

**Leitsätze:**

1. Die Regelungen des Stärkungspaktgesetzes NRW über die Heranziehung von nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen als besonders finanzkräftig geltenden (sog. abundanten) Gemeinden zu einer Solidaritätsumlage zugunsten von Gemeinden in besonders schwieriger Haushaltssituation verstoßen nicht gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 78 Abs. 1 LV NRW.
2. Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG stehen der Erhebung einer Umlage, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in diesen zurückfließt, nicht entgegen.
3. Aus der Verpflichtung des Landes nach Art. 79 Satz 2 LV NRW, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten, ergibt sich nicht, dass dieser Ausgleich nur mit Landesmitteln erfolgen dürfe. Eine Sperrwirkung gegenüber interkommunalen Finanzausgleichsinstrumenten entfaltet die Vorschrift jedenfalls dann nicht, wenn sich das Land in einer angespannten Haushaltssituation befindet.
4. Interkommunale Finanzausgleichsumlagen, die wie die Solidaritätsumlage darauf gerichtet sind, den Empfängerkommunen finanzielle Hilfen zur Haushaltsanierung zu gewähren, stehen in einem problematischen Spannungsverhältnis zu dem das kommunale Selbstverwaltungsrecht und den übergemeindlichen Finanzausgleich prägenden Grundsatz kommunaler Selbstverantwortung. Sie können jedoch zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vor einer Erosion ihrer materiellen Grundlagen infolge anhaltender Defizite und Überschuldungen kommunaler Haushalte ausnahmsweise zulässig sein.
5. Die Erhebung der Solidaritätsumlage verstößt weder gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot noch gegen das Verbot der Nivellierung/Übernivellierung kommunaler Finanzkraftunterschiede. Insbesondere ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass nur nachhaltig abundante Gemeinden, die selbst keine Konsolidierungshilfen erhalten, herangezogen werden und eine Anrechnung der Solidaritätsumlagebelastung auf die Kreis- bzw. Landschaftsumlage nicht vorgesehen ist.
7. Die Solidaritätsumlage steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die den umlagepflichtigen Gemeinden auferlegte finanzielle Belastung ist ihnen mit Blick auf das gesetzgeberische Ziel, Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation den nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen, zumutbar.

§ 2 Abs. 3 Sätze 4 bis 6, Abs. 4 bis 6 StPaktG

Art. 78 Abs. 1 LV NRW  
Art. 79 Satz 2 LV NRW  
Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG

VerfGH NRW, Urteil vom 30.8.2016 – VerfGH 34/14 –



**V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F**  
**F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N**  
**I M N A M E N D E S V O L K E S**  
**U R T E I L**

Verkündet am: 30. August 2016  
Schmid  
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 34/14

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. der Gemeinde Alpen, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 5, 46519 Alpen,
2. der Gemeinde Altenberge, vertreten durch den Bürgermeister, Kirchstraße 25, 48314 Altenberge,
3. der Stadt Attendorn - Hansestadt -, vertreten durch den Bürgermeister, Kölner Straße 12, 57439 Attendorn,
4. der Stadt Bad Honnef, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 53604 Bad Honnef,
5. der Stadt Blomberg, vertreten durch den Bürgermeister, Marktplatz 1, 32825 Blomberg,
6. der Gemeinde Burbach, vertreten durch den Bürgermeister, Eicher Weg 13, 57299 Burbach,
7. der Stadt Drolshagen, vertreten durch den Bürgermeister, Hagenstraße 9, 57489 Drolshagen,
8. der Stadt Düsseldorf, vertreten durch den Oberbürgermeister, Marktplatz 2, 40213 Düsseldorf,
9. der Stadt Ennepetal - Stadt der Kluterthöhle -, vertreten durch den Bürgermeister, Bismarckstraße 21, 58256 Ennepetal,
10. der Gemeinde Ense, vertreten durch den Bürgermeister, Am Spring 4, 59469 Ense,

11. der Gemeinde Erndtebrück, vertreten durch den Bürgermeister, Talstraße 27, 57339 Erndtebrück,
12. der Stadt Erwitte, vertreten durch den Bürgermeister, Am Markt 13, 59597 Erwitte,
13. der Stadt Espelkamp, vertreten durch den Bürgermeister, Wilhelm-Kern-Platz 1, 32339 Espelkamp,
14. der Gemeinde Everswinkel, vertreten durch den Bürgermeister, Am Magnusplatz 30, 48351 Everswinkel,
15. der Stadt Frechen, vertreten durch den Bürgermeister, Johann-Schmitz-Platz 1 - 3, 50226 Frechen,
16. der Stadt Grevenbroich, vertreten durch die Bürgermeisterin, Am Markt 1, 41515 Grevenbroich,
17. der Stadt Gronau, vertreten durch die Bürgermeisterin, Konrad-Adenauer-Straße 1, 48599 Gronau,
18. der Stadt Haan, vertreten durch den Bürgermeister, Kaiserstraße 85, 42781 Haan,
19. der Stadt Halle, vertreten durch die Bürgermeisterin, Ravensberger Straße 1, 33790 Halle,
20. der Stadt Harsewinkel - Die Mähdrescherstadt -, vertreten durch die Bürgermeisterin, Münsterstraße 14, 33428 Harsewinkel,
21. der Gemeinde Heek, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 60, 48619 Heek,
22. der Gemeinde Herzebrock-Clarholz, vertreten durch den Bürgermeister, Am Rathaus 1, 33442 Herzebrock-Clarholz,
23. der Stadt Hilchenbach, vertreten durch den Bürgermeister, Markt 13, 57271 Hilchenbach,
24. der Stadt Hilden, vertreten durch die Bürgermeisterin, Am Rathaus 1, 40721 Hilden,
25. der Stadt Kempen, vertreten durch den Bürgermeister, Buttermarkt 1, 47906 Kempen,
26. der Gemeinde Kirchhundem, vertreten durch den Bürgermeister, Hundemstraße 35, 57399 Kirchhundem,
27. der Gemeinde Kirchlengern, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 32278 Kirchlengern,
28. der Stadt Kreuztal, vertreten durch den Bürgermeister, Siegener Straße 5, 57223 Kreuztal,
29. der Gemeinde Langenberg, vertreten durch die Bürgermeisterin, Klutenbrinkstraße 5, 33449 Langenberg,
30. der Stadt Langenfeld, vertreten durch den Bürgermeister, Konrad-Adenauer-Platz 1, 40764 Langenfeld,
31. der Stadt Meckenheim, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 22, 53340 Meckenheim,
32. der Stadt Meerbusch, vertreten durch die Bürgermeisterin, Dorfstraße 20, 40667 Meerbusch-Büderich,

33. der Stadt Meinerzhagen, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 9, 58540 Meinerzhagen,
34. der Stadt Monheim, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 2, 40789 Monheim,
35. der Stadt Neuenrade, vertreten durch den Bürgermeister, Alte Burg 1, 58809 Neuenrade,
36. der Gemeinde Neunkirchen, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 3, 57290 Neunkirchen,
37. der Stadt Neuss, vertreten durch den Bürgermeister, Markt 2, 41460 Neuss,
38. der Gemeinde Odenthal, vertreten durch den Bürgermeister, Altenberger-Dom-Straße 29, 51519 Odenthal,
39. der Stadt Oelde, vertreten durch den Bürgermeister, Ratsstiege 1, 59302 Oelde,
40. der Stadt Olsberg, vertreten durch den Bürgermeister, Bigger Platz 6, 59939 Olsberg,
41. der Stadt Plettenberg, vertreten durch den Bürgermeister, Grünestraße 12, 58840 Plettenberg,
42. der Stadt Ratingen, vertreten durch den Bürgermeister, Lintorfer Straße 36, 40878 Ratingen,
43. der Stadt Rheda-Wiedenbrück, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 13, 33378 Rheda-Wiedenbrück,
44. der Stadt Rietberg, vertreten durch den Bürgermeister, Rügenstraße 31, 33397 Rietberg,
45. der Gemeinde Rödinghausen, vertreten durch den Bürgermeister, Heerstraße 2, 32289 Rödinghausen,
46. der Gemeinde Roetgen - Tor zur Eifel -, vertreten durch den Bürgermeister, Hauptstraße 55, 52159 Roetgen,
47. der Gemeinde Schalksmühle, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 58579 Schalksmühle,
48. der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 2, 33758 Schloß Holte-Stukenbrock,
49. der Stadt Sendenhorst, vertreten durch den Bürgermeister, Kirchstraße 1, 48324 Sendenhorst,
50. der Gemeinde Steinhagen, vertreten durch den Bürgermeister, Am Pulverbach 25, 33803 Steinhagen,
51. der Stadt Straelen, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 1, 47638 Straelen,
52. der Stadt Verl, vertreten durch den Bürgermeister, Paderborner Straße 3 - 5, 33415 Verl,
53. der Gemeinde Wachtendonk, vertreten durch den Bürgermeister, Weinstraße 1, 47669 Wachtendonk,
54. der Gemeinde Wenden, vertreten durch den Bürgermeister, Hauptstraße 75, 57482 Wenden,

55. der Stadt Wermelskirchen, vertreten durch den Bürgermeister, Telegraphenstraße 29 - 33, 42929 Wermelskirchen,
56. der Stadt Wetter, vertreten durch den Bürgermeister, Kaiserstraße 170, 58300 Wetter,
57. der Stadt Wiehl, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 1, 51674 Wiehl,
58. der Stadt Willich, vertreten durch den Bürgermeister, Verwaltungsgebäude Schloss Neersen, Hauptstraße 6, 47877 Willich-Neersen,
59. der Gemeinde Wilnsdorf, vertreten durch die Bürgermeisterin, Marktplatz 1, 57234 Wilnsdorf,
60. der Stadt Borgholzhausen, vertreten durch den Bürgermeister, Schulstraße 5, 33829 Borgholzhausen,
61. der Stadt Elsdorf, vertreten durch den Bürgermeister, Gladbacher Straße 111, 50189 Elsdorf,
62. der Stadt Freudenberg, vertreten durch den Bürgermeister, Mörers Platz 1, 57258 Freudenberg,
63. der Gemeinde Hövelhof - Sennegemeinde -, vertreten durch den Bürgermeister, Schloßstraße 14, 33161 Hövelhof,
64. der Gemeinde Inden, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 1, 52459 Inden,
65. der Gemeinde Jüchen, vertreten durch den Bürgermeister, Am Rathaus 5, 41363 Jüchen,
66. der Stadt Lennestadt, vertreten durch den Bürgermeister, Thomas-Morus-Platz 1, 57368 Lennestadt-Altenhundem,
67. der Stadt Linnich, vertreten durch die Bürgermeisterin, Rurdorfer Straße 64, 52441 Linnich,
68. der Stadt Rheinberg, vertreten durch den Bürgermeister, Kirchplatz 10, 47495 Rheinberg,
69. der Stadt Stadtlohn, vertreten durch den Bürgermeister, Markt 3, 48703 Stadtlohn,
70. der Gemeinde Wachtberg, vertreten durch die Bürgermeisterin, Rathausstraße 34, 53343 Wachtberg,
71. der Stadt Werther, vertreten durch die Bürgermeisterin, Mühlenstraße 2, 33824 Werther,
72. der Stadt Wülfrath, vertreten durch die Bürgermeisterin, Am Rathaus 1, 42489 Wülfrath,

Beschwerdeführerinnen,

**Prozessbevollmächtigte zu 1. bis 72.:** Rechtsanwälte

die durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 3. Dezember 2013 (GV. NRW. S. 726) eingeführte Solidaritätsumlage verletzte die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 26. Juli 2016

durch die Verfassungsrichter

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. B r a n d t s ,

Präsident des Oberlandesgerichts K a m p ,

Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,

Professor Dr. W i e l a n d ,

Professorin Dr. D a u n e r - L i e b ,

Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r und

Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. H e u s c h

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

### G r ü n d e :

#### A.

- 1 Die Beschwerdeführerinnen, 72 Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, wenden sich gegen § 2 Abs. 3 Sätze 4 bis 6, Abs. 4 bis 6 des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungs-

pakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 662) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 3. Dezember 2013 (GV. NRW. S. 726). Gegenstand dieser Regelungen ist eine von bestimmten Gemeinden mit überschießender Steuerkraft zu erbringende Solidaritätsumlage, aus deren Aufkommen Konsolidierungshilfen für Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation mitfinanziert werden.

## I.

- 2 **1.** Angesichts der angespannten Lage zahlreicher kommunaler Haushalte in Nordrhein-Westfalen erließ der Landesgesetzgeber das am 1. Dezember 2011 in Kraft getretene Stärkungspaktgesetz (StPaktG). Nach dessen § 1 stellt das Land in den Jahren 2011 bis 2020 Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation Konsolidierungshilfen mit dem Ziel zur Verfügung, diesen Gemeinden den nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen; die Kommunen beteiligen sich an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen.
- 3 Das Land stellt dafür 350 Mio. Euro pro Jahr bereit (§ 2 Abs. 1 StPaktG). Der Umfang der zusätzlich von den Kommunen zu erbringenden sog. Komplementärmittel wurde in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes auf 65 Mio. Euro im Jahr 2012, 115 Mio. Euro im Jahr 2013 und jeweils 310 Mio. Euro ab dem Jahr 2014 bis zum Jahr 2020 festgelegt (§ 2 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 StPaktG 2011). Die Komplementärmittel sollten durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze in Höhe von 65 Mio. Euro im Jahr 2012 und jeweils 115 Mio. Euro in den Jahren 2013 bis 2020 erbracht und im Übrigen, d. h. hinsichtlich der weiteren jeweils 195 Mio. Euro in den Jahren 2014 bis 2020, nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze finanziert werden (§ 2 Abs. 3 Sätze 2 und 3 StPaktG 2011).

- 4 Konsolidierungshilfe wird Gemeinden in besonders schwieriger Haushaltssituation gewährt. Für Gemeinden, aus deren Haushaltssatzung mit ihren Anlagen für das Jahr 2010 sich im Jahr 2010 oder in der mittelfristigen Ergebnisplanung für die Jahre 2011 bis 2013 eine Überschuldung ergab, ist eine Teilnahme an der Konsolidierungshilfe verpflichtend; die insoweit gewährten Hilfen werden aus den vom Land jährlich bereitgestellten 350 Mio. Euro erbracht (pflichtige Teilnahme, § 3 StPaktG). Gemeinden, deren Haushaltsdaten des Jahres 2010 den Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 erwarten ließen, konnten eine Konsolidierungshilfe bis zum 31. März 2012 bei der Bezirksregierung beantragen; die insoweit gewährten Hilfen werden aus den Komplementärmitteln erbracht (freiwillige Teilnahme, § 4 StPaktG). Teilnehmende Gemeinden sind zur Vorlage eines von der Bezirksregierung zu genehmigenden, jährlich fortzuschreibenden Haushaltssanierungsplans verpflichtet (§ 6 StPaktG), dessen Einhaltung Voraussetzung für die jährliche Auszahlung der Mittel ist (§ 5 Abs. 3 Satz 2 StPaktG). Kommt eine Gemeinde ihren Pflichten in Bezug auf Aufstellung, Fortschreibung und Befolgung des Haushaltssanierungsplans nicht nach, ist dagegen mit Mitteln der Kommunalaufsicht vorzugehen (§ 8 Abs. 1 StPaktG). Benötigt eine Gemeinde in einem Jahr die zur Verfügung gestellten Mittel nicht in voller Höhe, um das jahresbezogene Konsolidierungsziel zu erreichen, sind diese Mittel zur Reduzierung von Liquiditätskrediten zu verwenden (§ 5 Abs. 4 Satz 1 StPaktG).
- 5 **2.** Durch Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 489) wurde die – für die Berechnung der einzelgemeindlichen Konsolidierungshilfen relevante (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 StPaktG) – Anlage zum Stärkungspaktgesetz neu gefasst (vgl. zur ursprünglichen Fassung der Anlage VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 2015 – VerfGH 24/12 –, NWVBI 2015, 336 = juris).
- 6 **3.** Das Zweite Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes führte die im vorliegenden Verfahren streitige Solidaritätsumlage als Instrument zur Finanzierung

des den Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze übersteigenden Teils der Komplementärmittel ein.

- 7 **a)** Bereits in dem der ursprünglichen Fassung des Stärkungspaktgesetzes zugrunde liegenden Gesetzentwurf der Landesregierung war eine solche von finanzkraftstarken, sog. abundanten Gemeinden zu erbringende

„Solidaritätsumlage (Abundanzumlage) in Höhe von jeweils 195 000 000 Euro in den Jahren 2014 bis 2020 nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze“

vorgesehen (vgl. LT-Drs. 15/2859, S. 3, 9 [§ 2 Abs. 3 Satz 2 StPaktG-E]). Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens entfiel, einer Beschlussempfehlung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik (LT-Drs. 15/3418, S. 4, 29, 45) folgend, die ausdrückliche Erwähnung der Solidaritätsumlage zugunsten eines allgemeinen Verweises auf die „Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze“, um

„zu betonen, dass das volle Finanzierungsvolumen der Komplementärmittel in Höhe von 310 Mio. Euro erst mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2014 ff. geregelt werden kann“ (LT-Drs. 15/3418, S. 42).

- 8 Als insoweit in Betracht kommendes Finanzierungsinstrument wurde eine Solidaritätsumlage freilich weiter ausdrücklich in Erwägung gezogen:

„Die Finanzierung der Komplementärmittel ab dem Jahr 2014 (z. B. durch eine Solidaritätsumlage und nicht durch eine ausgleichslose Befrachtung der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze) wird durch verschiedene sich abzeichnende Entlastungen der Kommunen durch landes- und bundesgesetzliche Maßnahmen vertretbar. Bei der Gesamtfinanzierung der Komplementärmittel soll eine faire Lastenverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen erreicht werden“ (LT-Drs. 15/3418, S. 42).

- 9 **b)** Der Regierungsentwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes (LT-Drs. 16/3968) sah eine Solidaritätsumlage in Höhe von jährlich 181,578 Mio. Euro ab dem Jahr 2014 bis zum Jahr 2020 vor. Als Grund für die betragsmäßige Verringerung gegenüber den jährlich 195 Mio. Euro, die – neben dem

Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze – bislang als kommunaler Beitrag zu den Konsolidierungshilfen vorgesehen waren, wurde eine Bedarfsminderung infolge der mit dem (ersten) Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes erfolgten Neuberechnung der strukturellen Lücken der am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden angegeben (vgl. LT-Drs. 16/3968, S. 1). Zur Solidaritätsumlage herangezogen werden sollten sog. abundante Gemeinden, d. h. solche, die im Rahmen der Finanzausgleichssystematik nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz finanzstark seien, weil ihre normierte Steuerkraft höher als ihr normierter Finanzbedarf sei (LT-Drs. 16/3968, S. 7). Diese höhere Finanzkraft (überschießende Steuerkraft) sollte maximal zu 50 % abgeschöpft werden, sofern – um nur nachhaltig finanzstarke Gemeinden zu belasten und Einmaleffekte auszuschließen (vgl. LT-Drs. 16/3968, S. 7) – die jeweilige Gemeinde auch schon in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre abundant war und nicht selbst nach § 3 oder § 4 StPaktG am Stärkungspakt teilnimmt. Eine Anrechnung der Solidaritätsumlage auf Kreis- und Landschaftsumlage sollte nicht erfolgen:

„Die Solidaritätsumlage wird nicht kreis- bzw. landschaftsumlagewirksam ausgestaltet. Eine umlagewirksame Ausgestaltung würde für die Solidaritätsumlagezahler zwar umlagemindernd wirken. Um die daraus resultierenden Umlagekraftverluste der Kreise bzw. Landschaftsverbände auszugleichen, bedürfte es jedoch einer Kompensationszahlung, die von den Solidaritätsumlagezahlern zusätzlich zur Solidaritätsumlage aufgebracht werden müsste. Da die Solidaritätsumlagezahler hierbei im Ergebnis ebenso belastet würden wie durch die nicht umlagewirksame Ausgestaltung, wird auf eine derartige Regelung verzichtet“ (LT-Drs. 16/3968, S. 7).

