



Verkündet am  
21. Juni 2005

Menzel  
Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

## Thüringer Verfassungsgerichtshof

**VerfGH 28/03**

**Urteil**

**Im Namen des Volkes**

In dem Verfahren

betreffend den Antrag auf abstrakte Normenkontrolle,  
an dem beteiligt sind:

1. die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) im Thüringer Landtag, vertreten durch den Parlamentarischen Geschäftsführer, Arnstädter Str. 51, 99096 Erfurt

- Antragstellerin -

**Verfahrensbevollmächtigter:** Prof. Dr. Peter M. Huber, Universität München,  
Prof.-Huber-Platz 2, 80539 München

2. der Thüringer Landtag, vertreten durch die Präsidentin, Arnstädter Str. 51,  
99096 Erfurt

3. die Thüringer Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Regierungsstr. 3, 99084 Erfurt

Verfahrensbevollmächtigter zu 2.: Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Universität  
Tübingen, Wilhelmstr. 7, 72074 Tübingen

**wegen:** Vorschriften des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG)

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bauer und die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Bayer, Becker, Ebeling, Goetze, Graef, Prof. Dr. Hübscher, Dr. Martin-Gehl und Morneweg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 03. Mai 2005

für Recht erkannt:

**1. Die Regelungen der §§ 3 Abs. 2 und 3, 4 Satz 1, 7 Abs. 1, 19 a, 21, 22 und 26 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes über die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse, insbesondere auch für nach Maßgabe des Landeshaushalts zu gewährende besondere und investive Finanzausweisungen, in der durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Haushaltsgesetzes 2001/2002 sowie des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 11. Februar 2003 (GVBl. S. 92) und durch alle bislang nachfolgenden Gesetze geänderten Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 1998 (GVBl. S. 15) sind mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen unvereinbar.**

**2. Die Regelungen der §§ 1 Abs. 2 und 23 Abs. 1 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes über den Mehrbelastungsausgleich bei Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise in der durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Haushaltsgesetzes 2001/2002 sowie des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 11. Februar 2003 (GVBl. S. 92) und durch alle bislang nachfolgenden Gesetze geänderten Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 1998 (GVBl. S. 15) sind mit der Verfassung des Freistaats Thüringen vereinbar. Das Gleiche gilt für die Vorschriften der §§ 1**

**Abs. 1 und 6 Abs. 2 Satz 3 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes in der durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Haushaltsgesetzes 2001/2002 sowie des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 11. Februar 2003 (GVBl. S. 92) und durch alle bislang nachfolgenden Gesetze geänderten Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 1998 (GVBl. S. 15), soweit sie Finanzausweisungen außerhalb dieses Gesetzes zulassen.**

**3. Dem Gesetzgeber wird aufgegeben, spätestens für das Ausgleichsjahr 2008 den kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Thüringen in dem erforderlichen Umfang neu zu regeln. Die für unvereinbar mit der Verfassung des Freistaats Thüringen erklärten Vorschriften des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes sind bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung, längstens bis zum 31. Dezember 2007, weiter anwendbar.**

**4. Der Freistaat Thüringen hat der Antragstellerin die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.**

## **Gründe:**

### **A.**

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen Vorschriften des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG). Nach Maßgabe dieses Gesetzes stellt der Freistaat Thüringen seinen Gemeinden und Landkreisen im übergemeindlichen Finanzausgleich Finanzmittel in Ergänzung ihrer eigenen Einnahmekraft zur Erfüllung ihrer eigenen und der ihnen übertragenen Aufgaben zur Verfügung (§ 2 ThürFAG).

### **I.**

Nach Auffassung der Antragstellerin trägt das ThürFAG den sich aus der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) ergebenden Vorgaben an die finanzielle Ausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht hinreichend Rechnung, welche sich an der Aufgabenbelastung und dem hieraus folgenden Finanzbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften orientieren. Dies soll insbesondere für die Regelungen über die Bildung der die Verteilungsmasse für finanzielle Zuwendungen an die Kommunen darstellenden Finanzausgleichsmasse und ihre Verwendung, über den Mehrbelastungsausgleich bei Übertragung staatlicher Aufgaben, über die nach Maßgabe des Landeshaushalts zu gewährenden besonderen und investiven Finanzzuweisungen und über die Zulassung von Finanzzuweisungen außerhalb des ThürFAG gelten.

1. Die danach für das Verfahren bedeutsamen Vorschriften des ThürFAG lauteten in der zum Zeitpunkt des Eingangs des Normenkontrollantrags am 15. Oktober 2003 maßgeblichen, zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Haushaltsgesetzes 2001/2002 sowie des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom

11. Februar 2003 (GVBl. S. 92) geänderten Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 1998 (GVBl. S. 15) im Zusammenhang:

## **"Erster Abschnitt. Grundsätze**

### **§ 1 Grundsätze der Lastenverteilung**

(1) Die Gemeinden und Landkreise tragen alle Verwaltungs- und Zweckausgaben, die durch die Erfüllung ihrer eigenen sowie der ihnen übertragenen Aufgaben entstehen, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist.

(2) Den Gemeinden und Landkreisen stehen als Ersatz für den Verwaltungsaufwand im übertragenen Wirkungskreis und als untere staatliche Verwaltungsbehörde die festgesetzten Kosten (Gebühren und Auslagen), Ordnungsgelder, Bußgelder und Zwangsgelder als eigene Einnahmen zu.

(3) ....

### **§ 2 Finanzausgleichsleistungen an Gemeinden und Landkreise**

Den Gemeinden und Landkreisen werden im übergemeindlichen Finanzausgleich nach Maßgabe dieses Gesetzes Finanzmittel in Ergänzung ihrer eigenen Einnahmekraft zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben zur Verfügung gestellt.

## **Zweiter Abschnitt. Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse**

### **§ 3 Finanzausgleichsmasse**

(1) Die Finanzausgleichsmasse eines Ausgleichsjahres (Haushaltsjahres) besteht aus der Steuerverbundmasse (Absatz 2 Nr. 1), dem Anteil an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 4 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944 -977-) in der jeweils geltenden Fassung sowie den im Finanzausgleich aufgrund von Gesetzen oder nach Maßgabe des Landeshaushalts zu vereinnahmenden Beträgen. ....

(2) Das Land stellt den Gemeinden und Landkreisen zur Verfügung:

1. 23 vom Hundert der dem Land verbleibenden Gemeinschaftssteuern, abzüglich des nach § 35 Abs. 1 an die Gemeinden zu leistenden Anteils von den Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes und der Gewerbesteuerumlage, der Landessteuern ohne Feuerschutzsteuer, der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 2 FAG,

2. 34 vom Hundert der dem Land zufließenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 4 FAG sowie

3. Landesmittel nach Maßgabe des jeweiligen Landeshaushalts.

(3) Die Finanzausgleichsmasse beträgt in den Ausgleichsjahren 2003 und 2004 jeweils 1860,240 Millionen Euro. In den Finanzausgleichsmassen sind Zuführungen aus dem Landeshaushalt im Jahr 2003 in Höhe von 204,586 Millionen Euro und im Jahr 2004 in Höhe von 160,638 Millionen Euro enthalten. Neben den genannten Zuführungen wird die Finanzausgleichsmasse jährlich um 1,3 Millionen Euro aus dem Landeshaushalt für Ausgaben nach der Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung des Winterdienstes (Winterdienststrichtlinie) in den Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen aus dem KFA vom 20. August 2002 (StAnz. Nr. 36 S. 2307) in der jeweils geltenden Fassung aufgestockt. Zuwächse der Steuerverbundmasse gegenüber dem Vorjahr werden ab dem Jahr 2005 zu 50 vom Hundert zur Reduzierung der Zuführungen aus dem Landeshaushalt nach Satz 2 verwendet. Vermindert sich die Steuerverbundmasse gegenüber dem Vorjahr, wird dies ab 2005 zu 50 vom Hundert durch Erhöhung der Zuführungen aus dem Landeshaushalt ausgeglichen.

(4) Die Steuerverbundmasse wird für das Ausgleichsjahr nach den Ansätzen errechnet, die im Landeshaushalt für die jeweilige Einnahme nach Absatz 2 Nr. 1 ausgebracht sind. Mehr- und Minderbeträge, die sich nach Ablauf des Ausgleichsjahres nach dem tatsächlichen Einnahmeaufkommen ergeben, werden im zweiten auf das Ausgleichsjahr folgenden Ausgleichsjahr nach Bildung der Steuerverbundmasse nach Absatz 2 Nr. 1 verrechnet. Verrechnungen aus Minderbeträgen werden auf höchstens 50 vom Hundert des Zuwachses der Steuerverbundmasse des Ausgleichsjahres zum Vorjahr begrenzt. Für das Jahr 1999 findet eine Abrechnung nicht statt.

#### **§ 4 Verwendung der Finanzausgleichsmasse**

Der Finanzausgleich erfolgt auf der Grundlage der nach § 3 ermittelten Finanzausgleichsmasse. Die Höhe der Ausgabenansätze wird im Landeshaushalt festgestellt. Die Finanzausgleichsmasse wird verwendet für

1. allgemeine Finanzzuweisungen,
2. besondere Finanzzuweisungen,
3. Zuweisungen für investive Zwecke.

....

### **Dritter Abschnitt. Allgemeine Finanzausweisungen**

#### **§ 6 Allgemeines**

(1) Gemeinden und Landkreise erhalten allgemeine Finanzausweisungen zur Stärkung ihrer eigenen Finanzkraft in Form von Schlüsselzuweisungen.

(2) ....

(3) Schlüsselzuweisungen dienen der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Mit ihnen sind alle gesetzlichen Lasten abgegolten, soweit nichts anderes gesetzlich bestimmt ist.

#### **§ 7 Verwendung der allgemeinen Finanzausweisungen**

(1) Die für allgemeine Finanzausweisungen zur Verfügung stehende Gesamtschlüsselmasse wird nach Abzug der Vorweg-Schlüsselzuweisungen nach § 8 Abs. 3 und § 8a wie folgt verwendet:

Schlüsselzuweisungen an Gemeinden 75 vom Hundert,

Schlüsselzuweisungen an Landkreise 25 vom Hundert.

(2) ...

....

### **Vierter Abschnitt. Besondere Finanzausweisungen**

....

#### **§ 19 a Zuweisungen zu den Ausgaben für die Schuljugendarbeit**

(1) Schulen erhalten zur Finanzierung von Jugendarbeit in der Schule und im schulischen Umfeld Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts.

(2) Über die Mittel nach Absatz 1 verfügt die zuständige oberste Landesbehörde.

....

### **§ 20 a Zuweisungen für Ausgaben des Winterdienstes**

(1) Städte und Gemeinden erhalten nach Maßgabe des Landeshaushalts Zuweisungen zu den Ausgaben für den Winterdienst entsprechend der Winterdiensttrichtlinie.

(2) Über diese Mittel verfügt die zuständige oberste Landesbehörde.

### **§ 21 Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Sozialhilfe**

(1) Die kreisfreien Städte und Landkreise erhalten als örtliche Träger der Sozialhilfe zum Ausgleich ihrer Ausgaben für die "Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfe in besonderen Lebenslagen" Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts.

(2) ...

(3) ...

(4) Über diese Mittel verfügt die zuständige oberste Landesbehörde.

### **§ 22 Zuweisungen zu den Ausgaben für Theater, Orchester, Museen und Musikschulen**

(1) Die Träger der Theater, Orchester, Museen und Musikschulen erhalten Zuweisungen zu den laufenden Ausgaben nach Maßgabe des Landeshaushalts.

(2) Über diese Mittel verfügt die zuständige oberste Landesbehörde.

### **§ 23 Auftragskostenpauschale**

(1) Landkreise und Gemeinden erhalten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde unter Berücksichtigung der Einnahmen aus § 1 Abs. 2 und 3 und aus sonstigen gesetzlichen Erstattungsregelungen eine Auftragskostenpauschale. Die Auftragskostenpauschale wird durch Rechtsverordnung des für den kommunalen Finanzausgleich zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium mit Zustimmung des Landtags so bestimmt, dass ein angemessener finanzieller Ausgleich im Wege einer Pauschalabgeltung für die bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben und der Wahrnehmung der Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde entstehenden ungedeckten Kosten erfolgt.

(2) ....



(3) ....

(4) Die Auftragskostenpauschale wird in zwei gleichen Raten jeweils am 1. März und am 1. September eines jeden Kalenderjahres ausgezahlt.

....

## **Fünfter Abschnitt. Zuweisungen für investive Zwecke**

....

### **§ 26 Investitionspauschale**

(1) Gemeinden und Landkreise erhalten zur Förderung investiver Maßnahmen Investitionspauschalen nach Maßgabe des Landeshaushalts.

(2) ...

(3) Über diese Mittel verfügt die für die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs zuständige oberste Landesbehörde, soweit die Investitionspauschalen nach Einwohnerzahlen zu verteilen sind, im übrigen die jeweils zuständige oberste Landesbehörde.

...."

2. Seit Eingang des Normenkontrollantrags beim Thüringer Verfassungsgerichtshof hat das ThürFAG noch vier weitere Änderungen erfahren, und zwar durch Artikel 2 des Thüringer Gesetzes zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften 2003/2004 vom 24. Oktober 2003 (GVBl. S. 475), durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes über die Finanzierung der staatlichen Schulen und des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 16. Dezember 2003 (GVBl. S. 517), durch Artikel 2 des Thüringer Gesetzes zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 25. November 2004 (GVBl. S. 865) sowie zuletzt durch den rückwirkend zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Artikel 21 des Thüringer Haushaltsstrukturgesetzes vom 10. März 2005 (GVBl. S. 58). Die ersten drei Gesetzesänderungen haben die von der Antragstellerin beanstandeten Regelungen nur insoweit inhaltlich berührt, als dadurch die in § 3 Abs. 3 Satz 2 ThürFAG bezifferten Zuführungen aus dem Landeshaushalt zur Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2003 und 2004 sukzessive erhöht worden sind und die in § 3 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG ausgewiesene

Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2004 insgesamt um 10 Mio. € auf 1.850,240 Mio. € verringert worden ist. Mit der letzten Gesetzesänderung durch Artikel 21 des Thüringer Haushaltsstrukturgesetzes vom 10. März 2005 sind die von der Antragstellerin für verfassungswidrig gehaltenen besonderen Zuweisungen für Aufgaben des Winterdienstes nach § 20 a ThürFAG aufgehoben und die Regelungen des § 3 ThürFAG über die Bildung der Finanzausgleichsmasse im wesentlichen neu gefaßt worden. § 3 ThürFAG hat nunmehr folgenden Wortlaut:

### **“§ 3 Finanzausgleichsmasse**

(1) Die Finanzausgleichsmasse eines Ausgleichsjahres (Haushaltsjahres) besteht aus der Steuerverbundmasse (Absatz 2 Nr. 1), dem Anteil an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955 -3956-) in der jeweils geltenden Fassung sowie den im Finanzausgleich aufgrund von Gesetzen oder nach Maßgabe des Landeshaushalts zu vereinnahmenden Beträgen. Sie erhöht sich um 58,477 Millionen Euro als weitere Kostenerstattung für kommunalisierte Aufgaben....

(2) Das Land stellt den Gemeinden und Landkreisen zur Verfügung:

1. 24 vom Hundert der dem Land verbleibenden Gemeinschaftssteuern, abzüglich des nach § 35 Abs. 1 an die Gemeinden zu leistenden Anteils von den Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes und der Gewerbesteuerumlage, der Landessteuern ohne Feuerschutzsteuer, der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 2 FAG; die Steuerverbundgrundlagen erhöhen sich um den Anteil des Landes an der Aufbringung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Nachteile auf dem Arbeitsmarkt nach § 11 Abs. 3 a FAG sowie

2. 34 vom Hundert der dem Land zufließenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 FAG.

(3) Die Finanzausgleichsmasse beträgt im Ausgleichsjahr 2005 1746,268 Millionen Euro. In der Finanzausgleichsmasse sind einmalig Zuführungen aus dem Landeshaushalt in Höhe von 26,6 Millionen Euro enthalten.

(4) Die Steuerverbundmasse wird für das Ausgleichsjahr nach den Ansätzen errechnet, die im Landeshaushalt für die jeweilige Einnahme nach Absatz 2 Nr. 1 ausgebracht sind. Mehr- und Minderbeträge, die sich nach Ablauf des Ausgleichsjahres nach dem tatsächlichen Einnahmeaufkommen

ergeben, werden im zweiten auf das Ausgleichsjahr folgenden Ausgleichsjahr nach Bildung der Steuerverbundmasse nach Absatz 2 Nr. 1 verrechnet.“

3. Unter den dargestellten gesetzlichen Vorschriften kommt den Regelungen der §§ 3 und 4 ThürFAG über die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse zentrale Bedeutung für den kommunalen Finanzausgleich zu. Nach § 1 Abs. 1 ThürFAG fallen den Gemeinden und Landkreisen, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, die durch die Erfüllung ihrer eigenen und der ihnen übertragenen Aufgaben entstehenden Verwaltungs- und Zweckausgaben zur Last. Da der hieraus resultierende Finanzbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften im Freistaat Thüringen nicht allein durch ihre Einbeziehung in das System der vertikalen Steuerertragsaufteilung nach Art. 106 Abs. 3 Satz 1, Abs. 5, 5 a und 6 GG gleichmäßig gedeckt werden kann, muß ihre Finanzkraft durch finanzielle Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ergänzt werden. Die Effektivität dieses Finanzkraftausgleichs wird vor allem durch die Höhe der als Verteilungsmasse zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse bestimmt, da ein hohes Finanzausgleichsvolumen insgesamt gesehen zu einer Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung führt.

a) Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG besteht die Finanzausgleichsmasse eines Ausgleichsjahres (Haushaltsjahres) aus der sich aus verschiedenen Mittelzuweisungen ergebenden Steuerverbundmasse nach Absatz 2 Nr. 1 der Vorschrift, dem Anteil an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 4 FAG - jetzt § 11 Abs. 3 FAG - sowie den im Finanzausgleich aufgrund von Gesetzen oder nach Maßgabe des Landeshaushalts zu vereinnahmenden Beträgen. Die in die Finanzausgleichsmasse einbezogene Steuerverbundmasse speist sich wiederum nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 ThürFAG mit einer Verbundquote von 24 % - früher 23 % - aus den in der Vorschrift bezeichneten Verbundgrundlagen, zu denen im wesentlichen die dem Land verbleibenden Gemeinschaftssteuern i.S.d. Art. 106 Abs. 3 GG, die Landessteuern i.S.d. Art. 106 Abs. 2 GG mit Ausnahme der Feuerschutzsteuer sowie die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG und §§ 4 ff. des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) und aus Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 FAG gehören.

aa) Mit diesen Regelungen hat der Freistaat Thüringen zunächst den Vorgaben des Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG entsprochen, der die Länder zu einem Steuerverbund mit ihren kommunalen Gebietskörperschaften verpflichtet (sog. obligatorischer Steuerverbund), indem er bestimmt, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein von der Landesgesetzgebung mit einem Hundertsatz (sog. Verbundsatz oder Verbundquote) zu bestimmender Anteil an dem auf das Land entfallenden Anteil am Gesamtaufkommen der ertragsstarken Gemeinschaftssteuern, also der Einkommen-, der Körperschafts- und der Umsatzsteuer, zufließt. Außerdem hat der Landesgesetzgeber nach Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG die Thüringer Gemeinden und Gemeindeverbände am Aufkommen der Landessteuern beteiligt (sog. fakultativer Steuerverbund), indem er einen mit der Verbundquote von 24 % - früher 23 % - bemessenen Anteil der Landessteuern mit Ausnahme der Feuerschutzsteuer, die eine Verkehrssteuer i.S.d. Art. 106 Abs. 2 GG ist, in die Steuerverbundmasse einbezogen hat. Dadurch hat der Gesetzgeber dem Gebot des Art. 93 Abs. 3 ThürVerf Rechnung getragen, nach dem die Gemeinden und Gemeindeverbände unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs an dessen Steuereinnahmen beteiligt werden. Die Bedeutung des Art. 93 Abs. 3 ThürVerf liegt darin, daß er die im Grundgesetz bloß fakultativ vorgesehene kommunale Beteiligung an den Landessteuern von Landesverfassungswegen zwingend vorschreibt. Damit entzieht die Thüringer Verfassung dem Landesgesetzgeber die Entscheidung darüber, ob die kommunalen Gebietskörperschaften überhaupt an den Landessteuern beteiligt werden; dieser darf vielmehr nur regeln, in welchem Umfang und auf welche Weise diese Beteiligung erfolgen soll.

bb) Diese Anteile an den als Verbundgrundlagen der Steuerverbundmasse durch Art. 106 Abs. 7 GG und Art. 93 Abs. 3 ThürVerf vorgegebenen Gemeinschafts- und Landessteuern werden nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 ThürFAG um verschiedene Zuweisungen ergänzt, die aus Finanzmitteln stammen, die der Bund den Ländern zur Verfügung stellt, indem der Freistaat Thüringen seine Gemeinden und Gemeindeverbände an dem auf ihn entfallenden Anteil an diesen Bundesmitteln beteiligt. Dabei handelt es sich um Einnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen. Der Länderfinanzausgleich im eigentlichen Sinne bezeichnet die sich an die vertikale Verteilung von Steuererträgen auf die verschiedenen Ebenen des Staates nach Art. 106 GG und die horizontale Ertrags-

verteilung zwischen den Bundesländern nach Art. 107 Abs. 1 GG anschließende Umverteilung der zugewiesenen Steuererträge zwischen den Bundesländern nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG, deren Ziel es ist, unangemessene Unterschiede in der Finanzkraft der Länder, welche durch die primäre Verteilung des Steuerertrags nicht aufgehoben werden bzw. überhaupt erst entstehen oder sich verschärfen, in gewissem Umfang auszugleichen. Der Länderfinanzausgleich ist in den §§ 4 ff. FAG gesetzlich geregelt und wird durch Ausgleichszuweisungen an die ausgleichsberechtigten Länder verwirklicht. An den ihm zufließenden Ausgleichszuweisungen beteiligt der Freistaat Thüringen seine kommunalen Gebietskörperschaften in Höhe der Verbundquote. Nach § 11 Abs. 1 FAG gewährt der Bund aufgrund des Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG leistungsschwachen Ländern aus seinen Mitteln sog. Bundesergänzungszuweisungen. Diese werden als sog. allgemeine Bundesergänzungszuweisungen zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Landes nach § 11 Abs. 2 FAG und als sog. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten nach § 11 Abs. 3, 3 a und 4 FAG gewährt. An den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 2 FAG partizipieren die Thüringer Gemeinden und Gemeindeverbände ebenfalls in Höhe der Verbundquote.

cc) Außerhalb der Steuerverbundmasse fließen nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 ThürFAG 34 % der dem Land zustehenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 FAG - früher § 11 Abs. 4 FAG - in die zur Verteilung stehende Finanzausgleichsmasse ein. Die bislang nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG a. F. regelmäßig in jedem Haushaltsjahr vom Land nach Maßgabe des Haushalts gewährten Zuschüsse zur Finanzausgleichsmasse sind nunmehr durch Artikel 21 des Thüringer Haushaltsstrukturgesetzes gestrichen und durch eine einmalige Zuführung aus dem Landeshaushalt für das Jahr 2005 in Höhe von 26,6 Millionen Euro ersetzt worden.

