

Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofs vom 16. Januar 2019

**- P. St. 2606, 2607, 2608, 2612, 2613, 2614, 2615, 2616, 2617, 2618, 2619, 2620,
2624, 2625, 2626, 2627, 2628, 2629 -**

1. Die Kommunen sind in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 der Verfassung des Landes Hessen - HV - verletzt, wenn das kommunale Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodell, das der Gesetzgeber zur Gewährleistung der angemessenen kommunalen Finanzausstattung gewählt hat, nicht mehr vertretbar ist.
2. Die Antragsbefugnis für eine kommunale Grundrechtsklage, mit der die Verletzung des Anspruchs auf angemessene Finanzausstattung gerügt wird, kann sich nicht nur daraus ergeben, dass die Kommune substantiiert darlegt, dass sie trotz Ausschöpfung aller zumutbaren Einsparpotentiale nicht mehr in der Lage ist, sämtliche Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Die Antragsbefugnis liegt vielmehr auch dann vor, wenn die Kommune substantiiert darlegt, dass das vom Gesetzgeber gewählte kommunale Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodell verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbar ist.
3. Das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot verlangt nicht, dass sich aus dem Finanzausgleichsgesetz selbst ergeben muss, wie der kommunale Finanzausgleich im Einzelnen zu berechnen ist. Es genügt, wenn der Gesetzgeber die wesentlichen Methoden und Berechnungsschritte zur Bedarfsermittlung beim kommunalen Finanzausgleich in die Gesetzesmaterialien aufnimmt und darlegt.
4. Das Korridorverfahren, nach dem die Finanzmittel bestimmt werden, die das Land Hessen zur Gewährleistung der kommunalen Mindestausstattung zur Verfügung stellt, ist verfassungsrechtlich vertretbar.
5. Die Bestimmung kommunaler Einnahmepotentiale nach Maßgabe nivellierter kommunaler Hebesätze ist verfassungsrechtlich zulässig.
6. Kommunale Abundanzumlagen als Teil des kommunalen Finanzausgleichs sind verfassungsrechtlich zulässig.

7. Die Gewährung eines Metropolenzuschlages für die Stadt Frankfurt am Main ohne datengestützte Mehrbedarfsermittlung ist derzeit verfassungsrechtlich vertretbar.

8. Der Gesetzgeber muss die finanzielle Situation der hessischen Kommunen fortlaufend beobachten und sich vergewissern, ob die kommunale Finanzausstattung noch aufgabengerecht ist. Dies betrifft auch den Metropolenzuschlag nach § 25 Abs. 2 FAG.

P.St.

**2606, 2607, 2608,
2612, 2613, 2614,
2615, 2616, 2617,
2618, 2619, 2620,
2624, 2625, 2626,
2627, 2628, 2629**



Staatsgerichtshof des Landes Hessen

Urteil

Im Namen des Volkes

In den Grundrechtsklageverfahren

1. Gemeinde Bickenbach, vertreten durch den Gemeindevorstand, Darmstädter Straße 7, 64404 Bickenbach - P.St. 2606 - ,
2. Stadt Eschborn, vertreten durch den Magistrat, Rathausplatz 36, 65760 Eschborn - P.St. 2607 - ,
3. Gemeinde Dietzhöhlztal, vertreten durch den Gemeindevorstand, Hauptstraße 92, 35716 Dietzhöhlztal - P.St. 2608 -
4. Stadt Langenselbold, vertreten durch den Magistrat, Schloßpark 2, 63505 Langenselbold - P.St. 2612 -
5. Stadt Schwalbach am Taunus, vertreten durch den Magistrat, Marktplatz 1-2, 65824 Schwalbach am Taunus - P.St. 2613 - ,
6. Gemeinde Niederdorfelden, vertreten durch den Gemeindevorstand, Burgstraße 5, 61138 Niederdorfelden - P.St. 2614 -
7. Marktgemeinde Philippsthal (Werra), vertreten durch den Gemeindevorstand, Schloss 1, 36269 Philippsthal (Werra) - P.St. 2615 - ,
8. Stadt Stadtallendorf, vertreten durch den Magistrat, Bahnhofstraße 2, 35260 Stadtallendorf - P.St. 2616 - ,

9. Gemeinde Sulzbach (Taunus), vertreten durch den Gemeindevorstand,
Hauptstraße 11, 65843 Sulzbach - P.St. 2617 - ,
10. Stadt Heringen (Werra), vertreten durch den Magistrat,
Obere Goethestraße 17, 36266 Heringen (Werra) - P.St. 2618 - ,
11. Gemeinde Walluf, vertreten durch den Gemeindevorstand,
Mühlstraße 40, 65396 Walluf - P.St. 2619 - ,
12. Stadt Neu-Isenburg, vertreten durch den Magistrat,
Hugenottenallee 53, 63263 Neu-Isenburg - P.St. 2620 - ,
13. Gemeinde Biebergemünd, vertreten durch den Gemeindevorstand,
Am Gemeindezentrum 4, 63599 Biebergemünd - P.St. 2624 - ,
14. Schöfferstadt Gernsheim, vertreten durch den Magistrat,
Stadthausplatz 1, 64579 Gernsheim - P.St. 2625 - ,
15. Stadt Kronberg im Taunus, vertreten durch den Magistrat,
Katharinenstraße 7, 61476 Kronberg im Taunus - P.St. 2626 - ,
16. Stadt Aßlar, vertreten durch den Magistrat,
Mühlgrabenstraße 1, 35614 Aßlar - P.St. 2628 - ,
17. Gemeinde Wehrheim, vertreten durch den Gemeindevorstand,
Dorfborngasse 1, 61273 Wehrheim - P.St. 2629 - ,
18. Stadt Frankfurt am Main, vertreten durch den Magistrat,
Römerberg 23, 60311 Frankfurt am Main - P.St. 2627 - ,

Antragstellerinnen

- Verfahrensbevollmächtigter zu 1.-17.: Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz,
Dönnersberg 13, 91550 Dinkesbühl –
- Verfahrensbevollmächtigter zu 18.: Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M.,
Gregor-Mendel-Straße 13,
53115 Bonn –

gegen

das Land Hessen, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Staatskanzlei, Georg-August-Zinn-Straße 1, 65183 Wiesbaden,

Antragsgegner

– Verfahrensbevollmächtigter im Verfahren der Antragstellerin zu 18.:

Prof. Dr. Henning Tappe,
Kernscheider Höhenweg 13,
54296 Trier –,

an dem sich beteiligt hat:

die Landesadvokatur bei dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen,
Luisenstraße 9-11, 65185 Wiesbaden,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14. November 2018

durch seine Mitglieder

Präsident des Staatsgerichtshofs

Präsident des Oberlandesgerichts Prof. Dr. Roman Poseck,

Vizepräsidentin des Staatsgerichtshofs

Universitätsprofessorin Dr. Ute Sacksofsky,

Universitätsprofessor Dr. Steffen Detterbeck,

Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht a. D. Dr. h. c. Georg D. Falk,

Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof Prof. Dr. Lothar
Fischer,

Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof Jürgen Gasper,

Rechtsanwalt Paul Leo Giani,

Direktorin des Amtsgerichts Michaela Kilian-Bock,

Vorsitzender Richter am Landgericht Dirk Liebermann,

Staatsminister a.D. Rechtsanwalt Rupert von Plottnitz,
Präsident des Landgerichts Dr. Wilhelm Wolf,

für Recht erkannt:

Die kommunalen Grundrechtsklagen werden zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben, außergerichtliche Kosten nicht erstattet.

Gründe:

A

I.

Die Antragstellerinnen, 17 kreisangehörige Städte und Gemeinden (Antragstellerinnen zu 1.-17.) sowie Frankfurt am Main, die größte kreisfreie Stadt Hessens (Antragstellerin zu 18.), wenden sich mit ihren kommunalen Grundrechtsklagen gegen das Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in seiner Fassung durch das Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen in Hessen vom 23. Juli 2015 (GVBl. I S. 298). Sie sehen sich durch die Neuregelungen in ihrem durch die Hessische Verfassung garantierten Recht auf angemessene Finanzausstattung und auf kommunale Gleichbehandlung verletzt.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen erhalten vom Land Hessen im Wege des kommunalen Finanzausgleichs Zuweisungen, die dazu dienen, die Finanzmittel der Kommunen (vertikal) aufzustocken, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können. Zudem werden Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen in gewissem Umfang (horizontal) ausgeglichen.

Systematik und Höhe der Zuweisungen richteten sich in der Vergangenheit nach einem Verbundquotensystem, das die Gemeinden und Landkreise zu einem gesetzlich bestimmten Vomhundertsatz an den Steuereinnahmen des Landes beteiligte und darüber hinaus besondere Belastungen durch Ergänzungszuweisungen ausglich.

Auf eine hiergegen erhobene kommunale Grundrechtsklage hin erklärte der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in der sog. Alsfeld-Entscheidung (StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -) wesentliche Bestimmungen des Gesetzes für unvereinbar mit der in Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen (Hessische Verfassung - HV -) garantierten Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung. Indem der Gesetzgeber den kommunalen Finanzausgleich geregelt habe, ohne hierfür den tatsächlichen Finanzbedarf der hessischen Kommunen zu ermitteln, habe er gegen das Gebot der aufgabengerechten Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs verstoßen. Die von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung umfasste Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung setze – für den vertikalen wie den horizontalen Finanzausgleich – die nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus. In Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben müsse der Gesetzgeber den Finanzbedarf der Kommunen realitätsgerecht, wenn auch unter Zulassung von Pauschalierungen, ermitteln. Hierbei dürfe er ausgehend von der Ermittlung der tatsächlichen Ausgaben eine an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientierte Korrektur unter Angemessenheitsgesichtspunkten durchführen. Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sei ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z. B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden könne. Die wesentlichen Ergebnisse seiner Ermittlungen habe der Gesetzgeber in die Gesetzesmaterialien aufzunehmen und nachvollziehbar darzulegen, wobei diese Gründe für die verfassungsrechtliche Überprüfung allein maßgeblich seien, Gründe also nicht nachgeschoben werden könnten.

Der Staatsgerichtshof gab dem hessischen Gesetzgeber mit diesen Maßgaben auf, bis spätestens zum Ausgleichsjahr 2016 den kommunalen Finanzausgleich für Hessen verfassungskonform neu zu regeln.

Mit Wirkung zum 1. Januar 2016 erließ der Gesetzgeber die angegriffene Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23. Juli 2015.

Die Neuregelung verpflichtet das Land in § 1 Abs. 2 FAG zur Sicherung einer finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände, die gewährleistet, dass die Kommunen in ihrer Gesamtheit in der Lage sind, ihre Pflichtaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen (§ 1

Abs. 1, 2 Satz 1, § 7 Abs. 1 FAG). Daneben weist es den Gemeinden und Gemeindeverbänden zum Zweck einer angemessenen Finanzausstattung einen Anteil am Steueraufkommen des Landes zu (sog. Finanzkraftzuschlag, § 1 Abs. 2 Satz 2, § 8 FAG); dieser soll den Kommunen jene von der Finanzkraft des Landes abhängige weitergehende Finanzausstattung sichern, auf die sie nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs einen Anspruch haben.

Zur „Verstetigung ihrer Finanzausstattung“ ist den Kommunen außerdem ein weiterer Zuschlag (sog. Stabilitätsansatz, § 1 Abs. 2 Satz 3, § 9) zu gewähren.

Entsprechend definiert das Gesetz die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellende Finanzausgleichsmasse in § 5 Abs. 1 FAG nicht mehr losgelöst von den Bedarfen, sondern als die Summe aus dem sog. Festansatz – der die verfassungsrechtlich verbürgte angemessene Finanzausstattung sicherstellen soll, also Mindestausstattung und Finanzkraftzuschlag umfasst (§ 6 Abs. 1, 2 FAG) –, dem über diesen Bedarf hinaus gewährten Stabilitätsansatz (§ 9 FAG) sowie den im Finanzausgleich aufgrund dieses oder anderer Gesetze oder nach Maßgabe des Landeshaushalts zu vereinnahmenden Beträgen.

Die konkrete Festlegung der Höhe der Finanzausgleichsmasse, die nach Maßgabe der vorstehend genannten Vorschriften zu berechnen ist, erfolgt im jeweiligen Haushaltsgesetz (§ 12 FAG).

Die Ermittlung der Höhe der in den Festansatz einfließenden, den Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit zustehenden Mindestausstattung ist in § 7 Abs. 2 bis 9 FAG geregelt. Die Vorschrift lautet in Auszügen:

§ 7

Mindestausstattung

[...]

(2) Der für die Erfüllung von Pflichtaufgaben erforderliche Teil der Mindestausstattung wird ermittelt, indem jeweils für die Gruppe der kreisfreien Städte und für die Untergruppen nach Abs. 3 Nr. 1 und 3 die gemittelten, unmittelbar zurechenbare Einzahlungen bereinigten Auszahlungen, die bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben angefallen sind, erhoben und einer Angemessenheitsprüfung unterzogen werden. Den Maßstab für die Angemessenheitsprüfung bilden die wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände. Satz 1 gilt nur insoweit, wie der für die

Erfüllung von Pflichtaufgaben erforderliche Teil der Mindestausstattung nicht durch die hinzuzurechnenden Mittel nach Abs. 6 und Abs. 8 Satz 1 abgegolten ist.

(3) Für die Angemessenheitsprüfung werden folgende Gruppen und Untergruppen von Gemeinden und Gemeindeverbänden gebildet:

1. die Gruppe der Landkreise [...], diese unterteilt in [...]

2. die Gruppe der kreisfreien Städte,

3. die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden, diese unterteilt in

a) die Untergruppe der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl von weniger als 7500,

b) die Untergruppe der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl von 7500 bis 50000,

c) die Untergruppe der Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums mit einer Einwohnerzahl von bis zu 50000,

d) die Untergruppe der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50000.

(4) Für die Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erhalten die in Abs. 3 genannten Gemeinden und Gemeindeverbände einen Zuschlag in Höhe von 6,1 Prozent ihrer Auszahlungen, die bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben insgesamt angefallen sind (Garantiezuschlag). Der Garantiezuschlag wird auf die Gruppe der kreisfreien Städte und die Untergruppen aufgeteilt.

[...]

Neben den Mitteln nach Satz 1 können auch die nach Abs. 6 und Abs. 8 Satz 1 hinzuzurechnenden Mittel der Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben dienen.

(5) Aus den Beträgen nach den Abs. 2 und 4 Satz 2 werden untergruppenweise Summen gebildet. Diese werden nach sachgerechten Maßstäben auf das Ausgleichsjahr fortgeschrieben.

(6) Den Beträgen nach Abs. 5 werden gruppenweise die Mittel hinzugerechnet, die jeweils erforderlich sind, um Sonderbedarfe zu finanzieren.

(7) Von den Beträgen nach Abs. 6 werden gruppenweise jeweils die im Ausgleichsjahr voraussichtlich erzielbaren allgemeinen Deckungsmittel (Einzahlungen und Einzahlungspotenziale) abgezogen.

Dabei kann ein bestimmter Anteil unberücksichtigt bleiben, wenn dies zur Vermeidung von unbilligen Verwerfungen erforderlich ist. Die Einzahlungen

und Einzahlungspotenziale aus den Realsteuern werden auf der Grundlage der Nivellierungshebesätze

1. nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 bei den kreisangehörigen Gemeinden,

2. nach § 27 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 bei den kreisfreien Städten ermittelt.

(8) Zu dem Restbetrag nach Abs. 7 Satz 1 werden jeweils die für Spezielle Finanzierungen nach § 13 Abs. 1 Nr. 4, für Besondere Finanzzuweisungen nach dem Vierten Teil, für Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach dem Fünften Teil und, soweit nicht in dem Betrag nach Abs. 2 enthalten, die für Leistungen aus dem Landesausgleichsstock nach § 13 Abs. 1 Nr. 5 veranschlagten Mittel addiert.

[...]

Das Gesetz unterteilt die Gemeinden und Gemeindeverbände zunächst in die drei Gruppen der kreisfreien Städte, der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden und die beiden Letztgenannten zudem orientiert an ihrer Einwohnerzahl in zwei bzw. vier Untergruppen (§ 7 Abs. 3 FAG). Die hieran anknüpfende gruppenspezifische umfangreiche und aufwändige Berechnung der für die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben erforderlichen Bedarfe nach § 7 Abs. 2 wird in der Begründung des Gesetzesentwurfs vom 21. April 2015 (LT-Drucks. 19/1853 S. 39 ff.) im Einzelnen dargestellt. Sie beruht auf der kameral geführten Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Landesamtes unter Berücksichtigung der drei letzten im zweiten Quartal des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres veröffentlichten Statistiken (§ 3 Abs. 1 FAG). Deren Daten gliedern sich in 16 Produktbereiche, die wiederum in Produktgruppen unterteilt sind. Da die vom Statistischen Landesamt erhobenen Daten nicht nach konkreten kommunalen Aufgaben und also auch nicht danach unterscheiden, ob die in den jeweiligen Produktgruppen erfassten Ausgaben auf freiwillige oder pflichtige Aufgaben entfallen, erfolgt hierzu eine geschätzte Annäherung auf der Grundlage eines Vergleichs mit den Haushaltsplänen ausgewählter Landkreise, kreisfreier und Sonderstatusstädte sowie kreisangehöriger Gemeinden (zum Verfahren im Einzelnen LT-Drucks. 19/1853, S. 35, 45 f.).

Von den so ermittelten Auszahlungen für Pflichtaufgaben werden sodann nach § 7 Abs. 2 Satz 1 FAG die „unmittelbar zurechenbaren Einzahlungen“, also etwa Beiträge und Gebühren, die von den Kommunen zur Erfüllung pflichtiger Aufgaben im jeweiligen Produktbereich erhoben werden, abgezogen (zu den Einzelheiten LT-

Drucks. 19/1853, S. 77 f.). Auf diese Weise ergibt sich für jede Kommune in jedem Produktbereich ein – zumeist negativer – Saldo, der – soweit in den Produktbereich pflichtige Aufgaben fallen – Grundlage für die sich anschließende Angemessenheitsprüfung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 und 2 FAG ist.

Die Ausgestaltung der Angemessenheitsprüfung findet sich allein in der Begründung des Gesetzesentwurfs.

