



Verkündet am 02.11.2011

Angestellte beim
Verfassungsgerichtshof
als Urkundsbeamte der
Geschäftsstelle

THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 13/10

Im Namen des Volkes

URTEIL

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der FDP-Fraktion im Thüringer Landtag,
vertreten durch den Vorsitzenden Uwe Barth,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragstellerin,

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Prof. Dr. Matthias Dombert,
Mangerstr. 26, 14467 Potsdam,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch die Präsidentin,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
vertreten durch die Ministerpräsidentin,
diese vertreten durch den Thüringer Justizminister,
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

zu 2. bevollmächtigt:

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger, Friedrich-Schiller-Universität Jena,
Carl-Zeiss-Straße 3, 07743 Jena,

wegen

der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs 2010

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Lindner und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Dr. Habel, Heßelmann, Dr. Martin-Gehl, Pollak, Prof. Dr. Ruffert und Prof. Dr. Schwan

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 31. August 2011

für Recht erkannt:

§ 3 Abs. 1 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 259) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes und anderer Gesetze vom 4. Mai 2010 (GVBl. S. 113) ist mit der Thüringer Verfassung vereinbar.

Gründe:

A.

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle betrifft die Festlegung der Finanzmittel, die für das Jahr 2010 den Thüringer Kommunen nach dem Finanzausgleichsgesetz zur Verfügung gestellt wurden.

I.

1. Die Finanzausgleichsmasse für das Ausgleichsjahr 2010 wird bestimmt in § 3 Abs. 1 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) vom 20. Dezember 2007 (GVBl. 259), geändert durch das Gesetz zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes und anderer Gesetze vom 4. Mai 2010 (GVBl. 113).

Die Norm lautet:

„§ 3 Finanzausgleichsmasse

(1) Die Finanzausgleichsmasse für das Ausgleichsjahr 2010 beträgt 2 221 182 300 Euro. Darin enthalten ist ein Ansatz für die Kostenerstattung übertragener staatlicher Aufgaben (Auftragskostenpauschale) in Höhe von 199 150 300 Euro sowie ein weiterer Ansatz in Höhe von 121 900 000 Euro. Der weitere Ansatz entspricht 2,25 vom Hundert der Einnahmen des Landes aus dem prognostizierten Landesanteil an den Gemeinschaftssteuern, abzüglich der Gewerbesteuerumlage, einschließlich der Einnahmen des Landes aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen teilungsbedingter Lasten (Verbundgrundlagen) auf der Basis der Ergebnisse der November-Steuerschätzung des Jahres 2009.“

2. Das Verfahren zur Festlegung der Ausgleichsmasse ist in weiten Teilen im Gesetzentwurf vom 4. Juli 2007 beschrieben, der dem Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2008 und 2009 zugrunde lag (LT-Drs. 4/3160). Für das Jahr 2010 wurden die dortigen Ergebnisse einer Revision unterzogen. Diese Fortschreibung der Berech-

nung findet sich im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 16. Februar 2010, auf den die Norm in ihrer streitgegenständlichen Fassung zurückgeht (LT-Drs. 5/479).

a) Ausgangspunkt des vom Gesetzgeber gewählten Verfahrens ist das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21. Juni 2005 (im Folgenden: VerfGH 28/03). In dieser Entscheidung stellte der Gerichtshof fest, dass das bisherige System zur Festlegung der Ausgleichsmasse nicht mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf vereinbar war. Zur Sicherung eines gerechten, transparenten und rationalen Systems der Finanzverteilung, das nicht bloß politischem Belieben unterliegt, ist der Finanzbedarf der Kommunen in einem nachvollziehbaren Verfahren zu erfassen (S. 69). Der Gerichtshof gab dem Gesetzgeber auf, spätestens für das Jahr 2008 den kommunalen Finanzausgleich neu zu regeln. Unter Bezugnahme auf diese Entscheidung sind im Gesetzentwurf 2008/2009 die Grundlagen und die einzelnen Schritte zur Berechnung des Finanzbedarfs dargelegt (LT-Drs. 4/3160, S. 24 ff.):

Um die Kostenbelastung der Kommunen zu ermitteln, wurden von den Gemeinden und Landkreisen umfangreiche Daten zu ihrem Aufgabenbestand und ihren Aufwendungen zum Stichtag 31. Dezember 2005 erhoben. Diese Angaben wurden nach Gemeindegrößenklassen ausgewertet und hochgerechnet, wobei Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern in einer eigenen Klasse zusammengefasst wurden.

In einem nächsten Schritt wurde der ungedeckte durchschnittliche Bedarf pro Aufgabe festgestellt. Hierzu wurden von den Kosten der wahrzunehmenden Aufgaben die mit ihnen verbundenen Einnahmen abgezogen. Der überwiegende Teil des so ermittelten Finanzbedarfs wurde sodann auf seine Angemessenheit geprüft. Hierzu diente die Bildung eines Korridors, in den nur Werte zwischen 50 und 100% des rechnerischen Durchschnitts einfließen. Hierzu heißt es (S. 27 f.):

„In einem weiteren Auswertungsschritt wurden die einzelnen Werte (im Folgenden: ungedeckter Finanzbedarf) der Kommunen um „Ausreißer“ bereinigt. Hierbei wurde unterstellt, dass die wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen einer Größenklasse den Maßstab in der jeweiligen Größenklasse vorgeben. Um eine Orientierung an den wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen einer Größenklasse zu gewährleisten, wurde eine Korridorbereinigung in einer Spannbreite von 50 bis 100 vorgenommen, das heißt, die Meldungen der Kommunen, die unter 50 vom Hundert des Durchschnittswertes lagen, wurden auf 50 vom Hundert des Durchschnittswertes angehoben. Die Meldungen der Kommunen, die über dem ermittelten Durchschnittswert (dieser entspricht 100 vom Hundert) lagen, wurden auf den Durchschnittswert reduziert...“

Die Kosten bestimmter Aufgaben, darunter die Aufwendungen nach dem SGB II und XII sowie dem Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz, blieben von dieser Kürzung ausgenommen. Ihre Festlegung beruht im Wesentlichen auf Prognosen, um tatsächliche und rechtliche Veränderungen in diesen Bereichen zu berücksichtigen.

Neben diesen Änderungen in Bestand und Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben wurden allgemeine kostenwirksame Faktoren in die Berechnung einbezogen. Dies gilt insbesondere für den Anstieg der Verbraucherpreise sowie Tarif- und Besoldungserhöhungen (S. 36 f.).

Im Ergebnis wurde die Kostenbelastung aufgrund pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben für das Jahr 2009 wie folgt bestimmt (LT-Drs. 4/3160, Anlage 1):

Gesamtausgaben für Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises (Aufgabenbestand zum 31.12.2005)	4.003.404.636
Gesamteinnahmen aus der Wahrnehmung der Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises (Gebühren, Beiträge, Verkaufserlöse usw.)	752.676.894
ungedeckter Finanzbedarf im pflichtigen eigenen Wirkungskreis (Aufgabenbestand zum 31.12.2005)	3.250.727.741
ungedeckter Finanzbedarf im pflichtigen eigenen Wirkungskreis (ohne Kindertageseinrichtungen (Kita)-, SGB II-, SGB XII-Bedarf, Wasser, Abwasser und Abfall)	2.444.889.930
ungedeckter Finanzbedarf im pflichtigen eigenen Wirkungskreis abzüglich Korridor 50 bis 100	2.075.390.563
Reduzierung durch Korridorbereinigung von 50 bis 100 um	369.499.367

Unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Kommunen und der Leistungskraft des Landes wurde hieraus die angemessene Finanzausstattung für das Jahr 2009 berechnet. Sie betrug - einschließlich der im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Veränderungen - 2 477 500 000 Euro (LT-Drs. 5/479, Anlage 1, S. 27).

b) Dieser Betrag bildete den Ausgangspunkt für die Ermittlung der Ausgleichsmasse für das Jahr 2010. Das Verfahren der Revision ist in der Begründung des Gesetzesentwurfs 2010 wiedergegeben (LT-Drs. 5/479).

aa) Im Einzelnen wird dargelegt, welche Mehrbedarfe sich aus der Veränderung von Aufgaben und gesetzlichen Standards ergeben. Insbesondere sind erhöhte Aufwendungen für Leistungen nach dem SGB XII und dem Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz berücksichtigt. Die gesamten zusätzlichen Kosten gegenüber 2009 werden mit 88 080 000 Euro angegeben (Anlage 1, S. 27).

bb) Bei der Berechnung der Finanzkraft der Gemeinden wurden - wie bereits im vorgehenden Ausgleichszeitraum - nicht nur die tatsächlichen Steuereinnahmen berücksichtigt, sondern auch ein mögliches Mehraufkommen aus der Grundsteuer B. Hierzu ist ausgeführt (S. 13):

