

Sitzungsvorlage Nr. IX/089
öffentliche Sitzung

Beratungsgang:

Rat

30.09.2014

Betreff: **Entscheidung über die Fortsetzung der Verfassungsbeschwerden gegen die Gemeindefinanzierungsgesetze 2012 und 2013**

FB/Az.: II/970.05

Produkt: 33/16.001 Allgemeine Finanzwirtschaft

Bezug: Rat, 14.07.2011, TOP 5 ö.S., SV VIII/315
Rat, 20.02.2013, TOP 10 ö.S., SV VIII/506
Rat, 18.07.2013, TOP 4 ö.S., SV VIII/560

Finanzierung:

Höhe der tatsächlichen/ voraussichtlichen Kosten:

Finanzierung durch Mittel bei Produkt:

Über-/ außerplanmäßige Ausgabe in Höhe von:

Finanzierungs-/ Deckungsvorschlag:

Beschlussvorschlag:

Die Verfassungsbeschwerden gegen die Gemeindefinanzierungsgesetze 2012 und 2013 werden unter der Voraussetzung fortgesetzt, dass eine Verschiebung der Finanzkraft-rangfolge im horizontalen Finanzausgleich nachgewiesen werden kann und aus diesen Gründen eine Erfolgsaussicht besteht.

Sachverhalt:

I. Ausgangslage

Der Haupt- und Finanzausschuss hat am 30.06.2011 im Wege einer Dringlichkeitsentscheidung gemäß § 60 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) beschlossen, dass sich die Gemeinde Rosendahl mit weiteren Kommunen an einer Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes NRW gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 (GFG 2011) beteiligt. Der Rat hat diese Dringlichkeitsentscheidung am 14.07.2011 genehmigt. Die Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2011 wurde mit Schriftsatz vom 23.12.2011 erhoben.

Da sämtliche Kritikpunkte, welche gegen das GFG 2011 vorgebracht wurden, im GFG 2012 nach wie vor vorhanden waren bzw. sich sogar noch verschärft hatten, hat der Rat der Gemeinde Rosendahl in seiner Sitzung am 20.02.2013 beschlossen, sich mit weiteren Kommunen an einer Verfassungsbeschwerde auch gegen das GFG 2012 zu beteiligen.

Am 18.07.2013 hat der Rat der Gemeinde Rosendahl beschlossen, sich auch an einer Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2013 zu beteiligen.

II. Urteil des Verfassungsgerichtshofes NRW vom 06.05.2014 zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2011

Der Verfassungsgerichtshof NRW (VerfGH NRW) hat am 06.05.2014 die Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2011 als unbegründet zurückgewiesen.

Die Leitsätze des Urteils sind:

1. Die Bemessung der durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 gewährten Finanzausgleichsmasse ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
2. Um die für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenwahrnehmung erforderlich finanzielle Mindestausstattung sicherzustellen, muss der notwendige Ausgabenbedarf für die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben nicht betragsmäßig abgeschätzt werden.
3. Gemäß Art. 79 Satz 2 LV NRW (*Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen*) ist das Land zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit verpflichtet. Weder aus Art. 79 Satz 2 LV NRW noch aus Art. 28 Abs. 2 und 3 GG (*Grundgesetz*) ergibt sich die Pflicht zur Gewährung einer Mindestfinanzausstattung im Sinne einer „absoluten“ Untergrenze, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfte.
4. Die Regeln über die Verteilung der Finanzausgleichsmasse sind verfassungsrechtlich nur dann zu beanstanden, wenn die Parameter für die Verteilung unvertretbar ausgewählt sind.
5. Entscheidet der Gesetzgeber – wie erforderlich – unter Heranziehung finanzwissenschaftlichen Sachverständigen, ist ein hierauf gestütztes Verteilungssystem nicht schon dann verfassungswidrig, wenn eine andere auch vertretbare sachverständige Auffassung zu abweichenden Ergebnissen kommt.

VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 – VerfGH 14/11 –

Gegen dieses Urteil des VerfGH gibt es keine weiteren Rechtsmittel, es ist rechtskräftig.

III. Fortsetzung der Verfassungsbeschwerden gegen die Gemeindefinanzierungsgesetze 2012 und 2013

Fraglich ist nun, ob die Verfassungsbeschwerden gegen die Gemeindefinanzierungsgesetze 2012 und 2013 fortgesetzt werden sollen.

Am 03.09.2014 hat hierzu eine Beratung der Vertreter der beschwerdeführenden Kommunen in den Räumlichkeiten der Kanzlei Wolter Hoppenberg stattgefunden, an der auch

Herr Claus Hamacher, Beigeordneter des Städte- und Gemeindebundes NRW, teilgenommen hat.

Als Ergebnis der Beratung wurde festgehalten, dass die Aussagen im Urteil vom 06.05.2014 deutlich sind. Die Chance, vor dem VerFGH NRW mit den erhobenen Bedenken bezüglich des vertikalen Finanzausgleichs und eines Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 GG durchzudringen, wird als sehr gering eingeschätzt. Die weiteren rechtlichen Ansatzpunkte, insbesondere bezüglich der horizontalen Finanzausgleichsmechanismen (Soziallastenansatz, Schüleransatz) werden zwar als offen bewertet. Es bleibt aber abzuwarten, ob es möglich ist, eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge nach den im Urteil des VerFGH definierten Maßstäben nachzuweisen. Eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge liegt z.B. dann vor, wenn Kommune A vor dem Finanzausgleich mit ihrer Finanzkraft an erster Stelle aller Kommunen lag und nach Abschluss aller Ausgleichsmaßnahmen Kommune B die erste Stelle erreicht, die zuvor weit hinter Kommune A gelegen hat.

