



THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 1/14

Im Namen des Volkes

Beschluss

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

der Gemeinde Petersberg,
vertreten durch den Bürgermeister der Stadt Eisenberg (als erfüllende Gemeinde),
Markt 27, 07607 Eisenberg,

Beschwerdeführerin,

bevollmächtigt:
Rechtsanwältin Annette Steuber,
Humboldtstr. 2, 07545 Gera,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch den Präsidenten,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
Regierungsstr. 73, 99084 Erfurt,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch den Thüringer Minister für Migration, Justiz und Verbraucher-
schutz,
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

zu 2. bevollmächtigt:
Prof. Dr. Stefan Koriath,
Himmelreichstr. 2, 80538 München

gegen

§ 24, § 25 Abs. 4 Nr. 3, § 29 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom
31. Januar 2013 (GVBl. S. 10)

wegen Erhebung der Finanzausgleichsumlage

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Prof. Dr. Aschke
und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Heßelmann, Menzel,
Prof. Dr. Ohler, Petermann, Prof. Dr. Schwan und Dr. von der Weiden

am 7. März 2018 **beschlossen** :

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 91 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) und des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 2 Abs. 1 ThürVerf durch die § 24, § 25 Abs. 4 Nr. 3, § 29 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 10; im Folgenden: ThürFAG 2013).

I.

1. Die Verpflichtung zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage wurde mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 21. Dezember 2011 (GVBl. S. 528; im Folgenden: ThürFAG 2011) in das Thüringer Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 259; im folgenden ThürFAG 2007) eingefügt. § 31 a ThürFAG 2011 trat zum 1. Januar 2012 in Kraft und bestimmte, dass die Finanzausgleichsumlage von den kreisangehörigen Gemeinden erhoben wird, deren Steuerkraftmesszahl (§ 11 ThürFAG 2007) die Bedarfsmesszahl (§ 10 ThürFAG 2007) übersteigt.

Mit dem Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 10) wurde das Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2007 außer Kraft gesetzt. In dem gleichzeitig erlassenen neuen Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG 2013) wurden die Regelungen über die Erhebung der Finanzausgleichsumlage mit weitgehend identischem Inhalt übernommen. So entsprechen sich die Bestimmungen über die Festsetzung der Umlage im Ausgleichsjahr und die vierteljährlichen Fälligkeitstermine im Folgejahr (§ 29 Abs. 1 und 2 ThürFAG 2013 = § 31 a Abs. 1 und 2 ThürFAG 2011). Ebenfalls identisch geregelt sind die Berechnungsgrundlagen, also die Bedarfsmesszahl (§ 9 ThürFAG 2013 = § 10 ThürFAG 2007) und die Steuerkraftmesszahl

(§ 10 ThürFAG 2013 = § 11 ThürFAG 2007). Schließlich regeln beide Gesetze gleichermaßen, dass die Mittel des Landesausgleichsstocks für den Ausgleich von Härten zu verwenden sind, die sich im Einzelfall beim Vollzug des Finanzausgleichs ergeben (§ 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013 = § 27 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2011).

§ 29 Abs. 4 Satz 2 ThürFAG 2013 enthält eine Sonderregelung für das Ausgleichsjahr 2012. Er bestimmt, dass sich die Steuerkraftzahl (§ 10 Abs. 2 und 3 ThürFAG 2013) im Jahr 2012 im Unterschied zu allen anderen Ausgleichsjahren nicht nach dem Durchschnitt des Ist-Aufkommens des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre berechnet (für das Ausgleichsjahr 2012 also der Jahre 2008 bis 2010), sondern nach dem Durchschnitt des Ist-Aufkommens der Jahre 2009 bis 2011. Gleichzeitig legte der Gesetzgeber fest, dass diese rückwirkende Gesetzesänderung nicht zu einer erstmaligen Erhebung der Umlage oder deren Erhöhung führen darf (Schlechterstellungsverbot), § 29 Abs. 4 Sätze 3 und 4 ThürFAG 2013.

2. Das Thüringer Finanzausgleichsgesetz vom 31. Januar 2013 wurde am 7. Februar 2013 verkündet und trat mit Wirkung vom 1. Januar 2013 in Kraft. Die für die Festsetzung, Berechnung und Verwendung der Finanzausgleichsumlage relevanten Vorschriften lauten wie folgt:

§ 9

Bedarfsmesszahl für Gemeindeaufgaben

- (1) Durch einen Vomhundertsatz (Hauptansatzstaffel) bezogen auf die Einwohnerzahl wird der Hauptansatz errechnet. Es gilt folgende Hauptansatzstaffel:
(...)
- (2) Ein Kinderansatz wird Gemeinden für Kinder im Alter von 0 bis unter 6 Jahren gewährt, die in der Gemeinde mit Hauptwohnsitz zum Stichtag des 31. Dezember des vorvergangenen Jahres auf Basis der Einwohnerstatistik des Landesamtes für Statistik gemeldet sind. (...)
- (3) Der Hauptansatz und der Kinderansatz bilden den Gesamtansatz.
- (4) Die Bedarfsmesszahl wird errechnet, indem der Gesamtansatz mit dem einheitlichen Grundbetrag multipliziert wird. Der Grundbetrag ist ein durch Näherung bestimmter Wert, der so festzusetzen ist, dass die Schlüsselmasse soweit wie rechnerisch möglich aufgebraucht wird.

§ 10
Steuerkraftmesszahl

- (1) Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich aus der Summe der für die jeweilige Gemeinde geltenden Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuern abzüglich der Gewerbesteuerumlage, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.
- (2) Als Steuerkraftzahlen werden angesetzt:
 1. bei den Grundsteuern das durch den jeweils maßgeblichen Hebesatz geteilte Istaufkommen
 - (a) für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen der Ausgleichsjahre 2013 und 2014 die Grundsteuer A vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 200 vom Hundert, ab dem Jahr 2015 vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 271 vom Hundert,
 - (b) für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen der Ausgleichsjahre 2013 und 2014 die Grundsteuer B vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 300 vom Hundert, ab dem Jahr 2015 vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 389 vom Hundert,bei einem örtlichen Hebesatz von 0 vom Hundert wird der Steuermessbetrag mit dem fiktiven Hebesatz entsprechend Satz 1 Nr. 1 Buchst. a und b vervielfältigt; die Gemeinde ist in diesem Fall verpflichtet, den Steuermessbetrag des vorvergangenen Jahres dem Landesamt für Statistik bis zum 31. März des dem Ausgleichsjahr vorangehenden Jahr zu melden,
 2. für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen der Ausgleichsjahre 2013 und 2014 bei der Gewerbesteuer das durch den jeweils maßgeblichen Hebesatz geteilte Istaufkommen vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 300 vom Hundert, ab dem Jahr 2015 vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 357 vom Hundert, abzüglich der sich unter Anwendung des in § 6 Abs. 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes in der Fassung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502) in der jeweils geltenden Fassung festgesetzten Vomhundertsatzes errechnenden Gewerbesteuerumlage,
 3. beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer das Istaufkommen sowie
 4. beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer das Istaufkommen.
- (3) Für die Berechnung der Steuerkraftzahlen nach Absatz 2 wird jeweils der Durchschnitt des Istaufkommens des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre angesetzt.

§ 24
Landesausgleichsstock

- (1) Gemeinden und Landkreisen werden aus dem Landesausgleichsstock Bedarfszuweisungen in Form von Zuweisungen und rückzahlbaren Überbrückungshilfen zur Verfügung gestellt. Die Mittel des Landesausgleichsstocks speisen sich aus den jährlichen Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage nach § 29, den Einnahmen aus Rückzahlungen von Bedarfszuweisungen, den kassenmäßig unter Berücksichtigung der Abrechnung nach § 5 nicht in Anspruch genommenen Mitteln des Landesausgleichsstocks aus dem Vorjahr sowie aus den im Vorjahr kassenmäßig nicht in Anspruch genommenen und für die Abrechnung nach § 5 verwendeten Mitteln der übrigen Bestandteile der Finanzausgleichsmasse nach § 4. Ab dem Jahr 2013 wird dem Landesausgleichsstock zusätzlich zu den Mitteln nach Satz 2 jährlich der Betrag aus der Finanzausgleichsmasse nach § 3 Abs. 1 zur Verfügung gestellt, der sich aus 30 Millionen Euro abzüglich der für das laufende Haushaltsjahr prognostizierten Summe der Mittel nach Satz 2 errechnet.
- (2) Die Mittel des Landesausgleichsstocks sind bestimmt für
 1. die Durchführung der Haushaltskonsolidierung in kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten sowie Landkreisen; Voraussetzung für die Gewährung der Bedarfszuweisungen ist ein aufgestelltes und vom Gemeinderat oder Kreistag beschlossenes und von der Rechtsaufsicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (§ 53 a der Thüringer Kommunalordnung, § 4

Abs. 1 Satz 1 und 2 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Doppik vom 19. November 2008 [GVBl. S. 381] in der jeweils geltenden Fassung);

2. die Überwindung außergewöhnlicher Belastungen in kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten sowie Landkreisen soweit diese infolge der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben entstehen sowie besonderen Aufgaben von Gemeinden und Landkreisen Rechnung tragen;
 3. den Ausgleich von Härten, die sich in Einzelfällen beim Vollzug dieses Gesetzes ergeben;
- (...)

§ 25 Kreisumlage

- (1) Die Landkreise legen ihren durch die sonstigen Einnahmen bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung nicht gedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden um (Kreisumlage). Die Kreisumlage (Umlagesoll und Umlagesatz) ist in der Haushaltssatzung festzusetzen.
 - (2) Die Kreisumlage ist nach den Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden zu bemessen.
- (...)
- (4) Umlagegrundlagen sind
 1. die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 11 im Durchschnitt des vorangegangenen Jahres sowie der zwei davor liegenden Jahre,
 2. die Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 10,
 3. der Abzug der im Durchschnitt des vorangegangenen Jahres sowie der zwei davor liegenden Jahre festgesetzten Finanzausgleichsumlage (§ 29).
- (...)

§ 28 Schulumlage

- (1) Soweit kreisangehörige Gemeinden oder von diesen gebildete Zweckverbände zu Beginn eines Kalenderjahres die Schulträgerschaft für Grund- oder Regelschulen wahrnehmen, legt der Landkreis jeweils 80 vom Hundert seines ungedeckten Finanzbedarfs einschließlich der Kosten der notwendigen Schülerbeförderung (§ 3 Abs. 2 in Verbindung mit § 4 ThürSchFG), der ihm für Grund- oder Regelschulen entsteht, auf die kreisangehörigen Gemeinden um, die keine Schulträger sind und auch nicht einem die Schulträgerschaft wahrnehmenden Zweckverband angehören (Schulumlage). Der Restbetrag fließt in das Umlagesoll der Kreisumlage (§ 25) ein. Die Schulumlage ist jeweils für Grund- und Regelschulen getrennt festzusetzen, wenn in einer kreisangehörigen Gemeinde die Schulträgerschaft nicht insgesamt die Grund- und Regelschulen, sondern nur die Grund- oder die Regelschulen umfasst.
 - (2) Auf die Schulumlage sind die Bestimmungen über die Kreisumlage (§ 25 Abs. 1 bis 3 und §§ 26 und 27) entsprechend anzuwenden. Die Schulumlage ist zweckgebunden zu vereinnahmen.
- (...)

§ 29 Finanzausgleichsumlage

- (1) Von den kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl (§ 10) die Bedarfsmesszahl (§ 9) übersteigt, wird eine Finanzausgleichsumlage erhoben. Die Finanzausgleichsumlage beträgt 30 vom Hundert des Differenzbetrags zwischen der Steuerkraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl.
- (2) Die Finanzausgleichsumlage wird im Ausgleichsjahr durch das für den kommunalen Finanzausgleich zuständige Ministerium festgesetzt und ist zum 15. Januar, 15. April, 15. Juli und 15. Oktober des Folgejahres mit je einem Viertel des Gesamtbetrags fällig. Rechtsbehelfe gegen die Festsetzung der Finanzausgleichsumlage haben keine aufschiebende Wirkung. Das Land

kann für rückständige Beträge Verzugszinsen in Höhe von drei vom Hundert über dem jeweiligen Basiszinssatz fordern.

- (3) Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt zur Kompensation der Verluste bei der Kreis- und der Schulumlage nach § 25 Abs. 4 Nr. 3 im Fälligkeitjahr nach Absatz 2 Satz 1 in Höhe des jeweiligen Kreisumlagesatzes des Ausgleichsjahrs und in Höhe des jeweiligen Schulumlagesatzes des Ausgleichsjahrs dem jeweiligen Landkreis zu, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet. Ist die Kreisumlage zu Beginn des Ausgleichsjahres noch nicht festgesetzt, wird für die Berechnungen nach Satz 1 der jeweilige Umlagesatz des Vorjahres herangezogen. Nach Festsetzung der Kreisumlage sind die bereits erfolgten Zahlungen zum nächsten Fälligkeitstermin zu verrechnen. Die Sätze 2 und 3 gelten für die Schulumlage entsprechend. Das Land leitet den Anteil nach Satz 1 unverzüglich an den jeweiligen Landkreis weiter. Der verbleibende Betrag fließt im Fälligkeitjahr dem Landesausgleichsstock nach § 24 Abs. 1 Satz 2 zu.
- (4) Die im Jahr 2012 für das Ausgleichsjahr 2012 zunächst festgesetzte Finanzausgleichsumlage ist neu festzusetzen. Bei der Neufestsetzung der Finanzausgleichsumlage für das Ausgleichsjahr 2012 basieren die Steuerkraftmesszahlen nach § 10 abweichend von § 10 Abs. 3 auf den Steuerkraftzahlen, bei deren Berechnung ausschließlich der Durchschnitt des Istaufkommens der Jahre 2009, 2010 und 2011 zugrunde gelegt wird. Nach der Neufestsetzung der Finanzausgleichsumlage für das Ausgleichsjahr 2012 sind nur diejenigen Kommunen zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage verpflichtet, die bereits durch die erste Festsetzung im Jahr 2012 zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage herangezogen wurden. Folgt aus der Neufestsetzung die Pflicht zur Zahlung einer höheren als der ursprünglich im Jahr 2012 festgesetzten Umlage, so beschränkt sich die Zahlungspflicht der Höhe nach auf den im Jahr 2012 zunächst festgesetzten Betrag (Schlechterstellungsverbot).

II.

Im Dezember 2012 hatte die Beschwerdeführerin eine Kommunalverfassungsbeschwerde gegen § 27, § 28 Abs. 3 Satz 2, § 31 a ThürFAG 2011 erhoben. Diese hat der Verfassungsgerichtshof mit Beschluss vom 16. April 2014 (Aktenzeichen VerfGH 29/12) verworfen.