„Wie im Rahmen der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung 2008 und 2009 auch, werden bei der Finanzbedarfsermittlung des Jahres 2010 fiktive Steuermehreinnahmen aus der Grundsteuer B angerechnet. Eine Betrachtung des durchschnittlichen Hebesatzes der Grundsteuer B der Thüringer Kommunen zeigt, dass dieser von 342 vom Hundert im Jahr 2006 auf 336 vom Hundert im Jahr 2008 gefallen ist. Der durchschnittliche Hebesatz der ostdeutschen Flächenländer betrug im Jahr 2008 insgesamt 389 vom Hundert (Quelle: Statistisches Bundesamt). Dieser durchschnittliche Hebesatz wird bei der fiktiven Betrachtung auch in Thüringen unterstellt. Rechnerisch ergäben sich bei einem unterstellten durchschnittlichen Hebesatz von 389 vom Hundert fiktive Mehreinnahmen in Höhe von 26,4 Millionen Euro bezogen auf die tatsächlichen Einnahmen aus Grundsteuer B im Jahr 2008 in Höhe von 167,7 Millionen Euro.“

cc) Der Anteil der Ausgleichsmasse, der den Kommunen für freiwillige Aufgaben zur Verfügung gestellt wird, wurde gegenüber dem Vorjahr reduziert. Unverändert blieb

hierbei der Betrag, der als Teil der Mindestausstattung unabhängig von der Leistungskraft des Landes gewährt wird. Dieser belief sich wie im Jahr 2009 auf 135 000 000 Euro. Die darüber hinausgehende leistungskraftabhängige Summe wurde nach der im November 2009 vorgenommenen Steuerschätzung berechnet. Sie beträgt 121 900 000 Euro und ist damit gegenüber dem Vorjahr um 13 100 000 Euro verringert. Diese Reduzierung wurde mit den zu erwartenden verminderten Steuereinnahmen des Landes begründet (S. 12 f.).

II.

1. Die Antragstellerin vertritt die Auffassung, das Verfahren zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse widerspreche dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Des Weiteren ist sie der Ansicht, die Ausgleichsmasse müsse im Gesetzestext in einer Quote zu den für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Landeseinnahmen ausgewiesen werden.

Sie beantragt

festzustellen, dass § 3 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes des Landes Thüringen vom 20. Dezember 2007 (GVBl. 259) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes und anderer Gesetze vom 4. Mai 2010 (GVBl. 113) mit Art. 91 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 93 Thüringer Verfassung unvereinbar ist.

a) Zur Zulässigkeit ihres Antrags führt sie aus:

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle beruhe auf einem ordnungsgemäß zustande gekommenen Fraktionsbeschluss. Am 14. April 2010 habe die Fraktion in einer beschlussfähigen Sitzung einstimmig entschieden, ein „Normenkontrollverfahren gegen das ThürFAG“ und damit gegen § 3 Abs. 1 ThürFAG einzuleiten.

Es bestehe ein Rechtsschutzbedürfnis. Hierfür reiche es aus, dass die Antragstellerin die Norm wegen ihrer Unvereinbarkeit mit der Thüringer Verfassung für nichtig halte. Sie müsse nicht geltend machen, dass ihre eigenen oder Rechte Dritter verletzt worden seien. In einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gehe es allein darum, ob Landesrecht mit der Thüringer Verfassung vereinbar sei.

Schließlich genüge es, Fehler im Gesetzgebungsverfahren aufzuzeigen. Aus Art. 93 Abs. 1 Thüringer Verfassung (ThürVerf) ließen sich Vorgaben ableiten, wie die Finanzausgleichsmasse zu berechnen sei. Würden diese nicht eingehalten, sei § 3 Abs. 1 ThürFAG verfassungswidrig.

b) Zur Begründetheit ihres Antrags trägt sie vor:

aa) Die fehlende Angabe einer Verbundquote verstoße gegen Art. 93 Abs. 3 ThürVerf. Auf ihre Angabe dürfe auch dann nicht verzichtet werden, wenn die Finanzausgleichsmasse auf Grundlage des Bedarfs der Kommunen ermittelt werde.

Bei der Auslegung des Art. 93 Abs. 3 ThürVerf sei Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz (GG) zu berücksichtigen. Danach müsse die Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern in einem Hundertsatz ausgedrückt werden. Diese Darstellung der Ausgleichsmasse in einer Quote zähle zu den Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs. Zudem sei die Angabe einer Verbundquote aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Transparenz unverzichtbar. Sie ermögliche es, verschiedene Ausgleichszeiträume miteinander zu vergleichen. Der Gesetzgeber sei durch ihre Darstellung im Gesetzestext gezwungen, eine Absenkung zu begründen. Schließlich sei die Quote Ausdruck des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Sie stelle sicher, dass die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Landkreise sich im gleichen Verhältnis entwickelten wie die Nettoeinnahmen des Landes. Dies gebe den Kommunen Planungssicherheit.

bb) Die Berechnung der Ausgleichsmasse sei fehlerhaft. Der Gesetzgeber habe sich allein an den Ausgaben der Kommunen in der Vergangenheit orientiert. Zudem seien diese Angaben in verfassungswidriger Weise gekürzt worden. Schließlich dürften der

Finanzkraft der Gemeinden keine Steuermehreinnahmen aufgrund fiktiver Hebesätze zugerechnet werden.

(1) Der Gesetzgeber habe Art. 93 ThürVerf missachtet, indem er die Ausgleichsmasse allein nach den tatsächlichen Aufwendungen der Kommunen bestimmt habe. Die Ausgaben der Gemeinden und Landkreise seien lediglich einer von mehreren Parametern, nach denen ihre Finanzausstattung zu berechnen sei. Eine höhere Leistungsfähigkeit des Landes verpflichte es, den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung mehr Mittel zur Verfügung zu stellen als in der Vergangenheit. Ansonsten bestehe die Gefahr, den kommunalen Aufgabenbestand einzufrieren. Dies gelte insbesondere für notwendige Investitionen. Dieser Bedarf sei in der Ausgleichsmasse nicht enthalten.

(2) Die Kosten der Kommunen seien in verfassungswidriger Weise auf ihre Angemessenheit hin bewertet worden. Das Verfahren der Korridorbildung dürfe nur für die Überprüfung der Ausgaben für übertragene staatliche Aufgaben angewandt werden. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verbiete es, übertragene Aufgaben und die des eigenen Wirkungskreises gleich zu behandeln. Bei letzteren müsse die kommunale Organisationshoheit berücksichtigt werden. Ausgeklammert werden dürften nur solche Kosten, die unvertretbar hoch seien.

Zudem führe die Anwendung des Korridors zu einer Nivellierung kommunaler Ausgaben und verstoße gegen den Grundsatz der Systemgerechtigkeit. Der Gesetzgeber müsse die Steuereinnahmen der Kommunen nach derselben Methode berechnen wie ihre Kostenbelastung.

(3) Die Berücksichtigung fiktiver Steuereinnahmen verstoße gegen Art. 91 Abs. 1, 93 Abs. 2 ThürVerf i. V. m. Art. 106 Abs. 6 Satz 1 und 2, 28 Abs. 2 Satz 3 GG. Nach diesen Normen stehe den Gemeinden das Recht zu, die Hebesätze für die Grundsteuer B festzusetzen. Der Landesgesetzgeber habe keine Kompetenz, dieses Recht einzuschränken. Vielmehr habe er bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse die Beschränkungen zu beachten, die sich aus dem Grundgesetz ergäben.

Die bisherige Rechtsprechung der Verfassungsgerichte stehe der Auffassung nicht entgegen, dass der Ansatz fiktiver Hebesätze verboten sei. Die Entscheidungen beträfen den interkommunalen Finanzausgleich und seien nicht auf die Anforderungen übertragbar, die bei der Bestimmung der Ausgleichsmasse gelten würden.

2. Die äußerungsberechtigte Landesregierung hält den Antrag für unzulässig und unbegründet.

a) Der Antrag sei nicht ordnungsgemäß zustande gekommen. Der zugrunde liegende Fraktionsbeschluss sei zu allgemein formuliert und stimme nicht mit dem vor dem Verfassungsgerichtshof gestellten Antrag überein.

