



THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 5/12

Im Namen des Volkes

Beschluss

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

der Gemeinde Schmiedefeld,
vertreten durch den Bürgermeister,
Verwaltungsgemeinschaft Lichtetal,
Saalfelder Str. 4, 98739 Lichte,

Beschwerdeführerin,

bevollmächtigt:
Prof. Versteyl Rechtsanwälte,
Hildesheimer Straße 8, 30169 Hannover

Anhörungsberechtigte:

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

2. Thüringer Landesregierung,

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

zu 2. bevollmächtigt:
Prof. Dr. Stefan Koriath,
Himmelreichstr. 2, 80538 München

gegen

§ 29 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 10)

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

am 16. April 2014 **b e s c h l o s s e n** :

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen § 29 Thüringer Finanzausgleichsgesetz vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 10). Nach dieser Norm wird von überdurchschnittlich finanzkräftigen kreisangehörigen Gemeinden eine Finanzausgleichsumlage erhoben.

I.

1. Die Verpflichtung zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage wurde mit dem Dritten Änderungsgesetz vom 21. Dezember 2011 (GVBl. S. 528; im Folgenden: ThürFAG 2011) in das Thüringer Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2007

(GVBl. S. 259; ThürFAG 2007) eingeführt. § 31 a ThürFAG 2011 trat zum 1. Januar 2012 in Kraft und bestimmte, dass die Finanzausgleichsumlage von den kreisangehörigen Gemeinden erhoben wird, deren Steuerkraftmesszahl (§ 11 ThürFAG 2007) die Bedarfsmesszahl (§ 10 ThürFAG 2007) übersteigt.

Mit dem Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 10) wurde das Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2007 außer Kraft gesetzt. In dem gleichzeitig erlassenen neuen Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG 2013) wurden die Regelungen über die Erhebung der Finanzausgleichsumlage mit weitgehend identischem Inhalt übernommen. So entsprechen sich die Bestimmungen über die Festsetzung der Umlage im Ausgleichsjahr und die vierteljährlichen Fälligkeitstermine im Folgejahr (§ 29 Abs. 1 bis 2 ThürFAG 2013 = § 31 a Abs. 1 und 2 ThürFAG 2011). Ebenfalls identisch geregelt sind die Berechnungsgrundlagen, die durch die Bedarfsmesszahl (§ 9 ThürFAG 2013 = § 10 ThürFAG 2007) und die Steuerkraftmesszahl (§ 10 ThürFAG 2013 = § 11 ThürFAG 2007) gebildet werden. Schließlich stimmen beide Gesetze darin überein, dass die Mittel des Landesausgleichsstocks für den Ausgleich von Härten zu verwenden sind, die sich im Einzelfall beim Vollzug des Finanzausgleichs ergeben (§ 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013 = § 27 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2011).

In Abweichung von der früheren Rechtslage enthält § 29 Abs. 4 Satz 2 ThürFAG 2013 eine Sonderregelung für das Ausgleichsjahr 2012. Er bestimmt, dass im Unterschied zu allen anderen Ausgleichsjahren sich die Steuerkraftzahl (§ 10 Abs. 2 und 3 ThürFAG 2013) im Jahr 2012 nicht nach dem Durchschnitt des Istaufkommens des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre berechnet (für das Ausgleichsjahr 2012 also das der Jahre 2010, 2009 und 2008), sondern nach dem Istaufkommen der Jahre 2009, 2010 und 2011. Gleichzeitig legte der Gesetzgeber fest, dass diese rückwirkende Gesetzesänderung nicht zu einer erstmaligen Erhebung der Umlage oder deren Erhöhung führen darf (Schlechterstellungsverbot, § 29 Abs. 4 Sätze 3 und 4 ThürFAG 2013).

2. Das ThürFAG 2013 wurde am 7. Februar 2013 verkündet und trat mit Wirkung vom 1. Januar 2013 in Kraft (Art. 4 des Änderungsgesetzes). Die für die Festsetzung,

Berechnung und Verwendung der Finanzausgleichsumlage relevanten Vorschriften lauten wie folgt:

„§ 9

Bedarfsmesszahl für Gemeindeaufgaben

- (1) Durch einen Vomhundertsatz (Hauptansatzstaffel) bezogen auf die Einwohnerzahl wird der Hauptansatz errechnet. Es gilt folgende Hauptansatzstaffel:
(...)
- (2) Ein Kinderansatz wird Gemeinden für Kinder im Alter von 0 bis unter 6 Jahren gewährt, die in der Gemeinde mit Hauptwohnsitz zum Stichtag des 31. Dezember des vorvergangenen Jahres auf Basis der Einwohnerstatistik des Landesamtes für Statistik gemeldet sind. (...)
- (3) Der Hauptansatz und der Kinderansatz bilden den Gesamtansatz.
- (4) Die Bedarfsmesszahl wird errechnet, indem der Gesamtansatz mit dem einheitlichen Grundbetrag multipliziert wird. Der Grundbetrag ist ein durch Näherung bestimmter Wert, der so festzusetzen ist, dass die Schlüsselmasse soweit wie rechnerisch möglich aufgebraucht wird.

§ 10

Steuerkraftmesszahl

- (1) Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich aus der Summe der für die jeweilige Gemeinde geltenden Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuern abzüglich der Gewerbesteuerumlage, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.
- (2) Als Steuerkraftzahlen werden angesetzt:
 1. bei den Grundsteuern das durch den jeweils maßgeblichen Hebesatz geteilte Istaufkommen
 - a) für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen der Ausgleichsjahre 2013 und 2014 die Grundsteuer A vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 200 vom Hundert, ab dem Jahr 2015 vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 271 vom Hundert,
 - b) für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen der Ausgleichsjahre 2013 und 2014 die Grundsteuer B vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 300 vom Hundert, ab dem Jahr 2015 vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 389 vom Hundert, bei einem örtlichen Hebesatz von 0 vom Hundert wird der Steuermessbetrag mit dem fiktiven Hebesatz entsprechend Satz 1 Nr. 1 Buchst. a und b vervielfältigt; die Gemeinde ist in diesem Fall verpflichtet, den Steuermessbetrag des vorvergangenen Jahres dem Landesamt für Statistik bis zum 31. März des dem Ausgleichsjahr vorangehenden Jahr zu melden,
 2. für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen der Ausgleichsjahre 2013 und 2014 bei der Gewerbesteuer das durch den jeweils maßgeblichen Hebesatz

geteilte Istaufkommen vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 300 vom Hundert, ab dem Jahr 2015 vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 357 vom Hundert, abzüglich der sich unter Anwendung des in § 6 Abs. 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes in der Fassung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502) in der jeweils geltenden Fassung festgesetzten Vomhundertsatzes errechnenden Gewerbesteuerumlage,

3. beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer das Istaufkommen sowie
 4. beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer das Istaufkommen.
- (3) Für die Berechnung der Steuerkraftzahlen nach Absatz 2 wird jeweils der Durchschnitt des Istaufkommens des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre angesetzt.