Mit Schreiben vom 22. Januar 2014, beim Verfassungsgerichtshof am 30. Januar 2014 eingegangen, hat die Beschwerdeführerin Kommunalverfassungsbeschwerde gegen § 24, § 25 Abs. 4 Nr. 3, § 29 ThürFAG 2013 erhoben. Zur Begründung trägt sie vor:

1. Als im Saale-Holzland-Kreis gelegene Gemeinde mit 283 Einwohnern, für die die Stadt Eisenberg erfüllende Gemeinde sei, habe sie nach der Wiedervereinigung in ihrem Gewerbegebiet eine nicht unerhebliche Anzahl an Gewerbetrieben ansiedeln können. Für die Erschließungsmaßnahme „Am Kuhberg“ habe sie Kredite über mehrere Millionen Mark aufnehmen müssen. Am 31. Dezember 2012 sei sie noch

mit 161.906,90 Euro belastet gewesen. Im Jahr 2011 habe sich die Kreisumlage auf 110.091,96 Euro belaufen. Am Ende des Haushaltsjahres 2011 habe die allgemeine Rücklage 923.122,07 Euro betragen. Im Zeitraum 2008 bis 2011 habe sie zu den sogenannten abundanten, d.h. den besonders finanzstarken, Gemeinden gezählt. Nach Inkrafttreten des 3. Gesetzes zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 21. Dezember 2011 habe das Thüringer Finanzministerium sie mit Bescheid vom 10. Januar 2012 unter gleichzeitiger Festsetzung der Schlüsselzuweisung auf 0,00 Euro zu einer Finanzausgleichsumlage in Höhe von 49.094,50 Euro herangezogen. Im Jahr 2012 habe ein Unternehmen, auf dessen Geschäftstätigkeit die hohen Gewerbesteuereinnahmen in den Jahren 2010 und 2011 beruht hätten, wegen ausgebliebener Fördermittel seinen Standort verlegt. Dies habe sich im Jahr 2012 auf die Steuereinnahmen ausgewirkt. Statt geplanter 250.000,00 Euro habe sich die Gewerbesteuer auf nur 197.379,87 Euro belaufen. Nach Inkrafttreten der Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes habe der Saale-Holzland-Kreis seine Kreisumlage angepasst. Für das Jahr 2012 habe die Kreisumlage 122.555,76 Euro statt geplanter 119.200,00 Euro betragen. In den Jahren 2013 und 2014 seien bauliche Maßnahmen bzw. Maßnahmen der Gewässerunterhaltung notwendig gewesen, zu denen sie auch verpflichtet sei. Aufgrund finanzieller Unwägbarkeiten, auch im Hinblick auf die Finanzausgleichsumlagen, hätten die geplanten Maßnahmen nicht ausgeführt werden können.

Gegen den Finanzausgleichsumlagebescheid vom 10. Januar 2012 habe sie beim Verwaltungsgericht (VG) Gera Klage eingereicht (Aktenzeichen 2 K 92/12 Ge). Nach der Novellierung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes sei unter dem 22. Februar 2013 ein Aufhebungs- und Neufestsetzungsbescheid ergangen, der jedoch keine Änderung des Umlagebetrags in Höhe von 49.094,50 Euro erbracht habe. Dieser Bescheid sei in das Verfahren 2 K 92/12 Ge einbezogen worden. Aufgrund der beim Verfassungsgerichtshof anhängigen Verfassungsbeschwerden sei das Verfahren ausgesetzt.

Unter dem 29. November 2013 sei ein weiterer Finanzausgleichsumlagebescheid für das Jahr 2013 in Höhe von 71.150,37 Euro ergangen. Auch diesbezüglich sei beim Verwaltungsgericht Gera ein Verfahren (Aktenzeichen 2 K 1399/13 Ge) anhängig,

das mit Beschluss vom 22. Januar 2014 ausgesetzt worden sei. Mit Bescheid vom 13. Mai 2013 sei die Kreisumlage auf 150.615,48 Euro festgesetzt worden.

Zwar habe sich wegen des Verschlechterungsverbots die von ihr für das Jahr 2012 zu zahlende Finanzausgleichsumlage nicht erhöht. Eine Vielzahl von Kommunen sei jedoch vollständig befreit worden bzw. die Höhe des Umlagebetrags sei für sie reduziert worden. Obwohl sich die Gewerbesteuer nach dem Einbruch im Jahr 2012 im Jahr 2013 in Höhe von 240.275,85 Euro stabilisiert habe, habe sie - die Beschwerdeführerin - aufgrund zusätzlicher Ausgaben für Investitionsvorhaben für das Jahr 2013 einen Nachtragshaushaltsplan beschließen müssen. Aus dem Vorbericht im 1. Nachtragshaushalt 2013 ergebe sich, dass sich die Rücklage auf nur noch 811.000,00 Euro belaufe.

2. Die Beschwerdeführerin hält die Verfassungsbeschwerde für zulässig und für begründet.

a) Der Grundsatz der Subsidiarität gemäß § 31 Abs. 3 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGHG) stehe der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Die beanstandeten Normen bedürften keiner weiteren Konkretisierung, was Voraussetzung für die Geltung des Subsidiaritätsgrundsatzes sei.

b) § 29 Abs. 3 ThürFAG 2013 sei nicht ausreichend bestimmt und auch nicht widerspruchsfrei.

aa) § 29 Abs. 3 ThürFAG 2013 ordne an, dass das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage zur Kompensation der Verluste bei der Kreis- und der Schulumlage nach § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 im Fälligkeitjahr nach Absatz 2 Satz 1 in Höhe des jeweiligen Kreisumlagesatzes und in Höhe des jeweiligen Schulumlagesatzes des Ausgleichsjahres dem jeweiligen Landkreis zufließe, in dem sich die finanzausgleichspflichtige Gemeinde befinde. Anders als in § 31 a Abs. 3 ThürFAG 2011 gehe es in der angefochtenen Vorschrift nicht mehr um 80 Prozent, sondern um 100 Prozent des jeweiligen Kreis- und Schulumlagesatzes des Ausgleichsjahres.

Insoweit liege eine Änderung der Regelung vor. Die Festlegung in § 29 Abs. 3 ThürFAG 2013, dass die Finanzausgleichsumlage zur Kompensation der Verluste bei der Kreis- und Schulumlage diene und dass dies auch in Höhe des jeweiligen Kreis- und Schulumlagesatzes des Ausgleichsjahres geschehen solle, sei jedoch nicht geändert worden; nach wie vor sei der Verweis auf die Vorschrift zur Kreis- und Schulumlage (§ 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013) enthalten. Allerdings sei nach § 31 a Abs. 3 Satz 1, § 28 Abs. 3 Satz 2 ThürFAG 2011 die Finanzausgleichsumlage als negative Schlüsselzuweisung behandelt worden. Nach § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 zähle nunmehr die Finanzausgleichsumlage zu den Umlagegrundlagen bei der Kreisumlage, und zwar insoweit, als ein Abzug der im Durchschnitt des vorangegangenen Jahres sowie der zwei davor liegenden Jahre festgesetzten Finanzausgleichsumlage erfolge. Damit werde bei den Umlagegrundlagen nicht die im Veranlagungsjahr festgesetzte Finanzausgleichsumlage, sondern ein Durchschnitt aus den drei vorangegangenen Jahren berücksichtigt. Da die Finanzausgleichsumlage erstmals im Jahr 2012 festgesetzt worden sei, müsse im Jahr 2013 der Durchschnitt von zwei nicht mit der Finanzausgleichsumlage belegten Jahren (Jahre 2010 und 2011) zuzüglich der Finanzausgleichsumlage aus dem Jahr 2012 dividiert durch drei bei den Umlagegrundlagen berücksichtigt werden. Dies führe dazu, dass die Finanzausgleichsumlage im Jahr 2013 mit nur einem Drittel berücksichtigt werden könne. Nachdem jedoch die Vorschrift über die Kreisumlage, jetzt in § 25 Abs. 1 ThürFAG 2013 geregelt, nicht geändert worden sei, könnten Verluste im Sinne einer Unterdeckung nicht entstehen.

Es bleibe insoweit gleich, ob 80 Prozent als Kreis- bzw. Schulumlagesatz an den Landkreis zurückfließen und die Finanzausgleichs- bzw. Schulumlage als Schlüsselzuweisung behandelt würden oder ob 100 Prozent des Kreis- bzw. Schulumlagesatzes zurückfließen. Verluste mache der Landkreis nicht, weil er bei der Kalkulation der Kreisumlage von Gesetzes wegen dazu verpflichtet sei, den nicht gedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden umzulegen. Wenn die Anrechnung der Finanzausgleichsumlage auf die eine oder andere Weise zu reduzierten Umlagegrundlagen führe, dann seien die Landkreise nach § 25 Abs. 1 ThürFAG 2013 ohnehin verpflichtet, diesen Verlust durch Erhöhung der Kreisumlage auszugleichen. Die Finanzausgleichsumlage führe also letztlich nicht zu Verlusten, sondern

zu einer reduzierten Umlagegrundlage und zu einer neuen Einnahmeposition in Form der rückgeführten Finanzausgleichsumlage, die wiederum zu einem bestimmten Grad zur Deckung des Finanzbedarfs des Kreises führe. § 29 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG 2013 widerspreche insoweit § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013. Es gehe nicht um Verluste auf Seiten des Landkreises, die kompensiert werden müssten, sondern um geänderte Umlagegrundlagen auf Seiten der zur Kreisumlage heranzuziehenden Gemeinden.

Ein unüberwindbarer Widerspruch entstehe dadurch, dass zur Kompensation der insoweit niedrigeren Umlagegrundlagen bei der Kreis- und Schulumlage gemäß § 29 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG 2013 ein Rückfluss in Höhe des jeweiligen Kreis- bzw. Schulumlagesatzes des Ausgleichsjahres erfolgen solle. In § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 gehe es aber nicht um die Finanzausgleichsumlage des Ausgleichsjahres.

Der von § 29 Abs. 3 ThürFAG 2013 in Bezug genommene § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 behandle - anders als die Vorgängerregelung - die Finanzausgleichsumlage nicht als negative Schlüsselzuweisung, sondern als Abzugsposten in Höhe der im Durchschnitt des vorangegangenen Jahres sowie der zwei davor liegenden Jahre festgesetzten Finanzausgleichsumlage. Daher könne der Fall eintreten, dass eine Gemeinde in dem Jahr, in dem die Kreisumlage festgesetzt werden müsse, zu den abundanten Gemeinden zähle und eine Finanzausgleichsumlage zahlen müsse, aber in den Vorjahren keine Finanzausgleichsumlage festgesetzt worden sei; dies habe zur Folge, dass bei den Umlagegrundlagen die aktuell zu zahlende Finanzausgleichsumlage keine Berücksichtigung finde. Der Landkreis müsste die im aktuellen Jahr zu bezahlende Finanzausgleichsumlage nach § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 nicht bei den Umlagegrundlagen berücksichtigen. Er erhielte auch keinen Rückfluss aus dem Landesausgleichsstock. Somit müsste die Gemeinde sowohl voll zur Finanzausgleichsumlage als auch voll zur Kreisumlage herangezogen werden.

bb) § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 verstoße gegen das Gebot der Normenklarheit. Es werde rückwirkend eine neue Berechnungsgrundlage geschaffen, indem nunmehr der Durchschnitt des Ist-Aufkommens der Jahre 2009 bis 2011 zugrunde gelegt wer-

de, wohingegen in der ursprünglichen Fassung für die Berechnung der Steuerkraftzahlen jeweils der Durchschnitt des Ist-Aufkommens des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre angesetzt worden sei, also der Jahre 2008 bis 2010. Gehe man davon aus, dass das Thüringer Finanzausgleichsgesetz vom 31. Januar 2013 die Vorgängerregelung mit Wirkung zum 01. Januar 2013 ersetzt habe und das Jahr 2012 mit Erlass des Finanzausgleichsumlagebescheids abgeschlossen gewesen sei, sei die Regelung in § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 eine Art Erlassregelung für die Gemeinden, die durch Heranziehung der Haushaltsjahre 2008 bis 2010 in der Vorläuferregelung besonders belastet gewesen seien.

Allerdings werde die Vorgängerregelung nicht rückwirkend aufgehoben, sondern es werde nur angeordnet, dass die Finanzausgleichsumlagen neu festzusetzen seien. Dabei solle dann eine neue Berechnungsgrundlage gelten. Da zugleich in § 29 Abs. 4 Satz 4 ThürFAG 2013 ein Schlechterstellungsverbot enthalten sei, bedeute dies im Ergebnis eine Erlassregelung für besonders von der Zugrundelegung der Haushaltsjahre 2008 bis 2011 belastete Kommunen. § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 berücksichtige allerdings nicht, dass die zuvor von den nunmehr begünstigten Gemeinden gezahlte Finanzausgleichsumlage im Rahmen des § 25 Abs. 4 ThürFAG 2013 von den Umlagegrundlagen abgezogen worden sei und der betreffende Landkreis gemäß § 29 Abs. 3 ThürFAG 2013 auch einen Rückfluss in Höhe von 80 Prozent entsprechend § 31 a Abs. 3 ThürFAG 2011 zu verzeichnen gehabt habe. Sowohl für den Landkreis als auch für die abundanten Gemeinden ergäben sich für das Jahr 2012 unter Umständen andere Berechnungsgrundlagen für die Kreisumlage und damit auch andere Kreisumlagebeträge. Insofern erscheine § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 unzureichend, um das Jahr 2012 abschließend neu zu regeln. Alleine die Anpassung der Berechnungsgrundlagen bei der Finanzausgleichsumlage reiche nicht aus, um der gesetzlichen Intention des Finanzausgleichs innerhalb der Gemeinden gerecht zu werden. Es fehle jeglicher Verweis auf eine Rückabwicklung auch im Hinblick auf die Kreisumlage nach § 25 ThürFAG 2013. Habe aber im Jahr 2012 die Erhebung der Finanzausgleichsumlage im Ergebnis zu einer höheren Kreisumlage geführt, was angesichts des nur 80-prozentigen Rückflusses zu vermuten sei, so hätte es zur vollständigen Regelung des Jahres 2012 einer umfänglicheren Bestimmung bedurft. Das Gesetz sei insoweit unvollständig, da wesentliche

Voraussetzungen für die Rückabwicklung des Jahres 2012 fehlten. § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 verstoße daher gegen den Grundsatz der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit.