Darüber hinaus sei zweifelhaft, ob für das Verfahren ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis bestehe. Der Vortrag der Antragstellerin sei identisch mit dem der Beschwerdeführerinnen in einer bereits entschiedenen kommunalen Verfassungsbeschwerde (VerfGH 52/08). Die beschwerdeführenden Gemeinden hätten damals die Möglichkeit einer Verletzung ihrer von der Thüringer Verfassung gewährten Rechte nicht hinreichend dargelegt. Auch im vorliegenden Verfahren gehe es allein um eine mögliche Verletzung von Rechten der Kommunen. Hierzu habe die Antragstellerin nichts Substantiiertes vorgetragen.

b) Der Antrag sei unbegründet. Der Gesetzgeber sei zur Ausweisung einer Verbundquote nicht verpflichtet. Die Ausgleichsmasse sei in einem Verfahren bestimmt worden, das den Gewährleistungen der Thüringer Verfassung entspreche.

aa) Die Antragstellerin verkenne das System des kommunalen Finanzausgleichs. Aufgrund der bedarfsorientierten Ermittlung der Ausgleichsmasse sei die Angabe einer Verbundquote entbehrlich.

Die Verpflichtung zur Angabe einer Quote lasse sich nicht aus Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG i. V. m. Art. 93 Abs. 3 ThürVerf herleiten. Art. 93 Abs. 3 ThürVerf verleihe den Kommunen keine beschwerdefähige Rechtsposition. Art. 106 Abs. 7 GG wirke nicht in das Landesverfassungsrecht ein. Die Norm sei weder von der Thüringer Verfas-

sung rezipiert worden noch schreibe das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 GG ihre unmittelbare Geltung vor. Zudem verpflichte sie den Gesetzgeber nicht, eine von ihm gebildete Quote im Gesetzestext darzustellen.

Des Weiteren steigere die Nennung einer Quote die Transparenz nicht. Die Höhe der Leistungen an die Kommunen könne aus ihr nicht abgelesen werden. § 3 Abs. 1 ThürFAG gebe dagegen präzise an, welche Mittel das Land an die Kommunen weiterreiche. Die notwendigen Angaben zur Ermittlung der Ausgleichsmasse seien in der Gesetzesbegründung enthalten. Ihre Entwicklung über die Jahre lasse sich verfolgen, indem die jeweilige Ausgleichsmasse in absoluten Zahlen angegeben werde.

bb) Die Ausgleichsmasse sei entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen festgelegt worden.

(1) Der Gesetzgeber habe die Leistungsfähigkeit des Landes berücksichtigt. Dies ergebe sich aus der Gesetzesbegründung, in der ausdrücklich auf dieses Kriterium abgestellt werde.

Zur Erfassung der Kostenbelastung der Kommunen müsse auf ihre Ausgaben in der Vergangenheit zurückgegriffen werden. Die hierzu erhobenen Daten hätten ergeben, dass die Gesamtheit der Thüringer Gemeinden und Landkreise in der Lage gewesen sei, neben ihren Pflichtaufgaben freiwillige Aufgaben wahrzunehmen.

Die zurückgehenden Investitionen in den Kommunen könnten nicht zu einer Erhöhung der Zuwendungen führen. Die Gemeinden hätten über die Verwendung ihrer Mittel eigenständig entschieden und hierbei Schwerpunkte im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gesetzt. Dies führe zwangsläufig dazu, dass die Ausgaben für pflichtige Aufgaben zurückgeführt worden seien. Keinesfalls habe der Gesetzgeber sich an einem „Gestaltungsspielraum der Zuwendungsempfänger“ zu orientieren. Dies würde zu einer „Wirtschaftspolitik von unten nach oben“ führen, in welcher der Bedarf öffentlicher Haushalte von den Gemeinden über die Länder zum Bund bestimmt werde. Nur die umgekehrte Sicht sei richtig. Die Finanzmittel müssten entsprechend dem jeweilig festgestellten Bedarf verteilt werden.

(2) Dem Gesetzgeber komme ein weites Gestaltungsermessen zu, wie er die Kosten der Kommunen auf ihre Angemessenheit hin prüfe. Ihm seien Pauschalierungen und Typisierungen erlaubt, soweit sie nicht evident fehlerhaft und eindeutig widerlegbar wären.

Es entspreche der gängigen Praxis, die Gemeinden in Größenklassen einzuteilen und sodann die Ergebnisse nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu korrigieren. Dazu sei die Bildung von Korridoren sachgerecht. Dies führe nicht zu einer unzulässigen Nivellierung, die im Einzelfall überdies hinzunehmen wäre. Der Gesetzgeber dürfe im Sinne eines „Lernens vom Besten“ bekannt gewordene Spitzenergebnisse einer Gemeinde in die Prognose einbeziehen. Es sei nicht nur gerechtfertigt, sondern zwingend, dass sich der Gesetzgeber jeweils an den Kosten der wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen orientiere. Auch für die Gemeinden gelte das allgemeine Wirtschaftlichkeitsgebot.

In die Organisationshoheit der Gemeinden werde nicht eingegriffen. Diese werde nur relativ gewährt und könne durch staatliche Regelungen inhaltlich ausgestaltet werden. Dies sei durch das Thüringer Finanzausgleichsgesetz erfolgt.

Schließlich könne nicht verlangt werden, dass der Gesetzgeber bei der Ermittlung der Einnahmen ebenfalls einen Korridor bilde. Kommunale Ausgaben und Einnahmen müssten nicht nach der gleichen Methode ermittelt werden.

(3) Der Ansatz fiktiver Hebesätze sei bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse zulässig.

Das Recht der Gemeinden, Hebesätze zu bestimmen, bestehe nur im Rahmen der Gesetze. Hierzu zählten Landesgesetze, soweit dem Land nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ein Regelungsrecht zustehe. Dies sei für die Regelung des Finanzausgleichs der Fall.

Zudem sei die Berücksichtigung fiktiver Hebesätze nicht mit einer Verpflichtung vergleichbar, einen gesetzlich vorgegebenen Hebesatzrahmen auszuschöpfen. Der Gesetzgeber nutze hierbei seinen von der Verfassung eingeräumten Gestaltungsauf-

trag. Dies müsse er tun, um ein „Hebesatzdumping“ zu Lasten anderer Gemeinden zu vermeiden. Die Kommunen dürften sich nicht als alimentationsbedürftige Kostgänger des Landes verstehen, sondern müssten zuerst ihre eigenen Einnahmequellen ausschöpfen. Blieben die Kommunen hinter ihren Möglichkeiten zur Erzielung von Einkünften zurück, müsse das Land dies nicht ausgleichen.

3. Der äußerungsberechtigte Landtag hat davon abgesehen, zu dem Antrag Stellung zu nehmen.

4. Zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung hat der Verfassungsgerichtshof von der Landesregierung weitere Informationen zur Berechnung der Ausgleichsmasse angefordert. Diese betrafen das Verfahren der Korridorbereinigung und den Katalog der Pflichtaufgaben zur Erfassung der Kostenbelastung. Sie waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

B .

Der Antrag ist zulässig.

I.

Mit dem Antrag wird § 3 Abs. 1 ThürFAG angegriffen, soweit er die Ausgleichsmasse für die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben festlegt. Die Bestimmung der Mittel, die für die Erstattung von Kosten übertragener staatlicher Aufgaben zur Verfügung stehen, ist nicht Gegenstand des Verfahrens. Die sogenannte Auftragskostenspauschale ist in § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG in einem eigenen Ansatz ausgewiesen. Gegen ihre Höhe und die Art und Weise ihrer Berechnung ist in der Antragschrift nichts vorgetragen.

II.

1. Die Antragstellerin ist als Fraktion des Thüringer Landtags antragsberechtigt, Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, §§ 11 Nr. 4, 42 Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz (ThürVerfGHG). Sie hat das Verfahren ordnungsgemäß auf der Grundlage eines Beschlusses ihrer Mitglieder eingeleitet (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 1. Juli 2009 - VerfGH 38/06). Hierbei ist unerheblich, dass der Beschluss über die Durchführung eines Normenkontrollverfahrens weiter formuliert wurde als der Antrag, der vor dem Verfassungsgerichtshof gestellt wird. Entscheidend ist allein, dass dieser Antrag vom Willen der Fraktion gedeckt ist. Dies ist der Fall, da nach dem Fraktionsbeschluss „Bestimmungen des KFA in Thüringen“ und somit auch der hier streitgegenständliche § 3 Abs. 1 ThürFAG angegriffen werden sollen. Ferner ist es unschädlich, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen war. § 3 Abs. 1 ThürFAG des Gesetzentwurfs, der Gegenstand des Fraktionsbeschlusses war, ist mit der später verkündeten und hier angefochtenen Fassung identisch.

