Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen

Von Rechtsanwalt Prof. Dr. *Matthias Dombert*, Potsdam*

Die finanzielle Ausstattung der Kommunen ist für viele die Nagelprobe für die Bewährung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung in der Praxis. Die finanzielle Situation von Bund und Ländern hat dazu geführt, dass immer mehr die unzureichende Finanzausstattung der Kommunen und damit die Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung beklagt werden, und insbesondere die Landesverfassungsgerichte in den letzten Jahren verstärkt dazu waren, sich mit Fragen der finanziellen Mindestausstattung zu befassen. Der nachfolgende Beitrag zeigt auf, welche Wege derzeit zur Bestimmung dieser finanziellen Mindestausstattung angeboten werden.

1. Anlass und Vorbemerkung

Das Thema kommunaler Finanzausstattung, insbesondere die Bestimmung einer finanziellen Mindestausstattung von Kommunen ist mittlerweile kommunalverfassungsrechtlicher Dauerbrenner. Die Finanzknappheit bei Bund, Länder und Kommunen hat dazu geführt, dass die Verfassungsgerichte insbesondere der Länder den letzten Jahren vielfach Anlass hatten, sich mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die »richtige« Finanzausstattung der Kommunen zu befassen. Dabei geht es um mehr als um die Anwendung abstrakt-genereller Verfassungsvorgaben auf den konkreten Einzelfall. Mit den Klagen der Kommunen über eine als unzureichend empfundene Finanzausstattung geht es um die Lebensqualität in den Landkreisen und Gemeinden. Immer häufiger ist die Finanzsituation der Kommunen Grund für die zeitliche Reduzierung der Straßenbeleuchtung, Klagen über marode kommunale Infrastrukturen und reduzierte Investitionstätigkeit der kommunalen Ebene. Die damit verbundenen Einbußen in der kommunalen Standortqualität machen die Frage nach der kommunalen Finanzausstattung so aktuell. Das jüngste – umfangreiche und in jedem Fall instruktive – Urteil des *ThürVerfGH* vom 21. 6. 2005[1] bildet den vorläufigen Schlusspunkt der Reihe landesverfassungsgerichtlicher Judikate zu diesem Themenkreis[2]. Weitere Verfahren zum kommunalen Finanzausgleich sind bei den Verfassungsgerichten der Länder bereits anhängig. Ein Ende der Diskussion um Fragen der angemessenen Finanzausstattung, vor allem aber auch nach den Kriterien für die Bestimmung einer finanziellen Mindestausstattung ist damit nicht abzusehen – Anlass genug, sich dieser Frage nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion zuzuwenden.

2. Art. 28 GG und der kommunale Finanzausstattungsanspruch

Dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. GG zu den sog. Gemeindehoheiten – um nur die Wichtigsten zu nennen: Gebiets-, Planungs-, Organisations-, und Personalhoheit – auch die Finanzhoheit der Kommunen zählt, ist gesicherte Auffassung und daher unstrittig.[3] Nach insoweit gesichertem Begriffsverständnis gewährt die Finanzhoheit den Kommunen zumindest eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens[4]. Damit ist zunächst aber nur garantiert, dass den Kommunen das eigene Wirtschaften mit Einnahmen und Ausgaben nicht aus der Hand genommen wird[5].

Abseits dieses unumstrittenen Begriffskern beginnen für die kommunalrechtliche Praxis verfassungsrechtliche Unwägbarkeiten. Denn nach wie vor nicht abschließend beantwortet ist die Frage, ob und inwieweit aus der so garantierten Finanzhoheit auch Ansprüche der Gemeinde, insbesondere an eine finanzielle Mindestausstattung erwachsen. Während die Literatur nahezu einhellig einen allgemeinen Finanzausstattungsanspruch der Kommunen bejaht[6], hat das Bundesverfassungsgericht jedenfalls bisher ausdrücklich offen gelassen, ob über die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft hinaus zur kommunalen Finanzhoheit auch eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gehört[7]. Dies ist nicht ohne Kritik geblieben[8] und hat vor allem vor dem Hintergrund des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG Anlass zum Hinweis eines (Landes-) Verfassungsgerichts gegeben, Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG bezeichne gerade die *Grundlagen* der kommunalen Finanzhoheit als Aspekt des Selbstverwaltungsrechts *und* beziehe damit auch das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine angemessene Finanzausstattung in dessen Schutzbereich ein[9]. Die Zurückhaltung des BVerfG mag auch institutionelle Gründe haben. Finanzausstattungsansprüche der Kommunen richten sich grundsätzlich nicht gegen den Bund. Jegliche aufgaben – und ausstattungsbezogenen Finanzierungsansprüche bestehen nur im Verhältnis zu den Ländern[10]. Die Länder sind primäre Adressaten der Verpflichtung zur Wahrung, Erhaltung und Achtung der

---

* Der Verfasser ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht in Potsdam und zugleich Richter des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg. Er vertritt als Rechtsanwalt Kommunen in verschiedenen Bundesländern zu Fragen finanzieller Mindestausstattung.

1 VerfGH 28/03.

2 Das Urteil des LVerfG MV v. 11. 5. 2006 – LVerfG 1/05, 5/05 u. 9/05 – lag zum Zeitpunkt der Manuskripterstellung noch nicht vor. Die Leitsätze der Entscheidung sind auf Seite 1195 abgedruckt.

3 St. vieler nur *Scholz*, in: Maunz/Dürig. Komm. z. GG, Art. 9 Rdnr. 84 b.

4 BVerfGE 26, 228 (244); 71, 25 (36).

5 BVerfG, B. v. 27. 11. 1996 –1241/82–, NVwZ 1987, S. 123, B. v. 11. 11. 1993 – 2 BvR 1199/91 –, ThürVBl 1994, S. 83 f.

6 Literaturnachweise bei *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2004, Art. 28 Rdnr. 67.

7 BVerfGE 103, 323, 359; vgl. auch BVerfGE 26, 172 (181); 71, 25 (36); 83, 363 (386); B. v. 7. 1. 1999, 2 BVR 929/97.

8 *Nierhaus*, LKV 2005, 1, 4.