- 10 Der Landtagsausschuss für Kommunalpolitik sprach sich in einer Beschlussempfehlung (LT-Drs. 16/4358) dafür aus, die in den Jahren 2014 bis 2020 zu erbringende Solidaritätsumlage gegenüber dem Regierungsentwurf auf jährlich 90,789 Mio. Euro zu halbieren und den Differenzbetrag aus dem Landeshaushalt zu finanzieren. Im Gegenzug sollten in den Jahren 2021 und 2022 durch die Solidaritätsumlage jeweils 70 Mio. Euro zugunsten des Landeshaushalts erbracht werden. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, dass sich

„durch die Beteiligung des Landes ... die aktuelle Belastung der nachhaltig abundanten Kommunen um die Hälfte [reduziert]. In Höhe von rund 500 Mio. Euro handelt es sich um Mittel des Landeshaushalts. In Höhe von 20 Mio. Euro jährlich und damit insgesamt in Höhe von 140 Mio. Euro handelt es sich um eine Kreditierung durch den Landeshaushalt, die durch eine – reduzierte – Weitererhebung der Solidaritätsumlage in den Jahren 2021 und 2022 ausgeglichen wird“ (LT-Drs. 16/4358, S. 9).

- 11 Darüber hinaus wurde eine Deckelung des Umlagesatzes auf maximal 25 % der überschießenden Steuerkraft einer Gemeinde – statt der im Regierungsentwurf vorgesehenen 50 % – empfohlen, und zwar auch im Hinblick auf die nicht kreis- und landschaftsumlagewirksame Ausgestaltung der Solidaritätsumlage (vgl. LT-Drs. 16/4358, S. 9).
- 12 **c)** Mit diesen Maßgaben wurde das Zweite Änderungsgesetz vom Landtag beschlossen. Es ist am 1. Januar 2014 in Kraft getreten.
- 13 Die für die Erhebung der Solidaritätsumlage maßgebliche, mit „Umfang und Finanzierung der Konsolidierungshilfen“ überschriebene Vorschrift des § 2 StPaktG lautete fortan wie folgt:
- (1) In den Jahren 2011 bis 2020 werden jeweils 350 000 000 Euro pro Jahr bereit gestellt.*
- (2) Zusätzlich werden 65 000 000 Euro im Jahr 2012, 115 000 000 Euro im Jahr 2013 und jeweils 296 578 000 Euro ab dem Jahr 2014 bis zum Jahr 2020 bereit gestellt (Komplementärmittel).*
- (3) Die Kommunen erbringen die Komplementärmittel gemäß Absatz 2. In den Jahren 2014 bis 2020 trägt der Landeshaushalt jeweils 90 789 000 Euro des für diese Jahre vorgesehenen Betrages. Die Kommunen beteiligen sich an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze in Höhe von 65 000 000 Euro im Jahr 2012 und 115 000 000 Euro in den Jahren 2013 bis 2020. Die weiteren Komplementärmittel in Höhe von 90 789 000 Euro in den Jahren 2014 bis 2020 werden durch eine Solidaritätsumlage erbracht. Zusätzlich werden durch die Solidaritätsumlage 70 000 000 Euro in den Jahren 2021 und 2022 erbracht. Diese Einnahmen stehen dem Landeshaushalt zu.*

*(4) Die Solidaritätsumlage in Höhe von 90 789 000 Euro in den Jahren 2014 bis 2020 und 70 000 000 Euro in den Jahren 2021 und 2022 erbringen Gemeinden, bei denen nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl im aktuellen Jahr übersteigt und in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre überstiegen hat. Die Höhe des Anteils an der Solidaritätsumlage für die jeweilige Gemeinde bestimmt sich nach einem jährlich zu errechnenden Prozentsatz des Betrages, um den die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl im aktuellen Jahr übersteigt (überschießende Steuerkraft). Der jährlich zu errechnende Prozentsatz ergibt sich aus dem Verhältnis des Betrags der Solidaritätsumlage zu der Summe der überschießenden Steuerkraft aller Gemeinden nach Satz 1. Der Prozentsatz beträgt maximal 25 Prozent und wird durch das für Kommunales zuständige Ministerium bekanntgegeben. Soweit 25 Prozent in den Jahren 2014 bis 2020 nicht ausreichen, um die Solidaritätsumlage zu erbringen, wird der fehlende Betrag aus dem Landeshaushalt aufgestockt. Gemeinden, die nach § 3 oder § 4 am Stärkungspakt teilnehmen, werden nicht zur Solidaritätsumlage herangezogen.*

*(5) ...*

*(6) Muss eine Gemeinde in drei aufeinander folgenden Jahren für die Solidaritätsumlage und die allgemeine Kreisumlage mehr als 90 Prozent ihrer Einnahmen aus der Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage, zuzüglich der Grundsteuer A und B, ihres Anteils an der Einkommensteuer sowie der den Gemeinden nach dem jeweils geltenden Gemeindefinanzierungsgesetz zufließenden sonstigen Kompensationsleistungen und ihres Anteils an der Umsatzsteuer aufbringen, wird ihr der im dritten Jahr die 90 Prozent übersteigende Betrag bis zur Höhe ihres Anteils an der Solidaritätsumlage auf Antrag erstattet. Die Voraussetzungen nach Satz 1 sind im Antrag nachzuweisen. Er ist bis zum 30. Juni des Folgejahres bei der nach § 10 Absatz 2 zuständigen Bezirksregierung zu stellen.*

*(7) ...*

- 14 Die Höhe der von einer Gemeinde zu zahlenden Solidaritätsumlage setzt die Bezirksregierung durch Verwaltungsakt fest (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 StPaktG).
- 15 **4.** Durch Art. 2 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2016 – GFG 2016) und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 17. Dezember 2015 (GV. NRW. S. 947) wurden die

Sätze 2 und 3 von § 2 Abs. 3 StPaktG mit Wirkung ab 31. Dezember 2015 geändert. Unter Hinweis auf ein durch Erhöhung der Grunderwerbsteuer bedingtes Anwachsen der Finanzausgleichsmasse des Gemeindefinanzierungsgesetzes (vgl. LT-Drs. 16/9302, S. 64) wurde der durch Vorwegabzug bei der Finanzausgleichsmasse erfolgende Beitrag der Kommunen zu den Konsolidierungshilfen der Jahre 2016 bis 2020 um jeweils 70 Mio. Euro auf 185 Mio. Euro jährlich erhöht, der im selben Zeitraum aus dem Landeshauhalt aufzubringende Teil der Komplementärmittel entsprechend von 90,789 Mio. Euro auf 20,789 Mio. Euro jährlich reduziert. Die die Solidaritätsumlage betreffenden Regelungen des Stärkungspaktgesetzes blieben unverändert.

## II.

16 **1.** Am 5. Dezember 2014 haben die Beschwerdeführerinnen die kommunale Verfassungsbeschwerde erhoben.

17 Sie beantragen,

festzustellen, dass § 2 Abs. 3 Sätze 4 bis 6, Abs. 4 bis 6 des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 662) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 3. Dezember 2013 (GV. NRW. S. 726) mit ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 LV NRW unvereinbar und nichtig sind.

18 **a)** Sie machen geltend, durch die angegriffenen Regelungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen zu sein, da sie im Jahr 2014 oder/und im Jahr 2015 umlagepflichtig gewesen seien.

19 **b)** Die Solidaritätsumlage verletze die vom Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 der Landesverfassung (LV NRW) umfasste Finanzhoheit der Be-

schwerdeführerinnen. Sie sei unvereinbar mit den bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen der Art. 106 Abs. 5 bis 6 des Grundgesetzes (GG), deren Vorgaben zur Finanzmittelausstattung der Gemeinden das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung mitbestimmen und insoweit Prüfungsmaßstab im landesverfassungsgerichtlichen Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde seien.

- 20 Die Solidaritätsumlage verletze die den Gemeinden durch Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG zugewiesene Ertragshoheit an einem Anteil am Aufkommen von Einkommen- und Umsatzsteuer sowie am Aufkommen von Grund- und Gewerbesteuer, des Weiteren die ebenfalls in Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG festgeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Regelungen betreffend die Steuerertragsverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die Zuweisung der Ertragshoheit an die Gemeinden betreffe nicht nur deren vertikales Verhältnis zu Bund und Ländern. Vielmehr begründeten Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG mit dem darin vorgegebenen Prinzip der Örtlichkeit auch ein horizontales Verteilungssystem im Verhältnis der Gemeinden untereinander, das nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers stehe. So sehe Art. 106 Abs. 5 GG eine Verteilung des Anteils der Gemeinden an der Einkommensteuer „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“ vor (Satz 1) und erkläre für die nähere Ausgestaltung dieses an das örtliche Steueraufkommen anknüpfenden Verteilungsprinzips ausschließlich den Bundesgesetzgeber für zuständig (Satz 2), der von seiner Kompetenz durch Erlass des Gemeindefinanzreformgesetzes (GemFinRefG) Gebrauch gemacht habe. Daher sei es dem Landesgesetzgeber kompetenzrechtlich verwehrt, eigene, vom Prinzip der Örtlichkeit abweichende Verteilungsregelungen zu treffen. Entsprechendes gelte für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, der nach Art. 106 Abs. 5a GG von den Ländern „auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels“ an ihre Gemeinde weiterzuleiten sei (Satz 2), wobei die nähere Ausgestaltung auch dieser horizontalen Ertragsverteilungsregel wiederum dem Bundesgesetzgeber vorbehalten sei (Satz 3), der in Wahrnehmung dieser Kom-

petenz §§ 5a bis 5c GemFinRefG erlassen habe. Schließlich enthalte die Zuweisung des Grund- und Gewerbesteueraufkommens an die Gemeinden gemäß Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG ebenfalls eine auf dem Prinzip der Örtlichkeit beruhende horizontale Verteilungsregel, da es sich jeweils um ertragsorientierte Objektsteuern handle, die nach der Belegenheit des Grundstücks bzw. Betriebs und mithin der jeweiligen Standortgemeinde zuzuordnen seien. Ob sich diese Ertragsverteilung unmittelbar aus Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG oder jedenfalls aus dem Grund- bzw. dem Gewerbesteuergesetz des Bundes ergebe, könne dahinstehen. Die bundesrechtliche Ertragszuweisung sei für den Landesgesetzgeber in jedem Fall bindend.

- 21 Die Solidaritätsumlage, die sich nach der überschießenden Steuerkraft bemesse, entziehe den umlagepflichtigen Gemeinden einen Teil der ihnen bundesrechtlich zugewiesenen Erträge aus den vier genannten Steuern und verändere damit die bundesrechtlich vorgegebene Ertragsverteilung. Dafür fehle dem Landesgesetzgeber die notwendige verfassungsrechtliche Ermächtigung. Er könne sich namentlich nicht auf Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG stützen, wonach Grund- und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil am Aufkommen von Einkommen- und Umsatzsteuer nach Maßgabe der Landesgesetzgebung als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden können. Die Solidaritätsumlage sei schon keine „Umlage“ in diesem Sinne, da ihr Aufkommen weder beim Land als der erhebenden Körperschaft verbleibe noch den umlagepflichtigen Gemeinden wieder zufließe. Zudem sehe Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG als Bemessungsgrundlage das Aufkommen aus den genannten Steuern vor, während Bemessungsgrundlage der Solidaritätsumlage die überschießende Steuerkraft einer Gemeinde sei. Eine solche Abundanzumlage lasse Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG nicht zu. Gemeindliche Steuerertragsanteile könnten generell nicht Gegenstand einer horizontal wirkenden Umlage unter Gemeinden sein, da diese stets mit der bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Ertragsverteilung nach dem örtlichen Aufkommen kollidieren würde. Ein Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen Gemeinden habe vielmehr auf der Ebene des vom Land zu gewährleistenden kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 106

Abs. 7 GG, Art. 79 Satz 2 LV NRW zu erfolgen. In diesem Rahmen dürfe der Landesgesetzgeber die Ergebnisse der durch Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG den einzelnen Gemeinden individuell zugewiesenen Ertragshoheit ausgleichend modifizieren, indem er finanzschwachen Gemeinden aus Steuerträgen des Landes Finanzmittel zuweise. Im Übrigen ermächtige Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG nur zu Ertragsumlagen, durch die eine andere Gebietskörperschaft so an dem Steueraufkommen beteiligt werde, dass der rechtliche Charakter des übertragenen Teils der Ertragshoheit mit der Folge unberührt bleibe, dass die berechnete Gebietskörperschaft das Umlageaufkommen für den eigenen Haushalt zur autonomen Verfügung entgegennehmen und behalten dürfe. Auch das sei bei der Solidaritätsumlage wegen der für die Konsolidierungshilfen geltenden Verwendungsbindungen nicht der Fall.

- 22 Schließlich sei die Solidaritätsumlage auch nicht als außerhalb der Finanzverfassung stehende, auf die allgemeine Sachgesetzgebungskompetenz des Landes aus Art. 70 Abs. 1 GG zu stützende Zweckumlage zulässig. Zu einer Zweckumlage dürften nur solche Gemeinden herangezogen werden, die durch eine aus dem Umlageaufkommen zu finanzierende Aufgabenwahrnehmung eines anderen Verwaltungsträgers eigene Aufwendungen ersparten. Mit der Solidaritätsumlage würden Gemeinden aber aufgrund ihrer Abundanz und nicht wegen ersparter eigener Aufwendungen belastet. Den Stärkungspaktgemeinden fließe das Umlageaufkommen nicht deshalb zu, weil sie Einrichtungen finanzierten, die den umlagepflichtigen Gemeinden von Nutzen seien, sondern allein wegen ihrer schwierigen Haushaltssituation.
- 23 Bei der den umlagepflichtigen Gemeinden in den Jahren 2021 und 2022 zugunsten des Landeshaushalts auferlegten Zusatzbelastung von jeweils 70 Mio. Euro (§ 2 Abs. 2 Sätze 4 und 5 StPaktG) handle es sich um einen offenkundig verfassungswidrigen Zugriff des Landes auf bundesrechtlich den Gemeinden zugewiesene Steuererträge. Dies sei – entgegen den im Gesetzgebungsverfahren hierzu angestellten Erwägungen – nicht unter dem Aspekt einer „Kreditierung“ eines Teils der

von den umlagepflichtigen Gemeinden zwischen 2014 und 2020 aufzubringenden Komplementärmittel zu rechtfertigen. Denn es sei nicht gewährleistet, dass die in den Jahren 2021 und 2022 zur Umlage heranzuziehenden Gemeinden mit den zwischen 2014 und 2020 umlagepflichtigen identisch seien.

- 24 **c)** Auch nach Art. 79 Satz 2 LV NRW dürfe das Land nicht auf die den Kommunen zugewiesenen Finanzmittel zugreifen. Der danach vom Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit zu gewährleistende übergemeindliche Finanzausgleich habe allein aus Landesmitteln zu erfolgen. Dies ergebe sich zum einen daraus, dass der Finanzausgleich unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit nur des Landes stehe. Eine entsprechende Einschränkung zugunsten der Kommunen, derer es bei einer grundsätzlichen Zulässigkeit der Einbeziehung kommunaler Mittel konsequenterweise bedurft hätte, sei gerade nicht vorgesehen. Zum anderen sehe die Verfassung ausdrücklichen einen übergemeindlichen, nicht aber einen zwischengemeindlichen Finanzausgleich vor. Damit habe der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass nicht die Kommunen untereinander, sondern das Land über alle Gemeinden hinweg für eine Abmilderung der vorgefundenen Finanzkraftunterschiede zu sorgen habe.
- 25 **d)** Darüber hinaus verstoße die Solidaritätsumlage gegen das landesverfassungsrechtliche Gebot interkommunaler Gleichbehandlung.
- 26 Da sie bei der Berechnung von Kreis- und Landschaftsumlage unberücksichtigt bleibe, d. h. von den diesbezüglichen Umlagegrundlagen nicht in Abzug gebracht werde, bewirke die Solidaritätsumlage im Zusammenwirken mit Kreis- bzw. Landschaftsumlage massive Rangplatzverschiebungen in der Finanzkraftreihenfolge der Gemeinden, mithin eine unzulässige Übernivellierung von Finanzkraftunterschieden. Zu derartigen Verschiebungen bei der – durch die Finanzausstattung je Einwohner nach Schlüsselzuweisungen ausgedrückten – Finanzkraft komme es sowohl auf Kreisebene als auch im landesweiten Vergleich.

- 27 Ein weiterer Gleichheitsverstoß liege darin, dass gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 StPaktG nur nachhaltig abundante Gemeinden, d. h. solche mit überschießender Steuerkraft sowohl im aktuellen Jahr als auch in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre zur Solidaritätsumlage herangezogen würden. Dies habe zur Konsequenz, dass verschiedene Gemeinden, die über die Gesamtlaufzeit des Stärkungspaktgesetzes in einem vergleichbaren Umfang überschießende Steuerkraft aufwiesen, in unterschiedlichem Maße belastet würden. Die Freistellung abundanter, aber nicht nachhaltig abundanter Gemeinden führe zudem zu einer Erhöhung des Umlagesatzes der nachhaltig abundanten Gemeinde. Diese Ungleichbehandlung von Gemeinden mit überschießender Steuerkraft sei nicht gerechtfertigt durch das damit vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, „Einmaleffekte auszuschließen“. Insofern würden nicht lediglich Einmaleffekte vermieden, sondern überschießende Steuerkraft in erheblichem Umfang von der Umlage freigestellt (7,5 % im Jahr 2014). Der Nachhaltigkeitsgedanke vermöge die Freistellung einer Vielzahl finanzstarker Gemeinden nicht zu rechtfertigen, da er gerade einen Maßstab durchschnittlicher Leistungsfähigkeit im Konsolidierungszeitraum nahelege, wenn nicht sogar fordere. Das Kriterium der nachhaltigen Abundanz stehe zudem in offenkundigem Widerspruch zu dem im kommunalen Finanzausgleich etablierten und anerkannten Jährlichkeitsprinzip.
- 28 Aus im Wesentlichen denselben Gründen verletze auch die Freistellung der am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden (§ 2 Abs. 4 Satz 6 StPaktG) das interkommunale Gleichbehandlungsgebot.
- 29 e) Die den umlagepflichtigen Gemeinden auferlegte Zahlungsverpflichtung verstoße gegen das Übermaßverbot, da sie ihnen jeden Anreiz nehme, ihre Finanzkraft durch eigene Anstrengungen zu verbessern und die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzquellen auszuschöpfen. Die Solidaritätsumlage führe für einzelne Gemeinden bei der Gewerbesteuer zu einer Grenzbelastung für jeden zusätzlichen

Gewerbsteuer-Euro von 80 %, bei Belastung mit überdurchschnittlich hohen Umlagesätzen bei Kreis- und Jugendamtsumlage sogar von mehr als 90 %. Bei Anwendung des maximalen Umlagesatzes von 25 % (§ 2 Abs. 4 Satz 4 StPaktG) steige die durchschnittliche Grenzumlagebelastung auf knapp 95 %, wobei einzelne Gemeinden mit einer Grenzumlagebelastung von über 100 % zu rechnen hätten.

