



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen: WD 2-1/ 52-1554

22. Oktober 2007

## **Auswirkungen der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21. Juni 2005 (Az.: VerfGH 28/03) auf die Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz**

### **A. Auftrag**

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um gutachtliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob, und wenn ja, inwieweit die Grundsätze der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21. Juni 2005 – VerfGH 28/03 -<sup>1</sup>, mit dem dieser Teile des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes für verfassungswidrig erklärt hatte, auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz anwendbar sind.

### **B. Stellungnahme**

Nachfolgend werden zunächst die Grundsätze der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs dargestellt (unter I.). Anschließend wird untersucht, ob und inwieweit diese Grundsätze auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz übertragbar sind (unter II.).

#### **I. Die Grundsätze der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs**

##### **1. Verfahren und Ergebnis der Entscheidung**

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH) hatte im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens auf Antrag der Fraktion der SPD im Thüringer Landtag über die Vereinbarkeit verschiedener Vorschriften des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) mit der Verfassung des Freistaat Thüringens (ThürVerf) zu befinden.

Der Verfassungsgerichtshof entschied, dass die Regelung im Thüringer Finanzausgleichsgesetz über die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse, insbesondere auch für

---

<sup>1</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665-678.



nach Maßgabe des Landeshaushalts zu gewährende besondere und investive Finanzausweisungen, mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf unvereinbar seien<sup>2</sup>.

Dagegen seien die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes über den Mehrbelastungsausgleich bei Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise mit der Verfassung vereinbar. Gleiches gelte mit Blick auf die Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes, die Finanzausweisungen außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes zuließen<sup>3</sup>.

Der Verfassungsgerichtshof gab dem Gesetzgeber auf, spätestens für das Ausgleichsjahr 2008 den kommunalen Finanzausgleich in Thüringen in dem erforderlichen Umfang neu zu regeln. Er stellte weiterhin fest, dass die mit der Landesverfassung für unvereinbar erklärten Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes bis zum 31. Dezember 2007 weiter anwendbar seien<sup>4</sup>.

## 2. Begründung der Entscheidung

Die Begründung der Entscheidung gliedert sich in zwei Teile. In einem ersten Schritt entwickelt der Verfassungsgerichtshof aus den landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen über die kommunale Selbstverwaltung detaillierte Maßstäbe für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen (dazu unter a). In einem zweiten Schritt wendet er sodann diese Maßstäbe auf die im Finanzausgleichsgesetz geregelten Bereiche des Mehrbelastungsausgleichs (dazu unter b), der Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse (dazu unter c) sowie der besonderen und investiven Finanzausweisungen (dazu unter d) an.

### a) Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen<sup>5</sup>

Die einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassung, auf die der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung Bezug nimmt, lauten:

Art. 91 Abs. 3 ThürVerf:

„Den Gemeinden und Gemeindeverbänden können auf Grund eines Gesetzes staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.“

---

<sup>2</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665 f.

<sup>3</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 666.

<sup>4</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 666.

<sup>5</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 666-673.

Art. 93 Abs. 1 ThürVerf:

„Das Land sorgt dafür, daß die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Artikel 91 Abs. 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Der Verfassungsgerichtshof stellt zunächst fest, dass die Landesverfassung eine ausdrücklich auf den Aufgabendualismus zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten einerseits und übertragenen staatlichen Aufgaben andererseits bezogene dualistische Finanz- bzw. Einnahmegarantie normiere<sup>6</sup>.

So begründe Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf eine generelle Verpflichtung des Landes zur Gewährung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen, die sich auf alle kommunalen Aufgaben, also sowohl die des eigenen als auch die des übertragenen Wirkungskreises beziehe. Ein den Anforderungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf genügender Finanzausgleich sei zugleich finanzkraftabhängig und aufgabenorientiert<sup>7</sup>. Der Verfassungsgerichtshof schließt sich insoweit der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs<sup>8</sup> und des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs<sup>9</sup> an und unterscheidet zwischen einem unantastbaren Kern des Selbstverwaltungsrechts sowie einem Randbereich kommunaler Selbstverwaltung. Der Kernbereich sei verletzt, wenn die vom Land gewährte finanzielle Ausstattung der Kommunen nur die Wahrnehmung ihrer pflichtigen, d.h. fremdbestimmten Aufgaben abdecke, ohne ihnen einen Bereich eigenbestimmter Mittelverwendung zu belassen; das Finanzausstattungsgebot des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf schreibe somit eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen vor, die leistungskraftunabhängig sei, also nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes stehe<sup>10</sup>. Dagegen ziele das Finanzausstattungsgebot des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf in seinem Randbereich auf die Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände ab. Diese richte sich einerseits nach der Finanzkraft der Kommunen, andererseits aber nach der Finanzkraft des Landes, sei also - anders als die Verpflichtung zur Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung - auch leistungskraftabhängig<sup>11</sup>. Das Recht der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf beinhalte damit sowohl eine statische Komponente, indem es einen finanziellen Mindestbestand sichere, der die Erfüllung aller Pflichtaufga-

---

<sup>6</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 667.

<sup>7</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 667 f. Finanzkraftanfällig ist der Finanzausgleich deshalb, weil er nur finanzschwachen Gemeinden zugute kommt; aufgabenorientiert ist er, da er eine finanzielle Ausstattung der Kommunen gewährleisten soll, die ihrer jeweiligen Aufgabenbelastung angemessen ist (ebenda, 667).

<sup>8</sup> Vgl. BayVerfGH, BayVBl 1996, 462, 463; BayVBl 1997, 303, 304.

<sup>9</sup> Vgl. NdsStGH, DVBl. 1998, 185, 187..

<sup>10</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 668.

<sup>11</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 668.

ben und eines absoluten Minimums freiwilliger Aufgaben gewährleiste, als auch eine dynamische Komponente hinsichtlich des darüber hinausgehenden Maßes der freiwillig zu erfüllenden Aufgaben, die von der Einnahmesituation des Landes abhingen<sup>12</sup>.

Zu Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf stellt der Verfassungsgerichtshof fest, dass dieser im Sinne eines strikten Konnexitätsprinzips einen vollständigen Kostenausgleich anordne. Dem stehe auch der Begriff der Angemessenheit in Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf nicht entgegen; die Norm verlange – trotz ihrer insoweit missverständlichen Wortstellung – eine volle Erstattung der angemessenen Kosten der Aufgabenerfüllung<sup>13</sup>. Erfasst seien dabei die Kosten, die den Kommunen in ihrer Gesamtheit durch die Erfüllung einer übertragenen Aufgabe durchschnittlich entstünden. Die Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf sei – ebenso wie die allgemeine Finanzgarantie des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf – aufgabenorientiert, dabei aber – insoweit anders als die Gewährleistung des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf – finanzkraftunabhängig und – wie auch die Finanzgarantie des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf in ihrem Kernbereich – nicht an die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes gebunden, sondern leistungskraftunabhängig<sup>14</sup>.

Der Verfassungsgerichtshof stellt sodann fest, dass die beiden selbständigen Finanzgarantien des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf nicht in einem Verhältnis „kommunizierender Röhren“ zueinander stünden. Als selbständige Teilmenge einer Gesamtausgleichsmasse sei die Entwicklung der dem Mehrbelastungsausgleich nach Satz 2 vorbehaltenen Finanzmasse von der Entwicklung der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs im eigentlichen Sinne nach Satz 1 zu verteilenden Schlüsselmasse unabhängig<sup>15</sup>.