9 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 35 UA.

10 *Scholz*, aaO, Art. 28 Rdnr. 84 b.

kommunalen Selbstverwaltung[11]. Etliche Länderverfassungen weisen daher teilweise detaillierte Regelungen zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Kostenerstattungen und finanzielle Ausstattung der Kommunen auf. Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte erkennt den Anspruch auf Aufgaben angemessene Finanzausstattung an. Die Schaffung und Sicherung einer ausreichenden kommunalen Finanzkraft durch das Land wird nach jüngster verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht nur als Bedingung einer vitalen Selbstverwaltung angesehen, sondern vielmehr zugleich als Bestandteil der landesverfassungsrechtlichen Garantie gewertet[12]. Das Land hat Sorge dafür zu tragen, dass die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt so zu bemessen ist, dass sie die Sach- und Personalausgaben 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[13]. Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist damit ein adäquater Zufluss von Einnahmen. Verhindert soll nach jüngster Rechtsprechung die finanzielle Aushöhlung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts über die Einnahmenseite[14].

2.1. Zur Abhängigkeit von den Landesfinanzen

Hat also das jeweilige Land dafür zu sorgen, dass die Träger der kommunalen Selbstverwaltung ihr Aufgaben erfüllen können[15], muss aber gleichzeitig beachtet werden, dass der allgemeine Anspruch der Gemeinden auf Finanzausstattung nach nahezu einhelliger Auffassung unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht[16]. Die Abhängigkeit des Finanzierungsanspruchs der Gemeinden von der Lage der Staatsfinanzen ist anerkannt[17]. Staatliche und kommunale Aufgaben werden als gleichwertig und gleichrangig angesehen[18]. Zur Begründung wird von der Rechtsprechung mehr oder weniger schematisch auf das Gebot der Verteilungssymmetrie verwiesen, das grundsätzlich von der Gleichwertigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen in dem Sinne ausgehe, dass die Aufgaben des eigenen gemeindlichen Wirkungskreises ihre Art nach ebenso Angelegenheiten der »res publica« seien, wie die Landesaufgaben, die ihrerseits ihre Wertigkeit nicht deshalb verlieren würden, weil sie der kommunalen Ebene zur Erledigung übertragen seien[19]. Eine nähere Betrachtung muss im hier interessierenden Zusammenhang dahinstehen, verdient aber Aufmerksamkeit. Immerhin kann nicht übersehen werden, dass das Land im Gegensatz zur kommunalen Ebene aus eigener Kraft finanzielle Abhilfe schaffen kann[20]. Die verfügbaren Finanzmittel sind danach zwischen Land und Kommunen jeweils aufgabengerecht zu verteilen. In dem – in der Praxis regelmäßig gegebenen – Kollisionsfall hat der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen Land- und Kommunalinteressen vorzunehmen.

Eine Rangordnung zugunsten der kommunalen Aufgaben oder der Aufgaben des Landes stellt die Verfassung nicht auf[21]. Zur verfassungsrechtliche Begründung für die kommunalverfassungsrechtliche Rücksichtnahmepflicht der Kommunen wird auf die staatsorganisationsrechtliche Eingliederung der Gemeinden in das Land hingewiesen, die in den Staatsaufbau des Landes einbezogen sind und über die ihnen zukommenden Zuweisungen mit dem Land und auch dem Bund naturgemäß in einem allgemeinen Steuerverbund stehen, auf dessen Mittel auch das Land zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben angewiesen ist[22].

2.2. Verfassungsrechtlicher Mindeststandard: Der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung

Von der Frage des allgemeinen Finanzausstattungsanspruches ist der verfassungsrechtliche Aspekt der finanziellen Mindestausstattung streng zu trennen. Das Schlagwort von der finanziellen Mindestausstattung kennzeichnet eine Untergrenze, die äußerste Schranke – Schranke für den Gesetzesvorbehalt –, jenseits derer die kommunale Selbstverwaltung als ausgehöhlt erscheint[23]. Die Literatur steht auf dem Standpunkt, dass eine finanzielle Mindestausstattung jedenfalls bezogen auf die Gesamtheit der Gemeinden zum unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gehöre und ein Minimum an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ermöglichen müsse[24]. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist dann nicht mehr gewahrt, wenn den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben infolge unzureichender Finanzausstattung nicht mehr möglich ist[25]. Fehlt der finanzielle Spielraum für diese Aufgaben, ist die »ab-

