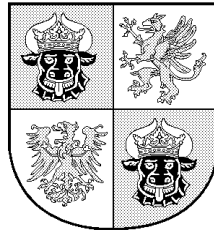


Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 1/05
LVerfG 5/05
LVerfG 9/05

Verkündet am: 11. Mai 2006
Bulla, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In den Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden

1. des Landkreises Rügen,
vertreten durch die Landrätin,
Billrothstraße 5,
18528 Bergen auf Rügen

2. des Landkreises Uecker-Randow,
vertreten durch den Landrat,
An der Kürassierkaserne 9,
17309 Pasewalk

- Beschwerdeführer -

Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Dirk Ehlers,
Am Mühlenbach 14,
48308 Senden

g e g e n

Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 04. März 2004 (GVOBl. M-V, S. 96) = § 5 Abs. 6 des Finanzausgleichsgesetzes und § 5 Abs. 2 Satz 3 des Finanzausgleichsgesetzes, geändert durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. b) bb) des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 04. März 2004 (GVOBl. M-V S. 96)

- LVerfG 1/05 -

3. der Stadt Wolgast,
vertreten durch den Bürgermeister,
Burgstraße 6,
17438 Wolgast

4. der Gemeinde Mönchhagen,
vertreten durch die Bürgermeisterin,
Unterdorf 10a,
18182 Mönchhagen

- Beschwerdeführerinnen -

Bevollmächtigte:

DombertRechtsanwälte,
Mangerstraße 26,
14467 Potsdam

g e g e n

Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 04. März 2004 (GVOBl. M-V, S. 96) = § 5 Abs. 6 des Finanzausgleichsgesetzes und § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 des Finanzausgleichsgesetzes

- LVerfG 5/05 -

- LVerfG 9/05 -

Beteiligte gemäß § 55 LVerfGG:

1. Landtag Mecklenburg-Vorpommern

Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof,
Walther-Rathenau-Straße 28,
72766 Reutlingen

2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern

Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Stefan Koriath,
Donaustraße 16,
81679 München

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. Februar 2006

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat den
Beschwerdeführern ein Viertel ihrer notwendigen
Auslagen zu erstatten.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand der zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbundenen kommunalen Verfassungsbeschwerden der Landkreise Rügen und Uecker-Randow - LVerfG 1/05 -, der Stadt Wolgast - LVerfG 5/05 - sowie der Gemeinde Mönchhagen - LVerfG 9/05 - sind Vorschriften über den kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern. Alle Beschwerdeführer wenden sich gegen die Herabsetzung der verrechnungsfreien Finanzausstattung im Jahre 2004 und deren Fortfall im Jahre 2005. Sie beanstanden, dass nach dem Fortfall der verrechnungsfreien Finanzausstattung für die Finanzaufteilung zwischen dem Land und den Kommunen nur noch der Gleichmäßigkeitsgrundsatz maßgeblich ist. Die Landkreise halten auch für verfassungswidrig, dass die Überprüfung der Finanzanteile in einem Turnus von nur vier Jahren stattfindet („Revisionsklausel“).

I.

1. In § 5 des Finanzausgleichsgesetzes – FAG – sind die Finanzausgleichsleistungen des Landes an die Kommunen festgelegt.

a) Durch Art. 3 des Haushaltsrechtsgesetzes 2002/2003 vom 17.12.2001 (GVObI. M-V S. 578) wurde der Gleichmäßigkeitsgrundsatz eingeführt. Er ist in § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG wie folgt niedergelegt:

Die Höhe der Finanzausgleichsleistungen ergibt sich aus der Anwendung des nachfolgenden Grundsatzes. Die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Landkreise aus eigenen Steuern (Grundsteuern und Gewerbesteuern abzüglich Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer sowie anderen Steuern) und den Zuweisungen nach diesem Gesetz entwickeln sich gleichmäßig zu den dem Land verbleibenden Einnahmen aus Steuern, Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Gemeinden und Landkreisen nach diesem Gesetz zufließenden Finanzausgleichsleistungen (Gleichmäßigkeitsgrundsatz).

In § 5 Abs. 2 Satz 1 FAG ist normiert, dass an der gemäß Abs. 1 ermittelten Summe die Gemeinden und Landkreise bis auf Weiteres in Höhe von 33,92 vom Hundert und das Land in Höhe von 66,08 vom Hundert zu beteiligen ist. Nach Satz 2 ist die Finanzverteilung spätestens ab dem Jahr 2006 neu festzulegen. Der durch das Haushaltsrechtsgesetz 2002/2003 geschaffene § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG bestimmt, nachdem durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. b) bb) des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 04.03.2004 (GVOBl. M-V S. 96) - 5. ÄGFAG - die Wörter „erstmals im Jahr 2004 mit Wirkung für das Jahr 2005“ gestrichen worden sind:

Unabhängig davon ist im Abstand von vier Jahren zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung nach Satz 1 anzupassen ist.

Nach Satz 4, eingefügt durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. b) cc) 5. ÄGFAG, soll die Überprüfung erstmals im Jahr 2004 mit Wirkung für das Jahr 2005 erfolgen. In Satz 5 ist bestimmt, dass die Prüfung im Beirat nach § 15a FAG stattfindet. Der Beirat für den kommunalen Finanzausgleich - FAG-Beirat -, bestehend aus einem Vertreter des Innenministeriums als Vorsitzenden sowie jeweils einem Vertreter des Finanzministeriums, des Landkreistages und des Städte- und Gemeindetages, berät das Innen- und das Finanzministerium in Fragen der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs. Gemäß § 15a Satz 4 FAG bereitet er seine Prüfung nach § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG unabhängig von den dort genannten Fristen vor.

b) Durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 10.12.1999 (GVOBl. M-V S. 633) – 4. ÄGFAG – wurde im damaligen § 5 Abs. 5 FAG bestimmt, dass den Kommunen für die Jahre 2000 bis 2002 eine verrechnungsfreie Finanzausstattung von jeweils mindestens 2.500.000.000 DM zur Verfügung stand.

Durch das Haushaltsrechtsgesetz 2002/2003 wurde die verrechnungsfreie Finanzausstattung entfristet, so dass nach einer Umnummerierung der § 5 Abs. 6 FAG lautete:

Die verrechnungsfreie Finanzausstattung beträgt mindestens 1.278.229.702 Euro.

Dies ist der ursprüngliche, in die neue Währung umgerechnete Betrag.

Die Wirkungsweise der verrechnungsfreien Finanzausstattung ergab sich aus § 5 Abs. 5 Satz 4 FAG:

Bei der endgültigen Berechnung der Finanzausgleichsleistungen auf der Basis der tatsächlichen Einnahmen ist die Finanzverteilung nach Abs. 2 Satz 1 zu Grunde zu legen, zuzüglich eines Aufstockungsbetrages, soweit dieser erforderlich ist, um die in Abs. 6 bestimmte Mindestfinanzausstattung zu erzielen.

Diese Vorschrift schloss an § 5 Abs. 4 Satz 2 FAG an, wonach im Landeshaushaltsplan, soweit erforderlich, Aufstockungsbeträge zum Erreichen der Mindestfinanzausstattung anzusetzen waren.

2. Am 06.07.2003 nahm das Landeskabinett für die geplante Novelle zum Finanzausgleichsgesetz eine Absenkung der Mindestfinanzausstattung in den Jahren 2004 und 2005 in Aussicht. Darüber unterrichtete das Innenministerium den Landkreistag und den Städte- und Gemeindetag mit Schreiben vom 07.07.2003, in denen es um Stellungnahme bis zum 25.07.2003 bat. Zugleich wurde eine Sitzung des FAG-Beirats auf den 24.07.2003 einberufen. Die Verbände wandten sich gegen die kurzen Fristen zur Ferienzeit. An der Sitzung des Beirats nahm - wie vorher angekündigt - kein Vertreter des Landkreistages teil. Am 12.08.2003 beschloss das Kabinett den Gesetzentwurf. Der Beirat in vollständiger Besetzung befasste sich am 23.09.2003 mit der Absenkung der Mindestfinanzausstattung.

Im Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (LT-Drs. 4/704 vom 20.08.2003) war vorgesehen, dass die verrechnungsfreie Finanzausstattung für das Jahr 2004 mindestens 1.213.377.645 Euro und für das Jahr 2005 mindestens 1.218.107.848 Euro betragen sollte. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs verfolgte die geplante Absenkung den Zweck, die von der Landesregierung gesehene überproportionale Belastung des Landeshaushalts auszugleichen.

Am 29.10.2003 fand zu dem Gesetzentwurf eine öffentliche Anhörung statt, auf der die Vertreter des Landkreistages und des Städte- und Gemeindetages sich insbesondere auch gegen eine Absenkung der verrechnungsfreien Finanzausstattung wandten.

Der Innenausschuss (Beschlussempfehlung und Bericht auf LT-Drs. 4/1038 vom 17.02.2004) empfahl auf einen im Ausschuss gestellten Antrag, den § 5 Abs. 6 FAG wie folgt zu fassen:

Die verrechnungsfreie Finanzausstattung beträgt für das Jahr 2004 mindestens 1.248.377.645 Euro.

In der Problembeschreibung im Bericht des Innenausschusses ist gesagt, das Ziel des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, nämlich eine gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen des Landes und der Kommunen, habe wegen der zusätzlichen Bestimmung über die Höhe der Mindestfinanzausstattung bisher nicht erreicht werden können, da wegen dieser Ausstattung der Grundsatz faktisch nicht zur Anwendung gelangt sei; das Land habe die nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz vorgesehene Lastenteilung nicht wirksam werden lassen können, sondern habe seine überproportionalen Mindereinnahmen in voller Höhe selbst tragen müssen.

In Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 04.03.2004 (GVOBl. M-V S. 96) folgte der Landtag dieser Beschlussempfehlung zur Änderung des § 5 Abs. 6 FAG. Das Gesetz wurde am 12.03.2004 verkündet. Es trat nach seinem Art. 3 rückwirkend am 01.01.2004 in Kraft.

Der so geänderte § 5 Abs. 6 FAG ist zwischenzeitlich durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. d) des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 19.12.2005 (GVOBl. M-V S. 635) mit Wirkung vom 01.01.2006 aufgehoben worden.

Zugunsten der Kommunen wurden für das Haushaltsjahr 2005 in Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ca. 1.200.000.000,- Euro letztlich vorgesehen.

II.

Die Landkreise haben am 05.01.2005, die Gemeinden am 10.03.2005 Verfassungsbeschwerde erhoben.

Zur Zulässigkeit ihrer Verfassungsbeschwerden sind die Beschwerdeführer der Ansicht, wegen des rückwirkenden Inkrafttretens des 5. FAG-Änderungsgesetzes sei die Jahresfrist des § 52

Satz 1 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern - LVerfGG - erst ein Jahr nach Verkündung abgelaufen. Diese Frist gelte – so die beschwerdeführenden Gemeinden – auch für den Angriff gegen den Gleichmäßigkeitsgrundsatz, da durch die Änderungen des § 5 Abs. 6 FAG das vorherige Unterschreitensverbot entfallen sei. Die Revisionsklausel habe durch den Wegfall der Mindestfinanzausstattung eine neue, erheblich gestiegene Bedeutung erlangt; nunmehr seien – so tragen die Landkreise vor – häufigere Überprüfungen nötig.

Ihr Begehren richte sich nicht darauf, dass der Gesetzgeber eine unterlassene Regelung treffen solle, sondern sie wendeten sich gegen erlassene gesetzliche Vorschriften. Im Falle der Nichtigkeit von Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG würde § 5 Abs. 6 FAG in seiner früheren Gestalt wieder aufleben. Sie seien durch die angegriffenen Vorschriften im Rechtssinne betroffen. Insbesondere sei der nach Fortfall der verrechnungsfreien Finanzausstattung ohne Abfederung geltende § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG die entscheidende, aus sich selbst heraus die Finanzausgleichsleistungen bestimmende Vorschrift. Die Anforderungen an die Behauptung einer Rechtsverletzung dürften in den vorliegenden Verfahren nicht überhöht werden, zumal noch nicht durch das Landesverfassungsgericht geklärt sei, welche Maßgaben die Landesverfassung für den kommunalen Finanzausgleich aufstelle.

Zur Sache sehen die Beschwerdeführer ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 72 Abs. 1 LV sowie die kommunale Finanzgarantie aus Art. 73 Abs. 2 LV verletzt.

Sämtliche Beschwerdeführer haben Aufstellungen zu ihrer finanziellen Lage vorgelegt und machen geltend, dass sie in Folge der Kürzung und dann des Wegfalls der verrechnungsfreien Finanzausstattung kaum noch in der Lage seien, freiwillige Aufgaben der Selbstverwaltung zu erfüllen. Sie äußern sich auch zu der finanziellen Lage des Landes einerseits und der Kommunen andererseits.

Die beschwerdeführenden Gemeinden sind der Ansicht, die Änderung des § 5 Abs. 6 FAG sei verfassungswidrig, weil der Gesetzgeber nicht der Bindungswirkung Rechnung getragen habe, die der Vorschrift in ihrer früheren Fassung zugekommen sei. Im parlamentarischen Verfahren zum 4. FAG-Änderungsgesetz im Jahre 1999 sei auf Hinweise von kommunaler Seite, insbesondere des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern, in den § 5 Abs. 5 (später Abs. 6) FAG vor dem Betrag der verrechnungsfreien Finanzausstattung das Wort „mindestens“ eingefügt worden. Bei der Zusicherung dieser Mindestausstattung sei es in den folgenden Jahren ver-

blieben. Nach der Entstehungsgeschichte enthalte die Vorschrift Elemente eines Maßstäbengesetzes. Bei einem Maßstäbengesetz gehe es um dauerhaft angelegte, Transparenz schaffende Maßstäbe für die Mittelverteilung. § 5 Abs. 6 FAG erweise sich als das Medium, mit dem der Gesetzgeber die Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe für die Finanzierung der Kommunen festgelegt habe. Damit habe die unterste Grenze dessen definiert werden sollen, was der Gesetzgeber als finanzielle Mindestausstattung bei dem gegebenen Aufgabenbestand angesehen habe. Die Vorschrift hätte nur geändert werden dürfen, wenn die Maßstäbe des Finanzausgleichs sich verändert hätten. Aus den Gesetzesmaterialien ließen sich keine Rechtfertigungsgründe dafür entnehmen, dass den Kommunen trotz ihrer anerkannt angespannten Finanzsituation die Kürzung und Streichung des Mindestbetrages zugemutet werden könnte. Ein Hinweis auf die Einnahmeentwicklung des Landes reiche dafür nicht aus.

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass aus Art. 72 Abs. 1 und 73 Abs. 2 LV Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren zum Finanzausgleich folgten und dass diesen das 5. FAG-Änderungsgesetz nicht genügt habe. Es gehe um Versachlichung und Rationalisierung des Entscheidungsprozesses. Dafür müsse eine Analyse der für die Bemessung der Finanzausgleichsleistungen maßgeblichen Daten stattfinden. Zwischen dem Land und den Kommunen einschließlich ihrer Verbände müsse ein Dialog geführt werden. Dem gebotenen prozeduralen Schutz der Finanzgarantie diene die Einrichtung des FAG-Beirats nach § 15a FAG. Mit dessen Empfehlungen habe sich der Gesetzgeber zu befassen, und er habe zu begründen, wenn er von den Empfehlungen abweichen wolle.

