

# OVG RHEINLAND-PFALZ

## GERICHTSDATENBANK

Gericht: VerfGH Rheinland-Pfalz  
Ent.-Art: Urteil  
Datum: 16.12.2020  
AZ: VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19  
Rechtsgebiet: Verfassungsrecht

### Rechtsnormen

GG Art. 28 Abs. 2; GG Art. 28  
LV Art. 49 Abs. 1; LV Art. 49 Abs. 2; LV Art. 49 Abs. 3; LV Art. 49 Abs. 5; LV Art. 49 Abs. 6; LV Art. 49; LV Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2a; LV Art. 117  
LFAG § 5; LFAG § 5a; LFAG § 6; LFAG § 7; LFAG § 8; LFAG § 9; LFAG § 9a; LFAG § 10; LFAG § 11; LFAG § 12; LFAG § 13; LFAG § 14; LFAG § 15; LFAG § 15a; LFAG § 16; LFAG § 17; LFAG § 17a; LFAG § 17b; LFAG § 18  
GemO § 129  
VerfGHG § 21a Abs. 3; VerfGHG § 21a; VerfGHG § 24 Abs. 2; VerfGHG § 24  
KomRatG § 1

### Schlagwörter

allgemeine Deckungsmittel; Angemessenheit; Anpassungspflicht; Ansatz; Aufgaben; aufgabenadäquat; Aufgabenbezug; aufgabengerecht; Auftragsangelegenheiten; Ausgaben; Ausgabenhoheit; Ausgestaltung; Ausgleich; Ausgleichspflicht; Bedarfsermittlung; Begründung; Beitrag; Beobachtungspflicht; Bewältigung; Deckungsmittel; Deckungsquote; Dokumentation; Einnahmen; Einschätzungsspielraum; Einsparpotenzial; Entschuldungsfonds; Ermittlung; Finanzausgleich; Finanzausgleichsgesetz; Finanzausgleichsmasse; Finanzausgleichsmittel; Finanzausgleichsleistung; Finanzausstattung; Finanzausstattungsgarantie; Finanzbedarf; Finanzhoheit; Finanzierungsdefizit; Finanzierungssaldo; Finanzkraft; Finanzkrise; Finanzlage; Finanzmittel; Finanzmittelverteilung; Finanzwissenschaft; Finanzzuweisungen; Garantie; Gebietskörperschaftsgruppen; Gebot; Gemeinde; Gemeindeverbände; Gesetzesbegründung; Gesetzesmaterialien; Gestaltungsmacht; Gestaltungsspielraum; Gleichwertigkeit; Haushalt; Haushaltsausgleich; Haushaltsplan; Hebesatz; horizontal; interkommunal; Investitionskredite; Kassenkredite; kommunal; kommunaler Finanzausgleich; Kommunalfinanzen; Kommune; Konnexität; Konnexitätsprinzip; Korrektiv; Kostenbelastung; Kreisebene; kreisfrei; Landesfinanzausgleichsgesetz; Landeshaushaltsgesetz; Landkreis; Landkreise; Leistungsfähigkeitsvorbehalt; Liquiditätskredite; Mindestausstattung; Mindestfinanzausstattung; Mindestgarantie; Mitverantwortung; Mitwirkung;

Neuregelung; Nichtigkeit; Nichtigkeitsklärung; Nivellierung; Normenkontrolle; Notlage; Notsituation; Ortsgemeinde; Prozeduralisierung; Prozeduralisierungspflichten; Realsteuer; Realsteuerhebesätze; Rechtssicherheit; Richtervorlage; Schlüsselzuweisungen; Schulden; Selbstverwaltung; Selbstverwaltungsaufgaben; Selbstverwaltungsgarantie; Sozialausgaben; Soziallasten; spürbarer Beitrag; Stabilisierungsfonds; Stadt; Städte; Transparenz; Übereivellierung; Überschuss; Ungleichgewicht; Untersuchung; Unvereinbarkeitserklärung; Verbandsgemeinde; Verbesserung; Verbundmasse; Verbundsatz; Verfahren; Verfassungsgerichtshof; Vergleichsberechnung; Verschuldung; Verteilungsgerechtigkeit; Verteilungssymmetrie; vertikal; Volumen; Vorlagebeschluss; Vorlageverpflichtung; Zuschussbedarf; Zuweisungen

## Leitsätze

1. a) Die von Art. 49 Abs. 6 LV gewährleistete Finanzausstattung der Kommunen stellt sich als angemessen dar, wenn die kommunalen Finanzmittel ausreichen, um den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Wahrnehmung (jedenfalls eines Mindestbestandes) selbstgewählter Aufgaben zu ermöglichen (Gebot der aufgabenadäquaten kommunalen Finanzausstattung).
 

b) Allerdings garantiert der Anspruch auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung keine Vollfinanzierung kommunaler Aufgaben im Sinne einer kompletten Kostenerstattung. Aus der Pflicht des Landes zur Sicherung der „erforderlichen Mittel“ nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV folgt, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürfen.
2. Bei der Ermittlung der den Kommunen im vertikalen Finanzausgleich insgesamt zu gewährenden Mittel steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der Grund und Grenzen in Art. 49 Abs. 6 LV findet. Nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV bilden die Aufgaben der Kommunen den verfassungsrechtlichen Maßstab, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt.
3. a) Das Gebot eines aufgabenadäquaten Finanzausgleichs enthält auch verfahrensrechtliche Mindestanforderungen, die zu einer Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses und damit auch zu einer größeren Akzeptanz beitragen (prozedurale Absicherung der kommunalen Finanzausstattung).
 

b) Der Gesetzgeber muss sich ein Bild von der Höhe der für die kommunale Aufgabenerfüllung aufgabenadäquaten Finanzmittel machen. Nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV hat er hierbei eine aufgaben- und bedarfsorientierte Betrachtung vorzunehmen. Welchem konkreten (finanzwissenschaftlichen) Modell der Berechnung dabei der Vorzug zu geben ist, schreibt die Verfassung nicht vor.

c) Der Gesetzgeber hat die wesentlichen Ergebnisse seiner (Bedarfs-)Ermittlungen und seine hierauf fußenden Erwägungen durch Aufnahme in die Gesetzesmaterialien transparent zu machen.

**Zum Sachverhalt:**

Die konkreten Normenkontrollen betreffen Teile des rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2014.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz erhalten vom Land im Wege des kommunalen Finanzausgleichs Zuweisungen nach den Vorschriften des Landesfinanzausgleichsgesetzes – LFAG –. Diese Zuweisungen werden im Wesentlichen aus der sogenannten Verbundmasse gespeist, in die ein vom Gesetzgeber festgelegter prozentualer Anteil des dem Land zustehenden Aufkommens an bestimmten Steuern fließt. Die aus der Verbundmasse resultierende Finanzausgleichsmasse wird auf allgemeine und zweckgebundene Finanzzuweisungen aufgeteilt, deren Beträge im Landeshaushaltsplan festgesetzt werden.

Die Verfassungsmäßigkeit des kommunalen Finanzausgleichs sowie einzelner Teilkomponenten war wiederholt Gegenstand von Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs. Auf eine Richtervorlage erklärte der Verfassungsgerichtshof mit Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 – Teile des für die Jahre 2007 bis 2013 geltenden LFAG für unvereinbar mit Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV –. Zugleich wurde der Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 1. Januar 2014 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen und hierbei einen „spürbaren Beitrag“ zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten. Mit dem Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013 hat der Gesetzgeber eine Neuregelung von Teilen des kommunalen Finanzausgleichs vorgenommen. Gegen die auf der Grundlage des reformierten LFAG bewilligten Finanzzuweisungen für die Jahre 2014 bzw. 2015 wandten sich die Kläger der fachgerichtlichen Verfahren, die Stadt Pirmasens (VGH N 12/19 und VGH N 13/19) und der Landkreis Kaiserslautern (VGH N 14/19).

Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße hat die Verfahren ausgesetzt und den Verfassungsgerichtshof im Wege der konkreten Normenkontrolle nach Art. 130 Abs. 3 LV um Prüfung gebeten, ob die Bestimmungen des LFAG in der für die Jahre 2014/2015 maßgeblichen Fassung mit der Landesverfassung vereinbar sind.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat weite Teile des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz für unvereinbar mit der Landesverfassung erklärt. Der

Landesgesetzgeber hat bis zum 1. Januar 2023 eine Neuregelung zu schaffen, die den aufgabenbezogenen Finanzbedarf der Kommunen zur Grundlage des Finanzausgleichssystems macht.

### **Aus den Gründen:**

#### **B.**

35 Die Vorlagen sind zulässig.

#### **I.**

36 Hält ein Gericht ein Landesgesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, mit der Landesverfassung für nicht vereinbar, so hat es das Verfahren nach Art. 130 Abs. 3 LV auszusetzen und die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs einzuholen.

37 Nach § 24 Abs. 2 Satz 1 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – ist in der Begründung der Richtervorlage anzugeben, inwiefern von der Gültigkeit des Landesgesetzes die – im Ausgangsverfahren zu treffende – Entscheidung des Gerichts abhängt und mit welcher Vorschrift der Landesverfassung das Landesgesetz unvereinbar ist.

38 Das Gericht muss daher in seinem Vorlagebeschluss die Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten landesgesetzlichen Bestimmung(en) aufzeigen und eingehend dartun, weshalb es diese für unvereinbar mit der Landesverfassung hält (vgl. VerfGH RP, Urteile vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [36]; vom 4. Mai 2016 – VGH N 22/15 –, AS 44, 423 [432]; vom 31. März 2017 – VGH N 4/16 u.a. –, AS 45, 321 [328 f.]). Zur Begründung der Vorlage nach § 24 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG muss das Gericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der zur Überprüfung gestellten Norm(en) nachvollziehbar darlegen und sich dabei mit naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten auseinandersetzen (vgl. Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 92; vgl. auch StGH Hessen, Beschluss vom 13. März 2013 – P.St. 2344 –, juris Rn. 52; ThürVerfGH, Beschluss vom 7. September 2010 – 27/07 –, juris Rn. 53).

39 Unzureichend begründet ist eine Richtervorlage zudem, wenn die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung nicht erörtert wird, obwohl sie nahe liegt (VerfGH RP, Urteil vom 31. März 2017 – VGH N 4/16 u.a. –, AS 45, 321 [329]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 1992 – 1 BvL 21/88 –, BVerfGE 85, 329 [333 f.] und Leitsatz; vgl. auch LVerfG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 21. Mai 2012 – LVerfG 1/11 –, juris Rn. 29; Bier, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 130 Rn. 41; entspr. zu § 80 Abs. 2 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes – BVerfGG –: Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 80 Rn. 109).