- 30 **f)** Zur Untermauerung ihres Vorbringens haben die Beschwerdeführerinnen ein finanzwissenschaftliches Gutachten von Prof. Dr. Gisela Färber, Universität Speyer („Kritische Analyse der Solidaritätsumlage im nordrhein-westfälischen Stabilitätspaktgesetz“, November 2014), sowie ein verfassungsrechtliches Gutachten von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Paul Kirchhof, Universität Heidelberg („Der verfassungsrechtliche Konzeptionsfehler der Solidaritätsumlage nach dem StPaktG NRW, November 2014“), vorgelegt.
- 31 **2.** Die Landesregierung tritt der Verfassungsbeschwerde entgegen:
- 32 **a)** Bereits deren Zulässigkeit stoße im Hinblick auf das Erfordernis hinreichender Substantiierung einer möglichen Rechtsverletzung sowie die Subsidiarität gegenüber fachgerichtlichem Rechtsschutz gegen Umlagenbescheide auf Bedenken. Erst die summenmäßige Festsetzung der Umlagepflicht jeder einzelnen Gemeinde im Lichte der jeweiligen konkreten Haushaltssituation könne zur Substantiierung einzelner Rügen beitragen. Jedenfalls aber sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet.
- 33 **b)** Die Solidaritätsumlage greife nicht in den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung ein. Dazu, dass sie die vom Kernbereichsschutz umfasste finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung eines Minimums an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung antaste, hätten die Beschwerdeführerinnen nichts vorgetragen. Dies liege auch nach der gesetzlichen Ausgestaltung der Solidaritätsumlage fern,

da maximal ein Viertel der überschießenden Steuerkraft einer Gemeinde abgeschöpft werde (§ 2 Abs. 4 Satz 4 StPaktG) und es durch die in § 2 Abs. 6 StPaktG gezogene weitere Grenze ausgeschlossen sei, dass die Solidaritätsumlage zusammen mit der Kreisumlage zu einer unzumutbaren strukturellen und dauerhaften Belastung werde.

- 34 c) Die Pflicht zur Zahlung der Solidaritätsumlage sei verhältnismäßig.
- 35 Sie diene dem legitimen Ziel eines nachhaltigen Haushaltsausgleichs der am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation.
- 36 Zu diesem Zweck sei die Umlage ein verfassungsrechtlich legitimes Mittel. Die Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz ergänzten und erweiterten den kommunalen Finanzausgleich. Unbeschadet gebotener Eigenanstrengungen notleidender Gemeinden sowie der Letztverantwortung des Landes für eine aufgabenangemessene kommunale Finanzausstattung sei es Aufgabe auch der kommunalen Ebene, Gemeinden in besonders schwieriger Haushaltssituation durch einen ergänzenden solidarischen Ausgleich zu unterstützen. Dies folge aus der Einbindung des kommunalen Finanzausgleichs in die gesamte Haushaltswirtschaft und Haushaltsplanung des Landes. Auch der für die kommunale Finanzausstattung geltende Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes verlange, die Lasten der Behebung einer finanziellen Krisensituation zahlreicher Gemeinden zwischen dem Land und der kommunalen Ebene zu verteilen. Die Gemeinden bildeten, was dem gesamten kommunalen Finanzausgleich als tragender Gedanke zugrunde liege, eine Solidargemeinschaft, deren Pflichten der Gesetzgeber durch vertikale und horizontale Ausgleichselemente ausformen könne. Verfassungsrechtliche Grundlage dafür sei Art. 79 Satz 2 LV NRW.

- 37 Im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums sei der Finanzausgleichsgesetzgeber nicht nur berechtigt, besonders finanzkräftige Gemeinden von finanzkraftabhängigen Zuweisungen auszuschließen, sondern auch befugt, einen Teil der Finanzkraft dieser Gemeinden durch eine Abundanzumlage abzuschöpfen. Bundesverfassungsrecht, insbesondere Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG stehe dem nicht entgegen. Die Solidaritätsumlage berühre die grundgesetzliche Zuweisung steuerlicher Ertragshoheit nicht, da sie nicht auf bestimmte Steuererträge zugreife. Den betroffenen Gemeinden werde lediglich eine aus ihrem Haushalt zu erbringende allgemeine Zahlungspflicht auferlegt. Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 83, 363) habe betont, dass Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG Bestimmungen zur primären und Art. 106 Abs. 7 GG zur sekundären Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden enthielten, jedoch keine Vorgaben für einen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich festlegten, auch wenn er vom Land veranstaltet werde.
- 38 Finanzausgleichsumlagen seien auf der Grundlage von Art. 79 Satz 2 LV NRW grundsätzlich zulässig, sofern das Umlageaufkommen den Gemeinden – verstanden als Gesamtgruppe aller Gemeinden – verbleibe bzw. an sie zurückfließe. Für die Solidaritätsumlage gewährleiste dies § 4 Abs. 1 StPaktG mit der Verwendung des Umlageaufkommens für die Haushaltssanierung der dort bezeichneten Gemeinden. Auch soweit in den Jahren 2021 und 2022 das Umlageaufkommen in Höhe von jeweils 70 Mio. Euro dem Landeshaushalt zustehe (§ 2 Abs. 3 Sätze 5 und 6 StPaktG), sei der gebotene Verbleib im kommunalen Raum nicht in Frage gestellt. Insoweit handle es sich um Mittel, die bereits zwischen 2014 und 2020 der aufzubringenden Jahressumme hätten hinzugesetzt werden können, aber vom Land gestundet worden seien. Damit stünden auch diese Mittel dem kommunalen Raum zur Verfügung.
- 39 Die Solidaritätsumlage sei als Beitrag zum nachhaltigen Haushaltsausgleich von Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation geeignet und erforder-

derlich. Die damit verbundenen Einschränkungen der Finanzausstattung und Ausgabenhoheit der umlagepflichtigen Gemeinden stünden auch nicht außer Verhältnis zu dem vom Gesetzgeber verfolgten Konsolidierungsziel. Die Belastung sei zumutbar, da maximal 25 % der abundanten Finanzkraft abgeschöpft würden und mithin ein deutlicher Abstand zur Bedarfsdeckung gewahrt bleibe, die rechnerisch bei einer Übereinstimmung von Steuerkraft- und Ausgleichsmesszahl nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz erreicht sei.

- 40 **d)** Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung sei nicht verletzt.
- 41 Die Heranziehung abundanter Gemeinden zu einem eigenständigen, zu dem Abzug von der Finanzausgleichsmasse nach § 2 Abs. 3 Satz 3 StPaktG hinzutretenden Beitrag zur Aufbringung der Konsolidierungshilfen sei durch das Gleichbehandlungsgebot gefordert. Denn der Abzug bei der Finanzausgleichsmasse treffe über die Schlüsselzuweisungen, die den weit überwiegenden Teil der Finanzausgleichsmasse ausmachten, in erster Linie die – nicht abundanten – Empfänger von Schlüsselzuweisungen, während abundante Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhielten und an der Finanzausgleichsmasse nur über finanzkraftunabhängige Investitionspauschalen partizipierten, insoweit in ungleich geringerem Maße belastet seien.
- 42 Die Anknüpfung der Umlagepflicht an eine nachhaltige Abundanz im Sinne von § 2 Abs. 4 Satz 1 StPaktG sei sachgerecht, da hierdurch sichergestellt werde, dass nur dauerhaft finanzstarke Gemeinden herangezogen würden, nicht aber solche, bei denen lediglich positive Einmaleffekte auf der Einnahmeseite zu verzeichnen seien.
- 43 Ebenfalls sachgerecht sei die Ermittlung der Abundanz auf der Grundlage nivellierter Hebesätze bei Gewerbe- und Grundsteuer (§ 2 Abs. 4 Satz 2 StPaktG i.V.m. § 9 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 GFG 2014/2015/2016), die von den tatsächlichen Hebesät-

zen der betreffenden Gemeinde abweichen könnten. Hiermit werde der entsprechende Ansatz im (vertikalen) kommunalen Finanzausgleich konsequent fortgeführt. Ein abweichender Ansatz verstieße gegen das Gleichbehandlungsgebot. Nur so sei eine Strategiefähigkeit und Abhängigkeit der einzelnen Elemente des Finanzausgleichs von den Festsetzungen der einzelnen Gemeinden zu vermeiden.

- 44 **e)** Das Nivellierungsverbot sowie das Verbot der Vertauschung der Finanzkraftreihenfolge seien nicht verletzt.
- 45 Eine unzulässige Nivellierung von Finanzkraftunterschieden sei schon deshalb ausgeschlossen, weil nur nachhaltig abundante Gemeinden herangezogen und höchstens 25 % der überschießenden Steuerkraft abgeschöpft würden. Mögliche geringfügige Verschiebungen in der Finanzkraftreihenfolge der abundanten Gemeinden seien durch die zulässige Entscheidung des Gesetzgebers gerechtfertigt, nur solche Gemeinden zur Umlage heranzuziehen, die angesichts ihrer über einen längeren Zeitraum belegten Steuereinnahmestärke dazu befähigt seien. Dem aus der Erhebung mehrerer Umlagen resultierenden Kumulationsrisiko habe der Gesetzgeber mit der in § 2 Abs. 6 StPaktG normierten Gesamtabschöpfungsgrenze von 90 % des Aufkommens der dort genannten Steuern hinreichend Rechnung getragen, da so in jedem Fall ein deutlicher Abstand zur durchschnittlichen Finanzkraft gewahrt bleibe. Die von den Beschwerdeführerinnen ermittelte Grenzümlagebelastung entspreche nicht den gesetzlichen Abschöpfungseffekten, da sie nicht auf die gesamte kommunale Steuerkraft, sondern nur auf die Gewerbesteuer bezogen sei.
- 46 Eine unzulässige Vertauschung der Finanzkraftreihenfolge der Gemeinden finde nicht statt.
- 47 Rangplatzverschiebungen innerhalb der Gruppe der umlagepflichtigen Gemeinden seien ausgeschlossen, da deren überschießende Steuerkraft mit dem gleichen

Prozentsatz abgeschöpft werde. Rangplatzverschiebungen zwischen umlagepflichtigen abundanten Gemeinden einerseits und – mangels nachhaltiger Abundanz oder wegen Teilnahme am Stärkungspakt – nicht umlagepflichtigen abundanten Gemeinden andererseits seien durch die dem Gleichbehandlungsgebot entsprechende Entscheidung des Gesetzgebers gerechtfertigt, die Umlagepflicht nur bei nachhaltiger finanzieller Leistungsfähigkeit eintreten zu lassen.

- 48 Die Anwendung nivellierter Hebesätze bei der Ermittlung der Gewerbe- und Grundsteuerkraft führe zwar zu einer relativ stärkeren Belastung von umlagepflichtigen Gemeinden mit realen Hebesätzen unterhalb der normierten Sätze, weil deren tatsächliche Steuerkraft geringer als die umlagewirksame normierte sei. Dies sei jedoch durch das gesetzgeberische Ziel gerechtfertigt, im Sinne interkommunaler Solidarität nicht nur einen tatsächlich vereinnahmten Vomhundertsatz abzuschöpfen, sondern die Umlage abstrakt nach der Steuerkraft zu bemessen. Hierdurch werde auch dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung entsprochen, weil der Finanzausgleich so von der Willensentscheidung einzelner Gemeinden zur Höhe der Hebesätze unabhängig gemacht werde. Nur dieser Ansatz führe zur Stimmigkeit von horizontaler Umlage und vertikalem Finanzausgleich.
- 49 Unzulässige Rangplatzverschiebungen ergäben sich auch nicht daraus, dass die Solidaritätsumlage bei den Umlagegrundlagen von Kreis- und Landschaftsumlage nicht in Abzug gebracht werde. Hiermit verfolge der Gesetzgeber das Ziel, Beeinträchtigungen der Finanzkraft der Kreise zu verhindern, die bei einer kreisumlage-wirksamen Ausgestaltung der Solidaritätsumlage einträten. Zu deren Kompensation wären entweder die Kreise zu einer Erhöhung ihrer Umlagesätze gezwungen, wodurch auch finanzschwache kreisangehörige Gemeinden, u. U. auch Stärkungspaktgemeinden, zusätzlich belastet würden, oder es müsste aus dem Aufkommen der entsprechend erhöhten Solidaritätsumlage eine Kompensationszahlung an die Kreise geleistet werden, sodass die Solidaritätsumlagezahler im Ergebnis nicht entlastet würden und zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstünde.

Entsprechendes gelte für die Landschaftsumlage. Im Übrigen könne in diesem Zusammenhang von – so die Beschwerdeführerinnen – „massiven“ Rangplatzverschiebungen keine Rede sein. Dies schließe schon das auf jährlich 90,789 Mio. Euro begrenzte Umlagevolumen aus, das bei einzelnen Gemeinden allenfalls zu minimalen Veränderungen führen könne.

- 50 Jedenfalls bestimme das finanzwissenschaftliche Gutachten, auf das sich die Beschwerdeführerinnen insoweit stützten, die umlagebedingten Veränderungen in der Finanzkraftreihenfolge anhand eines für den kommunalen Finanzausgleich systemfremden und nicht sachgerechten Kriteriums, nämlich der Pro-Kopf-Finanzkraft, d. h. der Summe von Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen in Euro pro Einwohner. Der kommunale Finanzausgleich ziele darauf, allen Gemeinden zumindest eine nahezu dem Finanzbedarf entsprechende Finanzausstattung zu gewährleisten. In diesem System verändere – notwendigerweise – schon die Verteilung der Schlüsselzuweisungen die auf die Pro-Kopf-Steuerkraft bezogene Finanzkraftreihenfolge erheblich. Unzutreffend und systemwidrig sei die der im Gutachten verwendeten Bezugsgröße zugrunde liegende Annahme, jeder Einwohner einer jeden Gemeinde bedinge denselben Finanzbedarf. Was sich weder durch Gewährung von Schlüsselzuweisungen noch durch Erhebung einer Finanzausgleichsumlage wie der Solidaritätsumlage ändern dürfe, sei die Reihenfolge der Relation von Finanzkraft und Ausgabenbedarf der einzelnen Gemeinden. Richtige Bezugsgröße der Rangplatzbestimmung sei mithin die Finanzkraft je Normeinwohner im Finanzausgleich, ausgedrückt durch Finanzkraft dividiert durch Gesamtansatz. Zu gleichen Ergebnissen führe die Relation von Finanzkraft und Finanzbedarf, d. h. Finanzkraft dividiert durch Ausgangsmesszahl. Danach könne die mangelnde Kreis- und Landschaftsumlagewirksamkeit der Solidaritätsumlage keine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge bewirken.

- 51 **f)** Die Landesregierung hat ein Gutachten zu „Finanzwissenschaftlichen Grundfragen der Solidaritätsumlage in Nordrhein-Westfalen“ des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln vom 5. August 2015 vorgelegt.
- 52 **3.** Der Landtag teilt im Wesentlichen die Einschätzung der Landesregierung. Er macht ergänzend geltend:
- 53 **a)** Soweit die Einnahmen aus der Solidaritätsumlage in den Jahren 2021 und 2022 dem Landeshaushalt zustünden und damit – das verfassungsrechtliche Gebot eines Verbleibs des Umlageaufkommens im kommunalen Raum während – eine seitens des Landes zugunsten der Gemeinden geleistete Vorfinanzierung ausgeglichen werde, stehe dies auch mit dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot in Einklang. Dass sich infolge der temporären Verschiebung der Umlageerhebung die Belastung einzelner Gemeinden gegebenenfalls anders als bei einer früheren Erhebung darstelle, sei rechtlich nicht zu beanstanden. Der in den Gesetzesmaterialien in diesem Zusammenhang verwendete Begriff der „Kreditierung“ dürfe nicht zu der Annahme verleiten, dass die Umlagebelastung in den Jahren 2021 und 2022 in einer Weise auf die Gemeinden verteilt werden müsse, die ihrer hypothetischen Belastung im Fall des Unterbleibens der „Kreditierung“ entspreche. Nach der gesetzlichen Konzeption wäre es vielmehr sachwidrig und willkürlich, Gemeinden in den Jahren 2021 und 2022 nicht nach ihrer in diesen Jahren gegebenen nachhaltigen Abundanz heranzuziehen. Entsprechend dem Zweck des Stärkungspaktgesetzes gehe es nur im Verhältnis der Gesamtheit der Gemeinden um eine „Kreditierung“, mit Blick auf einzelne Gemeinden hingegen um eine temporäre Verschiebung der Umlageerhebung, sodass auch bei der nachgelagerten Umlageerhebung die zum Erhebungszeitpunkt gegebene Haushaltssituation der einzelnen Gemeinden für deren Umlagepflichtigkeit maßgeblich sein müsse.
- 54 **b)** Was die Angemessenheit der finanziellen Beanspruchung der umlagepflichtigen Gemeinden angehe, sei zu berücksichtigen, dass das gesetzgeberische Ziel, Ge-

meinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation mittelfristig einen nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen, ein legitimes und gewichtiges Anliegen nicht nur der notleidenden, sondern aller Gemeinden Nordrhein-Westfalens sei. Denn finanzielle Probleme einzelner Städte und Gemeinden könnten das Vertrauen in die Finanzkraft sämtlicher Gemeinden belasten und jedenfalls auf längere Sicht deren Finanzierungsmöglichkeiten insgesamt gefährden und belasten. Bei der Verteilung der daraus erwachsenden Lasten seien die finanziellen Interessen auch der finanzstarken Gemeinden angemessen beachtet und sorgfältig mit den finanziellen Möglichkeiten des Landes, das den überwiegenden Anteil der Konsolidierungshilfen trage, abgewogen worden. Die verbleibende finanzielle Belastung der Kommunen sei diesen um der Bewältigung der auch sie angehenden Aufgabe willen zumutbar.

## **B.**

- 55 Die Verfassungsbeschwerde hat keinen Erfolg. Sie ist zwar zulässig, aber unbegründet.

### **I.**

- 56 Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.
- 57 **1.** Sie ist gemäß Art. 75 Nr. 4 der Landesverfassung (LV NRW), §§ 12 Nr. 8, 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG) statthaft. Die Beschwerdeführerinnen wenden sich gegen landesrechtliche Gesetzesvorschriften, die sie für unvereinbar mit der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 78 Abs. 1 LV NRW halten.
- 58 **2.** Die Beschwerdeführerinnen sind beschwerdebefugt.

