

Vf. 97-VIII-11



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag**

der Stadt Leipzig, vertreten durch den Oberbürgermeister,
Martin-Luther-Ring 4-6, 04103 Leipzig,

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Deubner & Kirchberg,
Postfach 11 03 47, 76053 Karlsruhe,

zur verfassungsrechtlichen Prüfung der Änderung des Sächsischen Kulturräumgesetzes durch
das Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 vom 15. Dezember 2010

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz sowie die Richter Jürgen Rühmann, Christoph Degenhart, Matthias Grünberg, Ulrich Hagenloch, Hans Dietrich Knoth, Rainer Lips und Hans-Heinrich Trute

am 14. August 2012

beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

G r ü n d e :

A.

Mit ihrem am 2. September 2011 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen Antrag auf kommunale Normenkontrolle wendet sich die Antragstellerin gegen Art. 15 Nr. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012, der eine Kürzung der den sächsischen Kulturräumen jährlich vom Freistaat Sachsen zugewiesenen Mittel um insgesamt bis zu 3,7 Mio. Euro bewirkte. Außerdem greift sie Art. 15 Nr. 3 dieses Gesetzes an, der die Umbenennung des Kulturraumes „Elbtal – Sächsische Schweiz – Osterzgebirge“ in „Meißen – Sächsische Schweiz – Osterzgebirge“ anordnete.

I.

Die ungleiche Kostenbelastung einerseits der Gemeinden, die größere Kultureinrichtungen unterhalten, und andererseits der Umlandgemeinden, deren Bürger die Einrichtungen ebenfalls nutzen, ohne dass ihre Gemeinden sie mitfinanzieren, erschien dem Sächsischen Landtag geeignet, den Bestand derartiger Kultureinrichtungen zu gefährden. Um dieser Gefahr zu begegnen sowie der zahlenmäßig ungleichen Verteilung der kulturellen Angebote im städtischen und ländlichen Raum entgegenzusteuern, wurde das – zunächst auf zehn Jahre befristete – Sächsische Kulturraumgesetz (SächsKRG) geschaffen (Gesetz vom 20. Januar 1994, SächsGVBl. S. 175). Die Befristung wurde durch Gesetz vom 13. Dezember 2002 (SächsGVBl. S. 353) bis zum 31. Dezember 2007 und durch Gesetz vom 7. November 2007 (SächsGVBl. S. 494) bis zum 31. Dezember 2011 verlängert; durch Gesetz vom 20. Juni 2008 (SächsGVBl. S. 371) wurde das SächsKRG entfristet.

Kernpunkte des SächsKRG sind:

- die gesetzliche Verankerung der Kulturpflege als Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise (§ 2 Abs. 1 SächsKRG);
- die Aufteilung Sachsens in fünf ländliche Kulturräume. Diese Kulturräume, die früher als Zweckverbände organisiert waren und seit 2008 eine eigenständige, allerdings weiterhin zweckverbandsähnliche Struktur aufweisen (s. im Einzelnen § 4 SächsKRG), bestehen aus den betreffenden Landkreisen als Pflichtmitgliedern (§ 1 Abs. 3 SächsKRG i.V.m. der Anlage zu diesem Gesetz); kreisangehörige Oberzentren sowie die Städte des Oberzentralen Städteverbundes können dem zuständigen ländlichen Kulturraum beitreten, wenn ihr Stadtrat und der zuständige Kulturkonvent als Organ dieses Kulturraumes es beschließen (§ 7a SächsKRG). Außerdem sind die Kreisfreien

Städte Chemnitz, Leipzig und Dresden urbane Kulturräume, für die die Regelungen des SächsKRG mit gewissen Modifikationen ebenfalls gelten (§ 1 Abs. 4 SächsKRG);

- die gemeinsame Finanzierung regional bedeutsamer Einrichtungen und Maßnahmen durch die Sitzgemeinde, den Kulturraum und den Freistaat Sachsen im Rahmen des „sächsischen Kulturlastenausgleiches“ (§ 6 SächsKRG); sowie
- die Beteiligung der Fachöffentlichkeit an den Förderentscheidungen der Kulturräume auf dem Weg über bei ihnen eingerichteten Kulturbeiräte (§ 4 Abs. 7 ff. SächsKRG).

Gefördert werden durch die Kulturräume kulturelle Einrichtungen und Maßnahmen von regionaler Bedeutung. Diese Bedeutung ist nach § 3 Abs. 3 SächsKRG – unabhängig von Trägerschaft und Rechtsform (§ 3 Abs. 1 SächsKRG) – in der Regel gegeben, wenn ihnen

- a) für das Selbstverständnis und die Tradition der jeweiligen Region ein spezifischer, historisch begründeter Wert oder
- b) ein besonderer Stellenwert für Bewohner und Besucher der jeweiligen Region oder
- c) Modellcharakter für betriebliche Organisationsformen, insbesondere bei den Voraussetzungen für eine sparsame Wirtschaftsführung, oder
- d) eine besondere künstlerisch-ästhetische oder wissenschaftliche Innovationskraft zukommt.

Voraussetzung für die Förderung ist grundsätzlich eine angemessene Beteiligung der Sitzgemeinde außerhalb der Kreisumlage (§ 3 Abs. 2 SächsKRG).