## II.

40 Die Richtervorlagen werden den vorstehenden Anforderungen gerecht.

41 1. Dies gilt zunächst für die Begründung der Entscheidungserheblichkeit (vgl. im Einzelnen zu § 80 Abs. 2 BVerfGG etwa BVerfG, Beschlüsse vom 28. Mai 2008 – 2 BvL 8/08 –, BVerfGE 121, 233 [252 f.]; vom 22. September 2009 – 2 BvL 3/02 –, BVerfGE 124, 251 [260]; vom 4. Oktober 2011 – 1 BvL 3/08 –, BVerfGE 129, 186 [204 f.]; vom 2. Mai 2012 – 1 BvL 20/09 –, BVerfGE 131, 1 [15]; vom 4. Juni 2012 – 2 BvL 9/08 u.a. –, BVerfGE 131, 88 [117]; sowie Kammerbeschlüsse vom 14. März 2011 – 1 BvL 13/07 –, juris Rn. 55; vom 2. Dezember 2013 – 1 BvL 5/12 –, juris Rn. 5; und vom 6. November 2014 – 2 BvL 2/11 –, juris Rn. 7 ff.). Das vorlegende Gericht hat unter hinreichender Darlegung des Sachverhalts ausgeführt, dass und aus welchen Gründen der jeweilige Rechtsstreit bei Gültigkeit des LFAG 2014 anders entschieden werden müsste als bei dessen Ungültigkeit. Für den Erfolg der Klagen auf Neufestsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Jahre 2014 bzw. 2015 kommt es auf die Gültigkeit der einschlägigen Bestimmungen des LFAG 2014 an, da die konkrete Berechnung der Zuweisungen nicht in Streit steht. Zudem begründet das vorlegende Gericht, warum es die Klagen nach den in den Ausgangsverfahren maßgeblichen Vorschriften des Prozessrechts für zulässig hält.

42 2. Das Vorlagegericht hat darüber hinaus seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Normen nachvollziehbar dargelegt und sich unter Beachtung der in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Vorgaben mit den naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten des Falles auseinandergesetzt (hierzu VerfGH RP, Urteil vom 31. März 2017 – VGH N 4/16 u.a. –,

AS 45, 321 [328 f.]; StGH Hessen, Beschluss vom 13. März 2013 – P.St. 2344 –, juris Rn. 52; vgl. auch ThürVerfGH, Beschluss vom 7. September 2010 – 27/07 –, juris Rn. 53; aus der Literatur etwa Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 92; Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 80 Rn. 107 m.w.N. zur Rspr. d. BVerfG).

- 43 Die Ausführungen der Vorlagebeschlüsse zum verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab betreffen dabei sowohl verfahrensrechtliche wie auch materiell-rechtliche Aspekte. Was die Prozeduralisierungsanforderungen anbelangt, legen die Beschlüsse zunächst die diesbezüglichen Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs in seinem Urteil vom 14. Februar 2012, aber auch die Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte zu den Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs dar. Darüber hinaus setzt sich das Vorlagegericht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum prozeduralen Grundrechtsschutz auseinander und überträgt diesen auf die kommunale Selbstverwaltung. Die von ihm identifizierten verfassungsrechtlichen Maßstäbe legt das Vorlagegericht sodann seiner Auseinandersetzung mit der für das LFAG 2014 maßgeblichen Gesetzesbegründung (LT-Drucks. 16/2231) zugrunde.
- 44 In materiell-rechtlicher Hinsicht gibt das Vorlagegericht ausführlich die vom Verfassungsgerichtshof entwickelten Maßstäbe zu Art. 49 Abs. 1 bis 3, Abs. 6 LV wieder. Dies betrifft vornehmlich das Urteil vom 14. Februar 2012, schließt aber auch ältere Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs (VGH 2/74, VGH 2/84, VGH 3/91) sowie die fachgerichtliche Rechtsprechung mit ein. Ausgehend von den verfassungsgerichtlich entwickelten Maßstäben zur kommunalen Finanzhoheit sowie den Vorgaben zur Bemessung des Finanzbedarfs der Gemeinden zieht das Verwaltungsgericht verschiedene finanzwissenschaftliche Kennzahlen und Berechnungen heran, um die materielle Rechtslage zu bewerten. Bedenken an einer ordnungsgemäßen Begründung der Vorlagebeschlüsse bestehen vor diesem Hintergrund nicht.
- 45 Demgegenüber würde die Forderung nach einer noch detaillierteren Begründung die Zulässigkeitsanforderungen überspannen. Dies betrifft zunächst den Einwand der Landesregierung, der Vorlagebeschluss setze sich nicht mit möglicherweise entlastenden und zur Erholung der kommunalen Finanzen beitragenden Einnahmen aus ande-

ren Quellen auseinander. Was die Einnahmen der Stadt Pirmasens und des Landkreises Kaiserslautern anbelangt, sind diese für die Jahre 2014 und 2015 in den jeweiligen Beschlüssen ausdrücklich angegeben. Dass die Vorlagebeschlüsse zudem mittelbar die Einnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen für die Jahre 2007 bis 2016 in ihre Bewertungen eingestellt haben, ergibt sich aus den jeweils in den Entscheidungsgründen dargestellten tabellarischen Übersichten zum kommunalen Finanzierungssaldo nach Gebietskörperschaftsgruppen.

- 46 Bedenken an der Begründung der Vorlage ergeben sich ferner nicht daraus, dass das Verwaltungsgericht bei der finanzwissenschaftlichen Betrachtung einzelner Kennzahlen einen vergleichsweise kurzen Zeitraum zugrunde gelegt hat. Zwar deckt sich die Länge des Vergleichszeitraums nicht mit dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 14. Februar 2012, das (überwiegend) von einem 7-Jahres-Zeitraum ausgegangen ist. Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 30. Oktober 2015 auch einen deutlich kürzeren Vergleichszeitraum von drei Jahren in Erwägung gezogen (VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH N 29-31/14 –, AS 44, 176 [194]).
- 47 Soweit seitens der Landesregierung weiter bemängelt wird, eine Befassung mit dem Evaluationsbericht aus dem Jahr 2017 (LT-Drucks. 17/4750) fehle in den Vorlagebeschlüssen fast vollständig, wird schon nicht deutlich, inwieweit eine weitergehende Auseinandersetzung für die Zulässigkeit der Richtervorlage zwingend erforderlich gewesen wäre, zumal das Verwaltungsgericht seine Überzeugung von der Unvereinbarkeit des LFAG mit Art. 49 LV nicht mit dem Evaluationsbericht begründet, sondern vielmehr sogar ausgeführt hat, damit habe der Gesetzgeber seine Beobachtungspflicht erfüllt.
- 48 Der schließlich erhobene Vorwurf der Landesregierung, das Vorlagegericht verkenne, dass die Tatsache der Verfassungswidrigkeit des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2007 bis 2013 nicht nochmals bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit für das Jahr 2014 berücksichtigt werden dürfe, ist keine Frage der Zulässigkeit der Richtervorlage, sondern kann im Rahmen der Begründetheit Bedeutung erlangen.

**C.**

49 Die Bestimmungen der §§ 5 bis 18 LFAG sind mit Art. 49 Abs. 6 LV in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV unvereinbar.

**I.**

50 Art. 49 LV gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung (Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV) und verpflichtet das Land, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern (Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV).

51 Der von Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV geforderte kommunale Finanzausgleich verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele: Zum einen ergänzt er als vertikaler Finanzausgleich die Finanzquellen der Kommunen und stockt deren Finanzmasse insgesamt auf (fiskalische Funktion). Zum anderen bezweckt er in Gestalt des horizontalen oder interkommunalen Finanzausgleichs, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abzubauen (distributive Funktion, vgl. auch VerFGH RP, Urteil vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]).

52 1. a) Zum Selbstverwaltungsrecht gehört auch die kommunale Finanzhoheit. Der Verfassungsgerichtshof hat aus Art. 49 Abs. 6 LV in gefestigter Rechtsprechung abgeleitet, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine angemessene Finanzausstattung verfassungsrechtlich verbürgt ist, weil eigenverantwortliches Handeln eine entsprechende Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaft voraussetzt. Die Verfassung für Rheinland-Pfalz gewährleistet den Kommunen daher die Finanzhoheit verstanden als Ausgabenhoheit auf der Grundlage einer angemessenen Finanzausstattung (st. Rspr., vgl. VerFGH RP, Urteile vom 16. März 2001 – VGH B 8/00 –, AS 29, 75 [80]; vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]; vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [37]; vom 4. Mai 2016 – VGH N 22/15 –, AS 44, 423 [434]).

53 Die Bestimmung des Art. 49 Abs. 6 LV steht in Einklang mit Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG und entspricht dessen Anforderungen (VerFGH RP, Urteil vom 16. März 2001 – VGH



B 8/00 –, AS 29, 75 [80]). Sie geht ebenso wie das Grundgesetz von einer Gleichrangigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben aus und enthält keine Vorrang- bzw. Nachrangregelung in Bezug auf den Finanzbedarf einer Ebene (zu Art. 28 GG: Schoch, ZG 2019, 114 [115 f.]). Der Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist einerseits geprägt durch die zweigliedrige Struktur des Bundesstaates, in dem die staatlichen Aufgaben und Kompetenzen nach Art. 30 GG zwischen dem Bund und den Ländern verteilt und die Kommunen staatsorganisationsrechtlich als Teil der Länder eingestuft sind. Andererseits spiegelt sich in ihm die in Art. 28 Abs. 2 GG anerkannte Eigenständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände wider, welche in der Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts im eigenen Wirkungskreis ihren Ausdruck findet (vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 u.a. –, BVerfGE 79, 127 [143 ff.]).

- <sup>54</sup> Die Regelung geht dabei vom Grundsatz einheitlicher Aufgabenerfüllung und einheitlicher Ausgleichsleistung aus und beinhaltet eine einheitliche Finanzgarantie. Sie lässt – vorbehaltlich der eigenständigen Konnexitätsregelung des Art. 49 Abs. 5 LV (vgl. hierzu auch VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH N 65/14 –, AS 44, 195 [203 f.]) – grundsätzlich keinen Raum für einen Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine gesonderte Erstattung der Kosten für die Wahrnehmung staatlicher Auftragsangelegenheiten oder bestimmter Aufgabenbereiche (vgl. VerfGH RP, Urteile vom 5. Dezember 1977 – VGH 2/74 –, AS 15, 66 [70]; vom 8. Mai 1985 – VGH 2/84 –, AS 19, 339 [341]; vom 7. Dezember 1990 – VGH 2/91 –, AS 23, 434 [437]; vom 16. März 2001 – VGH B 8/00 –, AS 29, 75 [81]; vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]; vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [37]; und vom 4. Mai 2016 – VGH N 22/15 –, AS 44, 423 [434]).
- <sup>55</sup> Die (Letzt-)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen trägt – als finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern – das Land (StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 94; ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 – 28/03 –, juris Rn. 133; Schoch, ZG 2019, 114 [120] m.w.N.; vgl. auch BVerfG, Urteile vom 27. Mai 1992 – 2 BvF 1/88 u.a. –, BVerfGE 86, 148 [218 f.]; und vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 u.a. –, BVerfGE 150, 1 [92 f. Rn. 183]).

