Staatsgerichtshof
des Landes Hessen

Luisenstraße 9-11
65185 Wiesbaden
Telefon 0611 320
Durchwahl 32 2654
Telefax 0611 32 2617

Pressemitteilung Nr. 2 / 2019

Urteil des Staatsgerichtshofs zu den kommunalen Grundrechtsklagen von 18 hessischen Städten und Gemeinden gegen Neuregelungen des Gesetzes über die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23. Juli 2015 (sog. kommunaler Finanzausgleich)

- P.St. 2606 u.a. -

Wiesbaden, 16. Januar 2019

Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat die kommunalen Grundrechtsklagen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden Aßlar, Bickenbach, Biebergemünd, Dietzhölztal, Eschborn, Schöfferstadt Gernsheim, Heringen (Werra), Kronberg im Taunus, Langenselbold, Neu-Isenburg, Niederdorfelden, Marktgemeinde Philippsthal (Werra), Schwalbach am Taunus, Stadtallendorf, Sulzbach (Taunus), Walluf und Wehrheim sowie der kreisfreien Stadt Frankfurt am Main mit Urteil vom heutigen Tag zurückgewiesen.

Die Antragstellerinnen hatten sich mit ihren Klagen gegen zum 1. Januar 2016 in Kraft getretene Neuregelungen des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes gewandt, durch die sie sich in ihrem durch Art. 137 der Hessische Verfassung - HV - garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrecht und ihrem damit

korrespondierenden Anspruch auf angemessene finanzielle Ausstattung zur Wahrnehmung kommunaler Aufgaben (Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV) sowie ihrem Recht auf kommunale Gleichbehandlung verletzt sehen.

Der Staatsgerichtshof hat die Klagen der 17 Gemeinden und kreisangehörigen Städte als bereits unzulässig zurückgewiesen.

Eine zulässige Klage setzt voraus, dass die Kommunen ihre Einwände gegen die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Neuregelungen des Finanzausgleichsgesetzes in einer Weise darlegen, die einen Verfassungsverstoß möglich erscheinen lässt. Wegen des weiten gesetzgeberischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums bei der Gestaltung des Finanzausgleichs ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht allerdings nur dann verletzt, wenn das vom Gesetzgeber gewählte Finanzbedarfsermittlungs- und Verteilungsmodell eindeutig fehlerhaft, also verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbar ist. Dies müssen die Kommunen substantiiert darlegen.

Diese Anforderungen erfüllt der Vortrag der 17 Gemeinden und kreisangehörigen Städten hinsichtlich keiner der von ihnen gegen die Neuregelungen des Finanzausgleichs erhobenen Rügen. Dies gilt insbesondere, soweit sie sich gegen die Anwendung von nivellierten (fiktiven) Hebesätzen bei der Bestimmung ihres Finanzbedarfs nach § 21 Finanzausgleichsgesetz - FAG - sowie gegen die Auferlegung einer Verpflichtung zur Zahlung einer sog. Abundanzumlage zu Gunsten finanzschwacher Gemeinden wenden.

Die Verfassungsmäßigkeit einer Anwendung von nivellierten (fiktiven) Hebesätzen ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt. Auch der Staatsgerichtshof hat es in seiner „Alsfeld-Entscheidung“ von 2013, in der er schon einmal finanzausgleichsrechtliche Regelungen Hessens zu überprüfen hatte, ausdrücklich als zulässig erachtet, dass der Gesetzgeber bei