11 *Scholz*, aaO, Art. 28 Rdnr. 84 c.
12 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 34 UA.
13 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 36 UA; U. v. 6. 6. 2002, VerfGH 14/9 – Bl. 32 UA; U. v. 12. 10. 2004, VerfGH 16/02 – Bl. 27 UA.
14 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 36 UA.
15 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 36 UA.
16 BbgLVerfG, U. v. 16. 9. 1999 – VfGBbg 28/98, LVerfGE 10, 237 = DVBl 199, 443 – nur LS –; StGH BW, U. v. 10. 5. 199 – GR 2/97 –, DVBl 1999, 1351, 1356.
17 Vgl. BayVerfGH, U. v. 18. 4. 1996 – Vf.13-VII-93 –, BayVBl. 1996, 462, 464; NRWVerfGH, U. v. 1. 12. 1998 – VerfGH 5/97 –, S. 11 f. des Entscheidungsumdrucks und U. v. 16. 12. 1988 – VerfGH 5/87 –, OVGE 40, 300, 303 f.; NdsStGH, B. v. 15. 8. 1995 – StGH 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10/93 –, DVBl 1995, 1175, 1177.
18 So zuletzt ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 41 UA.
19 ThürVerfGH, Bl. 41 u. a.; NdsStGH, DVBl 1998, 185, 187.
20 *Marc*, Das 5. FAG-Änderungsgesetz – Verfassungsrechtliche Probleme des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, 2004, S. 73.
21 StGH BW, U. v. 10. 5. 199 – GR 2/97 –, DVBl 1999, 1351,1356.
22 BbgLVerfG, U. v. 16. 9. 1999 – VfGBbg 28/98, LVerfGE 10, 237 = DVBl 1999, 443 – nur LS – vgl. dazu NRWVerfGH, Urteil vom 1. 12. 1998 – VerfGH 5/97 –, S. 11 f. des Entscheidungsumdrucks, insoweit nicht abgedruckt in NWVBl. 1999, 136 ff. (= DÖV 1999, 300 ff.).
23 *Rennert*, in Umbach/Clemens (Hrsg.), GG Mitarbeiterkommentar, 2. Auflage, 2005, Art. 28 Rdnr. 171.
24 Vgl. z. B. *Henneke*, DVBl 1998, 330 (335); *Hoppe*, DVBl 1992, 117 (118 f.); *Birk/Inhester*, DVBl 1993, 1281 (1284).
25 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 36 UA.

solute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung« erreicht[26]. Die Gemeinden müssen vom Landesgesetzgeber durch Zuweisung entsprechender Finanzmittel in die Lage versetzt werden, nach Erfüllung der Pflichtaufgaben überhaupt noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Ist dies nicht gewährleistet, kann von einer kommunalen Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne nicht mehr die Rede sein, der Begriff gerät zur leeren Hülse, was vom Grundgesetz angesichts der Bestimmung des Art 115 c Abs. 3 GG nicht einmal in einer staatlichen Extremsituation, nämlich für den Verteidigungsfall, toleriert wird[27]. Dabei ist es der Verdienst des ThürVerfGH, in seiner jüngsten Rechtsprechung darauf hingewiesen zu haben, dass das Selbstverwaltungsrecht nicht schon dann gewahrt ist, wenn die Kommunen »gerade soweit mit Finanzmitteln ausgestattet sind, dass sie ihre pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die staatlichen Auftragsangelegenheiten wahrnehmen können[28] setzt ebenso wie die entsprechende Bestimmungen der Landesverfassungen die Möglichkeit der Gemeinden voraus, sowohl hinsichtlich des »Ob« als auch des »Wie« überhaupt Initiative entfalten zu können[29].

2.2.1. Die Beurteilung von BVerfG und BVerwG

Während in Bezug auf einen durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten – allgemeinen – Finanzausstattungsanspruch eine Beurteilung des *BVerfG* noch aussteht, hat das BVerfG in seiner Funktion als Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein gemäß Art. 44 Nr. 2 SchlHVerf. i. V. mit Art. 99 GG, § 13 Nr. 10 BVerfGG zur Frage finanzieller Mindestausstattung deutlichere Worte gefunden. Am Maßstab der Landesverfassung Schleswig – Holsteins hat es festgestellt, dass die Verfassung des Landes zur Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände als Grundvoraussetzung kommunaler Finanzhoheit unterschiedliche Regelungen enthält, die die Vorgaben des Grundgesetzes »teils aufgreifen, teils ergänzen«[30] Art. 48 und 49 Abs. SchlHVerf mit der dort vorgesehenen Garantie originärer kommunaler Einnahmen und eines kommunalen Finanzausgleichs hat es als Bestimmungen zur Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung gewertet[31]. Weiter in der Auslegung bundesverfassungsrechtlicher Vorgaben als das *BVerfG* ist das *BVerwG* gegangen. In seinem Urteil vom 25. 3. 1998[32] hat es mit Blick auf das Schlagwort von der finanziellen Mindestausstattung ebenso nachvollziehbar wie prägnant darauf verwiesen, dass die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden nicht gewahrt wären, wenn einer Gemeinde keine aufgabenadäquate Finanzausstattung mehr verbliebe. Eine aufgabenadäquate Finanzausstattung setze voraus, dass die gemeindlichen Finanzmittel ausreichen, um den Gemeinden die Erfüllung aller zugewiesener und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Erfüllung selbst gewählter Aufgaben zu ermöglichen. Der BVerwG stützt sich in diesem Zusammenhang auf die durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. 10. 1994[33] in das Grundgesetz aufgenommene Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG. Durch die darin vorgesehene obligatorische Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer wird die Finanzausstattung der Gemeinde gestärkt. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 wird daher zutreffender Weise nicht als bloß deklaratorische Bestätigung, sondern als materiell-rechtliche Verstärkung der Gewährleistung verstanden[34].

2.2.2. Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte

Deutlicher als BVerfG und *BVerwG* dies getan haben, ist es vor allem die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte gewesen, die den Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung konturiert und als festen Bestandteil für die Gestaltung der Kommunalfinanzen anerkannt und hervorgehoben hat. Ähnlich wie die Literatur fassen auch die Landesverfassungsgerichte den Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung als »nicht verhandelbare«[35] Untergrenze auf, die keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange unterliegt. Spätestens mit ihrem Erreichen wird der vielfach genannte Konnex zwischen Kommunal- und Landesfinanzen ausgelöst. Aus der Bedingungsfeindlichkeit des verfassungsrechtlichen Mindeststandards leitet die Rechtsprechung zutreffend ab, dass der Landesgesetzgeber sich seiner Pflicht der finanziellen Mindestausstattung nicht unter Hinweis auf seine eigene fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit entziehen kann[36]. Meint der Gesetzgeber, die Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel würde ihn finanziell überfordern, hat er rechtspolitisch zu reagieren. Ihm steht verfassungsrechtlich die Möglichkeit zu Gebote, Kommunen von 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[37]. Die kommunalpoliti-

26 ThürVerfGH aaO.

27 Zur »vergessenen« Vorschrift des § 115 c Abs. 3 GG im Zusammenhang mit der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen s. *Nierhaus*, LKV 2005, 1, 5; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen Finanzverfassung, aaO, § 15 Rdnr. 842, S. 323.