- 56 aa) Die von Art. 49 Abs. 6 LV gewährleistete Finanzausstattung der Kommunen stellt sich als angemessen dar, wenn die kommunalen Finanzmittel ausreichen, um den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Wahrnehmung (jedenfalls eines Mindestbestandes) selbstgewählter Aufgaben zu ermöglichen. Insgesamt müssen, wie sich aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV ergibt, die zur Aufgabenerfüllung „erforderlichen Mittel“ bereitgestellt werden. Angemessen ist daher nur eine aufgabenadäquate kommunale Finanzausstattung (vgl. zu Art. 28 Abs. 2 GG: BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 u.a. –, BVerfGE 150, 1 [87 f. Rn. 168]; Beschluss vom 7. Juli 2020 – 2 BvR 696/12 –, juris Rn. 55; sowie BVerwG, Urteile vom 25. März 1998 – 8 C 11.97 –, BVerwGE 106, 280 [287]; vom 15. November 2006 – 8 C 18.05 –, BVerwGE 127, 155 [157 Rn. 21]; vom 15. Juni 2011 – 9 C 4.10 –, BVerwGE 140, 34 [38 ff. Rn. 22 f.]; vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 [379 Rn. 11]; Christ, in: ders./Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, Abschn. C Rn. 234; Dombert, DVBl. 2006, 1136 [1138]; Henneke, DÖV 2008, 857 [858]; Kluth, LKV 2020, 97 [98]; Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 146 [Februar 2020]; Nierhaus, LKV 2005, 1 [4]; Schoch, ZG 2019, 114 [115 mit Fn. 9, 122]; Wolff, in: Hömig, GG, 12. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 21; ähnlich auch ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 – 28/03 –, juris Rn. 134; Schwarz, ZKF 1999, 266 [267]). Durch den Anspruch auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung soll die Leistungsfähigkeit der Kommunen – auch und gerade der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände – gesichert und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben ausgeglichen werden (vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, juris Rn. 89). Der Aufgabenbezug fehlt bei einem Finanzausgleichssystem, das die anhand eines Verbundquotenmodells ermittelte Finanzausgleichsmasse lediglich unter Berücksichtigung der Einnahmeentwicklung des Landes fortschreibt (vgl. auch VerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 – 28/98 –, juris Rn. 93).
- 57 Die Finanzausstattungsgarantie ist in der Regel jedenfalls dann verletzt, wenn den Kommunen die zur Wahrnehmung der zugewiesenen und eines Minimums freier Aufgaben zwingend erforderliche Mindestfinanzausstattung vorenthalten und so einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die Grundlage entzogen wird (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [38] m.w.N.).

- 58 bb) Allerdings garantiert der Anspruch auf eine angemessene („aufgabenadäquate“) Finanzausstattung keine Vollfinanzierung kommunaler Aufgaben im Sinne einer kompletten Kostenerstattung (vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 5. Dezember 1977 – VGH 2/74 –, AS 15, 66 [70]). Zum einen hat das Land bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs die eigenen Einnahmequellen der Kommunen zu berücksichtigen und zu prüfen, ob bestehende Einnahmepotentiale umfassend ausgeschöpft wurden (StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 163; dazu auch Duve/Neumeister, DÖV 2016, 848 [851]). Zum anderen müssen sich nicht sämtliche Ausgaben der Kommunen zwangsläufig als ausgleichsrelevant darstellen. Aus der Pflicht des Landes zur Sicherung der „erforderlichen Mittel“ nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV folgt, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürfen (vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 159; Duve/Neumeister, DÖV 2016, 848 [853], zu der vergleichbaren Bestimmung des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen; ähnlich Nds. StGH, Urteile vom 16. Mai 2001 – 6/99 u.a. –, juris Rn. 129; und vom 7. März 2008 – 2/05 –, juris Rn. 69).
- 59 Zudem beinhaltet Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV zwar einen weitgehenden, aber keinen absoluten Schutz des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung (anders ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 – 28/03 –, juris Rn. 140 f.; VerfG Brandenburg, Urteil vom 22. November 2007 – 75/05 –, juris Rn. 116; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 98; Schmitt, DÖV 2013, 452 [455 f.] m.w.N.). Inhalt und Umfang einer angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände richten sich nicht ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Frage der Angemessenheit kann vielmehr nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Belange des Landes beantwortet werden, mit dem die Gemeinden und Gemeindeverbände in einem Finanzverbund zusammengeschlossen sind. Zwar stellt die Verfassung für Rheinland-Pfalz die Finanzausstattungsgarantie nicht ausdrücklich unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes (anders etwa Art. 57 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein). Mit der Anerkennung eines absoluten Schutzes der kommunalen Mindestfinanzausstattung und damit eines von der Finanzkraft des Landes losgelösten Anspruchs würde jedoch einseitig der Vorrang gegenüber anderen, verfassungsrechtlich gleichwertigen Gütern wie etwa der inneren Sicherheit, dem Bildungswesen oder

der Justizgewährung eingeräumt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 5. Dezember 1977 – VGH 2/74 –, AS 15, 66 [75]; Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [38]; Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris Rn. 204; VerfGH NRW, Urteile vom 9. Juli 1998 – 16/96 u.a. –, juris Rn. 74; vom 19. Juli 2011 – 32/08 –, juris Rn. 56). Ein solches Verständnis ließe sich mit der prinzipiellen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben nicht in Einklang bringen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [38]; dazu auch Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris Rn. 206).

<sup>60</sup> Auch wenn Art. 49 Abs. 6 LV damit kein striktes Verbot der Unterschreitung einer bestimmten finanziellen Mindestausstattung und damit keine absolut geschützte Untergrenze vorschreibt, sind dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit oder Leistungskraft des Landes enge Grenzen gesetzt. Nicht jeder defizitäre Landeshaushalt berechtigt zur Unterschreitung der kommunalen Mindestfinanzausstattung. Die Berufung auf die begrenzte finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes oder selbst auf die (außerordentlich) angespannte finanzielle Lage (vgl. aber VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 1988 – 9/87 –, NVwZ-RR 1989, 493 [494]) darf nicht dazu führen, dass die Kommunen durch die Kürzung von Finanzausgleichsmitteln ihrerseits immer tiefer in die eigene Verschuldung getrieben werden (vgl. hierzu auch Henneke, DÖV 2008, 857 [866]; Groh, LKV 2010, 1 [7 f.]). Die Möglichkeit der (vorübergehenden) Unterschreitung der finanziellen Mindestgarantie ist daher auf extreme finanzielle Notlagen im Sinne von außergewöhnlichen Notsituationen (vgl. auch Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a LV) beschränkt.

<sup>61</sup> Der Anspruch auf eine angemessene Mindestausstattung lässt sich nicht genau beziffern; aus der Verfassung selbst ergeben sich keine bestimmten Quoten oder zahlenmäßig festgelegten Beträge (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [57]; vgl. auch VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 1988 – 9/87 –, NVwZ-RR 1989, 493 [494]; StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 – 2/97 –, juris Rn. 87). Auch stoßen die verfassungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeiten bei Berücksichtigung des Erfordernisses schwieriger Prognosen über den Umfang von Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben an ihre Funktionsgrenze (vgl. StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 – 2/97 –, juris Rn. 92 ff., 95; Sächs. VerfGH, Urteil vom 23. November 2000 – Vf. 53-II-97 –, juris Rn. 83 f.; Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris Rn. 209 ff.; Nds. StGH, Urteil vom 7. März

2008 – StGH 2/05 –, juris Rn. 69; ThürVerfGH, Urteil vom 2. November 2011 – 13/10 –, juris Rn. 83 f.).

- 62 b) Bei der Ermittlung der den Kommunen im vertikalen Finanzausgleich insgesamt zu gewährenden Mittel steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der Grund und Grenzen in Art. 49 Abs. 6 LV findet (vgl. VerfGH RP, Urteile vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [37]; vom 4. Mai 2016 – VGH N 22/15 –, AS 44, 423 [439]).
- 63 aa) Die widerstreitenden finanziellen Belange des Landes und der Kommunen sind zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Angesichts der erwähnten grundsätzlichen Gleichwertigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich danach im Ausgangspunkt durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [38]; ferner auch StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 – 2/97 –, juris Rn. 87 ff.; Nds. StGH, Urteil vom 7. März 2008 – 2/05 –, juris Rn. 68 ff.). Dies setzt voraus, dass sich der Gesetzgeber im Zuge der Normierung des kommunalen Finanzausgleichs die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene vor Augen hält und diese mit dem Ziel einer verteilungsgerechten Abwägungsentscheidung einander gegenüberstellt. Eine solche Abwägung erfordert neben der Berücksichtigung der Finanzkraft der jeweiligen Ebene zwingend auch eine Betrachtung des Finanzbedarfs, der seinerseits maßgeblich durch die jeweils wahrgenommenen Aufgaben geprägt wird (vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]: „Bezugsgröße für eine angemessene Finanzangleichung ist daher das Verhältnis von aufgabenabhängigem Bedarf und verfügbaren Finanzmitteln“). Der Gesetzgeber hat seinen Entscheidungen über Umfang und Verteilung der Finanzausgleichsmittel mithin eine das Land und die Kommunen erfassende Betrachtung der Aufgaben- und Ausgabenlasten sowie der Einnahmesituation zugrunde zu legen (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]).
- 64 Nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV bilden die Aufgaben der Kommunen den verfassungsrechtlichen Maßstab, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt. Der nach dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie prinzipiell eröffnete

weite Beurteilungsspielraum wird damit durch das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs begrenzt (vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 112).

- <sup>65</sup> bb) Soweit gegen das Gebot einer aufgabenorientierten Ermittlung des Finanzbedarfs vorgebracht wird, es sei faktisch unmöglich, den objektiven Bedarf der kommunalen Ebene zu ermitteln (so Volkmann, DÖV 2001, 497 [500]; a.A. Lange, DVBl. 2015, 457 [459]), geht dieser Einwand an der Staatspraxis vorbei (so auch LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, juris Rn. 112). Zum einen wurden mittlerweile in einigen Flächenländern in Reaktion auf die entsprechende Rechtsprechung der jeweiligen Landesverfassungsgerichte fundierte Betrachtungen tatsächlicher Bedarfe durchgeführt (dazu StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 153 ff. m.w.N.; sowie jüngst Urteil vom 16. Januar 2019 – P.St. 2606 u.a. –, juris Rn. 10 ff. mit Verweis auf § 7 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes – FAG Hessen – vom 23. Juli 2015, GVBl. Hessen, S. 298; Duve/Neumeister, DÖV 2016, 848 [852 f.]).
- <sup>66</sup> Zum anderen sind aufgabenbezogene Kostenanalysen im Kontext der sog. Konnexitätsbestimmungen in den Landesverfassungen (Art. 49 Abs. 5 LV, dazu VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH N 65/14 –, AS 44, 195; vgl. ferner Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg; Art. 83 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Bayern; Art. 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg; Art. 137 Abs. 6 der Verfassung des Landes Hessen; Art. 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung; Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen; Art. 120 der Verfassung des Saarlandes; Art. 85 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen; Art. 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt; Art. 57 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein; Art. 93 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen) mittlerweile regelmäßig durchzuführen, soweit neue Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen werden. Aus diesem Zusammenhang sind daher praktisch erprobte Methoden der aufgabenbezogenen Kostenanalyse verfügbar (auch LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, juris Rn. 112; Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, 2020, S. 68).

- 67 Der danach allein verbleibende Verweis auf die Komplexität und den großen Aufwand entsprechender Analyseverfahren rechtfertigt es nicht, zulasten größerer Rationalität (und höherer Akzeptanz) des kommunalen Finanzausgleichs auf eine aufgabenbezogene Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs zu verzichten, zumal der Gesetzgeber hierbei auch schätzen und pauschalieren darf (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]; vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 158; sowie Diemert, DVBl. 2015, 1003 [1009]) und auch nicht den Finanzbedarf jeder einzelnen Kommune in den Blick nehmen muss (Duve/Neumeister, DÖV 2016, 848 [853]).
- 68 c) Auch im Rahmen des interkommunalen Finanzausgleichs – also bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel innerhalb des kommunalen Raums – steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, dem allerdings durch Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV gleichfalls rechtliche Grenzen gesetzt sind (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]).
- 69 aa) Eine solche Begrenzung ergibt sich zunächst aus dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, welches aus der kommunalen Selbstverwaltungs- und Finanzausstattungsgarantie folgt (vgl. VerfGH RP, Urteile vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]; vom 4. Mai 2016 – VGH N 22/15 –, AS 44, 423 [435]). Danach ist der Finanzausgleichsgesetzgeber verpflichtet, bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel die unterschiedlichen finanziellen Belange der Kommunen zu einem angemessenen und gerechten Ausgleich zu bringen. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot ist verletzt, wenn bei der Finanzmittelverteilung bestimmte Gebietskörperschaften oder Gebietskörperschaftsgruppen sachwidrig benachteiligt oder bevorzugt werden (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41, 49]; vgl. auch Nds. StGH, Urteil vom 4. Juni 2010 – 1/08 –, juris Rn. 86 f.; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, juris Rn. 119), wenn mithin für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt (vgl. VerfGH RP, Urteile vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]). Mit Rücksicht auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers prüft der Verfassungsgerichtshof auch im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs nicht, ob der Gesetzgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [49]; vgl. auch

VerfG Brandenburg, Beschluss vom 18. Mai 2006 – 39/04 –, juris Rn. 51; VerfGH NRW, Urteile vom 19. Juli 2011 – 32/08 –, juris Rn. 60; vom 19. Mai 2015 – 24/12 –, juris Rn. 40; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23. Februar 2012 – 37/10 –, juris Rn. 98). Vielmehr kommt es allein darauf an, ob die gesetzgeberischen Einschätzungen unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind.

