



P.St. 2460

# Staatsgerichtshof des Landes Hessen

## Beschluss

In dem Verfahren

zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 23b des Finanzausgleichsgesetzes  
in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310)

- Vorlagebeschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Februar 2014 -  
8 A 1255/12 -,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen  
in seiner Sitzung vom 11. November 2015  
gemäß § 24 Abs. 1 StGHG beschlossen:

Die Vorlage ist unzulässig.

**Gründe:****A****I.**

Gegenstand der Vorlage des 8. Senats des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (im Folgenden: Verwaltungsgerichtshof) ist die Frage, ob § 23b des Finanzausgleichsgesetzes - FAG - in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310) mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 der Verfassung des Landes Hessen - HV - vereinbar ist.

**II.**

Die Beteiligten des verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahrens – die Stadt A als Klägerin und das Land Hessen als Beklagter – streiten um Zuweisungen nach dem FAG.

Das Land Hessen gewährt seinen Kommunen einen Lastenausgleich zu ihren Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe durch jährliche Finanzausweisungen. Der Gesamtbetrag dieser Zuweisungen für sämtliche Kommunen des Landes wird anhand der Kinder- und Jugendhilfestatistik des Statistischen Landesamtes ermittelt, die ihrerseits auf Meldungen der Kommunen beruht. § 21 FAG enthält hierzu folgende Regelung:

*„(1) Zum Ausgleich besonderer Belastungen können Landkreisen und Gemeinden für das Ausgleichsjahr Besondere Finanzausweisungen gewährt werden. Sie sind im Haushaltsplan des jeweiligen Empfängers zweckgebunden zu vereinnahmen.*

*(2) Sofern nichts anderes bestimmt ist, sind Besondere Finanzausweisungen nach Zahlen zu berechnen, die in einer Statistik amtlich aufbereitet und vor Beginn des Ausgleichsjahres veröffentlicht sind; wenn erforderlich, kann auf aufbereitete Erhebungsunterlagen zurückgegriffen werden.“*

Im Jahr 2009 belief sich der nach dieser Vorschrift ermittelte Gesamtbetrag für die Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe der Kommunen Hessens auf insgesamt 63 Mio. €. Diese Summe wird nach einem in § 23b FAG geregelten zweistufigen Verteilungsverfahren unter den einzelnen Kommunen verteilt. § 23b FAG in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310) enthält hierfür folgende Regelung:

*„(1) Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden mit eigenem Jugendamt erhalten jährlich Finanzausweisungen zu deren Ausgaben der*

*örtlichen Jugendhilfe, die sie nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I S. 698) zu tragen haben.*

*(2) Die im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel werden zwischen den Gruppen der Landkreise ohne kreisangehörige Jugendämter, der Landkreise mit kreisangehörigen Jugendämtern, der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Städte mit eigenen Jugendämtern nach den Anteilen der jeweiligen Gruppe an den Ausgaben der Erziehungshilfe aufgeteilt.*

*(3) Innerhalb der jeweiligen Empfängergruppe wird die Zuweisung für den einzelnen Träger nach dem Anteil an der Gesamtzahl der Jugendlichen bis 21 Jahre berechnet.“*

Die Kommunen werden nach dieser Regelung zunächst in einem ersten Schritt in die in Absatz 2 genannten vier Gruppen aufgeteilt. Sodann wird der im Landeshaushalt nach § 21 FAG zur Verfügung gestellte Betrag für die Zuweisung in dem Verhältnis auf die Gruppen verteilt, in dem ihre jeweiligen Ausgaben zum Gesamtbetrag der von allen Kommunen geleisteten Erziehungshilfe stehen. Nach Absatz 3 erfolgt dann in einem zweiten Schritt die Verteilung des jeweiligen Betrages innerhalb der Gruppen (allein) nach dem Anteil der jeweiligen Kommunen an der Gesamtzahl der Jugendlichen bis 21 Jahre.

Der aktuelle Wortlaut des § 23b Abs. 3 FAG beruht auf einer Änderung durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2004 vom 18. Dezember 2003 (eingefügt durch Art. 1 Nr. 1 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2004, GVBl. I S. 511) mit Wirkung zum 1. Januar 2004. Zuvor war die Regelung in Abs. 3 wie folgt ausgestaltet:

*„(3) Innerhalb der jeweiligen Empfängergruppe wird die Zuweisung für den einzelnen Träger je zur Hälfte nach dem Anteil an den Ausgaben der Erziehungshilfe und nach dem Anteil an der Gesamtzahl der Jugendlichen bis 21 Jahre berechnet.“*

Anlass der Änderung waren Beanstandungen, die der Hessische Rechnungshof in einer Prüfungsmittelteilung vom 14. Juli 2003 - 03 PO2 17 20 - 63302 - an das Hessische Ministerium der Finanzen übermittelt hatte. Der Rechnungshof hatte bei 11 der 33 Jugendhilfeträger in Hessen überprüft, ob ihre Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe in Übereinstimmung mit der geltenden Haushaltssystematik verbucht und somit zutreffende Angaben über deren Höhe gemacht wurden. Diese Angaben gehen in die Kinder- und Jugendhilfestatistik ein, die gemäß § 21 Abs. 2 FAG Grundlage der Berechnung nach § 23b FAG ist.

Der Hessische Rechnungshof kam unter anderem zu dem Ergebnis, dass die für die Berechnung der Zuweisungen im Rahmen des Jugendhilfelastenausgleichs 2003

übermittelten Daten fehlerhaft seien und die geprüften Jugendhilfeträger Ausgaben in einem Gesamtumfang von insgesamt 35,35 Mio. DM falsch gemeldet hätten. Hauptursache seien zum einen die fehlerhafte Umsetzung der vorgegebenen Haushaltssystematik bei einigen Kommunen sowie zum anderen die Auswirkungen der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen bei dem Landkreis Darmstadt-Dieburg.

Die Stadt A - eine kreisangehörige Stadt mit eigenem Jugendamt - erhielt vom Land Hessen unter anderem im Haushaltsjahr 2009 Leistungen nach § 23b FAG. Mit vorläufigem Bescheid vom 20. März 2009, der durch Bescheid vom 8. Juli 2009 für endgültig erklärt wurde, bewilligte das Hessische Ministerium der Finanzen der Klägerin für das Haushaltsjahr 2009 Gesamtzusweisungen zu ihren Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe in Höhe von 826.100 €; dieser Betrag war um 21 € abgerundet worden.

