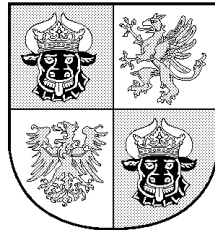


# Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 13/02

Verkündet am: 18.12.2003  
Bulla, Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

## IM NAMEN DES VOLKES

### URTEIL

#### In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

- 1.
- 2.

- Beschwerdeführerinnen -

#### Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte  
Gollasch, Kroeger, Pätzmann, Lassen,  
Knüppel, Heintzenberg,  
Hansestraße 14,  
23558 Lübeck

#### g e g e n

§ 10h Abs. 2 Satz 2 des Finanzausgleichsgesetzes, eingefügt durch Art. 3 Nr. 4 des Gesetzes zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 2002/2003 - HRG 2002/2003) vom 17. Dezember 2001 (GVOBl. M-V S. 578)

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

den Präsidenten Dr. Hückstädt,  
den Vizepräsidenten Wolf,  
den Richter Häfner,  
die Richterin Steding,  
den Richter von der Wense,  
den Richter Prof. Dr. Wallerath und  
den Richter Söhnchen

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

**16. Oktober 2003**

**für Recht erkannt:**

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

**Entscheidungsgründe:**

**A.**

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die Beschwerdeführerinnen durch § 10h Abs. 2 Satz 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach den Art. 72 und 73 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV) verletzt werden.

**I.**

1. Die Vorschrift des § 10h FAG wurde durch Artikel 3 Nummer 4 des Gesetzes zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Haushaltsrechtsgesetz 2002/2003 - HRG 2002/2003 -) vom 17. Dezember 2001 (GVObI. M-V S. 578) in das Gesetz eingefügt. Sie lautet auszugsweise wie folgt:

## "§ 10h

### Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen

(1) Gemeinden und Landkreise erhalten Zuweisungen zur Finanzierung von Investitionen im Bereich der Infrastruktur. Von den nach § 6 Abs. 1 Nr. 11 bereitgestellten Mitteln erhalten die kreisfreien Städte und Landkreise Zuweisungen anteilig im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl. Im Bereich der Landkreise erhalten die Gemeinden 70 v.H. der bereitgestellten Mittel. Einzelheiten des Verfahrens werden durch das Innenministerium geregelt.

(2) Die nach § 6 Abs. 1 Nr. 11 bereitgestellten Mittel werden den Gemeinden und Landkreisen als Einnahmen der Vermögenshaushalte pauschal im Verhältnis ihrer Einwohner zugewiesen. Abweichend von § 12 Abs. 1 gilt für die Berechnung die zum 31. Dezember 1995 fortgeschriebene Zahl."

Nach § 12 Abs. 1 FAG gelten die vom Statistischen Landesamt zum 31. Dezember des jeweils vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen, soweit das Gesetz auf Einwohnerzahlen abstellt.

Zugleich wurde dem § 6 Abs. 1 Satz 1 FAG die Nummer 11 angefügt.

Die Vorschrift lautet nunmehr auszugsweise:

"Von der Finanzausgleichsmasse werden vorweg bereitgestellt für

...

11. Zuweisungen an die Gemeinden und Landkreise zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen nach § 10h 76 693 782 Euro."

Die Neuregelungen traten gemäß Artikel 7 HRG 2002/2003 am 01. Januar 2002 in Kraft.

2. Die streitgegenständliche Vorschrift war im Gesetzentwurf der Landesregierung zum HRG 2002/2003 (Landtagsdrucksache 3/2200 vom 10. August 2001) noch nicht enthalten. Sie wurde durch den Innenausschuss des Landtags in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht und wie folgt begründet (Landtagsdrucksache 3/2516 vom 06. Dezember 2001, S. 13 f.):

"Diesem Änderungsantrag lag abweichend von der Gesetzesbegründung die Argumentation zu

Grunde, dass die Verteilung des Sockelbetrages den Grundsätzen der kommunalen Investitions-  
pauschale folgen und den Kommunen in etwa die bis 2004 angekündigten Finanzvolumina gesi-  
chert werden sollen, um die mittelfristige Investitions- und Finanzplanung der Kommunen nicht  
zu gefährden. Durch die pauschale Zuweisung an die Vermögenshaushalte der Gemeinden und  
Kreise im Verhältnis deren Einwohner wird das Antragsverfahren entbehrlich und Plansicherheit  
gewährleistet. Die Anknüpfung an die Einwohnerzahl per 31. Dezember 1995 trägt dem trotz  
der seither erfolgten Bevölkerungswanderung unveränderten Investitionsbedarf in den Kom-  
munen Rechnung und folgt dem Grundgedanken des bisher geltenden Investitionsförderungsge-  
setzes des Bundes, das die Länderanteile für die ursprünglich vorgesehene Geltungsdauer von  
zehn Jahren unabhängig von eintretenden demografischen Entwicklungen festgeschrieben  
hatte ..."