70 bb) Zudem ist das – aus dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung abgeleitete – Folgerichtigkeitsgebot zu beachten, das den Gesetzgeber an die von diesem selbst formulierten Leitgedanken des jeweiligen Gesetzes bindet (VerfGH RP, Urteil vom 4. Mai 2016 – VGH N 22/15 –, AS 44, 423 [435 f.]). Die Entscheidung des Gesetzgebers für ein bestimmtes Verteilungssystem und dessen Ausgestaltung darf jedenfalls nicht willkürlich sein (VerfGH RP, Urteile vom 8. Mai 1985 – VGH 2/84 –, AS 19, 339 [346]; vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]; vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]). Durch sie bindet sich der Gesetzgeber und verpflichtet sich, mit den selbst gewählten Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäben eine im Grundsatz folgerichtige, widerspruchsfreie Ausgleichskonzeption zu schaffen und sie einzuhalten (VerfGH RP, Urteile vom 5. Dezember 1977 – VGH 2/74 –, AS 15, 66 [69]; vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]; vom 4. Mai 2016 – VGH N 22/15 –, AS 44, 423 [436]).

71 cc) Darüber hinaus ist das Nivellierungs- bzw. Übernivellierungsverbot zu beachten, wonach der kommunale Finanzausgleich vorhandene Finanzkraftunterschiede durch die Gewährung von Landesmitteln nicht völlig abbauen soll. Erst recht darf die tatsächliche Finanzkraftreihenfolge der Kommunen durch den Ausgleich nicht umgekehrt werden (zum Ganzen VerfGH RP, Urteil vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; vgl. auch Bay. VerfGH, Entscheidung vom 12. Januar 1998 – Vf. 24-VII-94 –, juris Rn. 86; VerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 – 28/98 –, juris Rn. 105; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juni 2006 – LVG 7/05 –, juris Rn. 139 ff.; Nds. StGH, Urteil vom 4. Juni 2010 – 1/08 –, juris Rn. 66; VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011 – 32/08 –, juris Rn. 60 ff.; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteile vom 3. September 2012 – LVerfG 1/12 –, juris Rn. 66; vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, juris Rn. 121; Duve/Neumeister, DÖV 2016, 848 [850]; Lange, DVBl. 2015, 457 [462 f.]; Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 41). Dies schließt nicht aus, dass auch solche Ausgleichsregelungen,



die systemimmanent in bestimmten Fällen nivellierend oder übernivellierend wirken, dann noch verfassungskonform sind, wenn sich dem Finanzausgleichssystem sachlich vertretbare Gründe hierfür entnehmen lassen (VerfGH RP, Urteil vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; Schröder, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 49 Rn. 18).

- 72 Auf der anderen Seite wird der horizontale Finanzausgleich durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, der seinem Wesen nach auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründet. Hierdurch wird ein Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidar-gemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite erzielt (vgl. auch VerfGH Sachsen, Urteil vom 26. August 2010 – Vf. 129-VIII 09 –, juris Rn. 97; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 191; ThürVerfGH, Beschluss vom 7. März 2018 – 1/14 –, juris Rn. 177). Ungleichheiten sollen im Interesse der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (vgl. auch Art. 72 Abs. 2, Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) gemildert werden (Bay. VerfGH, Entscheidung vom 12. Januar 1998 – Vf. 24-VII-94 –, juris Rn. 86; Duve/Neumeister, DÖV 2016, 848 [850]).
- 73 Daher verpflichtet Art. 49 Abs. 6 LV das Land zu einem Finanzausgleich, der die Finanzquellen der Kommunen ergänzt und die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abbaut (VerfGH RP, Urteil vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [Ls. 1], zu Art. 49 Abs. 5 LV a.F.). Dieser Ausgleich kommunaler Finanzkraftunterschiede muss dabei nicht ausschließlich vertikal durch Zuweisungen des Landes an finanzschwache Gemeinden erfolgen, sondern kann auch durch horizontale Finanzströme zwischen unterschiedlich finanzkräftigen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden bewirkt werden (vgl. auch VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 – 34/14 –, juris Rn. 113). Konkret ist der Gesetzgeber nicht nur berechtigt, besonders finanzkräftige Gemeinden als sog. abundante Gemeinden von Zuweisungen auszuschließen, sondern grundsätzlich auch befugt, einen Teil der Finanzkraft dieser Gemeinden abzuschöpfen, um das Gesamtvolumen der Ausgleichsmasse zu vergrößern (vgl. Nds. StGH, Urteil vom 16. Mai 2001 – 6/99 u. a. –, juris Rn. 130; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Januar 2012 – 33/10 –, juris Rn. 72; StGH Hessen, Urteil vom 16. Januar 2019 – P.St. 2606 u.a. –, juris Rn. 192).

- 74 2. Für das Verfahren des Finanzausgleichs enthält die Landesverfassung dem Wortlaut nach keine Vorgaben. Dennoch ergeben sich aus der Struktur der gesetzgeberischen Entscheidung über den Finanzausgleich und dem Schutzzweck des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV einige verfahrensrechtliche Mindestanforderungen (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]).
- 75 a) Auch in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist die Erweiterung des Schutzes materieller Rechtspositionen durch Verfahren anerkannt. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht Prozeduralisierungspflichten vornehmlich in Bezug auf Grundrechte entwickelt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – 1 BvR 385/77 –, BVerfGE 53, 30 [65]; Beschluss vom 8. Februar 1983 – 1 BvL 20/81 –, BVerfGE 63, 131 [143]; Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 u.a. –, BVerfGE 65, 1 [44]; Beschluss vom 17. April 1991 – 1 BvR 419/81 u.a. –, BVerfGE 84, 34 [46]; aus jüngerer Zeit: BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 u.a. –, BVerfGE 125, 175 [225 ff.]; Urteil vom 14. Februar 2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 [301 f.]; Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, BVerfGE 139, 64 [126 f. Rn. 129 f.]; Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 u.a. –, BVerfGE 140, 240 [296 Rn. 112 f.]). Verfahrensrechtliche Sicherungen zur Vorverlagerung des Grundrechtsschutzes hat es dort für geboten erachtet, wo Kontrolle erst zu einem Zeitpunkt stattfinden kann, in dem etwaige Grundrechtsverletzungen nicht mehr korrigierbar sind und wenn ein Grundrecht keine materiellen Maßstäbe für bestimmte grundrechtsrelevante staatliche Maßnahmen zu liefern vermag und folglich auch die Ergebniskontrolle am Maßstab des Grundrechts ausfällt (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 – 1 BvL 30/88 –, BVerfGE 90, 60 [96]). Dasselbe gilt, wenn durch externe Kontrolle in garantierte Autonomie eingegriffen werden müsste (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994, a.a.O., BVerfGE 90, 60 [102]). Bei dem Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 49 LV handelt es sich zwar nicht um den Schutz von Grundrechten der Gemeinden und Gemeindeverbände, sondern um die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [78]; Schröder, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 49 Rn. 5; anders noch VerfGH RP, Beschluss vom 5. Dezember 1950 – VGH 5/50 –, AS 2, 349 [351] mit Verweis auf Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 49 Anm. 2). Aber auch bei ihr muss von

Verfassungs wegen eine prozedurale Absicherung vorgeschaltet werden, da aus strukturellen Gründen nachträglicher verfassungsgerichtlicher Schutz für die Finanzgarantie nicht effektiv gewährt werden kann. Zudem sind die von Art. 49 LV gewährleisteten Rechtspositionen als subjektive Rechte ausgestaltet (vgl. Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 4) und Grundrechtspositionen daher jedenfalls faktisch angenähert (vgl. zur Grundrechtsähnlichkeit des kommunalen Selbstverwaltungsrechts auch Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris Rn. 216). Der verfassungsrechtliche Schutz der Finanzhoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände ist damit in den Prozess der Entscheidungsfindung vorzuverlagern (vgl. auch StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 – 2/97 –, juris Rn. 97).

- 76 b) Inhaltlich beziehen sich die Prozeduralisierungspflichten auf verschiedene Verfahrensschritte bzw. -stadien.
- 77 aa) Das Gebot eines aufgabenadäquaten Finanzausgleichs enthält neben der materiell-rechtlichen Gewährleistung einer aufgabenadäquaten kommunalen Finanzausstattung auch verfahrensrechtliche Mindestanforderungen für die Finanzausgleichsentscheidung, die zu einer Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses und damit auch zu einer größeren Akzeptanz beitragen (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]; Schoch, ZG 2019, 114 [132]). Der Gesetzgeber muss sich ein Bild von der Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen („aufgabenadäquaten“) Finanzmittel machen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]; vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 116).
- 78 Sollen den Gemeinden und Gemeindeverbänden grundsätzlich die Mittel zur Verfügung stehen, die sie in die Lage versetzen, über ihre Pflichtaufgaben hinaus auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen, muss zunächst eine realitätsnahe Ermittlung der Kosten sowohl der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung als auch der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben und eine Abschätzung der Einnahmequellen der Kommunen der Höhe nach erfolgen. Erst dann kann abgesehen werden, welche Summe erforderlich ist, um die Kommunen insgesamt in den Stand zu versetzen, ihre pflichtigen Aufgaben zu erfüllen und sich darüber hinaus noch freiwilligen Aufgaben zu widmen (vgl. StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 – 2/97 –, juris Rn. 98; Nds. StGH,

Urteil vom 16. Mai 2001 – 6/99 u. a. –, juris Rn. 129; Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris Rn. 217; Duve/Neumeister, DÖV 2016, 848 [853]).