cc) Darüber hinaus liege eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vor, da ein Teil der Gemeinden durch die Neuregelung erheblich bevorzugt würden, während andere Gemeinden wie die Beschwerdeführerin keine niedrigere Finanzausgleichsumlage für das Jahr 2012 zahlen müssten. Es sei nicht erkennbar, warum der Gesetzgeber in Abweichung von § 10 Abs. 3 ThürFAG 2013 rückwirkend nicht mehr das Ist-Aufkommen des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre zugrunde lege, sondern nunmehr das Ist-Aufkommen der Jahre 2009 bis 2011. Auch 2009 bis 2011 hätten die betroffenen Kommunen mit einer Erhebung der Finanzausgleichsumlage im Zweifelsfall nicht gerechnet. Ein sachlicher Grund, nunmehr diese Jahre zur Berechnung heranzuziehen und nicht die Jahre 2008 bis 2010, sei nicht erkennbar. Der Austausch der Berechnungsgrundlagen führe dazu, dass ein Teil der betroffenen Kommunen von der Finanzausgleichsumlage ganz oder teilweise entlastet würde, ein anderer Teil hingegen nicht.

dd) Die Annahme in § 29 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG 2013, dass durch die Erhebung der Finanzausgleichsumlage auch ein Verlust bei der Schulumlage entstehe, sei nicht verständlich. § 28 Abs. 2 ThürFAG 2013 ordne nur an, dass auf die Schulumlage die Bestimmungen über die Kreisumlage anzuwenden seien. Dabei werde aber § 29 ThürFAG 2013 nicht erwähnt. Anders als bei der Vorgängerregelung fehle auch der Hinweis auf § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes sei § 25 Abs. 4 ThürFAG bei der Schulumlage nicht zu berücksichtigen. Insofern könne durch die Finanzausgleichsumlage bei der Schulumlage kein Verlust entstehen. Damit sei § 29 Abs. 3 ThürFAG 2013, was die Schulumlage betreffe, wegen des in § 28 Abs. 2 ThürFAG 2013 fehlenden Hinweises auf § 25 Abs. 4 ThürFAG 2013 mangels Bestimmtheit nichtig.

ee) Die Erwähnung der Schulumlage im Rahmen des § 29 Abs. 3 ThürFAG 2013 sei systemwidrig. Die Finanzausgleichsumlage bzw. ein Teil davon solle nach dem Willen des Gesetzgebers in den Landesausgleichsstock fließen, was gemäß § 24

Abs. 2 ThürFAG 2013 den nicht so begüterten Kommunen zugute kommen solle. Die Schulumlage diene allerdings gemäß § 28 Abs. 1 ThürFAG 2013 der Abdeckung der Kosten des Landkreises, soweit dieser selbst Schulträger sei. Sie werde dementsprechend von den kreisangehörigen Gemeinden erhoben, die keine Schulträger seien und nicht einem die Schulträgerschaft wahrnehmenden Zweckverband angehörten. Der Restbetrag fließe in das Umlagesoll der Kreisumlage ein. Während die Kreisumlage der Finanzierung der Aufgaben des Landkreises diene, sei die Schulumlage eine zweckgebundene Umlage, die allein der Finanzierung der im Kreis betriebenen staatlichen Schule bestimmt sei. § 29 Abs. 1 ThürFAG 2013 differenziere bei der Erhebung der Finanzausgleichsumlage nicht zwischen Gemeinden, die Schulträger seien und solchen Gemeinden, bei denen das nicht der Fall sei. Die Finanzausgleichsumlage werde von allen abundanten Gemeinden im Kreisgebiet erhoben. Sie fließe teilweise über den Landesausgleichsstock auch allen bedürftigen Gemeinden zu. Es mache insoweit keinen Unterschied, ob die jeweilige Gemeinde Schulträgerin sei oder nicht. Die Finanzausgleichsumlage stelle daher ein allgemeines Finanzierungsinstrument dar, welches gleichermaßen allen finanzschwachen Gemeinden bzw. auch Landkreisen diene.

Würde nach dem Willen des Gesetzgebers die Erhebung der Finanzausgleichsumlage von den abundanten Gemeinden zur Kürzung der Umlagegrundlagen auch bei der Schulumlage führen, werde ein allgemeines Finanzierungsinstrument wie die Finanzausgleichsumlage, die bedürftige Gemeinden und Landkreise entlasten solle, mit einem speziellen Finanzierungsinstrument für bestimmte Zwecke vermengt. Da die Finanzausgleichsumlage unabhängig von der Schulträgerschaft erhoben werde, führe dies im Ergebnis zur Reduzierung der Umlagegrundlagen bei der Berechnung der Schulumlage, die sich nur an Gemeinden richte, die nicht Schulträger seien. Diese müssten ggf. eine höhere Schulumlage bezahlen, da es eigentlich nicht zu Verlusten kommen dürfte. Bei den Gemeinden, die selbst Schulträger seien, ändere sich hingegen nichts. Dies sei systemwidrig und inkonsequent und verstoße gegen das Gebot der Normenklarheit.

ff) Anders als bei der Kreisumlage wirke sich hier die Finanzausgleichsumlage nicht gleichmäßig auf alle Gemeinden des Kreisgebietes aus. Bei der Schulumlage kom-

me es zu einer Ungleichbehandlung von Gemeinden, die Schulträger seien, im Verhältnis zu den Gemeinden, bei denen dies nicht der Fall sei. Insofern sei der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 2 Abs. 1 ThürVerf verletzt.

c) § 24 Abs. 2 ThürFAG 2013 sei teilweise zu unbestimmt und damit keine zulässige Einschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf. Zudem verstoße er gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 2 ThürVerf, da auch die kreisfreien Städte Mittel aus dem Landesausgleichsstock erhalten könnten, die Finanzausgleichsumlage aber nur von den kreisangehörigen Gemeinden gezahlt werde. Schließlich verstoße § 24 Abs. 1 ThürFAG 2013 gegen das aus Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf folgende Gebot einer angemessenen Finanzausstattung, da sich nach § 24 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG 2013 die Mittel des Landesausgleichsstocks nur noch aus der Finanzausgleichsumlage, den Einnahmen aus Rückzahlungen von Bedarfszuweisungen, den kassenmäßig unter Berücksichtigung der Abrechnung nach § 5 ThürFAG 2013 nicht in Anspruch genommenen Mitteln des Landesausgleichsstocks aus dem Vorjahr sowie aus den in Vorjahr nicht kassenmäßig in Anspruch genommenen und für die Abrechnung nach § 5 ThürFAG 2013 verwendeten Mitteln der übrigen Bestandteile der Finanzausgleichsmasse nach § 4 ThürFAG 2013 speisen sollen.

d) In der Thüringer Verfassung fehle es an einer konkreten Grundlage, für den durch § 29 ThürFAG angeordneten horizontalen Finanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden. Der geplante Finanzausgleich diene nicht im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf allgemein der Aufgabenerfüllung. Ein Vergleich mit anderen Landesverfassungen wie der Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsens und Sachsen-Anhalts ergebe, dass Thüringen auf einen Finanzausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kommunen bzw. Landkreisen verzichtet habe. Da es um einen Eingriff in die kommunale Finanzhoheit gehe, stelle sich die Frage, ob eine Regelung durch ein einfaches Gesetz wie das Thüringer Finanzausgleichsgesetz ausreiche oder ob nicht der Thüringer Verfassungsgeber den horizontalen Finanzausgleich zwischen den finanzschwachen und finanzstarken Kommunen zumindest dem Grunde nach in der Verfassung hätte regeln müssen. Weder die in Art. 93 Abs. 3 ThürVerf geregelte Beteiligungspflicht an den Steuereinnahmen des

Landes noch die allgemeine Gewährleistung der Aufgabenerfüllung durch Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf wiesen auf die Möglichkeit eines horizontalen Finanzausgleichs zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden hin. Ein solcher lasse sich auch nicht aus dem föderalen Prinzip ableiten.

e) Nachdem jedes Überschreiten der Bedarfsmesszahl durch die Steuerkraftmesszahl zwingend zu einer Finanzausgleichsumlage in Höhe von 30 Prozent des Differenzbetrages führe, verstoße § 29 ThürFAG 2013 gegen das Verbot der Übernivellierung als Ausfluss des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Die Gemeinden hätten deshalb keine Anreize mehr, auch weiter hohe Einnahmen zu erzielen. Wenn 30 Prozent des Unterschiedsbetrags zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl automatisch abgeführt würden, stelle sich die jeweilige Gemeinde automatisch gleich mit anderen Gemeinden, die eine 30 Prozent niedrigere Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl aufwiesen. Dies führe zu einer erheblichen Verschiebung der Rangfolge unter den Kommunen.

III.

Der Anhörungsberechtigte zu 1., der Thüringer Landtag, hat von einer Stellungnahme abgesehen.

IV.

Die Anhörungsberechtigte zu 2., die Thüringer Landesregierung, trägt vor:

1. Die kommunale Verfassungsbeschwerde sei bereits unzulässig.

a) Soweit sich die kommunale Verfassungsbeschwerde gegen § 29 ThürFAG 2013 richte, fehle es an hinreichend substantiierten Ausführungen. Die Darlegungen ließen nicht erkennen, welche Auswirkungen die Finanzausgleichsumlage auf die Haus-

haltungssituation der Beschwerdeführerin und insgesamt auf ihre Finanzausstattung habe.

b) Selbst wenn bei § 29 ThürFAG 2013 wegen der Vorgabe der Berechnung der Umlagenhöhe eine Umlagepflicht kraft Gesetzes bestehe und von einer unmittelbaren Beschwer ausgegangen werden könne, so sei jedenfalls die gegenwärtige Betroffenheit zweifelhaft, da die zu entrichtende Finanzausgleichsumlage bei der Bemessung der ebenfalls zu entrichtenden Kreisumlage als Abzugsfaktor in die Umlagegrundlagen nach § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 und in die Bemessungsgrundlagen für die Schulumlage nach § 28 Abs. 2 ThürFAG 2013 eingehe. Nachdem gemäß § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 die Finanzausgleichsumlage drei Jahre lang als Abzugsfaktor in die Kreis- und Schulumlageberechnung einfließe, sei erst nach mehreren Jahren eine endgültige Aussage über die Belastungshöhe möglich.

c) Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen die § 24, § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 richte, mangle es der Beschwerdeführerin an der eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Beschwer. Es sei nicht erkennbar, dass diese Normen über die Berechnung der Kreisumlage und den Landesausgleichstock gegenwärtige und unmittelbare Auswirkungen auf die Beschwerdeführerin hätten. § 24 ThürFAG 2013 könne für sie allenfalls künftig und zudem begünstigende Wirkungen haben. Die Regelungen über die Bemessung der Kreisumlage beträfen die Beschwerdeführerin allenfalls mittelbar, da es der Konkretisierung durch einen Festsetzungsbescheid bedürfe.

2. Darüber hinaus sei die kommunale Verfassungsbeschwerde auch unbegründet.

a) Die Regelungen über die Finanzausgleichsumlage in § 29 ThürFAG 2013 und die Regelungen zur Berechnung der Kreisumlage in § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 seien verfassungsgemäß.

aa) Die Finanzausgleichsumlage sei ein Instrument verfassungsrechtlich zulässiger horizontaler interkommunaler Umverteilung. Sie wirke einer starken Auseinanderentwicklung der Finanzkraft der einzelnen Kommune aus Gründen interkommuna-

ler finanzieller Solidarität entgegen. Deren verfassungsrechtliche Grundlage ergebe sich bereits aus Art. 106 Abs. 6 Satz 6 des Grundgesetzes (GG).

bb) Die Art. 91 Abs. 1, Art. 93 Abs. 1 und 3 ThürVerf erlaubten die Einführung einer Finanzausgleichsumlage mit horizontal distributiven Zwecken. Das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, dass die Befugnis des Landesgesetzgebers zur Einführung einer solchen Umlage aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG folge. Eine Bestätigung hierzu sehe es in Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG; diese Vorschrift erlaube es dem Landesgesetzgeber, Umlagen auf der Grundlage der Realsteuern und des Gemeindeanteils vom Aufkommen der Einkommensteuer einzuführen. In Übereinstimmung hiermit bejahten auch die Landesverfassungsgerichte die grundsätzliche Zulässigkeit von Finanzausgleichsumlagen.

cc) Die Art. 91 Abs. 1, Art. 93 Abs. 1 und 3 ThürVerf schlossen nicht aus, dass der Landesgesetzgeber in Ergänzung der vertikalen Zuweisungen einen interkommunalen Finanzausgleich einführe. Die Vorgaben zum vertikalen kommunalen Finanzausgleich entfalteten keine Sperrwirkung für horizontal ausgleichende Elemente. Zum kommunalen Finanzausgleich gehöre nicht nur eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der kommunalen Ebene insgesamt und jeder einzelnen Gemeinde auf der Grundlage vertikaler Ausgleichsbeziehungen zum Land, sondern auch die Möglichkeit, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden durch einen horizontalen Ausgleich anzugleichen. Dem entspreche es, wenn der Gesetzgeber bei überdurchschnittlich finanzkräftigen Gemeinden einen Teil der Finanzkraft abschöpfe und das hieraus resultierende Finanzvolumen finanzschwachen Gemeinden zukommen lasse. Hierbei sei es auch zulässig, Ausgleichswirkungen zwischen Landkreisen, kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten vorzusehen. Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte verweise durchgängig darauf, dass die Finanzausgleichsumlage eine Ausprägung des Grundsatzes interkommunaler Solidarität sei, der auch eine Verantwortungsbeziehung der verschiedenen Gruppen der kommunalen Gebietskörperschaften untereinander begründe. Die Landesverfassungsgerichte sähen den horizontalen interkommunalen Finanzausgleich als einen sowohl im Ob als auch im Wie gesetzgeberisch zu gestaltenden Ausgleich an, und zwar zwischen der Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen Seite und

ihrer solidarischgemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz aller übrigen Gemeinden auf der anderen Seite.

dd) Eine Finanzausgleichsumlage, die horizontale Ausgleichswirkungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gebietskörperschaften bezwecke, verlange bereits begrifflich, dass das Umlageaufkommen im kommunalen Bereich (Gemeinden, Kreise, kreisfreie Städte) verbleibe oder zumindest zurückfließe. Dies gewährleiste § 29 Abs. 3 ThürFAG 2013. Die Zweckbindung der Mittel des Landesausgleichsstocks nach § 24 ThürFAG 2013 stelle sicher, dass dieser Teil des Umlageaufkommens ausschließlich dem kommunalen Bereich zur Verfügung stehe. Dass hiervon unter Umständen auch kreisfreie Städte profitierten, sei nicht willkürlich, sondern Bestandteil der Solidaritätsbeziehungen innerhalb der Gruppen der kommunalen Gebietskörperschaften.