2. § 3 Abs. 1 ThürFAG ist als Landesgesetz ein geeigneter Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle. Aufgrund des objektiven Charakters dieses Verfahrens ist es unerheblich, dass der dort geregelte Ausgleichszeitraum zwischenzeitlich abgelaufen ist. Die Norm wird entsprechend dem Haushaltsgesetz in ein- oder zweijährigen Abständen geändert, da die Ausgleichsmasse nur für diese Zeiträume festgelegt wird. Es wäre mit Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf nicht zu vereinbaren, wenn nach zulässiger Antragstellung mit Ablauf des Ausgleichszeitraums die Entscheidungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs entfielen. Der kommunale Finanzausgleich als ein wesentlicher Teil der Haushaltsgesetzgebung wäre so einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogen (zur Überprüfung von Haushaltsgesetzen des Bundes: BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82, juris Rn. 51, BVerfGE 79, 311 ff.; Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Losebl., Stand Juni 2001, § 76 Rn. 18; siehe auch Verfassungsgericht Brandenburg, Urteile vom 18. Dezember 1997 - 47/96, juris Rn. 45 und vom 16. September 1999 - 28/98, juris Rn. 78).

3. Entgegen der Ansicht der Landesregierung ist das Interesse an der Klarstellung der Gültigkeit des § 3 Abs. 1 ThürFAG nicht zweifelhaft. Die Antragstellerin hat hinreichend substantiiert begründet, warum sie die Norm für verfassungswidrig hält. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 18. März 2010 (VerfGH 52/08) steht dem objektiven Interesse an einer verfassungsgerichtlichen Prüfung nicht entgegen. Der Verfassungsgerichtshof traf in diesem Urteil keine Aussage zur materiellen Rechtslage. Vielmehr wurden die kommunalen Verfassungsbeschwerden als unzulässig zurückgewiesen, da die beschwerdeführenden Gemeinden ihre Beschwerdebefugnis nicht dargelegt hatten.

Die weiteren Ausführungen der Landesregierung zum Rechtsschutzbedürfnis lassen den objektiven Charakter der abstrakten Normenkontrolle außer Acht. In dieser Verfahrensart obliegt es dem Antragsteller nicht, die Möglichkeit darzulegen, dass er oder ein Dritter in einem subjektiven Recht verletzt ist. Inwieweit durch § 3 Abs. 1 ThürFAG Rechte der Kommunen betroffen sind, ist keine Frage der Zulässigkeit des Antrags, sondern Teil der materiellen Prüfung der Norm.

C.

Der Antrag ist unbegründet. § 3 Abs. 1 ThürFAG ist mit der Thüringer Verfassung vereinbar.

I.

§ 3 Abs. 1 ThürFAG ist Teil eines Systems von Normen, das den Kommunen ihre finanzielle Ausstattung sichert.

1. Der Rahmen dieses Gesamtgefüges wird zu einem großen Teil durch das Grundgesetz gebildet. So bestimmt Art. 106 Abs. 5 und 5 a GG, dass die Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommens- und der Umsatzsteuer erhalten. In Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG sind ihnen als originäre Steuerquellen die Gewerbe- und die

Grundsteuer zugewiesen. Ebenso stehen ihnen nach dieser Vorschrift die Einnahmen aus den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern zu, soweit sie nicht nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zufließen. Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG zählt zu den Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden und damit zu ihrem Recht auf Selbstverwaltung eine mit Hebesatzrecht ausgestattete wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. Das Recht der Gemeinden, im Rahmen der Gesetze die Hebesätze der Gewerbe- und der Grundsteuer festzusetzen, ist in Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG festgelegt. Schließlich bestimmt Art. 106 Abs. 8 Satz 1 GG, dass den Kommunen für durch den Bund veranlasste Sonderbelastungen ein Ausgleich zu gewähren ist.

In Ergänzung zu diesen Regelungen ordnet Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG einen kommunalen Finanzausgleich innerhalb der Länder an. Diese haben die Kommunen an ihrem Anteil an den Gemeinschaftssteuern zu beteiligen. Welche Steuern zu diesem Verbund zählen, ist in Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG festgelegt. Eine darüber hinausgehende Beteiligung am Aufkommen der Landessteuern ist den Ländern freigestellt, Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG (vgl. hierzu: Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Juli 2011 - 32/08, juris Rn. 39 ff.).

2. Art. 93 ThürVerf bildet diesen Rahmen mit, indem er den Kommunen sowohl eigene Einnahmequellen als auch ergänzende Zuweisungen sichert. So hat nach Art. 93 Abs. 1 ThürVerf das Land dafür zu sorgen, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können und die durch die Übertragung von Aufgaben entstandenen Mehrbelastungen ausgeglichen werden. Nach Art. 93 Abs. 2 ThürVerf haben die Kommunen das Recht, eigene Steuern und andere Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben. Art. 93 Abs. 3 ThürVerf garantiert die Institution des kommunalen Finanzausgleichs und gewährleistet den Gemeinden und Landkreisen eine angemessene Beteiligung an den Steuereinnahmen des Landes.

3. § 3 Abs. 1 ThürFAG regelt in diesem durch Normen des Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung gebildeten System nur einen Teilbereich. Er bestimmt die Mittel, die den Gemeinden und Landkreisen im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes im Haushaltsjahr zufließen sollen. Die Verteilung richtet sich nach den weiteren Vor-

schriften dieses Gesetzes. Die Gesamtausstattung der Kommunen wird in dieser Norm nicht festgelegt. Diese lässt sich erst auf der Grundlage weiterer, außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes liegender Bestimmungen erfassen. Auf der Ebene des Bundes zählt hierzu das Gemeindefinanzreformgesetz, dessen Ausführung durch Rechtsverordnungen der Länder geregelt wird (vgl. Thüringer Verordnung zur Ausführung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 2. April 2009, GVBl. 368). Die weitergehenden Leistungen des Landes sind in den Einzelplänen der Fachressorts ausgewiesen (vgl. Anlage 3 und 4 des Gesetzentwurfs 2010, LT-Drs. 5/479).

4. Dieser begrenzte Regelungsbereich des § 3 Abs. 1 ThürFAG gibt die Reichweite der verfassungsgerichtlichen Prüfung vor. Die Frage, ob die finanzielle Gesamtausstattung der Thüringer Kommunen der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 91 ThürVerf hinreichend Rechnung trägt, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Hierzu müsste das Gericht bundesrechtliche und sonstige nicht streitbefangene Normen kontrollieren. Zu prüfen ist allein, ob die Festlegung der Ausgleichsmasse, die den Kommunen zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung steht, den Anforderungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf entspricht.

Der Verfassungsgerichtshof hat hierzu bereits entschieden:

a) Entsprechend der Unterscheidung eines Kern- und eines Randbereichs kommunaler Selbstverwaltung reicht die Gewährleistung des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf unterschiedlich weit. In ihrem Kernbereich garantiert die Norm den Kommunen die Mittel, die ihnen die Erfüllung aller ihrer Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben ermöglichen. Über diese Mindestausstattung hinaus gebietet die Vorschrift in ihrem Randbereich, die Kommunen in angemessenem Umfang an den Einnahmen des Landes zu beteiligen. Aus diesen unterschiedlichen Garantien folgen die Parameter, nach denen die den Gemeinden und Landkreisen zu gewährenden Mittel zu bemessen sind. Die Mindestausstattung bestimmt sich allein nach der Kostenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen. Die darüber hinaus gehende angemessene Ausstattung richtet sich zudem nach den Einnahmen des Landes, ist also von dessen Leistungskraft abhängig (VerfGH 28/03, S. 38 ff.).

b) Aus dieser Struktur des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf lassen sich auch die Anforderungen ableiten, die an das Verfahren zur Festlegung der Ausgleichsmasse zu stellen sind. Die Einstellung der oben genannten Parameter in die gesetzgeberische Entscheidung dient der Sicherung eines gerechten, transparenten und rationalen Systems der Finanzverteilung, welches nicht bloß politischem Belieben unterliegt. Sie sind in einem Verfahren zu bestimmen, das eine verfassungsgerichtliche Kontrolle ermöglicht. Dabei können die Parameter keine festen Größen sein, sondern ihre Gewichtung und wertende Bestimmung hängt von rechtlichen und tatsächlichen Rahmendaten ab. Dies gilt in besonderer Weise für die Kostenbelastung der Kommunen. Hier führen neue Pflichtaufgaben oder die Erhöhung von Standards regelmäßig zu steigenden Lasten. Hierbei trifft den Gesetzgeber eine gesteigerte Beobachtungspflicht (VerfGH 28/03, S. 50 u. 69 f.).

c) Dem Verfassungsgerichtshof ist dabei eine direkte Kontrolle des Ergebnisses insofern verwehrt, als dieses zu einem großen Teil Ausdruck politischer Wertungen in Ausnutzung eines breiten Abwägungs- und Einschätzungsspielraums ist. Aus dem „politischen“ Charakter finanzausgleichsrechtlicher Entscheidungen des Gesetzgebers folgt jedoch nicht, dass auf eine inhaltliche Kontrolle dieser Materie ganz verzichtet werden muss oder darf. Geboten ist eine Überprüfung, inwieweit die Parameter berücksichtigt und die Ermittlungs- und Beobachtungspflichten erfüllt wurden. Hierbei kann der Verfassungsgerichtshof insbesondere feststellen, ob dem Gesetzgeber bei der Ermittlung der Grundlagen seiner Berechnung, seinen Prognosen und Wertungen Fehler unterlaufen sind, die mit den Gewährleistungen der Art. 91 Abs. 1 und 2 sowie Art. 93 ThürVerf nicht zu vereinbaren sind (VerfGH 28/03, S. 49 f.).

