Beglaubigte Abschrift

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 2097/16 -

In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde

1. der Gemeinde Alpen,
   vertreten durch den Bürgermeister,
   Rathausstraße 5, 46519 Alpen,

2. der Gemeinde Altenberge,
   vertreten durch den Bürgermeister,
   Kirchstraße 25, 48341 Altenberge,

3. der Hansestadt Attendorn,
   vertreten durch den Bürgermeister,
   Kölner Straße 12, 57439 Attendorn,

4. der Stadt Bad Honnef,
   vertreten durch den Bürgermeister,
   Rathausplatz 1, 53604 Bad Honnef,

5. der Gemeinde Burbach,
   vertreten durch den Bürgermeister,
   Eicher Weg 13, 57299 Burbach,

6. der Stadt Drolshagen,
   vertreten durch den Bürgermeister,
   Hagener Straße 9, 57489 Drolshagen,

7. der Landeshauptstadt Düsseldorf,
   vertreten durch den Oberbürgermeister,
   Marktplatz 1 - 2, 40213 Düsseldorf,

8. der Stadt Ennepetal,
   vertreten durch die Bürgermeisterin,
   Bismarckstraße 21, 58256 Ennepetal,

9. der Gemeinde Ense,
   vertreten durch den Bürgermeister,
   Am Spring 4, 59469 Ense,

10. der Gemeinde Erndtebrück,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Talstraße 27, 57339 Erndtebrück,

11. der Stadt Erwitte,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Am Markt 13, 59597 Erwitte,

12. der Stadt Espelkamp,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Wilhelm-Kern-Platz 1, 32339 Espelkamp,

13. der Gemeinde Everswinkel,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Am Magnusplatz 30, 48351 Everswinkel,

14. der Stadt Frechen,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Johann-Schmitz-Platz 1 - 3, 50226 Frechen,

15. der Stadt Grevenbroich,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Am Markt 1, 41515 Grevenbroich,

16. der Stadt Gronau (Westf.),
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Neustraße 31, 48599 Gronau,

17. der Stadt Haan,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Kaiserstraße 85, 42781 Haan,

18. der Stadt Harsewinkel,
    vertreten durch die Bürgermeisterin,
    Münsterstraße 14, 33428 Harsewinkel,

19. der Gemeinde Heek,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Bahnhofstraße 60, 48619 Heek,

20. der Gemeinde Herzebrock-Clarholz,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Am Rathaus 1, 33442 Herzebrock-Clarholz,

21. der Stadt Hilchenbach,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Markt 13, 57271 Hilchenbach,

22. der Stadt Hilden,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Am Rathaus 1, 40721 Hilden,

23. der Stadt Kempen,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Buttermarkt 1, 47906 Kempen,

24. der Gemeinde Kirchhundem,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Hundemstraße 35, 57399 Kirchhundem,

25. der Gemeinde Kirchlengern,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Rathausplatz 1, 32278 Kirchlengern,

26. der Stadt Kreuztal,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Siegener Straße 5, 57223 Kreuztal,

27. der Gemeinde Langenberg,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Klutenbrinkstraße 5, 33449 Langenberg,

28. der Stadt Langenfeld Rhld.,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Konrad-Adenauer-Platz 1, 40764 Langenfeld,

29. der Stadt Meckenheim,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Siebengebirgsring 4, 53340 Meckenheim,

30. der Stadt Meerbusch,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Dorfstraße 20, 40667 Meerbusch,

31. der Stadt Meinerzhagen,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Bahnhofstraße 9 - 15, 58540 Meinerzhagen,

32. der Stadt Monheim am Rhein,
    vertreten durch die Bürgermeisterin,
    Rathausplatz 2, 40789 Monheim am Rhein,

33. der Stadt Neuenrade,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Alte Burg 1, 58809 Neuenrade,

34. der Gemeinde Neunkirchen,
Kreis Siegen-Wittgenstein,
vertreten durch den Bürgermeister,
Bahnhofstraße 3, 57290 Neunkirchen,