- 59 **a)** Sie machen geltend, durch die angegriffenen gesetzlichen Regelungen in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 LV NRW verletzt zu sein. Es erscheint möglich, dass eine Heranziehung der Beschwerdeführerinnen zur Solidaritätsumlage deren Selbstverwaltungsrecht in verfassungswidriger Weise beeinträchtigt. Denn das Recht auf Selbstverwaltung umfasst auch die Finanzhoheit, namentlich die Befugnis, die Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft einschließlich der Haushaltsführung im Rahmen der Gesetze selbständig zu regeln (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 – VerfGH 19/08 –, OVG 53, 214 = juris, Rn. 60). In dem Umfang, in dem die Beschwerdeführerinnen mit der Solidaritätsumlage belastet werden, können sie nicht mehr frei über ihre Haushaltsmittel verfügen.
- 60 **b)** Sie sind durch die angegriffenen Regelungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.
- 61 Eine gegenwärtige Selbstbetroffenheit der Beschwerdeführerinnen ergibt sich daraus, dass sie nach ihrem unbestritten gebliebenen, mit exemplarisch vorgelegten Festsetzungsbescheiden untermauerten Vorbringen jeweils im Jahr 2014 oder/und im Jahr 2015 umlagepflichtig waren und auch tatsächlich herangezogen wurden.
- 62 Einer Betroffenheit unmittelbar durch die gesetzlichen Bestimmungen über die Solidaritätsumlage steht nicht entgegen, dass die Höhe der von einer Gemeinde zu entrichtenden Umlage durch Verwaltungsakt festgesetzt wird (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 3 StPaktG). Die Beschwerdeführerinnen sind nicht darauf verwiesen, vor Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde zunächst um verwaltungsgewärtlichen Rechtsschutz gegen solche Vollzugsakte nachzusuchen. Denn anders als in Fällen, in denen ein Gesetz noch der Konkretisierung durch eine untergesetzliche, ihrerseits mit der Kommunalverfassungsbeschwerde angreifbare Norm bedarf (vgl. für eine solche Konstellation VerfGH NRW, Urteil vom 10. Dezember

2002 – VerfGH 10/01 –, DVBl. 2003, 57 = juris, Rn. 17), könnten Bescheide über die Festsetzung der Solidaritätsumlage und hierzu ergangene verwaltungsgerichtliche Entscheidungen von den betroffenen Gemeinden weder mit der nach §§ 12 Nr. 8, 52 Abs. 1 VerfGHG auf „Landesrecht“, d. h. rechtssatzförmiges Handeln beschränkten kommunalen Verfassungsbeschwerde noch auf anderem Weg einer Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof zugeführt werden. Da außerdem während eines fachgerichtlichen Verfahrens die Jahresfrist für die Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde (§ 52 Abs. 2 VerfGHG) regelmäßig ablaufe, ist der durch die Kommunalverfassungsbeschwerde verbürgte verfassungsgerichtliche Rechtsschutz der Gemeinden gegen Verletzungen ihres Selbstverwaltungsrecht nur gewährleistet, wenn sie Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz erheben können (vgl. VerfG Bbg., Urteil vom 6. August 2013 – VfGBbg 53/11 –, DVBl. 2013, 1180 = juris, Rn. 35 ff.; VerfGH Sachsen, Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 –, LKV 2010, 126 = juris, Rn. 102).

- 63 **3.** Die Verfassungsbeschwerde ist fristgerecht binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten der angegriffenen Regelungen erhoben worden (§ 52 Abs. 2 VerfGHG).

## II.

- 64 Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch unbegründet.
- 65 Die angegriffenen Regelungen verletzen nicht das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 LV NRW. Der in der Heranziehung zur Solidaritätsumlage liegende Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht (dazu unten 1.) ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt (dazu unten 2.).
- 66 **1.** Die Heranziehung zur Solidaritätsumlage greift in das Selbstverwaltungsrecht der umlagepflichtigen Gemeinden ein.

- 67 **a)** Art. 78 Abs. 1 LV NRW gewährleistet ebenso wie Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und umfasst die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 – VerFGH 19/08 –, OVGE 53, 214 = juris, Rn. 60; Urteil vom 25. Oktober 2011 – VerFGH 10/10 –, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 64, jeweils m. w. N.). Dazu gehört auch die gemeindliche Finanzhoheit. Sie bezieht sich auf die Grundlage der finanziellen Eigenverantwortung, namentlich auf die Befugnis, die Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft einschließlich der Haushaltsführung im Rahmen der Gesetze selbständig zu regeln, sowie auf das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 – VerFGH 19/08 –, OVGE 53, 214 = juris, Rn. 60). Die Befugnis zu eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft erstreckt sich auch darauf, über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel frei zu disponieren. Diese Dispositionsfreiheit ist Grundlage einer sinnvollen eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung. Die Gemeinde vermag nur dann eine selbst gewählte Aufgabe (freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe) zu ergreifen, wenn sie auch über die zu ihrer Wahrnehmung notwendigen finanziellen Mittel verfügen kann (vgl. VerFGH NRW, Beschluss vom 13. Januar 2004 – VerFGH 16/02 –, OVGE 50, 306 = juris, Rn. 52).
- 68 **b)** In dieses Recht wird eingegriffen, wenn der Gesetzgeber die Verwendung eines Teils der bisher ungebundenen Finanzmittel zu bestimmten Zwecken festschreibt oder einer Gemeinde solche Finanzmittel entzieht. Denn die Gemeinde kann diese Finanzmittel nicht mehr nach eigener Zwecksetzung einsetzen und ihre Möglichkeiten zur eigenverantwortlicher Aufgabensetzung und -wahrnehmung sind entsprechend eingeschränkt (vgl. VerFGH NRW, Beschluss vom 13. Januar 2004 – VerFGH 16/02 –, OVGE 50, 306 = juris, Rn. 53 f.).
- 69 Das ist bei der Solidaritätsumlage der Fall. In dem Umfang, in dem Gemeinden zu ihr herangezogen werden, werden ihnen Finanzmittel und somit auch die Möglich-

keit, nach eigener Zwecksetzung über diese Mittel zu disponieren, entzogen (vgl. für die Heranziehung zur Krankenhausumlage VerfGH NRW, Beschluss vom 13. Januar 2004 – VerfGH 16/02 –, OVGE 50, 306 = juris, Rn. 55; für eine Finanzausgleichsumlage ebenso VerfG Bbg., Urteil vom 6. August 2013 – VfGBbg 53/11 –, DVBl. 2013, 1180 = juris, Rn. 40 f.; Obermann, LKV 2011, 289, 293; vgl. zur Eingriffsqualität von Finanzausgleichsumlagen auch VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 – LVerfG 18/10 –, NordÖR 2012, 229 = juris, Rn. 78; VerfGH Sachsen, Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 –, LKV 2010, 126 = juris, Rn. 168; ThürVerfGH, Beschluss vom 16. April 2014 – VerfGH 5/12 –, juris, Rn. 65).

- 70 **2.** Der Eingriff ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
- 71 **a)** Vor Beeinträchtigungen des Selbstverwaltungsrechts einschließlich der Finanzhoheit schützt die Landesverfassung nicht absolut. Art. 78 Abs. 2 LV NRW garantiert das Recht der Selbstverwaltung ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG nur im Rahmen der Gesetze (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 – VerfGH 19/08 –, OVGE 53, 214 = juris, Rn. 61; Urteil vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10 –, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 66; zu Art. 28 Abs. 2 GG vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2010 – 2 BvR 2185, 2189/04 –, BVerfGE 125, 141 = juris, Rn. 77).
- 72 Gesetzliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht unterliegen im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gewicht der Gewährleistung Grenzen. Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten. Außerhalb des Kernbereichs hat der Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu Gunsten der Gemeinden sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot zu beachten (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 – VerfGH 19/08 –, OVGE 53, 214 = juris,

Rn. 62; Urteil vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10 –, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 66, jeweils m. w. N.)

- 73 **b)** Die angegriffenen gesetzlichen Regelungen genügen diesen Anforderungen und verstoßen auch nicht gegen sonstiges Verfassungsrecht.
- 74 Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie wird nicht angetastet [dazu unten aa)]. Auch außerhalb des Kernbereichs verletzen die angegriffenen Regelungen nicht das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen. Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG stehen der Heranziehung abundanter Gemeinden zur Solidaritätsumlage ebenso wenig entgegen [dazu unten bb)] wie die Verpflichtung des Landes zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs nach Art. 79 Satz 2 LV NRW [dazu unten cc)]. Die Solidaritätsumlage steht weder zu dem Grundsatz kommunaler Selbstverantwortung noch zu dem Finanzausgleichssystem nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen in unzulässigem Widerspruch [dazu unten dd)]. Sie verstößt nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot [dazu unten ee)] sowie das Verbot der Nivellierung/Übernivellierung kommunaler Finanzkraftunterschiede [dazu unten ff)] und steht auch im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit [dazu unten gg)].
- 75 **aa)** Der Kernbereich der Finanzhoheit wird durch die Erhebung der Solidaritätsumlage nicht angetastet. Daher kann offen bleiben, ob die kommunale Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich nur institutionell (vgl. zu Art. 28 Abs. 2 GG BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987 – 2 BvR 826/83 –, BVerfGE 76, 107 = juris, Rn. 38) oder auch individuell gewährleistet ist (offen gelassen auch von VerfGH NRW, Urteil vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10 –, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 89).
- 76 Die Befugnis der Beschwerdeführerinnen zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft bleibt im Wesentlichen unberührt. Ihnen wird eine Geldleistungspflicht auferlegt. Dass ihre Haushalte hierdurch in einem Maße be-

lastet würden, dass die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderliche finanzielle Mindestausstattung, deren Zuordnung zum unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ohnehin nur unter dem in Art. 79 Satz 2 LV NRW für den kommunalen Finanzausgleich vorgesehenen Vorbehalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes in Betracht kommt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 –, DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 40, 58 ff.; Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 52, 71 ff.), nicht mehr gewährleistet wäre, machen die Beschwerdeführerinnen nicht geltend und ist auch sonst nicht ersichtlich. Gegen eine solche Annahme spricht im Übrigen, dass mit der Solidaritätsumlage lediglich abundante Steuerkraft und hiervon maximal 25 % abgeschöpft werden (§ 2 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 StPaktG). Die aus dem Hinzutreten der Solidaritätsumlage zur Kreisumlage resultierende kumulierte Belastung hat der Gesetzgeber durch die in § 2 Abs. 6 StPaktG getroffene Regelung begrenzt, nach der einer Gemeinde, die in drei aufeinanderfolgenden Jahren für beide Umlagen mehr als 90 % ihrer Einnahmen aus den dort genannten Finanzquellen aufbringen muss, der im dritten Jahr die 90 % übersteigende Betrag bis zur Höhe ihres Anteils an der Solidaritätsumlage auf Antrag erstattet wird.

- 77 **bb)** Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG stehen der Heranziehung abundanter Gemeinden zur Solidaritätsumlage nicht entgegen.
- 78 **(1)** Maßstabsnormen der Kommunalverfassungsbeschwerde sind neben Art. 78 LV NRW auch solche Bestimmungen und Grundsätze des Landesverfassungsrechts, die nach ihrem Inhalt das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 11. Dezember 2007 – VerfGH 10/06 –, OVGE 51, 272 = juris, Rn. 47; Urteil vom 23. März 2010 – VerfGH 19/08 –, OVGE 53, 214 = juris, Rn. 66; Urteil vom 8. Mai 2012 – VerfGH 2/11 –, OVGE 55, 269 = juris, Rn. 48). Sie werden Prüfungsmaßstab, soweit sie sich als Konkretisierung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts darstellen (vgl. VerfGH

NRW, Urteil vom 23. März 2010 – VerfGH 19/08 –, OVGE 53, 214 = juris, Rn. 66; zur Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG vgl. BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433, 2434/04 –, BVerfGE 119, 331 = juris, Rn. 127 f.).

- 79 Aus dem Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung (vgl. dazu zuletzt VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 52) folgt in Verbindung mit dem auch kraft Landesverfassungsrechts geltenden Rechtsstaatsprinzip (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 16. Mai 1995 – VerfGH 20/93 –, OVGE 45, 285 = juris, Rn. 42), dass die Finanzausstattungsgarantie verletzt ist, wenn der Landesgesetzgeber Maßgaben des Bundesrechts nicht beachtet, die für die kommunale Finanzausstattung bindend sind. Um eine Kollision mit der bundesstaatlichen Kompetenzordnung (Art. 30, 70 ff. GG) zu vermeiden und mit Rücksicht auf die Bindungswirkung höherrangigen Rechts obliegt es dem Landesgesetzgeber, bundesrechtlichen Vorgaben bei seiner Gesetzgebungstätigkeit Rechnung zu tragen. Für die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs bedeutet dies, dass der Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers nach Maßgabe des durch Art. 106 GG (einschließlich dazugehöriger Ausführungsbestimmungen) vorgegebenen Rahmens begrenzt ist. Dem entspricht es im Lichte des Schutzzwecks des kommunalen Finanzausgleichs, den Gewährleistungsbereich der Art. 78, Art. 79 Satz 2 LV NRW auch dann als verletzt anzusehen, wenn den Kommunen Finanzmittel vorenthalten werden, die ihnen kraft Bundesrechts zustehen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 11. Dezember 2007 – VerfGH 10/06 –, OVGE 51, 272 = juris, Rn. 50 f.; Urteil vom 8. Mai 2012 – VerfGH 2/11 –, OVGE 55, 269 = juris, Rn. 48). Nichts anderes gilt, wenn der Gesetzgeber den Kommunen derartige Finanzmittel entzieht.
- 80 **(2)** Durch die Heranziehung zur Solidaritätsumlage werden jedenfalls auch solche Finanzmittel abgeschöpft, die von den Gemeinden auf der Grundlage der ihnen in Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG zugewiesenen Steuerertragshoheit vereinnahmt worden

sind. Art. 106 GG regelt die Verteilung der steuerlichen Erträge auf Bund, Länder und Gemeinden. Danach stehen den Gemeinden Anteile an dem Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer (Abs. 5 Satz 1, Abs. 5a Satz 1) sowie das Aufkommen der Grundsteuer, der Gewerbesteuer und, vorbehaltlich einer landesgesetzlichen Zuweisung an die Gemeindeverbände, der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (Abs. 6 Satz 1) zu.

- 81 Dahinstehen kann, inwieweit diese Steuerertragskompetenzen individuell jeder einzelnen Gemeinde oder lediglich den Gemeinden in ihrer Gesamtheit zugewiesen sind (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 25. März 1998 – 8 C 11.97 –, BVerwGE 106, 280 = juris, Rn. 19; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Auflage 2012, Art. 106 Rn. 46, 53; Kluth, DÖV 1994, 456, 461 ff.; Koblenzer/Günther, ifst-Schrift Nr. 499 [2014], S. 33 ff.). Denn jedenfalls garantiert Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG einzelnen Gemeinden nicht einen ungeschmälernten Verbleib des von ihnen vereinnahmten Steueraufkommens. Insbesondere stehen weder diese noch sonstige Regelungen des Grundgesetzes der Erhebung einer – die Ertragskompetenz unberührt lassenden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Januar 2005 – 2 BvR 2185/04 –, BVerfGE 112, 216 = juris, Rn. 19) – Umlage, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in diesen zurückfließt, entgegen [dazu unten (a)]. Bei der Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz handelt sich um eine solche Umlage [dazu unten (b)].
- 82 **(a)** Das Grundgesetz definiert den Begriff der „Umlage“ nicht, sondern setzt ihn in Art. 106 Abs. 6 voraus (vgl. hierzu und zum Folgenden BVerfG, Urteil vom 7. Februar 1991 – 2 BvL 24/84 –, BVerfGE 83, 363 = juris, Rn. 88 f.). Herkömmlich versteht man – im System des Finanzausgleichs zwischen Staat und Kommunen sowie zwischen Gemeindeverbänden und Gemeinden – unter Umlagen Finanzierungslasten, die öffentlichen Gebietskörperschaften von einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft regelmäßig höherer Ordnung auferlegt werden. Sie lenken zunächst Finanzströme von unten nach oben. Verbleibt ihr Aufkommen bei der

umlageerhebenden Körperschaft, wird insofern ein vertikaler Finanzausgleich bewirkt. Fließt ihr Aufkommen den umlagepflichtigen Körperschaften in anderer Verteilung wieder zu, so wird dadurch ein horizontaler Finanzausgleich („redistributive Umlage“) erzielt; die umlageerhebende Körperschaft ist hier lediglich Veranstalter der horizontalen Umverteilung. Sowohl die horizontal als auch die vertikal wirkenden Umlagen können für einen allgemeinen oder für einen besonderen Zweck erhoben werden. Zielt eine Umlage auf einen Ausgleich der allgemeinen Finanzkraft, so liegt eine Umlage im engeren Sinne vor; zielt sie demgegenüber auf einen Ausgleich für besondere Aufwendungen (Sonderlastenausgleich), so kann man von einer Zweckumlage sprechen.

- 83 Das Grundgesetz steht der Erhebung einer Umlage, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in diesen zurückfließt, nicht entgegen. Es trifft in Art. 106 Abs. 5 bis 7 einzelne Regelungen zur Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Art. 106 Abs. 5 und 6 GG enthält Bestimmungen zur primären, Abs. 7 zur sekundären Finanzausstattung. Normative Vorgaben für einen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich, auch wenn er vom Land veranstaltet wird, legen diese Vorschriften nicht fest. Das gilt auch für Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG, der bestimmt, dass nach Maßgabe der Landesgesetzgebung die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden können. Ausweislich der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift sollten Umlagen, die von den Ländern zu Zwecken des interkommunalen horizontalen Finanzausgleichs durchgeführt werden, unberührt bleiben; über derartige Umlagen besagt Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG nichts (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. Februar 1991 – 2 BvL 24/84 –, BVerfGE 83, 363 = juris, Rn. 93 ff., m. w. N.). Danach stärken die in Art. 106 Abs. 5 und 6 GG enthaltenen Regelungen insgesamt die gemeindliche Finanzhoheit, greifen aber dem nach Art. 70 Abs. 1 GG dem Landesgesetzgeber vorbehaltenen zwischengemeindlichen Finanzausgleich nicht vor (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. März 1998 – 8 C 11.97 –, BVerwGE 106,

280 = juris, Rn. 20; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Auflage 2012, Art. 106 Rn. 53; Hidien, in: BK GG, Stand der Kommentierung: November 2002, Art. 106 Rn. 1123, 1127; a. A. Erichsen, Kommunalrecht NRW, 2. Auflage 1997, S. 189; Kluth, DÖV 1994, 456, 463 f.). Der kommunale Finanzausgleich stellt einen Teil der innerstaatlichen Organisation und Verfassung der Länder dar; den Landesgesetzgebern muss daher die Freiheit verbleiben, mit der Wahl auch atypischer Umlagemassstäbe besondere Finanzausgleichseffekte zu erzielen (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. Februar 1991 – 2 BvL 24/84 –, BVerfGE 83, 363 = juris, Rn. 98). Dementsprechend gehen auch die Verfassungsgerichte anderer Bundesländer davon aus, dass Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG einer landesgesetzlichen Erhebung interkommunaler Finanzausgleichsumlagen nicht entgegensteht (vgl. VerfG Bbg., Urteil vom 6. August 2013 – VfGBbg 53/11 –, DVBl. 2013, 1180 = juris, Rn. 65 ff.; VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 – LVerfG 18/10 –, NordÖR 2012, 229 = juris, Rn. 72, 76; VerfGH Sachsen, Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 –, LKV 2010, 126 = juris, Rn. 116; VerfG S-A, Urteil vom 13. Juni 2006 – LVG 7/05 –, NVwZ 2007, 78 = juris, Rn. 126; Urteil vom 16. Oktober 2010 – LVG 9/08 –, LKV 2010, 477 = juris, Rn. 51; vgl. auch zum früheren Solidarbeitrag NRW BVerwG, Urteil vom 25. März 1998 – 8 C 11.97 –, BVerwGE 106, 280 = juris, Rn. 15 ff.; OVG NRW, Urteil vom 18. März 1997 – 15 A 166/94 –, NWVBl. 1997, 373 = juris, Rn. 7 ff.).