Mit Blick auf die gerichtliche Überprüfbarkeit der vorstehend dargestellten Maßstäbe weist der Verfassungsgerichtshof den Einwand zurück, dass der „politische Charakter“ finanzausgleichsrechtlicher Entscheidungen einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle entgegenstehe<sup>16</sup>. Vielmehr könne die Einhaltung der aus Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürVerf folgenden Vorgaben prinzipiell ähnlich wie eine Abwägungs- oder Ermessensentscheidung (etwa im Planungsrecht) gerichtlich überprüft werden<sup>17</sup>. Dabei ergebe sich aus Inhalt und Struktur der beiden in Art. 93 Abs. 1 ThürVerf enthaltenen Finanzgarantien, welche Belange der Gesetzgeber mit welchem Gewicht bei seiner Entscheidung zu berücksichtigen habe, welche Ermittlungs- und Beobachtungspflichten ihn dabei träfen und welche Beurteilungs- und Gestaltungsspielräume ihm im einzelnen verblieben.

---

<sup>12</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 669.

<sup>13</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 670.

<sup>14</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 670.

<sup>15</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 670 f.

<sup>16</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 671.

<sup>17</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 671.

Insoweit habe der Gesetzgeber im Rahmen des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf bei der Normierung des Mehrbelastungsausgleichs die durch die Aufgabenübertragung den Kommunen durchschnittlich entstehenden Kosten zu ermitteln. Der Mehrbelastungsausgleich werde somit ausschließlich durch die Aufgaben- bzw. Kostenbelastung der Kommunen bestimmt und erlaube keine Abwägung mit der Finanzkraft der Kommunen oder der Leistungsfähigkeit des Landes; dem Gesetzgeber bleibe daher insoweit kein Ermessensspielraum. Allerdings habe der Gesetzgeber einen (weiten) Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Ermittlung der erstattungsfähigen angemessenen Kosten einerseits und der konkreten Modalitäten des Ausgleichs andererseits<sup>18</sup>.

Im Rahmen der Regelung des allgemeinen Finanzausgleichs gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf habe der Gesetzgeber einen weiteren Spielraum. Dort sei der durch ihre Aufgabenbelastung und ihre Finanzkraft vorgezeichnete Bedarf der Kommunen der finanziellen Leistungskraft des Landes entgegenzustellen und nach Maßgabe des Gebotes der Verteilungssymmetrie abzuwägen; eine Abwägung und damit das insoweit bestehende Ermessen des Finanzausgleichsgesetzgebers ent falle nur dort, wo die Kommunen auf Grund ihrer tatsächlichen Finanzausstattung nur noch zu einem absoluten Mindestmaß kommunaler Selbstverwaltungstätigkeit in der Lage seien<sup>19</sup>. Bei der Ermittlung der abwägungsrelevanten Kosten der Kommunen seien aus Sicht des Gesetzgebers insoweit keine Schwierigkeiten zu erwarten, als es um Kosten im Zusammenhang mit übertragenen staatlichen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben gehe. Dagegen seien die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben im Hinblick auf das Prinzip der kommunalen Allzuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nur einer typisierenden Betrachtung zugänglich.

Der Verfassungsgerichtshof stellt schließlich mit Blick auf die beiden Finanzgarantien des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht des Gesetzgebers fest, der dieser jedenfalls im zeitlichen Zusammenhang mit der Normierung des Landeshaushalts, also in jährlichen oder – bei Doppelhaushalten – zweijährigen Abständen nachzukommen habe<sup>20</sup>.

## **b) Mehrbelastungsausgleich<sup>21</sup>**

Der Verfassungsgerichtshof untersucht sodann die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes zum Mehrbelastungsausgleich anhand der von ihm entwickelten Maßstäbe und gelangt zu

---

<sup>18</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 671.

<sup>19</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 671 f.

<sup>20</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 672.

<sup>21</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 673-676.

dem Ergebnis, dass diese Maßstäbe eingehalten sind. So bestünden keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Anordnung einer pauschalierten Abgeltung für alle oder mehrere übertragenen Aufgaben an Stelle gesonderter Erstattungen für jede einzelne Aufgaben<sup>22</sup>. Auch verstoße es nicht gegen den Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes, dass der Gesetzgeber die Bestimmung der Auftragskostenpauschale dem Verordnungsgeber überlassen habe<sup>23</sup>. Der Gesetzgeber habe schließlich auch nicht in verfassungswidriger Weise die normative Eigenständigkeit der beiden Finanzgarantien des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürVerf dadurch außer Acht gelassen, dass es im Finanzausgleichsgesetz nur die insgesamt zur Verteilung stehende Finanzausgleichsmasse, nicht aber die speziell für den Mehrbelastungsausgleich zur Verfügung stehende Finanzmasse ausgewiesen habe<sup>24</sup>.

### c) Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse<sup>25</sup>

Der Verfassungsgerichtshof wendet sich anschließend den gesetzlichen Bestimmungen über die Finanzausgleichsmasse zu und differenziert zwischen der Bildung derselben, welche die vertikale Finanzverteilung zwischen Land und kommunalen Gebietskörperschaften bestimme, und der durch Schlüsselzuweisungen einerseits und besondere und investive Finanzzuweisungen andererseits geprägten Verwendung, welche die horizontale Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Kommunen betreffe.

Der Gerichtshof stellt sodann einen Abwägungsausfall fest, der daraus resultiere, dass der Gesetzgeber bei der Bildung der Finanzausgleichsmasse zwar offenbar die finanzielle Leistungskraft des Landes, nicht aber den durch die Aufgabenbelastung und die Finanzkraft vorgezeichneten Finanzbedarf der Kommunen in objektiv erkennbarer Weise berücksichtigt habe. Dieser Abwägungsausfall führe zur Verfassungswidrigkeit der betreffenden Regelungen. Die im Finanzausgleichsgesetz vorgesehene Bedarfsmesszahl bilde kein auf den Finanzbedarf der Kommunen verweisendes und gerade die Bildung der Finanzausgleichsmasse beeinflussendes Regelungselement, da sie nicht auf die vertikale, sondern nur auf die horizontale Ebene bezogen sei und einen normierten Finanzbedarf ausdrücke, ohne dessen tatsächliche Herleitung erkennen zu lassen<sup>26</sup>. Der Abwägungsausfall könne auch nicht mit dem Hinweis auf die in den Fachministerien geleistete und auf statistischen Daten über die Ausgabenbelastung der Kommunen beruhende Vorarbeit bei der Erstellung der Entwürfe des Finanzausgleichsgesetzes bzw. der jeweiligen Haushaltsgesetze widerlegt werden. Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf verlange, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber selbst schon bei der Bildung der Finanzausgleichsmasse den Finanzbedarf der Kommunen nachvollzieh-

<sup>22</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 673.

<sup>23</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 673 ff.

<sup>24</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 675 f.

<sup>25</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 676 f.