Die Stadt A beanstandet die Höhe der Zuweisung. Sie ist vor allem der Auffassung, die zur Ermittlung der Zuweisung in § 23b Abs. 2 und 3 FAG niedergelegten Kriterien seien verfassungswidrig. Sie verstießen gegen das interkommunale Gleichheitsgebot und führten zu einer deutlichen Unterfinanzierung ihrer notwendigen tatsächlichen Ausgaben der Jugendhilfe. Die Zuweisungen wiesen nämlich starke und in der Sache ungerechtfertigte Schwankungen zwischen den einzelnen Kommunen auf. So habe sie selbst im Rahmen des Jugendhilfelastenausgleichs nach § 23b FAG im Verhältnis für jeden Euro erbrachter Jugendhilfeleistungen im Jahr 2009 nur 0,09 € Zuweisung erhalten, der Landkreis B 0,19 €, die Stadt C 0,21 €, der Landkreis D 0,22 € und die Stadt E beispielsweise gar 0,62 €. Die Stadt A hat daher am 6. Juli 2010 Klage erhoben, mit der sie das Ziel verfolgt, die ergangenen Bescheide aufzuheben und die Beklagte unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Neubescheidung zu verurteilen. Diese Klage hat das Verwaltungsgericht A mit Urteil vom 26. April 2012 abgewiesen. Mit am 4. Juni 2012 eingegangenem Schriftsatz hat die Stadt A hiergegen Berufung beim Verwaltungsgerichtshof eingelegt.

Sie hat beantragt,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts A vom 26. April 2012 - 8 K 1937/10 - abzuändern;

2. den Bescheid des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 20. März 2009 in Gestalt des Bescheides des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 8. Juli 2009 aufzuheben;
3. das beklagte Land zu verpflichten, die Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden,

hilfsweise

festzustellen, dass der durch Bescheid des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 20. März 2009 in Gestalt des Bescheids dieses Ministeriums vom 8. Juli 2009 bewilligte Jugendhilfelastenausgleich verfassungswidrig zu niedrig bemessen sei.

### III.

Der Verwaltungsgerichtshof hat das Verfahren mit Beschluss vom 27. Februar 2014, - 8 A 1255/12 - ausgesetzt und dem Staatsgerichtshof die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 23b FAG in der Fassung vom 29. Mai 2007 mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV vereinbar ist.

Zur Begründung führt er aus, die Regelung in § 23b FAG, insbesondere dessen Absätze 2 und 3, sei verfassungswidrig. Sie verletze die Stadt A in ihrem aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abzuleitenden Anspruch auf angemessene Finanzausstattung (Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV). Dieser Anspruch werde durch den Kommunalen Finanzausgleich abgesichert und konkretisiert, bei dessen konkreter Ausgestaltung der Landesgesetzgeber durchaus einen erheblichen Spielraum habe. Der Staatsgerichtshof habe aber in seinem Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 - entschieden, dass einzelne Bestimmungen des FAG, die die Finanzausstattung der Kommunen betreffen, auch unter Berücksichtigung dieses Spielraums verfassungswidrig seien, weil der Gesetzgeber durch das Unterlassen einer nachvollziehbaren Bedarfsermittlung verfahrensrechtliche Mindestanforderungen für die Finanzausgleichsentscheidung nicht beachtet habe. Zwar habe sich der Staatsgerichtshof in dieser Entscheidung weder mit der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 23b FAG beschäftigt noch diese in seine Unvereinbarkeitserklärung mit einbezogen. Es sei jedoch nicht auszuschließen, dass die vom Staatsgerichtshof in diesem Urteil festgestellten Verfahrensfehler einen für die Klägerin negativen Einfluss auf die Höhe der Finanzausgleichsmasse nach § 23 Abs. 1 FAG und damit

auch auf die Gesamthöhe der für besondere Finanzzuweisungen nach § 23b FAG zur Verfügung stehenden Mittel gehabt hätten. Der Senat gehe davon aus, dass der vom Staatsgerichtshof festgestellte Fehler sich auf das Gesamtgefüge des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen ausgewirkt habe und damit auch zur Unvereinbarkeit des § 23b FAG mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV führe.

Zudem sei die Neufassung des § 23b Abs. 3 FAG vom 18. Dezember 2003 durch Zahlenmaterial zu den kommunalen Ausgaben für die Jugendpflege, das der Hessische Rechnungshof fehlinterpretiert habe, beeinflusst worden.

Die von der Stadt A vorgetragene und im Verfahren unbestritten gebliebenen Vergleichszahlen belegten ferner, dass die Regelung des § 23b Abs. 3 FAG, sofern sie alleine auf eine Verteilung nach dem Anteil der jugendlichen Einwohner bis 21 Jahre abstelle, zu Ungleichgewichten innerhalb der einzelnen Empfängergruppen führe. Sie lasse jede Beziehung zum konkreten Finanzbedarf der Kommunen vermissen und verletze offenkundig das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Der Finanzbedarf gerade bei Sozialleistungen hänge wesentlich von der nur bedingt beeinflussbaren sozioökonomischen Struktur der Bevölkerung der jeweiligen Kommune ab, wie insbesondere der Vergleich der Ausgaben und des Deckungsgrades bei den Jugendhilfeleistungen der Stadt E mit den entsprechenden Parametern bei der Stadt A zeige.

Der Gesetzgeber sei schließlich seiner vom Staatsgerichtshof betonten Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht nicht nachgekommen, da er nicht für eine „gerechtere Gestaltung der Zuweisungskriterien“ – wie dies im Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 14. Oktober 2003 (LT-Drs. 16/784, S. 1 f.) zu § 23b Abs. 3 FAG angekündigt gewesen sei – gesorgt habe.

Die Vorlagefrage sei auch entscheidungserheblich, denn die Berufung der Stadt A sei zulässig und die angefochtenen Bescheide erwiesen sich nicht aus anderen Gründen als rechtswidrig. Eine verfassungskonforme Auslegung der Regelung des § 23b FAG sei aufgrund des eindeutigen Normwortlautes und der Entstehungsgeschichte nicht möglich. Es komme daher darauf an, ob § 23b FAG in der Fassung vom 29. Mai 2007 mit der Hessischen Verfassung vereinbar sei, was zu entscheiden allerdings der Kompetenz des Verwaltungsgerichtshofs entzogen sei (Art. 133 HV iVm. § 41 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG -).

**IV.**

Die Staatskanzlei trägt vor, die Vorlage sei bereits unzulässig; sie sei überdies auch unbegründet.

Der Verwaltungsgerichtshof habe die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage zwar hinreichend dargelegt (Art. 133 Abs. 1 HV, 41 Abs. 1 StGHG). Die Unzulässigkeit der Vorlage ergebe sich aber daraus, dass er die von ihm angenommene Verfassungswidrigkeit von § 23b FAG nicht in einer Weise begründet habe, die den Vorgaben von Art. 133 Abs. 1 HV iVm. § 41 Abs. 1 StGHG an eine zulässige Vorlage genüge.

Eine zulässige konkrete Normenkontrolle setze danach vor allem voraus, dass das Gericht das Gesetz für verfassungswidrig halte. Dabei genüge nicht schon die Behauptung des vorlegenden Gerichts, es sei von dem Verfassungsverstoß überzeugt. Vielmehr müsse es seine Überzeugung auch darlegen. § 41 Abs. 1 StGHG fordere ausdrücklich zwar nur die Angabe der vermeintlich verletzten Verfassungsbestimmung. Warum das vorlegende Gericht das beanstandete Landesgesetz „für verfassungswidrig hält“ (Art. 133 Abs. 1 HV), ergebe sich freilich nicht schon aus der Benennung einer Verfassungsvorschrift. Das Gericht habe vielmehr für den Staatsgerichtshof nachvollziehbar darzutun, warum es die Überzeugung gewonnen habe, das Gesetz sei verfassungswidrig. Es müsse also offenlegen, welchen Gewährleistungsgehalt es der Verfassungsbestimmung beimesse, die den Maßstab seiner verfassungsrechtlichen Prüfung bilde, und im Einzelnen begründen, wie es zu der Überzeugung gelangt sei, das beanstandete Gesetz verstoße gegen diese Norm. Dabei sei auch die Einbeziehung des Diskussionsstandes in Rechtsprechung und Literatur in seine rechtliche Würdigung zu fordern.