- 84 **(b)** Die Solidaritätsumlage ist eine dem interkommunalen horizontalen Ausgleich der allgemeinen Finanzkraft dienende Umlage.
- 85 **(aa)** Mit ihr wird bei Gemeinden, deren (normierte) Steuerkraft den (normierten) Bedarf übersteigt – sog. abundante Gemeinden –, ein Teil der überschießenden Steuerkraft abgeschöpft (vgl. § 2 Abs. 4 Sätze 1 und 2 StPaktG). Dabei wird nicht auf bestimmte Steuererträge zugegriffen, sondern den betreffenden Gemeinden eine aus ihren Haushalten zu erbringende allgemeine Zahlungspflicht auferlegt. Die Höhe der den Gemeinden bundesrechtlich zugewiesenen Steuererträge ist –

über die in § 2 Abs. 4 Sätze 1 und 2 StPaktG vorgesehene Anknüpfung an die Steuerkraftmesszahl im Sinne der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze (vgl. etwa § 9 GFG 2016) – lediglich ein Faktor zur Bestimmung der für Entstehung und Höhe der Umlagepflicht maßgeblichen kommunalen Finanzkraft.

- 86 Das Umlageaufkommen ist, zusammen mit durch Kürzung der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze freiwerdenden Mitteln sowie ergänzenden Haushaltsmitteln des Landes, Teil der Gesamtmittel, die als kommunaler Beitrag zum Stärkungspakt denjenigen Gemeinden als Konsolidierungshilfe zur Verfügung gestellt werden, die aufgrund einer nach den Haushaltsdaten des Jahres 2010 in den Jahren 2014 bis 2016 zu erwartenden Überschuldung auf eigenen Antrag am Stärkungspakt teilnehmen (vgl. § 2 Abs. 2 und 3, § 4 Abs. 1 und 2 StPaktG). Damit fließt das Umlageaufkommen in den kommunalen Raum zurück. Das die Solidaritätsumlage erhebende Land ist – im Sinne der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. Februar 1991 – 2 BvL 24/84 –, BVerfGE 83, 363 = juris, Rn. 88) – lediglich „Veranstalter“ dieser horizontalen Umverteilung.
- 87 **(bb)** Dass das Umlageaufkommen, so der Einwand der Beschwerdeführerinnen, anderen als den umlagepflichtigen Gemeinden zufließt, entspricht gerade dem Wesen einer auf einen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich gerichteten Umlage. Entscheidend ist, dass die Mittel – in anderer Verteilung – innerhalb der Gesamtgruppe der Gemeinden verbleiben bzw. dorthin zurückfließen.
- 88 Unerheblich ist in diesem Zusammenhang auch, dass das Umlageaufkommen nicht in die Finanzausgleichsmasse nach dem für das jeweilige Jahr geltenden, den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich regelnden Gemeindefinanzierungsgesetz einfließt und nicht nach den insoweit vorgesehenen Regeln unter den Gemeinden verteilt wird (vgl. in diesem Sinne auch VerfG S-A, Urteil vom 13. Juni 2006 – LVG 7/05 –, NVwZ 2007, 78 = juris, Rn. 127: Speisung eines für Leistun-

gen an bedürftige Gemeinden – u. a. zum Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen – eingerichteten Ausgleichsstocks; vgl. auch VerfG Bbg., Urteil vom 6. August 2013 – VfGBbg 53/11 –, DVBl. 2013, 1180 = juris, Rn. 72: Ausgleichsfonds; a. A. Koblenzer/Günther, ifst-Schrift Nr. 499 [2014], S. 40 f.). Dies entspricht der besonderen Zwecksetzung des Stärkungspaktgesetzes und der Solidaritätsumlage, Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation Konsolidierungshilfen zur Verfügung zu stellen, um ihnen einen nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen (vgl. § 1 StPaktG). Da der kommunale Finanzausgleich einen Teil der innerstaatlichen Organisation und Verfassung der Länder darstellt, sind die Landesgesetzgeber bundesverfassungsrechtlich nicht gehindert, derartige besondere Finanzausgleichsziele zu verfolgen.

- 89 **(cc)** Das Land bleibt auch insoweit auf eine Rolle als „Veranstalter“ einer interkommunalen horizontalen Umverteilung von Finanzmitteln beschränkt, als nach § 2 Abs. 3 Sätze 5 und 6 StPaktG in den Jahren 2021 und 2022 jeweils 70 Mio. Euro durch die Solidaritätsumlage erbracht werden und diese Einnahmen dem Landeshaushalt zustehen. Die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen die Heranziehung von Gemeinden zu (vertikalen) Umlagen zugunsten des Landes verfassungsrechtlich zulässig ist, bedarf daher auch insoweit keiner Entscheidung.
- 90 Nach Systematik und Entstehungsgeschichte von § 2 Abs. 3 Sätze 5 und 6 StPaktG sind die in den Jahren 2021 und 2022 bei den dann umlagepflichtigen Gemeinden abgeschöpften Finanzmittel in Höhe von insgesamt 140 Mio. Euro – ebenso wie das in den Jahren 2014 bis 2020 gemäß § 2 Abs. 3 Satz 4 StPaktG erhobene Umlageaufkommen in Höhe von insgesamt ca. 635,5 Mio. Euro (7 x 90,789 Mio. Euro) – Teil des von kommunaler Seite geleisteten Beitrags zur Finanzierung von Konsolidierungshilfen für Gemeinden in besonders schwieriger Haushaltssituation.

- 91 Zwar gehört das Umlageaufkommen der Jahre 2021 und 2022 – anders als das der Jahre 2014 bis 2020 – nicht zu den von den Kommunen zu erbringenden Komplementärmitteln, die zwischen 2012 und 2020 als Konsolidierungshilfe für auf Antrag am Stärkungspakt teilnehmende Gemeinden zur Verfügung gestellt werden (vgl. §§ 2 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1, 4 Abs. 1 StPaktG). Die Komplementärmittel werden durch Abzüge bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze der Jahre 2012 bis 2020, durch Erhebung der Solidaritätsumlage in den Jahren 2014 bis 2020 und durch Beiträge des Landes in den Jahren 2014 bis 2020 erbracht (vgl. § 2 Abs. 3 Sätze 2 bis 4 StPaktG). Nicht Teil der Komplementärmittel sind die durch Erhebung der Solidaritätsumlage in den Jahren 2021 und 2022 erzielten Einnahmen. Diese werden „zusätzlich“ erbracht (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 5 StPaktG) und nicht als Konsolidierungshilfe zur Verfügung gestellt, sondern stehen dem Landeshaushalt zu (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 6 StPaktG).
- 92 Gleichwohl dient die Solidaritätsumlage auch insoweit nicht der Deckung des Finanzbedarfs des Landes, sondern ist Instrument eines interkommunalen horizontalen Finanzausgleichs. Die in § 2 Abs. 3 Sätze 5 und 6 StPaktG getroffenen Regelungen stehen systematisch und entstehungsgeschichtlich im Zusammenhang mit den in § 2 Abs. 3 Satz 2 StPaktG vorgesehenen Beiträgen des Landes zu den Komplementärmitteln, die wiederum im Grundsatz gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 StPaktG von den Gemeinden erbracht werden. Die – zum originären Beitrag des Landes zu den Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 1 StPaktG hinzutretende – staatliche Beteiligung an der Aufbringung der Komplementärmittel bezweckt eine Entlastung der solidaritätsumlagepflichtigen Gemeinden. Die Solidaritätsumlage wurde durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 489) eingeführt. Der zugrunde liegende Regierungsentwurf (LT-Drs. 16/3968) sah noch eine Umlage in Höhe von jährlich 181,578 Mio. Euro zwischen 2014 und 2020 vor (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 StPaktG-E). Hierdurch wären, zusammen mit den bereits in der Ursprungsfassung des Stärkungspaktgesetzes (vom 9. Dezember 2011 [GV. NRW. S. 662]) vorgesehenen jährlichen Ab-

zügen bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze, die vorgesehenen Komplementärmittel vollständig gedeckt gewesen. Diese wären somit, der Regelung des § 2 Abs. 3 Satz 1 StPaktG entsprechend, allein von den Kommunen getragen worden. Im parlamentarischen Verfahren wurde sodann aber, um die Belastung der abundanten Gemeinden zu verringern, die zwischen 2014 und 2020 zu erbringende Solidaritätsumlage gegenüber dem Regierungsentwurf auf jährlich 90,789 Mio. Euro halbiert und in dem neugefassten § 2 Abs. 3 Satz 2 StPaktG eine Finanzierung des Differenzbetrages aus dem Landeshaushalt festgeschrieben; zugleich wurde § 2 Abs. 3 StPaktG um die Sätze 5 und 6 ergänzt. Dies entsprach einer Beschlussempfehlung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik (LT-Drs. 16/4358). In der Begründung des dieser Beschlussempfehlung zugrunde liegenden Änderungsantrags heißt es dazu, dass sich

„durch die Beteiligung des Landes ... die aktuelle Belastung der nachhaltig abundanten Kommunen um die Hälfte [reduziert]. In Höhe von rund 500 Mio. Euro handelt es sich um Mittel des Landeshaushalts. In Höhe von 20 Mio. Euro jährlich und damit insgesamt in Höhe von 140 Mio. Euro handelt es sich um eine Kreditierung durch den Landeshaushalt, die durch eine – reduzierte – Weitererhebung der Solidaritätsumlage in den Jahren 2021 und 2022 ausgeglichen wird“ (LT-Drs. 16/4358, S. 9).

- 93 Vor diesem Hintergrund ist auch das Umlageaufkommen der Jahre 2021 und 2022 als – mittelbarer – Bestandteil der Konsolidierungshilfen anzusehen, die den gemäß § 4 StPaktG am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden in den Jahren 2014 bis 2020 zufließen. Zum Zwecke einer zeitlichen Streckung der aus der Erhebung der Solidaritätsumlage erwachsenden finanziellen Belastung abundanter Gemeinden geht das Land zwischen 2014 und 2020 im Rahmen seines Beitrags zur Aufbringung der Komplementärmittel nach § 2 Abs. 3 Satz 2 StPaktG in Höhe von jährlich 20 Mio. Euro, insgesamt also 140 Mio. Euro, (nur) in Vorleistung. Durch Weitererhebung der Solidaritätsumlage in den Jahren 2021 und 2022 und Zuweisung des hierdurch erzielten Umlageaufkommens zum Landeshaushalt wird diese – dem kommunalen Raum in Form von Konsolidierungshilfen zugeflossene –

Vorleistung ausgeglichen. Insoweit handelt es sich mithin, worauf die Landesregierung zutreffend hingewiesen hat, lediglich um eine Frage der Erhebungsmodalität.

- 94 Der von den Beschwerdeführerinnen erhobene, gegen die im Gesetzgebungsverfahren erfolgte Bezeichnung der Vorleistung des Landes als „Kreditierung“ gerichtete Einwand, die in den Jahren 2021 und 2022 zur Umlage heranzuziehenden Gemeinden seien nicht notwendig mit den zwischen 2014 und 2020 umlagepflichtigen identisch, ist insoweit unerheblich. Das Land gewährt nicht bestimmten einzelnen Gemeinden einen Kredit, sondern übernimmt zugunsten der Gesamtgruppe der abundanten Gemeinden eine teilweise Vorfinanzierung von Konsolidierungshilfen, die durch eine nachgelagerte Umlageerhebung ausgeglichen wird. Im Ergebnis verbleibt das Umlageaufkommen vollständig im kommunalen Raum. Allein darauf kommt es im vorliegenden Zusammenhang an. Der Einwand der Beschwerdeführerinnen betrifft die davon zu unterscheidende – an anderer Stelle zu behandelnde – Frage der Verteilung der Gesamtumlagebelastung auf einzelne Gemeinden. Die vom Gesetzgeber gewählten Verteilungsmaßstäbe müssen den dafür geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, genügen. Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG sind hierzu keine Vorgaben zu entnehmen.
- 95 **cc)** Die Erhebung der Solidaritätsumlage ist nicht deshalb unzulässig, weil es nach Art. 79 Satz 2 LV NRW Aufgabe des Landes – und nicht der Gemeinden – ist, einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.
- 96 Durch Art. 79 LV NRW wird der vom Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung (Art. 78 LV NRW) umfasste Anspruch gegen das Land auf Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung abgesichert und konkretisiert (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 – DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 40; Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 52). Art. 79 Satz 1 LV NRW gewährt den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht

auf Erschließung eigener Steuerquellen. Nach Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.

- 97 Aus der Verpflichtung des Landes nach Art. 79 Satz 2 LV NRW folgt nicht, dass ein Ausgleich kommunaler Finanzkraftunterschiede ausschließlich mit Mitteln des Landes herbeizuführen, eine zu diesem Zweck erfolgende horizontale Umverteilung kommunaler Mittel hingegen generell unzulässig ist. Eine derartige Sperrwirkung gegenüber Instrumenten eines interkommunalen horizontalen Finanzausgleichs ist Art. 79 Satz 2 LV NRW weder aus sich heraus noch in der Zusammenschau mit anderen Verfassungsbestimmungen zu entnehmen (vgl. in diesem Sinne bereits VerfGH NRW, Entscheidung vom 23. März 1964 – VerfGH 9/62 –, OVG 19, 297, 307 [zum früheren landesrechtlichen interkommunalen Gewerbesteuer-ausgleich]; OVG NRW, Urteil vom 18. März 1997 – 15 A 166/94 –, NWVBl. 1997, 373 = juris, Rn. 32; Grawert, Verfassung NRW, 3. Auflage 2012, S. 162 f.; Koblenzer/Günther, ifst-Schrift Nr. 499 [2014], S. 30; Tettinger, in Löwer/Tettinger, Verfassung NRW, 2002, Art. 79 Rn. 29 f.; vgl. zu den Parallelbestimmungen der jeweiligen Landesverfassungen im Ergebnis ebenso VerfG Bbg., Urteil vom 6. August 2013 – VfGBbg 53/11 –, DVBl. 2013, 1180 = juris, Rn. 58; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, NVwZ 2013, 1151 = juris, Rn. 186 ff.; VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 – LVerfG 18/10 –, NordÖR 2012, 229 = juris, Rn. 70, 74 ff.; NdsStGH, Urteil vom 16. Mai 2001 – 6/99 u. a. –, NVwZ-RR 2001, 553 = juris, Rn. 130; VerfGH Sachsen, Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 –, LKV 2010, 126 = juris, Rn. 111 ff.). Das gilt jedenfalls dann, wenn sich das Land – wie in dem hier in Rede stehenden Zeitraum – in einer angespannten Haushaltssituation befindet.
- 98 **(1)** In der Auferlegung der Verpflichtung, einen Finanzausgleich zu gewährleisten, liegt schon nach dem Wortlaut von Art. 79 Satz 2 LV NRW eine Verantwortungs-

zuweisung, die über eine ausschließliche Finanzierungspflicht des Landes hinausgeht.

- 99 **(a)** Der Begriff des „Finanzausgleichs“ beschreibt zunächst lediglich ein Ziel, dessen Erreichung das Land im Grundsatz nicht nur dadurch „gewährleisten“ kann, dass es aus seinen eigenen Einnahmen Leistungen an die Kommunen in individuell unterschiedlicher Höhe erbringt, sondern auch dadurch, dass es finanzstarke Kommunen zugunsten finanzschwacher zu Ausgleichszahlungen verpflichtet (vgl. bereits BayVerfGH, Entscheidung vom 3. Juni 1959 – Vf. 1, 24-VII-52 –, VerfGHE 12, 48 = DÖV 1959, 701, 702).
- 100 **(b)** Die in Art. 79 Satz 2 LV NRW getroffene Kennzeichnung des Finanzausgleichs als „übergemeindlich“ steht einem solchen Verständnis nicht entgegen. Sie lässt eine Interpretation zu, nach der ein Ausgleich kommunaler Finanzkraftunterschiede nicht ausschließlich vertikal durch Zuweisungen des Landes an finanzschwache Gemeinden erfolgen muss, sondern auch durch horizontale Finanzströme zwischen unterschiedlich finanzkräftigen Gemeinden bewirkt werden darf (vgl. auch NdsStGH, Urteil vom 16. Mai 2001 – 6/99 u. a. –, NVwZ-RR 2001, 553 = juris, Rn. 130: dem Begriff des „übergemeindlichen Finanzausgleichs“ innewohnender Gedanke interkommunaler Solidarität).
- 101 **(c)** Der Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes, unter den Art. 79 Satz 2 LV NRW dessen Gewährleistungsverpflichtung stellt, bestätigt zwar eine – nach Maßgabe von Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG bereits bundesverfassungsrechtlich vorgegebene – grundsätzliche Leistungspflicht des Landes. Er rechtfertigt aber nicht den Schluss auf eine generelle Sperrwirkung im Sinne einer ausschließlichen Finanzierung aus Landesmitteln.
- 102 Der Einwand der Beschwerdeführerinnen, im Falle einer grundsätzlichen Zulässigkeit der Mitfinanzierung aus Mitteln der Kommunen hätte die Landesverfassung

konsequenterweise auch deren Leistungsfähigkeit als begrenzenden Faktor erwähnen müssen, ist nicht zwingend. Denn dass die Kommunen jedenfalls nicht über die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit hinaus belastet werden dürfen, folgt schon aus ihrem im Selbstverwaltungsrecht wurzelnden Anspruch auf angemessene Finanzausstattung sowie – darauf bezogen – der sog. fiskalischen Funktion des Finanzausgleichs (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juli 1998 – VerfGH 16/96, 7/97 –, OVGE 47, 249 = juris, Rn. 129; Urteil vom 11. Dezember 2007 – VerfGH 10/06 –, OVGE 51, 272 = juris, Rn. 67), der die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände so weit aufstocken soll, dass die finanzielle Möglichkeit zu eigenverantwortlicher, freiwilliger Selbstverwaltungstätigkeit gegeben ist. Dieser Zielsetzung widerspräche es, würden Kommunen dieser Möglichkeit beraubt, indem ihnen über die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit hinaus eigene Finanzmittel entzogen würden.

- 103 Der Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten des Landes deutet vielmehr – umgekehrt – auf eine prinzipielle Zulässigkeit eines interkommunalen horizontalen Finanzausgleichs hin. Der Vorbehalt bestätigt die grundsätzliche Gleichrangigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben sowie der aus der Erfüllung dieser Aufgaben resultierenden jeweiligen Finanzbedarfe und begrenzt vor diesem Hintergrund den Umfang der Mittel, die das Land den Gemeinden im Wege des Finanzausgleichs zur Verfügung stellen muss (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08 –, OVGE 54, 255 = juris, Rn. 56 f.; Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 – DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 41; Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 53, 72). Angesichts dieser mit Rücksicht auf den finanziellen Bedarf und die Haushaltssituation des Landes begrenzten staatlichen Finanzierungsverantwortung wird die Wirksamkeit des Finanzausgleichs gestärkt, wenn sich das dafür potenziell zur Verfügung stehende Finanzvolumen dadurch vergrößert, dass die für eine aufgabenadäquate Finanzausstattung aller Gemeinden und Gemeindeverbände notwendigen Mittel im Grundsatz auch durch ergänzende Heranziehung finanzstarker Gemeinden aufgebracht werden können.