Der – vorliegend verfahrensgegenständliche – „sächsische Kulturlastenausgleich“ war seit dem 1. August 2008 wie folgt geregelt:

§ 6

Sächsischer Kulturlastenausgleich

- (1) Es wird ein Kulturlastenausgleich vorgenommen.
- (2) Der Freistaat Sachsen stellt den Kulturräumen zur Förderung der Kulturpflege Zuweisungen in vierteljährlichen Raten nach Maßgabe des jährlichen Staatshaushaltsplanes sowie nach Maßgabe des Gesetzes über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Januar 2007 (SächsGVBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juni 2008 (SächsGVBl. S. 371, 373), in der jeweils geltenden Fassung, mindestens jedoch 86 700 000 EUR zur Verfügung. Bundeszuschüsse und sonstige Beiträge Dritter bleiben davon unberührt.
- (3) Durch die Erhebung einer Kulturumlage werden in den ländlichen Kulturräumen die Mitglieder des Kulturraumes an den Lasten der kulturellen Aktivitäten von regionaler Bedeutung angemessen beteiligt. Der Beschluss des Kulturkonventes über die Festsetzung der Kulturumlage nach § 27 FAG in der jeweils geltenden Fassung bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.
- (4) Bis zu 2 Prozent der Mittel nach Absatz 2 erhalten die Kulturräume unter Berücksichtigung der Höhe ihres zeitlich beschränkten besonderen Finanzbedarfs für Strukturmaßnahmen einschließlich damit verbundener Per-

sonalmaßnahmen und gutachterlicher Untersuchungen sowie für Maßnahmen überregionaler Bedeutung oder zur Verbesserung der Leistungs- und Infrastruktur. Die Zuweisung der übrigen Mittel darf bei den einzelnen Kulturräumen 30 Prozent der Summe der Ausgaben oder der finanzwirksamen Aufwendungen aller vom Kulturraum geförderten Einrichtungen und Maßnahmen nicht übersteigen und sie darf bei den ländlichen Kulturräumen nicht höher sein als das Zweifache der Kulturumlage. Übersteigen die nach Absatz 2 bereitgestellten Mittel die Zuweisungen nach Satz 1 und 2, können mehr als 2 Prozent der Mittel nach Satz 1 vergeben werden. Das Nähere über die Zuweisungen regelt das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen in einer Rechtsverordnung, insbesondere das Verfahren, den Verteilungsschlüssel und die Kriterien, nach denen Ausgaben oder finanzwirksame Aufwendungen der zu fördernden Einrichtungen und Maßnahmen berücksichtigt werden.

Zugleich wurde § 9 SächsKRG wie folgt gefasst:

§ 9

Evaluation

Im Abstand von jeweils sieben Jahren prüft die Staatsregierung, ob sich dieses Gesetz im Hinblick auf die Erhaltung und Förderung kultureller Einrichtungen und Maßnahmen von regionaler Bedeutung bewährt hat. Dabei sind die Sachgerechtigkeit der in diesem Gesetz geregelten Organisations- und Finanzstrukturen, die Anzahl und der Zuschnitt der Kulturräume sowie das Verfahren und die Kriterien zur Verteilung der Landesmittel an die Kulturräume zu untersuchen. Über das Ergebnis der Prüfung ist dem Landtag erstmals bis zum 31. Dezember 2015 zu berichten.

Durch Art. 15 Nr. 2 des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2011/2012 (Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 – HBG 2011/2012) vom 15. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 387, 398) wurde § 6 SächsKRG mit Wirkung ab dem 1. Januar 2011 (Art. 35 Abs. 1 HBG 2011/2012) wie folgt neu gefasst:

§ 6

Sächsischer Kulturlastenausgleich

(1) Es wird ein jährlicher Kulturlastenausgleich nach Maßgabe des jährlichen Staatshaushaltsplanes sowie nach Maßgabe des Gesetzes über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz – SächsFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Januar 2009 (SächsGVBl. S. 24), geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 406), in der jeweils geltenden Fassung, mindestens jedoch in Höhe von 86 700 000 EUR vorgenommen.

(2) Von dem in Absatz 1 genannten Betrag stellt der Freistaat Sachsen

- a) den Kulturräumen zur Förderung der Kulturpflege Zuweisungen in vierteljährlichen Raten nach Maßgabe des jährlichen Staatshaushaltsplanes sowie nach Maßgabe des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes, mindestens jedoch 82 000 000 EUR zur Verfügung. Bundeszuschüsse und sonstige Beteiligungen Dritter bleiben unberührt;
- b) kulturellen Einrichtungen nach § 3 Abs. 1 für Investitionen und Strukturmaßnahmen einschließlich damit verbundener Personalmaßnahmen Mittel nach Maßgabe des jährlichen Staatshaushaltsplanes, mindestens jedoch 1 000 000 EUR zur Verfügung. Das Nähere regelt das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst in einer Verwaltungsvorschrift;
- c) den Landesbühnen Sachsen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuschüsse nach Maßgabe des jährlichen Staatshaushaltes, höchstens jedoch 3 700 000 EUR zur Verfügung.

(3) Durch die Erhebung einer Kulturumlage werden in den ländlichen Kulturräumen die Mitglieder des Kulturraumes an den Lasten der kulturellen Aktivitäten von regionaler Bedeutung angemessen beteiligt.

(4) Die Zuweisung der Mittel nach Absatz 2 Buchst. a darf bei den einzelnen Kulturräumen 30 Prozent der Summe der Ausgaben oder der finanzwirksamen Aufwendungen aller vom Kulturraum geförderten Einrichtungen und Maßnahmen nicht übersteigen und sie darf bei den ländlichen Kulturräumen nicht höher sein als das Zweifache der Kulturumlage. Das Nähere über die Zuweisungen regelt das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen in einer Rechtsverordnung, insbesondere das Verfahren, den Verteilungsschlüssel und die Kriterien, nach denen Ausgaben oder finanzwirksame Aufwendungen der zu fördernden Einrichtungen und Maßnahmen berücksichtigt werden.

