Leitsätze:

1. Die Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch das nordrhein-westfälische Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 verstößt nicht gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 78 Abs. 1, Art. 79 Satz 2 LV NRW.

2. Der Gesetzgeber hat sich mit der Entscheidung über die Anrechnung der Ausgleichszahlungen innerhalb des ihm zustehenden weiten Gestaltungsspielraums gehalten. Das bisherige System der Bemessung der Steuerkraft der Gemeinden hat er nicht durchbrochen.

3. Die Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen verletzt auch nicht das kommunale Gleichbehandlungsgebot. Dies gilt auch, soweit bei bestimmten Gemeinden die Anrechnung der Ausgleichszahlungen zur Reduzierung von Schlüsselzuweisungen im Jahr 2015 führt und diese Wirkung nicht durch einen Vorteil in den Jahren 2009 bis 2012 ausgeglichen wird.

§ 9 Abs. 1 GFG 2015
Art. 78 Abs. 1 LV NRW
Art. 79 Satz 2 LV NRW

VerfGH NRW, Urteil vom 27. Februar 2018 – VerfGH 17/15 –

V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F

F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N

I M N A M E N D E S V O L K E S

U R T E I L

Verkündet am: 27. Februar 2018
Schmid
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 17/15

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. der Stadt Münster

2. der Stadt Blomberg

3. der Gemeinde Hellenthal

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte

§ 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2015 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 – GFG 2015) vom 18. Dezember 2014 (GV. NRW. S. 933 ff.) verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 16. Januar 2018

durch die Verfassungsrichter

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. B r a n d t s ,
Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,
Präsidentin des Oberlandesgerichts G r ä f i n v o n S c h w e r i n ,
Professorin Dr. D a u n e r - L i e b ,
Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. H e u s c h ,
Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r und
Professor Dr. W i e l a n d

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

1 Die Beschwerdeführerinnen sind drei nordrhein-westfälische Gemeinden. Sie wenden sich mit ihrer Kommunalverfassungsbeschwerde gegen die Bestimmung ihrer Steuerkraftmesszahl durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2015.

I.

2 **1.** Gegenstand des Verfahrens ist die Vorschrift des § 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2015 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 – GFG 2015) vom 18. Dezember 2014 (GV. NRW. S. 929). Sie enthält die Berechnung der Steuerkraftmesszahl, die einen Faktor bei der Bestimmung der einer Gemeinde im Rahmen des Finanzausgleichs zukommenden Schlüsselzuweisungen bildet.

3 Die Beschwerdeführerinnen wenden sich dagegen, dass die Beträge, die nach dem Gesetz zur Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen in Folge der Deutschen Einheit (Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW – ELAG) vom 9. Februar 2010 (GV. NRW. S. 127) in der Fassung des Gesetzes vom 3. Dezember 2013 (GV. NRW. S. 724) für in den Jahren 2009 bis 2012 zu hoch bemessene Gewerbesteuerumlagen an sie gezahlt worden sind (ELAG-Ausgleichsbeträge), bei der Bestimmung ihrer Steuerkraft (erhöhend) berücksichtigt werden.

4 **2.** Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Nordrhein-Westfalen im Wege des Finanzausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen nach den Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben (§ 1 Abs. 2 GFG 2015).

5 **a)** Für das Haushaltsjahr 2015 stellte das Land hierfür einen Prozentsatz von 23 v. H. (Verbundsatz) seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) zur Verfügung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 GFG 2015) und beteiligte die Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln seiner Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer

(§ 2 Abs. 1 Satz 2 GFG 2015). Im Verbundsatz enthalten waren dabei 1,17 Prozentpunkte zur vorläufigen pauschalen Abgeltung von Ausgleichsansprüchen aus der Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes aus der Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2015 (§ 2 Abs. 1 Satz 3 GFG 2015). Nach weiteren Bereinigungen gemäß § 2 Abs. 2 GFG 2015 und dem Vorwegabzug nach § 3 GFG 2015 stand eine Finanzausgleichsmasse in Höhe von 9.668.280.000 Euro zur Verfügung (Anlage 1 zum GFG 2015), die auf Schlüsselzuweisungen, Investitionspauschalen, fachbezogene Sonderpauschalen und Bedarfszuweisungen aufgeteilt wurde (§ 4 GFG 2015). Für Schlüsselzuweisungen wurde insgesamt ein Betrag von 8.204.018.100 Euro zur Verfügung gestellt. Davon betrug der Anteil für die Gemeinden 6.438.649.900 Euro, für die Kreise 960.336.600 Euro und für die Landschaftsverbände 805.031.600 Euro (§ 6 GFG 2015).

6 **b)** Ob und in welcher Höhe einzelnen Gemeinden Schlüsselzuweisungen zustanden, ergibt sich nach § 5 Abs. 2 GFG 2015 aus der Gegenüberstellung einer Ausgangsmesszahl (§§ 8, 11 und 14 GFG 2015) und der bereits genannten Steuerkraftmesszahl (§ 9 GFG 2015). Jede Gemeinde erhielt als Schlüsselzuweisung 90 Prozent des Unterschiedsbetrags zwischen der maßgeblichen Ausgangsmesszahl und der maßgeblichen Steuerkraftmesszahl (§ 7 Abs. 1 GFG 2015). Erreichte oder überschritt die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl, so erhielt die Gemeinde keine Schlüsselzuweisung (§ 7 Abs. 2 GFG 2015).

7 **aa)** Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde wird nach § 8 Abs. 1 GFG 2015 ermittelt, indem der Gesamtansatz mit dem einheitlichen Grundbetrag gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 GFG 2015 vervielfältigt wird. Der Gesamtansatz wird gemäß § 8 Abs. 2 GFG 2015 aus dem Hauptansatz (§ 8 Abs. 3 Satz 1 GFG 2015) unter Berücksichtigung von Einwohnerveränderungen, dem Schüleransatz, dem Soziallastenansatz, dem Zentralitätsansatz und dem Flächenansatz gebildet. Der Grundbe-

trag wird in der Weise festgesetzt, dass der für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellte Betrag aufgebraucht wird.

8 **bb)** Die Berechnung der Steuerkraftmesszahl richtet sich nach § 9 GFG 2015. Die Steuerkraft ergibt sich nach der von den Beschwerdeführerinnen angegriffenen Vorschrift des § 9 Abs. 1 GFG 2015 zunächst – wie in den vorangegangenen Haushaltsjahren auch – aus der Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuern, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage in der Referenzperiode nach § 27 Abs. 8 GFG 2015 (= 1. Juli 2013 bis 30. Juni 2014). Das für die entsprechenden Steuerkraftzahlen maßgebliche Aufkommen an Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B wird nach einheitlichen fiktiven Durchschnittshebesätzen ermittelt (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 GFG 2015).

9 Zusätzlich werden mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 – wogegen sich die Beschwerdeführerinnen wenden – bei der Bemessung der Steuerkraftmesszahl die jeweiligen Abrechnungsbeträge nach § 7 ELAG für die Jahre 2009 bis 2012 berücksichtigt.

10 **3.** Das Einheitslastenabrechnungsgesetz regelt die Feinabstimmung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den Einheitslasten des Landes (vgl. § 1 Abs. 2 ELAG sowie § 6 Abs. 5 Satz 9, Abs. 3 Satz 6 des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen – Gemeindefinanzreformgesetz – in der insoweit unverändert gebliebenen Fassung der Neubekanntmachung vom 10. März 2009, BGBl. I S. 502 – GFRG).

11 **a)** An der Finanzierung der Einheitslasten sind die Gemeinden zum einen dadurch beteiligt, dass die vom Land getragenen Einheitslasten die Verbundgrundlagen für den kommunalen Finanzausgleich schmälern. Zum anderen wird die Beteiligung

von den Kommunen über die in § 6 Abs. 3 und 5 GFRG geregelten Erhöhungen der Gewerbesteuerumlage geleistet (vgl. auch § 4 ELAG).

