

Geschäftsnummer:

GR 1/98

STAATSGERICHTSHOF

für das Land Baden-Württemberg

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem kommunalrechtlichen Normenkontrollverfahren

des Landkreises Konstanz,
vertreten durch den Herrn Landrat,

Verfahrensbevollmächtigte:

1. Professor Dr. M.,
2. Professor Dr. G.,

beteiligt:

die Landesregierung von Baden-Württemberg,
vertreten durch das Finanzministerium Baden-Württemberg,

Verfahrensbevollmächtigter:

Professor Dr. W.

auf Feststellung, daß die §§ 1, 2 und 21 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich (FAG) in der Fassung vom 26. September 1991, zuletzt geändert durch § 16 Staatshaushaltsgesetz 1998/99 vom 11. Februar 1998 (GBl. S. 57) insoweit gegen Art. 71 und 73 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg verstoßen, als sie die Kosten des Antragstellers im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe nicht ausreichend ausgleichen,

hat der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 8. Februar 2000 unter Mitwirkung

des Präsidenten	Lothar Freund
des Vizepräsidenten	Prof. Dr. jur. Heinz Jordan
und der Richterinnen und Richter	Hans Georgii
	Martin Dietrich
	Prof. Dr. jur. Dr. h.c. Thomas Oppermann
	Dr. jur. Rudolf Schieler
	Sybille Stamm
	Ute Prechtl
	Prof. Dr. phil. Wolfgang Jäger

für **Recht** erkannt:

Der Antrag ist unzulässig.

Das Verfahren ist kostenfrei.

Tatbestand

A.

1. Nach §§ 96, 99 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG), §§ 1, 2 des Baden-Württembergischen Ausführungsgesetzes zum BSHG (AGBSHG) sind die Stadt- und Landkreise örtliche Träger der Sozialhilfe, während überörtliche Sozialhilfeträger die Landeswohlfahrtsverbände sind. Soweit die sachliche Zuständigkeit der überörtlichen Sozialhilfeträger nicht ausdrücklich gesetzlich begründet wird, ist der örtliche Sozialhilfeträger, also der Land- oder Stadtkreis, sachlich für die Sozialhilfe zuständig. Er führt sie als weisungsfreie Pflichtaufgabe durch. Nach § 6 AGBSHG obliegen die Kosten den jeweiligen Sozialhilfeträgern, für die örtliche Sozialhilfe also den Stadt- und Landkreisen. Ein Kostenausgleich wird dadurch geschaffen, daß das Land den Stadt- und Landkreisen den Ertrag der Grunderwerbssteuer überläßt und Ausgleichsleistungen gemäß § 21 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) zur weiteren Deckung der Sozialausgaben vorsieht. Zusätzlich wirkt auch die Landeswohlfahrtsumlage (LWV-Umlage) ausgleichend. Nach § 21 FAG i.d.F. von § 16 Staatshaushaltsgesetz 1998/99 v. 11.02.1998 (GBl. S. 57) und Art. 3 ÄndG vom 15.12.1998 (GBl. S. 669) erhalten die Stadt- und Landkreise die Sozialhilfeausgaben, die je Einwohner 110 % des Kreisdurchschnitts überschreiten, zu 30 % des übersteigenden Betrages ersetzt. Finanziert wird der Ausgleich aus der Finanzausgleichsmasse (§ 2 Nr. 3 FAG).
2. Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 10.05.1999 in dem kommunalrechtlichen Normenkontrollverfahren des Ortenaukreises und des Landkreises Schwäbisch-Hall (GR 2/97, im folgenden nach dem Umdruck zitiert) für Recht erkannt, daß die Regelung u.a. der §§ 1, 2 und 21 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich (FAG) mit der Verfassung des Landes Baden-Württemberg nicht vereinbar ist.

B.

Der Antragsteller hat den Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg mit Schriftsatz vom 15.09.1998 mit der Behauptung angerufen, daß das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich, insbesondere § 21 FAG, insoweit gegen Art. 71 und 73 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg verstoße, als es die Kosten des Antragstellers im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe nicht ausreichend ausgleiche.

Der Antragsteller beantragt

festzustellen, daß das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich insbesondere § 21 FAG gegen Art. 71 und 73 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg verstoße, als es die Kosten des Antragstellers im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe nicht ausreichend ausgleiche.

II. Zur Begründung macht der Antragsteller geltend:

1. Der Normenkontrollantrag sei zulässig.

a) § 23 Abs. 1 a), Abs. 2 StGHG stünde der Zulässigkeit des Antrags nicht entgegen. Zwar habe der StGH in seinem Urteil vom 10.11.1993 (GR 3/92, ESVGH 44, 1 ff.) - auf Antrag desselben Antragstellers wie in diesem Verfahren - § 21 FAG mit Art. 71 und 73 LV für vereinbar angesehen. Diese in Rechts- bzw. in Gesetzeskraft erwachsene Entscheidung schließe jedoch eine erneute Anfechtung nicht aus. Nach gefestigter Rechtsprechung hindere die Rechtskraft und Gesetzeskraft nicht die Berufung auf neue Tatsachen, die nach der früheren Entscheidung entstanden sind. Solche neuen Tatsachen könnten insbesondere in einer wesentlichen Änderung der äußeren Lebensumstände gesehen werden. Der StGH habe dies selbst im Urteil GR 3/92 (ESVGH 44, 5) anerkannt, als er 1993 eine Gefährdung der angemessenen Finanzausstattung des Antragstellers

zur kraftvollen Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben „noch“ nicht erkennen konnte.

Beim Landkreis Konstanz habe sich im Vergleich zur Finanzsituation des Jahres 1990, die dem Urteil GR 3/92 zugrundelag, mit der Entwicklung der Jahre 1991 - 1997 die Lage der Einnahmen- und Ausgabenseite dramatisch verschlechtert, so daß vom Vorliegen neuer Tatsachen gesprochen werden müsse. Der Antragsteller weist insbesondere darauf hin, daß der Anteil der „freien Spitze“ am Gesamthaushalt nunmehr lediglich 2,1 % betrage. Dies sei ein Eingriff in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie, da der Landkreis die Durchführung freiwilliger sozialer Aufgaben 1998 weitgehend einschränken müsse. Eine „freie Spitze“ unterhalb 5 % begründe eine absolute Verfassungswidrigkeit. Statt einer „kraftvollen“ sei nur mehr eine „notleidende“ Aufgabenerfüllung möglich. - Ferner macht der Antragsteller strukturelle Mängel des kommunalen Finanzierungssystems geltend. Die Ausgaben des Landkreises Konstanz seien für 1991 - 1997 von 33,280 Mio. DM auf 53,326 Mio. DM (= 60,23 % Steigerungsrate) angewachsen. Demgegenüber habe sich der Soziallastenausgleich 1992 - 1997 zwischen 3,8 und 4,6 Mio. DM auf und ab bewegt. Zwar sei die Landeswohlfahrtsumlage in diesen Jahren von über 50 Mio. DM auf ca. 39 Mio. DM gesunken. Dafür hätten sich die Kosten für die Jugendhilfe 1992 - 1997 von ca. 21 Mio. DM auf nahezu 28 Mio. DM nach oben bewegt. Insgesamt habe sich der Zuschußbedarf des Landkreises im Bereich der sozialen Sicherung von 85,565 Mio. DM 1991 auf 140,343 Mio. DM 1997 gesteigert, also um ca. 64 %.