5. Den Gesetzgeber trifft mithin eine gesteigerte Begründungspflicht. Er hat näher auszuweisen, also transparent werden zu lassen, nach welchen Grundsätzen er die für den kommunalen Finanzausgleich im Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Mittel festgestellt hat, er die ihm zustehenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielräume gesehen und nicht fehlerhaft im obigen Sinne ausgefüllt hat.

Im Rahmen eines Modells für eine Bedarfsermittlung auf der Grundlage der gegebenen und zu erzielenden Einnahmen sowie tatsächlicher bzw. erwartbarer Kostenlas-

ten der kommunalen Gebietskörperschaften bei Erfüllung ihrer Aufgaben ist der Gesetzgeber gehalten, diese Parameter zu ermitteln und wertend zu gewichten. Letzteres folgt schon daraus, dass entsprechende Gesamterhebungen bei den Kommunen nicht notwendig das tatsächliche Einnahme- und Ausgabevolumen bei der jeweiligen Einnahmeart bzw. Pflichtaufgabe abbilden können. Einer etwaigen Erhebung sind in aller Regel schon dadurch Grenzen gesetzt, dass Art und Umfang der Beteiligung nicht vollständig sein können und die verfügbare Datenbasis nicht hinreicht. Wertungen gehen bereits auf dieser Ebene der Datenerfassung ein.

Die Erfassung der Parameter kann zugleich gebieten, erfahrungsgestützte Prognosen einzubeziehen, wenn auf eine gesicherte Informationsbasis bezüglich der Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften für einzelne Aufgabenbereiche nicht zurückgegriffen werden kann. Dies gilt etwa auch dann, wenn Einnahmemöglichkeiten der Kommunen nicht voll ausgeschöpft werden oder wenn Kosten für bestimmte Aufgaben in der Vergangenheit nicht entstanden, sich geändert haben oder weggefallen sind. Wegen des Zukunftsbezugs des kommunalen Finanzausgleichs können allgemeine Veränderungen der Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben, so etwa die allgemeine Personalkosten- und Preisentwicklung, oder andere gewichtige Gründe eine eigenständige Erfassung erfordern.

II.

Nach diesen Grundsätzen ist § 3 Abs. 1 ThürFAG 2010 mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf vereinbar. Die Ausgleichsmasse wurde nach der Kostenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen sowie der Leistungskraft des Landes bestimmt. Bei der Berechnung dieser Parameter hat der Gesetzgeber sein Ermessen in verfassungsgemäßer Weise ausgeübt und die Anforderungen an ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren beachtet.

1. Die Feststellung der Kostenbelastung der Kommunen gründet auf einer hinreichend ermittelten Tatsachenbasis. Hierauf aufbauend stellt der Gesetzgeber in dem

notwendigen Umfang Prognosen an. Seine Wertung, nach der die Aufwendungen der Kommunen nicht im vollen Umfang angemessen sind, ist von Verfassung wegen nicht zu beanstanden.

a) In die Ermittlung der Kostenbelastung der Kommunen haben regelmäßig neben tatsächlichen auch prognostische und wertende Elemente einzufließen. Von wesentlicher Bedeutung ist hierbei die Erfassung der Aufgaben, welche die Kommunen zu erfüllen haben. Hierbei reicht es nicht aus, den jeweiligen Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes einen einmal festgestellten Bestand zu Grunde zu legen. Vielmehr trifft den Gesetzgeber in diesem Bereich eine besondere Beobachtungspflicht: Werden die Kommunen verpflichtet, neue Aufgaben wahrzunehmen, führt dies in der Regel unmittelbar zu einer steigenden Belastung. Gleiches gilt, wenn die gesetzlichen Standards erhöht werden, nach denen bereits bestehende Aufgaben zu erfüllen sind (vgl. allgemein zu den Ermittlungspflichten im Gesetzgebungsverfahren: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-09, juris Rn. 213 ff.; zur Mehrbelastung durch neue pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben: Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97, LKV 2001, 223, 225).

Des Weiteren erfordert die Berechnung der Kostenbelastung Prognosen. Der kommunale Finanzausgleich ist Teil der Haushaltsplanung und legt die Ausgleichsmasse für einen zukünftigen Zeitraum fest. Diese Zukunftsbezogenheit verlangt, die Entwicklung allgemeiner Kostenfaktoren, wie etwa steigende Verbraucherpreise oder Änderungen von Tarifverträgen, in den Blick zu nehmen. Zudem stehen bei Festlegung der Ausgleichsmasse die Kosten neu hinzugekommener Aufgaben oder die Auswirkungen veränderter Standards regelmäßig nicht fest. Auch diese Mehrbelastungen sind abzuschätzen und in die Berechnung einzubeziehen (vgl. zu Prognosen im Rahmen des Finanzausgleichs: Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Juli 2011 - 32/08, juris Rn. 64; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-09, juris Rn. 218 f.).

Soweit der Gesetzgeber Durchschnitte bildet, ist die Bestimmung der Kostenbelastung der Kommunen hiermit nicht abgeschlossen. Er ist befugt, die von ihm ermittel-

ten Aufwendungen auf ihre Angemessenheit zu prüfen (VerfGH 28/03, S. 72). Dabei ist das Wirtschaftlichkeitsgebot zu beachten. Wie die gesamte öffentliche Hand sind die Kommunen zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet, § 53 Abs. 2 Satz 1 der Thüringer Kommunalordnung (vgl. zum Wirtschaftlichkeitsgebot auch Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-09, juris Rn. 219; Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97, LKV 2001, 223, 226).

b) Der Gesetzgeber hat diese Anforderungen beachtet. Die Grundlagen der Berechnung wurden in einem Verfahren ermittelt, das den Anforderungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf gerecht wird (aa). Die Kürzung der Durchschnittskosten hält einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle stand (bb).

aa) Die Erfassung der Kostenbelastung der Kommunen für das Jahr 2010 gründet auf nachvollziehbar ermittelten Tatsachen und bezieht notwendige Prognosen mit ein. Der Gesetzgeber nimmt mit dem gewählten Revisionsverfahren die gebotenen Maßgaben auf, die für das Gesetz 2008/2009 leitend gewesen sind, und schreibt sie fort.

(1) Der Gesetzgeber hat einen weiten Spielraum, nach welcher Methode er den Aufgabenbestand und die Aufwendungen der Kommunen bestimmt. Es liegt in seinem Ermessen, wie weit er bereits in diesem Verfahrensschritt pauschaliert und typisiert, indem er etwa Aufgaben zu Gruppen zusammenfasst oder bei seiner Ermittlung Schwerpunkte nach der Kostenintensität der wahrzunehmenden Aufgaben setzt. Bei der Erfassung der Kosten, die für die Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben aufzuwenden sind, ist nicht in dem Maß zu differenzieren und präzisieren wie bei der Ermittlung der Aufwendungen zur Berechnung der Auftragskostenpauschale. Bei der Übertragung staatlicher Aufgaben sind nach dem in Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verankerten Konnexitätsprinzip die entstehenden angemessenen Kosten in vollem Umfang zu erstatten. Für den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben gewährleistet Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf keinen derartigen vollständigen Ausgleich. Er sichert den Kommunen in seinem Kernbereich lediglich die Finanzausstattung, die ihnen die

Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Ausgaben ermöglicht (VerfGH 28/03, S. 53 und 72 f.).

(2) Danach liegt die Entscheidung des Gesetzgebers, die Kosten der Selbstverwaltungsaufgaben einzeln zu erfassen, innerhalb seines Ermessens. Es besteht keine Verpflichtung, darüber hinaus einen kommunalen „Investitionsbedarf“ gesondert in die Berechnung einzustellen.

