



VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Normenkontrollverfahren

betreffend § 11 Abs. 4 Nr. 1 Satz 1 Landesfinanzausgleichsgesetz vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80),

Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts
Neustadt an der Weinstraße vom 27. Mai 2015 – 3 K 465/15.NW –

Beteiligte des Ausgangsverfahrens:

1. Verbandsgemeinde Ramstein-Miesenbach, vertreten durch den Bürgermeister, Am Neuen Markt 6, 66877 Ramstein-Miesenbach,
2. Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Minister des Innern, für Sport und Infrastruktur, Schillerplatz 3 - 5, 55116 Mainz

Bevollmächtigte zu 1.: Rechtsanwälte Cornelius, Bartenbach, Haesemann & Partner, Bismarckstraße 11 - 13, 50672 Köln,

Bevollmächtigter zu 2.: Univ.-Prof. Dr. Stefan Koriath,

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. Mai 2016, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker
Präsident des Oberlandesgerichts Kestel
Präsident des Oberlandesgerichts Graefen
Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts Wunsch
Landrat Dr. Saftig
Rechtsanwältin Dr. Dr. Theis LL.M.
Univ.-Professor Dr. Hassemer
Kreisverwaltungsdirektorin Nagel
Univ.-Professor Dr. Dreher LL.M.

für Recht erkannt:

§ 11 Absatz 4 Nr. 1 Landesfinanzausgleichsgesetz vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80) ist mit Artikel 49 Absatz 6 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 49 Absatz 1 und 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vereinbar.

G r ü n d e

A.

Die konkrete Normenkontrolle betrifft eine Regelung des kommunalen Finanzausgleichs, mit der besondere Belastungen ausgeglichen werden sollen, die den betreffenden Kommunen durch die Stationierung ausländischer Streitkräfte entstehen (sogenannter Stationierungsansatz).

I.

Die kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz (Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, Landkreise und kreisfreie Städte) erhalten ergänzend zu ihren sonstigen Einnahmen zur Deckung ihrer Aufwendungen und Auszahlungen Leistungen des Landes nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz. Aus den allgemeinen Finanzausgleichsleistungen werden unter anderem die sogenannten Schlüsselzuweisungen bereitgestellt. Bei den Schlüsselzuweisungen werden verschiedene Arten unterschieden: Die

Schlüsselzuweisung A (nach § 8 Landesfinanzausgleichsgesetz – LFAG –) erhalten die Ortsgemeinden sowie die verbandsfreien Gemeinden, große kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte, deren so genannte Steuerkraftmesszahl (§ 13 LFAG) geringer ist als ein bestimmter Prozentsatz der durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl.

Die Schlüsselzuweisungen B erhalten Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, Landkreise und kreisfreie Städte. Die Schlüsselzuweisungen B bestehen aus zwei unterschiedlichen Komponenten: Zum einen den Schlüsselzuweisungen B1, die sich an der Zahl der Einwohner orientieren (vgl. § 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG: Pro-Kopf-Betrag je Einwohner). Zum anderen erhalten die genannten Gebietskörperschaften Schlüsselzuweisungen B2, die der Gesetzgeber als „das zentrale Instrument des kommunalen Finanzausgleichs“ ansieht (vgl. LT-Drs 15/627, S. 9). Sie werden anhand des Finanzbedarfs und dessen Relation zur Finanzkraft der Kommune berechnet (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 LFAG). Der Finanzbedarf ergibt sich dabei aus der sogenannten Bedarfsmesszahl, die nach § 11 LFAG ermittelt wird. Zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl wird der sogenannte Gesamtansatz mit einem einheitlichen Grundbetrag gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 LFAG vervielfacht. Der maßgebliche Gesamtansatz setzt sich seinerseits nach § 11 Abs. 1 Satz 2 LFAG aus der Summe des Hauptansatzes gemäß § 11 Abs. 3 LFAG und der Leistungsansätze gemäß § 11 Abs. 4 LFAG zusammen. Ausgangspunkt für die Berechnung der Bedarfsmesszahl ist also der Hauptansatz, der aus der Zahl der gemeldeten Einwohner folgt. Die Einwohnerzahl nach dem Hauptansatz wird zum Ausgleich besonderer Belastungen durch verschiedene Leistungsansätze ergänzt – unter anderem um den Stationierungsansatz, der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist. Die insoweit maßgebliche Regelung des § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG lautet in der hier zur Überprüfung gestellten, bis zum 31. Dezember 2013 geltenden Fassung wie folgt:

§ 11 Bedarfsmesszahl

[...]

(4) Zum Ausgleich besonderer Belastungen wird die Einwohnerzahl nach dem Hauptansatz durch folgende Leistungsansätze ergänzt:

1. Ansatz für nicht kasernierte Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörige und Familienangehörige der ausländischen Stationierungstreitkräfte

Der Ansatz beträgt bei Gemeinden 35 v. H. der nach dem Stand vom 30. Juni des Vorjahres ermittelten Zahl der nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Stationierungstreitkräfte, soweit diese nicht den deutschen Meldevorschriften unterliegen.

Die Vorschrift bezieht „nicht kasernierte“ Soldaten ausländischer Streitkräfte erst seit dem 1. Januar 2007 mit ein. Bis zum 31. Dezember 2006 war der Stationierungsansatz ausschließlich ein Ansatz für Familienangehörige und Zivilangehörige der ausländischen Stationierungstreitkräfte. Die Einbeziehung „nicht kasernierter Soldaten“ geht zurück auf ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66. Darin hatte der Verfassungsgerichtshof § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG als mit Art. 49 Abs. 6 Satz 1 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 und 3 der Landesverfassung

„unvereinbar [erklärt], soweit zur Festsetzung des nach dieser Regelung zu bemessenden Leistungsansatzes die nicht kasernierten Soldaten der ausländischen Stationierungstreitkräfte im Gegensatz zu den Familien- und Zivilangehörigen der ausländischen Stationierungstreitkräfte unberücksichtigt bleiben.“

Darüber hinaus wurde der Gesetzgeber durch das Urteil vom 25. Januar 2006 verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2007 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen. Zur Begründung führte der Verfassungsgerichtshof im Wesentlichen aus, es seien keine hinreichend plausiblen Gründe für den Ausschluss der nicht kasernierten Soldaten der ausländischen Streitkräfte von dem Leistungsansatz erkennbar. Die Beschwerdeführerin der Verfassungsbeschwerde wie auch die kommunalen Spitzenverbände hätten in ihren Stellungnahmen hervorgehoben, in der Lebenswirklichkeit der Stationierungsgemeinden sei insbesondere keine Unterscheidung zwischen nicht kasernierten Soldaten einerseits und Zivilangehörigen ausländischer Stationierungstreitkräfte andererseits möglich, was das Maß der Inanspruchnahme gemeindlicher Einrichtungen anbelange. Diese Einschätzung habe durch die Benennung konkreter und nachvollziehbarer Gegenbeispiele nicht

entkräftet werden können. Sie beruhe auf einleuchtenden Erwägungen und lasse die Ungleichbehandlung der beiden genannten Gruppen nicht plausibel erscheinen.

Vor diesem Hintergrund wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80) die Regelung in ihrer im Wesentlichen bis heute geltenden – und hier zur Überprüfung gestellten – Fassung erlassen. In der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom Dezember 2006 (LT-Drucks. 15/627, S. 9) wurde zum Zweck der Einbeziehung nicht kasernierter Soldaten ausgeführt:

„Die Leistungsansätze nach § 11 Abs. 4 dienen u. a. dem Ziel, die Einwohnerzahl um weitere Personen zu ergänzen, die zwar nicht dem Meldewesen unterliegen, das kommunale Leistungsangebot aber dennoch in Anspruch nehmen. Diesen Zweck verfolgt insbesondere der Stationierungsansatz gemäß § 11 Abs. 4 Nr. 1. Nach der bisherigen Ausgestaltung des Stationierungsansatzes wurden zusätzlich zur melderechtlichen Einwohnerzahl die Familienangehörigen und Zivilangehörigen der ausländischen Stationierungstreitkräfte zu 35 v. H. berücksichtigt, soweit diese nicht den deutschen Meldevorschriften unterliegen.