Außerdem wurde durch Art. 15 Nr. 3 HBG 2011/2012 die Bezeichnung des Kulturraumes „Elbtal-Sächsische Schweiz-Osterzgebirge“ in „Meißen-Sächsische Schweiz-Osterzgebirge“ geändert; auch diese Änderung trat am 1. Januar 2011 in Kraft.

Inhalt der Veränderung des § 6 Abs. 1 und 2 SächsKRG war zum einen, dass von den nach wie vor zugesicherten Landesmitteln von „mindestens 86,7 Mio. Euro“ jährlich für den Kulturlastenausgleich nicht mehr – wie bisher – „bis zu 2 Prozent“ die Kulturräume unter Berücksichtigung der Höhe ihres zeitlich beschränkten besonderen Finanzbedarfs für Strukturmaßnahmen einschließlich damit verbundener Personalmaßnahmen und gutachterlicher Untersuchungen sowie für Maßnahmen überregionaler Bedeutung oder zur Verbesserung der Leistungs- und Infrastruktur erhalten sollten, sondern nunmehr „mindestens 1 Mio. Euro“ an die kulturellen Einrichtungen nach § 3 Abs. 1 für Investitionen und Strukturmaßnahmen einschließlich damit verbundener Personalmaßnahmen Mittel nach Maßgabe des jährlichen Staatshaushaltsplanes gehen sollen, wobei das Nähere durch Verwaltungsvorschrift des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst zu regeln ist. Vor allem aber werden nunmehr von den genannten Gesamtmitteln nur noch „mindestens 82 Mio. Euro“ den Kulturräumen zur Verfügung gestellt; „höchstens 3,7 Mio. Euro“ erhalten die – in Radebeul bei Dresden angesiedelten und in der Trägerschaft des Freistaates Sachsen befindlichen – Landesbühnen Sachsen „für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben“.

§ 9 SächsKRG blieb unverändert.

In dem der Änderung zugrunde liegenden Gesetzentwurf, in dem noch eine Abzweigung von „höchstens 7 Mio. Euro“ zugunsten der Landesbühnen Sachsen vorgesehen gewesen war (Art. 15 Nr. 3 E-HBG 2011/2012, Drs. 5/3195, S. 110), war zur Begründung dieser Abzweigung von der Sächsischen Staatsregierung ausgeführt worden:

Artikel 15

Änderung des Sächsischen Kulturraumgesetzes

zu Nummern 1 und 6

Der Kulturraum „Elbtal – Sächsische Schweiz – Osterzgebirge“ wird umbenannt in „Meißen – Sächsische Schweiz – Osterzgebirge“, da dieser aus den Landkreisen Meißen und Sächsische Schweiz – Osterzgebirge besteht und der neue Name des Landkreises Meißen sich in der Bezeichnung des Kulturraumes wiederfinden soll.

zu Nummern 2 und 3

Aufgrund der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist bezüglich aller staatlichen Handlungsfelder eine Aufgabenkritik erforderlich. Daher ist es auch notwendig, die Aufteilung des vom Freistaat gewährten Kulturlastenausgleichs den veränderten Rahmenbedingungen anzugleichen. Der Kulturlastenausgleich wird von den Kulturräumen überwiegend für die Finanzierung der in kommunaler Trägerschaft stehenden Theater und Orchester eingesetzt. Um den haushaltswirtschaftlichen Konsolidierungserfordernissen in diesem Politikfeld, gleichzeitig aber auch den gestiegenem Bedarf im Zuge von notwendigen Rechtsformänderungen oder Trägerschaftswechseln Rechnung zu tragen, soll eine Anpassung der Aufteilung des Kulturlastenausgleichs – dessen Gesamthöhe unverändert bleibt – vorgenommen werden.

Mit der Neufassung des § 6 Abs. 2 SächsKRG erfolgt eine Aufteilung des in Absatz 1 normierten staatlichen Kulturlastenausgleichs auf die Kulturräume (lit. a)), auf nach dem SächsKRG geförderte Einrichtungen zum Zwecke von Strukturmaßnahmen (lit. b)) sowie auf die Landesbühnen Sachsen (lit. c)).

Die Absenkung des staatlichen Kulturlastenausgleichs in Form der Zuweisung an die Kulturräume in lit. a) trägt den o.g. haushaltswirtschaftlichen Konsolidierungserfordernissen Rechnung.

Mit der Ausweitung der sog. „Strukturfondsmittel“ in lit. b) soll künftig noch stärker der Strukturanpassungs- und Investitionsbedarf bei nichtstaatlichen Kultureinrichtungen finanziell unterstützt werden. Es dient dabei der Verwaltungsvereinfachung, dass künftig die Einrichtungen der regionalen Kulturpflege selbst Zuwendungsempfänger sind und die Kulturräume sowohl bei der Vergabe von Mitteln als auch bei der Verwendungsnachweisprüfung nicht mehr zwischengeschaltet werden müssen. In der Verwaltungsvorschrift wird dafür u.a. geregelt, dass der jeweilige Kulturraum vor der Zuwendungsentscheidung angemessen eingebunden werden soll.