Für die Angemessenheitsprüfung wird zunächst innerhalb jeder (Unter-)Gruppe nach § 7 Abs. 3 FAG aus den jeweiligen Produktbereichsdefiziten ein gewogener Durchschnittswert in Euro je Einwohner ermittelt. Die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen erfolgt sodann über ein sog. Korridorverfahren. Der Gesetzgeber hat hierbei zur Abbildung des Defizitbereichs, in dem er von einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenwahrnehmung ausgeht, einen Korridor gebildet, bei dem der gewogene Durchschnitt die Obergrenze und jeweils der Wert, der bei 50 Prozent des gewogenen Durchschnitts liegt, die Untergrenze bildet. Anhand des so definierten Korridors werden sodann die Defizitwerte, die unterhalb der Untergrenze liegen, auf die Untergrenze hochgezogen. Die Werte oberhalb der Obergrenze werden auf die Obergrenze heruntergezogen, oberhalb der Obergrenze liegende Defizite also im Ergebnis „abgeschnitten“. Aus den sich hieraus neu ergebenden Defizitwerten der Kommunen wird anschließend ein neues Gesamtdefizit ermittelt, welches – so der Gesetzgeber – einem angemessenen durchschnittlichen Defizit entspricht. Die Angemessenheitsprüfung im Wege des Korridorverfahrens führt dazu, dass jeweils bezogen auf die einzelnen (Unter-)Gruppen ein Teil der kommunalen Defizite nicht in die Bemessung der finanziellen Mindestausstattung einfließt; die Veränderung im errechneten Gesamtdefizit vor und nach dem Korridorverfahren betrug nach der Modellberechnung für das Jahr 2014 für die kreisfreien Städte -9,9 Prozent, für die Gesamtsumme aller Defizite der hessischen Kommunen bei der Erfüllung der pflichtigen Aufgaben -8,9 Prozent (LT-Drucks. 19/1853, S. 54).

Die weitere Ermittlung der für die Mindestausstattung der Kommunen bereitzustellenden Mittel ergibt sich aus § 7 Abs. 4 bis 9 FAG. Hinzuweisen ist insbesondere auf die nach § 7 Abs. 6 FAG jeweils gruppenweise zu berücksichtigenden sog. Sonderbedarfe einzelner Kommunen. Mit diesen sollen Sachverhalte ausgeglichen werden, die zu besonderen Belastungen führen, welche typischerweise nicht alle Mitglieder einer (Unter-)Gruppe, gegebenenfalls aber Mitglieder verschiedener Untergruppen

betreffen und bei denen es aufgrund der fehlenden allgemeinen Betroffenheit der Kommunen nicht gerechtfertigt erscheint, die resultierenden Defizite einer an Durchschnittswerten orientierten Angemessenheitsprüfung zu unterziehen.

Auf Grundlage der im Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen statistischen Auswertungen haben sich nachweisbare Sonderbedarfe aufgrund von Sonderzuständigkeiten einzelner Kommunen für bestimmte Aufgaben nicht ergeben, Sonderbedarfe wegen besonderer Einflussfaktoren nur in einem Fall (mit Mietenstufen gewichtete Bedarfsgemeinschaften, LT-Drucks. 19/1853, S. 55, 58 f.).

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber bestimmte Sonderbedarfe anerkannt, obwohl diese sich nicht mathematisch-statistisch nachweisbar in den von ihm erhobenen Daten niederschlugen. Diese Sonderbedarfe sollten nach der Gesetzesbegründung über eine relative Höhergewichtung der Einwohner im Rahmen sog. Ergänzungsansätze bei der horizontalen Verteilung abgebildet werden, um so die Mehrbelastung der betroffenen Kommunen im Verhältnis zu den nicht betroffenen auszugleichen. Gleichzeitig wurden die für die Finanzierung der festgelegten Ergänzungsansätze benötigten Mittel jeweils der Mindestausstattung der nach § 7 Abs. 3 FAG gebildeten Gruppen zugeschlagen. Die Sonderbedarfe wirken sich damit auch auf die vertikale Bedarfsermittlung aus; sie sind der Finanzausgleichsmasse hinzuzurechnen. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass eine „sachgerechte Bezifferung dieser Sonderbedarfe in absoluten Beträgen“ nicht möglich sei, weil sie sich nicht aus den statistischen Daten ergäben (LT-Drucks. 19/1853, S. 59).

Der die Antragstellerin zu 18. betreffende Sonderbedarf spiegelt sich im sog. Metropolenzuschlag wider. Diesen erhält die Antragstellerin mit der Begründung, dass sie „als Großstadt in einem Ballungsraum neben ihrer eigenen Bevölkerung zu einem signifikanten Anteil auch die Bevölkerung der ganzen Region mit Leistungen“ versorge. Die Antragstellerin sei „ein bedeutender Wirtschaftsstandort, Arbeitsort und Kulturstadt“. Ihre vielfältigen Leistungen beschränkten sich nicht auf das Gemeindegebiet, sondern wirkten auch auf das direkte Umland, die Region und das gesamte Land Hessen (LT-Drucks. 19/1853, S. 59).

Von den so ermittelten Bedarfen werden nach § 7 Abs. 7 FAG gruppenweise die von den Kommunen im jeweiligen Ausgleichsjahr voraussichtlich erzielbaren allgemeinen Deckungsmittel abgezogen, wobei die Einzahlungen und Einzahlungspotenziale aus

den Realsteuern bei den kreisangehörigen Gemeinden sowie den kreisfreien Städten auf der Grundlage so genannter Nivellierungshebesätze ermittelt werden. Diese hat der Gesetzgeber jeweils anhand der gewogenen tatsächlichen Durchschnittshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden bzw. kreisfreien Städte im ersten Halbjahr 2014 ermittelt. Sie entsprechen nicht notwendigerweise den tatsächlichen Hebesätzen. Für die kreisangehörigen Gemeinden, zu denen die Antragstellerinnen zu 1.-17. gehören, betragen die Nivellierungshebesätze nach § 21 Abs. 2 FAG für die Grundsteuer A 332 Prozent, für die Grundsteuer B 365 Prozent und für die Gewerbesteuer 357 Prozent. Für die kreisfreien Städte, zu denen die Antragstellerin zu 18. gehört, betragen die Nivellierungshebesätze nach § 27 Abs. 2 FAG für die Grundsteuer A 236 Prozent, für die Grundsteuer B 492 Prozent und für die Gewerbesteuer 454 Prozent.

Die Grundlagen für die Verwendung der Finanzausgleichsmasse sind den §§ 13 ff. FAG zu entnehmen:

§ 13

Verwendung der Finanzausgleichsmasse

(1) Die Finanzausgleichsmasse wird verwendet für

- 1. Allgemeine Finanzausweisungen,*
- 2. Besondere Finanzausweisungen,*
- 3. Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen,*
- 4. Spezielle Finanzierungen und*
- 5. Leistungen aus dem Landesausgleichsstock.*

(2) Spezielle Finanzierungen im Sinne von Abs. 1 Nr. 4 sind Zuweisungen

- 1. zur Finanzierung der Zinslast für Darlehen nach den §§ 3 und 6 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes vom 9. März 2009 (GVBl. I S. 92),*
- 2. zur anteiligen Finanzierung der Förderung der Kulturregion RheinMain und*
- 3. zur anteiligen Finanzierung des Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“.*

(3) Die Höhe der jeweiligen Ausgabenansätze im Finanzausgleich wird im Landeshaushalt festgelegt.

(4) Die im Haushaltsvollzug nicht verbrauchten Mittel nach Abs. 1 Nr. 1 bis 4 sind in der Regel dem Landesausgleichsstock zuzuführen.

§ 14

Allgemeine Finanzausweisungen

Allgemeine Finanzausweisungen erhalten die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte, die Landkreise und der Landeswohlfahrtsverband Hessen. Die Allgemeinen Finanzausweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise werden als Schlüsselzuweisungen gewährt und sollen nicht nur zur Deckung des Finanzbedarfs beitragen, sondern auch Unterschiede in der Steuer- und Umlagekraft zwischen den einzelnen Empfängern verringern.

§ 15

Gesamtschlüsselmasse

Für die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise wird eine Gesamtschlüsselmasse im Landeshaushalt veranschlagt. Sie ergibt sich, indem die Beträge von der Finanzausgleichsmasse abgezogen werden, die für die Allgemeine Finanzausweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen und für die Leistungen nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 veranschlagt sind.

Die Gesamtschlüsselmasse wird nach § 16 Abs. 1 FAG in die sog. Teilschlüsselmassen aufgeteilt, die jeweils auf die in § 7 Abs. 3 FAG bestimmten drei Gruppen entfallen.

Die Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte, zu denen die Antragstellerin zu 18. gehört, werden im Weiteren nach den §§ 23 bis 28 FAG vorgenommen. Die Schlüsselzuweisung für die einzelne Stadt bestimmt sich nach ihrer Steuerkraft – für die Realsteuern auch hier unter Berücksichtigung der dargestellten Nivellierungshebesätze – und dem Verhältnis, in dem ihr durch den sog. Gesamtansatz ausgedrückter Finanzbedarf zu dem Finanzbedarf der anderen kreisfreien Städte steht, § 23 Abs. 1 FAG. Der Gesamtansatz wiederum ist die Summe aus dem sog. Hauptansatz (§ 25 FAG) und den Ergänzungsansätzen (§ 26 FAG). Für den Hauptansatz regelt § 25 FAG unter besonderer Berücksichtigung der Metropolenstellung der Antragstellerin zu 18.:

§ 25

Hauptansatz

(1) Der Hauptansatz einer kreisfreien Stadt entspricht ihrer Einwohnerzahl.

(2) Abweichend von Abs. 1 beträgt der Hauptansatz der Stadt Frankfurt am Main 110 Prozent ihrer Einwohnerzahl.

Die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Städten und Gemeinden werden im Weiteren nach den §§ 17 bis 22 FAG vorgenommen. Die Schlüsselzuweisung für die einzelne Gemeinde bestimmt sich nach ihrer Steuerkraft und dem Verhältnis, in dem ihr durch den sog. Gesamtansatz ausgedrückter Finanzbedarf zu dem Finanzbedarf der anderen kreisangehörigen Gemeinden steht, § 17 Abs. 1 FAG. Der Gesamtansatz wiederum ist die Summe aus dem sog. Hauptansatz (§ 19 FAG) und den Ergänzungsansätzen (§ 20 FAG).

Bei der Bildung des Hauptansatzes und damit der Verteilung der Schlüsselzuweisung nimmt der Gesetzgeber eine Gewichtung der Einwohnerzahlen (sog. Einwohnerveredelung) vor:

§ 19

Hauptansatz

Der Hauptansatz einer Gemeinde ist das Produkt aus ihrer Einwohnerzahl und dem folgenden Prozentsatz:

- 1. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a: 100 Prozent,*
- 2. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b: 109 Prozent,*
- 3. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. c: 130 Prozent,*
- 4. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. d: 158 Prozent.*

Für die Feststellung der Steuerkraft einer Kommune greift § 21 Abs. 2 FAG auf die dargestellten Nivellierungshebesätze zurück.

Der Gesetzgeber hat in § 22 FAG überdies die Verpflichtung einer (interkommunalen) Solidaritätsumlage für besonders steuerstarke (sog. abundante) kreisangehörige Gemeinden vorgesehen, die der Teilschlüsselmasse zufließt und dort an nicht abundante kreisangehörige Gemeinden – also innerhalb der kommunalen Gruppe, in der sie erhoben wurde – ausgeschüttet wird:

§ 22

Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft

Von kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisung A höher ist als ihre Ausgleichsmesszahl, wird eine Umlage erhoben, die der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zufließt und als Schlüsselzuweisung B verteilt wird. Die Umlage beträgt 15 Prozent des die Ausgleichsmesszahl um nicht mehr als 10 Prozent überschreitenden Anteils der Steuerkraftmesszahl und 25 Prozent des übrigen die Ausgleichsmesszahl überschreitenden Anteils der Steuerkraftmesszahl.

II.

1. Die Antragstellerinnen zu 1.-17. wenden sich mit ihren im Jahr 2016 beim Staatsgerichtshof eingegangenen kommunalen Grundrechtsklagen gegen die Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. Diese führe bei ihnen jeweils individuell zu einer unzulässigen Verkürzung der ihnen nach Art. 137 HV zustehenden Finanzierung. Dadurch werde ihr Recht auf Selbstverwaltung, insbesondere ihr hieraus folgender individueller Anspruch auf angemessene Finanzausstattung zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, verletzt.

In ihren zum ganz überwiegenden Teil inhaltlich identischen Grundrechtsklageschriften tragen sie vor:

Die Anwendung des Korridormodells als Methode der Bedarfsermittlung begegne durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Es beruhe in erster Linie auf einer Vermutung unwirtschaftlichen Verhaltens; die Kommune könne nur verlieren, da ein besseres Ergebnis als der Bedarfsdurchschnitt nicht erzielt werden könne. Das Modell sei nicht geeignet, Investitionen ordnungsgemäß zu erkennen. Investierten etwa Mitglieder innerhalb einer Gruppe nicht, führe das Korridormodell zu dem Ergebnis, dass vermögenswertschaffende Investitionen anderer Kommunen als unwirtschaftliche Ausreißer gewertet würden.

Der Berechnungsansatz des Gesetzes lasse Standardelemente der Statistik wie eine Regressionsanalyse oder Korrelationsberechnungen im Wesentlichen unberücksichtigt; regionale und sozioökonomische Kriterien blieben bei der Bedarfsermittlung außer Betracht.

Das Berechnungsmodell versage in den Fällen, in denen ein Bedarf nicht aus dem Haushalts-IST abzuleiten sei, wie beispielsweise bei einem sprunghaft wachsenden Bedarf und bei Investitionsstaus. Gerade letztere seien aber Ausdruck bestehender und bezifferbarer kommunaler Bedarfe.

Bedenken begegne die Anknüpfung des Finanzausgleichs an das Einwohnerkriterium als Bezugsgröße. Wenn auch nach allgemeiner Ansicht das Abstellen auf die Einwohner einer Kommune zur Bestimmung des Bedarfs ein mögliches valides Kriterium sei, dürfe der Gesetzgeber es nicht zum alleinigen Bemessungsfaktor machen. Jedenfalls sei die gewichtete Einwohnerzahl als Bezugsgröße für die Bedarfsbestimmung im vertikalen Finanzausgleich, also das Modell der Einwohnerveredelung, verfassungsrechtlich in hohem Maße zweifelhaft. Die Annahme, dass größere Kommunen einen verhältnismäßig höheren Bedarf aufwiesen, sei veraltet und nur begrenzt valide. Höhere Ausgaben ließen sich nicht zwangsläufig auf umfangreichere Aufgaben zurückführen, sondern beruhten meist auf der Tatsache, dass größere Kommunen größere Einnahmen durch Einpendler und Einkäufer aus dem Umland hätten und diese Einnahmen unabhängig vom eigentlichen Bedarf ausgaben. Unberücksichtigt bleibe bei der Einwohnerveredelung auch, dass gerade das Umland nicht selten einen erhöhten Bedarf für Infrastrukturmaßnahmen sowie höhere Belastungen infolge des Naherholungsverkehrs habe.

Verfassungsrechtlich unzulässig sei die Bedarfsermittlung auch unter dem Gesichtspunkt einer Verwendung nivellierter (fiktiver) Hebesätze. Zwar sei deren Verwendung zur Bestimmung der kommunalen Finanzkraft als solche von der Rechtsprechung gebilligt und für verfassungsrechtlich zulässig erklärt worden. Der Gesetzgeber habe jedoch die Stufung der fiktiven Hebesätze nach Einwohnerzahl erwägen müssen. Jedenfalls führe vorliegend das Zusammenspiel zwischen dem Einsatz von Nivellierungshebesätzen bei der Finanzkraftbestimmung auf der einen und einer Pauschalierung bei der Bedarfsberechnung im Rahmen des Korridormodells auf der anderen Seite zur Verfassungswidrigkeit des Finanzausgleichsgesetzes. Durch die in § 7 Abs. 2 FAG vorgesehene Angemessenheitsprüfung würden einseitig Ausgaben der Kommunen niedrig gerechnet und gleichzeitig durch den Ansatz fiktiver Hebesätze von real nicht existierenden Einnahmen unter künstlicher Hochrechnung der kommunalen Einnahmesituation zur Finanzierung gemeindlicher Aufgaben ausgegangen. Die Finanzausgleichsmasse werde damit durch den Gesetzgeber in einem system-

widrigen und nicht mehr folgerichtigen Regelungsansatz aufgrund verfassungswidriger Parameter bestimmt. Dies führe zum Ergebnis, dass die Zahlungspflicht des Landes reduziert werde; die Bezugsgrößen des kommunalen Finanzausgleichs wirkten sich somit allein zu Gunsten des Landes aus.

Diese verfassungswidrigen Parameter für die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse würden bei der horizontalen Verteilung perpetuiert, da hier erneut auf gekürzte Bedarfe und zugleich fiktive Einnahmen am Maßstab nivellierter Hebesätze zur Bestimmung der Finanzkraft abgestellt werde. Der Gesetzgeber treffe dabei keine Vorkehrungen zur Wahrung interkommunaler Gerechtigkeit. Insgesamt werde daher in unverhältnismäßiger Weise in die kommunale Finanzhoheit im Sinne des gemeindlichen Hebesatzrechtes eingegriffen.

Der Finanzausgleich verstoße schließlich gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie, also gegen das Gebot einer gleichmäßigen und gerechten Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel zwischen Landesebene und Kommunalebene. Nach diesem müssten sich die kommunalen Einnahmen symmetrisch zu der dem Land verbleibenden Finanzmasse entwickeln. Die Gesetzesbegründung zum neuen Finanzausgleichsgesetz setze sich an keiner Stelle mit diesem Grundsatz auseinander.

Verfassungswidrig sei ferner die Ausgestaltung der sog. Abundanzumlage. Denn die angemessene Finanzausstattung der Kommunen sei Aufgabe des Landes und nicht Aufgabe steuerstarker Kommunen. Zwar bestünden nach allgemeiner Ansicht gegen Umlagen, die bei Gemeinden und Gemeindeverbänden erhoben würden, um damit zum interkommunalen Finanzausgleich beizutragen und ergänzend zum vertikalen Finanzausgleich Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden auszugleichen, verfassungsrechtlich grundsätzlich keine Bedenken. Der Gedanke interkommunaler Solidarität dürfe jedoch zu keiner Pflicht abundanter Gemeinden führen, die Finanzausstattungspflicht des Landes als primär Verantwortlichem für die ausreichende Finanzausstattung der Kommunen zu ersetzen.

Die Abundanzumlage verstoße überdies gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. Denn das Merkmal der Abundanz sei zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung finanzkraftstarker gegenüber finanzkraftschwachen Gemeinden nur dann geeignet, wenn mit der festgestellten Abundanz auch eine tatsächlich höhere finanzielle Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Gemeinden einhergehe. Die

Abundanz werde vorliegend aber lediglich normativ ermittelt, also aufgrund einer auf fiktiven Grundlagen beruhenden Berechnung im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz in Form einer Vergleichsrechnung von verhältnismäßig gemittelten Bedarfen, fiktiven Umlage- und Hebesätzen und unter fehlender Berücksichtigung von erhöhten (Investitions-)Kosten der Kommune zur Generierung erhöhter Finanzkraft.