Diesen Anforderungen genüge der Vorlagebeschluss nicht.

Der Verwaltungsgerichtshof beanstande, § 23b FAG verstoße gegen den verfassungsrechtlichen kommunalen Finanzausgleichsanspruch, weil möglicherweise mehr Geld für die Besonderen Finanzausgleichsansprüche des Jugendhelfelastenausgleichs zur Verfügung gestanden hätte, wenn der Gesetzgeber den Finanzbedarf der Kommunen ermittelt und dabei festgestellt hätte, dass die Finanzausgleichsmasse höher zu dotieren sei als bisher. Er weise aber den angeblichen Zusammenhang zwischen der möglichen Erhöhung der Finanzausgleichsmasse einerseits und der daraus folgen-

den Anhebung der Mittel für den Jugendhilfelausgleich nicht nach. Ein solcher Zusammenhang sei auch überhaupt nicht zwingend, da die Vorschrift des § 23b FAG nichts darüber aussage, wie viel Geld für den Jugendhilfelausgleich überhaupt bereitgestellt werde. Die Regelung in § 21 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 FAG zeige vielmehr, dass die Entscheidung über die Gewährung besonderer Finanzausgleichsmasse dem Gesetzgeber überlassen sei. Ob die nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 - verfassungsrechtlich notwendige Bedarfsermittlung überhaupt Auswirkungen – und wenn ja: welche – auf § 23b FAG habe, sei völlig offen. Überdies genüge es für die Darlegung der Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit (§ 133 Abs.1 HV iVm. § 41 Abs. 1 StGHG) nicht, dass es lediglich nicht auszuschließen sei, dass sich die vom Staatsgerichtshof beanstandeten Verfahrensfehler des Gesetzgebers auch auf die Dotierung der Besonderen Finanzausgleichsmasse nach § 23b FAG ausgewirkt hätten. Die dem Vorlagebeschluss zugrunde liegende Prämisse, wegen fehlender Bedarfsermittlung sei die Finanzausgleichsmasse möglicherweise zu gering, sei reine Spekulation.

Der Vorlagebeschluss lege auch nicht hinreichend dar, warum es verfassungswidrig sei, dass die Mittelzuweisung nach § 23b Abs. 3 FAG seit dem Jahr 2004 nicht mehr an die gemeldeten Ausgaben der jeweiligen Kommune geknüpft werde. Soweit der Verwaltungsgerichtshof dies damit begründen wolle, dass die Gesetzesänderung auch auf einer Fehlinterpretation von Zahlenmaterial durch den Hessischen Rechnungshof beruhe, sei zum einen nicht nachvollziehbar dargelegt, wie er zu der Annahme komme, der Rechnungshof habe „das Phänomen“ nicht hinreichend gewürdigt, dass die festgestellten Falschmeldungen der Kommunen in erheblichem Umfang auf Fehlbuchungen im Zuge des Übergangs von der kameralistischen zur kaufmännischen Buchhaltung beruhten und daher für eine längerfristige Behördenpraxis nicht repräsentativ seien. Zum anderen sei nicht dargetan, wieso es bei der Beurteilung der Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm auf die Würdigung eines solchen „Phänomens“ überhaupt ankommen sollte. Schließlich sei die Annahme unzutreffend, der Rechnungshof habe die Falschmeldungen in ihrer Bedeutung nicht erfasst, da er die – unstreitig – fehlerhaften Angaben der Kommunen addiert und nicht saldiert habe und damit zu einer Falschmeldung in einer Größenordnung von 35 Mio. DM (12 Mio. DM + 23 Mio. DM) gekommen sei, wobei die korrekte Größe 9 Mio. DM (tatsächlich 11 Mio. DM: 23 Mio. DM – 12 Mio. DM) gewesen sei. Der Hessische Rechnungshof habe vielmehr folgerichtig zur Methode der Addition gegriffen, da es



ihm darum gegangen sei, die Fehleranfälligkeit des Meldeverfahrens zu demonstrieren.

Ungeachtet dessen seien die Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs zur Prüfmitteilung auch unerheblich. Denn er lasse ausdrücklich offen, ob die durch den Rechnungshof veranlasste Neufassung des § 23b FAG ursprünglich rechtmäßig war.

Soweit der Verwaltungsgerichtshof weiter konstatiere, jedenfalls im Jahr 2009 sei § 23b FAG verfassungswidrig gewesen, da der Gesetzgeber im Rahmen seiner Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht die Zuweisungskriterien habe gerechter gestalten müssen, werde er wiederum den Anforderungen an die hinreichende Darlegung der Vorlagefrage (Art. 133 Abs. 1 HV iVm. § 41 Abs. 2 StGHG) nicht gerecht. Denn soweit er sich auf einen Verstoß gegen Art. 137 Abs.1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV und den verfassungsrechtlich garantierten Finanzausstattungsanspruch berufe, lege er nicht dar, welcher Maßstab sich für eine gerechtere Verteilung hieraus im Einzelnen überhaupt ergebe und weshalb § 23b FAG in der geltenden Fassung diese Vorgaben verfehle.

Schließlich berufe er sich auch erfolglos auf einen Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Weder sei dargetan, welcher Verfassungsbestimmung er dieses Gebot entnehme, noch welchen Inhalt er – unter Würdigung von Rechtsprechung und Literatur – ihm beilege und inwiefern die Regelungen in § 23b FAG den so ermittelten Maßgaben widersprüchen.

Soweit der Verwaltungsgerichtshof beanstande, dass der seit dem Jahr 2004 geltende Verteilungsschlüssel zu Ungleichgewichten innerhalb der einzelnen Empfängergruppen geführt habe, die jede Beziehung zum konkreten Finanzbedarf der betroffenen Kommunen vermissen ließen und das interkommunale Gleichbehandlungsgebot „offenkundig“ verletzt, werde schon nicht hinreichend deutlich, ob die Verletzung dieses Gebots gerade aus der fehlenden Verknüpfung der Finanzzuweisungen nach § 23b FAG zum konkreten Bedarf herrühre oder der Verwaltungsgerichtshof aus anderen Gründen einen (gesonderten) Gleichheitsverstoß annehme.

