



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 19. Juli 1985

Faber

Verwaltungsgerichtsangestellte als
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 22/83

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der Stadt **M ü n s t e r** ,
vertreten durch den Oberstadtdirektor ,

Verfahrensbevollmächtigter:

§ 10 Satz 1, 2. Halbsatz und Satz 2 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1983 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1983) vom 25. Januar 1983 (GV NW 31) verletzen die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlicher Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

11. Mai 1985

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bischoff,
Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing,
Präsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf Dr. Wiesen,
Professor Dr. Brox,
Professor Dr. Kriele,
Rechtsanwältin Schwarz,
Professor Dr. Stern

für Recht erkannt:

§ 10 Satz 2 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen
des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und
Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1983 (Gemeinde-
finanzierungsgesetz - GFG 1983) vom 25. Januar 1983
(GV NW 31) ist nichtig.

Im übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Verteilungsregelung für die Schlüsselzuweisungen, die die Gemeinden nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1983 erhalten haben.

I.

Die Gemeinden erhalten für die Erfüllung ihrer Aufgaben vom Land aufgrund der alljährlich neu erlassenen Gemeindefinanzierungsgesetze zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen u.a. sog. Schlüsselzuweisungen. Zur Verteilung dieser allgemeinen, nicht zweckgebundenen Zuweisungen wird für jede Gemeinde eine Bedarfsmeßzahl und eine Steuerkraftmeßzahl gebildet. Die Bedarfsmeßzahl soll die durchschnittliche Aufgabenbelastung, die Steuerkraftmeßzahl die eigene Steuerkraft der betreffenden Gemeinde ausdrücken.

Bis zum Jahr 1982 erhielten die Gemeinden als Schlüsselzuweisung die Hälfte des Unterschiedsbetrages zwischen der Bedarfsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl, mindestens jedoch so viel, daß die Steuerkraftmeßzahl und die Schlüsselzuweisung zusammen 90 % der Bedarfsmeßzahl erreichten (sog. Aufstockung I). War die Steuerkraftmeßzahl höher als die Bedarfsmeßzahl, wurde keine Schlüsselzuweisung gewährt.

Diese Verteilungsregelung wurde in dem Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1983 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1983) vom 25. Januar 1983 (GV NW 31) durch die Einführung der sog. Aufstockung II dahin abgeändert, daß bei bestimmten Gemeinden der Unterschied zwischen der Bedarfsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl nicht lediglich auf 90 %, sondern auf einen Prozentsatz ausgeglichen wurde, der zwischen 91 und 95 % der Bedarfsmeßzahl liegt. § 10 erhielt folgenden Wortlaut:

Die Gemeinde erhält die Hälfte des Unterschiedsbetrages zwischen der Bedarfsmeßzahl (§ 8) und der Steuerkraftmeßzahl (§ 9) als Schlüsselzuweisung, mindestens jedoch so viel, daß die Steuerkraftmeßzahl und die Schlüsselzuweisung zusammen 90 vom Hundert der Bedarfsmeßzahl erreichen. Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl (§ 9) je Einwohner um mehr als 1 vom Hundert unter dem Durchschnitt der Steuerkraftmeßzahl je Einwohner der jeweiligen Größenklasse nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 liegt, erhalten als Schlüsselzuweisung so viel, daß die Steuerkraftmeßzahl und die Schlüsselzuweisung zusammen bis zu 95 vom Hundert der Bedarfsmeßzahl erreichen, und zwar nach folgender Staffel:

bei Abweichung der Steuerkraftmeßzahl je Einwohner vom Durchschnitt der Größenklasse um	Steuerkraftmeßzahl und Schlüsselzuweisung ... vom Hundert der Bedarfsmeßzahl
mehr als 1 bis 2 vom Hundert	91
mehr als 2 bis 3 vom Hundert	92
mehr als 3 bis 4 vom Hundert	93
mehr als 4 bis 5 vom Hundert	94
mehr als 5 vom Hundert	95

Ist die Steuerkraftmeßzahl höher als die Bedarfsmeßzahl, erhält die Gemeinde keine Schlüsselzuweisung.

II.

1. Mit der am 30. Dezember 1983 erhobenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, sie werde sowohl durch die Aufstockung I als auch durch die Aufstockung II in ihrem Recht auf Selbstverwaltung verletzt.