b) Nach § 3 Abs. 4 Satz 1 ThürFAG errechnet sich die Steuerverbundmasse als Bestandteil der Finanzausgleichsmasse im Ausgleichsjahr nach den Ansätzen, die im Landeshaushalt für die jeweilige Einnahme nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 ThürFAG ausgebracht sind. In dem durch Haushaltsgesetz festzustellenden Haushaltsplan sind die im Haushaltsjahr zu erwartenden - also aufgrund von Schätzungen prognostizierten - Einnahmen des Landes angesetzt, wobei die Einnahmen, welche

die Verbundgrundlagen bilden, im Einzelplan der allgemeinen Finanzverwaltung gesondert ausgewiesen sind. Anhand dieser Einnahmenansätze und der festgelegten Verbundquote läßt sich die Steuerverbundmasse betragsmäßig bestimmen; ihre Berechnung ist im Einzelplan der allgemeinen Finanzverwaltung dargestellt. Mehr- und Minderbeträge, die sich nach Ablauf des Ausgleichsjahres nach dem tatsächlichen Einnahmeaufkommen ergeben, werden auf die im übernächsten Jahr gebildete Steuerverbundmasse verrechnet, wobei Verrechnungen aus Minderbeträgen bis zum Inkrafttreten des Artikel 21 des Thüringer Haushaltsstrukturgesetzes nach § 3 Abs. 4 Satz 3 ThürFAG a. F. durch eine Höchstgrenze gedeckelt waren.

c) § 3 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG benennt die im jeweiligen Haushaltsgesetz - konkret im Einzelplan der allgemeinen Finanzverwaltung - nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 und 2 ThürFAG berechnete und bezifferte Finanzausgleichsmasse für die jeweiligen Haushaltsjahre. Im übrigen setzte § 3 Abs. 3 ThürFAG a. F. die der Finanzausgleichsmasse bis zum Jahre 2004 regelmäßig zufließenden Mittel aus dem Landeshaushalt betragsmäßig fest und regelte die Verringerung und Erhöhung dieser Zuführungen in Abhängigkeit von der Entwicklung der Steuerverbundmasse. Dabei bewirkten die in § 3 Abs. 3 Satz 4 und 5 ThürFAG a. F. enthaltenen Regelungen im Interesse der Planungssicherheit der Kommunen eine gewisse Verstetigung des Finanzausgleichsvolumens sowohl nach oben als auch nach unten, da Zuwächse der Steuerverbundmasse zu 50 % zur Reduzierung der Zuführungen aus dem Landeshaushalt verwendet und Verringerungen der Steuerverbundmasse zu 50 % durch erhöhte Zuführungen von Haushaltsmitteln kompensiert wurden. Diese Vorschriften sind nunmehr durch Artikel 21 des Thüringer Haushaltsstrukturgesetzes rückwirkend zum 1. Januar 2005 aufgehoben worden.

d) Die Finanzausgleichsmasse wird nach § 4 ThürFAG für allgemeine, besondere und investive Finanzausweisungen verwendet, wobei die Höhe der Ausgabenansätze im Landeshaushalt, konkret im Einzelplan der allgemeinen Finanzverwaltung, festgestellt wird. Die allgemeinen Finanzausweisungen (sog. Schlüsselzuweisungen) sollen die eigene Finanzkraft der Gemeinden und Landkreise stärken und dienen der Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (§ 6 ThürFAG). Besondere Finanzausweisungen und Zuweisungen für investive Zwecke werden zum Ausgleich von

besonderen Aufgaben bzw. für Investitionen gewährt und sind zweckgebunden, (§§ 16, 25 ThürFAG). Eine besondere Finanzausweisung i. S. d. § 4 Satz 2 Nr. 2 ThürFAG ist insbesondere die dem Ausgleich der Mehrbelastung bei Übertragung staatlicher Aufgaben dienende Auftragskostenpauschale nach § 23 Abs. 1 ThürFAG.

4. Der nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ausdrücklich gebotene Ausgleich der Mehrbelastung der kommunalen Gebietskörperschaften bei Übertragung staatlicher Aufgaben, ist in den §§ 1 Abs. 2 und 23 ThürFAG geregelt, denen damit als anderweitige gesetzliche Bestimmung i.S.d. des § 1 Abs. 1 ThürFAG - der grundsätzlich den Gemeinden und Landkreisen die Kosten der Aufgabenerfüllung auferlegt - erhebliche Bedeutung für die kommunale Finanzausstattung zukommt. Danach erhalten die Gemeinden und Landkreise als Ersatz für die Kosten der Erfüllung staatlicher Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis und als untere staatliche Verwaltungsbehörde unter Berücksichtigung der ihnen als Ersatz für ihren Verwaltungsaufwand zufließenden Verwaltungsgebühren, -auslagen, Ordnungs-, Buß- und Zwangsgelder und sonstiger Erstattungsregelungen eine Auftragskostenpauschale (§§ 1 Abs. 2 und 23 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG). Diese wird als besondere Finanzausweisung aus der Finanzausgleichsmasse gespeist und durch Rechtsverordnung des für den kommunalen Finanzausgleich zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium und mit Zustimmung des Landtags so bestimmt, daß ein angemessener finanzieller Ausgleich im Wege einer Pauschalabgeltung für die bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben entstehenden ungedeckten Kosten erfolgt (§ 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG). Die §§ 1, 2 und 3 der Verordnung über die Auftragskostenpauschale nach § 23 des ThürFAG vom 27. Juni 2001 - ThürFAGAV - (GVBl. S. 111) sahen für die Jahre 2001 und 2002 auf die jeweilige Einwohnerzahl der verschiedenen Typen von kommunalen Verwaltungseinheiten bezogene und bei Wahrnehmung bestimmter Aufgaben erhöhte Auftragskostenpauschalen vor, von denen nach § 4 jeweils eine sog. Interessenquote von 20 % abzuziehen war. Das Gleiche gilt nach der - erst nach Eingang des Normenkontrollantrags erlassenen - Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Auftragskostenpauschale nach § 23 des ThürFAG vom 13. Januar 2004 - 1. ThürFAGAVÄndVO - (GVBl. S. 121) für die Jahre 2003 und 2004, durch die die Auftragskostenpauschalen insgesamt angehoben worden sind und den Landkreisen und kreisfreien Städten

eine ergänzende Pauschale für die Aufgaben des sozialpsychiatrischen Dienstes gewährt wurde.

Die jetzige Fassung des § 23 ThürFAG geht im wesentlichen auf das rückwirkend am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Dritte Gesetz zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes - 3. ThürFAGÄndG - vom 4. März 2000 (GVBl. S. 31) zurück, durch das der Erlaß der Rechtsverordnung zur Auftragskostenpauschale an die Zustimmung des Landtages geknüpft worden ist. In diesem Gesetz waren außerdem übergangsweise die an die Landkreise und Gemeinden auszahlenden Auftragskostenpauschalen für das Jahr 2000 festgesetzt. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes wurde die die Auftragskostenpauschale für die Jahre 2001 und 2002 bestimmende ThürFAGAV noch vorbereitet, indem eine landesweite Erhebung zu den Kosten durchgeführt wurde, die den kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen durch die übertragenen staatlichen Aufgaben entstehen. In der Begründung zum Entwurf der ThürFAGAV heißt es dazu unter anderem:

#### **"A. Allgemeines**

Den Gemeinden und Landkreisen ist nach Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen für die Wahrnehmung der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben ein angemessener Mehrbelastungsausgleich zu gewähren. Der Mehrbelastungsausgleich wird durch die Zuweisung von bestimmten Einnahmen an die Aufgabenträger nach § 1 Abs. 2 und 3 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) sowie durch spezialgesetzliche Erstattungsregelungen (...) nur teilweise gewährleistet. Um den verfassungsrechtlich gebotenen Mehrbelastungsausgleich im Übrigen sicher zu stellen, wird den Aufgabenträgern eine Zuweisung in Form der Auftragskostenpauschale gewährt.

Zur Höhe der Auftragskostenpauschale wurde bei den Aufgabenträgern eine landesweite Erhebung durchgeführt. Im Rahmen dieser Erhebung wurden die bei den Aufgabenträgern nicht durch Einnahmen gedeckten Kosten der Aufgabenwahrnehmung auf der Basis der Jahresrechnung 1998 ermittelt. Demnach ergeben sich unter Berücksichtigung der bis zum Jahr 2001 erfolgten Vergütungs- und Gehaltssteigerungen sowie der Veränderungen des Lebenshaltungsindex tatsächliche ungedeckte Kosten in Höhe von 268,759 Mio DM (im Gegensatz zu den statistisch ermittelten Kosten lt. Berechnung in Höhe von 269,782 Mio DM - siehe Anlage 1).



Um jedoch aus Verwaltungsvereinfachungsgründen diese ungedeckten Kosten über eine Pauschalabgeltung ausgleichen zu können, wurden für jede Aufgabe die durchschnittlichen ungedeckten Kosten/Einwohner ermittelt. Dabei wurde zwischen vier Verwaltungseinheitstypen [1. Landkreise, 2. kreisfreie Städte, 3. große kreisangehörige Städte und 4. (selbstständige) kreisangehörige Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und erfüllende Gemeinden] unterschieden. ... Um die Durchschnittswerte um "Ausreißer" nach oben und auch unten zu bereinigen, wurde über den mathematischen Durchschnitt ein 50 % - 150 % Korridor gebildet, auf den die Spitzenwerte angehoben oder herabgesenkt wurden. Auf der Grundlage dieser neuen Datenbasis wurde dann ein zweiter, so genannter bereinigter Durchschnitt für jede Aufgabe und jeden Verwaltungseinheitstyp berechnet. Dieser ist Grundlage der Berechnung und auch der Auszahlung der Auftragskostenpauschale. ....

Für eine grundhafte Neuberechnung der Auftragskostenpauschale zum 1. Januar 2005 ist eine erneute landesweite Erhebung im Jahr 2003 auf der Grundlage der Jahresrechnung 2002 geplant.

## **B. Zu den einzelnen Bestimmungen**

.... Der Erhebung auf kommunaler Ebene ging eine Zusammenstellung der Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde und der übertragenen Aufgaben voraus. Diese ergab für alle Landkreise 60 Aufgaben - .... -, für alle kreisfreien Städte 67 Aufgaben, für alle großen kreisangehörigen Städte 26 Aufgaben sowie für die Verwaltungsgemeinschaften, erfüllenden Gemeinden und (selbstständigen) Gemeinden 24 Aufgaben. ..."

In der Begründung des Entwurfs der an die FAGAV anschließenden 1. ThürFAGAVÄndVO ist zu einer erneuten landesweiten Kostenerhebung bemerkt:

### **" A. Allgemeines**

... Für eine grundhafte Neuberechnung der Auftragskostenpauschale nach § 23 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes zum 1. Januar 2005 erfolgt eine erneute landesweite Erhebung im Zeitraum 2003/2004 auf der Grundlage der Jahresrechnung 2002. ..."

Die Ergebnisse dieser Datenerhebung liegen mittlerweile vor, die Änderungsverordnung zur Festsetzung der Auftragskostenpauschale für 2005 ist allerdings noch nicht in Kraft (vgl. Antwort des Thüringer Innenministeriums auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Kuschel, LT-Drs. 4/769 vom 4. April 2005).

**II.**

1. Die Antragstellerin beantragt festzustellen, daß

(1.) § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG i.V.m. § 1 Abs. 2 ThürFAG gegen Art. 93 Abs. 1 Satz 2 und Art. 84 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf verstößt,

(2.) § 3 Abs. 2 und 3 ThürFAG i.V.m. §§ 2, 4 und 7 ThürFAG gegen Art. 93 Abs. 1 und 3 ThürVerf verstößt,

(3.) § 4 ThürFAG i.V.m. § 7, § 19 a, § 20 a, § 21 Abs. 1 und 4, § 22 und § 26 Abs. 1 und 3 ThürFAG den Anforderungen an eine hinreichend bestimmte gesetzliche Regelung nicht gerecht wird und gegen Art. 44 Abs. 1, 45 und 47 Abs. 4 ThürVerf verstößt,

(4.) § 1 Abs. 1 und § 6 Abs. 3 Satz 2 ThürFAG gegen Art. 93 Abs. 3 ThürVerf verstößt, soweit diese Vorschriften nicht kostendeckende Finanzausweisungen des Landes an Landkreise und Gemeinden außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs vorsehen,

und diese Vorschriften für nichtig zu erklären, soweit sie nicht mittlerweile durch Artikel 21 des Thüringer Haushaltsstrukturgesetzes aufgehoben worden sind. Die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit dieser Regelungen des ThürFAG hat nach Auffassung der Antragstellerin die Nichtigkeit des Gesetzes insgesamt zur Folge.

2. Zur Begründung ihrer Anträge führt die Antragstellerin - nach einleitenden Rechtsausführungen zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen - im wesentlichen folgendes aus:

a) Die Regelung des § 23 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 1 Abs. 2 ThürFAG über den Mehrbelastungsausgleich für übertragene staatliche Aufgaben bestimme weder Voraussetzungen und Inhalt des nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf gebotenen „angemes-

senen finanziellen Ausgleichs“ noch liege ihr eine Ermittlung der tatsächlichen Mehrbelastung der Gemeinden und Landkreise zugrunde.

aa) Es genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, daß die inhaltliche Ausgestaltung der Auftragskostenpauschale nicht im Gesetz selbst, sondern nach § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG durch Rechtsverordnung erfolge. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf und der sog. Wesentlichkeitsgrundsatz verlangten, daß die gesetzliche Verordnungsermächtigung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sei. Dies setze voraus, daß der Gesetzgeber sowohl die Frage nach dem "Ob" eines Mehrbelastungsausgleichs für die einzelnen Aufgaben als auch den Eigenanteil der Kommunen an der Mehrbelastung - die sog. Interessenquote - selbst festsetze. Die Festlegung einer Interessenquote beschränke das dem Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf immanente Optimierungsgebot, welches auf einen vollen Mehrbelastungsausgleich abziele; sie begrenze damit zugleich den Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf. Dies sei ohne eine förmliche gesetzliche Regelung unzulässig. Soweit es um die Voraussetzungen für den Mehrbelastungsausgleich gehe, regle § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG diese nicht bestimmt genug, denn die Vorschrift definiere nicht, was unter „ungedeckten“ Kosten zu verstehen sei. Vielmehr sei dies unzulässigerweise dem Ordnungsgeber überlassen. § 23 Abs. 1 ThürFAG lege auch die Höhe des „angemessenen“ Mehrbelastungsausgleichs nicht fest, da er selbst keine Interessenquote angebe. Diese bestimme vielmehr der Ordnungsgeber und dies auch nur für einzelne Jahre. Dies genüge dem Parlamentsvorbehalt nicht. Das Erfordernis der Zustimmung des Landtags zu der Rechtsverordnung über die Auftragskostenpauschale ändere daran nichts, weil es keine dem Gesetz vergleichbare inhaltliche Verantwortung der Legislative begründe.

bb) § 23 Abs. 1 ThürFAG liege keine wirklichkeitsnahe Ermittlung der Mehrbelastung der kommunalen Gebietskörperschaften im übertragenen Wirkungskreis durch eine Aufgaben- und Kostenanalyse zugrunde. Die Vorschrift könne deshalb weder für sich noch im Verbund mit § 1 Abs. 2 ThürFAG einen angemessenen Mehrbelastungsausgleich sicherstellen, weshalb sie den Anforderungen der Art. 93 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. 91 Abs. 1 und 2, 84 Abs. 1 Satz 2, 44, 45 und 47 Abs. 4 ThürVerf nicht gerecht werde. Dies ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte des § 23 Abs. 1

ThürFAG. Denn das 3. ThürFAGÄndG vom 4. März 2000 sei schon vor Abschluß der im Vorfeld des Erlasses der ThürFAGAV vom 27. Juni 2001 durchgeführten Aufgaben- und Kostenanalyse verabschiedet worden. Der Gesetzgeber selbst habe also gar nicht festgestellt, wie hoch die Mehrbelastung der Thüringer Kommunen tatsächlich sei und ob die von ihm als Ausgleich zugewiesenen Mittel ausreichen.

cc) Die Praxis zeige, daß der Gesetzgeber mit der Verordnungsermächtigung nicht in der Lage sei, den Mehrbelastungsausgleich sicherzustellen. So sei es bis Oktober 2003 nicht gelungen, eine Nachfolgeregelung für die für die Jahre 2001 und 2002 geltende ThürFAGAV zu erlassen, weshalb in 2003 nur eine „vorläufige“ Auftragskostenpauschale ausbezahlt worden sei. Es liege auf der Hand, daß auf diese Weise kein angemessener Mehrbelastungsausgleich gewährt werden könne, weil es vom Arbeitsgang der zuständigen Ministerien abhängt, wann die notwendigen Daten vorliegen, durch die Gewährung einer „vorläufigen“ Auftragskostenpauschale Fakten geschaffen würden und es den Kommunen an einer hinreichend belastbaren Grundlage für die eigene Hauswirtschaft fehle. Die Unzulänglichkeit der Regelung erweise sich am Beispiel der Kosten des sozialpsychiatrischen Dienstes - eine den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragene Angelegenheit. Diese würden zwar seit 2003 nicht mehr vom Sozialministerium finanziert, ihre Berücksichtigung im Rahmen der Auftragskostenpauschale sei aber erst ab 2005 vorgesehen, weshalb eine Erstattung für 2003 und 2004 nicht erfolge. Deutlicher könne die Notwendigkeit eines Parlamentsvorbehalts nicht dargelegt werden, da es bei einer gesetzlichen Regelung des Mehrbelastungsausgleichs zu einem solchen Versäumnis nicht gekommen wäre.

b) Die Regelungen über die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse nach § 3 Abs. 2 und 3 Satz 1 ThürFAG i.V.m. §§ 2, 4 und 7 ThürFAG gewährleisteten entgegen Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf keine bedarfsgerechte kommunale Finanzausstattung.

aa) Die Bildung der Finanzausgleichsmasse und damit das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs bemesse sich nach dem Umfang der Finanzkraft des Landes, nicht nach dem Bedarf der Kommunen. Dementsprechend beschränke sich der Gesetzgeber auf die Zuweisung der Finanzausgleichsmasse und ihre Aufteilung, ohne Maßstäbe für ihre Herleitung erkennen zu lassen. Dies werde insbesondere an

der - den durchschnittlichen, einwohnerbezogenen Finanzbedarf einer Gemeinde ausdrückenden und für die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen entscheidenden - Bedarfsmeßzahl deutlich, die nach § 9 Abs. 3 ThürFAG so bestimmt werde, daß sie sich an der zur Verfügung gestellten Schlüsselmasse und nicht am tatsächlichen Bedarf der Kommunen orientiere. Eine Aussage dazu, inwieweit die Steuerkraft der Gemeinden zur Aufgabenerfüllung im übertragenen und eigenen Wirkungskreis ausreiche, lasse das ThürFAG gar nicht zu. Das gesamte Konzept der Schlüsselzuweisungen hänge damit gleichsam in der Luft. Die besonderen Finanzausgleichsmasse könnten diesen strukturellen Mangel nicht beseitigen. Die allein an politischen Zweckmäßigkeitserwägungen orientierte und interessengeleitete Festsetzung der Finanzausgleichsmasse ohne Ermittlung der von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben und der damit verbundenen Ausgaben sowie die fehlende Abwägung zwischen dem Finanzbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften mit dem Finanzbedarf des Landes und anderen Belangen des öffentlichen Wohls begründe einen Abwägungsausfall und verfehle die materiellen Vorgaben zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen aus Art. 93 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf.

bb) Die vorgenannten Regelungen des ThürFAG beruhten insbesondere nicht auf einer Ermittlung der kommunalen Aufgaben und der damit verbundenen Ausgaben. Zwar habe der Verordnungsgeber im Vorfeld des Erlasses der ThürFAGAV eine solche Ermittlung für die Kosten des übertragenen Wirkungskreises für die Jahre 2000 und 2001 vorgenommen, von der der Landtag mit seiner Zustimmung zu der Rechtsverordnung auch Kenntnis genommen habe. Der Gesetzgeber habe sich die Ergebnisse dieser Ermittlung aber damit nicht zu eigen gemacht, da sie bei der Festlegung der Finanzausgleichsmasse nach § 3 ThürFAG nicht berücksichtigt worden seien. Auch habe er bislang nicht den Versuch unternommen, die Aufgaben und Kosten des eigenen Wirkungskreises der kommunalen Gebietskörperschaften zu ermitteln und festzustellen, ob ihre Finanzausstattung unter Berücksichtigung ihrer eigenen Einnahmen und der Finanzausgleichsmasse ausreichten, um sowohl die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises als auch die Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis zu erfüllen. Hierzu hätte er das nicht kreditfinanzierte Einnahmenvolumen der Thüringer Kommunen den Belastungen durch übertragene Aufgaben und Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungs-

kreis gegenüber stellen müssen. Da dies nicht geschehen sei, beruhe die Festlegung der Finanzausgleichsmasse auf einem vollständigen Abwägungsausfall. Tatsächlich könnte der Gesetzgeber die Einnahmen der Kommunen aus Steuern, Kosten, Buß- und Zwangsgeldern und dem kommunalen Finanzausgleich sowie ihre Ausgaben ohne weiteres beziffern; hierzu sei auf entsprechende Berechnungen der Landesregierung, nach denen die Gesamteinnahmen der Gemeinden zwischen 1994 und 1997 rückläufig gewesen seien und die Berichte des Statistischen Landesamtes zu verweisen. Die Bestimmung sei allein deswegen verfassungswidrig. Ohne Ermittlung und nachvollziehbare Darlegung eines verbleibenden Finanzierungsspielraums für freiwillige Aufgaben im eigenen Wirkungskreis könne der Gesetzgeber nicht gewährleisten, daß die zur Verfügung gestellte Finanzausgleichsmasse tatsächlich ausreiche, um die von Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf geforderte finanzielle Mindestausstattung sicher zu stellen.

cc) Die mangelnde Herleitung der Finanzausgleichsmasse und die fehlende Darlegung, daß mit ihr den Anforderungen der Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf entsprochen werden könne, verletze zugleich das beiden Verfassungsbestimmungen immanente Gebot der Transparenz der Ableitungszusammenhänge des Finanzausgleichsgesetzes, welches dessen verfassungsgerichtliche Kontrolle überhaupt erst ermögliche. § 3 Abs. 2, 3 und 4 ThürFAG i.V.m. § 2, 4 und 7 ThürFAG verletze außerdem Art. 93 Abs. 3 ThürVerf i.V.m. dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip. Da der Gesetzgeber es unterlassen habe, den Finanzausstattungsbedarf der Kommunen zu ermitteln und ihren Finanzzuschußbedarf mit anderen öffentlichen Interessen abzuwägen, könne er nicht sicherstellen, daß das ThürFAG nicht gegen das Willkürverbot, das Gebot der Sach- und Systemgerechtigkeit, das Übermaßverbot und das Nivellierungs- und Übernivellierungsverbot verstoße. Insbesondere genügten die - durch Artikel 21 des Thüringer Haushaltsstrukturgesetzes mittlerweile aufgehobenen - Regelungen der Sätze 3 und 4 des § 3 Abs. 3 ThürFAG mit ihrer starren schematischen Aufteilung von Zuwächsen und Verringerungen bei Veränderungen der Steuerverbundmasse nicht den Anforderungen an eine gerechte Abwägung, da damit bloß formal der Gleichwertigkeit der Aufgaben des Landes und der Kommunen Rechnung getragen werde, Veränderungen der Aufgaben und Ausgaben der Verwaltungsträger - insbesondere durch eine zunehmende Kommunalisierung von Aufgaben - aber

nicht berücksichtigt würden. Dies verstoße gegen das Gebot der Verteilungssymmetrie, welches verlange, daß der Gesetzgeber für eine gerechte und gleichmäßige Lastenverteilung sorgen und die verfügbaren Finanzmittel aufgabengerecht zwischen Land und Kommunen verteilen müsse. Ohnehin seien Finanzausgleichsregelungen wegen der Komplexität und Dynamik der zu berücksichtigenden Faktoren regelmäßig nur auf einen bestimmten Zeitraum angelegt und daher auf ihre sachliche Eignung zu überprüfen, bevor sie unverändert fortgeschrieben würden.

c) Indem § 4 ThürFAG lediglich allgemein bestimme, für welche Finanzausgleichsmasse zu verwenden sei und die Feststellung der Höhe der Ausgleichsansätze dem Landeshaushalt überlasse, werde die Vorschrift den Anforderungen aus Art. 44 Abs. 1, 45 und 47 Abs. 4 ThürVerf an die Bestimmtheit einer gesetzlichen Regelung nicht gerecht, da der konkrete Umfang der Finanzausgleichsmasse und ihre nähere Aufteilung damit letztlich der Verwaltung überlassen bleibe. Dies betreffe den Anteil der Auftragskostenpauschale an der Finanzausgleichsmasse ebenso wie besondere Finanzausgleichsmasse und Zuweisungen für investive Zwecke, für die Mittelansätze nur im Landeshaushalt ausgewiesen seien und bei denen die oberste Landesbehörde nach den §§ 19 a, 20 a, 21, 22 und 26 ThürFAG ohne nähere gesetzliche Maßgabe ermächtigt sei, über die Mittel zu verfügen. Da das Haushaltsgesetz nach § 3 Abs. 1 Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) nur eine Ermächtigung, aber keine Verpflichtung zur Verausgabung der Mittel normiere und entsprechende Ansprüche nach § 3 Abs. 2 ThürLHO nicht begründet würden, bleibe es der Exekutive überlassen, ob die Haushaltsansätze ausgeschöpft würden und wie die Finanzausgleichsmasse verteilt werde.

d) Soweit die §§ 1 Abs. 1 und 6 Abs. 3 Satz 2 ThürFAG mit der Wendung „soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist“, ausgleichsrelevante Finanzausgleichsmasse außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs und damit außerhalb der Finanzausgleichsmasse erlaubten, beruhten diese Vorschriften auf einem Abwägungsdefizit und verstießen gegen den Grundsatz der finanzverfassungsrechtlichen Problembewältigung. Das Gleiche gelte, soweit es der Gesetzgeber unterlassen habe, finanzausgleichsrelevante, d. h. nicht voll kostendeckende Finanzausgleichsmasse in anderen Gesetzen in das ThürFAG zu integrieren. So seien bislang die Leistungen des

Landes für den sozialpsychiatrischen Dienst nicht in die Finanzausgleichsmasse einbezogen worden. Außerdem normierten die §§ 8 und 9 des Thüringer Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr (ThürÖPNVG) sowie die §§ 8 bis 13 des Thüringer Krankenhausgesetzes (ThürKHG) weitere nicht kostendeckende Ausgleichszuweisungen.