- 104 Vor diesem Hintergrund lässt sich der Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Art. 79 Satz 2 LV NRW jedenfalls dann nicht als Ausdruck einer Verfassungsentscheidung zugunsten einer ausschließlichen Finanzierungsverantwortung des Landes verstehen, wenn dieses in seinen finanziellen Spielräumen erheblich eingeschränkt ist. Das ist im hier relevanten Zeitraum der Fall. Die Finanzlage in dem bestehenden Finanzverbund zwischen Land und Kommunen ist schon seit längerem insgesamt schlecht. Nicht nur die Haushaltssituation zahlreicher Kommunen, sondern auch die des Landes ist seit Jahren äußerst angespannt (vgl. dazu im Einzelnen VerfGH NRW, Urteil 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08 –, OVGE 54, 255 = juris, Rn. 71 ff.; Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 –, DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 49 ff.; Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 67 ff.). Jedenfalls unter diesen Rahmenbedingungen ist eine Einbeziehung kommunaler Mittel in den übergemeindlichen Finanzausgleich um dessen Wirksamkeit willen nicht generell ausgeschlossen.
- 105 **(2)** Der damit angesprochene Sinn und Zweck des Finanzausgleichs spricht unter Berücksichtigung auch der geschichtlichen Entwicklung vielmehr für die prinzipielle Zulässigkeit eines interkommunalen horizontalen Finanzausgleichs.
- 106 Neben seiner sog. fiskalischen, auf eine Aufstockung der den Kommunen insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmasse zielenden Funktion erfüllt der übergemeindliche Finanzausgleich eine sog. redistributive Funktion, indem er die sich aus der ungleichmäßigen Streuung des Steueraufkommens ergebenden Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften angleichen soll (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juli 1998 – VerfGH 16/96, 7/97 –, OVGE 47, 249 = juris, Rn. 130; Urteil vom 11. Dezember 2007 – VerfGH 10/06 –, OVGE 51, 272 = juris, Rn. 67). Dieser Funktion entspricht es zum einen, wenn der Gesetzgeber finanzstärkeren Gemeinden relativ weniger Mittel als finanzschwächeren Gemeinden zukommen lässt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 11. Dezember 2007 – VerfGH 10/06 –, OVGE 51, 272 = juris, Rn. 67) und

abundante Gemeinden, die ihren Finanzbedarf aus eigenen Einnahmen decken können, nicht an den Zuweisungen des Finanzausgleichs beteiligt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juli 1998 – VerfGH 16/96, 7/97 –, OVGE 47, 249 = juris, Rn. 131). Redistributive Wirkungen können zum anderen aber auch mittels horizontaler Instrumente zur Abschöpfung der Mittel besonders finanzkräftiger zugunsten finanzschwacher Gemeinden erzielt werden. Dies ermöglicht, wie schon erwähnt, zugleich eine Vergrößerung der zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse und entspricht damit auch der fiskalischen Funktion des übergemeindlichen Finanzausgleichs.

- 107 Die grundsätzliche Möglichkeit zur Einbeziehung kommunaler Finanzkraft ist Ausdruck des den übergemeindlichen Finanzausgleich prägenden Gedankens interkommunaler Solidarität (vgl. für die jeweiligen Landesverfassungen StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, NVwZ 2013, 1151 = juris, Rn. 191; VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 – LVerfG 18/10 –, NordÖR 2012, 229 = juris, Rn. 75; NdsStGH, Urteil vom 16. Mai 2001 – 6/99 u.a. –, NVwZ-RR 2001, 553 = juris, Rn. 130; VerfGH Sachsen, Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 –, LKV 2010, 126 = juris, Rn. 116; vgl. zum Länderfinanzausgleich auch BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1986 – 2 BvF 1/83 u.a. –, BVerfGE 72, 330 = juris, Rn. 149, 176; Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, BVerfGE 116, 327 = juris, Rn. 176). Eine Ursache für Unterschiede in der Ausstattung der Kommunen mit eigenen Finanzmitteln liegt in deren soziologischer, ökonomischer und geografischer Verschiedenheit. Die insoweit jeweils bestehenden Rahmenbedingungen sind durch kommunalpolitische Entscheidungen der einzelnen Gemeinden in der Regel nicht oder nur begrenzt beeinflussbar. Solche strukturellen, auf vorgefundenen Gegebenheiten beruhenden Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit treffen die Gemeinden als Mitglieder einer Solidargemeinschaft. Sie werden deshalb zum Gegenstand eines übergemeindlichen Finanzausgleichs (vgl. Inhester, Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 127 f.; Kirchhof, DVBl. 1980, 711, 714 f.; v. Mutius/Henneke, Kommunale Fi-

nanzausstattung und Verfassungsrecht, 1985, S. 88 f.), der damit auch dem Sozialstaatsprinzip (vgl. Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) und dem Leitbild der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) bzw. der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG; siehe auch Art. 91a Abs. 1 und Art. 104b Abs. 1 GG) Rechnung trägt, die ein annähernd gleiches Versorgungsniveau in den Gemeinden fordern (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 55, m. w. N.). Das hierin sich verwirklichende Prinzip interkommunaler Solidarität begründet seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der übrigen Gemeinden (vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 29. Januar 2010 – Vf. 25-VIII-09 –, LKV 2010, 126 = juris, Rn. 116, anknüpfend an BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1986 – 2 BvF 1/83 u.a. –, BVerfGE 72, 330 = juris, Rn. 149, 176). Ausdruck dieser Mitverantwortung im Sinne eines solidarischen Einstehens der Gemeinden füreinander ist die grundsätzliche Zulässigkeit interkommunaler horizontaler Ausgleichszahlungen. Insoweit hat das vielfach gebrauchte Schlagwort der „kommunalen Familie“ einen konkreten verfassungsrechtlichen Gehalt.

- 108 Dass sich der den übergemeindlichen Finanzausgleich prägende Solidargedanke nicht ausschließlich in einer je nach Finanzkraft gemeindeindividuell unterschiedlichen Teilhabe an Zuweisungen des Landes verwirklichen muss, sondern grundsätzlich auch die Begründung finanzieller Leistungspflichten finanzstarker zugunsten finanzschwacher Gemeinden rechtfertigt, bestätigt sich aus historischer Perspektive. Für die Bestimmung des rechtlichen Gehalts der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist deren geschichtliche Entwicklung von besonderer Bedeutung (vgl. zu Art. 28 Abs. 2 GG BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619, 1628/83 –, BVerfGE 79, 127 = juris, Rn. 41, 47 – Rastede). Die in den Verfassungsberatungen nicht näher erörterte Vorschrift des Art. 79 Satz 2 LV NRW knüpft an das Preußische Finanzausgleichsgesetz (Preuß. FAG) vom 10. November 1938 (GS S. 108) an (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 1985 – VerfGH 22/83 –, OVGE 38, 312, 316; Patzig, Der kommunale Finanzausgleich,

1966, A II/25). Dieses regelte zwar – im Anschluss an reichseinheitliche Grundsätze über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) vom 10. Dezember 1937 (RGBl. S. S. 1352) – neben Umlagen der Gemeindeverbände (§§ 4 ff.) und Zuschüssen an die Straßenbaulastträger (§ 9) nur die Zuweisung staatlicher Mittel an die Gemeinden (§§ 10 ff.). Dass darin indes keine abschließende Regelung der Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften des Landes lag, zeigte sich schon darin, dass für zweckgebundene Zuschüsse und Beiträge unter Gebietskörperschaften auf dafür geltende besondere Vorschriften verwiesen wurde (§ 8). Einen interkommunalen Finanzausgleich bewirkte der Gewerbesteuerenausgleich zwischen Betriebs- und Wohngemeinden, den bereits das ältere preußische wie auch das sächsische Recht gekannt hatten und der im Zuge der – dem Erlass des Preußischen Finanzausgleichsgesetzes vorausgegangenen – reichsrechtlichen Neuregelung der Realsteuern beibehalten worden war (vgl. VerfGH NRW, Entscheidung vom 23. März 1964 – VerfGH 9/62 –, OVGE 19, 297, 305 f.; Meyer, Die Finanzverfassung der Gemeinden, 1969, S. 123 f.; Patzig, Der kommunale Finanzausgleich, 1966, B VI/5 f.). Schon mit seiner reichsweiten Einführung in §§ 12 bis 21 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen (EinfGRealStG) vom 1. Dezember 1936 (RGBl. I S. 961) hatte sich der ursprünglich als Zuschuss zu bestimmten, durch einen gewerblichen Betrieb konkret verursachten Mehrausgaben konzipierte Gewerbesteuerenausgleich zu einem Instrument des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs gewandelt (vgl. Meyer, Die Finanzverfassung der Gemeinden, 1969, S. 124). Dementsprechend ging man nach Inkrafttreten des Grundgesetzes davon aus, dass die §§ 12 ff. EinfGRealStG als Teil des der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegenden kommunalen Finanzausgleichs als Landesrecht fortgalten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. Oktober 1957 – 7 B 49.57 –, KStZ 1957, 266, 267; Urteil vom 16. Oktober 1964 – 7 C 103.61 –, BVerwGE 19, 315, 317; Patzig, Der kommunale Finanzausgleich, 1966, B VI/6). Hierin wird deutlich, dass sich die redistributive Funktion des übergemeindlichen Finanzausgleichs auch schon in der für die Bestimmung des normativen Gehalts von Art. 79 Satz 2 LV NRW maßgeblichen Vergangenheit nicht ausschließlich durch

Zuweisung staatlicher Mittel in gemeindeindividuell unterschiedlicher Höhe verwirklicht hat, sondern daneben auch durch interkommunale Ausgleichszahlungen.

- 109 **dd)** Der das kommunale Selbstverwaltungsrecht und den übergemeindlichen Finanzausgleich prägende Grundsatz kommunaler Selbstverantwortung steht der Solidaritätsumlage nicht entgegen. Diese gerät auch nicht in einen unzulässigen Widerspruch zu dem Finanzausgleichssystem nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen.
- 110 Eine nach dem vorstehend Gesagten jedenfalls bei angespannter Haushaltssituation des Landes prinzipiell zulässige Heranziehung von Gemeinden zu einer interkommunalen Finanzausgleichsumlage unterliegt – über die für Eingriffe in die kommunale Finanzhoheit geltenden allgemeinen Schranken des Verhältnismäßigkeitsprinzips und des Willkürverbots hinaus – besonderen verfassungsrechtlichen Beschränkungen, wenn sie – wie hier – darauf gerichtet ist, den Empfängerkommunen finanzielle Hilfen zum Zweck der Haushaltssanierung zu gewähren. Die Solidaritätsumlage dient der Finanzierung von Konsolidierungshilfen für Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation; diesen Gemeinden soll ein nachhaltiger Haushaltsausgleich ermöglicht werden (§§ 1, 2 Abs. 2 und 3, 4 Abs. 1 StPaktG).
- 111 Die Gewährung von Sanierungshilfen für Kommunen steht in einem problematischen Spannungsverhältnis sowohl zu Zweck und Inhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sowie des übergemeindlichen Finanzausgleichs [dazu unten (1)] als auch zu dem durch die Gemeindefinanzierungsgesetze in Nordrhein-Westfalen etablierten Finanzausgleichssystem [dazu unten (2)]. Sanierungshilfen – und mithin auch eine Heranziehung von Kommunen zu deren Finanzierung – sind deshalb nur in Ausnahmefällen zulässig [dazu unten (3)]. Die aus dem Aufkommen der Solidaritätsumlage (mit-)finanzierten Konsolidierungshilfen haben nach Anlass und Voraussetzungen den nötigen Ausnahmecharakter [dazu unten (4)].

- 112 **(1)** Bei der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs steht dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zu, der sich insbesondere auch auf die Bestimmung der Parameter für die Verteilung der Finanzausgleichsmasse bezieht. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Verfassungsgerichtshof im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind. Zudem dürfen die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juli 1998 – VerfGH 16/96, 7/97 –, OVGE 47, 249 = juris, Rn. 63; Urteil vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08 –, OVGE 54, 255 = juris, Rn. 63; Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 –, DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 44, 47; Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 56, 59).
- 113 Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die dem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum Grenzen ziehen und deren Einhaltung vom Verfassungsgerichtshof zu überprüfen ist, gehören die kommunale Selbstverwaltungsgarantie und der ihr innewohnende Grundsatz gemeindlicher Pluralität, Individualität und Eigenverantwortung sowie der hierauf bezogene Sinn und Zweck des Art. 79 Satz 2 LV NRW (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 1985 – VerfGH 22/83 –, OVGE 38, 312, 315 ff.; Urteil vom 9. Juli 1998 – VerfGH 16/96, 7/97 –, OVGE 47, 249 = juris, Rn. 62; Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 –, DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 43; Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 55).
- 114 Die den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch das Recht auf Selbstverwaltung auch in finanzieller Hinsicht verbürgte Eigenständigkeit und politische Autonomie bringen es mit sich, dass die Kommunen für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen grundsätzlich selbst einzustehen haben (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08 –, OVGE 54, 255 = juris, Rn. 68; Erichsen, Kommunalrecht NRW, 2. Auflage 1997, S. 192 f.; Henneke, Die Kom-

munen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 5. Auflage 2012, S. 493; Inhester, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 127 f.; Kirchhof, DVBl. 1980, 711, 714 f.; v. Mutius/Henneke, Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht, 1985, S. 89; vgl. in Bezug auf die Länder BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1986 – 2 BvF 1/83 u. a. –, BVerfGE 72, 330 = juris, Rn. 195; Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, BVerfGE 116, 327 = juris, Rn. 181, 186). Dementsprechend soll der übergemeindliche Finanzausgleich nach Art. 79 Satz 2 LV NRW den Kommunen die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderlichen finanziellen Grundlagen sichern (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juli 1998 – VerfGH 16/96, 7/97 –, OVGE 47, 249 = juris, Rn. 57 f., 129; Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 –, DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 40; Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 52), sie aber nicht von den finanziellen Folgen eigenverantwortlich getroffener Entscheidungen freistellen. Auszugleichen sind strukturbedingte, d. h. vorgefundene Unterschiede in der Finanzausstattung der Kommunen, nicht aber solche, die auf kommunalpolitischen haushaltswirksamen Entscheidungen beruhen (vgl. Erichsen, Henneke, Inhester, Kirchhof, v. Mutius/Henneke, jeweils a. a. O.). Den Zusammenhang von Selbstverwaltung und Selbstverantwortung und die Beschränkung des Finanzausgleichs durch den Grundsatz der Selbstverantwortung betonte bereits § 1 Satz 2 Preuß. FAG. Die Regelung sah vor, dass bei der aufgabengerechten Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden, „soweit es ohne Beeinträchtigung des Grundsatzes der Selbstverwaltung und Selbstverantwortung der Gemeinden und Gemeindeverbände möglich ist, die Ungleichheiten gemildert [werden], die zwischen der örtlichen Finanzkraft und den den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden obliegenden Aufgaben bestehen und die sie zu verschieden hoher Anspannung ihrer eigenen Steuern nötigen“.

- 115 Werden finanziell notleidenden Kommunen Hilfen zum Zweck der Haushaltssanierung gewährt, so geraten diese Hilfen in Konflikt mit dem dem Selbstverwaltungsrecht immanenten Grundsatz kommunaler Selbstverantwortung und der daraus

sich ergebenden grundsätzlichen Einstandspflicht der Kommunen für die haushaltspolitischen Folgen eigener Entscheidungen. Denn oftmals sind anhaltende Haushaltsdefizite und Verschuldungen auch Folge vorangegangener kommunaler Politik. Sie können aber auch auf äußeren, von den betreffenden Kommunen nicht beeinflussbaren Faktoren beruhen (vgl. zu den Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite Hansmann, DVP 2016, 179, 181 ff.). Zu denken ist namentlich an konjunktur- oder steuergesetzgebungsbedingte Einnahmerückgänge oder ein Anwachsen der bundes- oder landesrechtlich veranlassten Aufgabenlast. Einem hierdurch erhöhten kommunalen Finanzbedarf muss der übergemeindliche Finanzausgleich im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes Rechnung tragen.

- 116 Anhaltende kommunale Haushaltsdefizite und Verschuldungen können mithin sowohl auf autonomen politischen Entscheidungen als auch auf einer nicht aufgabengerechten Finanzausstattung in der Vergangenheit beruhen. Diese alternativen grundsätzlichen Erklärungsmöglichkeiten begründen das spezifische Dilemma der Bewältigung des Sanierungsbedarfs von Kommunen durch staatliche oder interkommunale Finanzhilfen (vgl. zur im Kern vergleichbaren Problematik der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zum Zweck der Sanierung notleidender Länderhaushalte BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03 –, BVerfGE 116, 327 = juris, Rn. 187 f.). Ist der Sanierungsbedarf Folge einer nicht hinreichend aufgabengerechten Finanzausstattung in der Vergangenheit, können Sanierungshilfen zu einem Ergebnis führen, das Sinn und Zweck der landesverfassungsrechtlichen Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs widerspricht. Denn der Finanzausgleich soll den Kommunen gerade die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderlichen finanziellen Grundlagen sichern. Bei Gewährung von Sanierungshilfen besteht die Gefahr, dass damit letztlich nur die Defizite regulärer, der Deckung des laufenden Finanzbedarfs dienender Ausgleichsmaßnahmen nachträglich behoben und in der Folge gegebenenfalls notwendige durchgreifende Lösungen zur Sicherung einer aufgabengerechten kommunalen Finanzausstattung aufgeschoben oder unterlassen werden. Ist der Sanie-

rungsbedarf einer Kommune hingegen das Resultat deren autonomer Entscheidungen, widerspricht die Gewährung von Sanierungshilfen dem Grundsatz kommunaler Selbstverantwortung und der daraus sich ergebenden grundsätzlichen Einstandspflicht der Kommunen für die haushaltspolitischen Folgen eigener Entscheidungen. Durch Sanierungshilfen würde eine übermäßige Ausgabenpolitik honoriert, was angesichts der Begrenztheit staatlicher Mittel, die für den unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes stehenden übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung stehen, letztlich selbst dann auf Kosten anderer Kommunen mit einer disziplinierten Haushaltspolitik ginge, wenn die Sanierungshilfen ausschließlich aus Mitteln des Landes erbracht würden. Mit der Aussicht, durch Sanierungshilfen von den haushaltspolitischen Folgen der eigenen Entscheidungen freigestellt zu werden, gingen Fehlanreize einher, die langfristig geeignet wären, die finanziellen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung und die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungsorgane auszuhöhlen.