Sofern ersteres der Fall sein sollte, sei die Überlegung des Verwaltungsgerichtshofs zirkelschlüssig, denn die Frage, ob das interkommunale Gleichheitsgebot gerade die Verteilung von Zuweisungen nach dem konkreten Bedarf verlange, bedürfe der Be-

gründung. Hierzu verhalte sich der Vorlagebeschluss nicht näher. Auf den Staatsgerichtshof könne sich der Verwaltungsgerichtshof dabei jedenfalls nicht berufen. Denn in seinem Urteil vom 21. Mai 2013 habe der Staatsgerichtshof ausdrücklich offengelassen, ob die horizontale Finanzverteilung nach der Zahl der Einwohner verfassungswidrig sei. Auch treffe aufgrund der Regelung in § 23b Abs. 2 FAG die Prämisse des Verwaltungsgerichtshofs überhaupt nicht zu, es fehle bei der in Frage stehenden Zuweisung jede Beziehung zum konkreten Finanzbedarf.

Auch im Übrigen habe der Verwaltungsgerichtshof den von ihm angenommenen Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot unzureichend begründet. Der bloße Verweis, es liege „auf der Hand“, dass der Finanzbedarf bei Sozialleistungen wesentlich von der „sozioökonomischen Struktur“ der Bevölkerung der einzelnen Kommune abhängen, reiche nicht aus, zumal der Hessische Rechnungshof in seiner 148. Vergleichenden Prüfung „Erziehungshilfen“ diesen Befund gerade nicht bestätigt habe. Mit dessen Feststellungen, die im Ausgangsverfahren vorgelegt worden seien, habe sich der Verwaltungsgerichtshof nicht auseinandergesetzt, wozu er durch seine Amtsaufklärungspflicht indes angehalten gewesen sei. Überdies definiere der Verwaltungsgerichtshof den Begriff der „sozioökonomischen Struktur“ nicht, so dass unklar bleibe, was er darunter überhaupt verstehe. Auch ziehe er andere Erklärungen der unterschiedlichen Ausgabenhöhe nicht in Betracht, wozu allein der vorgebrachte Vergleich der Stadt A selbst Anlass geboten hätte, sie – die Stadt A – gebe 672,25 € an Jugendhilfeleistungen pro Jahr und Jugendlichen aus, die Stadt C hingegen (nur) 411,71 €. C sei nämlich bekanntlich hoch verschuldet und weise ebenfalls ausweislich der Statistiken ein schwieriges soziales Umfeld (Anteil an Alleinerziehenden und an Transferleistungen; Anteil an Jugendlichen unter 21 Jahren; Ausländeranteil) auf. Schließlich gehe der Verweis auf den „unterschiedlichen Kostendeckungsgrad“ ins Leere, da er selbst keine eigene Aussage über etwaige sozioökonomische Zusammenhänge treffe.

Die Vorlage sei überdies unbegründet, da § 23b FAG weder gegen den kommunalen Finanzausstattungsanspruch der Kommunen noch das interkommunale Gleichheitsgebot verstoße, mithin mit der Hessischen Verfassung in Einklang stehe.

Es bestehe kein notwendiger Zusammenhang zwischen der Dotierung der Finanzausgleichsmasse und den Festsetzungen der Zuweisungen nach § 23b FAG, so dass das vom Staatsgerichtshof beanstandete Fehlen einer vertikalen Bedarfsermitt-

lung sich auf § 23b FAG überhaupt nicht auswirke und damit nicht zu dessen Verfassungswidrigkeit führe. Die Vorschrift stelle vielmehr eine Blankettnorm dar, deren eigener, verfassungsrechtlich überprüfbarer Regelungsgehalt sich darin erschöpfe, die horizontale Verteilung eines Betrages zu normieren, der an anderer Stelle – nämlich im Haushaltsplan – festgelegt werde. Der gewählte Mechanismus horizontaler Verteilung entspreche auch den Vorgaben des Staatsgerichtshofes, da die Zuweisung der Mittel in § 23b Abs. 2 und Abs. 3 FAG an Kriterien anknüpfe, die unterschiedliche kommunale Bedarfslagen berücksichtigten. Eine willkürliche Bevorzugung oder Benachteiligung der Kommunen ergebe sich aus diesen Kriterien nicht: Sowohl die Anknüpfung in Absatz 2 an statistisch erfasste Ausgaben der Erziehungshilfe als auch der Rekurs in Absatz 3 auf die Größe derjenigen Personengruppe, der die Leistungen der Erziehungshilfe zu Gute kommen, stellten sachliche Verteilungskriterien dar. Hierauf beschränke sich die verfassungsrechtliche Prüfung gesetzgeberischen Ermessens. Darauf, ob unter mehreren sachlich vertretbaren Lösungen die bestmögliche oder gerechteste gewählt worden sei, komme es dagegen nicht an.

Soweit die Stadt A daran Anstoß nehme, dass es innerhalb der Gruppen des § 23b Abs. 2 FAG durch Städte mit niedrigen Ausgaben zu Verzerrungen zu Lasten der Städte mit hohen Ausgaben – wie sie selbst – komme, resultiere hieraus keine Verfassungswidrigkeit einer solchen Verteilung. Es halte sich im Rahmen des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers, wenn er zur aufgaben- und bedarfsgerechten Verteilung der Finanzausgleichsmasse vergleichbare Gruppen unter den Kommunen bilde und dieses System auch bei der Zuweisung besonderer Finanzmittel durchhalte.

Dass der Gesetzgeber schließlich in 23b Abs. 2 und Abs. 3 FAG unterschiedliche Verteilungskriterien verwende, bedinge nicht die Verfassungswidrigkeit der Gesamtregelung, da beide Kriterien sich an der Sachlichkeit orientierten. Dass er in Absatz 2 an einem Verteilungsmaßstab festgehalten habe, dem nach den Feststellungen des Hessischen Rechnungshofs Mängel anhafteten, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da keine eindeutig vorzugswürdige Alternative bestehe.

**V.**

Die Landesanwältin vertritt die Ansicht, die Normenkontrollvorlage sei unzulässig und darüber hinaus auch unbegründet.

Der Verwaltungsgerichtshof habe zwar die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage für den konkreten Fall, nicht aber die von ihm behauptete Verfassungswidrigkeit in einem Maße begründet, wie es eine zulässige Vorlage nach Art. 133 Abs. 1 HV iVm. § 41 Abs. 1 StGHG verlange. Danach sei insbesondere erforderlich, dass das vorlegende Gericht von der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Vorschrift überzeugt sei und diese Überzeugung auch darlege. Bloße Zweifel oder auch schwerwiegende Bedenken reichten nicht aus. Lediglich solche Zweifel und Bedenken trage der Verwaltungsgerichtshof aber vor, wenn er unter Hinweis auf das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 - ausführe, es sei „nicht auszuschließen“, dass der seinerzeit vom Staatsgerichtshof festgestellte Verfahrensfehler für einzelne Bestimmungen des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 einen negativen Einfluss auf die Höhe der nach § 23b Abs.1 FAG zur Verfügung stehenden Mittel gehabt habe, und er davon „ausgehe“, dass dieser Verfahrensfehler auf das Gesamtgefüge des kommunalen Finanzausgleichs in einer Weise einwirke, die zur Verfassungswidrigkeit des § 23b FAG führe.