Der Finanzausschuss stimmte dem Änderungsantrag des Innenausschusses zu. Zur Begründung  
führte er ergänzend unter anderem aus (Landtagsdrucksache 3/2516 vom 06. Dezember 2001, S.  
55 f.):

"Die vom Innenausschuss vorgeschlagenen Änderungen zum FAG in Artikel 3 hat der Fi-  
nanzausschuss ... mitgetragen, da sie die Entscheidung des Bundes auffängt, die bisherige IfG-  
Förderung (gemeint war das Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost) aufzuheben und ab 2002  
die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen um den Betrag der ehemaligen IfG-Mittel  
aufzustocken, wobei für eine Übergangszeit von 2002 bis 2004 diese Erhöhung der Bundes-  
ergänzungszuweisungen nicht in den Gleichmäßigkeitsgrundsatz einbezogen wird. Erst mit dem  
In-Kraft-Treten der gesetzlichen Regelungen zum sogenannten Solidarpakt II ab 2005 werden  
die Bundesergänzungszuweisungen in voller Höhe berücksichtigt, die Finanzverteilung zwi-  
schen Land und Kommune ist daher anzupassen ..."

3. Bei den Beschwerdeführerinnen handelt es sich um amtsangehörige Gemeinden, deren Ge-  
meindegebiete im Landkreis A liegen und unmittelbar an das Stadtgebiet der B angrenzen. Sie  
verzeichnen seit Beginn der neunziger Jahre stetig steigende Einwohnerzahlen.

Die Beschwerdeführerin zu 1. hatte zum 31. Dezember 1993 eine Einwohnerzahl von 2.012.  
Zum Jahresende 1995 stieg diese auf 2.274 an. Zum 31. Dezember 1999 erhöhte sich die Ein-  
wohnerzahl auf 4.472, zum 31. Dezember 2000 auf 4.533, zum 31. Dezember 2001 auf 4.711  
und zum 31. Dezember 2002 auf 4.748. Die Beschwerdeführerin zu 2. hatte zum 31. Dezember

1993 eine Einwohnerzahl von 1.451. Diese erhöhte sich zum 31. Dezember 2001 auf 2.041 und zum 31. Dezember 2002 auf 2.062.

## II.

Am 31. Dezember 2002 haben die Beschwerdeführerinnen Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie beantragen,

festzustellen, dass § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG, eingefügt durch Artikel 3 Nummer 4 des Gesetzes zur Schaffung und zur Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen vom 17. Dezember 2001, nichtig ist.

Die Beschwerdeführerinnen sehen sich durch die angegriffene Vorschrift in ihren Rechten aus Art. 72 und 73 LV verletzt. Es verstoße gegen die Verfassung, die Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen nicht nach der gemäß § 12 Abs. 1 FAG fortgeschriebenen Einwohnerzahl, sondern nach der Einwohnerzahl vom Stand 31. Dezember 1995 zu bemessen.

In ihren Gemeindegebieten sei es auf Grund der Nähe zur B zu einem über die Jahre gleichbleibend starken Zuwachs an Wohnbauflächen und damit einhergehend zu einem Bevölkerungszuwachs gekommen. Der starke Bevölkerungszuwachs führe zu einem steigenden Bedarf bei kommunalen Investitionen, etwa im Bereich der Verkehrsanlagen, der Schulen und der Kindergärten.

Die Beschwerdeführerin zu 1. sei aber nicht mehr in der Lage, notwendige Infrastruktureinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten. Der Beschwerdeführerin zu 2. gelinge dies nur durch Umschichtungen vom Vermögenshaushalt in den Verwaltungshaushalt.

Die Beschwerdeführerin zu 1. habe für das Jahr 2001 eine kommunale Infrastrukturpauschale von 246.762,78 DM erhalten. Dabei habe bei einer Einwohnerzahl von 4.472 am 31. Dezember 1999 die Zuweisung pro Einwohner 55,179 DM betragen. Für das Jahr 2002 betrage die Mittelpauschale pro Einwohner 31,60 EUR (entspricht 61,80 DM). Da die Mittel jedoch auf der Grundlage der Einwohnerzahl zum 31. Dezember 1995 verteilt würden, ergebe sich ein Zuweisungsbetrag von 71.858,40 EUR (entspricht 140.542,81 DM). Würde dagegen entsprechend § 12 Abs. 1 FAG die Verteilung der Investitionspauschale nach der Einwohnerzahl vom 31. Dezem-

ber 2000 erfolgen, erhalte die Beschwerdeführerin zu 1. für das Jahr 2002 insgesamt 143.242,80 EUR (entspricht 280.158,56 DM). Die angegriffene Regelung führe im Falle der Beschwerdeführerin zu 1. damit im Jahre 2002 zu Mindereinnahmen von rund 70.000,00 EUR. Dieser Effekt werde sich in den nächsten Jahren durch die weiter steigenden Einwohnerzahlen noch verstärken.

Die Beschwerdeführerinnen sind der Auffassung, ihre Finanzausstattung erweise sich seit dem Inkrafttreten des § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG als unangemessen. Sie hätten aber ein aus Art. 72 Abs. 1 Satz 1 und 73 Abs. 2 LV folgendes Recht auf angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Das Land sei verpflichtet, für eine aufgabenangemessene finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden zu sorgen.