ee) Im Falle des § 29 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG 2013 gehe es darum, dem Landkreis einen Ausgleich für die verminderte Kreisumlage zu gewähren. Dies trage dazu bei, das Entstehen eines Finanzbedarfs beim Kreis zu verhindern, der von den Gemeinden über die Kreisumlage gedeckt werden müsste. Der den Landkreisen zufließende Teil des Umlageaufkommens komme daher mittelbar auch den kreisangehörigen Gemeinden zugute und entlaste sie.

ff) Soweit beim Verweis in § 28 Abs. 2 ThürFAG 2013 (Schulumlage) der § 29 ThürFAG 2013 nicht erwähnt werde, sei dies unerheblich. Die Bestimmung über die Kreisumlage, auf die verwiesen werde, enthalte auch die Berechnung der Umlagegrundlagen, wo der Abzug der Finanzausgleichsumlage erwähnt werde (§ 28 Abs. 2 i. V. m. § 25 Abs. 2 ThürFAG 2013).

gg) Die Ansicht der Beschwerdeführerin, die in § 29 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG 2013 benannten Verluste bei der Kreis- und Schulumlage könnten nicht eintreten, gehe fehl: Zunächst setze der Landkreis den Prozentsatz der jeweiligen Umlage nach den Umlagegrundlagen fest. Sodann werde die konkret zu zahlende Summe für jede einzelne Gemeinde berechnet; bei diesem Schritt werde die Finanzausgleichsumlage zahlungsmindernd berücksichtigt (§ 25 Abs. 4 Nr. 3 und § 28 Abs. 2 i. V. m. § 25

Abs. 2 ThürFAG 2013). Auf diese Weise entstünden dem Landkreis Verluste, die durch das Aufkommen aus der Umlage kompensiert würden.

hh) § 29 ThürFAG 2013 entspreche dem Grundsatz interkommunaler Gleichbehandlung. Die Berechnung der Steuerkraftmesszahl richte sich gemäß § 10 Abs. 3 ThürFAG 2013 nach dem Durchschnitt des Ist-Aufkommens des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre. Für die Anknüpfung der Finanzausgleichsumlage an diese Daten liege der sachliche Grund bereits darin, dass sie der Berechnung des Finanzausgleichs insgesamt und nicht nur der Finanzausgleichsumlage zugrunde lägen. Die Anknüpfung an den Drei-Jahres-Zeitraum sei einerseits systemimmanent und andererseits folgerichtig. Im Übrigen liege es im gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum, ob der Finanzausgleich insgesamt und damit auch die Berechnung der Finanzausgleichsumlage an einen besonders kurz zurückliegenden oder an einen länger zurückliegenden Zeitraum anknüpfe.

Die vom Gesetzgeber 2011 gewählte und 2013 bestätigte Lösung habe den Vorteil, dass der kommunale Finanzausgleich insgesamt auf Messzahlen basiere, die bereits in sich eine gewisse Ausgleichswirkung hätten. Im Übrigen bedeute die Anknüpfung an mehrere zurückliegende Haushaltsjahre, dass der kommunale Finanzausgleich insgesamt und konkret die Finanzausgleichsumlage berechenbar und prognostizierbar werde. Es sei ein Verstoß gegen das Willkürverbot und das Gebot der Folgerichtigkeit, wenn bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen die Zahlen des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre zugrunde gelegt würden, bei der Bemessung der Finanzausgleichsumlage aber hiervon abgewichen werde. Soweit dies in § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 für das Jahr 2012 nachträglich anders geregelt werde, diene dies dem (Vertrauens-) Schutz der Gemeinden. Die Neufestsetzung der Umlage erfolge gegenüber allen betroffenen Gemeinden in gleicher Weise. Für keine Gemeinde komme es in 2012 zu einer höheren Umlage als bisher festgesetzt. Dadurch, dass nach § 29 Abs. 2 Satz 1 ThürFAG 2013 die Finanzausgleichsumlage erst im Folgejahr gezahlt werden müsse, verbleibe den pflichtigen Gemeinden Zeit, dies in ihrer Haushaltsplanung zu berücksichtigen. Zudem könne gerade bei Gemeinden, für die die hohe Steuerkraftmesszahl ein Einmaleffekt sei, die Zahlung der Umlage durch Schlüsselzuweisungen des Landes im Folgejahr

beglichen werden; deren Auszahlungszeitpunkte stimmten mit den Zahlungszeitpunkten der Umlage überein.

ii) Dass in § 31 a Abs. 3 Satz 1 ThürFAG 2011 nur eine Berücksichtigung der Umlagegrundlagen zu 80 Prozent stattgefunden habe und in § 29 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG 2013 nunmehr zu 100 Prozent, erkläre sich daraus, dass mit der Neufassung des Gesetzes auch die Schlüsselzuweisungen bei der Ermittlung der Umlagegrundlagen nicht mehr zu 80 Prozent, sondern zu 100 Prozent berücksichtigt würden. Folglich sei der Verlustausgleich bei den Landkreisen jetzt auch zu 100 Prozent vorzunehmen.

jj) § 29 Abs. 1 ThürFAG 2013 verstoße nicht gegen das Nivellierungsverbot und das Übernivellierungsverbot.

(1) Die Finanzausgleichsumlage werde nur von solchen kreisangehörigen Gemeinden erhoben, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteige. Außerdem betrage die Finanzausgleichsumlage 30 Prozent des Differenzbetrages zwischen der Steuerkraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl. Dieser Abschöpfungsgrad bewirke eine zwar spürbare, insgesamt aber maßvolle Umverteilung, die deutlich unter einer unzulässigen Vollabschöpfung der den Durchschnitt übersteigenden Finanzkraft bleibe. Sofern die Steuerkraftmesszahl niedriger sei als die Bedarfsmesszahl, erhalte die Gemeinde Schlüsselzuweisungen. Im umgekehrten Falle sei sie ab dem ersten Euro des Überschusses finanzausgleichspflichtig. Dies schließe eine Benachteiligung der Beschwerdeführerin im Verhältnis zu Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl und einer um 30 Prozent niedrigeren Steuerkraft aus. Eine niedrigere Steuerkraftmesszahl bei sonst identischen Werten führe zu einer niedrigeren Finanzausgleichsumlage oder zu Schlüsselzuweisungen, sofern die Steuerkraftmesszahl dann niedriger sei als die Bedarfsmesszahl.

(2) Kein Argument für die Verfassungswidrigkeit des § 29 ThürFAG 2013 liege darin, dass nicht alle abundanten Gemeinden ihre Realsteuern tatsächlich nach den Nivellierungssätzen des § 10 Abs. 2 ThürFAG 2013 erhöhen. Die Zugrundelegung fiktiver Hebesätze solle vermeiden, dass sich für die jeweilige Gemeinde im Finanzausgleich

eine geringere steuerliche Belastung der eigenen Bürger durch niedrig festgesetzte Hebesätze günstig und eine stärkere steuerliche Belastung der eigenen Bürger durch höhere Hebesätze ungünstig auswirke. Würden im Finanzausgleich insgesamt und damit auch bei der Finanzausgleichsumlage nichtnivellierte Hebesätze angesetzt, wäre ein strategisches Verhalten der Gemeinden dergestalt möglich, Hebesätze zu Lasten Dritter im Finanzausgleich festzulegen. Die Nivellierungshebesätze sorgten dafür, dass die Steuerkraftanstrengungen der Kommune vergleichbar gemacht würden. Es würden keine Kommunen bevorteilt, die ihre Steuerkraft nicht ausschöpften, indem sie niedrigere Hebesätze festsetzten und über ein größeres Steueraufkommen und eine niedrigere Finanzkraft verfügten. Andererseits würden auch solche Kommunen nicht benachteiligt, die durch höhere Hebesätze finanzstark seien. Gäbe es die nivellierten Hebesätze nicht, käme es zu einer nicht mehr vertretbaren Ungleichbehandlung bei der Berechnung der Finanzausgleichsumlage.

kk) Die Auffassung der Beschwerdeführerin, § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 sei unvollständig, treffe nicht zu. § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 enthalte ein umfassendes Schlechterstellungsverbot. Es seien nur diejenigen Kommunen nach der Neufestsetzung der Umlage für das Ausgleichsjahr 2012 zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage verpflichtet, die bereits auf der Grundlage der ersten Festsetzung im Jahre 2012 herangezogen worden seien. Sofern sich nach der Neufestsetzung eine höhere Umlageverpflichtung ergebe, wäre die Zahlungspflicht dennoch auf den im Jahre 2012 zunächst festgesetzten Betrag beschränkt.

Wenn sich für die Beschwerdeführerin auch auf der Grundlage der neu festgesetzten Bezugsjahre keine niedrigere Finanzausgleichsumlage für das Jahr 2012 ergebe, dann resultiere dies aus ihrer günstigen Einnahmesituation auch in dem Drei-Jahres-Zeitraum 2009 bis 2011. Dies sei keine Ungleichbehandlung, sondern die Anknüpfung an eine abundante Finanzsituation in diesen Referenzjahren. Entgegen dem landesweiten Trend habe die Beschwerdeführerin in dem neu festgesetzten Zeitraum über höhere Steuerkraftmesszahlen als in der Ursprungsfestsetzung verfügt. Sie habe - anders als viele andere Kommunen - ihr steuerstärkstes Jahr nicht 2008, sondern 2010 und 2011 gehabt. Die von der Beschwerdeführerin genannten Kommunen, bei denen es zu einer Verringerung der Finanzausgleichsumlage im Jahr 2012

gekommen sei, hätten die Einbrüche der Steuereinnahmen früher zu verzeichnen gehabt. Die Neuberechnung der Finanzausgleichsumlage 2012 erfolge für alle Kommunen gleich, führe jedoch aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung der Steuereinnahmen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Dies sei Folge der Gleichbehandlung aller Kommunen bei der Neuberechnung der Umlage. Es gebe keine Auswirkungen auf die Kreisumlage. Keine Gemeinde müsse aufgrund der neu festgelegten Referenzjahre eine höhere Finanzausgleichsumlage erbringen. Insofern habe sich der Gesetzgeber darauf beschränken können, allein die Berechnungsgrundlage der Finanzausgleichsumlage neu festzusetzen.

b) Die Regelungen zum Landesausgleichsstock in § 24 ThürFAG 2013 seien ebenfalls verfassungsgemäß.

aa) § 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013 stehe mit den Grundsätzen über den Vorbehalt des Gesetzes im Einklang. Die Verpflichtung des Gesetzgebers, alles Wesentliche des kommunalen Finanzausgleichs selbst zu regeln, bedeute nicht, dass jeglicher Entscheidungsspielraum der Exekutive ausgeschlossen sein müsse. Der Wesentlichkeitsvorbehalt sei kein Totalvorbehalt.

bb) Der Umstand, dass auch kreisfreie Städte unter Umständen Mittel aus dem Ausgleichsstock erhalten könnten, die Finanzausgleichsumlage dagegen nur von kreisangehörigen Gemeinden erhoben werde, sei eine Ausprägung interkommunaler Solidarität, zu deren Anordnung der Gesetzgeber berechtigt sei.

cc) Die Rüge, § 24 Abs. 1 Satz 3 ThürFAG 2013 sei verfassungswidrig, weil eine Anpassungsklausel fehle und eine jährliche Überprüfung und Anpassung der seitens des Landes in den Landesausgleichsstock einzubringenden Mittel stattfinden müsse, gehe fehl. Die Mittel des Landesausgleichsstocks seien ein subsidiäres Instrument, das dazu diene, auch nach der Verteilung der Finanzausgleichsmasse bestehende Disparitäten zumindest teilweise auszugleichen.

V.

Auf die Nachfrage des Verfassungsgerichtshofs hat die Anhörungsberechtigte zu 2. mitgeteilt, dass gegen die Festsetzung der Finanzausgleichsumlage für das Ausgleichsjahr 2012 insgesamt 80 Gemeinden, für das Ausgleichsjahr 2013 insgesamt acht Gemeinden und für das Ausgleichsjahr 2014 insgesamt zwei Gemeinden vor den Verwaltungsgerichten geklagt hätten. Bei den Ausgleichsjahren 2015 bis 2017 habe jeweils eine Gemeinde gerichtlichen Rechtsschutz gesucht.

Von den Verfahren, die das Ausgleichsjahr 2012 betreffen, ruhten 19 und seien acht ausgesetzt. Von den Verfahren, die das Ausgleichsjahr 2013 betreffen, ruhe eines und vier seien ausgesetzt. Die die Ausgleichsjahre 2014 bis 2017 betreffenden Verfahren seien alle ruhend gestellt.

Weiterhin seien gegen Kreis- und Schulumlagebescheide zu den Jahren 2013 bis 2015 Widersprüche mit der Begründung eingelegt worden, diese Bescheide seien wegen fehlerhafter Berechnung der Finanzausgleichsumlage rechtswidrig. Es handle sich um sechs Verfahren, die ebenfalls ruhten.

B.

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, soweit sie sich gegen die Regelungen in § 24 ThürFAG 2013 zum Landesausgleichsstock richtet.

Die Beschwerdeführerin ist nicht unmittelbar betroffen. Im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz ist eine Gemeinde beschwerdebefugt, wenn sie durch die angegriffene Norm selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Selbstverwaltungsrecht nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf betroffen sein kann. Es fehlt an

der Unmittelbarkeit der Beschwer, wenn nicht schon das angefochtene Gesetz, sondern erst ein weiterer vermittelnder, rechtsnotwendiger oder in der Verwaltungspraxis üblicher Vollzugsakt den Verfassungsverstoß bewirken kann. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass in diesem Fall erst ein besonderer, die gesetzliche Regelung umsetzender Willensakt der öffentlichen Gewalt in die Rechtssphäre der betroffenen Gemeinde eingreift (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 6. Juni 2002 - 14/98 -, juris Rn. 143 m. w. N.).

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG 2013 werden den Gemeinden und Landkreisen aus dem Landesausgleichsstock Bedarfszuweisungen in Form von Zuweisungen und rückführbaren Überbrückungshilfen zur Verfügung gestellt. Aus § 24 Abs. 4 ThürFAG 2013 folgt, dass der Auszahlung von solchen Mitteln ein Antrags- und Bewilligungsverfahren vorausgeht. Die Gewährung setzt demnach einen Vollzugsakt voraus, an dem es hier fehlt. Es ist weder ersichtlich noch wird von der Beschwerdeführerin vorgetragen, dass sie die Gewährung von Bedarfszuweisungen überhaupt beantragt hat. Angesichts ihrer guten wirtschaftlichen Situation bestand hierfür ersichtlich auch keine Veranlassung. Ein Vollzugsakt ist auch nicht ausnahmsweise entbehrlich. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die Tatbestände der Mittelverwendung (§ 24 Abs. 2 ThürFAG 2013) zum Teil unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, die der Behörde einen Prüfungs- und Entscheidungsspielraum eröffnen und der Auslegung zugänglich sind.