(...)

§ 24 Landesausgleichsstock

- (1) Gemeinden und Landkreisen werden aus dem Landesausgleichsstock Bedarfszuweisungen in Form von Zuweisungen und rückzahlbaren Überbrückungshilfen zur Verfügung gestellt. Die Mittel des Landesausgleichsstocks speisen sich aus den jährlichen Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage nach § 29, den Einnahmen aus Rückzahlungen von Bedarfszuweisungen, den kassenmäßig unter Berücksichtigung der Abrechnung nach § 5 nicht in Anspruch genommenen Mitteln des Landesausgleichsstocks aus dem Vorjahr sowie aus den im Vorjahr kassenmäßig nicht in Anspruch genommenen und für die Abrechnung nach § 5 verwendeten Mitteln der übrigen Bestandteile der Finanzausgleichsmasse nach § 4. Ab dem Jahr 2013 wird dem Landesausgleichsstock zusätzlich zu den Mitteln nach Satz 2 jährlich der Betrag aus der Finanzausgleichsmasse nach § 3 Abs. 1 zur Verfügung gestellt, der sich aus 30 Millionen Euro abzüglich der für das laufende Haushaltsjahr prognostizierten Summe der Mittel nach Satz 2 errechnet.
- (2) Die Mittel des Landesausgleichsstocks sind bestimmt für
1. die Durchführung der Haushaltskonsolidierung in kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten sowie Landkreisen; Voraussetzung für die Gewährung der Bedarfszuweisungen ist ein aufgestelltes und vom Gemeinderat oder Kreistag beschlossenes und von der Rechtsaufsicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (§ 53 a der Thüringer Kommunalordnung, § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Doppik vom 19. November 2008 [GVBl. S. 381] in der jeweils geltenden Fassung);
 2. die Überwindung außergewöhnlicher Belastungen in kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten sowie Landkreisen soweit diese infolge der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben entstehen sowie besonderen Aufgaben von Gemeinden und Landkreisen Rechnung tragen;
 3. den Ausgleich von Härten, die sich in Einzelfällen beim Vollzug dieses Gesetzes ergeben;
- (...)

§ 25
Kreisumlage

- (1) Die Landkreise legen ihren durch die sonstigen Einnahmen bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung nicht gedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden um (Kreisumlage). Die Kreisumlage (Umlagesoll und Umlagesatz) ist in der Haushaltssatzung festzusetzen.

(...)

(4) Umlagegrundlagen sind

1. die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 11 im Durchschnitt des vorangegangenen Jahres sowie der zwei davor liegenden Jahre,
2. die Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 10,
3. der Abzug der im Durchschnitt des vorangegangenen Jahres sowie der zwei davor liegenden Jahre festgesetzten Finanzausgleichsumlage (§ 29).

(...)

§ 28
Schulumlage

- (1) Soweit kreisangehörige Gemeinden oder von diesen gebildete Zweckverbände zu Beginn eines Kalenderjahres die Schulträgerschaft für Grund- oder Regelschulen wahrnehmen, legt der Landkreis jeweils 80 vom Hundert seines ungedeckten Finanzbedarfs einschließlich der Kosten der notwendigen Schülerbeförderung (§ 3 Abs. 2 in Verbindung mit § 4 ThürSchFG), der ihm für Grund- oder Regelschulen entsteht, auf die kreisangehörigen Gemeinden um, die keine Schulträger sind und auch nicht einem die Schulträgerschaft wahrnehmenden Zweckverband angehören (Schulumlage). Der Restbetrag fließt in das Umlagesoll der Kreisumlage (§ 25) ein. Die Schulumlage ist jeweils für Grund- und Regelschulen getrennt festzusetzen, wenn in einer kreisangehörigen Gemeinde die Schulträgerschaft nicht insgesamt die Grund- und Regelschulen, sondern nur die Grund- oder die Regelschulen umfasst.

- (2) Auf die Schulumlage sind die Bestimmungen über die Kreisumlage (§ 25 Abs. 1 bis 3 und §§ 26 und 27) entsprechend anzuwenden. Die Schulumlage ist zweckgebunden zu vereinnahmen.

(...)

§ 29
Finanzausgleichsumlage

- (1) Von den kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl (§ 10) die Bedarfsmesszahl (§ 9) übersteigt, wird eine Finanzausgleichsumlage erhoben. Die Finanzausgleichsumlage beträgt 30 vom Hundert des Differenzbetrags zwischen der Steuerkraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl.

-
- (2) Die Finanzausgleichsumlage wird im Ausgleichsjahr durch das für den kommunalen Finanzausgleich zuständige Ministerium festgesetzt und ist zum 15. Januar, 15. April, 15. Juli und 15. Oktober des Folgejahres mit je einem Viertel des Gesamtbetrags fällig. Rechtsbehelfe gegen die Festsetzung der Finanzausgleichsumlage haben keine aufschiebende Wirkung. Das Land kann für rückständige Beträge Verzugszinsen in Höhe von drei vom Hundert über dem jeweiligen Basiszinssatz fordern.
- (3) Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt zur Kompensation der Verluste bei der Kreis- und der Schulumlage nach § 25 Abs. 4 Nr. 3 im Fälligkeitssjahr nach Absatz 2 Satz 1 in Höhe des jeweiligen Kreisumlagesatzes des Ausgleichsjahrs und in Höhe des jeweiligen Schulumlagesatzes des Ausgleichsjahrs dem jeweiligen Landkreis zu, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet. Ist die Kreisumlage zu Beginn des Ausgleichsjahrs noch nicht festgesetzt, wird für die Berechnungen nach Satz 1 der jeweilige Umlagesatz des Vorjahres herangezogen. Nach Festsetzung der Kreisumlage sind die bereits erfolgten Zahlungen zum nächsten Fälligkeitstermin zu verrechnen. Die Sätze 2 und 3 gelten für die Schulumlage entsprechend. Das Land leitet den Anteil nach Satz 1 unverzüglich an den jeweiligen Landkreis weiter. Der verbleibende Betrag fließt im Fälligkeitssjahr dem Landesausgleichsstock nach § 24 Abs. 1 Satz 2 zu.
- (4) Die im Jahr 2012 für das Ausgleichsjahr 2012 zunächst festgesetzte Finanzausgleichsumlage ist neu festzusetzen. Bei der Neufestsetzung der Finanzausgleichsumlage für das Ausgleichsjahr 2012 basieren die Steuerkraftmesszahlen nach § 10 abweichend von § 10 Abs. 3 auf den Steuerkraftzahlen, bei deren Berechnung ausschließlich der Durchschnitt des Istaufkommens der Jahre 2009, 2010 und 2011 zugrunde gelegt wird. Nach der Neufestsetzung der Finanzausgleichsumlage für das Ausgleichsjahr 2012 sind nur diejenigen Kommunen zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage verpflichtet, die bereits durch die erste Festsetzung im Jahr 2012 zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage herangezogen wurden. Folgt aus der Neufestsetzung die Pflicht zur Zahlung einer höheren als der ursprünglich im Jahr 2012 festgesetzten Umlage, so beschränkt sich die Zahlungspflicht der Höhe nach auf den im Jahr 2012 zunächst festgesetzten Betrag (Schlechterstellungsverbot).“

II.

