiger und Umlageschuldner können abweichende Fälligkeitstermine vereinbaren.

§ 29
Übergangsvorschriften

(1) Für die Ermittlung der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer für das Haushaltsjahr 2013 wird zunächst eine Berechnung gemäß § 14 Abs. 3 Nr. 2 vorgenommen. Anschließend erfolgt eine weitere Berechnung der Steuerkraftzahl auf der Basis von einem Drittel des Ist-Aufkommens des Haushaltsjahres 2009 und zwei Dritteln des Ist-Aufkommens des Haushaltsjahres 2010 und der jeweiligen Anteile der Gewerbesteuerumlage. Die Rechnungsergebnisse nach den Sätzen 1 und 2 werden summiert und anschließend durch zwei geteilt. Das Ergebnis der Berechnung nach Satz 3 bildet die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer für das Haushaltsjahr 2013.

Die Beschwerdeführerin ist eine Mitgliedsgemeinde mit 2.150 Einwohnern der kreisangehörigen Verbandsgemeinde Elbe-Heide, zu der auch die Gemeinden Loitsche-Heinrichsberg und Angern gehören. Etwa 100 Gewerbetreibende und Firmen, darunter ein Betonwerk und das Werk der Firma H. [...] verhelfen der Gemeinde zu einer guten Einnahmesituation.

Mit dem zweiten Orientierungsdatenerlass des Statistischen Landesamtes vom 19.12.2012 wurde der Beschwerdeführerin mitgeteilt, dass sie für das Jahr 2013 voraussichtlich eine Finanzkraftumlage von 156.863,00 Euro ratenweise zu entrichten haben werde. Mit Bescheid des statistischen Landesamts vom 24.04.2013 wurde die Finanzkraftumlage festgesetzt.

Die Beschwerdeführerin hat weder einen Antrag auf Befreiung von der Umlage gemäß § 12 Abs. 4 FAG 2013 gestellt noch Rechtsmittel gegen diesen Bescheid eingelegt.

Die Beschwerdeführerin hat am 23.12.2013 kommunale Verfassungsbeschwerde erhoben. Zur Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde macht sie geltend:

Durch die Finanzkraftumlage würden ihr Mittel entzogen, die sie somit nicht eigenverantwortlich bewirtschaften könne. Dieser Eingriff in die kommunale Finanzhoheit sei nicht gerechtfertigt, weil das Finanzausgleichsgesetz nicht verfassungsgemäß verabschiedet worden sei. In der Gesetzesbegründung zu § 12 Abs. 3 FAG 2013 werde „zu fast jedem erdenklichen Problem Stellung genommen, weshalb der Gesetzgeber die konkrete Höhe von 10 % der Finanzausgleichsabgabe gewählt habe, habe er jedoch nicht begründet“. § 12 Abs. 3 FAG 2013 sei auch materiell verfassungswidrig. § 12 Abs. 3 FAG habe lediglich eine Zahlungspflicht „an das Land“ formuliert. Diese Formulierung verstoße gegen Art. 88 Abs. 2 der Landesverfassung. Das Land sei aber nicht berechtigt, einen Teil der Mittel für sich zu vereinnahmen“.

Die Beschwerdeführerin beantragt sinngemäß,

§ 12 Abs. 3 des Gesetzes zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 18.12.2012 (GVBl. S. 641) für nichtig, hilfsweise für unvereinbar mit Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Art. 87 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt zu erklären.

Mit Schriftsatz vom 02.04.2014 hat die Landesregierung zu der Verfassungsbeschwerde Stellung genommen. Sie hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet und erwidert auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin im Einzelnen:

§ 12 Abs. 3 FAG 2013 sei formell rechtmäßig zustande gekommen und hinreichend begründet. Soweit die Beschwerdeführerin aus der Entscheidung des Verfassungsgericht des Landes Brandenburg vom 26.08.2011 (LVG 6/11) eine besondere Begründungspflicht herleiten wolle, verkenne sie den Inhalt dieser Entscheidung. Die Gesetzesbegründung erläutere ausführlich die rechtlichen Grenzen und die angestrebten Ziele, die bei der Bestimmung der Um-

lagenhöhe berücksichtigt worden seien. In der Gesetzesbegründung sei aufgeführt worden, dass die genaue Festsetzung des Prozentsatzes der Finanzausgleichshöhe letztlich eine politische Entscheidung sei. Ein solcher politischer Willensbildungsprozess zu dieser Frage habe im Landtag auch stattgefunden.

Unzutreffend sei auch die Behauptung der Beschwerdeführerin, entgegen Art. 88 Abs. 2 S. 1 LVerf würden durch die Regelung in § 12 Abs. 3 die aus Finanzausgleichsabgabe gewonnenen Finanzmittel dem Land zufließen. Durch § 12 Abs. 3 i.V.m. § 12 Abs. 1 und 2 und § 13 FAG 2013 sei sichergestellt, dass ein echter Zahlungsfluss von den abundanten Gemeinden an das Land nicht statfinde, da das Land diese Beträge zum selben Stichtag bereits wieder in voller Höhe an die Empfängerkommunen auszahle.

Der Landtag hat sich nicht geäußert.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e:

Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist zulässig (1.), jedoch nicht begründet (2.).