An einer hinreichenden Beteiligung des Beirats und an der Transparenz habe es im Gesetzgebungsverfahren zum 5. FAG-Änderungsgesetz gefehlt. Der Beirat habe nicht beratenden oder empfehlenden Einfluss nehmen können, obwohl besondere Verfahrensstandards jedenfalls dann geboten seien, wenn die Grenze der verfassungsrechtlich gebotenen finanziellen Mindestausstattung der Kommunen voraussichtlich erreicht sei. Die den kommunalen Landesverbänden vor der Beiratssitzung vom 24.07.2003 eingeräumte Vorbereitungszeit von 15 Tagen, zumal noch während der Sommerferien, sei zu kurz gewesen, um die Möglichkeit von Mitgestaltung zu geben. Ebenso wenig genüge, dass der Beirat in vollständiger Besetzung sich mit der Absenkung der verrechnungsfreien Finanzausstattung erst nach der Einbringung des Gesetzentwurfs habe befassen können.

Gleichermaßen sei die Beteiligung der kommunalen Landesverbände nach den einschlägigen

Vorschriften der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern – KV – nicht hinreichend gewesen. Die Anhörungsfrist hätte sich nach den Fristen orientieren müssen, die im Falle einer beabsichtigten Neugliederung von Kommunen gälten. Durch die Ausrichtung der Änderung einseitig an dem Sinken der Steuereinnahmen des Landes ohne Berücksichtigung der Aufgaben und Ausgaben der Kommunen habe die Gesetzgebung an einem Abwägungsausfall gelitten. Überdies seien die Annahmen im Gesetzgebungsverfahren nicht realitätsgerecht gewesen. So habe es Fehlvorstellungen über die Belastungen, zu denen der Gleichmäßigkeitsgrundsatz führe, gegeben.

Die Beschwerdeführer sehen darin, dass das 5. FAG-Änderungsgesetz, verkündet am 12.03.2004, am 01.01.2004 in Kraft getreten ist, eine unzulässige echte Rückwirkung, also einen Eingriff in bei der Verkündung bereits abgeschlossene Tatbestände.

Die Beschwerdeführer meinen übereinstimmend, dass die Landesverfassung eine kraftvolle, eigenverantwortliche Erledigung von Aufgaben der Selbstverwaltung gewährleiste. Daraus folge, dass die Finanzausstattung für die Erfüllung eines Minimums von Aufgaben der freiwilligen Selbstverwaltung garantiert sei. Dieser Anspruch stehe sowohl den Gemeinden als auch den Landkreisen zu. Er bestehe unabhängig von der Finanzkraft des Landes. Der Finanzausgleich müsse so gestaltet sein, dass jede einzelne Kommune ein Minimum an Aufgaben der freiwilligen Selbstverwaltung erfüllen könne.

Eine Mindestfinanzausstattung sei notwendig, damit die kommunale Selbstverwaltung nicht unter Verstoß gegen die Verfassung ausgehöhlt werde. Es gebe verschiedene Wege, um sie festzulegen. Der eine sei, anzunehmen, ein bestimmter Anteil - zum Beispiel 5 vom Hundert - der gesamten Finanzmittel der Kommunen müssten für die Erfüllung von Aufgaben der freiwilligen Selbstverwaltung verfügbar sein. Ein anderer Weg sei, an materiellen Kriterien zu messen, ob wirkungsvolle Selbstverwaltung noch möglich sei. Nach beiden Betrachtungsweisen werde hier die Mindestfinanzausstattung unterschritten. Dazu stellen die Beschwerdeführer ihre jeweilige konkrete Finanzsituation dar.

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, wegen der gebotenen Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs sei ein Gleichmäßigkeitsgrundsatz, der sich allein an den Einnahmen orientiere, als Verteilungsprinzip unzulässig. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz sei nur dann allenfalls hinnehmbar, wenn durch Überprüfung dafür Sorge getragen sei, dass die Orientierung an Aufgaben si-

chergestellt werde. Das sei durch die Handhabung von § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG im Lande nicht gewährleistet. Der in § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG für die Überprüfung festgelegte Zeitraum von vier Jahren sei – so der Vortrag der Landkreise – zu lang, zumal die Überprüfung nicht zukunftsbezogen, sondern retrospektiv stattfinde.

III.

Der Landtag und die Landesregierung halten die Verfassungsbeschwerden für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

Der Landtag ist der Ansicht, sämtliche Verfassungsbeschwerden seien verspätet erhoben worden. Soweit in der Rechtsprechung anerkannt sei, dass bei rückwirkendem Inkrafttreten eines Gesetzes die Beschwerdefrist ab dessen Verkündung laufe, könne diese Ausnahme nicht gelten, wenn – wie hier – die Belange der Beschwerdeführer durch professionelle Verbandsvertreter wahrgenommen worden seien, denen der beabsichtigte Inhalt des Gesetzes schon vor dessen Verkündung bekannt gewesen sei. Die Landesregierung hält den Angriff gegen den Gleichmäßigkeitsgrundsatz für verspätet, da dieser durch den Fortfall der systemfremden verrechnungsfreien Finanzausstattung keine andere Bedeutung erhalten habe.

Der Landtag und die Landesregierung meinen, die Anträge der Beschwerdeführer seien zumindest insoweit unzulässig, als sie begehren, die Nichtigkeit des Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄG-FAG möge auch für das Jahr 2004 festgestellt werden; dann wären sie nämlich Erstattungsansprüchen des Landes ausgesetzt. Ferner seien die Anträge deshalb unzulässig, weil die Beschwerdeführer im Ergebnis eine Verpflichtung des Landes zu gesetzgeberischer Tätigkeit begehren, also auf Erlass einer Norm wegen gesetzgeberischen Unterlassens klagten.

Unter Hervorhebung jeweils unterschiedlicher Gesichtspunkte verneinen der Landtag und die Landesregierung, dass die Beschwerdeführer durch die angegriffenen Vorschriften im Rechtssinne betroffen seien. Nicht schon das Finanzausgleichsgesetz, sondern erst das Haushaltsgesetz entscheide über die Finanzausgleichsleistungen. Ferner seien Zuweisungsbescheide an die einzelnen Kommunen erforderlich. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz wirke sich erst künftig aus, nämlich wenn er im Haushaltsgesetz umgesetzt werde. Die Revisionsklausel berühre keine subjektiven Rechte der Beschwerdeführer.

Der Landtag und mit ihm die Landesregierung sind der Ansicht, dass die Beschwerdeführer die Möglichkeit einer Beeinträchtigung ihrer Rechte nicht hinreichend dargelegt hätten. Es hätte konkret und mit belastbaren Zahlen ausgeführt werden müssen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichten, um ein Minimum an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung zu erfüllen. Der dafür gebotene umfassende und differenzierte Vortrag fehle. Überdies reiche eine auf die Finanzlage der Beschwerdeführer selbst bezogene Darlegung nicht aus, da es rechtlich darauf ankomme, ob generell die Kommunen des Landes finanziell hinreichend ausgestattet seien.

Zur Sache stellen der Landtag und die Landesregierung übereinstimmend in Abrede, dass sich aus der Festlegung der verrechnungsfreien Finanzausstattung eine Bindungswirkung vergleichbar einem Maßstäbengesetz ergeben habe. Anders als im Bund-Länder-Finanzausgleich gälten für den kommunalen Finanzausgleich nicht abstrakte Bedarfsmaßstäbe, sondern es werde konkreter Bedarf ausgeglichen. Überdies – so die Landesregierung – sei die gesetzliche Festlegung einer Geldsumme als Ausgleichsvolumen das genaue Gegenteil eines Verteilungsmaßstabs.

Wie die Landesregierung ist der Landtag der Ansicht, dass das Gesetzgebungsverfahren zum 5. FAG-Änderungsgesetz ordnungsgemäß abgelaufen sei, und stellt dazu heraus: Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern kenne im Gegensatz zu anderen Landesverfassungen weder ein Anhörungsrecht der Kommunen noch ähnliche Beteiligungspflichten bei der Gesetzgebung. Vielmehr sei durch Art. 55 LV die Gesetzgebung allein dem Landtag zugeordnet. Ein subjektives Recht der Kommunen auf Mitwirkung an der Gesetzgebung sei weder aus der Regelung über den FAG-Beirat in § 15a FAG noch aus den Vorschriften der Kommunalverfassung über die Einbeziehung der kommunalen Landesverbände in Normsetzungsverfahren abzuleiten. Es handele sich um einfache Landesgesetze, die im Übrigen für eine eigenständige Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren nichts hergäben. Die Landesregierung hebt hervor, dass die Forderung nach einer intensiven Kontrolle des Gesetzgebungsverfahrens dessen Charakter verkenne. Gesetzgebung geschehe in einem Entscheidungsverfahren, nicht in einem rechtlich determinierten Erkenntnisverfahren. Der Gesetzgeber müsse nicht rechtfertigen, warum und mit welchem Inhalt er Gesetze erlasse; er schulde nichts anderes als das Gesetz. Eine besondere verfassungsrechtliche Situation, die eine Ausnahme gebieten würde, liege bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs nicht vor. Indessen müssten die Einschätzungen des Gesetzgebers unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sein. Angesichts des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers könne hinsichtlich des Verfahrens und des Ergebnisses

lediglich eine Evidenzkontrolle stattfinden.

Übereinstimmend sind der Landtag und die Landesregierung der Ansicht, dass konkret im Gesetzgebungsverfahren zum 5. FAG-Änderungsgesetz die formellen Erfordernisse gewahrt worden seien. Zu Recht habe der Gesetzgeber vorrangig die Entwicklung der Einnahmen des Landes in den Blick genommen. Es sei nicht um eine Neukonstruktion des Systems gegangen, sondern nur um Weiterentwicklung und Anpassung der Verteilungsentscheidungen innerhalb des bestehenden Systems. Die Sockelgarantie habe - so die Landesregierung - gerade wegen ihrer prognostizierten abnehmenden Bedeutung wegfallen dürfen. Der Landtag und die Landesregierung halten die gesetzlichen Vorschriften über die Beteiligung der kommunalen Verbände für gewahrt. Diese hätten sich im gebotenen Umfang mit dem Gesetzgebungsvorhaben befassen können. In Anbetracht der Eilbedürftigkeit seien die kurzen Fristsetzungen im Sommer 2003 nicht zu beanstanden. Die kommunalen Landesverbände hätten zu dem ihnen bekannten Problemkreis sich schnell äußern können. Im Übrigen hätten sie sich auf die Fristsetzung eingelassen.

Der Landtag und die Landesregierung widersprechen der Ansicht der Beschwerdeführer, das 5. FAG-Änderungsgesetz habe sich in unzulässiger Weise Rückwirkung beigelegt.

Inhaltlich führt der Landtag aus, es gebe einen Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenadäquate finanzielle Mindestausstattung. Nach dem einen Modell sei ihre Gewährung durch ein Konsensverfahren zwischen dem Land und seinen Kommunen zu gewährleisten. Das zweite Modell gehe von einem überprüfbaren materiellen Anspruch auf angemessene Finanzausstattung aus; freilich habe noch niemals ein Landesverfassungsgericht einer kommunalen Verfassungsbeschwerde, in der die Unterschreitung der finanziellen Mindestausstattung gerügt wurde, stattgegeben. Die Mindestausstattung sei dann gewahrt, wenn den Kommunen im Durchschnitt des Landes überhaupt noch ein Rest an Finanzmitteln für Selbstverwaltungsaufgaben, eine freie Spitze bleibe. Bei ihrer Berechnung sei nur auf Selbstverwaltungsaufgaben abzustellen. Die freie Spitze könne nicht nur am Verwaltungshaushalt gemessen werden; so kämen Rücklagen aus dem Vermögenshaushalt oder Einnahmen aus ausgegliederten Anstalten in Betracht. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz betreffe vorrangig nicht die freie Spitze, sondern sei ein Instrument, um die Parallelität der Finanzausstattung des Landes einerseits und der Kommunen andererseits zu wahren.

Eine erneute Einschätzung von Aufgaben und Kosten sei anlässlich des 5. FAG-Änderungsgesetzes nicht geboten gewesen. Denn weder hätten die Verhältnisse sich für das Jahr 2005 entscheidend zu Lasten der Kommunen verändert noch sei absehbar gewesen, dass der Wegfall der Sockelgarantie zu einem Unterschreiten der Mindestausstattung führen würde. Vielmehr habe sich bereits für das Jahr 2004 eine erstaunliche Steigerung der Finanzausstattung der Kommunen ergeben, die sich fortsetzen dürfte. Im Übrigen belege gerade die Mitwirkung der kommunalen Spitzenorganisationen an der Novellierung, dass der Landesgesetzgeber sich intensiv mit der Entwicklung von Aufgaben, Kosten und Einnahmen der Kommunen befasst habe.

Die Landesregierung hebt hervor, das Land und die Kommunen bildeten eine finanzielle Ertrags- und Gefahrengemeinschaft und die Kommunen könnten sich von den Folgen der Finanzkrise nicht zu Lasten des Landes einseitig abkoppeln. Die institutionellen und objektiv-rechtlichen Gewährungen aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung enthielten subjektiv-rechtliche Garantieelemente in der Gestalt von Abwehrrechten. Aus der Garantie seien dagegen keine subjektiv-rechtlichen Leistungsansprüche gegen das Land abzuleiten. Die Garantie der finanziellen Mindestausstattung könnte überdies allenfalls auf die Gesamtheit der Gemeinden bezogen werden. Der Begriff der Mindestfinanzausstattung werfe Bewertungsprobleme auf, die verfassungsrechtlich unlösbar seien und nur politisch entschieden werden könnten. Der aus der Erfüllung von Aufgaben der Selbstverwaltung resultierende Finanzbedarf der einzelnen Kommunen und der Kommunen insgesamt lasse sich nicht objektivieren. Die Kommunen selbst entschieden, wie sie Pflichtaufgaben und ob und wie sie freiwillige Aufgaben wahrnahmen und inwieweit sie ihre eigenen Einnahmepotentiale ausschöpften. Es gebe keine dem Verfassungsrecht zu entnehmende bezifferbare Untergrenze. Das folge auch daraus, dass Ansprüche der Kommunen ihre Grenze in der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes fänden, das seinerseits in seiner Ausgabenpolitik verfassungsrechtlichen Bindungen unterworfen sei, so der Obergrenze für Kreditaufnahmen nach Art. 65 LV.

Verfassungsrechtlich sei nicht zu beanstanden, dass die verrechnungsfreie Finanzausstattung zunächst abgesenkt und dann gestrichen worden sei. Die Finanzen der Kommunen hätten sich deutlich günstiger entwickelt als diejenigen des Landes. Der kommunale Anteil an den Landeseinnahmen sei in Mecklenburg-Vorpommern höher als in den anderen neuen Bundesländern. Die Kommunen im Lande – auch die Beschwerdeführer – hätten erhebliche Konsolidierungspotentiale.