Im Unterschied zu den Familien- und Zivilangehörigen der ausländischen Streitkräfte wurden die (kasernierten und nicht kasernierten) Soldatinnen und Soldaten der ausländischen Stationierungstreitkräfte zu keinem Zeitpunkt unmittelbar im Stationierungsansatz berücksichtigt. Auf die Verfassungsbeschwerde einer Stationierungsgemeinde hin hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seiner Entscheidung vom 2. März 2006 – VGH B 1/05 – (GVBl. S. 125) festgestellt, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, die Gruppe der nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten der ausländischen Stationierungstreitkräfte im Rahmen des Leistungsansatzes gemäß § 11 Abs. 4 Nr. 1 a. F. im Gegensatz zur Gruppe der Familien- und Zivilangehörigen unberücksichtigt zu lassen, gegen das in Artikel 49 Abs. 6 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz angelegte Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verstoße. Der Verfassungsgerichtshof hat den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2007 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen.

Im Rahmen der Neuregelung wird die vom Verfassungsgerichtshof gerügte Ungleichbehandlung von nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten der ausländischen Statio-

nierungsstreitkräfte einerseits und Zivil- bzw. Familienangehörigen der ausländischen Stationierungsstreitkräfte andererseits dadurch beseitigt, dass nun auch die nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten der ausländischen Stationierungsstreitkräfte zusätzlich im Leistungsansatz bei sonst unveränderter Gewichtung von 35 v. H. berücksichtigt werden.

Alternativ wäre auch denkbar gewesen, eine Gleichbehandlung der angesprochenen Personengruppen der ausländischen Stationierungsstreitkräfte durch eine Streichung des Stationierungsansatzes herbeizuführen. Hierfür hatte sich das ifo Institut in seinem Gutachten „Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz“ aus dem Jahr 1998 ausgesprochen, weil der Leistungsansatz im Zuge des Truppenabbaus an Bedeutung verliere.

Tatsächlich hat sich die Zahl der Angehörigen der ausländischen Stationierungsstreitkräfte und ihrer Familienangehörigen in Rheinland-Pfalz insbesondere in den Neunzigerjahren des 20. Jahrhunderts erheblich verringert. Die aktuell verbliebenen rd. 64 600 nicht kasernierten Angehörigen der ausländischen Stationierungsstreitkräfte (Soldatinnen und Soldaten sowie Zivilbedienstete) einschließlich deren Familienangehörige sind jedoch nicht gleichmäßig über das Land verteilt, sondern konzentrieren sich in der Umgebung der großen US-Militärstandorte. In den dort betroffenen Wohnsitzgemeinden nehmen diese Sondereinwohner nach Anzahl und Nutzungsumfang die kommunalen Leistungen aber nach wie vor in einer Weise in Anspruch, die es rechtfertigt, sie bei der Bedarfsermittlung im Rahmen eines Leistungsansatzes zu berücksichtigen.

Neben der Aufnahme der nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten in den Stationierungsansatz ist eine Berücksichtigung weiterer nicht mit Hauptwohnsitz in den Gemeinden gemeldeter Sondereinwohner im Rahmen zusätzlicher Leistungsansätze zur Korrektur der Einwohnerzahl nicht angezeigt. Insoweit haben die Ergebnisse der Untersuchung des ifo Instituts von 1998 weiterhin Gültigkeit.“

In dem Gutachten des info-Instituts für Wirtschaftsforschung vom Januar 1998 („Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz“. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz), auf das die Begründung des Gesetzesentwurfs Bezug nimmt, war ausgeführt worden (S. 46 des Gutachtens):

„Es könnte gefragt werden, warum zwar die Familien- und Zivilangehörigen der Streitkräfte, diese selbst aber nicht im Leistungsansatz berücksichtigt werden. Die ausländischen Streitkräfte sind – anders als ihre Familien- und Zivilangehörigen, aber ebenso wie etwa Bundeswehrsoldaten in Bundeswehrstandorten – kaserniert; dies bedeutet, dass sie das gemeindliche Leistungsspektrum allenfalls in einem Umfang wahrnehmen, der dem eines Tagesbesuchers entspricht. Eine derart weite Ausdehnung des Tatbestands 'Sondereinwohner' würde aber einen sachgerechten und handhabbaren Finanzausgleich unmöglich machen“.

Durch das am 1. Januar 2014 in Kraft getretene Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349) wurde der Stationierungsansatz von 35 v.H. auf 40 v.H. angehoben und § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG um einen Satz 2 ergänzt, der lautet: „Bei ausländischen Stationierungstreitkräften, die in Rheinland-Pfalz keine eigenen Wohnungsämter unterhalten, werden die von den jeweiligen Hauptquartieren gemeldeten Zahlen zugrunde gelegt.“ Weitergehende Veränderungen des Stationierungsansatzes erfolgten nicht.

II.

1. Im Ausgangsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße begehrt die Verbandsgemeinde Ramstein-Miesenbach eine Verpflichtung des beklagten Landes, ihre Schlüsselzuweisungen B2 für das Haushaltsjahr 2013 höher festzusetzen. Sie ist insbesondere der Auffassung, bei der Berechnung des Stationierungsansatzes müssten auch die in „Barracks“ untergebrachten Soldaten berücksichtigt werden. Auf der Gemarkung der Klägerin des Ausgangsverfahrens befindet sich auf rund 1.300 ha des Gemeindegebiets die „Ramstein Air Base“, ein Militärflugplatz der US-Streitkräfte (86th Airlift Wing). Die Airbase ist das Hauptquartier der United States Air Forces in Europe und Sitz des NATO-Hauptquartiers „Allied Air Command“. Nach der Selbstdarstellung der US-Streitkräfte umfasst die „Kaiserslautern Military Community (KMC)“ rund 13.000 Militärangehörige sowie 9.000 Zivilangehörige und über 25.000 Familienangehörige. Bei der „Kaiserslautern Military Community“ soll es sich damit um die größte Militärgemeinde außerhalb der USA und mit einer Bevölkerung von über 54.000 amerikanischen Staats-

angehörigen um die größte Ansammlung von Amerikanern außerhalb der Vereinigten Staaten handeln.

Auf dem Gelände der Ramstein Airbase („on base“) befinden sich neben den Verwaltungsgebäuden und Unterkünften auch Kindergärten, Schulen, Restaurants, ein Kino („KMCC Cineplex Movie“) und Einkaufsmöglichkeiten, insbesondere im Rahmen des ca. 800 qm großen „Kaiserslautern Military Community Center“.

Die Angehörigen der Streitkräfte wohnen teilweise in Unterkünften auf dem Gelände der Streitkräfte („on base“) und teilweise außerhalb des Geländes der Streitkräfte in einer der umliegenden Zivilgemeinden („off base“). Dabei werden verschiedene Kategorien von Unterkünften unterschieden. In den sogenannten „Barracks“ (Truppenunterkünfte/Soldatenwohnheime) auf dem Gelände der Airbase wohnen vor allem Soldaten ohne Familienangehörige mit niedrigerem Dienstrang. Des Weiteren wohnen Soldaten in Reihenhäusern („Housings“), die sowohl auf dem Gelände der Streitkräfte („on base“) als auch außerhalb des Geländes der Streitkräfte („off base“) angemietet werden. Nach den Feststellungen des vorliegenden Verwaltungsgerichts gibt es auf dem Gelände der Ramstein Airbase zurzeit ca. 700 Wohneinheiten in den „Housings“.

Zwischen der Verbandsgemeinde Ramstein-Miesenbach – der Klägerin des Ausgangsverfahrens – und dem Land besteht Streit über die im Rahmen der Schlüsselzuweisung B2 zu berücksichtigende Anzahl von Soldaten. Die Verbandsgemeinde Ramstein-Miesenbach vertritt die Auffassung, die in „Barracks“ untergebrachten Soldaten könnten nicht als kasernierte Soldaten angesehen werden. Bei den „Barracks“ handle es sich nicht um Kasernen, sondern um Wohngebäude mit Ein-Zimmer-Appartement mit WC. Die dort wohnenden Soldaten unterlägen nicht den für Kasernen typischen Restriktionen im Hinblick auf ihre persönliche Bewegungsfreiheit. Es bestehe keine für Kasernen übliche Präsenzpflcht. Die so untergebrachten Soldaten nutzten die Verkehrsinfrastruktur der Gemeinde.

2. Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße hat das Verfahren ausgesetzt und begehrt eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs darüber, ob die Regelung in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG mit Art. 49 Abs. 6 LV zu vereinbaren ist (Beschluss vom 27. Mai 2015 – 3 K 465/15.NW –, juris). Zur Begründung wird in

dem Vorlagebeschluss ausgeführt, es komme auf die Beantwortung der Vorlagefrage an, denn die Kammer sehe mit dem Beklagten die in „Barracks on base“ untergebrachten Soldaten als kaserniert an. Die betreffenden Soldaten seien ungeachtet der konkreten Bezeichnung der Unterkünfte als in einer Gemeinschaftsunterkunft kaserniert zu betrachten. Charakteristisch für eine Kasernierung sei die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft (vgl. § 18 Soldatengesetz). Die in „Barracks on base“ untergebrachten Soldaten hätten aufgrund ihres niedrigen Dienstrangs die Pflicht, auf der Air Base Ramstein zu wohnen, die sie in ihrer dienstfreien Zeit aber verlassen dürften. Bezüglich dieser Unterkünfte hätten die Dienstvorgesetzten ein Betretens- und Kontrollrecht.