Im Übrigen obliegt die Entscheidung über die Verwendung des Aufkommens aus der Finanzausgleichsumlage allein dem Gesetzgeber, dessen Gestaltungsspielraum lediglich dadurch begrenzt ist, dass die Mittel im kommunalen Raum verbleiben müssen. Dementsprechend haben abundante Gemeinden keinen Anspruch auf eine bestimmte Mittelverwendung.

II.

Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde zulässig.

1. Der Verfassungsgerichtshof ist zur Prüfung von § 25 Abs. 4 Nr. 3 und § 29 ThürFAG 2013 zuständig.

Die nach Eingang der kommunalen Verfassungsbeschwerde in Kraft getretenen Gesetzesänderungen sind nicht Gegenstand der Prüfung. Zum einen hat die Beschwerdeführerin die mit dem Thüringer Gesetz zur Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs vom 21. Dezember 2015 einhergegangenen Änderungen nicht gerügt. Zum anderen beruhen die gegen sie ergangenen Kreis- und Finanzausgleichsumlagebescheide auf dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 31. Januar 2013. Die Berechnung der Umlagelast nimmt auf abgeschlossene Zeiträume Bezug, die von der Novellierung des Gesetzes nicht erfasst wurden.

Im Übrigen wären auch die Fachgerichte gehalten, das Thüringer Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 31. Januar 2013 zugrunde zu legen, zumal die von der Beschwerdeführerin für das Ausgleichsjahr 2012 zu zahlende Finanzausgleichsumlage auf einem Bescheid beruht, der auf der Grundlage des § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 ergangen ist (zur Änderung der Rechtslage nach Erlass eines Kreis- und Schulumlagebescheids vgl. ThürOVG, Urteil vom 7. Oktober 2016 - 3 KO 94/12 -, juris Rn. 33).

2. Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist nicht subsidiär, § 31 Abs. 3 ThürVerfGHG.

a) Der Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet den Beschwerdeführer über das Gebot der Erschöpfung des Rechtswegs im engeren Sinne hinaus, alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzungen zu erwirken. Dazu gehört in der Regel auch die Herbeiführung eines Vollzugsaktes, gegen den der Beschwerdeführer sodann Rechtsschutz in Anspruch nimmt, um die für verfassungswidrig gehaltene Norm einer inzidenten fachgerichtlichen Kontrolle zuzuführen. Sinn und Zweck dieser mit der Anrufung der Fachgerichte verbundenen umfassenden Vorprüfung ist, dass dem Verfassungsgerichtshof ein in mehreren Instanzen geprüftes Tatsachenmaterial unterbreitet und ihm die Fallanschauung und Rechtsauf-

fassung der Fachgerichte vermittelt werden soll. Damit soll erreicht werden, dass der Verfassungsgerichtshof nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen trifft. Der Grundsatz der Subsidiarität gilt im Allgemeinen auch im Fall der Rechtssatzverfassungsbeschwerde, um die notwendige vorherige Klärung der tatsächlichen und einfachrechtlichen Fragen durch die auch insoweit allgemein zuständigen Fachgerichte zu sichern (vgl. ThürVerfGH Beschluss vom 30. September 2015 - VerfGH 20/13 -, juris Rn. 139 m. w. N.; BVerfG, Kammerbeschluss vom 16. Mai 2002 - 2 BvR 1145/01 -, juris Rn. 2 m. w. N.; Beschluss vom 26. Januar 1988 - 1 BvR 1561/82 -, BVerfGE 77, 381 [401] = juris Rn. 63 f. m. w. N.). Bei der Rechtsanwendung durch die sachnäheren Fachgerichte können - aufgrund besonderer Sachkunde - möglicherweise für die verfassungsrechtliche Prüfung erhebliche Tatsachen zutage gefördert werden (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 2. August 2010 - 1 BvR 2393/08 u. a. -, juris Rn. 32 m. w. N.). Zudem entspricht es der Zuständigkeitsverteilung und Aufgabenzuweisung des Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung, dass vorrangig die Fachgerichte selbst Rechtsschutz gegen Verfassungsverletzungen zu gewähren haben (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 30. September 2015 - 20/13 -, juris Rn. 157 m. w. N.; BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 1988 - 1 BvR 111/77 -, BVerfGE 78, 155 [160] = juris Rn. 15 m. w. N.).

Der Grundsatz der Subsidiarität ist bei der kommunalen Verfassungsbeschwerde in Thüringen nicht deshalb unanwendbar, weil damit der verfassungsrechtliche Rechtsschutz der Kommunen verkürzt würde. Anders als nach dem Grundgesetz und in anderen Landesverfassungen, in denen zulässiger Angriffsgegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde nur ein Gesetz ist (vgl. nur Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG), kann in Thüringen mangels einer entsprechenden Einschränkung Angriffsgegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde jeder Akt der öffentlichen Gewalt sein (Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf, § 31 Abs. 1 und 2 ThürVerfGHG). Deshalb droht einer Gemeinde kein Rechtsschutzdefizit, wenn sie vor der Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde beim Thüringer Verfassungsgerichtshof gegen eine Rechtsnorm auf die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes gegen auf dieser Rechtsnorm beruhende Verwaltungsakte verwiesen wird (vgl. zur Rechtsprechung des BVerfG und anderer Verfassungsgerichte der Länder, die für ihren Bereich den Grundsatz der Subsidiarität bei der kommunalen Verfassungsbeschwer-

de für unanwendbar halten, nur: BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987 - 2 BvR 826/83 -, 76, 107 [112 f.] = juris Rn. 15 m. w. N.; Beschluss vom 15. Oktober 1985 - 2 BvR 1808/82 u. a. -, BVerfGE 71, 25 [35 f.] = juris Rn. 34; VerfG Bbg, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 38 m. w. N.; HessStGH, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, juris Rn. 62; LVerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 18/10 -, LVerfGE 23, 159 [171 f.] = juris Rn. 64 m. w. N.; Sächs-VerfGH, Urteil vom 26. August 2010 - Vf. 129-VIII 09 -, juris Rn. 83; Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 102 m. w. N.).

b) Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin hier möglicherweise nicht alle ihr zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ausgeschöpft hat, steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde unter dem Aspekt der Subsidiarität nicht entgegen. Die vorrangige Anrufung der Fachgerichte ist bei Berücksichtigung des dem § 31 Abs. 3 Satz 2 ThürVerfGHG innewohnenden Rechtsgedankens - unabhängig davon, ob die Belastung durch die angegriffene Norm selbst erfolgt und durch den Verwaltungsakt lediglich konkretisiert wird - ausnahmsweise entbehrlich.

Nach § 31 Abs. 3 Satz 2 ThürVerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Darüber hinaus ist die Beschreitung eines fachgerichtlichen Rechtswegs dann nicht geboten, wenn dies für den Beschwerdeführer aus sonstigen Gründen unzumutbar ist. Dem Verfassungsgerichtshof steht ein Ermessen darüber zu, ob er eine Vorabentscheidung trifft.

Das Interesse an einer fachgerichtlichen Vorklärung hat besonderes Gewicht, wenn durch das Beschreiten des Rechtswegs noch eine Aufklärung entscheidungserheblicher Tatsachen oder die Klärung einfachrechtlicher Fragen zu erwarten ist (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 30. September 2015 - 20/13 -, juris Rn. 159 m. w. N.). Der Grundsatz der Subsidiarität würde ausgehöhlt, wenn die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde von dem Verhalten der Verfahrensbeteiligten während eines anhängigen fachgerichtlichen Verfahrens oder einer Ermessensentscheidung der

Fachgerichte über die Aussetzung des Verfahrens abhänge bzw. durch diese beeinflussbar wäre. Es würde der Zielsetzung, dem Verfassungsgerichtshof ein in mehreren Instanzen geprüftes Tatsachenmaterial zu unterbreiten und ihm die Fallanschauung und Rechtsauffassung der Fachgerichte zu vermitteln, widersprechen, wenn sich die Fachgerichte dem durch schlichte Aussetzung entziehen könnten (OVG Bremen, Beschluss vom 10. November 2008 - 1 S 59/08 -, juris Rn. 11). Überdies würde es der grundsätzlichen Kompetenzverteilung und der damit einhergehenden Zuständigkeit, aber auch der Pflicht der Fachgerichte zum Rechtsschutz auch bei Verfassungsverstößen widersprechen, wenn die Fachgerichte ein Verfahren mit Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde aussetzen könnten (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 30. September 2015 - 20/13 -, juris Rn. 156 f. m. w. N.). Der Subsidiaritätsgrundsatz würde in sein Gegenteil verkehrt (vgl. BVerfGE 78, 155 [159 f.] = juris Rn. 15).

Bei der kommunalen Verfassungsbeschwerde in Thüringen ist zudem zu berücksichtigen, dass die Erweiterung des Bereichs zulässiger Angriffsgegenstände gegenüber der Rechtslage im Bund und in anderen Ländern grundsätzlich keine Rechtsschutzverschlechterung beim zentralen Gegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde - der Überprüfung von Gesetzen - bewirken sollte.

Trotz des dargestellten Interesses an einer fachgerichtlichen Klärung der von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Fragen ist die Verfassungsbeschwerde im vorliegenden Fall wegen der allgemeinen Bedeutung der Sache zulässig. Eine Verfassungsbeschwerde ist von allgemeiner Bedeutung, wenn sie die Klärung grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Fragen erwarten lässt und über den Fall des Beschwerdeführers hinaus zahlreiche gleich gelagerte Fälle praktisch mitentschieden werden (zum wortlautgleichen Bundesrecht vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 2003 - 1 BvR 1712/01 -, BVerfGE 108, 370 [386] = juris Rn. 68 m. w. N.). Die Verfassungsmäßigkeit der Erhebung einer Finanzausgleichsumlage im Freistaat Thüringen ist vom Verfassungsgerichtshof bislang noch nicht entschieden worden. Bei den Verwaltungsgerichten ist eine größere Anzahl von Verfahren anhängig, die Finanzausgleichsumlagebescheide zum Gegenstand haben. Zudem gibt es Widerspruchsverfahren gegen Kreis- und Schulumlagebescheide, die ebenfalls im direkten Zu-

sammenhang mit der Finanzausgleichsumlage stehen. Eine Klärung der von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Fragen durch den Verfassungsgerichtshof wirkt sich demnach auch auf diese Verfahren aus und führt möglicherweise zu einer zeitnahen Erledigung. Vor diesem Hintergrund muss das Interesse an einer fachgerichtlichen Vorklärung zurücktreten.

3. Die Beschwerdeführerin hat die Verfassungsbeschwerde fristgemäß erhoben.

Nach § 33 Abs. 3 ThürVerfGHG kann eine Verfassungsbeschwerde, die sich gegen ein Gesetz oder einen sonstigen Hoheitsakt richtet, gegen den ein Rechtsweg nicht offensteht, nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes oder dem Erlass des Hoheitsakts erhoben werden.

Trotz des Inkrafttretens der § 25 Abs. 4 Nr. 3 und § 29 ThürFAG 2013 am 1. Januar 2013 wahrt die am 30. Januar 2014 eingegangene Verfassungsbeschwerde die Beschwerdefrist, denn das Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 31. Januar 2013 ist erst am 7. Februar 2013 verkündet worden. Bei einem rückwirkenden Inkrafttreten beginnt die Beschwerdefrist erst mit der Verkündung (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 4. September 2013 - 18/10 -, juris Rn. 49 m. w. N.).

Ein anderes Ergebnis ergibt sich auch nicht durch das Inkrafttreten der im Wesentlichen inhaltsgleichen Regelungen in § 28 Abs. 3 Satz 2 und § 31 a ThürFAG 2011 bereits zum 1. Januar 2012, da die Beschwerdeführerin seinerzeit auch insoweit fristgemäß Verfassungsbeschwerde erhoben hatte.

4. Das sich aus § 32 i. V. m. § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG ergebende Begründungserfordernis ist erfüllt. Im Hinblick auf die substantiierten Ausführungen der Beschwerdeführerin erscheint eine Verletzung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts möglich.

C.

Soweit die Verfassungsbeschwerde zulässig ist, ist sie unbegründet. § 29 und § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 sind formell und materiell verfassungsgemäß, sie verletzen deshalb die Gemeinden - und damit die Beschwerdeführerin - nicht in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 91 Abs. 1 i. V. m. Art. 93 ThürVerf.

I.

Fehler im Gesetzgebungsverfahren sind nicht ersichtlich.

II.

1. Die kommunale Verfassungsbeschwerde dient dazu, Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden abzuwehren (Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf). Der Verfassungsgerichtshof geht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon aus, dass im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde neben der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung weitere Normen nur insoweit als Prüfungsmaßstab herangezogen werden dürfen, als sie ihrem Inhalt nach das Bild der kommunalen Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind (ThürVerfGH, Urteil vom 23. April 2009 - VerfGH 32/05 -, LVerfGE 20, 479 [498] = juris Rn. 117 m. w. N.; Urteil vom 12. Oktober 2004 - 16/02 -, LVerfGE 15, 462 [481] = juris Rn. 78 m. w. N.; ständige Rechtsprechung des BVerfG seit Urteil vom 20. März 1952 - 1 BvR 267/51 -, BVerfGE 1, 167 [181] = juris Rn. 25; vgl. jüngst BVerfG, Urteil vom 7. Oktober 2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 [162] = juris Rn. 127).

Das Recht der Gemeinden, in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu regeln, ist in Art. 91 Abs. 1 ThürVerf verankert.

Die sich aus dem föderalen System ergebende Verantwortung des Landes für die Sicherung der Existenzgrundlagen seiner Kommunen wird in den Regelungen des Art. 93 ThürVerf aufgegriffen. Diese knüpfen an die Bestimmungen des Art. 106 GG an, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden neben dem Bund und den Ländern eigene Einnahmequellen in Form von Steuern - wie die Grund- und die Gewerbesteuer sowie die Anteile am Aufkommen der Einkommen- und Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3, 5, 5 a und 6 GG - zuordnen und die Grundlagen für den Steuerverbund zwischen den Ländern und ihren Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs legen. Dabei sind die Vorschriften des Art. 93 Abs. 2 und 3 ThürVerf in erster Linie auf die Ergänzung der kommunalen Einnahmen gerichtet, indem sie - der kommunalen Finanzierungsverantwortung entsprechend - den Gemeinden und Landkreisen das Recht zur Erhebung eigener Steuern und Abgaben nach Maßgabe der Landesgesetze gewähren und die kommunalen Gebietskörperschaften über die Vorgaben des Art. 106 Abs. 7 GG hinausgehend im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs an den Landessteuern beteiligen. Unmittelbar auf die Gewährleistung der wirtschaftlichen Grundlagen kommunaler Autonomie zielend, gibt Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf dem Land ausdrücklich auf, in finanzieller Hinsicht dafür zu sorgen, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können, zu denen vor allem die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören, deren Kosten den kommunalen Gebietskörperschaften selbst zur Last fallen. Daneben verpflichtet Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf das Land, einen angemessenen finanziellen Ausgleich zu schaffen, wenn die Übertragung ihm obliegender staatlicher Verwaltungsaufgaben auf die kommunale Ebene nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände führt.