28 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 – Bl. 39 UA. Art. 28 Abs. 2 GG.

29 *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 181; *Inhester*, Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 82/83; dem folgend ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 – , Bl. 39 UA.

30 BVerfG, B. v. 7. 5. 2001 – 2 BvJ 1/00, NVwZ – RR 2002, 81.

31 BVerfG, aaO.

32 8 C 11/97; BVerwGE 106, 280, 282.

33 BGBl. I.5.3146.

34 *Scholz*, in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 28 Rdnr. 84 b m. w. N.; dem folgend BVerwG, aaO, Rdnr. 21.

35 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 – , Bl. 39 UA.

36 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005, – VerfGH 28/03 –, Bl. 40 UA.

37 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005, – VerfGH 28/03 –, Bl. 40 UA; NdsStGH, LVerfGE 12, 255, 283; RhPfVerfGH, DVBl 2000, 992, 995; *Henneke*, LK 2004, 166, 206.

sche Praxis zeigt, dass für die Handhabung dieser Instrumente in vielen Fällen das hinreichende rechtspolitische Bewusstsein fehlt. Die Absenkung von Standards, auch die Streichung kommunaler Aufgaben rührt vielfach an Anspruchspositionen. Dies mag neben formal oftmals erheblichen Anforderungen auch der Grund dafür sein, dass in den Ländern eröffnete Möglichkeiten zur Reduzierung kommunaler Standards vielfach nicht genutzt werden. Deutlich wird aber hieran, dass die Garantie kommunaler Selbstverwaltung durch das mit ihm verbundene Relativierungsverbot in Gestalt des Anspruchs auf finanzielle Mindestausstattung Schutz vor finanzieller Aushöhlung erfährt. Gemeinden muss daher nicht nur hinsichtlich der Pflichtaufgaben eine genügende Finanzmasse zur Verfügung stehen. Sie müssen darüber hinaus auch in der Lage sein, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen[38]. Dies ist dann nicht der Fall, wenn die zur Verfügung gestellten Mittel in der Weise evident unzureichend sind, daß einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen ist[39].

3. Rechtsnatur und Inhalt des Anspruches

Mit der allgemeinen Anerkennung eines Anspruchs auf finanzielle Mindestausstattung ist noch nichts über Anspruchsinhalt und -richtung, damit auch nichts darüber gesagt, ob der Anspruch individuell-rechtlich wirkt, also die einzelne Kommune eine Verletzung rügen kann. Rechtsprechung und Literatur verstehen den kommunalen Finanzausstattungsanspruch zunächst grundlegend objektiv-rechtlich und *institutionell*, also auf die Gesamtheit aller Kommunen und ihre auskömmliche Finanzausstattung in toto bezogen[40]. Ähnlich stellt sich das Meinungsbild in Bezug auf einen Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung dar. Eine finanzielle Mindestausstattung soll jedenfalls bezogen auf die Gesamtheit der Gemeinden zum unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gehören[41].

Die Annahme einer institutionellen Garantie mag in Bezug auf die »kommunale Familie« beruhigen, aus Sicht der einzelnen Gemeinde ist der verfassungsrechtliche Trost damit eher schwach. Denn auf der Grundlage objektiven Verständnisses bieten die Gewährleistungen kommunaler Selbstverwaltung der einzelnen Gemeinde solange keinen Schutz, solange die Finanzausstattung als solche nicht in Frage gestellt ist[42]. Danach würde Art. 28 Abs. 2GG seine institutionelle Schutzwirkung erst bei einer Aushöhlung der kommunalen Finanzausstattung entfalten[43]. Fraglich ist daher, ob eine finanzausstattungsbezogene Selbstverwaltungsgarantie in Anspruchsform »gleichsam versubjektiviert und einzelgemeindebezogen«[44] verstanden werden kann: Wäre dem so, könnte die einzelne Kommune kann von dem garantieverpflichteten Staat nicht nur das *Unterlassen* von selbstverwaltungswidrigen *Eingriffen* verlangen; aus den genannten Vorschriften könnten – auch unter bestimmten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen – Teilhabe– und *Leistungsansprüche* abgeleitet werden[45]. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie wäre damit Rechtsgrundlage für einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf finanzielle Leistungen.

Für die Antwort auf diese kommunalpolitisch wie verfassungsrechtlich wichtige Fragen, ist auf die Auslegungsgrundsätze zur Garantie kommunaler Selbstverwaltung abzustellen. Da es mit der hier in Rede stehenden Reichweite und Inhalt der Finanzhoheit um die Ausprägung der Gewährleistungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung im besonderen geht, besteht kein Anlass, in Bezug auf die Begriffsdeutung anders zu verfahren als die herrschende Meinung dies auf Begriffsinhalt und -ausprägung des Art. 28 Abs. 2 GG im allgemeinen tut. Danach ist davon auszugehen, dass die kommunale Selbstverwaltung sich als institutionelle Rechtsobjektsgarantie mit beschränkt individueller Wirkung darstellt, mithin aus ihr auch subjektive Abwehrrechte, aber auch *Ansprüche* abgeleitet werden können. Die kommunale Selbstverwaltung gewährleistenden Verfassungsbestimmungen des Bundes und der Länder schützen nicht nur institutionell, sondern auch subjektiv-individuell[46]. Die Zuerkennung eines subjektiven Anspruches ist daher nur konsequent. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung findet somit seine notwendige finanzielle Absicherung in dem Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Finanzausstattung durch das Land[47].