- 79 Bei einem derartigen, der eigentlichen legislatorischen Beschlussfassung vorausgehenden Verfahren hält sich zum einen der Gesetzgeber konkret und unmittelbar in Form eines nachvollziehbaren Zahlenwerks die finanziellen Auswirkungen und Folgen seiner Entscheidung für die kommunale Selbstverwaltung vor Augen, was die Gefahr einer verfassungswidrigen Unterschreitung der angemessenen Finanzausstattung erheblich mindert. Zum anderen wird eine verfassungsgerichtliche Kontrolle insoweit ermöglicht, als überprüft werden kann, ob die vom Gesetzgeber bei seiner Entscheidung zugrunde gelegten Zahlen, Feststellungen, Bewertungen und Prognosen im Rahmen seines oben dargestellten (weiten) Ermessens- und Beurteilungsspielraums liegen.
- 80 Wie erwähnt kommt dem Gesetzgeber bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen ein methodischer Gestaltungsspielraum zu. Allerdings hat er nach den vorstehenden Ausführungen und mit Blick auf den Wortlaut des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV eine aufgaben- und bedarfsorientierte Betrachtung vorzunehmen. Welchem konkreten (finanzwissenschaftlichen) Modell der Berechnung dabei der Vorzug zu geben ist, schreibt die Verfassung nicht vor. Auch ist der Verfassungsgerichtshof nicht zur Überprüfung berufen, ob die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt wurde (vgl. VerfGH RP, Urteile vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [49]; vom 4. Mai 2016 – VGH N 22/15 –, AS 44, 423 [435]; BVerfG, Urteil vom 7. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, BVerfGE 137, 108 [154 f. Rn. 108]). Der Gesetzgeber muss sich allerdings auf eine sachlich nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützen (vgl. StGH Hessen, Urteil vom 16. Januar 2019 – P.St. 2606 u.a. –, juris Rn. 142 m.w.N.).
- 81 bb) Schließlich trifft den Gesetzgeber eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht im Hinblick auf einmal getroffene finanzausgleichsrechtliche Entscheidungen. Die Einnahmen- und Ausgabensituation des Landes und der Kommunen ist fortwährenden Veränderungen unterworfen. Ohne eine Kontrolle und ggf. Korrektur des bestehenden Finanzausgleichssystems könnten die Kommunen daher allein durch tatsächliche Entwicklungen in eine mit Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV nicht mehr vereinbare finanzielle Lage geraten (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [42]; vgl.

ferner auch ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 – 28/03 –, juris Rn. 163; Nds. StGH, Urteil vom 7. März 2008 – 2/05 –, juris Rn. 76).

- 82 Konkret erforderlich ist eine Überprüfung der Stimmigkeit des kommunalen Finanzierungssystems in angemessenen Abständen – nicht notwendig von Jahr zu Jahr (vgl. VerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 – 28/98 –, juris Rn. 93) – und unter besonderer Berücksichtigung eventueller Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung, der Aufgabenverteilung zwischen kommunaler Ebene und Landesebene sowie der für die Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten. Der Gesetzgeber darf sich vor diesem Hintergrund nicht darauf beschränken, einmal festgesetzte Werte, Größenordnungen und Prozentzahlen in den folgenden Finanzausgleichsgesetzen fortzuschreiben, ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern (VerfGH NRW, Urteile vom 1. Dezember 1998 – 5/97 –, juris Rn. 39; vom 10. Mai 2016 – 19/13 –, juris Rn. 57; ThürVerfGH, Urteil vom 3. Mai 2005 – 28/03 –, juris Rn. 142, 163; Nds. StGH, Urteil vom 7. März 2008 – 2/05 –, juris Rn. 68; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 122; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, juris Rn. 124).
- 83 cc) Die benannten Vorgaben insbesondere des Gebots eines aufgabengerechten Finanzausgleichs müssen nicht nur tatsächlich angewandt und beachtet worden sein. Der Gesetzgeber hat die wesentlichen Ergebnisse seiner (Bedarfs-)Ermittlungen und seine hierauf fußenden Erwägungen durch Aufnahme in die Gesetzesmaterialien (zum Beispiel in die Gesetzesbegründung oder die Ausschussprotokolle) auch transparent zu machen (vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, juris Rn. 113; StGH Hessen, Urteil vom 16. Januar 2019 – P.St. 2606 u.a. –, juris Rn. 269 f. m.w.N.). Nur so werden die Entscheidungen des Finanzausgleichsgesetzgebers für die Kommunen nachvollziehbar. Dies trägt zur Akzeptanz bei und vermittelt den Kommunen eine gewisse Rechts- und Planungssicherheit. Außerdem wäre ohne eine Begründung – angesichts des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers – die verfassungsgerichtliche Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs deutlich erschwert (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41 f.]; Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris Rn. 216 ff.; vgl. allg. auch BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [107 ff.]).

84 dd) Schutz durch Verfahren kann zum anderen durch Anhörungs- und Beteiligungsrechte der kommunalen Ebene gewährleistet werden. Eine Kombination aus Dokumentations- und Begründungspflichten sowie Teilhabe- bzw. Beteiligungsrechten kann zu einer Versachlichung und Rationalisierung des Entscheidungsprozesses beitragen (vgl. auch StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 – 2/97 –, juris Rn. 100).

## II.

85 Nach diesen Maßstäben verstoßen die vorgelegten Normen des LFAG gegen Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV.

86 1. Das gegenwärtige System des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz entspricht nicht den Anforderungen des Art. 49 Abs. 6 LV. Es sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht „die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel“ im Sinne des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV.

87 a) Die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse wird in § 5 LFAG näher geregelt; zusätzlich ist die Bestimmung des § 5a LFAG über den Stabilisierungsfonds (seit 2019 Stabilisierungsrechnung) zu beachten. Danach speist sich der kommunale Finanzausgleich im Wesentlichen aus zwei Teilverbundmassen, deren Umfang sich nach dem Ist-Aufkommen bestimmter, dem Land zustehender Steuerarten richtet: Die Teilverbundmasse 1 (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 LFAG) umfasst einen Anteil der Einnahmen des Landes aus den Gemeinschaftsteuern (vgl. Art. 106 Abs. 7 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 GG). Dieser sog. obligatorische Steuerverbund besteht aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer sowie – nach in § 5 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b LFAG näher bestimmten Abzügen – der Umsatzsteuer. Die Teilverbundmasse 2 (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 LFAG) beinhaltet einen Teil des Landesaufkommens an den in § 5 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a bis g LFAG genannten Steuern und Zuweisungen (sog. fakultativer Steuerverbund). Der bis zum Haushaltsjahr 2013 geltende einheitliche Verbundsatz von 21 v.H. wurde durch die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs abgeschafft. Seit dem 1. Januar 2014 beträgt der Verbundsatz im obligatorischen Steuerverbund (weiterhin) 21 v.H. und im fakultativen Steuerverbund 27 v.H. Aus der Verbundmasse ergibt sich – unter Berücksichtigung eventueller Anpassungen anhand der Abrechnungen aus den Vorjahren gemäß § 5 Abs. 3 Satz 2 LFAG und nach Hinzurechnung der Finanzausgleichsumlage (§ 23 LFAG) sowie bis Ende des Jahres 2018 der Umlage zur

Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" (§ 24 LFAG a.F.) – die Finanzausgleichsmasse, aus der sämtliche Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs zu bestreiten sind.

- <sup>88</sup> Die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung stehenden Mittel, die einen beachtlichen Teil der kommunalen Gesamteinnahmen darstellen, orientieren sich damit in Rheinland-Pfalz seit jeher an den (jährlich schwankenden) Steuererträgen des Landes.
- <sup>89</sup> Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz ist zwar seit dem Jahr 1951 (Landesgesetz zur Regelung des Finanzausgleichs zwischen Land und Gemeinden vom 27. Februar 1951, GVBl. S. 39) häufig geändert und ergänzt worden, in seiner Grundstruktur betreffend die Ermittlung der zu verteilenden Finanzmittel ist er allerdings im Wesentlichen unverändert geblieben. Eine grundlegende Umgestaltung ist auch nicht nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 14. Februar 2012 (VGHN 3/11) erfolgt, durch das die seinerzeitigen Regelungen zur Ermittlung sowie die entscheidenden Bestimmungen zur Verteilung der Finanzausgleichsmasse für unvereinbar mit Art. 49 Abs. 6 i. V. m. Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV erklärt wurden.
- <sup>90</sup> Durch die Reform des kommunalen Finanzausgleichs zum 1. Januar 2014 (Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs – LFAGReformG – vom 8. Oktober 2013, GVBl. S. 349) ist es aufgrund verschiedener Maßnahmen zu einem Aufwuchs der Verstetigungssumme gegenüber dem Haushaltsjahr 2013 um rund 262 Mio. Euro auf rund 2.169 Mio. Euro gekommen (vgl. LT-Drucks. 16/2231, S. 2, 13), was rechnerisch einer Steigerung um mehr als 13 v.H. innerhalb eines Jahres entspricht. Im darauffolgenden Jahr wuchs die Verstetigungssumme nochmals um gut 157 Mio. Euro auf 2.326 Mio. Euro an (vgl. Nell/Beucher, in: PdK RP, Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, I. Abschnitt, Ziff. 2.2.2, S. 29 [September 2019]). Zudem hat der Gesetzgeber – neben weiteren Modifikationen des Finanzausgleichs – den vormaligen Leistungsansatz für Sozillasten durch die neu eingeführten Schlüsselzuweisungen C (1 und 2) ersetzt, um einen finanzkraftunabhängigen (Teil-)Ausgleich der Belastungen der kommunalen Sozillastenträger zu etablieren.
- <sup>91</sup> Ein (vollständiger) aufgabenadäquater Finanzausgleich wird durch diese gesetzlichen Änderungen allerdings nicht gewährleistet, obgleich der Verfassungsgerichtshof

bereits in seiner Entscheidung vom 14. Februar 2012 Ausführungen zu den materiell-rechtlichen wie verfahrensrechtlichen Voraussetzungen des von Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV geforderten Lasten- und Finanzausgleichs gemacht hat: Angemessen ist die Finanzausstattung der rheinland-pfälzischen Kommunen danach grundsätzlich nur dann, wenn die kommunalen Finanzmittel ausreichen, um den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Wahrnehmung selbstgewählter *Aufgaben* zu ermöglichen. Anders gewendet ist die Finanzausstattungsgarantie in der Regel jedenfalls dann verletzt, wenn den Kommunen die zur Wahrnehmung eines Minimums freier *Aufgaben* zwingend erforderliche Mindestfinanzausstattung vorenthalten und so einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die Grundlage entzogen wird (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [37 f.] m.w.N.).

- 92 Die Verbindung von Finanzausstattungsgarantie und kommunaler Aufgabenwahrnehmung enthält dabei zwei für das System des rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleichs wesentliche Grundaussagen: Erstens kann eine (verfassungsrechtlich geforderte) angemessene Finanzausstattung nicht gewährleistet werden, ohne die konkreten Aufgaben und den damit einhergehenden Finanzbedarf in den Blick zu nehmen. Das Gebot eines aufgabenadäquaten Finanzausgleichs modifiziert das bisherige, von konkreten Bedarfen der Gemeinden und Gemeindeverbände losgelöste Modell zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse. Die Prämisse der Aufgabenbezogenheit enthält allerdings keine Aussage zur Höhe der Finanzausgleichsmasse, sondern bezieht sich allein auf den Weg ihrer Ermittlung. Eine aufgabenadäquate Finanzausstattung kann daher zu einem im Vergleich zu der für die Jahre 2014 und 2015 ermittelten Finanzausgleichsmasse höheren, aber auch zu einem geringeren Betrag führen (vgl. StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 166). Zweitens macht die Bezugnahme auf zugewiesene (übertragene) und selbstgewählte (freie) Aufgaben eine Differenzierung innerhalb der Finanzausstattungsgarantie erforderlich. Soll eine angemessene Finanzausstattung den Kommunen die Wahrnehmung jedenfalls eines Minimums an freien Aufgaben ermöglichen, muss sie so bemessen sein, dass die (notwendige und vorrangige, vgl. dazu ThürVerfGH, Urteil vom 3. Mai 2005 – 28/03 –, juris Rn. 129) Erfüllung der (durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes, vgl. § 2 Abs. 1, Abs. 2 GemO) übertragenen Pflichtaufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten ermöglicht wird. In tatsächlicher Hinsicht war bei einer



Gesamtbetrachtung der Finanzierungsdefizite sämtlicher kommunaler Ebenen im Jahr 2014 und Teilen hiervon im Jahr 2015, wie sie das Statistische Landesamt in seiner Stellungnahme vom 28. November 2019 und der Rechnungshof in seiner Stellungnahme vom 10. Dezember 2019 dargelegt haben, eine solche Aufgabenerfüllung nicht sicher gewährleistet.