<sup>26</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 676.

bar erwogen habe. Dies gelte insbesondere mit Blick auf die gesetzlich normierten pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Es sei nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber aus dem ihm zur Verfügung stehenden Datenmaterial, das im Übrigen nicht die spezifische kommunale Aufgabenbelastung durch die pflichtigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises aufzeige, selbst entsprechende Folgerungen gezogen und bei seiner Entscheidung berücksichtigt habe; die im Haushaltsplan und in der einschlägigen Bestimmung des Finanzausgleichsgesetzes betragsmäßig ausgewiesene Finanzausgleichsmasse stelle daher wohl eher die vom Land für entbehrlich gehaltene Summe als das erforderliche Gesamtvolumen des kommunalen Finanzbedarfs dar<sup>27</sup>.

Da bereits die gesetzlichen Regelungen über die Bildung der Finanzausgleichsmasse auf einem verfassungswidrigen Abwägungsausfall beruhten, entbehrten, wie der Gerichtshof fortfährt, auch die auf die horizontale Verteilung zwischen den einzelnen Kommunen bezogenen Vorschriften über die Verwendung der Finanzausgleichsmasse einer verfassungsmäßigen Grundlage<sup>28</sup>.

#### **d) Besondere und investive Finanzausweisungen<sup>29</sup>**

Schließlich erklärt der Gerichtshof auch die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes über die nach Maßgabe des Haushalts gewährten besonderen und investiven Finanzausweisungen für mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf unvereinbar. Zwar stehe es dem Gesetzgeber frei, einen Teil der Finanzausgleichsmasse für zweckgebundene, also auf konkrete öffentliche Aufgaben bezogene und nicht notwendig kostendeckende Finanzausweisungen zu verwenden, welche vor allem im investiven Bereich als staatliche Lenkungsmittel darauf angelegt seien, die Kommunen zu Investitionen zu veranlassen; jedoch müsse der Gesetzgeber bei der Normierung zweckgebundener Finanzausweisungen Zurückhaltung üben. Denn der Einsatz dieser potenziell selbstverwaltungsfeindlichen Verteilungsinstrumente könne die kommunale Autonomie vor allem dann beeinträchtigen, wenn die Summe der Zweckzuweisungen im Verhältnis zu den allgemeinen Finanzausweisungen von erheblicher finanzieller Bedeutung sei. Insofern sei es mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf nicht vereinbar, dass die Bestimmung der Höhe der im Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen Zweckzuweisungen vollständig und ohne weitere finanzausgleichsgesetzliche Vorgaben der nicht auf die Feststellung des kommunalen Finanzbedarfs gerichteten Haushaltsplanung des Landes überlassen sei.

Der Verfassungsgerichtshof hält es schließlich für verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes Finanzausweisungen außerhalb des Finanzaus-

---

<sup>27</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 677.

<sup>28</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 677.

<sup>29</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 678.

gleichgesetzes zuließen. In Anbetracht des weiten Gestaltungsspielraums, den der Gesetzgeber bei der Regelung des allgemeinen Finanzausgleichs habe, sei er von Verfassungen wegen nicht verpflichtet, sämmtliche Bestimmungen hierzu im Interesse der Transparenz in einem einheitlichen Finanzausgleichsgesetz zu treffen<sup>30</sup>.

## **II. Übertragbarkeit auf Rheinland-Pfalz**

Bei der weiteren Prüfung, inwieweit die vorstehend dargestellten Grundsätze auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz übertragbar sind, bietet es sich an, im Wesentlichen der Gliederung der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zu folgen. Es sind daher zunächst die landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Finanzausstattung der Kommunen in den Blick zu nehmen, wobei die Auslegung, die diese Bestimmungen durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz erfahren haben, zu berücksichtigen ist (dazu unter 1.). Anschließend können dann die einfach-gesetzlichen Bestimmungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes und des Konnexitätsausführungsgesetzes untersucht werden (dazu unter 2.).

### **1. Kommunale Finanzgarantien in der Landesverfassung**

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist in Art. 49 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) gewährleistet. Die für die Frage der Finanzausstattung relevanten Absätze 4 bis 6 lauten wie folgt:

„(4) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden. Durch Gesetz oder Rechtsverordnung können den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden.

(5) bertrgt das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Absatz 4 die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

---

<sup>30</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 678.

(6) Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Es stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.“

#### **a) Prinzipielle Vergleichbarkeit der verfassungsrechtlichen Finanzgarantien**

Die rheinland-pfälzische Landesverfassung enthält eine der Thüringer Landesverfassung in ihrer Grundsystematik durchaus vergleichbare dualistische Finanzgarantie<sup>31</sup>. Neben einer allgemeinen Finanzgarantie (Art. 49 Abs. 6 LV) sieht sie ein striktes Konnexitätsprinzip vor (Art. 49 Abs. 5 LV). Dieses unterscheidet sich von dem in Thüringen gewählten Modell allerdings dadurch, dass die Verpflichtung zum Mehrbelastungsausgleich nicht auf die Übertragung staatlicher Aufgaben begrenzt ist (vgl. Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf), sondern durch die tatbestandliche Anknüpfung an die öffentlichen Aufgaben auch im Falle der Übertragung von Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung besteht. Die rheinland-pfälzische Konnexitätsregelung ist auch insofern strenger, als sie dem Land die Verpflichtung auferlegt, Bestimmungen über die Deckung der Kosten gleichzeitig mit der Aufgabenübertragung zu treffen<sup>32</sup>. In der Formulierung weitgehend ist auch die Verpflichtung zum entsprechenden Ausgleich der durch die Aufgabenübertragung entstandenen Mehrbelastung (Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV); wie gezeigt (unter I. 2. a), interpretiert der Thüringer Verfassungsgerichtshof die in der Thüringer Verfassung vorgesehene Pflicht eines lediglich angemessenen Ausgleichs jedoch im Sinne eines Anspruch auf volle Erstattung der angemessenen Kosten<sup>33</sup>, so dass insoweit im Ergebnis von einer vergleichbaren Rechtslage auszugehen ist.

#### **b) Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz**

Ist damit die verfassungsrechtliche Ausgangslage in Rheinland-Pfalz und in Thüringen im Wesentlichen vergleichbar, so ist im Folgenden zu klären, ob und inwieweit der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz aus diesen Vorgaben vergleichbare Schlussfolgerungen ableitet wie der Thüringer Verfassungsgerichtshof.

---

<sup>31</sup> Hiervon geht auch die rheinland-pfälzische Landesregierung aus, wie sich aus der schriftlichen Antwort des Ministeriums der Finanzen vom 19.10.2005 auf einen Berichts Antrag der Fraktion der CDU zu der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs in der Sitzung des Rechtsausschusses am 06.10.2005 ergibt, vgl. Vorl. 14/4775, S. 2 ff.

<sup>32</sup> Ausreichend ist insoweit ausweislich der gesetzlichen Begründung zu Art 49 Abs. 5 LV, wenn die erforderlichen Kostendeckungsregelungen in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang getroffen werden, LT-Drs. 14/3016, S. 3.

<sup>33</sup> Vgl. ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 670.