4. Zu Bestimmung des Anspruches auf finanzielle Mindestausstattung

Auch die Zuerkennung individueller Schutzrichtung stellt sich aus kommunaler Sicht aber dann als im Ergebnis dürftiger Ertrag dar, wenn es nicht gelingt, rechtssicher festzustellen, ob und inwieweit der Landesgesetzgeber bei Vornahme des normalen Finanzausgleichs verfassungsrechtliche Herleitungskriterien beachtet hat. Verfassungsrechtliche Nagelprobe für die Praxistauglichkeit der dogmatischen Herleitung ist daher die Quantifizierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben[48]. Gelingt es nicht, das

38 LVerfG M-V, U. v. 18. 12. 2003 – LVerfG 13/02 –.

39 LVerfG M-V, U. v. 18. 12. 2003 – LVerfG 13/02 –, Der Überblick, 2004, 100; BbgLVerfG, U. v. 16. 9. 1999, VfGBbg 28/98, LVerfGE 10, 237 = NVWZ-RR 2000, 129 = DVBl 1999, 443 – nur LS –; BayVerfGH, U. v. 27. 2 1997 – Vf.17-VII-94 –, BayVBl. 1997, 303, 305; NWVerfGH, U. v. 9. 7. 1998 – VerfGH 16/96 –, DVBl 1998,1280.

40 *Nierhaus*, LKV 2005, 1.

41 Vgl. z. B. *Henneke*, DVBl 1998, 330 (335); *Hoppe*, DVBl 1992, 117 (118 f.); *Birk/Inhester*, DVBl 1993, 1281 (1284).

42 BVerfGE 83,363,386.

43 BVerfG, ThürVBl. 1994, 83 f.; dazu auch *Nierhaus*, LKV 2005, 1, 4.

44 *Nierhaus*, LKV 2005, 2.

45 *Nierhaus*, LKV 2005, 1, 4.

46 Statt vieler m. w. N. *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 28 Rdnr. 36.

47 BbgLVerfG, aaO.

48 *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Aufl., 2000, S. 232, Rdnr. 842.

verfassungsrechtliche Postulat und damit einhergehenden individuellen Anspruch jeder Gemeinde in konkreten Falle zu bestimmen, jedenfalls aber einer effektiven Rechtschutzgewährung und nachträglichen Rechtskontrolle zuzuführen, besteht die Gefahr, dass auch bei einem versubjektivierten Normverständnis der verfassungsrechtliche Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung leer läuft und bloßen Appellcharakter erhält. Die Schwierigkeit, angesichts der maßgeblichen Wertungen und Prognosen des Finanzausgleichsgesetzgebers, auch angesichts der zu beachtenden Einschätzungsprärogativen bei prognostischen Urteilen zu einer exakten Bestimmung zu kommen, hat in der Rechtsprechung oftmals zu der Feststellung verfassungsgerichtlicher Überforderung geführt[49]. In der Tat hat die Bestimmung des Anspruches auf finanzielle Mindestausstattung zunächst den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und den Vorrang zu beachten, den dieser gerade bei der Konkretisierung verfassungsrechtlicher Vorgaben genießt[50]. Nicht ausgeblendet kann in Bezug auf die Bestimmung eines derartigen Anspruches auch der Umstand werden, dass die Landesverfassungen keine materiellen Maßstäbe darüber liefern, um eine aufgabenangemessene oder Mindestausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmen zu können[51]. Die Respektierung dieser rechtlichen Vorgaben bedeutet aber keine verfassungsrechtliche Kontroll-Enklave. Der »politische« Charakter finanzausgleichsrechtlicher Entscheidung des Gesetzgebers[52] kann nicht mit dem Verzicht auf eine inhaltliche Kontrolle der Materie gleichgesetzt werden.

Derzeit werden in der kommunalrechtlichen Literatur und verfassungsgerichtlichen Praxis drei Wege angeboten: Neben dem vor allem in der Literatur befürworteten Quotenmodell hat die Rechtsprechung daneben die einzelfallbezogene materielle Betrachtung akzeptiert. Zunehmend erfolgt aber eine verfahrensbezogene Beurteilung, die zur Kontrolle verfassungsrechtlicher Anforderungen vorgenommen wird[53].

4.1. Das Quotenmodell

In der Literatur gefordert, in der Praxis der Verfassungsgerichte[54] bisher – soweit ersichtlich – aber nicht angewandt; dogmatisch überzeugend, aber wenig praktikabel: mit dieser Faustformel lässt sich der Meinungsstand zu jener Methode kennzeichnen, die die finanzielle Mindestausstattung einer Kommune anhand einer Quote bestimmen will[55]. Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt ist auch hier die Feststellung, dass bei der Unterscheidung von pflichtigen und freiwilligen kommunalen Aufgaben eine Betätigungsmöglichkeit für die Gemeinden im eigenen Wirkungskreis bestehen muss. Über die reine Kostendeckung der staatlicherseits vorgegebenen Aufgaben hinaus muss der Gemeinde ein nennenswerter finanzieller Freiraum in den Hauptfeldern eigenverantwortlicher Gestaltung verbleiben. Diese verfassungsfeste »freie Spitze« wird in der Literatur mit etwa 5 % angenommen, von anderen Autoren mit etwa 5 % bis 10 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel wieder gegeben, die damit auf freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu verwenden wären. Der Vorteil einer derartigen Vorgehensweise liegt auf der Hand. Für die Gemeinden ist mit ihr Rechtssicherheit und eine vordergründige Berechenbarkeit verbunden[56]: Anwendungsprobleme sind allerdings nicht zu übersehen. Problematisch ist bereits schon, anhand welcher Parameter die freie Spitze bestimmt werden soll. Vielfach wird zur Bewertung der Verwaltungshaushalt der jeweiligen Kommune herangezogen, maßgeblich soll aber auch die Differenz aus dem haushaltsrechtlich dem Vermögenshaushalt zuzuführenden Überschuss des Verwaltungshaushalts und den Ausgaben für die Kredittilgung sein[57]. Verfassungsrechtlich ist ein weiterer – gewichtiger – Umstand ausschlaggebend. Die Entscheidung für oder gegen einen bestimmten Prozentsatz ist verfassungsrechtlich nicht zwingend und kann daher eine gewisse Beliebigkeit nicht verleugnen. Aus den Selbstverwaltungsgarantien von Bund und Ländern kann nicht abgeleitet werden, warum bis zu einer »freien Spitze« bis zu 5 % oder 10 % das Verdikt der Verfassungswidrigkeit drohen, bei einer freien Spitze von 11 % dem Landesgesetzgeber aber verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit attestiert werden soll.