12 Nach § 6 Abs. 1 GFRG führen die Gemeinden eine Umlage an das für sie zuständige Finanzamt ab, die entsprechend dem Verhältnis von Bundes- und Landesvervielfältiger auf den Bund und das Land aufgeteilt wird. Die Umlage wird ermittelt, indem das Istaufkommen der Gewerbesteuer im Erhebungsjahr durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten Hebesatz der Steuer geteilt und mit einem Vervielfältiger multipliziert wird (§ 6 Abs. 2 GFRG). Der Vervielfältiger ist die Summe eines Bundes- und Landesvervielfältigers für das jeweilige Land. Der Bundesvervielfältiger betrug im Jahr 2008 12 Prozent, im Jahr 2009 13 Prozent und ab dem Jahr 2010 14,5 Prozent. Der Landesvervielfältiger für die „alten“ Bundesländer betrug im Jahr 2008 47 Prozent, im Jahr 2009 48 Prozent und ab dem Jahr 2010 49,5 Prozent (§ 6 Abs. 3 GFRG). Gemäß § 6 Abs. 5 GFRG wird dieser Landesvervielfältiger zur Mitfinanzierung der Belastungen, die den Ländern im Zusammenhang mit der Neuregelung der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ verbleiben, bis 2019 um eine Erhöhungszahl angehoben (Satz 1). Das Bundesministerium der Finanzen setzt die Erhöhungszahl durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates jährlich so fest, dass das Mehraufkommen der Umlage 50 Prozent der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden in Höhe von bundesdurchschnittlich rund 40 Prozent des Betrages nach Satz 2 entspricht (Satz 5). Das auf der Anhebung des Vervielfältigers beruhende Mehraufkommen an Gewerbesteuerumlage steht den Ländern zu (Satz 7). Die Feinabstimmung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden bis zur Höhe ihres jeweiligen Anteils an den Gesamtsteuereinnahmen – einschließlich der Zuweisungen im Rahmen der Steuerverbünde – in den einzelnen Ländern bleibt der Landesgesetzgebung vorbehalten (Satz 9). Dies gilt auch für die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 3 Sätze 4 und 5 GFRG (§ 6 Abs. 3 Satz 6 GFRG).

13 **b)** Bei Zugrundelegung eines Beteiligungsanteils der Kommunen von 40 Prozent kommt es je nach Anfall der Gewerbesteuer zu Überzahlungen des von den Kommunen zu tragenden Anteils an den einheitsbedingten Belastungen. Für das Jahr 2006 konnte etwa eine Gesamtüberzahlung von rund 450 Mio. Euro angenommen werden (hierzu VerfGH NRW, OVGE 51, 272, 283). Bis einschließlich der Haushaltsjahre 2004/2005 wurde der Anteil der Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen der jährlichen Solidarbeitragsgesetze abgerechnet (vgl. etwa Art. 2 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 und des kommunalen Entlastungsausgleichs zugunsten der Kommunen der neuen Länder im Haushaltsjahr vom 3. Februar 2004, GV. NRW. S. 41). Ab 2006 war ein gesonderter interkommunaler, aber auch vertikaler Ausgleich der einheitsbedingten Lasten („Feinabstimmung" i. S. v. § 6 Abs. 3 Satz 6, Abs. 5 Satz 9 GFRG) nicht mehr vorgesehen (vgl. LT-Drs. 14/1002, S. 44).

14 **c)** Mit Urteil vom 11. Dezember 2007 (VerfGH NRW, OVGE 51, 272) wies der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen eine gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz 2006 gerichtete kommunale Verfassungsbeschwerde mit der Maßgabe zurück, dass der Landesgesetzgeber die Überzahlung des kommunalen Beitrags zu den Einheitslasten im Haushaltsjahr 2006 alsbald, spätestens im Haushaltsjahr 2008, unter Berücksichtigung der bundesrechtlich vorgegebenen Obergrenze einer kommunalen Finanzierungsbeteiligung an den Einheitslasten in Höhe von rund 40 Prozent auszugleichen habe.

15 **d)** Das hierauf erlassene Einheitslastenabrechnungsgesetz regelt die Abrechnung und Feinabstimmung ab 2006 für die gesamte Restlaufzeit des Solidarpakts II bis 2019 (vgl. § 1 Abs. 2 ELAG). Einzelne Bestimmungen dieses Gesetzes (zur Bemessung der finanziellen Belastung des Landes auf Grund der Einbeziehung der

neuen Länder in den Länderfinanzausgleich) wurden mit Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Mai 2012 (VerfGH NRW, OVGE 55, 269) für mit Art. 78, 79 Satz 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV NRW) unvereinbar und nichtig erklärt. Daraufhin wurde das Einheitslastengesetz durch den Gesetzgeber geändert (vgl. Gesetz zur Änderung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes NRW vom 3. Dezember 2013, GV. NRW. S. 721). Die Abrechnung stellt sich nunmehr wie folgt dar:

16 Zunächst wird gemäß § 6 ELAG die Höhe der Unter- oder Überzahlung des kommunalen Belastungsanteils ermittelt („vertikale Feinabstimmung“). Danach wird nach § 7 ELAG der ermittelte Betrag unter Berücksichtigung des bereits im Gemeindefinanzierungsgesetz gewährten vorläufigen pauschalen Belastungsausgleichs (vgl. etwa § 2 Abs. 1 Satz 3 GFG 2015) im Verhältnis des Anteils jeder Gemeinde im Abrechnungsjahr am landesweiten Aufkommen der erhöhten Gewerbesteuerumlagen gemäß § 6 Abs. 3 und 5 GFRG auf die Gemeinden verteilt.

17 Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 ELAG erfolgt die Abrechnung innerhalb von zwei Jahren nach Ablauf des Abrechnungsjahres. Abweichend von Satz 1 ist die Feinabstimmung und Abrechnung der Jahre 2007 bis 2011 nach der Bekanntmachung des Gesetzes zur Änderung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes vorzunehmen. Die Beträge werden für das jeweilige Abrechnungsjahr für jede Gemeinde und für jeden Kreis vom Innenministerium und Finanzministerium errechnet und festgesetzt und durch die Bezirksregierungen beschieden (§ 9 Abs. 2 ELAG). Soweit sich aus den festgesetzten Abrechnungsbeträgen Ansprüche einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände gegenüber dem Land ergeben, werden die Beträge zum nächsten Auszahlungstermin nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz ausgezahlt (§ 10 Abs. 1 Satz 1 ELAG). Die Auszahlung korrigierter Abrechnungsbeträge der Jahre 2007 bis 2009 und eine Auszahlung der Abrechnungsbeträge der Jahre 2010 und 2011 sollte nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes erfolgen (§ 10 Abs. 1 Satz 3 ELAG).

18 Die Ausgleichsbeträge nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz für die Jahre 2009 bis 2011 wurden im zweiten Halbjahr 2013, für das Jahr 2012 im ersten Halbjahr 2014 ausgezahlt.

II.

19 **1.** Mit ihrer am 22. Dezember 2015 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführerinnen geltend, § 9 Abs. 1 GFG 2015 verletze das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV NRW.

20 Sie beantragen,

> festzustellen, dass § 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2015 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 — GFG 2015) vom 18. Dezember 2014 (GV. NRW. S. 929) sie insoweit in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Artikel 78 Abs. 1 und 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen verletzt und deshalb nichtig ist, als die jeweiligen Abrechnungsbeträge nach § 7 des Einheitslastenabrechnungsgesetzes NRW vom 9. Februar 2010 (GV. NRW. 2010 S. 127), das durch das Gesetz vom 3. Dezember 2013 (GV. NRW. 2013 S. 724) geändert worden ist, der Steuerkraft hinzugerechnet werden.

21 Zur Begründung führen die Beschwerdeführerinnen im Einzelnen aus:

22 § 9 Abs. 1 GFG 2015 verletze sie in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV NRW. Indem der Gesetzgeber in § 9 Abs. 1 GFG 2015 die steuerkrafterhöhende Berücksichtigung des ELAG-Ausgleichs angeordnet habe, sei in zweifacher Hinsicht der ihm eingeräumte Gestaltungsspielraum überschritten worden. Zum einen habe er mit dieser Regelung die Systematik

der Steuerkrafterfassung im Gemeindefinanzierungsgesetz durchbrochen. Zum anderen verletze § 9 Abs. 1 GFG 2015 das interkommunale Gleichbehandlungsgebot.