1. Die Beschwerdeführerin ist eine kreisangehörige Gemeinde mit ca. 1.000 Einwohnern. Aufgrund § 31 a ThürFAG 2011 wurde sie mit Bescheid vom 10. Januar 2012 für das Ausgleichsjahr 2012 zu einer Umlage von 2.143,50 Euro herangezogen. Die nach § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013 vorgeschriebene Neufestsetzung der Umlage änderte deren Höhe nicht.

2. Die Verfassungsbeschwerde ist am 13. Februar 2012 eingegangen und hat sich zunächst gegen § 31 a ThürFAG 2011 gerichtet. Nach Erlass des ThürFAG 2013 hat die Beschwerdeführerin mit Schriftsätzen vom 28. Juni 2013 und 5. November 2013

ihren Antrag auf § 29 ThürFAG 2013 umgestellt. Im Übrigen hat sie ihre Ausführungen der neuen Rechtslage nicht angepasst.

a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Die Darlegungsanforderungen seien eingehalten, auch wenn sie zu ihrer Haushaltssituation keine Ausführungen mache. Sie rüge neben einer Verletzung des Anspruchs auf die verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Mindestausstattung auch einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot, das Rückwirkungsverbot und die Verpflichtung des Gesetzgebers, wesentliche Bestimmungen des Finanzausgleichs selbst zu regeln. Für diese Rügen sei ein „Armutsnachweis“ nicht erforderlich.

Das Gebot der Rechtswegerschöpfung stehe der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. § 29 ThürFAG 2013 verletze die Beschwerdeführerin selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Selbstverwaltungsrecht. Die belastende Wirkung der Norm ergebe sich direkt aus den gesetzlichen Regelungen; der Verwaltung werde bei der Festsetzung der Höhe der Umlage kein Entscheidungsspielraum überlassen. Die Beschwerdeführerin sei bereits jetzt in ihrer Planungshoheit beschränkt, weil sie für die Finanzausgleichsumlage Haushaltsmittel binden müsse, die sie nicht für andere Zwecke ausgeben könne.

Zudem sei die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung. Bei den Verwaltungsgerichten seien etwa 50 Klagen gegen Bescheide anhängig, mit denen eine Finanzausgleichsumlage erhoben worden sei. Schließlich drohe der Beschwerdeführerin ein schwerer und unabwendbarer Nachteil, wenn sie auf den Rechtsweg verwiesen würde. Ihre Klage gegen die Erhebung der Umlage entfalte keine aufschiebende Wirkung. Trotz ihrer „defizitären bzw. katastrophalen Haushaltslage“ müsse sie die Umlage zahlen, wodurch ihr Handlungsspielraum noch weiter eingeengt werde.

b) Zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde trägt die Beschwerdeführerin vor:

aa) Ihr Haushalt sei seit dem Jahr 2003 defizitär. Zuletzt (2011) habe er einen Fehlbetrag von 545.512,71 Euro aufgewiesen. Im Jahr 2010 habe die Kommunalauf-

sicht die Genehmigung der Haushaltssatzung versagt; die Jahre 2010 und 2011 hätten unter vorläufiger Haushaltsführung gestanden. Für 2012 sei wiederum mit einer Versagung der Genehmigung zu rechnen.

Die Beschwerdeführerin sei mit über zwei Millionen Euro verschuldet. Die Verschuldung pro Einwohner (2011: 2.054 Euro) liege sowohl höher als die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung Thüringer Gemeinden (2010: 1.013 Euro) als auch von Gemeinden der gleichen Größenklasse (2010: 800 Euro). Sie schulde dem Land aus Überbrückungshilfen 148.296 Euro. Zudem müsse sie wegen eines Verstoßes gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns eine Zuwendung von 172.561 Euro zurückzahlen, die sie für die Errichtung eines Feuerwehrhauses erhalten habe. Der Landkreis habe wegen nicht bezahlter Kreis- und Schulumlagen von 300.000 Euro beantragt, die Vollstreckung in das Vermögen der Beschwerdeführerin zuzulassen. Aus einem gescheiterten Immobilien-Engagement habe sie erhebliche Defizite zu verkraften.

Sie verfüge über keine Rücklagen. Für 2012 sei ein Haushaltssicherungskonzept nach § 53 a ThürKO geplant. Die Liquidität werde über Kassenkredite aufrechterhalten; die entsprechende Ermächtigung betrage 600.000 Euro. Zudem erhalte sie Bedarfszuweisungen.

Der Beschwerdeführerin werde nicht die verfassungsrechtlich erforderliche finanzielle Mindestausstattung gewährt. Sie sei nicht in der Lage, ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben wahrzunehmen. Aus dem laufenden Haushalt könne sie ihre Pflichtaufgaben nicht finanzieren.

bb) Die Pflicht zur Zahlung einer Umlage sei in Thüringen schärfer ausgestaltet worden als in anderen Ländern. Die Finanzkraft abundanter Gemeinden werde abgeschöpft, ohne dass eine bestimmte Eingriffsschwelle bestimmt werde. Es fehle eine Regelung, nach der für eine Übergangszeit eine verringerte Umlage zu zahlen sei. Zudem werde die Finanzausgleichsumlage nicht auf die Kreisumlage angerechnet.

cc) Das Gesetz entfalte eine echte Rückwirkung. Die Umlage werde auf der Grundlage von Einnahmen festgesetzt, die in den Vorjahren erzielt worden seien. Den Gemeinden würden Steuereinnahmen aus einem abgeschlossenen Zeitraum entzogen. Die Tatsache, dass die Umlage erst zu einem Zeitpunkt nach Inkrafttreten des Gesetzes zu zahlen sei, ändere nichts daran, dass die Gemeinde der nachträglichen Veränderung bedingungslos ausgeliefert sei.

dd) Die Umlage führe zu einer Übernivellierung. Die Finanzkraft der Beschwerdeführerin sei nach Durchführung des Finanzausgleichs geringer als diejenige von Gemeinden der gleichen Größenklasse. Dieser „Rangplatztausch“ sei darauf zurückzuführen, dass die Umlage nicht nach dem tatsächlichen Steueraufkommen berechnet werde, sondern aufgrund einer Steuerkraftmesszahl, der fiktive Hebesätze zugrunde lägen. Die Anwendung fiktiver Hebesätze sei jedoch nur zulässig, um die Höhe von Finanzausgleichszuweisungen vom Staat an die Gemeinden zu ermitteln. Im umgekehrten Fall, der Erhebung von Umlagen, dürfe nur auf die wirklich vorhandene Finanzkraft abgestellt werden.