Die Mittel, die den Kommunen für investive Zwecke zugewiesen werden, sind in der Ausgleichsmasse enthalten. Sie werden im Rahmen der Schlüsselzuweisungen auf die Gemeinden und Landkreise verteilt (vgl. Gesetzesbegründung 2008/2009, LT-Drs. 4/3160, S. 41 sowie den Aufgabenkatalog zur Ermittlung der Kostenbelastung, Anlage zum Schriftsatz der Landesregierung vom 24. August 2011). Daneben sind investive Ergänzungszuweisungen für besonders geregelte Fälle vorgesehen (vgl. § 25 ThürFAG für Schulbauten).

Mit dieser weitgehenden Eingliederung investiver Zuweisungen in die Schlüsselmasse hat der Gesetzgeber den Anforderungen entsprochen, die der Verfassungsgerichtshof in dem Urteil VerfGH 28/03 aufgestellt hat. Investive Sonderzuweisungen sind nur eingeschränkt zulässig. Als zweckgebundene Leistungen gefährden sie das Recht auf Selbstverwaltung, wenn sie nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen stehen (VerfGH 28/03, S. 75 f. zu § 26 ThürFAG in der Fassung des Gesetzes vom 11. Februar 2003).

Die Forderung der Antragstellerin nach einem kommunalen Finanzausgleich, der sich an einem „Gestaltungsspielraum der Gemeinden“ zu orientieren habe, lässt sich jenseits der Mindestausstattung auch für freiwillige Aufgaben nicht auf rechtliche Erwägungen stützen. Zwar verpflichtet Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf das Land, den Kommunen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Jedoch lassen sich aus ihm keine Ansprüche herleiten, ihnen neue Aufgabenfelder zu erschließen und zu finanzieren.

(3) Der Gesetzgeber ist seiner Pflicht nachgekommen, die Entwicklung der Kostenbelastung zu beobachten und soweit notwendig zu prognostizieren. Weder aus dem Vortrag der Antragstellerin noch aus den Gesetzesmaterialien ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass Ansatz und Methode seiner Einschätzungen offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar wären (vgl. ebenso zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Prognosen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs: Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Juli 2011 - 32/08, juris Rn. 64; Urteil vom 11. Dezember 2007 - 10/06, juris Rn. 53; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-09, juris Rn. 219 f.).

Ausgehend vom Stichtag 31. Dezember 2005 wird in der Gesetzesbegründung 2008/2009 ausführlich dargestellt, welche Mehrbedarfe sich aus Veränderungen von Bestand und Umfang der Aufgaben ergeben. So werden insbesondere die Belastungen aus der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II und XII sowie nach dem Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz gesondert betrachtet. Ebenso werden kostensteigernde Faktoren, wie der Anstieg von Verbraucherpreisen und Tarifierhöhungen, mit in die Berechnung einbezogen (LT-Drs. 4/3160, S. 33 ff.).

Die so ermittelten Zahlen wurden für das Jahr 2010 fortgeschrieben. Auch hier ist in der Begründung des Gesetzentwurfs eingehend erläutert, welche Mehrbedarfe sich aus hinzugekommenen Aufgaben oder der Änderung von Standards ergeben. Insbesondere ist angegeben, welche zusätzlichen Kosten aus der Novellierung des Kindertageseinrichtungsgesetzes zu erwarten sind und wie die Entwicklung der Kosten für Sozialhilfe zu prognostizieren ist (LT-Drs. 5/479, S. 11 ff.).

(4) Die Bildung von Durchschnittswerten innerhalb einzelner Gemeindegrößenklassen liegt innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums.

Die Größe der Gemeinden ist ein sachgerechtes Kriterium, um die Daten auszuwerten und aussagekräftige Werte zu erhalten. Mit der Differenzierung nach Größenklassen kann insbesondere die unterschiedliche Intensität berücksichtigt werden, in der Pflichtaufgaben wahrgenommen werden (vgl. LT-Drs. 4/3160, S. 26 f.). Der Gesetzgeber durfte hierbei auch eine eigene Klasse von Gemeinden bis zu 500 Ein-

wohnern bilden. Eine verfassungswidrige Benachteiligung dieser Gemeinden ist damit nicht verbunden. Vielmehr wurde ihre Kostenbelastung nach derselben Methode berechnet wie die der anderen Kommunen. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot wäre erst verletzt, wenn diese Kleinstgemeinden bei der Verteilung der Ausgleichsmasse ohne sachlichen Grund gegenüber größeren Kommunen schlechter gestellt würden (hierzu: Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 30. Juni 2011 - LVerfG 10/10, juris).

bb) Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, die Durchschnittskosten auf ihre Angemessenheit zu prüfen, indem er sich an den wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen orientiert. Die von ihm hierbei angewandte Methode eines Korridors hält einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle stand.

(1) Die Thüringer Verfassung gibt dem Gesetzgeber nicht vor, nach welcher Methode er die Aufwendungen der Kommunen auf ihre Angemessenheit zu prüfen hat. Sie stellt es ihm frei, die Maßstäbe seiner Prüfung in einem Gesetz allgemein festzulegen oder in dem jeweiligen Verfahren gesondert zu bestimmen (VerfGH 28/03, S. 51). Ebenso liegt es in seinem Ermessen, welchen Ansatz er für die Verwirklichung des Wirtschaftlichkeitsgebots wählt. So kann die Grenze einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung weitgehend pauschalierend bestimmt werden, indem etwa Synergieeffekte geschätzt werden, die aus der Wahrnehmung einer Vielzahl von Aufgaben folgen (vgl. zur Auftragskostenpauschale: VerfGH 28/03, S. 55 f.; Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97, LKV 2001, 223, 226). Darüber hinaus ist es möglich, die Angemessenheit der Aufwendungen anhand konkreter Einsparmöglichkeiten zu prüfen. Dabei sind die Potentiale für Kostensenkungen desto genauer zu ermitteln und zu begründen, je höher sie eingeschätzt werden. Grenze einer jeden Kürzung bleibt, dass die Kommunen die Einsparungen durch eigene zumutbare Anstrengungen erreichen können (vgl. zur Interessenquote: VerfGH 28/03, S. 56).

(2) Nach diesen Grundsätzen ist die Kürzung der Durchschnittswerte mit den Gewährleistungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf zu vereinbaren. Es liegt innerhalb der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, dass nur die Aufwendungen einer

wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung entsprechen, die innerhalb eines Korridors von 50 bis 100% der durchschnittlichen Kosten liegen. Die Antragstellerin behauptet nicht, dass den überdurchschnittlich teuer arbeitenden Kommunen die Senkung ihrer Kosten nicht möglich und zumutbar wäre. Auch aus den im Verfahren beigezogenen Materialien ergeben sich hierfür keine Anhaltspunkte. Ebenso wenig ist ersichtlich, dass die Gemeinden und Landkreise ihre Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllen könnten. Gegen eine solche Annahme spricht bereits der Umfang, in dem sich die Korridorbildung auf die Ausgleichsmasse auswirkt:

Einem Kürzungsbetrag von 369 499 367 Euro stehen Gesamtausgaben für Pflichtaufgaben von 4 003 404 636 Euro gegenüber. Der ungedeckte Finanzbedarf in diesem Bereich beträgt 3 250 727 741 Euro. Gekürzt wurden nur die Aufwendungen, die nicht gesondert ermittelt wurden. Sie sind mit 2 444 889 930 Euro angegeben (vgl. Angaben für das Jahr 2009, Anlage 1 der Gesetzesbegründung 2008/2009, LT-Drs. 4/3160). Prozentual ist demnach eine Kürzung von ca. 11% des ungedeckten Finanzbedarfs im pflichtigen eigenen Wirkungskreis übernommen worden (0,37 Milliarden Euro zu 3,25 Milliarden Euro). Auch dieser Prozentsatz bietet keine Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Prüfung der Angemessenheit der Kosten orientiert an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

(3) Der gebildete Korridor für die Kürzung der Gesamtausgaben genügt den Anforderungen an ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren. Der Gesetzgeber durfte die statistische Bereinigung der gemeldeten Daten und die Angemessenheitsprüfung in einem Schritt vornehmen.

Mit der Bildung eines Korridors werden zwei Ziele verfolgt. Einerseits sichert er die statistische Validität der gemeldeten Daten, indem offensichtlich fehlerhafte Angaben („Ausreißer“) aus der Berechnung ausgeschlossen werden. Andererseits ist er Teil der Angemessenheitsprüfung, indem die Kosten der wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen den Maßstab für die Bedarfsermittlung ergeben.