Mit lit. c) wird dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die in staatlicher Trägerschaft und Finanzverantwortung stehenden Landesbühnen Sachsen im Kulturraum Meißen – Sächsische Schweiz – Osterzgebirge die Funktion eines Kulturraumtheaters wahrnehmen. In anderen Kulturräumen befinden sich Bühnenbetriebe mit entsprechender Funktion dagegen in kommunaler Trägerschaft und werden wesentlich im Rahmen des SächsKRG finanziert. Um die Kongruenz zwischen kulturpolitischer Aufgabenwahrnehmung und Finanzverantwortung künftig auch im Kulturraum Meißen – Sächsische Schweiz – Osterzgebirge herzustellen, sieht § 6 Abs. 2 lit. c) SächsKRG vor, vom jährlichen Kulturlastenausgleich bis zu 7,0 Mio. € für die Mitfinanzierung der Landesbühnen einzusetzen.

zu Nummer 4

In Abs. 3 wird Satz 2 aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung gestrichen. Damit wird ein Genehmigungsverfahren abgeschafft in einem Bereich, in dem die Rechtsaufsichtsbehörde wegen des verfassungsrechtlich verbrieften Rechts auf kommunale Selbstverwaltung ohnehin kaum Möglichkeiten hatte, die Genehmigung zu ver-

sagen. Im Übrigen unterliegt die Haushaltssatzung der ländlichen Kulturräume ohnehin der Vorlagepflicht bei der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Rechtmäßigkeit der Satzung kann in dem Zusammenhang geprüft werden.

zu Nummer 5

Die Regelungen zu den sog. „Strukturfondsmitteln“ sind aus gesetzessystematischen Gründen nunmehr in § 6 Abs. 2 lit. b) SächsKRG enthalten.

II.

Die Antragstellerin hatte sich bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens – mit Schreiben vom 4. August 2010 an das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst – gegen die beabsichtigte Abzweigung von Mitteln des Kulturlastenausgleichs zugunsten der Landesbühnen Sachsen gewandt. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens legte sie dem Ministerium ein – ihr sowie ihren Eigenbetrieben Gewandhaus, Oper und Centraltheater erstattetes – Rechtsgutachten vom Oktober 2010 vor, das die vorgesehene Gesetzesänderung als mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem Verfassungsgrundsatz des Vertrauensschutzes unvereinbar bezeichnete; zudem bewirke die durch sie beabsichtigte Ungleichbehandlung der Kulturräume eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. Bestimmungen der Art. 85 ff. der Sächsischen Verfassung wurden in diesem Rechtsgutachten nicht als Maßstab herangezogen.

III.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass Art. 15 Nr. 2 und 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 vom 15. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 387, 398) mit Art. 85 Abs. 2 SächsVerf unvereinbar und nichtig ist.

Ihr Antrag sei zulässig, insbesondere sei sie antragsbefugt. Durch § 2 Abs. 1 SächsKRG sei ihr eine Pflichtaufgabe übertragen worden, für die sie gemäß § 6 Abs. 2 SächsKRG finanzielle Zuschüsse erhalte. Durch das angegriffene Gesetz würden diese Zuwendungen um mehr als 1 Mio. Euro gekürzt. Dadurch könne sie in ihrer durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützten Finanzhoheit verletzt sein.

Der Antrag sei auch begründet.

Die in Art. 15 Nr. 2 HBG 2011/2012 vorgenommene Zuweisung von Kulturraummitteln in Höhe von bis zu 3,7 Mio. Euro an die Landesbühnen Sachsen führe bei ihr zu einer Verringerung der staatlichen Zuweisungen nach dem SächsKRG um mehr als 1 Mio. Euro, da ihr nach § 1 Abs. 2 der Sächsischen Kulturraumverordnung (SächsKRVO) 34,94 Prozent der Gesamtzuweisungen an die Kulturräume zustünden. Gegen den diesbezüglichen Zuwendungsbe-

scheid habe sie vor dem Verwaltungsgericht Leipzig Klage erhoben, über die noch nicht entschieden sei.

Sie habe auf die bisherige Höhe der ihr zukommenden staatlichen Kulturraummittel vertraut und diese in ihren einschlägigen Haushaltsansätzen fest eingeplant, insbesondere im Rahmen ihres von 2009 bis 2011 laufenden Haushaltssicherungskonzepts die entsprechenden Zuschüsse an ihre Eigenbetriebe Kultur festgeschrieben. Die Planungszeit in den einzelnen Institutionen betrage vier bis fünf Jahre, im Schauspielhaus zwei bis drei Jahre, so dass eine kurzfristige Kürzung nicht aufgefangen werden könne. Auch seien die Eigenbetriebe nach der Eigenbetriebsatzung der Antragstellerin verpflichtet, eine dreijährige Vorplanung vorzunehmen. Einen ersten Hinweis auf die beabsichtigte Gesetzesänderung habe sie aber erst am 29. Juni 2010 erhalten.

Art. 82 Abs. 2 SächsVerf schließe einen gegen den Freistaat gerichteten Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung ein. Dazu gehöre nach Art. 85 Abs. 2 SächsVerf das Recht auf einen finanziellen Ausgleich bei Übertragung neuer Aufgaben auf die Gemeinden. Geboten sei eine von der Finanzkraft der Kommune unabhängige Ausgleichsregelung. Durch § 2 Abs. 1 SächsKRG sei die Kulturpflege den Kommunen konstitutiv als Pflichtaufgabe auferlegt worden. Die Übertragung bzw. das Weiterbestehen dieser Pflichtaufgabe sei auch in der Entfristung des Gesetzes im Jahre 2008 zu sehen, wodurch eine dauerhafte Übertragung erfolgt sei. Die Antragstellerin könne damit nicht mehr frei entscheiden, ob sie die Kulturpflege hinsichtlich der mit Kulturraummitteln geförderten und unterhaltenen Institutionen fortsetze oder nicht. Wenn nun der Gesetzgeber die entsprechenden Mittel kürze, sei er aus Art. 85 Abs. 2 SächsVerf verpflichtet gewesen zu überprüfen, ob die für die übertragene Aufgabe gewährte Finanzausstattung noch den Anforderungen des Art. 85 Abs. 2 SächsVerf entspricht. Dies sei offensichtlich nicht geschehen. Stattdessen sei in der Gesetzesbegründung allein auf die „haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen“ verwiesen worden, die es notwendig machen würden, „die Aufteilung des vom Freistaat gewährten Kulturlastenausgleichs den geänderten Rahmenbedingungen anzugleichen“. Aus dieser Begründung sei nicht ersichtlich, dass sich der Gesetzgeber mit der Frage auseinander gesetzt hätte, ob die gekürzten Kulturraummittel ausreichend seien, um die den Kommunen übertragene Pflichtaufgabe zu erfüllen. Den Anforderungen des Art. 85 Abs. 2 SächsVerf werde aber nur durch den Nachweis genügt, dass auch bei einer Kürzung der Mittel weiterhin eine angemessene Deckung vorliege. Dazu finde sich in der Gesetzesbegründung nichts.