1. Das Landesverfassungsgericht ist zur Entscheidung über die kommunale Verfassungsbeschwerde berufen (vgl. dazu im Einzelnen und mit weiteren Nachweisen: LVerfG, Urt. v. 31.05.1994 – LVG 2/93 –, LVerfGE 2, 227, 245 f.; Urt. v. 31.05.1994 – LVG 1/94 –, LVerfGE 2, 273, 289f.; Urt. v. 31.05.1994 – LVG 4/94 –, LVerfGE 2, 323, 334 f.). Soweit eine Verletzung des durch Art. 2 Abs. 3 und 87 LVerf garantierten Selbstverwaltungsrechts behauptet wird, handelt es sich um eine kommunale Verfassungsbeschwerde im Sinne des Art. 75 Nr. 7 LVerf und der §§ 2 Nr. 8, 51 des Landesverfassungsgerichtsgesetzes in der Fassung vom 24.09.2009 – LVerfGG – (GVBl. S. 474). Diese Bestimmungen berechtigen die Kommunen, gegen Eingriffe in ihr Selbstverwaltungsrecht durch ein Landesgesetz das Landesverfassungsgericht anzurufen.

Nach § 51 Abs. 1 LVerfGG können Kommunen die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, durch ein Landesgesetz in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf verletzt zu sein. Gemäß § 57 Abs. 2 LVerf gelten die §§ 48 bis 50 LVerfGG entsprechend. Nach § 49 LVerfGG (hinsichtlich der Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz deckungsgleich mit § 92 BVerfGG) sind in der Begründung der Verfassungsbeschwerde, welche nach § 16 Abs. 1 S. 2 LVerfGG erforderlich ist, das Recht, das verletzt sein soll, und die Gesetzesvorschrift, durch die sich die Beschwerdeführerin unmittelbar ver-

letzt sieht, zu bezeichnen. Die Zulässigkeit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz setzt voraus, dass die Beschwerdeführerin selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffenen Rechtsnormen in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt ist. Die angegriffenen Normen beschränken unmittelbar und gegenwärtig das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin, ohne dass ein weiterer angreifbarer Umsetzungsakt notwendig wird. Insoweit wird auch auf die Gründe des Urteils des Gerichts vom 16.02.2010 – LVG 9/08 – (LVerfGE 21, 361 m.w.N.) verwiesen.

Die Verfassungsbeschwerde ist formgerecht und innerhalb der Jahresfrist der §§ 51 Abs. 2, 48 LVerfGG erhoben worden.

2. Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist nicht begründet. § 12 Abs. 3 FAG 2013 steht im Einklang mit der in den Artt. 2 Abs. 3, 87 und 88 LVerf näher ausgeformten Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.

2.1 Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit des FAG 2013 bestehen nicht. Der Gesetzgeber hat keine Vorgaben des Gesetzgebungsverfahrens verletzt, insbesondere traf ihn keine Begründungspflicht dafür, weshalb er eine Umlagenhöhe von 10 % in § 12 Abs. 3 FAG 2013 gewählt hat. Aus den Vorschriften der Landesverfassung, die das Gesetzgebungsverfahren regeln (Artt. 77 ff. LVerf) ergibt sich keine Pflicht zur Begründung von Gesetzen durch den Landtag. Nach § 23 Abs. 2 S. 2 der Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt müssen Gesetzesentwürfe schriftlich begründet sein. Eine über diese allgemeine Begründungsnotwendigkeit hinausgehende Pflicht zur genauen Erläuterung des § 12 Abs. 3 FAG 2013 besteht nicht. Eine besondere Darlegungslast des Gesetzgebers ergibt sich auch nicht aus der speziellen Gesetzesmaterie des kommunalen Finanzausgleichs. Der Gesetzgeber ist nicht gehalten, die Gründe für die Festlegung konkreter Beträge oder Verteilungskriterien im Einzelnen darzulegen. Das Landesverfassungsgericht überprüft das Finanzausgleichsgesetz daher als Ergebnis eines Gesetzgebungsprozesses und nicht nur, auf welchem Weg der Gesetzgeber zu diesem Ergebnis gelangt ist (LVerfG, Urt. v. 09.10.2012 – LVG 57/10 –, LVerfGE 23, 315, 333f.). Der generellen Annahme einer in das Einzelne gehenden Begründung bei jeder Gesetzgebung stehen im Übrigen praktische Erwägungen entgegen. So wäre eine Abstimmung über die Begründung erforderlich, um feststellen zu können, ob die Mehrheit der Abgeordneten des Landtages diese Begründung trägt.

2.2 § 12 Abs. 3 FAG 2013 verstößt auch materiell-rechtlich nicht gegen die Landesverfassung.

2.2.1 Prüfungsmaßstab ist die Selbstverwaltungsgarantie der Artt. 2 Abs. 3, 87 und 88 LVerf. Beide Bestimmungen konkretisieren für das Land Sachsen-Anhalt die in Art. 28 GG enthaltene bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und haben nach Zweck und Entstehungsgeschichte jedenfalls denselben Mindestgehalt wie Art. 28 Abs. 1 S. 2 und 3 sowie Abs. 2 GG. Zum Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gehört nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschl. v. 15.10.1985 – 2 BvR 1808, 1809, 1810/82 –, BVerfGE 71, 25, 36 m.w.N.) die Finanzhoheit der Kommunen. Sie umschließt die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft. Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt enthält mit Art. 87 Abs. 3 einerseits und Art. 88 andererseits zwei selbständige Ausformungen der finanziellen Absicherung der Kommunen, kraft derer das Land zum einen Bestimmungen über die Deckung der Kosten treffen muss, die den Kommunen durch die Zuweisung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung und durch die Übertragung von staatlichen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung entstehen. Zum anderen hat das Land dafür zu sorgen, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben ausreichend sind. Dabei ist die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen auf Grund eines Gesetzes angemessen auszugleichen (Art. 88 Abs. 2 LVerf).