Die Abundanzumlage verstoße gegen die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Finanzhoheit, da den Gemeinden die ihnen zur freien Disposition stehenden Haushaltsmittel entzogen würden, was jedenfalls dann nicht mehr gerechtfertigt sei, wenn infolge der dadurch bestehenden Belastung die Aufgabenerfüllung nicht mehr gewährleistet sei und die betroffenen Gemeinden daher ihre Mindestausstattung verlören. Diese Gefährdungslage werde noch verstärkt, wenn die Abundanzumlage mit weiteren Umlageverpflichtungen zusammentreffe. Eine verfassungsrechtliche Prüfung müsse also die Gesamtbelastung durch alle pflichtigen Umlagen der kommunalen Gebietskörperschaft in den Blick nehmen.

Insoweit sei die Umlage auch unverhältnismäßig, denn dem Land stünden weniger belastende Mittel zur Stärkung des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung. So könne das Land selbst einen höheren Finanzierungsanteil übernehmen, für Entlastung der kommunalen Ebene von übertragenen Aufgaben sorgen oder den Kommunen neue Einnahmequellen erschließen. Die Umlage führe überdies zu überproportionaler Abschöpfung kommunaler Einnahmen insbesondere bei Kommunen mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen, was im Extremfall zum Wegfall der Abundanz und einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge der Kommunen führe.

Schließlich lasse sich die Abundanzumlage nicht mit dem nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 Grundgesetz - GG - verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Hebesatzrecht vereinbaren. Auch wenn dieses Recht unter Gesetzesvorbehalt stehe, müsse den Gemeinden ein Spielraum verbleiben, um Standortnachteile durch Gestaltung von Hebesätzen auszugleichen und am interkommunalen Wettbewerb um Gewerbeansiedlungen teilzunehmen. Diese Möglichkeit werde Gemeinden genommen, deren (tatsächliche) Hebesätze deutlich unter den für die Bestimmung der Umlageverpflichtung maßgeblichen fiktiven Nivellierungshebesätzen lägen und die – um der Umlageverpflichtung nachzukommen – mangels Finanzmitteln aus anderen Quellen faktisch zur Erhöhung der Realsteuersätze gezwungen würden.

2. Die Antragsteller zu 8. (P.St. 2616) und zu 13. (P.St. 2624) tragen hierzu ergänzend vor, die seit Einführung der Doppik in Hessen für die Kommunen bedeutsamen und zugleich im Jahresergebnis stark belastenden nichtzahlungswirksamen Aufwendungen, insbesondere Abschreibungen, seien bei der Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich nicht berücksichtigt worden.

3. Weiterhin trägt die Antragstellerin zu 13. (P.St. 2624) vor, der für die Bemessung der Nivellierungshebesätze verwendete landesweite Durchschnitt der kommunalen Hebesätze beinhalte bereits solche Hebesätze, die aufgrund bestehender Konsolidierungsleitlinien aufsichtsbehördlich zu Zeiten des kommunalen Finanzausgleichs alter Rechtslage erhöht worden seien. Diese Hebesätze, die nun die Grundlage der Durchschnittsbetrachtung bildeten, spiegelten also die Tatsache wider, dass aufgrund der nach alter Rechtslage fehlenden Bedarfsermittlung Kommunen in einen konsolidierungsbedürftigen Zustand versetzt worden seien. Der vormals vorhandene verfassungswidrige Systemfehler setze sich damit in der Berechnung des Landesdurchschnitts verwendeter Hebesätze fort.

4. Die Antragstellerin zu 14. (P.St. 2625) hat mit ihrer kommunalen Grundrechtsklage ferner ein finanzwissenschaftliches Gutachten vorgelegt.

Die Antragstellerinnen zu 1.-17. beantragen,

Art. 1 § 5, § 7 Abs. 2 und 3, § 19, § 21 und § 22 des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23. Juli 2015 (GVBl. 2015, S. 298) für mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar zu erklären.

III.

Auch die Antragstellerin zu 18. rügt die Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung in Gestalt des Anspruchs auf angemessene Finanzausstattung (Art. 137 Abs.1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 HV) sowie die Verletzung des kommunalen Gleichbehandlungsgebots.

Die Regelung in § 7 FAG verstoße bereits gegen den Bestimmtheitsgrundsatz als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Aus der Norm, die eine Angemessenheit bei

der Mindestausstattung anordne, ergebe sich nicht im Ansatz, wie die zu fordernde Angemessenheitsprüfung vorzunehmen sei. Erst die Gesetzesbegründung gebe darüber Aufschluss, dass hierzu nach der Vorstellung des Gesetzgebers ein Korridorverfahren angewendet werde solle. Diese Regelungsform erfülle nicht die durch den Staatsgerichtshof in seiner Alsfeld-Entscheidung entwickelten Anforderungen, wonach der zu berücksichtigende Bedarf nachvollziehbar zu ermitteln und ein transparentes System der Finanzverteilung zu schaffen sei.

Dies gelte insbesondere im Hinblick auf den Rückgriff des Gesetzgebers auf die Einnahmen und Ausgaben der amtlichen Jahresrechnungsstatistik bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs. Denn dieser stelle nur auf die IST-Ausgaben ab und erfasse dadurch auch unwirtschaftliche und nicht erforderliche Ausgaben der Kommunen als notwendige Bedarfe, nicht getätigte, tatsächlich aber erforderliche Ausgaben (etwa Investitionen und Instandhaltungsausgaben bei Schulen, Krankenhäusern, Brücken und Straßen) hingegen nicht. Diese Problematik habe der Gesetzgeber zwar gesehen und daher in § 7 Abs. 2 Satz 2 FAG eine Angemessenheitsprüfung vorgesehen, nach der die wirtschaftlich sparsam arbeitende Kommune den Maßstab bilden solle. Die Prüfung der Angemessenheit ergebe sich selbst aber wiederum nicht aus dem Gesetzestext, sondern müsse erst aus der Gesetzesbegründung erschlossen werden, wobei überdies systembedingt die Angemessenheitsprüfung im Ergebnis stets nur bedarfsmindernd, nicht aber bedarfserhöhend wirken könne.

Das für die Angemessenheitsprüfung i.S.d. § 7 Abs. 2 FAG vorgesehene asymmetrische (Thüringer) Korridorverfahren benachteilige Städte wie die Antragstellerin zu 18. systematisch, da deren überdurchschnittliche Ausgabenlast, die aus der Bevölkerungsstruktur, ihrem Metropolenstatus und ihrer Stellung als Zentrum der Region folge, in dem Verfahren nicht ausreichend abgebildet und ihr tatsächlicher Finanzbedarf daher nicht realitätsgerecht erfasst werde. Überdurchschnittliche Ausgaben fielen aus der Berechnung der Mindestausstattung heraus und würden nicht als Bedarf der Antragstellerin anerkannt. Die Mindestausstattung der hessischen Kommunen – und insbesondere der Antragstellerin zu 18. – werde so künstlich niedrig gerechnet. Die über den Stabilitätsansatz erfolgten Zahlungen stellten hierfür keine hinreichende Kompensation dar, da auf diese Zahlungen kein Anspruch bestehe und sie jederzeit gekürzt werden könnten.

Die Antragstellerin erleide durch das vom Gesetzgeber gewählte Finanzausstattungsmodell besonders hohe Verteilungsverluste, obwohl sie als Metropole eine wesentlich stärkere Ausgabenlast zu tragen habe als andere kreisfreie Städte und ein breites Angebot für die Bewohnerinnen und Bewohner des Umlandes finanziere.

Weiterhin gebe es für die in der Gesetzesbegründung gesetzten Korridor Grenzen weder finanzwissenschaftlich nachvollziehbare noch rechtlich systemgerechte Gründe. Sie folgten vielmehr rein politischem Belieben, ihre Setzung sei daher letztlich willkürlich. Der Gesetzgeber habe die gesetzlichen Regelungen aus Thüringen übernommen. Dort bestehe aber eine andere Lage, weil insbesondere keine Gemeinde Thüringens eine Metropolenstellung einnehme. Das übernommene Korridormodell habe also von Verfassungs wegen an hessische Verhältnisse unter besonderer Berücksichtigung der Sonderrolle der Antragstellerin zu 18. angepasst werden müssen. Eine Homogenität kreisfreier Städte, wie sie die Gesetzesbegründung unterstelle, existiere in Hessen nicht.

Die Angemessenheitsprüfung weise in diesem Zusammenhang weitere statistisch-methodische Mängel auf, da die Gruppe der kreisfreien Städte (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 FAG) nur aus fünf Städten gebildet werde. Dies stelle statistisch betrachtet eine zu kleine Grundgesamtheit dar, so dass es bei finanzwissenschaftlicher Betrachtung an Robustheit, Zeitstabilität und Vergleichbarkeit der Datengrundlage mangle. Untergruppen seien nicht gebildet worden, obwohl die Unterschiede in der Gruppe der kreisfreien Städte gerade aufgrund der Größe der Antragstellerin besonders ins Gewicht fielen. Da die solcherart ermittelten Zahlen statistisch nicht belastbar seien, könnten sie auch keine Grundlage eines gerechten, transparenten und rational ermittelten Bedarfs für den kommunalen Finanzausgleich bilden.

Es bestünden weiterhin Verzerrungen bei der Bedarfsberechnung durch das Korridormodell aufgrund fehlender Berücksichtigung temporärer Investitionsunterschiede. Diese würden nach dem Korridormodell im Ergebnis als unwirtschaftliches Verhalten bewertet, das nicht in die Bedarfsermittlung einfließe. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht könne aber aus dem Investitionsvolumen kein Rückschluss auf die Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit einer Investition gezogen werden. Die Antragstellerin sei als Metropole mit hohen Investitionsausgaben hiervon besonders hart getroffen.

Verzerrungen des kommunalen Finanzbedarfs rührten auch daher, dass Vermögensveräußerungen einzelner Kommunen bedarfsmindernd berücksichtigt würden. Damit würden im Rahmen des Korridormodells der gewogene Durchschnitt im betroffenen Produktbereich abgesenkt und überdurchschnittliche Defizite anderer kreisfreier Städte noch stärker abgeschnitten.

Die gesetzliche Regelung berücksichtige systemwidrig Buchungsunterschiede in den jeweiligen kreisfreien Städten nicht, was zu einer Unter- bzw. Überzeichnung kommunaler Defizite führe.

Sonderzuweisungen des Landes an einzelne Kommunen (etwa im Bereich Kultur, Soziales und Schulträgeraufgaben) führten zu einer Absenkung des Defizits mit der Folge der Absenkung des gruppenspezifischen Durchschnittsbetrages für den Bedarf insgesamt. Damit werde ein Defizit von Kommunen, die keine Finanzleistungen des Landes erhielten, als überdurchschnittlich eingeordnet und der Finanzbedarf hierfür aberkannt. Dieses Ergebnis der Bedarfsermittlung sei ungerecht und irrational, da Kommunen mit einem aufgrund fehlender Landeszuweisungen höheren Defizit nicht unwirtschaftlich handelten.

Eine Verzerrung trete auch aufgrund der systemwidrigen Berücksichtigung von Kreditaufnahmen als Einzahlungen und Tilgungsleistungen als Auszahlungen auf.

Schließlich sei die Beschränkung der Angemessenheitsprüfung auf pflichtige Aufgaben nicht systemgerecht. Denn sie führe zu einer sachlich nicht begründeten Ungleichbehandlung von Ausgaben im Bereich der pflichtigen Aufgaben gegenüber Ausgaben im Bereich der freiwilligen Aufgaben, welche ohne weitere Angemessenheitsprüfung vollständig anerkannt würden.

Darüber hinaus verletze es die Antragstellerin in ihrem Anspruch auf kommunale Gleichbehandlung, wenn ihr das Gesetz in § 25 Abs. 2 FAG mit einem Hauptansatz von 110 Prozent ihrer Einwohnerzahl einen Metropolenzuschlag von nur zehn Prozent zuerkenne. Der Gesetzgeber erkenne damit zwar die Sonderrolle der Antragstellerin an. Die Höhe des Zuschlags sei jedoch politisch willkürlich gewählt, beruhe nicht auf einer Ermittlung des tatsächlichen Mehrbedarfs als Metropole und sei weder in der Gesetzesbegründung noch in anderen Unterlagen näher erläutert. Neben diesem Begründungsdefizit sei auch die Höhe selbst verfassungswidrig, wie das durch

die Antragstellerin vorgelegte finanzwissenschaftliche Gutachten zeige. Danach müsse der Metropolenzuschlag jedenfalls 26 Prozent, bei systemgerechtem Abstellen auf die Bedarfsrelationen, die aus dem Saldo der bereinigten Aus- und Einzahlungen vor Anwendung des Korridorverfahrens resultierten, sogar 52 Prozent betragen. Eine ordnungsgemäße Ermittlung des Mehrbedarfs sei dem Gesetzgeber auch möglich gewesen, wie der Seitenblick auf die Regelung in § 9 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes und die dortige Ermittlung des Sonderbedarfs von Stadtstaaten, die bereits Gegenstand verfassungsrechtlicher Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht gewesen seien, zeige.

Die Antragstellerin zu 18. hat ein finanzwissenschaftliches Gutachten vorgelegt, auf das sie sich bezieht.

Die Antragstellerin zu 18. beantragt,

der Staatsgerichtshof möge feststellen, dass § 7 Abs. 2 und § 25 Abs. 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23. Juli 2015 (GVBl. I S. 298) die Antragstellerin in ihrem Recht der Selbstverwaltung aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen verletzt.

IV.

Der Antragsgegner – das Land Hessen – hält sämtliche kommunale Grundrechtsklagen für unzulässig. Es fehle an der Darlegung der Antragsbefugnis der Antragstellerinnen. Für die Darlegung einer Rechtsverletzung reiche es nicht, lediglich Angaben zum Gesamtumfang der Finanzausstattung, zur Haushaltslage sowie dazu zu machen, inwiefern sich diese Daten durch die angegriffenen Vorschriften konkret verschlechterten. Vielmehr hätten die Antragstellerinnen auch plausibel darlegen müssen, dass sie aufgrund der beanstandeten Neuregelungen die ihnen obliegenden Aufgaben nicht mehr angemessen oder im erforderlichen Mindestmaß erfüllen könnten. Dies hätten sie insgesamt nicht getan.

Überdies griffen aber auch die einzelnen Rügen in der Sache nicht durch.

Die Regelung der Art und Weise der Finanzbedarfsermittlung des Finanzausgleichsgesetzes sei verfassungskonform. Der Gesetzgeber habe sich im Rahmen des ihm

zustehenden Gestaltungs- und Einschätzungsspielraums bei der Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes an die Vorgaben des Staatsgerichtshofs gehalten.

Die Heranziehung von IST-Zahlen zur Ermittlung kommunaler Bedarfe sei vom Staatsgerichtshof ausdrücklich als zulässig angesehen worden. Sie bilde finanzwissenschaftlich anerkanntermaßen eine sachgerechte sowie realitätsnahe Möglichkeit, kommunale Finanzbedarfe verlässlich zu ermitteln. Die Bedarfsermittlung lasse insbesondere nicht in unzulässiger Weise unterbliebene Investitionen unberücksichtigt. Der Gesetzgeber müsse bei der Bedarfsermittlung darauf vertrauen dürfen, dass die Kommunen ihre Aufgaben sachgerecht erfüllten und die hierfür erforderlichen Investitionen tätigten. Wollte er ermitteln, ob erforderliche Investitionen in den Kommunen unterlassen worden seien, wäre er gezwungen, im Einzelfall zu beurteilen, ob angebliche Investitionsstaus solche Maßnahmen betreffen, die für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung überhaupt erforderlich seien. Eine solche Einzelfallprüfung habe der Staatsgerichtshof gerade nicht gefordert. Schließlich deute die Entwicklung der Kassenkreditbestände der hessischen Kommunen darauf hin, dass Investitionen aus Geldmangel nicht unterlassen worden seien. Diese Kreditaufnahmen fänden bei der Bedarfsermittlung auch Berücksichtigung. Ob Kassenkredite rechtmäßig für Investitionen hätten verwendet werden dürfen, spiele für die Frage der Bestimmung des wirtschaftlichen Bedarfs aufgrund tatsächlicher Ausgaben keine Rolle. Der Rückschluss, eine hohe Verschuldung beruhe auf einer fehlenden Bedarfsausstattung, sei unzulässig. Eine besondere Begründungspflicht der Verwendung von IST-Zahlen treffe den Gesetzgeber nicht, da der Staatsgerichtshof sie ausdrücklich als zulässig angesehen habe. Ungeachtet dessen sei dieser Punkt ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien im Gesetzgebungsverfahren hinreichend berücksichtigt worden.

Die Angemessenheitsprüfung durch das Korridorverfahren sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Der Gesetzgeber dürfe bei der Einschätzung von Bedarfen pauschalisieren, sodass die fehlende Berücksichtigung von Defizitwerten über den Korridorobergrenzen hinzunehmen sei. Dies sei auch nicht willkürlich, sondern aus finanzwissenschaftlicher Perspektive geboten, um Fehlanreize zu vermeiden. Es existiere auch nicht ein einziges allein richtiges Verfahren der Finanzbedarfsfeststellung, sondern es gebe nur Methoden einer möglichst realitätsgerechten Ermittlung. Gerade bei der Wahl eines geeigneten Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodells stehe dem Gesetzgeber ein weiter Entscheidungsspielraum zu.

Die von den Antragstellerinnen gerügte asymmetrische Ausgestaltung des Korridorverfahrens trage dazu bei, dass eine Orientierung an sparsam und wirtschaftlich arbeitenden Kommunen erfolge. Diese Zielsetzung sei verfassungsrechtlich zulässig und vom Staatsgerichtshof ausdrücklich anerkannt. Der Gesetzgeber habe auch zusätzliche Sicherungsmechanismen eingebaut. So lägen der Bedarfsermittlung stets Durchschnittswerte der letzten drei veröffentlichten Jahresrechnungsstatistiken zu Grunde, was zu einer erheblichen Glättung von Defizitwerten führe. Im Ergebnis lägen die durch das Korridorverfahren abgeschnittenen Defizite insgesamt niedriger als noch im Gesetzgebungsverfahren prognostiziert. Sie würden zudem im Ergebnis durch die Anerkennung von Sonderbedarfen zu einem erheblichen Teil kompensiert.