Die Berechnung der Finanzkraft mittels fiktiver Hebesätze verstoße auch gegen Bundesrecht. Der Bundesgesetzgeber habe für die Gewerbesteuer einen Mindesthebesatz von 200 % festgelegt (§ 16 Abs. 4 Satz 2 Gewerbesteuer-Änderungsgesetz vom 23. Dezember 2003, BGBl. I, S. 2922). Damit habe er entschieden, dass die Gemeinden berechtigt seien, den Hebesatz auf dieser Höhe zu belassen. Einen unterdurchschnittlichen Hebesatz würden nur die Gemeinden wählen, die aufgrund der tatsächlichen Umstände hierzu gezwungen seien.

ee) Das Finanzausgleichsgesetz enthalte keine Regelungen, unbeabsichtigte und unzumutbare Härten des Gesetzes auszugleichen. Zwar habe der Gesetzgeber mit § 27 Abs. 2 Nr. 3 FAG 2011 (nun: § 24 Abs. 2 Nr. 3 FAG 2013) eine Vorschrift zum Ausgleich von Härten eingeführt, die sich aus dem Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes ergeben. Diese Regelung sei jedoch ungenügend. Sie bestimme nicht, wann ein Härtefall vorliege, sodass wesentliche Fragen des Landesfinanzausgleichs allein der Verwaltung überlassen würden. Zudem sei diese Bestimmung ungeeignet, um die Rechte der Gemeinden zu wahren. Diese hätten keinen Rechtsanspruch auf

Gewährung von Leistungen nach dieser Vorschrift, sondern nur einen Anspruch auf rechtmäßige Entscheidung über ihren Antrag. Die Mittel würden nur nach Ausschöpfung aller eigenen Einnahmequellen gewährt und stünden unter dem Vorbehalt, dass alle anderen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft worden seien. Sie sicherten nicht den Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung und müssten zudem zurückgezahlt werden.

3. Die Landesregierung hat zu der Verfassungsbeschwerde in ihrer ursprünglichen Fassung Stellung genommen. Nach ihrer Auffassung ist der Antrag unzulässig und unbegründet.

a) Die Beschwerdeschrift genüge nicht den Darlegungsanforderungen des § 32 Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz (ThürVerfGHG). Die Beschwerdeführerin nenne kein Recht, in dem sie verletzt sei, sondern behaupte lediglich, § 31 a ThürFAG 2011 (im Folgenden: § 29 ThürFAG 2013) sei mit der Thüringer Verfassung unvereinbar. Ihrem Vortrag könne nicht entnommen werden, wie sich die angegriffene Regelung auf sie auswirke. Es fehlten Ausführungen zu ihrer Haushaltssituation und ihrem Finanzstatus. Die Intensität der Belastung, die angebliche Unangemessenheit der Finanzausstattung und die behauptete Gefahr der Übernivellierung könnten so nicht beurteilt werden.

Es sei zumindest zweifelhaft, ob die Beschwerdeführerin gegenwärtig von der Erhebung der Umlage betroffen sei. Die Finanzausgleichsumlage sei erst im Jahr 2013 zu entrichten und werde bei der Bemessung der Kreisumlage und der Schulumlage berücksichtigt. Ob sie sich im Ergebnis negativ auf die Beschwerdeführerin auswirke, stehe erst fest, wenn auch diese Umlagen festgesetzt würden. Über die konkrete Höhe der Belastung könne erst 2015 eine endgültige Aussage getroffen werden. Denn nach § 28 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Satz 1 Nr. 1, § 31 Abs. 2 ThürFAG 2011 fließe die Finanzausgleichsumlage drei Jahre lang wie eine negative Schlüsselzuweisung in die Kreis- und Schulumlageberechnung ein (zur Anrechnung der Finanzausgleichsumlage auf andere Umlagen nun: § 25 Abs. 4 Nr. 3, § 28 Abs. 2 ThürFAG 2013).

b) Die Verfassungsbeschwerde sei unbegründet. Die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage verletze die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

aa) Die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage sei mit den Gewährleistungen des Art. 91 Abs. 1, Art. 93 Abs. 1 und Abs. 3 Thüringer Verfassung (ThürVerf) vereinbar. Diesen Bestimmungen lasse sich kein Verbot eines horizontalen Finanzausgleichs entnehmen. Vielmehr entspreche es dem Grundsatz interkommunaler Solidarität, bei überdurchschnittlich finanzkräftigen Gemeinden einen Teil der Finanzkraft abzuschöpfen und diese Mittel finanzschwachen Gemeinden zukommen zu lassen.

bb) § 29 ThürFAG 2013 halte die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Finanzausgleichsumlage ein.

(1) Das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage verbleibe im kommunalen Bereich bzw. fließe an diesen zurück. Nach § 29 Abs. 3 Satz 1 ThürFAG 2013 erhalte einen Teil der Umlage der Landkreis, dem die umlagepflichtige Gemeinde angehöre. Der verbleibende Betrag fließe nach § 29 Abs. 3 Satz 3 ThürFAG 2013 dem Landesausgleichsstock zu. In beiden Fällen würden Kommunen begünstigt, weil auch die Mittel des Landesausgleichsstocks nach § 27 ThürFAG 2011 (nun: § 24 ThürFAG 2013) nur dem kommunalen Bereich zur Verfügung stünden.

(2) § 29 ThürFAG 2013 entspreche dem Grundsatz interkommunaler Gleichbehandlung. Der Gesetzgeber habe bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs einen weiten Gestaltungsspielraum. Der Anspruch auf kommunale Gleichbehandlung sei erst dann verletzt, wenn für die Regelung kein sachlicher Grund zu finden sei. Es sei jedoch sachgerecht, die Finanzausgleichsumlage nach dem Verhältnis von Steuerkraftmesszahl zur Bedarfsmesszahl zu berechnen. Auch die Anknüpfung an einen Dreijahreszeitraum sei folgerichtig. Dieser Zeitraum liege der Berechnung des gesamten Finanzausgleichs zugrunde. Zudem sei durch die Anknüpfung an mehrere und länger zurückliegende Haushaltsjahre die Finanzausgleichsumlage für alle Beteiligten prognostizierbar. Die Gemeinden könnten die Verpflichtung zur Zahlung der Umlage in ihrer Haushaltsplanung berücksichtigen. Bei Gemeinden, für die eine

hohe Steuerkraftmesszahl einen Einmaleffekt darstelle, könne die Zahlung der Umlage durch Schlüsselzuweisungen des Landes im Folgejahr ausgeglichen werden.