Nach diesen Ausführungen erscheine es für den Verwaltungsgerichtshof durchaus nicht fernliegend, dass die fehlende Bedarfsermittlung auch ohne Einfluss auf die Dotierung der Besonderen Finanzausweisungen gewesen sein könnte. Der Verwaltungsgerichtshof hätte einen Zusammenhang zwischen einer möglichen Erhöhung der Finanzausgleichsmasse und der sich daraus ergebenden Anhebung der im Haushaltsplan für den Jugendhilfelastenausgleich bereitgestellten Mittel aufzeigen müssen. Den Nachweis einer entsprechenden Korrelation bleibe er aber ebenso schuldig wie er Ausführungen dazu unterlasse, dass die Finanzausgleichsmasse aufgrund des Verfahrensfehlers zu gering gewesen sei, bei gebotener Bedarfsermittlung also der Betrag für den Jugendhilfelastenausgleich zwingend höher ausgefallen wäre. Der bloße Hinweis auf das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013 reiche nicht aus, da der Staatsgerichtshof nicht moniert habe, dass die Finanzausgleichsmasse infolge der unterbliebenen Bedarfsermittlung eventuell zu niedrig gewesen sei, sondern lediglich festgestellt habe, dass das Land überhaupt eine Verpflichtung zur Ermittlung des kommunalen Bedarfs treffe.

Soweit der Verwaltungsgerichtshof die Annahme der Verfassungswidrigkeit des § 23b FAG auch auf einen Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot stütze, erkläre er weder, welcher verfassungsrechtlichen Bestimmung er dieses Gebot entnehme, noch gehe er auch nur im Ansatz auf den Gewährleistungsgehalt und die Reichweite dieses Gebots – unter der erforderlichen Auseinandersetzung mit Rechtsprechung und Literatur – ein. Die Annahme, das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verlange eine Orientierung der Zuweisungen zu den Ausgaben der Jugendhilfe am konkreten Bedarf, werde nicht begründet. Unzutreffend gehe der Verwaltungsgerichtshof überdies davon aus, dass bei der Mittelverteilung nach § 23b FAG jede Beziehung zum konkreten Bedarf der Kommune fehle, da § 23b Abs. 2 FAG die Höhe der Zuweisungen für die verschiedenen vier Gruppen von Kommunen gerade und ausschließlich nach den gemeldeten Ausgaben bestimme. Dies beeinflusse in erheblichem Maß die Höhe der letztlich jeder Gemeinde zugewiesenen Mittel.

Soweit der Verwaltungsgerichtshof zur Begründung eines Ungleichgewichtes bei der Mittelverteilung auf eine unterschiedliche sozioökonomische Struktur der Kommunen abstelle, sei die Verknüpfung einer solchen Struktur mit dem Finanzbedarf der Gemeinden keineswegs offensichtlich und hätte nicht zuletzt aufgrund der Feststellungen des Hessischen Rechnungshofs in seiner 148. Vergleichenden Prüfung „Erziehungshilfe“ einer näheren Begründung bedurft. Der Rechnungshof habe einen solchen Zusammenhang nicht zu erkennen vermocht, was jedenfalls ernstliche Zweifel aufkommen lasse. Anderenfalls sei überdies nicht zu erklären, wieso die Stadt C mit einem überproportionalen Anteil an Transferempfängern und Alleinerziehenden sowie einem hohen Anteil an Jugendlichen bis 21 Jahren eine geringere Hilfedichte aufweise als andere Kommunen mit eher günstigerem soziodemographischen Umfeld. Daher könnten auch andere Faktoren – hohe Effizienz der geleisteten Hilfe, adäquate Personalausstattung, frühzeitige Fallvorbereitung – die erforderlichen Ausgaben senken.

Soweit der Verwaltungsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit des § 23b Abs. 3 FAG aus einer angeblichen Fehlbewertung von Falschmeldungen der Kommunen durch den Hessischen Rechnungshof – der Verwaltungsgerichtshof gehe tatsächlich nur von Falschmeldungen in einer Größenordnung von 9 Mio. DM anstatt der vom Hessischen Rechnungshof festgestellten 35 Mio. DM aus – herleite, sei dies nicht nach-

vollziehbar. Habe er damit der Ansicht Ausdruck verleihen wollen, dass eine Gesetzesänderung nur aufgrund valider empirischer Daten zulässig sei, ohne dass jenseits dessen ein gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum bestehe, welche Verteilungskriterien zweckmäßig und sachgerecht seien, begründe der Verwaltungsgerichtshof jedenfalls nicht, welcher Verfassungsbestimmung er einen solchen Grundsatz entnehme. Zudem wolle offenbar der Verwaltungsgerichtshof die Frage der Verfassungswidrigkeit nach dem Ausmaß der Falschmeldung durch die Kommunen beantworten, da ansonsten der Hinweis auf die vom Hessischen Rechnungshof angeblich falsche Beurteilung der Berechnungsgrundlage entbehrlich gewesen wäre. Der Verwaltungsgerichtshof lasse jedoch einen Beleg dafür vermissen, dass eine entsprechende Änderung des Verteilungsschlüssels überhaupt allein durch entsprechende Falschmeldungen der Kommunen zu rechtfertigen sei und dass es auf die konkrete Höhe des fehlerhaft gemeldeten Betrages ankomme. Soweit er schließlich in diesem Zusammenhang darauf abstelle, dass es sich bei den Fehlbuchungen um ein zeitlich begrenztes Phänomen handele, stelle dies eine bloße Vermutung dar.

Schließlich verfange der Rückgriff des Verwaltungsgerichtshofs auf eine Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, die nach seiner Auffassung jedenfalls mittlerweile eine gerechtere Gestaltung der Zuweisungskriterien erfordere, schon mangels Darlegung von Rechtsgrund und Reichweite solcher Pflichten nicht. Der bloße Verweis auf ein Urteil des Staatsgerichtshofs genüge nicht. Der Verwaltungsgerichtshof habe nicht dargetan, dass das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verlange, unter Hintanstellung der legislatorischen Beurteilungs- und Gestaltungsfreiheit die bestmögliche bzw. die – aus wessen Perspektive auch immer zu bestimmende – gerechteste Lösung zu wählen.

Die Normenkontrollvorlage sei überdies unbegründet. Der Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung sei nicht verletzt. Die vom Staatsgerichtshof im Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 - festgestellten Verfahrensfehler seien ohne Auswirkungen auf die Finanzausgleichsmasse nach § 23 Abs. 1 FAG oder die Gesamthöhe der Besonderen Zuweisungen nach § 23b FAG. Sie führten damit nicht zur Verfassungswidrigkeit letzterer Norm. Anders als die Höhe der Steuerverbundmasse bestimme sich der für den Jugendhilfeausgleich jährlich neu festgelegte Betrag nicht nach der vom Staatsgerichtshof als unerlässlich angesehenen Bedarfsermittlung, sondern sei dem Haushaltsgesetzgeber überantwortet. Die Besonderen Finanzzu-

weisungen seien auch nicht dazu bestimmt, einen Sonderbedarf vollständig abzudecken, sondern die Finanzausstattung der Kommunen in einzelnen Bereichen zu ergänzen. Eine bestimmte Kostendeckungsquote verlange der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung der Kommunen in diesem Bereich nicht. Dass die Stadt A nicht in der Lage sei, trotz wirtschaftlichen Haushaltens die Leistungen der örtlichen Jugendhilfe zu erbringen, sei nicht dargelegt.

Gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot werde nicht verstoßen, da § 23b Abs. 3 FAG die gruppeninterne Mittelverwendung nach Maßgabe der Anzahl der Jugendlichen unter 21 Jahren an ein für alle Kommunen einheitliches und sachliches Kriterium knüpfe, welches nicht willkürlich sei. Im Rahmen des normativen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers liege es, die Leistung exakt an der Größe derjenigen Bevölkerungsgruppe zu orientieren, die die Leistungen der Jugendhilfe in Anspruch nehme. Die Anknüpfung an typisierende Maßstäbe sei dabei nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht zu beanstanden; das interkommunale Gleichbehandlungsgebot erfordere keine Verteilung anhand des konkreten Bedarfs einer einzelnen Gemeinde. Überdies würden ungeachtet dessen die gemeldeten Ausgaben der Kommunen die Höhe ihrer Zuweisung aufgrund der Regelung des § 23b Abs. 2 FAG durchaus in erheblichem Maße bestimmen.

Schließlich sei es unschädlich, dass der Gesetzgeber das Kriterium der tatsächlichen Ausgaben für die Vorabverteilung des Zuweisungsbetrages auf die verschiedenen Gruppen in § 23b Abs. 2 FAG beibehalten habe, welches sich bei der Verteilung innerhalb der Gruppen nach § 23b Abs. 3 FAG als fehleranfällig erwiesen habe. Der Gesetzgeber könne von dem selbstbestimmten System abweichen, wenn es plausible Gründe hierfür gebe. Dies sei bei der Regelung des § 23b Abs. 2 FAG der Fall, da der Gesetzgeber im Rahmen seines weiten Beurteilungsspielraums davon habe ausgehen können, dass sich Fehlangaben innerhalb einer Gruppe nivellierten bzw. durch Fehlangaben einer anderen Gruppe ausgeglichen würden und damit nicht mehr so gravierend ins Gewicht fielen. Es würde überdies der vom Staatsgerichtshof geforderten Bedarfsermittlung auch beim horizontalen Finanzausgleich widersprechen, wolle man vom Gesetzgeber fordern, vom bisherigen Kriterium der tatsächlichen Ausgaben gänzlich Abstand zu nehmen.

**B**

Die Vorlage ist unzulässig. Denn der Verwaltungsgerichtshof hat die von ihm behauptete Verfassungswidrigkeit des § 23b FAG nicht ausreichend begründet.

Nach § 41 Abs. 1 Satz 1 StGHG muss die Begründung des Vorlagebeschlusses angeben, mit welcher Bestimmung der Verfassung die vorgelegte Rechtsvorschrift im Widerspruch steht. Dieser Zulässigkeitsvoraussetzung genügt ein Vorlagebeschluss nur dann, wenn das Gericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der zur Überprüfung gestellten Norm nachvollziehbar darlegt und sich jedenfalls mit naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten auseinandersetzt. Der Vorlagebeschluss hat dabei den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab anzugeben. Ferner muss er sich eingehend mit der Rechtslage auseinandersetzen und die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Rechtsauffassungen berücksichtigen, die für die Auslegung und Prüfung der für verfassungswidrig gehaltenen Norm von Bedeutung sind.

- StGH, Beschluss vom 04.04.2006 - P.St. 2027 -, NJOZ 2007, 1521 [1526]; ebenso zu Vorlagen zum BVerfG nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG BVerfGE 78, 1 [5]; 121, 108 [117]; 124, 251 [262]; 136, 127 Rn. 45 -

Der Vorlagebeschluss vom 27. Februar 2014 erfüllt diese Anforderungen nicht. Der Verwaltungsgerichtshof hat nicht hinreichend dargelegt, dass § 23b FAG das Recht der Stadt A auf angemessene Finanzausstattung, welches er aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV ableitet, oder das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verletzt. Dies betrifft den Verweis auf das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013 (1.), die Ausführungen zur Genese der Neufassung des § 23b Abs. 3 FAG (2.) sowie die Berufung auf einen offenkundigen Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot (3.).

1. Der Verwaltungsgerichtshof bezieht sich zur Begründung der Verfassungswidrigkeit des § 23b FAG zunächst auf das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -. Zwar habe sich der Staatsgerichtshof in diesem Urteil nicht zur Verfassungsmäßigkeit des § 23b FAG verhalten, sondern andere Bestimmungen des hessischen Finanzausgleichsgesetzes mit der Begründung als verfassungswidrig erachtet, der Gesetzgeber habe durch das Unterlassen nachvollziehba-



rer Bedarfsermittlung verfahrensrechtliche Mindestanforderungen an die Finanzausgleichsentscheidung nicht beachtet. Es sei aber nicht auszuschließen, dass der vom Staatsgerichtshof festgestellte Verfahrensfehler des Gesetzgebers negativen Einfluss auf die Höhe der Finanzausgleichsmasse nach § 23 Abs. 1 FAG und damit letztlich auch auf die Gesamthöhe der für Besondere Finanzausgleichsmasse nach § 23b FAG zur Verfügung stehenden Mittel gehabt habe. Der Verwaltungsgerichtshof geht daher davon aus, dass die vom Staatsgerichtshof festgestellten Verfahrensfehler auf das Gesamtgefüge des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen eingewirkt hätten und damit auch zur Unvereinbarkeit des § 23b FAG mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV führten.

Diese Begründung wird den aufgezeigten Darlegungsanforderungen an einen Vorlagebeschluss nicht gerecht. Schon die Formulierung des Verwaltungsgerichtshofs, es sei „nicht auszuschließen“, dass die vom Staatsgerichtshof gerügten Verfahrensfehler Einfluss auf die Gesamthöhe der für Besondere Finanzausgleichsmasse nach § 23b FAG zur Verfügung stehenden Mittel gehabt hätten, zeigt, dass die erforderliche Begründungstiefe nicht erreicht wird. Darüber hinaus fehlt es an einer konkreten Begründung für den vom Verwaltungsgerichtshof lediglich vermuteten Zusammenhang zwischen dem im Urteil vom 21. Mai 2013 festgestellten Verfahrensfehler und der Höhe der Gesamtmittel, die nach § 23b Abs. 2 FAG im Haushaltsplan für den Jugendhilfelastenausgleich zur Verfügung zu stellen sind.

Der Staatsgerichtshof hat zwar in seinem Urteil vom 21. Mai 2013 festgestellt, dass die durch den Gesetzgeber zwingend notwendige Bedarfsermittlung sich sowohl auf den vertikalen als auch auf den horizontalen Finanzausgleich zu erstrecken hat und unterschiedliche Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen sind.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2316 -, StAnz. 2013, 747 [753] -

Zu der Frage, inwieweit hieraus Folgerungen für die Bemessung bzw. Verteilung von Besonderen Finanzausgleichsmasse zu knüpfen sind, hat er indes nicht Stellung genommen.