In Anbetracht der Unmöglichkeit, einen objektiven Bedarf für die Erfüllung von Aufgaben der Selbstverwaltung zu ermitteln, bilde der Gleichmäßigkeitsgrundsatz einen objektiven, von Beeinflussungen und Bewertungen der Verteilungspartner freien Faktor. Er blende nicht die Aufgaben und die daraus folgenden Ausgaben aus. Der Grundsatz sei vielmehr eine plausible Spiegelung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen. Dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz auf der Zeitachse unmittelbar nur die Entwicklung der Einnahmen berücksichtige, müsse verfahrensrechtlich durch Beobachtung und gegebenenfalls Korrektur aufgefangen werden. Dem genüge die im Finanzausgleichsgesetz getroffene Regelung. Das gelte insbesondere für die Revisionsklausel des § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG, zumal sie Veränderungen der Finanzverteilung vor Ablauf von vier Jahren nicht ausschließe. Durch die Sockelgarantie sei ein gegenläufiges und letztlich systemwidriges Prinzip eingeführt worden. Bei ihrer Beibehaltung wäre der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung über den Schutz anderer Bereiche der Staatstätigkeit, in denen das Land sich erheblichen Herausforderungen gegenübersehe, gestellt worden.

IV.

Das Landesverfassungsgericht hat in der mündlichen Verhandlung Dr. Tilmann Schweisfurth, Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, angehört.

B.

I.

Der jeweilige Streitgegenstand der Verfahren ist durch die Anträge der Beschwerdeführer bestimmt.

1. Streitgegenstand in allen Verfahren ist Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 04.03.2004 (GVOBl. M-V S. 96) – 5. FAG-Änderungsgesetz, 5. ÄGFAG –, mithin der Gesetzesbefehl, dass § 5 Abs. 6 FAG geändert wird. Für das Jahr 2004 bedeutete die Änderung, dass eine geringere Mindestfinanzausstattung als zuvor gewährt wurde. Dass für das Jahr 2005 kein Betrag mehr genannt wurde, lässt vom Wortlaut her unterschiedliche Auslegungen zu. Am nächstliegenden wäre bei isolierter Betrachtung der Norm, sie so zu verstehen, dass der Gesetzgeber davon abgesehen habe, bereits eine Regelung

darüber zu treffen, ob und in welcher Höhe für das Jahr 2005 eine verrechnungsfreie Finanzausstattung gewährt werde. Indessen ist – gesetzgebungstechnisch ungewöhnlich – der Umstand, dass das Jahr 2005 in der Fassung, die § 5 Abs. 6 FAG durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG erhalten hat, nicht genannt ist, so zu interpretieren, dass das Schweigen des Gesetzes nicht ein Offenhalten für die Festlegung eines anderen Betrages, sondern für das Jahr 2005 den Fortfall der Mindestfinanzausstattung überhaupt bedeutete. Das ergibt sich zur Überzeugung des Landesverfassungsgerichts, mit dem insoweit die Beschwerdeführer, der Landtag und die Landesregierung übereinstimmen, aus den Gesetzesmaterialien, insbesondere aus der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Innenausschusses (LT-Drs. 4/1038 vom 17.02.2004). Dort ist allerdings unter „B. Lösung“ unter Buchst. b) nur von der „Absenkung der bisherigen verrechnungsfreien Finanzausstattung für das Jahr 2004“ die Rede, nicht aber von deren Fortfall für das Jahr 2005. Jedoch heißt es dann unter „D. Kosten“: „Demgegenüber fällt im Jahr 2004 die Absenkung der Mindestfinanzausstattung zu Lasten des Landeshaushaltes um 35 Millionen Euro geringer aus, als noch ursprünglich geplant. Für das Jahr 2005 wird eine Mindestfinanzausstattung nicht mehr vorgesehen.“

2. Die beschwerdeführenden Gemeinden greifen ferner den Gleichmäßigkeitsgrundsatz an. In ihrem Antrag haben sie formuliert, sie wendeten sich gegen § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 des 5. ÄGFAG. Der Antrag ist der Auslegung bedürftig und fähig. Die von ihnen genannte Vorschrift ist nicht im 5. FAG-Änderungsgesetz enthalten, wohl aber schon in der vorher geltenden und fortbestehenden Fassung des Finanzausgleichsgesetzes. Der Antrag ist mithin so zu verstehen, dass die Gemeinden den § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG angreifen. Auch die Landkreise beanstanden den Gleichmäßigkeitsgrundsatz, ohne insoweit förmliche Anträge zu stellen.

3. Die Landkreise wenden sich weiterhin dagegen, dass der Abstand für die Überprüfung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen vier Jahre beträgt. Nach ihrem Antrag greifen sie § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG, zuletzt geändert durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. b) bb) 5. ÄGFAG, an. Damit ist deutlich, dass die bereits vor dem 5. FAG-Änderungsgesetz vorhanden gewesene Revisionsklausel Streitgegenstand ist, nicht aber die in Art. 1 Nr. 1 Buchst. b) bb) getroffene Regelung, dass nämlich die zeitliche Festlegung der erstmaligen Überprüfung aus § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG herausgenommen wurde.

II.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

1. Die in § 52 Satz 1 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern – LVerfGG – für die Erhebung von Verfassungsbeschwerden gegen Landesgesetze bestimmte Frist von einem Jahr ist gewahrt.

a) Die Verfassungsbeschwerden sind am 05.01.2005 und am 10.03.2005 erhoben worden, mit hin innerhalb eines Jahres nach der Verkündung des 5. FAG-Änderungsgesetzes am 12.03.2004, jedoch mehr als ein Jahr nach seinem In-Kraft-Treten am 01.01.2004.

Zwar ist nach dem Wortlaut des § 52 Satz 1 LVerfGG eine Verfassungsbeschwerde „nur innerhalb eines Jahres seit dem In-Kraft-Treten des Landesgesetzes zulässig“. Indessen hat anderes zu gelten, wenn das Gesetz zu einem vor seiner Verkündung liegenden Zeitpunkt in Kraft getreten ist. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (seit BVerfGE 1, 415, 416 f.) zu dem dieser Vorschrift entsprechenden § 93 Abs. 3 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht – BVerfGG – beginnt nämlich die Jahresfrist gegenüber einem Gesetz, das rückwirkend in Kraft getreten ist, erst mit dem Zeitpunkt seiner Verkündung. Dem schließt sich das Landesverfassungsgericht für seinen Rechtsraum an. Die Jahresfrist gegenüber dem 5. FAG-Änderungsgesetz begann also am 12.03.2004 und endete erst nach Einlegung der Verfassungsbeschwerden.

Entgegen der Ansicht des Landtages lässt sich der Fristbeginn nicht auf den 01.01.2004 zurückverlegen mit dem Argument, dem Landkreistag und dem Städte- und Gemeindetag als den berufenen Vertretern der Belange der Beschwerdeführer sei zu jenem Zeitpunkt die beabsichtigte Änderung des § 5 Abs. 6 FAG bereits bekannt gewesen. Abgesehen davon, dass dies hinsichtlich des erst später im Innenausschuss beschlossenen gänzlichen Fortfalls der Mindestfinanzausstattung zweifelhaft sein könnte, ist Folgendes maßgeblich: Bei allgemeingültigen Gesetzen muss um der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit willen für jedermann unterschiedslos ein einheitlicher Zeitraum bestimmt sein, in dem das jeweilige Gesetz unmittelbar mit einer Verfassungsbeschwerde angegriffen werden kann. Mit anderen Worten: Die Jahresfrist ist absolut, also eine echte Ausschlussfrist. Ihr Ablauf kann nicht durch eine Wiedereinsetzung in den

vorigen Stand überspielt werden (BVerfGE 4, 309, 313 f.; 16, 1, 3, BVerfG [K], NVwZ 2004, 96, jeweils zu § 93 BVerfGG). Umgekehrt kann die Frist nicht für Bürger oder Kommunen aus in deren Person liegenden Gründen verkürzt sein. Zum einen ist dem deutschen Recht im Ansatz der Gedanke fremd, eine gesetzliche Frist könne wegen Sachkunde von Betroffenen kürzer sein als gesetzlich festgelegt. Zum anderen mag zwar dem Vorbringen des Landtages gefolgt werden, die Berechnung der Frist ab der Verkündung des Gesetzes sei eine Ausnahme von § 52 Satz 1 LVerfGG; jedoch gebieten Rechtsklarheit und Rechtssicherheit auch insoweit einen unterschiedslosen Lauf der Jahresfrist.

b) Für den Angriff der beschwerdeführenden Gemeinden gegen den Gleichmäßigkeitsgrundsatz begann die Jahresfrist des § 52 Satz 1 LVerfGG ebenfalls mit der Verkündung des 5. FAG-Änderungsgesetzes. Daher ist auch insoweit die Frist gewahrt.

Freilich ist die schon vorher geltende Vorschrift des § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG durch das 5. FAG-Änderungsgesetz in ihrem Wortlaut nicht geändert worden. Ebenso wenig gab es eine Änderung ihres Inhalts: dass nämlich die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen sich nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz richtet.

Jedoch bedeutet der auf Fortfall der verrechnungsfreien Finanzausstattung nach § 5 Abs. 6 FAG gerichtete Gesetzesbefehl des Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG, dass erstmals seit der Einführung des § 5 Abs. 6 FAG die Summe der Finanzausgleichsleistungen des Landes nicht mit der dort enthaltenen Mindestfinanzausstattung identisch war. Vielmehr bemaß sich nunmehr im Ergebnis – unter Unterschreitung des dort ehemals garantierten Betrages der verrechnungsfreien Finanzausstattung – die Summe der Finanzausgleichsleistungen für das Jahr 2005 nach dem in § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG normierten Gleichmäßigkeitsgrundsatz mit der in § 5 Abs. 2 Satz 1 FAG für die Kommunen festgelegten Anteilsquote von 33,92 vom Hundert.

Denn durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG wurde der Normenverbund beseitigt, der seit der Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes durch Art. 3 des Haushaltsrechtsgesetzes 2002/2003 vom 17.12.2001 (GVOBl. M-V S. 578) zwischen § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG einerseits und § 5 Abs. 6 a. F. FAG andererseits bestanden hatte. Dieser Verbund besagte, dass die Gesamtbeträge, die sich in Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes einerseits und aus der im Gesetz bezifferten verrechnungsfreien Finanzausstattung andererseits ergaben, miteinander verglichen wurden. Zu leisten hatte das Land dann jeweils den höheren der beiden Ge-

sambeträge. Da unter der Geltung des Normenverbundes der höhere Betrag immer derjenige nach § 5 Abs. 6 FAG war, gewährte das Land jeweils nach Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 Satz 4 Aufstockungsbeträge zur Auffüllung auf den Betrag der verrechnungsfreien Finanzausstattung. Im Ergebnis kam also der Gleichmäßigkeitsgrundsatz niemals zum Tragen.

Mit der Streichung der Mindestfinanzausstattung für das Jahr 2005 durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG hingegen ist der nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz ermittelte Gesamtbetrag nicht mehr eine bloße Rechengröße ohne Auswirkung auf die vom Land zu erbringenden Finanzausgleichsleistungen. Vielmehr hat der Gleichmäßigkeitsgrundsatz nunmehr die neue Wirkung, dass der in seiner Anwendung ermittelte Betrag für die Höhe der im vertikalen Finanzausgleich den Kommunen zufließenden Leistungen maßgeblich ist. Das eröffnete für Verfassungsbeschwerden gegen § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG dieselbe Frist wie für Verfassungsbeschwerden gegen Vorschriften des 5. FAG-Änderungsgesetzes selbst (vgl. BVerfGE 45, 104, 119; 78, 350, 356; LVerfG M-V, Urt. v. 21.10.1999 - LVerfG 2/98 -, LVerfGE 10, 337, 343 f. = DVBl. 2000, 262, 263 = LKV 2000, 149, 150).

c) Für den Angriff der beschwerdeführenden Landkreise gegen § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG, die sogenannte Revisionsklausel, ist entsprechend den Ausführungen unter b) zum Angriff der Gemeinden gegen den Gleichmäßigkeitsgrundsatz die Frist des § 52 Satz 1 LVerfGG ebenfalls gewahrt. Nach dem Fortfall der Mindestfinanzausstattung war erstmals auch die den Gleichmäßigkeitsgrundsatz flankierende Regelung, dass im Abstand von vier Jahren zu überprüfen ist, ob die Finanzverteilung nach § 5 Abs. 2 Satz 1 FAG anzupassen ist, für die Finanzausgleichsleistungen des Landes an die Kommunen im Ergebnis relevant.

2. Entgegen der Ansicht von Landtag und Landesregierung verfolgen die Beschwerdeführer mit ihren auf Feststellung der Nichtigkeit gerichteten Anträgen zulässige Rechtsschutzziele.

a) Eine Stattgabe der zur Mindestfinanzausstattung übereinstimmend durch alle Beschwerdeführer gestellten Anträge würde nicht dazu führen, dass § 5 Abs. 6 FAG durch das Urteil beseitigt würde. Die Anträge richten sich nicht gegen diese Norm, sondern gegen den sie ändernden Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG. Daraus wird zugleich deutlich, dass in der Sache nicht etwa gerügt wird, der Gesetzgeber habe unterlassen, die in § 5 Abs. 6 a. F. FAG enthaltene Regelung fortzuführen. Würde die Nichtigkeit des Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG nach § 56 LVerfGG festgestellt, wäre die Gesetzesänderung und damit die für die Kommunen gegenüber der frühe-

ren Rechtslage eingetretene Verschlechterung beseitigt. Entweder würde dann die günstigere Regelung des § 5 Abs. 6 a. F. FAG wieder aufleben oder es ergäbe sich eine Gesetzeslücke, die der Gesetzgeber nach Maßgabe des Urteils des Landesverfassungsgerichts zu füllen hätte. Danach scheidet aus, dass die Beschwerdeführer Erstattungsansprüchen des Landes ausgesetzt wären.

b) Gleichermaßen werden mit den gegen § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 sowie gegen § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG gerichteten Anträgen zulässige Rechtsschutzziele verfolgt. Wären der Gleichmäßigkeitsgrundsatz oder die in der Revisionsklausel bestimmte Überprüfungsfrist verfassungswidrig, hätte der Gesetzgeber andere gesetzliche Regelungen nach Maßgabe des Urteils zu treffen.

c) Entgegen der von der Landesregierung in der mündlichen Verhandlung vertretenen Ansicht kommt nicht in Betracht, dass die gegen den Gleichmäßigkeitsgrundsatz und die Revisionsklausel gerichteten Anträge unzulässig sein könnten, weil der Landtag die einschlägigen Vorschriften nicht gesondert vom Haushaltsgesetz, sondern als Teil des Haushaltsrechtsgesetzes 2002/2003 verabschiedet hat. Zwar trifft zu, dass das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 07.07.2005 (LVerfG 8/04 -, LKV 2006, 26, 28 f. = DVBl. 2005, 1578) zum Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 die Kumulierung von Haushaltsgesetzgebung und Sachgesetzgebung als Verstoß gegen das in Art. 61 Abs. 4 Satz 1 LV festgeschriebene Bepackungsverbot beanstandet hat. Das ist indessen ohne Belang für die vorliegenden Verfahren. Denn die Beschwerdeführer, deren Anträge den Streitgegenstand bestimmen, haben unter diesem Aspekt Bedenken gegen § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 sowie Abs. 2 Satz 3 FAG nicht erhoben.

d) Dem auf Feststellung der Nichtigkeit des § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG gerichteten Antrag der beschwerdeführenden Landkreise kann die Landesregierung nicht entgegenhalten, die Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung der Finanzaufteilung unter dem Land und den Kommunen ergebe sich bereits aus der Landesverfassung selbst. Auch wenn dem zu folgen wäre, würde es nichts daran ändern, dass das Gesetz verbindlich und zu beachten ist, solange es existiert. Auf die Verfassungsbeschwerden hat das Landesverfassungsgericht gerade zu prüfen, ob das einfache Gesetz den Vorgaben der Landesverfassung entspricht. Ohne verfassungsrechtliche Relevanz ist, dass in der Staatspraxis für die Überprüfung kürzere Zeiträume als die vier Jahre nach § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG gewählt werden mögen. Denn für die Würdigung durch das Landesverfassungsgericht kommt es darauf an, was das Gesetz objektiv regelt und verlangt, nicht auf eine eventuell günstigere Handhabung der Überprüfung (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 21.10.1999, a.a.O., S. 356).