Es liegt innerhalb des gesetzgeberischen Ermessens, diese beiden Verfahrensschritte zusammenzufassen. Die statistische Bereinigung war notwendig, da die ge-

meldeten Daten nicht in vollem Umfang plausibel waren. So stimmten die gemeldeten Gesamtausgaben nicht mit den tatsächlichen Ausgaben in der Rechnungsstatistik überein. Zudem wichen die Meldungen für die einzelnen Aufgaben auch innerhalb einer Größenklasse erheblich voneinander ab (vgl. LT-Drs. 4/3160, S. 28 und Anlage 2 des Schriftsatzes der Landesregierung vom 28. Juli 2011).

(4) Die Einwände der Antragstellerin sind nicht geeignet, die Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens in Zweifel zu ziehen. Das von ihr angeführte Verbot der Nivellierung hindert den Gesetzgeber nicht, die Aufwendungen der Kommunen auf ihre Angemessenheit zu prüfen. Es beansprucht Geltung bei der Verteilung der Ausgleichsmasse auf die einzelnen Kommunen. Danach darf der Finanzausgleich nicht dazu führen, dass die Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden eingeebnet oder gar überkompensiert werden (vgl. Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII-09, juris Rn. 92; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf.15-VIII-05, juris Rn. 239; Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 11. Dezember 2007 - 10/06, juris Rn. 71; zur Übernivellierung: VerfGH 28/03, Seite 74 f.).

Ebenso wenig ergeben sich Bedenken aus dem Grundsatz der Systemgerechtigkeit (hierzu: Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26. August 2010 - Vf. 129-VIII-09, juris Rn. 112; Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII-09, juris Rn. 95; Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 6. Juli 1993 - 9/92, juris Rn. 32). Unabhängig von seiner dogmatischen Begründung und seiner Reichweite verbietet dieses Prinzip nicht, dass die Kostenbelastung der Kommunen im Unterschied zu ihren Steuereinnahmen nach bereinigten Durchschnittswerten berechnet wird. Vielmehr verlangt das System des kommunalen Finanzausgleichs, dass die Finanzkraft der Kommunen in vollem Umfang bedarfsmindernd berücksichtigt wird (siehe hierzu unten C. II. 2).

Schließlich hat der Gesetzgeber bei der Angemessenheitsprüfung die Organisationshoheit der Kommunen hinreichend in seine Abwägung einbezogen. Die entsprechenden Erwägungen sind in der Begründung des Gesetzentwurfs 2008/2009 enthalten (LT-Drs. 4/3160, S. 27 ff.).

Nicht richtig ist allerdings die dortige Behauptung, der Thüringer Verfassungsgerichtshof habe diese Art der Korridorbildung bereits „ausdrücklich anerkannt“. In der Entscheidung VerfGH 28/03 wird nicht die Frage beantwortet, wie die Kosten der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auf ihre Angemessenheit zu prüfen sind. Die Ausführungen im Urteil beziehen sich auf die Berechnung des Mehrbelastungsausgleichs nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf. Hierzu hat der Verfassungsgerichtshof unter anderem festgestellt, dass die Auftragskostenpauschale in einer Verordnung bestimmt werden darf. Diese Verordnung, in deren Entwurf die Bildung eines Korridors erklärt wird, war nicht Gegenstand der Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof (s. VerfGH 28/03, S. 17 und 60 ff.).

Unabhängig hiervon lassen die weiteren Erwägungen im Gesetzentwurf erkennen, dass die Bedeutung der Organisationshoheit erfasst und in die Abwägung eingestellt wurde. Der Gesetzgeber berücksichtigt, dass ihm bei der Prüfung, ob die Kosten der Kommunen im eigenen Wirkungskreis angemessen sind, Grenzen gesetzt sind. Ausgehend von der Gestaltungsfreiheit der Kommunen wird betont, dass ihnen die Möglichkeit verbleiben muss, über Art und Umfang der Aufgabenerfüllung selbständig zu entscheiden.

Der Gesetzgeber kommt zu dem Ergebnis, dass diese Grenze eingehalten ist. Nach dem Ergebnis seiner Abwägung ist es den Kommunen weiterhin möglich, ihr Ermessen auszuüben und Prioritäten bei der Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben zu setzen. Gegen diese Einschätzung wird in der Antragsschrift nichts vorgebracht. Die Antragstellerin behauptet nicht, die gesetzgeberische Bewertung beruhe auf einem fehlerhaft ermittelten Sachverhalt. Ebenso wenig nennt sie Anhaltspunkte, aus denen sich ergeben könnte, den Kommunen seien selbständige Entscheidungen im eigenen Wirkungskreis nicht mehr möglich.

2. Der Gesetzgeber hat die Finanzkraft der Gemeinden frei von Abwägungsfehlern festgelegt. Die Anrechnung realisierbarer Einnahmemöglichkeiten entspricht den Gewährleistungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 ThürVerf.

a) Die Finanzkraft der Gemeinden umfasst nach allgemeiner Auffassung nicht nur die tatsächlich erzielten Einnahmen, sondern auch das Aufkommen, das aus eigener Entscheidung unter Berücksichtigung struktureller Gegebenheiten rechtlich erreichbar ist. Lediglich hinsichtlich der Einnahmen aus Abgaben, deren Regelung der Zuständigkeit der Gemeinden entzogen ist, sind tatsächlich erzielte Einkünfte und Finanzkraft identisch. Beruht die Höhe der Abgaben dagegen auf einer autonomen Entscheidung der Gemeinden, sind weitere zu erzielende Einnahmen grundsätzlich hinzuzurechnen (BVerfG, Urteil vom 27. Mai 1992 - 2 BvF 1/88, juris Rn. 267, BVerfGE 86, 148 ff.; Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 1. Dezember 1998 - VerfGH5/97, juris Rn. 59; Urteil vom 9. Juli 1998 - VerfGH 16/96, juris Rn. 109; Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 - 28/98, juris Rn. 103; Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juni 2006 - LVG 7/05, juris Rn. 134).

Dieses Verständnis der Finanzkraft ist auch der Bestimmung der Ausgleichsmasse in § 3 Abs. 1 ThürFAG zugrunde zu legen. Der kommunale Finanzausgleich dient der Ergänzung der Einnahmekraft der Gemeinden und Landkreise, § 2 Abs. 1 ThürFAG. Das Land kommt so seiner Verpflichtung nach, die rechtlichen und tatsächlichen Daseinsgrundlagen der Kommunen zu schaffen und zu erhalten. Die Gemeinden und Landkreise sind ihrerseits verpflichtet, ihren Bedarf soweit wie möglich aus eigenen Kräften zu decken. Hierzu haben sie die gesetzlichen und organisatorischen Möglichkeiten auszuschöpfen (VerfGH 28/03, S. 32). Eröffnet der Gesetzgeber den Kommunen diese Einnahmequellen, kann er sie gleichzeitig verpflichten, diese auch zu nutzen. Derartige Verpflichtungen lassen sich vor der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung rechtfertigen (vgl. Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 31. Mai 2005 - 4 KO 1499/04, juris Rn. 38).

b) Danach zählen zur Finanzkraft der Gemeinden auch mögliche Steuermehreinnahmen, soweit sie nach den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten zu realisieren sind.

aa) Die von der Antragstellerin vorgebrachten Bedenken greifen nicht durch. Die Anrechnung fiktiver Hebesätze berührt nicht das Recht der Kommunen aus Art. 93

Abs. 2 ThürVerf, eigene Steuern nach Maßgabe der Gesetze zu erheben. Hierbei kann offen bleiben, ob das Recht, den Hebesatz einer bundesrechtlich geregelten Steuer festzusetzen, von Art. 93 Abs. 2 ThürVerf umfasst wird. Die dort gewährleistete Abgabenhöhe garantiert den Kommunen zunächst nur, dass der Landesgesetzgeber eine Ermächtigung zur Erhebung kommunaler Abgaben schafft. Dies hat er mit dem Kommunalabgabengesetz getan.

Unabhängig hiervon greift § 3 Abs. 1 ThürFAG nicht in das Hebesatzrecht der Gemeinden ein. Die Norm bestimmt lediglich den Betrag, der in einem Haushaltsjahr im Rahmen des Finanzausgleichs zur Verfügung steht. Sie ist Teil der Landeshaushaltsgesetzgebung und begründet keine Rechte und Pflichten, § 3 Abs. 2 Haushaltsgrundsatzgesetz (BGBl. I 1969, 1273).

bb) Ebenso kann offen bleiben, inwieweit die von der Antragstellerin in diesem Zusammenhang zitierten Art. 28 Abs. 2 Satz 3 und 106 Abs. 6 Satz 1 und 2 GG in einem Verfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof Prüfungsmaßstab sein können. Ein Verstoß gegen diese Gewährleistungen durch § 3 Abs. 1 ThürFAG ist ausgeschlossen. Wie dargelegt, begründet diese Norm keine Rechte und Pflichten. Die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft der Gemeinden wird von der Anrechnung möglicher Steuereinnahmen nicht berührt. Unabhängig von dem fiktiven Hebesatz, der bei der Berechnung der Ausgleichsmasse angewendet wird, verbleiben die tatsächlich erhobenen Steuern bei den Gemeinden. Ihnen wird nicht vorgeschrieben, einen bestimmten Hebesatz festzulegen.

cc) Auch im Übrigen ist kein Abwägungsfehler des Gesetzgebers zu erkennen. Es fehlen Anhaltspunkte dafür, dass die von ihm angenommenen Mehreinnahmen nicht zu realisieren sind oder durch negative Effekte einer Steuererhöhung aufgezehrt werden könnten. Der Hebesatz entspricht dem der ostdeutschen Flächenländer. Die Antragstellerin nennt keine Gründe, warum es den Thüringer Gemeinden nicht möglich und zumutbar sein soll, diesen Hebesatz festzulegen.