4.2. Zum Schutz durch Verfahren

Die Schwierigkeiten in der Bestimmung der kommunalen Finanzausstattung haben dazu geführt, dass in der verfassungsrechtlichen Kontrolle zunehmend ein von der Rechtsprechung schon in den vergangenen Jahren propagierter verfahrensbezogene Ansatz zur Anwendung kommt. Dieser verfahrensbezogene Ansatz bedeutet die Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses

49 Dazu etwa SächsVerfGH, LKV 2001, 223, 227; DWStGH, DVBl 1999, 1351, 1356; ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 50 UA.

50 Dazu etwa SächsVerfGH, LKV 2001, 223, 227; DWStGH, DVBl 1999, 1351, 1356; ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 50 UA.

51 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 50 UA; BbgLVerfG, U. v. 16. 9. 1999 – VfGBbg 28/98, LVerfGE 10, 237 = DVBl 1999, 443 – nur LS.

52 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 50 UA.

53 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 –, Bl. 50 UA; BbgLVerfG, U. v. 16. 9. 1999 – VfGBbg 28/98, LVerfGE 10, 237 = DVBl 1999, 443 – nur LS –.

54 Vgl. aber in der Verwaltungsgerichtsbarkeit SaarlOVG, U. v. 19. 12. 2001 – 9 R 5/00 – juris.

55 Etwa *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 81 f. 205; *Schoch*, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzen, 1997, S. 353 f.; *Hufen*, DÖV 1998, 276, 278; *ders.*, Diskussion DJT, 1996,Verhandlungen des 61. DJT, Verband II/2, M 131 ff.; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen Finanzverfassung aaO, § 15 Rdnr. 843, S. 323.

56 In diesem Sinne auch *März*, Das 5. FAG-Änderungsgesetz – Verfassungsrechtliche Probleme des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, 2004, S. 74.

57 Dazu NdsOVG, U. v. 3. 9. 2002, 10 LB 3714/01, DVBl 2003, 228, 281 unter Hinweis auf *Schmidt-Jortzig/Makswit*, aaO, Rdnr. 279).

und damit gleichzeitig die Formulierung verfahrensbezogener Anforderungen für die Entscheidungsfindung im kommunalen Finanzausgleich[58]. Die prozedurale Absicherung der finanziell verstandenen Selbstverwaltungsgarantie trägt der Tatsache Rechnung, dass nachträglich ein verfassungsgerichtlicher Schutz angesichts der vielfach nicht justitiablen Entscheidungsparameter effektiv nicht gewährt werden kann.

Die Verlagerung der Rechtskontrolle auf das Verfahren ist im Zusammenhang mit der Wahrung von Grundrechten anerkannt[59]. Das BVerfG hat den prozeduralen Grundrechtsschutz zunächst für die Konstellationen eingefordert, in denen Grundrechte ihre materielle Schutzfunktion nicht hinlänglich erfüllen können. Es hat hierbei zwei Fallgruppen unterschieden[60]. Einmal sind es jene Fälle, bei denen eine Ergebniskontrolle an materiellen Maßstäben zwar noch denkbar ist, aber erst zu einem Zeitpunkt stattfinden kann, in dem etwaige Grundrechtsverletzungen nicht mehr korrigierbar sind[61]. Daneben soll der Grundrechtschutz durch Verfahren eingreifen, wenn ein Grundrecht keine materiellen Maßstäbe für bestimmte grundrechtsrelevante staatliche Maßnahmen zu liefern vermag und folglich auch die Ergebniskontrolle als Maßstab des Grundrechts ausfällt[62]. Überträgt man diesen Gedankengang auf den hier interessierenden Problemkreis, wird der verfassungsrechtliche Schutz der Finanzhoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände damit in den Prozess der Entscheidungsfindung des Finanzausgleichgesetzgebers verlagert. Er soll sich daher nicht erst im Nachhinein auf das Entscheidungsergebnis beziehen. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle nimmt dabei planungsrechtliche Anleihen vor. Die jüngste Judikatur will die Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorgaben »ähnlich wie eine Abwägungs- oder Ermessensentscheidung[63] gerichtlich« überprüfen[64]. Die Betonung einer auf das Gesetzgebungsverfahren orientierten Kontrolle macht eine weitere baurechtliche Parallelität deutlich. Ähnlich wie im Baurecht setzt mit der Vorverlagerung des Rechtsschutzes auf das Gesetzgebungsverfahren die Verfassungsgerichtsbarkeit auf den Grundsatz materieller Richtigkeit durch ordnungsgemäßes Verfahren[65]. Für die Kommunen ist die Betonung dieses Prüfungs- und Kontrollansatzes von erheblicher Bedeutung. Sie bedeutet eine Reduktion der Inhaltskontrolle und eine Verlagerung von der festzustellenden Ergebnisrichtigkeit auf die zu prüfende Verfahrensrichtigkeit[66]. Angesprochen ist damit die Abschichtung tatsächlich feststellbarer äußerer prozeduraler Umstände von der inhaltlichen Würdigung der so gewonnenen Informationen[67]. Dies ist für Reichweite und Inhalt des Rechtsschutzes von großer Bedeutung. Wie dieser verfahrensbezogene Schutz der Finanzgarantie durch Verfahren ausgestaltet wird, bleibt allerdings dem Gesetzgeber überlassen[68]. Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte bietet mehrere Verfahrenswege an.