- 117 **(2)** Darüber hinaus fügen sich Sanierungshilfen nicht nahtlos in das durch die Gemeindefinanzierungsgesetze in Nordrhein-Westfalen etablierte Finanzausgleichssystem ein.
- 118 Die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, dürfen nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 9. Juli 1998 – VerFGH 16/96, 7/97 –, OVGE 47, 249 = juris, Rn. 63; Urteil vom 19. Juli 2011 – VerFGH 32/08 –, OVGE 54, 255 = juris, Rn. 63; Urteil vom 6. Mai 2014 –, VerFGH 14/11 – DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 44; Urteil vom 10. Mai 2016 – VerFGH 19/13 –, juris, Rn. 56). Finanzausgleichssysteme, wie sie auch in Nordrhein-Westfalen etabliert sind, stellen mit Rücksicht auf die finanziellen Belange des Landes bewusst nicht auf konkrete Ausgaben, sondern auf typisierte Bedarfsindikatoren ab (vgl. ifo-Gutachten vom 9. Juni 2008, LT-Vorlage 14/1861, S. 44 ff.; ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25. Juni 2010, LT-Vorlage 15/21, S. 12 f.). Im Rahmen solcher

Systeme wird die jeweilige Haushaltslage einer Kommune zur Bemessung ihres Finanzbedarfs grundsätzlich als nicht sachgerecht bewertet (ifo-Gutachten, LT-Vorlage 14/1861, S. 13; vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08 –, OVGE 54, 255 = juris, Rn. 69). Diesem Ansatz widerspricht es, wenn einzelnen Kommunen mit Rücksicht auf ihre angespannte Haushaltslage Sanierungshilfen gewährt werden.

- 119 **(3)** Auch wenn die Gewährung von Sanierungshilfen Zweck und Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie grundsätzlich zuwiderläuft, außerhalb der regulären Zwecke der landesverfassungsrechtlichen Gewährleistung eines kommunalen Finanzausgleichs steht und dem durch die Gemeindefinanzierungsgesetze etablierten Finanzausgleichssystem fremd ist, kann sie gleichwohl ausnahmsweise zulässig sein. Denn anhaltende Defizite und Überschuldungen kommunaler Haushalte sind langfristig geeignet, der Selbstverwaltungsgarantie ihre materielle Basis zu entziehen und sie so zu einem leeren verfassungsrechtlichen Versprechen werden zu lassen. Dieser Gefahr darf der Gesetzgeber mit Sanierungshilfen für finanziell notleidende Kommunen begegnen, sofern dabei der Ausnahmecharakter gewahrt bleibt, den derartige Hilfen im Hinblick auf ihre beschriebenen problematischen Wirkungen haben müssen.
- 120 **(4)** Jedenfalls die hier in Rede stehenden, aus dem Aufkommen der Solidaritätsumlage (mit-)finanzierten Konsolidierungshilfen für Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation haben nach Anlass und Voraussetzungen ihrer Gewährung den nötigen Ausnahmecharakter:
- 121 **(a)** Das Stärkungspaktgesetz ist die gesetzgeberische Reaktion auf eine durch anhaltende Haushaltsdefizite oder gar Überschuldungen einer Vielzahl von Gemeinden geprägte Situation, die jedenfalls auf längere Sicht geeignet erschien, die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in ihrem institutionellen Gehalt zu beeinträchtigen.

- 122 Anlass für den Erlass des Stärkungspaktgesetzes war die Unfähigkeit eines Großteils der Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens zum Haushaltsausgleich aus eigener Kraft (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 15/2859, S. 1). Die Finanzlage der Kommunen wurde als alarmierend beurteilt, nachdem im Jahr 2010 164 Kommunen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet waren, das nur in 26 Fällen genehmigt werden konnte, während sich 138 Kommunen über das gesamte Jahr hinweg im Nothaushaltsrecht befanden. 34 Gemeinden waren bereits überschuldet oder würden es voraussichtlich innerhalb der nächsten vier Jahre sein. Für das Folgejahr wurde trotz Vergrößerung der Finanzausgleichsmasse nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz mit einem geringfügigen weiteren Anstieg dieser Zahlen gerechnet. Die Kommunen waren mit steigender Tendenz gezwungen, ihre laufenden Ausgaben durch Kassenkredite zu finanzieren, deren Gesamtvolumen zwischen dem 31. Dezember 2008 und dem 30. Juni 2011 und mithin binnen nur zweieinhalb Jahren um über 42 % von 14,61 Mrd. Euro auf 20,81 Mrd. Euro angestiegen war (LT-Drs. 15/2859, S. 7).
- 123 Die Anknüpfung an eine solche außergewöhnlich schwierige Finanzsituation zahlreicher Gemeinden sichert anlassbezogen den Ausnahmecharakter der Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz.
- 124 **(b)** Die Konsolidierungshilfen werden nur vorübergehend gewährt und bleiben insgesamt auf einen Umfang begrenzt, der im Verhältnis zum Gesamtvolumen des allgemeinen Finanzausgleichs von untergeordneter Bedeutung ist.
- 125 Die Gewährung der Konsolidierungshilfen ist befristet auf zehn Jahre von 2011 bis 2020 (§ 1 StPaktG). Im Verhältnis zum Gesamtvolumen des allgemeinen Finanzausgleichs nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen hat der Umfang der Konsolidierungshilfen nur untergeordnete Bedeutung. Im Jahr 2011 wurden 350 Mio. Eu-

ro Konsolidierungshilfen bereitgestellt (§ 2 Abs. 1 StPaktG); dies entspricht ca. 4,4 % der in diesem Jahr verteilbaren Finanzausgleichsmasse (§ 4 GFG 2011). In den Folgejahren bis 2016 erhöhte sich dieser Betrag jeweils um die Komplementärmittel nach § 2 Abs. 2 StPaktG, ohne dass sich hierdurch an der nur untergeordneten Bedeutung der Konsolidierungshilfen im Verhältnis zum Gesamtvolumen des allgemeinen Finanzausgleichs etwas geändert hätte (2012 ca. 4,9 %, 2013 ca. 5,4 %, 2014 ca. 6,8 %, 2015 ca. 6,7 %, 2016 ca. 6,2 % der verteilbaren Finanzausgleichsmasse). Vergleichbare Zahlen sind in den noch verbleibenden Jahren bis 2020 zu erwarten.

- 126 Diese Beschränkungen sichern den Ausnahmecharakter der Konsolidierungshilfen in zeitlicher und quantitativer Hinsicht. Sie tragen zum einen der Erwartung der Verfassung Rechnung, dass die Kommunen ihren laufenden Finanzbedarf im Grundsatz durch eigene Einnahmen und erforderlichenfalls ergänzende Zuweisungen des allgemeinen Finanzausgleichs decken und innerhalb des so gezogenen finanziellen Rahmens ihre Belange selbstbestimmt, aber auch in eigener Verantwortung für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen regeln. Zum anderen verhindern sie, dass das vom Gesetzgeber vorgesehene, an abstrakten Bedarfsgrößen orientierte Finanzausgleichssystem unterlaufen bzw. konterkariert wird (vgl. dazu auch schon VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 88).
- 127 (c) Schließlich knüpft der Gesetzgeber die Gewährung der Konsolidierungshilfen an Voraussetzungen, von denen er vertretbar annehmen durfte, dass sie eine Rückkehr der Empfängergemeinden zu einer dauerhaft tragfähigen Haushaltspolitik als einer notwendigen Voraussetzung kommunaler Selbstverwaltung erwarten lassen.
- 128 Voraussetzung für die Auszahlung von Konsolidierungshilfen ist die Einhaltung eines von der Bezirksregierung zu genehmigenden Haushaltssanierungsplans (§ 5

Abs. 3 Satz 2 und § 6 StPaktG). Der Haushaltssanierungsplan kann nur genehmigt werden, wenn darin festgeschrieben ist, dass der Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfen zum nächstmöglichen Zeitpunkt und von diesem Zeitpunkt an jährlich, bei pflichtig teilnehmenden Gemeinden in der Regel spätestens ab 2016 und bei auf Antrag teilnehmenden Gemeinden in der Regel spätestens ab 2018 erreicht wird; das Erreichen des Haushaltsausgleichs muss in der Regel in gleichmäßigen jährlichen Schritten dargestellt werden; nach dem Haushaltssanierungsplan muss der Haushalt spätestens im Jahr 2021 ohne Konsolidierungshilfen ausgeglichen sein; zur Erreichung dieser Ziele müssen sämtliche möglichen Konsolidierungsbeiträge der verselbständigten Aufgabenbereiche der betreffenden Gemeinde in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form geprüft und in den Haushaltssanierungsplan einbezogen werden; der Haushaltssanierungsplan ist jährlich fortzuschreiben und der Bezirksregierung vor Beginn des Haushaltsjahres zur Genehmigung vorzulegen (§ 6 Abs. 2 und 3 StPaktG). Die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans ist von der Bezirksregierung zu überwachen; die Gemeinden sind zu diesem Zweck berichtspflichtig (§ 7 Abs. 1 StPaktG). Kommt eine Gemeinde ihren Pflichten in Bezug auf Aufstellung, Fortschreibung und Befolgung des Haushaltssanierungsplans nicht nach, ist dagegen mit Mitteln der Kommunalaufsicht vorzugehen (§ 8 Abs. 1 StPaktG). Bei Erarbeitung und Umsetzung des Haushaltssanierungsplans können sich die Gemeinden von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen unterstützen lassen (§ 9 StPaktG). Schließlich sieht das Gesetz auch eine Evaluation der Wirksamkeit des laufenden Hilfsprogramms vor (§ 12 StPaktG).

- 129 Danach werden den Empfängergemeinden nicht nur Finanzhilfen gewährt, sondern im Gegenzug auch ganz erhebliche Eigenanstrengungen zur Haushaltskonsolidierung abverlangt, die nötigenfalls zwangsweise einzufordern und auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen sind. Die hierzu notwendigen strukturellen Veränderungen in der Einnahmen- und Ausgabensituation der Stärkungspaktgemeinden wirken typischerweise über den begrenzten Zeitraum der Gewährung der Konsoli-

dierungshilfen hinaus und ermöglichen so die vom Gesetzgeber angestrebte Nachhaltigkeit des Haushaltsausgleichs. Dies wirkt dem Risiko entgegen, dass Konsolidierungshilfen alsbald erneut notwendig werden könnten, und sichert somit deren Ausnahmecharakter in Bezug auf die jeweils teilnehmende Gemeinde.

- 130 **ee)** Die Erhebung der Solidaritätsumlage verstößt nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot.
- 131 Art. 78 LV NRW i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz widerspricht es, bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Dieses interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu prüfen, ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 –, DVBl. 2014, 918 = juris, Rn. 42; Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 54).
- 132 Nach diesen Maßstäben verstößt die Heranziehung abundanter Gemeinden zur Solidaritätsumlage nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot [dazu unten (1)], ebenso nicht die Beschränkung der Umlagepflicht auf Fälle nachhaltiger Abundanz [dazu unten (2)] sowie die Freistellung am Stärkungspakt teilnehmender Gemeinden [dazu unten (3)]. Unter Gleichheitsaspekten nicht zu beanstanden ist auch die Umlageerhebung in den Jahren 2021 und 2022 [dazu unten (4)].
- 133 **(1)** Die Anknüpfung der Solidaritätsumlagepflicht an das Kriterium der Abundanz verstößt nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot.

- 134 Gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 StPaktG wird die Solidaritätsumlage von sog. abundanten Gemeinden erbracht, bei denen nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl im aktuellen Jahr übersteigt (und in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre überstiegen hat), deren finanzausgleichsrechtlich normierte Finanzkraft also größer ist als ihr normierter Finanzbedarf. In dieser nach der finanzausgleichsrechtlichen Systematik bestehenden besonderen Finanzkraft liegt der sachliche Grund für die Belastung der betreffenden Gemeinden mit der Solidaritätsumlage, die – als sog. Abundanzumlage – einen Teil der bedarfsübersteigenden Finanzkraft abschöpft (§ 2 Abs. 4 Sätze 2 und 3 StPaktG).
- 135 Eine zusätzliche Rechtfertigung der Umlagebelastung abundanter Gemeinden ergibt sich mit Blick auf den jährlichen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse, der in § 2 Abs. 3 Satz 3 StPaktG als weiterer kommunaler Beitrag zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen vorgesehen ist. Dieser Abzug trifft, da die Finanzausgleichsmasse zum weit überwiegenden Teil für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt wird (vgl. etwa § 2 Abs. 3 GFG 2016 i. V. m. Anlage 1 zum GFG 2016 sowie §§ 4, 6 GFG 2016), in erster Linie die – nicht abundanten – Empfänger von Schlüsselzuweisungen, während abundante Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten (§ 7 Abs. 2 GFG 2016), über finanzkraftunabhängige Investitionspauschalen, fachbezogene Sonderpauschalen und Bedarfszuweisungen (§§ 4, 16 ff. GFG 2016) nur zu einem geringen Teil an der Finanzausgleichsmasse partizipieren. Ob deshalb, wie die Landesregierung meint, ein zusätzlicher eigener Finanzierungsbeitrag abundanter Gemeinden durch das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verfassungsrechtlich zwingend gefordert ist, kann dahinstehen. Denn jedenfalls ist es nicht willkürlich, wenn der Gesetzgeber über die Kombination eines Abzugs bei der Finanzausgleichsmasse mit einer Abundanzumlage dafür sorgt, dass möglichst alle Gemeinden entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen beteiligt werden.

- 136 **(2)** Kein Gleichheitsverstoß liegt des Weiteren darin, dass Gemeinden nur dann zur Solidaritätsumlage herangezogen werden, wenn ihre Abundanz nachhaltig ist.
- 137 Nicht sämtliche abundanten Gemeinden sind umlagepflichtig. § 2 Abs. 4 Satz 1 StPaktG setzt dafür vielmehr voraus, dass eine Gemeinde nicht nur im aktuellen Jahr abundant ist, sondern es auch schon in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre war. Das kann, worauf die Beschwerdeführerinnen in der Sache zutreffend hinweisen, dazu führen, dass verschiedene Gemeinden, die über die Gesamtlaufzeit des Stärkungspaktgesetzes in einem vergleichbaren Umfang überschießende, ihren normierten Bedarf übersteigende Steuerkraft aufweisen, je nach deren Verteilung auf die einzelnen Jahre unterschiedlich belastet werden.
- 138 Diese Ungleichbehandlung abundanter Gemeinden ist indes sachlich gerechtfertigt. Das Erfordernis einer auch schon in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre bestehenden Abundanz hat erklärtermaßen zum Ziel, „nur nachhaltig finanzstarke Gemeinden zu belasten und Einmaleffekte auszuschließen“ (vgl. Begründung des Regierungsentwurfs, LT-Drs. 16/3968, S. 7). Das entspricht dem Grundansatz der Solidaritätsumlage, finanzstarke Gemeinden zu einer solidarischen Unterstützungsleistung an finanzschwache Gemeinden heranzuziehen, um diesen einen nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen. Es ist sachgerecht, wenn der Gesetzgeber eine zur Tragung der Umlagebelastung hinreichende Finanzstärke nur solchen Gemeinden zuschreibt, die nicht lediglich in einem einzelnen Jahr abundant sind, sondern es auch schon in vorangegangenen Jahren waren. Bei diesen Gemeinden kann von einer gewissen Stabilisierung einer Haushaltssituation ausgegangen werden, die sie zu einer solidarischen Unterstützung anderer Gemeinden befähigt. Eine Anknüpfung an die Abundanz lediglich im laufenden Jahr oder im Durchschnitt mehrerer Jahre hätte demgegenüber zur Folge, dass auch Gemeinden umlagepflichtig wären, bei denen lediglich positive Einmaleffekte zu verzeichnen sind, die aber auf mittlere Sicht gerade nicht über eine bedarfsdeckende eigene Finanzausstattung verfügen und sich Unterstützungsleis-

tungen an andere Gemeinden deshalb nicht leisten können. Sie würden durch eine Heranziehung zur Solidaritätsumlage in ihrer Finanzkraft weiter geschwächt, was letztlich auch den Zielen des Stärkungspaktgesetzes zuwiderliefe.

- 139 Daher greift auch der von den Beschwerdeführerinnen erhobene Einwand eines systemwidrigen Widerspruchs des Kriteriums der nachhaltigen Abundanz zu dem im kommunalen Finanzausgleich etablierten Jährlichkeitsprinzip nicht durch. Zwar dürfen, wie bereits ausgeführt, die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden. Die Anknüpfung der Umlagepflicht an eine nicht nur im aktuellen Jahr bestehende – nachhaltige – Abundanz ist jedoch aus den eben genannten Gründen sachlich gerechtfertigt. Im Übrigen steht die Solidaritätsumlage ohnehin außerhalb des jährlichen allgemeinen Finanzausgleichs nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen. Sie ist Teil des auf mehrere Jahre angelegten besonderen Finanzausgleichs zur Sanierung notleidender kommunaler Haushalte nach dem Stärkungspaktgesetz.
- 140 **(3)** Die in § 2 Abs. 4 Satz 6 StPaktG vorgesehene Freistellung am Stärkungspakt teilnehmender Gemeinden von der Umlagepflicht verstößt ebenfalls nicht gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung.
- 141 Die mit der Freistellung verbundene Ungleichbehandlung verschiedener nachhaltig abundanter Gemeinden findet ihren rechtfertigenden Grund in dem vom Gesetzgeber mit dem Stärkungspaktgesetz verfolgten Ziel kommunaler Haushaltskonsolidierung. Diesem Ziel liefe eine Heranziehung von Stärkungspaktgemeinden zur Solidaritätsumlage auch dann zuwider, wenn sie im Sinne von § 2 Abs. 4 Satz 1 StPaktG nachhaltig abundant sind. Denn am Stärkungspakt nehmen Gemeinden pflichtig teil, aus deren Haushaltssatzung mit ihren Anlagen für das Jahr 2010 sich im Jahr 2010 oder in der mittelfristigen Ergebnisplanung für die Jahre 2011 bis 2013 eine Überschuldungssituation ergab (§ 3 StPaktG); freiwillig nehmen Ge-

meinden teil, die dies bis zum 31. März 2012 beantragt haben, weil ihre Haushaltsdaten des Jahres 2010 den Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 erwarten ließen (§ 4 StPaktG). Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich eine Gemeinde trotz nachhaltiger Abundanz in einer solchen besonders schwierigen Haushaltssituation befinden kann. Das belegen die von den Beschwerdeführerinnen benannten und unbestritten gebliebenen Fälle zweier Gemeinden im Jahr 2014. Die mit einer Solidaritätsumlagepflicht verbundene zusätzliche finanzielle Belastung wäre geeignet, die Haushaltssituation solcher Gemeinden weiter zu verschlechtern. Bezogen auf das gesetzgeberische Ziel eines nachhaltigen Haushaltsausgleichs ist es deshalb sachgerecht, wenn den betreffenden Gemeinden ihre abundante Finanzkraft ungeschmälert verbleibt.