Auf der anderen Seite habe der Landkreis keine Möglichkeit, die Defizite durch die gesetzlich festgelegten Einnahmequellen abzudecken. Die meisten Quellen seien marginal. Auch die Schlüsselzuweisungen nach dem FAG gingen von der Steuerkraft aus und vernachlässigten die überproportionalen Steigerungen im Sozialbedarf. Der Soziallastenausgleich des § 21 FAG sei vom Volumen her strukturell

nicht in der Lage, das Defizit im Sozialbereich auch nur annähernd aufzufangen. Schließlich stoße auch die Kreisumlage an rechtliche Grenzen. Sie habe sich bereits entgegen dem Subsidiaritätsgrundsatz des § 49 Abs. 2 LKrO zu einem wesentlichen Einnahmeposten des Kreises entwickelt. Im Landkreis Konstanz habe sie 1998 mit 38,25 % einen auch im Vergleich mit anderen Landkreisen „unerreichten Gipfel“ erreicht. Eine übermäßige Kreisumlage höhle die ihrerseits durch Art. 73 Abs. 1 LV geschützte Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden aus. Mehrere Konstanzer Mitgliedsgemeinden hätten bereits gegen den Kreisumlagebescheid Widerspruch eingelegt.

Aus alledem ergebe sich die Zulässigkeit des Normenkontrollantrages auch nach dem Urteil des StGH vom 10.11.1993 (GR 3/92) infolge des Vorhandenseins neuer Tatsachen.

- b) Nach Auffassung des Antragstellers besteht für ihn auch ein Rechtsschutzbedürfnis als ungeschriebene Zulässigkeitsvoraussetzung des Normenkontrollantrages, da er keine andere juristische Möglichkeit zur Herbeiführung eines ihm günstigeren Zustandes habe. Auch insoweit sei auf die Veränderung der Sachlage seit dem Urteil GR 3/92 zu verweisen. Dieses Rechtsschutzbedürfnis sei auch nicht durch das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 10.05.1999 (GR 2/97) entfallen. Dort sei es gemäß den Anträgen der Landkreise Ortenau und Schwäbisch Hall um die Verfassungsmäßigkeit der §§ 1, 2 und 21 FAG insgesamt gegangen. Der Staatsgerichtshof habe diesen Anträgen nur teilweise stattgegeben, indem er lediglich die Unvereinbarkeit und nicht die Nichtigkeit der §§ 1, 2 und 21 FAG festgestellt habe. Aus den Gründen des Urteils ergebe sich überdies, daß diese Unvereinbarkeit nur insoweit gelte, als der prozedurale Schutz der Finanzgarantie des Art. 71 Abs. 1 i.V.m. Art. 73 Abs. 1 fehle. Dagegen sei der Feststellungsantrag des Landkreises Konstanz zugleich enger und weiter. Enger insoweit, daß das FAG, insbesondere § 21, gegen Art. 71, 73 der Landesverfassung verstoße, da es die Kosten

des Antragstellers im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe nicht ausreichend ausgleiche. Andererseits reiche der Antrag weiter, weil der Antragsteller nicht nur eine verfahrensrechtliche, sondern auch eine Sachentscheidung dahingehend anstrebe, daß die 1993 für den Landkreis Konstanz „noch“ nicht festzustellende Belastungsgrenze aufgrund der veränderten Sachlage inzwischen überschritten sei. Insbesondere sei in dem Verfahren GR 2/97 nicht darüber entschieden worden, daß das FAG und sein § 21 keinen Lastenausgleich für die Kosten der Jugendhilfe vorsehe. Das Rechtsschutzbedürfnis zur Klärung dieser Frage bestehe fort. Ebenso geht der Antragsteller davon aus, daß er ein Klarstellungsinteresse an einem rechtsrichtigen Verständnis der Art. 71, 73 Landesverfassung habe.

- c) Schließlich stehe auch die Gesetzeskraft des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 10.05.1999 (GR 2/97) nach § 23 Abs. 1 a) StGHG dem Antrag des Landkreises Konstanz nicht entgegen. Gesetzeskraft bedeute eine Erweiterung der Rechtskraft zwischen den Prozeßbeteiligten in subjektiver Hinsicht auf jedermann. Sie gehe damit aber nicht über die Bindungswirkungen der Rechtskraft hinaus. Rechtskraft und Gesetzeskraft beschränkten sich auf den Tenor der Entscheidung. Die Entscheidungsgründe erwüchsen nicht in Rechts- und Gesetzeskraft. Sie müßten jedoch erforderlichenfalls zur Ermittlung des Sinnes der Entscheidungsformel herangezogen werden. Der Staatsgerichtshof habe in dem Urteil GR 2/97 §§ 1, 2, 21 FAG nicht für nichtig erklärt, sondern lediglich ihre Unvereinbarkeit mit Art. 71, 73 Landesverfassung ausgesprochen. Im Falle der Nichtigkeitsklärung wäre dem Antrag des Antragstellers der Boden entzogen worden. Bei der Unvereinbarkeit sei dagegen der Grad der Nichtigkeit noch nicht erreicht. Das gelte insbesondere, wenn eine Norm wie hier nur unter bestimmten Aspekten, nämlich wegen der fehlenden prozeduralen Sicherungen für verfassungswidrig erklärt worden sei. Das Urteil GR 2/97 enthalte keine materiellen Vorgaben. Der Landkreis Konstanz begehre jedoch die Feststellung, daß § 21 FAG insoweit gegen Art. 71, 73 Landesverfassung verstoße, als er die Kosten

des Antragstellers im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe nicht ausreichend ausgleiche. Der Antrag sei jedenfalls insoweit zulässig, daß der Staatsgerichtshof inhaltlich entscheiden könne, ob die Untergrenze der finanziellen Ausstattung des Landkreises eindeutig unterschritten sei. Art. 71 Abs. 1 und Art. 73 Abs. 1 Landesverfassung forderten nicht nur prozedurale Sicherungen, sondern auch materielle Maßstäbe. Dies habe die Kritik in der Literatur an dem Urteil GR 2/97 hervorgehoben.

Entgegen der Auffassung der Landesregierung erwarte der Antragsteller nicht, daß ihm bei einer obsiegenden Entscheidung des Staatsgerichtshofs Ausgleichszahlungen für zurückliegende Jahre zufließen würden. Sein Rechtsschutzinteresse gehe aber dahin, für die Zukunft eine bessere Berücksichtigung seiner Finanzsituation zu erlangen.