### aa) Art. 49 Abs. 5 LV (Konnexitätsprinzip)

Soweit es dabei um das Konnexitätsprinzip geht, hatte der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz allerdings bislang noch keine Gelegenheit, ausführlich zu der im Jahr 2004 in die Landesverfassung neu aufgenommenen Bestimmung des Art. 49 Abs. 5 LV<sup>34</sup> Stellung zu nehmen. Eine erste Anwendung dieses Prinzips findet sich immerhin in der Entscheidung vom 5. Juli 2007, in der der Verfassungsgerichtshof festgestellt hat, dass das Verbot der Rückwirkung auch zugunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände gilt, soweit deren in Art. 49 Abs. 5 und 6 LV gewährleistete Finanzhoheit berührt ist<sup>35</sup>. Gerade aus dem Konnexitätsprinzip folge die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Einbeziehung der Kommunen in den rechtsstaatlichen Vertrauensschutz und das aus ihm resultierende Rückwirkungsverbot sowie dessen Erstreckung auf Erstattungszahlungen im Bereich der Auftragsverwaltung<sup>36</sup>. Der Verfassungsgerichtshof verweist insoweit auf die gesetzliche Begründung, wonach das Konnexitätsprinzip sicherstellen solle, dass die von der staatlichen Aufgabenzuweisung betroffenen Kommunen die realistische Möglichkeit haben, durch zumutbare eigene Anstrengungen, insbesondere durch einen wirtschaftlichen und sparsamen Gesetzesvollzug, zu einem vollständigen Ausgleich der Mehrbelastung zu gelangen<sup>37</sup>.

Für darüber hinausgehende Präzisierungen des Konnexitätsprinzips wird man weitere Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz abwarten müssen. Da das Konnexitätsprinzip in Art. 49 Abs. 5 LV – wie gezeigt – strenger formuliert ist als die entsprechende Thüringer Regelung in Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf, steht insoweit nicht zu erwarten, dass der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hinter den Grundsätzen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zurückbleiben wird. Dies könnte durchaus auch mit Blick auf die Aussage gelten, wonach das Konnexitätsprinzip zu dem allgemeinen Finanzausgleich nicht in einem Verhältnis „kommunizierender Röhren“ stehe<sup>38</sup>; in den Beratungen der Enquete-Kommission „Kommunen“ des Landtags Rheinland-Pfalz, auf deren Empfehlung hin das Konnexitätsprinzip in Art. 49 Abs. 5 LV aufgenommen wurde, findet sich nämlich die Feststellung, durch den Mehrbelastungsausgleich sei ein „Nullsummenspiel“ dergestalt ausgeschlossen, dass das Land die zur Finanzierung des Ausgleichs notwendigen Haushaltsmittel dem kommunalen Finanzausgleich entnehme. Durch das strikte Konnexitätsprinzip seien die Kommunen mithin wirksam davor geschützt, dass der kommunale Finanzausgleich zur Finanzierung der Ausgleichspflicht gekürzt werde<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Die Neufassung des Art. 49 Abs. 5 LV ist am 25.06.2004 in Kraft getreten (GVBl. S. 321).

<sup>35</sup> VerfGH RP – VGH N 18/06 -, DVBl. 2007, 1176.

<sup>36</sup> VerfGH RP, DVBl. 2007, 1176, 1177.

<sup>37</sup> Vgl. VerfGH RP, DVBl. 2007, 1176, 1177 und LT-Drs. 14/3016, S. 3.

<sup>38</sup> Siehe oben, I. 2. a) und ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 670 f.

<sup>39</sup> Bericht der Enquete-Kommission 14/1 „Kommunen“ vom 17.10.2005, LT-Drs. 14/4600, S. 43.

## **bb) Art. 49 Abs. 6 LV (allgemeiner kommunaler Finanzausgleich)**

Mit Blick auf den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich gemäß Art. 49 Abs. 6 LV betont der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz – insoweit vergleichbar dem Thüringer Verfassungsgerichtshof – in ständiger Rechtsprechung, dass der Staat den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine angemessene Finanzausstattung zur Durchführung ihrer eigenen und übertragenen Aufgaben im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern und ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung zu stellen habe<sup>40</sup>. Der Verfassungsauftrag des Artikels 49 Abs. 6 LV enthalte eine in diesem Sinne zu verstehende Garantie der gemeindlichen Finanzhoheit, welche als Ausgabenhoheit auf der Grundlage einer angemessenen Finanzausstattung zu verstehen sei<sup>41</sup>.

Im Unterschied zum Thüringer Verfassungsgerichtshof hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz aber bislang keine Unterscheidung vorgenommen zwischen einem Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung, in dem ein von der Leistungskraft des Landes unabhängiger Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung besteht, und einem Randbereich, bei dem sich die Angemessenheit der Finanzausstattung einerseits nach der Finanzkraft der Kommunen, andererseits aber auch nach der Finanzkraft des Landes richtet<sup>42</sup>. Vielmehr hat der Gerichtshof in seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 1977 festgestellt, dass der Lasten- und Finanzausgleich „notwendigerweise seine Grenzen in den bei angemessener Berücksichtigung gleich wichtiger oder vorrangiger Belange von Bund und Ländern verbleibenden Mitteln“ finden müsse<sup>43</sup>. Im Jahr 2006 hat der Verfassungsgerichtshof diese Aussage bestätigt, indem er zu Art. 49 Abs. 6 LV ausgeführt hat, dass „Bezugsgröße für eine angemessene Finanzangleichung [...] daher das Verhältnis von aufgabenabhängigem Bedarf und verfügbaren Finanzmitteln“ sei<sup>44</sup>.

Zugleich hat der Verfassungsgerichtshof aber bereits 1985 entschieden, dass die verfassungsrechtlich verbürgte Selbstverwaltung sich nur auf der Grundlage ausreichender Finanzmittel wirksam entfalten und mit Leben erfüllt werden könne; „wo genügende Mittel zur eigenverantwortlichen Verfügung fehlen, bleibt sie auf ein kraftloses Schattendasein verwiesen.“ Das Recht auf angemessene Finanzausstattung verlange, dass die Kommunen eine Finanzausstattung erhalten müssen, die „insgesamt ausreicht, um eine sinnvolle Betätigung

---

<sup>40</sup> Vgl. VerfGH RP, AS 23, 434, 436.

<sup>41</sup> Vgl. VerfGH RP, AS 15, 66, 68; 19, 339, 340 f.; 23, 434, 436 f.; 26, 391, 395 f.; 29, 75, 81 f.; 33, 66, 69 f.

<sup>42</sup> Gegen eine solche Unterscheidung auch Volkmann, DÖV 2001, 497, 503.

<sup>43</sup> VerfGH RP, AS 15, 67, 75.

<sup>44</sup> VerfGH RP, AS 33, 66, 70.

der Selbstverwaltung er ermöglichen“<sup>45</sup>. Dabei betont der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung, dass das Land auf eine etwaige Unterfinanzierung der Gemeinden durch Pflichtenreduzierung (Senkung von Standards) oder Finanzmittelzuwendung zu reagieren habe<sup>46</sup>. Im Ergebnis spricht daher einiges dafür, dass auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz von dem Recht der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung ausgeht, die in letzter Konsequenz von der Leistungskraft des Landes unabhängig ist<sup>47</sup>. Explizit so entschieden wurde dies bislang aber noch nicht.

### cc) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die gerichtliche Überprüfbarkeit

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat aus Art. 93 Abs. 1 ThürVerf, wie oben dargestellt (unter I. 2. a), umfangreiche und detaillierte, gerichtlich überprüfbare Anforderungen an den Finanzausgleichsgesetzgeber abgeleitet und insoweit einen Vergleich mit dem Planungsrecht vorgenommen<sup>48</sup>. Eine vergleichbare Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz existiert nicht.