Sie beantragt,

festzustellen, daß § 10 Satz 1, 2. Halbsatz und Satz 2 des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1983 mit der Landesverfassung unvereinbar und daher nichtig sind.

Zur Begründung verweist die Beschwerdeführerin im wesentlichen auf ein Gutachten ihres Verfahrensbevollmächtigten. Dieses kommt zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen:

Die Aufstockung I in § 10 Satz 1 GFG 1983 stelle keine Ausnahmeregelung für die ärmsten Gemeinden dar, entfalte vielmehr Wirksamkeit für über 92 % der Gemeinden und sei deshalb mit der Garantie kommunaler Selbstverwaltung, mit dem Gleichheitssatz sowie dem Gebot der Systemgerechtigkeit kaum zu vereinbaren.

Die Aufstockung II führe zu einer Übernivellierung der Finanzausstattung finanzschwacher Gemeinden, ohne von dem Gebot der Sicherung einer finanziellen Mindestausstattung gerade dieser Gemeinden gedeckt zu sein. Diese Regelung verstoße gegen die Garantie kommunaler Selbstverwaltung und die mit einem Finanzausgleich legitimerweise zu verfolgende Zielsetzung, die ihre Grenze im sog. Nivellierungsverbot finde, da der Wille der Gemeinden zur Steigerung der eigenen Steuerkraft "bestraft" und damit gebrochen werde. Sie verstoße ferner gegen das Willkürverbot

und das Gebot der Systemgerechtigkeit, weil entgegen dem erklärten Willen des Gesetzgebers nicht den besonders finanzschwachen Gemeinden zu Lasten der finanzstarken geholfen werde, sondern innerhalb der Gruppe der bisher als finanzschwach geltenden Gemeinden eine Teilgruppe zu Lasten einer anderen Teilgruppe bevorzugt werde, die besonders steuerstarken Gemeinden hingegen von Belastungen frei blieben.

Ein weiterer Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit sei darin zu erblicken, daß bei den Aufstockung II-Gemeinden von einem besonderen Bedarf ausgegangen werde, der systemwidrig nicht Eingang in die Bedarfsmeßzahl gefunden habe, sondern über den Indikator "Steuerkraft" erfaßt werden solle.

Auch die Art der Ermittlung der von der Aufstockung II erfaßten Gemeinden sei mit der Verfassung nicht zu vereinbaren.

2. Der Landtag, dem Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden ist, hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung ist dem Vorbringen der Beschwerdeführerin entgegengetreten. Zur Aufstockung II hat sie ein Gutachten von
vorgelegt und zum Gegenstand ihres Sachvortrages gemacht. Darin ist zusammenfassend im wesentlichen ausgeführt:

Der Aufstockung II liege das Motiv zugrunde, der Mehrzahl der besonders "armen" Gemeinden zu einer halbwegs auskömmlichen Finanzgrundlage zu verhelfen. Das Ziel sei es gewesen, möglichst zahlreichen Ausgleichsstockgemeinden (§ 17 Abs. 2 GFG 1983) und möglichst vielen durch den Wegfall der Lohnsummensteuer "geschädigten" Gemeinden durch relativ höhere Schlüsselzuweisungen zu helfen. Dabei sei zu berücksichtigen gewesen, daß die Gesamtmittel für die Gemeinden gesenkt worden seien. Die schließlich gefundenen Schlüsselmerkmale seien nicht dogmatisch-abstrakt festgelegt worden, sondern aufgrund zahlreicher Proberechnungen

vom gewünschten Ergebnis her gestaltet worden. Der Gesetzgeber habe gewußt, welche Gemeinden bevorzugt und welche benachteiligt sein würden.

Durch die Aufstockung II sei nichts Ungleiches willkürlich gleich oder nichts Gleiches willkürlich ungleich behandelt worden. Ein überproportionaler Ausgleich habe nicht stattgefunden. Durch die Aufstockung II sei die besondere finanzielle Notsituation der schwachen und sonst benachteiligten Gemeinden nachvollziehbar und vom Ergebnis her "vernünftig" gemildert worden. Die dabei erreichte "Treffsicherheit" sei für eine generelle und typisierende Regelung des Gesetzgebers unverhältnismäßig hoch.