Weiter sei die Bestimmung auch aus den im beigelegten Rechtsgutachten genannten Gründen mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem Verfassungsgrundsatz des Vertrauensschutzes unvereinbar. Die das Gesetz tragende Behauptung, die Landes Bühnen Sachsen erfüllten die „Funktionen eines Kulturraumtheaters“, sei schon in tatsächlicher Hinsicht unzutreffend. Falsch sei weiter auch die These, mit der Novellierung werde die Kongruenz zwischen Aufgabenkompetenz und Finanzverantwortung hergestellt. Vielmehr sei das Gegenteil der Fall. Ferner sei der – durch die 2007 vorgenommene Entfristung des Gesetzes geschaffene – Schutz des Vertrauens auf dessen Fortbestehen verletzt worden. Zudem enthalte das SächsKRG eine Selbstbindung des Gesetzgebers an das darin enthaltene Regelungskonzept, welches nunmehr system-

widrig durchbrochen werde. Auch dadurch sei ihr – der Antragstellerin – schutzwürdiges Vertrauen verletzt worden. Dies gelte erst recht im Lichte des § 9 SächsKRG. Angesichts der dort geregelten Pflicht zur Überprüfung des Gesetzes nach jeweils sieben Jahren, erstmals also im Jahre 2015, habe sie darauf vertrauen dürfen und vertraut, dass sie mindestens bis zu diesem Zeitpunkt Planungssicherheit hinsichtlich ihres Anteils an den staatlichen Kulturraummitteln habe. Die durch das angegriffene Gesetz bewirkte „unechte Rückwirkung“ sei nicht im Wege der gebotenen Abwägung mit diesem Vertrauensschutz erfolgt. Es hätte begründet werden müssen, weshalb gerade die kommunale Kulturraumförderung dadurch gekürzt werde, dass den sächsischen Landesbühnen (Hervorhebung im Original) Kulturraummittel zur Verfügung gestellt würden. Würde es sich bei dieser Einrichtung um eine kommunale handeln, so wäre sie in den allgemeinen Kulturlastenausgleich einzubeziehen gewesen. Handle es sich dagegen um eine Landeseinrichtung, so stelle ihre „Subventionierung“ aus Geldern, die für die kommunale Kulturförderung gedacht seien, keinen besonderen und überwiegenden Grund des öffentlichen Interesses dar, und zwar auch dann nicht, wenn man annehmen wollte, dass die Landesbühnen im Kulturraum Meißen – Sächsische Schweiz – Osterzgebirge die „Funktion eines Kulturraumtheaters“ wahrnehmen sollten.

Der damit vorliegende unzulässige Eingriff in die Finanzhoheit der Antragstellerin sei als Verstoß gegen das Vertrauensschutzprinzip und damit auch als Verstoß gegen Art. 85 Abs. 2 sowie Art. 82 Abs. 2 SächsVerf anzusehen.

IV.

Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

V.

Die Sächsische Staatsregierung hält den Normenkontrollantrag für unzulässig, da eine Verletzung von Art. 85 Abs. 2 SächsVerf mangels einer erstmaligen Aufgabenübertragung durch das angegriffene Gesetz nicht in Betracht komme. Auch erfolge keine relevante Mehrbelastung der Antragstellerin, da die Kürzung sich nur in Höhe von 0,81 Prozent ihres Kulturhaushaltes auswirke. Jedenfalls aber sei der Antrag unbegründet, wie von der Staatsregierung des Näheren dargelegt wird.

VI.

In ihrer am 16. April 2012 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Replik auf die Stellungnahme der Sächsischen Staatsregierung führt die Antragstellerin aus:

Ihr Antrag sei sehr wohl zulässig. Im Jahre 1993 sei durch die Urfassung des SächsKRG eine Umwidmung der Kulturpflege von einer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe in eine