Zudem verstoße die beanstandete Regelung gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot, da sie zu einer sachwidrigen Verteilung der Finanzmittel führe. Es gebe keinen vernünftigen Grund dafür, bei der Verteilung der Investitionszuweisungen auf eine Fortschreibung der Einwohnerzahlen als Maßstab zu verzichten. Der jetzige Rechtszustand führe dazu, dass Gemeinden mit rückläufigen Bevölkerungszahlen bevorzugt und Gemeinden mit steigenden Bevölkerungszahlen benachteiligt würden, obwohl der Investitionsbedarf von der Anzahl der Einwohner abhängt. Die Vorschrift des § 10h Abs.2 Satz 2 FAG lasse die tatsächliche Aufgabenbelastung der Kommunen außer Acht. Hinzu komme, dass die Verteilungsmasse für wachsende Gemeinden zusätzlich noch dadurch geschmälert werde, dass die negative Bevölkerungsentwicklung von anderen Gemeinden unberücksichtigt bleibe. Zwar stehe dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Erfüllung des gemeindlichen Finanzausstattungsanspruchs zu. Gleichwohl dürften die gewählten Verteilungsmaßstäbe nicht im Widerspruch zueinander stehen und das gewählte System nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden. Deshalb sei die Differenzierung in den Regelungen des § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG einerseits und des § 12 Abs. 1 FAG andererseits sachlich nicht gerechtfertigt.

Letztlich ziele § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG auf die Nivellierung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Gemeinden. Dieser Zweck sei mit dem Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung unvereinbar.

### III.

Die Landesregierung hält die Vorschrift des § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG für mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vereinbar.

Dass sie als Bedarfsindikator auf die zum 31. Dezember 1995 bestehende Einwohnerzahl abstelle, gehe auf zwei Anliegen des Gesetzgebers zurück. Zum einen knüpfe die Regelung an die bundesgesetzliche Investitionsförderung durch den Bund in den neuen Bundesländern an. Durch Artikel 35 des Gesetzes zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost - IFG -) hätten die Länder für die Dauer von zehn Jahren ab 1995 Finanzhilfen für Investitionen erhalten. Die Mittel aus diesem Programm seien anteilig im Kommunalen Investitionsprogramm weitergereicht worden, zuletzt nach Maßgabe der Richtlinie des Innenministeriums zur Förderung Kommunaler Investitionen vom 02. März 1999 (AmtsBl. M-V S. 238). Mit In-Kraft-Treten des Solidarpaktfortführungsgesetzes seien die Transferleistungen nach dem IFG weggefallen. Die Leistungen seien deshalb in den kommunalen Finanzausgleich aufgenommen worden. Dies sei zum Anlass genommen worden, die bisherigen Verteilungskriterien zu überprüfen. Der Landesgesetzgeber habe sich entschieden, für den Verteilungsmodus an die Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 1995 anzuknüpfen, weil der Umfang des zu verteilenden Finanzvolumens bundesrechtlich nach dem zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Investitionsbedarf bestimmt worden sei. Damit sei der Grundgedanke des IFG fortgeführt worden, das die Länderanteile für die ursprünglich vorgesehene Geltungsdauer von zehn Jahren unabhängig von den eintretenden demografischen Entwicklungen festgesetzt habe.

Zum anderen liege der im Streit stehenden Regelung die Überlegung zu Grunde, dass nach 1995 ein verstärkter Bevölkerungsrückgang in den kleinen Gemeinden in den östlichen und südöstlichen Landesteilen und in den kreisfreien Städten zu verzeichnen gewesen sei. Die kreisfreien Städte hätten vor allem an das Umland Einwohner verloren. Diese nutzten als Einpendler aber weiterhin die kommunale Infrastruktur der Oberzentren. Der Infrastrukturbedarf der kreisfreien Städte habe daher nicht mit der sinkenden Einwohnerzahl abgenommen, sondern sei auf einem unverminderten Niveau geblieben. Durch den Wegzug der Bürger in Umlandgemeinden hätten die großen Städte in erheblichem Umfang Anteile an den Schlüsselzuweisungen verloren. Mit der Festsetzung der Einwohnerzahlen per 31. Dezember 1995 als Grundlage für die Verteilung der Infrastrukturpauschale wirke der Gesetzgeber den negativen finanziellen Auswirkungen der Bevölkerungsabwanderung auf die Investitionskraft insbesondere der großen Städte des Landes

entgegen. Für die Gemeinden im unmittelbaren Nahbereich größerer Städte sei eine gegenteilige Entwicklung eingetreten. Solche Gemeinden hätten in Folge von Einwohnerzuwächsen und oftmals auch Gewerbeansiedlungen höhere Schlüsselzuweisungen und höhere Anteile an verschiedenen Steuereinnahmen verzeichnen können. Mit der Veränderung der Bemessungsgrundsätze habe der Gesetzgeber der geänderten Sachlage Rechnung getragen und die Investitionskraft der größeren Städte stabilisieren oder stärken wollen.

Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes hätten dabei nicht beachtet werden müssen. Solche seien durch die Verwaltungsvorschriften zum Kommunalen Investitionsprogramm nicht begründet worden. Auch aus gesetzlichen Vorschriften habe sich kein Vertrauensschutz ergeben. § 12 Abs. 1 FAG habe für die Verteilung der Mittel für kommunale Investitionen zu keinem Zeitpunkt gegolten.

Schließlich führe die angegriffene Vorschrift auch nicht zu einer Nivellierung der Finanzkraft der Gemeinden. Die Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen hätten im Jahre 2003 lediglich einen Anteil von 5,64 % an der Finanzausgleichsmasse gehabt.