4.3.1. Dialogisches Verfahren

Als Möglichkeit rechtswahrender Verfahrensgestaltung hat insbesondere der BWStGH in seiner Rechtsprechung die Möglichkeit aufgezeigt, im Interesse verfassungsrechtlich gebotener Transparenz und Publizität einen »offenen Dialog mit den an dem Finanzverbund Beteiligten« vorzusehen, der allerdings über eine reine Anhörung hinausgehen muss. Bei einer derartigen Verfahrensgestaltung muss nach der Rechtsprechung des BWStGH[69] rechtzeitig vor anstehenden Entscheidungen zum kommunalen Finanzausgleich eine Land und Kommunen umfassende Analyse der Entwicklung der Aufgaben- und Ausgabenlasten sowie der zu erwartenden Einnahmen und Möglichkeiten, diese mittels Steuer-, Hebe- und Umlagesätze zu verändern, vorgelegt werden und diese im Benehmen mit den Beteiligten nachvollziehbar bewertet, gewichtet und zum Ausgleich gebracht werden. Schon allein die Erfüllung solcher Beobachtungs-, Analyse-, Dokumentations-, Darlegungs- und Begründungspflichten soll nach der Rechtsprechung wirksam zur Versachlichung und Rationalisierung des Entscheidungsprozesses beitragen und damit die Finanzgarantie verfassungsrechtlich hinreichend effektiv sichern[70].

Verschiedene Bundesländer haben dieses dialogische Verfahren gesetzlich institutionalisiert und nach dem Vorbild des auf Bundesebene in § 51 HGrG vorgesehenen Finanzplanungsrates Beiräte vorgesehen, die aus den Fachministerien sowie den Gemeinden und Gemeindeverbänden besetzt sind und auf konsensorientierte Lösungen hinarbeiten sollen. So sieht § 15 a FAG M-V einen Beirat für den kommunalen Finanzausgleich vor, der im Gesetzgebungsverfahren beteiligt werden muss. Derartige Regelungen tragen dem prozeduralen Schutz der Finanzgarantie dadurch Rechnung, dass in diesem Gremium für alle am Finanzverbund Beteiligten »nachvollziehbar unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen die Finanzstärke und Aufgabenbelastung von Land und Kommunen fachkundig analysiert, bewertet, gewichtet und zum Ausgleich gebracht werden«. Den von der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen ist dann Genüge getan, wenn dieses gesetzlich zu regelnde und vom Gesetzgeber jeweils praktizierte Verfahren sicherstellt, dass die Grundlagen für einen aufgabengerechten kommunalen Finanzausgleich nachvollziehbar ermittelt und ihm die Finanzentwicklung bei Land und Kommunen anhand nachvollziehbarer Vergleichsmaßstäbe und

58 StGH BW, U. v. 10. 5. 1999 – GR 2/97 – DVBl 1999, 351, 1356.
59 BVerfGE 53, 30, 65 (= DVBl 1980, 356); 63, 131, 143 (= DVBl 1983, 544); 65, 1, 44 (= DVBl 1984, 128); 84, 34, 46 (= DVBl 1991, 801; 90, 60, 95).
60 BVerfGE 90, 65, 95
61 BVerfGE 90, 65, 95.
62 BVerfGE, 90, 65, 95.
63 Etwa im Planungsrecht.
64 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005, – VerfGH 28/03 –, Bl. 50 UA.
65 Dazu im Baurecht nach Novellierung durch das EAG Bau Erbguth, DVBl 2004, 802, 808; *Kraft*, UPR 2004, 331, 333.
66 Im baurechtlichen Sinne *Erbguth*, aaO, S. 808.
67 *Kraft*, UPR 2004, 331, 333.
68 StGH BW, U. v. 10. 5. 1999 – GR 2/97 –, DVBl 1999, 1351, 1356.
69 U. v. 10. 5. 1999 – GR 2/97 –, DVBl 1999, 1351, 1356 unter Hinweis auf vgl. NdsStGH, DVBl 1998, 185 m. Anm. von *Kirchhof*.
70 StGH BW ebd.

Referenzzeiträume zugrunde gelegt wird[71]. Die vom jeweiligen Beirat erarbeiteten Empfehlungen sind vom Gesetzgeber als Entscheidungshilfen zu berücksichtigen und mit ihrem entsprechenden Gewicht in die gesetzliche Entscheidungsfindung einzustellen[72].