Die gesetzliche Ausgestaltung des Finanzausgleichs, insbesondere der Angemessenheitsprüfung, verletze nicht den Bestimmtheitsgrundsatz, da sich dem Gesetz die für die Abwägungsentscheidung wesentlichen Kriterien entnehmen ließen, die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe verfassungsrechtlich und rechtsmethodisch anerkannt sei und die ausführliche Gesetzesbegründung für hinreichende Transparenz bei der Rechtsanwendung Sorge.

Die Abundanzumlage sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und verfolge einen zulässigen Zweck, da sie entsprechend dem Gedanken der interkommunalen Solidarität Unterschiede in der finanziellen Ausstattung der Kommunen in deren soziologischer, ökonomischer und geographischer Verschiedenheit ausgleiche. Dass sie nur besonders finanzstarken Gemeinden auferlegt werde, bilde einen hinlänglichen Sachgrund für eine Differenzierung. Die Gefahr einer Übernivellierung oder gar einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge bestehe nicht, da die Umlage nur einen Teil der abundanten Steuerkraft abschöpfe.

Auch der Einsatz nivellierter Hebesätze sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Abschöpfung auf Grundlage potentieller Steueraufkommen sei nicht nur systemgerecht, sondern entspreche auch dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung. Denn der kommunale Finanzausgleich werde so von Entscheidungen der einzelnen Gemeinde über ihre jeweilige Hebesatzhöhe teilweise abgekoppelt und eine Hebesatzgestaltung zu Lasten Dritter verhindert. Der Staatsgerichtshof habe auch ausdrücklich zugelassen, dass Einnahmepotentiale berücksichtigt würden.

Ob die Abundanzumlage gegen das Hebesatzrecht des Grundgesetzes verstoße, gehöre schon nicht zum Prüfungsumfang des Staatsgerichtshofs. Überdies lasse die Solidaritätsumlage das Hebesatzrecht der Antragstellerin rechtlich unberührt.

Schließlich begegne auch die Einwohnergewichtung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn dem Vortrag der Antragstellerinnen zu 1.-17. lasse sich bereits nicht entnehmen, in welcher Hinsicht die konkrete Ausgestaltung der Einwohnergewichtung dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht und dem Finanzausstattungsanspruch der kreisangehörigen Städte und Gemeinden widerspräche. Das Gesetz nehme auch keine pauschale Erhöhung des Einwohnerwerts nach Gemeindegrößen vor, sondern knüpfe an die landesplanerische Funktion der Kommunen an und gewichte ihren sich daraus ergebenden Bedarf mit ausdifferenzierten Veredlungsfaktoren. Die Antragschrift setze sich damit nicht auseinander.

Eine systematische Benachteiligung gerade der Antragstellerin zu 18. wegen vermeintlich überdurchschnittlicher Aufgaben- und Ausgabenbelastungen erfolge durch das Korridorverfahren nicht. Zunächst blieben überdurchschnittlich hohe Ausgaben der Antragstellerin zu 18. im Korridorverfahren tatsächlich nicht unberücksichtigt, sondern erhöhten systembedingt die Obergrenze des Korridorbereichs. Entgegen ihrer Rüge komme ihr dabei gerade die geringe Größe ihrer Vergleichsgruppe zu Gute, da sich Ausgaben eines Gruppenmitglieds bei geringer Gruppengröße stärker auf das Gesamtdefizit auswirkten. Ihre Rüge methodischer Mängel gehe insoweit ins Leere.

Überdies sei die finanzielle Beanspruchung der Antragstellerin zu 18. im Verhältnis zu den anderen kreisfreien Städten keinesfalls als übermäßig einzuschätzen; den von ihr angeführten Belastungen durch Pendler sowie durch das Einwohnerwachstum stünden positive Effekte für ihren Finanzhaushalt wie etwa eine stärkere Wertschöpfung im Stadtgebiet, höhere Mittelzuweisungen aus dem Finanzausgleich aufgrund Einwohnerstärke sowie höhere Steuereinnahmen als Wirtschaftsstandort gegenüber. Dies relativiere ihre vorgebliche Sonderbelastung deutlich.

Im Gesetzgebungsverfahren sei untersucht worden, ob sich für die Antragstellerin zu 18. Besonderheiten in der Aufgabenerfüllung ergeben hätten. Tatsächlich sei dies aber nicht der Fall, ihre Aufgabenstruktur sei vielmehr mit derjenigen der anderen kreisfreien Städte, in deren Gruppe sie eingeordnet sei, identisch. Dass ihre Ausga-

ben pro Einwohner höher lägen als bei den übrigen kreisfreien Städten, lasse keinen zwingenden Schluss auf einen höheren Bedarf zu, sondern könne auch an einem anderen Ausgabeverhalten liegen. Mit dem Metropolenzuschlag habe der Gesetzgeber die Antragstellerin privilegiert; eine Anerkennung eines nachgewiesenen Metro-
polenbedarfs liege darin nicht.

Der Antragsgegner hat im Verfahren der Antragstellerin zu 18. ein finanzwissen-
schaftliches Gutachten vorgelegt, auf das er sich bezieht.

Der Antragsgegner beantragt,

die Grundrechtsklagen zurückzuweisen.

V.

Die Landesanwältin erachtet die Grundrechtsklagen der 17 kreisangehörigen Städte und Gemeinden als unzulässig, da sie eine relevante Beeinträchtigung ihrer kommunalen Aufgabenwahrnehmung durch die angegriffenen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes nicht ausreichend dargelegt hätten.

Dies gelte zu einem überwiegenden Teil auch für die Grundrechtsklage der Antragstellerin zu 18.

Diese Grundrechtsklage sei aber zulässig und begründet, soweit die Antragstellerin zu 18. einen Verstoß des sog. Metropolenzuschlags nach § 25 Abs. 2 FAG gegen das kommunale Gleichbehandlungsgebot rüge. Der Gesetzgeber habe insoweit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begründungspflicht im Gesetzgebungsverfahren nicht genügt. Weder dem Finanzausgleichsgesetz noch der Gesetzesbegründung lasse sich entnehmen, wie durch die in § 25 Abs. 2 FAG genannte Zahl von 110 Prozent gerade der Mehrbedarf der Antragstellerin abgebildet werden könne. Dem Gesetzgeber oblägen jedoch auch nach dem Alsfeld-Urteil besondere Begründungspflichten.

Darüber hinaus erachtet die Landesanwältin die Datenbasis in Form von IST-Zahlen als in der Sache nicht verfassungskonform, wenn sie auch die Grundrechtsklagen insoweit mangels ausreichender Darlegung einer konkreten Aufgabenbeeinträchtigung der Kommunen für unzulässig hält. Die IST-Zahlen wiedergebenden Statistiken erfassten diejenigen Ausgaben nämlich nicht, die eine Gemeinde aufgrund nicht vor-

handener Finanzmittel in der Vergangenheit nicht getätigt habe, obwohl sie diese hätte tätigen müssen. Der Staatsgerichtshof habe zwar eine Bedarfsermittlung aufgrund vergangenheitsbezogener Zahlen gestattet, dem Gesetzgeber aber aufgegeben, diese zu bewerten. Der Gesetzgeber habe ungeprüft gelassen, ob und welche Ausgaben möglicherweise in den Statistiken unberücksichtigt geblieben seien. Soweit der Antragsgegner im vorliegenden Verfahren unter Vorlage eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens das Problem der Unterschätzung des kommunalen Bedarfs benenne und ausführe, eine Unterschätzung aufgrund nicht getätigter Ausgaben scheine für die hessischen Kommunen aufgrund der Entwicklung ihrer hohen Kassenkreditbestände wenig plausibel, möge dies zutreffen. Ein Nachschieben von Gründen sei nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs aber nicht zulässig.

Die Landesanwältin beantragt,

der Staatsgerichtshof möge feststellen, dass § 25 Abs. 2 FAG die Antragstellerin in dem Verfahren P.St. 2627 in ihrem durch Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 und Abs. 5 der Hessischen Verfassung garantierten Selbstverwaltungsrecht verletzt und deshalb verfassungswidrig ist, und im Übrigen die Klagen zurückzuweisen.

VI.

Der Hessische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

B

Die kommunalen Grundrechtsklagen der Antragstellerinnen zu 1.-17. sind unzulässig (I.). Die kommunale Grundrechtsklage der Antragstellerin zu 18. ist zulässig, aber unbegründet (II.).

I.

Die Antragstellerinnen zu 1.-17. haben ihre Einwände gegen die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Neuregelungen des Finanzausgleichsgesetzes nicht in einer Weise dargelegt, die einen Verfassungsverstoß möglich erscheinen lässt.

1. Nach § 46 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG - können Gemeinden und Gemeindeverbände die Grundrechtsklage mit der Behauptung erheben,

dass Landesrecht die Vorschriften der Verfassung des Landes Hessen über das Recht der Selbstverwaltung verletze.

Die Zulässigkeit setzt die Behauptung voraus, dass Landesrecht die Vorschriften der Hessischen Verfassung betreffend das Recht der Selbstverwaltung verletze. Gemäß § 43 Abs. 2 StGHG muss eine Antragstellerin dazu diejenigen Tatsachen vortragen, aus denen sich plausibel die Möglichkeit einer Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts ergibt.

- Siehe nur StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [751] = juris, Rn. 56; näher zur uneinheitlichen Rechtsprechung der Verfassungsgerichte Schmitt, LKRZ 2013, 370 ff. -

Danach sind die Antragstellerinnen zum einen antragsbefugt, wenn sie substantiiert darlegen, dass sie trotz Ausschöpfung aller zumutbaren Einsparpotentiale nicht mehr in der Lage sind, sämtliche Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

- Vgl. BVerwG, Urteil vom 30.01.2013 - 8 C 1.12 -, BVerwGE 145, 378 Rn. 41 -

Es kann offen bleiben, ob es insoweit genügt, dass eine antragstellende Gemeinde nur ihre eigene finanzielle Notlage darlegt, oder ob es darüber hinaus erforderlich ist, dass auch andere Gemeinden in vergleichbarer Weise betroffen sind.

- Vgl. dazu StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 75, 83; Lange, DVBl. 2015, 457 [458 mit Fn. 11] -

Die Antragstellerinnen sind zum anderen antragsbefugt, wenn sie substantiiert darlegen, dass das vom Gesetzgeber gewählte kommunale Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodell verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbar ist. Diese Darlegung erfordert prinzipiell eine umfassende Aufbereitung der verfassungsrechtlichen und ggf. auch der einfachrechtlichen Rechtslage. Hierzu gehört auch eine angemessene Auseinandersetzung mit der einschlägigen Rechtsprechung.

- Vgl. zur Verfassungsbeschwerde BVerfG, Beschluss vom 15.12.1999 - 1 BvR 1904/95 u. a. -, BVerfGE 101, 331 [346] = juris, Rn. 64; Urteil vom 10.06.2009 - 1 BvR 706 u. a. -, BVerfGE 123, 186 [234] = juris,

Rn. 152; Beschluss vom 21.06.2016 - 2 BvR 637/09 -, BVerfGE 142, 234 Rn. 28; Beschluss vom 24.07.2018 - 2 BvR 1961/09 -, NJW 2018, 3374 Rn. 23 -

Betrifft die Grundrechtsklage, wie hier, ein vom Gesetzgeber entworfenes Gesamtkonzept, verlangt das Substantiierungserfordernis auch eine umfassende Aufbereitung und Auswertung der Gesetzesmaterialien.

- Vgl. BVerfG (K), Beschluss vom 02.04.2009 - 1 BvR 2405/06 -, juris, Rn. 2; Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 92 Rn. 52 -

Dies gilt insbesondere, wenn mit der Grundrechtsklage ein Gesetz angegriffen wird, das (ausnahmsweise) einer besonderen gesetzgeberischen Begründung bedarf, die sich – wie hier entsprechend den Vorgaben des Staatsgerichtshofs – erst in den Gesetzesmaterialien finden lässt.

Die danach für die Antragsbefugnis geltenden Anforderungen hängen von Inhalt und Reichweite des verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrechts ab.

- Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.01.2017
- LVerfG 5/15 -, juris, Rn. 81 -

Aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV folgt ein Anspruch der Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung gegen das Land Hessen.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] =
juris, Rn. 90 -

Dieser Finanzausstattungsanspruch verpflichtet das Land sicherzustellen, dass die Gemeinden finanziell in der Lage sind, sämtliche gesetzlichen Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Die Gemeinden haben einen hierauf gerichteten Anspruch auf Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] =
juris, Rn. 96 -

Der kommunale Finanzausstattungsanspruch ist außerdem auf angemessene Teilhabe an der Finanzkraft des Landes Hessen gerichtet. Insoweit hängt der Finanzausstattungsanspruch von der Finanzkraft des Landes ab und geht grundsätzlich über den Anspruch auf Gewährleistung der Mindestausstattung hinaus.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 98; Lange, DVBl. 2015, 457 [460 ff.] -

Eine exakte Summe derjenigen Finanzmittel, die für die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erforderlich sind, lässt sich der Verfassung nicht entnehmen. Dies gilt erst recht für diejenigen Mittel, die zur Erfüllung des Anspruchs auf angemessene Teilhabe an der Finanzkraft des Landes bereitgestellt werden müssen. Schon die Bestimmung der kommunalen Pflichtaufgaben in Abgrenzung zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist sehr aufwändig und streitanfällig.

- Vgl. Lange, DVBl. 2015, 457 [458 f.] -

Noch schwieriger ist die Ermittlung derjenigen Mittel, die zur Erfüllung einer bestimmten Pflichtaufgabe erforderlich sind. Insoweit existieren keine bezifferbaren einfach- oder verfassungsrechtlichen Vorgaben. Bei der Ermittlung der für die Sicherstellung der Mindestausstattung erforderlichen Finanzmittel hat der Gesetzgeber daher einen weiten Entscheidungsspielraum. Gleiches gilt für die konkrete Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs,

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 105 -

d. h. insbesondere auch die Auswahl des konkret zur Berechnung und Bemessung anzuwendenden Modells der Mittelverteilung.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 108 -

Aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV folgt jedoch ein Anspruch der Gemeinden, dass der Gesetzgeber den kommunalen Finanzbedarf nachvollziehbar und vertretbar ermittelt

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [753] = juris, Rn. 111 ff. -

und für den kommunalen Finanzausgleich ein transparentes und vertretbares Verteilungsmodell vorsieht.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 108, 110 -

Denn wenn der Gesetzgeber diese Anforderungen nicht erfüllt, werden den Gemeinden möglicherweise Mittel vorenthalten, die ihnen von Verfassungs wegen zustehen.

- Vgl. StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 75 -

Wegen des weiten gesetzgeberischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht allerdings nur dann verletzt, wenn das vom Gesetzgeber gewählte Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodell eindeutig fehlerhaft ist.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 108 -

Ein solcher Fehler muss von den Antragstellerinnen substantiiert dargelegt werden.

2. Diesen Anforderungen genügen die Grundrechtsklagen der Antragstellerinnen zu 1.-17. nicht.

a) Die Antragstellerinnen legen nicht dar, dass sie aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht mehr in der Lage seien, sämtliche Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben wahrzunehmen. Die von ihnen genannten Beeinträchtigungen in der Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben belegen kein strukturelles Defizit.

b) Die von den Antragstellerinnen gegen die Bedarfsermittlung und das zur Angemessenheitsprüfung in § 7 Abs. 2 FAG angewandte Korridormodell erhobenen Einwände legen auch die Möglichkeit einer Überschreitung des gesetzgeberischen Ermessensspielraums nicht hinreichend substantiiert dar.

aa) Die Behauptung der Antragstellerinnen zu 1.-17., mit dem Korridormodell stelle der Gesetzgeber eine Vermutung unwirtschaftlichen Verhaltens der Gemeinden auf, lässt nicht erkennen, inwieweit diese Bewertung – selbst wenn sie zuträfe – verfassungsrechtlich relevant sein sollte.

Auch aus dem Umstand, dass das Gesamtdefizit einer Gruppe gesenkt wird, wenn Gemeinden besonders wirtschaftlich und sparsam arbeiten, lässt sich eine Verfassungswidrigkeit des Modells nicht ableiten. Wenn die Antragstellerinnen in diesem Zusammenhang anführen, dass aufgrund dieses Effektes „für wirtschaftliches Verhalten keine Pluspunkte“ der Kommune zu erzielen seien, ist dies unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten unbeachtlich, da die Bedarfsberechnung nicht auf die Prämierung wirtschaftlichen Verhaltens der Kommunen zielt.

bb) Der Einwand der Antragstellerinnen, dass das Korridormodell Investitionen der Kommunen nicht als Bedarfe berücksichtige, ist in dieser Form bereits sachlich eindeutig nicht zutreffend. Investitionen erhöhen nach dem System das Durchschnittsdefizit und wirken sich daher im Korridormodell bedarfssteigernd aus. Die Einordnung in Gruppen bedingt zwar, dass sich ein Investitionsverhalten von Mitgliedern der Gruppe auf andere Gruppenmitglieder auswirkt, da es Einfluss auf das Gesamtgruppendifizit hat. Dies ist jedoch zum einen ein Effekt, der aus der vom Staatsgerichtshof zugelassenen Pauschalierung folgt, die keine konkrete Ermittlung der Investitionen einzelner Gemeinden verlangt.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] =
juris, Rn. 159 -

Zum anderen hat der Gesetzgeber in seinem System Vorkehrungen getroffen, die diesen Effekt abmildern. Denn aufgrund der Berechnung der Defizite aus Daten eines Dreijahreszeitraums (§ 3 Abs. 2 FAG) wirken sich mögliche Investitionsunterschiede weniger gravierend aus. Zudem hat der Gesetzgeber Gruppen und Untergruppen mit vergleichbaren Strukturen und Aufgaben gebildet, bei denen ein ähnliches Investitionsvolumen und -bedürfnis zu erwarten ist. Mit diesen Gesichtspunkten setzen sich die Antragstellerinnen zu 1.-17. nicht auseinander.

cc) Die Rüge der Antragstellerinnen, der Berechnungsansatz des Gesetzes lasse Standardelemente der Statistik außer Acht, lässt einen Verfassungsverstoß nicht erkennen.