Dass die Hessische Verfassung für die Verteilung der nach den §§ 21 ff. FAG vorgesehenen Besonderen Finanzausgleichsmasse auf die einzelnen Kommunen eine Ermitt-

lung ihres konkreten Bedarfs verlangt, hat weder der Staatsgerichtshof entschieden noch der Verwaltungsgerichtshof dargelegt.

2. Soweit der Verwaltungsgerichtshof die Regelung des § 23b Abs. 3 FAG mit Blick auf die Gesetzgebungsgeschichte beanstandet, genügen seine Ausführungen den Darlegungsanforderungen des § 41 Abs. 1 StGHG ebenfalls nicht. Ansatzpunkt der Kritik des Verwaltungsgerichtshofs ist die Prüfmitteilung des Hessischen Rechnungshofs an das Hessische Ministerium der Finanzen vom 14. Juli 2003 - 03 P02 17 20 – 63302 -. Diese Prüfmitteilung war ausweislich der Begründung des „Gesetzesentwurfs der Landesregierung für ein Finanzausgleichsänderungsgesetz 2004“ vom 14. Oktober 2013 (LT-Drs. 16/784, S. 1 und S. 5) der Anlass für die entsprechende Gesetzesänderung. Der Prüfbericht kam unter anderem zu dem Ergebnis, dass den Jugendhilfeträgern bei der statistischen Meldung ihrer Ausgaben für die Jugendhilfe Fehler unterlaufen seien und es daher in erheblichem Umfang zur Meldung falscher Zahlen gekommen sei.

a) Der Verwaltungsgerichtshof erläutert schon nicht, anhand welcher Vorgaben der Hessischen Verfassung er überhaupt die Neufassung des § 23b Abs. 3 FAG überprüft und welche Verfassungsbestimmung durch vermeintliche Fehler des Gesetzgebers bei der Neufassung des § 23b Abs. 3 FAG durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2004 vom 18. Dezember 2003 (GVBl. I S. 511) verletzt worden sein soll. Wie die Landesanwältin in ihrer Stellungnahme zutreffend aufzeigt, lassen sich allenfalls Mutmaßungen darüber anstellen, von welchen verfassungsrechtlichen Maßgaben der Verwaltungsgerichtshof für Gesetzesänderungen überhaupt ausgeht. Der Vorlagebeschluss selbst verhält sich hierzu jedenfalls nicht ausdrücklich. Der Verwaltungsgerichtshof beanstandet zwar die Bewertung des Hessischen Rechnungshofs in seinem Prüfbericht als fehlerhaft. Insoweit wäre aber gerade Aufgabe der Vorlagebegründung gewesen darzustellen, inwieweit sich vermeintliche Fehler des Berichts eines Prüfungsorgans, den der Gesetzgeber zum Anlass der Änderung einer Norm nimmt, zur Verfassungswidrigkeit dieser (geänderten) Norm führen kann. Ein verfassungsrechtlicher Grundsatz, dass gesetzgeberische Fehlvorstellungen bei einer Gesetzesänderung zwingend zur Verfassungswidrigkeit des geänderten Gesetzes führen, existiert nicht.

b) Darüber hinaus begründet der Verwaltungsgerichtshof nicht plausibel, warum das Gesetzgebungsverfahren im Allgemeinen und die Prüfmitteilung des Hessischen

Rechnungshofs im Besonderen überhaupt an den von ihm angenommenen Fehlern leiden. Soweit er darauf abstellt, der Hessische Rechnungshof habe seiner Bewertung fehlerhafterweise Falschmeldungen in einer Gesamthöhe von – im Wege der Addition ermittelten – 35 Mio. DM (12 Mio. DM zu viel + 23 Mio. DM zu wenig) anstatt korrekterweise – im Wege der Saldierung zu ermittelnden – 9 Mio. DM zu Grunde gelegt, bleibt völlig offen, welche verfassungsrechtlichen Konsequenzen der Verwaltungsgerichtshof hieraus ableiten will. Überdies erweist sich diese Beanstandung in der Sache auch als unberechtigt. Denn für die Frage, ob die durch die Hessischen Kommunen jährlich gegenüber dem Statistischen Landesamt gemeldeten Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zutreffend sind und damit die Statistik der Kinder- und Jugendhilfe des Statistischen Landesamtes, die Grundlage für die Berechnung des Jugendhilfelastenausgleichs ist (§ 21 Abs. 2 FAG), ein zutreffendes Bild spiegelt, kommt es sowohl auf Mehr- als auch Minder Ausgaben an. Die Methode der Addition ist also bei der vom Hessischen Rechnungshof mit seiner Prüfmitteilung vom 14. Juli 2003 offenkundig verfolgten Intention die richtige. Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, wie der Verwaltungsgerichtshof im Falle einer Saldierung der beiden Zahlen 12 Mio. DM und 23 Mio. DM zu 9 Mio. DM gelangt.

c) Schließlich zieht der Verwaltungsgerichtshof auch selbst gar nicht den Schluss, die von ihm gegen den Prüfbericht – und die hierdurch angestoßene geänderte Fassung des § 23b Abs. 3 FAG – erhobenen Beanstandungen führten zur Verfassungswidrigkeit der Norm. Vielmehr lässt er es im Vorlagebeschluss „dahinstehen“, „ob die vom Hessischen Rechnungshof monierten [...] Unregelmäßigkeiten [...] noch ein ausreichender Grund waren, von der [...] Bedarfsermittlung für die Horizontale Verteilung der Jugendhilfe-Zuweisungen vorübergehend gänzlich abzugehen“ (Rn. 35 des Vorlagebeschlusses).

3. Der Verwaltungsgerichtshof sieht des Weiteren einen „offenkundigen“ Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot in einem Ungleichgewicht bei der Verteilung des Jugendhilfeausgleichs innerhalb der einzelnen Empfängergruppen, weil die Verteilung jede Beziehung zum konkreten Finanzbedarf der betroffenen Kommunen vermissen lasse. Diese Argumentation reicht jedoch nicht aus. Zu begründen gewesen wäre, warum die Regelung des § 23b Abs. 3 FAG n.F., die die Verteilung der Finanzmittel im Unterschied zur Vorgängernorm nicht (mehr) an den

konkreten Finanzbedarf der betroffenen Kommunen knüpft, gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verstoßen soll. Eine solche Begründung gibt der Verwaltungsgerichtshof aber nicht.

Zudem erfolgt die Zuweisung im jetzigen System nicht ohne Rücksicht auf den Finanzbedarf der Kommunen. Denn § 23b Abs. 2 FAG ordnet die Aufteilung der im Haushaltsplan bereitgestellten Mittel zwischen den Gruppen gerade anhand ihrer Ausgaben für die Erziehungshilfe an. Auf dieses Zusammenspiel des § 23b Abs. 2 FAG und des § 23b Abs. 3 FAG geht der Verwaltungsgerichtshof in diesem Zusammenhang nicht ein.

