DR. GANTEFÜHRER, MARQUARDT & PARTNER
Wirtschaftsprüfer · Steuerberater · Rechtsanwälte

Dr. Ganteführer, Marquardt & Partner mbB - Poststraße 1-3 - 40213 Düsseldorf

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

30. September 2016 Wa/Lc
Sekretariat: Kristian Luce
Tel.: 0211 8989 - 122
wacker@gamapa.de
00510-11 Wa 21 01081

Dr. Felix Ganteführer*
Rechtsanwalt, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Fachanwalt für Steuerrecht

Dipl.-Ök. H. Jürgen Marquardt*
Wirtschaftsprüfer, Steuerberater

Kersten M. Winter
Steuerberater

Bernd Rühland, LL.M.
Rechtsanwalt, Steuerberater, Fachanwalt für Steuerrecht

Dipl.-Finw. (FH) Roland Moskat
Steuerberater

Dipl.-Kff. Claudia Stork
Wirtschaftsprüferin, Steuerberaterin

Axel Kleinschmidt
Rechtsanwalt

Dr. Jörg Wacker
Rechtsanwalt

Dr. Lutz Starek
Rechtsanwalt

Dr. Jochen Kissling
Rechtsanwalt

Johann F. Burchard**
Rechtsanwalt

* angestellt nach § 56 StBerG / § 43a WPO
** angestellter Rechtsanwalt

Dr. Ganteführer, Marquardt & Partner mbB
Wirtschaftsprüfer
Steuerberater
Rechtsanwälte

Poststraße 1-3
40213 Düsseldorf

Postfach 10 25 52
40016 Düsseldorf

Telefon +49 (0) 211-89 89-0
Telefax +49 (0) 211-89 89-150

mail@gamapa.de
www.gamapa.de

Deutsche Bank Düsseldorf
IBAN DE 13 3007 0024 0380 0109 00
BIC DEUTDEDBDUE

Stadtsparkasse Düsseldorf
IBAN DE 57 3005 0110 0064 0013 40
BIC DUSSDEDDXXX

USt-ID-Nr. DE 119 197 503

Partnerschaft – Sitz Düsseldorf
Amtsgericht Essen PR 2965

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

der Gemeinde Alpen und weiterer 70 nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden

Aktenzeichen: AR 9648/14

beziehen wir uns auf unsere kommunale Verfassungsbeschwerde vom 05.12.2014 und die gerichtliche Mitteilung vom 11.12.2014.

1. Zwischenzeitlich hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen mit Urteil vom 30.08.2016 die dort unter dem Aktenzeichen VerfGH 34/14 anhängige Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen. Das Urteil ist diesem Schriftsatz beigefügt als

Anlage BF 7.

...

Beigefügt ist ebenfalls der Schriftsatz über die Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof für das Land NRW vom 05.12.2014 einschließlich der dazu eingeholten rechtswissenschaftlichen und finanzwissenschaftlichen Gutachten als

Anlage BF 8.

2. Die Beschwerdeführerinnen halten an der vorliegenden Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht fest und beantragen hiermit,

   die Verfassungsbeschwerde nunmehr aus dem Allgemeinen Register in das Verfahrensregister zu übertragen und dem Verfassungsbeschwerdeverfahren Fortgang zu geben.

3. Die Verfassungsbeschwerde ist zur Entscheidung anzunehmen. Denn ihr kommt grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu, § 93a Abs. 2 lit. a) BVerfGG.

   Gegenstand dieses Verfassungsbeschwerdeverfahrens ist die für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG zentrale Frage nach der bundesverfassungsrechtlichen Reichweite des Gewährleistungsgehalts der Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG. Diese Vorschriften weisen den Gemeinden die Ertragshoheit über Gewerbesteuer, Umsatzsteuer und Anteile an Einkommensteuer und Umsatzsteuer zu, stärken damit die finanzielle Eigenverantwortung der Kommune, die bei der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG eigens hervorgehoben wird. Damit prägen die Art. 106 Abs. 5 – 6 GG maßgeblich die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG, und zwar namentlich die kommunale Finanzhoheit (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG).

   Die vorliegende Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen landesgesetzliche Vorschriften über die Erhebung einer Abundanzumlage. Die Beschwerdeführerinnen rügen, dass diese Abundanzumlage mit den Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG unvereinbar ist, da sie nicht Umlage, sondern Abgabe ist, und den grundgesetzlich verankerten Maßstab der Verteilung der kommunalen Steuererträge nach dem sog. Örtlichkeitsprinzip missachtet (vgl. hierzu im einzelnen Beschwerdeschriftsatz vom 05.12.2014, Seite 34 ff.).