Als landesverfassungsrechtliche Garantie eines aufgabengerechten Finanzausgleichs weist Art. 88 LVerf dabei einen engen Bezug zu den bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen über den Finanzausgleich auf, welcher die Gemeinden unmittelbar einschließt. So steht den Gemeinden ein bundesgesetzlich zu bestimmender Anteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5, 5a GG) zu, ferner die Ertragshoheit über die Grund- und Gewerbesteuer, an deren Aufkommen aber Bund und Länder durch eine Umlage beteiligt werden, sowie die Ertragshoheit über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, sofern diese nicht nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zusteht (Art. 106 Abs. 6 GG). Wie der kommunale Finanzausgleich konkret ausgestaltet wird, unterliegt der Entscheidung des Landesgesetzgebers. Ihm steht dabei angesichts des Ineinandergreifens von landesrechtlichen und grundgesetzlichen Finanzausgleichsvorschriften, durch welche den Gemeinden unmittelbar Steuererträge zugewiesen werden, sowie der Einbindung des kommunalen Finanzausgleichs in die gesamte Haushaltswirtschaft und -planung des Landes ein weiter Gestaltungsspielraum zu (LVerfG, Ur. v. 16.02.2010, a.a.O, 361, 374 m.w.N.).

2.2.2 Im Rahmen dieses Gestaltungsspielraums hat der Landesgesetzgeber einen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich geschaffen, der verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.

2.2.2.1 § 12 Abs. 3 FAG 2013 verstößt nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip unter dem Gesichtspunkt des Verbots der echten Rückwirkung, soweit Steuereinnahmen aus dem Bereich der Realsteuern, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils aus der Umsatzsteuer aus Vorvorjahreszeiträumen für die Berechnung der Finanzkraftumlage herangezogen werden.

2.2.2.1.1 Das Rechtsstaatsprinzip gehört zu den Vorschriften des Grundgesetzes und der Landesverfassung, die das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mit zu bestimmen geeignet sind. Es gehört damit auch zum Prüfungsmaßstab der kommunalen Verfassungsbeschwerde. Mit der Idee des Rechtsstaats ist der Gedanke der Dauerhaftigkeit und Unverbrüchlichkeit von Recht eng verbunden. Der Rechtsgrundsatz der Rechtssicherheit verlangt objektiv ein Mindestmaß an Kontinuität des Rechts, vor allem für die Modalitäten seiner Änderung, um die Verlässlichkeit der Rechtsordnung zu erhalten. Rechtssicherheit bedeutet subjektiv in erster Linie Vertrauensschutz. Es gibt aber kein schutzwürdiges Vertrauen in den Fortbestand einer günstigen Rechtslage. Verfassungsrechtlich problematisch sind Regeln, die rückwirkend belasten, weil sie auf vergangene Sachverhalte Bezug nehmen.

2.2.2.1.2 § 12 Abs. 3 FAG 2013 verstößt nicht gegen das grundsätzliche Verbot der echten Rückwirkung. Eine echte Rückwirkung liegt nämlich erst dann vor, wenn (1.) ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift, wenn also der von der Rückwirkung betroffene Tatbestand in der Vergangenheit nicht nur begonnen hat, sondern bereits abgeschlossen war und (2.) die tatbestandliche Rückanknüpfung auch zu abgeschlossenen Rechtsfolgen vor der Verkündung der gesetzlichen Regelung geführt hat, d. h. dass die Rechtsfolgen des neuen Gesetzes für einen vor der Verkündung liegenden Zeitpunkt auftreten sollen und nicht erst für die Zeit ab Verkündung der Norm (vgl. Urt. des LVerfG v. 16.02.2010, a.a.O., 376 m.w.N.). § 12 Abs. 3 FAG 2013 knüpft bei der Bemessung der Finanzkraftumlage nach § 29 FAG 2013 zwar an in der Vergangenheit bereits abgeschlossene Tatbestände (Gewerbesteuereinnahmen aus den Jahren 2009 und 2010) an, die Finanzkraftumlage wird erstmalig aber nach dem Inkrafttreten des FAG 2013 für die aktuelle Finanzkraft des Jahres 2013 erhoben, die lediglich aus den Steuereinnahmen der Jahre 2009 und 2010 ermittelt wird.

2.2.2.1.3 Unabhängig davon, ob man das Anknüpfen bei der Berechnung der Finanzkraftumlage an Gewerbesteuerereinnahmen aus den Jahren vor der erstmaligen Erhebung der Umlage (in Sachsen-Anhalt an die Jahre 2009 bis 2012) als eine unechte Rückwirkung bezeichnet (so LVerfG MV, Urt. v. 26.01.2012 – 33/10 –, RdNr. 107, juris) oder wie der Verfassungsge-

richtshof des Freistaates Sachsen (Urt. v. 26.08.2010 – Vf. 129-VIII-09 –, RdNr. 101, juris) annimmt, dass in dem Rückgriff auf Daten zu den finanziellen Verhältnissen der Vorjahre keine Rückwirkung gegeben sei, weil die Finanzkraftumlage die aktuelle Steuerkraft und die der Vorjahre abschöpfen will, kann das Anknüpfen an die vorvergangenen Jahre bei der Berechnung der Finanzkraftumlage nicht als verfassungswidrig angesehen werden.

Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Beschluss vom 14.05.1986 (2 BvL 2/83, Absatz-Nr. 92, juris) davon auszugehen ist, dass eine Einordnung unter den Oberbegriff „Rückwirkung im weitesten Sinne“ keinerlei verfassungsrechtliche Maßstäbe aufzuzeigen vermag.

Zum anderen besteht unter den Landesverfassungsgerichten Einigkeit darüber, dass die Berechnung der Umlage anhand der Steuereinnahmen der vorvergangenen Jahre – unabhängig davon, ob man darin eine unechte Rückwirkung sieht oder nicht – im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unter dem Blickwinkel der Sachgerechtigkeit des gewählten Maßstabs und unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes bewertet werden muss (vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 26.08.2010, a.a.O., RdNrn. 102, 105; LVerfG MV, Urt. v. 26.01.2012, a.a.O., RdNr. 106). Danach kann der Gesetzgeber auch dann, wenn die Gesetzesänderung an sich verfassungsrechtlich zulässig ist, im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet sein, eine angemessene Übergangsregelung zu treffen. Der Nachprüfung durch das Landesverfassungsgericht unterliegt insoweit allerdings nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat (so auch LVerfG MV, Urt. v. 26.01.2012, a.a.O., RdNr. 106 m.w.N.).

Gegen die grundsätzliche Tauglichkeit des Maßstabs bestehen keine Bedenken. Hinter ihm steht die Erwartung, dass sich die Haushaltszahlen im aktuellen Jahr in etwa im Rahmen der bekannten Daten entwickeln werden.

Im Rahmen der gebotenen Abwägung ist zu berücksichtigen, dass der Landesgesetzgeber bereits 1999 und 2007 die Einführung eines interkommunalen Finanzausgleichs für verfassungsrechtlich dringend geboten gehalten und 2010 nur deshalb zunächst auf die Erhebung der Umlage verzichtet hat, weil er keine einfache Möglichkeit gesehen hatte, die Vorgaben des Landesverfassungsgerichts aus dem Urteil vom 16.02.2010 umzusetzen. Bereits in dem am 13.04.2011 geschlossenen Koalitionsvertrag haben die regierungsbildenden Koalitionäre festgeschrieben, dass das bestehende System des kommunalen Finanzausgleichs für das

Jahr 2012 fortgeschrieben werden soll. Infolge dieser Absicht sollte ein Gutachter auch eine verfassungskonforme Lösung zur Erhebung einer Umlage zur Angleichung der Finanzkraft zwischen „armen“ und „reichen“ Kommunen finden. Bei dieser Sachlage kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommunen vor der Wiedereinführung der Finanzkraftumlage im Jahre 2013 darauf vertrauen durften, von einer solchen Abgabe verschont zu bleiben. Das Landesverfassungsgericht hat sowohl bereits in seinem Urteil vom 13.06.2006 als auch in seinem Urteil vom 16.02.2010 ausgeführt, dass eine interkommunale Finanzkraftumlage grundsätzlich mit der Landesverfassung vereinbar ist, nur nicht deren konkrete Ausgestaltung durch das jeweilige FAG.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass ein allgemeiner Vertrauensschutz auf den Fortbestand der bisherigen Strukturen des Finanzausgleichs grundsätzlich nicht besteht, was auch einen Schutz des Vertrauens auf die Nichteinführung neuer finanzausgleichsrechtlicher Instrumente ausschließt. Die Garantie der Selbstverwaltung verleiht den Gemeinden keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal erreichten Struktur des Finanzausgleichs. Vielmehr steht es dem Gesetzgeber frei, veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse und gewandelte Präferenzvorstellungen bei der jährlichen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen (so auch LVerfG MV, Urt. v. 26.01.2012, a.a.O., RdNr. 109 m.w.N.; SächsVerfGH, Urt. v. 28.08.2010, a.a.O., RdNr. 105).

Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass es den betroffenen Gemeinden im Jahre 2013 tatsächlich nicht mehr möglich war, für die vorvergangenen Jahre im Hinblick auf die Finanzausgleichsumlage Dispositionen zu treffen, indem sie ihr Ausgabeverhalten geändert oder die Hebesätze insbesondere für die Gewerbesteuer an der Umlage ausgerichtet hätten. Der Umstand, dass bei der Berechnung der Umlagenhöhe auf Daten zu den finanziellen Verhältnissen der vorvergangenen Vorjahre zurückgegriffen wird, ändert nichts daran, dass die Regelung des § 12 Abs. 3 FAG 2013 nicht die Steuerkraft der abgeschlossenen Vorjahre, sondern die jeweils aktuelle Steuerkraft im Auge hat.

Dass sowohl Zuweisungen des Landes als auch zu erhebende Umlagen nicht an das laufende Steueraufkommen des aktuellen Jahres anknüpfen können, ist systemimmanent, weil verlässliche Finanzdaten immer erst mit zeitlicher Verzögerung feststehen. Die damit notwendig verbundenen Unschärfen sind hinzunehmen. Insoweit kann für die Finanzkraftumlage nichts anderes gelten als z. B. für die Kreisumlage. Der Gesetzgeber ist daher daran gebunden, das einmal gewählte System auch auf die Finanzkraftumlage anzuwenden (so schon LVerfG, Urt. v. 13.06.2006, a.a.O., S. 475).