(3) Die Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage beachte das Nivellierungsverbot und führe nicht zu einem Rangplatztausch. Die Umlage werde nur von den Gemeinden erhoben, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteige. Sie betrage nach § 29 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG 2013 nur 30 % der Differenz dieser Messzahlen, sodass der weitaus größere Teil der überdurchschnittlichen Finanzkraft bei den betroffenen Gemeinden verbleibe. Deren tatsächliche Belastung sei sogar noch geringer, weil nach § 28 Abs. 3 Satz 2, § 31 Abs. 2 ThürFAG 2011 (nun: § 25 Abs. 4 Nr. 3, § 28 Abs. 2 ThürFAG 2013) die Heranziehung zur Umlage die Berechnungsgrundlagen der allgemeinen Kreisumlage und der Schulumlage mindere.

Es sei verfassungsrechtlich unbedenklich, dass die Finanzausgleichsumlage nicht nach den tatsächlichen, sondern nach normierten Steuereinnahmen festgesetzt werde. Bei der Berechnung von Schlüsselzuweisungen dürften sich unterdurchschnittlich niedrige Hebesätze nicht zum Vorteil einer Gemeinde auswirken. Ansonsten könnte sie sich selbst bedürftig machen, um Leistungen des Landes zu erhalten. Gleiches gelte für die Ausgestaltung von Umlagen. Nur durch die Anwendung einheitlicher fiktiver Hebesätze werde vermieden, dass eine Gemeinde ihre Hebesätze so festlege, dass sie keine oder nur eine geringe Umlage zu zahlen bräuchte, gleichzeitig aber erhebliche Wettbewerbsvorteile zu Lasten anderer Gemeinden habe.

(4) Die Finanzausgleichsumlage führe nicht zu einer unangemessenen Beeinträchtigung der kommunalen Finanzhoheit. Durch den geringen Abschöpfungsgrad von 30% und die Anrechnung auf die Grundlagen für die Kreisumlage und die Schulumlage sei sichergestellt, dass die kommunale Leistungsfähigkeit erhalten bleibe. Soweit die Beschwerdeführerin aufgrund hoher Gewerbesteuererinnahmen, die sie in der Vergangenheit erzielt habe, im Jahr 2012 zu einer Finanzausgleichsumlage herangezogen werde, sei dies nicht zu beanstanden. Diese Einnahmen hätten ihre Leistungsfähigkeit erhöht. Unabhängig von der Einführung einer Umlage hätte der

Beschwerdeführerin klar sein müssen, dass sie aufgrund dieser Einnahmen in den Folgejahren keine oder nur erheblich reduzierte Schlüsselzuweisungen des Landes erhalten werde. Die Gemeinde sei nicht in ihrem Vertrauen darauf geschützt, dass ein Finanzausgleich, wie er einmal bestehe, auch in Zukunft unverändert weitergeführt werde.

cc) Die Regelungen zum Landesausgleichsstock seien verfassungsgemäß. Sie gewährleisteten, dass unangemessene Belastungen ausgeglichen würden, die im Einzelfall mit der Erhebung der Umlage entstehen könnten. § 27 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2011 (nun: § 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013) verletze nicht den Vorbehalt des Gesetzes. Die Verpflichtung des Gesetzgebers, alles Wesentliche des kommunalen Finanzausgleichs selbst zu regeln, bedeute nicht, dass der Exekutive kein Entscheidungsspielraum bleiben dürfe. Bei der Vergabe von Mitteln aus dem Landesausgleichsstock bestehe kein freies, sondern ein gebundenes Ermessen. Die Verwaltung sei insoweit in gleicher Weise wie der Gesetzgeber verpflichtet, das Gebot kommunaler Gleichbehandlung zu beachten.

dd) Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin entfalte § 29 ThürFAG 2013 keine echte Rückwirkung. Die Umlage werde für einen zukünftigen Zeitpunkt festgesetzt. Für ihre Berechnung werde an einen in der Vergangenheit begonnenen, aber noch nicht abgeschlossenen Zeitraum angeknüpft. Eine solche unechte Rückwirkung sei in der Regel zulässig. Es gebe keinen generellen Schutz des Vertrauens auf den Fortbestand von Gesetzen. Dies gelte in besonderem Maß für die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs, der ein dynamisches System sei, das ständiger Anpassung bedürfe. Die Kommunen müssten damit rechnen, dass hier neue Instrumente eingeführt würden. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Schwankungsbreite der Realsteuern erkläre gerade, dass die Berechnung der Finanzausgleichsumlage an das Steueraufkommen vorvergangener Jahre anknüpfe. Die Veränderlichkeit der Steuereinnahmen mache ausgleichende Maßnahmen notwendig und ermögliche gleichzeitig den Kommunen, Rücklagen zu bilden.

4. Der Thüringer Landtag hat von seinem Äußerungsrecht keinen Gebrauch gemacht.

B.

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. Ihre Begründung genügt nicht den Anforderungen des § 32 i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 ThürVerfGHG.

1. Zur Begründung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde hat die beschwerdeführende Gemeinde die Möglichkeit darzulegen, dass sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 91 Abs. 1 ThürVerf verletzt ist. Andere Vorschriften der Thüringer Verfassung sind nur Prüfungsmaßstab, soweit sie ihrem Inhalt nach das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind. Die Gemeinde ist zudem darauf beschränkt, die Verletzung eigener Rechte geltend zu machen (ThürVerfGH, Beschluss vom 4. September 2013 - VerfGH 18/10 -, = ThürVBl. 2014, 40 [41]; Urteil vom 18. März 2010 - VerfGH 52/08 -, = LVerfGE 21, 493 [498 f.]).

Richtet sich eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz, erfordert eine ordnungsgemäße Begründung substantiierte Ausführungen zum Gegenstand der als verfassungswidrig gerügten Norm. Soweit es zu ihrem Verständnis notwendig ist, ist ihr Inhalt unter Anwendung der herkömmlichen Auslegungsregeln und unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung zu erläutern. Ein Eingehen auf die einfachgesetzliche Rechtslage ist vor allem dann geboten, wenn sie unklar oder besonders schwierig ist (ThürVerfGH, ThürVBl. 2014, 40 [41]; vgl. zu § 92 BVerfGG: BVerfG, Beschluss vom 25. Juli 2005 - 1 BvR 2182/04 -, juris Rn. 18; Beschluss vom 11. Oktober 1988 - 1 BvR 777/85 u. a. -, = BVerfGE 79, 1 [18]). Zudem müssen Beschwerdeführer substantiiert darlegen, welche verfassungsrechtlichen Anforderungen ihrer Auffassung nach nicht eingehalten sind; sie haben dabei auf die geltende Rechtslage einzugehen und darzulegen, dass die bestehenden Regelungen sie in ihrer Rechtsstellung verletzen (ThürVerfGH, ThürVBl. 2014, 40 [41]; BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2000 - 2 BvR 1501/91-, juris 3 ff.).