Vielmehr geht der Verfassungsgerichtshof im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs von einem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers aus. Art. 49 Abs. 6 LV schreibe dem Gesetzgeber kein bestimmtes Verteilungssystem vor, um die mit dem kommunalen Finanzausgleich verfolgten fiskalischen und distributiven Ziele<sup>49</sup> zu erreichen. Vielmehr habe der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung für das eine oder andere in Betracht kommende Modell grundsätzlich ein weites Ermessen<sup>50</sup>. Mit Blick auf die distributive Funktion des Finanzausgleichs, die darauf gerichtet ist, Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abzubauen, fordert der Verfassungsgerichtshof, dass der Gesetzgeber bei der Entscheidung für ein Verteilungsmodell das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung zu beachten hat. Die Entscheidung des Gesetzgebers für ein bestimmtes Verteilungssystem und dessen Ausgestaltung dürfe deshalb jedenfalls nicht willkürlich, in sich widersprüchlich

---

<sup>45</sup> VerfGH RP, AS 19, 339, 341.

<sup>46</sup> Vgl. VerfGH RP, AS 23, 434, 437; 27, 231, 243.

<sup>47</sup> Die rheinland-pfälzische Landesregierung geht für Ihren Verantwortungsbereich von dieser Rechtslage aus, vgl. die oben (Fn. 31) erwähnte schriftliche Antwort des Ministeriums der Finanzen vom 19.10.2005 auf einen Berichts Antrag der Fraktion der CDU zu der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs in der Sitzung des Rechtsausschusses am 06.10.2005 ergibt (Vorl. 14/4775, S. 3).

<sup>48</sup> Vgl. ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 671 ff.

<sup>49</sup> Zum einen ergänzt der Finanzausgleich die Finanzquellen der Kommunen und stockt deren Finanzmasse insgesamt auf (vertikale oder fiskalische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs). Zum anderen bezweckt er, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abzubauen. Denn alle Kommunen sollen finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen zugeordneten öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen (horizontale oder distributive Funktion), VerfGH RP, AS 15, 66, 69; 26, 391, 396; 33, 66, 70.

<sup>50</sup> VerfGH RP, AS 26, 391, 396, 400; 33, 66, 70.

oder unklar sein<sup>51</sup>, die fragliche Regelung müsse mithin von sachlichen Erwägungen getragen werden<sup>52</sup>. Hierauf habe sich die Prüfung des Verfassungsgerichtshofs zu erstrecken, zugleich aber auch zu beschränken<sup>53</sup>. Eine der Kontrolle planerischer Abwägungsentscheidungen vergleichbare Kontrolle des Gesetzgebers, die nach Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit und Abwägungsfehleinschätzung differenziert, wird mithin durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz nicht vorgenommen.

Was den Mehrbelastungsausgleich gemäß Art. 49 Abs. 5 LV angeht, hatte der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz bislang keine Gelegenheit, verfassungsrechtliche Maßstäbe für den Finanzausgleichsgesetzgeber zu entwickeln. Es erscheint jedoch wahrscheinlich, dass der Verfassungsgerichtshof ähnliche Anforderungen an den Gesetzgeber – insbesondere mit Blick auf die Pflicht zur Ermittlung der den Kommunen durch die Aufgabenübertragung durchschnittlich entstehenden Kosten – richten wird wie der Thüringer Verfassungsgerichtshof. Da das rheinland-pfälzische Konnexitätsprinzip im Übrigen nicht nur bei der Übertragung staatlicher, sondern aller öffentlicher Aufgaben, also auch pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben zur Anwendung gelangt, ergeben sich für den rheinland-pfälzischen Gesetzgeber sogar noch zusätzliche Anforderungen. Dies wird auch durch die einfach-gesetzlichen Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes deutlich (dazu unten, 2. a).

Was schließlich die vom Thüringer Verfassungsgerichtshof unmittelbar aus der Verfassung abgeleitete und an die Haushaltsaufstellung angekoppelte Beobachtungs- und Anpassungspflicht des Gesetzgebers anbelangt, die sich sowohl auf den allgemeinen Finanzausgleich als auch den Mehrbelastungsausgleich erstrecken soll, findet sich keine vergleichbare Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz. Die Landesregierung hat allerdings angekündigt, bis Ende des Jahres 2007 ein System der laufenden Finanzbeobachtung zu entwickeln<sup>54</sup>.

## 2. Einfach-gesetzliche Regelungen

Auch für die Betrachtung der einfach-gesetzlichen Regelungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes sowie des Konnexitätsausführungsgesetzes erscheint es angezeigt, grundsätzlich der Gliederung der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zu folgen. Zunächst soll daher auf den Mehrbelastungsausgleich und die entsprechenden Regelungen im Konnexitätsausführungsgesetz eingegangen werden (a). Anschließend werden die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse und die einschlägigen Bestimmungen des Finanz-

---

<sup>51</sup> Vgl. VerFGH RP, AS 19, 339, 346; 26, 391, 396; 33, 66, 70.

<sup>52</sup> Vgl. VerFGH RP, AS, 23, 434, 438 f.; 27, 231, 247.

<sup>53</sup> VGH RP, AS 26, 391, 396 ff., 405.

<sup>54</sup> Vgl. dazu unten (2. b) und die in Fn. 31 zitierte Vorl. 14/4775, S. 4 f.

ausgleichsgesetzes in den Blick genommen (b). Schließlich sind die Vorschriften über zweckgebundene Finanzausweisungen zu behandeln (c).

#### **a) Mehrbelastungsausgleich und Konnexitätsausführungsgesetz**

Wie bereits im Rahmen der Untersuchung der verfassungsrechtlichen Regelungen dargelegt wurde, sind die Vorgaben des Art. 49 Abs. 5 LV strenger als die des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf. Dies spiegelt sich auch in den einfach-gesetzlichen Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes wider. So hat das jeweils fachlich zuständige Ministerium gemäß § 4 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 und 5 des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG) im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen eine Kostenfolgenabschätzung vorzunehmen. Dabei sind gemäß § 2 Abs. 5 KonnexAG alle für eine gesicherte Prognose erheblichen Umstände zu erfassen und in ihren Auswirkungen gesondert zu bewerten; die Berechnungsgrundlagen und Berechnungen sind zu dokumentieren. § 2 Abs. 1 KonnexAG enthält einen detaillierten Katalog an Positionen, die im Rahmen der Kostenfolgenabschätzung zu berücksichtigen sind, darunter künftig zu bewirkende Leistungen an Dritte, der Personal- und Sachaufwand, der Aufwand, der der Erfüllung der Aufgabe oder der Finanzierungspflicht nicht direkt zugerechnet werden kann (Verwaltungsgemeinkosten) sowie die Investitionskosten. Alles in allem ergeben sich aus der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs daher keine über die bestehende Rechtslage in Rheinland-Pfalz hinausgehenden Anforderungen<sup>55</sup>.