23 **a)** Gemäß § 9 Abs. 1 GFG 2015 werde der ELAG-Ausgleich zur Steuerkraft hinzugerechnet. Dabei handle es sich um den einzigen Anteil der Steuerkraftmesszahl, der nicht einen gewichteten Steuerertrag (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 bis 3, 5 und 6 GFG 2015) bzw. Kompensationsleistungen für entgangene Steuereinnahmen (§ 9 Abs. 2 Nr. 4 GFG 2015) widerspiegele. Alle bisherigen Anteile der Steuerkraftmesszahl hätten gemein, dass sie einen echten Ertrag darstellten, der an den jeweiligen Referenzzeitraum gekoppelt sei. Anders sei es bei der Hinzurechnung des ELAG-Ausgleichs; dieser sei – anders als etwa eine Gewerbesteuernachzahlung – kein Ertrag der Gemeinden, sondern es handle sich um die Rückzahlung der zu hoch vereinnahmten erhöhten Gewerbesteuerumlage vom Land. Die streitgegenständliche Norm führe also zu einer Abweichung von der bisherigen Systematik der Steuerkraftmesszahl. Es sei nicht erkennbar, was die ELAG-Ausgleichszahlung von anderen Einnahmen der Gemeinden derart unterscheide, dass nur die ELAG-Ausgleichszahlung zur Steuerkraft hinzugerechnet werde und andere Einnahmen der Gemeinden nicht. Die systemwidrige Hinzurechnung des ELAG-Ausgleichs zur Steuerkraft geschehe ohne Not; der Gesetzgeber hätte diesen abschließend im Einheitslastenabrechnungsgesetz regeln können und keine Verquickung mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz und den Schlüsselzuweisungen herbeiführen müssen. Das Gemeindefinanzierungsgesetz dürfe nicht die Abrechnung der Einheitslasten regeln. Die streitgegenständliche Norm überführe aber die nachträgliche Abrechnung früherer Zeiträume nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz in das Gemeindefinanzierungsgesetz 2015. Dies sei systemwidrig, weil durch die Berücksichtigung der ELAG-Ausgleichsbeträge für die Jahre 2009 bis 2012 im Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 Steuerkraft aus Jahren, die weit vor dem maßgeblichen Referenzzeitraum des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2015 lägen, in diesen transferiert würden. Auch der Hinweis der Landesregierung,

durch die Berücksichtigung der ELAG-Abrechnungsbeträge werde systemgerecht auch die finanzielle Situation der nachzahlungspflichtigen Gemeinden erfasst, gehe fehl. Diese hätten zwar generelle Vorteile von der angegriffenen Regelung, es gebe aber keinen spezifischen Entlastungseffekt. Der größte Anteil an den umverteilten Mitteln gehe an nicht besonders finanzschwache Gemeinden. Eine Lösung könne insoweit auch erreicht werden, wenn bei der Ermittlung der Steuerkraft zwar berücksichtigt werde, ob eine Gemeinde Nachzahlungen leisten müsse, nicht aber, dass sie Ausgleichsbeträge erhalten habe. Darüber hinaus sei es aber auch sachwidrig, dass die Nachzahlungspflicht durch die Anrechnung weitgehend kompensiert, zum Teil sogar überkompensiert werde. Die Regelung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes werde zu erheblichen Teilen ausgehebelt. Bei der Berücksichtigung der ELAG-Ausgleichzahlungen handle es sich nicht um eine zulässige Typisierung. Die streitgegenständliche Regelung gleiche in ihrem Effekt einer Abundanzumlage, jedoch mit gravierenden Unterschieden. Es komme zu einer planlosen und willkürlichen Umverteilung, der Nachteil treffe ausschließlich nicht abundante Gemeinden, es liege keine Finanzkrise vor und der Gesetzgeber habe keine Abwägung vorgenommen.

24 **b)** Zudem führe die streitgegenständliche Regelung zu einer sachwidrigen Benachteiligung der Beschwerdeführerinnen und anderer betroffener Gemeinden.

25 Hinsichtlich der Auswirkungen der neu eingeführten Hinzurechnung des ELAG-Ausgleichs gemäß § 9 Abs. 1 GFG 2015 seien vier Fallgruppen zu unterscheiden:

26 Fallgruppe 1 bildeten Gemeinden, die durchgängig Schlüsselzuweisungsempfänger seien. Bei diesen wirke sich die ELAG-Ausgleichszahlung zwar schlüsselzuweisungsmindernd im Jahr 2015 aus. Dieser Effekt sei aber weitgehend ausgeglichen, weil sich in den Jahren zuvor die erhöhte Gewerbesteuerumlage schlüsselzuweisungserhöhend ausgewirkt habe. Als Fallgruppe 2 seien die durchgängig abundanten Gemeinden zu betrachten. Die streitgegenständliche Regelung habe

auf diese keinen Effekt. Sie hätten die erhöhte Gewerbesteuerumlage bezahlt und erhielten den auf sie entfallenden ELAG-Ausgleich. Da sie ohnehin keine Schlüsselzuweisungen erhielten, trete ein anderweitiger Effekt nicht ein. Zu Fallgruppe 3 gehörten die Gemeinden, die in den Jahren der Referenzperiode 2009 bis 2012 durchgehend oder teilweise abundant gewesen seien und im Jahr 2015 nicht abundant seien. Für diese wirke sich die ELAG-Ausgleichszahlung steuerkrafterhöhend und damit schlüsselzuweisungsmindernd aus. lm Gegensatz zur Fallgruppe 1 werde diese Schlüsselzuweisungsminderung aber nicht durch die vorausgehende Anrechnung der erhöhten Gewerbesteuerumlage und eine damit verbundene Schlüsselzuweisungserhöhung ausgeglichen. Fallgruppe 4 erfasse schließlich die Gemeinden, die in den Jahren 2009 bis 2012 ganz oder teilweise nicht abundant gewesen seien und im Jahre 2015 abundant seien. Diese Gemeinden hätten in den Jahren 2009 bis 2012 davon profitiert, dass die erhöhte Gewerbesteuerumlage schlüsselzuweisungserhöhend berücksichtigt worden sei. Zusätzlich hätten diese Gemeinden in den Jahren 2013 und 2014 die vollen ELAG-Ausgleichszahlungen erhalten. Ein (ausgleichender) schlüsselzuweisungsmindernder Effekt nach der streitgegenständlichen Norm sei nicht eingetreten, weil diese Gemeinden im Jahr 2015 abundant seien und deshalb keine Schlüsselzuweisungen erhielten, die gemindert werden könnten.

27 Damit verletze die streitgegenständliche Norm das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Der Verstoß gegen dieses Gebot sei bereits durch die Abweichung von dem vom Gesetzgeber selbst bestimmten System indiziert. Zudem werde die streitgegenständliche Norm den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Gebotes der interkommunalen Gleichbehandlung in mehrfacher Hinsicht nicht gerecht.

28 Die Gemeinden der Fallgruppe 3, der alle drei Beschwerdeführerinnen angehörten, würden schon deshalb sachwidrig benachteiligt, weil die streitgegenständliche Norm faktisch zu einem weitgehenden Abzug des ELAG-Ausgleichs von den Schlüsselzuweisungen führe. Das sei per se sachwidrig, weil der ELAG-Ausgleich

eine Rückzahlung auf eine vorausgehende Überzahlung der erhöhten Gewerbesteuerumlage darstelle. Es dürfe sachnotwendig keinen Einfluss auf die angemessene Finanzausstattung einer Gemeinde haben, dass das Land der Gemeinde Finanzmittel zurückzahle, die die Gemeinde zuvor an das Land abgeführt habe. Die streitgegenständliche Norm laufe darauf hinaus, mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 nicht mehr eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten, sondern nur noch eine angemessene Liquiditätsausstattung. Denn die Einbeziehung des ELAG-Ausgleichs in die Steuerkraftbemessung werte den reinen Liquiditätsfluss aus dem ELAG-Ausgleich zur Finanzausstattung auf.