2. Die Beschwerdeführerin erhebt gegen die Verfassungsmäßigkeit einer Finanzausgleichsumlage keine grundsätzlichen Einwände (vgl. zu einer umfassenden verfassungsrechtlichen Prüfung z. B.: BbgVerfG, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 44 ff.). Vielmehr stimmt sie der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder ausdrücklich zu, nach der die Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung vereinbar ist (vgl. hierzu: BbgVerfG, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 39 ff.; VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 18/10 -, juris Rn. 71 ff.; SächsVerfGH, Urteil vom 26. August 2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris Rn. 91 ff.; VerfG LSA, Urteil vom 16. Februar 2010 - LVG 9/08 -, juris Rn. 52).

3. Die dennoch im Einzelnen erhobenen Sachrügen reichen zur Begründung der Verfassungsbeschwerde nicht aus. Ihnen kann nicht die Möglichkeit entnommen werden, dass die Beschwerdeführerin in ihrem Recht auf Selbstverwaltung, wie es in Art. 91 Abs. 1 ThürVerf und den diese Gewährleistung mitprägenden Verfassungsvorschriften garantiert wird, verletzt ist.

a) Die Ausführungen zu der behaupteten Rückwirkung des Gesetzes sind ungeeignet, einen Verstoß gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes aufzuzeigen.

aa) Zwar kann eine kommunale Verfassungsbeschwerde auf die Behauptung gestützt werden, das Verbot von Gesetzen mit echter Rückwirkung sei verletzt. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist bei rückwirkenden Eingriffen ähnlichen Gefährdungen ausgesetzt wie die Grundrechte des Einzelnen, sodass für Rechtsänderungen die aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 44 Abs. 1, Art. 47 Abs. 4 ThürVerf) folgenden Einschränkungen gelten (ThürVerfGH, ThürVBl. 2014, 40 [43]; Urteil vom 23. April 2009 - VerfGH 32/05 -, S. 26 f., = LVerfGE 20, 479 [499]).

bb) Die Beschwerdeführerin hat jedoch nicht die Möglichkeit aufgezeigt, dass der Gesetzgeber diese Anforderungen missachtet hätte. Eine sogenannte echte Rückwirkung, die grundsätzlich unzulässig ist, entfaltet ein Gesetz, das nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt eingreift (vgl. nur ThürVerfGH, ThürVBl. 2014,

40 [43]; LVerfGE 20, 479 [505 f.]). Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin erfüllt § 31 a ThürFAG 2011 diese Voraussetzung nicht. Mit der Einführung der Finanzausgleichsumlage wurde nicht nachträglich in einen in der Vergangenheit liegenden, bereits abgewickelten Sachverhalt eingegriffen. Die Erhebung der Umlage wurde erstmals als ein Teil des Finanzausgleichs 2012 angeordnet. Dieser war zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ThürFAG 2011 am 1. Januar 2012 noch nicht beendet. Der Umstand, dass zur Berechnung der aktuellen Finanzkraft der Gemeinde auf die Höhe der Steuereinnahmen aus vorhergehenden Zeiträumen zurückgegriffen wird, vermag keine echte Rückwirkung zu begründen (vgl. VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 18/10 -, juris Rn. 113 f.; SächsVerfGH, Urteil vom 26. August 2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris Rn. 101; im Ergebnis ebenso VerfG LSA, Urteil vom 16. Februar 2010 - LVG 9/08 -, juris Rn. 55 ff.).

Die Frage nach einer echten Rückwirkung stellt sich nur hinsichtlich § 29 Abs. 4 ThürFAG 2013. Diese Norm ordnet an, dass die Umlage für ein bereits abgeschlossenes Ausgleichsjahr (2012) neu festzusetzen ist. Auf diese Bestimmung geht die Beschwerdeführerin jedoch an keiner Stelle der Beschwerdeschrift ein. Zudem ist es ausgeschlossen, dass diese rückwirkende Gesetzesveränderung sie in ihren Rechten verletzen kann. Der Gesetzgeber hat in § 29 Abs. 4 Sätze 3 und 4 ThürFAG 2013 ausdrücklich ein Verschlechterungsverbot festgelegt (vgl. zum Nachteilsausgleich: ThürVerfGH, ThürVBl. 2014, 40 [43]). Des Weiteren konnte die Beschwerdeführerin im Zeitpunkt des Inkrafttretens des ThürFAG 2013 am 1. Januar 2013 kein schutzwürdiges Vertrauen entwickelt haben, dass für das Ausgleichsjahr 2012 keine Umlage erhoben wird. Die Voraussetzungen für die Erhebung einer Umlage waren bereits mit § 31 a ThürFAG 2011 geschaffen worden (vgl. zum fehlenden Vertrauen: VerfG LSA, Urteil vom 26. Februar 2010 - LVG 9/08, juris Rn. 60).

cc) Es kann offen bleiben, ob die erstmalige Erhebung einer Umlage, die auf der Grundlage der Einnahmen aus vorhergehenden Jahren berechnet wird, eine unechte Rückwirkung begründet (so: VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 18/10 -, juris Rn. 113 f.; SächsVerfGH, Urteil vom 26. August 2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris Rn. 101; im Ergebnis ebenso: VerfG LSA, Urteil vom 16. Februar 2010 - LVG 9/08 -, juris Rn. 55 ff.). Gesetze, die an einen noch andauernden Tatbestand anknüpfen und für

die Zukunft veränderte Rechtsfolgen vorsehen, sind grundsätzlich zulässig (vgl. nur ThürVerfGH, LVerfGE 20, 479 [505]). Die Beschwerdeführerin hat keine Anhaltspunkte dafür vorgetragen, dass ausnahmsweise der Schutz ihres Vertrauens einer in die Zukunft gerichteten Änderung der Rechtslage entgegen stand.

b) Die Darlegungen zum Verbot der Übernivellierung gründen auf unzutreffenden rechtlichen Annahmen und sind in tatsächlicher Hinsicht unvollständig.

aa) Die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage darf nicht dazu führen, dass die Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden vollständig aufgehoben oder sogar überkompensiert werden. Ansonsten würde den Kommunen jeder Anreiz genommen, ihre Finanzkraft durch eigene Anstrengungen zu verbessern (BbgVerfG, Urteil vom 8. August 2013 - 71/11 -, juris Rn. 87; VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 18/10, juris Rn. 89; VerfG LSA, Urteil vom 16. Februar 2010 - LVG 9/08, juris Rn. 123).