Soweit sich der Verwaltungsgerichtshof ferner auf die im Ausgangsverfahren von der Stadt A vorgetragene „nicht bestrittene“ Vergleichszahlen zu anderen Kommunen beruft und hieraus die These ableitet, von der Kommune nur bedingt beeinflussbare sozioökonomische Strukturen ihrer jeweiligen Einwohner bestimmten deren Finanzbedarf bei der Jugendhilfe, genügt er auch insoweit nicht den Anforderungen an eine hinreichende Begründung der Normenkontrollvorlage. Zunächst fehlt es bereits an einer Definition des Begriffs der „sozioökonomischen“ Strukturen, also der Benennung von Kriterien, anhand deren ein valider Strukturvergleich zwischen den einzelnen Kommunen überhaupt erst möglich wäre. Überdies wird nicht hinreichend klar, unter welchem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt der Verwaltungsgerichtshof dieses Argument überhaupt ins Feld führt. Möglicherweise will er mit dieser These seine in der Folge (Rn. 35 des Vorlagebeschlusses) aufgestellte Feststellung unterlegen, der Gesetzgeber habe jedenfalls zwischenzeitlich für eine „gerechtere“ Gestaltung der Zuweisungskriterien sorgen müssen.

Dies kann jedoch dahinstehen, da es bereits an einem hinreichenden Beleg für die aufgestellte These selbst fehlt. Der Verwaltungsgerichtshof nimmt in der Begründung seines Vorlagebeschlusses lediglich Bezug auf den von der Stadt A im Ausgangsverfahren angeführten beispielhaften Vergleich zwischen ihr und der Stadt E. Danach habe die Stadt A im Haushaltsjahr 2009 im Rahmen des Jugendhilfelastenausgleichs nur eine Erstattung von 0,09 €, die Stadt E hingegen 0,62 € pro erbrachtem Euro Jugendhilfeleistung durch das Land Hessen erhalten. Dies entspreche einem Ausgleich von 8,83 % der tatsächlich erbrachten Jugendhilfeaufwendungen der Stadt A im Vergleich zu 61,80 % bei der Stadt E.

Dieser insolierte Vergleich lässt aber bereits deshalb keinen sicheren Rückschluss auf sozioökonomische Ursachen eines Ungleichgewichtes zu, da sich der Verwaltungsgerichtshof nicht mit den weiteren Beispielen, die die Stadt A im Ausgangsverfahren angeführt hat (B, D, C), auseinandergesetzt und dargelegt hat, inwieweit diese Kommunen andere sozioökonomische Strukturen aufweisen. Ob insbesondere ein Vergleich der Stadt A mit der Stadt C die These des Verwaltungsgerichtshofs von einer Korrelation zwischen solchen Strukturen und den Ausgaben im Bereich Jugendhilfe in Frage stellt, wie es nach Auffassung von Staatskanzlei und Landesanwältin der Fall ist, entzieht sich bei genauer Betrachtung bereits aufgrund fehlender Nennung von Vergleichsparametern durch den Verwaltungsgerichtshof einer abschließenden Würdigung durch den Staatsgerichtshof. Dennoch haben sowohl die Staatskanzlei als auch die Landesanwältin jeweils in ihren Stellungnahmen Kriterien aufgezeigt (z.B. Anteil an Alleinerziehenden und Beziehern von Transferzahlungen), die den Rückschluss des Verwaltungsgerichtshofs im Hinblick auf das Beispiel der Stadt C zumindest als fraglich erscheinen lassen. Obwohl die Stadt C ein schwieriges soziales Umfeld aufweise, gebe sie nur 411,71 € für jeden Jugendlichen im Jahr aus, während die Stadt A 672,25 € aufwende. Schließlich hat auch der Hessische Rechnungshof in seiner 148. Vergleichenden Prüfung „Erziehungshilfen“ den verschiedenen „soziodemographischen“ Faktoren für die sog. „Hilfedichte“ (prozentualer Anteil von Hilfen an der Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren) eine allenfalls untergeordnete Rolle beigemessen.

- 148. Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“ des Hessischen Rechnungshofs, in: 22. Zusammenfassender Bericht der Überörtlichen Prüfung in Hessen, 2011, S.191 f. -

Die Feststellungen dieses Berichts, der im verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren von den Prozessbevollmächtigten des Landes Hessen vorgelegt worden war, hat der Verwaltungsgerichtshof in seine Würdigung im Vorlagebeschluss nicht erkennbar einbezogen.

Der Verwaltungsgerichtshof hätte zudem der Frage näher nachgehen müssen, ob – ungeachtet einer von ihm angenommenen Fehlerhaftigkeit der Prüfmitteilung des Hessischen Rechnungshofes – das für die Verteilung der Mittel in § 23b Abs. 3 FAG vorgesehene Kriterium „Anteil an der Gesamtzahl der Jugendlichen bis 21 Jahre“ den Vorgaben interkommunaler Gleichbehandlung deshalb genügen könnte, weil es

einen sachlich vertretbaren und auf alle Kommunen angewendeten einheitlichen Maßstab bilden könnte. Insoweit hatte bereits das Verwaltungsgericht A in seinem Urteil vom 26. April 2012 die Grenzen richterlicher Überprüfung legislativer Entscheidungen aufgezeigt. Dass dieses Kriterium zu einer willkürlichen Ungleichbehandlung und einer Differenzierung führt, die keinerlei vernünftigen und sachlichen Grund aufweist,

- vgl. StGH, Urteil v. 03.05.1999 - P.St. 1296 -, StAnz. 1999, 1790 [1795] m.w.N. -

liegt schon deshalb nicht auf der Hand, weil es sich bei den Jugendlichen unter 21 Jahren gerade um den potentiellen Kreis derjenigen Begünstigten handelt, denen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu Gute kommen. Die Annahme, dass ein erhöhter Anteil von Jugendlichen unter 21 Jahren in einer Kommune grundsätzlich zu einem erhöhten Aufwand an Kinder- und Jugendhilfeaufwendungen führen kann, ist nicht offensichtlich unzutreffend.

Die Verfassungswidrigkeit ist selbst nach der Lesart des Verwaltungsgerichtshofs nicht erkennbar. Denn die Verteilung der Zuweisung nach § 23b Abs. 1 FAG wurde, worauf bereits oben hingewiesen wurde, auch nach Änderung der gruppeninternen Verteilungskriterien in § 23b Abs. 3 FAG durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2004 keineswegs vollständig vom Kriterium der tatsächlichen Ausgaben der Kommunen für die Kinder- und Jugendhilfe entkoppelt. Es findet, wenn auch mit verminderten Auswirkungen auf das Zuteilungsergebnis der einzelnen Kommune, in § 23b Abs. 2 FAG weiterhin seinen Niederschlag und bildet mit dem Kriterium des § 23b Abs. 3 FAG nunmehr ein Mischsystem, wie es vorher bereits innerhalb des § 23b Abs. 3 FAG a.F. zu finden war. Der Verwaltungsgerichtshof hat in seinem Beschluss nicht ausreichend dargelegt, dass die damit eingetretene Verschiebung der Gewichtung hin zu dem objektiv-typisierenden Kriterium des Bevölkerungszuschnitts außerhalb gesetzgeberischen Ermessens läge.

G. Paul

Sacksofsky

Böhme

Detterbeck

Falk

Gasper

Paul Leo Giani

Kilian-Bock

Kraemer

Nassauer

Scheuer