Die trotz des Rückgangs der Einwohnerzahlen fortbestehenden Belastungen für die Oberzentren des Landes würden auch nicht bereits durch den Vorwegabzug nach § 10e FAG abgefangen. Vielmehr würden die zentralörtlichen Kostenbelastungen durch diesen Vorwegabzug im Durchschnitt der Zentrale-Orte-Kategorien lediglich in Höhe von etwa 22 % abgegolten. Bei den Oberzentren betrage dieser Anteil sogar nur 19,4 %. Daher werde mit § 10h FAG keine Doppeldotierung der Oberzentren, sondern allenfalls eine Ergänzung zum Vorwegabzug nach § 10e FAG bewirkt. Der Kreis der von § 10h FAG erfassten Investitionsvorhaben gehe zudem über den der zentralörtlich vorzuhaltenden Infrastruktureinrichtungen hinaus. Auch aus diesem Grund hätten die Verteilungsmaßstäbe in den §§ 10e und 10h FAG unterschiedlich ausgestaltet werden können.

#### IV.

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern teilt die Rechtsauffassung der Beschwerdeführerinnen. Bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs sei dem Gesetzgeber grundsätzlich ein breiter Gestaltungsspielraum zuzugestehen. Er habe jedoch das allgemeine Willkürverbot und den Grundsatz der Systemgerechtigkeit zu beachten. Dem widerspreche die Regelung des § 10h Abs.



2 Satz 2 FAG. Es sei willkürlich und dem Finanzausgleichsgesetz auch fremd, insoweit an einen vergangenheitsorientierten Verteilerschlüssel bezüglich der Einwohnerzahl anzuknüpfen. Die Regelung nütze im Ergebnis insbesondere den kreisfreien Städten, ohne dass dies in der Gesetzesbegründung der Landesregierung oder in der Beschlussempfehlung des Landtags deutlich würde. Müsste der Investitionsbedarf der Kommunen unabhängig von der Bevölkerungswanderung anerkannt werden, wäre dies ein Indiz für die nicht sachgerechte Verteilung der Mittel des Finanzausgleichs im Übrigen. Die schwindende Einwohnerzahl der kreisfreien Städte sei ferner nicht nur auf Wanderungsverluste zu Gunsten der Umlandgemeinden, sondern ebenso auf die demografische Entwicklung und auf Wanderungsverluste außerhalb des Bundeslandes zurückzuführen.

Dass die abgewanderten Einwohner weiterhin Dienstleistungen der kommunalen Infrastruktur der kreisfreien Städte nutzten, rechtfertige die Regelung des § 10h FAG nicht. Diese Belastungen würden durch den beträchtlich ausgestatteten Vorwegabzug nach § 10e FAG abgefangen. Eine doppelte Dotierung nach § 10e FAG und durch die Berechnung der Einwohnerwerte nach § 12 Abs. 2 Satz 2 FAG (gemeint wohl: § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG) verbiete sich jedenfalls.

Schließlich vermöge der Hinweis auf die ursprünglich in Aussicht genommene Geltungsdauer des IFG nichts zur länderinternen Verteilung der Mittel beizutragen. Es handele sich allein um eine zeitliche Begrenzung der außerhalb der normalen Regelungsmechanismen der Finanzverfassung des Grundgesetzes gewährten Zuweisungen. Damit sei weder gesagt, ob den Kommunen überhaupt diese Mittel zur Verfügung gestellt werden sollten, noch auf welchem Verteilungsmaßstab dies beruhen solle.

## V.

Das Landesverfassungsgericht hat dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern und dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

## B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

Nach Art. 53 Nr. 8 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV), § 11 Abs. 1 Nr.

10 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassungsgerichtsgesetz - LVerfGG -) entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Artikel 72 bis 75 durch ein Landesgesetz.

### **I.**

Die Beschwerdeführerinnen sind beteiligtenfähig. In Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde wird die Beteiligungsfähigkeit auch amtsangehöriger Gemeinden durch § 51 Abs. 2 LVerfGG abschließend bestimmt. Nach dieser Vorschrift können Gemeinden selbst Beschwerdeführer sein. § 127 Abs. 1 Satz 6 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV), nach dem eine amtsangehörige Gemeinde durch das Amt vertreten wird, wenn sie an einem gerichtlichen Verfahren beteiligt ist, findet im verfassungsgerichtlichen Verfahren keine Anwendung (LVerfG M-V, Urt. v. 04. Februar 1999 - LVerfG 1/98 -, LVerfGE 10, 317, 320 f.).

### **II.**

Die Verfassungsbeschwerde gegen die angefochtene am 01. Januar 2002 in Kraft getretene Norm wurde am 31. Dezember 2002 und damit rechtzeitig erhoben (§ 52 Satz 1 LVerfGG). Sie ist auch ausreichend begründet worden (§ 53 LVerfGG).

### **III.**

Die Beschwerdeführerinnen sind beschwerdebefugt. Sie machen geltend, durch § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Rechten verletzt zu sein. Zwar ist für die kommunale Verfassungsbeschwerde ein entsprechendes Erfordernis in § 51 Abs. 2 LVerfGG - anders als bei der Individualverfassungsbeschwerde gemäß § 51 Abs. 1 - nicht ausdrücklich genannt. § 51 Abs. 2 LVerfGG begrenzt indes lediglich den Prüfungsgegenstand, suspendiert aber nicht vom Erfordernis der Geltendmachung einer subjektiven Rechtsverletzung (LVerfG M-V, Urt. v. 04. Februar 1999, a.a.O.)