Allein richtig sei die Betrachtung aller Finanzbeziehungen zwischen Bund, Land und Gemeinden, soweit sie sich auf die Gemeindeebene bezögen. Ob die Finanzen einer Gemeinde überhaupt nicht, weitgehend, voll oder über-"nivelliert" seien, hänge heute weitgehend davon ab, welche Möglichkeiten die Gemeinde habe, zweckgebundene Zuschüsse des Landes oder des Bundes zu erhalten.

Es sei der Beschwerdeführerin nicht gelungen, ein verfassungsrechtliches Verbot einer "Nivellierung" oder "Übernivellierung" im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleichs durch Auslegung zu begründen. Die finanzwissenschaftlichen Forderungen und Bedenken systematischer Art seien lediglich Material für eine grundlegende Neukonstruktion des kommunalen Finanzausgleichs. Im Stadium der Diskussion einer zweiten kommunalen Steuerreform könne die gegenwärtige Ultrakomplexität des kommunalen Finanzausgleichs und des Zweckzuwendungswesens nicht beseitigt werden.

Die Landesregierung hat ferner eine Stellungnahme des Innenministers über die Haushalts- und Finanzlage der Beschwerdeführerin, einen Auszug aus einer Dokumentation über den Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1979 bis 1984 sowie im Rahmen der Beantwortung einer Aufklärungsverfügung weitere Unterlagen vorgelegt.

Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten im übrigen wird auf die Akten Bezug genommen.

B.

I. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

1. Nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 Abs. 1 VerfGHG können Gemeinden Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, daß Landesrecht die Vorschriften der Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzt.

Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung geltend. Sie ist durch § 10 Satz 2 GFG 1983 auch unmittelbar betroffen, obwohl sie nicht Adressat dieser Vorschrift ist. Durch die Begünstigung, die § 10 Satz 2 GFG 1983 den von dieser Vorschrift erfaßten Gemeinden (Aufstockung II - Gemeinden) gewährt, wird die Beschwerdeführerin als nicht anspruchsberechtigte Gemeinde belastet. Denn durch § 10 Satz 2 GFG 1983 wird die für die einfache Schlüsselzuweisung sowie für die Aufstockung I (§ 10 Satz 1 GFG 1983) zur Verfügung stehende Finanzmasse verringert. Ohne eine Aufnahme des § 10 Satz 2 in das GFG 1983 wären auf die Beschwerdeführerin 8,4 Mio. DM mehr an Schlüsselzuweisungen entfallen.

2. Die Verfassungsbeschwerde ist binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten (§ 50 Abs. 2 VerfGHG) des GFG 1983 erhoben worden. Daß § 10 GFG 1983 mittlerweile infolge Zeitablaufs außer Kraft getreten ist, steht einer Entscheidung über seine Verfassungsmäßigkeit nicht entgegen. Eine Verfassungsbeschwerde ist auch gegen eine gesetzliche Regelung möglich, die nach ihrem Außerkrafttreten noch Rechtswirkungen zu äußern vermag (vgl. Schmidt-Bleibtreu, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, BVerfGG, Rdn. 91 zu § 90). Dies ist hier der Fall, weil durch das Außerkrafttreten ein in § 10 GFG 1983 etwa liegender Verfassungsverstoß nicht beseitigt worden wäre (vgl. auch BVerfGE 2, 237 (242); 3, 162 (170 f.)).

II. Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, soweit die Beschwerdeführerin sich gegen § 10 Satz 2 GFG 1983 (Aufstockung II) wendet. Unbegründet ist sie, soweit die Verfassungswidrigkeit des § 10 Satz 1, 2. Halbsatz GFG 1983 (Aufstockung I) geltend gemacht wird.

1. Artikel 79 Satz 2 LV i.V.m. Art. 78 LV und dem Gleichheitssatz verpflichtet das Land zu einem übergemeindlichen Finanzausgleich, der die kommunale Selbstverwaltung sichern soll, auf Minderung der Finanzkraftunterschiede der Gemeinden gerichtet ist und nicht willkürlich geregelt sein darf.

a) Nach Art. 79 Satz 2 LV ist das Land verpflichtet, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.