Indem der Freistaat Thüringen die finanzielle Lebensfähigkeit seiner Gemeinden und Gemeindeverbände nach Maßgabe des Art. 93 ThürVerf gewährleistet, schafft er eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommunen die ihnen zukommenden Aufgaben eigenverantwortlich erfüllen und so ihr in Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf verbürgtes Selbstverwaltungsrecht tatsächlich wahrnehmen können. Die Schaffung und Sicherung einer ausreichenden kommunalen Finanzkraft durch das Land ist aber nicht nur als organisatorische Bedingung einer vitalen Selbstverwaltung anzusehen; vielmehr ist sie zugleich Bestandteil ihrer landesverfassungsrechtlichen Garantie.

Das Grundgesetz erkennt in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 ausdrücklich an, dass die Gewährleistung der gemeindlichen Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen umfasst. Damit sichert die Verfassung die auf eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft gerichtete Finanzautonomie der Gemeinden und Landkreise als Bestandteil und Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die zusammen mit den weiteren, etwa in organisatorischer und personeller Hinsicht bestehenden Gemeinde- bzw. Kreishoheiten die Basis dafür bildet, dass die Gebietskörperschaften überhaupt Angelegenheiten eigenverantwortlich wahrnehmen können.

Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG bezieht damit auch das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine angemessene Finanzausstattung in den Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie ein. Die hieraus folgende Finanzierungsverantwortung trifft im zweigliedrigen Bundesstaat in erster Linie die Länder, während der Bund seiner Gewährleistungspflicht zunächst durch die Ausgestaltung der grundgesetzlichen Finanzverfassung genügt.

In Übereinstimmung mit diesen bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben gewährleistet auch die Thüringer Verfassung eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände als notwendige Grundlage des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und stellt so klar, dass mit der eigenen Aufgabenkompetenz der Kommunen nicht nur entsprechende Ausgabenbefugnisse, sondern auch Finanzierungsmöglichkeiten verbunden sein müssen. Die landesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung erstreckt sich damit letztlich nicht nur auf die Berechtigung zur autonomen Wahrnehmung eigener Sachaufgaben einschließlich ihrer Finanzierung, sondern umfasst auch den dabei entstehenden Finanzbedarf. Dies ist vor allem mit der in systematischem Zusammenhang mit Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf stehenden Verpflichtung nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf zum Ausdruck gebracht, wonach der Freistaat in finanzieller Hinsicht dafür zu sorgen hat, dass die Träger der kommunalen Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Indem Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ganz allgemein auf die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Mittel abstellt, begründet die Vorschrift eine generelle Verpflichtung

des Landes zur Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen.

Danach hat der Freistaat dafür Sorge zu tragen, dass die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt so bemessen ist, dass sie die Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich bestreiten können und ihnen darüber hinaus ein gewisser finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibt (vgl. zum Ganzen ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [619 ff.] = juris Rn. 131 ff. m. w. N.).

2. Die Regelungen zur Finanzausgleichsumlage stehen hiermit im Einklang.

a) Unabhängig von der Frage, ob auch Bestimmungen des Grundgesetzes in einem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof Prüfungsmaßstab sein können (offen gelassen für Art. 28 Abs. 2 Satz 3 und Art. 106 Abs. 6 Satz 1 und 2 GG in ThürVerfGH, Urteil vom 2. November 2011 - 13/10 -, LVerfGE 22, 547 [569] = juris Rn. 124) schließen diese jedenfalls die Einführung einer Finanzausgleichsumlage nicht aus. Dies gilt insbesondere für die Steuer- bzw. die Ertragshoheit der Gemeinden. Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG garantiert einzelnen Gemeinden nicht einen ungeschmälernten Verbleib des von ihnen vereinnahmten Steueraufkommens. Weder diese Regelungen noch sonstige Regelungen des Grundgesetzes stehen der Erhebung einer - die Ertragskompetenz unberührt lassenden - Umlage, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in diesen zurückfließt, entgegen. Vielmehr können gemäß Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG 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. Demnach ist es den Landesgesetzgebern durch das Grundgesetz erlaubt, Umlagen einzuführen, wenngleich diese grundgesetzliche Bestimmung keine normativen Vorgaben für einen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich festlegt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [391 f.] = juris Rn. 94 f.).

b) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin braucht der Gesetzgeber für die Schaffung einer Finanzausgleichsumlage keine gesonderte verfassungsrechtliche Ermächtigung. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die darin liegende Garantie der Einrichtung gemeindlicher Selbstverwaltung bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83 u. a. -, BVerfGE 79, 127 [143] = juris Rn. 40). Dementsprechend haben nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf die Gemeinden das Recht, in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu regeln. Dieser Gesetzesvorbehalt erlaubt Einschränkungen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts durch jede Rechtsnorm im materiellen Sinn. Verfassungsrank muss sie nicht haben (vgl. auch VerfG Bbg, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 53).

Dementsprechend entfaltet der Umstand, dass die Verfassung des Freistaats Thüringen keine ausdrückliche Bestimmung für einen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich enthält, keine Sperrwirkung für die Schaffung solcher Instrumente (vgl. für die entsprechende Konstellation in anderen Ländern VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 - 34/14 -, juris Rn. 110; VerfG Bbg, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 58; HessStGH, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, juris Rn. 186 ff.; LVerfG M-V LVerfGE 23, 159 [173 ff.] = juris Rn. 70, 74 ff.; SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII 09 -, juris Rn. 111 ff.; Nds. StGH, Urteil vom 16. Mai 2001 - 6/99 u. a. -, juris Rn. 130). So hat zwar der Begriff des „Finanzausgleichs“ in Art. 93 Abs. 3 ThürVerf Eingang gefunden. Danach sind die Gemeinden und Gemeindeverbände unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs an dessen Steuereinnahmen zu beteiligen. Weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte lassen erkennen, dass der Verfassungsgeber mit dieser Regelung horizontal wirkenden Umverteilungen eine Absage erteilen wollte, zumal die Bedeutung des Art. 93 Abs. 3 ThürVerf darin liegt, dass er die in Art. 106 Abs. 7 GG bloß fakultativ vorgesehene kommunale Beteiligung an den Landessteuern zwingend vorschreibt (vgl. ThürVerfGH LVerfGE 16, 593 [603] = juris Rn. 71). Eine abschließende Regelung des Finanzausgleichs war hingegen nicht beabsichtigt.

c) Die Finanzausgleichsumlage gemäß § 29 ThürFAG 2013 ist eine Umlage im vorgenannten Sinn. Nach Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG sind jedenfalls solche Umlagen zulässig, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in diesen zurückfließt (BVerfGE 83, 363 [391] = juris Rn. 94 f.).

Umlagen sind Finanzierungslasten, die öffentlichen Gebietskörperschaften von einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft regelmäßig höherer Ordnung auferlegt werden. Danach sind Umlagen als Instrument des Finanzausgleichs unter öffentlichen Körperschaften gebräuchlich. Sie lenken zunächst Finanzströme von unten nach oben. Verbleibt ihr Aufkommen bei der umlageerhebenden Körperschaft, wird insofern ein vertikaler Finanzausgleich bewirkt. Fließt ihr Aufkommen jenseits des eigentlichen Umlagevorgangs 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 wie 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 (BVerfGE 83, 363 [389 f.] = juris Rn. 88 f.).

Nach § 29 Abs. 1 ThürFAG 2013 wird von den Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt, eine Finanzausgleichsumlage erhoben, die sich auf 30 vom Hundert des Differenzbetrags beläuft. Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich gemäß § 10 Abs. 1 ThürFAG 2013 aus der Summe der für die jeweilige Gemeinde geltenden Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuern abzüglich der Gewerbesteuerumlage, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer. Durch die Abschöpfung dieser Mittel bei den abundanten Gemeinden wird eine Annäherung der Finanzkraft mit den nicht abundanten Gemeinden erreicht und damit ein horizontaler Ausgleichseffekt bewirkt.

Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt nach § 29 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG 2013 dem jeweiligen Landkreis zu, soweit dies zur Kompensation der Ver-

luste bei der Kreis- und der Schulumlage erforderlich ist. Der verbleibende Betrag fließt in den Landesausgleichsstock (§ 29 Abs. 3 Satz 6 ThürFAG 2013). Aus dem Landesausgleichsstock erhalten Gemeinden und Landkreise Bedarfszuweisungen in Form von Zuweisungen und rückzahlbaren Überbrückungshilfen (§ 24 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG 2013). Die Mittel des Landesausgleichsstocks werden Kommunen, die sich in finanziellen Notlagen befinden, zur Verfügung gestellt bzw. bestimmte kommunale Kooperationen werden gefördert (§ 24 Abs. 2 ThürFAG 2013). Sofern das Fondsvermögen nicht ausgeschöpft wird und einen Betrag von 35 Mio. Euro überschreitet, werden die einen Betrag von 30 Mio. Euro übersteigenden Mittel des Landesausgleichsstocks an die Kommunen in Form von Schlüsselzuweisungen ausgeschüttet (§ 24 Abs. 3 ThürFAG 2013). Nach § 37 Abs. 1 Satz 3 ThürFAG 2013 werden in den Jahren 2013 bis 2015 aus dem Landesausgleichsstock jährlich 10 Millionen Euro einem Garantiefonds zugeführt, dessen Mittel zu 25 Prozent auf die Landkreise und zu 75 Prozent auf die Gemeinden entfallen (§ 37 Abs. 2 ThürFAG 2013). Die Mittel des Landesausgleichsstocks stehen somit ausschließlich den Gemeinden, kreisfreien Städten sowie den Landkreisen zur Verfügung, so dass das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage vollständig im kommunalen Raum verbleibt.

d) Die Erhebung der Finanzausgleichsumlage führt nicht zu einer unzulässigen Nivellierung bzw. Übernivellierung.

Das Verbot der Nivellierung bzw. der Übernivellierung leitet sich aus der Selbstverwaltungsgarantie, dem Sinn und Zweck des übergemeindlichen Finanzausgleichs sowie dem rechtsstaatlichen Verbot willkürlicher Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte her (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 - 34/14 -, juris Rn. 158). Es schreibt vor, dass die Abschöpfung eines Teils der Finanzkraft besonders steuerstarker Kommunen im Rahmen einer Finanzausgleichsumlage nicht dazu führen darf, dass ein über das Ziel der Annäherung der Finanzausstattung der Kommunen hinausgehender völliger oder weitgehender Abbau der bestehenden Finanzkraftunterschiede eintritt, der den finanzschwachen Kommunen jeden Anreiz nimmt, ihre Finanzkraft zu verbessern, und es für finanzstärkere Kommunen finanziell attraktiv macht, sich über den allgemeinen Finanzausgleich zu finanzieren, statt Anstrengungen zu unternehmen, die eigene Finanzkraft zu erhöhen. Erst recht darf die Ab-

schöpfung nicht zu einer Änderung der Finanzkrafttrangfolge, d. h. zu einer Übernivellierung, führen (vgl. VerfG Bbg, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 87 m. w. N.; LVerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 33/10 -, juris Rn. 85 m. w. N.; SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII 09 -, juris Rn. 123 f. m. w. N.; Nds. StGH, Urteil vom 16. Mai 2001 - 6/99 u. a. -, juris Rn. 131 m. w. N.).

aa) Unter Zugrundelegung der vom Gesetzgeber gewählten Erhebungsmethodik können keine unzulässigen Nivellierungseffekte auftreten. So wird nach § 29 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG 2013 die Finanzausgleichsumlage nur von den kreisangehörigen Gemeinden erhoben, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt. Allerdings wird nicht der gesamte Differenzbetrag abgeschöpft, sondern lediglich 30 Prozent davon (§ 29 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG 2013). Bedürftige Gemeinden erhalten nicht den vollen Unterschiedsbetrag zwischen der Bedarfs- und der Steuerkraftmesszahl als Schlüsselzuweisungen, sondern nur 80 Prozent davon (§ 11 Abs. 1 ThürFAG 2013). Im Ergebnis bleibt eine abundante Gemeinde - auch wenn sie eine Finanzausgleichsumlage zahlen muss - auf jeden Fall finanzkräftiger als eine Gemeinde, die Schlüsselzuweisungen erhält. Dasselbe gilt im Vergleich der abundanten Gemeinden untereinander, da die Finanzausgleichsumlage von allen abundanten Gemeinden mit demselben Prozentsatz erhoben wird.

bb) Die Erhebung der Finanzausgleichsumlage auf der Grundlage einheitlicher und damit fiktiver Hebesätze ist nicht zu beanstanden.

§ 29 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG 2013 stellt auf die Steuerkraftmesszahl (§ 10 ThürFAG 2013) und die Bedarfsmesszahl (§ 9 ThürFAG 2013) ab. Bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen der Realsteuern kommen fiktive Hebesätze zur Anwendung. Dies hat zur Folge, dass Gemeinden, deren Hebesätze unter diesen liegen, finanzkräftiger wirken. Sie werden von der Finanzausgleichsumlage stärker belastet als Gemeinden, deren Hebesatz dem fiktiven entspricht oder der sich darüber bewegt.

Bei der Festsetzung von Schlüsselzuweisungen ist die Zulässigkeit von fiktiven Hebesätzen anerkannt. Sie sollen verhindern, dass sich eine geringere steuerliche Belastung der eigenen Bürger durch niedrig festgelegte Hebesätze für die Mittelzuwei-

sung aus dem Finanzausgleich günstig, eine stärkere steuerliche Belastung durch höhere Hebesätze dagegen ungünstig auswirkt. Sie beugt in dieser Weise einer Gestaltung der Hebesätze zu Lasten Dritter vor und respektiert die kommunale Finanzautonomie. Die Anknüpfung an fiktive Hebesätze entspricht auch dem Verfassungsgebot der interkommunalen Gleichbehandlung, weil sie den übergemeindlichen Finanzausgleich von der Willensentscheidung der einzelnen Gemeinde zur Höhe der Hebesätze in ihrem Gebiet unabhängig macht (vgl. VerfG Bbg, Urteil vom 16. September 1999 - 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [250] = juris Rn. 103 m. w. N.).