der Ermittlung des kommunalen Bedarfs nicht nur tatsächliche Einnahmen, sondern auch Einnahmepotentiale der Kommunen berücksichtigt. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Zusammenspiel von fiktiven Hebesätzen und der im jetzigen Gesetz vorgesehenen Angemessenheitsprüfung nach § 7 Abs. 2 FAG, nach der nicht alle Bedarfe einer Kommune als ausgleichspflichtig anerkannt werden, sondern im Grundsatz eine Orientierung der Bedarfe an durchschnittlichen Ausgaben der Kommunen erfolgt. Denn die Rüge der Antragstellerinnen, dass durch dieses Zusammenspiel jeweils allein zu Gunsten des Landes zunächst der kommunale Bedarf aufgrund der Angemessenheitsprüfung in § 7 Abs. 2 FAG künstlich klein- und sodann die kommunale Einnahmesituation mittels fiktiver Hebesätze künstlich hochgerechnet werde, trifft nicht zu. Sie unterstellt nämlich zu Unrecht, dass der behauptete Effekt einer gleichsam doppelten Benachteiligung der Kommunen stets oder zumindest ganz überwiegend auftrete. Dass aber gerade Kommunen mit niedrigen Hebesätzen notwendigerweise oder sogar überwiegend auch von Kürzungen ihres Bedarfs durch die Angemessenheitsprüfung des § 7 Abs. 2 FAG betroffen sind, belegt weder der Vortrag der Antragstellerinnen noch liegt dies auf der Hand.

Eine Verfassungswidrigkeit der Abundanzumlage sieht der Staatsgerichtshof durch den Vortrag der 17 Gemeinden und kreisfreien Kommunen ebenfalls als nicht hinreichend substantiiert dargelegt an. Denn auch insoweit hat es das Gericht bereits in seiner „Alsfeld-Entscheidung“ für mit Art. 137 HV grundsätzlich vereinbar erklärt, dass das Land im Rahmen des Finanzausgleichs den Kommunen nicht nur eigene Mittel zuweist, sondern auch eine horizontale Umverteilung von Finanzmitteln der Kommunen untereinander im Wege einer Umlage vorsieht. Dass das Gesetz die jetzige Umlage konkret an die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune anknüpft, ist sachlich vertretbar. Dem steht auch nicht entgegen, dass die Bestimmung der Finanzkraft der Gemeinden anhand typisierter Indikatoren, insbesondere auch

der hier zum Einsatz kommenden nivellierten Hebesätze, ermittelt wird. Denn der Gesetzgeber hält sich damit an das von ihm gewählte System der Finanzbedarfsbestimmung, innerhalb dessen er mit Pauschalierungen arbeiten und Einnahmepotentiale der Kommunen berücksichtigen darf. Die Abundanzumlage verlagert, da sie betragsmäßig nur einen sehr geringen Teil der Finanzausgleichsmasse ausmacht und diese daher nur ergänzt, die Finanzierungsverantwortung auch nicht vom Land auf die Kommunen. Zu einem Verstoß gegen die Gewährleistung der Mindestausstattung der Kommunen oder dem sog. Verbot der Übernivellierung führt sie ebenfalls nicht, da sie nur einen Teil (hier: 25 Prozent) derjenigen Steuerkraft abschöpft, die über den ermittelten Finanzbedarf der Kommunen hinausgeht.

Die Klage der Stadt Frankfurt am Main hat der Staatsgerichtshof als unbegründet zurückgewiesen. Das neue Finanzausgleichsgesetz verstößt – gemessen an dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers – in den von der Stadt gerügten Punkten nicht gegen die Hessische Verfassung.

Dabei ist es zunächst als verfassungsrechtlich unbedenklich anzusehen, dass sich nicht aus dem Finanzausgleichsgesetz selbst ergibt, wie der kommunale Finanzausgleich im Einzelnen zu berechnen ist. Es genügt den Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes, wenn das Gesetz mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeitet und der Gesetzgeber die wesentlichen Methoden und Berechnungsschritte zur Bedarfsermittlung beim kommunalen Finanzausgleich in die Gesetzesmaterialien aufnimmt.