Diese Vorschrift muß im Zusammenhang mit dem den Gemeinden durch Art. 78 Abs. 1 u. Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleisteten Recht der Selbstverwaltung gesehen und gewertet werden. Das Recht der Gemeinden, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, schließt zwangsläufig die Bereitstellung der hierfür erforderlichen Finanzmittel ein. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung wäre nicht beachtet, wenn den Gemeinden nicht die erforderliche Finanzierung der Verwaltung ermöglicht würde (vgl. VerFGH NW, OVG 19, 297 (306)). Es ist allgemein anerkannt, daß die Gewährleistungsnorm des Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) eine angemessene Finanzausstattung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften einschließt (vgl. VerFGH NW, DVBl. 1985, 685; Grawert, Festgabe für G. Christian von Unruh, 1983, 587 ff.; Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, 422).

Eine der Einnahmequellen, aus denen der kommunale Finanzbedarf gedeckt werden kann, stellt Art. 79 S. 2 LV sicher. Er gibt den Gemeinden einen Anspruch gegen das Land auf einen übergemeindlichen Finanzausgleich, der dazu beiträgt, der kommunalen Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage zu sichern (vgl. Kirchhof, DVBl. 1980, 711). Der Finanzausgleich soll entsprechend dem unterschiedlichen Ausgabenbedarf der einzelnen Gemeinden und der unterschiedlichen Möglichkeit, diesen Bedarf durch eigene Einnahmen zu decken, die Finanz-

quellen der Gemeinden ergänzen. Dieser subsidiäre Finanzausgleich soll die Gesamteinnahmen der Gemeinden so aufstocken, daß die finanzielle Möglichkeit zu eigenverantwortlicher, freiwilliger Selbstverwaltungstätigkeit gegeben ist (vgl. Bay. VerfGH, BayVGHE 12 II 48 (55); Wixforth, Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen, Diss. Münster 1962, 121).

b) Bei der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs steht dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zu (vgl. BVerfGE 23, 353 (369)). Allerdings darf der kommunale Finanzausgleich nicht allein nach Gründen politischer Zweckmäßigkeit gestaltet werden. Vielmehr muß er sich in den Grenzen halten, die durch Art. 78 und 79 LV in Verbindung mit dem Gleichheitssatz gezogen sind.

aa) Für die Festlegung dieser Grenzen ist vom Wortlaut des Art. 79 Satz 2 LV auszugehen. Wenn danach ein "Finanzausgleich" zu gewährleisten ist, werden unterschiedliche Finanzausgangslagen angenommen, die ausgeglichen werden sollen. Damit wäre unvereinbar, wenn nach durchgeführtem Finanzausgleich ursprünglich finanzschwache Gemeinden über mehr Mittel verfügen als finanzstarke. Dies würde über eine Ausgleichsfunktion hinausgehen und eine neue Differenzlage schaffen. Gleichwohl kann auch eine solche Besserstellung verfassungsrechtlich zulässig sein. Ein Grund dafür könnte sich aus der Verpflichtung des Landes zur finanziellen Absicherung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden ergeben. Dabei muß der Gesetzgeber aber beachten, daß angesichts einer bestimmten für die Kommunen insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmasse die Gewährung einer Finanzzuweisung an eine Gemeinde notwendig zu Lasten der anderen Gemeinden geht. Die Finanzzuweisung ermöglicht zwar kommunale Finanzautonomie für den Zuweisungsberechtigten; sie mindert aber gleichzeitig den finanziellen Entscheidungsspielraum für diejenige Gemeinde, der eine gleiche Zuweisung vorenthalten wird. Deshalb schränkt die Garantie kommunaler Finanzautonomie in Verbindung mit dem vom Gesetzgeber ebenfalls zu beachtenden allgemeinen Gleichheitssatz (vgl. BVerfGE 23,

353 (373); 26, 173 (185); StGH Bad.-Württ., ESVGH 22, 202 (207)) die Möglichkeiten zulässiger gesetzlicher Differenzierungen ein (vgl. Kirchhof, DVBl. 1980, 711 (715)).

- bb) Der Gesetzgeber darf ferner durch den Finanzausgleich die von Gemeinde zu Gemeinde bestehenden Finanzkraftunterschiede nicht ohne weiteres nivellieren (vgl. Pagenkopf, Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, S. 9 f.; Stern, Staatsrecht II, S. 1166 ff.; Grawert, aaO., S. 594 ff.).