2. Der Antrag ist nach Auffassung des Antragstellers auch begründet.
 - a) Die finanzielle Lage des Landkreises Konstanz habe sich seit der Beurteilung durch den Staatsgerichtshof mit Blick auf 1990 in dem Urteil vom 10.11.1993 (GR 3/92) in den Jahren 1991 - 1997 dramatisch verschlechtert. Eine kraftvolle Erledigung seiner Selbstverwaltungsaufgaben im Sinne der Art. 71, 73 Landesverfassung sei nicht mehr möglich. Die wesentlichen Gründe für die Verschlechterung der Finanzsituation (Absinken der „freien Spitze“ und strukturelle Mängel des Finanzierungssystems im Verhältnis der Ausgaben- und Einnahmenseite), wie sie der Antragsteller geltend macht, seien bereits oben (B. II 1. a)) angesprochen worden. Das hierzu vorgelegte Zahlenmaterial enthalte auch ein „Gutachten zu Struktur und Rahmenbedingungen der Sozialleistungen im Landkreis Konstanz“ der

ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH/Köln vom 03.03.1999. Aus ihm ginge u.a. hervor, daß der Antragsteller seine Sozialausgaben sorgsam verwalte. Die pro Hilfeempfänger im Landkreis getätigten Ausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt betrügen nur 89 % des Landesdurchschnitts. Trotz aller Bemühungen und ungeachtet gewisser Verbesserungen bleibe die Finanzsituation des Landkreises auch 1999 und mit Blick auf das Jahr 2000 jedoch so prekär, daß die verfassungsrechtlich gebotene Aufgabenerfüllung nicht gewährleistet sei. Relevante Parameter seien insbesondere die Steigerung der Netto-Aufwendungen zur sozialen Sicherung von 98 Mio. DM (1992) auf zu erwartende 148 Mio. DM (2000), eine Stagnation der Grunderwerbssteuereinnahmen bei ca. 26 Mio. DM im Durchschnitt, die nur mäßige Steigung der Schlüsselzuweisungen von 13 Mio. DM (1992) auf zu erwartende 16 Mio. DM (2000). Auf der anderen Seite steige die Kreisumlage explosiv von 78 Mio. DM (1992) auf zu erwartende 142 Mio. DM (2000). Eine derzeit an einzelnen Stellen etwas günstiger erscheinende finanzielle Lage von Kreisen und Gemeinden sei nur ein „kurzes Strohfeuer“, dem nach 2001 wieder massive Finanzlücken folgen würden. Wesentliche Ursache sei die Fehlerhaftigkeit des Ausgleichssystems.

- b) Anders als die kommunale Ebene sei das Land infolge seiner eigenen Steuerquellen und der Möglichkeiten, im Bundesrat auf finanzwirksame Gesetzgebung Einfluß zu nehmen, eher in der Lage, finanzielle Engpässe zu überwinden. Gemäß Art. 71, 73 Landesverfassung sei es zugleich verfassungsrechtlich zu einer ausreichenden Finanzausstattung der Kommunen verpflichtet. In diesem Zusammenhang seien verschiedene der Landesverfassung zugrundeliegende Prinzipien zu beachten. Der Staatsgerichtshof habe in seinem Urteil vom 10.05.1999 (GR 2/97, Umdruck S. 37) die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben zum Ausdruck gebracht. Dieser Grundsatz verpflichte den Gesetzgeber, eine dieser Gleichwertigkeit entsprechende, gerechte Verteilung bestehender Lasten und beschränkter Einnahmen zum Ausgleich zu bringen. Die in Art. 73

Abs. 1 Landesverfassung enthaltene Pflicht des Landes, für eine Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu sorgen, die ihnen eine angemessene und kraftvolle Erfüllung ihrer Aufgaben erlaubt und nicht durch Schwächung der Finanzkraft zu einer Aushöhung des Selbstverwaltungsrechts führt (StGH GR 3/92, ESVGH 44, 5; GR 2/97, Umdruck S. 36) müsse als Anerkennung eines Rechts auf angemessene Finanzausstattung verstanden werden. Dies müsse auch gegenüber dem vom Staatsgerichtshof (GR 2/97, Umdruck S. 37) aus Art. 73 Abs. 3 Landesverfassung abgeleiteten Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes gelten. Auch wenn es auf den Terminus nicht ankomme, habe sich der Staatsgerichtshof in seiner Rechtsprechung in der Sache zum Prinzip der aufgabengerechten Verteilungssymmetrie zwischen dem Land und der kommunalen Ebene bei der Gestaltung des finanziellen Ausgleichssystems bekannt. Dazu gehöre, daß der Gestaltungsbereich des Gesetzgebers um so mehr eingeschränkt sei, je mehr der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie betroffen werde. Die Kommunen müssten die Möglichkeit behalten, freie Aufgaben wahrzunehmen. In diesen Zusammenhang gehöre die verfassungsrechtliche Garantie einer „freien Spitze“ jedenfalls im Sinne einer allgemeinen Richtlinie, wofür meist ungefähr 5 % des kommunalen Gesamthaushaltes genannt würden. In diesem Bereich dürfe sich der Staat nicht dadurch seiner Finanzierungspflicht entledigen, indem er staatliche und von ihm zu finanzierende Aufgaben zu Selbstverwaltungsangelegenheiten erkläre.

- c) Im Ergebnis ist der Antragsteller der Auffassung, daß sich Art. 71, 73 Landesverfassung nicht nur prozedurale Absicherungen entnehmen ließen, wie sie im Urteil GR 2/97 des Staatsgerichtshofs angesprochen würden. Art. 73 Abs. 1 Landesverfassung hielte auch materiellrechtliche Maßstäbe für die Finanzausstattung der Landkreise bereit. Auch wenn wegen der Komplexität der Materie keine präzisen Maßstäbe, Parameter, Kennziffern, Quoten oder Beträge verfassungsrechtlich vorgegeben werden könnten, müsse doch eine materielle Evidenzkontrolle in dem Sinne stattfinden, ob der Mindeststandard der Finanzausstattung verfassungswidrig eindeutig unterschritten sei. Der Staatsgerichtshof könne darüber befinden, ab welchem Punkt eine gesetzliche Verteilungsregelung strukturell so verfehlt konstruiert sei, daß sich daraus zwangsläufig eine Rechtsverletzung ergebe. Dabei könne die Unterschreitung bestimmter Rechnungsgrößen Indizwirkung auslösen. In diesem Sinne sei der Antrag des Landkreises Konstanz zu verstehen. Auch das Bundesverfassungsgericht habe bei seiner Rechtsprechung zur Rundfunkfinanzierung (bes. BVerfGE 90, 60 ff.), an der sich der Staatsgerichtshof nach Auffassung des Antragstellers im Urteil GR 2/97 orientiert habe, nicht alle materiellen Maßstäbe eliminiert.
3. In der mündlichen Verhandlung vom 08.02.2000 hat der Antragsteller ferner geltend gemacht, daß der in dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 10.05.1999 (GR 2/97) geforderte prozedurale Schutz der kommunalen Finanzausstattung nach den bisherigen Gesprächen zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden einschließlich der Vereinbarung vom 17.01.2000 über die Bildung einer Finanzverteilungskommission zur Gewährleistung des prozeduralen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung den Maßstäben des Staatsgerichtshofs in dem Urteil GR 2/97 nicht genüge.

C.

Der Landtag hat zu dem Normenkontrollantrag des Landkreises Konstanz nicht Stellung genommen.