Der Gesetzgeber hat sich auch im Rahmen seines Gestaltungsspielraums gehalten, indem er den kommunalen Aufgabenbedarf – der eine Grundlage der Finanzausgleichsbemessung bildet – anhand von in der Vergangenheit tatsächlich getätigten sog. IST-Ausgaben der Kommunen ermittelt hat. Dem steht nicht entgegen, dass diese Ausgaben möglicherweise aus Finanznot unterbliebene Ausgaben der Gemeinden nicht erfassen. Denn eine

Einzelprüfung der Kommunen auf solch unterbliebene Investitionen hin ist verfassungsrechtlich nicht gefordert. Außerdem bleibt unklar, nach welchen Kriterien sie vorzunehmen wäre, um ein für alle hessischen Kommunen geltendes valides Verfahren zu gewährleisten.

Auch die Ausgestaltung des speziell für die Stadt Frankfurt am Main vorgesehenen Metropolenzuschlags in § 25 Abs. 2 FAG verstößt nicht gegen die Hessische Verfassung. Der Gesetzgeber hat den Metropolenzuschlag – was sich insbesondere aus der Gesetzesbegründung ergibt – zwar methodisch als (Sonder-)Bedarf bei der Ermittlung der Mindestausstattung eingeordnet. In diesem Bereich ist der Finanzausgleich nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs bedarfsgerecht auszugestalten und gebietet also grundsätzlich eine Bedarfsermittlung. Aus den dem Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren vorliegenden statistischen Daten hat sich aber kein betragsmäßig ermittelbarer Sonderbedarf der Stadt Frankfurt am Main ergeben. Dass der Gesetzgeber sich bei der dahingehend vorgenommenen Überprüfung an den ihm vorliegenden statistischen Daten für Hessen und dem sich daraus ergebenden Aufgabenbestand der Kommunen des Landes orientierte, begegnet vor dem Hintergrund des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Gewährung eines Metropolenzuschlages für die Stadt Frankfurt am Main ohne datengestützte Mehrbedarfsermittlung ist daher derzeit verfassungsrechtlich vertretbar. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil der Gesetzgeber die finanzielle Situation der hessischen Kommunen fortlaufend beobachten und sich vergewissern muss, ob die kommunale Finanzausstattung noch aufgabengerecht ist. Dies betrifft auch den Metropolenzuschlag nach § 25 Abs. 2 FAG.

Soweit die Stadt Frankfurt am Main eine Anzahl von finanzwissenschaftlichen und methodischen Mängeln bezüglich des sog. Korridormodells gerügt hat, hat der Staatsgerichtshof auch insoweit keine Verfassungswidrigkeit festgestellt.

Insbesondere überschreitet der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum nicht dadurch, dass er Frankfurt am Main hierbei mit den anderen kreisfreien, allerdings von ihrer Einwohnerstärke jeweils deutlich kleineren Städten Darmstadt, Kassel, Offenbach und Wiesbaden in einer Gruppe zusammengefasst hat. Ungeachtet der Größe der Stadt Frankfurt am Main ist die Gruppe der kreisfreien Städte strukturell und organisatorisch vergleichbar. Dass der Gesetzgeber bei der Gruppenbildung dem Umstand der Einwohnerzahl kein entscheidendes Gewicht beigemessen hat, ist jedenfalls vertretbar, da dieser Gesichtspunkt aufgrund der im neuen Finanzausgleichsgesetz angelegten Defizitbetrachtung pro Einwohner bei der Bedarfsbemessung an Gewicht verliert. Überdies hat der Gesetzgeber einer etwaigen Sonderrolle Frankfurts durch Einräumung des Metropolenzuschlags in § 25 Abs. 2 FAG Rechnung getragen. Ein Vergleich der Stadt Frankfurt am Main mit Großstädten außerhalb von Hessen, die einem anderen landesrechtlichen Regime unterliegen und für die das Hessische Statistische Landesamt keine Daten erhebt, ist dagegen verfassungsrechtlich nicht geboten.

Das vollständige Urteil steht auf der Homepage des Staatsgerichtshofs zum Abruf bereit (www.staatsgerichtshof.hessen.de).