Eine theoretische Alternative wäre zwar ein Finanzausgleichssystem, das zunächst mit Schätzwerten für das laufende Jahr arbeitet, die fortlaufend an die tatsächlichen Daten angepasst werden. Letztlich müsste dann zum Abschluss eine Spitzabrechnung durchgeführt werden. Eine verlässliche Finanz-, Ausgaben- und Haushaltswirtschaft der Gemeinden wäre damit allerdings praktisch kaum zu leisten (so auch SächsVerfGH, Urt. v. 26.08.2010, a.a.O., RdNr. 103, unter Hinweis auf BVerfG, Urt. v. 24.06.1986 – 2 BvF 1, 5, 6/83, 1/84 und 1, 2/85 –, BVerfGE 72, 330, 400).

2.2.2.1.4 Im Übrigen ermöglicht § 12 Abs. 4 FAG 2013 in der zweijährigen Übergangszeit, in der Steuereinnahmen aus der Zeit vor Inkrafttreten des Gesetzes in die Berechnung der Finanzkraft einfließen, für den Fall, dass die für die spätere Zahlung der Finanzkraftumlage benötigten Beträge nicht sofort einer Rückstellung zugeführt wurden, eine Befreiung von der Verpflichtung zur Zahlung der Finanzkraftumlage, wenn es in einem nachfolgenden Jahr zu einem Einbruch des Gewerbesteueraufkommens kommt, die Kommune nicht über ausreichende Rücklagen bzw. freie liquide Mittel verfügt und sie die Verpflichtung zur Abführung der Finanzkraftumlage vor Probleme stellt. § 12 Abs. 4 S. 1 i.V.m. § 17 FAG 2013 verstößt nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Kernelement des Rechtsstaatsprinzips ist, dass alle materiellen Rechtsnormen mit Regelungsanspruch dem Rechtsunterworfenen gegenüber diesem die Möglichkeit einräumen, sein Verhalten auf die Rechtsnorm einzurichten. Schon nach allgemeinen rechtsstaatlichen Regeln verlangt der Bestimmtheitsgrundsatz, gesetzliche Tatbestände so präzise zu formulieren, dass ein Normadressat sein Handeln kalkulieren kann, weil die Folgen der Regelung für ihn voraussehbar und berechenbar sind. Dies bedeutet zwar nicht, dass die Norm überhaupt keine Auslegungsprobleme aufwerfen darf. Dem Bestimmtheitserfordernis ist vielmehr genügt, wenn diese mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können. Es muss auch verlangt werden, dass der Gesetzgeber wenigstens seinen Grundgedanken, das Ziel seines gesetzgeberischen Wollens, deutlich macht. Allen Bestimmtheitsanforderungen ist gemeinsam, dass der Grad der Bestimmtheit von den jeweiligen sachlichen Eigenarten des Regelungsgegenstandes abhängt. Stets sind Rechtsvorschriften so genau zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. Urt. des LVerfG v. 16.02.2010, a.a.O., 381 m.w.N.).

§ 12 Abs. 4 S. 1 i.V.m § 17 FAG 2013 hält diesen Anforderungen stand. Bei der Regelung handelt es sich nicht um eine Ermessensvorschrift, sondern um eine gebundene Entscheidung mit unbestimmten Rechtsbegriffen auf der Tatbestandsebene. Die in § 17 Abs. 1 FAG 2013 verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe „außergewöhnliche Belastungen“, „Notlage“ und „besondere Härte“ lassen sich durch Auslegung soweit konkretisieren, dass sie selbst

dem Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG genügen würden. Den Begriff „Notlage“ definiert § 17 Abs. 1 S. 2 FAG 2013, indem es dort heißt: „Als Notlage gilt insbesondere der Fall, dass die Einnahmemöglichkeiten von Kommunen zur Erfüllung ihrer unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen nicht ausreichen“. Der Begriff der „außergewöhnlichen Belastung“ ist ein im Steuer- und Sozialrecht (vgl. z.B. § 33 des Einkommensteuergesetzes – EStG – oder im Sozialrecht z.B. § 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung – SchwbAV) verwendeter Begriff, der durch den Bundesgesetzgeber und die Rechtsprechung hinreichend konkretisiert ist. Eine außergewöhnliche Belastung ist dadurch gekennzeichnet, dass einem Pflichtigen immer dann, wenn er zwangsläufig größere Aufwendungen als die überwiegende Mehrzahl der Pflichtigen gleicher Einkommensverhältnisse und gleicher Vermögensverhältnisse erbringen muss, der Teil der Aufwendungen ermäßigt wird, der die dem Pflichtigen zumutbare Belastung übersteigt (§ 33 Abs. 1 EStG). Aufwendungen erwachsen dem Pflichtigen nur zwangsläufig, wenn er sich ihnen aus rechtlichen, tatsächlichen oder sittlichen Gründen nicht entziehen kann. Das ist der Fall, wenn die Gründe der Zwangsläufigkeit derart von außen auf die Entschließung des Pflichtigen einwirken, dass er ihnen nicht ausweichen kann, er also tatsächlich keine Entscheidungsfreiheit hat, bestimmte Aufwendungen vorzunehmen oder zu unterlassen. Liegt eine maßgeblich vom menschlichen Willen beeinflusste Situation vor, so handelt es sich dagegen um keine Zwangslage in diesem Sinne von § 33 Abs. 1 EStG (vgl. BFH, Urt. v. 17.07.2014 – VI R 42/13 –, RdNr. 13 – juris). Auch der Begriff der „besonderen Härte“ ist ein im Verwaltungs- und Sozialrecht, insbesondere bei Billigkeitsentscheidungen, häufig verwendeter unbestimmter Rechtsbegriff, der eine hinreichende Konkretisierung durch die fachgerichtliche Rechtsprechung erfahren hat. Der Begriff der „besonderen Härte“ ist ein durch die Fachgerichte voll überprüfbarer Rechtsbegriff (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.03.1979 – 2 C 16.77 –, Buchholz 238.4 § 46 SG Nr. S. 52). Durch Bestimmungen, die diesen Begriff verwenden, sollen unzumutbare Belastungen vermieden werden. Der Gesetzgeber führt regelmäßig eine Härtevorschrift ein, um von den Regelvorschriften nicht erfassten Ausnahmefällen und Grenzsituationen Rechnung tragen zu können (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.02.1977 – 6 C 105.74 –, RdNr. 28 – juris).