Für die Landesregierung hat sich das Finanzministerium mit Schriftsatz vom 26.01.1999 geäußert und vorgetragen:

1. Der Normenkontrollantrag sei unzulässig

- a) wegen der Gesetzeskraft des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 10.11.1993 (GR 3/92).

Der Staatsgerichtshof habe damals auf Antrag des Landkreises Konstanz entschieden, daß § 21 FAG nicht gegen die Art. 71 und 73 Landesverfassung verstoße. Auch wenn ein neuer Normenkontrollantrag bei Verschlechterung der Finanzsituation des Antragstellers grundsätzlich zulässig sei, müsse es sich hierbei um eine „erhebliche“ Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse handeln. Davon könne nicht gesprochen werden. Der Staatsgerichtshof habe sich bei seiner Entscheidung vor allem auf die Relation zwischen den Sozialhilfeausgaben (einschließlich und ohne Landeswohlfahrtsumlage) und der Steuerkraft des Jahres 1990 gestützt. Diese Relation habe sich seither praktisch nicht verändert. Auch die Steigerung im Bereich der Jugendhilfekosten stelle keine rechtserhebliche neue Tatsache dar. Sie liege nur leicht über der Steigerung der Steuerkraft des Landkreises und hätte überdies durch eine sparsame Mittelbewirtschaftung abgefangen werden können.

- b) wegen der Gesetzeskraft des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 10.05.1999 (GR 2/97).

Nach Auffassung der Landesregierung steht die Gesetzeskraft des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 10.05.1999 (GR 2/97) im Sinne

von § 23 Abs. 1 a) StGHG der Zulässigkeit des Antrages entgegen. Diese Normenkontrollentscheidung sei allgemein verbindlich und wirke erga omnes (Bekanntmachung des Präsidenten des Staatsgerichtshofs vom 14.05.1999, GBl. S. 250). Es sei unzulässig, eine Norm als mit der Landesverfassung unvereinbar erklären zu lassen, die bereits durch gesetzeskräftige Entscheidung des Staatsgerichtshofs in diesem Sinne für unvereinbar erklärt wurde.

Die Anträge der Landkreise Ortenau und Schwäbisch Hall im Verfahren GR 2/97 und der Antrag des Landkreises Konstanz in diesem Verfahren GR 1/98 betreffen den gleichen Verfahrensgegenstand, nämlich den Antrag, das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (FAG) in seiner geltenden Fassung als mit Art. 71 und Art. 73 Landesverfassung für unvereinbar und damit nichtig zu erklären. Der Antrag des Landkreises Konstanz konzentrierte sich besonders auf § 21 FAG. Der Antrag betreffe auch denselben Streitgegenstand wie im Verfahren GR 2/97, nämlich die sprunghaft gestiegenen Sozial- und Jugendhilfekosten der Landkreise. Der Staatsgerichtshof habe in diesem Zusammenhang § 21 FAG als mit der Landesverfassung für nicht vereinbar erklärt. Entgegen der Auffassung des Antragstellers seien auch die Jugendhilfekosten als Teil des Sozialbudgets Gegenstand des Verfahrens GR 2/97 gewesen. Der Staatsgerichtshof habe zwar im Verfahren GR 2/97 § 21 FAG in der Fassung der letzten Änderung des Gesetzes durch Art. 15 Haushaltsstrukturgesetz 1997 (GBl. 1996, S. 7) und § 14 Staatshaushaltsgesetz 1997 (GBl. S. 26) für unvereinbar mit der Landesverfassung erklärt, während der Landkreis Konstanz das FAG in der Fassung der späteren Änderung vom 11.02.1998 (GBl. S. 57) angreife. Dies sei jedoch irrelevant, da § 21 FAG nicht geändert worden sei und auch die vom Staatsgerichtshof geforderten prozeduralen Sicherungen bei dieser Gesetzesänderung noch nicht praktiziert wurden.

Es bestehe auch kein Rechtsschutzbedürfnis bzw. Klarstellungsinteresse an einer erneuten Normenkontrollentscheidung des Staatsge-

richtshofs nach dem Urteil vom 10.05.1999 (GR 2/97). Der Landkreis Konstanz könne nicht über die Feststellungen des Staatsgerichtshofs im Verfahren GR 2/97 hinaus eine Feststellung begehren, daß § 21 FAG gegen die Landesverfassung verstoße, weil die Kosten des Landkreises Konstanz im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe durch diese Norm nicht ausreichend ausgeglichen seien. Es könne dahingestellt bleiben, ob überhaupt eine erneute Normenkontrollentscheidung des Staatsgerichtshofs statthaft sein könne, nachdem dieser die angegriffene Norm für unvereinbar mit der Verfassung erklärt habe. Zwar könne nach gefestigter Auffassung der kommunalen Normenkontrolle grundsätzlich auch eine Rechtsschutzfunktion zukommen. Ein Rechtsschutzbedürfnis setze aber voraus, daß im Zeitpunkt der Entscheidung des Staatsgerichtshofs diese die rechtliche Stellung des Antragstellers zu verbessern vermöge. Das Rechtsschutzbedürfnis entfalle bei Nutzlosigkeit des angestrebten Rechtsschutzes. Hier fehle es dem Landkreis Konstanz seit der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 10.05.1999 (GR 2/97) an einem allgemeinen Rechtsschutzbedürfnis, da er seine rechtliche Situation selbst durch ein obsiegendes Urteil nicht verbessern könne. Nach den Gründen des Urteils vom 10.05.1999 könnten dem Antragsteller auch bei Obsiegen keine Ausgleichszahlungen für die zurückliegenden Jahre zufließen. Der Staatsgerichtshof habe nicht nur die allgemeine Finanzsituation der baden-württembergischen Landkreise berücksichtigt, sondern auch die konkrete Belastung der antragstellenden Landkreise Ortenau und Schwäbisch Hall einbezogen. Das Urteil sei damit auch unter der Prämisse gefällt worden, daß ein einzelner Kreis wie Konstanz möglicherweise in seinem Recht auf ausgaben-gerechte Finanzausstattung im Bereich der Sozial- und Jugendhilfekosten verletzt sei. Selbst wenn der Landkreis Konstanz - was keinesfalls zweifelsfrei sei - Defizite seiner verfassungsrechtlich gebotenen Finanzausstattung darlegen könne, würde dies nicht zu einem anderen Urteil des Staatsgerichtshofs führen, weil die vergleichbare Situation der Landkreise Ortenau und Schwäbisch Hall bereits Gegenstand des Verfahrens GR 2/97 gewesen sei. Eine nochmalige

Feststellung im Verfahren GR 1/98 sei daher überflüssig. Dem Landkreis Konstanz fehle es daher am Rechtsschutzbedürfnis.

Falls man bei der kommunalen Normenkontrolle auf die Qualität als abstrakte Normenkontrolle abstellen wolle, fehle es dem Antragsteller an dem dann zu fordernden Klarstellungsinteresse, weil mit dem Urteil vom 10.05.1999 (GR 2/97) zur streitgegenständlichen Norm bereits eine verfassungsgerichtliche Entscheidung vorliege.