#### **b) Bestimmungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes zur Finanzausgleichsmasse**

In seinen Ausführungen zur Bildung der Finanzausgleichsmasse hatte der Thüringer Verfassungsgerichtshof, wie oben dargestellt (unter I. 2. c), einen Abwägungsausfall angenommen, der daraus resultiere, dass der Gesetzgeber bei der Bildung der Finanzausgleichsmasse zwar offenbar die finanzielle Leistungskraft des Landes, nicht aber den durch die Aufgabenbelastung und die Finanzkraft vorgezeichneten Finanzbedarf der Kommunen in objektiv erkennbarer Weise berücksichtigt habe. Dieser Abwägungsmangel setze sich in den auf die horizontale Verteilung zwischen den einzelnen Kommunen bezogenen Regelungen des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) über die Verwendung der Finanzausgleichsmasse fort<sup>56</sup>.

Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, die vergleichbar strenge Anforderungen an die Bildung der Finanzausgleichsmasse unter dem Gesichtspunkt der Er-

---

<sup>55</sup> Dies entspricht auch der Einschätzung der Landesregierung, vgl. die oben (Fn. 31) erwähnte schriftliche Antwort des Ministeriums der Finanzen vom 19.10.2005 auf einen Berichts Antrag der Fraktion der CDU zu der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs in der Sitzung des Rechtsausschusses am 06.10.2005 (Vorl. 14/4775, S. 4).

<sup>56</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 676 f.

mittlung des durch die Aufgabenbelastung und die Finanzkraft vorgezeichneten Finanzbedarfs der Kommunen gestellt hätte, existiert nicht. In dem Urteil vom 25. Januar 2006 betreffend die Berücksichtigung der nicht kasernierten Soldaten bei der Bemessung des Leistungsansatzes<sup>57</sup> setzte sich der Gerichtshof nur mit der horizontalen Funktion des Finanzausgleichs, nicht aber mit dessen vertikaler Funktion auseinander; es ging also nicht um die Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen insgesamt, sondern um die Frage, ob die zur Verfügung stehenden Mittel unter Beachtung des Gebots der interkommunalen Gleichbehandlung auf die einzelnen Kommunen verteilt worden waren<sup>58</sup>.

Im Übrigen erscheint es derzeit mit Blick auf die oben dargestellte Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, die dem Gesetzgeber einen größeren Spielraum einräumt und nicht wie der Thüringer Verfassungsgerichtshof die dem Planungsrecht entstammende Abwägungslehre zum finanzausgleichsrechtlichen Maßstab erhebt, eher fraglich, ob sich der Verfassungsgerichtshof in einem entsprechenden Verfahren der Thüringer Rechtsprechung anschließen würde. Letztlich sind diesbezüglich aber keinerlei auch nur annähernd sichere Prognosen möglich. Gleichwohl soll in den nachfolgenden Ausführungen ein kurzer Vergleich zwischen den die Finanzausgleichsmasse betreffenden einfach-gesetzlichen Bestimmungen beider Länder unter dem Blickwinkel der Thüringer Entscheidung vorgenommen werden.

Die Bildung der Finanzausgleichsmasse richtet sich in Rheinland-Pfalz nach § 5 des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG). Vereinfacht gesagt setzt sie sich gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 LFAG zusammen aus einem Anteil von 21 v.H. des Aufkommens, das dem Land aus bestimmten Steuern zusteht (§ 5 Abs. 1 LFAG), dem Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage gemäß § 23 FAG sowie der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ gemäß § 24 FAG. Zu beachten ist außerdem ab dem Haushaltsjahr 2007 der Stabilisierungsfond gemäß § 5 a LFAG.

Fraglich ist, ob diese Bestimmungen über die Bildung der Finanzausgleichsmasse mit Blick auf die Aufgabenbelastung und Finanzkraft der Gesamtheit der Kommunen wesentlich von den entsprechenden Bestimmungen des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes abweichen. Vorab kann insoweit jedenfalls festgestellt werden, dass die Ausführungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, wonach die Bedarfsmesszahl kein auf diesen Finanzbedarf verweisendes und gerade die Bildung der Finanzausgleichsmasse beeinflussendes Regelungselement darstellt, in gleicher Weise auch für die entsprechende Bestimmung des § 11 LFAG gelten dürften. Auch diese Vorschrift ist, wie die Thüringer Bestimmungen der §§ 9 und 13 ThürFAG, nicht auf die vertikale, sondern nur auf die horizontale Ebene bezogen. Sie beein-

---

<sup>57</sup> VerfGH RP, AS 33, 66 ff.

<sup>58</sup> Vgl. VerfGH RP, AS 33, 66, 70 ff.

flusst nicht die Bildung der Finanzausgleichsmasse, sondern setzt vielmehr über den einheitlichen Grundbetrag (§ 11 Abs. 2 LFAG) eine vorgegebene Finanzausgleichsmasse voraus und hat damit als lediglich unechte Bedarfsgröße die Funktion, für eine vollständige Ausschöpfung der Schlüsselmasse zu sorgen<sup>59</sup>.

Auch die Pflicht zur Einbeziehung des Stabilisierungsfonds, die das Thüringer Finanzausgleichsgesetz nicht kennt, dürfte mit Blick auf die hier interessierende Frage der Ermittlung des durch die Aufgabenbelastung und die Finanzkraft vorgezeichneten Finanzbedarfs der Kommunen im Ergebnis keinen prinzipiellen Unterschied bedeuten. Der Stabilisierungsfond wurde zur Verstetigung des durch konjunkturell schwankende Steuereinnahmen beeinflussten Volumens des kommunalen Finanzausgleichs durch den im Jahr 2004 in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommenen § 5 a LFAG normiert<sup>60</sup>. Ohne dies zu vertiefen, dürfte der Stabilisierungsfond als reines Verstetigungsinstrument aber zu keinem direkten Einfluss der gemeindlichen Aufgabenbelastung auf die Bildung der Finanzausgleichsmasse führen. Hier von ging im Übrigen auch der Gesetzgeber aus; wie der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, war nicht vorgesehen, dass sich durch die Einführung des Stabilisierungsfonds an der grundsätzlichen Systematik des Finanzausgleichs etwas ändern sollte<sup>61</sup>.

Ein durchaus gewichtiger Unterschied im Hinblick auf die Ermittlung des durch die Aufgabenbelastung und die Finanzkraft vorgezeichneten Finanzbedarfs der Kommunen ergibt sich jedoch – mittelbar – aus der bereits mehrfach angesprochenen, gegenüber den Thüringer Regelungen weitergehenden Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips in Art. 49 Abs. 5 LV. Denn der dort normierte Mehrbelastungsausgleich umfasst auch die Übertragung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben, einen Bereich, dem der Thüringer Verfassungsgerichtshof bei der Einschätzung der kommunalen Kostenbelastung besondere Bedeutung beigemessen hatte<sup>62</sup>. Gemäß § 2 Abs. 1 KonnexAG besteht dementsprechend auch eine Pflicht des Landes zur Ermittlung der Kosten, die den Kommunen durch die Übertragung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben entstehen. Zusammen mit der Pflicht zur Kostenermittlung hinsichtlich der übertragenen staatlichen Aufgaben ergibt sich somit eine gegenüber Thüringen deutlich weitergehende einfach-gesetzliche Rechtslage; berücksichtigt man ferner die Aussage des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, wonach bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nur eine typisierende Betrachtung möglich sei, so dass es genüge, wenn sich der Gesetzgeber einen „ungefähren Überblick über die von den Kommunen tatsächlich aufzuwendenden Kosten des eigenen Wirkungskreises“ verschaffe, so ist es zumindest vorstellbar,

---

<sup>59</sup> Vgl. ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 676 f. und Wohltmann, ZKF 2001, 98, 100.