Die Nichtberücksichtigung kasernierter Soldaten in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG verstoße gegen Art. 49 Abs. 6 LV. Es seien keine hinreichend plausiblen Gründe für diese Begrenzung des Leistungsansatzes erkennbar. Ein taugliches Unterscheidungsmerkmal für eine Begrenzung des Leistungsansatzes sei die stärkere Nutzung der Einrichtungen einer Gemeinde durch im zivilen Umfeld der jeweiligen Gemeinde lebende nicht kasernierte Soldaten, Familienangehörige und Zivilangehörige der ausländischen Stationierungstreitkräfte. Tatsächlich gebe es aber nicht nur Angehörige dieser Personengruppen, die in einer Zivilgemeinde („off base“) wohnten, sondern auch solche, die mit ihren Familien in den Housings „on base“ wohnten. Die in diesen Immobilien mit ihren Familien wohnenden Soldaten gälten nach dem Vortrag des beklagten Landes kraft Historie als „nicht kaserniert“, weswegen sie – mit ihren Familien – zu berücksichtigen seien. Um das Differenzierungsmerkmal „nicht kasernierte Soldaten“ und „kasernierte Soldaten“ als Rechtfertigung für eine unterschiedliche Regelung im Finanzausgleich heranziehen zu können, müsste es einen erkennbaren Unterschied im Nutzungsverhalten der Personengruppen bezüglich der Einrichtungen einer Gemeinde geben.

Es gebe indessen keine empirischen Erhebungen dazu, dass die nicht kasernierten, in den Housings „on base“ lebenden Soldaten der Stationierungstreitkräfte die Einrichtungen einer (Zivil-)Gemeinde stärker nutzten als die „on base“ kasernierten Soldaten dieser Streitkräfte. Die Erhebung des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur im Rahmen der Initiative „Willkommen in Rheinland-Pfalz – Unsere Nachbarn aus Amerika“ – vom 24. April 2015, welche die

Unternehmensberatung X. durchgeführt habe (Anlage CBH 1 zum Schriftsatz vom 12. Mai 2015 in dem Verfahren 3 K 359/14.NW), komme kein belastbarer Aussagewert zu. Dies gelte vor allem wegen der geringen Rücklaufquote der verteilten Fragebögen (von 1.300 seien 51 Fragebögen zurückgelangt). Auch sei sie nicht mit der Zielsetzung erfolgt, den Nutzungsumfang gemeindlicher Einrichtungen und sonstiger Einrichtungen in einer Gemeinde durch Angehörige der US-Streitkräfte im Raum Ramstein-Miesenbach vor dem Hintergrund des § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG zu ermitteln. Die in der mündlichen Verhandlung der Kammer seitens des Beklagtenvertreters geäußerte Vermutung, die nicht kasernierten Soldaten mit Familien nutzten die Infrastruktur der Gemeinde wohl häufiger als die kasernierten Soldaten, sei nicht geeignet, die Ungleichbehandlung der genannten Gruppen plausibel zu machen. Vielmehr könne man auch vermuten, dass alleinstehende Soldaten in ihrer dienstfreien Zeit gemeinsam die Air Base verließen und ihre Freizeit außerhalb derselben gestalteten.

Insgesamt seien plausible Gründe für die Begrenzung des Leistungsansatzes auf nicht kasernierte Soldaten unabhängig davon, ob sie „on base“ in Housings oder „off base“ wohnten, und die Nichtberücksichtigung der kasernierten Soldaten im Rahmen des Stationierungsansatzes weder den Gesetzesmaterialien zu entnehmen noch seien solche ansonsten dargelegt oder erkennbar. Die hierin liegende Systemwidrigkeit lasse sich nicht als noch hinnehmbare Folge einer dem Gesetzgeber grundsätzlich noch möglichen typisierenden Regelung komplexer Sachverhalte einordnen. Die Ermittlung der Anzahl kasernierter Soldaten werde nach dem Vorbringen der Beteiligten im Klageverfahren keine größeren Schwierigkeiten bereiten.

III.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag, der Landesregierung und den Beteiligten des Ausgangsverfahrens (d.h. der Verbandsgemeinde Ramstein-Miesenbach als Klägerin des Ausgangsverfahrens und dem Land Rheinland-Pfalz als dem Beklagten) Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

1. Der Landtag hält § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG für verfassungsgemäß. Die Begrenzung des Leistungsansatzes auf die Gruppe der nicht kasernierten Soldatinnen

und Soldaten, Zivilangehörige und Familienangehörige der ausländischen Stationierungsstreitkräfte erweise sich angesichts des legislativen Gestaltungsspielraums als in der Sache vertretbar. Der Landesgesetzgeber sei davon ausgegangen, dass nicht kasernierte Soldaten einen größeren kommunalen Aufwand verursachten als kasernierte Soldaten. Diese Entscheidung habe auf der seinerzeit weiterhin Gültigkeit beanspruchenden finanzwissenschaftlichen Untersuchung des ifo Instituts aus dem Jahr 1998 („Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz“) beruht. Zudem sei in Rechnung zu stellen, dass § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG auch als einheitlicher Bedarfsermittlungstatbestand angesehen werden könne, der indirekt auch die kasernierten Soldatinnen und Soldaten berücksichtige.

2. Die Landesregierung und der Beklagte des Ausgangsverfahrens sind ebenfalls der Auffassung, die Regelung sei verfassungskonform. Sie betonen, der hier als Maßstab heranzuziehende Grundsatz der Folge- oder Systemgerechtigkeit sei mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nur teilweise verbunden. In diesem Zusammenhang gehe es nicht notwendig um den Vergleich von Rechtssubjekten, sondern um eine gleichheitsgeleitete begrenzte Selbstbindung des Gesetzgebers. Im Hinblick auf den Folgerichtigkeitsgrundsatz sei die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte auf eine Evidenzkontrolle begrenzt. § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG entspreche in vollem Umfang diesen Anforderungen.

Die quantitative Abschätzung und Berücksichtigung des Sonderbedarfs von Gemeinden, bei denen ausländische Stationierungsstreitkräfte angesiedelt seien, falle in den Einschätzungs- und Gestaltungsbereich des Gesetzgebers. Die Unterscheidung kasernierter und nicht kasernierter Soldaten bedeute keine Abweichung von dem Regelungsansatz des Gesetzgebers, sondern seine folgerichtige Durchführung. Es liege daher schon keine Systemwidrigkeit vor, die der Rechtfertigung bedürfe. Der Unterschied zwischen den Personengruppen liege – was vom vorliegenden Gericht nicht ausreichend in Betracht gezogen werde – in der unterschiedlichen Einbindung in den militärischen Dienst der Streitkräfte. Dass auch kasernierte Soldaten ihre Freizeit in der Zivilgemeinde verbringen könnten, dürfe für besondere kommunale Aufwendungen wenig relevant sein. Diese entstünden

vor allem durch die Nutzung von Kindergärten, Schulen und sozialen Einrichtungen.

Soweit der Vorlagebeschluss darauf verweise, die kasernierten Soldaten nutzten die kommunale Infrastruktur genauso wie die in „Housings“ untergebrachten Soldaten mit Familien, was sich auch darin zeige, dass alle diese ledigen kasernierten Soldaten über eigene PKW verfügten, sei dies nicht plausibel. Es sei nicht ersichtlich, weshalb kasernierte Soldaten mit PKW bei der Nutzung der Infrastruktur an den Grenzen der Stationierungsgemeinde Halt machen sollten. Im Übrigen entspreche es der allgemeinen Lebenserfahrung, dass die nicht kasernierten Soldaten und Zivilangehörigen durch die Verflechtungen ihrer Familienangehörigen in das zivile Leben eine bedeutend höhere Bindung zum Wohnort aufwiesen und dort stärker integriert seien.

Selbst wenn die Unterscheidung der Personengruppen in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG von dem vom Gesetzgeber gewählten Strukturprinzip abweiche, gebe es hierfür sachgemäße Gründe. Über § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG würden mittelbar auch die kasernierten Soldaten berücksichtigt, und es werde im Hinblick auf die kommunale Mehrbelastung ein angemessenes Abgeltungsergebnis erreicht. Ein vollständiger Ersatz für die anfallenden Mehrkosten sei – anders als im Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips – nicht erforderlich.

3. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens – die Verbandsgemeinde Ramstein-Miesenbach – trägt vor, die tatsächlichen Umstände der Unterbringung und Lebensgestaltung der in „Barracks“ untergebrachten Soldaten habe sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Es seien im Falle der Ramstein Air Base unterschiedliche Unterbringungen auf den Liegenschaften des Stützpunktes festzustellen. „On Base“ erfolge die Unterbringung grundsätzlich in sogenannten „Housings“ sowie in den genannten „Barracks“. Die „Barracks“ seien Soldatenwohnheime. Sie würden zum größten Teil von niedrigeren Dienstgraden bewohnt, die im Regelfall keine Angehörigen vor Ort hätten. Die Unterbringung stelle sich baulich als 1-Zimmer-Apartment mit eigenem WC dar, wobei sich jeweils zwei solcher Apartments eine Küche und ein Badezimmer zur gemeinsamen Benutzung teilten. Die dort wohnenden Soldaten unterlägen grundsätzlich keinen Restriktionen im Hinblick auf ihre persönliche Bewegungsfreiheit und es bestehe keine Prä-

senzpflicht. Die „Housings“ dagegen stellten von den US-Streitkräften errichtete und verwaltete Wohnanlagen dar, die hauptsächlich von höheren Dienstgraden und Soldaten mit Angehörigen bewohnt würden. Sie könnten sowohl in der umliegenden (Zivil-)Gemeinde wie auch „on base“ belegen sein. Baulich stellten diese Wohneinheiten übliche Wohngebäude dar, wie sie auch im zivilen Umfeld genutzt würden.

Das Verwaltungsgericht lasse die Möglichkeit außer Acht, § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG verfassungskonform auszulegen und so die in den „Barracks on base“ wohnenden Soldaten als nicht kaserniert anzusehen. Eine Kasernierung bedeute, dass die Soldaten in der militärischen Gebäudeanlage abrufbereit untergebracht seien. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts stehe dem nicht entgegen, dass es dann nur noch nicht kasernierte Soldaten gäbe und damit der gesetzgeberische Wille konterkariert würde. Zum einen sei es möglich, dass durch Veränderungen der tatsächlichen Gegebenheiten eine Rechtsnorm keine praktische Anwendung mehr finde. Zum anderen sei bereits nicht ersichtlich, dass es keinen Anwendungsbereich des Begriffs der kasernierten Soldaten mehr gäbe. Es gebe sehr wohl – regelmäßig in kleineren Einrichtungen – die Situation, dass Soldaten auf dem Gelände der Einrichtung untergebracht seien und dauerhaft alarmbereit präsent sein müssten, zum Beispiel im Falle bewachter Munitionsdepos.

Die Regelung in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG genüge nicht den Anforderungen an eine kohärente Ausgestaltung der Grundentscheidung des Gesetzgebers hinsichtlich des Systems des Lasten- und Finanzausgleichs. Die Unterscheidung der kasernierten von den nicht kasernierten Soldaten gehe auf die auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 25. Januar 2006 folgende Gesetzesänderung zurück. Mit dieser Unterscheidung knüpfe der Gesetzgeber jedoch an ein untaugliches Merkmal an.

Der vollständige Ausschluss der kasernierten Soldaten in den „Barracks“ sei nicht haltbar vor dem Hintergrund, dass die gleiche Person, wenn sie nur in einer der „Housings“ untergebracht wäre, mit 35 v.H. in den Stationierungsansatz einflösse. Beide Gruppen seien „on base“ vorhanden und nutzten entsprechend die kommunalen Angebote in der räumlichen Umgebung in vergleichbarer Weise; ein erkennbarer Unterschied im Nutzungsverhalten bezüglich der kommunalen Ein-

richtungen bestehe nicht. Beiden Gruppen stünden gleichermaßen auch die Einrichtungen der Stationierungsstreitkräfte auf der militärischen Liegenschaft zur Verfügung. Es sei kein Grund ersichtlich, weshalb die eine Gruppe typischerweise die kommunale Infrastruktur weniger intensiv nutzen sollte. Die mit ihren Familien in den „Housings“ wohnenden Soldaten hätten dort wohl den Schwerpunkt ihres Privatlebens. Die in den „Barracks“ wohnenden und typischerweise alleinstehenden Soldaten hätten dagegen fast alle ein eigenes Kraftfahrzeug zur Verfügung und nutzten dieses, um „off base“ ihre Freizeit zu gestalten. Die Beurteilung des Gesetzgebers, wonach sich die kasernierten Soldaten durch eine besondere Nähe zum Militärbetrieb und dem dort vorgehaltenen Angebot an Einrichtungen und Leistungen auszeichneten, sei unzutreffend.

Diese Ungleichbehandlung von vergleichbaren Sachverhalten stelle eine Systemwidrigkeit dar, für die keine Rechtfertigung vorliege. Der Vergleich mit anderen Ländern zeige, dass es kein Problem darstelle, die Größenzahl der Gruppen zu ermitteln. So unterschieden die einschlägigen Regelungen in Baden-Württemberg genau zwischen den kasernierten und nicht kasernierten Angehörigen ausländischer Stationierungsstreitkräfte und berücksichtigten diese in unterschiedlichem Maße.

B.

I.

Die Vorlage – mit der das Verwaltungsgericht dem Verfassungsgerichtshof die Frage vorgelegt hat, ob der zum Ausgleich besonderer Belastungen in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG geregelte Leistungsansatz von 35 v.H. für nicht kasernierte Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörige und Familienangehörige der ausländischen Streitkräfte mit Art. 49 Abs. 6 LV zu vereinbaren ist – ist zulässig.

1. Die zur Überprüfung gestellte Vorschrift wurde zwar durch das am 1. Januar 2014 in Kraft getretene Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349) geändert. Dabei wurde jedoch lediglich der Stationierungsansatz von 35 v.H. auf 40 v.H. angehoben und ein zweiter Satz angefügt („Bei ausländischen Stationierungsstreitkräften, die in Rheinland-

Pfalz keine eigenen Wohnungsämter unterhalten, werden die von den jeweiligen Hauptquartieren gemeldeten Zahlen zugrunde gelegt“). Die von dem Verwaltungsgericht aufgeworfene Rechtsfrage ist daher weiterhin relevant.

2. Nach Art. 130 Abs. 3 LV und § 24 Abs. 2 Satz 1 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – ist in der Begründung einer Richtervorlage anzugeben, inwiefern die im Ausgangsverfahren zu treffende Entscheidung von der Gültigkeit des Landesgesetzes abhängt und mit welcher Vorschrift der Landesverfassung dieses unvereinbar ist. Der Vorlagebeschluss genügt diesen Anforderungen. Das Verwaltungsgericht hat die Entscheidungserheblichkeit der Regelung in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG aufgezeigt und eingehend dargetan, weshalb es diese für unvereinbar mit Art. 49 Abs. 6 LV hält.

3. Der Entscheidung über die Vorlage steht die Bindungswirkung (Art. 136 Abs. 1 LV) des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 – AS 33, 66 –, nicht entgegen.

Gemäß Art. 136 Abs. 1 LV binden die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs alle Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden des Landes (s. auch Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 136 Rn. 7). Die Bindungswirkung eines Urteils steht einer erneuten Vorlage der Vorschrift entgegen, sofern nicht tatsächliche oder rechtliche Veränderungen eingetreten sind, die die Grundlage der früheren Entscheidung berühren und deren Überprüfung nahelegen (vgl. entspr. BVerfG, Kammerbeschluss vom 17. November 1998 – 1 BvL 10/98 –, juris m.w.N.).

Die Rechtsfrage, die das Verwaltungsgericht vorlegt – nämlich ob der Gesetzgeber auch die kasernierten Soldaten mit in den Leistungsansatz einbeziehen muss, wenn er, wie hier, in Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66, die nicht kasernierten Soldaten einbezieht – wurde jedenfalls nicht im Tenor oder in den tragenden Gründen des Urteils vom 25. Januar 2006 entschieden (s. hierzu näher Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 136 Rn. 11 m.w.N.), sondern lediglich obiter dictum, also nebenbei, erwähnt. In den

Gründen des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 25. Januar 2006 (AS 33, 66 [75]) heißt es:

„Auch ist der Gesetzgeber zur Beseitigung des Verfassungsverstoßes konzeptionell nicht ausschließlich darauf beschränkt, die Gruppe der nicht kasernierten Soldaten der ausländischen Stationierungstreitkräfte in den Regelungsbereich des § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG bei im Übrigen unveränderter Rechtslage einzubeziehen“.