Der Antrag des Landkreises Konstanz sei somit in jedem Falle als unzulässig zurückzuweisen.

2. Der Normenkontrollantrag sei aber auch unbegründet.

- a) Zur tatsächlichen Seite sei grundsätzlich zu berücksichtigen, daß nicht nur die Haushaltssituation der Landkreise und Gemeinden, sondern auch diejenige des Landes in den letzten Jahren äußerst angespannt gewesen sei. Dies habe die Landesregierung im Verfahren GR 2/97 ausführlich dargelegt. 1998 hätten sich die Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen günstiger entwickelt als ursprünglich angenommen. Dadurch habe sich die kommunale Finanzsituation deutlich entspannt (um 400 Mio. DM höherer Gemeindeganteil an der Einkommenssteuer, 800 Mio. DM Steigerung bei den Gewerbesteuererinnahmen in den ersten 3 Quartalen 1998, um 300 Mio. DM höhere Zuweisungen des Landes im kommunalen Finanzausgleich). Der Landkreis Konstanz erhalte rund 0,6 Mio. DM = 5 % höhere Schlüsselzuweisungen.

Die finanzielle Lage des Landkreises Konstanz sei insgesamt nicht so schlecht, wie vom Antragsteller dargestellt. Manche Schwierigkeiten seien „hausgemacht“. Das Regierungspräsidium Freiburg i.Br. habe am 22.07.1998 die Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung mit Haushaltsplan des Landkreises Konstanz für das Haushaltsjahr 1998 bestätigt. Für die bestehenden Schwierigkeiten habe das Regie-

rungspräsidium neben der - vom Landkreis beeinflussbaren - Steigerung des Zuschußbedarfs zur sozialen Sicherung Fehleinschätzungen des Kreistages verantwortlich gemacht. Die Kreisumlage sei mehrfach nicht rechtzeitig angehoben worden. Auch hätten zu optimistische Prognosen im Einnahmebereich zu Fehlbeträgen geführt. Ferner seien vertretbare Einsparungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft worden. Inzwischen habe der Landkreis Konstanz jedoch beachtliche Schritte zur Einsparung und zum sachgerechten Abbau von Leistungsstandards unternommen, wie sich am Zuschuß für die Pflegeeinrichtungen, im Bereich der Jugendhilfe und bei den Sozialhilfeaufwendungen im einzelnen ablesen lasse. Es bestehe aber immer noch ein beachtliches Einsparungspotential. Das lasse auch das - nicht entscheidungserhebliche - ISG-Gutachten vom 03.03.1999 erkennen.

Im Jahre 1999 habe sich die erfreuliche Tendenz zur Entspannung der Haushaltslage weiter fortgesetzt. Hierzu legt die Landesregierung zu den Leistungen des Landes und Bundes sowie zur Verwaltungs- und Finanzpraxis des Landkreises Zahlen vor (Pauschale Ausgabenerstattung und Ende der personenbezogenen Erstattung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG), finanzielle Konsequenzen der Praxis der Duldungserteilung).

Landesweit hätten sich die Kommunalfinanzen seit 1998 bis Mitte 1999 wieder erfreulich entwickelt. Ab 2000 würden der kommunalen Ebene nach § 42 Abs. 27 FAG zusätzliche 500 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Die Stadt- und Landkreise seien die großen Gewinner der Reform durch die FAG-Novelle 2000. Der Landkreis Konstanz würde um 4 Mio. DM entlastet. Hinzuträten weitere Verbesserungen durch Umschichtung der Finanzausgleichsmasse (Verbesserung für den Konstanzer Raum um rund 4,7 Mio. DM) sowie durch eine deutliche Kostenentlastung des Kreishaushaltes bei der Flüchtlingsunterbringung.

- b) Zur rechtlichen Seite weist die Landesregierung darauf hin, daß die Verpflichtung des Landes zum Ausgleich der Mehrbelastungen, die den Kommunen durch gesetzliche Aufgabenübertragung entstehen (Art. 71 Abs. 3 LV) sich nur auf die Übertragung durch Landesgesetz beziehe. Dies habe der Staatsgerichtshof bereits dargetan (Urteil GR 3/92, ESVGH 44, 1 (LS 1), 2 ff.). Insgesamt habe das Land nach der st. Rspr. des Staatsgerichtshofs für eine Finanzausstattung der Landkreise zu sorgen, die ihnen eine kraftvolle Erfüllung ihrer Aufgaben erlaube, ohne daß es zu einer Aushöhlung ihres Selbstverwaltungsrechtes komme. Das bedeute aber anders, als es der Antragsteller auffasse, keinen Anspruch auf angemessene, aufgabenadäquate Finanzausstattung, sondern nur einen Anspruch, überhaupt in der Lage zu sein, Freiwilligkeitsaufgaben in Angriff zu nehmen bzw. fortzuführen oder anders ausgedrückt, die vordringlichsten Aufgaben unter evtl. Zurückstellung von manch Wünschenswertem durchführen zu können. Dabei stelle Art. 73 Abs. 1 LV auf die gesamte Finanzkraft der kommunalen Ebene ab und nicht auf einen isolierten Ausgleich der Sozial- und Jugendhilfekosten. Der Gesetzgeber habe einen weiten Gestaltungsspielraum, wie er in politischer Einschätzungsprärogative die verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Mindestausstattung gewährleiste. Dabei gelte grundsätzlich ein Vorrang der Erfüllung der Pflichtaufgaben vor den freiwilligen Aufgaben.

Ferner stehe die Finanzausstattung der kommunalen Ebene unter dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Ihn habe der Staatsgerichtshof bereits anerkannt (GR 3/92, ESVGH 44, 7; GR 2/97, Umdruck, S. 37). Das bedeute, daß in Zeiten schwieriger Haushaltssituation das Land plausibel machen müsse, daß es sich selbst eine vergleichbare Sparsamkeit auferlegt, wie es sie von den Kommunen erwartet. Die Kreise hätten ihrerseits sparsam zu wirtschaften und zu berücksichtigen, daß ihnen in einer solchen Lage lediglich ein Mindestmaß an Finanzmitteln für die Wahrnehmung von Freiwilligkeitsaufgaben und