Bei der Festsetzung der Finanzausgleichsumlage ist die Zugrundelegung fiktiver Hebesätze zulässig, auch wenn es nicht um den Empfang von Mitteln geht, sondern um deren Abschöpfung. Dies kann zwar dazu führen, dass bei der Festsetzung der Finanzausgleichsumlage Steuereinnahmen berücksichtigt werden, die die Gemeinden tatsächlich nicht erzielt haben. Wie bei der Berechnung von Schlüsselzuweisungen ist jedoch entscheidend, dass die Gemeinden - bei einer entsprechenden Anpassung der Hebesätze - diese Steuereinnahmen hätten erzielen können. So umfasst die Finanzkraft einer Gemeinde nach allgemeiner Auffassung nicht nur die tatsächlich erzielten Einnahmen, sondern auch das Aufkommen, das aus eigener Entscheidung unter Berücksichtigung struktureller Gegebenheiten rechtlich erreichbar ist. Lediglich hinsichtlich der Einnahmen aus Abgaben, deren Regelung der Zuständigkeit der Gemeinde entzogen ist, sind tatsächlich erzielte Einkünfte und Finanzkraft identisch. Beruht die Höhe der Abgaben dagegen auf einer autonomen Entscheidung der Kommune, sind weitere zu erzielende Einnahmen grundsätzlich hinzuzurechnen. Danach zählen zur Finanzkraft einer Gemeinde auch mögliche Steuermehreinnahmen, soweit sie nach den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten realisierbar wären (ThürVerfGH, Beschluss vom 16. April 2014 - 5/12 -, juris Rn. 53 m. w. N.; BVerfG, Urteil vom 27. Mai 1992 - 2 BvF 1/88 u. a. -, BVerfGE 86, 148 [217] = juris Rn. 267 m. w. N.).

Solche finanzausgleichsrechtlichen Mechanismen, die auf eine Erhöhung unterdurchschnittlicher Hebesätze hinwirken, führen bei den abundanten Gemeinden zwar dazu, dass ihre bisherigen politischen und finanziellen Handlungsspielräume deutlich eingeschränkt werden. Mit Blick auf den Grundsatz intergemeindlicher Solidarität

sind aber auch ihnen faktische Einschränkungen der Hebesatzhoheit zuzumuten. Denn aufgrund ihrer finanziellen Situation haben gerade sie es in der Hand, auf Kosten anderer Gemeinden durch die Gestaltung der Hebesätze in den Wettbewerb um unternehmerische Ansiedlungsentscheidungen zu treten (SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 143).

e) Der mit der Erhebung der Finanzausgleichsumlage einhergehende Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist verhältnismäßig.

aa) 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 kann nur dann eine selbst gewählte Aufgabe (freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe) wahrnehmen, wenn sie auch über die zu ihrer Wahrnehmung notwendigen finanziellen Mittel verfügt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 - 34/14 -, juris Rn. 79; Beschluss vom 13. Januar 2004 - 16/02 -, juris Rn. 52).

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. Ihre Möglichkeiten zu eigenverantwortlicher Aufgabensetzung und -wahrnehmung sind entsprechend eingeschränkt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 - 34/14 -, juris Rn. 80; Beschluss vom 13. Januar 2004 - 16/02 -, juris Rn. 53 f. m. w. N.). Zwar gewährleistet Art. 28 Abs. 2 GG als Garantie der Einrichtung kommunaler Selbstverwaltung die Eigenverantwortlichkeit des gemeindlichen Wirtschaftens und nicht einzelne Vermögenspositionen. In diesem Sinn hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, die Finanzhoheit sei nicht betroffen, wenn den Gemeinden einzelne, kostenträchtige Aufgaben auferlegt werden (vgl. Kammerbeschluss vom 15. November 1993 - 2 BvR 1199/91 -, juris Rn. 6; Kammerbeschluss vom 27. November 1986 - 2 BvR 1241/82 -, juris Rn. 12). Aus demselben Grund sei die Finanzhoheit nicht berührt, wenn den Gemeinden einzelne Einnahmen entzogen oder verwehrt

werden (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 7. Januar 1999 - 2 BvR 929/97 -, juris Rn. 45). Allerdings begründet Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf eine generelle Verpflichtung des Landes zur Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen. Insofern stellt die Erhebung der Finanzausgleichsumlage, durch die den abundanten Gemeinden mitunter erhebliche Mittel entzogen werden, einen Eingriff in deren Recht auf Selbstverwaltung dar (ThürVerfGH, Beschluss vom 16. April 2014 - 5/12 -, juris Rn. 65).

bb) Jedoch führt die Abschöpfung gemeindlicher Finanzkraft nicht dazu, dass den Gemeinden nicht mehr genügend Mittel verbleiben, um die Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis zu bestreiten und darüber hinaus ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Insoweit schützen Art. 91 Abs. 1 und Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf einen Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung und ziehen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs eine absolute Grenze (ThürVerfGH, Urteil vom 18. Juni 2014 - 22/13 -, juris Rn. 71 m. w. N.; ebenso zu Art. 28 Abs. 2 GG: BVerwGE 145, 378 [383 ff.] = juris Rn. 19 f.).

Dass die Finanzausgleichsumlage in diesen Kernbereich eingreift, ist nicht ersichtlich. So wird bei der Berechnung der Steuerkraftzahl für die Gewerbesteuer und der Steuerkraftmesszahl die Gewerbesteuerumlage abgezogen (§ 10 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 ThürFAG 2013). Es werden lediglich 30 Prozent des Differenzbetrags zwischen der Steuerkraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl abgeschöpft (§ 29 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG 2013). Hinzu kommt, dass die Finanzausgleichsumlage bei der Kreis- und ggf. Schulumlage berücksichtigt wird. Hierdurch wird die kumulierte Belastung, die durch die Zahlung der Umlagen eintritt, gemildert. Zudem wird - mit Ausnahme des Ausgleichsjahres 2012 - bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen jeweils der Durchschnitt des Istaufkommens des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre angesetzt (§ 10 Abs. 3 ThürFAG 2013). Die Finanzausgleichsumlage selbst ist erst in dem auf das Ausgleichsjahr folgenden Jahr fällig (§ 29 Abs. 2 Satz 1 ThürFAG 2013). Diese Regelungen erlauben es, dass etwaige Einmaleffekte bei den Steuereinnahmen ausgeglichen werden, sich die Gemeinden auf künftige Zahlungen einstellen und diese bei ihren Planungen berücksichtigen

können. Sollten dennoch finanzielle Engpässe eintreten, bestünde die Möglichkeit, diesen Gemeinden ggf. Mittel aus dem Landesausgleichsstock zur Verfügung zu stellen (§ 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013).

Im Übrigen verfügt bzw. verfügte auch die Beschwerdeführerin regelmäßig über ausgeglichene Haushalte. Dass ihr aufgrund der Finanzausgleichsumlage die Möglichkeit der Erbringung der Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis und darüber hinaus die Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben genommen würde, hat sie nicht vorgetragen und folgt auch nicht aus den von ihr vorgelegten Unterlagen. Vielmehr ergibt sich aus diesen, dass durchaus finanzielle Spielräume vorhanden waren. Zudem ist der Anspruch einer Gemeinde auf eine finanzielle Mindestausstattung nicht schon dann beeinträchtigt, wenn die ihr zur Verfügung stehenden Mittel nur in einem Jahr oder einem vorübergehenden Zeitraum hinter dem aus Art. 91 Abs. 1 ThürVerf gebotenen Minimum zurückbleiben (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Juni 2014 - 22/13 -, juris Rn. 75; BVerwGE 145, 378 [392] = juris Rn. 41; ThürOVG, Urteil vom 7. Oktober 2016 - 3 KO 94/12 -, juris Rn. 74). Ein Vertrauenstatbestand auf unveränderliche Kontinuität des gewählten Umlagesystems besteht nicht.

cc) Der außerhalb des Kernbereichs liegende Eingriff in das Recht auf Selbstverwaltung ist gerechtfertigt.

(1) Art. 91 Abs. 1 ThürVerf verlangt, dass Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auf Gründen des Gemeinwohls beruhen müssen und nur soweit in das Recht der Gemeinden eingreifen dürfen, wie es notwendig ist, um dem überörtlichen Gemeinwohlbelang gerecht zu werden und zur Durchsetzung zu verhelfen (vgl. ThürVerfGH LVerfGE 20, 479 [501] = juris Rn. 130 m. w. N.). Allerdings obliegt es in erster Linie dem Gesetzgeber zu entscheiden, ob eine bestimmte normative Ausgestaltung eines Lebenssachverhalts im Interesse des gemeinen Wohls liegt. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bindung kommt dabei dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Bewertungsspielraum zu (vgl. ThürVerfGH LVerfGE 20, 479 [502] = juris Rn. 135 m. w. N.).

Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 31 a ThürFAG 2011 sollen Steuerkraftdisparitäten zwischen besonders steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden sowie Städten ausgeglichen werden (LTDrucks 5/3225, S. 62). Dies gilt gleichermaßen für § 29 ThürFAG 2013, der im Wesentlichen § 31 a ThürFAG 2011 entspricht. Die Verringerung der Unterschiede in der Finanzstärke zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften und die damit einhergehende Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse stellen einen überörtlichen Gemeinwohlbelang dar.

(2) Bei der Umsetzung seines zulässigerweise verfolgten Ziels muss der Gesetzgeber den Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung auf das notwendige Maß beschränken. Die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips sind gewahrt, wenn die Regelung geeignet ist, das Ziel zu erreichen, kein weniger stark belastendes, gleich effektives Mittel zur Verfügung steht und der Eingriff im Verhältnis zum angestrebten Ziel nicht unzumutbar ist.

(a) Nachdem durch die Finanzausgleichsumlage ein Teil der Finanzkraft abgeschöpft wird, der im kommunalen Raum verbleibt, und sich dadurch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden annähert, ist sie ein geeignetes Mittel, das gesetzgeberische Ziel der Verringerung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden zu erreichen.

(b) Die gesetzliche Regelung ist auch erforderlich. Zwar wäre ein Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden auch allein mit Landesmitteln - also ohne Belastung der abundanten Gemeinden - denkbar. Auf diese ihm rechtlich offen stehende Möglichkeit ist der Landesgesetzgeber jedoch nicht beschränkt. Unabhängig davon, ob ihm die hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen - er müsste zur Erzielung der Ausgleichswirkung einen höheren Betrag aufwenden als über die Finanzausgleichsumlage erzielt wird -, kann der Landesgesetzgeber vor dem Hintergrund der interkommunalen Solidarität (dazu sogleich unter 3.) auch einen horizontalen kommunalen Finanzausgleich für erforderlich halten.

(c) Schließlich stellt sich die angegriffene Norm im Hinblick auf das angestrebte gesetzgeberische Ziel nicht als unangemessen dar.

Durch die genannten Vorkehrungen werden die kumulierten Belastungen, die durch die Zahlung der Umlagen eintreten, gemildert. Darüber hinaus können sie frühzeitig in die Finanzplanungen eingestellt werden.

Die von der Beschwerdeführerin skizzierte Situation, dass eine Gemeinde abundant wird und eine Finanzausgleichsumlage zahlen muss, was bei der aktuellen Berechnung der Kreisumlage nicht berücksichtigt würde, wird regelmäßig eintreten, weil die Kreisumlage bei den Umlagegrundlagen auf den Durchschnitt des vorangegangenen Jahres sowie der zwei davor liegenden Jahre festgesetzten Finanzausgleichsumlage abstellt (§ 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013). Die Zahlung der Finanzausgleichsumlage wird dann aber bei der Festsetzung der Kreisumlage im nächsten Haushaltsjahr berücksichtigt und wirkt sich insoweit auch auf die Kreisumlage mindernd aus. Im Übrigen wird die Finanzausgleichsumlage erst in dem auf das Ausgleichsjahr folgenden Jahr fällig (§ 29 Abs. 2 Satz 1 ThürFAG 2013).

3. Auch der weitergehende Vortrag der Beschwerdeführerin zeigt keine Verfassungsverstöße auf.

a) § 29 Abs. 3 und 4 ThürFAG 2013 sind hinreichend bestimmt.

Ein Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit kann mit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gerügt werden. Ein Gesetz, das in das Selbstverwaltungsrecht einer Gemeinde eingreift, hat den Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit von Normen zu genügen (ThürVerfGH, Urteil vom 4. September 2013 - 18/10 -, juris Rn. 65; Urteil vom 18. Dezember 1997 - 11/95 -, LVerfGE 7, 392 [402 f.] = juris Rn. 72 ff.).

Das Gebot der Klarheit und der Bestimmtheit von Rechtsnormen folgt aus dem in Art. 44 Abs. 1 ThürVerf verankerten Rechtsstaatsprinzip sowie aus den Prinzipien der Demokratie und der Gewaltenteilung (vgl. ThürVerfGH LVerfGE 7, 392 [402 f.] = juris Rn. 73 f. m. w. N.). Normen müssen den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Rechtsklarheit und Justiziabilität entsprechen. Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende

Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können. Normen müssen in ihren Voraussetzungen und ihrem Inhalt so klar formuliert sein, dass die Rechtslage für den Betroffenen erkennbar ist und er sein Verhalten darauf einrichten kann. Auch ist die der Legislative übertragene Aufgabe, demokratisch legitimierte Staatsgewalt durch den Erlass von Rechtsnormen auszuüben, nur dann erfüllt, wenn die gesetzten Normen hinreichend bestimmt sind. Nur dann können sie die von Art. 47 Abs. 4 ThürVerf festgelegte Bindung der Exekutive und der Judikative überhaupt bewirken. In jedem Fall bedeutet Klarheit und Bestimmtheit der Norm Erkennbarkeit des vom Gesetzgeber Gewollten; die Norm muss den Behörden und Gerichten ermöglichen, die gesetzgeberische Entscheidung nachzuvollziehen. Die Anforderungen an die Bestimmtheit sind dabei umso höher, je tiefer die Norm in verfassungsrechtlich geschützte Positionen eingreift und je eindeutiger, abgrenzbarer und vorhersehbarer die Materie ist, die sie regelt (vgl. ThürVerfGH Urteil vom 21. Mai 2014 - VerfGH 13/11 -, juris Rn. 145 m. w. N.). Andererseits kann insbesondere die hohe Komplexität des zu regelnden Sachverhalts geringere Anforderungen an die Bestimmtheit rechtfertigen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 14. November 2003 - Vf. 8-VII 02 -, VerfGHE BY 56, 148 [163] = juris Rn. 104).

aa) Der fehlende Verweis in § 28 Abs. 2 Satz 1 ThürFAG 2013 auf § 25 Abs. 4 ThürFAG 2013 ist unerheblich.