Pflichtaufgabe erfolgt, worin eine Aufgabenübertragung zu sehen sei. Damit sei eine „bestimmte Aufgabe“ im Sinne des Art. 85 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf übertragen und zugleich der Kulturlastenausgleich geschaffen worden. Der Freistaat Sachsen sei somit bewusst nicht den Weg gegangen, die Kulturpflege als Selbstverwaltungsaufgabe der Kommunen zu belassen und diesen lediglich die hierfür erforderlichen Mittel zweckgebunden zur Verfügung zu stellen. Dies zeige sich gerade auch im Fall der Antragstellerin, die mit ihren Kultureinrichtungen ein „Schwergewicht“ und „Glanzpunkt“ in der Kulturpflege des Freistaates Sachsen sei und rund ein Drittel der Kulturraummittel nach § 6 Abs. 4 Satz 2 SächsKRG erhalte. Eben diese „Leuchttürme“ zu erhalten sei Gegenstand der Umwandlung in eine Pflichtaufgabe gewesen. Dass die Antragstellerin wie auch die anderen Kommunen hierbei nicht auch zum Erhalt konkreter Kultureinrichtungen verpflichtet worden seien, ändere daran nichts. Denn auch bei einer Pflichtaufgabe verbleibe der betreffenden Kommune häufig noch ein Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Art und Weise ihrer Wahrnehmung. Zudem wache die Rechtsaufsicht mit den ihr zustehenden Instrumenten über die Erfüllung dieser Aufgabe. Die Antragsbefugnis fehle ihr – der Antragstellerin – auch nicht deshalb, weil es sich bei der angegriffenen Norm nicht um eine erstmalige Aufgabenübertragung handle. Art. 85 Abs. 2 SächsVerf sei auch dann anwendbar, wenn – wie hier – der ursprünglich gewährte finanzielle Ausgleich zu einem späteren Zeitpunkt verringert oder ganz gestrichen werde. Das aus dieser Verfassungsnorm folgende Konnexitätsprinzip wäre nicht gewahrt, wenn der Freistaat Sachsen nach einer erstmaligen Aufgabenübertragung mit entsprechender Finanzausstattung diese Ausstattung zu einem späteren Zeitpunkt bis auf Null kürzen könnte, ohne dass sich die Kommunen dagegen zu wehren vermöchten. Eben ein solcher Eingriff sei aber durch das angegriffene Gesetz erfolgt. Abweichendes ergebe sich auch nicht aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 23. November 2000 (Vf. 53-II-97 – „FAG 1997“). Die Rechtsansicht des Verfassungsgerichtshofes in dieser Entscheidung, dass eine ordnungsgemäße Prognose zum Zeitpunkt der Aufgabenübertragung ausreiche und eine „Nachbesserung“ für die Folgejahre nicht erforderlich sei, besage nichts darüber, ob die auf Grund einer solchen Prognose gewährte Finanzausstattung später gekürzt werden dürfe. Zudem werde in dieser Entscheidung auch betont, dass den Kommunen ein verlässlicher finanzieller Rahmen für die Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben gegeben werden müsse. Dieser Rahmen werde mit einer Kürzung der Mittel wieder verlassen, weshalb Art. 85 Abs. 2 SächsVerf als Maßstab einschlägig sei. Ihre – der Antragstellerin – Antragsbefugnis folge in diesem Zusammenhang insbesondere auch daraus, dass der Gesetzgeber noch im Jahre 2008 seinen Kulturlastenausgleich um 10 Mio. Euro erhöht habe. Solange die damit verbunden gewesene Prognose nicht durch eine neue – mit dem Ergebnis eines niedrigeren Finanzbedarfs – ersetzt sei, verstoße die Kürzung gegen das in Art. 85 Abs. 2 SächsVerf verankerte Konnexitätsprinzip. Dem könne für die Antragstellerin auch nicht entgegen gehalten werden, dass der sie treffende Kürzungsbetrag von 1,03 Mio. Euro jährlich nur einen geringen Anteil ihres gesamten Kulturhaushalts umfasse. Zum einen sei diese Kürzung so kurzfristig erfolgt, dass sie – die Antragstellerin – mit ihren drei Eigenbetrieben Oper, Gewandhaus und Schauspielhaus sich hierauf nicht mehr rechtzeitig habe einstellen können. Zum anderen habe sie rund die Hälfte dieser Kürzung nur dadurch auffangen können, dass sie sich insoweit zusätzlich verschuldet habe. Trotz dessen sei sie aber nicht mehr in der Lage, ihrer kulturellen Aufgabenstellung in vollem Umfang gerecht zu werden.

Der Antrag sei auch begründet. Offenbar habe der Freistaat früher die Ansicht vertreten, dass die Landesbühnen Sachsen nicht (allein) für die kommunale Kulturpflege zuständig seien, weshalb er sie in erheblichem Umfang bezuschusst habe. Wenn er nunmehr seine Ansicht dahingehend ändere, dass diese Einrichtung Bestandteil der den Kommunen obliegenden Kulturpflege sei, so liege darin eine neue Aufgabenübertragung, für die ein Ausgleich im Sinne des Art. 85 Abs. 2 SächsVerf zu gewähren sei. Denn den Kommunen werde nunmehr der Betrieb einer Einrichtung überantwortet, der bisher als Landesaufgabe angesehen worden sei, ohne dass der dafür bisher verwendete Zuschuss ebenfalls nunmehr an die Kommunen gegeben werde. Damit aber sei die bei Schaffung des SächsKRG aufgestellte Prognose, dass den Kulturräumen ein angemessener finanzieller Ausgleich für die ihnen auferlegten Aufgaben gewährt worden sei, nicht mehr haltbar. Mithin liege ein (nachträglicher) Verstoß gegen Art. 85 Abs. 2 SächsVerf vor, der sie – die Antragstellerin – wegen des Umfangs der auf sie entfallenden Kürzung in besonderem Maße treffe. Auch liege die bereits gerügte Verletzung ihres schutzwürdigen Vertrauens in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage vor. Insoweit vertieft die Antragstellerin ihr bisheriges Vorbringen.

B.

Der Antrag ist unzulässig.