...

Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG enthält eine verbindliche, in der Präzision seines Textes und der Formenstrenge der Finanzverfassung klare und eindeutige Vorgabe für die Ausgestaltung landesgesetzlicher Umlagen: Traditionell gefestigte Begriffe – Bemessungsgrundlage, Umlage, die vier Steuerarten, Landesgesetzgeber – geben der hier geregelten Ermächtigung des Landesgesetzgebers zur Erhebung von Umlagen einen klaren Maßstab. Es dürfte kaum einen anderen Satz des Grundgesetzes geben, der so prägnant und detailliert ist wie der des Art. 106 Abs. 6 Satz 6.

Die grundsätzliche Bedeutung des vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahrens im Sinne von § 93a Abs. 2 lit. a) BVerfGG ergibt sich aus folgendem: Der Verfassungsgerichtshof NRW ist in seiner Entscheidung vom 30.08.2016 – wie zuvor bereits einige weitere Landesverfassungsgerichte – davon ausgegangen, dass

„Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG über derartige Umlagen nichts besage"

(vgl. so ausdrücklich VerfGH NRW in dem beigefügten Urteil in Rn. 83). Dementsprechend hat der Verfassungsgerichtshof NRW vorliegend die Vorschrift des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG nicht angewendet. Auch andere Landesverfassungsgerichte haben die Verbindlichkeit dieser strikten, in besonderer Präzision formulierten Verfassungsregel des Grundgesetzes in Abrede gestellt.

Der Klärung der Frage der Verbindlichkeit von Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG kommt grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu. Denn diese Frage hat nicht nur erhebliche Auswirkungen für den vorliegenden Einzelfall, sondern für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als solche: Innerhalb der Finanzverfassung bildet die Ertragszuweisung nach Art. 106 Abs. 5 – 6 GG nämlich das Rückgrat der bundesverfassungsrechtlich garantierten Finanzhoheit der Kommunen. Hiermit unvereinbare Zugriffe des Landes auf kommunale Steuererträge verletzen die betroffene Kommune im Kernbereich ihres Selbstverwaltungsrechts.

4. Die vorliegende Verfassungsbeschwerde ist auch zulässig.

Verfassungsbeschwerden von Gemeinden gegen ein Landesgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht sind nur insoweit zulässig, als nicht Beschwerde beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b) GG, § 91 Satz 2 BVerfGG (sog. Subsidiarität).

...

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt jedoch dann, wenn die landesverfassungsgerichtliche Kontrolle keinen adäquaten Rechtsschutz im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gewährt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.10.2013, Az. 2 BvR 1961/13 u.a.; Beschluss vom 25.06.2007, Az. 2 BvR 635/07; vgl. zu allem bereits ausführlich Beschwerdeschriftsatz vom 05.12.2014, dort Seite 24 ff.). Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts wird insbesondere dann eröffnet, wenn die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts ein Rechtsschutzdefizit im Hinblick auf die Anwendung und Auslegung der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung begründet (BVerfG, a.a.O.).

Genau dies ist hier der Fall.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land NRW hat bei der Bestimmung des Gewährleistungsgehalts der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in der Ausprägung der kommunalen Finanzhoheit die für die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Abundanzumlage wesentliche Bestimmung des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG nicht angewendet, sie vielmehr sogar für „nichtssagend" erklärt. Damit setzt der Verfassungsgerichtshof eine grundgesetzliche Regelung außer Kraft, die die kommunale Steuerertragshoheit gegen Eingriffe des Landesgesetzgebers schützt. Und dies, obwohl der Schutz der kommunalen Steuerertragshoheit sowohl durch die Grundgesetzänderungen von 1994 und 1997 als auch nachfolgende Bundesverfassungsgerichtsurteile (BVerfGE 101, 158, 229 – Maßstäbegesetz; BVErfGE 125, 141, 159 – gewerbesteuerlicher Mindesthebesatz) wesentlich gestärkt und die Verbindlichkeit von Art. 106 Abs. 6 GG ausdrücklich bestätigt wurden.

Infolge der Nichtanwendung dieser Grundgesetzvorschrift bleibt der landesverfassungsgerichtliche Rechtsschutz für die Beschwerdeführerinnen wesentlich hinter dem Rechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht zurück (sogenannte „materielle Ungleichwertigkeit", vgl. hierzu im Einzelnen Magen, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, § 91 Rn. 37).