3. In § 3 Abs. 1 ThürFAG 2010 und der Begründung des Gesetzentwurfs ist hinreichend belegt, dass bei der Festlegung der Ausgleichsmasse die Leistungskraft des

Landes berücksichtigt wurde. Die Thüringer Verfassung verpflichtet den Gesetzgeber nicht, die Beteiligung der Kommunen an dem Landesanteil der Gemeinschaftssteuern in einer Quote auszuweisen.

a) In § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG 2010 ist als sogenannter weiterer Ansatz ein Betrag von 121 900 000 Euro angegeben. Nach § 3 Abs. 1 Satz 3 ThürFAG entspricht dieser Wert 2,25 vom Hundert der Verbundgrundlagen auf der Basis der November-Steuerschätzung des Jahres 2009. Im Gesetzesentwurf 2010 wird erläutert, dass es sich hierbei um den Teil der Ausgleichsmasse handelt, der über die finanzielle Mindestausstattung hinausgeht und an die Leistungskraft des Landes gekoppelt ist. Zudem wird erklärt, wie sich dieser Anteil gegenüber dem Vorjahr entwickelte. Danach wurde der leistungskraftabhängige Teil wegen des Absinkens der Verbundgrundlagen um 13 100 000 Euro reduziert (LT-Drs. 5/479, S. 11 und 27).

b) Der Gesetzgeber ist nach der Thüringer Verfassung nicht verpflichtet, über diese Angaben hinausgehend die gesamte Ausgleichsmasse in einer Quote zu den hierfür zur Verfügung stehenden Landeseinnahmen auszuweisen.

Die Thüringer Verfassung enthält keine Vorschrift, wie die Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes auszuweisen ist. Art. 93 Abs. 3 ThürVerf schreibt nur vor, dass ein Gemeindefinanzausgleich stattzufinden hat. Zu der Frage, ob diese Beteiligung in einer absoluten Zahl oder einer Quote wiederzugeben ist, enthält die Norm keine Aussage. Auch aus den verfahrensbezogenen Anforderungen zur Bildung der Ausgleichsmasse, die in Art. 93 Abs. 1 ThürVerf verankert sind, lässt sich keine Verpflichtung zur Angabe einer Verbundquote herleiten. Im bedarfsorientierten Modell besteht für sie keine Notwendigkeit.

Aus einer Quote lassen sich keine Rückschlüsse ziehen, ob das Land seiner Pflicht zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen nachgekommen ist. Sie lässt nicht erkennen, inwieweit die Ausgleichsmasse dem Bedarf der Gemeinden und Landkreise entspricht. Die Parameter der Kostenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen werden durch sie nicht abgebildet. Zur Verdeutlichung der dynamischen Komponente des Finanzausgleichs reicht es aus, den Teil der Ausgleichsmasse in

einem Prozentsatz anzugeben, der von der Leistungskraft des Landes abhängig ist. Dies ist mit § 3 Abs. 1 Satz 3 ThürFAG geschehen.

Entgegen der Ansicht der Antragstellerin kann aus der Höhe der Verbundquote nicht abgeleitet werden, ob das Land die Kommunen im Vergleich zu vorhergehenden Ausgleichszeiträumen besser oder schlechter stellte. Unabhängig davon, dass keine verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht, einen solchen Vergleich zu ermöglichen, wäre die Darstellung der Ausgleichsmasse in einer Quote hierzu ungeeignet. Ihre Höhe sagt nichts darüber aus, ob die Kommunen im Verhältnis zu ihrer veränderlichen Kostenbelastung und Finanzkraft mehr oder weniger Mittel erhielten.

Schließlich lässt sich die Quote in einem einzigen Schritt selbst errechnen, falls hierfür ein Bedürfnis bestehen sollte. Hierzu ist lediglich die Ausgleichsmasse nach § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG 2010 durch die Einnahmen des Landes zu teilen, die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehen.

c) Es kann offen bleiben, ob Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG den Gesetzgeber verpflichtet, den Betrag, der aus dem Landesanteil an den Gemeinschaftssteuern den Kommunen zufließt, in einer Quote festzulegen (vgl. hierzu Wohltmann, Der Landkreis 2010, 464, 466). Diese Norm des Grundgesetzes ist in einem Verfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof kein Prüfungsmaßstab.

Wie dargelegt, ist § 3 Abs. 1 ThürFAG Teil eines Systems, das von Normen des Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung geprägt wird (s. oben C. I.). Von dieser teilweisen Regelung der kommunalen Finanzausstattung durch Vorschriften des Grundgesetzes ist die Frage zu unterscheiden, welches Gericht die Einhaltung der jeweiligen Bestimmungen zu kontrollieren hat. Maßstab der Prüfung durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof ist die Landesverfassung, Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf. Er prüft die Übereinstimmung eines Gesetzes mit Normen des Grundgesetzes nur, soweit diese Bestandteil der Landesverfassung sind. Für Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG ist ein solches Hineinwirken in die Thüringer Landesverfassung zu verneinen.

aa) Auszugehen ist von dem Grundsatz, dass die Verfassungsräume von Bund und Freistaat Thüringen selbständig nebeneinander stehen. Für das „Hineinlesen“ einer grundgesetzlichen Norm in die Thüringer Verfassung bedarf es einer besonderen Rechtfertigung. Aufgrund der Verfassungsautonomie des Freistaates muss feststehen, dass für die Aufnahme einer weiteren, in der Verfassungsurkunde nicht enthaltenen Regelung eine Notwendigkeit besteht. Zudem darf die stillschweigende Rezeption nicht dem Willen des Landesverfassungsgebers widersprechen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00, juris Rn. 56 ff., BVerfGE 103, 332 ff.).

Ungeschriebener Bestandteil einer Landesverfassung können demnach allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze sein, die schriftlich formuliert nur im Grundgesetz zu finden sind, aber als Element eines jeden demokratischen Rechtsstaats zu gelten haben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zählen hierzu insbesondere die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung (Art. 20 Abs. 3 GG) oder der Primat des Völkerrechts vor innerstaatlichem Recht (Art. 25 GG). Ebenso wurde ein Hineinwirken bejaht für wesentliche verfassungsrechtliche Garantien wie die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) oder den Status politischer Parteien (Art. 21 GG). Dagegen wirken Kompetenznormen des Grundgesetzes nicht in eine Landesverfassung ein. Sie müssen nicht in Landesverfassungsrecht umgewandelt werden. Durch sie werden die Länder unmittelbar berechtigt, in dem vom Bund bestimmten Umfang tätig zu werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00, juris Rn. 67 ff. und 84, BVerfGE 103, 332 ff.).

bb) Danach ist nicht zu prüfen, ob Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG den Gesetzgeber zur Ausweisung einer Verbundquote verpflichtet. Die Norm schreibt zum einen die Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern vor. Dieser Gehalt der Vorschrift ist durch die fehlende Angabe einer Quote nicht betroffen. Zum anderen bestimmt sie die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers, die Höhe der Beteiligung festzulegen. Insoweit ist sie eine grundgesetzliche Kompetenznorm, die das Land unmittelbar zu einer gesetzlichen Regelung berechtigt. Darüber hinaus enthält Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG weder einen allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz noch eine für den demokratischen Rechtsstaat wesentliche Garantie. Ob die Beteiligung

an den Gemeinschaftssteuern in einem Prozentsatz oder einer absoluten Zahl angegeben wird, ist lediglich eine formale Frage.

D.

Das Verfahren ist kostenfrei, § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG. Auslagen sind nicht zu erstatten, § 29 Abs. 2 ThürVerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Lindner

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Dr. Habel

Heßelmann

Dr. Martin-Gehl

Pollak

Prof. Dr. Ruffert

Prof. Dr. Schwan