1. Ein zulässiger Antrag auf kommunale Normenkontrolle (Art. 90 SächsVerf, § 7 Nr. 8, § 36 SächsVerfGHG) setzt voraus, dass der in Art. 82 Abs. 2, Art. 90 SächsVerf bezeichnete Selbstverwaltungsträger substantiiert vorträgt (§ 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 BVerfGG), durch die angegriffenen gesetzlichen Regelungen möglicherweise unmittelbar in einem der in Art. 82 Abs. 2, Art. 84 bis 89 SächsVerf genannten Selbstverwaltungsrechte verletzt zu sein (SächsVerfGH, Urteil vom 23. Juni 1994, JbSächsOVG 2, 52 [54 ff.]; st. Rspr.). Dies folgt daraus, dass das Verfahren nach Art. 90 SächsVerf die dort genannten subjektiven Rechte der Gemeinden, der Landkreise und der anderen Gemeindeverbände schützen und nicht – wie das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf – in objektiver Weise klären soll, ob einfaches Landesrecht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar ist (SächsVerfGH, Beschluss vom 22. November 2001 – Vf. 26-VIII-01 – und Urteil vom 23. November 2000 – Vf. 49-VIII-97, JbSächsOVG 8, 12 = SächsVBl. 2001, 67; vgl. auch Beschluss vom 22. Februar 2001 – Vf. 18-VIII-99).
2. An der Erfüllung dieser Anforderungen fehlt es im vorliegenden Fall.

Die Antragstellerin sieht sich durch das angegriffene Gesetz in ihrem durch die bisherige, seit 2008 geltende Fassung des SächsKRG – insbesondere durch die dortige Mittelverteilungsregelung (§ 6 SächsKRG) und die Regelung einer Evaluierung des Gesetzesstandes (erst) im Jahre 2015 (§ 9 SächsKRG) – begründeten Vertrauen auf unveränderten Fortbestand sowohl dieser Konzeption überhaupt als auch ihres konkreten Inhalts verletzt und rügt dies – ohne nähere Darlegungen – am Ende ihrer Antragschrift als Verstoß gegen

Art. 82 Abs. 2 sowie – dies in der Antragschrift und in ihrem replizierenden Schriftsatz konkretisierend – gegen Art. 85 Abs. 2 SächsVerf.

- a) Die nicht durch begründende Ausführungen der Antragstellerin unterlegte Behauptung einer Verletzung von Art. 82 Abs. 2 SächsVerf genügt den Darlegungserfordernissen offensichtlich nicht.
- b) Eine Verletzung von Art. 85 Abs. 2 SächsVerf durch die angegriffene gesetzliche Regelung erscheint nicht möglich. Daher kann offen bleiben, inwieweit die diesbezüglichen Ausführungen im replizierenden Schriftsatz der Antragstellerin überhaupt berücksichtigungsfähig sind, nachdem dieser Schriftsatz erst deutlich nach Ablauf der Antragsfrist beim Verfassungsgerichtshof eingegangen ist.
 - aa) Art. 85 Abs. 2 und Art. 87 SächsVerf enthalten zwei strikt voneinander zu trennende Finanzgarantien zu Gunsten der kommunalen Träger der Selbstverwaltung. Nur die erstmalige Übertragung einer Aufgabe auf diese Träger unterfällt dem Regelungsbereich des Art. 85 Abs. 2 SächsVerf. Alle weitergehenden Fragen sind dagegen ausschließlich am Maßstab des Art. 87 SächsVerf zu beurteilen.

(1) Nach Art. 85 Abs. 2 SächsVerf ist, wenn die gesetzliche Übertragung einer Aufgabe auf die kommunalen Träger der Selbstverwaltung für diese zu einer Mehrbelastung führt, ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Dabei meint der in Art. 85 Abs. 2 SächsVerf verwendete Begriff der „Übertragung“ den Akt der Aufgabenübertragung (SächsVerfGH, Urteil vom 20. Oktober 2000 – Vf. 53-II-97 [„FAG 1997“], Umdruck S. 23). Als eine solche Übertragung einer Aufgabe ist nicht nur die gesetzliche Zuweisung einer völlig neuen, von den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung bislang nicht wahrgenommenen Aufgabe an diese anzusehen, sondern auch die gesetzliche Ausgestaltung einer bislang freiwilligen Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltungsträger nunmehr als deren Pflichtaufgabe (SächsVerfGH, a.a.O., Umdruck S. 24).

(2) Bei der solchermaßen erfolgenden Aufgabenübertragung hat der Gesetzgeber eine Prognose der hierdurch den betroffenen kommunalen Selbstverwaltungsträgern entstehenden Kosten vorzunehmen (SächsVerfGH, a.a.O., Umdruck S. 25) und diese Kosten zur Deckung bzw. zum Ausgleich zu bringen, ohne hierbei auf die Finanzkraft der betroffenen kommunalen Selbstverwaltungsträger abstellen zu dürfen (SächsVerfGH, a.a.O., Umdruck S. 25 ff.). Die Finanzgarantie des Art. 85 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 SächsVerf fordert keine „Nachbesserung“ der vorhandenen Regelungen für Folgejahre (SächsVerfGH, a.a.O., Umdruck S. 26).

(3) Mit diesem Regelungsgehalt stellt Art. 85 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 SächsVerf eine selbstständige Finanzgarantie für die kommunalen Träger der Selbstverwaltung dar, die sich von der allgemeinen kommunalen Finanzgarantie des Art. 87 SächsVerf grundlegend unterscheidet (SächsVerfGH, a.a.O., Umdruck S. 20 f.).