35. der Gemeinde Odenthal,
vertreten durch die Bürgermeisterin,
Altenberger-Dom-Straße 31, 51519 Odenthal,

36. der Stadt Oelde,
vertreten durch die Bürgermeisterin,
Ratsstiege 1, 59302 Oelde,

37. der Stadt Olsberg,
vertreten durch den Bürgermeister,
Bigger Platz 6, 59939 Olsberg,

38. der Stadt Plettenberg,
vertreten durch den Bürgermeister,
Grünestraße 12, 58840 Plettenberg,

39. der Stadt Ratingen,
vertreten durch den Bürgermeister,
Minoritenstraße 2 - 6, 40878 Ratingen,

40. der Stadt Rheda-Wiedenbrück,
vertreten durch den Bürgermeister,
Rathausplatz 13, 33378 Rheda-Wiedenbrück,

41. der Gemeinde Rödinghausen,
vertreten durch den Bürgermeister,
Heerstraße 2, 32289 Rödinghausen,

42. der Gemeinde Roetgen,
vertreten durch den Bürgermeister,
Hauptstraße 55, 52159 Roetgen,

43. der Gemeinde Schalksmühle,
vertreten durch den Bürgermeister,
Rathausplatz 1, 58579 Schalksmühle,

44. der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock,
vertreten durch den Bürgermeister,
Rathausstraße 2, 33758 Schloß Holte-Stukenbrock,

45. der Stadt Sendenhorst,
vertreten durch die Bürgermeisterin,
Kirchstraße 1, 48324 Sendenhorst,

46. der Gemeinde Steinhagen,
    vertreten durch die Bürgermeisterin,
    Am Pulverbach 25, 33803 Steinhagen,

47. der Stadt Straelen,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Rathausstraße 1, 47638 Straelen,

48. der Stadt Verl,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Paderborner Straße 5, 33415 Verl,

49. der Gemeinde Wachtendonk,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Weinstraße 1, 47669 Wachtendonk,

50. der Gemeinde Wenden,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Hauptstraße 75, 57482 Wenden,

51. der Stadt Wermelskirchen,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Telegrafenstraße 29 - 33, 42929 Wermelskirchen,

52. der Stadt Wetter,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Kaiserstraße 170, 58300 Wetter (Ruhr),

53. der Stadt Wiehl,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Bahnhofstraße 1, 51674 Wiehl,

54. der Stadt Willich,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Hauptstraße 6, 47877 Willich-Neersen,

55. der Gemeinde Wilnsdorf,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Marktplatz 1, 57234 Wilnsdorf,

56. der Stadt Borgholzhausen,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Schulstraße 5, 33829 Borgholzhausen,

57. der Stadt Elsdorf,
    vertreten durch den Bürgermeister,
    Gladbacher Straße 111, 50189 Elsdorf,

58. der Stadt Freudenberg,
vertreten durch die Bürgermeisterin,
Mórer Platz 1, 57258 Freudenberg,

59. der Gemeinde Hövelhof,
vertreten durch den Bürgermeister,
Schloßstraße 14, 33161 Hövelhof,

60. der Gemeinde Inden,
vertreten durch den Bürgermeister,
Rathausstraße 1, 52459 Inden,

61. der Stadt Lennestadt,
vertreten durch den Bürgermeister,
Thomas-Morus-Platz 1, 57368 Lennestadt-Altenhundem,

62. der Stadt Linnich,
vertreten durch die Bürgermeisterin,
Rurdorfer Straße 64, 52441 Linnich,

63. der Stadt Rheinberg,
vertreten durch den Bürgermeister,
Kirchplatz 10, 47495 Rheinberg,

64. der Stadt Stadtlohn,
vertreten durch den Bürgermeister,
Markt 3, 48703 Stadtlohn,

65. der Gemeinde Wachtberg,
vertreten durch den Bürgermeister,
Rathausstraße 34, 53343 Wachtberg,

66. der Stadt Werther (Westf.),
vertreten durch den Bürgermeister,
Mühlenstraße 2, 33824 Werther (Westf.),

67. der Stadt Wülfrath,
vertreten durch den Bürgermeister,
Am Rathaus 1, 42489 Wülfrath,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Ganteführer, Marquardt & Partner mbB,
Alte Kämmerei, Marktplatz 6, 40213 Düsseldorf -

gegen das Zweite Gesetz zur Änderung des nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetzes
vom 3. Dezember 2013 (GV. NRW. 2013 S. 726, verkündet am 11. Dezember 2013)

hat die 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterin Wallrabenstein,

den Richter Frank

und die Richterin Emmenegger

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 7. Mai 2026 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

G r ü n d e :

I.