Die Begründung der Verfassungsbeschwerde genügt diesen Anforderungen. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, verbunden mit der Garantie einer angemessenen Finanzausstattung,

wird durch Art. 72 und 73 LV den Beschwerdeführerinnen eingeräumt. Sie können geltend machen, durch die angegriffene Regelung gegenwärtig nachteilig betroffen zu sein. In der Beschwerdebegründung ist nachvollziehbar dargelegt, dass die Beschwerdeführerinnen im Falle der Nichtigkeit von § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG höhere Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen beanspruchen könnten. Die Beschwerdeführerinnen sind auch unmittelbar durch die Regelung betroffen. Die Subsidiarität der kommunalen Verfassungsbeschwerde greift wegen deren Natur als ausschließliche Rechtssatzbeschwerde nur ein, wenn die beanstandete Norm noch einer Konkretisierung durch eine nachrangige Norm bedarf, gegen die ihrerseits die Verfassungsbeschwerde erhoben werden kann (BVerfG, Beschl. v. 15. Oktober 1985 - 2 BvR 1808, 1809, 1810/82 -, BVerfGE 71, 25, 35 f.; BVerfG, Beschl. v. 23. Juni 1987 - 2 BvR 826/83 -, BVerfGE 76, 107, 113; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 697). Das ist hier nicht der Fall. Der Regelungsvorbehalt in § 10h Abs.1 Satz 3 FAG betrifft nur das Verfahren der Zuweisung von Infrastrukturinvestitionen. Deren Verteilung wird durch § 10h Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 FAG abschließend bestimmt.

### C.

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

Die in § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG getroffene Regelung hält einer verfassungsrechtlichen Nachprüfung stand. Der Gesetzgeber war befugt, für die Berechnung der Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen die zum 31. Dezember 1995 fortgeschriebene Bevölkerungszahl als Verteilungsmaßstab zu bestimmen und damit einen statischen Schlüssel zu Grunde zu legen.

### I.

Die angegriffene Vorschrift verstößt nicht gegen Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV.

Das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung umfasst auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung. Den Gemeinden muss dabei nicht nur hinsichtlich der Pflichtaufgaben eine genügende Finanzmasse zur Verfügung stehen. Sie müssen darüber hinaus auch in der Lage sein, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen (NdsStGH, Urt. v. 25. November 1997 - StGH 14/95 -, DVBl. 1998, 185; BayVerfGH, Entsch. v. 27. Februar 1997 - Vf.17-VII-94 -, BayVBl. 1997, 303; StGH Bad.-

Württ., Urt. v. 10. November 1993 - GR 3/92 -, DVBl. 1994, 206; Dreier, in: Dreier [Hrsg.], Grundgesetz, Kommentar, 1998, Art. 28, Rn. 145). Dies gehört zum unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung (Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Auflage 2000, Rn. 928). Verletzt ist die Finanzausstattungsgarantie, wenn einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird (NWVerfGH, Urt. v. 09. Juli 1998 - VerfGH 16/96 -, DVBl. 1998, 1280). Eine Verletzung dieser Garantie kann hier nicht festgestellt werden.

Ob § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG mit Blick auf § 6 Abs. 1 Nr. 11 FAG auch das Finanzvolumen selbst betrifft oder lediglich - isoliert betrachtet - die Methode einer bestimmten Verteilung der Mittel festschreibt, kann offen bleiben. Die Beschwerdeführerinnen haben nicht dargetan, dass sie auf Grund des seit dem Jahre 2002 geänderten Verteilungsmaßstabs nicht mehr in der Lage seien, ihren pflichtigen oder freiwilligen Aufgaben nachzukommen. Vorgetragen ist in diesem Zusammenhang - und in der mündlichen Verhandlung haben die Beschwerdeführerinnen dies nicht weiter vertieft - lediglich ein Investitionsbedarf im Hinblick auf einzelne Vorhaben in Folge der Entwicklung ihrer Einwohnerzahl. Soweit es dabei zu punktuellen Verzögerungen der Investitionen kommt, stellt dies die angemessene Finanzausstattung der Beschwerdeführerinnen nicht in Frage. Auch sonst ist nichts dafür ersichtlich, dass die Finanzausstattung der Kommunen des Landes durch §§ 10h Abs. 2 Satz 2; 6 Abs. 1 Nr. 11 FAG hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV zurückbleibt.

## II.

Die Vorschrift des § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG verstößt auch nicht gegen Art. 73 Abs. 2 LV.

1. Nach Art. 73 Abs. 2 LV stellt das Land im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung, um die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Kreise zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen (vgl. zu Letzterem: Dreier, in: Dreier [Hrsg.], Grundgesetz, Kommentar, 1998, Art. 28, Rn. 148; Hoppe, DVBl. 1992, 117, 119; Henneke, Der Landkreis, 2002, 180, 220 ff.).

Bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet, bei der näheren Ausgestaltung des Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Ge-

meindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Diesen Grundsatz greift Art. 73 Abs. 2 LV auf und formt ihn näher aus, indem er die Sicherung der Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Kreise und den Ausgleich unterschiedlicher Belastungen vorschreibt. Das Landesverfassungsgericht hat dabei nicht zu prüfen, ob der Gesetzgeber die bestmögliche und gerechteste Lösung gewählt hat. Der Gesetzgeber darf innerhalb der Grenzen des Art. 73 Abs. 2 LV auch ihm zweckmäßig Erscheinendes im Wege des Finanzausgleichs regeln. Ihm kommt insoweit ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der gewahrt ist, wenn sich der Gesetzgeber auf eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützt (BbgVerfG, Urt. v. 29. August 2002 - VfGBbg 34/01 -, LKV 2002, 573; NWVerfGH, Urt. v. 01. Dezember 1998 - VerfGH 5/97 -, DVBl. 1999, 391).

2. Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt die angegriffene Vorschrift.

a) § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG setzt einen Maßstab für die Verteilung einer Teilmasse des Finanzausgleichs. Die Kriterien für die Verteilung der Zuweisungen sind jeweils unterschiedlich bestimmt. Maßgeblich ist für den Gesetzgeber durchgängig, aus der Aufgabe, die mit einer Zuweisung verfolgt wird, die Verteilungskriterien zu entnehmen. Das erhellt aus dem System des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern.

Im Zentrum des Finanzausgleichs stehen die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (§ 7 FAG) und an die Landkreise (§ 8 FAG). Diese sollen die unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden und der Landkreise ausgleichen (§§ 7 Abs. 1 Satz 1; 8 Abs. 1 Satz 1 FAG). Die Höhe der Schlüsselzuweisungen bemisst sich gemäß § 7 Abs. 2 FAG für jede kreisangehörige Gemeinde und kreisfreie Stadt nach ihrer Steuerkraft und nach ihrem auf die Einwohner errechneten Finanzbedarf. Für die Landkreise bemisst sich gemäß § 8 Abs. 2 FAG die Höhe nach der Umlagekraft im Verhältnis zu den anderen Landkreisen und nach dem auf die Einwohner und die Gebietsfläche des Landkreises errechneten Finanzbedarf. Für die einwohnerbezogene Komponente kommt es nach § 12 Abs. 1 FAG bei den Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen jeweils auf die vom Statistischen Landesamt auf die zum 31. Dezember des vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen an.

In der Regelungstechnik des Finanzausgleichsgesetzes sind den das Zentrum des Finanzausgleichs bildenden Schlüsselzuweisungen in § 6 Abs. 1 FAG unter Angabe der jeweiligen Zwecke und Beträge die Zuweisungen vorangestellt, die vorweg von der Finanzausgleichsmasse be-

reitgestellt werden. Der nach den Zuweisungen verbleibende Teil der Finanzausgleichsmasse wird gemäß § 6 Abs. 2 FAG für die Schlüsselzuweisungen verwendet, unter Aufteilung an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise im dort genannten Verhältnis. Ferner werden nach § 6 Abs. 1 Satz 2 FAG den nach Abs. 2 zu verteilenden Beträgen die nach Abs. 1 Satz 1 bereitgestellten Mittel insoweit zugeführt, als sie für Zuwendungen nicht benötigt werden.

Die in § 6 Abs. 1 Nrn. 1 bis 11 FAG aufgeführten elf Zwecke von Zuweisungen, die Art ihrer Ermittlung und die Maßstäbe für die Zuweisungen an die einzelnen Gebietskörperschaften sind in den Vorschriften, auf welche die Aufzählung bei jeder Nummer Bezug nimmt, geregelt, nämlich in den §§ 9 bis 10h und 16 FAG. Dabei ist nach § 10b Abs. 2 Satz 1 FAG die Einwohnerzahl der Träger eines von zwei Verteilungskriterien bei den Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr. Bei den Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde ist die Einwohnerzahl neben anderen Maßstäben unmittelbar oder mittelbar maßgeblich (§ 10d Abs. 2, Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Sätze 3 und 5, Abs. 5 Satz 2 FAG). Bei den Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben bildet die Einwohnerzahl für einen Teil der Mittel den Verteilungsmaßstab (§ 10e Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 2 FAG). Davon abgesehen, richtet sich - außer bei § 10h FAG - die Verteilung der Zuwendungen zu den in § 6 Abs. 1 Satz 1 FAG aufgeführten Zwecken nach anderen Kriterien als demjenigen der Einwohnerzahl.

b) Es trifft allerdings zu, dass kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise, deren Anteil an der Gesamtbevölkerungszahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern nach dem 31. Dezember 1995 gestiegen ist, bei Zugrundelegung der Regelung des § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG ungünstiger gestellt sind als bei einem Verteilungsmaßstab, der § 12 FAG entspricht. Die Regelung schreibt für die Verteilung der Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen an Gemeinden und Landkreisen, die nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl erfolgt, die zum 31. Dezember 1995 festgeschriebene Bevölkerungszahl fest. Der Gesetzgeber konnte sich bei der Festlegung dieses Verteilungsmaßstabes für die Investitionszuweisungen ohne Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot auf eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützen.

aa) Das Landesverfassungsgericht verkennt nicht, dass bei der Verteilung der Verbundmasse durch Schlüsselzuweisungen die dynamisierte, den allgemeinen Finanzbedarf der Gemeinden

zeitnah bestimmende Einwohnerzahl ein sachgerechtes Verteilungskriterium ist. Die Schlüsselzuweisungen bilden als den Gemeinden und Landkreisen ohne Zweckbindung gewährte Mittel, über die frei verfügt werden kann, das Kernelement eines jeden kommunalen Finanzausgleichs (Hubert Meyer, Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, 1999, S. 17). Die dynamisierte Einwohnerzahl spiegelt in der Regel den allgemeinen Finanzbedarf der Kommunen wirklichkeitsnah wider. Um die Verteilung einer Schlüsselzuweisung geht es hier jedoch nicht. Vielmehr handelt es sich um besonderen Finanzbedarf im Hinblick auf Infrastrukturinvestitionen. Es ist sachgerecht, für diesen den Verteilungsmaßstab danach auszurichten, welche Belastungen der Kommune damit auszugleichen sind.