weisungsfreien Pflichtaufgaben zur Verfügung stehe. Eine proportionale Verteilungssymmetrie bei der Verteilung der Finanzmassen zwischen Land und Kommunen sei kein Grundsatz des badenwürttembergischen Finanzverfassungsrechts, sondern nur der erwähnte Anspruch der Kommunen auf eine Finanzausstattung, die ihnen eine kraftvolle Aufgabenerledigung ermöglicht. Der Staatsgerichtshof habe im Urteil vom 10.05.1999 (GR 2/97) das Prinzip der Verteilungssymmetrie aus guten Gründen nicht erwähnt. Die Verteilung des Finanzvolumens erfolge durch den politischen Gestaltungswillen des demokratisch legitimierten Gesetzgebers und nicht durch eine „entpolitisierte“ Verfassungsauslegung. Ebenso gebe es weder bundes- noch landesverfassungsrechtlich eine verfassungsrechtliche Garantie einer „freien Spitze“ von 5 % des Gesamthaushaltes, die den Kommunen als Manövriermasse zur Erledigung von Freiwilligkeitsaufgaben zur Verfügung stehen müßte. Nach vorherrschender Auffassung entspreche die Finanzausstattung der Kreise der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, wenn die vorhandenen Mittel zumindest einen gewissen Spielraum für die Erledigung freiwilliger Aufgaben ermöglichen. Eine darüber hinausgehende garantierte „freie Spitze“ von 5 % würde eine ungerechtfertigte verfassungsrechtliche Privilegierung der Kommunen im Vergleich zur Bundes- und Landesebene bedeuten. Im Falle des Landkreises Konstanz sei in diesem Zusammenhang bei den Förderbudgets im freiwilligen Bereich eine ansehnliche Aktivität und auch denkbare Einsparungspotential festzustellen. Beziehe man berechtigterweise den „Selbstverwaltungsanteil“ bei den weisungsfreien und weisungsgebundenen Pflichtaufgaben mit ein, stünden dem Landkreis Konstanz mehr als 10 % seiner Haushaltsmittel für die Selbstverwaltung zur Verfügung. Damit bestünden erhebliche Spielräume zur kraftvollen Betätigung.

Insgesamt weist die Landesregierung darauf hin, daß nach ihrer Auffassung sich die Finanzausstattung des Antragstellers weiterhin im Rahmen der vom Staatsgerichtshof in dem Urteil vom 10.11.1993 (GR 3/92) aufgestellten Grundsätze halte. In diesem Zusammenhang

seien auch die schon seit 1997 erfolgten zusätzlichen Entlastungen der Kreishaushalte durch den Landesgesetzgeber zu berücksichtigen (Kommunaler Investitionsfonds, Schlüsselzuweisungen, Umschichtungen aus der Finanzausgleichsmasse B in A, künftige Erhöhungen der Finanzausgleichsmasse und anderer Zuweisungen).

- c) Die prozedurale Absicherung der kommunalen Finanzausstattung in dem Sinne, wie sie der Staatsgerichtshof im Urteil vom 10.05.1999 (GR 2/97) der Landesverfassung entnommen habe, werde inzwischen in einem Meinungs austausch zwischen dem Land und den kommunalen Verbänden entwickelt. Am 17.01.2000 habe dieser zum Abschluß einer Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden über die Bildung einer Finanzverteilungskommission zur Gewährleistung des prozeduralen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung geführt.

Nach alledem ist nach Meinung der Landesregierung der Antrag des Landkreises Konstanz unbegründet.

Wegen des weiteren Vorbringens der Beteiligten wird auf die gewechselten Schriftsätze bei den Gerichtsakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

- I. Der Antrag ist unzulässig. Ihm steht die Rechts- und Gesetzeskraft des Urteils des Staatsgerichtshofes vom 10.05.1999 (GR 2/97) entgegen.
 1. Der Antragsteller ist ein nach Art. 76 LV beteiligungsfähiger Gemeindeverband. Er macht insoweit zulässig geltend, das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (FAG) in der Fassung vom 26.09.1991, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.1998 (GBI. S. 669), insbesondere § 21 FAG, verstoße insoweit gegen Art. 71 und 73 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, als es die Kosten des antragstellenden Landkreises Konstanz im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe nicht ausreichend ausgleiche.
 2. Es braucht nicht entschieden zu werden, ob der Zulässigkeit des Antrages die Rechts- und Gesetzeskraft des Urteils des Staatsgerichtshofes vom 10.11.1993 (GR 3/92, ESVGH 44, 1 ff.) entgegensteht. In ihm hatte der Staatsgerichtshof zum damaligen Zeitpunkt die Vereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes, insbesondere des Soziallastenausgleichs nach § 21 FAG mit der Landesverfassung festgestellt.
 - a) In dem damaligen, ebenfalls auf Antrag des Landkreises Konstanz eingeleiteten Normenkontrollverfahren war geltend gemacht worden, „die Regelungen des FAG, insbesondere § 21 FAG“, verletzen insoweit die Art. 71 und 73 der Landesverfassung, als sie die Kosten des antragstellenden Landkreises im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe nicht ausreichend ausgleichen würden. Der Gegenstand des hier vorliegenden Verfahrens deckt sich daher mit dem im Verfahren GR 3/92 bereits rechts- und gesetzeskräftig entschiedenen.

- b) Die Rechtskraft der Normenkontrollentscheidungen des Staatsgerichtshofs erstreckt sich auf alle Prozeßbeteiligten (§ 23 Abs. 2 StGHG), im Falle des Urteils GR 3/92 demgemäß auf den Landkreis Konstanz. Diese Entscheidungen haben zugleich Gesetzeskraft (§ 23 Abs. 1 a) StGHG). Das schließt grundsätzlich eine neue Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der geprüften Vorschriften aus (StGH, Beschluß vom 29.10.1955, GR 6/55 - unveröff. -; Urteil vom 10.05.1999, GR 2/97, Umdruck, S. 18). Die Gesetzeskraft einer Normenkontrollentscheidung bewirkt, daß die Gültigkeit oder Nichtigkeit eines Gesetzes nicht nur im Verhältnis zwischen den Verfahrensbeteiligten, sondern verbindlich mit Wirkung für und gegen jedermann festgestellt wird. Die Gesetzeskraft eines Urteils steht grundsätzlich einer erneuten Entscheidung über denselben Streitgegenstand als Prozeßhindernis entgegen.
- c) Die Rechts- und Gesetzeskraft eines Urteils des Staatsgerichtshofes kann jedoch überwunden werden, wenn substantiiert geltend gemacht wird, daß zwischenzeitlich tatsächliche Veränderungen eingetreten sind, welche die Grundlage der früheren Entscheidung berühren und deren Überprüfung nahelegen (StGH, Urteil vom 10.05.1999, GR 2/97, Umdruck, S. 18 ff.). Die in § 23 StGHG vorgesehene Rechts- und Gesetzeskraft eines Urteils bezieht sich auf den Zeitpunkt, in dem die jeweilige Entscheidung ergangen ist. Sie erfaßt nicht solche Veränderungen, die nach Erlaß der Entscheidung eingetreten sind. Hierzu gehören tatsächliche Veränderungen, wie die von einer kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft geltend gemachte weitere Verschlechterung ihrer Finanzausstattung infolge stetig und erheblich ansteigender Aufgaben- und Kostenbelastung bei gleichzeitiger finanzieller Unterdeckung (StGH aaO.). Unter diesen Voraussetzungen kann der Staatsgerichtshof gesetzliche Vorschriften einer erneuten Überprü-

fung unterziehen, deren Vereinbarkeit mit der Verfassung er bereits festgestellt hat.