### III.

1. Die Präsidentin des Thüringer Landtags hat von einer ausführlichen Stellungnahme abgesehen und verweist lediglich darauf, daß das demokratische Legitimationsniveau der Rechtsverordnung der Landesregierung zur Auftragskostenpauschale angehoben worden sei, indem das 3. ThürFAGÄndG deren Erlaß an die Zustimmung des Landtags geknüpft habe.

2. Nach Auffassung der Thüringer Landesregierung sind die von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen verfassungskonform.

a) Dies gelte insbesondere für die Bestimmungen des § 23 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 1 Abs. 2 ThürFAG über den Mehrbelastungsausgleich. Zur Einlösung der Verpflichtung aus Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf, die Mehrbelastung der Kommunen aus der Übertragung staatlicher Aufgaben nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf durch einen angemessenen finanziellen Ausgleich zu kompensieren, sehe § 23 Abs. 1 ThürFAG eine Auftragskostenpauschale vor. Diese werde formell in einer Rechtsverordnung festgesetzt, deren Inhalt von der Kompetenz des mit der Kommunalaufsicht befaßten Innenministeriums und des für Finanzfragen zuständigen Finanzministeriums getragen und durch Zustimmung des Landtags in den parlamentarischen Willen aufgenommen werde. Materiell gebe § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG vor, daß die Auftragskostenpauschale das Ziel eines angemessenen finanziellen Ausgleichs für die übertragenen staatlichen Aufgaben erreichen und alle Kosten berücksichtigen müsse, die noch nicht durch die in § 1 Abs. 2 ThürFAG den Kommunen zugewiesenen Einnahmen gedeckt seien.



aa) Die Festsetzung der Auftragskostenpauschale durch Rechtsverordnung verstoße nicht gegen den Gesetzesvorbehalt, nach dem in allen wesentlichen Fragen eine Entscheidung durch das Parlament erforderlich sei. Daraus folge kein Totalvorbehalt in dem von der Antragstellerin gewünschten Sinne, die letztlich eine abschließende Zuerkennung der Einzelansprüche jeder Kommune im Finanzausgleichsgesetz verlange. Indem § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG anordne, daß die Auftragskostenpauschale einen „angemessenen finanziellen Ausgleich“ für die „ungedeckten“ - d. h. durch die Einnahmen nach § 1 Abs. 2 ThürFAG nicht gedeckten - Kosten leisten müsse und zugleich einen Mehrbelastungsausgleich über Art. 93 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. 91 Abs. 3 ThürVerf hinaus auch für die Wahrnehmung von Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde vorsehe, enthalte die Vorschrift materielle Vorgaben für den Mehrbelastungsausgleich, die dem Gesetzesvorbehalt genügen. Hierdurch werde den Kommunen einfachgesetzlich ein Anspruch auf Kostenausgleich dem Grunde nach zugestanden, der Umfang der erstattungspflichtigen Kosten präzisiert und die partielle Erfüllung des Erstattungsanspruchs in § 1 Abs. 2 ThürFAG gesichert. Weitere Präzisierungen seien unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehalts nicht erforderlich. Grundsätzlich sei ein allgemeiner Gesetzesvorbehalt für Grundsatzentscheidungen der Eingriffsverwaltung, nicht aber für Zuständigkeiten und Verfahren der leistungsgewährenden Verwaltung anzunehmen; vielmehr genüge für Aufgaben fiskalischen Charakters ein geringerer legislatorischer Legitimationsgrad. Dementsprechend ließen auch andere Bundesländer eine Grundregelung im Gesetz und eine nachfolgende Rechtsverordnung zur Auftragskostenpauschale zu. Eine genauere Festlegung des Erstattungsvolumens im Gesetz erschwere einen angemessenen Ausgleich sogar, da die vielfältigen, von Jahr zu Jahr sich ändernden Aufgabensachverhalte und die dadurch verursachten Kosten stets aufs Neue fachkundig eingeschätzt und bewertet werden müßten und sich einer allgemein gültigen und dauerhaften Erfassung durch den Gesetzgeber entzögen.

bb) Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung gehe im übrigen ganz überwiegend davon aus, daß der Gesetzgeber bei Erlaß eines Finanzausgleichsgesetzes zwar in materieller Hinsicht verfassungsrechtlichen Bindungen unterliege, die Verfassung aber keine Vorgaben für das Verfahren und die Methoden bei der Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs enthalte. § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verletze auch nicht den Bestimmtheitsgrundsatz, der keine gesetzlichen Tatbestände mit bis in die

letzte Einzelheit genau gefaßten Maßstäben verlange, sondern vielmehr auch Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zulasse. Da außerdem nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf staatliche Aufgaben „aufgrund eines Gesetzes“, also durch Rechtsverordnung, übertragen werden könnten, gelte dies erst Recht für den nur die finanzielle Folge der Aufgabenübertragung darstellenden Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf.

cc) Dem eigentlich als Parlamentsvorbehalt zu verstehenden Gesetzesvorbehalt sei jedenfalls durch das Erfordernis der Zustimmung des Landtags zu der die Auftragskostenpauschale konkretisierenden Rechtsverordnung Genüge getan. Die Situation bei Erteilung der Zustimmung entspreche regelmäßig der im Gesetzgebungsverfahren, da dem Parlamentsbeschuß in beiden Fällen ein von den Fachministerien vorformulierter und begründeter Entwurf zugrunde liege, zu dessen sachkundiger Einschätzung die Mitglieder der Fachausschüsse in der Lage seien. Außerdem sei es dem Landtag unbenommen, im Falle der Unzulänglichkeit des vorgelegten Verordnungsentwurfs aus eigener Initiative eine gesetzliche Ausgleichsregelung zu erlassen oder eine erlassene Rechtsverordnung durch Gesetz außer Kraft zu setzen. Die Konkretisierung der Auftragskostenpauschale durch Rechtsverordnung diene nicht dazu, das Parlament vor vollendete Tatsachen zu stellen, sondern sei deshalb sachgerecht, weil der die Kommunalaufsicht führenden Exekutive die aktuellen Unterlagen und Daten über die ausgleichsfähigen Kosten am schnellsten und exaktesten zur Verfügung stünden.

dd) § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG verfolge das Ziel, die vom Landesgesetzgeber im jährlichen Haushaltsplan bereitgestellten Finanzhilfen an die Kommunen in einem Teilbetrag nach Maßgabe des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf auszuschütten. Dabei stelle das Haushaltsgesetz die Mittel zur Verfügung, während § 23 Abs. 1 ThürFAG deren Verteilung detailliere. Damit gehe die Vorschrift über das im Subventionsrecht Erforderliche hinaus, da bei Subventionen - sofern nicht zugleich in Grundrechte von Mitbewerbern eingegriffen werde - regelmäßig ein Haushaltstitel mit Zweckbestimmung genüge und ein besonderes Subventionsgesetz nicht erforderlich sei. Mit der Festsetzung der Finanzausgleichsmasse in § 3 ThürFAG, die auch die Auftragskostenpauschale speise, habe der Gesetzgeber im übrigen bereits insgesamt erwogen, welche Mittel für die finanzielle Mindestausstattung und den

Mehrbelastungsausgleich zur Verfügung zu stellen seien. Auch habe er die Ausgabenansätze für die Finanzausgleichsmassnahmen durch das Haushaltsgesetz näher bestimmt. Nach § 23 Abs. 2 ThürFAG werde schließlich ein Teil der Auftragskostenpauschale, und zwar für die nach § 130 a ThürKO kommunalisierten Aufgaben, nach einem gesetzlich normierten Schlüssel verteilt.

ee) Art. 84 Abs. 1 ThürVerf, der in der Ermächtigungsnorm die Angabe von Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erlassenden Rechtsverordnung verlange, sei nicht dadurch verletzt, daß § 23 Abs. 1 ThürFAG eine Gesamtpauschale und keine Einzelbeträge für jede einzelne Aufgabe vorsehe. Die Pauschalierung in einem einheitlichen, zusammengefaßten Ansatz sei nicht nur in anderen Bundesländern üblich, sondern wahre auch in stärkerem Maße die kommunale Selbstverwaltung. Eine verfassungsrechtliche Vorgabe zur gesetzlichen Festlegung der Interessenquote bestehe nicht; dem Transparenzgebot sei insoweit durch das Erfordernis der Zustimmung des Landtages genügt. Im übrigen zeichneten die im Haushaltsgesetz festgelegten Ausgleichsmassen und der Verteilungsschlüssel nach §§ 4 ff. ThürFAG die Interessenquote hinreichend deutlich vor.

ff) Schließlich sehe § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG mit der Verpflichtung des Landes zu einem „angemessenen finanziellen Ausgleich im Wege einer Pauschalabgeltung“ Kosten- und Aufgabenanalysen zur Vorbereitung der Verordnung zur Auftragskostenpauschale ohnehin vor und regele damit alles Erforderliche. Sollten diese Analysen unterbleiben, führe dies als fehlerhafter Gesetzesvollzug allenfalls zur Rechtswidrigkeit der Rechtsverordnung. Tatsächlich seien die ThürFAGAV und die mittlerweile erlassene 1. ThürFAGAVÄndVO aufgrund solcher Analysen ergangen.

b) Die auf die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse nach § 3 Abs. 2 und 3 Satz 1 ThürFAG i.V.m. §§ 2, 4 und 7 ThürFAG und damit auf das Verfahren der Bestimmung des Volumens der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen bezogenen Rügen der Antragstellerin, aus denen diese auf eine in materieller Hinsicht unzureichende finanzielle Mindestausstattung schließe, seien unbegründet. Der Gesetzgeber müsse nicht die Gründe für einzelne Beträge oder Verteilungsmethoden darlegen, sondern nur die im Ergebnis korrekte finanzielle Mindestausstattung gewährleisten. Deshalb sei verfassungsgerichtlich auch nur dieses

Ergebnis des Finanzausgleichs darauf zu überprüfen, ob es offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sei. Das Finanzausgleichssystem unterliege also einer Kontrolle seines materiellen Ergebnisses, nicht aber des dabei eingeschlagenen Verfahrens.

aa) Mit dem Hinweis auf einen angeblichen Abwägungsausfall führe die Antragstellerin sachwidrig Grundsätze des Planungsrechts in die gerichtliche Kontrolle des Finanzausgleichs ein, zumal im Haushaltsrecht entsprechende Anforderungen nicht bestünden. Vielmehr seien Haushaltspläne in ihren Einnahme- und Ausgabeteilern nicht zu begründen, sondern politisch abzuwägen und zu beschließen. Insoweit gälten für die direkt demokratisch legitimierte Legislative andere Vorgaben als für die Exekutive. Die aufwendige und unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vollzogene Datenermittlung und -abwägung zur Sicherung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung werde von der Exekutive vorbereitet und liege dem Beschluß des Finanzausgleichsgesetzes und der Haushaltsgesetze zugrunde. Von einem Abwägungsausfall könne daher keine Rede sein, zumal das ThürFAG auch eine jährliche Festsetzung des Zuschußvolumens aufgrund des Haushaltsgesetzes vorsehe. Indem er den Haushaltsplan gesetzlich beschließe, durch den die an das Land fließenden Steuern und Ergänzungszuweisungen weiter an die Kommunen transferiert und ihnen eigene Landesmittel zugewiesen würden, wirke der Gesetzgeber in einem die gesamte, aktuelle Finanzsituation bedenkenden Gesetzgebungsverfahren und nehme so die notwendige materielle Gesamtabwägung vor. Dementsprechend trage auch die Antragstellerin nichts vor, was auf eine evident fehlerhafte oder eindeutig widerlegbare Festsetzung der erforderlichen finanziellen Mindestausstattung schließen lasse. Vielmehr sei es nach ihrem eigenen Vorbringen "völlig offen", ob diese Mindestausstattung gewährleistet sei.

bb) Die Rüge, das ThürFAG sei nicht bedarfs-, sondern einnahmeorientiert, gehe fehl. Sämtliche Bundesländer stellten in die Finanzausgleichsmasse eigene Steuererträge und einen Teil der an sie fließenden Bundeszuwendungen ein. Dies entspreche der grundsätzlichen Abhängigkeit des Ausgleichs von der eigenen Leistungsfähigkeit des Landes und den Vorgaben der Art. 106 Abs. 7 GG und 93 Abs. 3 ThürVerf. Über die zusätzlichen Haushaltsmittel nach § 3 Abs. 3 Nr. 3 ThürFAG a. F., die nicht an das Steueraufkommen gebunden seien, nehme der

Gesetzgeber die notwendige "Feinsteuerung" vor und stelle sicher, daß die Ausgleichsmasse sowohl dem Bedarf der Kommunen als auch der Leistungsfähigkeit des Landes entspreche. Die Bildung der Finanzausgleichsmasse vollziehe sich in einer sowohl einnahme- als auch bedarfsorientierten Gesamtabwägung, wobei die Steuerverbundmasse und die Bundesergänzungszuweisungen notwendig auf die Einnahmen des Landes und die Festsetzung der Verbundquote und der zusätzlichen Haushaltsmittel auf den Bedarf der Kommunen bezogen sei. Im übrigen richte sich die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf nicht nach ihrem konkreten Ausgabebedarf, sondern nach ihrem abstrakten Einwohnerbedarf und damit nach ihrer Finanzkraft. Denn der kommunale Finanzausgleich solle die originären kommunalen Einnahmequellen nur als "Zubrot" ergänzen. Eine Analyse einzelner Aufgaben sei hierfür nicht erforderlich. Zudem verlange das dem Finanzausgleich immanente Ziel der Redistribution, d. h. der Verringerung der Unterschiede zwischen finanzstarken und - schwachen Kommunen, eine Umverteilung nach Finanzkraft statt nach konkretem Ausgabenbedarf.

c) Es sei auch von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, daß das ThürFAG in den §§ 7, 19 a, 20 a, 21, 22 und 26 für spezielle Aufgabengebiete zweckgebundene besondere und investive Finanzausweisungen nach Maßgabe des Haushalts mit gesonderten Ansätzen und teilweise detaillierten Verteilungsmaßstäben vorsehe. Die Selbstverwaltungsautonomie der Kommunen sei in finanzieller Hinsicht durch die nicht zweckgebundenen Schlüsselzuweisungen gewahrt, welche dem Redistributionsziel dienen. In § 4 Satz 2 ThürFAG sei im übrigen eine Festlegung der einzelnen Ausgabenansätze für die verschiedenen Finanzausweisungen im Landeshaushalt angeordnet, so daß im Zuge der Haushaltsberatungen auch insoweit eine umfassende gesetzgeberische Würdigung stattfinde. Schließlich seien die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der vergangenen Beratungen der Finanzausgleichs- und der Haushaltsgesetze, insbesondere bei der Festsetzung der Finanzausgleichsmasse, umfassend angehört und beteiligt worden.

4. Die Zulassung von Finanzausweisungen außerhalb des ThürFAG nach § 1 Abs. 1 ThürFAG i.V.m. § 6 Abs. 3 Satz 2 ThürFAG sei unbedenklich. Art. 93 Abs. 3 ThürVerf enthalte keine Verpflichtung zur Aufnahme aller Finanztransfers in einem einheitlichen Finanzausgleichsgesetz. Zum einen bestimmten notwendigerweise stets zwei

Gesetze, nämlich das Finanzausgleichs- und das Haushaltsgesetz, den kommunalen Finanzausgleich. Zum anderen würden die Steuerverbundmasse und die Bundesergänzungszuweisungen ebenfalls durch gesetzliche Vorschriften außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes vorgegeben. Schließlich sei die Durchführung des Finanzausgleichs in mehreren Gesetzen üblich; dies werde von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht beanstandet.

5. Insgesamt betrachtet wahre das ThürFAG die Verteilungssymmetrie, beachte also den Grundsatz der Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben und berücksichtige diesen im Finanzausgleich. Die - durch Artikel 21 des Thüringer Haushaltsstrukturgesetzes mittlerweile aufgehobenen - Regelungen des § 3 Abs. 3 Satz 4 und 5 ThürFAG federten sogar zu Lasten des Freistaats Schwankungen bei den Steuererträgen zugunsten der Kommunen ab, welche ansonsten unmittelbar und vollständig auf die Finanzausgleichsmasse durchschlagen würden. Die Rüge der Verletzung des Bestimmtheitsgebots sei ebenfalls unbegründet, da das ThürFAG selbst den Kommunen einen gesetzlichen Anspruch auf Zuweisungen gebe und so die Exekutive zur Ausschöpfung der hierfür vorgesehenen Mittelansätze im Haushalt zwingt. Etwaige Restmittel gingen den Kommunen im übrigen auch nicht verloren, sondern flößen in den die Bedarfszuweisungen an einzelne Gemeinden und Landkreise speisenden Landesausgleichsstock nach § 24 ThürFAG.

**B .**

Der Normenkontrollantrag ist nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, §§ 11 Nr. 4, 42 bis 44 ThürVerfGHG zulässig. Insbesondere ist die Antragstellerin als Fraktion im Thüringer Landtag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle antragsberechtigt.

**C .**

Der Antrag ist teilweise begründet.

Die von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen der §§ 3 Abs. 2 und 3, 4 Satz 1, 7 Abs. 1, 19 a, 21, 22 und 26 ThürFAG über die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse, insbesondere auch für nach Maßgabe des Landeshaushalts zu gewährende besondere und investive Finanzausweisungen, sind mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf unvereinbar.

Die Regelungen der §§ 1 Abs. 2, 23 Abs. 1 ThürFAG über den Mehrbelastungsausgleich bei Übertragung staatlicher Aufgaben und der §§ 1 Abs. 1, 6 Abs. 3 Satz 2 ThürFAG über die Zulassung von Finanzausweisungen außerhalb des ThürFAG sind verfassungskonform.

**I .**

1. Der kommunale Finanzausgleich ist - wie § 2 ThürFAG ausdrücklich klarstellt - ein ergänzendes Finanzierungssystem, das an die durch Bestimmungen des Grundgesetzes und der Landesverfassung vorgegebene sowie durch verschiedene Bundes- und Landesgesetze ausgeformte originäre Verteilung von Finanzmitteln zwischen dem Bund, dem Land und seinen kommunalen Gebietskörperschaften anknüpft. Diese vorgegebene Zuordnung von Finanzmitteln ist allerdings nicht die

einzigste Bestimmungsgröße für den kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Thüringen. In welchem Umfang den Thüringer Gemeinden und Gemeindeverbänden zusätzliche finanzielle Mittel zur Stärkung ihrer Finanzkraft zuzuteilen sind, hängt - wie § 2 ThürFAG ebenfalls zum Ausdruck bringt - auch von ihrem Finanzbedarf, also davon ab, in welchem Umfang den kommunalen Gebietskörperschaften innerhalb des föderativen Staatsverbandes Aufgaben zur Erledigung zugewiesen sind, deren Kosten ihnen zur Last fallen. Das ThürFAG ist damit auf eine bestehende Zuweisung sowohl von Aufgaben und mit deren Erfüllung verbundenen Ausgaben als auch von Einnahmen an die Gemeinden und Gemeindeverbände bezogen.

a) Dieser Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist einerseits geprägt durch die zweigliedrige Struktur des Bundesstaates, in dem die staatlichen Aufgaben und Kompetenzen nach Art. 30 GG zwischen dem Bund und den Ländern verteilt und die Kommunen staatsorganisationsrechtlich als Teil der Länder eingestuft sind. Andererseits spiegelt sich in ihm die in Art. 28 Abs. 2 GG anerkannte Eigenständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände wider, welche in der Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts im eigenen Wirkungskreis ihren Ausdruck findet. Der zweistufige föderale Aufbau ermöglicht es den Ländern, die Verwaltungskraft ihrer Gemeinden für die Erfüllung eigener Verwaltungsaufgaben in Anspruch zu nehmen und diese so zu Funktionselementen der Landesverwaltung zu machen. Zugleich ist in diesem staatlichen Organisationssystem in erster Linie den Ländern die Verantwortung für die Schaffung und Erhaltung der rechtlichen und tatsächlichen Daseinsgrundlagen ihrer Kommunen übertragen. Dabei haben die Länder darauf zu achten, daß - über die Fähigkeit der Kommunen zur Erledigung staatlicher Aufgaben hinaus - die verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung mit Leben erfüllt ist. Allerdings bleibt die Verantwortung der Kommunen selbst erhalten, sich nicht lediglich als „alimentationsbedürftige Kostgänger“ der Länder zu verstehen, sondern vor allem den bei der Verwirklichung ihres Selbstverwaltungsrechts entstehenden Finanzbedarf zunächst aus eigenen Kräften zu decken und die Gewährsträgerschaft ihres Landes nur dann und insoweit in Anspruch zu nehmen, als sie nach Erschöpfung der gesetzlichen und organisatorischen Möglichkeiten die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises mit eigenen Mitteln nicht bestreiten können.



b) Diese Grundsätze hat die Thüringer Verfassung in den Art. 91 und 93 ThürVerf übernommen und - in Verbindung mit weiteren landesrechtlichen Normen - näher ausgestaltet.

aa) Indem die Bestimmungen des Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Freistaat Thüringen in Übereinstimmung mit Art. 28 Abs. 2 GG das Recht der kommunalen Selbstverwaltung garantieren, weisen sie ihnen die Befugnis zur eigenverantwortlichen Erledigung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zu. Die Erfüllung dieser auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bezogenen Selbstverwaltungsaufgaben ist grundsätzlich freiwillig, da die Kommunen in eigener Verantwortung darüber entscheiden, ob und wie sie diese Aufgaben wahrnehmen. Bestimmte Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, die aus Gründen des öffentlichen Wohls nicht zur Disposition der einzelnen Gemeinden und Landkreise gestellt werden dürfen, können allerdings nach den §§ 2 Abs. 3 Satz 1 und 87 Abs. 2 Satz 1 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) durch Gesetz zu Pflichtaufgaben erklärt werden, welche die kommunalen Selbstverwaltungsträger in jedem Falle - vorrangig vor ihren freiwilligen Aufgaben - zu erfüllen haben. Bei der Erledigung der Selbstverwaltungsaufgaben unterliegen die kommunalen Gebietskörperschaften nach Art. 94 Satz 2 ThürVerf einer auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit ihres Verwaltungshandelns beschränkten Rechtsaufsicht des Landes.