29 Zudem komme es zu einer verfassungswidrigen Benachteiligung der Beschwerdeführerinnen gegenüber anderen Gemeinden. Auch wenn man von einer formalen Gleichbehandlung ausgehe, liege materiell eine Ungleichbehandlung vor, denn es würden sehr unterschiedliche Sachverhalte, nämlich die Fallgruppen 1 bis 4, unter die gleiche Norm gestellt. Wie dargelegt glichen sich bei den Gemeinden der Fallgruppe 1 die Vorteile der schlüsselzuweisungserhöhenden Berücksichtigung der erhöhten Gewerbesteuerumlage in den Vorjahren mit der schlüsselzuweisungsmindernden Anrechnung des ELAG-Ausgleichs nahezu aus. Die Gemeinden der Fallgruppe 1 erlitten also keinen Nachteil, genössen aber zulasten der Beschwerdeführerinnen und der übrigen Gemeinden der Fallgruppe 3 erhebliche Vorteile. Denn die erheblichen Mindereinnahmen der Beschwerdeführerinnen und der übrigen Gemeinden der Fallgruppe 3 würden auf die Gemeinden der Fallgruppe 1 umverteilt. Hierfür sei ein sachlicher Grund nicht erkennbar. Der Umverteilungseffekt sei erheblich. Bei allen betroffenen Kommunen zusammengenommen werde ein Betrag von 30.217.213 Euro umverteilt. Bei der Beschwerdeführerin zu 1) führe die streitgegenständliche Norm zu Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen 2015 in Höhe von 17.463.498 Euro, bei der Beschwerdeführerin zu 2) in Höhe von 1.521.632 Euro und bei der Beschwerdeführerin zu 3) in Höhe von 100.396 Euro. Anders als die Landesregierung annehme, sei dieser Effekt nicht mit den üblichen Gewerbesteuerschwankungen vergleichbar.

30 Die Beschwerdeführerinnen und die übrigen Gemeinden der Fallgruppe 3 würden zudem benachteiligt gegenüber den Gemeinden der Fallgruppe 4. Diese hätten in den Vorjahren von den Schlüsselzuweisungserhöhungen durch Anrechnung der erhöhten Gewerbesteuerumlage profitiert. Diesen Vorteil könnten sie nunmehr behalten, weil infolge ihrer Abundanz unter dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 eine Anrechnung des ELAG-Ausgleichs auf Schlüsselzuweisungen nicht stattfinden könne. Praktisch führe das dazu, dass diese Gemeinden neben dem ELAG-Ausgleich auch die erhöhten Schlüsselzuweisungen aus den Vorjahren behalten könnten. Die Überzahlung der erhöhten Gewerbesteuerumlage werde dadurch bei den Gemeinden der Fallgruppe 4 ganz oder teilweise doppelt kompensiert. Diese doppelte Kompensation gehe zulasten sämtlicher Gemeinden, die für den Referenzzeitraum 2009 bis 2012 Schlüsselzuweisungen erhalten hätten. Denn die damals an die Gemeinden der Fallgruppe 4 herausgegebenen erhöhten Schlüsselzuweisungen hätten sich für jene Gemeinden seinerzeit schlüsselzuweisungsmindernd ausgewirkt, ohne dass dies unter dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 durch eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werde.

31 **2.** Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet.

32 **a)** Zunächst sei darauf hinzuweisen, dass die Einheitslastenabrechnung der Jahre 2009 bis 2012 nicht nur zu Abrechnungsbeträgen zu Gunsten von Gemeinden, sondern auch zu Abrechnungsbeträgen zu Gunsten des Landes geführt habe. Daraus resultierende Erstattungsansprüche des Landes gegen die Kommunen hätten sich auf insgesamt rund 205,3 Mio. Euro summiert. Betroffen hiervon seien 103 Gemeinden gewesen, außerdem sämtliche Umlageverbände.

33 **b)** Zwischen dem Regelungsbereich des kommunalen Finanzausgleichs, dem § 9 Abs. 1 GFG 2015 zugehöre, und dem Regelungsbereich der Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den Lasten der Deutschen Einheit müsse un-

terschieden werden. Die Gemeindefinanzierungsgesetze hätten nicht den Einheitslastenausgleich zum Regelungsgegenstand. Insbesondere sei § 9 Abs. 1 GFG 2015 keine Norm, die die Rückforderung von Abrechnungsbeträgen nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz zum Gegenstand habe, sondern eine finanzausgleichsrechtliche Regelung. Auch gehe es § 9 Abs. 1 GFG 2015 nicht darum, Schlüsselzuweisungen früherer Finanzausgleichsjahre auszugleichen, die der Höhe nach durch damals an- und jetzt abgerechnete Gewerbesteuerumlagen verursacht worden seien. Das Gemeindefinanzierungsgesetz, auch § 9 Abs. 1 GFG 2015, ziele nicht auf einen auf frühere Jahre gerichteten Ausgleich von Zuweisungen, sondern auf einen Finanzbedarfs-/Finanzkraftausgleich für das jeweilige Finanzausgleichsjahr.

34 **c)** Die in § 9 Abs. 1 GFG 2015 vorgenommene Berücksichtigung der Abrechnungsbeträge nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz sei systematisch folgerichtig. Mit der Berücksichtigung der Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuern, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage beschränkten die Gemeindefinanzierungsgesetze sich auf die Erträge aus den großen, bundesrechtlich geregelten Steuern, die – neben eigenen gemeindlichen Einnahmen – die kommunale Finanzausstattung wesentlich bestimmten. Außer Betracht blieben danach vor allem die kommunalen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) sowie die Erträge aus Konzessionsabgaben und erwerbswirtschaftlicher Betätigung. Dies rechtfertige sich teils daraus, dass diese anderen Quellen wirtschaftlich betrachtet keinen berücksichtigungswürdigen zusätzlichen Ertrag für den gemeindlichen Haushalt abwürfen, sei es, weil sie bloße Gegenleistung für die Inanspruchnahme gemeindlicher Einrichtungen oder Dienstleistungen in maximal kostendeckender Höhe seien, sei es wegen Unerheblichkeit der Einnahme. Teils erfolge die Nichtberücksichtigung trotz nennenswerter Erträge mit Rücksicht auf die gemeindliche Autonomie, nämlich um eigenverantwortliche Finanzierungsmöglichkeiten der Ge-

meinde unangetastet zu lassen. Weiterhin würden in den Gemeindefinanzierungsgesetzen die Erträge aus solchen Steuern, bei denen den Gemeinden ein Hebesatzrecht zustehe, nicht nach dem tatsächlichen Ist-Aufkommen, sondern mit einem normativen (gewichteten oder fiktiven) Hebesatz zugrunde gelegt.

35 Mit dieser Systematik sei die in § 9 Abs. 1 GFG 2015 erstmalig vorgenommene Einbeziehung der jeweiligen Abrechnungsbeträge nach § 7 ELAG bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl bruchlos vereinbar. Die Abrechnungsbeträge nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz hätten sich finanzkraftverstärkend oder -mindernd ausgewirkt. Systemkonforme Gründe, sie nicht zu berücksichtigen, seien nicht erkennbar. Die Ausgleichsbeträge seien nicht irrelevant für die gemeindliche Finanzausstattung. Auch seien sie nicht von den Gemeinden eigenverantwortlich gestaltbar. Der Einwand der Beschwerdeführerinnen, es handle sich bei dem Abrechnungsbetrag nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz um das einzige Element der Bestimmung der Steuerkraftmesszahl, das nicht einen gewichteten Steuerertrag (bzw. eine Kompensation für einen entgangenen Steuerertrag) darstelle, sei ungenau, sofern hiermit eine Normierung durch fiktive Hebesätze gemeint sei. Letztere gebe es auch für die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer nicht, die mit ihren Ist-Beträgen in der Referenzperiode angerechnet würden (§ 9 Abs. 2 Nr. 4 und 5 GFG 2015). Es gebe sie nur für die Erträge aus Gewerbe- und Grundsteuer (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 GFG 2015).