bb) Zwar sind Zweckzuweisungen - anders als Schlüsselzuweisungen - aufgabenbezogene Leistungen. Sie knüpfen an einen vorhandenen strukturellen Sonderbedarf an. Mit Zweckzuweisungen sollen grundsätzlich Kosten für schon materiell vorbestimmte Aufgaben erstattet werden (vgl. Kirchhof, in: Kirchhof/Meyer [Hrsg.], Kommunalen Finanzausgleich im Flächenbundesland, 1996, S. 151 f.). Die Zweckbezogenheit ist im Bereich pauschalierter kommunaler Investitionszuweisungen aber gelockert. Derartige Zuweisungen sind nur noch im Sinne eines Rahmens zweckbezogen, beziehen sich aber nicht mehr auf ein konkretes Objekt oder bestimmtes Vorhaben. Mit der Pauschalierung der Zuweisungen wird die Möglichkeit der Einflussnahme der zuweisenden Gebietskörperschaft verengt und die Autonomie der betreffenden Kommune erweitert (vgl. Rensch/Schieren, VerwArch 87 [1996], 618). Es obliegt der alleinigen Entscheidung der Kommune, für welche konkrete Investition sie die Mittel aus der Zuweisung einsetzt.

cc) Unter Berücksichtigung der historischen Situation erscheint es nicht sachwidrig, bei der Berechnung der Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen gemäß § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG die zum 31. Dezember 1995 festgeschriebene - und nicht die jeweils aktualisierte - Bevölkerungszahl als Verteilungsmaßstab zu bestimmen. Ein Verteilungsmaßstab, der sich daran orientiert, in welchem Umfang jeweils vor Ort Ausgaben zur Erfüllung einer Aufgabe anfallen, ist sachgerecht. Insbesondere durfte der Gesetzgeber an das Jahr 1995 anknüpfen, einem Zeitpunkt, der noch eine zeitliche Nähe zum Regelungsanlass in sich aufnimmt. Dieser bestand darin, Infrastrukturvorhaben, die zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands geboten oder angezeigt waren, zu ermöglichen oder zu erleichtern. Die in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 FAG ausgewiesenen Mittel hat der Bund dem Land für diese Aufgaben zur Verfügung gestellt.

Die Ausstattung der Gemeinden und Landkreise mit finanziellen Mitteln für kommunale Infrastrukturinvestitionen erfolgte bis Ende 2001 aus dem Kommunalen Investitionsprogramm des Landes. Dieses Programm wurde aus Mitteln des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 982) finanziert. Nach § 1 IFG sollten die Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen für die Dauer von zehn Jahren ab dem Jahr 1995 gewährt werden. Mit dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955) wurde das IFG geändert und die Dauer der Gewährung der Finanzhilfen auf insgesamt sieben Jahre beschränkt. Die Finanzhilfen liefen mithin zum 31. Dezember 2001 aus. Zum Ausgleich erhöhte der Bund durch Änderung von § 11 Abs. 4 seines Finanzausgleichsgesetzes zugleich die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Länder im Beitrittsgebiet. Das Land stellte daraufhin das Kommunale Investitionsprogramm ein und regelte durch Artikel 3 des Haushaltsrechtsgesetzes 2002/2003 die Förderung der kommunalen Investitionen neu. Mit der Neuregelung war ein Wechsel des Regelungssystems verbunden. Die Förderung kommunaler Investitionen durch das Kommunale Investitionsprogramm stellte sich bis dahin als Subventionsgewährung dar. Seit 2002 erfolgt die Förderung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

In § 3 IFG werden unter anderem Umweltschutz, Energieversorgung, Trinkwasserversorgung, Verkehr, Erschließung und Sanierung von Industrie- und Gewerbeflächen, Fremdenverkehr, Wohnungsbauförderung, Städtebauförderung, Aus- und Weiterbildung, Förderung von Forschung und Wissenschaft, Aufbau und Erneuerung von sozialen Einrichtungen und Feuerwehrehäuser beispielhaft als Felder genannt, in denen ein investiver Nachholbedarf besteht. Dem entspricht Ziffer 2.1. der Richtlinie des Innenministeriums zur Förderung kommunaler Investitionen vom 02. März 1999 (AmtsBl. M-V S. 238). Der Aufbauprozess in diesen Gebieten muss auch bei sinkenden Einwohnerzahlen zu Ende geführt werden, etwa bei der Herstellung von Versorgungseinrichtungen oder der Stadt- und Dorferneuerung. Deshalb ist es nicht sachfremd, dass der Gesetzgeber für die Verteilung der dafür erforderlichen Mittel einen typisierten Maßstab in Gestalt der Einwohnerzahl 1995 gewählt hat. Dieser Maßstab wird der Aufgabe, für welche die Mittel verwendet werden, gerecht.

Nicht allgemein zu entscheiden ist hier, welche Folgerungen daraus zu ziehen sind, dass der Bedarf an öffentlichen Investitionen der Bevölkerungsentwicklung in nur verzögerter Weise nachfolgt. Zwar stehen Einwohnerzahl und Investitionsbedarf in einem Zusammenhang. Jedoch hat der Wegzug von Einwohnern nicht zur Folge, dass der Investitionsbedarf im kommunalen Bereich sofort abnimmt (vgl. Henneke und Matschke, Diskussionsbeiträge, in: Wallerath [Hrsg.],



Kommunale Finanzen im Bundesstaat, 2003, S. 115 f.). Der fehlende Zusammenhang zwischen einem konkreten Kostenaufwand für ein bestimmtes Objekt oder Vorhaben und der Höhe der Zuweisung der Investitionspauschale rechtfertigt es, den Verteilungsmaßstab nicht allein an einem konkret vorhandenen, sondern an einem pauschaliert bestimmten anlassbezogenen Investitionsbedarf zu messen.