Dagegen obliegt die Erfüllung der staatlichen Verwaltungsaufgaben, welche - auch soweit Bundesgesetze ausgeführt werden - nach den Art. 30 und 83 GG grundsätzlich den Ländern zugewiesen und im Verhältnis zum Bund nach Art. 104 a Abs. 1 GG in der Regel auch von ihnen zu bestreiten sind, dem Land, das diese Aufgaben unmittelbar durch eigene Behörden wahrnehmen oder nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf delegieren kann, indem es seinen Gemeinden und Gemeindeverbänden auf Grund eines Gesetzes staatliche Aufgaben zur Erledigung nach Weisung überträgt. Bei der Wahrnehmung dieser aus Landes- oder Bundesgesetzen folgenden staatlichen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, zu der die Gemeinden und Landkreise durch den Landesgesetzgeber verpflichtet werden, unterliegen die kommunalen Gebietskörperschaften nach Art. 94 Satz 1 ThürVerf der Fachaufsicht des Landes, also einer Kontrolle sowohl der Rechtmäßigkeit als auch der Zweckmäßigkeit ihres Verwaltungshandelns.

bb) Die sich aus dem föderalen System ergebende Verantwortung des Landes für die Sicherung der Existenzgrundlagen seiner Kommunen wird in den Regelungen des Art. 93 ThürVerf aufgegriffen. Diese knüpfen an die Bestimmungen des Art. 106 GG an, welche den Gemeinden und Gemeindeverbänden neben dem Bund und den Ländern eigene Einnahmequellen in Form von Steuern - wie die Grund- und die Gewerbesteuer sowie die Anteile am Aufkommen der Einkommen- und Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3, 5, 5 a und 6 GG - zuordnen und die Grundlagen für den Steuerverbund zwischen den Ländern und ihren Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs legen. Dabei sind die Vorschriften des Art. 93 Abs. 2 und 3 ThürVerf in erster Linie auf die Ergänzung der kommunalen Einnahmen gerichtet, indem sie - der kommunalen Finanzierungsverantwortung entsprechend - den Gemeinden und Landkreisen das Recht zur Erhebung eigener Steuern und Abgaben nach Maßgabe der Landesgesetze gewähren und die kommunalen Gebietskörperschaften über die Vorgaben des Art. 106 Abs. 7 GG hinausgehend im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs an den Landessteuern beteiligen. Unmittelbar auf die Gewährleistung der wirtschaftlichen Grundlagen kommunaler Autonomie zielend, gibt Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf dem Land ausdrücklich auf, in finanzieller Hinsicht dafür zu sorgen, daß die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können, zu denen vor allem die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören, deren Kosten den kommunalen Gebietskörperschaften selbst zur Last fallen. Daneben verpflichtet Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf das Land, einen angemessenen finanziellen Ausgleich zu schaffen, wenn die Übertragung ihm obliegender staatlicher Verwaltungsaufgaben auf die kommunale Ebene nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände führt.

2. Indem der Freistaat Thüringen die finanzielle Lebensfähigkeit seiner Gemeinden und Gemeindeverbände nach Maßgabe des Art. 93 ThürVerf gewährleistet, schafft er eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß die Kommunen die ihnen zukommenden Aufgaben eigenverantwortlich erfüllen und so ihr in Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf verbürgtes Selbstverwaltungsrecht tatsächlich wahrnehmen können. Die Schaffung und Sicherung einer ausreichenden kommunalen Finanzkraft durch das Land ist aber nicht nur als organisatorische Bedingung einer vitalen Selbstverwaltung anzusehen; vielmehr ist sie zugleich Bestandteil ihrer landesverfassungsrechtlichen Garantie.

a) Das Grundgesetz erkennt in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 ausdrücklich an, daß die Gewährleistung der gemeindlichen Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen umfaßt. Damit erwähnt die Verfassung nicht nur die auf eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft gerichtete Finanzautonomie der Gemeinden und Landkreise als Bestandteil und Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, welche zusammen mit den weiteren, etwa in organisatorischer und personeller Hinsicht bestehenden Gemeinde- bzw. Kreishoheiten die Basis dafür bildet, daß die Gebietskörperschaften überhaupt Angelegenheiten eigenverantwortlich wahrnehmen können und diesen vor allem eine Ausgabenbefugnis gewährt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004, VerfGH 16/02 - Kommunalisierung, S. 29; BVerfGE 71, 25, [36/37]; VerfGHRhPf., DVBl. 1992, 981; VerfGHNW, DVBl. 1993, 1205; BayVerfGH, BayVBl. 1996, 462, [463]). Vielmehr bezeichnet Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG gerade die *Grundlagen* der kommunalen Finanzhoheit als Aspekt des Selbstverwaltungsrechts und bezieht damit auch das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine angemessene Finanzausstattung in dessen Schutzbereich ein. Die hieraus folgende Finanzierungsverantwortung trifft im zweigliedrigen Bundesstaat in erster Linie die Länder, während der Bund seiner Gewährleistungspflicht zunächst durch die Ausgestaltung der grundgesetzlichen Finanzverfassung genügt (vgl. *Dreier*, Grundgesetz, Bd. II, 1998, Art. 28 Rn. 146).

b) In Übereinstimmung mit diesen bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben gewährleistet auch die Thüringer Verfassung eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände als notwendige Grundlage des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und stellt so klar, daß mit der eigenen Aufgabenkompetenz der Kommunen nicht nur entsprechende Ausgabenbefugnisse, sondern auch Finanzierungsmöglichkeiten verbunden sein müssen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004, VerfGH 6/02 - Kommunalisierung, S. 9). Die landesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung erstreckt sich damit letztlich nicht nur auf die Berechtigung zur autonomen Wahrnehmung eigener Sachaufgaben einschließlich ihrer Finanzierung, sondern umfaßt auch den dabei entstehenden Finanzbedarf (vgl. *Schmitt Glaeser/Horn*, BayVBl. 1999, 353, [355]). Dies ist vor allem mit der in systematischem Zusammenhang mit Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf stehenden Verpflichtung nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf zum Ausdruck

gebracht, wonach der Freistaat in finanzieller Hinsicht dafür zu sorgen hat, daß die Träger der kommunalen Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Indem Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ganz allgemein auf die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Mittel abstellt, begründet die Vorschrift eine generelle Verpflichtung des Landes zur Gewährleistung einer *angemessenen Finanzausstattung* der Kommunen. Danach hat der Freistaat dafür Sorge zu tragen, daß die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt so bemessen ist, daß sie die Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten können und ihnen darüber hinaus ein gewisser finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 6. Juni 2002, VerfGH 14/98 - Finanzausgleich I, S. 32; Urteil vom 12. Oktober 2004, VerfGH 16/02 - Kommunalisierung, S. 27). In Ergänzung hierzu ordnet Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf einen speziellen *Mehrbelastungsausgleich* bei Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf an.

3. Die Landesverfassung enthält damit für die kommunale Finanzausstattung zwei an das Land gerichtete inhaltliche Vorgaben: Zum einen hat der Freistaat nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf dafür zu sorgen, daß die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Zum anderen und unabhängig hiervon ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen, soweit die Übertragung staatlicher Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände führt. Diese beiden, durch ihren Wortlaut und ihre Formulierung in zwei verschiedenen Sätzen des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf klar voneinander unterschiedenen Finanzgarantien stehen - wie sich insbesondere aus der Anknüpfung an Art. 91 Abs. 3 in Satz 2 der Vorschrift eindeutig ergibt - in systematischem und logischem Zusammenhang mit dem in der Thüringer Kommunalverfassung vorgesehenen, zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten und übertragenen - staatlichen - Aufgaben differenzierenden Aufgabendualismus. Die Verfassung des Freistaats Thüringen normiert also eine ausdrücklich auf diesen Aufgabendualismus bezogene dualistische Finanz- bzw. Einnahmengarantie, welche im Gegensatz zu einer allgemeinen - monistischen - Finanzgarantie ohne besonderen Abgeltungsanspruch für die Wahrnehmung übertragener Aufgaben steht (wie sie etwa noch bis vor einiger Zeit in der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz

enthalten war, vgl. Art. 49 Abs. 5 RhPfVerf a.F.; dazu VerfGHRhPf., DVBl. 1992, 981; DÖV 2001, 601, [682]; seit Juni 2004 ist dort neben einem allgemeinen Finanzausstattungsgebot allerdings nunmehr auch ein gesonderter Mehrbelastungsausgleich bei Übertragung von Aufgaben vorgesehen, vgl. Art. 49 Abs. 5 und 6 RhPfVerf n.F.). Zwar haben die übrigen Bundesländer - bei teilweise andersartigen Aufgabenstrukturen - überwiegend ebenfalls dualistische Finanzgarantien in ihren Landesverfassungen verankert oder streben entsprechende Neuregelungen an; dort erstreckt sich die Verpflichtung zum Mehrbelastungsausgleich aber überwiegend auf die Übertragung pflichtiger *öffentlicher* Aufgaben, also sowohl staatlicher Aufgaben als auch pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben (vgl. die Übersicht bei *Henneke*, LK 2004, 152 ff. und 166 ff.; ein Beispiel hierfür ist Art. 49 Abs. 5 RhPfVerf n.F.). Derzeit sieht nur noch die niedersächsische Landesverfassung neben einem allgemeinen Finanzausstattungsgebot eine auf die Übertragung staatlicher Aufgaben beschränkte Kostenerstattungspflicht vor (vgl. Art. 57 Abs. 4 und 58 NdsVerf; vgl. weiter NdsStGH, DVBl. 1995, 1175; wobei auch dort aber offenbar eine Erweiterung auf sämtliche übertragenen öffentlichen Aufgaben geplant ist, vgl. *Henneke*, LK 2004, 152, [153]).

4. In dieser eindeutigen Bezugnahme auf die dualistische Struktur, welche die kommunale Aufgabenbelastung im Freistaat Thüringen kennzeichnet, entfalten die Finanzgarantien der Sätze 1 und 2 des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf unterschiedliche Schutzwirkungen in Richtung auf die kommunale Selbstverwaltung. So garantiert das allgemeine Finanzausstattungsgebot in Satz 1 des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf den Kommunen einen ihren Aufgaben insgesamt adäquaten Zufluß von Einnahmen und verhindert damit die - direkte - finanzielle Aushöhlung ihres Selbstverwaltungsrechts über die Einnahmenseite. In Ergänzung hierzu verfolgt der in Satz 2 des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf vorgeschriebene Mehrbelastungsausgleich das Ziel, einer - indirekten - finanziellen Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung über die Aufgaben- bzw. Ausgabenseite vorzubeugen, indem er dem Land die Möglichkeit nimmt, ohne finanziellen Ausgleich kostenträchtige staatliche Verwaltungsaufgaben - die an sich dem Land zur Last gefallen wären - auf die Kommunen abzuwälzen und so deren finanzielle Kapazitäten zur Wahrnehmung sonstiger Aufgaben, insbesondere im eigenen Wirkungskreis, zu schmälern.

5. Indem Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf eine Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände vorschreibt, die insgesamt so bemessen sein muß, daß diese die Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten können und ihnen darüber hinaus ein gewisser - noch näher zu bestimmender - finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibt, garantiert die Norm den kommunalen Gebietskörperschaften eine der Gesamtheit ihrer Aufgaben angemessene Finanzausstattung als Grundlage ihres Selbstverwaltungsrechts. Damit regelt die Vorschrift den kommunalen Finanzausgleich im eigentlichen Sinne, welcher in seiner vertikalen, d.h. auf die Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen bezogenen Funktion die Aufgabe hat, die Finanzkraft der Kommunen, die ihre finanzielle Leistungsfähigkeit widerspiegelt und ihrem aus ihrer Aufgabenbelastung resultierenden Finanzbedarf gegenüber steht, so zu ergänzen und aufzustocken, daß ihnen die finanzielle Möglichkeit zu einer eigenverantwortlichen und sachgerechten freiwilligen Verwaltungstätigkeit gegeben ist (vgl. *Wohltmann*, ZKF 2001, 98). Dementsprechend ist der auf eine den Anforderungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf genügende Finanzausstattung gerichtete kommunale Finanzausgleich grundsätzlich *finanzkraftabhängig* und *aufgabenorientiert*: Einerseits zielt er als Komplementärsystem auf eine insgesamt - d.h. unter Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen nach Art. 106 Abs. 3, 5, 5 a und 6 GG - angemessene kommunale Finanzausstattung ab und kommt daher nur finanzschwachen Gemeinden zugute, die nicht schon aufgrund eigener - originärer - Einnahmen über entsprechende finanzielle Mittel verfügen (sog. *abundante* Gemeinden; diese finanzstarken Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl -fiktive eigene Steuerkraft - höher ist als die Ausgangs- oder Bedarfsmesszahl - der fiktive Bedarf -, erhalten keine Schlüsselzuweisungen). Andererseits soll er eine finanzielle Ausstattung der Kommunen gewährleisten, die ihrer jeweiligen Aufgabenbelastung angemessen ist.

a) Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist jedenfalls dann nicht mehr gewährt, wenn den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich ist, also ein finanzieller Spielraum für diese Aufgaben, bei denen die Kommunen autonom entscheiden können, ob und wie sie wahrgenommen werden, gar nicht mehr besteht.

Hieraus ergibt sich die absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung: Diese muß es den Gemeinden und Gemeindeverbänden mindestens ermöglichen, nach Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben überhaupt noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, da ansonsten von einer kommunalen Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne nicht mehr die Rede sein kann. Insbesondere ist das Selbstverwaltungsrecht nicht schon gewahrt, wenn die Kommunen gerade soweit mit Finanzmitteln ausgestattet sind, daß sie ihre pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die staatlichen Auftragsangelegenheiten wahrnehmen können. Denn kommunale Selbstverwaltung zielt auf eine Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten ab, also auf echte gemeindliche Initiative, die sowohl das "Ob" als auch das "Wie" der Aufgabenerfüllung umfaßt (vgl. *Inhester*, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 82/83; *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, 1995, S. 181). Wären die Gemeinden darauf beschränkt, nur eine standardisierte Struktur kommunaler Pflichtaufgaben abzuarbeiten, würden sie letztlich zu staatlichen Filialunternehmen degradiert. Das vom Grundgesetz geforderte Institut der kommunalen Selbstverwaltung wäre damit aufgegeben.

aa) Dementsprechend ist der - unantastbare - Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts verletzt, wenn die vom Land gewährte finanzielle Ausstattung der Kommunen nur die Wahrnehmung ihrer pflichtigen, d.h. fremdbestimmten Aufgaben abdeckt, ohne ihnen einen Bereich eigenbestimmter Mittelverwendung zu belassen. Indem das aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht folgende Finanzausstattungsgebot des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf diesen finanziellen Spielraum für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenerledigung fordert, schreibt es also eine *finanzielle Mindestausstattung* der Kommunen vor, die nicht unterschritten werden darf (vgl. auch im Hinblick auf vergleichbare Regelungen in anderen Landesverfassungen: BayVerfGH, BayVBl. 1996, 462, [463]; BayVBl. 1997, 303, [304]; NdsStGH, DVBl. 1998, 185, [187]; *Schmitt Glaeser/Horn*, BayVBl. 1999, 353, [355]).

bb) Diese, dem Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zugehörige, durch die Aufgabenbelastung und den Finanzbedarf der Kommunen vorgegebene finanzielle Mindestausstattung ist als absolut geschützte Untergrenze nicht "verhandelbar",

unterliegt also keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Wird sie - bei entsprechender Aufgabenbelastung und entsprechendem Finanzbedarf der Kommunen - nicht gewährt, ist das Selbstverwaltungsrecht verletzt, ohne daß dies durch andere Gründe als verhältnismäßig gerechtfertigt sein könnte. Insbesondere kann sich das Land bei unveränderter Aufgabenbelastung seiner Kommunen nicht unter Hinweis auf seine eigene fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit seiner Pflicht zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen entziehen. Die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen steht also nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes, sondern ist *leistungskraftunabhängig*. Ist das Land mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit tatsächlich außerstande, diese Mindestausstattung durch Bereitstellung entsprechender Finanzmittel zu sichern, so bleibt ihm nur die Möglichkeit, entweder die Kommunen von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten, gesetzlich vorgegebene und kostentreibende Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung abzusenken und auf die Erledigung neuer Aufgaben trotz "politischer Wünschbarkeit" zu verzichten oder den Kommunen neue Steuer- bzw. Einnahmequellen zu erschließen (vgl. NdsStGH, LVerfGE 12, 255, [283]; RhPfVerfGH, DVBl. 2000, 992, [995]; *Henneke*, LK 2004, 166, [206]). Dabei kann der Landesgesetzgeber bei landesgesetzlich veranlaßten Pflichtaufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises ohne weiteres selbst entlastende Gesetzesänderungen vornehmen, während das Land bei kommunalen Pflichtaufgaben, die auf Bundesgesetzen beruhen, darauf beschränkt ist, das Gesetzgebungsverfahren etwa über den Bundesrat entsprechend zu beeinflussen (vgl. NdsStGH, LVerfGE 12, 255, [283]). Dagegen sind bei unverändertem Aufgabenbestand und gleichbleibender Finanzkraft der Kommunen Kürzungen der Finanzausgleichsmasse oder der Verbundquote unter das zur Sicherung der finanziellen Mindestausstattung erforderliche Niveau ausgeschlossen. Im Kernbereich der finanziellen Mindestausstattung nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ist damit zwar kein Gestaltungsspielraum des Finanzausgleichsgesetzgebers mehr gegeben, es verbleibt aber eine Gestaltungskompetenz des Gesetzgebers überhaupt (vgl. *Schmitt Glaeser/Horn*, BayVBl. 1999, 353, [356]).

b) Entsprechend der Unterscheidung zwischen einem unantastbaren Kernbereich und einem Randbereich kommunaler Selbstverwaltung, in den der Gesetzgeber zwar nicht uneingeschränkt, aber doch unter bestimmten Voraussetzungen bei Wahrung



der Verhältnismäßigkeit eingreifen darf (vgl. BVerfGE 79, 127, [147 ff.] - Rastede), zielt auch das Finanzausstattungsgebot des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf über seinen Kernbereich unbedingter Mindestausstattung hinausgreifend in seinem Randbereich auf die Sicherung einer *angemessenen Finanzausstattung* der Gemeinden und Gemeindeverbände ab (vgl. *Schmitt Glaeser/Horn*, BayVBl. 1999, 353, [356]; *Henneke*, LK 2004, 166, [208]). Diese richtet sich - wie der gesamte kommunale Finanzausgleich im eigentlichen Sinne - einerseits nach der Aufgabenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen, andererseits nach der Leistungskraft des Landes, ist also - anders als die Verpflichtung zur Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung - auch *leistungskraftabhängig* und wird vom Gebot der Verteilungssymmetrie bestimmt, das grundsätzlich von der Gleichwertigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen in dem Sinne ausgeht, daß die Aufgaben des eigenen gemeindlichen Wirkungskreises ihrer Art nach ebenso Angelegenheiten der „res publica“ sind wie die Landesaufgaben, die ihrerseits ihre „Wertigkeit“ nicht deshalb verlieren, weil sie der kommunalen Ebene zur Erledigung übertragen sind (vgl. NdsStGH, DVBl. 1998, 185, [187]). Danach sind die jeweils verfügbaren Finanzmittel in vertikaler Hinsicht zwischen Land und Kommunen - oberhalb der Grenze des absoluten Minimums kommunaler Finanzausstattung - sowohl bei schlechter Finanzlage als auch bei durchschnittlicher oder prosperierender Entwicklung jeweils aufgabengerecht zu verteilen. Hierdurch wird insbesondere sichergestellt, daß das Land das Recht der kommunalen Selbstverwaltung auch in Zeiten, in denen keine finanzielle Not herrscht, nicht ohne weiteres auf die Gewährleistung eines unabdingbaren Maßes an freiwilligen Aufgaben reduzieren kann (vgl. *Wohltmann*, ZKF 2001, 98). Die nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf gebotene, am Grundsatz der Verteilungssymmetrie orientierte Zuweisung von Finanzmitteln an die Kommunen setzt die Beobachtung aller Determinanten des kommunalen Finanzausgleichs (Aufgabenbestand, Finanzkraft und Leistungskraft) voraus, um diesen an etwaige Veränderungen einer oder mehrerer dieser drei Bedingungen anpassen zu können. Das Recht der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf beinhaltet damit sowohl eine (aus Sicht des Finanzausgleichsgesetzgebers) statische Komponente, indem es einen finanziellen Mindestbestand sichert, der die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines absoluten Minimums freiwilliger Aufgaben gewährleistet, als auch eine dynamische Komponente hinsicht-

lich des darüber hinausgehenden Maßes der freiwillig zu erfüllenden Aufgaben, die von der Einnahmesituation des Landes abhängt.