Diese Formulierung gehörte indessen nicht zu den tragenden Gründen des Urteils. Das Urteil beschränkte nämlich die Feststellung der Unvereinbarkeit der Regelung mit Art. 49 Abs. 6 LV auf die Nichteinbeziehung nicht kasernierter Soldaten im Gegensatz zu Familien- und Zivilangehörigen.

II.

§ 11 Abs. 1 Nr. 1 LFAG ist in dem hier zu prüfenden Umfang mit der Verfassung für Rheinland Pfalz – LV – vereinbar. Es verstößt nicht gegen das aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 und 3 LV abgeleitete Gebot der Folgerichtigkeit, dass die Vorschrift kasernierte Soldaten nicht in den Stationierungsansatz einbezieht.

Das Folgerichtigkeitsgebot ist gewahrt, denn § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG enthält bereits keine rechtfertigungsbedürftige Systemwidrigkeit (1.). Der Gesetzgeber – dem insoweit ein Einschätzungsspielraum zukommt – geht dabei in tatsächlicher Hinsicht von der jedenfalls nicht evident unzutreffenden oder unvertretbaren Annahme aus, dass „nicht kasernierte“ Soldaten der ausländischen Streitkräfte die kommunalen Einrichtungen stärker in Anspruch nehmen und damit den kommunalen Haushalt mehr belasten als „kasernierte“ Soldaten der ausländischen Streitkräfte (2.).

1. Die gesetzliche Unterscheidung zwischen „nicht kasernierten“ und „kasernierten“ Soldaten verletzt nicht das Gebot der Folgerichtigkeit, denn sie stellt schon keine rechtfertigungsbedürftige Systemwidrigkeit dar. Vielmehr führt sie den gesetzlichen Leitgedanken – wonach die kommunalen Haushalte im Wesentlichen

durch die in der Kommune wohnenden Personen belastet werden – folgerichtig durch.

a) Die Regelung in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG ist am Maßstab des aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 und 3 LV abgeleiteten Gebots der Folgerichtigkeit zu messen.

aa) Der gleichheitsrechtliche Ausgangspunkt für die verfassungsrechtliche Überprüfung des Landesfinanzausgleichsgesetzes ist der aus Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV abgeleitete Grundsatz interkommunaler Gleichbehandlung. Art. 49 LV gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung (Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV) und verpflichtet darüber hinaus das Land, den Kommunen auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern (Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV). Hieraus hat der Verfassungsgerichtshof in gefestigter Rechtsprechung abgeleitet, dass den Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung verfassungsrechtlich verbürgt ist. Art. 49 Abs. 6 LV gewährleistet den Kommunen die Finanzhoheit, verstanden als Ausgabenhoheit auf der Grundlage einer angemessenen Finanzausstattung. Die Regelung geht vom Grundsatz einheitlicher Aufgabenerfüllung und einheitlicher Ausgleichsleistung aus und beinhaltet eine einheitliche Finanzgarantie. Sie lässt – vorbehaltlich der hier nicht einschlägigen Konnexitätsregelung in Art. 49 Abs. 5 LV – keinen Raum für einen Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine gesonderte Erstattung der Kosten für die Wahrnehmung staatlicher Auftragsangelegenheiten oder bestimmter Aufgabenbereiche (VerfGH RP, Urteil vom 5. Dezember 1977 – VGH 2/74 –, AS 15, 66 [70 ff.]; Urteil vom 8. Mai 1985 – VGH 2/84 –, AS 19, 339 [341]; Urteil vom 7. Dezember 1990 – VGH 2/91 –, AS 23, 434 [437]; Urteil vom 16. März 2001 – VGH B 8/00 –, AS 29, 75 [81]; Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]; Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [37]).

Der kommunale Finanzausgleich verfolgt insbesondere zwei Ziele: Zum einen ergänzt er die Finanzquellen der Kommunen und stockt deren Finanzmasse insgesamt auf (vertikale oder fiskalische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs). Zum anderen bezweckt er, die Finanzkraftunterschiede zwischen den

Kommunen abzubauen. Denn alle Kommunen sollen finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen zugeordneten öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen (horizontale oder distributive Funktion). Diese horizontale oder distributive Funktion ist als interkommunaler Lasten- und Finanzausgleich zu verstehen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 5. Dezember 1977 – VGH 2/74 –, AS 15, 66 [69]; Urteil vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]; Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [37]).

Zur Erreichung der genannten Ziele schreibt Art. 49 Abs. 6 LV dem Gesetzgeber kein bestimmtes Verteilungssystem vor. Vielmehr hat er bei seiner Entscheidung für das eine oder andere in Betracht kommende Modell grundsätzlich ein weites Ermessen (VerfGH RP, Urteil vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]). Er muss aber das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung beachten, welches aus der kommunalen Selbstverwaltungs- und Finanzausstattungsgarantie folgt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 5. Dezember 1977 – VGH 2/74 –, AS 15, 66 [69]; Urteil vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]; Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]).

bb) Bei der hier zur Überprüfung gestellten Vorschrift des § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG geht es allerdings nicht um die „interkommunale“ Gleichbehandlung im engeren Sinne. Denn alle kommunalen Gebietskörperschaften, auf deren Gebiet ausländische Streitkräfte stationiert sind, werden in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG gleich behandelt: Sie unterliegen gleichermaßen der Regelung, dass kasernierte Soldaten ausländischer Streitkräfte – im Unterschied zu nicht kasernierten Soldaten sowie Familien- und Zivilangehörigen ausländischer Streitkräfte – nicht als bedarfs erhöhend hinzugerechnet werden. Vor diesem Hintergrund beanstandet auch die Klägerin des Ausgangsverfahrens nicht, sie werde im Vergleich zu anderen Kommunen ungleich schlechter behandelt.

§ 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG ist jedoch am Maßstab des – aus dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung abgeleiteten – Folgerichtigkeitsgebots zu messen. Das Folgerichtigkeitsgebot betrifft nicht die Ungleichbehandlung verschiedener kom-

munaler Gebietskörperschaften, sondern es bindet als spezielle Ausprägung des Willkürverbots den Gesetzgeber an die von diesem selbst formulierten Leitgedanken des jeweiligen Gesetzes. Die Entscheidung des Gesetzgebers für ein bestimmtes Verteilungssystem und dessen Ausgestaltung darf nämlich jedenfalls nicht willkürlich sein (VerfGH RP, Urteil vom 8. Mai 1985 – VGH 2/84 –, AS 19, 339 [346]; Urteil vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]; Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41]). Durch sie bindet sich der Gesetzgeber und verpflichtet sich, mit den selbst gewählten Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäben eine im Grundsatz folgerichtige, widerspruchsfreie Ausgleichskonzeption zu schaffen und sie einzuhalten (VerfGH RP, Urteil vom 5. Dezember 1977 – VGH 2/74 –, AS 15, 66 [69]; Urteil vom 30. Januar 1998 – VGH N 2/97 –, AS 26, 391 [396]; Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]).

An einer folgerichtigen, widerspruchsfreien Umsetzung der vom Gesetzgeber gewählten Konzeption des Lasten- und Finanzausgleichs fehlt es, wenn mit der betreffenden Regelung dem Grunde nach vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich bewertet werden und diese Systemwidrigkeit nicht durch hinreichend plausible Gründe gerechtfertigt ist (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [71] unter Verweis auf BVerfGE 81, 156 [207]; 85, 238 [247]). Abweichungen von einer einmal getroffenen gesetzgeberischen Entscheidung müssen sich also ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen, d.h. sie bedürfen eines besonderen sachlichen („hinreichend plausiblen“) Grundes (vgl. entspr. zum „Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung“ im Steuerrecht BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 1 BvL 21/12 –, BVerfGE 138, 136). Die Ungleichbehandlung von dem Grunde nach vergleichbaren Sachverhalten kann ferner als Typisierung oder Pauschalisierung zulässig sein, wenn sie durch praktische Erfordernisse der Verwaltung geboten ist oder die mit ihr verbundenen Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [71] m. Verweis auf BVerfGE 84, 348 [360]).

b) Gemessen daran ist § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG mit dem aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 und 3 LV abgeleiteten Gebot der Folgerichtigkeit vereinbar.

In der unterschiedlichen Behandlung „nicht kasernierter“ und „kasernierter“ Soldaten liegt danach nämlich schon keine rechtfertigungsbedürftige Systemwidrigkeit, denn sie stellt keine ungleiche Bewertung von „dem Grunde nach vergleichbaren“ Sachverhalten dar.