3. Die Beschwerdeführer haben mit ihrem Vorbringen den Anforderungen genügt, die in der Zusammenschau von § 53 und § 51 Abs. 2 LVerfGG für die Darlegung der – möglichen – Verletzung eigener, durch die Landesverfassung geschützter Rechte zu verlangen sind.

a) Sie haben ihre Rechte aus Art. 72 Abs. 1 (die Landkreise auch: Abs. 3) und aus Art. 73 Abs. 2 LV als verletzt bezeichnet. Alle Beschwerdeführer haben Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG als ihre Rechte verletzende Norm genannt. Ferner sehen die Gemeinden einen Verstoß gegen die genannten verfassungsrechtlichen Gewährleistungen in der Vorschrift des § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG, die Landkreise in § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG.

b) Die Behauptung einer Rechtsverletzung im Sinne von § 51 Abs. 2 LVerfGG erfordert, dass die Beschwerdeführer durch die von ihnen angegriffenen gesetzlichen Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes und des 5. Änderungsgesetzes unmittelbar betroffen sind. Das ist der Fall. Die von Landtag und Landesregierung angeführten Gegengründe greifen nicht durch; die Beschwerdeführer können weder darauf verwiesen werden, Rechtsschutz beim Landesverfassungsgericht gegen das Haushaltsgesetz 2004/2005 zu suchen (aa), noch darauf, gegen Zuwendungsbescheide des Innenministeriums die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit anzurufen (bb) .

aa) Dass die Beschwerdeführer durch das Haushaltsgesetz unmittelbar betroffen sind, scheidet von vornherein deshalb aus, weil dieses Gesetz keine Rechtswirkungen unmittelbar gegenüber den Bürgern und den Kommunen entfaltet. Von unmittelbarer Betroffenheit durch eine Rechtsnorm kann nur die Rede sein, wenn diese nach Struktur und Inhalt geeignet ist, in Grundrechte einzugreifen (BVerfGE 40, 141, 156 - Ostverträge). Entsprechend müsste vorliegend das Haushaltsgesetz geeignet sein, in die verfassungsmäßigen Rechte der Kommunen einzugreifen. In- dessen fehlt diese Eignung dem Haushaltsgesetz seinem Wesen nach.

Das gemäß Art. 61 Abs. 2 LV und § 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung – LHO – den Haushaltsplan feststellende Haushaltsgesetz hat nämlich keine Außenwirkung. Es richtet sich vielmehr nur an die Landesverwaltung. Hierzu ist in § 3 Abs. 1 LHO bestimmt, dass der Haushaltsplan die Verwaltung ermächtigt, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Im anschließenden § 3 Abs. 2 LHO ist unmissverständlich bestimmt, dass durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden.

Unmittelbar betroffen sind die beschwerdeführenden Kommunen jedoch durch die von ihnen angegriffenen Vorschriften über den Finanzausgleich. Für das Jahr 2004 legte Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG den an die Kommunen zu leistenden Gesamtbetrag mit einer Summe genau fest. Für das Jahr 2005 ergab sich der Gesamtbetrag in Folge der Streichung der verrechnungsfreien Finanzausstattung aus der Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes mit der gesetzlichen Anteilsquote. Das Weitere sind Rechenoperationen ohne eigenen Regelungsgehalt. Dies ist in der mündlichen Verhandlung - auch mit dem Präsidenten des Landesrechnungshofes - eingehend erörtert worden. Die Revisionsklausel ist Teil der gesetzlichen Ausgestaltung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes.

bb) Eine bloße Umsetzung der Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes ohne Ermessen sind die in die Zuwendungsbescheide des Innenministeriums eingehenden, auf der gesetzlichen Grundlage fußenden Berechnungen.

c) Die Beschwerdeführer sind selbst betroffen. Denn sämtlichen Kommunen des Landes sind in Folge der Absenkung der verrechnungsfreien Finanzausstattung für das Jahr 2004 und ihres Fortfalls für das Jahr 2005 weniger Mittel zugeflossen. Weiterer Darlegungen zur Selbstbetroffenheit bedarf es nicht. Sie ist offensichtlich. Die Konstellation ist nicht vergleichbar mit derjenigen, die dem Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26.01.2006 (LVerfG 15/04 -, LKV 2006, 217 = NJ 2006, 171 mit Anm. Jutzi = Der Überblick 2006, 152 mit Anm. Glaser) zu Grunde lag. Dort musste das Landesverfassungsgericht ins Einzelne gehende Darlegungen deshalb verlangen, weil nicht offensichtlich war, dass die Erfüllung einer neuen Aufgabe zu einer finanziellen Mehrbelastung im Sinne des Art. 72 Abs. 3 LV (Konnexitätsprinzip) führte.

d) Die Beschwerdeführer sind gegenwärtig betroffen. Zwar ist nicht ohne Weiteres klar, ob durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG eine Regelung nur für die Jahre 2004 und 2005 oder auch für einen darüber hinausreichenden Zeitraum getroffen worden ist. Das braucht hier nicht geklärt zu werden. Denn jedenfalls scheidet eine Verfassungsbeschwerde nicht am Erfordernis der gegenwärtigen Betroffenheit, wenn ein Beschwerdeführer nach Zeitablauf ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Nichtigkeit hat. Dieses besteht hier. Es ist nämlich dabei geblieben, dass den Kommunen keine verrechnungsfreie Finanzausstattung gewährt wird. Der Landtag hat durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. d) des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 19.12.2005 (GVOBl. M-V S. 635) den Art. 5 Abs. 6 FAG in der durch

das 5. FAG-Änderungsgesetz erhaltenen Fassung gänzlich aufgehoben. Der von den Beschwerdeführern angegriffene Gleichmäßigkeitsgrundsatz ist und bleibt maßgeblich. Hinsichtlich der Revisionsklausel ist ohne Belang, dass das Jahr der ersten periodischen Überprüfung noch nicht gekommen ist. Auch für verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz gilt das Gebot der Effektivität. Da Verfassungsbeschwerden gegen Landesgesetze nur binnen Jahresfrist erhoben werden können, hat eine Handhabung des Verfahrensrechts in der Weise zu unterbleiben, dass eine Kommune eine unmittelbare richterliche Kontrolle innerhalb der Frist überhaupt nicht erreichen könnte.

e) Die Beschwerdeführer haben ihre Auffassung, durch die angegriffenen Vorschriften würden ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 72 Abs. 1 LV und die ihnen in Art. 73 Abs. 2 LV gewährleistete Finanzgarantie verletzt, hinreichend substantiiert begründet.

Sie machen geltend, die Mindestfinanzausstattung nach § 5 Abs. 6 FAG sei zur Absicherung der kommunalen Betätigung im Kernbereich der Selbstverwaltung geschaffen worden und habe hierzu gedient. Wenn sie daraus folgern, die verrechnungsfreie Finanzausstattung hätte in der bisherigen Höhe erhalten bleiben müssen, jedenfalls aber wären bei der Absenkung und der Streichung spezifische Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren zu beachten gewesen, so ist dies ein plausibler Vortrag.

Mit ihrem Vorbringen, in Folge der Regelung des Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG bleibe ihnen für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung jeweils eine „freie Spitze“ von weniger als 5 vom Hundert, ist ihre Auffassung, es werde in den Kernbereich eingegriffen, ausreichend dargelegt. Ob dies, wie auch die zum Beleg beigebrachten Zahlenwerke letztlich überzeugen, ist eine Frage nicht der Zulässigkeit, sondern der Begründetheit. Für die Substantiierung von Verfassungsbeschwerden, mit denen Kommunen geltend machen, ihre Finanzausstattung sei zu gering, ist notwendig und erforderlich, dass sie ihre jeweils eigenen Verhältnisse darstellen; nicht notwendig und nicht genügend ist die Darstellung der Verhältnisse in anderen Kommunen oder gar deren Gesamtheit (LVerfG M-V, Urt. v. 26.01.2006, a.a.O.).

Mit dem Vortrag, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz wegen seiner Orientierung an den Einnahmen von Land und Kommunen, nicht aber an den zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben notwendigen Ausgaben orientiert sei, ist nachvollziehbar die Auffassung deutlich gemacht, § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG werde den genannten Verfassungsnormen nicht gerecht.

Endlich genügt auch das Vorbringen zu § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG. In der aus ihrer Sicht zu langen Frist für die Überprüfung der Finanzverteilung sehen die Landkreise plausibel eine Ausprägung der von ihnen angenommenen mangelnden Ausrichtung der Finanzverteilung an den kommunalen Aufgaben.

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet.

Die angegriffenen Vorschriften sind an Art. 72 Abs. 1 und Art. 73 Abs. 2 LV zu messen (I.). Die in dem von den Beschwerdeführern angegriffenen Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG getroffene Regelung, den § 5 Abs. 6 FAG dahin zu ändern, dass die verrechnungsfreie Finanzausstattung für das Jahr 2004 vermindert wurde und für das Jahr 2005 entfiel, ist formell nicht zu beanstanden (II.). Dass in Folge des Fortfalls dieser Mindestausstattung die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen sich nach dem in § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG normierten Gleichmäßigkeitsgrundsatz, zu dessen Ausformung die Revisionsklausel des § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG gehört, bemisst, verletzt im Ergebnis verfassungsrechtlich gewährleistete Rechte der Beschwerdeführer nicht (III.). Es lässt sich nicht feststellen, dass die im Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG getroffenen Regelungen zu einem Unterschreiten des durch die Landesverfassung gewährleisteten Minimums der Finanzausstattung der Kommunen für Aufgaben der Selbstverwaltung geführt hätten (IV.)

I.

1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an gesetzliche Regelungen über die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Gemeinden hat das Landesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil zum kommunalen Finanzausgleich vom 18.12.2003 (LVerfG 13/02 - , LVerfGE 14, 293 = LKV 2004, 175) aufgezeigt.

Dort heißt es (a.a.O. S. 301 f.) zu Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV, durch den die Selbstverwaltung der Gemeinden gewährleistet ist, wobei für die Landkreise, deren Recht auf Selbstverwaltung in Satz 2 der Vorschrift garantiert ist, dasselbe gilt:

„ 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. 25.11.1997 - StGH 14/95 -, DVBl. 1998, 185; BayVerfGH, Entsch. v. 27.02.1997 - Vf.17-VII-94 -, BayVBl. 1997, 303; StGH Bad.-Württ., Urt. v. 10.11.1993 - GR 3/92 -, DVBl. 1994, 206; Dreier in: ders., GG, 1998, Art. 28 Rn. 145). Dies gehört zum unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung (Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Aufl., 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. 09.07.1998 - VerfGH 16/96 -, DVBl. 1998, 1280).“

Zu Art. 73 Abs. 2 LV ist ausgeführt (a.a.O. S. 302 f.):

„ 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: ders., GG, 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 Gemeindeverbände 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. 29.08.2002 - VfGBbg 34/01 -, LKV 2002, 573; NWVerfGH, Urt. v. 01.12.1998 - VerfGH 5/97 -, DVBl. 1999, 391).“

Das Landesverfassungsgericht hält an dieser Auffassung fest. Es ergänzt und präzisiert sie im Hinblick auf den Streitgegenstand der vorliegenden Verfahren.

2. Das vom Landesverfassungsgericht bereits anerkannte Recht der Kommunen auf eine Finanzausstattung, die ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglicht, folgt unmittelbar aus der Gewährleistung ihrer Selbstverwaltung durch Art. 72 Abs. 1 LV. Die Finanzausstattung ist eine Voraussetzung ihrer Existenz als Selbstverwaltungskörperschaften (vgl. Löwer in: von Münch/Kunig, GG, 5. Aufl., 2001, Art. 28 Rn. 89) und damit integraler Bestandteil der verfassungsrechtlichen Gewährleistung. Die Kommunen sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, als Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bzw. als Kreise die Angelegenheiten ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches in eigener Verantwortung zu regeln. Das können sie nur tun, wenn sie hinreichend mit finanziellen Mitteln versehen sind.

Auf dieser Grundlage sind wesentliche Bereiche der kommunalen Finanzausstattung durch weitere Verfassungsnormen ausgeformt worden. Nach Art. 73 Abs. 1 Satz 1 LV fließen den Gemeinden das Aufkommen aus den Realsteuern und nach Maßgabe der Landesgesetze Anteile aus staatlichen Steuern zu; nach Satz 2 ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Kreisen eigene Steuerquellen zu erschließen. Art. 73 Abs. 2 LV schreibt den kommunalen Finanzausgleich vor, der sowohl – vertikal – zwischen dem Land und den Kommunen als auch – horizontal – unter den Kommunen stattfindet. Endlich hat nach Art. 72 Abs. 3 LV das Land, wenn es die Kommunen zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet, für eine daraus entstehende Mehrbelastung einen entsprechenden finanziellen Ausgleich zu schaffen (striktes Konnexitätsprinzip).

3. Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung ist eine institutionelle Garantie der Kommunen in ihrer Gesamtheit. Sie ist durch einen spezifischen Modus der Aufgabenwahrnehmung („in eigener Verantwortung“) sowie ein eigenes Aufgabenspektrum („alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“) gekennzeichnet.

Die kommunale Selbstverwaltung ist in Art. 28 Abs. 2 GG den Ländern als Strukturprinzip ihres Verwaltungsaufbaus vorgegeben und auf dieser Grundlage durch die Länder gewährleistet. Als institutionelle Garantie bedarf sie der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber (BVerfGE 79, 127, 143; statt vieler Löwer in: a.a.O., Art. 28 Rn. 41 ff., 59 m.w.N.). Mit der Pflicht zur Ausge-

staltung ist eine Förderpflicht des Landes verbunden. Diese ist auf Freiräume sichernde Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung gerichtet.

Bei der näheren gesetzlichen Ausformung ist den Kommunen zwingend ein Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zu belassen (Löwer, a.a.O., Art. 28 Rn. 46 ff.; Tettinger in: von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, 4. Aufl., 2000, Art. 28 Rn. 191 ff.). Dazu zählen die überkommenen identitätsstiftenden Merkmale, die herkömmlich das Bild der kommunalen Selbstverwaltung in ihren verschiedenen historischen und regionalen Erscheinungsformen geprägt haben (LVerfG M-V, Urt. v. 04.02.1999 - LVerfG 1/98 -, LVerfGE 10, 317, 323 m.w.N. = NordÖR 1999, 100, 101 = LKV 1999, 319, 320). Wie sich schon aus dem Wortlaut der Verfassung entnehmen lässt, gehört zum Kernbereich, der nicht ausgehöhlt werden darf und unantastbar gewahrt werden muss, das Recht zu eigenverantwortlicher Betätigung in freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten.