- 93 Die Mindestfinanzausstattungsgarantie steht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes; der Leistungsfähigkeitsvorbehalt ist mit Blick auf Art. 49 Abs. 6 LV dabei aber in einem engen Sinne zu verstehen. Einerseits ist zu berücksichtigen, dass unbedingte Leistungsgarantien in Konflikt treten können zu der Berechtigung des (demokratisch legitimierten) Haushaltsgesetzgebers, über die Verteilung der begrenzten finanziellen Ressourcen durch politische Gestaltung zu entscheiden. Zudem besteht bei der Anerkennung einer vorbehaltlosen Leistungsgarantie unter Ausblendung der tatsächlichen finanziellen Gegebenheiten die Gefahr, dass vom Land in fiskalischer Hinsicht etwas faktisch Unmögliches verlangt würde. Auf der anderen Seite entwertete ein allgemeiner Finanzierbarkeitsvorbehalt einen Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung nahezu vollständig (vgl. auch Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, 2020, S. 83 f.; Volkmann, DÖV 2001, 497 [503]). Entschiede der Haushaltsgesetzgeber im Rahmen seiner politischen Gestaltungsmöglichkeiten mit Verweis auf für wünschenswert erachtete Aufgaben autonom und allein nach politischen Kriterien, welchen Ausgaben der Vorzug einzuräumen ist, liefe ein Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung weitgehend leer (vgl. im Ergebnis auch BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 [385 Rn. 22], zu Art. 28 Abs. 2 GG). Ein so verstandener Leistungsfähigkeitsvorbehalt ließe sich zudem begrifflich kaum fassen (vgl. Volkmann, DÖV 2001, 497 [502]).
- 94 Vor diesem Hintergrund kommt eine Unterschreitung der grundsätzlich zu gewährenden Mindestfinanzausstattung nur in eng begrenzten Ausnahmesituationen in Betracht, in denen die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt ist (offen gelassen für den Fall eines Haushaltsnotstandes des Landes von BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013, a.a.O.). Namentlich wird dies dann anzunehmen sein, wenn zugleich die Voraussetzungen des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a LV für eine Kreditaufnahme des Landes vorliegen.

- <sup>95</sup> Während die Erfüllung der übertragenen Aufgaben durch die Kommunen danach im Grundsatz finanziell sichergestellt sein muss, sind dem Gesetzgeber hinsichtlich der Finanzierung der freien Selbstverwaltungsangelegenheiten weite Gestaltungsspielräume eröffnet (vgl. allg. zum weiten Gestaltungsspielraum des Staates bei der Verteilung von Leistungen auch Volkmann, DÖV 2001, 497 [499]). Dies betrifft zum einen die Frage, was unter einem Minimum bzw. Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu verstehen ist, deren Wahrnehmung den Kommunen durch entsprechende Finanzmittel aus dem kommunalen Finanzausgleich zu ermöglichen ist. Zum anderen hat der Gesetzgeber nach seinem Ermessen zu entscheiden, ob und wenn ja, auf welche Weise den Kommunen weitere Finanzmittel für die Wahrnehmung freier Selbstverwaltungsangelegenheiten jenseits des Mindestbestandes zu gewähren sind.
- <sup>96</sup> b) Die vorstehenden Ausführungen zum Mindestausstattungsanspruch beziehen sich auf die Gemeindeebene und damit unmittelbar auf die Verfahren, in denen die Stadt Pirmasens Beteiligte der Ausgangsverfahren ist (VGH N 12/19 und VGH N 13/19). Für das Verfahren VGH N 14/19 (Landkreis Kaiserslautern als Beteiligter des Ausgangsverfahrens) gelten die vorstehenden Erwägungen entsprechend. Auch wenn den Landkreisen im Unterschied zu den Gemeinden keine Allzuständigkeit zukommt (vgl. Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 18 m.w.N.), muss ihnen nach Art. 49 Abs. 2 und 3 LV vom Gesetzgeber jedenfalls ein Mindestbestand an Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zugewiesen werden, um Selbstverwaltung in einem substantiellen Sinne zu ermöglichen (Schröder, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 49 Rn. 13; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, BVerfGE 119, 331 [352 f.]). Dieser Mindestbestand an Aufgaben zeitigt in finanzieller Hinsicht einen entsprechenden Mindestausstattungsanspruch, dem der Gesetzgeber im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Rechnung zu tragen hat (Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, 2020, S. 102).
- <sup>97</sup> 2. Die vorgelegten Bestimmungen zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse lassen kein System der Aufgaben- bzw. Bedarfsorientierung erkennen. Sie bieten daher keine Gewähr für einen aufgabengerechten Finanzausgleich.

- 98 a) Der Verfassungsgerichtshof hat sich in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 nicht auf (materiell-rechtliche) Aussagen zum Inhalt einer angemessenen Finanzausstattung beschränkt, sondern auch Vorgaben zur Absicherung der Finanzausstattungs-garantie durch Organisation und Verfahren gemacht. Diese verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen folgen wie erwähnt aus dem Schutzzweck des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV sowie aus der Struktur der gesetzgeberischen Entscheidung über den Finanz-ausgleich (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]; vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 4. Mai 2016 – VGH N 22/15 –, AS 44, 423 [445]). Der Gesetzgeber hat sich ein Bild von der Höhe der erforderlichen Finanzmittel zu machen, wobei konkret eine Betrachtung der Aufgaben- und Ausgabenlasten sowie der Ein-nahmensituation gefordert ist (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O.).
- 99 Ein Modell, das mit Hilfe eines bedarfsorientierten Ermittlungsverfahrens einen auf-gabengerechten Finanzausgleich gewährleistet (vgl. hierzu VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]), sehen demgegenüber weder die konkret zur Überprüfung gestellten Vorschriften der §§ 5 bis 18 LFAG noch die übrigen Bestimmungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes vor. Allein die Fortschreibung eines zwar historisch gewachsenen, aber auf keiner Analyse des kommunalen Finanz-bedarfs beruhenden Zustandes entspricht nicht dem Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs (vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 141). Ein solches Vorgehen birgt im Gegenteil die Gefahr, eventuell beste-hende Ungleichgewichte fortzuschreiben und zu verstetigen.
- 100 Auch im Gesetzgebungsverfahren ist es nicht zu einer Ermittlung des durch die kon-krete Aufgabenbelastung einerseits und die Finanzkraft andererseits determinierten Bedarfs der Kommunen gekommen. Die Regierungsbegründung enthält in ihrem all-gemeinen Teil (LT-Drucks. 16/2231, S. 12 ff.) eine Beschreibung der wesentlichen Änderungen sowie der konkreten finanziellen Auswirkungen des Gesetzes zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Hieran schließen sich eine Proberechnung zu den horizontalen Auswirkungen der Reform sowie eine Darstellung des Ergebnisses der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an. Etwas anderes folgt auch nicht aus dem im September 2012 im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur erstellten Gutachten des ifo Instituts München (Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, September

2012), das als Parlamentsdokument (LT-Vorlage 16/1777) Eingang in das Gesetzgebungsverfahren gefunden hat. Soweit sich das Gutachten im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs mit der finanziellen Situation von Land und Kommunen befasst (S. 43 ff. des Gutachtens), ist hiervon im Kern der statistische Vergleich der Landes- und Kommunalfinanzen erfasst. In einem ersten Abschnitt (S. 47 ff.) wird die Entwicklung bedeutender Einnahme- und Ausgabeposten des Landes und der Kommunen anhand der Rechnungsstatistik illustriert. Auf der Einnahmenseite werden zunächst – jeweils für den Zeitraum von 1974 bis 2009 und im Ländervergleich – die bereinigten Einnahmen pro Einwohner, die Veränderung der bereinigten Einnahmen, die Steuereinnahmen und ihre (inflationsbereinigte) Veränderung dargestellt. Es schließen sich Ausführungen zur Hebesatzentwicklung, zu Zuweisungen und Umlagen sowie zu weiteren Einnahmenarten an (S. 52 ff.). Auf der Ausgabenseite werden die Entwicklung der bereinigten Ausgaben sowie die Aufteilung des Landeshaushalts und der Kommunalhaushalte für das Jahr 2009 dargestellt (S. 57 ff.), bevor die Entwicklung der Sozial- und Personalausgaben beleuchtet wird (S. 60 ff.). Sodann folgen Ausführungen zum laufenden Sachaufwand, zu Investitionen, zu Zinsausgaben sowie zu Finanzierungssalden und Schulden beider Ebenen (S. 66 ff.). Abschließend wird die Entwicklung der Sozialausgaben von Land und Kommunen untersucht und durch Reformvorschläge ergänzt (S. 72 ff.). Das Gutachten geht damit im Wesentlichen der Frage nach der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bei Land und Kommunen nach und stellt hierzu vergleichende Erwägungen an. Es enthält indes weder eine nach Aufgabebereichen getrennte Bedarfs- bzw. Kostenermittlung, noch wird systematisch zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten unterschieden.

- 101 b) Bei der konkreten Ausgestaltung des Systems zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der verfassungsrechtlich durch die Finanzausstattungsgarantie eingehegt wird. Zwingend zu beachten ist das aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV abgeleitete Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs, wonach die Aufgaben der Kommunen die zentrale Bezugsgröße für den Umfang einer angemessenen (aufgabenadäquaten) Finanzausstattung bilden (vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 112 ff.). Daher hat der Gesetzgeber die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel zu ermitteln und seiner Entscheidung zugrunde zu

legen. Das vom Gesetzgeber hierfür herangezogene Modell ist gerichtlich nur eingeschränkt nachprüfbar. Der Verfassungsgerichtshof hat lediglich zu prüfen, ob die für das konkret gewählte Verfahren erforderlichen Tatsachen vollständig und zutreffend ermittelt wurden und sich der Gesetzgeber bei dem Berechnungsvorgang innerhalb des Verfahrens und seiner Strukturprinzipien bewegt (Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, 2020, S. 65).

- 102 aa) Mit Blick auf das kommunale Aufgabenerfindungsrecht und wegen der unterschiedlichen Folgen für die Finanzausstattungsgarantie ist bei der Aufgabenerhebung zwischen kommunalen Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu differenzieren (vgl. StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 122 ff.; ferner auch Duve/Neumeister, DÖV 2016, 848 [851 ff.]). Zur Sicherstellung der finanziellen Mindestausstattung im Bereich der pflichtigen Aufgabenerfüllung bietet sich die Erstellung eines Katalogs kommunaler Pflichtaufgaben an, der auch den Unterschieden und Besonderheiten hinsichtlich der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen angemessen Rechnung trägt.
- 103 bb) Verfassungsrechtlich unbedenklich ist es, wenn der Gesetzgeber im Rahmen der Neukonzeption die auch bei den Kommunen bestehenden Einflussmöglichkeiten berücksichtigt und von ihnen eine größtmögliche Kraftanspannung fordert (vgl. hierzu bereits VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [58]). Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV, der seine Gewährleistungen auf die zur Aufgabenerfüllung „erforderlichen Mittel“ beschränkt, steht daher einer gesetzlichen Regelung nicht entgegen, die auf Seiten der Kommunen von einer umfassenden Nutzung von Einsparpotenzialen ausgeht und dies der Berechnung der Finanzausgleichsmasse zugrunde legt. Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs hat sich im Falle einer aufgabenbezogenen Finanzausgleichsmasse eine pauschalierende Vorgehensweise zur Prüfung der Angemessenheit von Kosten bzw. Defiziten bewährt. Danach werden für einzelne Aufgabenbereiche – unter Berücksichtigung der Vergleichbarkeit der jeweiligen kommunalen Gruppen – Durchschnittswerte ermittelt. Als Maßstab können die wirtschaftlich arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände herangezogen werden und dürfen Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben (vgl. StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 159 ff.).