Der Gesetzgeber hat einen erheblichen Spielraum, wie er den kommunalen Finanzausgleich vor dem Hintergrund des Gebotes des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, die Gemeinden mit den für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen bzw. angemessenen Mitteln auszustatten, konkret ausgestaltet.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [752] = juris, Rn. 105; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 21.05.1968 - 2 BvL 2/61 -, BVerfGE 26, 353 [369] = juris, Rn. 49; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, juris, Rn. 68 -

Weder ist von ihm dabei die bestmögliche und gerechteste Lösung noch eine notwendige oder gar unabweisbare Regelung gefordert. Er muss sich auf eine sachlich nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützen können.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 108; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, juris, Rn. 68; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.07.2011 - 32/08 -, juris, Rn. 63; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23.02.2012 - 37/10 -, juris, Rn. 94 -

Dass der Gesetzgeber diese Anforderungen nicht erfüllt habe, legen die Antragstellerinnen mit ihrer Rüge statistischer Mängel nicht im Ansatz dar.

Die Antragstellerinnen führen nicht aus, was sie unter „Berechnungsansatz“ überhaupt verstehen, welche konkreten Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes oder welche Mechanismen des Finanzausgleichssystems durch vermeintliche statistische Mängel überhaupt betroffen sein sollen. Auch legen sie nicht dar, in welcher Art und Weise die von ihnen genannten Methoden der „Regressionsanalyse“ oder „Korrelationsberechnungen“ – deren Anwendung sie wohl für geboten halten – in ein System des Finanzausgleichs einzubinden gewesen wären und welche Folgen deren Anwendung ergeben hätte, die für eine verfassungsrechtliche Bewertung anhand des oben genannten Maßstabes von Bedeutung hätte sein können. Dabei mangelt es dem Vortrag auch daran, dass die Antragstellerinnen Wirkweise und Funktion einer „Regressionsanalyse“ und „Korrelationsberechnung“ nicht näher darstellen.

dd) Aus den genannten Gründen zeigt auch die Rüge, „regionale und sozioökonomische Kriterien“ seien bei der Bedarfsbestimmung außer Acht gelassen worden, nicht die Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes auf.

Eine Beurteilung, ob solche Kriterien bei der Bedarfsbestimmung überhaupt berücksichtigt werden müssen, hätte vorausgesetzt, dass die Antragstellerinnen zu 1.-17. diese von ihnen eingebrachten Kriterien näher definiert hätten.

- Vgl. StGH, Beschluss vom 11.11.2015 - P.St. 2460 -, juris, Rn. 71 -

Dies haben die Antragstellerinnen nicht getan. Zudem arbeiten sie nicht heraus, inwieweit sich solche Kriterien in einer Art und Weise auf die Bedarfsermittlung auswirken könnten, dass sie vom Gesetzgeber selbst unter Berücksichtigung des dargestellten Gestaltungsspielraums hätten berücksichtigt werden müssen.

c) Soweit sich die Antragstellerinnen zu 1.-17. gegen die Verwendung der Einwohnerzahl als Bezugsgröße des Finanzausgleichsgesetzes wenden, fehlt es ebenfalls an einer hinreichenden Substantiierung eines Verfassungsverstoßes. Denn weder trifft es in der Sache zu, dass die Einwohnerzahl die vorliegend einzige Bezugsgröße für die Bedarfsbemessung der Gemeinden darstellt (aa), noch legen die Antragstellerinnen hinsichtlich der unterschiedlichen Gewichtung der Einwohnerzahl beim Hauptansatz nach § 19 FAG für Schlüsselzuweisungen kreisangehöriger Gemeinden eine mögliche Verfassungswidrigkeit dar (bb). Vielmehr lässt ihr Vortrag wesentliche Gesichtspunkte des Gesetzes und der gesetzgeberischen Entscheidung außer Acht.

aa) Die Antragstellerinnen legen mit ihrer Rüge, die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers sei überschritten, da er die Einwohnerzahl zum alleinigen Bemessungskriterium erhoben habe, die Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes nicht dar. Denn der Antragsschrift ist keine nähere Begründung zu entnehmen, warum eine alleinige Anknüpfung an die Einwohnerzahl als Bemessungsfaktor vor dem Hintergrund des dem Gesetzgeber zustehenden Spielraums bei der Ausgestaltung finanzausgleichsrechtlicher Regelungen verfassungsrechtlich unzulässig sein sollte.

Ungeachtet dessen ist der Vortrag der Antragstellerinnen, die tatsächliche Einwohnerzahl einer Kommune bilde im vorliegenden Modell den alleinigen Bemessungsfaktor, bereits sachlich ersichtlich unzutreffend. Vielmehr hat der Gesetzgeber die sog.

Einwohnerveredelung nur als weiteres Differenzierungskriterium gewählt; er kommt damit dem von den Antragstellerinnen postulierten Erfordernis einer Berücksichtigung von über den regulären Finanzbedarf hinausgehenden Bedarfen gerade in Form der Sonderbedarfsregelungen nach.

Hiermit setzen sich die Antragstellerinnen nicht auseinander.

bb) Soweit die Antragstellerinnen in diesem Zusammenhang rügen, dass der Rückgriff des Gesetzgebers auf das Prinzip der Einwohnerveredelung als zentraler Parameter im vertikalen Finanzausgleich fragwürdig sei, belegt auch dies einen Verfassungsverstoß nicht.

Der Vortrag der Antragstellerinnen zu 1.-17. besteht insoweit vornehmlich aus einer wörtlichen Zitierung von Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte, ohne dass die dort geäußerten Bedenken aber im Einzelnen durch die Antragstellerinnen auf das durch den hessischen Gesetzgeber geschaffene Finanzausgleichsgesetz übertragen werden. Dies wäre insbesondere deshalb erforderlich gewesen, da der hessische Gesetzgeber kein Modell einer einfachen Progression nach pauschalen Veredlungsfaktoren bei steigender Bevölkerungszahl gewählt hat, sondern nach einem differenzierteren Modell vorgeht, das er in der Gesetzesbegründung erläutert.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 61 -

Hiermit setzen sich die Antragstellerinnen jedoch weder auseinander noch begründen sie, warum dieses Modell den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 137 Abs. 5 HV an ein gerechtes, transparentes und rationales System der Finanzverteilung

- Vgl. StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747
[753] = juris, Rn. 118, 120 -

nicht genügen soll.

d) Soweit sich die Antragstellerinnen zu 1.-17. ferner gegen die Ermittlung der Steuerkraftzahl der Kommunen auf der Grundlage nivellierter (fiktiver) Hebesätze nach § 21 FAG als solche bzw. im Zusammenspiel mit der im Rahmen der Bedarfsermitt-

lung durchzuführenden Angemessenheitsprüfung nach § 7 Abs. 2 FAG wenden, zeigt ihr Vortrag nicht die Möglichkeit einer Verfassungswidrigkeit auf.

aa) Die Verfassungsmäßigkeit der Anwendung nivellierter Hebesätze bei der Bedarfsbestimmung ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt. Die Antragstellerinnen stellen sie mit ihrem Vortrag im Grunde selbst nicht in Abrede. Vielmehr führen sie – aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bekannte – Gesichtspunkte auf, aus denen sich eine sachliche Vertretbarkeit der Anwendung solcher Hebesätze gerade ergibt.

Der Staatsgerichtshof hat es ausdrücklich als zulässig erachtet, dass der Gesetzgeber bei der Ermittlung des kommunalen Bedarfs nicht nur (tatsächliche) Einnahmen, sondern auch (hypothetische) Einnahmepotentiale berücksichtigt.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 163 -

Die Verwendung nivellierter Hebesätze ist eine Möglichkeit, solche Potentiale zu erfassen. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass zwar das Land die Letztverantwortung für die Finanzausstattung der Kommune trägt,

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [752] = juris, Rn. 94; BVerfG, Urteil vom 27.05.1992 - 2 BvF 1/88 u.a. -, BVerfGE 86, 148 [218 f.] = juris, Rn. 272 -

die Kommunen jedoch ihre eigenen Einnahmequellen ebenso angemessen auszuschöpfen haben.

- VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, juris, Rn. 110; VerfGH Thüringen, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rn. 120; für die Zulässigkeit nivellierter Hebesätze auch BVerwG, Urteil vom 30.01.2013 - 8 C 1.12 -, BVerwGE 145, 378 Rn. 17; vgl. auch BVerfG (K), Beschluss vom 09.03.2007 - 2 BvR 2215/01 -, juris, Rn. 30 -

Die Anknüpfung an fiktive Hebesätze entspricht dabei dem Verfassungsgebot der interkommunalen Gleichbehandlung, weil sie den übergemeindlichen Finanzausgleich von der Willensentscheidung der einzelnen Gemeinde zur Höhe der Hebesät-

ze in ihrem Gebiet unabhängig macht und eine Gestaltung der Hebesätze zu Lasten Dritter bei gleichzeitiger Achtung der kommunalen Hebesatzautonomie verhindert.

- VerFGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - VerFGH 1/14 -, juris, Rn. 144; VerFG Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - 28/98 -, juris, Rn. 103; VerFGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 06.07.1993 - 9/92 -, juris, Rn. 52 -

Der Gesetzgeber wollte die gesetzliche Regelung gegen eine „Strategieanfälligkeit“ des Finanzausgleichssystems abschirmen,

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 61 -

die darin bestehen kann, dass sich Kommunen durch besonders niedrige Hebesätze selbst „bedürftig machen“, um entweder Leistungen aus Landesmitteln zu erhalten oder einer Umlage zu entgehen.

- Zu letzterem Aspekt LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.01.2017 - 5/15 -, juris, Rn. 152; Droege, NWVBl. 2013, 41 [42] -

Dass der Gesetzgeber mit dieser Grundentscheidung den Boden eines gerechten und vertretbaren Finanzausgleichssystems verlassen hätte, legen die Antragstellerinnen zu 1.-17. nicht dar. Vielmehr stellen sie in ihren Antragsschriften selbst fest, dass nach „überwiegender Ansicht ohne die Normierung von Nivellierungssätzen der gebietskörperschaftliche Wille zur Steigerung kommunaler Einnahmen konterkariert“ würde.

bb) Eine andere Bewertung rechtfertigt auch nicht die Behauptung der Antragstellerinnen, das interkommunale Gleichbehandlungsgebot gebiete eine Stufung der Hebesätze nach Einwohnerzahlen.

Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot enthält ein Verbot sachwidriger Benachteiligungen oder Bevorzugungen einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände.

- BVerfG, Beschluss vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [393] = juris, Rn. 99 f.; Mehde, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 67. Lieferung 2012, Art. 28 Abs. 2 Rn. 173 -

Die Länder sind danach grundsätzlich verpflichtet, ihre Kommunen gleich zu behandeln. Dabei geht es in erster Linie um die Frage, ob die für Differenzierungen gewählten Kriterien vor der Verfassung Bestand haben können, d. h. diese nicht willkürlich sind. Die vom Gesetzgeber selbst gesetzten Maßstäbe können auf ihre Widerspruchsfreiheit und die Gründe für ein mögliches Abweichen hiervon auf ihre verfassungsrechtliche Validität überprüft werden. In diesem Sinne kann man auch von einem Gebot der Systemgerechtigkeit bei der Ausgestaltung sprechen.

- StGH, Urteil vom 9.5.2018 - P.St. 2670 e. A. -, StAnz. 2018, 717 [721]
= juris, Rn. 75 f. m. w. N. -

Tragfähige Gründe, unter welchen Gesichtspunkten sich die Entscheidung des Gesetzgebers, die fiktiven Hebesätze nicht nach weiteren Kriterien zu differenzieren, als in diesem Sinne sachlich unvertretbar erweisen sollte, nennen die Antragstellerinnen nicht.

Die Antragstellerinnen tragen auch nicht vor, wie eine konkrete Staffelung auszugestalten wäre, die – im Unterschied zu den angegriffenen Regelungen – ihrem Verständnis nach dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung eher entsprechen könnte. Dies wäre nicht zuletzt deshalb zwingend gewesen, da umstritten ist, ob überhaupt finanzwissenschaftlich akzeptierte und hinreichend handhabbare Methoden anderer Staffellungen existieren.

- Gegen eine Verpflichtung zur weiteren Differenzierung daher dezidiert LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.01.2017 - LVerfG 5/15 -, juris, Rn. 153 f.; zu Einzelheiten der finanzwissenschaftlichen Diskussion und Zweifelsfragen Droege, NWVBl. 2013, 41 [43] m.w.N. -

cc) Die Rüge der Antragstellerinnen zu 1.-17., der Einsatz fiktiver Hebesätze stelle in Kombination mit der Angemessenheitsprüfung nach § 7 Abs. 2 FAG einen systemwidrigen und nicht folgerichtigen Regelungsansatz dar, weil bei der Bestimmung der kommunalen Finanzkraft jeweils allein zu Gunsten des Landes zunächst der kommunale Bedarf aufgrund der Angemessenheitsprüfung in § 7 Abs. 2 FAG künstlich klein- und sodann die kommunale Einnahmesituation mittels fiktiver Hebesätze künstlich hochgerechnet werde, ist nicht hinreichend substantiiert.

Zu messen ist die Entscheidung des Gesetzgebers für ein System des kommunalen Finanzausgleichs an den durch den Staatsgerichtshof für Hessen aufgestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen, den durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarf der Kommunen nachvollziehbar zu ermitteln und ein gerechtes, transparentes und rationales System der Finanzverteilung zu schaffen.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753] = juris, Rn. 118, 120 -

Dem genügt der Gesetzgeber, wenn er ein Modell wählt, das diesen Anforderungen des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV generell genügt, d. h. eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen generell sicherstellt. Die einzelne Gemeinde hat dabei einen Anspruch auf Teilhabe an der von Verfassungs wegen geforderten kommunalen Finanzausstattung.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 109 -

Für die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung ist daher entscheidend, ob das vom Gesetzgeber gewählte System den kommunalen Bedarf angemessen ermitteln kann. Dies stellen die Antragstellerinnen aber mit ihrem Vortrag, das Korridormodell kürze die Ausgaben der Gemeinden und der Ansatz nivellierter Hebesätze erhöhe ihre Einnahmen, schon nicht hinreichend in Frage. Denn diese Argumentation unterstellt, dass der behauptete Effekt einer gleichsam doppelten Benachteiligung der Kommunen stets oder zumindest ganz überwiegend auftritt. Dass aber überhaupt eine Korrelation zwischen der Höhe der (realen) Hebesätze einer Gemeinde und ihrem Ausgabeverhalten besteht, belegt der Vortrag der Antragstellerinnen nicht. Es liegt auch nicht auf der Hand, dass eine Kommune mit niedrigen Hebesätzen notwendigerweise oder sogar überwiegend von abschneidenden Effekten des Korridorverfahrens betroffen ist.

dd) Die Mängel in der Darlegung der Rüge eines Verfassungsverstoßes durch die Verwendung nivellierter Hebesätze in Kombination mit dem Korridormodell setzen sich bei der Rüge fort, die die Anwendung dieser Parameter für den horizontalen Finanzausgleich beanstandet. Denn insoweit nehmen die Antragstellerinnen lediglich

Bezug auf ihren entsprechenden Vortrag zum vertikalen Finanzausgleich, bei dem aber die Bedenken, wie gezeigt, nicht durchgreifen.

3. Auch soweit sich die Antragstellerinnen zu 1.-17. gegen die Einführung einer Abundanzumlage in § 22 FAG wenden, fehlt ihrem Vortrag die substantiierte Darlegung der Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes.

a) Der Rüge, die Abundanzumlage verfolge einen verfassungswidrigen Zweck, da sie das Land als Primärverantwortlichen der Finanzausstattung der Kommunen entlaste, lässt sich schon nicht nachvollziehbar entnehmen, aus welchen rechtlichen Gesichtspunkten die Verfassungswidrigkeit der Abundanzumlage oder die Unzulässigkeit des mit der Umlage verfolgten Zwecks folgen sollen. Die Grundannahme des Vortrags, nach der das Land der Nutznießer der Umlage sei und seine eigene Finanzierungsverantwortung durch die Statuierung einer Umlagepflicht zu Lasten abundanter Gemeinden in verfassungswidriger Weise schmälere, entbehrt einer nachvollziehbaren Begründung. Tatsächlich liegt, was die Antragstellerinnen nicht in Abrede stellen, bei der Abundanzumlage gerade ein Fall vor, in dem die Abschöpfung kommunaler Steuerkraft bei umlagepflichtigen Gemeinden die Finanzausgleichsmasse im Sinne eines Beitrags lediglich stärkt. Vor diesem Hintergrund lässt sich ein verfassungsrechtlich relevanter Verstoß gegen das Gebot einer angemessenen Finanzausstattung aus Art. 137 Abs. 5 HV nicht schlüssig entnehmen.

Dagegen spricht vielmehr, dass für das Ausgleichsjahr 2016 die Solidaritätsumlage aller abundanten Kommunen in Höhe von 98 Mio. Euro nur etwa 2,28 Prozent der gesamten Finanzausgleichsmasse in Höhe von 4.307.546.500 €, für das Ausgleichsjahr 2017 die Solidaritätsumlage in Höhe von 86 Mio. Euro nur etwa 1,88 Prozent der Gesamtfinanzausgleichsmasse in Höhe von 4.551.756.000 Euro, für das Ausgleichsjahr 2018 die Solidaritätsumlage in Höhe von 74 Mio. Euro nur noch etwa 1,49 Prozent der Finanzausgleichsmasse von 4.973.177.000 Euro und für das Ausgleichsjahr 2019 die Solidaritätsumlage in Höhe von 74 Mio. Euro nur noch 1,42 Prozent der zu erwartenden Gesamtfinanzausgleichsmasse von 5.210.972.000 Euro ausmacht.

- Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016, Einzelplan 17, „Allgemeine Finanzverwaltung“, S. 141; Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017, Einzelplan 17, „Allgemeine Finanzverwaltung“, S. 137; Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2018/2019, Einzelplan 17, „Allgemeine Finanzverwaltung“, S. 151 -

Diese Beträge lassen die Wertung, der Gesetzgeber substituiere seine Finanzausstattungspflicht gegenüber den Kommunen durch die Abundanzumlage, bereits im Ansatz nicht zu.

Eine nähere Darlegung der Verfassungswidrigkeit der Abundanzumlage wäre überdies insbesondere vor dem Hintergrund erforderlich gewesen, dass der Staatsgerichtshof – im Einklang mit zahlreichen anderen Landesverfassungsgerichten – eine solche Umlage in seinem Alsfeld-Urteil bereits mit Art. 137 HV als grundsätzlich vereinbar erklärt hat und es als zulässig erachtet, dass das Land im Rahmen des Finanzausgleichs den Kommunen nicht nur eigene Mittel zuweist, sondern auch eine horizontale Umverteilung von Finanzmitteln vorsieht.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [755] = juris, Rn. 186, 189; entsprechende Umlagen werden auch von anderen Landesverfassungsgerichten als verfassungsrechtlich zulässig angesehen, s. VerfGH Sachsen, Urteil vom 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris, Rn. 110; VerfG Brandenburg, Urteil vom 06.08.2013 - 53/11 -, juris, Rn. 51 f.; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30.08.2016 - VerfGH 34/14 -, juris, Rn. 108 ff.; VerfGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 154 ff. -

Mit dieser Rechtsprechung setzen sich die Antragstellerinnen nicht auseinander.

b) Die Antragstellerinnen zu 1.-17. haben auch die Möglichkeit, dass die Anknüpfung der Abundanzumlage an die Finanzkraft einer Kommune gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verstößt, nicht hinreichend dargelegt. Sie haben keine Gesichtspunkte aufgezeigt, die eine solche Anknüpfung als sachlich unvertretbar erscheinen ließen. Diese wird als solche – womit sich die Antragstellerinnen nicht weiter auseinandersetzen – auch von anderen Verfassungsgerichten als vertretbar angesehen.

- VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30.08.2016 - 34/14 -, juris, Rn. 147; i.E. ebenso VerfGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, 135 ff. -

Dass der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Pflicht zur Leistung der Solidaritätsumlage wie auch bei der Bedarfsermittlung im vertikalen Finanzausgleich die Finanzkraft der Gemeinden anhand typisierter Indikatoren, insbesondere nivellierter

Hebesätze, ermittelt, ist sachlich vertretbar und im Rahmen des von ihm gewählten Systems der Finanzbedarfsbestimmung zulässig und stimmig. Der Staatsgerichtshof hat es als zulässig angesehen, dass der Gesetzgeber bei der Ermittlung des Bedarfs der Kommunen mit Pauschalierungen arbeitet, also insbesondere nicht verpflichtet ist, alle (tatsächlichen) Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einzustellen. Danach darf der Gesetzgeber den Bedarf einer – letztlich normativen – Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterziehen und zulässigerweise bei der Bedarfsermittlung auch Einnahmepotentiale berücksichtigen.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 159, 161, 163 -

Die Übertragung dieser Vorgehensweise auf die Finanzkraftbestimmung zur Bemessung der Abundanzumlagepflicht einer Kommune ist sachlich jedenfalls vertretbar, wenn nicht sogar vor dem Hintergrund der Systemgerechtigkeit geboten. Hat sich der Gesetzgeber für ein bestimmtes System oder für bestimmte Strukturprinzipien entschieden, darf er diese nicht beliebig durchbrechen.

- VerfGH Sachsen, Urteil vom 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris, Rn. 126 speziell für den kommunalen Finanzausgleich -

Die für die Rechtfertigung einer Angemessenheitsprüfung von Ausgaben (Korridormodell) und einer Berücksichtigung von Einnahmepotentialen (Nivellierung der Hebesätze) geltenden Gesichtspunkte sind danach auch bei der Bemessung der Finanzkraft zur Bestimmung einer Umlagepflicht heranzuziehen. Denn der übergemeindliche Finanzausgleich wird durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, der seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründet. Hierdurch wird ein Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidarischgemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite begründet.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [755] = juris, Rn. 191 -

Dieser Gesichtspunkt gebietet aber gerade, Kommunen von der Umlagepflicht nicht deshalb auszunehmen, weil sie entweder Steuereinnahmemöglichkeiten (tatsächlich) nicht ausschöpfen oder aber aufgrund eigener (unter Umständen nicht wirtschaftlicher) Ausgabeentscheidungen höhere Defizite produzieren. Die Anwendung fiktiver Hebesätze ist auf Grundlage der vom Gesetzgeber nach den Vorgaben der vom Staatsgerichtshof gewählten Bedarfsdefinition daher legitim und systemgerecht und auch in der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte als zulässig anerkannt.

- VerfGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 143; VerfG Brandenburg, Urteil vom 06.08.2013 - 53/11 -, juris, Rn. 89; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.01.2012 - 18/10 -, juris, Rn. 97; VerfGH Sachsen, Urteil vom 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris, Rn. 130 ff.; VerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13.06.2006 - LVG 7/05 -, juris, Rn. 134; so auch zur Finanzkraftbestimmung im Bundesländer-Finanzausgleich BVerfG, Urteil vom 27.05.1992 - 2 BvF 1/88 -, BVerfGE 86, 148 [217] = juris, Rn. 267 -

c) Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerinnen zu 1.-17. berührt die Abundanzumlage die Gewährleistung der Mindestausstattung der Antragstellerinnen offensichtlich nicht. Denn die Umlage schöpft höchstens 25 Prozent derjenigen Steuerkraft der Antragstellerinnen ab, die über den ermittelten Finanzbedarf hinausgeht. Der Gesetzgeber hat die Umlage also strukturell gerade nicht darauf gerichtet, Einnahmen abzuschöpfen, die zur Bedarfsdeckung benötigt werden.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 95 -

Dass es dabei zu einer Abführung real nicht existenter Mittel kommen kann, ist der Steuerkraftermittlung auf der Grundlage fiktiver Hebesätze geschuldet, die als solche, wie bereits zuvor gezeigt, verfassungsrechtlich nicht unzulässig ist.

d) Soweit die Antragstellerinnen zu 1.-17. rügen, dass die Regelung der Abundanzumlage gegen das Verbot der (Über-)Nivellierung verstoße oder gar zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge der Kommunen führen könne, legen sie einen Verfassungsverstoß durch die angegriffenen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes nicht hinreichend dar. Denn sie zeigen nicht auf, wie diese allgemeinen Erwägungen sich auf das hessische Modell des Finanzausgleichs auswirken.

Der Gesetzgeber hat nämlich beide Gesichtspunkte erkannt und das hessische Modell auf eine Vermeidung beider Effekte ausgerichtet. Das Umlagemodell des Finanzausgleichsgesetzes vermeidet die Gefahr einer Übernivellierung oder gar einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge, da es abundante Steuerkraft nur teilweise – nämlich zu maximal 25 Prozent – abschöpft (§ 22 FAG) und auch nur teilweise – nämlich nur zu 65 Prozent über die Schlüsselzuweisung B – ausgleicht (§ 17 Abs. 3 FAG). Damit schwächt die Solidaritätsumlage die relativen Steuer- bzw. Umlagekraftunterschiede in einer Gruppe nur ab, ebnet sie aber niemals völlig ein oder verändert gar die Finanzkraftreihenfolge.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 95 -

Mit diesen Aspekten der gesetzlichen Regelung setzen sich die Antragstellerinnen nicht weiter auseinander.

e) Die Regelung der Abundanzumlage greift ersichtlich auch nicht unverhältnismäßig in die Finanzhoheit der Antragstellerinnen zu 1.-17. ein, so dass dahinstehen kann, ob dieses von den Antragstellerinnen erkennbar aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitete Recht überhaupt zum Prüfungsmaßstab der kommunalen Grundrechtsklage gehört.

Die Finanzhoheit der Kommunen bleibt durch die Abundanzumlage unangetastet, da die nachteilig betroffenen Kommunen nach dem Finanzausgleichssystem durch Anhebung ihrer Hebesätze zusätzliche Einnahmen generieren können.

- VerfGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 146 -

Jedenfalls würde sich ein Eingriff in die kommunale Finanzhoheit ersichtlich nicht als unverhältnismäßig erweisen. Denn soweit die Antragstellerinnen die Erforderlichkeit der Umlage unter dem Gesichtspunkt in Zweifel ziehen, dass dem Land gleich geeignete, die Kommunen aber weniger belastende Mittel zur Stärkung des Finanzausgleichs zur Verfügung stünden, vermischt sie Gesichtspunkte des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs. Die Erforderlichkeit einer Maßnahme ist nämlich stets anhand des mit ihr verfolgten Zwecks zu beurteilen.

Dieser liegt beim übergemeindlichen Finanzausgleich im Gedanken der interkommunalen Solidarität, also dem Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Indivi-

dualität der Gemeinden auf der einen und solidarergemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [755] = juris, Rn. 191 -

Dieser Zweck kann aber durch die von den Antragstellerinnen zu 1.-17. vorgetragenen Alternativen – die das Verhältnis des Landes zu den Kommunen und nicht der Kommunen untereinander betreffen – gar nicht erfüllt werden. Sie stellen also bei der Prüfung der Erforderlichkeit der Abundanzumlage keine tauglichen Bezugsgrößen dar.

Der Gesetzgeber durfte folglich vor dem Hintergrund der interkommunalen Solidarität einen horizontalen kommunalen Finanzausgleich durch Schaffung einer Abundanzumlage für erforderlich halten.

- Vgl. VerfGH Thüringen, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 158 -

Dies gilt selbst unter Berücksichtigung des Einwands der Antragstellerinnen, die Gefahr eines Defizits der Gemeinden werde durch die Abundanzumlage gerade im Hinblick auf andere belastende Umlagen erhöht. Diese Gefahr besteht nach der Konzeption des Finanzausgleichsgesetzes nicht, da die übrigen Umlagen wie die Kreisumlage (§ 50 FAG) oder die Krankenhausumlage (§ 51 FAG) die Zahlungen aus der Abundanzumlage bereits berücksichtigen.

Auch mit diesem Gesichtspunkt setzen sich die Antragschriften nicht auseinander.

f) Die Behauptung der Antragstellerinnen zu 1.-17., die der Abundanzumlage zu Grunde gelegte Finanzkraftbestimmung aufgrund nivellierter Hebesätze verstoße gegen das kommunale Hebesatzrecht aus Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG, ist unsubstantiiert.

Vorschriften des Grundgesetzes gehören nicht zum Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs.

- StGH, Beschluss vom 12.02.2014 - P.St. 2406 -, StAnz 2014, 268 [270] = juris, Rn. 33 -

Dass das in Art. 137 Abs. 1 und 5 HV gewährleistete Selbstverwaltungs- und Finanzausstattungsrecht auch eine Verpflichtung enthielte, den Kommunen die grundgesetzlich oder sonst bundesrechtlich gewährten Steuermittel zu belassen, tragen die Antragstellerinnen nicht vor.

g) Soweit die Antragstellerinnen zu 1.-17. einen methodischen Fehler des Gesetzes darin sehen, dass sich die Begründung zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes an keiner Stelle mit dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie und den sich aus ihm ergebenden Anforderungen an die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse auseinandersetze, so dass nicht erkennbar sei, ob und in welchem Umfang der Gesetzgeber sich der Bedeutung und Auswirkung des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie bewusst gewesen sei, belegen sie die Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes nicht.

Der Vorwurf ist bereits sachlich nicht zutreffend, da der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung ausdrücklich zum Grundsatz der Verteilungssymmetrie Stellung genommen hat

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 61 -

und auch in der öffentlichen mündlichen Anhörung zu dem Regierungsentwurf des Finanzausgleichsgesetzes diese Frage diskutiert wurde.

- Öffentliche mündliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen - Drucks. 19/1853 -, Stenografischer Bericht der 18. Sitzung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags, 17.05.2018, S. 58 f. -

Mit den Erwägungen der Gesetzesbegründung, in der der Gesetzgeber durchaus Folgerungen für die Finanzausgleichsregelungen aus dem Symmetriegrundsatz zieht, setzen sich die Antragsschriften nicht auseinander, so dass für den Staatsgerichtshof kein Anlass besteht, Geltungskraft, Inhalt und Umfang des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie näher zu bestimmen.

h) Soweit die Antragstellerinnen zu 1.-17. schließlich lediglich pauschal rügen, das Berechnungsmodell des Gesetzes berücksichtige gewisse Bedarfe nicht, die aus

dem Haushalts-IST nicht abgeleitet werden könnten, namentlich sprunghaft angestiegene Bedarfe oder Investitionsstaus, ist ihr Vortrag ebenfalls unsubstantiiert.

aa) Es fehlt schon an einer hinreichenden verfassungsrechtlichen Einordnung dieser Rüge. Denn der Staatsgerichtshof hat in seinem Alsfeld-Urteil die Verwendung von IST-Zahlen ausdrücklich für zulässig erklärt.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753 f.]
= juris, Rn. 130, 161 -

Die Antragschriften setzen sich hiermit nicht auseinander. Der Vortrag der Antragstellerinnen verhält sich insbesondere nicht näher dazu, warum nicht die von ihnen vorgetragene Belastungen – etwa besondere Investitionen oder aufgrund unvorhergesehener Ereignisse sprunghaft gestiegene Bedarfe – durch Sonderbedarfsregelungen oder die Regelungen in § 57 FAG kompensiert werden können. Rügt eine Antragstellerin aber, dass ein Element des vom Gesetzgeber gewählten Finanzausgleichssystems zu signifikanten Fehlern in der Bedarfsermittlung führe und damit in relevanter Weise den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung berühre, muss sie auch darlegen, dass der von ihr behauptete Mangel nicht durch andere Regelungen des angegriffenen Gesetzes kompensiert wird. Sie muss also bei ihrer Rüge das Gesamtsystem in seinen Zusammenhängen in den Blick nehmen.

bb) Soweit die Landesanwältin in diesem Zusammenhang in ihrer Stellungnahme auch zu den kommunalen Grundrechtsklagen der Antragstellerinnen zu 1.-17. rügt, dass der Gesetzgeber bei Zugrundelegung der IST-Zahlen verfahrensrechtliche Mindeststandards, namentlich verfassungsrechtlich gebotene Begründungspflichten missachtet habe, ist dieser Vortrag im Rahmen dieser Grundrechtsklagen nicht berücksichtigungsfähig. Denn dieser Gesichtspunkt wurde von den Antragstellerinnen zu 1.-17. nicht gerügt. Die Geltendmachung weiterer, von den Antragstellerinnen nicht behaupteter Verfassungsverstöße durch die Landesanwaltschaft führt nicht zur Zulässigkeit ihrer Grundrechtsklagen.

- Vgl. Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 21 Rn. 3 (S. 287) -

4. Eine andere Bewertung rechtfertigt auch nicht der Vortrag der Antragstellerinnen zu 8. (P.St. 2616), zu 13. (P.St. 2624) und zu 14. (P.St. 2625), soweit dieser über das im Übrigen bei den Antragstellerinnen zu 1. -17. identische Vorbringen hinausgeht.

a) Die Rüge der Antragstellerinnen zu 8. und zu 13., der Rückgriff auf Jahresstatistiken sei seit der Einführung des doppischen Haushaltswesens keine taugliche Größe zur Ermittlung des Defizits, da die Frage, ob ein Haushalt ausgeglichen sei, sich nunmehr aus dem Saldo der ordentlichen Erträge und Aufwendungen bestimme, dazu aber auch nichtzahlungswirksame Faktoren wie Abschreibungen gehörten, die bei der Bedarfsermittlung nicht berücksichtigt würden, ist nicht hinreichend substantiiert.

Zu einem substantiierten Vortrag gehört, dass deutlich gemacht wird, aus welchem rechtlichen Zusammenhang sich die behauptete Grundrechtsverletzung ergeben soll.

- StGH, Beschluss vom 15.08.2002 - P.St. 1619 -, StAnz. 2002, 3735 [3736] = juris, Rn. 19; Beschluss vom 12.02.2014 - P.St. 2406 -, StAnz. 2014, 268 [270] = juris, Rn. 24 -

Die Antragstellerinnen zu 8. und zu 13. stellen aber weder die Wirkungsweise der Doppik im Gegensatz zur (in den Grundrechtsklage nicht einmal erwähnten) Kameraistik dar, noch binden sie ihren Vorwurf, nicht zahlungswirksame Abschreibungen würden nicht berücksichtigt, auch nur im Ansatz in das System der Bedarfsermittlung des angegriffenen Finanzausgleichsgesetzes ein. Sie beziehen ihre Rüge auch nicht auf die in Art. 137 Abs. 5 HV verbürgten Garantien. Nicht zuletzt wegen des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei der Schaffung eines Systems des Finanzausgleichs im Allgemeinen und der Methode der Bedarfsermittlung im Besonderen wäre ein erläuternder Vortrag hier aber erforderlich gewesen. Der Vortrag der Antragstellerinnen verbleibt demgegenüber im Allgemeinen.

b) Die Rüge der Antragstellerin zu 8., die Heranziehung der Einwohnerzahl als einziger Bemessungsfaktor für den Finanzausgleich lasse ihre Funktion als überregional ausstrahlendem Industrie- und Wirtschaftsstandort mit entsprechend erhöhtem Schwerlastverkehr und einem deutlichen Überhang an Einpendlern außer Betracht, ist zu unsubstantiiert und trifft auch sachlich nicht zu.

Zum einen fließen aufgrund von örtlichen Besonderheiten hervorgerufene erhöhte Bedarfe durch Erhöhung des Gruppendurchschnitts grundsätzlich in die Bedarfser-

mittlung mit ein. Zum anderen hat die Antragstellerin nicht im Ansatz substantiiert dargelegt, welche erhöhten Bedarfe durch die von ihr in Bezug genommenen Besonderheiten im Vergleich zu den anderen Kommunen in ihrer Gruppe in signifikanter Weise entstehen sollen. Überdies resultieren ihre vermeintlichen besonderen Belastungen nach ihrem eigenen Vortrag aus ihrer besonderen Funktion als Industrie- und Wirtschaftsstandort. Mit einer solchen Funktion sind aber naturgemäß auch Vorteile, nicht zuletzt durch erhöhte Gewerbesteuererträge, verbunden, so dass die substantiierte Darlegung einer fehlenden Berücksichtigung von Bedarfen zumindest im Ansatz auch der Darlegung bedurft hätte, dass Ausgaben nicht durch entsprechende Einnahmen kompensiert werden.

c) Der Einwand der Antragstellerin zu 13., der zur Bemessung der Nivellierungshebesätze verwendete landesweite Durchschnitt der kommunalen Hebesätze beruhe auf Hebesätzen, die aufgrund bestehender Konsolidierungsleitlinien aufsichtsbehördlich zu Zeiten des vormaligen verfassungswidrigen Finanzausgleichssystems erhöht worden seien, in denen sich die Kommunen also mangels fehlender Bedarfsermittlung in konsolidierungsbedürftigem Zustand befunden hätten, ist unsubstantiiert.

Bereits der argumentative Ansatz geht fehl. Der Staatsgerichtshof hat das ursprünglich in Hessen geltende Quotenverbundmodell für verfassungswidrig erklärt, da es systematisch den Bedarf der Gemeinden nicht erfasste. Dass sich die Gemeinden deswegen in konsolidierungsbedürftigem Zustand befunden hätten, hat der Staatsgerichtshof nicht festgestellt. Die Antragstellerin hat dies auch weder im Hinblick auf ihre eigene Situation noch auf die Situation zumindest eines signifikanten Teils anderer hessischer Kommunen dargelegt.