3. Es kann indessen dahinstehen, ob der Antragsteller eine seit dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 10.11.1993 (GR 3/92) eingetretene relevante Änderung der tatsächlichen Verhältnisse substantiiert vorgetragen hat. Der Zulässigkeit des erneuten Normenkontrollantrages des Antragstellers in diesem Verfahren steht jedenfalls die Rechts- und Gesetzeskraft des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 10.05.1999 (GR 2/97) entgegen.
 - a) In diesem Urteil hat der Staatsgerichtshof auf Antrag der Landkreise Ortenau und Schwäbisch Hall die Regelung der §§ 1, 2 und 21 FAG in der Fassung vom 29.09.1991 (GBl. S. 658), zuletzt geändert durch Art. 15 Haushaltsstrukturgesetz 1997 (GBl. 1996, S. 7) und § 14 Staatshaushaltsgesetz 1997 (GBl. S. 26) für nicht vereinbar mit der Verfassung des Landes Baden-Württemberg erklärt. In der Sache bezieht sich diese Feststellung des Staatsgerichtshofes auch auf die Fassung des Finanzausgleichsgesetzes nach den Änderungen durch § 16 Staatshaushaltsgesetz 1998/99 vom 11.02.1998 (GBl. S. 57) und Art. 3 ÄndG vom 15.12.1998 (GBl. S. 669), da § 21 FAG hierdurch weder im Wortlaut noch im weiteren Regelungsgehalt verändert worden ist.
 - b) Nach dem Wortlaut des § 23 Abs. 1 a) StGHG erlangen zwar nur solche Normenkontrollentscheidungen Gesetzeskraft, „die eine Rechtsvorschrift ... als mit der Verfassung unvereinbar für nichtig erklären“. Über den Gesetzeswortlaut hinaus kommt jedoch in sinngemäßem Verständnis auch denjenigen Urteilen des Staatsgerichtshofs Gesetzeskraft zu, welche - wie das Urteil vom 10.05.1999 (GR 2/97) - die Nichtvereinbarkeit von landesgesetzlichen Normen mit der Landesverfas-

sung feststellen, ohne diese als mit der Verfassung unvereinbar für nichtig zu erklären. Auch bei solchen Urteilen erstreckt sich die Gesetzeskraft der Entscheidung über den Kreis der Verfahrensbeteiligten hinaus für und gegen jedermann.

aa) Der Staatsgerichtshof hält sich seit langem für befugt, in Normenkontrollverfahren lediglich die Unvereinbarkeit eines zur Überprüfung gestellten Landesgesetzes mit der Landesverfassung festzustellen, ohne hieran zwingend die sofortige Nichtigkeitserklärung der betreffenden Normen zu knüpfen. Dies gilt vor allem, wenn der durch eine Nichtigkeitserklärung herbeigeführte Zustand der Verfassung noch ferner stünde als der bisherige oder wenn dem Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten zur Beseitigung eines Verfassungsverstößes zur Verfügung stehen (StGH, ESVGH 26, 129, 141; 29, 160, 169; ebenso BVerfGE 61, 43, 68 mwN.). Der Staatsgerichtshof sieht sich daran auch nicht durch das Gesetz über den Staatsgerichtshof und darin insbesondere § 50 StGHG gehindert, wonach er bei Normenkontrollentscheidungen die Nichtigkeit der beanstandeten Bestimmung feststellt. Diese Vorschriften stammen aus einer Zeit, als man nahezu einhellig von der ausnahmslosen ex-tunc-Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze ausging. Seitdem hat namentlich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Rechtsfortbildung aus gewichtigen Gründen Fallgruppen verfassungswidriger Gesetze von der unmittelbaren Nichtigkeitsfolge ausgenommen. Der Staatsgerichtshof hat sich seinerseits diese Rechtsprechung zu eigen gemacht (StGH ESVGH 26, 129, 141).

- bb) In Fortführung dieser Rechtsprechung hat der Staatsgerichtshof im Urteil vom 10.05.1999 (GR 2/97, Umdruck S. 2) lediglich die Nichtvereinbarkeit der Regelung der §§ 1, 2 und 21 FAG mit der Verfassung des Landes Baden-Württemberg festgestellt, da der durch eine Nichtigkeitserklärung herbeigeführte Zustand der Verfassung noch ferner stünde als der bisherige und weil eine Nichtigkeit der angefochtenen Regelung die Rechtsgrundlage für Ansprüche der Gemeinden und Gemeindeverbände aus dem kommunalen Finanzausgleich entfallen ließe (StGH, Urteil vom 10.05.1999, GR 2/97, Umdruck S. 50). Das Absehen von der Nichtigkeitserklärung hindert indessen den Eintritt der Gesetzeskraft dieser Normenkontrollentscheidung nicht. Da das Land aufgrund des Urteils von Verfassungs wegen gehalten ist, alsbald für eine verfassungsgemäße Regelung zu sorgen, hat die Feststellung der Nichtvereinbarkeit einer Norm mit der Landesverfassung grundsätzlich dieselben Wirkungen wie eine Nichtigkeitserklärung. Der Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfahren GR 2/97 kommt daher ohne Einschränkung Gesetzeskraft zu.
- cc) Die Nichtvereinbarkeitserklärung hat zur Folge, daß alle Gerichte und Behörden die Norm in dem sich aus dem Tenor und den tragenden Gründen ergebenden Umfang nicht mehr anwenden dürfen. Sie verpflichtet gleichzeitig den Gesetzgeber und alle Beteiligten zur Herstellung einer der Verfassung entsprechenden Gesetzeslage (BVerfGE 37, 217, 261; 55, 100, 110 f.). Die Nichtvereinbarkeitserklärung bewirkt, daß die Norm lediglich formell fortbesteht, materiell aber die Konsequenzen denen einer Nichtigkeitserklärung entspre-

chen. Der Feststellung der Nichtvereinbarkeit einer gesetzlichen Regelung mit der Landesverfassung durch den Staatsgerichtshof kommt damit auch aus diesen Gründen Gesetzeskraft im Sinne des § 23 Abs. 1 StGHG zu.

- c) Nach alledem entfaltet das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 10.05.1999 (GR 2/97) Bindungswirkung nicht nur zwischen den Prozeßbeteiligten jenes Verfahrens. Es stellt die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelungen über den Soziallastenausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz mit Wirkung für jedermann fest, also auch im Verhältnis zum Antragsteller dieses Verfahrens, dem Landkreis Konstanz. Dies schließt eine nochmalige Überprüfung dieser Vorschriften aus.