4. Das aus der Gewährleistung der Selbstverwaltung in der Landesverfassung zu entnehmende Recht auf eine angemessene Finanzausstattung entfaltet seine Wirkkraft nicht nur zur Vermeidung von den Kern des Selbstverwaltungsrechts berührenden Notlagen, sondern auch für Regelungen, welche die Kommunalfinanzen in der Normalsituation betreffen, einschließlich der Verteilung der Mittel zwischen dem Land und den Kommunen. „Angemessen“ besagt, dass die Finanzausstattung der Kommunen aufgabenadäquat sein muss (a). Ferner hat der Gesetzgeber sich davon leiten zu lassen, dass die Aufgaben des Landes einerseits und diejenigen der Kommunen andererseits grundsätzlich gleichwertig sind (b). Schließlich ist dafür Sorge zu tragen, dass den Kommunen eine Mindestfinanzausstattung zukommt, die für ein Minimum von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ausreicht (c).

a) Die Finanzausstattung der Kommunen muss den Aufgaben, die sie pflichtig und freiwillig leisten, adäquat sein. Denn nach den Aufgaben richten sich die Ausgaben. Zur Leistung der aufgabenabhängigen Ausgaben müssen genügende Einnahmen vorhanden sein. Nach Art. 73 Abs. 1 Satz 1 LV fließen den Gemeinden Steuern „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ zu; damit ist über die konkrete Vorschrift hinaus ein allgemeiner Grundsatz ausgesprochen. Art. 73 Abs. 2 LV verlangt, durch einen Finanzausgleich die „erforderlichen Mittel“, d.h. die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

b) Die Angemessenheit ist ferner zu beurteilen als Relation zwischen der Finanzausstattung des

Landes und derjenigen der Kommunen. Unbeschadet der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers hat die Verteilung zwischen beiden Ebenen ausgewogen zu sein. Richtschnur ist die Gleichwertigkeit der Ebenen und damit ihrer Aufgaben (vgl. NdsStGH, Urt. v. 25.11.1997 - StGH 14/95 -, DVBl. 1998, 185, 187; Volkmann, DÖV 2001, 497, 502). Es sind Verteilungsmaßstäbe zu wählen, durch die eine einseitige Benachteiligung der Kommunen vermieden wird.

c) Angemessen ist die Finanzausstattung nicht mehr, wenn der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung deshalb nicht mehr gewahrt wird, weil die Kommunen mangels finanzieller Mittel außerstande sind, ein Minimum an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung zu erfüllen. Die Mindestfinanzausstattung, die eine derartige Betätigung noch ermöglicht, bildet die zwingend einzuhaltende Untergrenze der angemessenen Finanzausstattung.

Nicht gefolgt werden kann der Landesregierung, wenn sie das Recht auf eine Mindestfinanzausstattung mit der Argumentation verneint, aus der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung ließen sich zwar Abwehrrechte, nicht aber Leistungsansprüche ableiten. Mit der Vorstellung, es gebe auf der Ebene der institutionellen Garantie im Verhältnis zwischen Staat und Kommunen die Entgegensetzung von Eingriffs- und Leistungsverwaltung oder zumindest etwas ihr Entsprechendes, wird die verfassungsrechtliche Gewährleistung verkannt (vgl. nur Dreier in: ders., GG, 1998, Art. 28 Rn. 98). Die Kommunen stehen dem Land nicht gleichsam wie Bürger gegenüber.

Die Mindestfinanzausstattung ist nicht allgemein quantifizierbar. Insbesondere kann nicht angenommen werden, dass durchgehend ein bestimmter prozentualer Anteil des Verwaltungshaushalts für solche Aufgaben verfügbar sein müsse („freie Spitze“). Zum einen kann ein prozentualer Anteil immer nur gegriffen sein, ohne die Evidenz eines verfassungsrechtlichen Gebots zu haben. Zum anderen ist die Relation zum Verwaltungshaushalt nicht unbedingt aussagekräftig dafür, ob eine Kommune Selbstverwaltung kraftvoll ausüben kann oder jedenfalls könnte. Für die Analyse von Einnahmen und Ausgaben spielen zahlreiche Gesichtspunkte eine Rolle, die sich einer eindimensionalen Erfassung entziehen.

Ob Kommunen sich in ihrem Kernbereich mangels finanzieller Ausstattung noch oder aber nicht mehr genügend entfalten können, lässt sich vielmehr nur im Wege einer wertenden Betrachtung ermitteln. Bei dieser ist etwa von Bedeutung, ob die Kommunen dem Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung aus § 43 Abs. 1 Satz 2 bzw. § 120 KV nachkommen. Kommunen

können nicht, wenn und soweit sie ihre die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben behindernde Finanznot selber beheben könnten, Finanzhilfen des Staates für diese Aufgaben beanspruchen.

Das Landesverfassungsgericht verkennt nicht die Schwierigkeiten einer wertenden Betrachtung darüber, ob der Kernbereich gewahrt ist oder nicht. Es sieht auch, dass es angesichts der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen bedenklich für die Selbstverwaltung sein kann, wenn von außen her die Qualität ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik gewürdigt wird. Das Landesverfassungsgericht teilt jedoch nicht die Auffassung, eine materielle verfassungsrechtliche Kontrolle sei nicht möglich (so aber StGH Bad.-Württ., Urt. v. 10.05.1999 - GR 2/97 -, ESVGH 49, 242, 255 f. = JZ 1999, 1049, 1053 f.; insoweit kritisch dazu F. Kirchhof, JZ 1999, 1054, 1056). So kann die Frage aufgeworfen werden, ob die Betätigungsfelder der Gemeinden im Land unbeschadet ihrer Allzuständigkeit einer in der Realität generell vorhandenen Typik noch entsprechen, z.B. ob sie in den Bereichen Kultur und Förderung von Sport und örtlichem Vereinswesen aktiv sind; fehlt es daran, ist eine Verletzung des Kernbereichs indiziert. Auch hält das Landesverfassungsgericht für einen geeigneten Weg, die Finanzausstattung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit derjenigen in anderen Bundesländern unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten zu vergleichen.

Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts besteht das Recht auf Mindestfinanzausstattung in den Grenzen der Leistungsfähigkeit des Landes (so auch NWVerfGH, Urt. v. 09.07.1998 - VerfGH 16/96 u. a. -, NVwZ-RR 1999, 81, 82; NWVerfGH, Urt. v. 01.12.1998 - VerfGH 5/97 -, DVBl. 1999, 391, 393; Rennert in: Umbach/Clemens, GG, Art. 28 Rn. 175; Waechter, VwArch. 85 (1994), 208, 222; anders ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, ThürVBl. 2005, 228). Das finanziell Mögliche ist eine Grenze für Leistungen des Staates, die auch zugunsten der Kommunen nicht überschritten werden kann. Wenn das Land selber auf ein niedriges Niveau gehen muss, haben die Kommunen kein Recht, davon ausgenommen zu werden.

Dass der Kernbereich „unantastbar“ ist, steht dem nicht entgegen. Dies besagt zunächst, dass den Gemeinden nicht ohne Rechtfertigung rechtliche Befugnisse zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben genommen werden dürfen (BVerfGE 79, 127, 143). Insoweit ist die institutionelle Garantie durch den Entzug bestimmter Befugnisse (Hoheiten) an sich verletzt, gleichgültig ob und inwieweit die Gemeinden von diesen tatsächlich Ge-

brauch machen. Zum anderen äußert sich der Kernbereich, als Recht zur freien Befassung mit Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, die nicht anderen Aufgabenträgern durch Gesetz zugewiesen sind. Er findet seine Ergänzung in einem gemeindespezifischen Aufgabenverteilungsprinzip (vgl. Dreier in: ders., Art. 28 Rn. 115 ff.). Bei der Mindestfinanzausstattung aber geht es um einen anderen Aspekt. Hier soll – wenn die eigenen Mittel nicht ausreichen – im Wege staatlicher Förderung durch Finanzausgleichsleistungen sichergestellt werden, dass die Kommunen ihr in Art. 72 Abs. 1 LV verankertes Recht auf Selbstverwaltung tatsächlich wahrnehmen können. Die tatsächliche Möglichkeit, das Recht auszuüben, ist zwar unantastbar; sie muss eröffnet sein. Der Umfang der die Wahrnehmung von Aufgaben im Kernbereich ermöglichenden Finanzausstattung ist aber – je nach den finanziellen Gegebenheiten – veränderlich.

In den vorliegenden Verfahren ist nicht nur zu prüfen, ob mangels einer angemessenen Finanzausstattung die Kommunen in ihrer Gesamtheit nicht mehr hinreichend im Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung tätig sein können, sondern – da dies verneint wird (s.u. C.IV.1.) – ist auch zu klären, ob dies jedenfalls den beschwerdeführenden Kommunen nicht mehr möglich ist (s.u. C.IV.2.). Freilich kommt es zunächst darauf an, ob die Kommunen in ihrer Gesamtheit genügend Raum zur Betätigung im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltung haben. Denn maßgeblich ist, ob die angegriffenen Vorschriften mit der Garantie der Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar sind. Indessen tritt eine beschwerdeführende Kommune nicht in Prozessstandschaft für die Gesamtheit der Gemeinden oder Landkreise auf, sondern in Wahrung eigener Rechte. Sie sind verletzt, wenn das Gesetz der institutionellen Garantie in der Weise nicht genügt, dass allen Kommunen oder einer Gruppe von ihnen die angemessene Finanzausstattung für den Kernbereich nicht gewährt wird. Eigene Rechte sind aber auch verletzt, wenn zwar für die Kommunen insgesamt oder für die Gruppe, der die Kommune angehört, die Finanzausstattung angemessen ist, nicht aber für die beschwerdeführende Kommune selbst. Denn jede bestehende Kommune hat Teil an der institutionellen Garantie. Dem lässt sich nicht entgegen halten, der einzelnen Kommune sei nicht einmal ihre Existenz garantiert, um so weniger könne es eine Finanzausstattung sein. Zum einen ist zwar die Existenz der einzelnen Kommune nicht verfassungsrechtlich gesichert; an kommunale Neugliederungen werden aber, basierend auf der institutionellen Garantie, nach Inhalt und insbesondere Verfahren von Verfassungen wegen besondere Anforderungen gestellt, deren Einhaltung eine betroffene Kommune auf Verfassungsbeschwerde nachprüfen lassen kann. Ebenso ist eine Kommune, solange sie existiert, nicht schutzlos gegen die Aushöhlung ihres Selbstverwaltungsrechts.

5. Der vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 79, 127, 154) herausgestellte Maßstab, dass gesetzliche Regelungen über die kommunale Selbstverwaltung vertretbar sein müssen, ist auch dann anzuwenden, wenn diese den Kernbereich berühren (können). Auch insoweit hat der Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative. Sie ist freilich um so enger und die gerichtliche Kontrolle um so intensiver, je mehr die gesetzliche Regelung dazu führt, dass die Selbstverwaltung an Substanz verliert (BVerfG a.a.O.). Auf die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes angewendet, bedeutet dies, dass es dafür nachvollziehbare Gründe gegeben haben muss. Da eine beträchtliche Kürzung der verfügbaren Mittel in der gegenwärtigen angespannten Lage der öffentlichen Haushalte dazu führt, dass die Kommunen ihre Wahrnehmung von freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung überprüfen und nicht selten wesentlich einschränken müssen, ist von besonderem Belang, dass Kürzungen grundsätzlich nicht einseitig zu Lasten der Kommunen gehen dürfen, sondern dass vielmehr im Verhältnis zum Land eine Verteilungssymmetrie einzuhalten ist (NdsStGH, Urt. v. 16.05.2001 - StGH 6/99 -, NVwZ-RR 2001, 553; Volkmann, DÖV 2001, 497, 502). Auch kann dann Anlass bestehen, den Kommunen durch Entlastung von Aufgaben und Ausgaben zu helfen.

II.

Die angegriffene Vorschrift des Art. 1 Nr. 1 Buchst. e) 5. ÄGFAG ist ordnungsgemäß zustande gekommen.

1. Im Gesetzgebungsverfahren ist Art. 55 Abs. 2 LV eingehalten worden. Nach dieser Verfassungsnorm setzt ein Gesetzesbeschluss des Landtages eine Grundsatzberatung und eine Einzelberatung voraus. Eine Grundsatzberatung zu der Empfehlung des Innenausschusses war nicht deshalb geboten, weil die verrechnungsfreie Finanzausstattung für das Jahr 2005 nicht nur – so der Regierungsentwurf – sinken, sondern gänzlich entfallen sollte.

Das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 07.07.2005 (LVerfG 8/04 -, LKV 2006, 26 = DÖV 2005, 1042 = DVBl. 2005, 1578 mit Anm. Bull, DVBl. 2006, 302 = NJ 2005, 409 mit Anm. Pestalozza, NJ 2006, 1) zum Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 entschieden, dass unter bestimmten Umständen Vorschläge eines Ausschusses des Landtages zur Änderung eines Gesetzentwurfs, ehe auf ihrer Grundlage eine Zweite Lesung stattfindet (§ 49 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Landtages - GOLT -), einer eigenen Grundsatzberatung offen stehen müssen. Zum einen hat das Landesverfassungsgericht einen solchen Umstand darin gesehen,

dass durch die vom Finanzausschuss empfohlene Erhöhung der Kreditermächtigung in Abweichung vom Regierungsentwurf die Regelkreditobergrenze des Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV überschritten werden sollte und daher erstmals insoweit der Gesetzentwurf den strengen Anforderungen des Art. 65 Abs. 2 Sätze 2 und 3 LV genügen musste. Zum anderen hat das Landesverfassungsgericht als einen besonderen Umstand dieser Art gekennzeichnet, dass der Finanzausschuss ergänzend zum Regierungsentwurf gewichtige Regelungen zu völlig neuen Sachmaterien vorgeschlagen hat.

Durch diese Ausnahmetatbestände ist nicht in Frage gestellt, dass die mit einem Gesetzentwurf befassten Ausschüsse des Landtages, die einen unentbehrlichen und besonders intensiven Teil der parlamentarischen Arbeit leisten, Änderungen auch gewichtiger Art über den jeweiligen Sachbereich vorschlagen können und dass der Gesetzentwurf in der Ausschussfassung unmittelbar Gegenstand der Zweiten Lesung im Plenum wird. Danach bestand vorliegend keine Veranlassung, wegen der vom Innenausschuss empfohlenen Änderung des Gesetzentwurfs dahin, dass die verrechnungsfreie Finanzausstattung entfallen sollte, vor der Zweiten Lesung in eine Grundsatzberatung über die Empfehlung einzutreten.

2. Entgegen der Auffassung der beschwerdeführenden Gemeinden wies die Sockelgarantie des § 5 Abs. 6 a.F. FAG keine besondere Änderungsfestigkeit im Vergleich zu anderen gesetzlichen Vorschriften auf. Sie kann nicht als Ergebnis einer Verständigung zwischen dem Land und seinen Kommunen darüber angesehen werden, dass die festgelegte Summe die Untergrenze der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen kommunalen Mindestausstattung markiere (a). § 5 Abs. 6 FAG enthielt auch keine Elemente eines den Gesetzgeber bindenden Maßstäbengesetzes (b).

a) Ein Konsens dahin, dass die verrechnungsfreie Finanzausstattung dem verfassungsrechtlich gebotenen Minimum entspreche, hat zwischen dem Land und den Kommunen nicht bestanden. Es mag sein, dass die kommunalen Landesverbände die Regelung so verstanden haben. Festzuhalten ist indessen, dass zumindest das Land – Landtag und Landesregierung – den Sockelbetrag nicht mit einer verfassungsrechtlich gebotenen Mindestausstattung identifiziert hat. Dies geschah weder bei der Einführung der Sockelgarantie (aa) noch bei ihrer späteren Aufrechterhaltung und Entfristung (bb).

aa) Bei Einführung der Sockelgarantie durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 10.12.1999 (GVObI. M-V S. 633) – 4. ÄGFAG – wurde die verrechnungs-

freie Finanzausstattung von mindestens 2.500.000.000,- DM nur für die Jahre 2000 bis 2002 bestimmt. Schon die zeitliche Eingrenzung spricht dagegen, dass aus der Sicht des Landes mit dem Sockelbetrag einem verfassungsrechtlichen Gebot der Mindestfinanzausstattung nachgekommen werden sollte.

Im Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 3/666 vom 01.09.1999), der die Summe noch nicht als Mindestbetrag vorsah, prognostizierte die Landesregierung, bei der langfristigen Betrachtung der kommunalen Haushalte und insbesondere der Entwicklung ihrer originären Einnahmen lasse sich der Schluss ziehen, dass eine Verstetigung der Finanzausgleichsleistungen des Landes auf dem vorgesehenen Niveau und die weitere Gewährung von Zuweisungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs eine angemessene Finanzausstattung gewährleisten, die Art. 73 LV entspreche. Die kommunalen Landesverbände befürchteten, dass der Betrag die Obergrenze der Finanzausgleichsleistungen bilden sollte. Bei der Anhörung des Innenausschusses lehnte der Landkreistag „die vorgesehene Deckelung der Finanzausgleichsmasse auf 2,5 Mrd. DM ab“ (Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, LT-Drs. 3/868 vom 10.11.1999, S. 20). Auf Antrag der Koalitionsfraktionen der SPD und der PDS empfahl der Innenausschuss, vor dem Betrag das Wort „mindestens“ einzufügen. Dem folgte das Plenum.

Aus der Bezugnahme auf Art. 73 LV in der Begründung des Gesetzentwurfs lässt sich nicht folgern, dass der Landesregierung die Fixierung des Sockelbetrages notwendig erschien, um den Kommunen gerade das verfassungsrechtlich gebotene Minimum an Leistungen des Finanzausgleichs zu sichern. Darin ist vielmehr ersichtlich nur die allgemeine Rückbindung des Finanzausgleichs an die Landesverfassung ausgedrückt. Die Zufügung des Wortes „mindestens“ stellte die Lösung zur Regelung eines Interessenwiderstreits dar, ohne dass dieser eine verfassungsrechtliche Relevanz entnommen werden könnte. Den Kommunen lag an der Verstetigung des Finanzausgleichs in der Weise, dass der Sockelbetrag jedenfalls nicht unterschritten werden durfte. Aus der Sicht des Landes war das hinnehmbar, weil es damit rechnete, dass im Zeitraum bis 2002 die Finanzausgleichsmasse nicht signifikant von dem Garantiebtrag abweichen würde (LT-Drs. 3/666 vom 01.09.1999, S. 15 u. 22).

bb) Auch die Entfristung der Sockelgarantie durch das Haushaltsrechtsgesetz 2002/2003 vom 17.12.2001 (GVOBl. M-V S. 578) kann nicht so interpretiert werden, dass das Land darin die Ausführung eines verfassungsrechtlichen Gebots der kommunalen Mindestfinanzausstattung gesehen hätte. Die Gesetzesänderung war ebenfalls Teil eines politischen Interessenausgleichs

zwischen dem Land und den Kommunen. Dieses Bild ist deutlich bestätigt worden durch die Erläuterungen der Landesregierung und der Vertreter der kommunalen Landesverbände in der mündlichen Verhandlung. Insbesondere hat der Staatssekretär des Finanzministeriums ausgeführt, die Entfristung der Sockelgarantie sei hingenommen worden, weil das Land die Vorstellung gehabt habe, der Sockelbetrag werde keine oder nur eine marginale Rolle spielen.

Wenn die beschwerdeführenden Gemeinden vortragen, die Entfristung der verrechnungsfreien Finanzausstattung einerseits und die Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes durch das HRG 2002/2003 seien zwei Seiten einer Medaille und sie hätten ein Paket gebildet, hat das Landesverfassungsgericht keinen Anlass, das in Zweifel zu ziehen. Es ist aber verfassungsrechtlich ebenso wenig relevant wie die Kennzeichnung des Normenverbundes als „Geschäftsgrundlage“. Diesen Begriff im vorliegenden Zusammenhang zu verwenden, ist – selbst wenn es nur analog gemeint ist – nicht zielführend. Über Gesetzgebung können zwischen dem Gesetzgeber und den Kommunen nicht ausdrücklich oder konkludent Vereinbarungen im Sinne wechselseitig bindender Rechtsgeschäfte getroffen werden.

b) § 5 Abs. 6 a.F. FAG enthielt nicht Elemente eines Maßstäbengesetzes. Damit behaupten die Gemeinden unter Berufung auf das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 101, 158, 215 ff.) eine Selbstbindung des Gesetzgebers, die zu einer besonderen Abänderungsfestigkeit geführt habe.

Das Bundesverfassungsgericht hat für die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern nach Art. 106 bis 107 GG ein den Gesetzgeber selbst bindendes Maßstäbengesetz verlangt aus Gründen, die nach der Verfassungslage im Land Mecklenburg-Vorpommern nicht gegeben sind. Das Grundgesetz enthält in den genannten Vorschriften einen Bestand an komplizierten Zuteilungs- und Ausgleichsnormen, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf einer Stufe zwischen dem Grundgesetz und dem Finanzausgleichsgesetz zu konkretisieren und zu ergänzen sind (a.a.O. S. 215). Der Landesverfassung fehlt ein vergleichbares Regelwerk. Die Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes waren vielfach nicht nachvollziehbar und schwer durchschaubar. Eine Ursache dafür sah das Bundesverfassungsgericht darin, dass in der Gesetzgebungspraxis das Finanzausgleichsgesetz faktisch in die Verantwortlichkeit des Bundesrates verschoben war, was verfassungsrechtlichen Einwänden begegne (a.a.O. S. 219). Ein Maßstäbengesetz hielt das Bundesverfassungsgericht zur Herstellung von Transparenz für erforderlich. Ein solches Gegeneinander von zwei gesetzgebenden Körperschaften, bei dem vielfach das Bestreben durchgedrungen war, einzelne Interessen zur Finanzausstattung durchzusetzen, gibt es

in den Bundesländern nicht.

Überdies war die in § 5 Abs. 6 FAG fixierte, in einer festen Zahl ausgedrückte Summe kein Maßstab. Maßstäbe im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts sind auf längere Frist angelegte Regelungen, die gerade unabhängig von konkreten Zuteilungssummen getroffen werden; aus den Maßstäben werden erst auf der nächsten Stufe in Zahlen ausgedrückte Zuteilungsfolgen abgeleitet (a.a.O. S. 215).

3. Verfassungsrechtlich gewährleistete Beteiligungsrechte der Kommunen oder ihrer Verbände sind im Gesetzgebungsverfahren zum 5. FAG-Änderungsgesetz nicht verletzt worden. Die Beschwerdeführer können sich nicht mit Erfolg darauf berufen, dass formalen Mitwirkungsrechten des Landkreistages und des Städte- und Gemeindetages im Gesetzgebungsverfahren und in seinem Vorfeld nicht hinreichend Rechnung getragen worden sei. Zwar könnten in Anwendung von Vorschriften der Kommunalverfassung und des Finanzausgleichsgesetzes Verfahrensfehler unterlaufen sein (a). Sie sind aber nicht verfassungsrechtlich sanktioniert (b).

a) Nach § 6 der Kommunalverfassung - KV - hat die Landesregierung die Verbindung zu den zur Förderung der kommunalen Selbstverwaltung und Wahrnehmung ihrer Interessen gebildeten Verbänden der Gemeinden (Absatz 1) zu wahren und bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, die unmittelbar die Belange der Gemeinden berühren, mit ihnen zusammenzuwirken (Absatz 2); der Landtag soll bei den Beratungen entsprechender Gesetzentwürfe die Verbände anhören (Absatz 3). Das gilt nach § 93 KV entsprechend für durch die Landkreise gebildete Verbände. Der Verband der Gemeinden ist der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern, derjenige der Landkreise der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern.

Dass bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften mit kommunalem Bezug die Landesregierung mit den kommunalen Landesverbänden „zusammenzuwirken“ hat, gibt diesen mehr als ein bloßes Anhörungsrecht. Der Landtag hat den Verbänden in aller Regel durch eine Anhörung Gelegenheit zu geben, im Gesetzgebungsverfahren die Belange der Gemeinden und Landkreise zur Geltung zu bringen. Daran gemessen stößt es auf Bedenken, dass das Innenministerium im Schreiben vom 07.07.2003 den kommunalen Landesverbänden nur die kurze Frist bis zum 25.07.2003 für ihre Stellungnahmen eingeräumt hat. Die den Verbänden mitgeteilten Änderungen im Referentenentwurf, die einen Beschluss des Kabinetts vom 06.07.2003 umsetzen, waren für die Kommunen bedeutsam; insbesondere gilt das für die in Aussicht genommene

Absenkung der verrechnungsfreien Finanzausstattung, die seit dem Jahr 2000 ständig in gleicher Höhe gewährt worden war. Regelmäßig kann ein Zeitraum von wenig mehr als zwei Wochen, erst recht in den Sommerferien, für die Verbände schwerlich ausreichen, um ein Meinungsbild ihrer Gremien und Mitglieder einzuholen sowie Argumente zu gewichten und zu bündeln. Gleichmaßen war der FAG-Beirat durch die in den genannten Schreiben verfügte kurze Fristsetzung für sein Zusammentreten am 24.07.2003 in der Wahrnehmung seiner Aufgabe, das Innen- und das Finanzministerium in Fragen der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs zu beraten (§ 15a Satz 3 FAG) eingeschränkt.

Überdies hat spezifisch zum gänzlichen Fortfall der verrechnungsfreien Finanzausstattung für das Jahr 2005 im Gesetzgebungsverfahren und seinem Vorfeld keine förmliche Erörterung mit den kommunalen Landesverbänden stattgefunden. Denn der Fortfall ist erst nach der Einbringung des Gesetzentwurfs und nach der Anhörung der Verbände durch den Innenausschuss vom 29.10.2003 im Ausschuss beantragt und beschlossen worden. Dabei verkennt das Landesverfassungsgericht nicht, dass wohl den Verbänden im Zusammenhang mit der Haushaltsgesetzgebung am Ende des Jahres 2003 die Absicht, die Sockelgarantie zu streichen, bekannt wurde.

b) Die möglichen Verstöße gegen die in §§ 6 und 93 KV sowie § 15a FAG den kommunalen Landesverbänden eingeräumte institutionalisierte Einbeziehung in Gesetzgebungsverfahren und ihr Vorfeld bleiben verfassungsrechtlich folgenlos. Denn diese Normen des einfachen Gesetzesrechts setzen nicht ein verfassungsrechtliches Gebot um. Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern gibt den Kommunen und ihren Spitzenverbänden kein Recht auf eine derartige formalisierte Einbeziehung in das Gesetzgebungsverfahren und sein Vorfeld.

Wie bereits gesagt, ist die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung darauf angelegt, durch die Gesetze ausgestaltet zu werden. Art. 72 Abs. 1 LV gewährleistet den Kommunen, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln. Dabei findet nach Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV die Selbstverwaltung der Landkreise nach Maßgabe der Gesetze statt. Auch für die Selbstverwaltung der Gemeinden (Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV) bilden die Gesetze den Rahmen. Sämtliche Hoheiten der Kommunen und deren Ausübung sind nicht nur durch ihre Entschließungen, sondern – in unterschiedlicher Intensität – auch durch Gesetze geprägt (vgl. Dreier in: ders., GG, Art. 28 Rn. 121 ff.). Nach Art. 72 Abs. 4 LV ist durch die Aufsicht des Landes sicherzustellen, dass die Kommunen die Gesetze beachten. Diese

Wechselbeziehungen, in denen der normative Einfluss des Staates auf die kommunale Selbstverwaltung deutlich wird, geben indessen keine Grundlage für die Annahme, die Landesverfassung gewährleiste als Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltung eine förmliche – beratende – Teilhabe an der Gesetzgebung des Landes (vgl. VerfG LSA, Urt. v. 13.07.1999 - LVG 20/97 -, LVerfGE 10, 440, 453 f., 466 f. = NVwZ-RR 2000, 1, 2 f., 7). Vielmehr ist nach der Landesverfassung die Gesetzgebung eine ausschließlich dem Landtag gemäß Art. 20 Abs. 1 Satz 3 LV obliegende Kompetenz. Eine Erweiterung der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten bedürfte einer ausdrücklichen Regelung in der Landesverfassung.

Zur Förderung der kommunalen Selbstverwaltung über ihren verfassungsrechtlich gesicherten Grundbestand hinaus, insbesondere ihrer administrativen Funktion, ist es dem Gesetzgeber unbenommen, bei Wahrung der Letztverantwortlichkeit des Landtages durch Gesetz den Kommunen für das Gesetzgebungsverfahren und dessen Vorfeld Anhörungs- und Beratungsrechte zu gewähren sowie Konsultationspflichten der Landesregierung festzulegen. Solche Normen sind die §§ 6 und 93 KV. Zutreffend verneint Glaser (Schweriner Kommentierung zur Kommunalverfassung, 3. Auflage 2005, § 6 Rn. 7), dass eine Verletzung dieser Vorschriften mit einer Verfassungsbeschwerde gerügt werden kann. Wenn die gegenteilige Ansicht (H. Meyer, ebenda, § 93 Rn. 9) damit begründet wird, der Gesetzgeber habe die kommunale Selbstverwaltung um ein gesetzliches Mitwirkungsrecht bei der Vorbereitung kommunal relevanter Gesetze erweitert, so ist dem entgegenzuhalten, dass dies eben nicht auf der Ebene der Landesverfassung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber (Art. 56 LV) geschehen ist.

Ob und gegebenenfalls wie die Landesverfassung hinsichtlich der förmlichen Einbeziehung der Kommunen bzw. ihrer Landesverbände ergänzt werden sollte, ist eine Frage der Verfassungspolitik. Die Verfassungen von sieben der dreizehn Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland enthalten einschlägige Bestimmungen, nämlich die Verfassung des Landes Baden-Württemberg in Art. 71 Abs. 4, die Verfassung des Freistaates Bayern in Art. 83 Abs. 7, die Verfassung des Landes Brandenburg in Art. 97 Abs. 4, die Niedersächsische Verfassung in Art. 57 Abs. 6, die Verfassung des Saarlandes in Art. 124, die Verfassung des Freistaates Sachsen in Art. 84 Abs. 2 und die Verfassung des Freistaats Thüringen in Art. 91 Abs. 4. Ein allgemeines Verfassungsprinzip, das auch in den anderen Ländern gelten würde, kann daraus allerdings nicht entnommen werden.

Für die Gesetzgebung des Landes spezifisch zum Finanzausgleich gilt nichts anderes. Aus Art.

72 Abs. 1 und 73 Abs. 2 LV lässt sich nicht folgern, dass in §§ 6 und 93 KV sowie in § 15a FAG ein verfassungsrechtliches Gebot umgesetzt worden wäre. Auch insoweit ist maßgeblich die Grundentscheidung der Landesverfassung, selber keine kommunale Beteiligung an der Gesetzgebung vorzusehen. Zwar hat der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg (Urt. v. 10.05.1999 - GR 2/97 -, ESVGH 49, 241, 257 f.) Anforderungen an einen intensiven Dialog zwischen dem Land und den Kommunen entwickelt. Indes ist in der dortigen Verfassung eine Anhörung ausdrücklich normiert.

4. Die Gründe für die Reduzierung bzw. Abschaffung der Sockelgarantie sind im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren hinreichend zum Ausdruck gekommen. Nach der Steuerschätzung vom November 2003 war die dramatische finanzielle Lage des Landes noch weitaus deutlicher geworden als zuvor. Das Land sah bei sich einen überproportionalen Rückgang der Einnahmen im Vergleich zu den Kommunen. Bei Fortbestand der Sockelgarantie hegte das Land die Erwartung, dass es trotz sinkender eigener Einnahmen weiterhin den in § 5 Abs. 6 a.F. FAG genannten Betrag würde leisten müssen und die durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz beabsichtigte gleichgewichtige Verteilung der Gesamteinnahmen von Land und Kommunen sich nicht würde erreichen lassen, so dass die Kommunen im Finanzausgleich von der Gesamtentwicklung abgekoppelt blieben. In dieser Lage wollten der Landtag und die Landesregierung den Gleichmäßigkeitsgrundsatz zu der faktischen Geltung bringen, die ihm bislang fehlte. Diese Gründe für die Gesetzesänderung sind zu erschließen aus den Materialien zum 5. FAG-Änderungsgesetz, zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2003 (LT-Drs. 4/945 vom 16.12.2003) und zum Haushaltsrechtsgesetz 2004/2005 (Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, LT-Drs. 4/1036 vom 10.02.2004).

Einer darüber hinausgehenden Darlegung im Gesetzgebungsverfahren zum 5. FAG-Änderungsgesetz bedurfte es nicht. Das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2003 vom 07.07.2005 (LVerfG 7/04 -, LKV 2006, 23 = DVBl. 2005, 1597), eine Darlegung im konkreten Gesetzgebungsverfahren für eine Überschreitung der Regelkreditobergrenze des Art. 65 Abs. 2 Satz 1 LV verlangt. Das betrifft indessen einen eng umgrenzten Ausnahmetatbestand. Eine analoge Übertragung auf Gesetzgebungsverfahren, welche die Kommunen betreffen, ist nicht möglich.

5. Die Kommunen konnten nicht auf den Fortbestand der Sockelgarantie vertrauen. Der Vorschritt kam keine erhöhte Änderungsfestigkeit zu (s. o. 2.). Der Gesetzgeber darf - unter Beach-

tung rechtsstaatlicher Grundsätze - die Finanzausstattung der Kommunen durch Gesetz ändern. Ebenso hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt die Aufhebung einer der Sockelgarantie entsprechenden „Bestandsgarantie“ gebilligt (Urt. v. 13.07.1999 - LVG 20/97 -, LVerfGE 10, 440, 465 = NVwZ-RR 2000, 1, 6).

6. Das 5. FAG-Änderungsgesetz kann nicht mit Erfolg deshalb angegriffen werden, weil es nach seinem Art. 3 nicht erst mit oder nach der Verkündung, sondern rückwirkend am 01.01.2004 in Kraft getreten ist. Im Falle, dass es sich um eine unzulässige Rückwirkung handele, käme ohnehin nur in Betracht, dass das Gesetz für den Zeitraum bis zum Tag der Verkündung verfassungswidrig wäre. Aber auch das ist nicht der Fall.

Zwar gelten die im Rechtsstaatsprinzip des Art. 2 LV verankerten Verfassungsgrundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes auch für die Kommunen, wenn der Gesetzgeber die kommunale Aufgabenwahrnehmung gesetzlich regelt (LVerfG M-V, Urt. v. 04.02.1999 - LVerfG 1/98 -, LVerfGE 10, 317, 330 = NordÖR 1999, 100 = LKV 1999, 319). Indessen ist durch das 5. FAG-Änderungsgesetz nicht die Aufgabenwahrnehmung geregelt worden, sondern – für das in diesem Zusammenhang interessierende damals laufende Haushaltsjahr 2004 – die Verminderung von Einnahmen. Dies ist mit den für die Rückwirkung von Gesetzen geltenden Prinzipien nicht zu erfassen.

Die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes stand in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Erlass des Haushaltsrechtsgesetzes 2004/2005. Der Zusammenhang war schon äußerlich gegeben; die Gesetze wurden im Landtag parallel beraten, beide am 04.03.2004 beschlossen und am 12.03.2004 verkündet. Vor allem bestand eine innere Beziehung. Haushaltsgesetze bestimmen jährlich über die Einnahmen und Ausgaben des Landes. Damit ist typischerweise die zeitgleiche Änderung von Sachgesetzen verbunden. Insbesondere aber erfordern Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers häufig eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes. Dieses ist dadurch geprägt, dass es der Jährlichkeit des Haushaltsgesetzes nahe steht, wie § 5 Abs. 1 Satz 1 FAG zeigt.

Nach Art. 61 Abs. 2 LV wird der Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres durch ein Gesetz festgestellt. In der Praxis wird jedoch das Haushaltsgesetz nicht selten erst nach Beginn des Haushaltsjahres erlassen.

Zu Beginn des Jahres 2004 gab es für dieses Jahr noch kein Haushaltsgesetz. Daher konnten die Kommunen ihre Haushaltspläne nur unter dem Vorbehalt aufstellen, dass der Umfang der ihnen aus dem Finanzausgleich verfügbaren Mittel noch nicht fest stand. Das Finanzausgleichsgesetz war objektiv anfällig dafür, im Zusammenhang mit dem künftigen Haushaltsgesetz geändert zu werden, zumal die angespannte Finanzlage des Landes allgemein bekannt war. Die Kommunen waren nicht dagegen geschützt, dass auch die Sockelgarantie auf dem Prüfstand stehen würde. Das war vielmehr erkennbar, nachdem im Entwurf des 5. FAG-Änderungsgesetzes für das Jahr 2004 eine Absenkung der Sockelgarantie vorgesehen war, die noch über die später Gesetz gewordene Verminderung hinausging.

III.

Die Streichung der Sockelgarantie des § 5 Abs. 6 a.F. FAG für das Jahr 2005 bedeutet, dass die den Kommunen zuzuteilenden Finanzausgleichsleistungen sich nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz des § 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 FAG in Verbindung mit der durch § 5 Abs. 2 Satz 1 FAG festgelegten Quote der Kommunen von 33,92 vom Hundert bestimmt. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz, wie im Finanzausgleichsgesetz niedergelegt, ist ein geeignetes Instrument zur Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen.

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz trägt dem zur Angemessenheit gehörigen Element, dass die Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen gleichgewichtig ist und in einer angespannten Finanzlage die Verteilungssymmetrie einhält, Rechnung (vgl. NdsStGH, Urt. v. 16.05.2001 - StGH 6/99 -, NVwZ-RR 2001, 553, 557). Die Beseitigung der Sockelgarantie stellte sich aus der vertretbaren Sicht des Landes als Abschaffung eines dem System des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes fremden Vorteils dar. Allerdings kann es so erscheinen, dass dem weiteren Element der Angemessenheit – nämlich dem Gebot, die Verteilung der Einnahmen nach den Ausgaben für die zu erfüllenden Aufgaben zu orientieren – nicht entsprochen wird. Bei genauerer Betrachtung ergibt sich indessen, dass dies nicht der Fall ist.

1. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz, wie er in § 5 Abs. 1 Satz 3 FAG festgelegt ist, behandelt allerdings nur die Einnahmen. Danach entwickeln sich die Gesamteinnahmen der Kommunen aus eigenen Steuern und den Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz gleichmäßig zu den dem Land verbleibenden Einnahmen aus Steuern, Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Kommunen zu-

fließenden Finanzausgleichsleistungen. Indessen ist das Verhältnis der Einnahmen von Land und Kommunen nicht das bestimmende Verteilungsprinzip. Als Prinzip (nur) der Entwicklung setzt der Gleichmäßigkeitsgrundsatz einen Ausgangspunkt voraus, an dem die Entwicklung ansetzt. Dieser Ausgangspunkt muss von Verfassungs wegen aufgabenbezogen sein, und er ist es, wie nachfolgend ausgeführt, in Mecklenburg-Vorpommern auch gewesen. Ferner muss gewährleistet sein, dass bei der Entwicklung der Verteilung zwischen Land und Kommunen von dem Ausgangspunkt her der Bezug zu Gewicht und Umfang der Aufgaben und der mit ihnen verbundenen Ausgaben erhalten bleibt. Daher ist es notwendig, laufend zu beobachten, ob wegen Veränderungen in der Belastung mit Aufgaben und Ausgaben eine Veränderung in der Relation der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen angezeigt oder geboten ist. Dem ist dadurch genügt, dass durch Gesetz eine solche Überprüfung vorgeschrieben ist.

2. In den Verfassungsbeschwerdeverfahren ist von keiner Seite in Frage gestellt worden, dass bis zur Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes durch das Haushaltsrechtsgesetz 2002/2003 die Verteilung zwischen dem Land und den Kommunen aufgabenbezogen gewesen ist. Gerade die vorherige Verteilung aber hat der Gesetzgeber als Ausgangspunkt für die Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes bei der weiteren Entwicklung festgelegt. Aus der Begründung des Entwurfs des Haushaltsrechtsgesetzes 2002/2003 (LT-Drs. 3/2200 vom 10.08.2001, S. 52) ergibt sich, dass im Hinblick auf die geplante Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes die Finanzausgleichsleistungen der neuen Länder für das Jahr 2000 finanzwirtschaftlich untersucht und verglichen wurden mit dem Ergebnis, dass Mecklenburg-Vorpommern etwa in der Mitte bis zum oberen Rand des Spektrums gelegen habe. Ausgangspunkt für die Ermittlung des kommunalen Anteils war die Verteilung im Jahre 2001 auf der Basis des geltenden Haushaltsplans. Danach wurde für jenes Jahr ein rechnerischer Eigenfinanzanteil der Kommunen von 33,82 vom Hundert ermittelt. Der Anteil wurde bei Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes in § 5 Abs. 2 Satz 1 FAG auf 33,92 vom Hundert angehoben.

3. Verfassungswidrig wäre eine statische Fixierung auf das im Ausgangspunkt ermittelte Verhältnis der Einnahmen des Landes einerseits und der Gemeinden und Landkreise andererseits. Denn damit würde die verfassungsrechtlich geforderte Ausrichtung an den Aufgaben und den mit ihnen verbundenen Ausgaben verloren gehen. Der Gesetzgeber durfte jedoch von der Annahme ausgehen, dass wesentliche Veränderungen in der Aufgabenbelastung im Allgemeinen nicht plötzlich, sondern allmählich auftreten. Daher ist es nicht zu beanstanden, wenn in der Zeitschiene auf die Entwicklung der Einnahmen abgestellt wird. Das hat überdies den Vorteil

von Transparenz und Berechenbarkeit.

Jedoch muss laufend beobachtet werden, ob die mit einem unmodifizierten Gleichmäßigkeitsgrundsatz verbundene Vermutung, die aufgabenabhängigen Ausgaben und die Einnahmen entwickelten sich gleichmäßig, noch zutrifft. Dafür sind im Finanzausgleichsgesetz die notwendigen Vorkehrungen getroffen. Nach der Revisionsklausel des § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG ist im Abstand von vier Jahren zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung, die in den Quoten des Satzes 1 festgelegt ist, anzupassen ist. Die beschwerdeführenden Landkreise können mit ihrer Ansicht, der Abstand von vier Jahren sei zu lang, nicht durchdringen. Denn die Regelung steht einer Überprüfung in kürzeren Abständen nicht entgegen. Dem nach § 5 Abs. 2 Satz 5 FAG zuständigen Beirat für den kommunalen Finanzausgleich ist durch § 15a Satz 4 FAG vorgeschrieben, dass er die Prüfung nach der Revisionsklausel unabhängig von den in ihr genannten Fristen vorbereitet. Die Landesregierung und die von ihr eingeschalteten Gremien haben die Pflicht zur dauernden Beobachtung, die gegebenenfalls auch schon vor Ablauf von vier Jahren in eine Handlungspflicht übergehen kann.

Die Überprüfung muss darauf angelegt sein, ein realistisches Bild über die Aufgaben und die aus ihrer Erfüllung folgenden Ausgaben zu gewinnen. Dazu weist das Landesverfassungsgericht darauf hin, dass zu dem Aufgabenbestand und zu den notwendigen Ausgaben im Sinne von § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG für die Kommunen insbesondere auch der Bedarf für freiwillige Betätigung im Rahmen der Selbstverwaltung gehört, die auch in schlechten Zeiten möglich bleiben muss. Diese Auslegung ist durch Art. 72 Abs.1 und Art. 73 Abs. 2 LV geboten.

4. Zu billigen ist, dass die nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 LV an die Kommunen zu erbringenden Ausgleichsleistungen nicht dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz unterfallen. Nach § 2a Abs. 2 FAG werden jene Ausgleichsleistungen mit Beginn der wirksamen Aufgabenübertragung unabhängig von den Finanzausgleichsleistungen berechnet. Nach § 5 Abs. 3 FAG sind die finanziellen Ausgleiche aus der Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes kein Bestandteil der nach § 5 Abs. 2 Satz 1 ermittelten Finanzausgleichsleistungen. Damit unterbleibt eine Vermengung der beiden Leistungsarten. Auch im Rahmen des Konnexitätsprinzips des Art. 72 Abs. 3 LV ist die Kostenentwicklung bei der Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Aufgabe zu beobachten und gegebenenfalls auf eine nachträglich entstandene Mehrbelastung zu reagieren

(vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 26.01.2006 - LVerfG 15/04 -, LKV 2006, 217 = NJ 2006, 171 mit Anm. Jutzi = Der Überblick 2006, 152 mit Anm. Glaser).

IV.

Es lässt sich nicht feststellen, dass die Kommunen im Land Mecklenburg-Vorpommern wegen zu geringer finanzieller Mittel nicht mehr in der Lage wären, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen. Das zeigt eine Bewertung der Lage der Kommunen insgesamt (1.). Das Ergebnis wird dadurch bestätigt und untermauert, dass die Beschwerdeführer der vorliegenden Verfahren imstande sind, Aufgaben der freiwilligen Selbstverwaltung zu erfüllen (2.).

1. Zu der Einschätzung, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern noch hinreichend freiwillige Aufgaben der Selbstverwaltung wahrnehmen können, gelangt das Landesverfassungsgericht dadurch, dass es die pro Kopf umgebrochene Finanzausstattung der Kommunen im Lande mit derjenigen der Kommunen in anderen Bundesländern verglichen hat.

a) Einen solchen Vergleich hält das Landesverfassungsgericht für aussagekräftig. Es stößt auf erhebliche Probleme, durch Prüfung der zahlreichen Parameter, die bei der Erfüllung der vielfältigen Aufgaben der Kommunen in ihren verschiedenen Wirkungskreisen eine Rolle spielen, eine verlässliche Grundlage für die verfassungsrechtliche Subsumtion zu finden. Eine entsprechende Schwierigkeit besteht für die Landesrechnungshöfe bei ihrer Finanzkontrolle über das jeweilige Land und seine Kommunen. Dort liegt, wie in der mündlichen Verhandlung bestätigt worden ist, ein ganz gewichtiger Schwerpunkt darin, dass Finanzdaten verglichen und hieraus Schlüsse gezogen werden. Vergleiche werden angestellt zwischen den Kommunen im jeweiligen Land und über das Land hinaus mit Kommunen im Bundesgebiet. Diese Methode hält das Landesverfassungsgericht für gleichermaßen angebracht bei der ihm obliegenden Prüfung, ob die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit den ihnen verfügbaren finanziellen Mitteln befähigt sind, sich hinreichend im Kernbereich zu betätigen.

Da es um die Finanzausstattung der Kommunen insgesamt geht, hat das Landesverfassungsgericht zum Vergleich Finanzdaten aus anderen Ländern, die sich auf die Gesamtheit der dortigen Kommunen beziehen, ausgewertet. Eine gedankliche Voraussetzung dabei ist, dass jedenfalls dann, wenn für Mecklenburg-Vorpommern in den jeweiligen Vergleichsgruppen die

Werte überdurchschnittlich sind, ausgeschlossen werden kann, dass im Lande die Finanzausstattung das verfassungsrechtlich gebotene Minimum unterschreitet. Anderenfalls müsste unterstellt werden, dass in den „ärmeren“ Ländern generell die finanzielle Komponente der verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung nicht gewahrt sei.

b) Die Gesamteinnahmen der Kommunen pro Kopf haben in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2004 nach dem Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2005 (S. 73; abgedruckt auch als Unterrichtung durch den Landesrechnungshof, LT-Drs. 4/1940 vom 28.11.2005) mit 1634 Euro (einschließlich 908 Euro laufende Zuweisungen und Zuschüsse vom Land) deutlich vor dem Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Saarland) mit 1477 (485) Euro, Sachsen mit 1470 (734) Euro und Saarland mit 1304 (402) Euro gelegen. Trotz der Absenkung der Sockelgarantie bestand im Jahr 2004 eine überdurchschnittliche Finanzausstattung der Kommunen des Landes in der Vergleichsgruppe. Ihre im Vergleich geringeren eigenen Einnahmen wurden durch Zuweisungen und Zuschüsse mehr als kompensiert.

Nach den Ausführungen des Präsidenten des Landesrechnungshofes in der mündlichen Verhandlung haben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 2004 an laufenden Zuweisungen (für den konsumtiven Bereich) im Finanzausgleich pro Einwohner 899 Euro erhalten, die Kommunen der übrigen ostdeutschen Flächenländer im Durchschnitt 835 Euro.

Für das Jahr 2005 hat die Landesregierung eine Umfrage unter den Kommunalreferenten der Finanzressorts gehalten. Auf dieser Grundlage hat sie in ihrer Mittelfristigen Finanzplanung 2005-2009 (Anlage zu LT-Drs. 4/1799 vom 23.08.2005, S. 45) festgestellt, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit Zuweisungen pro Einwohner von 695 Euro gemäß dem Finanzausgleichsgesetz und von 1387 Euro insgesamt die höchsten Zuweisungen erhalten haben. Im Durchschnitt entfielen auf jeden Einwohner der neuen Bundesländer (ohne Mecklenburg-Vorpommern) 638 bzw. 1223 Euro.

Aus diesen Finanzdaten ergibt sich, dass der Fortfall der Sockelgarantie mit dem Übergang auf die auch faktische Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes eine Annäherung der

kommunalen Finanzausstattung – von einem höheren Niveau her – an die Normalität der „ärmeren“, insbesondere der ostdeutschen Flächenländer bedeutet.

c) Das Landesverfassungsgericht verkennt nicht, dass Vergleichbarkeit zwischen den Ländern ihre Grenzen hat. So gibt es zwischen den Ländern Unterschiede darin, welche Aufgaben staatlich und welche kommunal erfüllt werden. Auch ist dafür, wieweit die Kommunen freiwillige Aufgaben der Selbstverwaltung wahrnehmen können, von Bedeutung, in welchem Umfang landesgesetzlich Selbstverwaltungsaufgaben für pflichtig erklärt worden sind. Ferner fallen Fläche und Einwohnerzahl der Kommunen ins Gewicht.

Auch können Besonderheiten der Flächen- und Bevölkerungsstruktur des Landes nicht außer Acht gelassen werden. Darüber sind Daten in dem Gutachten von Albers (Die Finanzlage der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise Ostvorpommern, Parchim, Rügen, Uecker-Randow, Anlage 13 in LVerfG 1/05) enthalten, das im Vorfeld der Verfassungsbeschwerden für den Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern erstellt worden ist. Dort ist für Zeiträume von 2000 und später unter anderem angegeben: Mecklenburg-Vorpommern ist ein großes Flächenland mit weitgehend ländlicher Struktur und sehr dünner Besiedlung. In den 12 Landkreisen lebten 69,1 % der insgesamt 1,7 Mio. Einwohner. Im Durchschnitt der Bundesrepublik lebten 230,4 Einwohner je qkm, in Mecklenburg-Vorpommern 75,0. Gegenüber der Bundesrepublik mit durchschnittlich 11,0 % (2004) war die Arbeitslosenquote im Land mit 21,2 % nahezu doppelt so hoch. Das führte einerseits zu geringen Steuereinnahmen und andererseits zu hohen kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen. Die Sterberate überstieg die Geburtenrate weitaus mehr als im Durchschnitt der Bundesrepublik. Die Abwanderung ist deutlich höher als die Zuwanderung. Die Altersstruktur ist unausgewogen mit einem großen Anteil von über 65-Jährigen, wenigen 0-5-Jährigen und überdurchschnittlich vielen 5-18-Jährigen. Auch daraus folgt eine hohe finanzwirtschaftliche Belastung der Kommunen.

d) Diese fortbestehenden Faktoren sind gewichtig. Auch wenn es sie in Rechnung stellt, gelangt das Landesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass eine verfassungswidrige Unzulänglichkeit der kommunalen Finanzausstattung in Mecklenburg-Vorpommern nicht

festzustellen ist. Durch Faktoren wie hohe Arbeitslosigkeit, beträchtlichen Abwanderungsüberschuss oder unausgewogene Altersstruktur sind die anderen ostdeutschen Flächenländer – meistens ähnlich, teilweise auch weniger – betroffen. Geringe Siedlungsdichte gibt es auch anderswo, zum Beispiel in weiten Teilen des Landes Brandenburg wie auch im Lande Sachsen-Anhalt.

Hinzu kommt, dass die nachteiligen strukturellen Besonderheiten ebenso wie die Kommunen auch das Land belasten. Die staatliche und die kommunale Ebene haben in ihrer jeweiligen Verantwortung und zugleich kooperativ in der Gesamtverantwortung für das Wohl des Landes insgesamt die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte zu bewältigen. Ein statisches Festhalten an der den Kommunen einst durch § 5 Abs. 6 a.F. FAG garantierten verrechnungsfreien Finanzausstattung ist nicht durch die Landesverfassung geboten.

2. Auch auf die konkrete Finanzsituation der einzelnen beschwerdeführenden Kommunen bezogen, vermag das Landesverfassungsgericht nicht festzustellen, dass sie über keinen finanziellen Spielraum für ein Mindestmaß an freiwilliger Selbstverwaltung verfügen. Die von ihnen eingereichten Unterlagen lassen zwar erkennen, dass ihre finanzielle Situation angespannt ist. Sie belegen aber auch, dass die Beschwerdeführer noch über hinreichende, wirtschaftlich und sparsam einzusetzende Mittel zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben verfügten.

a) Der Landkreis Rügen hat für seinen Verwaltungshaushalt in den Jahren 2004 und 2005 die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben aufgegliedert (Anlage 17 in LVerfG 1/05). Danach standen Mittel für das Theater Putbus mit einem Ausgabenvolumen von 904.700,- Euro (Plan 2004) und 959.600,- Euro (Plan 2005) sowie für eine Musikschule mit einem Ausgabenvolumen von 483.500,- Euro (Plan 2004) und 471.100,- Euro (Plan 2005) zur Verfügung. Ferner hat der Kreis im Rahmen der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben unter anderem Geschäftsausgaben der Fraktionen finanziert sowie Zuschüsse für präventive Jugendarbeit, für Sportförderung, für "Partnerschaften", für ein "Frauentreff", für das Frauenschutzhaus, für den Tourismusverband, für "Wirtschaftsförderung/Tourismus", für die "Internationale Arbeit", für die "Bildungs- und Beschäftigungsgesellschaft Rügen", für soziale Verbände und Vereine, für den Seniorenbeirat und für "Kultur" geleistet. Weiter hat der Kreis den Verkehrslandeplatz Gütthin betrieben und - in

nicht unerheblichem Umfang - Mitgliedsbeiträge an Verbände und Vereine gezahlt.

Im Übrigen hat der Landkreis Rügen den "Anteil freiwilliger Aufgaben am Ausgabenvolumen" für das Jahr 2003 mit 4,1 %, für das Jahr 2004 mit 3,3 % und für das Jahr 2005 mit 1,68 % berechnet. Abgesehen davon, dass es - wie bereits ausgeführt - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer auf eine nach der tatsächlichen Haushaltslage vorhandene "freie Spitze" nicht ankommen kann, hat der Kreis lediglich die Zuschüsse ins Verhältnis zum Verwaltungshaushaltsvolumen gesetzt. Der Umfang der wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben ergibt sich aber nicht schon aus den für sie verwendeten Zuschüssen, sondern erst aus den dafür insgesamt verwendeten Mitteln einschließlich der eigenen Einnahmen. Denn freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben bleiben auch dann Ausdruck einer angemessenen kraftvollen und sinnvollen autonomen Betätigung der Gemeinden und Landkreise (vgl. LVerfG M-V, Urte. v. 18.12.2003, LVerfGE 14, 293, 302; StGH Bad.-Württ., Urte. v. 10.05.1999 - GR 2/97 -, JZ 1999, 1049), wenn sie durch Einnahmen finanziert werden (Lohse, Kommunale Aufgaben, Kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, 2005, S. 125). Wie in der mündlichen Verhandlung im Einzelnen erörtert, stehen den Kommunen für die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben auch die tatsächlich erzielten oder bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten erzielbaren Einnahmen (einschließlich der Zuschüsse Dritter) zur Verfügung.

Die Ausgaben des Landkreises Rügen für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben betragen nach der vorgelegten Aufstellung (Anlage 17 in LVerfG 1/05) nach dem Haushaltsplan 4.676.900,- Euro für das Jahr 2004 und damit ca. 8 % des Verwaltungshaushaltsvolumens. Im Haushaltsplan für das Jahr 2005 sind Ausgaben für freiwillige Aufgaben in Höhe von 2.151.400,- Euro, die ca. 3,12 % des Verwaltungshaushaltsvolumens ausmachen, aufgelistet.

b) Ähnlich verhält es sich mit der Finanzsituation des Landkreises Uecker-Randow bei der Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben. Aus der von dem Kreis vorgelegten Übersicht (Anlage 25 in LVerfG 1/05) ergibt sich, dass er Mittel für soziale, kulturelle und wirtschaftliche Vereine, Verbände und Einrichtungen in Höhe von 1.121.300,- Euro (Plan 2004) bzw. 1.397.450,- Euro (Plan 2005) eingestellt hat. Für beide Jahre war ein Zuschuss von jeweils 98.600,- Euro für die Stadt- und Kreisbibliothek eingeplant; eine Kreismusikschule ist eingerichtet. Der Personalkostenanteil im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben

beträgt 588.100,- Euro im Haushalt 2004 und 925.900,- Euro im Haushalt 2005. Für "Honorare" sind 96.000,- Euro in 2004 und 91.500,- Euro in 2005 eingeplant worden. Soweit der Beschwerdeführer den "Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten an den Gesamtausgaben" für 2004 mit 1,24 % und für 2005 mit 1,26 % der Ausgaben des jeweiligen Verwaltungshaushalts angibt, sind hier ebenfalls ersichtlich nicht die Gesamtausgaben für die Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben, sondern lediglich die Zuschüsse ins Verhältnis zum Gesamtausgabenvolumen des Verwaltungshaushalts gesetzt worden.

c) Die Stadt Wolgast hat eine "Übersicht über die Verwendung der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben nach § 10e FAG" vorgelegt (Anlage 2 in LVerfG 5/05). Nach ihrem eigenen Vortrag werden ca. 10 % des Verwaltungshaushaltsvolumens auf Selbstverwaltungsaufgaben verwandt, wenn man auf die Ausgaben in diesem Bereich abstelle. Zieht man davon die Ausgaben für die Freiwillige Feuerwehr als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe in Höhe von 277.200,- Euro (2004) bzw. 287.600,- Euro (2005) ab, stehen der Stadt nach ihrem eigenen Vorbringen jedenfalls mehr als die von ihr selbst für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben mindestens zu Grunde zu legenden 5 % des Verwaltungshaushalts zur Verfügung, unter anderem für ein Museum, das Runge-Haus, eine Bibliothek, für Heimat- und Denkmalpflege, für ein Jugendhaus, für Sportförderung und Sportstätten, für einen Tierpark und für die "Wolgast Information". Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, dass die Selbstverwaltungsaufgaben auch in ihrer Funktion als Mittelzentrum und damit nicht nur für die Stadt wahrgenommen werden, erhält sie neben den allgemeinen Schlüsselzuweisungen Zweckzuweisungen gemäß § 10e FAG, die als Vorwegabzug von der gesamten Finanzausgleichsmasse ausgestaltet sind.

d) Die Gemeinde Mönchhagen hat für das Haushaltsjahr 2004 Ausgaben in Höhe von 730.000,- Euro in den Verwaltungshaushalt eingestellt. Nach ihren eigenen Angaben verwendet sie davon 4,27 % (ca. 31.200,- Euro) für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, nämlich für die Entlohnung eines Gemeindearbeiters, für die Kameradschaftskasse der Feuerwehr, für einen Jugendclub sowie für die Seniorenbetreuung. Im Übrigen kann bei der Bewertung der finanziellen Situation der Gemeinde im Hinblick auf die Möglichkeit, Selbstverwaltungsaufgaben durchzuführen, nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Gemeinde von finanziellen Lasten betroffen ist, die auf eigenen Fehleinschätzungen aus der Vergangenheit beruhen. Sie muss eine jährliche Zins- und Tilgungslast von 80.000,- Euro für den Kauf eines Grundstücks von der

Treuhand im Jahre 1995 tragen. Das Grundstück war für ein Baugebiet geplant, das später nicht realisiert werden konnte. Allein diese Summe macht einen Anteil von ca. 11 % am Verwaltungshaushalt aus.

e) Danach entsprechen die beschwerdeführenden Landkreise und Gemeinden dem Typus von Kommunen, die durch Wahrnehmung von freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung ihre Identität prägen. Sie zeigen Profil in der Förderung sozialer Angelegenheiten sowie des Vereinslebens. Abgesehen von der kleinen Gemeinde Mönchhagen widmen die Beschwerdeführer sich auch nachhaltig der Kultur.

D.

Nach § 32 Abs. 1 LVerfGG ist das Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht kostenfrei.

Das Landesverfassungsgericht ordnet gemäß § 33 Abs. 2 LVerfGG an, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern den Beschwerdeführern ein Viertel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten hat. Das ist angemessen, da sie durch ihre Verfassungsbeschwerden dem Landesverfassungsgericht Gelegenheit gegeben haben, zum gemeinen Wohl wichtige Fragen zur Auslegung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu klären.

Dr. Hückstädt

Wolf

Häfner

Steding

von der Wense

Prof. Dr. Wallerath

Söhnchen