Ob bei Anwendung der Befreiungsregelung des § 12 Abs. 4 S. 1 i.V.m. § 17 FAG 2013 durch die Exekutive den abundanten Gemeinden angesichts ihrer hohen Gewerbesteuer-einnahmen in der Vergangenheit abverlangt werden kann, Rücklagen aus vergangenen Jahren einzusetzen oder Kassenkredite aufzunehmen, betrifft die Rechtsanwendung und ist von der Fachgerichtsbarkeit zu klären.

2.2.2.2 Soweit die Beschwerdeführerin unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts im Urteil vom 16.02.2010 geltend macht, die Finanzkraftumlage sei

deshalb verfassungswidrig, weil sie auf der Landkreisebene bei nicht abundanten Landkreisen durch die Heranziehung einer abundanten Gemeinde zur Finanzkraftumlage eine Schattenwirkung herbeiführe, die dazu führe, dass im Ergebnis dieser Schattenwirkung die Finanzkraftumlage den nicht abundanten Landkreis treffe, vermag sie damit die Verfassungswidrigkeit von § 12 Abs. 3 FAG 2013 nicht zu begründen, weil dieser Entscheidung ein anders gelagerter Sachverhalt zugrunde lag.

In § 16 Abs. 2 FAG 2007 war vorgesehen, dass ab dem 01.01.2008 eine Kürzung der Bemessungsgrundlage der Kreisumlage um die Finanzkraftumlage vorzunehmen war. Der Gesetzgeber des FAG 2007 hatte dadurch eine Kürzung der Steuerkraftmesszahl um die abzuführende Finanzkraftumlage als Berechnungsgrundlage für die Kreisumlage vorgenommen. Damit konnte für das Finanzausgleichsmodell, das dem FAG 2007 zugrunde lag, die Kreisumlagebelastung für die von der Finanzkraftumlage belasteten Gemeinden spürbar verringert werden. Um den Eingriff in das Kreisumlagegefüge des betroffenen Landkreises abzumildern, hatte der Gesetzgeber den Abzug der Finanzkraftumlage zugleich bei der Ermittlung der Umlagekraftmesszahl der Landkreise (§ 9 FAG 2007) zu berücksichtigen. Damit verminderte sich nicht nur die Steuerkraftmesszahl als Bemessungsgrundlage der Kreisumlage, sondern auch als Bemessungsgrundlage für die Höhe der allgemeinen Zuwendungen für die Landkreise. Dies führte dazu, dass die Landkreise mit abundanten Gemeinden, die wegen einer höheren Umlagekraft an sich weniger allgemeine Zuweisungen erhielten, mehr erhielten. Da das Land den Betrag der allgemeinen Zuweisungen an die Landkreise allerdings unverändert belassen hatte, führte dies aber dazu, dass die anderen Landkreise ohne abundante Gemeinden weniger allgemeine Zuweisungen erhielten. Nur diese Regelung des § 16 Abs. 2 FAG 2007 hat das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 16.02.2010 als einen verfassungswidrigen Eingriff des Landesgesetzgebers in die Finanzhoheit der Landkreise angesehen. Auch die weiteren Ausführungen des Landesverfassungsgerichts im Urteil vom 16.02.2010 beziehen sich auf die beanstandete Regelung des § 16 Abs. 2 FAG 2007.

Mit § 12 FAG 2013 hat der Gesetzgeber ein neues Modell für die Erhebung der Finanzkraftumlage eingeführt. Dieses Modell stellt sich wie folgt dar: Der Gesetzgeber hat das Modell der sog. Abundanzumlage (§ 19a FAG 2005, FAG 2007), bei der eine normierte Steuerkraft mit einem normierten Bedarf verglichen wird und für den Fall, dass die Steuerkraft den Bedarf übersteigt (Abundanz), die Möglichkeit eines Zugriffs auf einen gewissen Prozentsatz des abundanten Teils besteht, aufgegeben und nunmehr den Finanzausgleich unter den steuerstarken und steuerschwachen kreisangehörigen Gemeinden nach einem anderen Modell vorgenommen, das nicht nur die beschriebene überschießende Steuerkraft für die Be-

rechnung der Umlage heranzieht, sondern in Anlehnung an eine entsprechende Regelung in Baden-Württemberg eine breitere Bemessungsgrundlage wählt.