6. Während die allgemeine Verpflichtung des Landes zur angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Satz 1 des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf auf alle kommunalen Aufgaben, also sowohl die des eigenen als auch die des übertragenen Wirkungskreises bezogen ist, besteht die Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich nach Satz 2 dieser Verfassungsnorm nur für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Diese Aufgaben wurzeln nicht in der kommunalen Selbstverwaltungsgewährleistung, sondern sind ihrer Rechtssubstanz nach staatlich und beziehen sich auf den Vollzug von Landes- oder Bundesgesetzen, für den an sich das Land im Rahmen seiner Verwaltungskompetenz zuständig wäre und dessen Kosten es grundsätzlich sowohl im Verhältnis zum Bund nach dem in Art. 104 a Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden Prinzip der Vollzugskausalität als auch im Verhältnis zu seinen Kommunen selbst zu tragen hätte. Dabei fielen dem Landeshaushalt - würde das Land diese Aufgaben unmittelbar durch eigene Behörden, also mit eigenen Sachmitteln und Personal, ausführen - die dadurch entstehenden Kosten in vollem Umfang zur Last. Dies gilt sowohl für die Zweckausgaben, die unmittelbar durch die Erfüllung einer Aufgabe entstehen als auch für die Verwaltungsausgaben, die als Sach- und Personalkosten für die Unterhaltung und den Betrieb des Verwaltungsapparates anfallen.

a) Indem das Land von der Möglichkeit, diese staatlichen Aufgaben nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf auf die Kommunen zu übertragen, Gebrauch macht, belastet es mittelbar die kommunale Selbstverwaltung. Dabei kann offen bleiben, ob schon diese Übertragung von Aufgaben als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung anzusehen ist (und zwar selbst dann, wenn sich die Übertragung nicht auf pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, sondern auf staatliche Aufgaben bezieht), was zur Folge hätte, daß der Gesetzgeber bereits für die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen nachvollziehbare Gemeinwohlgründe anführen müßte und seine Abwägungsentscheidung verfassungsgerichtlich überprüft werden könnte; gegen diese Annahme spricht allerdings, daß die Überführung staatlicher Aufgaben in den übertragenen Wirkungskreis den Schutzbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nicht direkt berührt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober

2004, VerfGH 16/02 - Kommunalisierung, S. 30). Betrachtet man eine solche Zuweisung staatlicher Aufgaben jedoch noch nicht als unmittelbare Beeinträchtigung dieses Rechts, so ergibt sich ein Verlust kommunaler Autonomie spätestens mittelbar aus den Folgen eines solchen Aufgabenzuwachses, insbesondere aus einer fehlenden finanziellen Kompensation; denn ohne eine solche werden die finanziellen Kapazitäten der Kommunen zur Erledigung originärer Selbstverwaltungsaufgaben geschmälert (vgl. VerfGHNW, DVBl. 1997, 197, [198]; Dreier, Grundgesetz Bd. II, 1998, Art. 28 Rn. 90). Diesem mittelbaren Substanzverlust an kommunaler Eigenverantwortlichkeit wirkt Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf entgegen, indem die Vorschrift anordnet, daß im Falle der Übertragung staatlicher Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene ein angemessener finanzieller Ausgleich für die dadurch entstehende Mehrbelastung zu schaffen ist.

b) Anhand dieses Befundes kann die Frage beantwortet werden, ob nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf prinzipiell ein voller Kostenausgleich im Sinne einer strikten Konnexität zwischen Aufgabenverantwortung und Kostenlast vorzunehmen ist oder das Land nur eine relativierte, nicht auf eine vollständige Kompensation gerichtete Pflicht zum Kostenausgleich trifft und welche Bedeutung dem Merkmal der „Angemessenheit“ des finanziellen Ausgleichs zukommt.

aa) Seinem Schutzzweck nach ordnet Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf grundsätzlich einen vollen Kostenausgleich an, enthält also nicht nur ein relatives, sondern ein *striktes Konnexitätsprinzip*.

(1) Dies folgt zum einen daraus, daß die Zuweisung staatlicher Aufgaben an die Kommunen nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf im Interesse einer funktionsfähigen Landesverwaltung aus sachlichen Gründen erfolgen und nicht von haushaltspolitischen Interessen des Landes geleitet sein soll. Danach ist eine Übertragung staatlicher Aufgaben, welche zuvor das Land auf eigene Kosten selbst wahrgenommen hat, auf die Kommunen nur dann sinnvoll, wenn dadurch die sachliche oder wirtschaftliche Effizienz der Verwaltungstätigkeit insgesamt gesteigert werden kann - etwa durch größere Sach- oder „Bürgernähe“ oder dadurch, daß die Gemeinden und Landkreise die zugewiesenen Aufgaben aufgrund von Synergieeffekten oder eigener „Verwaltungskreativität“ kostengünstiger als das Land erledigen können. Würde Art. 93

Abs. 1 Satz 2 ThürVerf das Land nicht zu einem vollständigen Ausgleich der den Kommunen entstehenden Verwaltungsmehrkosten verpflichten, so würde ein erheblicher Anreiz für das Land bestehen, allein aus haushaltspolitischen Erwägungen staatliche Aufgaben zu kommunalisieren, auch wenn keine sachlichen Gesichtspunkte dafür sprechen. Vor allem bei einer gleich „teuren“ Erledigung von Aufgaben durch das Land und die Kommunen bewirkt ein striktes Konnexitätsgebot, daß die Übertragung dieser Aufgabe ein „haushaltsneutrales Geschäft“ für das Land bleibt, da es zwar eigene Verwaltungskosten einspart, diese Ersparnis aber letztlich an die Kommunen weitergeben muß. Auf diese Weise hält die Verpflichtung zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich den Landesgesetzgeber nicht generell von der - teilweise durchaus wünschenswerten - Kommunalisierung staatlicher Aufgaben ab, fördert aber die Sachorientiertheit seiner Entscheidung.

(2) Zum anderen vermag allein das strikte Konnexitätsprinzip einen effektiven Schutz des Selbstverwaltungsrechts zu gewährleisten. Aus Sicht der Kommunen ist die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben nur bei vollständiger finanzieller Kompensation „haushaltsneutral“ und berührt ihre für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen nicht. Da die kommunalen Finanzen durch die Aufgabenübertragung somit nicht geschmälert werden, ist ein Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht von vornherein ausgeschlossen. Dagegen wäre das Land bei Geltung eines lediglich relativen Konnexitätsprinzips bei jeder Aufgabenübertragung nur zu einer nicht kostendeckenden Ausgleichung verpflichtet; dies hätte nicht nur zur Folge, daß bereits die Übertragung von Aufgaben bei unzureichender Kompensation jeweils einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht darstellte, sondern es vergrößerte sich auch die damit strukturell verbundene finanzielle Unterdeckung im übertragenen Wirkungskreis mit jeder neuen Aufgabenübertragung weiter, so daß - bei einem entsprechendem Kommunalisierungsgrad - auch die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung insgesamt sowohl in ihrem Rand- als auch in ihrem Kernbereich in Frage gestellt wäre und das Gebot zum Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf - ungeachtet der normativen Eigenständigkeit beider Finanzgarantien - letztlich doch in den Schutzbereich des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf „hineinragen“ würde. Der Gesetzgeber müßte dann vor jeder neuen Aufgabenübertragung zusätzlich im Wege einer „Gesamtrechnung“ unter Berücksichtigung bisheriger

Aufgabenzuweisungen, der Aufgabenbelastung der Kommunen im eigenen Wirkungskreis, ihrer Finanzkraft und der insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzmittel überschlagen, ob und in welchem Umfang die von der Verfassung geforderte kommunale Finanzausstattung dadurch insgesamt geschmälert wird. Dies wäre eine ergebnisbezogene Abschätzung, welche kaum zu leisten, geschweige denn zu überprüfen ist und die verfassungskonforme Delegation staatlicher Aufgaben derart verkomplizieren würde, daß sie praktisch nicht mehr durchführbar wäre.

bb) Die Annahme, daß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf im Sinne eines strikten Konnexitätsprinzips grundsätzlich einen vollständigen Kostenausgleich anordnet, wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, daß die Norm von einem „angemessenen“ finanziellen Ausgleich spricht.

(1) Welche Bedeutung dem Begriff der Angemessenheit in Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf zukommen sollte, ist der Entstehungsgeschichte der Vorschrift nicht zu entnehmen, da diese Frage in den Verfassungsberatungen nicht weiter erörtert wurde (vgl. Protokoll der 13. Sitzung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses am 16. Oktober 1992, S. 138 ff.). Im Hinblick darauf, daß die Ausgleichsnorm des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ihre Schutzfunktion nur dann wirksam entfalten kann, wenn sie prinzipiell auf einen vollen Kostenausgleich gerichtet ist, ergibt der Begriff der Angemessenheit somit nur dann einen Sinn, wenn er sich nicht auf die Erstattungspflicht als solche, sondern auf die zu erstattenden Kosten bezieht mit der Folge, daß die Norm - trotz ihrer insoweit mißverständlichen Wortstellung - eine *volle Erstattung der angemessenen Kosten* der Aufgabenerfüllung verlangt (vgl. hierzu auch *Schoch*, Die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Ehlers/Krebs (Hrsg.), Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, 2000, S. 92, [118], der eine Vollkostenerstattung bei Zuweisung *staatlicher* Aufgaben sogar unabhängig von der jeweiligen Formulierung des betreffenden landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips für zwingend hält).

(2) Dabei ist zu berücksichtigen, daß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf nur die *vertikale* Finanzverteilung zwischen dem Land und seinen Kommunen regelt und damit auf die Gesamtheit aller Kommunen des Landes bezogen ist (im Gegensatz zur horizontalen Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Kommunen). Dementsprechend handelt

es sich bei den Kosten, die das Land nach dieser Vorschrift jeder Gemeinde zu erstatten hat, nicht um die bei der jeweiligen Gemeinde tatsächlich angefallenen Kosten, sondern um die Kosten, die den Kommunen (in ihrer Gesamtheit) durch die Erfüllung einer übertragenen Aufgabe durchschnittlich entstehen. In systematischer Hinsicht knüpft die verfassungsrechtliche Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich damit zwingend an die Durchschnittskosten der kommunalen Aufgabenerfüllung an. Diese Kosten sind also nicht nur eine im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei der Feststellung des zu erstattenden Mehraufwandes zulässige, sondern eine dem Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf immanente Bezugsgröße, welche vor allem verhindert, daß das Land für eine finanziell besonders aufwändige und verschwenderische Aufgabenerfüllung durch einzelne Kommunen gerade stehen muß; bevorzugt werden im Gegenteil sparsam wirtschaftende Kommunen, da sie bei unterdurchschnittlichen Aufgabenerfüllungskosten einen ihre tatsächlichen Aufwendungen übersteigenden Ausgleich erhalten.

(3) Durch die Anknüpfung an die Durchschnittskosten bleibt zwar sowohl eine luxuriöse als auch eine spartanische Aufgabenerfüllung einzelner Gemeinden außer Betracht, insbesondere, wenn auch die ermittelten Durchschnittswerte selbst rechnerisch noch um "Ausreißer" nach oben oder unten bereinigt werden. Einer - im Vergleich zum Land - zu aufwendigen und "teuren" Aufgabenerfüllung durch die Gesamtheit aller Gemeinden des Landes kann durch das Bezogensein des Mehrbelastungsausgleich auf Durchschnittswerte - bei einer grundsätzlichen Verpflichtung zur Übernahme aller tatsächlich entstandenen Kosten - allerdings nicht entgegen gewirkt werden. Dies ist vielmehr nur möglich, wenn die Erstattungspflicht zusätzlich davon abhängig ist, daß die ermittelten (Durchschnitts-)Kosten "angemessen" sind. Diese Bestimmung obliegt grundsätzlich dem Gesetzgeber, der insoweit einen noch näher zu bestimmenden Wertungsspielraum besitzt. Danach wirkt das Merkmal der „Angemessenheit“ in Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf letztlich als Regulativ zur Steuerung des kollektiven Ausgabenverhaltens der kommunalen Gebietskörperschaften im übertragenen Wirkungskreis hin zu einer sparsamen Mittelverwendung.

c) Die Pflicht des Landes zum Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf hängt vorrangig davon ab, in welchem Umfang den Kommunen staatliche Aufgaben zur Erledigung übertragen sind und welche finanziellen Aufwendungen

ihnen dadurch entstehen; sie ist damit - ebenso wie die allgemeine Finanzgarantie des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf insgesamt - *aufgabenorientiert*. Ferner ist der Ausgleich finanzieller Mehrbelastungen im übertragenen Wirkungskreis aber auch - insoweit anders als die Gewährleistung nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf - *finanzkraftunabhängig*, da den Mehrbelastungsausgleich sowohl finanzschwache als auch finanzstarke Kommunen beanspruchen können. Dies ergibt sich aus dem Schutzzweck der Regelung, Schmälerungen des für die Wahrnehmung des eigenen Wirkungskreises vorgesehenen finanziellen Budgets der Kommunen und damit Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung durch die Wahrnehmung übertragener Aufgaben zu vermeiden (vgl. auch SächsVerfGH, LKV 2001, 223, [224]; NdsStGH, DVBl. 1995, 1175, [1176/1177], DVBl. 1998, 197, [198]; BWStGH, DVBl. 1998, 1276, [1278]). Schließlich ist der Mehrbelastungsausgleich - wie auch die Finanzgarantie des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf in ihrem Kernbereich - nicht an die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes gebunden, sondern *leistungskraftunabhängig*. Ebenso wie im Kernbereich der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen hat der Finanzausgleichsgesetzgeber auch bei angespannter Haushaltssituation des Landes keinen Entscheidungsspielraum, ob und in welchem Umfang er einen Ausgleich für übertragene staatliche Aufgaben gewährt. Insbesondere ist es ihm verwehrt, unter Hinweis auf die schwierige Haushaltssituation des Landes Ausgleichszahlungen an die Kommunen zu leisten, welche die angemessenen (Durchschnitts-)Kosten der Aufgabenerfüllung nicht decken. Vielmehr bleibt in diesem Falle dem Land, d.h. dem Gesetzgeber überhaupt, nur die Möglichkeit, die Anzahl übertragener staatlicher Aufgaben (insbesondere im Bereich der Leistungsverwaltung) zu verringern, ihre Erfüllung durch Vereinfachung gesetzlicher Vorgaben zu "verbilligen" oder neue kommunale Einnahmequellen zu erschließen und in den Mehrbelastungsausgleich einzubeziehen (ein Beispiel hierfür ist § 1 Abs. 2 ThürFAG). Das Land kann damit (weitere) staatliche Aufgaben zu Lasten der Kommunen nur dann auf diese verlagern, wenn es auch den Mehrbelastungsausgleich in verfassungskonformer Weise zu leisten vermag (vgl. dazu auch *Schoch*, Die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Ehlers/Krebs (Hrsg.), Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, 2000, S. 92, [108]).

7. Indem sich das allgemeine Finanzausstattungsgebot nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf als eine auf sämtliche kommunalen Aufgaben des eigenen und des

übertragenen Wirkungskreises bezogene Grundsatzregelung und die Pflicht zum Mehrbelastungsausgleichspflicht nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf als eine nur die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises betreffende spezielle Regelung darstellt, sind die in den Mehrbelastungsausgleich einfließenden finanziellen Mittel gleichsam als selbständige Teilmenge der im Rahmen der kommunalen Finanzausstattung insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzmasse zu betrachten. Danach liegt in systematischer Hinsicht zwar grundsätzlich die Festsetzung einer Gesamtausgleichsmasse in einem einheitlichen (Finanzausgleichs-)Gesetz für alle nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürVerf zu leistenden Transferzahlungen nahe. Dabei sind jedoch die dem finanzkraftunabhängigen, „vorab“ zu gewährenden Mehrbelastungsausgleich dienenden Finanzmittel durch einen eigenen Ansatz zu kennzeichnen, um sie von der finanzkraftabhängig zu verteilenden Schlüsselmasse unterscheiden und auf diese Weise die Einhaltung des Konnexitätsprinzips überprüfen zu können (vgl. NdsStGH, DVBl. 1995, 1175, [1177]). Als selbständige Teilmenge einer Gesamtausgleichsmasse ist die Entwicklung der dem Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf vorbehaltenen Finanzmasse von der Entwicklung der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs im eigentlichen Sinne nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf zu verteilenden Schlüsselmasse unabhängig und steht zu ihr nicht - wie die Antragstellerin meint - in einem Verhältnis "kommunizierender Röhren" dergestalt, daß jede Erhöhung der Finanzmittel für den Mehrbelastungsausgleich notwendig zu einer Verringerung der Gesamtfinanzmasse und damit der finanzkraftabhängig verwendeten Schlüsselmasse führt. Anderenfalls könnte das Land den Kommunen auf deren alleinige Kosten weitere Staatsaufgaben übertragen, weil die gegebenenfalls vorzunehmende Erhöhung der Erstattungszuweisungen durch eine äquivalente Reduzierung der vom Land zur Verfügung zu stellenden Schlüsselzuweisungen kompensiert und damit letztlich doch eine kommunale Selbstfinanzierung staatlich auferlegter Aufgaben stattfinden würde (vgl. NdsStGH, LVerfGE 12, 255, [276]; *Schoch*, Die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Ehlers/Krebs (Hrsg.), Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, 2000, S. 92, [112]). Auch mit Blick auf das allgemeine Finanzausstattungsgebot des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf wäre eine solche "Anrechnung" der Ausgleichsmasse für den übertragenen Wirkungskreis auf die Schlüsselmasse nicht gerechtfertigt, da eine Erstattung nach dem strikten Konnexitätsprinzip zur Kostenneutralität der übertragenen Aufgaben sowohl auf



Seiten des Landes als auch auf Seiten der Gemeinden führt mit der Folge, daß die Erstattung dieser Kosten als "durchlaufender Posten" weder die Leistungskraft des Landes schmälert noch die Finanzkraft der Kommunen erhöht. Schließlich berührt die Übertragung staatlicher Aufgaben - bei entsprechendem Kostenausgleich - auch nicht die Erledigung der (freiwilligen) Selbstverwaltungsaufgaben und damit die kommunale Autonomie. Eine Erhöhung oder Verminderung der den Kommunen für übertragene staatliche Aufgaben zur Verfügung gestellten Mittel ist danach ausschließlich davon abhängig, ob sich die Zahl dieser Aufgaben und die für ihre Erfüllung aufzuwendenden Kosten erhöht oder verringert haben, während sich die Entwicklung der Schlüsselmasse allein am Umfang der pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, an der Finanzkraft der Kommunen und - im Randbereich des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf - an der Leistungskraft des Landes orientiert (vgl. NdsStGH, LVerfGE 12, 255, [276]).

8. Der Übertragung dieser Grundsätze auf die Regelungen des ThürFAG und deren konkreter Anwendung als Prüfungsmaßstäbe im verfassungsgerichtlichen Verfahren steht nicht entgegen, daß die Frage, ob das jeweilige *Ergebnis* des vom Gesetzgeber durchgeführten kommunalen Finanzausgleichs die Zielvorgaben einer aufgaben- und gegebenenfalls auch finanzkraft- und leistungskraftadäquaten Finanzausstattung bzw. Kostenerstattung nach Art. 93 Abs. 1 ThürVerf erreicht, vom Thüringer Verfassungsgerichtshof letztlich deshalb nicht zuverlässig beantwortet werden kann, weil die in dieses Finanzausgleichsergebnis eingeflossenen Erwägungen weitgehend Resultate politischer, in Ausnutzung eines breiten Abwägungs- und Einschätzungsspielraums getroffener Entscheidungen sind.

a) Diese Unsicherheit hinsichtlich der Beurteilung des konkreten Finanzausgleichsergebnisses folgt insbesondere daraus, daß sich das materielle Kriterium einer insgesamt angemessenen Finanzausstattung i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf nicht soweit konkretisieren läßt, daß die erforderliche Finanzausstattung in Form von Schlüsselzuweisungen zusätzlich zu den übrigen - originären und komplementären - kommunalen Finanzquellen jeweils einer Kennzahl oder gar dem Betrag nach zu bestimmen wäre. Würde die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung versuchen, die gebotene finanzielle Ausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften im gesamtwirtschaftlichen Gefüge der öffentlichen Haushalte des Bundes und der

Länder in dieser Weise genau zu bemessen und festzulegen, müßte sie verbindliche Aussagen treffen etwa zur Entwicklung von Steuereinnahmen und Personalausgaben, zum Mindestbestand freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben, zur Erhöhung von Hebesätzen und Umlagen, zur Kreditaufnahme und Verschuldung öffentlicher Haushalte, zu ungenutzten Einsparpotentialen bei Land und Kommunen, zu Investitionen und praktisch zu allen Politikbereichen. Damit würden nicht bloß in tatsächlicher Hinsicht die Ermittlungs- und Erkenntnismöglichkeiten der Verfassungsgerichtsbarkeit überfordert. Die weitgehend von Wertungen und Prognosen abhängige Beantwortung dieser Fragen würde auch die Grenze verfassungsrechtlicher Kontrolle überschreiten, welche den aus dem Demokratieprinzip und dem Gewaltenteilungsgrundsatz folgenden Vorrang des Gesetzgebers bei der Konkretisierung verfassungsrechtlicher Vorgaben und dessen Einschätzungsprärogative bei prognostischen Urteilen zu achten hat (vgl. BWStGH, DVBl. 1999, 1351, [1355/1356]; SächsVerfGH, LKV 2001, 223, [227]). Daraus folgt nicht, daß die Verfassungsgerichtsbarkeit mit dem rechtfertigenden Hinweis auf den „politischen“ Charakter finanzausgleichsrechtlicher Entscheidungen des Gesetzgebers auf eine inhaltliche Kontrolle dieser Materie ganz verzichten muß bzw. darf. Vielmehr erscheint nur eine direkte, auf die Überprüfung inhaltlicher Richtigkeit abzielende Ergebniskontrolle des kommunalen Finanzausgleichs nicht möglich.

b) Aus der Struktur und dem Inhalt der Finanzgarantien des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürVerf lassen sich allerdings Vorgaben für das der Normierung oder Änderung kommunaler Finanzausgleichsgesetze vorausgehende Gesetzgebungsverfahren ableiten, welche dieses strukturieren und inhaltlich bestimmen, so daß der gesetzgeberische Entscheidungsprozeß und damit letztlich auch dessen Ergebnis im Sinne einer gerichtlichen Nachprüfbarkeit rational nachvollziehbar sind. Insbesondere sind die auf den materiellen Gehalt beider Verfassungsbestimmungen bezogenen rechtlichen Vorgaben uneingeschränkt justiziabel; ihre Einhaltung kann prinzipiell ähnlich wie eine Abwägungs- oder Ermessensentscheidung (etwa im Planungsrecht) gerichtlich überprüft werden. Indem mit der Entscheidungs*findung* des Gesetzgebers wesentliche Determinanten seines Entscheidungsergebnisses indirekt überprüft werden, ohne daß deshalb nur ein einziges richtiges Ergebnis in der Sache denkbar wäre, findet somit eine auf das Gesetzgebungsverfahren orientierte Kontrolle statt, die materielle Gesichtspunkte mittelbar einbezieht (vgl. auch *Goerlich*, Anmerkung zu

BWStGH, DVBl. 1999, 1358, [1361]) und sich auch auf die künftige Finanzausgleichsgesetzgebung auswirkt. Letzteres ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil die Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs als Bestandteil der gesamten Finanzwirtschaft des Landes und der Kommunen aufgrund einer nachträglichen verfassungsgerichtlichen (Ergebnis-)kontrolle praktisch nicht rückwirkend beseitigt werden können, weshalb die Verfassungsgerichte verfassungswidrige finanzausgleichsrechtliche Vorschriften regelmäßig nicht ex tunc für nichtig, sondern nur für unvereinbar mit der Verfassung erklären (vgl. BWStGH, DVBl. 1999, 1351, [1356]; NdsStGH, DVBl. 1998, 185, [189]; SächsVerfGH, LKV 2001, 223, [228]; NWVerfGH, DVBl. 1997, 483, [488]). Wirksamen Rechtsschutz können die kommunalen Gebietskörperschaften daher in diesem Bereich letztlich nur erlangen, indem die verfassungsgerichtliche Entwicklung und Kontrolle verfahrensbezogener rechtlicher Maßstäbe zu einer Versachlichung der künftigen Finanzausgleichsgesetzgebung führt.

c) Die Bestimmungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürVerf stellen zwar - anders als etwa Art. 92 ThürVerf - unmittelbar keine Anforderungen an das Verfahren des kommunalen Finanzausgleichs, weshalb im Grundsatz von einer weitgehenden Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auszugehen ist. Jedoch ergibt sich aus dem Inhalt und der Struktur beider Finanzgarantien, welche Belange der Gesetzgeber mit welchem Gewicht bei seiner Entscheidung zu berücksichtigen hat, welche Ermittlungs- und Beobachtungspflichten ihn dabei treffen und welche Beurteilungs- und Gestaltungsspielräume ihm im einzelnen verbleiben. Diese, mit hinreichender Genauigkeit unmittelbar aus der Verfassung abzuleitenden verfahrensmäßigen Vorgaben kann der Gesetzgeber schlicht praktizieren, ohne sie zuvor - etwa durch ein Maßstäbengesetz - noch einmal gesetzlich institutionalisieren zu müssen (vgl. BWStGH, DVBl. 1999, 1351, [1357]; NdsStGH, LVerfGE 12, 255, [290]).

aa) Da der für die übertragenen staatlichen Aufgaben nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf zu gewährende Mehrbelastungsausgleich weder von der Finanzkraft der einzelnen Kommunen noch von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängt, sondern sich allein an den übertragenen Aufgaben und ihren Kosten orientiert, muß der Gesetzgeber bei der Normierung des Mehrbelastungsausgleichs diese Aufgaben notwendig in den Blick nehmen und die hierfür aufzuwendenden (Durchschnitts-)

Kosten ermitteln. Die Regelung des Mehrbelastungsbelastungsausgleichs wird damit nur von einem Entscheidungsparameter, der Aufgaben- bzw. Kostenbelastung der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis, bestimmt und erfordert bzw. erlaubt keine Abwägung mit der Finanzkraft der Kommunen oder der Leistungsfähigkeit des Landes, so daß dem Gesetzgeber insoweit kein Ermessensspielraum bleibt, sondern eine gebundene Entscheidung vorliegt. Allerdings ist ein (weiter) Einschätzungs- bzw. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich der Ermittlung der erstattungsfähigen *angemessenen* Kosten einerseits und der konkreten Modalitäten des Ausgleichs andererseits eröffnet. Dies folgt schon denotwendig aus dem unbestimmten Rechtsbegriff „angemessen“, der der näheren Bestimmung von Gesetzes wegen bedarf.