- 104 cc) Auf welche Weise der Gesetzgeber darüber hinaus die Wahrnehmung eines „Minimums freier Aufgaben“ (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [38]) sicherstellt, ist ebenfalls von seinem Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum umfasst. Durch die von ihm gewählte Konzeption muss allerdings wirksam verhindert werden, dass infolge unzureichender Finanzausstattung überhaupt keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrgenommen werden können. Denkbar wäre etwa, eine feste Quote für freie Selbstverwaltungsangelegenheiten vorzusehen und die sich hieraus ergebenden Mittel anhand bestimmter Kriterien unter den Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften aufzuteilen (dazu Dombert, DVBl. 2006, 1136 [1140], auch zu den Schwächen eines Quotenmodells; vgl. auch Schoch, ZG 2019, 114 [126], zu § 7 Abs. 4 FAG Hessen).
- 105 dd) Ein funktionierender Finanz- und Lastenausgleich fordert ein entschlossenes Zusammenwirken aller Ebenen. Daher ist die für die Aufgabenerfüllung adäquate Finanzausstattung über den kommunalen Finanzausgleich lediglich insoweit zu decken, als keine eigenen kommunalen Mittel vorhanden sind. Der Gesetzgeber darf bei seinen Berechnungen und Annahmen neben den tatsächlichen Einnahmen auch die Einnahmemöglichkeiten berücksichtigen, da die Kommunen eigene Einnahmequellen auszuschöpfen haben (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [58]).
- 106 Was die Verpflichtung der Kommunen zur entsprechenden Mitwirkung bei der Bewältigung der kommunalen Finanzkrise anbelangt, so beschränkt sich die Rolle des Landes als Ausfluss seiner Verpflichtung aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV nicht auf bloße Ratschläge, Hinweise oder Aufforderungen. Als Ausdruck und Folge der Ermittlungs- und Beobachtungspflicht des Gesetzgebers bzw. der Landesregierung liegt es in der maßgeblichen Verantwortung des Landes, die Informationsquellen auszuwerten und daraus etwaige Korrekturpflichten im Bereich der Finanzierung – etwa im Bereich der Realsteuerhebesätze – bzw. auf der Ausgabenseite bei der Aufgabenwahrnehmung abzuleiten und notfalls durchzusetzen (vgl. Kluth, LKV 2020, 97 [100]; Schoch, ZG 2019, 114 [135]). Hierauf hatte der Verfassungsgerichtshof auch bereits in seiner Entscheidung vom 14. Februar 2012 ausdrücklich hingewiesen (– VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [59]). Namentlich die Unterbindung einer rechtswidrigen Haushaltsführung ist ein nach der Landesverfassung auch vor dem Hintergrund der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 49 Abs. 3 LV nicht nur zulässiges, sondern auch gebotenes

Ziel der staatlichen Kommunalaufsicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 30, insoweit nicht abgedruckt in BVerwGE 138, 89).

- 107 ee) Jenseits der aufgabengerechten Mindestausstattung ist es dem Gesetzgeber unbenommen, den kommunalen Finanzausgleich stärker an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes auszurichten (vgl. Boettcher, DÖV 2013, 460 [462]; Lange, DVBl. 2015, 457 [460 ff.]). Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden wäre etwa eine dynamische Komponente, die – an das Gebot der Verteilungssymmetrie anknüpfend – weitere Leistungen in Relation zu der konkreten Einnahmensituation des Landes setzte (vgl. dazu etwa ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 – 28/03 –, juris Rn. 142; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 98; Schmitt, DÖV 2013, 452 [457]; Schoch, ZG 2019, 114 [122]). Mit Blick auf die Methodenfreiheit des Gesetzgebers ist eine solche Ausgestaltung verfassungsrechtlich aber nicht zwingend.
- 108 ff) Der Gesetzgeber kann seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten und bedarfsorientierten Finanzausgleich nur nachkommen, wenn er bei dessen Ausgestaltung die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel kennt bzw. nachvollziehbar einschätzt (vgl. Nds. StGH, Urteil vom 16. Mai 2001 – 6/99 u. a. –, juris Rn. 129; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 116). Im Hinblick auf die der Mindestfinanzausstattungsgarantie unterfallenden (eigenen und übertragenen) Pflichtaufgaben hat der Gesetzgeber den Finanzbedarf der Kommunen realitätsgerecht zu ermitteln, wobei er pauschalisieren und typisieren darf (vgl. Schmitt, DÖV 2013, 452 [459]). Eine individuelle Betrachtung jeder einzelnen Kommune ist dabei nicht gefordert (vgl. zu auf das gesamte Landesgebiet bezogenen Organisationsregelungen des Gesetzgebers auch VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, AS 43, 307 [326]). Sie wäre nicht nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden. Eine Angemessenheitsprüfung jeder Aufgabe einer einzelnen Gebietskörperschaft stünde auch in einem Spannungsverhältnis zu der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (vgl. Nds. StGH, Urteil vom 16. Mai 2001 – 6/99 u. a. –, juris Rn. 129; Duve/Neumeister, DÖV 2016, 848 [853]).
- 109 Art. 49 Abs. 6 LV enthält Vorgaben weder für eine bestimmte Methode der Bedarfsermittlung noch hinsichtlich der heranzuziehenden Datengrundlagen. In Literatur und Rechtsprechung sind verschiedene Verfahren erörtert worden, die sich hinsichtlich

ihrer Detailgenauigkeit erheblich voneinander unterscheiden. Denkbar wäre etwa, die konkreten Ausgaben für die verschiedenen Aufgabengruppen anhand von Finanzstatistiken zu ermitteln. Neben den für einen solchen Ansatz sprechenden praktischen Erwägungen (etwa eine verhältnismäßig schnelle und kostengünstige Umsetzung) wird der Gesetzgeber in seine Entscheidung aber auch die hiermit einhergehenden Risiken einzustellen haben, insbesondere die dadurch begründete Gefahr, das tatsächliche kommunale Ausgabeverhalten mit dem erforderlichen Mindestfinanzbedarf gleichzusetzen. Bei der Heranziehung von ausgabenbezogenen Statistiken ist daher erstens zu vermeiden, dass chronische Unterfinanzierungen bestimmter Aufgabebereiche aus dem Blick geraten. Zweitens ist – sinnvollerweise unter Einbindung des Landesrechnungshofes – möglichst auszuschließen, dass Mehrausgaben faktisch als Bedarf anerkannt werden, obwohl die entsprechenden Ausgaben Resultate unwirtschaftlicher Haushaltsführung und nicht tatsächlicher Bedarfe sind. Drittens müssen Situationen identifiziert und reflektiert werden, in denen bestimmte Kosten aus dem Umstand resultieren, dass Aufgaben auf einem überdurchschnittlich hohen qualitativen Niveau erfüllt werden. Je mehr sich der Gesetzgeber in der Wahl seiner Methodik auf abstrakte Kennzahlen und Statistiken, welche auf dem reinen Ausgabeverhalten beruhen, stützen will, desto intensiver muss er sich jeweils die hiermit verbundenen Nachteile und Risiken des gewählten Ansatzes verdeutlichen und erkennbare Schritte unternehmen – etwa Korrektive vorsehen –, um diese auf ein vertretbares Maß abzumildern (zum Ganzen LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, juris Rn. 103 ff.; vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 16. Januar 2019 – P.St. 2606 u.a. –, juris Rn. 286 ff.).

- 110 c) Zur Absicherung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung sind neben den Vorgaben zur Gestaltung des Bedarfsermittlungsverfahrens weitere prozedurale Mindestanforderungen zu beachten. So hat der Gesetzgeber Transparenz auch dadurch herzustellen, dass das Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs nach außen in Erscheinung tritt und von den Gerichten auf die Einhaltung der (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben überprüft werden kann. Die gesetzgeberischen Verfahrensschritte zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs müssen daher nicht nur tatsächlich stattgefunden, sondern auch ihren Niederschlag in den Gesetzesmaterialien gefunden haben (VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]). In



der spezifischen Situation des kommunalen Finanzausgleichs schuldet der Gesetzgeber mehr als nur das Gesetz. Die Dokumentationspflichten (bereits) hinsichtlich des Verfahrens sind Konsequenz des prozeduralen Schutzkonzepts, nach dem eine bloße Begründbarkeit oder nachträgliche Begründung von Entscheidungen nicht genügt (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, BVerfGE 139, 64 [126 f. Rn. 129 f.]; Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 u.a. –, BVerfGE 140, 240 [296 Rn. 113]). Ein „Nachschieben von Gründen“ nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens – etwa in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof – ist nicht zulässig (VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, AS 43, 307 [343]; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 132]).

- 111 Die Frage nach der konkreten Umsetzung der Dokumentationspflicht wird von der Landesverfassung nicht beantwortet. Es unterfällt damit dem Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers, ob die Erläuterungen zu Voraussetzungen, Annahmen und Abläufen des Bedarfsermittlungsverfahrens unmittelbar in der Gesetzesbegründung dargestellt werden (so etwa für Hessen LT-Drucks. 19/1853, S. 26 ff.) oder ob die Gesetzesbegründung andere Parlamentsdokumente als Erkenntnisquelle ausweist, die ihrerseits die zum Nachvollziehen der Berechnung erforderlichen Angaben enthalten (vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 16. Januar 2019 – P.St. 2606 u.a. –, juris Rn. 269 f.).
- 112 Prozeduralisierungsanforderungen bestehen nicht nur im Vorfeld der gesetzgeberischen Entscheidung, sondern auch im Anschluss hieran. Der Gesetzgeber muss daher den Finanzbedarf der Kommunen nicht nur realitätsgerecht ermitteln und diese Ermittlung dokumentieren. Er unterliegt im Hinblick auf einmal getroffene Entscheidungen auch einer Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht, in deren Rahmen er die maßgeblichen Parameter des neuen Ausgleichssystems auf ihre Sachgerechtigkeit zu überprüfen und unter Umständen anzupassen hat (vgl. StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 122 f.; ferner ThürVerfGH, Urteile vom 21. Juni 2005 – 28/03 –, juris Rn. 163; und vom 2. November 2011 – 13/10 –, juris Rn. 83). Nicht ausreichend ist demgegenüber eine dauerhafte Fortschreibung der erstmalig erhobenen Daten zum kommunalen Finanzbedarf; die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs ist kein einmaliger Akt (Schoch, ZG 2019, 114 [135]). In welchen Abständen eine solche Überprüfung zu erfolgen hat, lässt sich der Verfassung nicht entnehmen. Denkbar wäre eine Anknüpfung an die vom Gesetzgeber in Art. 2

LFAGReformG vorgesehene Dreijahresfrist (vgl. auch VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH N 29/14 u.a. –, AS 44, 176 [194]), sofern sich nicht bereits zuvor ein konkreter Anlass ergibt.