Die Finanzkraft einer Gemeinde umfasst nach allgemeiner Auffassung nicht nur die tatsächlich erzielten Einnahmen, sondern auch das Aufkommen, das aus eigener Entscheidung unter Berücksichtigung struktureller Gegebenheiten rechtlich erreichbar ist. Lediglich hinsichtlich der Einnahmen aus Abgaben, deren Regelung der Zuständigkeit der Gemeinde entzogen ist, sind tatsächlich erzielte Einkünfte und Finanzkraft identisch. Beruht die Höhe der Abgaben dagegen auf einer autonomen Entscheidung der Kommune, sind weitere zu erzielende Einnahmen grundsätzlich hinzuzurechnen. Danach zählen zur Finanzkraft einer Gemeinde auch mögliche Steuermehreinnahmen, soweit sie nach den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten realisierbar wären (ThürVerfGH, Urteil v. 2. November 2011 - VerfGH 13/10, = LVerfGE 22, 547 [568]; BVerfG, Urteil vom 27. Mai 1992 - 2 BvF 1/88 -, juris Rn. 267, = BVerfGE 86, 148 ff.; VerfGH NRW, Urteil vom 1. Dezember 1998 - VerfGH 5/97, juris Rn. 59; Urteil vom 9. Juli 1998 - VerfGH 16/96, juris Rn. 109; BbgVerfG, Urteil vom 16. September 1999 - 28/98 -, juris Rn. 103; VerfG LSA, Urteil vom 13. Juni 2006 - LVG 7/05, juris Rn. 134).

bb) Nach der Gesetzeslage kann die Erhebung der Umlage bestehende Unterschiede in der Finanzkraft nicht nivellieren. Im Verhältnis der abundanten Gemeinden zueinander bleiben die jeweiligen Rangplätze erhalten, weil der überschießende Teil der Finanzkraft stets mit demselben Prozentsatz abgeschöpft wird. Ebenfalls ist ausgeschlossen, dass nach Durchführung des Finanzausgleichs die Finanzkraft einer zuvor abundanten Gemeinde unter der einer Gemeinde liegt, die Schlüsselzuweisungen erhält. Ob eine Gemeinde eine Umlage zu zahlen hat oder eine Schlüsselzuweisung empfängt, richtet sich nach der Differenz zwischen der Bedarfsmesszahl (§ 9 ThürFAG 2013) und der Steuerkraftmesszahl (§ 10 ThürFAG 2013). Indem bedürftigen Gemeinden als Schlüsselzuweisung lediglich 80% des Unterschiedsbetrags erstattet wird (§ 11 Abs. 1 ThürFAG 2013) und bei abundanten Gemeinden nur 30% der überschießenden Finanzkraft abgeschöpft wird (§ 29 Abs. 1 ThürFAG 2013), ist ein Rangplatztausch insoweit nicht möglich (vgl. BbgVerfG, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 89 f.).

cc) Die Beschwerdeführerin begründet nicht, inwieweit ein Verständnis der gemeindlichen Finanzkraft, das mögliche und zumutbare Einnahmemöglichkeiten umfasst, sie in ihrer Finanzhoheit verletzen kann.

(1) Ihr Vortrag ist bereits in tatsächlicher Hinsicht lückenhaft. Die Anwendung einheitlicher Hebesätze (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 ThürFAG 2013) belastet lediglich die Gemeinden überproportional, die einen unterdurchschnittlichen Hebesatz festgelegt haben. Bei ihnen werden im Verhältnis zu umlagepflichtigen Gemeinden mit einem durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen Hebesatz mehr Mittel abgeschöpft (vgl. BbgVerfG, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 89 f.; VerfG LSA, Urteile vom 13. Juni 2006 - LVG 21/05 und LVG 7/05 -, juris Rn. 171 bzw. Rn. 147). Die Beschwerdeführerin hat es unterlassen, die entsprechenden Tatsachen vorzutragen. Sie hat weder die von ihr festgesetzten Hebesätze mitgeteilt noch angegeben, wie das gesetzliche Berechnungsmodell sich zu ihren Lasten auswirkt. Auch aus dem von ihr vorgelegten Umlagebescheid ergibt sich nicht, inwieweit die nach § 11 ThürFAG 2013 berechnete Steuerkraftzahl ihr tatsächliches Steueraufkommen übersteigt.

(2) Die Beschwerdeführerin erörtert nicht, aus welchen verfassungsrechtlichen Erwägungen Finanzausgleichsumlagen im Gegensatz zu Schlüsselzuweisungen nur auf der Grundlage der tatsächlichen Einnahmen festgesetzt werden dürften.

Sowohl Umlagen wie Zuweisungen sind Teil eines Finanzausgleichssystems, das insbesondere verhindern soll, dass Gemeinden zum Nachteil anderer Kommunen mögliche und zumutbare Einnahmemöglichkeiten ungenutzt lassen. Dieser Zweck lässt sich nur erreichen, wenn die Finanzkraft aller Gemeinden nach denselben Grundsätzen ermittelt wird. So wird dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung entsprochen und verhindert, dass der übergemeindliche Finanzausgleich von der Willensentscheidung einzelner Gemeinden beeinflusst wird (vgl. VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 18/10, juris Rn. 93 ff.; SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII-09, juris Rn. 134 ff.; im Ergebnis ebenso: BbgVerfG, Urteil vom 8. August 2013 - VfGBbg 71/11 -, juris Rn. 88 ff.).

Der Umstand, dass der Hebesatz für die Berechnung der Steuerkraftzahl aus der Gewerbesteuer (§ 10 Abs. 2 Nr. 2 ThürFAG 2013) den Mindesthebesatz nach § 16 Abs. 4 Satz 2 Gewerbesteuergesetz übersteigt, ist ungeeignet, die Verfassungsmäßigkeit fiktiver Hebesätze in Frage zu stellen. Das Hebesatzrecht der Beschwerdeführerin könnte erst dann verletzt sein, wenn es ihr unmöglich oder unzumutbar wäre, den in § 10 Abs. 2 Nr. 2 ThürFAG 2013 genannten Hebesatz festzusetzen. Die Beschwerdeführerin trägt keine Anhaltspunkte dafür vor, dass diese Annahme berechtigt sein könnte (vgl. zum Hebesatzrecht der Gemeinden und zur Verwendung fiktiver Hebesätze: ThürVerfGH, LVerfGE 22, 547 [568]; VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 18/10, juris Rn. 93 ff.).

c) Die Beschwerdeführerin zeigt nicht die Möglichkeit auf, dass durch die Erhebung der Umlage ihre verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Mindestausstattung unterschritten wird.