Die Beschwerdeführerinnen, aktuell noch 67 Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, wenden sich mit der Kommunalverfassungsbeschwerde gegen die im Rahmen des nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetzes vom 9. Dezember 2011 in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 3. Dezember 2013 eingeführte sogenannte Solidaritätsumlage. Die Solidaritätsumlage war in den Jahren 2012 bis 2017 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. 1

1. a) Das Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz – StPaktG) vom 9. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 662) sah vor, dass das Land Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2011 bis 2020 Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation Konsolidierungshilfen in Höhe von jeweils 350 Millionen Euro pro Jahr zur Verfügung stellt (vgl. §§ 1, 2 Abs. 1 StPaktG). Ferner sollten ab dem Jahr 2012 zusätzliche, von den Kommunen selbst aufzubringende Finanzmittel, sogenannte Komplementärmittel, bereitgestellt werden (65 Millionen Euro im Jahr 2012, 115 Millionen Euro im Jahr 2013 und 310 Millionen Euro ab dem Jahr 2014 bis zum Jahr 2020 <vgl. § 2 Abs. 2 StPaktG 2011>). Diese Komplementärmittel sollten zu einem Teil durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze in Höhe von 65 Millionen Euro im Jahr 2012 und jeweils 115 Millionen Euro in den Jahren 2013 bis 2020 erbracht werden. Zum anderen Teil sollten weitere Komplementärmittel in Höhe von 195 Millionen Euro in den Jahren 2014 bis 2020 nach Maßgabe des jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetzes finanziert werden (vgl. § 2 Abs. 3 StPaktG 2011). 2

Für Gemeinden, aus deren Haushaltssatzung für das Jahr 2010 sich im Jahr 2010 oder in der mittelfristigen Ergebnisplanung für die Jahre 2011 bis 2013 eine Überschuldungssituation ergab, war die Teilnahme an der Konsolidierungshilfe verpflichtend; die insoweit gewährten Hilfen wurden aus den vom Land bereitgestellten 350 Millionen Euro erbracht (pflichtige Teilnahme – § 3 StPaktG 2011). Gemeinden, deren Haushaltsdaten des Jahres 2010 den Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 erwarten ließen, konnten ab dem Jahr 2012 eine Konsolidierungshilfe bis zum 31. März 2012 bei der Bezirksregierung beantragen; die insoweit gewährten Hilfen wurden aus den Komplementärmitteln erbracht (freiwillige Teilnahme – § 4 StPaktG 2011). 3

b) Mit dem verfahrensgegenständlichen Zweiten Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 3. Dezember 2013 (GV. NRW. S. 726), in Kraft getreten gemäß Art. 2 am 1. Januar 2014, wurde die Finanzierung der weiteren Komplementärmittel ab 2014 neu geregelt. Ihr Gesamtbetrag wurde von den ursprünglich vorgesehenen 310 Millionen Euro auf 296 578 000 Euro abgesenkt (§ 2 Abs. 2 StPaktG 2013). Wie bisher sollten die Mittel in Höhe von 115 Millionen Euro durch Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze erbracht werden. Der verbleibende Betrag sollte zur Hälfte, in Höhe von jeweils 90 789 000 Euro, vom Land übernommen werden (§ 2 Abs. 3 Satz 2 StPaktG 2013). Die Finanzierungslast der jeweils anderen 90 789 000 Euro sollte bei den Gemeinden verbleiben. Hierfür wurde in § 2 Abs. 3 Satz 4 StPaktG 2013 für die Jahre 2014 bis 2020 eine Solidaritätsumlage eingeführt. Zusätzlich sah § 2 Abs. 3 Sätze 5 und 6 StPaktG 2013 für die Jahre 2021 bis 2022 eine Solidaritätsumlage in Höhe von 70 000 000 Euro vor, deren Einnahmen dem Landeshaushalt zustehen sollten. 4