Das Wort "Finanzausgleich" könnte zwar die Annahme nahelegen, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden seien völlig auszugleichen. Dies ist jedoch nicht Sinn des Art. 79 Satz 2 LV. Die in den Verfassungsberatungen nicht näher erörterte Vorschrift knüpft an das preußische Finanzausgleichsgesetz vom 10. November 1938 (GS 108) an (vgl. Patzig, Der kommunale Finanzausgleich, A II 25). Dieses umschreibt Gegenstand und Ziel des Finanzausgleichs, vielfach auch als Lastenausgleich bezeichnet, in seinem § 1 wie folgt:

Nach den Vorschriften dieses Gesetzes werden die Steuereinnahmen zwischen dem Staate, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden so verteilt, daß jede Gebietskörperschaft unter Berücksichtigung ihrer sonstigen Einnahmen in die Lage versetzt wird, die Aufgaben zu erfüllen, die ihr nach der bestehenden Aufgabenverteilung zufallen (Finanzausgleich). Dabei werden, soweit es ohne Beeinträchtigung des Grundsatzes der Selbstverwaltung und Selbstverantwortung der Gemeinden und Gemeindeverbände möglich ist, die Ungleichheiten gemildert, die zwischen der örtlichen Finanzkraft und den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden obliegenden

Aufgaben bestehen und die sie zu verschiedenen hoher Anspannung ihrer eigenen Steuern nötigen (Lastenausgleich).

Demnach sollten Ungleichheiten nicht eingeebnet, sondern gemildert werden. Die grundgesetzlichen Leitbilder des Sozialstaatsprinzips (vgl. Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) und der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" (vgl. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 u. Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG; siehe auch Art. 91 a Abs. 1 und 104 a Abs. 4 GG) fordern ein annähernd gleiches Versorgungsniveau in den Gemeinden (vgl. Pagenkopf, aaO., S. 8 f.; Stern, aaO., S. 1166 ff.). Wesentliche Abweichungen im Stand der Verwaltungsleistungen der einzelnen Gemeinden und krasse Niveauunterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Betreuung ihrer Bürger sind zu vermeiden.

Eine durch den Finanzausgleich bewirkte weitergehende Vereinheitlichung der gebietskörperschaftlichen Lebensverhältnisse wäre indes unvereinbar mit der gemeindlichen Selbstverwaltung. Eine Nivellierung der Gemeindefinanzen ließe sich mit dem der kommunalen Selbstverwaltung innewohnenden Grundsatz gemeindlicher Pluralität und Individualität nicht vereinbaren; sie würde die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungsorgane aushöhlen.

2. Die Vorschrift des § 10 Satz 1, 2. Halbs. GFG 1983 (Aufstockung I) genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen.

§ 10 Satz 1, 2. Halbs. GFG 1983 führt nicht zu einer Nivellierung der Finanzausstattung der Gemeinden. Dies ist in dem von der Beschwerdeführerin vorgelegten Gutachten zutreffend ausgeführt (vgl. von Mutius/Henneke, Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht, S. 132 ff.).

Eine Nivellierung wird schon dadurch verhindert, daß die Steuerkraftmeßzahl nach § 9 Abs. 1 GFG 1983 nur aus der Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage gebildet wird. Andere, von Gemeinde zu Gemeinde

unterschiedliche bzw. variierbare Einnahmen, wie z. B. Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen, Erträge aus den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern sowie Erwerbseinnahmen und Zinserträge bleiben unberücksichtigt (vgl. dazu Kirchhof, DVBl. 1980, 711, (716)).

Die Steuerkraftmeßzahl wird auch gemäß § 9 Abs. 2 GFG 1983 nicht nach den realen Erträgen aus den hebesatzabhängigen Steuern, sondern nach normativen (fiktiven) Hebesätzen bemessen. Übersteigen die tatsächlichen Hebesätze die fiktiven, so werden die entsprechenden Mehreinnahmen nicht bei der Steuerkraftmeßzahl berücksichtigt und kommen in vollem Umfang der erhebenden Gemeinde zugute. Umgekehrt werden Verluste, die bei niedrigeren als den fiktiven Hebesätzen entstehen, durch Schlüsselzuweisungen nicht ausgeglichen und sind von der jeweiligen Gemeinde zu tragen.