- 113 d) Die Schaffung von Anhörungs- und Beteiligungsrechten sowie die Bildung fachkundiger Gremien kann eine weitere – flankierende (ergänzende) – Maßnahme zur rechtswahrenden Verfahrensgestaltung im kommunalen Finanzausgleich darstellen (StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 – 2/97 –, juris Rn. 98 ff.; vgl. auch Wohltmann, ZG 2011, 377 [382 ff.]; allg. zu Anhörungsrechten als prozeduralen Absicherungen der Selbstverwaltungsgarantie VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, juris Rn. 71). Daneben kommt auch eine Kombination verschiedener prozeduraler Elemente in Betracht. So ist im Freistaat Bayern in Reaktion auf eine Entscheidung des dortigen Verfassungsgerichtshofs (Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –) mit Art. 23 des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes – BayFAG – eine Regelung geschaffen worden, die Erörterungsrechte der kommunalen Spitzenverbände mit Ermittlungs-, Bewertungs- und Abwägungspflichten des Landes verbindet.
- 114 Bei der konkreten Ausgestaltung dieser weiteren Verfahrensrechte verbleibt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum. In Rheinland-Pfalz ist mit dem Landesgesetz über den Kommunalen Rat – KomRatG – vom 22. Dezember 1995 (GVBl. S. 521) ein Gremium implementiert worden, das die Landesregierung in allen Angelegenheiten berät, die für die Gemeinden und Gemeindeverbände von Bedeutung sind (§ 1 Abs. 1 Satz 2 KomRatG). In diesen Angelegenheiten kann der Kommunale Rat zudem jederzeit Empfehlungen an den Landtag und die Landesregierung richten (§ 1 Abs. 1 Satz 3 KomRatG).
- 115 Darüber hinaus sieht die Gemeindeordnung – GemO – in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153) Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände vor. So haben nach § 129 GemO die Landesregierung und die obersten Landesbehörden Entwürfe von Rechtsvorschriften, die die Belange der gemeindlichen Selbstverwaltung berühren, sowie Entwürfe von allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die wichtige Belange der gemeindlichen Selbstverwaltung unmittelbar berühren, mit den Landesverbänden der Gemeinden und Städte (Gemeinde- und Städtebund, Städtetag) in geeigneter Form rechtzeitig zu erörtern. Diese Beteiligungsvorschriften hat der

Gesetzgeber auch bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs zum 1. Januar 2014 beachtet (vgl. dazu LT-Drucks. 16/2231, S. 17).

- 116 e) Aufgrund des vollständigen Fehlens eines Bedarfsermittlungsverfahrens war den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch den kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2014 bzw. 2015 eine aufgabenadäquate Finanzausstattung nicht gewährleistet. Der Verfahrensfehler führt daher zur Verfassungswidrigkeit der Vorschriften über den vertikalen Finanzausgleich (vgl. entspr. Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris Rn. 224; im Ergebnis ähnlich StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 – 2/97 –, juris Rn. 101; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 180 f.; noch offen gelassen in VerfGH RP, Urteil vom 4. Mai 2016 – VGH N 22/15 –, AS 44, 423 [445]).
- 117 3. a) Gegenstand der konkreten Normenkontrollen sind die Bestimmungen der §§ 5 bis 18 LFAG und damit sämtliche Regelungen über die Finanzausweisungen innerhalb des Steuerverbundes. Da bereits die Regelungen der §§ 5 f. LFAG über die Ermittlung und Bildung der Finanzausgleichsmasse und damit die vertikale Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen gegen Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV verstoßen, entbehren auch die auf die horizontale Verteilung zwischen den einzelnen Kommunen bezogenen Vorschriften über die Verwendung der Finanzausgleichsmasse einer verfassungsmäßigen Grundlage (vgl. entspr. ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 – 28/03 –, juris Rn. 193; zur Auswirkung von Verfahrensfehlern auch StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris Rn. 196 ff.). Sämtliche Bestimmungen über die Ermittlung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse stellen sich als Bestandteil eines einheitlichen Regelwerks dar (Bay. VerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris Rn. 225). Der festgestellte Mangel bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse setzt sich daher – jedenfalls im Ergebnis – bei deren Verteilung fort, selbst wenn sich die Regelungen über den horizontalen Finanzausgleich isoliert betrachtet als verfassungsrechtlich unbedenklich erweisen würden.
- 118 b) Bei einer Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs hat der Gesetzgeber auch auf horizontaler Ebene den grundlegenden Wertungen und Aussagen der Landesverfassung, insbesondere dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, Rechnung zu tragen. Dies schließt es nicht aus, die bedarfsorientiert ermittelte

Finanzausgleichsmasse über ein System weitgehend abstrakt definierter Schlüsselzuweisungen auf die Empfänger der kommunalen Ebene zu verteilen. Auch insoweit steht es dem Gesetzgeber aufgrund seines Beurteilungsspielraums frei, auf eine Betrachtung jeder einzelnen Kommune zu verzichten und stattdessen zu pauschalisieren und typisieren (vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, juris Rn. 123).

119 Auch wenn danach im horizontalen Finanzausgleich keine Bestimmungen gefordert sind, die sich bei der Aufteilung der Finanzausgleichsmasse an dem konkreten Finanzbedarf jeder einzelnen Gemeinde orientieren, hat der Gesetzgeber jedenfalls geeignete Vorkehrungen zu treffen, um eine zu große Disparität innerhalb der kommunalen Ebene zu verhindern. Dies ist trotz der seit dem Jahr 2012 insgesamt rückläufigen Zahl an kreisfreien Städten und Landkreisen mit Finanzierungsdefiziten und der zuletzt in den Jahren 2017 und 2018 hohen Kassenüberschüsse der rheinland-pfälzischen Kommunen insgesamt nicht vollständig gelungen (vgl. die Stellungnahme des Rechnungshofes vom 10. Dezember 2019, auch zum Folgenden). So wiesen etwa im Jahr 2018 fast 39 v.H. der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände und damit mehr als jede dritte Gebietskörperschaft ein Finanzierungsdefizit auf. Dieser negative Befund trifft zu großen Teilen auch auf die Finanzierungssalden der Beteiligten der Ausgangsverfahren zu.

120 aa) Um eine sachwidrige Benachteiligung einzelner Gebietskörperschaften zu verhindern und damit zu vermeiden, dass einzelne Kommunen gleichsam wirtschaftlich vollends „abgehängt“ werden, könnte es sich anbieten, unter bestimmten Voraussetzungen – etwa: sparsamste Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten durch die jeweilige Kommune – einen Ausgleich besonderer Härten vorzusehen, um die finanzielle Absicherung zur Wahrnehmung der Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben zu gewährleisten (vgl. auch VerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 – 28/98 –, juris Rn. 114; dazu Volkmann, DÖV 2001, 497 [504]). Zur Sicherstellung dieser Leistungen wären entsprechende Mittel im kommunalen Finanzausgleich vorzuhalten (vgl. etwa § 16 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes vom 29. Juni 2004, GVBl. I S. 262; § 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 31. Januar 2013, GVBl. S. 10). Hierfür könnte sich eine Erweiterung des Ausgleichsstocks (§ 17 LFAG) anbieten (vgl. bereits § 13 Abs. 1 des Landesgesetzes zur Regelung des

Finanzausgleichs zwischen Land und Gemeinden vom 27. Februar 1951, GVBl. S. 39 [41]).

- 121 Darüber hinaus ist das Land an die bereits im Jahr 2012 angemahnte Entlastung der stark verschuldeten Kommunen zu erinnern: Die Wirkungen des von Art. 49 Abs. 6 LV geforderten aufgabenadäquaten Finanzausgleichs können sich flächendeckend nur entfalten, wenn die mit Kassenkrediten belasteten Kommunen in die Lage versetzt werden, diese abzubauen und so dauerhaft zu einem materiellen Haushaltsausgleich zu finden. Ohne die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel zu diesem Zweck erscheint dies nach wie vor ausgeschlossen (vgl. bereits VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [58]).
- 122 bb) Die Abmilderung von kommunalen Finanzkraftunterschieden im Wege des Finanzausgleichs muss nicht ausschließlich über die Ausgestaltung der Schlüsselzuweisungen und unter Aufwendung von Landesleistungen erfolgen. Das Land kann zugleich als Veranstalter des kommunalen Finanzausgleichs tätig werden und mit Hilfe redistributiver Umlagen die unterschiedlichen finanziellen Belange zu einem angemessenen und gerechten Ausgleich bringen (vgl. Duve/Neumeister, DÖV 2016, 848 [857]; Lange, DVBl. 2015, 457 [462 f.]). Zwar sind die Regelungen über die Finanzausgleichsumlage (vgl. § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 23 LFAG) nicht Gegenstand der konkreten Normenkontrolle. Der Gesetzgeber wird jedoch unter Berücksichtigung des Gedankens der interkommunalen Solidarität zu prüfen haben, ob die Finanzausgleichsumlage in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ein hinreichend effektives Instrument zur Beseitigung von Ungleichgewichten auf der kommunalen Ebene darstellt, ohne zugleich eine sachwidrige und damit verfassungsrechtlich untersagte Nivellierung bzw. Übernivellierung der Finanzkraftunterschiede zu bewirken.

#### **D.**

- 123 Die zur Überprüfung gestellten Vorschriften über die Finanzzuweisungen innerhalb des Steuerverbundes (§§ 5 bis 18 LFAG) der Jahre 2014 und 2015 verstoßen gegen Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV. Entsprechendes gilt für die maßgeblichen Vorschriften sämtlicher Folgejahre bis heute, da es auch insoweit ersichtlich nicht zu einer aufgabenbezogenen Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs und einer Ausrichtung der Finanzausgleichsmasse hieran gekommen ist. Da

zudem weitere Klageverfahren bei den rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichten betreffend den kommunalen Finanzausgleich ab dem Jahr 2016 anhängig sind, erscheint aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit eine Erstreckung des Urteilsausspruchs auf sämtliche Folgejahre geboten (vgl. auch VerFGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [56]).

124 Steht eine Norm nicht mit der Verfassung in Einklang, so ist sie grundsätzlich für nichtig zu erklären (vgl. etwa VerFGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, AS 43, 307 [343 f.]; vgl. auch VerFGH RP, Beschluss vom 5. Juli 2007 – VGH N 18/06 –, AS 35, 1 [4]). Eine rückwirkende Nichtigkeitserklärung kommt vorliegend aber aus Gründen der Rechtssicherheit nicht in Betracht. Ein sofortiges Außerkrafttreten der Vorschriften wäre mit den Erfordernissen einer geordneten Finanz- und Haushaltswirtschaft unvereinbar (VerFGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [56]; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2004 – 1 BvR 1298/94 u.a. –, BVerfGE 111, 191 [224 f.]; Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 u.a. –, BVerfGE 119, 331 [382 ff.]). Eine Nichtigkeitserklärung hätte zur Folge, dass es für weite Teile des kommunalen Finanzausgleichs der Jahre 2014 und 2015 – und damit für bereits abgeschlossene Haushaltsjahre – an einer gesetzlichen Grundlage fehlte. Damit würde ein Zustand geschaffen, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige (vgl. entspr. BVerfG, Urteile vom 20. Dezember 2007 a.a.O., BVerfGE 119, 331 [382 f.]; vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175 [255 f.]; vom 14. Februar 2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263 [312]; vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, BVerfGE 139, 64 [147 Rn. 194]).

125 Aufgrund der hohen Komplexität der Materie und mit Blick auf die Notwendigkeit zur Beschaffung und Auswertung umfangreichen Datenmaterials erscheint es sachgerecht, aber auch angemessen, die Frist zur Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs bis zum 31. Dezember 2022 zu erstrecken.

(...)