Gemäß § 12 Abs. 2 S. 4 und 5 FAG 2013 wird nunmehr für die kreisangehörigen Gemeinden ein Ausgleichsverfahren als Rechenschritt bei der Ermittlung der endgültigen Schlüsselzuweisung durchgeführt. Dabei wird die Schlüsselzuweisung A mit berücksichtigt. Bei der Schlüsselzuweisung A wird nach § 12 Abs. 2 S. 5 FAG 2013 allen kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraft je Einwohner 80 v.H. des Durchschnitts aller Gemeinden unterschreitet, die Differenz der eigenen Steuerkraft zu 80 v.H. der durchschnittlichen Steuerkraft zu 80 v.H. ausgeglichen. Diese Schlüsselzuweisung bewirkt eine dem Finanzausgleich der Regelungen des FAG 2005 und des FAG 2007 noch unbekanntes Verlagerung unter allen Zuweisungsempfängern, also allen nicht abundanten Gemeinden, zugunsten der steuer schwachen Gemeinden und zulasten der mehr steuerstarken Gemeinden. Die abundanten Gemeinden, die keine Zuweisungsempfänger sind, werden hierdurch noch nicht belastet. Ihre Belastung erfolgt erst durch die Regelung des § 12 Abs. 3 FAG 2013. Danach zahlen alle kreisangehörigen Gemeinden, also sowohl die Zuweisungsempfänger als auch die abundanten Gemeinden, eine Umlage von 10 v.H. der Summe aus der Steuerkraftmesszahl für Gemeinden gemäß § 14 FAG 2013 und den Schlüsselzuweisungen A und B, also ihrer gesamten Finanzkraft. Über § 14 Abs. 3 Nr. 2 FAG 2013 geraten u.a. die Gewerbesteuererinnahmen der abundanten Gemeinden in Höhe von 10 v.H. in diesen Finanzkraftumlage topf. Dieser Umlage topf erhöht gem. § 12 Abs. 3 S. 2 FAG 2013 die Finanzmasse für die Schlüsselzuweisung B.

Diese veränderte Schlüsselzuweisung B wird dann nach der Regelung des § 12 Abs. 2 S. 6 FAG auf die Schlüsselzuweisungsempfänger umgelegt. Gemäß § 19 Abs. 2 FAG fließt die zuletzt genannte Schlüsselzuweisung an die kreisangehörigen Gemeinden zwar in die Kreisumlagenberechnung ein. Da sich die Bemessung der Kreisumlage aus der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden zusammensetzt, wird die Finanzkraftumlage somit auch zum Abzugsposten bei der Bemessungsgrundlage der Kreisumlage. Diese Einbeziehung der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Finanzkraftumlage in die Kreisumlagenberechnung stellt indes keinen Eingriff in die ebenfalls verfassungsrechtlich geschützte Finanzhoheit der Landkreise dar.

Die Konstruktion der jetzigen Finanzkraftumlage unterscheidet sich im Hinblick auf die Ebenentrennung grundsätzlich von der früheren vom Landesverfassungsgericht beanstandeten Finanzkraftumlage. Letztere floss dem Ausgleichsstock zu, so dass sie den Landkreisen als Bemessungsgrundlage für die Kreisumlage insgesamt verloren ging. Demgegenüber wird

durch die jetzige Finanzkraftumlage die Bemessungsgrundlage für die Kreisumlage insgesamt nicht geschmälert.

Das Landesverfassungsgericht hat weder heute noch hatte es im Urteil vom 16.02.2010 Bedenken dagegen, dass über die vorgelagerten Regelungen zur Bestimmung der Steuerkraftmesszahl und zur Festlegung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden zugleich die Bemessungsgrundlage für die Kreisumlage festgelegt wird. Dass jede Änderung der Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden zwangsläufig auch zu Verlagerungen bei der Finanzausstattung der Landkreise führt, verstößt als solches nicht gegen die Landesverfassung. Dies gilt auch für die neu eingeführte Vorabverteilung der Schlüsselmasse A zugunsten der finanzschwachen Kommunen. Sie führt zu keinen Veränderungen bei der Gesamtsumme der Umlagekraftmesszahlen der Landkreise, hat aber Verschiebungen zwischen den einzelnen Landkreisen zur Folge. Die jetzige gesetzliche Regelung stellt sicher, dass die jeweiligen Gesamtsummen der beiden Komponenten der Finanzausstattung der Landkreise durch die Finanzkraftumlage keine Veränderung erfahren. Der Gesamtbemessungsgrundlage für die Kreisumlage werden durch die Verschiebungen zwischen den Kommunen keine Beträge entzogen. Da es keine abundanten Landkreise gibt, ergeben sich auch keine Auswirkungen auf die Gesamthöhe der Schlüsselzuweisungen, die die Landkreise vom Land erhalten.