Es bestehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken dagegen, dass der Gesetzgeber zur Erreichung des in § 10h FAG verfolgten Regelungsziels auf eine statische Einwohnerzahl zurückgegriffen und damit von jüngeren Wanderungsbewegungen abstrahiert hat. Der Gesetzgeber durfte in diesem Zusammenhang berücksichtigen, dass der Wegzug der Bevölkerung auch auf Umständen beruht, auf die die einzelnen Kommunen keinen Einfluss haben. Umgekehrt durfte auch gewürdigt werden, dass es wachsende Gemeinden in der Regel selbst in der Hand haben, in einem allmählichen Anpassungsprozess in freie Kapazitäten hineinzuwachsen (vgl. Matschke a.a.O., S. 116). Zudem haben die durch § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG benachteiligten Gemeinden und Landkreise auf der anderen Seite in Folge der Bevölkerungsentwicklung steigende Einnahmen aus der Einkommen- und Gewerbesteuer sowie aus den Schlüsselzuweisungen.

3. Die Beschwerdeführerinnen können sich nicht mit Erfolg auf schutzwürdiges Vertrauen berufen. § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG ist nicht deshalb verfassungswidrig, weil sich der Rechtszustand, der bis zum 31. Dezember 2001 bestanden hat, für die Zukunft zu ihrem Nachteil verändert hat.

Nach Ziffer 1.5 der Richtlinie des Innenministeriums zur Förderung kommunaler Investitionen vom 02. März 1999 (AmtsBl. M-V S. 238) verteilte das Land die Finanzhilfen des Kommunalen Investitionsprogramms auf der Basis der Einwohnerzahlen vom 31. Dezember des vorvergangenen Jahres auf die kreisfreien Städte und Landkreise. Entsprechendes bestimmte Ziffer 1.5 der Richtlinie des Innenministeriums zur Förderung kommunaler Investitionen vom 01. Januar 1995 (AmtsBl. M-V S. 330). Zwar handelte es sich bei diesen Vorschriften um Normen des Innenrechts, denen eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen nicht zukam. Es gibt jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass in der Verwaltungspraxis anders verfahren worden ist.

Die Beschwerdeführerinnen haben einen Vertrauenstatbestand selbst nicht dargelegt. Sie tragen nicht vor, dass die Kommunen im Vertrauen auf den Fortbestand des Verteilungsmaßstabes aus den genannten Förderrichtlinien vor 2002 bestimmte Investitionen begonnen hätten, deren Fi-

nanzierung durch die Neuregelung in Frage gestellt worden wäre.

4. Der Einwand, die Besserstellung der kreisfreien Städte führe wegen der zusätzlichen Zuweisung nach § 10e FAG zu einer Doppeldotierung des mit der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen verbundenen Aufwandes, greift nicht durch.

Die Zweckzuweisung des § 10e FAG betrifft in erster Linie die Abdeckung laufender Unterhaltungskosten bestehender Einrichtungen. Die Vorschrift hat die Deckung der Aufwendungen für zentralörtliche Aufgaben zum Gegenstand und knüpft damit - anders als § 10h FAG - an bestimmte Aufgaben an. Sie berücksichtigt die besondere funktionale Bedeutung der zentralen Orte für das Umland. Die Zuweisung des § 10h FAG regelt dagegen, wie ausgeführt, in einer begrenzten Offenheit den Finanzierungsaufwand für noch zu schaffende oder zu erneuernde Einrichtungen oder für sonstige kommunale Investitionen von infrastruktureller Bedeutung. Beide Ansätze mögen sich überschneiden (vgl. § 10h Abs. 3 FAG einerseits und §§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7; 10e FAG andererseits), wie dies auch im Verhältnis zu anderen Zweckzuweisungen der Fall ist (siehe §§ 10 Abs. 1; 16 FAG). Etwaige Kumulationseffekte halten sich jedoch in deutlichen Grenzen. Sie folgen verschiedenen, sich teilweise überschneidenden Bedarfslagen und beruhen dementsprechend auf unterschiedlichen, jeweils plausiblen Verteilungsmaßstäben.

5. Bei der Verteilung der Zweckzuweisungen für kommunale Infrastrukturinvestitionen ist der entsprechende Bedarf auf Seiten der Empfänger im Blick zu behalten. Die Einführung eines festgeschriebenen Einwohnerschlüssels für die Berechnung der Höhe der Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen ist nur für eine Übergangszeit sachgerecht. Der Gesetzgeber wird deshalb zukünftig gehalten sein, im Wege der zeitnahen Schätzung zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für eine Fortsetzung der pauschalierten Zuweisung nach dem Maßstab des § 10h Abs. 2 Satz 2 FAG weiterhin vorliegen.

**D.**

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 32 Abs. 1; 33 Abs. 2 LVerfGG.

Dr. Hückstädt

Wolf

Häfner

Steding

von der Wense

Prof. Dr. Wallerath

Söhnchen