Auch belegt der Umstand, dass Hebesätze der Kommunen zu einem Zeitpunkt festgesetzt wurden, in denen das Finanzausgleichssystem nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprach, nicht notwendigerweise, dass diese Hebesätze nicht einem angemessenen Hebesatzbild entsprachen, also ihrerseits bereits unangemessen hoch gewesen wären. Dagegen spricht, dass erkennbar für die Mehrzahl der hier klagenden Kommunen – einschließlich der Antragstellerin zu 13. – noch Spielraum zur Erhöhung ihrer Hebesätze nach der Reform des Finanzausgleichssystems bestanden hat.

d) Das von der Antragstellerin zu 14. vorgelegte finanzwissenschaftliche Gutachten führt nicht zu einer hinreichenden Substantiierung ihres Vortrags. Denn sie nimmt in der Begründung zu ihrer Grundrechtsklage nur an wenigen Stellen darauf Bezug, ohne dabei die Ergebnisse des Gutachtens in ihren Vortrag einzubeziehen. Ihr Vortrag zur Begründetheit, also im Hinblick auf die Verfassungsrügen, ist im Übrigen mit denen der übrigen Antragstellerinnen zu 1.-13. und 15.-17. identisch. Aus dem Gutachten werden durch die Antragstellerin zu 14. keine hiervon abweichenden rechtlichen Schlussfolgerungen gezogen.

II.

Die Grundrechtsklage der Antragstellerin zu 18. ist zulässig, aber unbegründet.

1. Der Vortrag der Antragstellerin zu 18. erfüllt die Voraussetzungen an eine hinreichende Substantiierung der kommunalen Grundrechtsklage gemäß § 46 i. V. m. § 43 Abs. 2 StGHG.

Sie trägt vor, dass das für die Angemessenheitsprüfung i.S.d. § 7 Abs. 2 FAG vorgesehene asymmetrische (Thüringer) Korridorverfahren Städte wie sie systematisch benachteilige, da ihre überdurchschnittliche Ausgabenlast – zu der die Antragstellerin im Einzelnen vorträgt – in dem Verfahren nicht ausreichend abgebildet, ihr tatsächlicher Finanzbedarf daher nicht realitätsgerecht erfasst und im Ergebnis in dem oberhalb der Korridorgrenze liegenden Bereich ohne weitere Prüfung als unwirtschaftlich deklariert werde. Mit diesem Vorbringen ist die Rüge der Antragstellerin im Zusammenhang zu sehen, dass das der Bedarfsermittlung zugrundeliegende Zahlenmaterial in Form der Verwendung sog. IST-Zahlen nicht in der Lage sei, Bedarfe in Form aus Finanzmangel unterlassener Ausgaben abzubilden. Auch trägt die Antragstellerin unter Vorlage eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens im Einzelnen zu einer Reihe von Verzerrungseffekten beim Korridorverfahren vor, die nach ihrer Auffassung Auswirkungen auf die Angemessenheitsprüfung haben und daher eine gerechte Bedarfsermittlung im Ergebnis in Frage stellen. Hierzu gehört insbesondere der Vorwurf, die Vergleichsgruppe kreisfreier Städte sei mit fünf Merkmalsträgern zu klein und überdies zu inhomogen, um zutreffende Aussagen über eine angemessene Finanzausstattung der Antragstellerin zu treffen. Die Antragstellerin hat damit jedenfalls die Möglichkeit erheblicher – und damit für die Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts relevanter – Mängel bei der Bedarfsermittlung aufgezeigt, indem sie dem Ge-

setzgeber vorwirft, sich bei der Bedarfsermittlung ohne eigenständige Bewertung der Bedarfe ausschließlich auf tatsächliche Ausgaben zu stützen (IST-Zahlen), zugleich aber mit dem Argument der Unwirtschaftlichkeit einen Teil der Ausgaben – ungeprüft – abzuschneiden. Die Möglichkeit eines Verfassungsrechtsverstoßes durch eine solche Gestaltung ist insbesondere auch deshalb hinreichend dargelegt, weil die Antragstellerin in zulässiger Weise rügt, dass der vom Gesetzgeber für sie als Sonderbedarf vorgesehene Metropolenzuschlag, der gleichsam einer Korrektur von Unschärfen im System der pauschalen Bedarfsermittlung diene, gar nicht auf einer Bedarfsermittlung beruhe und tatsächlich zu niedrig bemessen sei. Auch ihr Vortrag, § 7 Abs. 2 FAG genüge dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot nicht, weil der Gesetzgeber die in dieser Vorschrift angeordnete Angemessenheitsprüfung nicht näher konkretisiert habe, genügt den Substantiierungsanforderungen.

2. Die Grundrechtsklage der Antragstellerin zu 18. ist nicht begründet. Weder verstoßen die angegriffenen Neuregelungen des Finanzausgleichsgesetzes gegen das allgemeine rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot, noch verletzen sie die Antragstellerin in ihren Rechten auf angemessene Finanzausstattung und kommunale Gleichbehandlung.

a) Die gesetzlichen Regelungen zur Mindestausstattung nach § 7 FAG, insbesondere der Angemessenheitsprüfung in § 7 Abs. 2 FAG, verstoßen nicht gegen das Bestimmtheitsgebot.

Der Gesetzgeber hat die Ausgestaltung und Berechnung des kommunalen Finanzbedarfs im Wesentlichen in der Gesetzesbegründung erläutert. Eine Verpflichtung des Gesetzgebers, nach der sich, wie es die Antragstellerin zu 18. fordert, aus dem Gesetz selbst ergeben müsse, wie der kommunale Finanzausgleich zu berechnen sei, lässt sich der Hessischen Verfassung nicht entnehmen.

Dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot ist kein von vornherein für alle Konstellationen feststehendes Maß an inhaltlicher Bestimmtheit von Normen zu entnehmen. Vielmehr ist anerkannt – und auch die Hessische Verfassung gebietet insoweit nichts anderes –, dass der Normgeber unbestimmte und damit auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe oder Generalklauseln bei der Normsetzung verwenden kann, da es ihm hierdurch möglich ist, die Lebensverhältnisse in ihrer Vielfalt zu erfassen und zugleich einen Weg zur auch im Einzelfall gerechten Entscheidung zu eröffnen.

- StGH, Beschluss vom 14.09.2000 - P.St. 1314 -, juris, Rn. 32 m. w. N.; ferner etwa BVerfG, Urteil vom 12.12.2000 - 1 BvR 1762 u.a. -, BVerfGE 102, 347 [361] = juris, Rn. 47 -

Entscheidend ist allein, dass unbestimmte Rechtsbegriffe anhand der anerkannten Auslegungsregeln präzisierbar sind,

- BVerfG, Beschluss vom 11.07.2013 - 2 BvR 1279/12 u.a. -, BVerfGE 134, 33 Rn. 112 m. w. N.; BayVerfGH, Entscheidung vom 22.11.1996 - Vf. 9-VII-93 -, juris, Rn. 39 -

wozu insbesondere auf die Gesetzesbegründung zurückgegriffen werden kann.

- BVerfG, Beschluss vom 12.02.1969 - 1 BvR 687/62 -, BVerfGE 25, 216 [227] = juris, Rn. 41 -

Es ist ausreichend, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Methoden und Berechnungsschritte zur Bedarfsermittlung beim kommunalen Finanzausgleich in die Gesetzesmaterialien – etwa die Gesetzesbegründung oder die Ausschussprotokolle – aufnimmt und darlegt.

- Vgl. StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753] = juris, Rn. 128 ; vgl. entsprechend zu Finanzausgleichsgesetzen anderer Bundesländer VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, juris, Rn. 38; StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rn. 80; VerfG Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfgBbg 28/98 -, juris, Rn. 95; siehe ferner BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 - 1 BvL 1/09 u.a. -, BVerfGE 125, 175 [226, 230 ff.] = juris, Rn. 144, 154 ff., wonach die Offenlegung der Methoden und Berechnungsschritte zur Bestimmung des Existenzminimums durch den Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren als ausreichend erachtet wurde -

Dem ist der Gesetzgeber mit der hier zu beurteilenden Gestaltung der gesetzlichen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs, vor allem mit der Regelung der Mindestausstattung in § 7 FAG, nachgekommen. Der Gesetzgeber hat hierin die Grundzüge des Verfahrens und seine Maßstäbe geregelt. Insbesondere hat er in § 7 Abs. 3 FAG eine Aufteilung der Kommunen in verschiedene Gruppen und Untergruppen für die Angemessenheitsprüfung in § 7 Abs. 2 FAG festgelegt und den Maßstab der An-

gemessenheit in § 7 Abs. 2 Satz 2 FAG mit Bezugnahme auf die wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände näher konkretisiert. Dass er die einzelnen Schritte der auf dieser Grundlage nach allgemeinen Grundsätzen durchzuführenden konkreten Berechnung bzw. Durchführung des Finanzausgleichs, insbesondere den Einsatz eines Korridorsystems zur Gewährleistung der Angemessenheitsprüfung, in den Gesetzesmaterialien näher erläutert hat, begegnet vor dem Hintergrund der oben aufgezeigten Maßstäbe keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

b) Unbegründet ist die Grundrechtsklage der Antragstellerin zu 18. ferner insoweit, als sie die Geeignetheit des Korridormodells zur Ermittlung der Angemessenheit des Finanzbedarfs der Kommunen im Allgemeinen und ihres eigenen Bedarfs im Besonderen infrage stellt. Das Korridormodell verstößt weder gegen das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen noch gegen das kommunale Gleichbehandlungsgebot.

Das Korridorverfahren führt zu keinen Mängeln der Bedarfsermittlung, die eine Verfassungswidrigkeit der Regelung des § 7 Abs. 2 FAG oder die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung begründen.

aa) Der Gesetzgeber durfte zunächst auf ein Korridormodell als Element der Berechnung des kommunalen Bedarfs zurückgreifen; das Korridormodell stellt sich nicht als grundlegend systemwidrig dar.

Der Gesetzgeber ist befugt, in dem von ihm gewählten System der Bedarfsermittlung eine Angemessenheitsprüfung vorzusehen, die er am Wirtschaftlichkeitsgebot, also dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, wie sie auch § 92 Abs. 2 Satz 1 Hessische Gemeindeordnung für die Kommunen Hessens vorsieht, orientiert.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 159, 161; vgl. auch VerfGH Thüringen, Urteil vom 02.11.2011 - 13/10 -, juris, Rn. 92 -

Das Korridormodell stellt von seiner Funktionsweise her ein verfassungsrechtlich nicht zu beanstandendes System zur Bemessung des kommunalen Bedarfs – konkret: der Mindestausstattung – dar. Der Staatsgerichtshof hat in der Alsfeld-

Entscheidung ausdrücklich auf das Thüringer Modell billigend Bezug genommen, welches im Gesetzgebungsverfahren als Vorlage gedient hat.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 163 f.; vgl. auch VerfGH Thüringen, Urteil vom 02.11.2011 - 13/10 -, juris, Rn. 105 -

Dass im Rahmen des Korridormodells Bedarfe innerhalb einer (Unter-)Gruppe oberhalb der Korridorgrenze gleichsam abgeschnitten werden, ist die Konsequenz aus dem Recht des Gesetzgebers, die ermittelten Bedarfe auf ihre Angemessenheit im Sinne von Wirtschaftlichkeit zu überprüfen, sowie seinem Recht, die Bedarfe anhand eines pauschalierten,

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 158; VerfGH Thüringen, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rn. 95 -

also nicht an konkreten Einzelbedarfen der Gemeinden orientierten Finanzermittlungssysteme zu bestimmen. Der Gesetzgeber hat ausweislich der Regierungsbegründung diesen Effekt bei Anwendung des Korridorsystems, nämlich die Nichtberücksichtigung von Defiziten, nicht übersehen

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 54 f. -

und andere Methoden zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erwogen.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 49 f. -

Beim Korridormodell hat der Gesetzgeber ausdrücklich erkannt, dass er ein „Korrektiv für die pauschale Herangehensweise“ bei der Gruppenbildung und Angemessenheitsprüfung einführen muss, da besondere Belastungen auftreten können, die, da sie nicht alle Kommunen in gleicher Weise betreffen, durch das pauschalierte Korridorverfahren nicht sachgerecht abgebildet werden. Als Korrektiv sieht er in einem weiteren Schritt daher zum einen die Berücksichtigung von Sonderbedarfen von Kommunen vor.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 55 ff. -

Zum anderen werden Bedarfe aus gewissen Aufgabenbereichen vom Korridorverfahren ausgenommen bzw. Modifikationen vorgenommen.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 79 -

Damit ist der Gesetzgeber bei der Konzeption des kommunalen Finanzausgleichs seiner Verpflichtung nachgekommen, die jeweilige Herangehensweise auf eventuelle Schwächen zu überprüfen und sicherzustellen, dass gegebenenfalls methodenbedingt nicht adäquat erfasste Bedarfe durch ergänzende Erwägungen Eingang in die Ausgestaltung finden.

- Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.01.2017
- LVerfG 4/15 -, juris, Rn. 189 -

Die Antragstellerin legt nicht dar, warum die von ihr vorgetragene Sonderbelastung – etwa besondere Investitionen – durch andere Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes nicht kompensiert werden können. Rügt eine Antragstellerin aber, dass ein Element des vom Gesetzgeber gewählten Finanzausgleichssystems zu signifikanten Fehlern in der Bedarfsermittlung führe und damit in relevanter Weise den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung berühre, muss sie – wie bereits ausgeführt – auch darlegen, dass der von ihr behauptete Mangel nicht durch andere Regelungen des angegriffenen Gesetzes kompensiert werde. Sie muss also bei ihrer Rüge das Gesamtsystem in seinen Zusammenhängen in den Blick nehmen.

Zwar trifft das Argument der Antragstellerin, überdurchschnittliche Bedarfe fließen nicht in vollem Umfang in den Finanzausgleich ein, sachlich zu. Überdurchschnittliche Ausgaben spielen allerdings für die Bildung der Korridor Grenzen eine Rolle, indem sie als produktgruppenspezifisches Defizit bei der Bildung der gewogenen Pro-Kopf-Durchschnittswerte Berücksichtigung finden und die Korridor Grenzen insgesamt in einem gewissen Maß anheben. Dass dabei dennoch ein Teil der Ausgaben nicht vollständig erfasst wird, ist jedenfalls nicht unvertretbar, da Kappungsobergrenzen erlaubt sind, um (mittelbaren) Anreizen unwirtschaftlichen Verhaltens entgegenzutreten. Auch sind solche Grenzen Folge des Umstands, dass der Gesetzgeber nicht verpflichtet ist, alle tatsächlichen Ausgaben als ausgleichsrelevant zu berücksichtigen.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] =
juris, Rn. 159 -

bb) Der Vortrag der Antragstellerin, die Angemessenheitsprüfung leide unter statistisch-methodischen Mängeln, da die Gruppe der kreisfreien Städte (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 FAG) nur aus fünf Städten gebildet worden sei, was eine zu kleine Grundgesamtheit darstelle, und die Zuordnung der Antragstellerin aufgrund ihrer Größe zudem zur Inhomogenität dieser Gruppe führe, was insgesamt die ermittelten Zahlen statistisch nicht belastbar mache, belegt keinen Verfassungsverstoß.

Die Bildung von Gruppen ist zunächst eine sachlich vertretbare Methode, um im Rahmen der Angemessenheitsprüfung Kommunen mit ähnlichem Aufgabenspektrum zu vergleichen. Die Überlegung, dass eine individuelle Bedarfsermittlung als Alternative mit nicht vertretbarem wirtschaftlichem Aufwand verbunden wäre, ist nicht zu beanstanden und entspricht im Ergebnis der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] =
juris, Rn. 159 -

Es ist auch sachlich vertretbar, die kreisfreien Städte trotz der geringen Zahl von Merkmalsträgern in einer Gruppe zusammenzufassen. Ungeachtet der Größe der Antragstellerin ist die Gruppe der kreisfreien Städte strukturell und organisatorisch vergleichbar. Die Antragstellerin sowie die übrigen vier kreisfreien Städte Darmstadt, Kassel, Offenbach und Wiesbaden weisen als Städte grundsätzlich vergleichbare Organisationsstrukturen und Aufgabenspektren auf. Denn sie vereinen Funktionen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden und nehmen neben örtlichen auch überörtliche Aufgaben wahr.

Dass der Gesetzgeber bei der Gruppenbildung demgegenüber dem Umstand, dass die Einwohnerzahl der Antragstellerin alleine in etwa derjenigen der übrigen vier kreisfreien Städte zusammengenommen entspricht, kein entscheidendes Gewicht beigemessen hat, ist, da dieser Gesichtspunkt aufgrund der Defizitbetrachtung pro Einwohner an Gewicht verliert, sachlich jedenfalls vertretbar. Überdies hat der Gesetzgeber eine etwaige Sonderrolle der Antragstellerin auch in diesem Zusammenhang nicht verkannt, sondern durch die Berücksichtigung eines Sonderbedarfs in Form des erhöhten Hauptansatzes in § 25 Abs. 2 FAG ein Korrektiv geschaffen.

Dass vor diesem Hintergrund der Effekt einer Gruppenbildung mit wenigen Merkmalsträgern, wonach sich der Einfluss des Einzelnen auf die Bedarfsermittlung erhöht, zu einer Unbrauchbarkeit des vorliegenden Systems führen würde, erschließt sich nicht. Hinzu kommt, dass die Antragstellerin, die einen besonders hohen Bedarf für sich in Anspruch nimmt, diese Gruppe durch die Höhe ihrer Ausgaben in besonderer Weise prägt.