Es ist bereits fraglich, ob insoweit überhaupt ein redaktionelles Versehen vorliegt. § 25 Abs. 2 ThürFAG 2013 - auf den § 28 Abs. 2 ThürFAG 2013 verweist - ordnet an, dass die Kreisumlage nach den Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden zu bemessen ist. Die Umlagegrundlagen sind in § 25 Abs. 4 ThürFAG 2013 geregelt. Insofern lässt sich vertreten, dass es in § 28 Abs. 2 ThürFAG 2013 keines gesonderten Verweises auf § 25 Abs. 4 ThürFAG 2013 bedarf, zumal § 28 ThürFAG 2013 selbst keine spezielleren Umlagegrundlagen enthält.

Jedenfalls ist aber eine dahingehende Auslegung möglich. § 31 Abs. 2 ThürFAG 2011 verwies auf § 28 Abs. 1 bis 3 ThürFAG 2011 und damit auch auf die Umlagegrundlagen. In der Gesetzesbegründung zu § 28 ThürFAG 2013 heißt es, dass die

Regelung dem bisherigen § 31 entspreche (LTDrucks 5/5062, S. 118). Inhaltliche Änderungen waren offenbar nicht beabsichtigt. Zudem erklärt § 28 Abs. 2 ThürFAG 2013 auch § 26 ThürFAG 2013 für entsprechend anwendbar. § 26 Abs. 4 Satz 2 ThürFAG 2013 nimmt für die Berechnung der Kreisumlage auf § 25 Abs. 4 ThürFAG Bezug, wenn im gesamten Haushaltsjahr keine Neufestsetzung der Kreisumlage erfolgt ist (§ 26 Abs. 4 Satz 1 ThürFAG 2013). Nach der Gesetzesbegründung zu § 29 ThürFAG 2007 (LTDrucks 4/3160, S. 52 f.), der im Wesentlichen § 26 ThürFAG 2013 entspricht, soll der Fall geregelt werden, dass die Haushaltssatzung des Landkreises nicht bzw. nicht rechtzeitig zustande kommt. Dass der Gesetzgeber die Berechnung im umgekehrten Fall, in dem die Umlage im Haushaltsjahr neu festgesetzt wird, losgelöst von § 25 Abs. 4 ThürFAG regeln wollte, ist nicht anzunehmen.

bb) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist der Begriff der „Verluste“ in § 29 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG 2013 nicht unbestimmt und es besteht kein Widerspruch zu § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013.

Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG 2013 legen die Landkreise ihren durch die sonstigen Einnahmen bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung nicht gedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden um (Kreisumlage). Die Kreisumlage ist nach den Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden zu bemessen (§ 25 Abs. 2 ThürFAG 2013). Die Umlagegrundlagen sind in § 25 Abs. 4 ThürFAG 2013 aufgeführt. Danach ist unter anderem der Abzug der im Durchschnitt des vorangegangenen Jahres sowie der zwei davor liegenden Jahre festgesetzten Finanzausgleichsumlage eine Umlagegrundlage (§ 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013). Dasselbe gilt - wie oben ausgeführt - über § 28 Abs. 2 Satz 1 ThürFAG 2013 auch für die Schulumlage. Insofern führt die Zahlung der Finanzausgleichsumlage zu einer Reduzierung der Kreis- und der Schulumlage. Dies stellt einen Verlust bei den Einnahmen der Landkreise dar, der nach dem Willen des Gesetzgebers über die Finanzausgleichsumlage zu kompensieren ist.

cc) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin bedurfte es keiner Regelung für die Rückabwicklung einer überzahlten Kreisumlage. Zum einen ist nach § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 die erstmals für das Ausgleichsjahr 2012 festgesetzte

Finanzausgleichsumlage bei der im Jahr 2013 festzusetzenden Kreisumlage einzustellen. Zum anderen kann durch § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 nur die Situation eintreten, dass aufgrund der Veränderung bei den zu berücksichtigenden Steuerkraftzahlen ursprünglich eine zu hohe Finanzausgleichsumlage festgesetzt wurde. Da die Finanzausgleichsumlage bei der Berechnung der Kreisumlage einen Abzugsposten darstellt, wäre allenfalls die Kreisumlage zu gering bemessen worden.

b) § 29 Abs. 1, 3 und 4 ThürFAG verstoßen nicht gegen das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung und der Systemgerechtigkeit.

Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot und das Gebot der Systemgerechtigkeit stellen sich als direkte Ausprägung des im Rechtsstaatsprinzip verankerten objektiven Willkürverbots in Verbindung mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht dar. Beide Gebote schließen es aus, dass kommunale Gebietskörperschaften ohne Sachgrund vom Gesetzgeber wesentlich verschieden behandelt werden. Welche Sachverhalte als wesentlich gleich oder als wesentlich verschieden zu betrachten sind, legt der Gesetzgeber fest. Indes kommt ihm bei der Ausgestaltung der rechtlichen Beziehungen zwischen Land, Kreisen und Gemeinden ein weiter Regelungsspielraum zu. Daher prüft der Verfassungsgerichtshof nicht, ob der Gesetzgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 9. Juni 2017 - 61/16 -, juris Rn. 213 m. w. N.; VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - 19/13 -, juris Rn. 54; LVerfG M-V, Urteil vom 30. Juni 2011 - 10/10 -, juris Rn. 51 m. w. N.).

Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung verbietet es dem Gesetzgeber, bei der Finanzmittelverteilung bestimmte Gebietskörperschaften oder Gebietskörperschaftsgruppen sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot steht willkürlichen Ausgestaltungen des Verteilungssystems entgegen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt. Nicht verletzt ist es hingegen, wenn sich der Gesetzgeber auf eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützen kann (vgl. LVerfG SchlH, Urteil vom 27. Januar 2017 - 4/15 -, juris Rn. 119 m. w. N.; VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 - 3/11 -, juris Rn. 68; LVerfG M-V, Urteil vom 30. Juni

2011 - 10/10 -, juris Rn. 51 m. w. N.; Nds. StGH, Urteil vom 15. April 2010 - 1/08 -, juris Rn. 83 ff. m. w. N.).

Das Gebot der Systemgerechtigkeit erfordert, dass die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht in Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden. Zwar obliegt es der Entscheidung des Gesetzgebers, nach welchem System er eine bestimmte Materie ordnen will. Weicht er vom selbst bestimmten System ab, kann das jedoch einen Gleichheitsverstoß indizieren (vgl. LVerfG SchIH, Urteil vom 27. Januar 2017 - 4/15 -, juris Rn. 120 m. w. N.; LVerfG M-V, Urteil vom 30. Juni 2011 - 10/10 -, juris Rn. 52 m. w. N.).

aa) Dass die kreisfreien Städte Mittel aus dem Landesausgleichsstock beziehen können, obwohl sie nicht zur Finanzausgleichsumlage herangezogen werden, verstößt nicht gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung.

Der übergemeindliche Finanzausgleich wird durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, der seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründet. Hierdurch wird ein Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidarischgemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite begründet (vgl. HessStGH, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, juris Rn. 191; LVerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 33/10 -, juris Rn. 72 m. w. N.; SächsVerfGH, Urteil vom 26. August 2010 - Vf. 129-VIII 09 -, juris Rn. 97 m. w. N.). Der Gedanke der interkommunalen Solidarität rechtfertigt dabei nicht nur eine Mittelverteilung zwischen den Gemeinden, sondern auch zwischen Gemeinden und kreisfreien Städten sowie Landkreisen. So gibt es - wie es unter anderem die Kreisumlage zeigt - ausgleichende Finanzströme nicht nur zwischen den Gemeinden (vgl. HessStGH, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, juris Rn. 193; VerfG Bbg, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 75 m. w. N.; LVerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 33/10 -, juris Rn. 77 m. w. N.; SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 119 m. w. N.).

Der vorliegende Fall gibt keinen Anlass, zu prüfen, ob und inwieweit kreisfreie Städte unter Gleichheitsaspekten zur Zahlung der Finanzausgleichsumlage herangezogen werden müssten.

bb) Der von der Beschwerdeführerin vorgetragene Einwand, dass abundante Gemeinden, die eine Schulträgerschaft wahrnehmen bzw. die einem entsprechenden Zweckverband angehören, durch die Finanzausgleichsumlage stärker belastet werden als abundante Gemeinden, die keine Schulträger sind bzw. die keinem entsprechenden Zweckverband angehören, mag zutreffen. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot wird hierdurch jedoch nicht verletzt.

Die Schulumlage ist in § 28 ThürFAG 2013 geregelt. Sie wird von den kreisangehörigen Gemeinden erhoben, die keine Schulträger sind, wenn im Landkreis mindestens eine kreisangehörige Gemeinde die Schulträgerschaft selbst wahrnimmt bzw. dies über einen entsprechenden Zweckverband erfolgt. Hierdurch soll verhindert werden, dass solche Gemeinden zusätzlich durch die Kreisumlage belastet werden, über die der Landkreis seine Schulträgerschaft finanzieren müsste, wenn es keine Schulumlage gäbe. Gemeinden, die selbst Schulträger sind, zahlen daher keine Schulumlage. Sie tragen aber die Ausgaben für ihre eigenen Schulen bzw. die Umlage des Zweckverbandes. Dies hat zur Folge, dass die Zahlung der Finanzausgleichsumlage bei ihnen unberücksichtigt bleibt, während bei Gemeinden, die eine Schulumlage entrichten müssen, sich die Umlagelast aufgrund der Zahlung der Finanzausgleichsumlage verringert. Allerdings prüft der Verfassungsgerichtshof - wie bereits ausgeführt - nicht, ob der Gesetzgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat. Nach den Gesetzesbegründungen zu den älteren Fassungen der Thüringer Finanzausgleichsgesetze soll die Schulumlage ein Element des kommunalen Finanzausgleichs darstellen, dessen hauptsächliche Aufgabe in der Verringerung der Unterschiede in der Leistungskraft zwischen den Kommunen besteht - redistributive Funktion des Finanzausgleichs (LTDruks 2/90, S. 23; 4/3160, S. 53 f.). Dementsprechend legt der Landkreis auch nur 80 Prozent des ungedeckten Finanzbedarfs um. Die restlichen 20 Prozent fließen in das Umlagesoll der Kreisumlage ein und treffen damit auch Gemeinden, die die Schulträgerschaft wahrnehmen bzw. einem entsprechenden Zweckverband angehören. Vor diesem Hintergrund erscheint die vom Ge-

setzgeber hergestellte Verbindung zwischen der Schulumlage und der Finanzausgleichsumlage jedenfalls nicht sachwidrig. Die dargestellten Auswirkungen sind hinzunehmen. Zudem erhalten die kommunalen Schulträger nach § 17 ThürFAG 2013 einen Schullastenausgleich.

cc) § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 verstößt nicht das Gebot der Systemgerechtigkeit.

§ 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 ist eine nachträglich geschaffene Übergangsregelung, durch die von den Berechnungsgrundlagen des § 10 Abs. 3 ThürFAG 2013 abgewichen wird. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll durch die Neufestsetzung der Finanzausgleichsumlage vermieden werden, dass Gemeinden, die ihre hohen Steuerkraftzahlen aufgrund von Einnahmen beispielsweise des Jahres 2008 haben, inzwischen aber eine geringere Finanzkraft aufweisen, trotz dieser geringeren Finanzkraft eine hohe Finanzausgleichsumlage zahlen müssen (LTDrucks 5/5062, S. 118). Die Bestimmung ist demnach Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und von der Beschwerdeführerin im Hinblick auf den dem Gesetzgeber zukommenden Gestaltungsspielraum hinzunehmen. So hat die Veränderung der Berechnungsgrundlagen zur Folge, dass die Belastungen bei denjenigen Gemeinden abgemildert werden, bei denen sich die Steuereinnahmen nach dem Jahr 2008 verringert haben. Sofern Gemeinden - wie die Beschwerdeführerin - hiervon nicht profitieren, haben sie offenbar unverändert hohe Steuerkraftzahlen, was für eine anhaltend gute wirtschaftliche Situation spricht. Sie trifft daher die Einführung der Finanzausgleichsumlage weniger intensiv. Das kann der Gesetzgeber berücksichtigen.

c) § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 verstößt nicht gegen das Rückwirkungsverbot.

Die Beschwerdeführerin kann im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde Verstöße gegen das Rückwirkungsverbot geltend machen. Zwar bezwecken die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Einschränkungen der Zulässigkeit rückwirkender Gesetze in erster Linie den Schutz der mit den Grundrechten verbürgten Freiheit des Einzelnen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind demgegenüber grundsätzlich keine Grundrechtsinhaber. Allerdings ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung eine besondere Art des Rechts der Gemeinden auf

freiheitliche Betätigung des eigenen Willens bei der Bewältigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gegenüber dem Staat. Insofern gibt es bei rückwirkenden Eingriffen in diese Freiheiten eine ähnliche Gefährdungslage wie bei rückwirkenden belastenden Eingriffen in Grundrechte des Einzelnen. Dies rechtfertigt es, dass auch Gemeinden eine Verletzung des Rückwirkungsverbots geltend machen können (vgl. ThürVerfGH LVerfGE 20, 479 [499] = juris Rn. 118 m. w. N.).

§ 29 Abs. 4 Satz 1 ThürFAG 2013 ordnet an, dass die Umlage für das bereits abgeschlossene Ausgleichsjahr 2012 neu festzusetzen ist. Insofern liegt zwar eine rückwirkende Gesetzesänderung vor. Es ist allerdings ausgeschlossen, dass diese die Beschwerdeführerin in ihren Rechten verletzen kann, weshalb es keiner Entscheidung bedarf, ob es sich um eine echte oder unechte Rückwirkung handelt. Der Gesetzgeber hat in § 29 Abs. 4 Sätze 3 und 4 ThürFAG 2013 ausdrücklich ein Verschlechterungsverbot festgelegt (vgl. zum Nachteilsausgleich: ThürVerfGH, Beschluss vom 4. September 2013 - 18/10 -, juris Rn. 67 m. w. N.). Außerdem konnte die Beschwerdeführerin im Zeitpunkt des Inkrafttretens des ThürFAG 2013 am 1. Januar 2013 kein schutzwürdiges Vertrauen entwickelt haben, dass für das Ausgleichsjahr 2012 keine Umlage erhoben wird. Die Voraussetzungen für die Erhebung einer Umlage waren bereits mit § 31 a ThürFAG 2011 geschaffen worden (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 16. April 2014 - 6/12 -, juris Rn. 46; vgl. zum fehlenden Vertrauen: LVerfG LSA, Urteil vom 16. Februar 2010 - 9/08 -, juris Rn. 60).

D.

Das Verfahren ist kostenfrei, § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG. Auslagen werden nicht erstattet, § 29 ThürVerfGHG.

Die Entscheidung ist nach dem Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz nicht rechtsmittelfähig.

Prof. Dr. Aschke

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Heßelmann

Menzel

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Prof. Dr. Schwan

Dr. von der Weiden