In dem Maße, in dem von Gemeinde zu Gemeinde die Hebesätze unterschiedlich sind, ergeben sich deshalb Abweichungen in der tatsächlichen Finanzausstattung. Insbesondere können die Gemeinden ihre Hebesätze über die fiktiven Hebesätze hinaus anheben und so entsprechend freie Spitzen gewinnen. Die Gemeinden sind bei der Festsetzung der Hebesätze nicht völlig frei; es ist ihnen nicht gewährleistet, daß sie ihre Entscheidungen nur nach ihren Interessen und ohne Rücksicht auf ihre Stellung innerhalb des gesamtstaatlichen Finanzausgleichs treffen können (vgl. BVerfGE 23, 353 (371)).

3. Die Vorschrift des § 10 Satz 2 GFG 1983 ist dagegen verfassungswidrig. Sie ist mit Art. 78, 79 LV i.V.m. dem Gleichheitssatz nicht vereinbar, weil sie die von ihr erfaßten Gemeinden ohne verfassungsrechtlich gerechtfertigten Grund besserstellt als andere Gemeinden.
 - a) Durch § 10 Satz 2 GFG 1983 wird die Sockelgarantie von 90 % der Bedarfsmeßzahl (§ 10 Satz 1 GFG 1983) für einen Teil der Gemeinden auf bis zu 95 % der Bedarfsmeßzahl angehoben. Die Beschwerdeführerin hat im einzelnen dargelegt, daß durch die höheren Schlüsselzuweisungen nach § 10 Satz 2 GFG 1983 die Steuerschwäche bestimmter Gemeinden sowohl hinsichtlich der in die Steuerkraftmeßzahl einfließenden Steuerkraft als auch hinsichtlich der tatsächlichen

Finanzkraft überkompensiert wird (vgl. von Mutius/Henneke, aaO., S. 148 ff.). Das hat die Landesregierung in der mündlichen Verhandlung eingeräumt.

Die Zweckzuweisungen an die Gemeinden, auf die sich die Landesregierung berufen hat, dürfen in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigt werden. Während Schlüsselzuweisungen als allgemeine Deckungsmittel die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde bei ihrer Verwendung nicht beeinträchtigen, werden Zweckzuweisungen - gleich welcher Art - als Lastenzuschüsse zur Erfüllung konkreter Aufgaben gewährt und dürfen als spezielle Deckungsmittel für andere Aufgaben nicht verwendet werden (vgl. Pagenkopf, Gemeindefinanzsystem, S. 101, 120).

Abgesehen davon verfügten im Jahr 1983 steuerschwächere Gemeinden nach durchgeführtem Finanzausgleich auch bei Berücksichtigung der Zweckzuweisungen über höhere Einnahmen als steuerstärkere Gemeinden. Dies haben Berechnungen auf der Grundlage von der Landesregierung vorgelegten Zahlenmaterials ergeben, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

- b) Diese durch § 10 S. 2 GFG 1983 bewirkte Besserstellung ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.
 - aa) Dem Gesetz selbst läßt sich eine solche Rechtfertigung nicht entnehmen. Das GFG 1983 erfaßt den - normierten - Bedarf einer Gemeinde durch die Bedarfsmeßzahl (§ 8 GFG 1983). Die Steuerkraftmeßzahl (§ 9 GFG 1983), an die § 10 Satz 2 GFG 1983 anknüpft, ist nach dem gesetzlichen System des GFG 1983 kein Indikator für den Bedarf einer Gemeinde. Wenn der Gesetzgeber der Aufstockung II einen anderweitig nicht erfaßten Bedarf zugrunde legen wollte, hätten die Voraussetzungen hierfür im Gesetz - etwa durch Aufnahme eines besonderen Bedarfsansatzes - geregelt werden müssen, um die Gleichbehandlung aller Gemeinden zu sichern.
 - bb) Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich, daß die Aufstockung II eingeführt wurde, um den Gemeinden zu helfen, die früher eine Lohnsummensteuer erhoben hatten und denen bis zum Jahr 1982

ein Ausgleich für die Abschaffung der Lohnsummensteuer (sog. Spitzenausgleich) gewährt worden war (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zum GFG 1983, LT-Drucks. 9/2002, S. 34 f., 41 f.).