36 Die somit nach der Systematik des Gemeindefinanzierungsgesetzes gebotene Berücksichtigung der Abrechnungsbeträge nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz werde im Übrigen noch bekräftigt durch die systematische Nähe zu den der kommunalen Einheitslastentragung dienenden erhöhten Gewerbesteuerumlagen, deren Berücksichtigung als Abzugsposten § 9 Abs. 1 GFG 2015 – unbestritten verfassungsgemäß – anordne. Wenn sich die für das jeweilige Finanzausgleichsjahr maßgeblichen erhöhten Gewerbesteuerumlagen steuerkraftmindernd auswirkten,

sei die Berücksichtigung der für das Finanzausgleichsjahr maßgeblichen Abrechnungsbeträge nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz nur konsequent.

37 Die gesetzliche Festlegung des Referenzzeitraums für die Ermittlung der dem Kommunalfinanzausgleich zugrunde zu legenden Steuerkraftmesszahl sei im System des kommunalen Finanzausgleichs sachgerecht. Dem Zweck des Finanzausgleichs entsprechend werde nur die in den Daten dieses Referenzzeitraums zum Ausdruck kommende Steuerkraft zugrunde gelegt; länger zurückliegende Ursachen in diesem Referenzzeitraum auftretender Steuerkraftdaten blieben unbeachtlich. Die Abrechnung von gleich vier Jahren im hier maßgeblichen Referenzzeitraum habe dabei dem Interesse und auch dem Wunsch vieler, insbesondere der anspruchsberechtigten Gemeinden, entsprochen.

38 **d)** Es liege auch keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung vor. Die Gemeinden würden durch § 9 Abs. 1 GFG 2015 nicht ungleich, sondern gleich behandelt. Der Effekt, dass Empfängern von ELAG-Abrechnungsbeträgen wegen ihres verminderten Ausgleichsbedarfs niedrigere Schlüsselzuweisungsansprüche zustünden bzw. ELAG-Nachzahlungspflichtige dadurch überhaupt oder höhere Schlüsselzuweisungen erlangten, sei systemkonform.

39 Soweit die Beschwerdeführerinnen eine Benachteiligung der Gemeinden der sogenannten Fallgruppe 3 bemängelten, beruhten die behaupteten Gleichheitsverstöße sämtlich auf Vergleichen, die innerhalb der Systematik des in Art. 79 Satz 2 LV NRW angeordneten Gemeindefinanzausgleichs keine relevante Ungleichbehandlung begründen könnten. Die Abundanz bzw. Schlüsselzuweisungsberechtigung in zurückliegenden Ausgleichsjahren sei innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, der auf einen angemessenen Finanzbedarfs-/Finanzkraftausgleich für den jeweiligen Finanzausgleichszeitraum abziele, grundsätzlich kein relevantes Unterscheidungsmerkmal. Ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz könne allenfalls darin liegen, dass der Gesetzgeber die Einheitslastenabrech-

nungsbeträge für die Jahre 2009 bis 2012 überhaupt in den kommunalen Finanzausgleich einbezogen und keine ausschließlich außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bleibende Berücksichtigung von finanziellen Auswirkungen der gesonderten Abrechnung der Einheitslasten dieser Jahre vorgesehen habe. Anzeichen dafür, dass die Berücksichtigung der Abrechnungsbeträge nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz im System des Finanzausgleichs inakzeptable Verwerfungen auslösen würde, seien jedoch nicht erkennbar. Die von den Beschwerdeführerinnen vorgelegten Berechnungen könnten eine solche Behauptung nicht stützen. Dem Gemeindefinanzierungsgesetz gehe es ausnahmslos um den Ertragsstatus im anstehenden Ausgleichsjahr, nicht um eine im Nachhinein vorzunehmende Korrektur von Schlüsselzuweisungsgewährungen in Vorjahren. Selbst wenn man die Angaben der Beschwerdeführerinnen zugrunde lege, erreichten die durch die Berücksichtigung der ELAG-Abrechnung danach angeblich bewirkten Verschiebungen in der Steuerkraftmesszahl erkennbar kein Ausmaß, das ganz außergewöhnlich wäre. Im Übrigen vernachlässigten die Beschwerdeführerinnen den Vergleich mit Gemeinden, für die die Abrechnung nach § 7 ELAG eine zu leistende Nachzahlung ergeben habe.

40 **3.** Dem Landtag Nordrhein-Westfalen ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden.

B.

41 Die Verfassungsbeschwerde hat keinen Erfolg. Sie ist zwar zulässig, aber unbegründet.

I.

42 Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

43 **1.** Die Verfassungsbeschwerde ist gemäß Art. 75 Nr. 4 der Landesverfassung (LV NRW), §§ 12 Nr. 8, 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG) statthaft. Die Beschwerdeführerinnen wenden sich gegen eine landesrechtliche Gesetzesvorschrift, die sie für unvereinbar mit der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV NRW halten.

44 **2.** Die Beschwerdeführerinnen sind beschwerdebefugt.

45 **a)** Sie machen geltend, durch die angegriffene gesetzliche Regelung in ihrem Recht auf Selbstverwaltung verletzt zu sein. Es erscheint möglich, dass die Anrechnung der Ausgleichszahlung nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz bei der Feststellung der Steuerkraft, die nach dem unwiderlegten Vortrag der Beschwerdeführerinnen zu einer geringeren Schlüsselzuweisung führt, diese in ihrem Selbstverwaltungsrecht in verfassungswidriger Weise beeinträchtigt. Denn das Recht auf Selbstverwaltung umfasst auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung. Hierbei ist der Gesetzgeber u. a. an den kommunalen Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 – 19/13 –, juris Rn. 52). Es erscheint nach dem Vortrag der Beschwerdeführerinnen jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die Anrechnung der ELAG-Ausgleichszahlungen zu einer gleichheitswidrigen Finanzausstattung führt.

46 **b)** Die Beschwerdeführerinnen sind durch die angegriffene Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Dabei steht der unmittelbaren Betroffenheit nicht entgegen, dass die den Beschwerdeführerinnen zukommende Schlüsselzuweisung durch Verwaltungsakt festgesetzt wird (vgl. § 28 Abs. 6 GFG 2015). Die Beschwerdeführerinnen sind nicht darauf verwiesen, vor Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde zunächst um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen die Festsetzungsbescheide nachzusuchen. Denn Bescheide über die Festsetzung der Leistungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz und hierzu ergangene verwaltungsgerichtliche Entscheidungen könnten von den be-

troffenen Gemeinden weder mit der nach §§ 12 Nr. 8, 52 Abs. 1 VerfGHG auf „Landesrecht“, d. h. rechtssatzförmiges Handeln beschränkten kommunalen Verfassungsbeschwerde noch auf anderem Weg einer Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof zugeführt werden. Da außerdem während eines fachgerichtlichen Verfahrens die Jahresfrist für die Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde (§ 52 Abs. 2 VerfGHG) regelmäßig abliefe, ist der durch die Kommunalverfassungsbeschwerde verbürgte verfassungsgerichtliche Rechtsschutz der Gemeinden gegen Verletzungen ihres Selbstverwaltungsrechts nur gewährleistet, wenn sie Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz erheben können (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 – 34/14 –, juris Rn. 74 m. w. N.).

47 **3.** Die Verfassungsbeschwerde ist am 22. Dezember 2015 und damit fristgerecht binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten der angegriffenen Regelung (1. Januar 2015) erhoben worden (§ 52 Abs. 2 VerfGHG).

II.

48 Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch unbegründet.

49 Die angegriffene Regelung des § 9 Abs. 1 GFG 2015 verletzt nicht das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 79 Satz 2 LV NRW.

50 Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung (Art. 78 LV NRW) umfasst auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung. Eigenverantwortliches Handeln setzt eine insgesamt entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraus. Die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderliche Mindestausstattung muss gewährleistet sein. Insbesondere muss der Gesetzgeber im Blick behalten, dass die Kommunen ihre Pflichtaufgaben erfüllen können. Ver-

letzt ist die Finanzausstattungsgarantie im Ergebnis, wenn einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird. Den Finanzausstattungsanspruch absichernd und konkretisierend gewährt Art. 79 Satz 1 LV NRW den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben zunächst das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Nach Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und zudem im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten, vgl. Art. 106 Abs. 7 GG (VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 – 19/13 –, juris Rn. 52 m. w. N.).