Die Gesetzeskraft des Urteils vom 10.05.1999 (GR 2/97) bindet den Landkreis Konstanz im dort entschiedenen Umfang. Die Grenzen der Rechtskraft und der Gesetzeskraft bestimmen sich nach dem Inhalt der Entscheidung (BVerfGE 69, 92, 103). Dem Urteil vom 10.05.1999 lag in einem förmlichen Sinne der Antrag der Landkreise Ortenau und Schwäbisch Hall zugrunde, festzustellen, daß die §§ 1, 2 und 21 FAG mit Art. 71 und 73 der Landesverfassung unvereinbar und damit nichtig sind. Aus der Antragsbegründung ergibt sich indessen, daß die antragstellenden Landkreise bereits in dem Verfahren GR 2/97 einen materiellen Verstoß gegen die Finanzausstattungsgarantie der Landesverfassung im Sinne des Art. 71 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit Art. 73 Abs. 1 LV aus der erheblichen Verschlechterung ihrer Finanzlage herleiteten. Sie war nach ihrer Auffassung durch eine stetig ansteigende Aufgaben- und Kostenbelastung „insbesondere auf dem Gebiet der Sozial- und Jugendhilfe“ bedingt, bei gleichzeitig defizitärer Finanzausstattung durch das Land. Die Kostenbelastung im Be-

reich der Jugendhilfe war danach bereits Gegenstand des Verfahrens 2/97. In gleicher Weise beanstandet der Landkreis Konstanz im vorliegenden Verfahren seine in den letzten Jahren nochmals gestiegenen Kosten im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe, die nach seiner Auffassung durch die geltende Regelung des Finanzausgleichsgesetzes entgegen der Verfassung nicht ausreichend ausgeglichen würden. Er stellt damit unter allen wesentlichen Aspekten den gleichen Sachverhalt zur erneuten Entscheidung des Staatsgerichtshofes, der bereits im Verfahren GR 2/97 Prüfungsgegenstand war. Mit der Nichtvereinbarkeitserklärung im Urteil vom 10.05.1999 (GR 2/97) hat der Staatsgerichtshof über diesen Sachverhalt befunden und ist damit gemäß § 23 StGHG an einer nochmaligen Entscheidung über dieselben Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes zum Soziallastenausgleich gehindert, die er bereits am 10. Mai 1999 als mit der Landesverfassung nicht vereinbar erklärt hatte.

4. Eine nochmalige Prüfung gesetzlicher Vorschriften, deren Unvereinbarkeit mit der Landesverfassung bereits durch den Staatsgerichtshof festgestellt worden ist, würde auch Wesen und Sinn der kommunalen Normenkontrolle nach Art. 76 LV widersprechen.

Ein zulässiger Antrag auf kommunale Normenkontrolle nach Art. 76 LV i.V.m. §§ 8 Abs. 1 Nr. 8, 54 und 50 StGHG setzt voraus, daß der Antragsteller schlüssig geltend macht, daß ein Gesetz die Vorschriften der Art. 71 bis 75 der Landesverfassung verletze. Die Verfassung bringt damit die individualrechtliche Seite des Schutzgehaltes der kommunalen Normenkontrolle als einer „kommunalen Verfassungsbeschwerde, die als Normenkontrollverfahren ausgestaltet ist“, zum Ausdruck (BACHOF, Festschrift Eduard Kern, 1968, S. 1). Diese individualrechtliche Komponente wird auch dadurch betont, daß Art. 76 LV die Zulässigkeit eines Antrages an die Behauptung

bindet, ein Gesetz „verletze“ die Vorschriften der Art. 71 bis 75. Diese einem abstrakten Normenkontrollverfahren fernstehende Ausgestaltung der Antragsbefugnis betont den gleichzeitig subjektiv-rechtlichen Charakter des Verfahrens nach Art. 76 LV (BRAUN, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg 1984, Art. 76 Rn. 2; SANDER, in: Feuchte (Hrsg.) Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 76 Rn. 2; jüngst ähnlich Sächs. VerfGH, Beschluß vom 03.12.1998, DVBl. 1999, S. 852).

Wenn demnach Art. 76 LV ersichtlich den Zweck verfolgt, den kommunalen Körperschaften einen klagbaren Schutz gegen legislative Eingriffe in ihr Selbstverwaltungsrecht zu sichern, so setzt die Antragsbefugnis von Gemeinden und Gemeindeverbänden die Darlegung einer entsprechenden individuellen Beschwer voraus (StGH, ESVGH 26, 129, 130). Hierzu gehört, daß vom Antragsteller nachvollziehbar vorgetragen wird, daß er durch eine geltende gesetzliche Regelung in seinen Selbstverwaltungsrechten betroffen wird. An einer solchen gegenwärtigen Rechtsbetroffenheit fehlt es indessen, wenn eine gesetzliche Regelung keine belastenden Rechtswirkungen mehr zu entfalten vermag, weil ihre Nichtvereinbarkeit mit der Landesverfassung vom Staatsgerichtshof bereits rechts- und gesetzeskräftig festgestellt worden ist. Auch wenn der Staatsgerichtshof sich auf die Feststellung der Nichtvereinbarkeit der maßgeblichen Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes beschränkt und nicht ihre Nichtigkeit festgestellt hat, ist damit die Möglichkeit einer Verletzung des Antragstellers durch diese Vorschriften im Sinne des Art. 76 LV entfallen.

5. Hieran ändert auch nichts, daß die Feststellung der Nichtvereinbarkeit des § 21 FAG mit Art. 71 und 73 LV im Urteil des Staatsgerichtshofs vom 10.05.1999 (GR 2/97) nur im Hinblick auf den fehlenden prozeduralen Schutz der kommunalen Fi-

nanzgarantie und nicht wegen Verstoßes gegen materielle Maßstäbe dieser Garantie erfolgt ist. Die Wirkung der Nichtvereinbarkeitserklärung ist notwendig umfassend und unabhängig von ihrer Begründung. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob es verfassungsgerichtlich möglich ist, wie der Antragsteller und Stellungnahmen zu dem Urteil vom 10.05.1999 (GOERLICH, DVBl. 1999, S. 1358 ff.; HENNEKE, ZG 1999, S. 256 ff.; F. KIRCHHOF, JZ 1999, S. 1054 ff.) meinen, über die bisherigen Erkenntnisse hinaus praktikable Maßstäbe für eine materielle Kontrolle ausreichender kommunaler Finanzausstattung aufzustellen, anhand deren beurteilt werden könnte, ob ein Mindeststandard eindeutig unterschritten sei oder ob es sich insoweit um politische Entscheidungen handelt, welche der Landtag zu treffen hätte (WÜRTEMBERGER, Festschrift Leisner, 1999, S. 973 ff.). Diese Frage würde sich nur dann stellen, wenn dargetan werden könnte, daß die vom Staatsgerichtshof in dem Verfahren GR 2/97 der Verfassung entnommenen Anforderungen an effektiven prozeduralen Schutz offenkundig nicht ausreichen, um eine zufriedenstellende Finanzverteilungsregelung zwischen Land und Kommunen unter Berücksichtigung der im Urteil vom 10.05.1999 benannten Grundsätze zu schaffen. Davon kann gegenwärtig nicht gesprochen werden. Bisher ist noch nicht einmal der Meinungsaustausch zwischen dem Land und der kommunalen Seite abgeschlossen. Auch die Vereinbarung vom 17.01.2000 über die Bildung einer Finanzverteilungskommission zur Gewährleistung des prozeduralen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung soll gemäß ihrem § 7 erst mit Zustimmung des Landtages in Kraft treten.

Nach alledem ist der Antrag des Landkreises Konstanz als unzulässig abzuweisen.

- II. Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist kostenfrei (§ 55 Abs. 1 StGHG). Zu einer Entscheidung nach § 55 Abs. 3 StGHG besteht keine Veranlassung.

Freund

Prof. Dr. jur. Jordan

Georgii

Dietrich

Prof. Dr. jur.Dr. h.c. Oppermann

Dr. jur. Schieler

Stamm

Prechtl

Prof. Dr. phil. Jäger