aa) Die Abschöpfung gemeindlicher Finanzkraft darf nicht dazu führen, dass einer Gemeinde nicht mehr genügend Mittel verbleiben, um die Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis zu

bestreiten und darüber hinaus ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Insoweit schützen Art. 91 Abs. 1 und Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf einen Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung und ziehen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs eine absolute Grenze (ThürVerfGH, LVerfGE 22, 547 [560]; Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -,= LVerfGE 16, 593 [621]; ebenso zu Art. 28 Abs. 2 GG: BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1/12 -, juris Rn. 19 f.). Rügt eine Gemeinde eine Verletzung dieser Grundsätze, hat sie ihre Haushaltssituation darzulegen. Sie hat anzugeben, welche Finanzmittel ihr zur Verfügung stehen und für welche Aufgaben sie diese einsetzt. Gleichzeitig muss sie die Begrenzungen aufzeigen, denen sie sich bei ihrer Aufgabenerfüllung gegenüber sieht (ThürVerfGH, LVerfGE 21, 493 [501 f.]).

bb) Obwohl die Beschwerdeführerin dieses Darlegungsgebot selbst nennt, fehlt in ihren Schriftsätzen jeder Vortrag zu ihren Einnahmen und Ausgaben. Ihre Behauptung, sie könne keine freiwilligen Aufgaben mehr wahrnehmen, reicht insoweit nicht aus. Ohne Angaben zu ihren Einkünften, der Belastung mit Ausgaben für Pflichtaufgaben und der Ausschöpfung von Einsparmöglichkeiten ist diese pauschale Aussage unbeachtlich (vgl. BbgVerfG, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 49). Allein aus der von der Beschwerdeführerin angeführten Überschuldung kann nicht geschlossen werden, das Land habe seine Pflicht verletzt, sie ausreichend mit finanziellen Mitteln auszustatten. Ihre erheblichen Schuldenlasten können vielfache Gründe haben, insbesondere können sie auch auf einem Verstoß gegen das Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung beruhen.

cc) Die Ausführungen zur Kumulation von Umlagen, die in ihrer Gesamtheit zu einer Unterschreitung der finanziellen Mindestausstattung führten, beruhen auf fehlerhaften Annahmen. Richtig ist, dass bei der Frage nach den Auswirkungen einer Finanzausgleichsumlage die Belastung der Gemeinde mit weiteren Umlagen zu berücksichtigen ist (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1/12 -, juris Rn. 18, 33 ff.; VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 18/10 -, juris Rn. 105 f.). Die Behauptung der Beschwerdeführerin ist falsch, die Verringerung der gemeindlichen Finanzkraft wirke sich auf die Kreisumlage nicht aus. § 25 Abs. 4 Nr. 3 ThürFAG 2013 bestimmt ausdrücklich, dass die Finanzausgleichsumlage die Berechnungsgrundlagen der

Kreisumlage mindert. Diese Vorschrift (wie auch die Vorgängerregelung § 28 Abs. 3 Satz 2 ThürFAG 2011) bleibt in der Verfassungsbeschwerde vollständig unerwähnt. Gleiches gilt für diejenigen Bestimmungen, die die Berechnung der Schulumlage betreffen. Auf § 28 Abs. 2 i.V.m. § 25 Abs. 1 bis 3 ThürFAG 2013 (bzw. § 31 Abs. 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 bis 3 ThürFAG 2011) wird in der Beschwerdeschrift nicht eingegangen.

d) Die Beschwerdeführerin begründet nicht, warum in das Finanzausgleichsgesetz (als atypische Fallgruppen) Ausnahmen von der Umlagepflicht hätten aufgenommen werden müssen. Ihren Ausführungen kann nicht entnommen werden, dass im Einzelfall die Finanzkraft einer Gemeinde über die verfassungsrechtlich zulässigen Grenzen hinaus abgeschöpft würde (zu der Notwendigkeit einer Härtefallregelung in diesem Fall: BbgVerfG, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 80; VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 18/10 -, juris Rn. 109; VerfG LSA, Urteile vom 13. Juni 2006 - LVG 21/05 -, juris Rn. 167 ff. und LVG 7/05 - juris Rn. 144 ff.; ähnlich SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 144). Wie bereits ausgeführt kann die Erhebung der Umlage nicht zu einer Übernivellierung der Finanzkraftunterschiede führen. Ebenso wenig ergibt sich aus dem Vortrag, dass durch die Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft die verfassungsrechtlich garantierte finanzielle Mindestausstattung unterschritten wird (siehe vorstehend I.3. b) und c)). Auch die Behauptung, durch „Ausreißer“ oder „Einmal-Effekte“ würden mit der Umlage auch eigentlich finanzschwache Gemeinden belastet, wird weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht begründet. Die Steuerkraftzahlen (§ 10 Abs. 2 ThürFAG 2013) werden nach dem Durchschnitt des Istaufkommens des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre berechnet (§ 10 Abs. 3 ThürFAG 2013). Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, warum die Bildung eines Durchschnittswerts aus einem 3-Jahreszeitraum ungeeignet sein soll, den einmaligen Effekt besonders hoher (Jahres-)Steuereinnahmen auszugleichen.

e) Die Rüge eines Verstoßes gegen den Gesetzesvorbehalt aus Art. 91 Abs. 1 ThürVerf geht an dem Regelungsgehalt des § 29 ThürFAG 2013 vorbei (zum Gesetzesvorbehalt: ThürVerfGH, LVerfGE 16, 593 [640 ff.]). Zwar bedarf gerade die Erhebung von Umlagen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, weil mit ihnen

direkt in die gemeindliche Finanzautonomie eingegriffen wird (LVerfG LSA, Urteil vom 16. Februar 2010 - LVG 9/08 -, juris Rn. 70). Die Ausführungen der Beschwerdeführerin zum Gesetzesvorbehalt befassen sich jedoch nicht mit § 29 ThürFAG 2013, sondern allein mit § 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013. Diese Norm regelt die Verwendung von Mitteln aus dem Landesausgleichsstock und nicht, unter welchen Voraussetzungen die Finanzausgleichsumlage zu erheben ist (zur Zulässigkeit einer solchen Regelung: BbgVerfG, Urteil vom 6. August 2013 - 53/11 -, juris Rn. 80; ähnlich VerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2012 - 18/10 -, juris Rn. 111; SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 166).

II.

Aufgrund der nicht erfüllten Darlegungsanforderungen kann offen bleiben, ob der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde auch der in § 31 Abs. 3 Satz 1 ThürVerfGHG verankerte Subsidiaritätsgrundsatz entgegensteht. Es ist nicht zu entscheiden, ob die Beschwerdeführerin vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde die einfachgesetzlichen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Erhebung einer Finanzausgleichsumlage stellen, in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren hätte klären müssen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 4. September 2013 - VerfGH 18/10 -, juris Rn. 71).

C .

Das Verfahren ist kostenfrei, § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG. Auslagen werden nicht erstattet, § 29 ThürVerfGHG.

Die Entscheidung ist nach dem Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz nicht rechtsmittelfähig.

Lindner

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Dr. Habel

Heßelmann

Dr. Martin-Gehl

Pollak

Prof. Dr. Ruffert

Prof. Dr. Schwan