Ob etwas „dem Grunde nach“ gleich ist richtet sich danach, ob es wesentlich gleich im Hinblick auf den Zweck der Regelung ist: Die rechtserhebliche Ähnlichkeit oder Verschiedenheit, das für den Vergleich „Wesentliche“, bestimmt sich nach der gesetzlich geplanten Gemeinsamkeit, nach der zu begründenden gemeinsamen Rechtsfolge (P. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. 1, Lfg. 75 [2015], Art. 3 Abs. 1, Rn. 397). Es ist danach zuvörderst Sache des Gesetzgebers, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgeblich sein sollten (vgl. auch Bickenbach, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014, S. 108).

Die im Landesfinanzausgleichsgesetz geregelten Zuweisungen des Landes dienen der finanziellen Entlastung der Kommunen (vgl. § 1 Abs. 2 LFAG). In der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom Dezember 2006 (LT-Drucks 15/627, S. 9) wurde zum Zweck des § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG ausgeführt:

„Der Hauptansatz beruht auf der Einwohnerzahl der kommunalen Gebietskörperschaft. Die Einwohnerzahl ist der wichtigste Globalindikator für den Finanzbedarf einer kommunalen Gebietskörperschaft. [...] Die Leistungsansätze nach § 11 Abs. 4 dienen u. a. dem Ziel, die Einwohnerzahl um weitere Personen zu ergänzen, die zwar nicht dem Meldewesen unterliegen, das kommunale Leistungsangebot aber dennoch in Anspruch nehmen. Diesen Zweck verfolgt insbesondere der Stationierungsansatz gemäß § 11 Abs. 4 Nr. 1.“

Der Gesetzgeber geht also davon aus, dass „kasernierte“ und „nicht kasernierte“ Soldaten für die Zwecke des interkommunalen Finanzausgleichs – das heißt im

Hinblick auf ihre Inanspruchnahme des kommunalen Angebots – dem Grunde nach nicht vergleichbar sind. Indem er „nicht kasernierte“ Soldaten bei der Ermittlung des Sonderbedarfs der betreffenden Kommunen in Ansatz bringt und „kaserierte“ außen vor lässt, betrachtet der Gesetzgeber die Gemeinsamkeit der Vergleichsgruppen (Soldaten ausländischer Streitkräfte) als für die Zwecke des Finanzausgleichs unwesentlich und das Unterscheidungsmerkmal „kaserniert“ bzw. „nicht kaserniert“ als wesentlich.

Dieser Unterscheidung kasernierter und nicht kasernierter Soldaten – die gleichermaßen gemäß § 14 Satz 1 Nr. 2 Meldegesetz i.V.m. Art. 6 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut vom 3. August 1959 (BGBl. 1961 II S. 1183 [1218]), unabhängig von ihrem Wohnort auf dem Gelände der Streitkräfte oder in der Zivilgemeinde von der Meldepflicht befreit sind – liegt die gesetzgeberische Annahme zugrunde, dass die „nicht kasernierten“ Soldaten sowie die Familien- und Zivilangehörigen die kommunale Einrichtungen in einer Weise und in einem Umfang nutzen, der den kommunalen Haushalt nennenswert belastet, weshalb sie in den Leistungsansatz eingestellt werden sollen. Die Begründung des Gesetzentwurfs (LT-Drucks. 15/627, S. 10) nimmt insoweit Bezug auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 25. Januar 2006, in welchem ausgeführt wurde, dass der Statusunterschied zwischen den unterschiedlichen Gruppen von Angehörigen ausländischer Streitkräfte eine unterschiedliche rechtliche Behandlung nicht trägt, sondern es auf einen Verhaltensunterschied ankommt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [72 f.]). Ferner heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs:

„In den dort betroffenen Wohnsitzgemeinden nehmen diese Sondereinwohner nach Anzahl und Nutzungsumfang die kommunalen Leistungen [aber] nach wie vor in einer Weise in Anspruch, die es rechtfertigt, sie bei der Bedarfsermittlung im Rahmen eines Leistungsansatzes zu berücksichtigen.“

Die Auswahl der in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG einbezogenen Personengruppen (nicht kasernierte Soldaten, Zivilangehörige, Familienangehörige) orientiert sich also an einer Hypothese des Gesetzgebers über die Inanspruchnahme kommunaler Einrichtungen durch diese Personengruppen und damit an einer Annahme über die

durch sie verursachte stärkere Belastung des Kommunalhaushalts hinsichtlich ihrer Anzahl und dem Umfang ihrer Nutzung.

Die Anknüpfung an das Unterscheidungsmerkmal „kaserniert“ bzw. „nicht kaserniert“ ist damit folgerichtig; sie zieht den gesetzlichen Regelungsgrund bzw. das gesetzliche Regelungsziel (Entlastung der von den Streitkräften belasteten Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs) konsequent als Differenzierungsgrund heran. Die Regelung in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG ist vor diesem Hintergrund schlüssig und widerspruchsfrei, denn der Gesetzgeber ist von einem unterschiedlichen Nutzungsverhalten der genannten Gruppen – also von wesentlich ungleichen Sachverhalten – ausgegangen, hat also folgerichtig die kasernierten Soldaten von dem Leistungsansatz ausgenommen.

2. Der Gesetzgeber – dem insoweit ein Einschätzungsspielraum zukommt – geht dabei in tatsächlicher Hinsicht nicht von evident unzutreffenden oder unververtretbaren tatsächlichen Annahmen aus.

a) Dem Gesetzgeber kommt bei der Bemessung der den Kommunen im vertikalen Finanzausgleich insgesamt zu gewährenden Mittel und im Rahmen des interkommunalen Finanzausgleichs ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [37; 41]). Angesichts dieses Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers sind gesetzliche Bestimmungen über den kommunalen Finanzausgleich gerichtlich nur eingeschränkt nachprüfbar (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [42]). Dabei besitzt der gesetzgeberische Spielraum nicht nur eine rechtliche, sondern auch eine tatsächliche Dimension. So weit der Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers in tatsächlicher Hinsicht reicht, kommt eine verfassungsgerichtliche Beweisaufnahme über die – oftmals soziologisch und ökonomisch komplexe – generelle Tatsachengrundlage eines Gesetzes (sogenannte „legislative facts“) regelmäßig nicht in Betracht. Der Grundsatz der Funktionentrennung und Gewaltenteilung zwischen Verfassungsgericht und Gesetzgeber verbietet es dem Verfassungsgerichtshof, im Bereich gesetzgeberischer Einschätzungsspielräume die tatsächlichen Annahmen des Gesetzgebers ohne Weiteres durch eigene gegenläufige Annahmen zu ersetzen. Parallel zur materiell-rechtlichen Dimension des gesetzgeberischen Spielraums gilt dabei eine

in Abhängigkeit von dem Regelungsgegenstand abgestufte Kontrolldichte, die von einer Evidenzkontrolle über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierte inhaltlichen Kontrolle reichen kann (vgl. entspr. zu den abgestuften Maßstäben der Tatsachenkontrolle BVerfG, Urteil vom 1. März 1979 – 1 BvR 532/77 u.a. –, BVerfGE 50, 290 [333] m.w.N.).

b) Nach diesen Maßstäben ist die Annahme des Gesetzgebers über das unterschiedliche Nutzungsverhalten von „kasernierten“ und „nicht kasernierten“ Soldaten der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zugrunde zu legen, denn sie ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die Annahme des Gesetzgebers ist weder evident unzutreffend noch unvertretbar. Anlass für eine intensivierte inhaltliche Kontrolle – die etwa im Falle erheblicher Eingriffe in Freiheitsrechte von Bürgerinnen und Bürgern angezeigt sein könnte und im Zweifelsfalle eine eigene Beweisaufnahme des Verfassungsgerichtshofs gebieten könnte (vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 21. Juni 1977 – 1 BvL 14/76 –, BVerfGE 45, 187 [230; 235 ff.] – Lebenslange Freiheitsstrafe) – besteht im Falle des hier in Rede stehenden Stationierungsansatzes gemäß § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG nicht. Die Vorschrift entfaltet weder freiheitseinschränkende Wirkung, noch weist sie eine Nähe zu den Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG, die auch im Rahmen des Gleichheitsgrundsatzes nach Art. 17 LV Geltung beanspruchen (Hummrich, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 17 Rn. 10), auf. Auch geht es nicht um Freiheitsrechte oder sonst um individuelle Rechte. Nicht einmal die gleichmäßige Verteilung staatlicher Finanzmittel zwischen den Kommunen beziehungsweise zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften steht in Rede, denn die Regelung behandelt – wie eingangs dargelegt – alle von ihr betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gleich.