<sup>60</sup> Eingefügt durch das Zweite Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22.12.2004, GVBl. S. 579.

<sup>61</sup> Gesetzentwurf zum Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 21.09.2004, LT-Drs. 14/3425, S. 8.

<sup>62</sup> Vgl. ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 677.

dass der Thüringer Verfassungsgerichtshof, hätte er die rheinland-pfälzischen Regelungen zu untersuchen gehabt, nicht zu dem Ergebnis der Verfassungswidrigkeit gelangt wäre.

Dies gilt gerade auch mit Blick auf die Ausführungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zur Heranziehung statistischer Daten. So hatte der Thüringer Verfassungsgerichtshof das Argument zurückgewiesen, dass der Gesetzgeber aus statistischen Daten ein anschauliches Bild vom Gesamtzustand der kommunalen Finanzen im Freistaat Thüringen gewonnen und seiner Entscheidung zugrunde gelegt habe<sup>63</sup>. Die statistischen Daten, die dem Gesetzgeber zur Verfügung gestanden hätten, ließen zwar durchaus differenzierte Aussagen etwa über Finanzkraft und Verschuldung der Thüringer Kommunen zu, zeigten aber nicht die spezifische kommunale Aufgabenbelastung durch die pflichtigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf<sup>64</sup>. In Rheinland-Pfalz besteht, wie gezeigt, durch das weiterreichende Konnexitätsprinzip eine andere Rechtslage. Hinzu kommt, dass nach Mitteilung der Landesregierung im Rahmen der Finanzbedarfsermittlung im Vergleich mit Thüringen auf eine Vielzahl unterschiedlicher Quellen zurückgegriffen wird, darunter Gemeindefinanzberichte von externen Gutachtern, Kommunalberichte des Landesrechnungshofes, Daten des Statistischen Landesamtes, Vorarbeiten der Finanzausgleichskommission sowie die Materialsammlung, die für die Enquete-Kommission „Kommunen“ angelegt worden ist<sup>65</sup>. Zudem beabsichtigt die Landesregierung, bis Ende des Jahres 2007 ein System der laufenden Finanzbeobachtung zu entwickeln, mit dem der kommunale Finanzbedarf zu einem Stichtag ermittelt werden und eine regelmäßige Fortschreibung erfolgen könne<sup>66</sup>.

Alles in allem weicht damit die Rechtslage in Rheinland-Pfalz nicht unerheblich von der Thüringer Rechtslage ab, und es kann festgehalten werden, dass die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs in Rheinland-Pfalz im Vergleich mit der vom Thüringer Verfassungsgerichtshof untersuchten Rechtslage zu erheblich präziseren Ergebnissen führen dürfte; dass dieser Befund den hohen Anforderungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs genügen würde, ist – wie bereits erwähnt – denkbar, kann aber nicht mit letzter Sicherheit festgestellt werden.

Einschränkend muss abschließend noch darauf hingewiesen werden, dass das Konnexitätsprinzip gemäß § 1 Abs. 3 KonnexAG auf den am 25. Juni 2004 vorhandenen Bestand an Aufgaben und Finanzierungspflichten der Gemeinden und Gemeindeverbände in seiner zu die-

---

<sup>63</sup> Vgl. ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 677.

<sup>64</sup> Vgl. ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 677.

<sup>65</sup> Vgl. die oben (Fn. 31) erwähnte schriftliche Antwort des Ministeriums der Finanzen vom 19.10.2005 auf einen Berichts Antrag der Fraktion der CDU zu der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs in der Sitzung des Rechtsausschusses am 06.10.2005 (Vorl. 14/4775, S. 4).

<sup>66</sup> Vorl. 14/4775, S. 4 f.

sem Zeitpunkt bestehenden Ausgestaltung keine Anwendung findet. Die vorstehenden Ausführungen gelten daher erst ab dem genannten Zeitpunkt.

### c) Vorschriften über zweckgebundene Finanzausweisungen

Auch mit Blick auf die zweckgebundenen Finanzausweisungen gemäß § 18 LFAG gilt, dass keine der strengen Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vergleichbare Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz existiert. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat, wie oben dargestellt (l. 2. d), ausgeführt, dass der Gesetzgeber bei der Normierung zweckgebundener Finanzausweisungen Zurückhaltung üben müsse, da diese potenziell selbstverwaltungsfeindlich seien und die kommunale Autonomie beeinträchtigen könnten. Dies sei vor allem dann der Fall, wenn die Summe der Zweckzuweisungen im Verhältnis zu den allgemeinen Finanzausweisungen von erheblicher Bedeutung sei. In jedem Fall sei es aber unzulässig, dass die Bestimmung der Höhe der im Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen Zweckzuweisungen vollständig und ohne weitere finanzausgleichsgesetzliche Vorgaben der nicht auf die Feststellung des kommunalen Finanzbedarfs gerichteten Haushaltsplanung des Landes überlassen sei<sup>67</sup>.

Der rheinland-pfälzische Haushaltsplan 2007/2008 listet im Einzelplan 20 im Anschluss an Kapitel 20 06 eine Übersicht über die Darstellung des Steuerverbundes aufgrund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 auf. Von dem als Finanzausgleichsmasse ausgewiesenen Betrag von 1 724 083 406 Euro für das Jahr 2007 bzw. 1 741 630 040 Euro für das Jahr 2008 entfielen 1 031 400 100 Euro bzw. 1 041 928 100 Euro auf die Allgemeinen Zuweisungen und 692 683 300 Euro bzw. 699 701 900 Euro auf die Zweckgebundenen Zuweisungen. Das ist ein Anteil der Zweckzuweisungen an dem Gesamtbetrag von rund 40 v.H.

Ob dieser Anteil nach den Maßstäben des Thüringer Verfassungsgerichtshofs als gegen das Selbstverwaltungsrecht verstoßendes Übermaß eingestuft werden könnte, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Insoweit äußert sich der Gerichtshof nicht zu der Frage, ob eine konkrete Höhe der Zweckzuweisungen im Vergleich zu den allgemeinen Zuweisungen bzw. ihre Anzahl gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht verstoßen, und allgemein anerkannte feste Maßstäbe diesbezüglich existieren ohnehin nicht. Nach den Angaben des Ministeriums der Finanzen im Jahr 2005, die auf die Finanzverteilung zu dieser Zeit bezogen waren, weist Rheinland-Pfalz eine ähnlich hohe Quote der Zweckzuweisungen auf wie Thüringen, könne jedoch mit der Finanzausgleichskommission gerade auf eine Institution verweisen, über welche die Kommunen rechtzeitig Einfluss auf die Verteilung der Zweckzuwei-

---

<sup>67</sup> Vgl. ThürVerfGH. NVwZ-RR 2005, 665, 678.

sungen nehmen könnten<sup>68</sup>. Letzteres mag die potenzielle Selbstverwaltungsfeindlichkeit von Zweckzuweisungen vermindern; inwieweit dieses aber den strengen Anforderungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs genügen würde, kann letztlich nicht beurteilt werden.