51 Dabei ist dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen im Wege des Finanzausgleichs Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt. Im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit obliegt es dem Gesetzgeber, den Finanzbedarf von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden zu gewichten, Unterschiede hinsichtlich des Finanzbedarfs und hinsichtlich der vorhandenen Finanzausstattung auszumachen und festzulegen, wie die Differenzlagen auszugleichen sind. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom Verfassungsgerichtshof nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind (VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 253 f.). Die Regelungen müssen aber systemgerecht sein (dazu 1.) und dürfen nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verstoßen (dazu 2.).

52 Dies zu Grunde gelegt bewegt sich die angegriffene Regelung in § 9 Abs. 1 GFG 2015 im gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum.

53 **1.** Die Berücksichtigung der ELAG-Ausgleichszahlungen bei der Bemessung der Steuerkraft einer Gemeinde gemäß § 9 Abs. 1 GFG 2015 stellt keine system-

widrige Regelung dar. Das Gebot der Systemgerechtigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 – 19/13 –, juris Rn. 56; DVBl. 2014, 918, 919; OVGE 54, 255, 265 f.; OVGE 47, 249, 253 f.; siehe auch LVerfG S.-H. Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, juris Rn. 120; Sächs. VerfGH, Urteil vom 26. August 2010 – Vf. 129-VIII-09 –, juris Rn. 112 f.).

54 Mit der Regelung des § 9 Abs. 1 GFG 2015 hat der Gesetzgeber die von ihm für die Bemessung der Steuerkraft gewählten Maßstäbe beachtet.

55 **a)** Die Bemessung der Steuerkraft orientiert sich im Wesentlichen an den den Gemeinden nach Art. 106 Abs. 5, 5a und 6 GG zustehenden bundesgesetzlich geregelten Steuerarten.

56 **aa)** Die Steuerkraftmesszahl als eine der für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs maßgeblichen Größen wurde nach Kriegsende mit dem Gesetz zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs für das Haushaltsjahr 1948 (GV. NRW. 1949 S. 45) – wieder – eingeführt (vgl. LT-Drs. 1/II-770, S. 396). Sie setzte sich damals zusammen aus den Steuerkraftzahlen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer (§ 6 Abs. 1 FAG 1948). Nachdem mit dem Finanzreformgesetz (BGBl. I 1969 S. 359) und dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (BGBl. I 1969 S. 1587) den Gemeinden ab 1970 ein Teil des Aufkommens an der Einkommensteuer zugewiesen und gleichzeitig die Gewerbesteuerumlage eingeführt worden war, wurde beides nach § 6 des Gesetzes zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Rechnungsjahr 1970 (FAG 1970, GV. NRW. S. 201) in die Berechnung der Steuerkraftmesszahl eingestellt (siehe dazu LT-Drs. 6/1551). Eine weitere Änderung erfolgte im Jahr 1998. Nach der Zuweisung eines Anteils der Umsatzsteuer an die Gemeinden durch die Einfügung des

Art. 106 Abs. 5a GG mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2470) wurde dieser Anteil auch bei der Bemessung der Steuerkraft berücksichtigt (§ 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1999 – GFG 1999 –, GV. NRW. 1998 S. 749).

57 Seitdem ergab sich bis zur Aufnahme der ELAG-Ausgleichszahlungen in § 9 Abs. 1 GFG 2015 die für den kommunalen Finanzausgleich zu Grunde zu legende Steuerkraft einer Gemeinde nach der Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuern, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage. Das für die entsprechenden Steuerkraftzahlen maßgebliche Aufkommen an Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B wurde und wird nach fiktiven Hebesätzen ermittelt (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 GFG 2015). Der zu berücksichtigende Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bestand (und besteht noch) aus dem Ist-Aufkommen; seit 1997 werden dabei auch die Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs (vgl. § 9 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1997 – GFG 1997 –, GV. NRW. 1996 S. 586) und seit 2013 auch die Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste im Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 (vgl. § 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 – GFG 2013 –, GV. NRW. S. 155) einbezogen. Als Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird das Ist-Aufkommen in der jeweiligen Referenzperiode angerechnet.

58 **bb)** Nicht berücksichtigt werden hingegen grundsätzlich andere Einnahmen der Gemeinden. So werden etwa die ebenfalls in Art. 106 Abs. 6 GG genannten örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ebenso wenig erfasst wie das Aufkommen aus Gebühren und Beiträgen oder Krediten. Dies ist zum einen dadurch bedingt, dass bestimmte Einnahmen nicht die eigene Finanzkraft einer Kommune abbilden. Das gilt etwa für Gelder aus Krediten. Auch Beiträge und Gebühren führen nicht zu einer Erweiterung der Finanzkraft der Kommunen, weil sie als dem Äquivalenzprinzip unterliegende Abgaben lediglich die durch die Kommune erbrachte Leistung entgelten (vgl. Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 25 Rn. 36). Zum anderen wird durch die Nichtberücksichtigung bestimmter Einnahmearten der kommunalen Eigenverantwortung Rechnung getragen. Bei den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern entscheidet die Kommune selbst, ob und in welcher Höhe diese erhoben werden. Eine solche durch die Gemeinde verantwortete Belastung der Bürger kommt den jeweiligen Gemeinden aber nur dann zugute, wenn sich dadurch nicht gleichsam automatisch eine Verringerung der Schlüsselzuweisungen ergibt (vgl. Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 25 Rn. 36). Auch die Festsetzung fiktiver Hebesätze bei der Gewerbe- und Grundsteuer beachtet die kommunale Eigenverantwortung: Hierdurch verbleiben Gemeinden, die höhere Hebesätze festgesetzt haben, die hieraus fließenden Einnahmen, während niedrigere Hebesätze nicht zu erhöhten Schlüsselzuweisungen führen. Der übergemeindliche Finanzausgleich wird dadurch von der Willensentscheidung der einzelnen Gemeinde zur Höhe der Hebesätze in ihrem Gebiet unabhängig gemacht (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 267; OVGE 43, 252, 260 f.; OVGE 40, 300, 306 ff.; LVerfG S.-H., Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, juris Rn. 19, Droege, NWVBl. 2013, 41, 42). Hintergrund ist, dass der kommunale Finanzausgleich auf die Milderung strukturbedingter, nicht aber autonom zu verantwortender Unterschiede der Finanzkraft abzielt (vgl. Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 25 Rn. 6; Droege, NWVBl. 2013, 41, 44).

59 **b)** Das dargestellte System der Steuerkraftbemessung hat der Gesetzgeber mit der Berücksichtigung der ELAG-Ausgleichszahlungen bei der Bemessung der Steuerkraft der Gemeinden nicht durchbrochen. Er hat sich innerhalb des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums gehalten.

60 **aa)** Es handelt sich bei den ELAG-Ausgleichszahlungen nicht um Einnahmen, die der Gestaltungsfreiheit der Gemeinde unterliegen und damit unter dem Aspekt der Achtung kommunaler Eigenverantwortung bei der Bemessung der Steuerkraft unberücksichtigt bleiben müssten. Da nach § 6 Abs. 2 Satz 1 GFRG bei der Berechnung der Gewerbesteuerumlage das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer im Erhebungsjahr durch den von der Gemeinde festgesetzten Hebesatz geteilt und mit dem Vervielfältiger nach § 6 Abs. 3 und Abs. 5 GFRG multipliziert wird, kann die Gemeinde durch ihre Hebesatzpolitik ihren Anteil am Aufkommen der erhöhten Gewerbesteuerumlagen, das nach § 7 Abs. 3 ELAG für den Abrechnungsbetrag maßgeblich ist, nicht unmittelbar beeinflussen. Auch handelt es sich bei den ELAG-Ausgleichszahlungen nicht lediglich um bloße Entgelte für Leistungen der Gemeinde oder andere Einnahmen, die keine Rückschlüsse auf die Finanzkraft der Gemeinde zulassen.