Vor diesem Hintergrund genügt es, dass die tatsächliche Annahme des Gesetzgebers über die Inanspruchnahme kommunaler Einrichtungen durch „nicht kasernierte“ Soldaten im Unterschied zu „kasernierten“ Soldaten jedenfalls nicht evident unzutreffend oder unvertretbar ist.

Zunächst ist festzustellen, dass im Gesetz nicht definiert ist, was der Gesetzgeber unter „nicht kaserniert“ versteht. Insoweit kommen im Wesentlichen zwei verschiedene Auslegungsmöglichkeiten in Betracht: Zum einen kann man als „nicht kaserniert“ alle diejenigen Soldaten ausländischer Streitkräfte ansehen, die in „Housings“ (Reihenhäusern) wohnen, unabhängig davon ob diese sich auf dem Gelände der Streitkräfte („on base“) oder außerhalb dessen in einer Zivilgemeinde („off base“) befinden. Zum anderen kann der Ausdruck „nicht kaserniert“ enger verstanden werden. Dann fallen darunter nur solche Soldaten ausländischer Streitkräfte, die außerhalb des Geländes der Streitkräfte wohnen („off base“). Beide Auslegungsmöglichkeiten sind vom Wortlaut der Norm gedeckt. Die Vorschrift ist bei jeder dieser Auslegungen verfassungskonform:

aa) Das Verwaltungsgericht geht in seinem Vorlagebeschluss davon aus, dass nur solche Soldaten „kaserniert“ sind, die in „Barracks“, also in Truppenunterkünften (Soldatenwohnheimen) untergebracht sind. Es hat dazu im Einzelnen ausgeführt (Beschluss des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße, Beschluss vom 27. Mai 2015 – 3 K 465/15.NW –, juris Rn. 52):

„Die in ‘Barracks’ wohnenden Soldaten sind ungeachtet der baulichen Gestaltung und Ausstattung sowie der konkreten Bezeichnung der Unterkünfte (Barracks, dormitory oder Soldatenwohnheim, Truppenunterkunft) als in einer Gemeinschaftsunterkunft kaserniert zu betrachten. Charakteristisch für eine Kasernierung ist die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft (vgl. hierzu auch § 18 Soldatengesetz – SG –). Eine Kasernierung erfordert keine spartanische Unterbringung der Soldaten. Die Erwartungen und Bedürfnisse der (Berufs)Soldaten an ihre räumliche Unterbringung haben sich im Laufe der Jahre geändert und sind gestiegen. Dem tragen die US-Streitkräfte durch entsprechende Gestaltung der Unterkünfte Rechnung. Die in den ‘Barracks on base’ untergebrachten Soldaten haben aufgrund ihres niedrigen Dienstrangs die Pflicht, auf der Air Base Ramstein zu wohnen (vgl. Anlage CBH 44 zur Klagebegründung in dem Verfahren 3 K 359/14.NW), die sie in ihrer dienstfreien Zeit aber verlassen dürfen. Bezüglich dieser Unterkünfte haben die Dienstvorgesetzten ein Betretens- und Kontrollrecht. Die Kammer erachtet daher die ‘on base’ in ‘Barracks’ untergebrachten Soldaten als kaserniert.“

Geht man mit dem vorlegenden Verwaltungsgericht und der bisherigen Verwaltungspraxis davon aus, dass die in „Housings“ wohnenden Soldaten „nicht kaserniert“ im Sinne von § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG sind, ist die Norm nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber durfte nämlich im Rahmen seines Einschätzungsspielraums annehmen, dass das Nutzungsverhalten der in den „Barracks“ („on base“) untergebrachten Soldaten sich von den in „Housings“ („on base“) untergebrachten Soldaten unterscheidet. Die Annahme, die – in der Regel mit ihren Familien – in „Housings“ wohnenden Soldaten nutzten die kommunalen Einrichtungen stärker als die in „Barracks“ untergebrachten Soldaten, ist nicht evident unzutreffend oder unvertretbar. Es erscheint nämlich jedenfalls nicht sachfremd anzunehmen, dass sich die Freizeitgestaltung von Familien – die typischerweise in den „Housings“ wohnen – von der Freizeitgestaltung Alleinstehender – die in „Barracks“ untergebracht sind – unterscheidet. Insoweit durfte der Gesetzgeber im Rahmen seines Einschätzungsspielraums davon ausgehen, dass Familien aufgrund ihrer sozialen Verflechtungen im Zusammenhang mit Schul- und Kindergartenbesuchen typischerweise eine stärkere Einbindung in die lokale Gemeinschaft aufweisen und dementsprechend die Einrichtungen stärker nutzen.

Die Annahme des Gesetzgebers über die intensivere Inanspruchnahme kommunaler Einrichtungen durch „nicht kasernierte“ Soldaten kann sich auf eine Aussage in dem Gutachten des ifo Instituts aus dem Jahr 1998 stützen. Dort wurde ausgeführt, kasernierte Soldaten nähmen „das gemeindliche Leistungsspektrum allenfalls in einem Umfang“ wahr, der dem eines Tagesbesuchers entspreche (ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 1998, S. 46). Auf welchem Weg die Gutachter des ifo Instituts zu dieser Feststellung gelangt waren und ob diese Aussage auf wissenschaftlichen Erhebungen beruht, geht aus dem Gutachten zwar nicht hervor. Die Aussage der Gutachter spricht aber dafür, dass die entsprechende tatsächliche Annahme des Gesetzgebers zumindest nicht völlig fernliegend oder sachfremd ist.

Zudem lag auch dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66, die Unterscheidung von „kasernierten“ und „nicht

kasernierten“ Soldaten zugrunde. Die Ausführung des Verfassungsgerichtshofs, wonach der Gesetzgeber „zur Beseitigung des Verfassungsverstoßes konzeptionell nicht ausschließlich darauf beschränkt“ sei, „die Gruppe der nicht kasernierten Soldaten der ausländischen Stationierungstreitkräfte in den Regelungsbereich des § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG bei im Übrigen unveränderter Rechtslage einzubeziehen“, wurde zwar – wie oben dargelegt (B.I.3.) – *obiter dictum* getroffen. Sie ist aber ein weiterer Beleg dafür, dass die Annahme des Gesetzgebers, kasernierte und nicht kasernierte Soldaten nähmen kommunale Einrichtungen unterschiedlich stark in Anspruch, nicht unvertretbar ist und der Gesetzgeber jedenfalls nicht willkürlich handelte, als er eine entsprechende Regelung in Anlehnung an die von dem Verfassungsgerichtshof getroffene Differenzierung schuf.

Nicht zuletzt lassen auch die Regelungen anderer Bundesländer eine unterschiedliche Bewertung „kasernierter“ und „nicht kasernierter“ Soldaten erkennen. So werden beispielsweise „nicht kasernierte“ Mitglieder der Stationierungstreitkräfte in Baden-Württemberg der Einwohnerzahl hinzugerechnet (§ 30 Abs. 2 Nr. 2 Finanzausgleichsgesetz Baden-Württemberg – FAG BW –), wohingegen kasernierte Soldaten der Stationierungstreitkräfte zu einem prozentualen Aufschlag bei der Bedarfsmesszahl führen (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 FAG BW). Auch das bayerische Finanzausgleichsgesetz unterscheidet „nicht kasernierte“ und „kasernierte“ Mitglieder der Stationierungstreitkräfte (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 BayFAG).

bb) Es wäre ebenfalls verfassungskonform, lediglich die außerhalb des Militärgeländes („off base“) wohnenden Soldaten als „nicht kaserniert“ anzusehen, also alle „on base“ wohnenden Soldaten als „kaserniert“ im Sinne von § 11 Abs. 4 Nr. 4 LFAG zu betrachten und bei der Berechnung des Leistungsansatzes außer Betracht zu lassen. Bei diesem Normverständnis stünden der Klägerin des Ausgangsverfahrens lediglich Zuweisungen für die außerhalb des Geländes des Streitkräfte („off base“) wohnenden Soldaten zu.