Hingegen hat der (Finanzausgleichs-) Gesetzgeber bei der an mehreren Bestimmungsgrößen - der Kostenbelastung durch Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis, der kommunalen Finanzkraft und der Leistungskraft des Landes - orientierten Festlegung der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen einen weiteren Spielraum. So kann und muß er den durch ihre Aufgabenbelastung und ihre Finanzkraft vorgezeichneten Bedarf der Kommunen nach Zuweisung ergänzender Finanzmittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs der finanziellen Leistungskraft des Landes entgegenstellen und nach Maßgabe des Gebots der Verteilungssymmetrie abwägen. Allerdings entfällt diese Abwägung und damit das insoweit bestehende Ermessen des Finanzausgleichsgesetzgebers - nicht des Gesetzgebers -, wenn die Gemeinden und Gemeindeverbände aufgrund ihrer tatsächlichen Finanzausstattung nur noch zu einem absoluten Mindestmaß kommunaler Selbstverwaltungstätigkeit in der Lage sind.

bb) Während den Gesetzgeber danach bei der Regelung des Mehrbelastungsausgleichs nur eine Pflicht zur Ermittlung der auszugleichenden Kosten für übertragene staatliche Aufgaben trifft, muß er bei der Durchführung des auf die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen gerichteten Finanzausgleichs im eigentlichen Sinne (abgesehen von deren Finanzkraft und dem eigenen Leistungsvermögen) vor allem die kommunale Aufgaben- und Kostenbelastung insgesamt feststellen. Dabei kann die Ermittlung der Kosten der jeweils durch Bundes- oder Landesgesetze festgeschriebenen übertragenen staatlichen und pflichtigen Selbst-

verwaltungsaufgaben keine unüberwindbaren Schwierigkeiten bereiten, zumal der übertragene Wirkungskreis schon bei der gesetzlichen Umsetzung des in Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verankerten Konnexitätsprinzips - welchem als spezielles Verfassungsgebot ein Anwendungsvorrang zukommt (vgl. *Schoch*, Die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Ehlers/Krebs (Hrsg.), Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, 2000, S. 92, [108]) - Gegenstand genauer Betrachtung ist.

Anders sieht es bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (der Gemeinden) aus. Diese sind im Hinblick auf das Prinzip der kommunalen Allzuständigkeit für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nur einer typisierenden Betrachtung zugänglich, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß auch in diesem Bereich vor allem prinzipiell gleichförmige Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrgenommen werden. Im Hinblick darauf, daß Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf im Unterschied zu Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf nicht auf einen strikten Kostenausgleich, sondern (nur) auf die Gewährleistung einer insgesamt angemessenen Finanzausstattung gerichtet ist, genügt es im übrigen, wenn sich der Gesetzgeber einen ungefähren Überblick über die von den Kommunen tatsächlich aufzuwendenden Kosten des eigenen Wirkungskreises verschafft. Bei der Ermittlung der kommunalen Aufgaben- und Kostenbelastung im Rahmen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf kann der Gesetzgeber somit in einem geringeren Maße differenzieren und präzisieren, als es bei der Erfassung der Aufwendungen im übertragenen Wirkungskreis zur Gewährleistung eines verfassungskonformen Mehrbelastungsausgleichs unter Umständen geboten wäre. Damit ist auch den Erkenntnisschwierigkeiten Rechnung getragen, die sich daraus ergeben können, daß die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben aufgrund weiter gesetzlicher Spielräume hinsichtlich des „Wie“ der Aufgabenerfüllung möglicherweise mit unterschiedlicher Intensität wahrnehmen.

cc) Da insbesondere die originäre Einnahmesituation der Kommunen, der Gesamtbestand kommunaler Aufgaben, die für ihre Erledigung aufzuwendenden Finanzmittel und die gesetzlichen Vorgaben für die Erfüllung der Pflichtaufgaben keine konstanten Größen sind, sondern etwa durch Steuermehr- oder –mindereinnahmen, Zuweisung neuer Pflichtaufgaben, Anhebung kostenwirksamer gesetzlicher

Standards oder Erhöhungen von Personalkosten aufgrund von Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst ständigen Veränderungen unterliegen, hat der Gesetzgeber insoweit eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht. Danach ist das das Finanzausstattungsgebot der Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf umsetzende kommunale Finanzausgleichsgesetz seinem Wesen nach dauernden Änderungen unterworfen und kann Geltung nur „auf Zeit“ beanspruchen (vgl. VerfGHNW, OVGE 38, 301, [311]).

Das Gleiche gilt für den Mehrbelastungsausgleich, wenn hierfür der jeweilige - Änderungen unterworfen - Gesamtbestand der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises von Bedeutung ist. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Kostenausgleich nicht für jede übertragene staatliche Aufgabe gesondert - etwa im Übertragungsgesetz selbst - geregelt, sondern - wie in Thüringen - über eine alle oder mehrere Aufgaben abgeltende Pauschale in das Finanzausgleichsgesetz einbezogen ist. Dabei folgt aus der Abhängigkeit finanzausgleichsrechtlicher Vorschriften von der Einnahmesituation der Kommunen und des Landes, daß der Gesetzgeber seiner Überprüfungsverpflichtung - auch ohne hierzu durch gesetzliche Änderungen im kommunalen Aufgabenbestand veranlaßt zu sein - jedenfalls in zeitlichem Zusammenhang mit der Normierung des Landeshaushalts, also in jährlichen oder - bei Doppelhaushalten - zweijährigen Abständen nachkommen muß.

dd) Aus dem Schutzzweck der Bestimmungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürVerf, die den Kommunen eine Finanzausstattung garantieren, welche ihnen die effektive Verwirklichung ihres Selbstverwaltungsrechts erlaubt, ergibt sich, daß das Land die danach erforderlichen finanziellen Zuwendungen an die Kommunen in zeitlichem Zusammenhang mit den zu deckenden Aufwendungen gewähren muß. Dies gilt für die allgemeine Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände, vor allem aber für den Mehrbelastungsausgleich, der die Aufwendungen für staatliche Aufgaben betrifft, deren Entstehungszeitpunkt die Kommunen nicht beeinflussen können. Dieser zeitliche Zusammenhang ist teilweise - anders als in Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf - in anderen Landesverfassungen hervorgehoben, indem dort ausdrücklich vorgeschrieben ist, daß eine Kostenerstattungsregelung „gleichzeitig“ mit der Aufgabenübertragung oder „dabei“ zu treffen ist (vgl. etwa Art. 57 Abs. 4 NdsVerf, 85 Abs. 1 Satz 3 SächsVerf, 78 Abs. 3 NWVerf, 87 Abs. 3 SaAnVerf; dazu auch NWVerfGH, OVGE 38, 301, [304];

SächsVerfGH, LKV 2001, 223, [224]). Da den Kommunen regelmäßig jeweils mit Inkrafttreten des Gesetzes, das eine staatliche Aufgabe kommunalisiert, Mehrausgaben für die fortlaufende Erledigung dieser Aufgabe entstehen, sind ihnen diese Ausgaben möglichst von diesem Zeitpunkt an, jedenfalls aber in zeitlicher Nähe hierzu, fortlaufend zu erstatten (vgl. NWVerfGH, OVGE 38, 301, [304]). Dies setzt eine Prognose der den Kommunen durch die Aufgabenwahrnehmung voraussichtlich entstehenden angemessenen (Durchschnitts-)Kosten voraus, bei der der Gesetzgeber einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hat. Auch bei der Festsetzung der finanziellen Zuweisungen zur Gewährleistung einer insgesamt aufgaben-, finanzkraft- und leistungskraftadäquaten kommunalen Finanzausstattung sind Prognosen etwa über die im Haushaltsjahr zu erwartenden Steuereinnahmen des Landes (deren Ansätze im Haushaltsplan Grundlage für die Bildung der Steuerverbundmasse sind) und der Kommunen sowie der Entwicklung der für die Erledigung der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben aufzubringenden Mittel erforderlich. Sind diese Prognosen in einem fehlerfreien Verfahren erstellt worden, bewahrheiten sie sich aber später nicht, bewirkt dies grundsätzlich nicht die Verfassungswidrigkeit der getroffenen Regelungen (vgl. BWSGH, DVBl. 1998, 1276, [1279]; BbgVerfGH, DÖV 2002, 522, [524]), führt aber zu einer Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers spätestens bei der im Zusammenhang mit der Beratung des nächsten Haushalts anstehenden Revision dieser Vorschriften (eine gegebenenfalls erforderliche Mittelaufstockung ist selbstverständlich beim Mehrbelastungsausgleich selbst und nicht bei den allgemeinen Finanzausweisungen nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf vorzunehmen, vgl. *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, 1995, S. 164 f.; *Henneke*, LK 2003, 166, [187]).

ee) Die Festlegung einer allgemeinen Auftragskostenpauschale setzt eine fundierte Prognose der durch die Aufgabenübertragungen verursachten Kostenbelastung der kommunalen Haushalte voraus (vgl. BbgVerfGH, DÖV 2002, 522, [524]), die notwendig auf eine Erfassung des Gesamtbestandes der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der für ihre Erledigung bislang tatsächlich aufgewendeten Kosten gegründet sein muß. Da Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf allerdings nicht auf die Erstattung tatsächlich angefallener bzw. anfallender, sondern angemessener, also bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit notwendiger

(Durchschnitts-)Kosten abzielt, muß der Gesetzgeber Kostensenkungspotenziale z.B. organisatorischer oder personeller Art und zu Ersparnissen an anderer Stelle führende Synergieeffekte bei den kommunalen Selbstverwaltungsträgern erwägen. Diese kann er grundsätzlich ebenfalls pauschaliert bemessen, indem er von der eine Vielzahl verschiedener Aufgaben erfassenden Auftragskostenpauschale eine Interessenquote abzieht, welche die diversen Einsparungsmöglichkeiten und Kostenvorteile bei der Erfüllung all dieser Aufgaben zusammenfassend mit einem Prozentsatz bewertet. Danach hat die Festlegung einer Interessenquote mit der Zielsetzung, die Kommunen auch an den Kosten des übertragenen Wirkungskreises zu beteiligen, vor dem strikten Konnexitätsgebot des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf zwar keinen Bestand (vgl. SächsVerfGH, LKV 2001, 223, [224]). Die Interessenquote ist aber durchaus als zulässiges Mittel zur Konkretisierung der „Angemessenheit“ der Aufwendungen für den übertragenen Wirkungskreis anzusehen. Allerdings dürfen Kostensenkungsspielräume der Kommunen nicht abstrakt und „ins Blaue hinein“, sondern nur im Einklang mit den tatsächlichen Gegebenheiten pauschalierend bewertet werden. Maßstab ist dabei, daß jeder einzelnen Kommune die realistische und nicht nur theoretische Möglichkeit bleiben muß, durch zumutbare eigene Anstrengungen zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich zu gelangen (vgl. BbgVerfGH, DÖV 2002, 522, [523/524]; Henneke, LKV 2004, 166, [190]). Eine Interessenquote kann also nur mit tatsächlich bestehenden Wirtschaftlichkeitspotenzialen oder Synergieeffekten bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben durch die Kommunen begründet werden; ihre Festsetzung erfordert daher eine auf konkrete Fakten (z.B. bessere Auslastung eines zu großen Personalbestandes) gestützte, entsprechende Einschätzung. Dabei können auch bekannt gewordene Spitzenergebnisse im Sinne eines „Lernens vom Besten“ in die Prognose einbezogen werden.



## II.

Den sich nach diesen Maßstäben aus Art. 93 Abs. 1 ThürVerf sowie aus anderen Bestimmungen der Landesverfassung ergebenden Anforderungen halten die mit dem Normenkontrollantrag angegriffenen Regelungen des ThürFAG nur zum Teil stand.

1. Die in den §§ 1 Abs. 2 und 23 Abs. 1 ThürFAG getroffene Regelung zum Mehrbelastungsausgleich bei der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene ist mit der Landesverfassung vereinbar.

a) Der Landesgesetzgeber hat den Mehrbelastungsausgleich in der Weise geregelt, daß er den Gemeinden und Landkreisen als Ersatz für den Verwaltungsaufwand im übertragenen Wirkungskreis und als untere staatliche Verwaltungsbehörde zunächst die festgesetzten Kosten (Gebühren und Auslagen), Ordnungsgelder, Bußgelder und Zwangsgelder als eigene Einnahmen (§ 1 Abs. 2 ThürFAG) und sodann unter Berücksichtigung dieser Einnahmen und sonstiger sondergesetzlicher Erstattungsregelungen eine Auftragskostenpauschale (§ 23 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG) zugewiesen hat. Diese Auftragskostenpauschale wird durch Rechtsverordnung des Innenministeriums im Einvernehmen mit dem Finanzministerium mit Zustimmung des Landtags so bestimmt, daß ein angemessener finanzieller Ausgleich im Wege einer Pauschalabgeltung für die bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben und der Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde entstehenden ungedeckten Kosten erfolgt (§ 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG). Damit hat der Gesetzgeber mehrere Entscheidungen getroffen: Erstens hat er die Aufwendungen, die den Landkreisen aus der Funktion der Landratsämter als untere staatliche Verwaltungsbehörden im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung nach den §§ 91 Satz 2, 111 Abs. 2 ThürKO entstehen, in den Mehrbelastungsausgleich einbezogen und so den Erstattungsantrag des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf gleichsam „übererfüllt“, der sich nur auf die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, also auf den Bereich der mittelbaren Landesverwaltung bezieht. Die tatsächliche Bedeutung dieser einfachgesetzlichen Erweiterung des Mehrbelastungsausgleichs dürfte allerdings

gering sein, da die Landratsämter im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung seit Inkrafttreten des Thüringer Gesetzes zur Kommunalisierung staatlicher Aufgaben vom 13. Juni 1997 (GVBl. S. 207) und des Thüringer Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben auf dem Gebiet des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung sowie zur Änderung veterinär- und lebensmittelrechtlicher Vorschriften vom 1. März 2002 (GVBl. S. 161) nur noch die staatliche Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände wahrnehmen und dabei Landespersonal einsetzen, so daß Personalkosten bei den Landkreisen nicht anfallen. Zweitens hat der Gesetzgeber den Mehrbelastungsausgleich zu einem Teil nach Grund und Höhe selbst abschließend geregelt, indem er den Gemeinden und Landkreisen die von ihnen im Rahmen der Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde vereinnahmten Beträge nach § 1 Abs. 2 ThürFAG, welche ansonsten dem Landeshaushalt zufließen würden, als eigene Einnahmen zugewiesen hat. Drittens hat er für den durch diese Einnahmen sowie durch sondergesetzliche Erstattungsregelungen nicht gedeckten Teil der Kosten des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde eine Pauschalerstattung mittels einer - prinzipiell sämtliche Aufwendungen erfassenden - Auftragskostenpauschale angeordnet und sich damit zugleich gegen ein System von Erstattungen entschieden, das auf einzelne Aufgaben bezogen ist. Viertens hat der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber die Bestimmung der Auftragskostenpauschale unter einem Zustimmungsvorbehalt mit der Maßgabe übertragen, einen „angemessenen“ finanziellen Ausgleich der durch die Einnahmen nach § 1 Abs. 2 ThürFAG sowie durch sondergesetzliche Erstattungsregelungen nicht gedeckten Kosten des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde zu bewirken. Indem er dabei in § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG die Formulierung des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf wiederholt hat, hat er die objektive Bedeutung, die dem Merkmal der „Angemessenheit“ in dieser Verfassungsbestimmung beizulegen ist, in den Gesetzestext übernommen und damit dem Verordnungsgeber aufgegeben, die Auftragskostenpauschale so zu bestimmen, daß eine (vollständige) Erstattung der angemessenen (Durchschnitts-)Kosten der Aufgabenerfüllung erzielt wird. Damit sind zugleich zwei Handlungsaufträge an den Verordnungsgeber verbunden: Zum einen muß er die Kosten ermitteln, die den Kommunen durch die Aufgabenerfüllung

durchschnittlich entstehen, und zum anderen muß er diese Kosten auf ihre Angemessenheit hin bewerten.

b) Die Zuweisung der Einnahmen nach § 1 Abs. 2 ThürFAG zur Deckung der Kosten des übertragenen Wirkungskreises und die Anordnung einer Pauschalerstattung für die verbleibenden Kosten sind nach dem Inhalt der Finanzgarantie des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf und den daraus folgenden Vorgaben für den Gesetzgeber in materieller Hinsicht von Verfassungs wegen prinzipiell zulässige - und auch in anderen Bundesländern übliche - Möglichkeiten der Gestaltung des Mehrbelastungsausgleichs. Im Hinblick auf den weiten Spielraum, den der Gesetzgeber bei der Umsetzung des strikten, auf volle Erstattung der angemessenen (Durchschnitts-)Kosten der Aufgabenerfüllung im übertragenen Wirkungskreis gerichteten Konnexitätsprinzips nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf hat, bestehen insbesondere keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Anordnung einer pauschalierten Abgeltung für alle oder mehrere übertragene Aufgaben anstelle gesonderter Erstattungen für jede einzelne Aufgabe. Das strikte Konnexitätsprinzip zwingt den Gesetzgeber nicht, jeweils zugleich mit der Übertragung einzelner Aufgaben dezidierte Kostenerstattungsregelungen außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes zu treffen oder sogar im Finanzausgleichsgesetz selbst zu normieren, welches dann mit jeder Aufgabenübertragung um eine entsprechende Regelung ergänzt werden müßte. Vielmehr erlaubt es auch ein Ausgleichssystem, das ganz oder teilweise auf einer mehrere Aufgaben zusammenfassenden Auftragskostenpauschale beruht. Die erforderliche zeitliche Nähe zwischen dem Wirksamwerden der Aufgabenübertragung und der Gewährung des Kostenersatzes ist dabei gewahrt, wenn eine flexible Anpassung der Auftragskostenpauschale an Veränderungen des Aufgabenbestandes möglich ist - was gerade für deren Festsetzung im Verordnungswege spricht - und der Gesetzgeber - soweit erforderlich - die Erstattung für noch nicht in die Auftragskostenpauschale einbezogene Aufgaben übergangsweise regelt (eine solche Übergangsregelung war etwa § 130 a Abs. 5 ThürKO a. F., der bis zum 31. Dezember 2000 für die Personalkosten, die den Landkreisen infolge der Aufgabenübertragungen durch das Thüringer Gesetz zur Kommunalisierung staatlicher Aufgaben vom 13. Juni 1997 entstanden, eine pauschalierte Erstattung außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs vorsah, welche nach § 23 Abs. 2

ThürFAG a.F. seit dem 1. Januar 2001 in die Auftragskostenpauschale einbezogen ist).

c) Indem der Gesetzgeber die Bestimmung der Auftragskostenpauschale nach § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG dem Ordnungsgeber überlassen hat, hat er auch nicht gegen den vorliegend im Sinne eines Parlamentsvorbehalts zu verstehenden Vorbehalt des Gesetzes oder gegen den in Art. 84 ThürVerf normierten Bestimmtheitsgrundsatz verstoßen.

aa) Anders als die meisten anderen Landesverfassungen, die einen Mehrbelastungsausgleich für übertragene Aufgaben anordnen und dabei ausdrücklich verlangen, daß der Gesetzgeber „Bestimmungen“ oder „Festlegungen“ über die Deckung der Kosten zu treffen hat (vgl. etwa Art. 71 Abs. 3 Satz 2 BWVerf, 97 Abs. 3 Satz 1 BbgVerf, 57 Abs. 4 NdsVerf, 78 Abs. 3 NWVerf), gibt Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf lediglich vor, daß ein angemessener finanzieller Ausgleich für die den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die Übertragung staatlicher Aufgaben entstehende Mehrbelastung „zu schaffen ist“. Damit schreibt diese Verfassungsbestimmung selbst gar keine normative Regelung vor, sondern fordert nur, einen Ausgleich tatsächlich zu gewähren. Daraus ist allerdings nicht zu schließen, daß der Mehrbelastungsausgleich überhaupt nicht gesetzlich geregelt sein muß und allein der Exekutive überlassen sein darf.