- 142 **(4)** Auch die in den Jahren 2021 und 2022 erfolgende, der Phase der Gewährung von Konsolidierungshilfen nachgelagerte Umlageerhebung (§ 2 Abs. 3 Sätze 5 und 6 StPaktG) bewirkt keine gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verstoßende ungleiche Belastung von Gemeinden.
- 143 Sie dient, wie bereits dargelegt [vgl. oben unter II.2.b)bb)(2)(b)(cc), Rn. 89 ff.], dem Ausgleich einer zum legitimen Zweck der zeitlichen Streckung der Gesamtumlagebelastung der Gemeinden erbrachten Vorleistung des Landes. Sie ist Teil der vom umlageerhebenden Land veranstalteten interkommunalen horizontalen Umverteilung von Finanzmitteln. Es ist jedenfalls sach- und systemgerecht, wenn dazu – ebenso wie zwischen 2014 und 2020 – auch in den Jahren 2021 und 2022 Gemeinden nach Maßgabe ihrer in dem jeweiligen Jahr bestehenden nachhaltigen Abundanz herangezogen werden und Stärkungspaktteilnehmer mit Rücksicht auf das gesetzgeberische Ziel eines nachhaltigen Haushaltsausgleichs von der Umlagebelastung verschont bleiben.
- 144 Auch die Verteilung der Gesamtumlagebelastung auf die Laufzeit des Stärkungspaktgesetzes und damit auf die in den einzelnen Jahren jeweils nachhaltig abun-

danten Gemeinden ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zwischen 2014 und 2020 werden gleichmäßig 90,789 Mio. Euro pro Jahr erhoben. Das ist im Interesse einer stabilen und verlässlichen Finanzierung der Konsolidierungshilfen für Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation sachgerecht. In den Jahren 2020 und 2021 beläuft sich die Belastung der Gruppe der dann umlagepflichtigen Gemeinden auf jeweils nur noch 70 Mio. Euro. Darin liegt keine gleichheitswidrige Bevorzugung gegenüber den in vorangegangenen Jahren umlagepflichtigen Gemeinden, geht es doch insoweit um den Ausgleich einer vom Land erbrachten Vorleistung, die den zwischen 2014 und 2020 umlagepflichtigen Gemeinden in Form einer Reduzierung ihrer Umlagebelastung zugutegekommen ist. Ob der Gesetzgeber damit die bestmögliche oder gerechteste Verteilungslösung gewählt hat, ist einer Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof nicht zugänglich.

- 145 **ff)** Die Solidaritätsumlage verletzt auch nicht das Verbot der Nivellierung/Übernivellierung, das sich aus der Selbstverwaltungsgarantie, dem Sinn und Zweck des übergemeindlichen Finanzausgleichs sowie dem rechtsstaatlichen Verbot willkürlicher Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte herleitet.
- 146 Der Gesetzgeber darf durch den Finanzausgleich die von Gemeinde zu Gemeinde bestehenden Finanzkraftunterschiede nicht gänzlich nivellieren. Ungleichheiten sollen nicht eingeebnet, sondern nur gemildert werden. Das Sozialstaatsprinzip (vgl. Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) und das Leitbild der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) bzw. der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG; siehe auch Art. 91a Abs. 1 und Art. 104b Abs. 1 GG) fordern lediglich ein annähernd gleiches Versorgungsniveau in den Gemeinden. Wesentliche Abweichungen im Stand der Verwaltungsleistungen der einzelnen Gemeinden und krasse Niveauunterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Betreuung ihrer Bürger sind zu vermeiden. Eine durch den Finanzausgleich bewirkte weitergehende Vereinheitlichung der Lebensverhält-

nisse wäre unvereinbar mit der gemeindlichen Selbstverwaltung. Eine Nivellierung der Gemeindefinanzen oder gar eine Übernivellierung, d. h. eine Umkehrung der tatsächlichen Finanzkraftfolge der Kommunen, stünde mit dem der kommunalen Selbstverwaltung innewohnenden Grundsatz gemeindlicher Pluralität und Individualität nicht in Einklang; sie würde die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungsorgane aushöhlen (vgl. zuletzt VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 55, m. w. N.).

- 147 Die Beschwerdeführerinnen machen unter Berufung auf das von ihnen vorgelegte finanzwissenschaftliche Gutachten und die in der mündlichen Verhandlung überreichten Aufstellungen geltend, die Solidaritätsumlage verursache Veränderungen der Finanzkraftfolge der Gemeinden. Zu Übernivellierungen sowohl auf Kreis-ebene als auch im landesweiten Vergleich komme es in Verbindung mit der Kreisumlage und der Landschaftsumlage, da bei deren Berechnung die Solidaritätsumlagebelastung einer Gemeinde unberücksichtigt bleibe, d. h. bei den diesbezüglichen Umlagegrundlagen nicht in Abzug gebracht werde. Übernivellierungen resultierten zudem daraus, dass nur nachhaltig abundante und nicht am Stärkungspakt teilnehmende Gemeinden zur Solidaritätsumlage herangezogen würden.
- 148 Eine verfassungswidrige Egalisierung oder Umkehrung von Finanzkraftunterschieden lässt sich insoweit indes nicht feststellen.
- 149 Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist es methodisch nicht zu beanstanden, die Finanzkraft einer Kommune ausgehend vom geltenden Gemeindefinanzausgleichssystem – unabhängig von den Wirkungen der Kreisumlage – zu definieren (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 11. Dezember 2007 – VerfGH 10/06 –, OVG 51, 272 = juris, Rn. 72 ff.; Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 115, m. w. N.). Überdies begründen Nivellierungseffekte, die durch das Zusammenwirken von Gemeindefinanzausgleich und – von diesem mitgedachtem –

Kreisfinanzausgleich entstehen, nicht unmittelbar die Verfassungswidrigkeit von an sich nicht auf eine Änderung der Finanzkrafttrangfolge angelegten bzw. auf eine solche abzielenden gemeindefinanzausgleichsrechtlichen Regelungen, sondern können bei Vorliegen gewichtiger Gründe gerechtfertigt werden (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 – VerfGH 19/13 –, juris, Rn. 115; vgl. auch BayVerfGH, Urteil vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, VerfGHE 60, 184 = juris, Rn. 239 ff.; VerfGH Rh.-Pf., Entscheidung vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, DÖV 1998, 505 = juris, Rn. 27, 40 ff.; VerfGH Sachsen, LKV 2010, 126 = juris, Rn. 124, 135 ff.; siehe auch VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 1985 – VerfGH 22/83 –, OVG 38, 312, 315/318).

- 150 Innerhalb des geltenden Gemeindefinanzausgleichssystems ist die Solidaritätsumlage nicht auf eine Änderung der Finanzkrafttrangfolge angelegt. Als Abundanzumlage zur Abschöpfung nur eines Teils der den normierten Bedarf (vgl. § 8 GFG 2016) übersteigenden normierten Steuerkraft (vgl. § 9 GFG 2016) ist sie von vornherein nicht geeignet, Änderungen in der Finanzkraftreihenfolge von – auch nach Solidaritätsumlage abundanten – umlagepflichtigen Gemeinden einerseits und – angesichts eines Ausgleichsgrades von 90 % (vgl. § 7 Abs. 1 GFG 2016) auch nach Finanzausgleich nicht abundanten – Empfängern von Schlüsselzuweisungen andererseits zu bewirken. Innerhalb der Gruppe der solidaritätsumlagepflichtigen Gemeinden sind unzulässige Nivellierungs- oder gar Übernivellierungseffekte wegen des einheitlichen Umlagesatzes gemäß § 2 Abs. 4 Satz 3 StPaktG ausgeschlossen. Im Verhältnis von umlagepflichtigen abundanten Gemeinden und solchen abundanten Gemeinden, die nicht zur Solidaritätsumlage herangezogen werden, weil ihre Abundanz nicht nachhaltig ist oder/und weil sie am Stärkungspakt teilnehmen, sind Rangplatzverschiebungen zwar nicht ausgeschlossen. Sie sind jedoch aus denselben bereits genannten Gründen gerechtfertigt wie die Ungleichbehandlung abundanter Gemeinden, die mit der Freistellung einfach abundanter Gemeinden sowie nachhaltig abundanter Stärkungspaktteilnehmer verbunden ist.

- 151 Darüber hinaus sind auch solche (Über-)Nivellierungseffekte durch gewichtige Gründe gerechtfertigt, wie sie im Zusammenwirken von Solidaritätsumlage und Kreis- bzw. Landschaftsumlage deshalb eintreten mögen, weil die Solidaritätsumlage nicht kreis- bzw. landschaftsumlagewirksam ausgestaltet ist, d. h. bei den Grundlagen dieser Umlagen nicht in Abzug gebracht wird (vgl. § 24 Abs. 1 i. V. m. § 23 Nr. 1 und § 25 i. V. m. § 23 Nr. 3 GFG 2016). Auf die zwischen den Beschwerdeführerinnen und der Landesregierung umstrittene Frage, anhand welches Maßstabs die kommunale Finanzkraftreihenfolge dabei zu bestimmen ist, kommt es deshalb nicht an.
- 152 Das Absehen von einer kreis- bzw. landschaftsumlagewirksamen Ausgestaltung wurde damit begründet, dass eine solche Ausgestaltung
- „...für die Solidaritätsumlagezahler zwar umlagemindernd wirken [würde]. Um die daraus resultierenden Umlagekraftverluste der Kreise bzw. Landschaftsverbände auszugleichen, bedürfte es jedoch einer Kompensationszahlung, die von den Solidaritätsumlagezahlern zusätzlich zur Solidaritätsumlage aufgebracht werden müsste. Da die Solidaritätsumlagezahler hierbei im Ergebnis ebenso belastet würden wie durch die nicht umlagewirksame Ausgestaltung, wird auf eine derartige Regelung verzichtet“ (LT-Drs. 16/3968, S. 7).
- 153 Ziel war es also, dass ausschließlich diejenigen Gemeinden zur Finanzierung von Konsolidierungshilfen herangezogen werden, die dazu aufgrund einer nach der finanzausgleichsrechtlichen Systematik bestehenden besonderen Finanzkraft in der Lage sind, nicht aber – mittelbar, über eine Minderung der Grundlagen und somit des Aufkommens von Kreis- bzw. Landschaftsumlage – die Kreise und Landschaftsverbände oder – bei einer die Minderung der Umlagegrundlagen kompensierenden Erhöhung der Kreis- bzw. Landschaftsumlagesätze – die Gesamtheit aller Gemeinden einschließlich der Empfänger von Schlüsselzuweisungen und der Stärkungspakteilnehmer. Die nicht kreis- bzw. landschaftsumlagewirksame Ausgestaltung der Solidaritätsumlage ist somit Ausdruck einer konsequenten und systemgerechten Umsetzung der verfassungsrechtlich zulässigen gesetzgeberischen Entscheidung zugunsten einer nachhaltigen Sanierung notleidender kommu-

naler Haushalte dienenden besonderen Finanzausgleichs, zu dem – nur – finanzstarke Gemeinden im Form von solidarischen Unterstützungsleistungen zugunsten finanzschwacher Gemeinden in Anspruch genommen werden.

- 154 **gg)** Die Solidaritätsumlage steht schließlich auch im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 155 Regelungen, die die kommunale Finanzausstattung mindern oder beeinträchtigen, müssen dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Belastungen oder Beeinträchtigungen der gemeindlichen Finanzausstattung sind abzuwägen mit den dafür maßgebenden, sachlichen Gründen des öffentlichen Wohls. Unterschiedliche Finanzausgleichsbelange kommunaler Aufgabenträger sind zum angemessenen Ausgleich zu bringen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juli 1998 – VerfGH 16/96, 7/97 –, OVGE 47, 249 = juris, Rn. 65; Urteil vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08 –, OVGE 54, 255 = juris, Rn. 63).
- 156 **(1)** Die Solidaritätsumlage ist zu dem mit dem Stärkungspaktgesetz verfolgten Zweck, Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation den nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen, geeignet und erforderlich.
- 157 Ein Mittel ist schon dann im verfassungsrechtlichen Sinn geeignet, wenn der gewünschte Erfolg damit gefördert werden kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. April 2001 – 1 BvL 32/97 –, BVerfGE 103, 293 = juris, Rn. 51, m. w. N.). Das ist bei der Solidaritätsumlage und den aus ihrem Aufkommen mitfinanzierten Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz der Fall. Der Gesetzgeber knüpft die Gewährung der Hilfen an Voraussetzungen, von denen er vertretbar annehmen durfte, dass sie eine Rückkehr der Empfängergemeinden zu einer dauerhaft tragfähigen Haushaltspolitik befördern werden [vgl. oben unter II.2.b)dd)(4)(c), Rn. 127 ff.]. Auch ist weder vorgebracht noch sonst ersichtlich, dass das vom Gesetzgeber auf der Grundlage einer finanzwissenschaftlichen Abschätzung des be-

stehenden Sanierungsbedarfs (vgl. LT-Drs. 15/2859, S. 7) vorgesehene Volumen der Konsolidierungshilfen (ca. 5,8 Mrd. Euro insgesamt, ca. 2,3 Mrd. Euro Komplementärmittel) in einem Maße unzureichend sein könnte, dass es in Kombination mit den Konsolidierungsmaßnahmen, die den Stärkungspaktgemeinden im Gegenzug abverlangt werden, dem gesetzlichen Sanierungszweck nicht förderlich wäre.

- 158 Die Erforderlichkeit des in der Heranziehung zur Solidaritätsumlage liegenden Eingriffs in die kommunale Finanzhoheit entfällt nicht deshalb, weil eine Finanzierung (auch) des hierauf entfallenden Teils der Konsolidierungshilfen aus Mitteln des Landes für die umlagepflichtigen Gemeinden ein milderer Mittel wäre. Eine interkommunale redistributive Umlage ist, wie dargelegt [vgl. oben unter II.2.b)bb)(2) und cc), Rn. 80 ff. und 95 ff.], jedenfalls bei angespannter Haushaltssituation des Landes ein verfassungslegitimes Instrument zum Ausgleich kommunaler Finanzkraftunterschiede. Insoweit liegt es grundsätzlich im Ermessen des Finanzausgleichsgesetzgebers zu bestimmen, ob der übergemeindliche Finanzausgleich ausschließlich mit Landesmitteln oder ergänzend auch durch Umverteilung kommunaler Mittel erfolgen soll. Ob und in welchem Umfang Gemeinden zu interkommunalen Finanzausgleichszahlungen verpflichtet werden dürfen, ist keine Frage der Erforderlichkeit, sondern der Zumutbarkeit (Angemessenheit bzw. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) der gesetzlichen Regelung (vgl. der Sache nach ebenso VerfG Bbg., Urteil vom 6. August 2013 – VfGBbg 53/11 –, DVBl. 2013, 1180 = juris, Rn. 52, 77; VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 – LVerfG 18/10 –, NordÖR 2012, 229 = juris, Rn. 74 ff., 100 f.).
- 159 **(2)** Die den umlagepflichtigen Gemeinden auferlegte finanzielle Belastung ist ihnen mit Blick auf das damit vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation den nachhaltigen Haushaltsausgleichs zu ermöglichen, zumutbar.

- 160 Mit dem Stärkungspaktgesetz reagiert der Gesetzgeber auf eine durch anhaltende Haushaltsdefizite oder gar Überschuldungen einer Vielzahl der nordrhein-westfälischen Gemeinden geprägte Situation. Ein zunehmender Verlust finanzieller Handlungsspielräume zahlreicher Kommunen führt zu einer Erosion der materiellen Grundlagen einer selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung der örtlichen Gemeinschaften und somit, jedenfalls auf längere Sicht, zu einer Beeinträchtigung der kommunale Selbstverwaltungsgarantie in ihrem institutionellen Gehalt. In Relation dazu belastet die Solidaritätsumlage die umlagepflichtigen Gemeinden nicht in übermäßiger Weise. Abgeschöpft werden maximal 25 % der abundanten Finanzkraft, so dass – auf der Grundlage der im Finanzausgleichssystem des Landes seit langem etablierten und vom Verfassungsgerichtshof als sachgerecht bestätigten typisierten Indikatoren – in jedem Fall eine bedarfsdeckende Finanzausstattung gewährleistet bleibt. Überdies liegt die Haushaltssanierung der Stärkungspaktgemeinden nicht nur in deren, sondern im Interesse aller Gemeinden einschließlich der solidaritätsumlagepflichtigen. Denn anhaltende finanzielle Probleme zahlreicher Städte und Gemeinden wären jedenfalls langfristig geeignet, das Vertrauen in die Finanzkraft der Kommunen insgesamt zu erschüttern. In der Folge würde die Kreditfinanzierung aller schwieriger und teurer.
- 161 Auch bezogen auf die reale Finanzlage der umlagepflichtigen Gemeinden ist weder von den Beschwerdeführerinnen dargetan noch sonst ersichtlich, dass die zumal nur vorübergehende und auf ein jährliches Gesamtvolumen von 90,789 Mio. Euro (2014 bis 2020) bzw. 70 Mio. Euro (2021 und 2022) begrenzte Erhebung der Solidaritätsumlage Belastungen zur Folge haben kann, die außer Verhältnis zu dem gesetzgeberischen Konsolidierungsziel stehen. Das gilt insbesondere auch mit Blick auf die von den Beschwerdeführerinnen gerügte zusätzliche Belastung kreisangehöriger Gemeinden mit Kreisumlage und gegebenenfalls Jugendamtsumlage (vgl. § 56 Abs. 5 der Kreisordnung [KrO NRW]). Zwar sind derartige Belastungskumulierungen bei der verfassungsrechtlichen Prüfung zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris,

Rn. 33; VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 – LVerfG 18/10 –, NordÖR 2012, 229 = juris, Rn. 105; ThürVerfGH, Beschluss vom 16. April 2014 –, VerfGH 5/12 – juris, Rn. 63). Jedoch ist nicht ersichtlich, dass es in der Summe zu unzumutbaren Belastungen kommen kann.

- 162 Der Gesetzgeber hat zwar sowohl bei der Solidaritätsumlage als auch bei der Kreisumlage auf eine die jeweiligen Umlagegrundlagen mindernde Anrechnungsregelung verzichtet. Er hat aber die kumulierte Belastung durch die in § 2 Abs. 6 StPaktG getroffene (Härte-)Regelung begrenzt. Danach wird einer Gemeinde, die in drei aufeinanderfolgenden Jahren für beide Umlagen mehr als 90 % ihrer Einnahmen aus der Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage, zuzüglich der Grundsteuer A und B, ihres Anteils an der Einkommensteuer sowie der den Gemeinden nach dem jeweils geltenden Gemeindefinanzierungsgesetz zufließenden sonstigen Kompensationsleistungen und ihres Anteils an der Umsatzsteuer aufbringen muss, der im dritten – und gegebenenfalls jedem weiteren (vgl. LT-Drs. 16/3968, S. 8) – Jahr die 90 % übersteigende Betrag bis zur Höhe ihres Anteils an der Solidaritätsumlage auf Antrag erstattet.
- 163 Soweit die Beschwerdeführerinnen darauf verweisen, für einzelne Gemeinden ergäben sich bei der Gewerbesteuer Grenzumlagebelastungen von mehr als 80 %, bei überdurchschnittlich hohen Kreis- und Jugendamtsumlagesätzen sogar von mehr als 90 %, lässt sich die Unzumutbarkeit der Solidaritätsumlagepflicht damit nicht begründen. Denn die Gewerbesteuereinnahmen bilden nur einen Teil der gemeindlichen Finanzausstattung. Insbesondere durch die Beteiligung am Aufkommen von Einkommensteuer und Umsatzsteuer sowie die Ertragshoheit über die Grundsteuer (vgl. Art. 106 Abs. 5 Satz 1, Abs. 5a Satz 1, Abs. 6 Satz 1 GG) verfügen die Gemeinden neben der Gewerbesteuer über weitere aufkommensstarke Einnahmequellen (vgl. zur kommunalen Finanzausstattung im Überblick VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08 –, OVGE 54, 255 = juris, Rn. 39 ff.).

Dr. Brandts

Kamp

Paulsen

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Heusch