Dieses substantielle Rechtsschutzdefizit des Verfahrens vor dem Landesverfassungsgericht macht die vorliegende kommunale Bundesverfassungsbeschwerde ungeachtet Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 Satz 2 BVerfGG zulässig. Insoweit ist der vor bundesverfassungsgerichtlicher Einflussnahme geschützte Freiraum der Landesverfassungsgerichtsbarkeit (vgl. hierzu BVerfGE 107, 1, 10 – Verwaltungsgemeinschaften) begrenzt. Wenn das Grundgesetz (Art. 28 Abs.

...

2 Satz 3 GG) den Gemeinden ausdrücklich Finanzautonomie zuweist und für diese Autonomie jeder Gemeinde einen Rechtsweg eröffnet (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG), darf die Handhabung dieses Rechtsschutzes den Gemeinden diesen Schutz nicht nehmen.

Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde und die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich insoweit auch unter einem weiteren Gesichtspunkt: Wenn der Verfassungsgerichtshof NRW die seinen Prüfungsmaßstab bildende Norm des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG für unverbindlich erklären und daher nicht anwenden will, setzt er sich in Widerspruch zu den oben zitierten Urteilen des Bundesverfassungsgerichts (Maßstäbegesetz und Mindesthebesatz). Dann ist er verpflichtet, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 3 GG einzuholen. Die Divergenzvorlage sichert eine einheitliche Auslegung des Grundgesetzes und damit die Letztverantwortung des Bundesverfassungsgerichts für die Auslegung des Grundgesetzes. Wäre der Verfassungsgerichtshof NRW seiner Vorlagepflicht ordnungsgemäß nachgekommen, wäre das Bundesverfassungsgericht ebenfalls für den Gegenstand dieses Verfassungsbeschwerdeverfahrens zuständig.

5. Nicht ohne Bedeutung für das vorliegende Verfassungsbeschwerdeverfahren dürfte sein, dass der Verfassungsgerichtshof NRW auch den landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungsgehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 78 Abs. 1 LV NRW) zur beinahe beliebigen Disposition des Landesgesetzgebers gestellt hat. Selbstredend sind hierzu die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofes in Rn. 119 seines Urteils vom 30.08.2016:

> *„Auch wenn die Gewährung von Sanierungshilfen Zweck und Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie grundsätzlich zuwiderläuft, außerhalb der regulären Zwecke der landesverfassungsrechtlichen Gewährleistung eines kommunalen Finanzausgleichs steht und dem durch die Gemeindefinanzierungsgesetze etablierten Finanzausgleichssystem fremd ist, kann sie gleichwohl ausnahmsweise zulässig sein. Denn anhaltende Defizite und Überschuldungen kommunaler Haushalte sind langfristig geeignet, der Selbstverwaltungsgarantie ihre materielle Basis zu entziehen und sie so zu einem leeren verfassungsrechtlichen Versprechen werden zu lassen. Dieser Gefahr darf der Gesetzgeber mit Sanierungshilfen für finanziell notleidende Kommunen begegnen, sofern dabei der Ausnahmecharakter gewahrt bleibt, den derartige Hilfen im Hinblick auf ihre beschriebenen problematischen Wirkungen haben müssen."*

Die Rechtfertigung eines Eingriffs in die kommunale Finanzhoheit soll sich also daraus ableiten, dass dieser Eingriff nicht zum Regelfall wird, sondern eine Ausnahme bleibt. Damit ist es der Verfassungsgerichtshof NRW selbst, der auf diese Weise dem Kernbereich der Selbst-

...

verwaltungsgarantie ihre Basis entzieht und sie zu einem leeren verfassungsrechtlichen Versprechen werden lässt, die zur freien Disposition des Gesetzgebers gestellt wird.

6. Die Beschwerdeführerinnen möchten schließlich darauf hinweisen, dass sich das Land Nordrhein-Westfalen gegenüber den Beschwerdeführerinnen verpflichtet hat, die bisherigen Festsetzungsbescheide über die Solidaritätsumlage nach einheitlichen Maßstäben für alle Kommunen aufzuheben, wenn das Landesverfassungsgericht oder das Bundesverfassungsgericht das Stärkungspaktgesetz beanstanden sollte. Insoweit fügen wir die jeweiligen Zusagen des Innenministeriums für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17.03.2014, 18.02.2015 und 06.04.2016 bei als

Anlage BF 9.

7. Zuletzt möchten wir mitteilen, dass wir die Verfassungsbeschwerde für die Beschwerdeführerin zu 5. (Stadt Blomberg) hiermit zurücknehmen.

Dr. Jörg Wacker
Rechtsanwalt

Sven Dietrich
Rechtsanwalt