(1) Der in Art. 47 Abs. 4 ThürVerf in gleicher Weise wie in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung umfaßt den Vorbehalt des Gesetzes, welcher verlangt, daß staatliches Handeln in bestimmten Bereichen eines förmlichen Gesetzes als Grundlage bedarf. Hieraus folgt in Verbindung mit dem in Art. 44 Abs. 1 Satz 2 und 45 ThürVerf ebenso wie in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG normierten Demokratieprinzip, daß das Parlament als unmittelbar demokratisch legitimierter Gesetzgeber bestimmte Gegenstände der Rechtsetzung nicht der Exekutive überlassen darf und selbst über alle wesentlichen Fragen des Gemeinwesens entscheiden muß (vgl. BVerfGE 40, 237, [248]; 49, 89, [126]; 98, 218, [251]). Ausprägungen dieses Wesentlichkeitsgrundsatzes sind insbesondere die inhaltsgleichen Bestimmungen der Art. 80 Abs. 1 GG und 84 ThürVerf, wonach der Erlaß von Rechtsverordnungen durch die Exekutive nur auf der Grundlage eines

Gesetzes zulässig ist, welches Inhalt, Zweck und Ausmaß der übertragenen Rechtsetzungsbefugnis bestimmt. Ob eine Maßnahme wesentlich ist und damit dem Parlament selbst vorbehalten bleiben muß oder nur aufgrund einer inhaltlich bestimmten parlamentarischen Ermächtigung ergehen darf, richtet sich zunächst allgemein - im Bereich des Bundesverfassungsrechts - nach dem Grundgesetz und - im Bereich des Landesverfassungsrechts - nach der Thüringer Verfassung, wobei der Schutz der Grundrechte einen wichtigen Gesichtspunkt vermittelt. Dieser Schutz wird vor allem dadurch gewährleistet, daß die meisten Grundrechtsartikel - in Übereinstimmung mit dem Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes - ohnehin vorsehen, daß Eingriffe nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zulässig sind, welches den Anforderungen der Art. 80 Abs. 1 GG bzw. 84 ThürVerf genügen muß, ohne dabei zwischen Eingriffen und Leistungen zu unterscheiden. Im grundrechtsrelevanten Bereich bedeutet somit „wesentlich“ in der Regel „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“ (vgl. BVerfGE 47, 46, [79]). Indem die finanzielle Gewährleistung des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf dem Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts vor Aushöhlung auf der Aufgaben- bzw. Ausgabenseite dient, ist sie zwar nicht auf ein Grundrecht im eigentlichen Sinne, aber auf ein einem Grundrecht strukturell vergleichbares Verfassungsrecht bezogen, das objektive und subjektive Garantien enthält (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004, VerfGH 16/02 - Kommunalisierung, S. 36). Dementsprechend ergreift der Vorbehalt des Gesetzes prinzipiell auch diese, für die kommunale Autonomie bedeutsame Frage des Mehrbelastungsausgleichs mit der Folge, daß dessen Ausgestaltung durch ein förmliches Gesetz, mindestens aber durch eine Rechtsverordnung erfolgen muß, die aufgrund eines die Vorgaben des Art. 84 ThürVerf erfüllenden Gesetzes ergangen ist.

(2) Dies wird durch einen Blick auf Art. 91 Abs. 3 ThürVerf bestätigt, nach dem den Gemeinden und Gemeindeverbänden „auf Grund eines Gesetzes“ staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden können. Damit ist gemeint, daß eine Aufgabenübertragung „durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes“, also auch durch Rechtsverordnung erfolgen kann, weshalb die ursprünglich vom Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß verabschiedete Fassung des Art. 91 Abs. 3 ThürVerf auch genau diese Formulierung enthielt (vgl. Wortprotokoll der Sitzung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses vom 16. Oktober

1992, S. 136/137), welche allerdings später von der Redaktionskommission des Landtags im Zuge der Gesamtbereinigung des Verfassungstextes durch die umfassendere Formulierung „auf Grund eines Gesetzes“ ersetzt wurde (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004, VerfGH 16/02 - Kommunalisierung, S. 31 zu Art. 91 Abs. 4 ThürVerf). Der Verfassungsgeber hat also die Übertragung staatlicher Aufgaben sogar ausdrücklich unter den Gesetzesvorbehalt gestellt, obwohl nicht schon die Aufgabendelegation als solche, sondern erst die damit verbundene Kostenbelastung der Kommunen einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht begründet. Für den gerade diese Kostenfolge betreffenden Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ist daher ebenfalls von einem Gesetzesvorbehalt auszugehen.

(3) Da die kommunale Autonomie beeinträchtigt wird, wenn die den Kommunen durch die Aufgabenübertragung entstehenden Mehrkosten nicht oder nur ungenügend ausgeglichen werden, kommt es nicht darauf an, daß es hierbei lediglich um die Gewährung von Leistungen geht. Der Gesetzesvorbehalt gilt über die klassische Eingriffskonstellation hinaus auch für den Bereich der leistungsgewährenden Verwaltung, soweit diese mit Eingriffen in Grundrechte oder vergleichbare Verfassungspositionen verbunden ist (etwa von Mitbewerbern bei Subventionen, vgl. *Sommermann* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Band 2, 4. Aufl. 2000, Art. 20 Rn. 271; *Schulze-Fielitz* in: Dreier, Grundgesetz Band 2, 1998, Art. 20 Rn. 98). Werden Leistungen, die gerade im Hinblick auf die Förderung oder Sicherung eines Grundrechts oder eines vergleichbaren Rechts verfassungsmäßig verbürgt sind, vorenthalten oder in unzureichendem Maße gewährt, ist eine Beeinträchtigung dieses Rechts gegeben.

bb) Mit der Feststellung, daß der vorliegende Regelungsgegenstand des Mehrbelastungsausgleichs für übertragene staatliche Aufgaben so wesentlich ist, daß er nach dem Vorbehalt des Gesetzes einer Regelung durch oder aufgrund eines Gesetzes bedarf, ist allerdings noch nicht die weitere Frage nach dem Parlamentsvorbehalt beantwortet, also danach, welche Entscheidungen im Einzelnen der Landtag selbst im Gesetz treffen muß und welche er durch gesetzliche Ermächtigung der Normsetzung durch die Exekutive überlassen darf. Diese Abgrenzung richtet sich nicht allein nach Art. 84 ThürVerf, dessen formale Ermächtigungsvoraussetzungen keine

konkreten inhaltsbezogenen Maßstäbe für das jeweilige Gesetz liefern, sondern orientiert sich wiederum am Wesentlichkeitsgedanken und daran, ob das parlamentarische oder das exekutivische Rechtsetzungsverfahren für die jeweilige (Teil-)Regelung angemessener ist (vgl. *Schulze-Fielitz* in: Dreier, Grundgesetz, Band 2, 1998, Art. 20 Rn. 107 f.). Als wesentlich sind im Bereich der Leistungsgewährung insbesondere solche Regelungen anzusehen, welche strukturelle Entscheidungen über staatliche Leistungen enthalten (vgl. *Sommermann* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Band 2, 4. Aufl. 2000, Art. 20 Rn. 271). Soweit eine solche Entscheidung vom Parlament zu treffen ist, ist regelmäßig ein förmliches Gesetz mit materiellen Regelungen erforderlich (vgl. *Schulze-Fielitz* in: Dreier, Grundgesetz, Band 2, 1998, Art. 20 Rn. 110). Daraus folgt, daß der Gesetzgeber sich bei der Erfüllung seines aus dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt folgenden Regelungsauftrags nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf jedenfalls nicht allein darauf beschränken darf, die für den Mehrbelastungsausgleich zur Verteilung stehende Finanzmasse im Haushaltsgesetz festzulegen, das als rein formelles Gesetz keine materiellen Regelungen enthält, und die Verteilung dieser Mittel der Exekutive zu überlassen. Vielmehr muß er grundsätzlich auch die wesentlichen inhaltlichen Kriterien des Ausgleichs in einem formell-materiellen Gesetz regeln. Allerdings kann auch in diesem Bereich in Einzelfällen ein legitimes Interesse der Legislative anzuerkennen sein, einerseits Rechtsetzungsbefugnisse auf die Exekutive zu delegieren und andererseits maßgeblichen Einfluß auf Erlaß und Inhalt ihrer Rechtsverordnungen zu behalten. Der Parlamentsvorbehalt läßt daher noch Gestaltungen zu, die im Vergleich zur vollen Delegation der Rechtsetzung auf die Exekutive ein Minus enthalten. Damit sind vor allem Zustimmungsvorbehalte zugunsten des Parlaments gemeint, die in der Verfassungspraxis des Bundes und der Länder nicht unüblich sind. Besteht ein solcher Zustimmungsvorbehalt zu einer Rechtsverordnung und ist der Gesetzgeber mit ihrem Inhalt nicht einverstanden, kann er ihr Wirksamwerden durch Verweigerung seiner Zustimmung verhindern und die Regelungskompetenz - jederzeit - durch Gesetz wieder an sich ziehen (vgl. *Bauer* in: Dreier, Grundgesetz, Band 2, 1998, Art. 80 Rn. 25, *Linck* in: *Linck/Jutzi/Hopfe*, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 84 Rn. 9).

cc) Indem Art. 84 ThürVerf in Übereinstimmung mit Art. 80 GG verlangt, daß die Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung nur durch ein Gesetz erteilt werden

kann, welches Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt (Absatz 1 Satz 1 und 2), begründet diese Norm keine darüber hinausgehenden, spezifisch verfassungsmäßigen Anforderungen an den Mindestinhalt einer gesetzlichen Regelung des Mehrbelastungsausgleichs. Vielmehr enthält Art. 84 ThürVerf nur allgemeine - als Bestimmtheitsgebot umschriebene - Vorgaben formeller Art für Gesetzesvorschriften, welche zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigen. Entsprechend fordert das Bestimmtheitsgebot lediglich, daß der Gesetzgeber selbst die Entscheidung treffen muß, welche inhaltlichen Fragen durch die Verordnung geregelt werden sollen, Grenzen und Ausmaß einer solchen Regelung festsetzen und angeben muß, welchem Ziel und Zweck die Regelung dienen soll. Anders ausgedrückt muß sich aus dem Gesetz ermitteln lassen, welches vom Gesetzgeber gesetzte Programm durch die Rechtsverordnung erreicht werden soll bzw. in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können (vgl. *Bauer* in: Dreier, Grundgesetz, Band 2, 1998, Art. 80 Rn. 29, *Linck* in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 84 Rn. 11 jeweils m.w.N.).

dd) Da der Gesetzgeber die grundlegenden Entscheidungen zur Struktur des Mehrbelastungsausgleichs selbst getroffen und die Bestimmung der Auftragskostenpauschale dem Verordnungsgeber unter Bezugnahme auf das in Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf vorgegebene Regelungsprogramm überlassen hat, aus welchem Inhalt, Ausmaß und Zweck der zu treffenden Regelung und die mit ihr verfolgten Ziele eindeutig zu entnehmen sind, hat er sowohl den formellen Anforderungen des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf genügt als auch den im Sinne eines Parlamentsvorbehalts zu verstehenden Vorbehalt des Gesetzes gewahrt. Im Hinblick darauf, daß die Festsetzung der Auftragskostenpauschale einen erheblichen und mindestens mit jeder neuen Haushaltsperiode zu wiederholenden empirischen Ermittlungsaufwand erfordert, der vor allem eine regelmäßige Bestandsaufnahme der verschiedenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der damit jeweils verbundenen kommunalen Aufwendungen umfaßt, ist grundsätzlich ein legitimes Interesse des Gesetzgebers anzuerkennen, diese Ermittlungstätigkeit, die der Mitwirkung der kommunalen Gebietskörperschaften bedarf, auf die „sachnäheren“ Fachministerien des Inneren als zuständige Behörde für den kommunalen



Finanzausgleich und die Kommunalaufsicht und der Finanzen als zuständige Behörde für den Landeshaushalt zu delegieren und nur das Ermittlungsergebnis über den Zustimmungsvorbehalt zur Kenntnis zu nehmen und gegebenenfalls zu billigen. Diese Gestaltung hat im Vergleich zur betragsmäßigen Festsetzung der Auftragskostenpauschale durch ein förmliches Parlamentsgesetz, dessen Entwurf ebenfalls in den Fachministerien ausgearbeitet würde, den Vorteil, daß ohne Bindung an das eher schwerfällige und zeitintensive Gesetzgebungsverfahren jederzeit, also gegebenenfalls auch innerhalb einer Haushaltsperiode, auf Veränderungen der Kosten, des Bestandes oder der gesetzlichen Standards für die Erledigung der Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis durch Anpassung der Pauschale reagiert werden kann.

Der Gesetzgeber war aufgrund des Parlamentsvorbehalts auch nicht verpflichtet, die Angemessenheit der von der Exekutive jeweils zu ermittelnden Durchschnittskosten der Aufgabenerfüllung durch Vorgabe einer feststehenden Interessenquote in § 23 Abs. 1 ThürFAG zu bewerten. Die Interessenquote ist als pauschaler Abschlag nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf allein deshalb und insoweit zulässig, als sich Einsparungen bei den Aufwendungen tatsächlich realisieren lassen. Sie kann daher nur auf der Grundlage der (vom Ordnungsgeber) angestellten Ermittlungen zu den jeweiligen, vielfältigen Schwankungen unterliegenden tatsächlichen Belastungen der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis festgelegt werden und ist damit keine statische, sondern eine dynamische Größe. Von daher besteht ein anerkanntes sachliches Interesse des Gesetzgebers, auch die Bestimmung der Interessenquote dem sachnäheren Ordnungsgeber zu überantworten. Andererseits ist die auf empirischer Grundlage zu treffende Festlegung der Interessenquote zugleich aber auch eine wertende Entscheidung, die als solche wesentlichen Einfluß auf die Verwirklichung des in der Verfassung verankerten strikten Konnexitätsprinzips hat und insoweit einer höheren demokratischen Legitimation bedarf. Diesem Bedürfnis hat der Gesetzgeber durch die Regelung in § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG Genüge getan, indem er die Wirksamkeit der Rechtsverordnung insgesamt von der Zustimmung des Landtags abhängig gemacht hat.

d) Der Gesetzgeber hat schließlich auch nicht in verfassungswidriger Weise die normative Eigenständigkeit der beiden Finanzgarantien des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und

2 ThürVerf dadurch außer Acht gelassen, daß er im ThürFAG nur die insgesamt zur Verteilung stehende Finanzausgleichsmasse (in § 3 des Gesetzes), nicht aber die speziell für den Mehrbelastungsausgleich zur Verfügung stehende Finanzmasse ausgewiesen hat. Da das für den Mehrbelastungsausgleich erforderliche finanzielle Gesamtvolumen nach der vom Gesetzgeber gewählten Konzeption erst auf der Grundlage der Ermittlungen des Verordnungsgebers zur erforderlichen Höhe der Auftragskostenpauschale aufgabengerecht bestimmt werden soll, kommt eine gesonderte betragsmäßige "Vorab"-Festschreibung dieser Finanzmasse im ThürFAG ohnehin nicht in Betracht. Auch gebietet die Eigenständigkeit der Finanzgarantien des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürVerf dem Landesgesetzgeber nicht, das aus der Rechtsverordnung folgende Gesamtvolumen der Auftragskostenpauschale gerade im Finanzausgleichsgesetz deklaratorisch zu beziffern. Vielmehr kann er seiner Verpflichtung, die für den Mehrbelastungsausgleich zur Verfügung stehende Finanzmasse von der Schlüsselmasse zu unterscheiden, auch nachkommen, indem er - wie es der Gesetzgebungspraxis in Thüringen entspricht - das Volumen der Auftragskostenpauschale und der zu erwartenden Einnahmen nach § 1 Abs. 2 ThürFAG in den Haushaltsgesetzen - konkret in den Einzelplänen der allgemeinen Finanzverwaltung - jeweils in einem eigenen Ansatz ausweist. Im übrigen enthält das ThürFAG auch keinen Regelungsmechanismus, der eine verfassungswidrige Beziehung zwischen den dem Mehrbelastungsausgleich vorbehaltenen Finanzmitteln und der Finanzausgleichsmasse insgesamt im Sinne eines Systems „kommunizierender Röhren“ knüpft, in dem jede Erhöhung der Schlüsselmasse notwendig die Finanzmittel für den Mehrbelastungsausgleich verringert (und umgekehrt). Eine derartige Verknüpfung ergibt sich auch nicht aus den Haushaltsgesetzen.

e) Es kann hier offen bleiben, ob das danach vom Gesetzgeber in den §§ 1 Abs. 2, 23 Abs. 1 ThürFAG verfassungskonform umgesetzte Regelungsprofil des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf vom Verordnungsgeber beachtet worden ist. Zum einen sind die untergesetzlichen Vorschriften der ThürFAGAV und der 1. ThürFAGAVÄndVO, welche § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG konkretisieren und im übrigen einer fachgerichtlichen Überprüfung nach §§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, 4 ThürAGVwGO zugänglich sind, kein der Prüfungs- und Entscheidungskompetenz des Thüringer Verfassungsgerichtshofs unterliegender Gegenstand des von der Antragstellerin in Gang gesetzten Normenkontrollverfahrens. Zum anderen wären die als solche verfas-

sungskonformen Regelungen des § 23 Abs. 1 ThürFAG auch dann nicht zu beanstanden, wenn sie im Zusammenhang mit den geltenden Vorschriften der ThürFAGAV bzw. der 1. ThürFAGAVÄndVO im Ergebnis keinen hinreichenden Mehrbelastungsausgleich gewährten, da der verfassungswidrige Mangel auch in diesem Falle nur der Verordnung anhaften würde.

In diesem Zusammenhang ist allerdings anzumerken, daß Zweifel bestehen, ob der Verordnungsgeber von der Ermächtigung des § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG in verfassungskonformer Weise Gebrauch gemacht hat. Zwar sind die mit dem Fehlen einer Nachfolgeregelung zur ThürFAGAV und der Nichtberücksichtigung der Kosten des sozialpsychiatrischen Dienstes für die Jahre 2003 und 2004 begründeten Angriffe der Antragstellerin durch den Erlaß der 1. ThürFAGAVÄndVO überholt. Auch hat der Verordnungsgeber die Vorgaben des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf insoweit verwirklicht, als er seiner Bestimmung der Auftragskostenpauschale durch die ThürFAGAV eine detaillierte, auf Datenerhebungen bei den kommunalen Aufgabenträgern beruhende Ermittlung der Aufgaben und Kosten des übertragenen Wirkungskreises zugrunde gelegt hat. Allerdings hat er sich bei Erlaß der 1. ThürFAGAVÄndVO mit einer auf Kostensteigerungen gestützten Fortschreibung der damals erhobenen Daten begnügt und eine generelle Neuberechnung der Pauschale erst für 2005 angekündigt, wofür ein hinreichender Grund - etwa ein unverändert gebliebener Aufgabenbestand oder die übergangsweise Abgeltung neu hinzugekommener Aufgaben durch sondergesetzliche Regelungen - vorliegen müßte. Ob ein solcher Grund tatsächlich gegeben ist, läßt sich der Begründung der 1. ThürFAGAVÄndVO indes nicht entnehmen. Auch erscheint die Festlegung einer mit 20 % angesetzten Interessenquote, welche im Entwurf der ThürFAGAV nicht nachvollziehbar und mit Tatsachen unterlegt begründet und in der 1. ThürFAGAVÄndVO lediglich fortgeschrieben ist, im Hinblick auf Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf bedenklich, da hierdurch der Eindruck vermittelt wird, der Verordnungsgeber habe die Interessenquote „ins Blaue hinein“ festgesetzt. So weist die Begründung der ThürFAGAV zur Interessenquote lediglich allgemein auf die den Kommunen entstehenden Vorteile durch die Nutzung der örtlichen Meldeämter bei Wahrnehmung der Selbstverwaltungsangelegenheiten hin (wie etwa bei der Durchführung von Kommunalwahlen oder im Bereich des örtlichen Steuerwesens)

sowie darauf, daß die Interessenquote fünf Prozentpunkte unter der des Landes Niedersachsen liege, was indes rechtlich wenig aussagekräftig ist.

2. Die Regelungen der §§ 3 Abs. 2 und 3 a.F. und n.F., 4 Satz 1 und 7 Abs. 1 ThürFAG über die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse entsprechen nicht den Anforderungen des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

a) Die Finanzausgleichsmasse wird nach § 4 Satz 1 und 3 ThürFAG als Verteilungsmasse im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs für allgemeine Finanzzuweisungen (sog. Schlüsselzuweisungen), für besondere Finanzzuweisungen - zu denen auch die Auftragskostenpauschale nach § 23 Abs. 1 ThürFAG gehört - und für Zuweisungen für investive Zwecke verwendet. Ihre Bildung hat der Landesgesetzgeber in den §§ 3 Abs. 2 und 3 ThürFAG geregelt, indem er die Verbundgrundlagen und die Verbundquote (Abs. 2 Nr. 1) sowie die außerhalb des Steuerverbunds in die Finanzausgleichsmasse einbezogenen Mittel (vor allem die dem Land zufließenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) und die kommunale Beteiligungsquote an diesen Mitteln (Abs. 2 Nr. 2) festgelegt und in § 3 Abs. 4 Satz 1 ThürFAG bestimmt hat, daß die Steuerverbundmasse für das Ausgleichsjahr nach den Ansätzen errechnet wird, die im Landeshaushalt für die jeweilige Verbundgrundlage ausgebracht sind. Die nach diesen Vorgaben im Haushalt, konkret im Einzelplan der allgemeinen Finanzverwaltung, für das jeweilige Ausgleichsjahr betragsmäßig errechnete Finanzausgleichsmasse ist wiederum in § 3 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG jeweils beziffert. Hieran hat sich durch die weitgehende Neufassung des § 3 ThürFAG durch Artikel 21 des Thüringer Haushaltsstrukturgesetzes vom 10. März 2005 in systematischer Hinsicht nichts geändert. Der Gesetzgeber hat lediglich die zuvor regelmäßige Zuführung zusätzlicher Haushaltsmittel zur Finanzausgleichsmasse auf eine einmalige Zuwendung für das Ausgleichsjahr 2005 beschränkt. Da die Verbundgrundlagen der Steuerverbundmasse als wichtigstem Bestandteil der Finanzausgleichsmasse und die sonst in den Finanzausgleich einbezogenen Mittelzuflüsse durch die Art. 106 Abs. 7 Satz 1 und 2 und 93 Abs. 3 ThürVerf und durch Bundesgesetze weitgehend vorgegeben sind und der Landesgesetzgeber auf das tatsächliche Aufkommen der Steuerverbundeinnahmen kaum Einfluß ausüben kann, verbleibt ihm bei der Bildung der Finanzausgleichsmasse in erster Linie insoweit ein Handlungsspielraum, als er die

Verbundquote oder die kommunale Beteiligungsquote an Zuweisungen zur Finanzausgleichsmasse außerhalb des Steuerverbundes festlegen kann.

b) Die Effektivität des auf die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf zielenden kommunalen Finanzausgleichs im eigentlichen Sinne wird durch die Bildung und Verwendung der nach Abzug der für den Mehrbelastungsausgleich vorgesehenen Finanzmittel zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse im engeren Sinne - im wesentlichen handelt es sich dabei um die für allgemeine Finanzzuweisungen bereit gestellte Schlüsselmasse - bestimmt. Dabei determinieren die Regelungen über die Bildung der Finanzausgleichsmasse und deren daraus resultierende Gesamthöhe den vertikalen Finanzausgleich zwischen dem Land und seinen kommunalen Gebietskörperschaften, während ihre durch Schlüsselzuweisungen einerseits und besondere und investive Finanzzuweisungen andererseits geprägte Verwendung die horizontale Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Kommunen betrifft. Nach dem Inhalt der Finanzgarantie des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf, welche das Land zu einer insgesamt angemessenen Finanzausstattung seiner kommunalen Gebietskörperschaften verpflichtet, und den daraus folgenden Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren muß der Gesetzgeber bei der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs regelmäßig die Aufgabenbelastung und die Finanzkraft der Kommunen und - im Randbereich der Selbstverwaltungsgarantie - die finanzielle Leistungskraft des Landes in nachvollziehbarer Weise berücksichtigen und die sich daraus ergebenden unterschiedlichen Belange gegebenenfalls abwägen. Diese grundsätzliche Verpflichtung zur Einstellung aller die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmenden Parameter in die gesetzgeberische Entscheidung bezieht sich auf den kommunalen Finanzausgleich insgesamt sowohl in seiner vertikalen als auch horizontalen Dimension und dient der Sicherung eines gerechten, transparenten und rationalen Systems der Finanzverteilung, welches nicht bloß politischem Belieben unterliegt (vgl. *Wohlthmann*, ZKF 2001, 98, [98/99]). Ob der Finanzausgleichsgesetzgeber diese Verpflichtung erkennbar wahrgenommen oder vernachlässigt hat, kann der Thüringer Verfassungsgerichtshof überprüfen. Dabei sind dem Gesetzgeber, der bei der konkreten Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs prinzipiell einen weiten Spielraum hat, zwar keine konkreten Lösungstechniken vorzugeben, wie er die

vorgenannten Belange in seinen Gesetzesbeschluß einzustellen hat. Allerdings kann der Thüringer Verfassungsgerichtshof untersuchen, ob diese Belange überhaupt in das Gesamtregelwerk eingeflossen sind, und zwar entweder direkt über das ThürFAG selbst oder indirekt über die Haushaltsgesetzgebung im Rahmen der Umsetzung des kommunalen Finanzausgleichs.

c) Indem der Gesetzgeber bei der Bildung der Finanzausgleichsmasse, welche die vertikale Finanzverteilung zwischen Land und kommunalen Gebietskörperschaften bestimmt, zwar offenbar die finanzielle Leistungskraft des Landes, nicht aber den durch die Aufgabenbelastung und die Finanzkraft vorgezeichneten Finanzbedarf der Gemeinden und Landkreise in objektiv erkennbarer Weise berücksichtigt hat, ist ein Abwägungsausfall gegeben, der sich im Ergebnis dahin auswirkt, dass eine gegen Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG verstoßende „unangemessene“ Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen festzustellen ist. Dieser aus dem fehlerhaften Verfahren resultierende Abwägungsausfall führt zur Verfassungswidrigkeit der betreffenden gesetzlichen Regelungen, ohne daß es darauf ankäme, ob das dem Finanzausgleich insgesamt zur Verfügung gestellte Finanzvolumen im Ergebnis „zufällig“ eine ausreichende Grundlage für eine adäquate Mittelausstattung der Gesamtheit der Kommunen im Freistaat Thüringen bildet oder gar deren Finanzbedarf übersteigt.

aa) Das ThürFAG selbst berücksichtigt weder in seinen die Bildung der Finanzausgleichsmasse unmittelbar betreffenden Vorschriften der §§ 3 Abs. 2 und 3 a.F. und n.F., 4 Satz 1 noch in sonstigen Bestimmungen in erkennbarer Weise die Aufgabenbelastung und Finanzkraft der Gesamtheit der Kommunen des Landes, welche den durch die vertikale Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen angemessen zu deckenden kommunalen Finanzbedarf vorzeichnen.