Ein Vergleich der Antragstellerin mit Großstädten außerhalb von Hessen, die einem anderen landesrechtlichen Regime unterliegen und für die das Hessische Statistische Landesamt keine Daten erhebt, ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Es liegt innerhalb des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers, sich für eine allein auf Hessen bezogene Bedarfsermittlung zu beschränken.

cc) Aus dem Umstand, dass sich Vermögensveräußerungen bei Anwendung des Korridormodells mindernd auf die Bedarfsermittlung auswirken, kann eine Verfassungswidrigkeit der Bedarfsermittlung ebenfalls nicht hergeleitet werden. Auch insoweit ist auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs hinzuweisen, wonach der Gesetzgeber im Rahmen der Bedarfsanalyse originäre Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen berücksichtigen darf.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 163 -

Eine solche Vorgehensweise ist auch in der Sache gerechtfertigt. Die Pflicht des Landes zur Finanzausstattung der Kommunen steht in Wechselbeziehung zu deren eigenen Bemühungen, Einnahmen aus eigener Kraft zu generieren. Es erscheint nicht sachgerecht, Kommunen Finanzausweisungen zu gewähren und dabei erhebliche Vermögensbestände gänzlich unberücksichtigt zu lassen. Spiegelbildlich dazu berücksichtigt die Bedarfsermittlung nach dem Finanzausgleichsgesetz Ausgaben für den Erwerb von Vermögen im Rahmen der Aufgabenerfüllung grundsätzlich bei der Bildung von Defiziten. Die Auswirkung von Vermögensveräußerungen auf Defizitwerte werden überdies durch das System der Dreijahresbetrachtung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 FAG zumindest relativiert, so dass Verzerrungen, die zu einer evidenten Fehlerhaftigkeit des Gesetzes führen, nicht zu besorgen sind und sich der Gesetzgeber nicht außerhalb seines Gestaltungsspielraums bewegt hat.

dd) Eine Verfassungswidrigkeit des Bedarfsermittlungssystems lässt sich ferner auch nicht im Hinblick auf vermeintliche Verzerrungen durch eine uneinheitliche Buchungspraxis für einzelne Produktgruppen der Kommunen erkennen.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, ein rationales, gerechtes und nachvollziehbares System des Finanzausgleichs zu schaffen. Eine unzutreffende Verbuchung von Ausgaben ist dabei zunächst kein Mangel des Finanzausgleichsgesetzes, sondern ein Fehler der kommunalen Haushaltspraxis. Hat der Gesetzgeber auf umfangreiches Datenmaterial zurückzugreifen, so kann er, wenn ihm Mängel des Materials nicht bekannt sind oder sich nicht aufdrängen, grundsätzlich von deren Richtigkeit ausgehen. Das hat der Gesetzgeber vorliegend auch getan.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 40 -

Seine Bewertung, wonach eine individuelle Berücksichtigung und Korrektur möglicher Fehlbuchungen in den von ihm verwendeten statistischen Daten die Objektivität des Verfahrens in Zweifel ziehen könnten und auch nur mit nicht vertretbarem Aufwand zu bewerkstelligen seien,

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 40 -

ist daher nicht zu beanstanden.

Es ist verfassungsrechtlich hinzunehmen, dass der Gesetzgeber gegebenenfalls nicht immer mit optimalem Datenmaterial arbeitet.

- Vgl. auch LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil v. 27.01.2017 - LVerfG 5/15 -, juris, Rn. 134 -

Hinzu kommt, dass die Antragstellerin nicht weiter dargelegt hat, dass sich die von ihr aufgezeigten Mängel überhaupt signifikant auf das System der Bedarfsermittlung auswirken.

ee) Dass Sonderzuweisungen und Kostenerstattungen des Landes an einzelne Kommunen – etwa im Bereich Kultur, Soziales und Schulträgeraufgaben – zur Absenkung der Defizite in diesem Bereich führen und damit den gruppenspezifischen

Durchschnittsbedarf insgesamt senken, führt ebenfalls nicht zu Verzerrungen, die das System der Bedarfsermittlung evident unrichtig erscheinen lassen.

Soweit dies die von der Antragstellerin zu 18. aufgeführten Zuweisungen zu den Ausgaben für Schulen (Produktbereich 3), den Belastungen aus der örtlichen Sozialhilfe (Produktbereich 5) sowie den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe (Produktbereich 6) betrifft, können die gerügten Effekte nicht auftreten, da diese Zuweisungen bei der Angemessenheitsprüfung unberücksichtigt bleiben.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 77 -

Zuschüsse an Staatstheater und Landesmuseum fließen zwar in den Produktbereich 4 (Kultur und Wissenschaft) ein. Nach der Gesetzesbegründung ist dies jedoch nur deshalb der Fall, weil nach einer qualifizierten Schätzung ein Anteil von 20 Prozent der Ausgaben in diesem Bereich auf Pflichtaufgaben entfällt.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 46 -

Da im Umkehrschluss in diesen Produktbereich geschätzt 80 Prozent freiwillige Aufgaben fallen, hinsichtlich deren aber nur ein Anspruch auf relative Mindestausstattung besteht, ist schon nicht erkennbar – und von der Antragstellerin zu 18. auch nicht vorgetragen –, dass eine Mindestfinanzausstattung für diese freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in dem vom Gesetzgeber gewählten System unterschritten wird. Daher kann auch dahinstehen, ob ein solcher Einzelfehler vor dem Hintergrund der dem Gesetzgeber ohnehin obliegenden Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten das System der Bedarfsermittlung überhaupt in verfassungsrechtlich relevanter Weise in Frage stellen kann.

ff) Soweit die Antragstellerin eine Ungleichbehandlung von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben im Rahmen der Bedarfsberechnung beanstandet, ist eine Verfassungswidrigkeit nicht erkennbar. Denn der sachliche Grund für die gesetzgeberische Wertung, im Rahmen des Korridormodells nur pflichtige Aufgaben einer Angemessenheitsprüfung zu unterziehen, liegt im Selbstverwaltungsrecht der Kommunen. Die Entscheidung, welche Aufwendungen sie für freiwillige Aufgaben für angemessen hält, obliegt der Kommune selbst. Diese Entscheidung ist ein Kernelement ihres Selbstverwal-

tungsrechts aus Art. 137 HV. Daher hat der Staatsgerichtshof eine Beschränkung der Angemessenheitsprüfung auf Pflichtaufgaben für zulässig erachtet.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753 f.]
= juris, Rn. 124, 163 -

Überdies besteht, anders als bei Pflichtaufgaben, bei freiwilligen Aufgaben auch kein abschließender Katalog; Aufgabenspektrum und Ausgabeverhalten unterscheiden sich nach zutreffender Würdigung der Gesetzesbegründung erheblich.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 40 -

Eine Angemessenheitsprüfung ist unter diesem Gesichtspunkt wenig praktikabel und systematisch nicht zwingend, da im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nur ein beschränkter Mindestausstattungsanspruch besteht.

gg) Aus den bereits soeben unter lit. ee) genannten Gründen kann auch eine Verzerrung aufgrund eines vermeintlich systemwidrigen Ansatzes von Kreditaufnahmen als Einzahlungen und Tilgungsleistungen als Auszahlungen nicht auftreten.

Denn diese werden im Produktbereich 16 verbucht, auf den das Korridorverfahren keine Anwendung findet.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 50, 79 -

Überdies würde ein verzerrender Effekt abgemildert, da sich Kreditaufnahmen und Tilgungen im Laufe der Zeit neutralisieren.

Bedarfslagen würden auch nur unvollständig abgebildet, blieben Kreditaufnahmen und -tilgungen unberücksichtigt. Denn die mit den Krediten finanzierten Investitionen fließen zunächst als Ausgaben in die Bedarfsermittlung ein. Die bedarfserhöhenden Folgekosten (Zins- und Tilgungszahlungen) würden in den Folgejahren bei Ausblendung der Tilgung aber nur unvollständig berücksichtigt.

hh) Die Antragstellerin zu 18. wird schließlich durch die gesetzliche Ausgestaltung der Angemessenheitsprüfung in § 7 Abs. 2 FAG bzw. die Anwendung des Korridorverfahrens nicht strukturell benachteiligt.

Denn der Gesetzgeber hat ein strukturelles Sicherungssystem eingebaut, indem er den von ihm selbst erwogenen denkbaren Schwächen des Korridorsystems eine Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Einzelfall gegenübergestellt hat.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 59 -

Gerade für die Antragstellerin zu 18. wird ein Sonderbedarf aufgrund ihrer Metropolenstellung in § 25 Abs. 2 FAG anerkannt. Dieses System erweist sich nicht als sachwidrig und hält sich damit im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, da die von der Antragstellerin zu 18. angeführten strukturellen Besonderheiten grundsätzlich Berücksichtigung finden.

c) Nicht durchgreifend ist die Rüge der Antragstellerin zu 18., der kommunale Aufgabenbedarf könne nicht sachgerecht durch die der Bedarfsermittlung zu Grunde liegenden tatsächlichen IST-Ausgaben abgebildet werden, da hierdurch aus Finanzmangel nicht getätigte Ausgaben unbeachtet blieben.

Der Staatsgerichtshof hat in seinem Alsfeld-Urteil die Verwendung von IST-Zahlen ausdrücklich für zulässig erklärt.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753 f.]
= juris, Rn. 130, 161 -

Dabei hat er auch auf das Thüringer-Modell verwiesen, das auf die tatsächlich getätigten Ausgaben abstellt und keine möglicherweise aus Finanznot unterbliebenen Ausgaben berücksichtigt. Dass das hessische Bedarfsermittlungsmodell, das sich am Thüringer-Modell orientiert, insoweit eindeutig unzureichend ist, belegt die Antragstellerin nicht. Eine Einzelprüfung der Kommunen auf solch unterbliebene Investitionen hin ist nicht nur verfassungsrechtlich nicht gefordert. Es stellt sich auch die Frage, nach welchen Kriterien sie vorzunehmen wäre, um ein für alle Kommunen geltendes valides Verfahren zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund ist dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum eingeräumt, inwieweit er eine Notwendigkeit sieht, die IST-Zahlen im Hinblick auf möglicherweise unterlassene Investitionen zu korrigieren.

Der Argumentation, dass die IST-Ausgaben deshalb keine Grundlage einer sachgerechten Bedarfsermittlung bildeten, da sie zu einer Zeit getätigt worden seien, zu der

die Kommunen vom Land finanzielle Zuweisungen im Rahmen eines nicht bedarfsorientierten kommunalen Finanzausgleichssystems bekommen hätten, kann nicht gefolgt werden. Der Staatsgerichtshof hat in seinem Alsfeld-Urteil ausdrücklich klargestellt, dass er nicht die Höhe der Mittelzuweisung, sondern allein die unterbliebene Bedarfsanalyse beanstandet.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [754] = juris, Rn. 166 -

Es ist auch nicht davon auszugehen, dass erforderliche Investitionen in maßgeblichem Umfang unterblieben sind. Dagegen spricht jedenfalls, dass die hessischen Kommunen bei den Investitionskrediten mit 1.892 Euro pro Einwohner zum 31. März 2017 die Spitzenstellung unter den Flächenländern eingenommen haben.

- Hessischer Städtetag, Dokumentation „Schuldenschnitt mittels Hessenkasse (Stand: 18.09.2017)“, S. 3, Anlage 2 zum Schriftsatz der Antragstellerin zu 18. vom 05.10.2018 (Bl. 249 d.A.) -

d) Schließlich verstößt auch die Ausgestaltung des Metropolenzuschlags in § 25 Abs. 2 FAG weder gegen das kommunale Gleichbehandlungsgebot noch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung einer bedarfsgerechten Finanzausstattung.

Das kommunale Gleichbehandlungsgebot beinhaltet ein Verbot sachwidriger Benachteiligungen oder Bevorzugungen einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände.

- BVerfG, Beschluss vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 (393) = juris, Rn. 99 f. -

Die Länder sind danach grundsätzlich verpflichtet, ihre Kommunen gleich zu behandeln. Dabei geht es in erster Linie um die Frage, ob die für Differenzierungen gewählten Ansatzpunkte vor der Verfassung Bestand haben können bzw. als nicht willkürlich erscheinen. Die vom Gesetzgeber selbst gesetzten Maßstäbe können auf ihre Widerspruchsfreiheit und die Gründe für ein Abweichen hiervon auf ihre verfassungsrechtliche Validität überprüft werden. In diesem Sinne kann man auch von einem Gebot der Systemgerechtigkeit bei der Ausgestaltung sprechen.

- StGH, Urteil vom 09.05.2018 - P.St. 2670 e. A. -, StAnz. 2018, 717 [721] = juris, Rn. 75 f. m. w. N. -

Ein Abweichen von einem einmal gefundenen System kann als Indiz für einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot angesehen werden. Nicht verletzt ist das Gleichbehandlungsgebot hingegen, wenn sich der Gesetzgeber für eine Differenzierung auf eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützen kann.

- VerfGH Thüringen, Urteil v. 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 174 -

Gemessen an diesen Voraussetzungen verstößt § 25 Abs. 2 FAG nicht gegen das kommunale Gleichbehandlungsgebot. Weder erweist sich die Festsetzung als sachwidrig, noch belastet sie die Antragstellerin willkürlich. Sie hält sich vielmehr noch im Rahmen des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums.

aa) Dies ergibt sich allerdings entgegen der Ansicht des Antragsgegners nicht etwa daraus, dass es sich beim Metropolenzuschlag um eine gänzlich bedarfsunabhängige Privilegierung der Antragstellerin zu 18. oder – wie der Antragsgegner insbesondere in der mündlichen Verhandlung vorgebracht hat – um ein „Geschenk“ des Landes an die Antragstellerin zu 18. handeln würde. Diese Sichtweise lässt sich mit der vom Gesetzgeber gewählten Verortung des Metropolenzuschlags im Gesamtkonzept des Finanzausgleichsgesetzes, wie es in der Regierungsbegründung dargelegt und daher auch für den Staatsgerichtshof bei seiner Entscheidung maßgeblich ist, nicht vereinbaren.

Der Gesetzgeber hat den Finanzausgleich hinsichtlich der Pflichtaufgaben der Antragstellerin bedarfsgerecht ausgestaltet. Dieses System verlässt er bei der Dotierung des Metropolenzuschlags in § 25 Abs. 2 FAG auch nach der Regierungsbegründung nicht. Nach dem von ihm gewählten Modell ist der Metropolenzuschlag nämlich systematisch der Berücksichtigung von Sonderbedarfen zuzuordnen.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 59 -

Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen dient nach der Konzeption der Regierungsbegründung

„als Korrektiv für die pauschale Herangehensweise bei der (Unter-)Gruppenbildung [...] und bei der Angemessenheitsprüfung [...]“, indem „diejenigen Sachverhalte erkannt und bewertet werden, die zu besonderen Belastungen führen, welche typischerweise nicht alle Mitglieder einer (Unter-)Gruppe [...] betreffen und somit durch das Korridorverfahren nicht sachgerecht abgebildet werden.“

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 55 -

Dieser methodischen Einordnung solcher Belastungen als kommunaler Bedarf im System der Ermittlung der Mindestausstattung einer Kommune (§ 7 Abs. 6 FAG) steht auch nicht entgegen, dass sich die Bedarfshöhe nicht unmittelbar aus den statistischen Daten, auf denen die Bedarfsermittlung beruht, herleiten lässt. Denn auch hinsichtlich solcher Belastungen geht die Regierungsbegründung davon aus,

„dass Bedarfe bestehen können, die sich nicht in den statistischen Daten niederschlagen. Um den Kommunen entgegenzukommen und als berücksichtigungsfähig erachtete Bedarfslagen in das Ausgleichssystem einzubeziehen, werden zusätzlich zu den errechneten Durchschnittsbedarfen entsprechende Sonderbedarfe dotiert.“

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 59 -

bb) Die Entscheidung, den Sonderbedarf durch eine höhere Einwohnergewichtung abweichend vom Hauptansatz in Höhe von 10 Prozent festzusetzen, hält sich noch im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums.

Dem steht nicht entgegen, dass der Gesetzgeber den Metropolenzuschlag in der Höhe frei gesetzt hat, obwohl er ihn systematisch bei der Bemessung des kommunalen Bedarfs nach § 7 FAG einordnet. Denn der Grund hierfür liegt darin, dass sich aus den dem Gesetzgeber vorliegenden statistischen Daten keine Anhaltspunkte für einen Sonderbedarf der Antragstellerin zu 18. – etwa aus einer von den übrigen kreisfreien Städten abweichenden Aufgabenstruktur – ergeben, der sich betragsmäßig ermitteln ließe.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 58 -

Diesem Ergebnis ging im Gesetzgebungsverfahren eine Prüfung der Frage voraus, ob die Gruppenbildung und die Angemessenheitsprüfung besondere Bedarfe unberücksichtigt lassen. Dieses Verfahren hat der Gesetzgeber in der Regierungsbegründung transparent gemacht.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 55-59 -

§ 25 Abs. 2 FAG beruht also im Ergebnis nicht auf einer fehlenden Bedarfsermittlung, sondern auf dem Befund, dass sich ein Sonderbedarf der Antragstellerin aufgrund ihrer Metropolenstellung, also ihres konkreten Aufgabenzuschnitts, aus den dem Gesetzgeber vorliegenden Daten nicht abbilden ließ.

Dass der Gesetzgeber dabei den Hauptansatz abweichend von § 25 Abs. 1 FAG derzeit auf 110 Prozent erhöht hat, liegt im Rahmen seines gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums, wobei er sich ausweislich der Regierungsbegründung an dem bisher für die Antragstellerin zu 18. geltenden Hauptansatz für die Festsetzung von Schlüsselzuweisungen in Höhe von 109 Prozent gemäß § 15 Abs. 3 Nr. 3 FAG a.F. orientiert hat.

- Regierungsbegründung, LT-Drucks. 19/1853, S. 90 -

cc) Der Gesetzgeber durfte sich bei der Überprüfung des Sonderbedarfs an den ihm vorliegenden statistischen Daten für Hessen – und namentlich dem sich daraus ergebenden Aufgabenbestand der Kommunen des Landes – orientieren. Dies begegnet vor dem Hintergrund seines Entscheidungsspielraums keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Zwar führt eine von einer konkreten Bedarfsermittlung unabhängige Festsetzung eines Metropolenzuschlags zu Unsicherheiten hinsichtlich der Bemessung einer aufgabengerechten Finanzausstattung. Dieser Unsicherheit wird jedoch dadurch begegnet, dass nach übereinstimmender verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung insbesondere in Fällen, in denen gesetzliche Strukturen grundlegend verändert werden und dem Gesetzgeber dabei ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zukommt, eine Beobachtungspflicht, gegebenenfalls verbunden mit einer Nachbesserungspflicht, besteht.

- VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18.08.2011 - 21/10 -, juris, Rn. 200 m.w.N.; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 10.05.2016 - 24/13 -, juris, Rn. 45; so auch StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753] = juris, Rn. 122 -

Diese Beobachtungspflicht obliegt auch dem hessischen Gesetzgeber. Er muss die finanzielle Situation der hessischen Gemeinden fortlaufend beobachten und sich vergewissern, ob die kommunale Finanzausstattung noch aufgabengerecht ist. Dies betrifft auch den Metropolenzuschlag nach § 25 Abs. 2 FAG.

Im Ergebnis ist der Gesetzgeber durch die Festsetzung des Metropolenzuschlags in § 25 Abs. 2 FAG weder willkürlich von dem von ihm gewählten Finanzausgleichssystem abgewichen, noch hat er die Antragstellerin sachlich unvertretbar benachteiligt.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 28 StGHG.

Poseck

Sacksofsky

Detterbeck

Falk

Fischer

Gasper

Paul Leo Giani

Kilian-Bock

Liebermann

von Plottnitz

Wolf