Für eine Rücknahme der Verfassungsbeschwerde spricht nach Auffassung von Herrn Hamacher, dass eine erneute Bestätigung der Position der Landesregierung vermieden werden sollte. Auch gilt es zu bedenken, dass die Ansätze im GFG solange nicht verändert werden, solange die Verfassungsbeschwerden gegen das GFG 2012 und das GFG 2013 anhängig sind.

Andererseits kann aber eine Rücknahme der Verfassungsbeschwerden politisch als Rückzugserklärung der Kommunen gewertet werden.

Die Vertreter der anwesenden Kommunen waren mehrheitlich der Auffassung, die Verfassungsbeschwerden nur dann fortzusetzen, wenn sich nennenswerte Chancen aufgrund von Änderungen bei der Finanzkraftreihenfolge ergeben.

Der Kanzlei Wolter Hoppenberg wurde zur Fristwahrung mit Schreiben vom 15.09.2014 mitgeteilt, dass die Gemeinde Rosendahl vorbehaltlich der endgültigen Entscheidung des Rates der Gemeinde Rosendahl am 30.09.2014 die Verfassungsbeschwerden gegen das GFG 2012 und 2013 unter der Voraussetzung fortsetzt, dass eine Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge im horizontalen Finanzausgleich nachgewiesen werden kann und aus diesen Gründen eine Erfolgsaussicht besteht.

Da die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof durch die beteiligten Kommunen bereits solidarisch finanziert sind, verursacht eine Fortführung keine weiteren Kosten. Durch eine Rücknahme werden keine Kosten eingespart.

IV. Fortsetzung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens gegen den Zuweisungsbescheid zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2011

Nach heutigem Kenntnisstand ist mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer Klageabweisung auszugehen, da die vor den Verwaltungsgerichten angefochtenen Verwaltungsakte auf dem GFG 2011 beruhen, dessen Verfassungsmäßigkeit vom VerFGH NRW bestätigt wurde.

Es kann jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass die Vereinbarkeit von Art. 79 Satz 2 Landesverfassung NRW mit Art. 28 GG von einem Verwaltungsgericht in Zweifel gezogen wird. Möglich wäre dies nach Art. 100 Abs. 1 GG durch eine konkrete Normenkontrolle. Das Bundesverfassungsgericht könnte im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens prüfen und feststellen, ob das GFG 2011 und/ oder Art. 79 Satz 2 LV NRW in seiner konkreten Anwendung mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar ist.

Voraussetzung für eine Zulässigkeit einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht ist, dass ein Verwaltungsgericht von einer Grundgesetzwidrigkeit des GFG 2011 und/oder

Art. 79 Satz 2 Landesverfassung überzeugt ist. Kommt eines der befassten Verwaltungsgerichte zu diesem Schluss, wird es das GFG 2011 dem Bundesverfassungsgericht vorlegen.

Es ist zwar nicht selbstverständlich, dass ein Verwaltungsgericht oder das Oberverwaltungsgericht das Verfahren aussetzt, um das GFG 2011 im Wege der konkreten Normenkontrolle dem BVerfG vorzulegen. Dieses Verfahren ist jedoch die einzige Möglichkeit, den Anspruch auf eine Mindestfinanzausstattung (erstmalig) durch das BVerfG klären zu lassen. Hierfür bietet das GFG 2011 im Vergleich zu den Folgejahren einen guten Ansatzpunkt, da die Kommunalfinanzen sich in den Jahren 2012 und 2013 in NRW zum Positiven entwickelt haben.

Aus diesem Grunde soll jeweils eine Kommune vor den insgesamt 5 Verwaltungsgerichten in NRW das Klageverfahren fortsetzen.

Weisen alle befassten Verwaltungsgerichte die Klage ab, ohne die Rechtsfrage dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) vorzulegen, kommt noch ein Antrag auf Berufungszulassung beim Oberverwaltungsgericht NRW in Betracht.

Die Fortsetzung dieses Verfahrens ist mit zusätzlichen Kosten für die Begutachtung der verfassungsrechtlichen Fragestellung sowie für das erforderliche zusätzliche finanzwissenschaftliche Gutachten verbunden. Beteiligen sich 40 Kommunen an der Fortführung, so wäre je Kommune ein Finanzierungsanteil von 2.500 € netto aufzubringen.

Die Gemeinde Rosendahl hat der Kanzlei Wolter Hoppenberg zwischenzeitlich mitgeteilt, dass sich die Gemeinde Rosendahl an der Fortführung des Verfahrens beteiligt, sofern die Kosten den Betrag von 2.500 € netto nicht überschreiten.

Die Klagen gegen die Zuweisungsbescheide 2012, 2013 und 2014 sollen zunächst weiter ruhen.

V. Zuständigkeit

Gemäß § 2 Ziffer II Nr. 12 der Zuständigkeitsordnung der Gemeinde Rosendahl entscheidet der Haupt- und Finanzausschuss über die Erhebung einer Klage, die Einlegung eines Rechtsmittels oder den Abschluss eines Vergleichs bis zum Streitwert/ Vergleichswert über 15.000 € bis zu Höhe von 150.000 €, darüber hinausgehend der Rat.

Die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde ist keine Klage im eigentlichen Sinne. Im Hinblick auf die Verfassungsbeschwerdeverfahren ist aufgrund der Allzuständigkeit des Rates nach § 41 Abs. 1 GO NRW dieser daher für die Entscheidung über die Erhebung und damit auch die Fortführung und Rücknahme grundsätzlich zuständig.

Im Auftrage:

Kenntnis genommen:

Fuchs
Fachbereichsleiterin

Niehues
Bürgermeister