(1) Insbesondere bildet die sog. Bedarfsmeßzahl nach §§ 9 und 13 ThürFAG kein auf diesen Finanzbedarf verweisendes und gerade die Bildung der Finanzausgleichsmasse beeinflussendes Regelungselement, da sie nicht auf die vertikale, sondern nur auf die horizontale Ebene bezogen ist und einen normierten Finanzbedarf ausdrückt, ohne dessen tatsächliche Herleitung erkennen zu lassen. Die Bedarfsmeßzahl ist zusammen mit der gemeindebezogenen Steuerkraftmeßzahl und der

kreisbezogenen Umlagekraftmeßzahl für die Verteilung der aus den jeweiligen Teilschlüsselmassen nach § 7 Abs. 1 ThürFAG gespeisten Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Landkreise von Bedeutung. Danach erhält eine Gemeinde oder ein Landkreis allgemeine Finanzausgleichszuweisungen, wenn ihre bzw. seine Bedarfsmeßzahl höher ist als ihre Steuerkraftmeßzahl bzw. seine Umlagekraftmeßzahl (§§ 11 Abs. 1 Satz 1, 15 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG). Ist die Bedarfsmeßzahl einer Gemeinde oder eines Landkreises gleich hoch oder niedriger als ihre Steuerkraftmeßzahl oder seine Umlagekraftmeßzahl, so erhält sie keine Schlüsselzuweisungen (§§ 11 Abs. 1 Satz 2, 15 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG). Die Berechnung der Bedarfsmeßzahl ist in § 9 Abs. 3 ThürFAG geregelt. Danach wird die Bedarfsmeßzahl errechnet, indem der sog. Gesamtansatz mit dem sog. einheitlichen Grundbetrag multipliziert wird. Der Gesamtansatz ist ein Prozentsatz, der nach § 9 Abs. 2 ThürFAG aus dem Hauptansatz und einem eventuellen Ergänzungsansatz von 5 % für kreisfreie Städte gebildet wird. Dabei errechnet sich der Hauptansatz für eine Gemeinde seinerseits aus der Hauptansatzstaffel - einem für verschiedene Gemeindegrößenklassen in § 9 Abs. 1 ThürFAG jeweils festgelegten Prozentsatz -, indem die Einwohnerzahl der Gemeinde an einem Stichtag mit dem zugehörigen Prozentsatz der Hauptansatzstaffel multipliziert wird. Der einheitliche Grundbetrag wird errechnet, indem die Summe der Steuerkraftmeßzahlen aller Thüringer Gemeinden mit dem Produkt aus gemeindlicher Teilschlüsselmasse und einer Ausgleichsgröße durch die Summe der Gesamtansätze aller Thüringer Gemeinden geteilt wird (vgl. Begründung des Entwurfs zum ThürFAG vom 15. März 1995 zu § 9, LT-Drs. 2/90). Die Bedarfsmeßzahl beeinflußt damit nicht die Bildung der Finanzausgleichsmasse, sondern setzt vielmehr über den sog. einheitlichen Grundbetrag eine vorgegebene Finanzausgleichsmasse voraus und hat als lediglich unechte Bedarfsgröße nur die Funktion, für eine vollständige Ausschöpfung der Schlüsselmasse zu sorgen (vgl. *Wohltmann*, ZKF 2001, 98, [100]).

(2) Entgegen der Ansicht der anhörungsberechtigten Landesregierung läßt sich auch den vom Thüringer Landtag beschlossenen Haushaltsgesetzen, die im Zusammenhang mit dem periodisch zu überprüfenden und gegebenenfalls zu revidierenden kommunalen Finanzausgleich zu sehen sind, nicht entnehmen, daß die im Einzelplan der allgemeinen Finanzverwaltung jeweils ausgewiesene Finanzausgleichssumme und die ihrer Berechnung zugrunde liegenden Verbundgrundlagen und vor allem

Verbundquoten jeweils unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs bestimmt worden sind. Der als formelles Gesetz vom Landtag verabschiedete Haushaltsplan dient der Festlegung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des *Landes* im Haushaltsjahr erforderlich ist. Dementsprechend schlüsseln die im Gesamthaushaltsplan zusammenfassend dargestellten Einzelpläne für die verschiedenen Bereiche der *Landesverwaltung* die jeweils mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Ausgaben und Einnahmen auf. Dagegen ist das Haushaltsgesetz nicht auf die Feststellung des Finanzbedarfs gerichtet, der zur Wahrnehmung der Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände gerade im eigenen Wirkungskreis notwendig ist. Insbesondere lassen die jeweiligen Einzelpläne der allgemeinen Finanzverwaltung in den den kommunalen Finanzausgleich betreffenden Kapiteln keine entsprechenden Feststellungen erkennen, sondern setzen für die Finanzausgleichsmasse und den hierin enthaltenen Anteil für die Auftragskostenpauschale nur „nackte Zahlen“ fest. Auch hier beweist - bezogen auf den kommunalen Finanzausgleich - dieses Ergebnis weder seine eigene Richtigkeit noch die des zu ihm führenden Weges.

bb) Der sich daraus ergebende Abwägungsausfall kann auch nicht mit dem Hinweis auf die in den Fachministerien geleistete und auf statistischen Daten über die Ausgabenbelastung der Kommunen beruhende Vorarbeit bei der Erstellung der Entwürfe des ThürFAG bzw. der jeweiligen Haushaltsgesetze widerlegt werden.

(1) Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf verlangt, daß der Finanzausgleichsgesetzgeber selbst schon bei der Bildung der Finanzausgleichsmasse den Finanzbedarf der Kommunen nachvollziehbar erwogen hat. Dieser Aufgabe kann der Gesetzgeber nur gerecht werden, wenn er - ähnlich wie bei der Bestimmung der Auftragskostenpauschale - zuvor die tatsächliche durchschnittliche Kostenbelastung der Kommunen durch die Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises ermittelt hat. Zwar zielt das Finanzausstattungsgebot des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf nicht auf eine Erstattung tatsächlich entstandener Kosten ab. Der Gesetzgeber kann sich aber nur dann einen realistischen Eindruck vom Finanzbedarf der Gesamtheit der Kommunen des Landes verschaffen, wenn er diese Kosten nachvollziehbar ermittelt und sie - gegebenenfalls nach einer Bewertung auf ihre Angemessenheit - den originären kommunalen Einnahmen



gegenüber stellt. Erst dadurch kann er überhaupt einschätzen, ob und in welchem Umfang komplementäre Finanzmittel zur Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen insgesamt erforderlich und darüber hinausgehend im Rahmen einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung in Abwägung mit der Leistungskraft des Landes, welche wiederum durch die Kosten der Landesaufgaben mitbestimmt wird, bereit zu stellen sind. Eine Ermittlung der durchschnittlichen Kostenbelastung durch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ist zwar im Rahmen der Bestimmung der Auftragskostenpauschale durch die ThürFAGAV erfolgt. Allerdings gibt es keine Anhaltspunkte dafür, daß der Gesetzgeber das Ergebnis dieser Erhebung bei der Dotierung der Gesamtverteilungsmasse, genauer bei der Festlegung der Verbundgrundlagen und der Verbundquote, überhaupt berücksichtigt hätte. Auch erstreckt sich die vorgenommene Ermittlung nicht auch auf die Kosten der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, insbesondere der gesetzlich normierten *pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben*. Dies ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil viele Aufgaben, die durch Bundesgesetze veranlaßt sind, von den kommunalen Gebietskörperschaften formal nicht als staatliche, sondern als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben mit marginaler kommunaler Entscheidungskompetenz zu erledigen sind (vgl. *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, 1995, S. 100 ff., der als Beispiel hierfür das „alte“ Sozialhilferecht nennt) und die Thüringer Verfassung als einzige Landesverfassung (derzeit noch abgesehen von der niedersächsischen Landesverfassung) gerade für diese Aufgaben keinen gesonderten Mehrbelastungsausgleich anordnet. Ohne eine Einschätzung der kommunalen Kostenbelastung, insbesondere durch die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben bei Bildung der Finanzausgleichsmasse, ist der Gesetzgeber aber objektiv nicht in der Lage, den nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf zu deckenden finanziellen Mindestbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften des Landes in ihrer Gesamtheit zu ermessen.

(2) Hiergegen kann nicht angeführt werden, der Gesetzgeber habe aus statistischen Daten ein anschauliches Bild vom Gesamtzustand der kommunalen Finanzen im Freistaat Thüringen gewonnen und seiner Entscheidung zugrunde gelegt. Diese statistischen Daten lassen zwar durchaus differenzierte Aussagen etwa über die Finanzkraft und die Verschuldung der Thüringer Kommunen und sogar über ihre

Ausgabenbelastung durch verschiedene Sachgebiete betreffende Verwaltungsaufgaben zu (vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch 2004, S. 456 ff.), zeigen aber nicht die spezifische kommunale Ausgabenbelastung durch die pflichtigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf, die als Anhaltspunkt für die Bildung einer Finanzausgleichsmasse unverzichtbar ist, welche insgesamt in Ergänzung der vorhandenen Finanzkraft der Kommunen deren finanziellen Mindestbedarf decken soll. Dabei ist zu beachten, daß auch eine - etwa durch eine niedrige Verschuldung oder ein ausgewogenes Einnahmen- und Ausgabenverhältnis ausgewiesene - im Vergleich zum Land oder zu den Kommunen in anderen Bundesländern „gute“ Finanzlage der Thüringer Gemeinden und Landkreise als solche nichts darüber aussagt, ob und in welchem Umfang diese in ihrer Gesamtheit nach „Abarbeitung“ ihrer pflichtigen Aufgaben noch zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben imstande sind. Da im übrigen nicht erkennbar ist, daß der Gesetzgeber aus dem ihm zur Verfügung stehenden Datenmaterial selbst entsprechende Folgerungen gezogen und bei seiner Entscheidung berücksichtigt hätte, stellt die im Haushaltsplan und in § 3 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG betragsmäßig ausgewiesene Finanzausgleichsmasse, die sich aus einer Verbundquote errechnet, welche seit dem Inkrafttreten des Vorläufigen ThürFAG vom 30. März 1993 bis zum Inkrafttreten des Artikel 21 des Thüringer Haushaltsstrukturgesetzes vom 10. März 2005 ohne genauere Beobachtung der Entwicklung des kommunalen Aufgabenbestandes unverändert fortgeschrieben wurde, wohl eher die vom Land für entbehrlich gehaltene Summe als das erforderliche Gesamtvolumen des kommunalen Finanzbedarfs dar.

d) Da schon die Regelungen der §§ 3 Abs. 2 und 3 a.F. und n.F. und 4 Satz 1 ThürFAG über die Bildung der Finanzausgleichsmasse und damit die vertikale Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen auf einem verfassungswidrigen Abwägungsausfall beruht, entbehren auch die auf die horizontale Verteilung zwischen den einzelnen Kommunen bezogenen Vorschriften über die Verwendung der Finanzausgleichsmasse - insbesondere § 7 Abs. 1 ThürFAG - einer verfassungsmäßigen Grundlage. Da sich der festgestellte Abwägungsmangel in diesen Regelungen gleichsam fortsetzt, kommt es für die Entscheidung über ihre Verfassungswidrigkeit auch nicht darauf an, ob und wie der Gesetzgeber den kommunalen Finanzbedarf speziell im horizontalen Gemeindefinanzausgleich unter Beachtung des allein auf

dieser Ebene wirkenden Verbots der „Übernivellierung“ vorhandener Unterschiede in der gemeindlichen Finanzkraft zu beachten gehabt hätte.

3. Die Regelungen der §§ 19 a, 21, 22 und 26 ThürFAG über die nach Maßgabe des Haushalts gewährten besonderen und investiven Finanzausweisungen stehen nicht mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf in Einklang.

a) Neben den besonderen Finanzausweisungen zu den kommunalen Ausgaben für Kindertageseinrichtungen, Schulen, Schülerspeisung und Schülerbeförderung, deren Bemessung im Finanzausgleichsgesetz selbst zumindest teilweise geregelt ist, sieht das ThürFAG in seinen §§ 19 a, 21 und 22 besondere Finanzausweisungen zu den Ausgaben für Schuljugendarbeit, örtliche Sozialhilfe und Theater, Orchester, Museen und Musikschulen vor, die jeweils nach Maßgabe des Landeshaushalts gewährt werden. Eine weitere Finanzausweisung dieser Art zu den Aufgaben des Winterdienstes normierte der durch Artikel 21 des Thüringer Haushaltsstrukturgesetzes vom 10. März 2005 mittlerweile aufgehobene § 20 a ThürFAG. Außerdem wird den Gemeinden und Landkreisen nach § 26 ThürFAG für investive Maßnahmen eine Investitionspauschale ebenfalls nach Maßgabe des Landeshaushalts gewährt.

b) Der Finanzausgleichsgesetzgeber kann im Rahmen des ihm zukommenden weiten Gestaltungsspielraums bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs die von ihm insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzmittel nicht nur in Form von frei verwendbaren Schlüsselzuweisungen verteilen. Vielmehr ist es ihm grundsätzlich auch gestattet, einen Teil der Finanzausgleichsmasse für zweckgebundene, also auf konkrete öffentlichen Aufgaben bezogene und - mit Ausnahme der Auftragskostenpauschale nach § 23 ThürFAG - nicht notwendig kostendeckende Finanzausweisungen zu verwenden, welche vor allem im investiven Bereich als staatliche Lenkungsmittel darauf angelegt sind, die kommunalen Gebietskörperschaften zu Investitionen zu veranlassen. Mit solchen zweckgebundenen - besonderen und investiven - Zuweisungen bringt das Land seine struktur- und konjunkturpolitischen Ziele auf der Kommunalebene ein, um dort gleichwertige Leistungs- und Ausstattungsstandards sowie besondere landespolitisch motivierte Anliegen durchzusetzen (vgl. NWVerfGH, DVBl. 1993, 1205, [1209]). Entsprechend dieser Zielsetzung richtet sich die Höhe dieser Zweckzuweisungen auch nicht vorrangig nach der kommunalen

Bedarfslage (vgl. *Inhester*, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 181/182).

Allerdings muß der Gesetzgeber bei der Normierung zweckgebundener Finanzausweisungen Zurückhaltung üben, da der Einsatz dieser potentiell selbstverwaltungsfeindlichen Verteilungsinstrumente die kommunale Autonomie beeinträchtigen kann, vor allem dann, wenn die Summe der Zweckzuweisungen an die Kommunen im Verhältnis zu den allgemeinen Finanzausweisungen von erheblicher finanzieller Bedeutung ist (vgl. *Inhester*, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 182). Ein solches, die Selbstverwaltung beeinträchtigendes Übermaß zweckgebundener Zuweisungen kann sich nicht nur aus einer unverhältnismäßigen Normierung von Zuweisungstatbeständen, sondern auch aus der jeweils festgesetzten Höhe der Zuweisungen ergeben, welche aus der Finanzausgleichsmasse gespeist werden und damit die für allgemeine, am kommunalen Bedarf orientierte Finanzausweisungen zur Verfügung stehende Schlüsselmasse vermindern. Im Hinblick darauf ist es mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf nicht vereinbar, daß die Bestimmung der Höhe der im ThürFAG vorgesehenen Zweckzuweisungen vollständig und ohne weitere finanzausgleichsgesetzliche Vorgaben der nicht auf die Feststellung des kommunalen Finanzbedarfs gerichteten Haushaltsplanung des Landes überlassen ist.

4. Soweit die Vorschriften der §§ 1 Abs. 1 und 6 Abs. 3 Satz 2 ThürFAG grundsätzlich Finanzausweisungen außerhalb des ThürFAG zulassen, bestehen hiergegen keine verfassungsmäßigen Bedenken.

a) Der kommunale Finanzausgleich im Freistaat Thüringen wird bzw. wurde bislang auch durch Finanzausweisungen außerhalb des ThürFAG und damit teilweise „extern“ verwirklicht. So wurde etwa nach den §§ 130 a Abs. 5 ThürKO und 23 Abs. 2 ThürFAG a.F. übergangsweise bis zum 31. Dezember 2000 eine pauschalierte Personalkostenerstattung zum Ausgleich für die durch das Thüringer Gesetz zur Kommunalisierung staatlicher Aufgaben vom 13. Juni 1997 verursachten Mehraufwendungen im übertragenen Wirkungskreis außerhalb des ThürFAG gewährt, welche erst ab 1. Januar 2001 in die Auftragskostenpauschale des § 23 Abs. 1 ThürFAG einbezogen wurde. Eine ähnliche, bis zum Jahre 2004 geltende

Übergangsregelung ist in § 130 b Abs. 5, 6 , 7 und 8 ThürKO betreffend die Mehraufwendungen der Landkreise und kreisfreien Städte in Folge der Kommunalisierung der Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter enthalten. Gegenstand dieses Normenkontrollverfahrens ist indes nicht der jeweilige Inhalt dieser sondergesetzlichen Finanzausweisungen, sondern ihre prinzipielle Zulassung, welche die Antragstellerin in der in den §§ 1 Abs. 1, 6 Abs. 3 Satz 2 ThürFAG jeweils enthaltenen Formulierung „soweit durch Gesetz - bzw. gesetzlich - nichts anderes bestimmt ist“ erblickt.

b) In Anbetracht des weiten Gestaltungsspielraums, den der Gesetzgeber bei der Regelung des allgemeinen Finanzausgleichs hat, ist er von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, sämtliche Bestimmungen hierzu im Interesse der Transparenz in einem einheitlichen Finanzausgleichsgesetz zu treffen. Vielmehr ist es ihm grundsätzlich unbenommen, auch außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes Mittelzuweisungen vorzusehen. Diese externen Mittelzuweisungen müssen allerdings in die nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf erforderliche Gesamtabwägung der kommunalen Aufgabenbelastung und Finanzkraft mit der Leistungskraft des Landes einbezogen bzw. bei der Festlegung der Auftragskostenpauschale aufgrund des § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG berücksichtigt werden.

### III.

1. Die Regelungen der §§ 3 Abs. 2 und 3, 4 Satz 1, 7 Abs. 1, 19 a, 21, 22 und 26 ThürFAG über die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse, insbesondere auch für nach Maßgabe des Landeshaushalts zu gewährende besondere und investive Finanzausweisungen, sind danach mit Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf unvereinbar, während die Regelungen der §§ 1 Abs. 2 und 23 Abs. 1 ThürFAG über den Mehrbelastungsausgleich bei der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise und die Vorschriften der §§ 1 Abs. 1 und 6 Abs. 2 Satz 3 ThürFAG, soweit damit sondergesetzliche Finanzausweisungen zugelassen werden, für sich genommen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen.

2. Die Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen über die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse hat nicht zur Folge, daß der Thüringer Verfassungsgerichtshof die betreffenden Vorschriften - oder gar das ThürFAG insgesamt - für nichtig erklären müßte. Da einerseits der Mehrbelastungsausgleich für das Ausgleichsjahr 2005 und bis auf weiteres auf der Grundlage der §§ 1 Abs. 2 und 23 ThürFAG in Verbindung mit den noch zu erlassenden Rechtsverordnungen zur Auftragskostenpauschale und den Festlegungen in den jeweiligen Haushaltsgesetzen verfassungskonform durchgeführt werden kann und andererseits eine ex tunc wirkende Nichtigkeitserklärung, welche auf die verfassungswidrigen oder auf sämtliche Vorschriften des ThürFAG bezogen wäre, den Gesetzgeber zu einer praktisch nicht zu leistenden wirtschaftlichen „Rückabwicklung“ des kommunalen Finanzausgleichs für bereits abgeschlossene oder haushaltsmäßig geplante Zeiträume anhalten würde (vgl. BVerfGE 72, 330, [422]), ist es geboten, die Vorschriften, welche sich auf die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse - auch für nach Maßgabe des Landeshaushalts zu gewährende besondere und investive Finanzausweisungen - beziehen, nur für unvereinbar mit der Landesverfassung zu erklären. Dem Gesetzgeber ist aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung zugleich zu erlauben, den kommunalen Finanzausgleich auf der Grundlage der bestehenden Vorschriften des ThürFAG, die - auch soweit sie verfassungswidrig sind - übergangsweise anwendbar bleiben, weiterhin durchzuführen. Für die Neuregelung steht dem Landesgesetzgeber eine Frist bis zum 31. Dezember 2007 zur Verfügung. Dieser Zeitraum erscheint erforderlich, aber auch ausreichend, um die zur Feststellung des finanziellen Mindestbedarfs der Kommunen erforderlichen Ermittlungen durchzuführen und im Gesetzgebungsverfahren umzusetzen.

**D .**

Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen der Antragstellerin beruht auf § 29 Abs. 2 ThürVerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Dr. Bauer

Prof. Dr. Bayer

Becker

Ebeling

Goetze

Graef

Prof. Dr. Hübscher

Dr. Martin-Gehl

Morneweg