Während die Gesamtausstattung der Landkreise durch die Finanzkraftumlage keine Veränderung erfährt, ergeben sich – dies räumt die Landesregierung selber ein – allerdings geringe Verlagerungseffekte zwischen den einzelnen Landkreisen. Diese Verlagerungseffekte sind indes verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung der Landkreise darf der Gesetzgeber einschränken, soweit andere Interessen von Verfassungsrang dies rechtfertigen. Nicht nur der horizontale gemeindliche, sondern auch der übergemeindliche Finanzausgleich ist von dem Grundsatz der interkommunalen Solidarität geprägt (LVerfG, Urt. v. 13.06.2006 – 7/05 – LVerfGE 17, 410, 429; NdsStGH, Nds.VBl. 2001, 184, 188). Der Gedanke der interkommunalen Solidarität umfasst – wie die Kreisumlage zeigt – auch die ausgleichenden Finanzströme zwischen der Gemeinde- und Kreisebene (vgl. auch SächsVerfG, Urt. v. 29.01.2010 – Vf. 25-VIII-09 –, RdNr. 119 – juris, unter Hinweis auf BVerfG, Beschl. v. 07.02.1991 – 2 BvL 24/84 –, BVerfGE 83, 363, 391f.; LVerfG MV, Urt. v. 26.01.2012 – 18/10 –, RdNr. 81). Hätte der Gesetzgeber eine Verschiebung von finanzstarken zu finanzschwachen Landkreisen mit einer eigenständigen Ausgleichsregelung herbeigeführt, wäre dies durch Art. 88 Abs. 2 S. 1 LVerf gedeckt. Nichts anderes gilt, wenn derselbe Effekt mittelbar durch die ver-

fassungsrechtlich nicht zu beanstandende Regelung zum Finanzkraftausgleich der Gemeinden erreicht wird. Der Ebene des einzelnen Landkreises steht dem Verlust an Bemessungsgrundlage durch die negative Schlüsselzuweisung der abundanten Gemeinden (sofern keine Befreiungen erteilt wurden) jeweils ein Gewinn an Bemessungsgrundlage durch die Erhöhung der Schlüsselzuweisung der übrigen Gemeinden gegenüber. Je nachdem, welcher Effekt überwiegt, erhöhen oder vermindern sich die Einnahmen der jeweiligen Landkreise aus der Kreisumlage durch die Finanzkraftumlage geringfügig. Diese Änderung bei dem Aufkommen an Kreisumlage ist aber nicht gleichzusetzen mit der Änderung der Finanzkraft der Landkreise. Da es keine abundanten Landkreise gibt, bekommen sämtliche Landkreise Schlüsselzuweisungen vom Land. Der nicht bereits durch die Kreisumlage ausgeglichene Finanzbedarf der Landkreise wird im Jahr 2013 zu 80 %, in den Folgejahren zu 90 % ausgeglichen. Dieser Mechanismus bewirkt, dass auch der noch nicht kompensierte Verlust an Bemessungsgrundlage durch abundante Gemeinden zu 90 % (bzw. 2013 zu 80 %) ausgeglichen wird. Die verbleibenden Differenzbeträge sind wirtschaftlich unbedeutend und verfassungsrechtlich hinzunehmen (vgl. auch LVerfG MV, Urt. v. 26.01.2012 – 33/10 –, RdNr. 79 – juris).

2.2.2.3 Eine verfassungswidrige „Schattenwirkung“ für weitere benachbarte, kreisangehörige und nicht abundante Gemeinden lässt sich ebenfalls nicht feststellen. Die finanzschwache Nachbargemeinde profitiert direkt von der Finanzkraftumlage. Die von der Beschwerdeführerin beschriebene „mittelbare Schattenwirkung“ durch die Möglichkeit einer Erhöhung der Kreisumlage betrifft die finanzschwache Nachbargemeinde dagegen allenfalls marginal und muss darüber hinaus auch differenziert betrachtet werden. Es besteht ein Unterschied, ob eine solche Kommune in einem Landkreis mit hoher oder mit niedriger Umlagekraft liegt. Der Landkreis mit niedriger Umlagekraft wird in der Regel eine vergleichsweise hohe Kreisumlage erheben, während der Landkreis mit einigen abundanten Kommunen seine kreisangehörigen Kommunen nur mit einer geringeren Kreisumlage belasten muss. De facto verfügen also die beiden kreisangehörigen Gemeinden trotz gleicher Steuereinnahmekraft über unterschiedlich hohe Mittel, die ihnen zur Erfüllung eigener Zwecke verbleiben. Die Finanzkraftumlage mildert diesen Effekt unter Umständen geringfügig ab. Die nicht abundanten Kommunen in dem Landkreis mit einigen abundanten Kommunen könnten eventuell dadurch belastet werden, dass der Kreisumlagesatz (minimal) angehoben würde, um den Verlust des Landkreises an Bemessungsgrundlage durch die Finanzkraftumlage zu kompensieren. In dem „armen“ Landkreis, dessen Kommunen per Saldo von der Finanzkraftumlage profitierten, erhöht sich jedoch die Umlagekraft geringfügig, so dass der Kreisumlagesatz sogar (geringfügig) gesenkt werden könnte.

Darüber hinaus besteht eine Solidaritätsverpflichtung der Kreise gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden, die diese vor einer unangemessenen Erhöhung der Kreisumlage schützt (vgl. Faber in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 34 RdNr. 50).

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 32 LVerfGG. Gerichtskosten werden nicht erhoben (Absatz 1). Gründe für die Anordnung der Erstattung der notwendigen Auslagen der erfolglos gebliebenen Beschwerdeführerin sind nicht ersichtlich (Abs. 2 und 3).

Schubert

Bergmann

Dr. Zettel

Gemmer

Franzkowiak

Prof. Dr. Kluth

Stoll