Diese Lesart der Norm entspricht zwar bislang nicht der Verwaltungspraxis. Sie wäre aber ebenso verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Im Rahmen des gesetzgeberischen Spielraums läge es nämlich ebenfalls ohne Weiteres anzunehmen, das Nutzungsverhalten der „on base“ (in „Housings“ und in „Barracks“) wohnenden Soldaten sei dem Grunde nach nicht mit dem Nutzungsverhalten von

„off base“ wohnenden Soldaten vergleichbar. Denn den „on base“ wohnenden Soldaten steht die „on base“ vorhandene umfangreiche Infrastruktur (Schulen, Kindergärten, das „Kaiserslautern Military Community Center“ etc.) unmittelbar zur Verfügung. Es erschiene daher nicht unvertretbar anzunehmen, die „on base“ wohnenden Soldaten nutzten die im Umland gelegenen kommunalen Einrichtungen weniger stark als die „off base“ wohnenden. Dies gilt selbst dann, wenn man unterstellte, die „on base“ und die „off base“ wohnenden Soldaten nutzten in gleicher Weise die Einrichtungen auf dem Gelände der Streitkräfte, denn selbst dann müssten die „off base“ wohnenden Soldaten unter Nutzung von Gemeindestraßen zu dem Gelände der Streitkräfte gelangen, wohingegen die „on base“ wohnenden Soldaten sich bereits vor Ort befänden.

cc) Ob der Gesetzgeber angesichts des ihm zukommenden weiten Ermessens bei der Festlegung der Zuteilungs- und Ausgleichmaßstäbe des kommunalen Finanzausgleichs und seiner insoweit bestehenden Gestaltungsfreiheit (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70; 75]) nach Art. 49 Abs. 6 LV überhaupt gehalten ist, einen Stationierungsansatz festzulegen, braucht der Verfassungsgerichtshof demgegenüber vorliegend nicht zu entscheiden (vgl. bereits VerfGH RP, Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [75]; s. auch Nell/Beucher, in: PdK RP, EL August 2011, E 1, S. 53).

b) Die Annahme des Gesetzgebers über die unterschiedliche Inanspruchnahme kommunaler Einrichtungen durch „kasernierte“ und „nicht kasernierte“ Soldaten ist auch im Lichte der Gegenannahme des Verwaltungsgerichts nicht evident unzutreffend oder unvertretbar. Das Verwaltungsgericht hat die Annahmen des Gesetzgebers nicht widerlegt, sondern lediglich die gegenläufige Hypothese zugrundegelegt, „dass alleinstehende Soldaten in ihrer dienstfreien Zeit gemeinsam die Air Base verlassen und ihre Freizeit außerhalb derselben gestalten“ (so Vorlagebeschluss vom 27. Mai 2015 – 3 K 465/15.NW –, juris Rn. 87 in Anlehnung an das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [72 f.]). Dies genügt nach den oben dargelegten Maßstäben jedoch nicht, um die Tatsachenannahme des Gesetzgebers als unvertretbar zu qualifizieren.

Eigene Erhebungen zum Freizeitverhalten der Soldaten hat das vorliegende Verwaltungsgericht jedoch nicht angestellt. Als Beleg für seine Hypothese zieht das

Verwaltungsgericht vielmehr lediglich einen Aktenvermerk der Klägerin des Ausgangsverfahrens über einen Vor-Ort-Termin am Flugplatz Ramstein am 29. Oktober 2013 heran, an dem Vertreter der Verbandsgemeindeverwaltung und der US-Luftstreitkräfte teilgenommen haben (Anlage CBH 44 zur Klageschrift in dem Verfahren 3 K 359/14.NW). Darin wird ausgeführt die in den „Dormitories“ untergebrachten Soldaten nutzten die „kommunale Infrastruktur genau wie die in Housings untergebrachten Soldaten mit Familien“. Dies zeige sich auch darin, dass nahezu alle diese ledigen Soldaten über eigene PKWs“ verfügten (vgl. Vorlagebeschluss vom 27. Mai 2015 – 3 K 465/15.NW –, juris Rn. 88). Diese Aussage des Vermerks beruht indessen nicht auf einer statistischen Erhebung oder einer validen soziologischen Untersuchung, sondern sie gibt die Meinung des Vertreters der Verbandsgemeinde bzw. die Äußerung eines der drei bei der Ortsbegehung anwesenden Angehörigen der amerikanischen Streitkräfte wieder. Eine Widerlegung der Annahme des Gesetzgebers kann darin nicht gesehen werden.

Auch die Umfrage im Rahmen der Initiative „Willkommen in Rheinland-Pfalz – Unsere Nachbarn aus Amerika“ vom 24. April 2015 (Anlage CBH 1 zum Schriftsatz vom 12. Mai 2015 in dem Verfahren 3 K 359/14.NW) widerlegt die Einschätzung des Gesetzgebers nicht. Sie diene nicht der Erhebung des Nutzungsverhaltens für die Zwecke des § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG, und nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts kommt ihr wegen der geringen Rücklaufquote der verteilten Fragebögen (von 1.300 gelangten 51 Fragebögen zurück) auch kein belastbarer Aussagewert zu (vgl. Vorlagebeschluss vom 27. Mai 2015 – 3 K 465/15.NW –, juris Rn. 85). Den Ergebnissen der Umfrage lässt sich außerdem entnehmen, dass erst nach mehreren Jahren des Aufenthalts eine signifikante Nutzung des städtischen Beratungsangebots über örtliche Angebote erfolgt. Diejenigen Haushalte, die sich an der Umfrage beteiligten, nutzten daher die kommunalen Angebote zum Zeitpunkt der Umfrage nur in relativ geringem Umfang, denn 58 % der Haushalte wohnten erst seit maximal drei Jahren in Ramstein-Miesenbach.

c) Nach alledem besteht auch kein Anlass für die Annahme, der Gesetzgeber habe seinerseits die Tatsachengrundlage des Stationierungsansatzes in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG weiter aufklären müssen.

Der Gesetzgeber war nicht zu einer empirisch-wissenschaftlichen Erforschung des Nutzungsverhaltens der „nicht kasernierten“ und der „kasernierten“ Soldaten verpflichtet. Er durfte sich bei der Regelung des Stationierungsansatzes in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG an seiner jedenfalls nicht unvertretbaren Hypothese über die Belastung der kommunalen Haushalte durch die Mitglieder ausländischer Streitkräfte orientieren.

Dem Gesetzgeber obliegt bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs zwar die Einhaltung gewisser verfahrensrechtlicher Mindestanforderungen. Insbesondere muss er seinen Entscheidungen über Umfang und Verteilung der Finanzausgleichsmittel eine Land und Kommunen erfassende Betrachtung der Aufgaben- und Ausgabenlasten sowie der Einnahmensituation zugrunde zu legen und diese entsprechend dokumentieren (vgl. zu solchen verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [41 f.]), wobei offen bleiben kann, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Verletzung dieser Verpflichtung justiziabel wäre. Die Verpflichtung zur Betrachtung der Aufgaben- und Ausgabenlasten und der Einnahmensituation erstreckt sich aber nicht auf jedes Detail des Finanzausgleichs, sondern sie verlangt vor allem eine Mindestrationalisierung der Grundentscheidungen des Gesetzgebers über Umfang und Verteilung der Finanzausgleichsmittel. Ein verfassungsmäßiger Anspruch der Kommunen, die von dem Stationierungsansatz nach § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG profitieren, auf „spitze Abrechnung“ ihrer aus der Stationierung folgenden besonderen Belastungen, kann daraus nicht hergeleitet werden (vgl. bereits VerfGH RP, Urteil vom 8. Mai 1985 – VGH 2/84 –, AS 19, 339 [341] zu Art. 49 Abs. 5 LV a.F.; s. auch Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]). Der Finanzausgleich kennt grundsätzlich nur pauschale Abgeltungen, nicht aber eine Erstattung des tatsächlichen Aufwands (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Mai 1985 – VGH 2/84 –, AS 19, 339 [345] zu Art. 49 Abs. 5 LV a.F.; Urteil vom 25. Januar 2006 – VGH B 1/05 –, AS 33, 66 [70]).

Vor diesem Hintergrund geht es bei dem Stationierungsansatz in § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG nicht um die Ermittlung tatsächlicher Kosten, ebenso wenig wie tatsächliche Vorteile durch die Stationierung von ausländischen Streitkräften – etwa im Hinblick auf die Stärkung der Wirtschaftskraft – in Abzug gebracht werden. Erforderlich ist lediglich die Mindestrationalisierung einer letztlich pauschalen Zuweisung an die Kommunen, auf deren Gebiet ausländische Streitkräfte stationiert sind. Es genügt nach alledem, wenn der Gesetzgeber – wie hier – den besonderen Bedarf der betroffenen Kommunen in vertretbarer Weise schätzt. Diesen Anforderungen ist hier genügt und § 11 Abs 4 Nr. 1 LFAG danach mit Art. 49 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. Art. 49 Abs.1 und 3 LV vereinbar.

Es ist danach Sache des vorlegenden Verwaltungsgerichts, den Anwendungsbereich der Norm und damit den Begriff der „nicht kasernierten Soldaten“ im Rahmen der hier aufgezeigten verfassungsrechtlichen Vorgaben näher zu bestimmen.

gez. Dr. Brocker

gez. Kestel

gez. Dr. Saftig