Wegen der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Gesetzgeber im jeweiligen Regelungsbereich ist eine strikte Trennung beider Garantien geboten (SächsVerfGH, a.a.O., Umdruck S. 24). Dies führt dazu, dass die Frage, wie mit einer – bei Aufgabenübertragung und Kostenprognose ungewissen – weiteren Entwicklung der Kosten für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe zu gegebener Zeit umzugehen ist, nicht mehr in den Regelungsbereich des Art. 85 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 SächsVerf fällt, sondern nur nach Maßgabe des Art. 87 Abs. 1 und 3 SächsVerf zu beurteilen ist (SächsVerfGH, a.a.O., Umdruck S. 25 ff.). Die strikte Trennung beider Finanzgarantien voneinander ist aber auch dort zu beachten, wo die ursprüngliche Finanzausstattung, die bei Übertragung der Aufgabe vom Freistaat den kommunalen Selbstverwaltungsträgern mitgegeben worden war, für künftige Zeiträume nicht aufrechterhalten wird. Auch in derartigen Fällen geht es um die Frage der aktuellen „Kostendeckungsmöglichkeiten“, die allein nach Maßgabe des Art 87 SächsVerf zu prüfen ist (vgl. SächsVerfGH, a.a.O., Umdruck S. 29).

(4) Die Finanzgarantie des Art. 87 SächsVerf schützt in ihrem Anwendungsbereich die Kommunen vor einer Aushöhlung ihres Selbstverwaltungsrechts (SächsVerfGH, a.a.O., Umdruck S. 27). Sie ist dabei gerade auch für Erwägungen des Vertrauensschutzes offen. Freilich „steht der Anspruch der kommunalen Selbstverwaltungsträger aus Art. 87 Abs. 1 und 3 SächsVerf unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Freistaates Sachsen, wie sich bereits aus der Formulierung des Art. 87 Abs. 3 SächsVerf (,unter Berücksichtigung der Aufgaben des Freistaates‘) ergibt“ (SächsVerfGH, a.a.O., Umdruck S. 32; zu der insoweit gebotenen Dichte der verfassungsgerichtlichen Kontrolle s. Umdruck, S. 33 f.). Das bedeutet, dass im Rahmen der Auslegung und Anwendung dieser Vorschrift der Grundsatz der Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgabenwahrnehmung zu beachten ist (zu diesem Grundsatz s. SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2009 – Vf. 25-VIII-09, JbSächsOVG 18, 9 und Urteil vom 26. August 2010 – Vf. 129-VIII-09).

bb) Gemessen hieran liegt in dem angegriffenen Gesetz offensichtlich keine „Übertragung“ einer Aufgabe im Sinne des Art. 85 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 SächsVerf auf die Antragstellerin als kommunale Trägerin der Selbstverwaltung.

(1) Die Kulturpflege als Pflichtaufgabe – ohne dass es auf deren etwaige Natur als bereits zuvor wahrgenommene Selbstverwaltungsaufgabe ankäme (oben aa) [1]) - ist der Antragstellerin möglicherweise bereits durch §§ 2 Abs. 1, 1 Abs. 4 SächsKRG in der Ursprungsfassung vom 20. Januar 1994 (SächsGVBl. S. 175) auferlegt worden, spätestens aber durch die Aufrechterhaltung dieser Bestimmungen anlässlich der „Entfristung“ des SächsKRG durch das Gesetz vom 20. Juni 2008 (SächsGVBl. S. 371). Das angegriffene Gesetz enthält dazu keinerlei Regelung.

(2) Eine Übertragung der Aufgabe der Finanzierung der Landesbühnen (auch) auf die Antragstellerin, wie sie diese in ihrem replizierenden Schriftsatz nunmehr geltend macht, ist dem angegriffenen Gesetz gleichfalls offensichtlich nicht zu entnehmen. Zwar wird darin aus der Summe der Mittel, die der Freistaat als „Kulturlastenausgleich“ zur Verfügung stellt, vor deren Ausschüttung an die städtischen und ländlichen Kulturräume (unter anderem) der für die Landesbühnen festgelegte Betrag abgezweigt. Damit aber enthält das Gesetz wirtschaftlich und rechtlich keine andere Regelung, als wenn der genannte Betrag von vornherein nicht in die Summe des „Kulturlastenausgleichs“ des Freistaates einbezogen, sondern bereits vorab – unter entsprechender Minderung dieser Summe – den Landesbühnen direkt zur Verfügung gestellt worden wäre. Zur Trägerschaft der Landesbühnen – die allein bei Veränderung gegenüber dem bisherigen Zustand (ausschließliche Trägerschaft des Freistaates Sachsen) eine Aufgabenübertragung im Sinne des Art. 85 Abs. 2 SächsVerf betreffen könnte – enthält das angegriffene Gesetz dagegen keine Regelung.

- c) Eine Verletzung des danach als verfassungsrechtlicher Maßstab allein in Betracht kommenden Art. 87 SächsVerf hat die Antragstellerin nicht geltend gemacht.
- d) Für ihren Angriff gegen Art. 15 Nr. 3 HBG 2011/2012, d.h. die Änderung der Bezeichnung des Kulturraumes „Elbtal – Sächsische Schweiz – Osterzgebirge“ in „Meißen – Sächsische Schweiz – Osterzgebirge“, bleibt die Antragstellerin jegliche Begründung schuldig. Daher kommt es nicht mehr darauf an, dass es ihr insoweit ohnehin an der notwendigen eigenen Betroffenheit durch die angegriffene Norm fehlt, da sie nicht Mitglied dieses Kulturraumes ist, sondern einen eigenen – urbanen – Kulturraum bildet.

C.

Der Verfassungsgerichtshof ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und trifft sie daher durch Beschluss nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG.

D.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

gez. Munz

gez. Rühmann

gez. Degenhart

gez. Grünberg

gez. Hagenloch

gez. Knoth

gez. Lips

gez. Trute