61 Zwar stellen sie formal keine der in Art. 106 GG genannten Steuerarten dar, die bisher bei der Bemessung der Steuerkraft berücksichtigt wurden. Sie weisen aber eine derart große Nähe zu der auch bisher berücksichtigten Gewerbesteuer auf, dass der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum mit ihrer Berücksichtigung nicht in systemwidriger Weise überschritten hat; er war insbesondere nicht gezwungen, die ELAG-Ausgleichszahlungen vollständig vom System der Gemeindefinanzierung getrennt zu halten. Bei der ELAG-Ausgleichszahlung handelt es sich – wie dargestellt – um eine Kompensation dafür, dass die betreffende Gemeinde in den Jahren 2009 bis 2012 eine zu hohe Gewerbesteuerumlage gezahlt hat. Sie hat damit einen zu hohen Teil der ihr zustehenden Gewerbesteuer an das Land weitergereicht. Somit handelt es sich bei der ELAG-Ausgleichszahlung der Sache

nach um die Kompensation für eine Minderung der in den Vorjahren (2009 bis 2012) der Gemeinde an sich zustehenden Gewerbesteuer. Dass neben den (ggf. gewichteten) Steuererträgen auch Kompensationsleistungen bei der Bemessung der Steuerkraft berücksichtigt werden, ist dem kommunalen Finanzausgleich aber nicht fremd. So werden nach § 9 Abs. 2 Nr. 3 GFG 2015 (wie auch in den Vorjahren) etwa auch die Kompensationszahlungen – als Steuerersatzleistung (LT-Drs. 12/2402, S. 76) – für Mindereinnahmen aufgrund des Familienleistungsausgleichs und des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 bei der Bemessung der Steuerkraft berücksichtigt.

62 **bb)** Ein Durchbrechen der Systematik der Steuerkraftermittlung liegt auch nicht darin, dass es sich – so die Beschwerdeführerinnen – bei den ELAG-Ausgleichszahlungen um den einzigen Anteil der Steuerkraftmesszahl handeln würde, der nicht einen gewichteten Steuerertrag (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 bis 3, 5 und 6 GFG 2015) bzw. Kompensationsleistungen für entgangene Steuereinnahmen (§ 9 Abs. 2 Nr. 4 GFG 2015) widerspiegelt. Zum einen wird bei der Steuerkraftermittlung nach § 9 Abs. 2 Nr. 4 und 5 auf den Ist-Anteil der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer abgestellt; eine Gewichtung findet nicht statt. Zum anderen stellt die Gewichtung der Anteile an der Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B keine besondere Eigenschaft der genannten Steuerarten dar, die sie im Hinblick auf die Steuerkraftbemessung von anderen Einnahmen der Gemeinden besonders absetzen würde. Vielmehr dient – wie dargestellt – die Gewichtung der genannten Steuerarten der verfassungsrechtlich gebotenen interkommunalen Gleichbehandlung, weil sie den übergemeindlichen Finanzausgleich von der Willensentscheidung der einzelnen Gemeinde zur Höhe der Hebesätze in ihrem Gebiet unabhängig macht.

63 **cc)** Die Systemwidrigkeit der Heranziehung des ELAG-Ausgleichs im Rahmen des § 9 Abs. 1 GFG 2015 kann auch nicht mit dem Argument begründet werden, beim ELAG-Ausgleich handle es sich – anders als bei den anderen heranzuziehenden

Steueranteilen – nicht um einen echten Ertrag. Die anderen zur Steuerkraftbemessung heranzuziehenden Einnahmen der Gemeinden als „echte Erträge“ zu bezeichnen, ist bereits mit Blick auf die beschriebene Gewichtung der Anteile an der Gewerbesteuer und Grundsteuer zweifelhaft. Durch die Gewichtung wird nämlich gerade nicht das effektive Steueraufkommen, sondern die potentielle Steuerkraft zu Grunde gelegt (vgl. VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 268).

64 Auch der Umstand, dass es sich um die „Rückzahlung“ überzahlter Gewerbesteuerumlage handelt, steht der Berücksichtigung bei der Ermittlung der Steuerkraft nicht entgegen. Der Finanzausgleich kommt in seiner konkreten Wirkung dem von der Verfassungsregelung verfolgten Ziel am nächsten, wenn sowohl der Bedarf einer Gemeinde als auch ihre eigene Finanzkraft im Rahmen der aus praktischen Gründen unvermeidbaren Typisierung möglichst sachgerecht erfasst werden (VerfGH NRW, OVGE 43, 252, 261; siehe auch VerfGH NRW, OVGE 47, 249, 268; DVBl. 1999, 391, 394). Sinn und Zweck des kommunalen Finanzausgleichs ist es zum einen, die Finanzquellen der Gesamtheit der Kommunen aufzustocken, und zum anderen aus Finanzkraftunterschieden folgende Ungleichheiten zwischen den Kommunen abzumildern (vgl. hierzu VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 – 19/13 –, juris Rn. 55 m. w. N.; Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 25 Rn. 6). Dabei wird durch die Gegenüberstellung von Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl eine Finanzbedarfs-/Finanzkraftrelation zu Grunde gelegt (vgl. § 7 GFG 2015). Angesichts des dem Finanzausgleich zu Grunde liegenden Jährlichkeitsprinzips (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 – 34/14 –, juris Rn. 152; LVerfG M.-V., Urteil vom 26. Januar 2012 – 18/10 –, juris Rn. 86) kommt es allein auf die Finanzsituation im maßgeblichen Referenzzeitraum an. Eine Betrachtung und Berücksichtigung anderer Jahre, etwa durch Saldierung, findet nicht statt. Eine solche würde auch systemwidrig die im jeweiligen Finanzausgleichsjahr zu findende Relation zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf für einzelne Gemeinden verzerren. Hieraus folgt, dass der Gesetzgeber darauf abstellen konnte, dass die ELAG-Ausgleichszahlungen den Gemeinden

– was unstreitig ist – im maßgeblichen Referenzzeitraum zugeflossen sind bzw. von diesen zu leisten waren; aus welchen Gründen dies geschehen ist, hat bei der allein auf das jeweilige Jahr abstellenden Betrachtung unberücksichtigt zu bleiben. Hierdurch wird gerade nicht – wie die Beschwerdeführerinnen rügen – Steuerkraft aus den Jahren 2009 bis 2012 in den Referenzzeitraum des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2015 transferiert. Vielmehr wird berücksichtigt, dass den Gemeinden durch die Auszahlung der ELAG-Ausgleichsbeträge im Referenzzeitraum tatsächlich zusätzliche Geldmittel zugeflossen sind. Dem Einwand der Beschwerdeführerinnen in der mündlichen Verhandlung, dieser nachträgliche Zufluss wäre bei einer Beibehaltung der jährlichen Spitzabrechnung im Rahmen gesonderter Solidarbeitragsgesetze nicht aufgetreten, ist entgegen zu halten, dass die Abstandnahme von jährlichen Solidarbeitragsgesetzen – wie der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden hat – ebenfalls vom gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum gedeckt war (vgl. VerfGH NRW, OVGE 51, 272, 279 f.). Folgerichtig ist im Übrigen auch, dass durch die Regelung spiegelbildlich die Reduzierung der Finanzkraft der Gemeinden beachtet wird, die keine ELAG-Ausgleichszahlungen erhalten haben, sondern Nachzahlungen leisten mussten. Der Einwand, hierdurch werde die Nachzahlungspflicht nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz ausgehebelt, vermag keine Systemwidrigkeit der Bestimmungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes zu begründen. Das Gemeindefinanzierungsgesetz soll, wie dargestellt, eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleisten, nicht aber die Beteiligung an den Einheitslasten sicherstellen.

65 **dd)** Es ist auch nicht systemwidrig, die ELAG-Ausgleichszahlung bei der Bemessung der Steuerkraft der Gemeinden zu berücksichtigen, andere Einnahmen der Gemeinden hingegen nicht. Es sind keine Einnahmen ersichtlich oder von den Beschwerdeführerinnen benannt worden, die eine den ELAG-Ausgleichszahlungen vergleichbare Nähe zu den bei der Bemessung der Steuerkraft traditionell heran-

gezogenen Steuern aufweisen und unter den genannten Aspekten ausgleichsrelevant erscheinen.