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. Gemeinden, die nach § 3 oder § 4 StPaktG 2013 am Stärkungspakt teilnahmen, wurden gemäß § 2 Abs. 4 Satz 6 StPaktG 2013 nicht zur Solidaritätsumlage herangezogen. 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 Betrages, um den die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl im aktuellen Jahr überstieg (überschießende Steuerkraft). Der Prozentsatz betrug dabei maximal 25 Prozent (§ 2 Abs. 4 Satz 4 StPaktG 2013). 5

§ 2 StPaktG 2013 lautete wie folgt: 6

§ 2

Umfang und Finanzierung der Konsolidierungshilfen

(1) In den Jahren 2011 bis 2020 werden jeweils 350 000 000 Euro pro Jahr bereit gestellt.

(2) Zusätzlich werden 65 000 000 Euro im Jahr 2012, 115 000 000 Euro im Jahr 2013 und jeweils 296 578 000 Euro ab dem Jahr 2014 bis zum Jahr 2020 bereit gestellt (Komplementärmittel).

(3) [1]Die Kommunen erbringen die Komplementärmittel gemäß Absatz 2. [2]In den Jahren 2014 bis 2020 trägt der Landeshaushalt jeweils 90 789 000 Euro des für diese Jahre vorgesehenen Betrages. [3]Die Kommunen beteiligen sich an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze in Höhe von 65 000 000 Euro im Jahr 2012 und 115 000 000 Euro in den Jahren 2013 bis 2020. [4]Die weiteren Komplementärmittel in Höhe von 90 789 000 Euro in den Jahren 2014 bis 2020 werden durch eine Solidaritätsumlage erbracht. [5]Zusätzlich werden durch die Solidaritätsumlage 70 000 000 Euro in den Jahren 2021 und 2022 erbracht. [6]Diese Einnahmen stehen dem Landeshaushalt zu.

(4) [1]Die Solidaritätsumlage in Höhe von 90 789 000 Euro in den Jahren 2014 bis 2020 und 70 000 000 Euro in den Jahren 2021 und 2022 erbringen Gemeinden, bei denen nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl im aktuellen Jahr übersteigt und in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre überstiegen hat. [2]Die Höhe des Anteils an der Solidaritätsumlage für die jeweilige Gemeinde bestimmt sich nach einem jährlich zu errechnenden Prozentsatz des Betrages, um den die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl im aktuellen Jahr übersteigt (überschießende Steuerkraft). [3]Der jährlich zu errechnende Prozentsatz ergibt sich aus dem Verhältnis des Betrags der Solidaritätsumlage zu der Summe der überschießenden Steuerkraft aller Gemeinden nach Satz 1. [4]Der Prozentsatz beträgt maximal 25 Prozent und wird durch das für Kommunales zuständige Ministerium bekanntgegeben. [5]Soweit 25 Prozent in den Jahren 2014 bis 2020 nicht ausreichen, um die Solidaritätsumlage zu erbringen, wird der fehlende Betrag aus dem Landeshaushalt aufgestockt. [6]Gemeinden, die nach § 3 oder § 4 am Stärkungspakt teilnehmen, werden nicht zur Solidaritätsumlage herangezogen.

(5) [1]Die Solidaritätsumlage gemäß Absatz 4 wird mit je einem Viertel zu den in der jeweils geltenden Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage genannten Terminen für die Abschlagszahlungen fällig. [2]Sie kann mit Zahlungen des Landes verrechnet werden.