Es kann dahingestellt bleiben, ob eine solche Besserstellung dieser Spitzenausgleichs-Gemeinden überhaupt gerechtfertigt wäre. Die Lohnsummensteuer ist nicht in die Ermittlung der gemeindlichen Steuerkraftmeßzahl einbezogen worden. Deshalb besteht - wie in der Begründung zum GFG 1983 (LT-Drucks. 9/2002, S. 41 f.) ausgeführt wird - kein Grund, den Spitzenausgleich aus Steuerverbundmitteln und damit zu Lasten der Schlüsselmasse all derjenigen Gemeinden zu leisten, die in den letzten Jahren an den Spitzenausgleichszahlungen nicht beteiligt waren. Diese Begründung kann jedenfalls die Regelung des § 10 Satz 2 GFG 1983 schon deshalb nicht rechtfertigen, weil die Aufstockung II-Gemeinden nicht mit den ehemals lohnsummensteuererhebenden Gemeinden identisch sind. Zum einen waren nur 99 (von 396 = 25 % der) Gemeinden Empfänger des Spitzenausgleichs für den Wegfall der Lohnsummensteuer, während 222 (= 56 % der) Gemeinden die Aufstockung II erhalten haben. Zum anderen haben nicht sämtliche der 99 Gemeinden, denen der Spitzenausgleich gewährt wurde, die Aufstockung II erhalten, sondern nur 49. Derartige Abweichungen lassen sich auch unter dem Gesichtspunkt einer Generalisierung und Typisierung nicht rechtfertigen.

- cc) Die Ausführungen der Landesregierung, ein Vergleich der räumlichen Verteilung der Empfängergemeinden der Aufstockung II mit den strukturschwachen Gebieten und den Räumen der Wirtschaftsförderung lasse erkennen, daß die Aufstockung II im Ergebnis eine problemgerechte Lösung der finanziellen Notsituation des Jahres 1983 für besonders benachteiligte Gemeinden sei, können die gesetzliche Regelung nicht rechtfertigen. Die vorgelegten Übersichten zeigen keine hinreichende Übereinstimmung der Gebiete der regionalen Wirtschaftsförderung nach dem Landesentwicklungsbericht 1979 mit den Aufstockung II - Gemeinden. Dies gilt auch, wenn berücksichtigt wird, daß die Fördergebiete für die Wirtschaftsstrukturverbesserung nur nach Kreisen und kreisfreien Städten abgegrenzt sind.

dd) Die Aufstockung II läßt sich ferner nicht mit dem Hinweis der Landesregierung darauf rechtfertigen, die Aufstockung II habe an den richtigen Stellen geholfen, nämlich bei den kleineren Gemeinden bis zu 25.000 Einwohnern, insbesondere bei den Ausgleichsstockgemeinden (§ 17 Abs. 2 GFG 1983).

Es gab am 31. Dezember 1981 (§ 36 Abs. 1 GFG 1983) 248 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 25.000 (vgl. Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 1982, S. 33 ff.), von denen nur 143 (von 248 = 58 %) Gemeinden in der Größenklasse bis zu 25.000 Einwohnern Empfänger der Aufstockung II waren. Es wurden auch nicht sämtliche 52 Ausgleichsstockgemeinden (§ 17 Abs. 2 GFG 1983) durch die Aufstockung II gefördert, sondern nur 38 (von 52 = 73 %).

ee) Die schließlich zur Rechtfertigung der Aufstockung II von der Landesregierung angeführte "gegenwärtige Ultrakomplexität des kommunalen Finanzausgleichs und des Zweckzuwendungswesens im Vorfeld einer kommunalen Steuerreform" kann schon deshalb nicht durchgreifen, weil es in den letzten Jahren in den Ländern Rheinland-Pfalz, Hessen und im Saarland zu grundlegenden Neuordnungen der Gemeindefinanzausgleichsgesetze gekommen ist (vgl. Patzig, DVBl. 1979, 477; 1985, 137).

Dr. Bischoff

Tiebing

Dr. Wiesen

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern