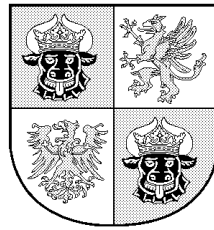


Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 18/10

Verkündet am: 26. Januar 2012
Bulla, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verfahren über die kommunale Verfassungsbeschwerde der

Stadt Gadebusch,
vertreten durch den Bürgermeister,
Am Markt 1
19205 Gadebusch

- Beschwerdeführerin -

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwaltssozietät
Wienecke, Ibendorf, Grüning,
Ulrich, Borufka & Heiling – WIGU –,
Alexandrinestraße 18
19055 Schwerin

Beteiligt gemäß § 56 LVerfGG

1. Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Schloss, Lennéstraße 1
19053 Schwerin

2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch das Justizministerium M-V,
Puschkinstraße 19 – 21
19055 Schwerin

g e g e n

§ 8 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vom 10. November
2009 (GVOBl M-V S. 606)

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

die Präsidentin Kohl,
den Richter Bellut,
den Richter Prof. Dr. Joecks,
den Richter Nickels,
den Richter Brinkmann,
den Richter Wähler und
die Richterin Speckin

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 27. Oktober 2011

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden
nicht erstattet.

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die Vorschrift des § 8 des Finanzausgleichsgesetzes - FAG M-V - in der seit dem 01. Januar 2010 geltenden Fassung. Mit dieser Vorschrift wird eine Finanzausgleichsumlage eingeführt, die ab dem Jahr 2010 besonders finanzkräftigen Gemeinden abverlangt wird. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dadurch in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 72 und Art. 73 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - LV - verletzt zu werden.

I.

§ 8 FAG M-V in der Fassung des Art. 1 des Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606) lautet wie folgt:

§ 8

Finanzausgleichsumlage

- (1) Von den kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl (§ 12 Absatz 3) die Ausgangsmesszahl (§ 12 Absatz 7) um mehr als 15 Prozent übersteigt, wird eine Finanzausgleichsumlage erhoben.
- (2) Die Finanzausgleichsumlage beträgt 30 Prozent des Differenzbetrages nach Absatz 1. Aus ihrem Aufkommen fließt ein Teilbetrag in Höhe des gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes des Vorvorjahres dem Landkreis zu, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet. Der verbleibende Betrag wird im kommunalen Finanzausgleich des Folgejahres bereitgestellt. Abweichend von Satz 1 beträgt die Finanzausgleichsumlage im Jahr 2010 10 Prozent und im Jahr 2011 20 Prozent des Differenzbetrages nach Absatz 1.
- (3) Die Finanzausgleichsumlage ist zur Mitte des Monats Dezember eines Jahres fällig. Das Land kann für rückständige Beträge Verzugszinsen in Höhe von 3 Prozent über dem jeweiligen Basiszinssatz fordern.

Die Steuerkraftmesszahl, die allgemein bei der Bemessung des Finanzausgleichs zu Grunde gelegt wird, ist in § 12 Abs. 3 FAG M-V näher geregelt. Sie richtet sich nach der Steuerkraft des vorvergangenen Jahres. Diese wiederum bemisst sich im wesentlichen nach den

Steuerkraftzahlen für Grund- und Gewerbesteuer und nach dem Ist-Aufkommen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Die Steuerkraftzahlen für Grund- und Gewerbesteuer werden nicht nach dem tatsächlichen Ist-Aufkommen, sondern auf der Grundlage der landesdurchschnittlichen Hebesätze berechnet. Die zu zahlende Finanzausgleichsumlage des laufenden Jahres wird von den Umlagegrundlagen für die Kreisumlage abgesetzt, § 23 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 FAG M-V. Gemäß § 147 Abs. 2 der Kommunalverfassung - KV M-V - gilt dies für die Erhebung der Amtsumlage entsprechend.

In der Gesetzesbegründung heißt es zu § 8 FAG M-V (LT-Drs. 5/2685, S. 53 f. bzw. S. 78):

"Zum zusätzlichen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft wird ab 2010 von Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl mindestens 15 % höher ist als die Ausgangsmesszahl, eine Finanzausgleichsumlage erhoben. Zwar stufen die Gutachter die Einführung einer Finanzausgleichsumlage mit Blick darauf, dass die negativen Anreize auf die abundanten Gemeinden vermutlich in keinem sinnvollen Verhältnis zu dem Nutzen, der durch das zusätzlich erzielte Aufkommen erreicht werden kann, stehen, als kritisch ein. Jedoch ist auch zu berücksichtigen, dass abundante Gemeinden von Leistungen, die das Land in Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden zugunsten aller Kommunen an Dritte leistet und die mit der Schlüsselmasse verrechnet werden, profitieren, obwohl ihnen keine Schlüsselzuweisungen zustehen. So ist davon auszugehen, dass im Jahr 2010 ca. 2 Mio. EUR, im Jahr 2011 ca. 3,4 Mio. EUR und im Jahr 2012 ca. 4,2 Mio. EUR auf diesem Weg den Schlüsselzuweisungen an die Landkreise, kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten nicht zur Verfügung stehen. Auch mit Blick auf den dem kommunalen Finanzausgleich mit zugrundeliegenden Solidaritätsgedanken sollten sich diese Kommunen angemessen an der Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs, der zudem auch steuerkraftunabhängige Elemente enthält, beteiligen.

Da die Umlage erst erhoben wird, wenn die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde die Ausgangsmesszahl um 15 % übersteigt und sich auf diesen Differenzbetrag bezieht, ist sichergestellt, dass nur besonders steuerstarke Gemeinden herangezogen werden. Die Umlage beträgt ab 2012 30 % dieses Differenzbetrages. Der im Gesetz verankerte Übergangszeitraum von drei Jahren (2010 10 %, 2011 20 % und ab 2012 30 % des Differenzbetrages zwischen Steuerkraft- und Ausgangsmesszahl) gibt den betroffenen Kommunen die Möglichkeit, sich auf diese neue Umlage einstellen zu können. Zu berücksichtigen ist, dass auch nach Abzug der Finanzausgleichsumlage die Finanzkraft und insoweit auch die Einnahmen der abundanten Gemeinden höher sind als diejenigen von steuerschwächeren Gemeinden. Insoweit haben sie weiterhin Spielräume, Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen oder Verbindlichkeiten zu tilgen. Zugleich wird die Reihenfolge der Finanzkraft der Gemeinden durch die Zahlung der Umlage nicht verändert.

Nach einer überschlägigen Berechnung mit den abundanten Gemeinden im Finanzausgleichsjahr 2010 (Steuerkraft 2008) auf Basis eines vorläufigen Grundbetrages nach der FAG Novelle 2010 ist davon auszugehen, dass von 23 abundanten Gemeinden 19 Gemeinden den Schwellwert von 15 % überschreiten und insgesamt Umlagen von über 5

Mio. EUR bei einem Umlagesatz von 30 % erhoben würden.

Von der Gemeinde Gallin ist im Rahmen der Anhörung eingewandt worden, dass die Umlage nicht gerechtfertigt sei. Die Gemeinden hätten einerseits einen höheren Aufwand zu leisten, andererseits könne es infolge gegebenenfalls notwendiger Hebesatzanpassungen zu Abwanderungen von Unternehmen kommen. Hierzu ist anzumerken, dass schon durch den fünfzehnprozentigen zusätzlichen „Freibetrag“ und die sehr moderate Umlagehöhe diesbezüglich keine Benachteiligung gesehen wird. Auch führt die Gemeinde, stellvertretend für die anderen amtsangehörigen Gemeinden des Amtes an, dass infolge der Anrechnung der Umlage auf die Amtsumlagegrundlage eine Mehrbelastung für die anderen Amtsgemeinden bei der Finanzierung des Amtes entstehen würde. Grundsätzlich ist die Feststellung richtig, jedoch erfüllt die Amtsumlage anders als die Kreisumlage nicht in dem Maße eine Ausgleichsfunktion, da das Amt nicht Träger von Selbstverwaltungsaufgaben ist. Die von Gallin ins Feld geführten Prognosen von Amtsumlagen von bis zu 30 von Hundert entsprechen im Übrigen nicht der Realität. In Amtsverwaltungen ohne abundante Gemeinden werden im Regelfall Amtsumlagen zwischen 12 und 25 von Hundert erhoben. Hinzuzufügen ist, dass durch den Verbleib eines Teilbetrages der Umlage bei den Landkreisen eine Entlastung der anderen Gemeinden möglich ist und die Umlage selbst direkt dem Kreislauf des Finanzausgleichs als Schlüsselzuweisung bereitgestellt wird. Finanzschwache Gemeinden werden damit überproportional von der Umlage profitieren“ (S. 53 f.).

„Die Höhe der Finanzausgleichsumlage ist auf 30 % des Differenzbetrages zwischen der Steuerkraft der Gemeinde und dem um 15 % erhöhten Grundbetrag beschränkt (Satz 1). Damit wird sichergestellt, dass die Umlagepflichtigen nicht unangemessen herangezogen werden. Da den Landkreisen durch die Erhebung der Finanzausgleichsumlage ein Teil der Kreisumlagegrundlagen entzogen wird (vgl. § 23 Abs. 2 Nr. 3), regelt Satz 2, dass die Landkreise an der Finanzausgleichsumlage beteiligt werden. Damit werden die Landkreise als Träger von Selbstverwaltungsaufgaben durch die Umlage nicht geschwächt. Dadurch dass der verbleibende Teil der Finanzausgleichsumlage der Finanzausgleichsmasse zufließt (§ 9), steigen die Ausgangsmesszahlen. Da sich diese auch darauf auswirken, ob eine Gemeinde abundant ist, ist es notwendig, dass der Betrag dem kommunalen Finanzausgleich erst im Folgejahr zugeführt wird (Satz 3). Satz 4 enthält für die Jahre 2010 und 2011 Übergangsregelungen, die Finanzausgleichsumlage ist geringer. Durch die schrittweise Einführung werden die betroffenen Kommunen langsam an die Umlage herangeführt“ (S. 78).

Die Beschwerdeführerin gehörte nach den Maßstäben des Gesetzes im Jahr 2010 zu den sogenannten abundanten Gemeinden. Nach der vorläufigen Festsetzung der Finanzausgleichsumlage 2010 gemäß Anlage 2 zum Haushaltserlass betrug die von ihr im Jahr 2010 zu zahlende Finanzausgleichsumlage 521.707,03 Euro.

Die Beschwerdeführerin hatte zusätzlich u.a. knapp 4 Mio. Euro Kreisumlage und etwa 900.000 Euro Amtsumlage zu zahlen; insgesamt belief sich ihre Umlagebelastung auf etwa 5,5 Mio. Euro. Grundlage hierfür war eine Steuerkraftmesszahl 2008 von etwa 10 Mio. Euro bei einer

Ausgangsmesszahl 2008 von etwa 4,5 Mio Euro. Dem gegenüber standen in 2010 tatsächliche Ist-Einnahmen aus Steuern von etwa 7,3 Mio. Euro.

Der Haushalt der Beschwerdeführerin wies 2010 nach dem Inhalt des Haushaltsplans trotz Auflösung der gesamten noch bestehenden Rücklagen im Umfang von knapp 2,8 Mio. Euro einen Negativsaldo von etwa 1,4 Mio. Euro auf. Tatsächlich stellte sich dann jedoch die Einnahmesituation bei der Beschwerdeführerin besser dar als prognostiziert.

II.

Die Beschwerdeführerin hat am 08. Oktober 2010 Verfassungsbeschwerde erhoben.

Sie trägt vor: Die Einführung einer Finanzausgleichsumlage gemäß § 8 FAG M-V verletze sie im Kernbereich ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts sowie im kommunalen Gleichbehandlungsgebot.

Sie rügt als Verfahrensmangel im Gesetzgebungsverfahren, dass bis zur Bekanntgabe des Haushaltserlasses am 01. September 2009 keine gemeindescharfen Modellrechnungen vorgelegen hätten. Die Anhörung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sei zu kurzfristig erfolgt.

Obwohl sie ein Haushaltsdefizit aufweise, müsse sie für die Zahlung der Finanzausgleichsumlage mehr Mittel aufwenden als ihr an Einnahmen zur Verfügung stünden. Andere ebenfalls im Jahre 2010 finanzschwache Kommunen erhielten dagegen Schlüsselzuweisungen, um das Defizit des vorvergangenen Jahres zu kompensieren. Gemeinden, die im Jahr 2008 abundant gewesen seien, dies im Jahr 2010 aber nicht mehr seien, würden durch die Finanzausgleichsumlage im Vergleich zu anderen Gemeinden, die im Erhebungsjahr ebenfalls nicht abundant seien, schlechter gestellt.

Bei Zugrundelegung des tatsächlichen gemeindlichen Finanzaufkommens an Stelle der auf der Grundlage nivellierter Hebesätze berechneten Steuerkraftmesszahl führe die Finanzausgleichsumlage zu einer Änderung der Finanzkraftfolge. Insbesondere bei der Gewerbesteuer habe aber gerade ein niedrigerer als der landesdurchschnittliche – nivellierte – Hebesatz einen positiven Einfluss auf die Einnahmenhöhe.

Die Zahlung der Finanzausgleichsumlage entziehe ihr die finanzielle Grundlage für eine sinnvolle Betätigung der Selbstverwaltung und verletze die Finanzausstattungsgarantie gemäß Art. 72 und Art. 73 LV, bis hin zu einer erdrosselnden Wirkung. Das Haushaltsdefizit von etwa 1,4 Mio. Euro im Jahre 2010 resultiere zu mehr als 37 % aus der Zahlung der Finanzausgleichsumlage. Zwar wäre ohne die Finanzausgleichsumlage eine höhere Kreisumlage erhoben worden. Die Belastung wäre aber insgesamt um mehr als 300.000 Euro niedriger gewesen. Die freiwilligen Leistungen lägen im unteren Bereich derjenigen der vergangenen Jahre. Nachdem weitere Kreditaufnahmen durch die Kommunalaufsicht untersagt worden wären, sei zwischenzeitlich sogar zu befürchten gewesen, dass eine Haushaltssperre hätte verhängt werden müssen und die freiwilligen Leistungen trotz des entsprechenden Ansatzes im Haushaltsplan nicht mehr hätten erfüllt werden können. Auf Grund der Schaffung und des Ausbaus von Gewerbegebieten, die die hohen Gewerbesteuerzahlungen erst möglich gemacht hätten, bestünden noch erhebliche Verbindlichkeiten. Die Erfüllung der jährlichen Zins- und Tilgungsverpflichtungen in Höhe von etwa 500.000 Euro sei durch die Finanzausgleichsumlage zumindest erheblich gefährdet. Dabei liege die Kreditbelastung unter dem Landesdurchschnitt.

Soweit für die Zahlung der Finanzausgleichsumlage auf die gebildeten Rücklagen zurückgegriffen werden müsse, laufe die Finanzausgleichsumlage auf bedingungslose Gleichmacherei hinaus, die den Gedanken der kommunalen Solidarität über Gebühr strapaziere und dem kommunalen Gleichbehandlungsgrundsatz widerspreche. Denn die Rücklagen seien durch ihre eigene wirtschaftliche Betätigung erwirtschaftet worden, wobei sie mit der Erschließung von Gewerbegebieten und der Senkung des Gewerbesteuerhebesatzes erfolgreich Risiken und finanzielle Belastungen eingegangen sei.

Die Zugrundelegung lediglich eines Einjahreszeitraums für die Heranziehung zur Finanzausgleichsumlage sei willkürlich und benachteilige sie gegenüber 2010 ebenfalls nicht abundanten Gemeinden. Entgegen der Gesetzesbegründung würden dadurch nicht etwa nur langfristig besonders steuerstarke („reiche“) Gemeinden zur Umlage herangezogen. Die Gruppe der abundanten Gemeinden unterliege erheblichen Veränderungen. Gerade die Entwicklung der finanziellen Situation der Gemeinden zwischen 2008 und 2010 hätte dem Landesgesetzgeber zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes im November 2009 bekannt sein müssen.

Die Umlage beruhe auf einem Boomjahr und falle in einem Schwächejahr an, insbesondere weil die Gewerbesteuereinnahmen als Haupteinnahmequelle von etwa 6,6 Mio. Euro in den Jahren 2007 und 2008 auf prognostizierte 780.000 Euro im Jahr 2010 gesunken seien. Grund hierfür sei, dass ein Großsteuerzahler weggefallen sei, der zuvor zu etwa 80 bzw. fast 90 % zum Gewerbesteueraufkommen beigetragen habe.

Der Einjahreszeitraum sei zu kurz und nicht repräsentativ. Er führe systembedingt zu einer Vielzahl unbilliger Härtefälle. Es fehle an einer Regelung, die dagegen Vorsorge treffe, insbesondere für Gemeinden, deren Einnahmesituation sich von einem Jahr zum anderen negativ verändere. Die Möglichkeit, Sonderbedarfszuweisungen nach § 22 FAG M-V zu erhalten, ändere daran u.a. deswegen nichts, weil entsprechende Leistungen im Ermessen der Landesverwaltung stünden und von Bedingungen oder Auflagen abhängig gemacht werden könnten. Es wäre zudem paradox und systemwidrig, wenn die Gemeinde einerseits als Geberkommune zu Zahlungen über die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit hinaus verpflichtet würde, andererseits auf Grund der dadurch geänderten Finanzsituation auf Unterstützung angewiesen wäre und einen Antrag auf besondere Zuweisung stellen müsste.

Ferner fehle es an einer Übergangsregelung. Die schrittweise jährliche Erhöhung der Umlage von 10 auf 20 und letztlich 30 % des Differenzbetrages gemäß § 8 Abs. 1 FAG M-V reiche nicht aus. Die Gemeinden hätten sich erst mit Verkündung der Neuregelung des Gesetzes Mitte November 2009 auf die Zahlung einer Finanzausgleichsumlage ab dem Jahr 2010 einstellen können. Der Schutz ihres Vertrauens darauf, im Jahr 2010 auf der Grundlage der Steuerkraftmesszahlen des Jahres 2008 lediglich die Kreis-, Amts- und Gewerbesteuerumlage zahlen zu müssen, werde verletzt. Im Jahr 2008 habe kein Anlass bestanden, Rücklagen für die zusätzliche Belastung mit einer Finanzausgleichsumlage zu bilden. Nachträglich könne keine Vorsorge mehr getroffen werden.

Sie habe mit ihrer Rücklagenbildung den gesetzlichen Vorgaben entsprochen. Die darüber hinaus gebildeten weiteren Rücklagen dienten nicht der Zahlung einer Finanzausgleichsumlage, sondern zur Liquiditätssicherung bzw. Haushaltskonsolidierung einschließlich der Finanzierung unaufschiebbarer Investitionen z.B. im Bereich des Brandschutzes. Zudem würden unerwartet hohe Steuereinnahmen regelmäßig auch dazu genutzt, Kredite vorfristig zurückzuzahlen, um zukünftige Zinszahlungen zu reduzieren und zu einer Haushaltskonsolidierung beizutragen. Eine Anhebung des bisherigen Gewerbesteuersatzes erfolge nicht, um negative Effekte auf

Gewerbeansiedlungen zu vermeiden.

Im Rahmen einer Interessenabwägung überwiege das Vertrauen der Beschwerdeführerin, das übereinstimme mit dem Interesse der Allgemeinheit an der Sicherung der Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden. Umgekehrt wirke sich die von ihr zu leistende Finanzausgleichsumlage wie auch deren Gesamtaufkommen nur minimal auf die Sicherung der Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Landkreise aus; sie stelle lediglich einen „Tropfen auf den heißen Stein“ dar. Die auf der Grundlage der Zahlen des Jahres 2007 prognostizierte Finanzausgleichsumlage von knapp 4,1 Mio. Euro entspreche lediglich ca. 0,33 % des Gesamtvolumens des Finanzausgleichs. Lege man die Zahlen des Jahres 2008 zu Grunde, stünden lediglich etwa 1,65 Mio. Euro bzw. höchstens 0,15 % des Finanzausgleichsvolumens in Rede.

Die Finanzausgleichsumlage gemäß § 8 FAG M-V verfehle im Übrigen auch insgesamt den Zweck des horizontalen interkommunalen Finanzausgleichs. Es sei nicht sicher gestellt, dass der Teil der Finanzausgleichsumlage, der der Finanzausgleichsmasse zufließe, tatsächlich im kommunalen Raum verbleibe und nicht mit ihm eine dem Land obliegende Leistungspflicht erfüllt werde. Die Mittel aus der Finanzausgleichsumlage stünden nicht zusätzlich zur Verfügung. Vielmehr reduzierten sich die vom Land zur Verfügung gestellten Mittel, was lediglich durch die Finanzausgleichsumlage abgedeckt werde.

Schließlich sei nicht systemgerecht, dass die Finanzausgleichsumlage zumindest teilweise von den nicht abundanten Gemeinden des Amtes mit finanziert werde, weil die abundanten Gemeinden auf Grund der Pflicht zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage und deren Berücksichtigung bei den Bemessungsgrundlagen für die Amtsumlage niedrigere Amtsumlagen zu zahlen hätten und sich dadurch die Belastung für die übrigen Gemeinden des Amtes erhöhe.

Die Beschwerdeführerin beantragt

festzustellen, dass Art. 1 § 8 des Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009 (GVOBl. S. 606 ff.) nichtig ist.

III.

Der Landtag äußert Zweifel an der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde und hält diese jedenfalls für unbegründet.

Die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig, weil es an einer nachvollziehbaren Darlegung einer spezifischen konkret auf die Beschwerdeführerin bezogenen Beeinträchtigung fehle. Es sei nicht dargetan, welche Aufgaben diese in Folge der Pflicht zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage trotz sparsamster Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten nicht mehr angemessen erfüllen könne.

Jedenfalls werde das Recht der Beschwerdeführerin auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 72 und Art. 73 LV nicht verletzt.

Mängel im Gesetzgebungsverfahren seien nicht ersichtlich. Das Innenministerium habe dem Landtag die erforderlichen Modellrechnungen und weitere Unterlagen vorgelegt. Anhand gemeindegenger Berechnungen seien die Auswirkungen der Neuregelung erkennbar gewesen.

Auch nach Abzug der Finanzausgleichsumlage seien die Finanzkraft und die Einnahmen der abundanten Gemeinden höher als diejenigen von steuerschwächeren Gemeinden, so dass jene auch weiterhin Spielräume hätten, freiwillige Aufgaben zu erfüllen oder Verbindlichkeiten zu tilgen. Die Reihenfolge der Finanzkraft der Gemeinden werde durch die Zahlung der Umlage nicht verändert.

Die Beschwerdeführerin könne bei sparsamer Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten weiterhin ihre pflichtigen sowie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen.

Für das Haushaltsdefizit der Beschwerdeführerin im Jahre 2010 sei die Finanzausgleichsumlage nicht ursächlich. Denn bereits im Jahr 2009 habe ihr Haushalt ein Defizit aufgewiesen, und zwar nach ihren Angaben bedingt durch den Konjunkturunbruch und die sinkenden Gewerbesteuereinnahmen.

Allgemein müsse die Haushaltswirtschaft so geführt und geplant werden, dass die stetige Erfüllung der Aufgaben gesichert sei. Hierzu gehöre auch, Vorsorgemaßnahmen zu treffen, sofern sich eine negative Zukunftsperspektive zeige. In Jahren überdurchschnittlicher Steuereinnahmen seien Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden sowie alle Möglichkeiten zu nutzen und vollständig auszuschöpfen, um die Einnahmen z.B. aus Steuern, Gebühren oder Beiträgen zu erhöhen und die Ausgaben zu senken. Der kommunale Finanzausgleich ersetze nicht die eigene Verantwortung der Kommunen, sondern wirke nur ergänzend.

Eine unangemessene Benachteiligung der Beschwerdeführerin sei nicht erkennbar. Die Finanzausgleichsumlage werde von allen kreisangehörigen Gemeinden erhoben, deren Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl um mehr als 15 % übersteige. Die Höhe der Umlage von 30 % des Differenzbetrages erscheine angemessen. Ferner trage der Gesetzgeber durch die schrittweise Einführung der Finanzausgleichsumlage auch den Interessen der abundanten Gemeinden Rechnung. Die Erhebung der Umlage könne grundsätzlich keine besonderen Härten begründen, die eine Korrektur im Einzelfall notwendig machten. Im Übrigen ermöglichten die Vorschriften der §§ 20, 21 und 22 FAG M-V, Sonderbedarfszuweisungen zu gewähren, wenn die Zahlung der Finanzausgleichsumlage dazu führe, dass ein ohnehin bereits bestehendes erhebliches Haushaltsdefizit weiter vergrößert werde.

Die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage sei auch verhältnismäßig. Es erscheine mit Blick auf den Solidaritätsgedanken geboten, dass sich die abundanten Gemeinden angemessen an der Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs beteiligten, der auch steuerkraftunabhängige Elemente enthalte. Von den Zuführungen und den Entlastungen bei der Kreisumlage profitierten insbesondere die steuerschwachen Gemeinden.

Ein Fall der unzulässigen Rückwirkung liege nicht vor. Es handele sich lediglich um eine tatbestandliche Rückkanknüpfung, die grundsätzlich zulässig sei. Einen bestimmten oder gleich bleibenden Bestand an Finanzmitteln gewährleiste die Garantie der finanziellen Mindestausstattung den Gemeinden nicht.

IV.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet.

Das Gesetzgebungsverfahren weise keinen Mangel auf. Dem Gesetzgeber und den angehörten Kommunen und kommunalen Landesverbänden hätten die notwendigen Daten vorgelegen, um die Auswirkungen der Novellierung beurteilen zu können. So seien u.a. zwei umfangreiche gemeindenaue Modellrechnungen vorgelegt worden. Jahresüberschreitender Vergleichsrechnungen habe es nicht bedurft, weil sich grundlegende Faktoren für die Höhe der Zuweisungen jährlich änderten und im Übrigen auf Grund der mittelfristigen Finanzplanung 2007 bis 2011 ohnehin bekannt gewesen sei, dass die Finanzausgleichsleistungen ab 2010 deutlich zurück gehen würden.

Die Finanzausgleichsumlage sei ein grundsätzlich zulässiges, mit Art. 73 Abs. 2 LV vereinbares Element des kommunalen Finanzausgleichs. Ihre Ausgestaltung in § 8 FAG M-V entspreche den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Die Finanzausgleichsumlage bewirke keine Nivellierung gemeindlicher Finanzkraft. Wie anhand einer "Berechnung der Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft von ausgewählten kreisangehörigen Gemeinden im Finanzausgleich 2010 unter Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlage nach § 8 FAG M-V" näher dargelegt wird, verfügten sowohl die Beschwerdeführerin als auch andere abundante Gemeinden unter Berücksichtigung eigener Handlungsmöglichkeiten und des Grundsatzes einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung trotz der Belastung mit der Finanzausgleichsumlage über mehr Mittel als ursprünglich finanzschwächere Gemeinden. Es komme lediglich zu einer Reduzierung der Finanzkraftunterschiede innerhalb der Gruppe der abundanten Gemeinden und im Vergleich mit nicht abundanten Gemeinden. So bleibe auch bei Erhebung einer Finanzausgleichsumlage von 30 % die Finanzkraft der Beschwerdeführerin um etwa 750 Euro je Einwohner höher als die Finanzkraft der steuerstärksten Gemeinde, die noch Schlüsselzuweisungen erhalte, also nicht abundant sei. Die Finanzkraft der Beschwerdeführerin betrage 198 % der Finanzkraft der steuerstärksten nicht abundanten Gemeinde. Diese Beurteilung ändere sich im Grundsatz auch dann nicht, wenn abweichend von der gesetzlichen Regelung das tatsächliche Finanzaufkommen auf der Basis der tatsächlichen Hebesätze zu Grunde gelegt werde.

Die Erhebung der Finanzausgleichsumlage führe auch nicht zu Änderungen der gemeindlichen Finanzkraftangfolge, d.h. zu einer Übernivellierung. Werde auf das tatsächliche gemeindliche Finanzaufkommen ohne Berücksichtigung der sog. nivellierten, d.h. durchschnittlichen Hebesätze abgestellt, so komme es allerdings zwangsläufig zu Unterschieden in der

tatsächlichen finanziellen Belastung. Gemeinden wie die Beschwerdeführerin, die Hebesätze unterhalb des Nivellierungshebesatzes festgesetzt hätten, seien relativ betrachtet stärker betroffen. Dies könne sich auf das Rangverhältnis innerhalb der Gruppe abundanter Gemeinden auswirken. Darauf reagiere der Gesetzgeber aber durch die im Vergleich zu anderen Bundesländern eher niedrige Höhe der Umlage, den zusätzlich verankerten Schwellwert und die Anrechnung auf die Kreisumlage.

Im Übrigen seien diese möglichen Verschiebungen im Verhältnis der Nettofinanzkraft gerechtfertigt. Die Zugrundelegung nivellierter Hebesätze diene der Vermeidung einer Strategiefälligkeit des gesetzlichen Konzepts. Die Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs gemäß Art. 73 Abs. 2 LV verlangten, dass die Gemeinden selbst alles ihnen Zumutbare täten, um die Einnahmen zu erhöhen. Die Zugrundelegung nivellierter Hebesätze stelle ferner eine Gleichbehandlung der Gemeinden sicher. Es werde ausgeschlossen, dass eine Standortkonkurrenz über ausschließlich niedrige Hebesätze innerhalb des Landes zu Lasten der Gemeinden gehe, die sich auf diesen teilweise ruinösen Wettbewerb nicht einließen. Im Übrigen könnten die Gemeinden durch teilweise geringe Anpassungen der Hebesätze negative Wirkungen ausgleichen. Allerdings bedeute ein finanzausgleichsrechtlicher Mechanismus, der auf eine Erhöhung unterschiedlicher Hebesätze hinwirke, eine Einschränkung politischer und finanzieller Handlungsspielräume. Auch abundante Gemeinden profitierten aber direkt vom kommunalen Finanzausgleich, z.B. über Vorentnahmen und Vorwegabzüge, wie sie etwa die Beschwerdeführerin als Grundzentrum erhalte. Im Übrigen seien ihnen im Hinblick auf den Grundsatz intergemeindlicher Solidarität faktische Einschränkungen der Hebesatzhöhe zuzumuten. Auch für den Länderfinanzausgleich werde die Steuerkraft der Gemeinden des Landes auf Basis der nivellierten Hebesätze berechnet. Unterdurchschnittliche Hebesätze führten dazu, dass Land und Kommunen letztlich reicher gerechnet würden, als sie eigentlich seien, was wiederum geringere Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich zur Folge habe.

Die vorgesehene Bemessung der Finanzausgleichsumlage anhand eines einjährigen Zeitraums sei sachgerecht und folgerichtig. Im kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommern habe es sich seit langem bewährt, auf die Daten des jeweiligen Vorjahres zurückzugreifen. Es sei folgerichtig, dies auch bei der Berechnung der Finanzausgleichsumlage zu tun. Die Einführung einer durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl über mehrere Jahre habe bereits im Rahmen der FAG-Novelle 2000 im Innenausschuss des Landtags zur Debatte gestanden und sei verworfen worden. In Fällen des plötzlichen Einbruchs der Steuerkraft würde ein Ausgleich

durch höhere Zuweisungen noch später erfolgen als nach der derzeitigen Berechnungsmethode. Auch in der Summe führe im Falle einer nur temporären Steuerstärke die Zugrundelegung lediglich eines Einjahreszeitraums zu einer geringeren Belastung.

Die Regelung zur Finanzausgleichsumlage weise auch im Übrigen ein hinreichendes Maß an Folgerichtigkeit auf. Die Umlagehöhe sei sehr moderat. Ferner sei zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber die Finanzausgleichsumlage nicht nur schrittweise einführe, sondern bewusst einen Schwellwert in Höhe von 115 % des fiktiven Finanzbedarfs verankert habe.

Der gemeindliche Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung werde nicht beeinträchtigt. Dass zur Zahlung der Finanzausgleichsumlage Rücklagen aufgelöst werden müssten, entspreche deren Zweck. Der Landesgesetzgeber habe mit den Regelungen zur Höhe der Umlage hinreichende Sicherungen gegen eine zu weit gehende Abschöpfung der Steuerkraft abundanter Gemeinden vorgesehen. Ferner werde die Finanzausgleichsumlage von den Umlagegrundlagen für die Berechnung der Kreisumlage und der Amtsumlage abgezogen. Die Gewerbesteuerumlage komme bereits bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl in Abzug. Insoweit sei die Finanzausgleichsumlage in Mecklenburg-Vorpommern anders ausgestaltet als in Sachsen-Anhalt im Jahr 2006; dort habe das Landesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden gegen die Regelung einer Finanzausgleichsumlage stattgegeben.

Von einer Beeinträchtigung der angemessenen Finanzausstattung sei auch mit Blick auf die konkrete Haushaltssituation der Beschwerdeführerin nicht auszugehen. Unter Beachtung einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung sowie der Nutzung der eigenen Möglichkeiten, die Einnahmen zu erhöhen und die Ausgaben zu senken, sei sie auch weiterhin in der Lage, die ihr übertragenen Aufgaben einschließlich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu erfüllen. Ihr Haushaltsdefizit im Jahr 2010 sei nicht durch die Finanzausgleichsumlage hervorgerufen worden. Ihre dauernde Leistungsfähigkeit sei bereits in den Jahren 2007 und 2008 eingeschränkt gewesen, obwohl sie weit überdurchschnittliche Einnahmen aus der Gewerbesteuer erzielt habe. Gleichzeitig habe sie in beiden Jahren noch allgemeine Schlüsselzuweisungen erhalten. Sie habe versäumt, in dieser Zeit angemessen zu reagieren und ausreichende Vorsorge zu treffen.

Selbstverständlich verbleibe das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage vollständig im kommunalen Raum. Soweit das Land in Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes Belastungen

auszugleichen habe, würden diese nach § 4 Abs. 2 FAG M-V unabhängig von den Finanzausgleichsleistungen berechnet und zur Verfügung gestellt.

Die Mehrbelastung für andere amtsangehörige Gemeinden im Rahmen der Amtsumlage sei konsequent, weil das Amt nicht im gleichen Maß wie der Kreis eine Ausgleichsfunktion habe und anders als dieser nicht Träger von Selbstverwaltungsaufgaben sei. Es wäre daher nicht systemgerecht, wenn auch die Ämter mit abundanten Gemeinden direkt einen Anteil aus dem Aufkommen der Finanzausgleichsumlage erhalten würden. Im Übrigen würde eine solche Zuweisung dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung amtsangehöriger und amtsfreier Gemeinden widersprechen.

Einer besonderen Regelung für Härtefälle bedürfe es nicht. Dies gelte auch mit Blick auf die Bemessung der Umlage anhand der Daten zurück liegender Zeiträume. Die Problematik der zeitlichen Verzögerung liege darin begründet, dass sich die Gemeinden im Finanzausgleich in einer Art Finanzverbund befänden. Belastbare Daten darüber, wie sich die Steuerkraft der einzelnen Gemeinde im Verhältnis aller Gemeinden zueinander entwickelt habe, stünden erst etwa 6 Monate nach Abschluss des Haushaltsjahres zur Verfügung. Die betroffenen Gemeinden hätten in den Jahren höherer Steuerkraft in der Regel ausreichende Möglichkeiten, auf die künftige in ihrer Höhe absehbare Umlagenschuld zu reagieren und unter anderem Rücklagen zu bilden. Soweit im Einzelfall Haushaltsnotlagen von Gemeinden durch die Erhebung der Finanzausgleichsumlage verstärkt werden könnten, könne durch Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs gemäß §§ 20 bis 22 FAG M-V Abhilfe geschaffen werden.

Eine unzulässige Rückwirkung liege nicht vor. Rechtsfolgen würden nur für die Zukunft geregelt. Soweit für die Bemessung der Umlage an Daten aus der Zeit vor Inkrafttreten der Novellierung angeknüpft werde, handele es sich um eine zulässige unechte Rückwirkung. Ein schutzwürdiges Vertrauen auf die Beibehaltung des bisherigen Finanzausgleichssystems bestehe nicht. Mit der Einführung neuer Instrumentarien sei ebenso zu rechnen gewesen wie mit dem im kommunalen Finanzausgleich bewährten Rückgriff auf Daten des jeweiligen Vorvorjahres. Mit Blick auf mögliche Gewerbesteuererbrüche sei immer eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung geboten. Die erheblichen Verbindlichkeiten der Beschwerdeführerin aus dem Ausbau der Gewerbegebiete, die nach ihrem Vorbringen die hohen Steuereinnahmen erst möglich gemacht hätten, rechtfertigten höhere Hebesätze, die von Industrie, Handel und Handwerk auch akzeptiert würden.

B.

Die am 8. Oktober 2010 bei Gericht eingegangene Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

Sie ist als kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 53 Nr. 8 LV, § 11 Abs. 1 Nr. 10 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern – LVerfGG – statthaft und gemäß § 53 LVerfGG fristgerecht innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze am 1. Januar 2010 erhoben worden.

Die Beschwerdeführerin ist auch beschwerdebefugt im Sinne von Art. 53 Nr. 8 LV, § 52 Abs. 2 LVerfGG, denn sie kann geltend machen, durch die angegriffene Vorschrift selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 72 bis 75 LV verletzt zu sein.

Die Umlagepflicht besteht kraft Gesetzes unmittelbar, auch wenn § 28 Abs. 1 Satz 1 FAG M-V eine Konkretisierung durch einen Verwaltungsakt des Innenministeriums vorsieht. Denn das Gesetz bestimmt nicht nur einen Rahmen für den Eingriff, indem es zu Maßnahmen ermächtigte mit der Folge, dass erst die spätere Verwaltungsentscheidung in Rechte des Betroffenen eingreifen würde. Vielmehr ergibt sich die eingreifende Rechtsfolge bereits aus dem Gesetz selbst, ohne dass es dafür noch eines Vollzugsakts bedürfte. Die Belastung wird durch den Verwaltungsakt lediglich konkretisiert; ferner wird eine Grundlage für Vollstreckungsmaßnahmen geschaffen (vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410, 425 m.w.N., insoweit nicht abgedruckt in NVwZ 2007, 78).

Im Falle der Nichtigkeit von § 8 FAG M-V könnte die Beschwerdeführerin, die nach den Maßstäben des Gesetzes im Jahr 2010 zu den abundanten Gemeinden gehörte, die im Jahr 2010 gezahlte Finanzausgleichsumlage zurück erhalten. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine Nichtigkeit des § 8 FAG M-V einen sog. Systemfehler und damit eine bedeutende Unrichtigkeit i.S.d. § 28 Abs. 2 Satz 2 FAG M-V darstellen und zu einer nachträglichen Berichtigung der Festsetzung führen würde. Unabhängig davon ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die Beschwerdeführerin – nachdem ihre Abundanz zwischenzeitlich entfallen ist – in Zukunft

wieder abundant und finanzausgleichsumlagepflichtig werden könnte.

Im Übrigen greift die Subsidiarität der kommunalen Verfassungsbeschwerde wegen deren Natur als ausschließliche Rechtssatzbeschwerde nur ein, wenn die beanstandete Norm noch einer Konkretisierung durch eine nachrangige Norm bedarf, gegen die ihrerseits die Verfassungsbeschwerde erhoben werden kann (BVerfGE 76, 107, 113; BVerfGE 71, 25, 35 f.; LVerfG M-V, Urt. v. 18.12.2003 - LVerfG 13/02 -, LVerfGE 14, 293, 301; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 697). Das ist hier nicht der Fall.

Das Begründungserfordernis des § 19 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 54 LVerfGG ist erfüllt (vgl. zu den diesbezüglichen Darlegungsanforderungen LVerfG M-V, Urt. v. 26.01.2006 - LVerfG 15/04 -, LVerfGE 17, 289, 293 ff.; Urt. v. 18.12.2003 - LVerfG 13/02 -, LVerfGE 14, 293, 300 f.). Entgegen der Auffassung des Landtags und der Landesregierung bedarf es nicht der Darlegung, dass die erforderliche Mindestfinanzausstattung unterschritten ist, denn die Beschwerdeführerin begehrt nicht höhere Zuweisungen, sondern sucht eine Beeinträchtigung ihrer kommunalen Finanzhoheit abzuwehren. Im Übrigen ist eine entsprechende Darlegung auch erfolgt.

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht begründet. Die angegriffene Vorschrift des § 8 FAG M-V verletzt die Beschwerdeführerin nicht in ihren Rechten aus Art. 72, Art. 73 LV.

I.

Mängel im Gesetzgebungsverfahren bestehen nicht. Aus den Gesetzgebungsmaterialien ist ersichtlich, dass der Gesetzgeber Daten zur Bedarfs- und Einnahmenermittlung herangezogen hat und diese Eingang in seinen Entscheidungsprozess gefunden haben (zu dieser Anforderung vgl. NdsStGH, Urt. v. 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris Rn. 80, 90 m.w.N.). Dabei handelt es sich um den Orientierungsdatenerlass für die Haushaltsplanung 2010 des Innenministeriums nebst Liste der Steuerkraftmesszahlen für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (Anlage 1 zum Schriftsatz der Landesregierung vom 26. 01.2011) sowie die Modellrechnung mit gemeindegenauen Berechnungen zu den Auswirkungen der Rechtsänderungen, die das Innenministerium dem Innenausschuss des Landtags vorgelegt hat (Anlage 2 zu dem genannten Schriftsatz). Jahresüberschreitender Vergleichsrechnungen zu den konkreten Auswirkungen der

Umlage für alle Gemeinden bedurfte es nicht. Dass eine solche Berechnung im Hinblick auf die – gerade von der Beschwerdeführerin herausgestellten – Unwägbarkeiten der Einnahmesituation der Gemeinden überhaupt sinnvoll möglich gewesen wäre, ist nicht erkennbar. Die Frage, ob hinsichtlich der Heranziehung von Daten zur Bedarfs- und Einnahmenermittlung und deren Eingang in den Entscheidungsprozess überhaupt erhöhte Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren zum kommunalen Finanzausgleich zu stellen sind, kann daher weiterhin offen bleiben (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 30.06.2011 - LVerfG 10/10 -, NordÖR 2011, 391, 394).

II.

Die Selbstverwaltungsgarantie der Art. 3 Abs. 2 und Art. 72 LV konkretisiert für das Land Mecklenburg-Vorpommern die in Art. 28 Grundgesetz – GG – enthaltene bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und hat nach Zweck und Entstehungsgeschichte jedenfalls den selben Mindestgehalt wie Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie Abs. 2 GG. Die Kommunen sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, als Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und als Kreise die Angelegenheiten ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches in eigener Verantwortung zu regeln. Zum Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gehört die Finanzhoheit. Diese umfasst die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft (vgl. BVerfGE 71, 25, 36 m.w.N.; LVerfG LSA, Urt. v. 16.02.2010 - LVG 9/08 -, Ziff. 6 d. Entscheidungsgründe).

Das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung gemäß Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV umfasst ferner einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung, die ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglicht. Diese ist Voraussetzung ihrer Existenz als Selbstverwaltungskörperschaften und damit integraler Bestandteil der verfassungsrechtlichen Gewährleistung. Die eigenverantwortliche Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist ihnen nur möglich, wenn sie hinreichend mit finanziellen Mitteln versehen sind (LVerfG M-V, Urt. v. 11.05.2006 - LVerfG 1/05 u.a. -, LVerfGE 17, 297, 318 m.w.N.; Urt. v. 18.12.2003 - LVerfG 13/02 -, LVerfGE 14, 293, 301 m.w.N.).

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. Nach Art. 72 Abs. 3 LV hat das Land, wenn es die Kommunen zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet, für eine daraus entstehende Mehrbelastung einen entsprechenden finanziellen Ausgleich zu schaffen (striktes Konnexitätsprinzip; siehe LVerfG M-V, Urt. v. 11.05.2006 - LVerfG 1/05 u.a. -, LVerfGE 17, 297, 318 m.w.N.). Gemäß Art. 73 Abs. 2 LV stellt das Land, um die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Kreise zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung. Die Verfassung schreibt damit einen kommunalen Finanzausgleich vor, der sowohl – vertikal – zwischen dem Land und den Kommunen als auch – horizontal – unter den Kommunen stattfindet. Gleichzeitig wird damit die Pflicht des Landes aus Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG erfüllt, die Gemeinden und Gemeindeverbände am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern prozentual zu beteiligen (vgl. Meyer in: Litten/Wallerath, LVerf M-V, Art. 73 Rn. 11). Wie der kommunale Finanzausgleich konkret ausgestaltet wird, unterliegt dabei der Entscheidung des Landesgesetzgebers, dem ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 30.06.2011 - LVerfG 10/10 -, NordÖR 2011, 391, 392).

1. Das Instrument der Finanzausgleichsumlage an sich steht in Einklang mit Art. 72 und Art. 73 LV.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht das Grundgesetz der Erhebung einer Umlage, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in diesen zurück fließt, nicht entgegen. Art. 106 Abs. 5 Satz 6 GG erlaubt Umlagen auf der Grundlage der Realsteuern und des Gemeindeanteils vom Aufkommen der Einkommensteuer, ohne eine Aussage über die erhebungsberechtigte Körperschaft und die Umlagebegünstigten zu treffen. Auch nach der Entstehungsgeschichte sollten Umlagen, die von den Ländern zu Zwecken des interkommunalen horizontalen Finanzausgleichs erhoben werden, unberührt bleiben (BVerfGE 83, 363, 391 f).

Vor diesem Hintergrund haben eine Reihe von Bundesländern Finanzausgleichsumlagen eingeführt, so Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein. Im einzelnen sind die Regelungen unterschiedlich ausgestaltet. In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte wird die grundsätzliche Zulässigkeit der Finanzausgleichsumlage bejaht (vgl. NdsStGH, Urt. v. 16.05.2001 - StGH 6/99 u.a. -, LVerfGE 12, 255, 287; SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 79 ff; Bedenken

gegen die Zulässigkeit einer Gewerbesteuerumlage äußert in einem obiter dictum das BbgVerfG, Urt. v. 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237, 251 f.). Soweit die Regelung einer Finanzausgleichsumlage in Sachsen-Anhalt vom dortigen Landesverfassungsgericht für mit der Verfassung unvereinbar erklärt worden ist, betraf dieses Verdikt die konkrete Ausgestaltung der Umlage; die Zulässigkeit der Umlage an sich wurde ausdrücklich bejaht (LVerfG LSA, Urt. v. 16.02.2010 - LVG 9/08 -, Ziff. 7 der Entscheidungsgründe; Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfG 17, 410, 427 ff.).

In Mecklenburg-Vorpommern ist die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage von Art. 73 Abs. 2 LV gedeckt. Danach stellt das Land, um die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Kreise zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung. Auch wenn es nach dem Wortlaut der Regelung primär um die Verteilung vom Land herrührender Mittel geht, schließt dies nicht aus, dass das Land daneben auch lediglich als "Veranstalter" einen Finanzausgleich betreiben kann (zu diesem Begriff vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410, 428; vgl. allgemein zum nicht abschließenden Charakter der Regelung des vertikalen Finanzausgleichs in der Landesverfassung SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 83, bei abweichendem Wortlaut der dortigen Landesverfassung).

Vor diesem Hintergrund erlaubt Art. 73 Abs. 2 LV die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage, um einen Teil der Finanzkraft besonders finanzkräftiger Gemeinden zur Vergrößerung des Gesamtvolumens der Finanzausgleichsmasse abzuschöpfen (vgl. Meyer in: Litten/Wallerath, LVerf M-V, Art. 73 Rn. 12). Der Finanzausgleich soll auf eine Angleichung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden hinwirken. Diesem Zweck entspricht es nicht nur, wenn der Gesetzgeber innerhalb des vertikalen Ausgleichs die Höhe der Zuweisungen grundsätzlich an Finanzkraft und Bedarf der Gemeinden orientiert und besonders finanzkräftige Gemeinden von den Zuweisungen ganz ausschließt, sondern auch, wenn er darüber hinaus bei den abundanten Gemeinden als Ausdruck eines horizontalen Ausgleichs einen Teil der Finanzkraft abschöpft und die hieraus resultierenden Einnahmen durch Zufluss zur Finanzausgleichsmasse allen Gemeinden zu Gute kommen lässt. In der Finanzausgleichsumlage verwirklicht sich der Gedanke interkommunaler Solidarität, der den übergemeindlichen Finanzausgleich prägt und seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründet. Der interkommunale Finanzausgleich gewährleistet insoweit einen Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen

und solidarischgemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite (vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 85 m.w.N.; vgl. auch LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410, 428).

Nichts anderes gilt in Mecklenburg-Vorpommern. Art. 73 Abs. 1 Satz 1 LV garantiert den Gemeinden ausdrücklich, dass ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Aufkommen aus den Realsteuern zufließt. Bereits aus dem Grundgesetz (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG) ergibt sich, dass den Gemeinden das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer zusteht, mit der Einschränkung, dass nach Maßgabe der Landesgesetzgebung u.a. die Grundsteuer und Gewerbesteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zu Grunde gelegt werden können (Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG). Vor diesem Hintergrund kann aus Art. 73 Abs. 1 LV weder eine Garantie für die einzelne Gemeinde abgeleitet werden, das Aufkommen aus den Realsteuern in vollem Umfang zu behalten, noch die Regelung, dass die Einnahmen aus den Realsteuern dem Bereich der Gemeinden ungeschmälert verbleiben müssen.

2. Die allgemeinen rechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage sind erfüllt.

Das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage verbleibt im kommunalen Raum; nur dann handelt es sich nach den oben genannten Maßstäben um ein zulässiges Instrument des vertikalen Finanzausgleichs (a). Die Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage entspricht dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung (b) und verstößt nicht gegen das Verbot der sog. Nivellierung oder Übernivellierung (c). Die in der Belastung mit der Finanzausgleichsumlage liegende Beeinträchtigung der in Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV garantierten gemeindlichen Finanzhoheit entspricht dem Gebot der Verhältnismäßigkeit; die Regelungen über die Finanzausgleichsumlage sind geeignet, das gesetzgeberische Ziel zu erreichen und belasten die Gemeinden nicht übermäßig (d). Schließlich wird der Anspruch der Gemeinden auf eine finanzielle Mindestausstattung nicht verletzt (e).

a) Das erforderliche Verbleiben der Gelder aus der Finanzausgleichsumlage im kommunalen Raum ist nach § 8 Abs. 2 Satz 3 FAG M-V gewährleistet. Danach wird der überwiegende Teil des vereinnahmten Betrages im kommunalen Finanzausgleich des Folgejahres bereitgestellt.

Dass nach § 8 Abs. 2 Satz 2 FAG M-V ein Teilbetrag in Höhe des gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes des Vorvorjahres dem Landkreis zufließt, dem die umlagepflichtige Gemeinde angehört, ändert daran nichts. Diese Zuordnung eines Teils des Aufkommens ist allein Folge der Berechnungsmodalitäten für die Kreisumlage, von deren Grundlagen die Schuld aus der Finanzausgleichsumlage abgezogen wird (§ 23 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 FAG M-V). Damit wird dem jeweiligen Landkreis ein finanzieller Ausgleich für die verminderte Kreisumlage gewährt und seine Situation derjenigen angenähert, die ohne die Erhebung der Finanzausgleichsumlage bestünde. Zugleich wird die Entstehung eines Finanzbedarfs verhindert, der letztlich von allen kreisangehörigen Gemeinden über die Kreisumlage gedeckt werden müsste. Folglich kommt auch der an die Landkreise abfließende Teil des Umlageaufkommens – wenn auch mittelbar – den kreisangehörigen Gemeinden zu Gute (vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 86 ff.).

Nicht verlangt werden kann, dass ein interkommunaler Finanzausgleich nur zwischen den kreisangehörigen Gemeinden stattfindet und gewährleistet sein muss, dass die abgeschöpften Mittel mithin nur an kreisangehörige Gemeinden fließen, nicht aber auch an Landkreise (diese Frage wirft LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410, 429 auf, lässt sie aber offen). Eine solche Trennung würde dem System des Finanzausgleichs widersprechen. Der Gedanke interkommunaler Solidarität umfasst – wie die Kreisumlage zeigt – auch ausgleichende Finanzströme zwischen Gemeinde- und Kreisebene (vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 88).

Wenn die Beschwerdeführerin meint, es sei nicht sicher gestellt, dass der Teil der Finanzausgleichsumlage, der der Finanzausgleichsmasse zufließe, tatsächlich im kommunalen Raum verbleibe und mit ihm keine dem Land obliegende Leistungspflicht erfüllt werde, kann dem nicht gefolgt werden. Die Reduzierung der dem Finanzausgleich zufließenden Landesmittel ist von der Einführung der Finanzausgleichsumlage unabhängig; gegen diese wendet die Beschwerdeführerin sich auch nicht.

Im Übrigen wird auch die Finanzhoheit der Landkreise nicht beeinträchtigt. Zwar wird die Finanzausgleichsumlage bei der Bemessung der Kreisumlage angerechnet (§ 23 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 FAG M-V). Änderungen im Kreisumlagegefüge werden aber dadurch ausgeglichen, dass der Landkreis, dem die abundante Gemeinde angehört, einen Anteil an der vereinnahmten Finanzausgleichsumlage erhält (§ 8 Abs. 2 Satz 2 FAG M-V). Insoweit unterscheidet sich die

Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern von derjenigen, die der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt aus dem Jahr 2010 zu Grunde lag (LVerfG LSA, Urt. v. 16.02.2010 - LVG 9/08 -). Darauf, dass es sich nicht um einen exakten rechnerischen Ausgleich handelt, kommt es nicht an.

b) Die Regelungen über die Finanzausgleichsumlage wahren das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. Dieses verbietet, bei der näheren Ausgestaltung des Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen, also willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt. Das Verfassungsgericht hat dabei nicht zu prüfen, ob der Gesetzgeber die bestmögliche und gerechteste Lösung gewählt hat (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 30.06.2011 - LVerfG 10/10 -, NordÖR 2011, 391, 392; Urt. v. 11.05.2006 - LVerfG 1/05 u.a. -, LVerfGE 17, 297, 318; Urt. v. 18.12.2003 - LVerfG 13/02 -, LVerfGE 14, 293, 302 m.w.N.; VerfGH NW, Urt. v. 26.05.2010 - VerfGH 17/08 -, NVwZ-RR 2010, 627, 628; Urt. v. 01.12.1998 - VerfGH 5/97 -, juris Rn. 36; BbgVerfG, Urt. v. 18.05.2006 - VfGBbg 39/04 - LVerfGE 17, 103, 118; Urt. v. 29.08.2002 - VfGBbg 34/01 -, LVerfGE 13, 159, 174; Urt. v. 18.06.1998 - VfGBbg 17/97 -, LVerfGE 8, 97, 139).

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, sie werde durch die Heranziehung zur Finanzausgleichsumlage auf der Grundlage der Haushaltsdaten des Jahres 2008 gegenüber 2010 ebenfalls nicht abundanten Gemeinden willkürlich benachteiligt, wendet sie sich der Sache nach gegen die Anknüpfung an die Daten des vorvergangenen Jahres. Hierfür besteht aber bereits deshalb ein sachlicher Grund, weil diese Daten der Berechnung des Finanzausgleichs insgesamt und nicht nur der Finanzausgleichsumlage zu Grunde liegen.

aa) Gegen die Anknüpfung an Daten nur eines Jahres für die Begründung und Bemessung der Umlagepflicht bestehen keine Bedenken. Im Hinblick darauf, dass dem Finanzausgleich insgesamt ein Jährlichkeitsprinzip zu Grunde liegt, ist die Anknüpfung sachgerecht. Es liegt im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, ob wie in Sachsen-Anhalt für die Gewerbesteuererinnahmen ein Zeitraum von drei Jahren berücksichtigt wird bzw. – wie nach dem Vortrag der Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern bereits im Jahr 2000 erwogen wurde – eine durchschnittliche Steuerkraftmesszahl über mehrere Jahre eingeführt wird. Letzteres kann im Übrigen bei extremen Spitzen der Gewerbesteuererinnahmen in einzelnen Jahren für die Gemeinde ungünstiger sein, d.h. in der Summe über drei Jahre zu einer höheren

Umlage führen (vgl. die Berechnung Anlage 4 zum Schriftsatz vom 26. 01.2011). Dies gilt erst recht unter Berücksichtigung der steigenden Umlagesätze in den ersten Jahren nach Einführung der Umlage.

bb) Ebenso bestehen gegen die Anknüpfung an die Daten des vorvergangenen Jahres (vgl. § 12 Abs. 3, Abs. 4 FAG M-V) unter Berücksichtigung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers grundsätzlich keine rechtlichen Bedenken. Die Anknüpfung an die Daten des vorvergangenen Jahres liegt der Berechnung des Finanzausgleichs insgesamt zu Grunde, nicht nur der der Finanzausgleichsumlage. Soweit nach der Regelung in Sachsen bei der Berechnung der Steuerkraftzahl für die Grund- und Gewerbesteuer die Daten der beiden letzten Quartale des vorvergangenen Jahres und der beiden ersten Quartale des vergangenen Jahres zu Grunde gelegt werden (§ 12 Abs. 3 SächsFAG), sind diese nur um ein halbes Jahr aktueller. Geht man davon aus, dass die Berechnung des Finanzausgleichs einschließlich der Bezifferung des Betrages der erst Mitte Dezember fälligen Finanzausgleichsumlage (§ 8 Abs. 3 FAG M-V) bereits zu Beginn des Haushaltsjahres möglich sein sollte, würde die Heranziehung noch aktuellerer Zahlen an praktische Grenzen stoßen, weil zu Beginn des Haushaltsjahres die entsprechenden Daten noch nicht vorliegen.

c) Ein Verstoß gegen das Verbot der sog. Nivellierung oder Übernivellierung liegt nicht vor.

Zwar darf die Abschöpfung eines Teils der Finanzkraft besonders steuerstarker Kommunen im Rahmen einer Finanzausgleichsumlage nicht dazu führen, dass ein über das Ziel der Annäherung der Finanzausstattung der Kommunen hinausgehender völliger oder weitgehender Abbau der bestehenden Finanzkraftunterschiede eintritt, der den finanzschwachen Kommunen jeden Anreiz nimmt, ihre Finanzkraft zu verbessern, und es für finanzstärkere Kommunen finanziell attraktiv macht, sich statt durch selbstverantwortliche Anspannung der eigenen Finanzkraft über den allgemeinen Finanzausgleich zu finanzieren (vgl. NdsStGH, Urt. v. 16.05.2001 - StGH 6/99 u.a. -, LVerfGE 12, 255, 281, 287; für den Länderfinanzausgleich BVerfGE 72, 330, 418 f. und BVerfGE 86, 148, 250 f.). Erst recht darf die Abschöpfung nicht zu einer Änderung der Finanzkraftfolge, d.h. einer Übernivellierung führen.

Jedoch ist hier, betrachtet man die Belastung der betroffenen Gemeinden im Vergleich zu dem gesetzlichen Maßstab der Steuerkraftmesszahl (§ 12 Abs. 3 FAG M-V), die Gefahr einer Nivellierung oder Übernivellierung durch die in § 8 FAG M-V geregelten Erhebungsgrenzen

ausgeschlossen. Denn die Umlagepflicht setzt erst ein, wenn die Steuerkraftmesszahl mehr als 115 % der Ausgangsmesszahl beträgt, und die weitere Differenz wird lediglich in Höhe von 10, 20 bzw. 30 % abgeschöpft. Vor diesem Hintergrund geht offenbar auch die Stellungnahme des Landesrechnungshofs gegenüber dem Innenausschuss (LT-Drs. 5/2873, S. 84) davon aus, dass sich keine Änderungen der Finanzkraftreihenfolge ergeben. Die Landesregierung hat im Rahmen der „Berechnung der Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft von ausgewählten kreisangehörigen Gemeinden im Finanzausgleich 2010 unter Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlage nach § 8 FAG M-V“ (Anlage 3 zum Schriftsatz vom 26.01.2011) auf der Grundlage der maßgeblichen Zahlen für das Finanzausgleichsjahr 2010 ebenfalls näher dargelegt, dass die Finanzausgleichsumlage lediglich zu einer Reduzierung der Finanzkraftunterschiede innerhalb der Gruppe der abundanten Gemeinden und im Vergleich mit nicht abundanten Gemeinden führt, nicht aber zu einer Einebnung dieser Unterschiede oder gar zu einer Änderung der Finanzkraftreihenfolge.

Allerdings gilt dies nicht auch dann in gleicher Weise, wenn die Belastung der betroffenen Gemeinden nicht ins Verhältnis gesetzt wird zu den auf der Grundlage der Nivellierungshebesätze berechneten Steuerkraftmesszahlen, sondern zum tatsächlichen Steueraufkommen. Auf der Grundlage des tatsächlichen Steueraufkommens können sich Rangplatzänderungen zwischen abundanten Gemeinden und auch Schlechterstellungen finanzausgleichsumlagepflichtiger gegenüber nicht umlagepflichtigen bzw. nicht abundanten Gemeinden ergeben. Unter diesem Gesichtspunkt hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt verfassungsrechtliche Bedenken gegen die dortige Regelung geäußert (VerfG LSA, Ur. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410, 431 ff.).

Gemäß § 12 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 FAG M-V werden die Steuerkraftzahlen der Grund- und Gewerbesteuer nicht auf der Grundlage der von der Gemeinde tatsächlich erhobenen, sondern auf der Grundlage der gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätze des vorvergangenen Haushaltsjahres ermittelt. Dies führt zu Unterschieden in der tatsächlichen finanziellen Belastung der abundanten Gemeinden. Die Umlage trifft Gemeinden mit Hebesätzen unterhalb des Nivellierungshebesatzes relativ stärker und führt damit – abhängig vom Maß der Abweichung zwischen konkreten Hebesätzen und Nivellierungshebesatz – zu unterschiedlichen Minderungen der Finanzkraft, die sich wiederum auf das Rangverhältnis innerhalb der Gruppe abundanter Gemeinden auswirken können und auch zu Verschiebungen im Verhältnis zwischen abundanten und von Schlüsselzuweisungen abhängigen Gemeinden

führen können. Nach den Berechnungen der Landesregierung gibt es Rangplatzänderungen um wenige Plätze und einzelne, allerdings betragsmäßig eher geringe Schlechterstellungen umlagepflichtiger gegenüber nicht umlagepflichtigen Gemeinden (vgl. Anlage 3 zum Schriftsatz vom 26.01.2011, Spalte 14). Hiervon ist auch die Beschwerdeführerin betroffen, insbesondere weil sie lediglich den Mindesthebesatz für die Gewerbesteuer von 200 Prozent festgelegt hat, während der nivellierte Hebesatz bei 295 Prozent liegt. Sie wird damit bezogen auf das für die Erhebung der Finanzausgleichsumlage 2010 maßgebliche Jahr 2008 um etwa 3 Mio. Euro „reicher gerechnet“ als es ihrer tatsächlichen Einnahmesituation entspricht (vgl. Anlage 5 zum Schriftsatz vom 26.01.2011). Dies wiederum führt dazu, dass die Beschwerdeführerin von Rangplatz 5 der abundanten Gemeinden auf Rangplatz 8 bzw. – bei Erhebung einer Umlage in Höhe von 30 % des maßgeblichen Differenzbetrages – auf Rangplatz 9 (von 17) zurück fällt (vgl. Anlage 3 zum Schriftsatz vom 26.01.2011, Spalte 14).

Die Zugrundelegung nivellierter Hebesätze für die Bemessung der Finanzausgleichsumlage ist jedoch zulässig.

aa) Das Hebesatzrecht der Gemeinden für die Grund- und Gewerbesteuer ist nicht unbeschränkt. Nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG ist es vielmehr nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, ist den Gemeinden nur im Rahmen der Gesetze garantiert; die kommunale Selbstverwaltungsgarantie unterliegt normativer Prägung durch den Gesetzgeber, der sie inhaltlich ausformen und begrenzen darf. Dies gilt auch für das Hebesatzrecht der Gemeinden als dessen spezieller Ausprägung. Die im Rahmen der Gesetze garantierte finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden stellt sich als notwendiges Korrelat zur verfassungsrechtlich gewährleisteten eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung dar. Sie besteht jedoch nicht darin, dass die Gemeinde nach Belieben frei schalten kann, sondern darin, dass sie verantwortlich disponiert und bei ihren Maßnahmen auch ihre Stellung innerhalb der Selbstverwaltung des modernen Verwaltungsstaates und die sich daraus ergebende Notwendigkeit des Finanzausgleichs in Betracht zieht (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.10.2010 - 8 C 43.09 -, NVwZ 2011, 424, 426 zur Rechtmäßigkeit der kommunalaufsichtlichen Beanstandung einer Senkung der Realsteuerhebesätze seitens einer Gemeinde in Haushaltsnotlage).

bb) Auch für den Bereich des kommunalen Finanzausgleichs wird die Zugrundelegung fiktiver Hebesätze allgemein für zulässig gehalten. Entsprechende Regelungen sollen vermeiden, dass

sich für die jeweilige Gemeinde im Finanzausgleich eine geringere steuerliche Belastung der eigenen Bürger durch niedrig festgesetzte Hebesätze günstig und eine stärkere steuerliche Belastung der eigenen Bürger durch höhere Hebesätze ungünstig auswirkt. Eine Gestaltung der Hebesätze zu Lasten Dritter im Finanzausgleich – nämlich indem sich eine Gemeinde durch besonders niedrige Hebesätze selbst „bedürftig macht“, um Leistungen aus Landesmitteln zu erhalten – soll verhindert werden (vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410, 429 m.w.N.; BbgVerfG, Urt. v. 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237, 249 f.; VerfGH NW, Urt.v. 06.07.1993 - 9/92 u.a. -, NVwZ 1994, 68, 70).

cc) Auch für die Bemessung der Finanzausgleichsumlage darf an nivellierte Hebesätze angeknüpft werden. Allerdings geht es hier anders als bei der Frage der Schlüsselzuweisungsberechtigung einer Gemeinde nicht darum zu verhindern, dass sich eine Gemeinde „bedürftig macht“, um Leistungen aus Landesmitteln zu erhalten. Vielmehr geht es darum, ob eine Gemeinde umgekehrt im Hinblick auf den Grundsatz der interkommunalen Solidarität verpflichtet werden kann, Beträge anteilig abzuführen, die sie nicht vereinnahmt hat, aber nach den Bemessungsregelungen für die Steuerkraft hätte vereinnahmen können.

Gleichwohl ist die Anknüpfung an nivellierte Hebesätze auch „auf der Positivseite“, d.h. im Bereich der Finanzausgleichsumlage zulässig (vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 111 ff; LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410, 429). Maßgeblich ist dabei der Grundgedanke einer einheitlichen Bemessungsgrundlage für den Finanzausgleich einschließlich der Finanzausgleichsumlage. Durch diese soll nicht ein Vomhundertsatz vereinnahmter Beträge bei den Gemeinden abgeschöpft werden, sondern die Umlage soll abstrakt nach der Steuerkraft bemessen werden, für deren Bestimmung wiederum der Gesetzgeber den nivellierten Hebesatz zu Grunde legt. Dagegen bestehen im Hinblick auf den dem Gesetzgeber zustehenden weiten Gestaltungsspielraum keine Bedenken (vgl. VerfGH NW, Urt. v. 01.12.1998 – VerfGH 5/97 -, DÖV 1999, 300, 302). Mit der Anknüpfung an fiktive Hebesätze wird auch dem Verfassungsgebot der interkommunalen Gleichbehandlung entsprochen, weil sie den übergemeindlichen Finanzausgleich von der Willensentscheidung der einzelnen Gemeinde zur Höhe der Hebesätze in ihrem Gebiet unabhängig macht (VerfGH NW, Urt. v. 06.07.1993 - 9/92 u.a. -, NVwZ 1994, 68, 70; BbgVerfG, Urt. v. 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237, 250). Auf dieser Grundlage ist der kommunale Finanzausgleich in die gesamte Haushaltswirtschaft und Planung des Landes eingebunden und diese wiederum in den bundesrechtlichen Finanzausgleich eingebettet (vgl. NdsStGH, Urt. v. 16.05.2001 – StGH

6/99 u.a. -, LVerfGE 12, 255, 281; SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 – Vf. 25-VIII-09 -, Juris Rn. 125). Auf die Frage, ob im Falle einer Erhöhung der Hebesätze für die Gewerbesteuer die Einnahmen tatsächlich steigen oder – wie die Beschwerdeführerin geltend macht – möglicherweise sinken würden, weil Unternehmen dann andere Standortentscheidungen treffen würden, kommt es nicht an.

d) Die Beeinträchtigung der gemeindlichen Finanzhoheit ist auch verhältnismäßig.

aa) Den Regelungen über die Finanzausgleichsumlage fehlt es nicht an der Geeignetheit zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels (vgl. ausführlich SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 138 f.). Soweit die Beschwerdeführerin die Finanzausgleichsumlage auf Grund ihres insgesamt geringen Umfangs – bezogen auf die Zahlen für 2010 – offenbar nicht für ein sinnvolles Instrument hält, lässt sie unberücksichtigt, dass der Umlagesatz in den Folgejahren verdoppelt bzw. verdreifacht wird (§ 8 Abs. 2 Satz 4 FAG M-V). Im Übrigen unterliegt die Entscheidung für eine ggf. auch nur geringe Annäherung gemeindlicher Finanzkraft – durch die gleichzeitig auch versucht wird, die Gefahr einer Nivellierung möglichst zu vermeiden – dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

bb) Anhaltspunkte dafür, dass die Finanzausgleichsumlage zu einer übermäßigen Belastung der Gemeinden – bis hin zur Erdrosselung – führen könnte, sieht das Gericht nicht.

(1) Abstrakt hat der Gesetzgeber Vorkehrungen gegen eine zu weitgehende Abschöpfung der Steuerkraft abundanter Gemeinden getroffen. Dies gilt zunächst im Hinblick auf die in § 8 FAG M-V geregelten Erhebungsgrenzen, weil die Umlagepflicht erst einsetzt, wenn die Steuerkraftmesszahl mehr als 115 % der Ausgangsmesszahl beträgt. Erst eine darüber hinausgehende Leistungsfähigkeit wird in Höhe von 10, 20 und schließlich höchstens 30 % abgeschöpft.

(2) Wenn zur Ermittlung der Umlagepflichtigkeit und der Höhe der Umlage für die Gewerbesteuer auf Gewerbesteuervorauszahlungen abgestellt wird, ohne dass im Fall einer niedriger ausfallenden endgültigen Steuerfestsetzung und eines daraus möglicherweise resultierenden Zurückbleibens der Steuerkraftmesszahl hinter der Ausgangsmesszahl eine Korrekturmöglichkeit besteht, begegnet dies keinen Bedenken. Allerdings geht mit dieser Berechnungsweise die Möglichkeit einher, dass ein aus Gewerbesteuervorauszahlungen

resultierendes Ist-Aufkommen die Umlagepflicht begründet, obwohl in späteren Zeiträumen aus der endgültigen Steuerfestsetzung Rückzahlungen resultieren, also das Steueraufkommen letztlich hinter den Vorauszahlungen zurückbleibt. Ob und in welchem Umfang sich spätere Rückzahlungen wenigstens auf die Umlagepflicht für die jeweiligen Zeiträume auswirken können, hängt allein von den dann maßgeblichen Daten ab.

Die hieraus folgenden Ungenauigkeiten sind jedoch grundsätzlich hinzunehmen. Anderenfalls drohte dem gesamten System des Finanzausgleichs eine Vorläufigkeit, die zu erheblichen Unsicherheiten führte. Die Regelung ist deshalb insoweit weder willkürlich noch sonst verfassungswidrig. Der Gesetzgeber hat den Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit nicht überschritten (vgl. NdsStGH, Urt. v. 16.05.2001 - StGH 6/99 u.a. -, LVerfGE 12, 255, 288; SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 118 ff).

(3) Auch im Hinblick auf das Hinzutreten der Finanzausgleichsumlage zu anderen Umlagebelastungen ergibt sich keine andere Bewertung. Allerdings kann und muss die Umlagenbelastung insgesamt Gegenstand der Prüfung sein. Eine für verfassungswidrig erachtete Rechtslage, die sich aus dem Zusammenwirken mehrerer Einzelregelungen ergibt, kann grundsätzlich anhand jeder der betroffenen Normen zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung gestellt werden (vgl. BVerfGE 82, 60, 84). Dass eine Untersuchung über die Effekte der Kumulierung der Finanzausgleichsumlage mit weiteren Umlagen erfolgt wäre, ist nicht ersichtlich. Das im Auftrag des Innenministeriums vom ifo-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität Göttingen erstellte Gutachten vom 09. Juli 2008 (Auszug als Anlage BF 6 zur Beschwerdeschrift) gibt die durchschnittliche Abschöpfungsquote abundanter Gemeinden mit 49,24 % an und geht davon aus, dass diese bei einer Finanzausgleichsumlage in Höhe von 10 % um 10 Prozentpunkte steigt. Der Landesgesetzgeber hat einer übermäßigen Belastung der Gemeinden jedoch durch Anrechnungsregelungen entgegen gewirkt. So wird die Finanzausgleichsumlage des laufenden Jahres von den Umlagegrundlagen für die Kreisumlage abgezogen (§ 23 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 FAG M-V). Für die Erhebung der Amtsumlage gilt diese Regelung entsprechend (§ 147 Abs. 2 KV M-V). Die Gewerbesteuerumlage des Vorvorjahres wird bereits bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt (§ 12 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 FAG M-V). Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern von derjenigen in Sachsen-Anhalt, die Gegenstand der Entscheidung des dortigen Landesverfassungsgerichts im Jahr 2006 war (LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410).

e) Die Regelungen über die Finanzausgleichsumlage verletzen nach alledem auch nicht den Anspruch der Beschwerdeführerin auf finanzielle Mindestausstattung. Die in Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV ebenfalls garantierte angemessene Finanzausstattung liegt (nur) dann nicht mehr vor, wenn die Gemeinden mangels finanzieller Mittel außer Stande sind, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen. Die Mindestfinanzausstattung, die eine derartige Betätigung noch ermöglicht, bildet die zwingend einzuhaltende Untergrenze der angemessenen Finanzausstattung (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 30.06.2011 - LVerfG 10/10 -, NordÖR 2011, 391, 392 m.w.N.).

Zwar hatte die Beschwerdeführerin ursprünglich geltend gemacht, ihr verblieben für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben keinerlei Mittel mehr, nachdem bereits sämtliche vorhandenen Rücklagen in Höhe von etwa 2,5 Mio. Euro aufgelöst worden seien, weitere Kreditaufnahmen durch die Kommunalaufsicht untersagt worden seien und voraussichtlich eine Haushaltssperre verhängt werden müsse. Sie hat dann aber mit Schriftsatz vom 18. März 2011 mitgeteilt, dass diese Situation durch Ansiedlung eines neuen Gewerbetreibenden habe verhindert werden können, wenn auch die freiwilligen Leistungen mit insgesamt etwa 180.000 Euro deutlich niedriger gewesen seien als in den Vorjahren.

Unabhängig davon stellt dieser Vortrag die Finanzausgleichsumlage lediglich in den Zusammenhang mit der finanziellen Situation der Gemeinde im Jahre 2010 und berücksichtigt nicht, dass die Umlage – wie ausgeführt – zulässigerweise auf der Grundlage der Daten des Jahres 2008 erhoben wird. Zu diesem Jahr stellt die Beschwerdeführerin keinen Bezug her und legt insbesondere nicht dar, dass sie – im Verhältnis zur damaligen Einnahmesituation – übermäßig abgeschöpft wird. Im Übrigen beruht die finanzielle Situation der Beschwerdeführerin schon nach ihrem eigenen Vorbringen nicht auf der Erhebung der Finanzausgleichsumlage. Sie beruft sich lediglich darauf, dass diese „die Situation verschärfe“. Die Beschwerdeführerin wird also nicht durch die Finanzausgleichsumlage „in die Verschuldung getrieben“.

3. Die Vorschrift des § 8 FAG M-V verletzt die Beschwerdeführerin auch nicht deshalb in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung, weil es an einer besonderen Ausgleichsregelung für Härtefälle fehlt.

a) Einer solchen besonderen Härtefallregelung bedarf es nicht, weil das Gesetz selbst bereits hinreichende Vorkehrungen gegen eine zu weit gehende Abschöpfung der Steuerkraft abundanter Gemeinden trifft. Die vorgesehenen Anrechnungsregelungen beugen übermäßigen Belastungen auf Grund der Kumulation von Umlagen vor. Die Anknüpfung an fiktive Hebesätze für die Bemessung der Steuerkraft ist zulässig; damit verbundene geringfügige Effekte der Nivellierung oder Übernivellierung sind hinzunehmen. Soweit für die Bemessung der Finanzausgleichsumlage an Daten zurückliegender Zeiträume angeknüpft wird, können die Gemeinden sich in der Regel ausreichend auf die künftige, in der Höhe bereits absehbare Umlageschuld einrichten und Rücklagen bilden. Die Finanzausgleichsumlage kann daher nach ihrem System grundsätzlich keine besonderen Härten begründen, die eine Korrektur im Einzelfall notwendig machen (SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 132; a.A. LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410, 432 ff.).

b) Im Übrigen reicht die Möglichkeit von Bedarfszuweisungen aus, um etwa im Einzelfall gleichwohl auftretende Härten aufzufangen (vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 135; a.A. LVerfG LSA, Urt. v. 13.06.2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410, 434 f.). Zwar sieht das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern Bedarfszuweisungen nicht ausdrücklich auch zum Ausgleich von Härten vor, die sich bei der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben (so aber § 22 Abs. 2 Nr. 2 SächsFAG-2009; ähnlich § 17 Abs. 1 Satz 2 FAG LSA). Eine Anwendung auf solche Fälle ist aber auch nicht ausgeschlossen. Wenn auch kein Rechtsanspruch auf eine Zuweisung besteht und die Bewilligung mit Bedingungen und Auflagen verknüpft werden kann (§ 22 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 FAG M-V), schließt dies nicht aus, dass im Einzelfall eine Ermessensreduzierung auf Null in Betracht kommen und der Gemeinde ein Anspruch auf die Zuweisung zustehen kann. Für eine Anwendung des § 22 FAG M-V als Instrument des Härtefallausgleichs spricht ferner, dass damit eine jahresübergreifende Perspektive einbezogen und berücksichtigt werden kann, ob die Gemeinde ihrerseits alle zumutbaren Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung ergreift (§ 22 Abs. 2 Satz 2 FAG M-V).

4. Mit der Einführung der Finanzausgleichsumlage durch das Gesetz vom 10. November 2009 mit Wirkung zum 01. Januar 2010 ist schließlich keine unzulässige Rückwirkung verbunden.

Gesetzesänderungen unterliegen den rechtsstaatlichen Grenzen des Vertrauensschutzes (vgl. BVerfGE 68, 287, 307). Danach kann der Gesetzgeber auch dann, wenn die Gesetzesänderung

an sich verfassungsrechtlich zulässig ist, im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet sein, eine angemessene Übergangsregelung zu treffen. Der Nachprüfung durch das Landesverfassungsgericht unterliegt insoweit allerdings nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 09.12.2010 - LVerfG 6/09 -, NordÖR 2011, 118, 120; LVerfG M-V, Urt. v. 18.09.2001 - LVerfG 1/00 -, LVerfGE 12, 227, 249).

Eine sogenannte echte Rückwirkung kommt der streitigen Regelung nicht zu, denn zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens war der Finanzausgleich für das Jahr 2010 auf der Grundlage der Haushaltsdaten des Jahres 2008 noch nicht durchgeführt; die Gesetzesänderung hat also nicht in einen in der Vergangenheit liegenden, bereits abgeschlossenen Sachverhalt eingegriffen. Sie bewirkt allerdings, dass abundante Gemeinden auf der Grundlage ihrer Einnahmen- und Ausgabensituation des Jahres 2008, die von ihnen nachträglich nicht mehr beeinflusst werden kann, in 2010 zu einer Finanzausgleichsumlage herangezogen werden. Damit wird an ein in der Vergangenheit begründetes, aber noch nicht abgeschlossenes Rechtsverhältnis angeknüpft und hierauf für die Zukunft eingewirkt, so dass von einer sogenannten unechten Rückwirkung bzw. tatbestandlichen Rückanknüpfung (vgl. hierzu BVerfGE 72, 200, 241 f.) auszugehen ist.

Zu unzumutbaren Belastungen für die Gemeinden führt die Einführung der Finanzausgleichsumlage insoweit nicht.

Im Rahmen der gebotenen Abwägung ist einerseits von Bedeutung, dass die Gemeinden im Jahr 2008, an dessen Wirtschaftsdaten angeknüpft wird, keine Anhaltspunkte für die künftige Einführung einer Finanzausgleichsumlage hatten. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass ein allgemeiner Vertrauensschutz auf den Fortbestand der bisherigen Strukturen des Finanzausgleichs grundsätzlich nicht besteht, was auch einen Schutz des Vertrauens auf die Nichteinführung neuer finanzausgleichsrechtlicher Instrumente ausschließt (für die Einführung der Finanzausgleichsumlage vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 134). Die Garantie der Selbstverwaltung verleiht den Gemeinden keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal erreichten Struktur des Finanzausgleichs. Vielmehr steht es dem Gesetzgeber frei, veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse und gewandelte Präferenzvorstellungen bei der jährlichen Regelung des kommunalen

Finanzausgleichs zu berücksichtigen (vgl. VerfGH NW, Urt. v. 06.07.1993 - VerfGH 9/92 u.a. -, NVwZ 1994, 68, 69).

Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass es den betroffenen Gemeinden tatsächlich nicht mehr möglich war, sich durch eine Erhöhung der Hebesätze insbesondere für die Gewerbesteuer bzw. deren Anpassung an den Landesdurchschnitt auf diesen neuen Typus von Umlage einzurichten: Das Jahr 2008 war bei Inkrafttreten des § 8 FAG M-V ohnehin abgelaufen; eine Änderung des Hebesatzes ist nach § 16 Abs. 3 Satz 1 Gewerbesteuergesetz – GewStG – zwar noch bis zum 30. Juni eines Kalenderjahres mit Wirkung vom Beginn dieses Kalenderjahres an möglich, diese Möglichkeit war aber auch für 2009 faktisch verstrichen, als entsprechende Pläne des Gesetzgebers konkret wurden.

Die Gewerbesteuer als eine Quelle der Kommunalfinanzierung weist nach ihren Berechnungsgrundlagen (Anknüpfung u.a. an die Ertragslage der Gewerbebetriebe) und Erhebungsmodalitäten (Vorauszahlungen mit späterem Ausgleich) grundsätzlich erhebliche Schwankungsbreiten auf, und erst einige Zeit nach der Vereinnahmung der Gewerbesteuervorauszahlungen steht fest, wie viel von den vereinnahmten Beträgen der Kommune endgültig verbleibt. Daher sind die Gemeinden schon im eigenen Interesse gehalten, bis zu diesem Zeitpunkt Rücklagen zu bilden. Dies gilt um so mehr, als das System der Kommunalfinanzierung mit der Anknüpfung an Zahlen vorvergangener Jahre ohnehin erhebliche Schwankungen und Zeiten voller und leerer Kassen kennt.

Nichts anderes ergibt sich aus konkreten Überlegungen bezogen auf die Beschwerdeführerin. Diese hat sich insoweit an die Vorschrift des § 19 Abs. 2 Satz 2 Gemeindehaushaltsverordnung gehalten, als sie Rücklagen in Höhe von mindestens 1,5 % der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre gebildet hat, was jedoch zur Begleichung der Finanzausgleichsumlage nicht ausreichte. Zu bedenken ist aber, dass, soweit die Beschwerdeführerin im konkreten Fall die Einnahmenüberschüsse des Jahres 2008 zur Schuldentilgung verwendet hat (vgl. Beschwerdeschrift S. 7), der Wert in ihrem Vermögen ebenso noch vorhanden ist, wie wenn Rücklagen gebildet worden wären.

Schließlich ist zu bedenken, dass der Gesetzgeber mit der Staffelung der Umlage, nämlich in Höhe von nur 10 % des maßgeblichen Differenzbetrages im ersten und 20 % im zweiten Jahr (§

22 Abs. 2 Satz 3 FAG M-V) dem Interesse der Gemeinden an einer schonenden Einführung bereits Rechnung getragen hat. Sie erhalten damit u.a. die Möglichkeit, die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben an die finanzielle Situation anzupassen (vgl SächsVerfGH, Urt. v. 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 134).

D.

Das Verfahren ist kostenfrei (§ 33 Abs. 1 LVerfGG). Auslagen werden nicht erstattet (§ 34 Abs. 2 LVerfGG).

Kohl

Bellut

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Brinkmann

Wähler

Speckin