Verfassungsrecht

2 BvR 2097/16 - Unzulässige Kommunalverfassungsbeschwerde gegen durch das Stärkungspaktgesetz Nordrhein-Westfalen ...

... für die Jahre 2012 bis 2022 festgelegte Solidaritätsumlage

Die 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts hat eine Verfassungsbeschwerde von 67 Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nicht zur Entscheidung angenommen.

Die Beschwerdeführerinnen wenden sich gegen die sogenannte Solidaritätsumlage, die Gemeinden mit überschießender Steuerkraft in Nordrhein-Westfalen ursprünglich in den Jahren 2012 bis 2022 dazu verpflichtete, Gemeinden in schwieriger Haushaltslage durch eine Umlage mitzufinanzieren. Sie sehen sich durch die Regelung in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG (Grundgesetz) in Verbindung mit Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG verletzt.

Eine zeitgleich mit der Kommunalverfassungsbeschwerde erhobene kommunale Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen wies der Verfassungsgerichtshof als unbegründet zurück. Der Verfassungsgerichtshof sah die Beschwerdeführerinnen nicht in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 LV NRW (der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen) verletzt.

Die Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht ist unzulässig, weil die Beschwerdeführerinnen ihr Rechtsschutzbedürfnis nicht ausreichend dargelegt haben und auch der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nicht gewahrt wurde, denn vorliegend ist Rechtsschutz durch die Landesverfassungsgerichte vorrangig.

Sachverhalt:

Die Beschwerdeführerinnen wenden sich mit der Kommunalverfassungsbeschwerde gegen die im Rahmen des nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetzes (StPaktG) 2013 eingeführte sogenannte Solidaritätsumlage. Die Solidaritätsumlage war ursprünglich in den Jahren 2012 bis 2022 von Gemeinden mit überschießender Steuerkraft (sogenannten abundanten Gemeinden) zu erbringen und diente der (Mit-)Finanzierung von Konsolidierungshilfen für Gemeinden, die sich in einer besonders schwierigen Haushaltssituation befanden. Für die Jahre 2021 und 2022 sollten die Einnahmen aus der Solidaritätsumlage dem Landeshaushalt zustehen. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber entschied, die Solidaritätsumlage mit Ablauf des Jahres 2017 zu beenden.

Die Solidaritätsumlage war gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 StPaktG 2013 von Gemeinden zu erbringen, bei denen nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl im aktuellen Jahr überstieg und in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre überstiegen hatte. Die Höhe des Anteils an der Solidaritätsumlage für die jeweilige Gemeinde bestimmte sich gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2 StPaktG 2013 nach einem jährlich zu errechnenden Prozentsatz des Betrags, um den die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl im aktuellen Jahr überstieg (überschießende Steuerkraft). Der Prozentsatz betrug dabei maximal 25 Prozent.

Die Beschwerdeführerinnen und fünf weitere Städte und Gemeinden erhoben am 5. Dezember 2014 – parallel zum vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahren – kommunale Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen. Der Verfassungsgerichtshof wies die kommunale Verfassungsbeschwerde als unbegründet zurück. Das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 LV NRW sei nicht verletzt. Der in der Heranziehung zur Solidaritätsumlage liegende Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht sei verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Die Beschwerdeführerinnen rügen mit ihrer Kommunalverfassungsbeschwerde einen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG.

Wesentliche Erwägungen der Kammer:

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. Weder legen die Beschwerdeführerinnen ihr Rechtsschutzbedürfnis ausreichend dar noch genügt die Kommunalverfassungsbeschwerde dem Grundsatz der Subsidiarität.

1. Den Beschwerdeführerinnen fehlt das Rechtsschutzbedürfnis für die Verfassungsbeschwerde, soweit sie sich gegen die Abführung der Solidaritätsumlage in den Jahren 2021 und 2022 an den Landeshaushalt wenden. Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde ist grundsätzlich das Fortbestehen der angegriffenen hoheitlichen Maßnahme. Der Landesgesetzgeber hat die Solidaritätsumlage bereits mit Ablauf des Jahres 2017 beendet. Die Beschwerdeführerinnen haben nicht vorgetragen, dass die Klärung der Rechtsfrage grundsätzliche Bedeutung hätte und der gerügte Grundrechtseingriff besonders belastend erscheint, eine Wiederholungsgefahr besteht oder sie die Maßnahme noch weiterhin beeinträchtigt.

2. Der Zulässigkeit der Kommunalverfassungsbeschwerde steht im Übrigen der Grundsatz der Subsidiarität entgegen.

a) Eine Kommunalverfassungsbeschwerde gegen Landesgesetze ist vor dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 94 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 Satz 2 BVerfGG (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) unzulässig, soweit eine solche auch beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann. Der den Landesverfassungsgerichten damit zukommende prinzipielle Vorrang ist Ausdruck der Verfassungsautonomie der Länder. Der Vorrang der Landesverfassungsgerichtsbarkeit reicht aber nur so weit, wie die Landesverfassung den Garantiegehalt von Art. 28 Abs. 2 GG auch im Wesentlichen abdeckt und seine Wahrung von der Landesverfassungsgerichtsbarkeit überprüft werden kann.

b) Gemessen hieran haben die Beschwerdeführerinnen nicht dargetan, dass den landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen in der Auslegung des Landesverfassungsgerichts wesentliche Inhalte von Art. 28 Abs. 2 GG fehlten.

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat in seiner Entscheidung ausgeführt, dass die gemeindliche Finanzhoheit Bestandteil der landesverfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist (Art. 78 LV NRW, Art. 79 LV NRW). Die Solidaritätsumlage greife zwar in die Finanzhoheit der umlagepflichtigen Gemeinden ein, dieser Eingriff sei aber gerechtfertigt, weil er nicht den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie antaste und auch im Hinblick auf die konkreten Auswirkungen der Solidaritätsumlage mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehe.

Die Beschwerdeführerinnen haben in ihrer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht auch nicht ausreichend begründet, dass das Landesverfassungsgericht in seiner Prüfung hinter der grundgesetzlichen Gewährleistung des Rechts auf kommunale Steuerbeteiligung, das durch die Art. 106 Abs. 5 bis 7 GG näher ausgestaltet wird, zurückgeblieben wäre. Die genannten Vorschriften legen keine normativen Vorgaben für einen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich fest. Dies gilt namentlich für Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG.

Der Einwand, das Stärkungspaktgesetz stelle für die Berechnung der Solidaritätsumlage auf eine falsche Bemessungsgrundlage ab, greift nicht durch. Denn die Solidaritätsumlage beruht auf den in Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG genannten Steuerarten und legt diese damit jedenfalls mittelbar als Bemessungsgrundlage zugrunde. Nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StPaktG 2013 knüpft die Solidaritätsumlage an die Steuerkraftmesszahl an. Diese wiederum knüpft im Wesentlichen an die für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer an. Dass dabei für die Solidaritätsumlage im Ergebnis nicht auf das gesamte Steueraufkommen der in Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG genannten Steuerarten, sondern auf einen (abundanten) Anteil hieran abgestellt wird, ist unschädlich, weil die genannten Merkmale

nichtsdestoweniger Bemessungsgrundlage bleiben.

BVerfG-Beschluss vom 7. Mai 2026 - 2 BvR 2097/16 - BVerfG PM 35/2026

LogIn zum Volltext