4.3.2. Inhaltliche Verfahrensvorgaben: Das Modell des »Maßstäbegesetzes« im kommunalen Finanzausgleich

Die dem Gesetzgeber zukommende Gestaltungsfreiheit lässt es zu, das Verfahren zur Bestimmung den Kommunen zuzuwendende Mittel durch gesetzliche »Vorab« Entscheidung zu strukturieren. Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit öffnet dem Gesetzgeber die Möglichkeit, nach bundesrechtlichem Vorbild Maßstäbe festzulegen, nach denen sich die Mittelzuwendung zu vollziehen hat. Die jüngste Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte hat die Rechtsfigur des Maßstäbegesetzes zwar nicht für verfassungsrechtlich zwingend, gleichwohl als verfassungsrechtlich möglich gewertet[73]. Der Begriff des Maßstäbegesetzes ist mit dem Recht der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs eng verbunden. Nach der Rechtsprechung des *BVerfG* erfüllt der parlamentarische Gesetzgeber mit einem Maßstäbegesetz den Auftrag, verfassungsrechtliche Zuteilungs- und Ausgleichsprinzipien zu konkretisieren und zu ergänzen[74]. Die Maßstäbegesetzgebung schafft abstrakte Kriterien für konkrete Rechtsfolgen, in denen der Gesetzgeber sich selbst und der Öffentlichkeit Rechenschaft gibt, die rechtsstaatliche Transparenz der Mittelverteilung sichert und die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Autonomiegrundlagen gewährleistet[75]. Dadurch soll sicher gestellt werden, dass durch eine langfristig angelegte, fortschreibungsfähige Maßstabbildung die dem Gesetz unterworfenen verfassungsrechtlich vorgegebene Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren, ihnen gemeinsam dieselben Indikatoren zugrunde legen und damit einen Vergleich der Deckungsbedürfnisse ermöglichen[76].

Die Ausführungen des *BVerfG* zum bundesstaatlichen Finanzausgleich und damit zu den finanzverfassungsrechtlichen Maßgaben des Grundgesetzes lassen sich auch auf den kommunalen Finanzausgleich übertragen. Es geht hier wie dort darum, dauerhaft angelegte, Transparenz schaffende Maßstäbe für die Mittelverteilung zwischen Land und Kommune zu schaffen. Jedes Finanzausgleichsgesetz hat auch die Funktion, Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe zu definieren und damit auf periodische Überprüfung angelegte Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen festzulegen.

71 StGH BW, ebd.
72 Vgl. BVerfGE 90, 60, 102.
73 ThürVerfGH, U. v. 21. 6. 2005 – VerfGH 28/03 – Bl. 52 UA.
74 BVerfG U. v. 11. 11. 1999 – 2 BvF 2/98, 3/98, 1/99, 2/99 – Abs-Nr. O85, http://www.bverfg.de.
75 BVerfG, ebd.
76 So wörtlich *BVerfG*, aaO, Rdnr. 279.

4.3. Materiell – inividuelle Betrachtung

Die Schwächen einer ausschließlich verfahrensbezogenen Betrachtung sind nicht zu übersehen. Bei Betonung der durch ein ordnungsgemäßes Verfahren vermittelten Richtigkeitsgewähr liegt der vollständige Verzicht auf eine Inhaltskontrolle nahe. Dies mag für die Konstellationen angehen, für das BVerfG den prozeduralen (Grundrechts-) Schutz eingefordert hat, jene nämlich, in denen eine Ergebniskontrolle an materiellen Maßstäben zwar noch denkbar ist, aber erst zu einem Zeitpunkt stattfinden kann, in dem etwaige Grundrechtsverletzungen nicht mehr korrigierbar sind[77], oder aber ein Grundrecht keine materiellen Maßstäbe für bestimmte grundrechtsrelevante staatliche Maßnahmen zu liefern vermag und folglich auch die Ergebniskontrolle als Maßstab des Grundrechts ausfällt[78].

Um derartige Sachverhalte geht es aber beim kommunalen Finanzausgleich nicht. Geht es um die Frage, ob und inwieweit der vom Gesetzgeber vorgenommene kommunale Finanzausgleich eigenverantwortliche Aufgabenwahl- und wahrnehmung im kommunalen Bereich unmöglich macht, steht fest, dass sich diese Fragestellung in keine der beiden vom *BVerfG* gebildeten Maßstabsgruppen einordnen lässt. Es kann schon nicht festgestellt werden, dass die Ergebniskontrolle durch das erkennende Gericht zu einem Zeitpunkt stattfindet, in dem eine Korrektur nicht mehr möglich wäre. Es kann auch nicht festgestellt werden, dass sich – im konkreten Fall – Art. 72 LV keine materiellen Maßstäbe für den selbstverwaltungsrelevanten Finanzausgleich entnehmen ließen. Der Maßstab ist – wie auch die Landesregierung einräumt –, rechtsdogmatisch nachvollziehbar und einleuchtend zu begründen, seine Anwendung auf den Einzelfall mag schwierig sein, ist aber jedenfalls nicht unmöglich. Ob und inwieweit einer Gemeinde angesichts der vom Gesetzgeber vorgenommene kommunale Finanzausstattung das verfassungsrechtlich erforderliche Mindestmaß an kommunaler Selbstverwaltung noch möglich ist, mag zwar vom verfassungsrechtlichen Kontrolleur mit Mühen nachzuvollziehen sein, ist aber zu leisten. Die Mühen sind nicht so groß, als das sie der Unmöglichkeit angenähert sind und dazu führen müssten, dass man die jeweiligen Kommunen mit der Einhaltung verfahrensbezogener Anforderungen tröstet. Im Gegenteil: je transparenter und nachvollziehbarer das Verfahren, ums leichter fällt die verfassungsgerichtliche Kontrolle. Gerade wenn das Verfahren für die notwendige Offenheit und Transparenz der empirischen Daten sorgt, lässt sich die Frage nach einer Beeinträchtigung des absolut geschützten Kernbereichs nach zielgenauer beantworten[79]. Wollte man anders entscheiden und eine inhaltliche Kontrolle verneinen, würde die Gefahr bestehen, dass die Postulierung verfahrensbezogener Anforderungen im Ergebnis statt einer materiell gehaltvollen Verfassungsgarantie eine formalisierte leere Hülle bewirkt. Der Gesetzgeber wäre von einer effektiven inhaltlichen

77 BVerfGE 90, 65, 95.
78 BVerfGE, 90, 65, 95.
79 *Meyer*, Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, 3. Auflage, 2004, S. 28.