66 **ee)** Die Beschwerdeführerinnen tragen nicht vor und es ist auch nicht ersichtlich, dass es faktisch aufgrund der in ihren Berechnungen aufgeführten nicht unerheblichen finanziellen Auswirkungen der Anrechnung der ELAG-Ausgleichszahlungen zu einem Systembruch kommt, weil ihre angemessene Finanzausstattung im Jahr 2015 in Frage gestellt wäre. Auf die Frage, ob die Effekte der streitgegenständlichen Regelung mit denen der üblichen Gewerbesteuerschwankungen vergleichbar sind, kommt es in diesem Zusammenhang nicht an.

67 **2.** Die Berücksichtigung der ELAG-Ausgleichsbeträge bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 9 Abs. 1 GFG 2015 verstößt auch nicht gegen das Gebot kommunaler Gleichbehandlung.

68 Art. 78 LV i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz widerspricht es, bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Dieses interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu prüfen, ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat (VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 – 34/14 –, juris Rn. 144 m. w. N.).

69 **a)** Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen verstößt es nicht gegen das kommunale Gleichbehandlungsgebot, dass bei ihnen – anders als bei den Gemeinden der Fallgruppe 4 – die Anrechnung der ELAG-Ausgleichszahlungen zur Reduzierung von Schlüsselzuweisungen führt und diese Wirkung – anders als bei den Gemeinden der Fallgruppe 1 – nicht durch einen Vorteil in den Jahren 2009 bis 2012 ausgeglichen wird.

70 Der Sache nach machen die Beschwerdeführerinnen mit ihrer Rüge keine Ungleichbehandlung geltend, sondern wehren sich vielmehr dagegen, dass die ELAG-Ausgleichsbeträge unterschiedslos bei allen Gemeinden angerechnet und sie damit mit solchen Gemeinden gleichbehandelt werden, bei denen – anders als bei ihnen – durch die Anrechnung der ELAG-Ausgleichsbeträge keine Schlüsselzuweisungsminderung eintritt bzw. dieser Minderung ein Vorteil in den Jahren 2009 bis 2012 gegenüber steht.

71 Zwar kann eine Gleichbehandlung gegen den Gleichheitssatz verstoßen, da dieser gebietet, wesentlich Ungleiches nach seiner Verschiedenheit ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 21. Juli 2010 – 1 BvR 611/07 –, juris Rn. 78, und vom 21. Juni 2006 – 2 BvL 2/99 –, juris Rn. 69; Bay. VerfGH, Entscheidung vom 19. Oktober 2017 – Vf. 17-VII-14 –, juris Rn. 71; Inhester, Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, S. 163). Die Gleichbehandlung ist verfassungswidrig, wenn die Ungleichheiten so bedeutsam sind, dass ihre Nichtbeachtung gegen eine am Gerechtigkeitsgedanken orientierte Betrachtungsweise verstößt (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. März 2001 – 1 BvR 1778/01 –, juris Rn. 92 m. w. N.).

72 Der Gesetzgeber musste aber keine Differenzierung im Hinblick darauf vornehmen, dass die schlüsselzuweisungsreduzierende Wirkung der Anrechnung des ELAG-Ausgleichsbetrags bei den Beschwerdeführerinnen – anders als bei den Gemeinden in der von den Beschwerdeführerinnen gebildeten Vergleichsgruppe 1 – keinem Vorteil in den Jahren 2009 bis 2012 entspricht, während bei den in 2015 abundanten Gemeinden der Vergleichsgruppe 4 – anders als bei den Beschwerdeführerinnen – keine Schlüsselzuweisungsminderung eintreten kann. Diese Ungleichheiten sind nämlich nicht so bedeutsam, dass ihre Nichtbeachtung gegen eine am Gerechtigkeitsgedanken orientierte Betrachtungsweise verstößt.

73 Dies folgt bereits aus dem oben dargestellten System der Gemeindefinanzierung: Kommt es angesichts des Jährlichkeitsprinzips und nach Sinn und Zweck des interkommunalen Finanzausgleichs für die Herstellung des angemessenen Finanzbedarfs-/Finanzkraftausgleichs im Jahr 2015 allein auf die Finanzsituation im Referenzzeitraum an, so kann es nicht bedeutsam sein, ob diese Finanzsituation durch Vor- oder Nachteile in anderen Referenzzeiträumen bedingt worden ist. Ziel des kommunalen Finanzausgleichs ist – wie dargestellt – allein die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden im jeweiligen Ausgleichsjahr, orientiert an den Einnahmen im Referenzeitraum. Eine jahresübergreifende Abrechnung oder ein jahresübergreifender Ausgleich stünde hierzu im Widerspruch. Sind den Gemeinden die ELAG-Ausgleichszahlungen in der Referenzperiode tatsächlich zugeflossen, so sind sie Teil der Finanzausstattung der Gemeinde und als solche im jeweiligen Jahr zu berücksichtigen. Ob die dadurch eintretende Minderung der Schlüsselzuweisungen durch einen Vorteil in den Vorjahren ausgeglichen wird, stellt demnach keinen eine Differenzierung gebietenden Umstand dar. Ebenso wenig kommt es für die Angemessenheit des Finanzausgleichs im Jahr 2015 darauf an, ob Gemeinden – wie die Beschwerdeführerinnen es für die Vergleichsgruppe 4 vortragen – in den Jahren 2009 bis 2012 von der Erhöhung der Schlüsselzuweisungen durch die überhöhte Gewerbesteuerumlage profitiert haben, ohne dass dies durch eine Schlüsselzuweisungsreduzierung im Jahr 2015 ausgeglichen wird; diese jahresübergreifende Betrachtungsweise ist – wie ausgeführt – dem Gemeindefinanzierungsrecht fremd und mit seiner Zielsetzung nicht zu vereinbaren.

74 **b)** Eine sachwidrige Benachteiligung der Beschwerdeführerinnen liegt nach dem Gesagten auch nicht darin, dass – wie die Beschwerdeführerinnen vortragen – § 9 Abs. 1 GFG faktisch zu einem weitgehenden Abzug der ELAG-Ausgleichzahlung von den Schlüsselzuweisungen führt. Wie dargestellt ist die Berücksichtigung der ELAG-Ausgleichszahlung auch angesichts des Umstandes, dass es sich hierbei um eine Kompensation für zu viel geleistete Gewerbesteuerumlage handelt, nicht systemwidrig und vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt. Soweit

die Beschwerdeführerinnen darauf abstellen, eine Kompensationszahlung könne für die Bestimmung der Finanzausstattung der Gemeinde nicht herangezogen werden, findet sich für diese Annahme – wie dargestellt – im System des interkommunalen Finanzausgleichs keine Grundlage.

75 **c)** Dass – wie die Beschwerdeführerinnen geltend machen und in der mündlichen Verhandlung vertieft erörtert haben – aufgrund der Minderung ihrer Schlüsselzuweisungen die entsprechenden Summen auf andere Gemeinden verteilt werden, liegt in der Natur des Finanzausgleichs, kann aber angesichts der – wie dargelegt – nicht zu beanstandenden Ermittlung der Steuerkraft der Gemeinden keine eigenständige Ungleichbehandlung begründen. Soweit in der mündlichen Verhandlung durch die Beschwerdeführerinnen auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs zum Stärkungspaktgesetz NRW vom 30. August 2016 – 34/14 –, juris, hingewiesen worden ist, besteht folgender wesentlicher Unterschied zu der dort zu beurteilenden Konstellation: § 9 Abs. 1 GFG 2015 regelt einen Aspekt der Verteilung der den Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zustehenden Mittel, er hat nicht wie das Stärkungspaktgesetz NRW den gezielten Entzug von Finanzmitteln zum Gegenstand, die den Gemeinden zur Verfügung stehen.

Dr. Brandts Paulsen Gräfin von Schwerin

Prof. Dr. Dauner-Lieb Dr. Heusch Dr. Nedden-Boeger Prof. Dr. Wieland