Ungeachtet dessen besteht eine vergleichbare Rechtslage mit Blick darauf, dass auch in Rheinland-Pfalz die Bestimmung der Höhe der in § 18 LFAG vorgesehenen Zweckzuweisungen gemäß § 6 Satz 2 LFAG vollständig und ohne weitere finanzausgleichsgesetzliche Vorgaben der nicht auf die Feststellung des kommunalen Finanzbedarfs gerichteten Haushaltsplanung des Landes überlassen ist. Ob aber der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz dies ebenso wie der Thüringer Verfassungsgerichtshof für verfassungsrechtlich unzulässig befinden würde, kann hier nicht abschließend beurteilt werden; aus seiner bisherigen Rechtsprechung lassen sich für einen solchen Standpunkt jedenfalls keine Anhaltspunkte entnehmen.

---

<sup>68</sup> Vgl. die oben (Fn. 31) erwähnte schriftliche Antwort des Ministeriums der Finanzen vom 19.10.2005 auf einen Berichtsantrag der Fraktion der CDU zu der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs in der Sitzung des Rechtsausschusses am 06.10.2005 (Vorl. 14/4775, S. 3).

## C. Ergebnis

### I. Vergleichbarkeit der verfassungsrechtlichen Finanzgarantien

1. Die landesverfassungsrechtlich verbürgten Finanzgarantien sind in Thüringen und Rheinland-Pfalz im Wesentlichen vergleichbar. Unterschiede bestehen im Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips und damit des Mehrbelastungsausgleichs, der in Thüringen auf Auftragsangelegenheiten begrenzt ist, in Rheinland-Pfalz hingegen auch neu übertragene Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung erfasst.
2. Zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz (VerfGH RP)
  - a) Eine gefestigte Rechtsprechung des VerfGH RP zu dem im Jahr 2004 in die Verfassung aufgenommenen Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 5 LV existiert bislang nicht. Da Art. 49 Abs. 5 LV strenger formuliert ist als die entsprechende Thüringer Regelung in Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf, steht nicht zu erwarten, dass der VerfGH RP hinter den Grundsätzen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs (ThürVerfGH) zurückbleiben wird.
  - b) Mit Blick auf den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich gemäß Art. 49 Abs. 6 LV betont der VerfGH RP – insoweit vergleichbar dem ThürVerfGH –, dass der Staat den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zur Durchführung ihrer eigenen und übertragenen Aufgaben im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern hat. Es spricht einiges dafür, dass auch der VerfGH RP – ohne dies bislang explizit festgestellt zu haben – von dem Recht der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung ausgeht, die in letzter Konsequenz von der Leistungskraft des Landes unabhängig ist.
  - c) Zur Frage des gerichtlichen Kontrollmaßstabs hat der ThürVerfGH aus Art. 93 Abs. 1 ThürVerf umfangreiche und detaillierte, gerichtlich überprüfbare Anforderungen an den Finanzausgleichsgesetzgeber abgeleitet. Eine vergleichbare Rechtsprechung des VerfGH RP existiert nicht:
    - Im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs geht der VerfGH RP von einem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers aus und beschränkt sich auf eine Willkürkontrolle.
    - Der VerfGH RP hatte bislang keine Gelegenheit, sich zu dem gerichtlichen Kontrollmaßstab bezüglich des Konnexitätsprinzips in Art. 49 Abs. 5 LV zu äußern. Es erscheint jedoch wahrscheinlich, dass der VerfGH RP ähnliche Anforderungen stellen würde wie der ThürVerfGH.

- Soweit der ThürVerfGH von unmittelbar aus der Verfassung abzuleitenden, an die Haushaltsaufstellung angekoppelten Beobachtungs- und Anpassungspflichten des Gesetzgebers ausgeht, findet sich keine vergleichbare Rechtsprechung des VerfGH RP.

## II. Einfach-gesetzliche Regelungen

### 1. Konnexitätsprinzip und Konnexitätsausführungsgesetz

Da das Konnexitätsprinzip gemäß Art. 49 Abs. 5 LV und die damit korrespondierenden Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes auch für die Übertragungspflichtiger Aufgaben der Selbstverwaltung gelten und daher weiter reichen als die entsprechenden Thüringer Bestimmungen, ergeben sich aus der Entscheidung des ThürVerfGH keine darüber hinausgehenden Anforderungen.

### 2. Bestimmungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes zur Finanzausgleichsmasse

- a) Eine Entscheidung des VerfGH RP, die vergleichbar strenge Anforderungen wie der ThürVerfGH an die Bildung der Finanzausgleichsmasse unter dem Gesichtspunkt der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs gestellt hätte, existiert nicht.
- b) Die unmittelbar die Bildung der Finanzausgleichsmasse betreffenden Vorschriften im Landesfinanzausgleichsgesetz sind den entsprechenden Bestimmungen des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes prinzipiell vergleichbar. Insbesondere dürfte die Pflicht zur Einbeziehung des Stabilisierungsfonds gemäß § 5 a LFAG, die keine Entsprechung in dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz hat, im Ergebnis keinen prinzipiellen Unterschied bedeuten.
- c) Jedoch ist mit Blick auf die vom ThürVerfGH angemahnte Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs zu beachten, dass durch den weiteren Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips in Art. 49 Abs. 5 LV die Kostenermittlung für die neu übertragenen Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung gemäß § 2 Abs. 1 KonnexAG gesetzlich sichergestellt wird. Berücksichtigt man weiterhin die Vielzahl der zur Verfügung stehenden Quellen zur Finanzlage der Kommunen, so ist es denkbar, dass die derzeit in Rheinland-Pfalz bestehende Rechtslage den strengen Anforderungen des ThürVerfGH genügen würde.

### 3. Vorschriften über zweckgebundene Finanzausweisungen

- a) Ob der Anteil der potenziell selbstverwaltungsfeindlichen Zweckzuweisungen am Finanzausgleich auch in Rheinland-Pfalz gegen die Anforderungen des ThürVerfGH verstößt, kann mangels klarer Maßstäbe nicht abschließend beur-

teilt werden. Mit der Finanzausgleichskommission existiert in Rheinland-Pfalz ein Instrument, das eine frühe Beteiligung der Kommunen sicherstellt und die potenzielle Selbstverwaltungsfeindlichkeit von Zweckzuweisungen vermindern dürfte; inwieweit dieses aber den strengen Anforderungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs genügen würde, kann letztlich nicht beurteilt werden.

- b) Dessen ungeachtet besteht eine vergleichbare Rechtslage mit Blick darauf, dass auch in Rheinland-Pfalz die Bestimmung der Höhe der in § 18 LFAG vorgesehenen Zweckzuweisungen gemäß § 6 Satz 2 LFAG vollständig und ohne weitere finanzausgleichsgesetzliche Vorgaben der nicht auf die Feststellung des kommunalen Finanzbedarfs gerichteten Haushaltsplanung des Landes überlassen ist. Ob der VerfGH RP dies ebenso wie der Thüringer Verfassungsgerichtshof für verfassungsrechtlich unzulässig befinden würde, kann hier nicht abschließend beurteilt werden; aus seiner bisherigen Rechtsprechung lassen sich für einen solchen Standpunkt jedenfalls keine Anhaltspunkte entnehmen.

Wissenschaftlicher Dienst