(6) [1]Muss eine Gemeinde in drei aufeinander folgenden Jahren für die Solidaritätsumlage und die allgemeine Kreisumlage mehr als 90 Prozent ihrer Einnahmen aus der Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage, zuzüglich der Grundsteuer A und B, ihres Anteils an der Einkommensteuer sowie der den Gemeinden nach dem jeweils geltenden Gemeindefinanzierungsgesetz zufließenden sonstigen Kompensationsleistungen und ihres Anteils an der Umsatzsteuer aufbringen, wird ihr der im dritten Jahr die 90 Prozent übersteigende Betrag bis zur Höhe ihres Anteils an der Solidaritätsumlage auf Antrag erstattet. (...)

(...)

c) Mit dem Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2018 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2018 – GFG 2018) und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 23. Januar 2018 (GV. NRW. S. 68) entschied der nordrhein-westfälische Gesetzgeber, die Solidaritätsumlage bereits mit Ablauf des Jahres 2017 zu beenden. 7

§ 2 StPaktG 2018 lautete wie folgt: 8

§ 2

Umfang und Finanzierung der Konsolidierungshilfen

(1) (...)

(2) Zusätzlich werden 65 000 000 Euro im Jahr 2012, 115 000 000 Euro im Jahr 2013, jeweils 296 578 000 Euro in den Jahren 2014 bis 2017, 174 789 000 Euro im Jahr 2018, 144 789 000 Euro im Jahr 2019 und 114 789 000 Euro im Jahr 2020 bereit gestellt (Komplementärmittel).

(3) [1]Die Kommunen erbringen die Komplementärmittel gemäß Absatz 2. [2]In den Jahren 2014 und 2015 trägt der Landeshaushalt jeweils 90 789 000 Euro und in den Jahren 2016 bis 2020 jeweils 20 789 000 Euro des für diese Jahre vorgesehenen Betrages. [3]Die Kommunen beteiligen sich an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze in Höhe von 65 000 000 Euro im Jahr 2012, jeweils 115 000 000 Euro in den Jahren 2013 bis 2015 und jeweils 185 000 000 Euro in den Jahren 2016 und 2017, 154 000 000 Euro im Jahr 2018, 124 000 000 Euro im Jahr 2019 und 94 000 000 Euro im Jahr 2020. [4]Die weiteren Komplementärmittel in Höhe von 90 789 000 Euro in den Jahren 2014 bis 2017 werden durch eine Solidaritätsumlage erbracht.

2. Die Beschwerdeführerinnen zu 1. bis 55. wurden mit Bescheiden der örtlich zuständigen Bezirksregierungen im Februar 2014 zur Entrichtung der Solidaritätsumlage herangezogen. Die Beschwerdeführerinnen zu 56. bis 67. waren im Jahr 2014 noch nicht umlagepflichtig. Auf der Grundlage einer Modellrechnung zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2015 übersandte das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen dem Landtagsausschuss für Kommunalpolitik mit Schreiben vom 17. September 2014 eine Liste der voraussichtlich im Jahr 2015 umlagepflichtigen Gemeinden. Danach war im Jahr 2015 auch eine Heranziehung der Beschwerdeführerinnen zu 56. bis 67. vorgesehen. 9

II.

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- 10

Westfalen. Der Verfassungsgerichtshof wies die kommunale Verfassungsbeschwerde mit Urteil vom 30. August 2016 als unbegründet zurück (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30. August 2016 - 34/14 -). Das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (LV NRW) sei nicht verletzt. Der in der Heranziehung zur Solidaritätsumlage liegende Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht sei verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

1. Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie werde nicht angetastet. Die Befugnis der Beschwerdeführerinnen zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft bleibe im Wesentlichen unberührt. Es sei weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die Haushalte der Beschwerdeführerinnen durch die auferlegte Geldleistungspflicht in einem Maße belastet würden, dass die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderliche finanzielle Mindestausstattung nicht mehr gewährleistet wäre. Gegen eine solche Annahme spreche auch, dass mit der Solidaritätsumlage lediglich abundante Steuerkraft und hiervon maximal 25 % abgeschöpft würden. Die aus dem Hinzutreten der Solidaritätsumlage zur Kreisumlage resultierende Belastung habe der Gesetzgeber durch die in § 2 Abs. 6 StPaktG getroffene Regelung begrenzt, nach der einer Gemeinde, die in drei aufeinanderfolgenden Jahren für beide Umlagen mehr als 90 % ihrer Einnahmen aus den dort genannten Finanzquellen aufbringen müsse, der im dritten Jahr die 90 % übersteigende Betrag bis zur Höhe ihres Anteils an der Solidaritätsumlage auf Antrag erstattet werde. 11

2. Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG stünden der Heranziehung abundanter Gemeinden zur Solidaritätsumlage nicht entgegen. Unabhängig davon, inwieweit diese Steuerertragskompetenzen individuell jeder einzelnen Gemeinde oder lediglich den Gemeinden in ihrer Gesamtheit zugewiesen seien, garantierten Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG jedenfalls einzelnen Gemeinden nicht einen ungeschmälerten Verbleib des von ihnen vereinnahmten Steueraufkommens. Das Grundgesetz stehe der Erhebung einer – die Ertragskompetenz unberührt lassenden – Umlage, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibe, nicht entgegen. Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG legten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine normativen Vorgaben für einen interkommunalen Finanzausgleich fest. Die Solidaritätsumlage sei eine dem interkommunalen horizontalen Ausgleich der allgemeinen Finanzkraft dienende Umlage. Zugegriffen werde nicht auf bestimmte Steuererträge, sondern den betreffenden Gemeinden werde eine aus ihren Haushalten zu erbringende allgemeine Zahlungspflicht auferlegt. Die Höhe der den Gemeinden bundesrechtlich zugewiesenen Steuererträge sei lediglich ein Faktor zur Bestimmung der für Entstehung und Höhe der Umlagepflicht maßgeblichen kommunalen Finanzkraft. Das Umlageaufkommen fließe in den kommunalen Raum zurück. Das die Solidaritätsumlage erhebende Land sei – im Sinne der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts – lediglich „Veranstalter“ dieser horizontalen Umverteilung. Dass das Umlageaufkommen nicht den umlagepflichtigen, sondern anderen Gemeinden zufließe, entspreche der besonderen Zwecksetzung des 12

Stärkungspaktgesetzes und der Solidaritätsumlage, Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation Konsolidierungshilfen zur Verfügung zu stellen, um ihnen einen nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen. Da der kommunale Finanzausgleich einen Teil der innerstaatlichen Organisation und Verfassung der Länder darstelle, seien die Landesgesetzgeber bundesverfassungsrechtlich nicht gehindert, derartige besondere Finanzausgleichsziele zu verfolgen.

Das Land bleibe auch insoweit auf eine Rolle als „Veranstalter" beschränkt, als in den Jahren 2021 und 2022 jeweils 70 Millionen Euro durch die Solidaritätsumlage erbracht würden und diese Einnahmen dem Landeshaushalt zustünden. Die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen die Heranziehung von Gemeinden zu (vertikalen) Umlagen zugunsten des Landes verfassungsrechtlich zulässig sei, bedürfe daher auch insoweit keiner Entscheidung. Die Regelungen zu den Jahren 2021 und 2022 stünden systematisch und entstehungsgeschichtlich im Zusammenhang mit den Beiträgen des Landes in den vorausgegangenen Jahren. Das Land gewähre nicht bestimmten einzelnen Gemeinden einen Kredit, sondern übernehme zugunsten der Gesamtgruppe der abundanten Gemeinden eine teilweise Vorfinanzierung von Konsolidierungshilfen, die durch eine nachgelagerte Umlageerhebung ausgeglichen werde. Im Ergebnis verbleibe das Umlageaufkommen vollständig im kommunalen Raum. Vor diesem Hintergrund sei es unerheblich, dass die in den Jahren 2021 und 2022 zur Umlage heranzuziehenden Gemeinden nicht notwendig mit den zwischen 2014 und 2020 umlagepflichtigen Gemeinden identisch seien. 13

3. Die Erhebung der Solidaritätsumlage sei nicht deshalb unzulässig, weil es nach Art. 79 Satz 2 LV NRW Aufgabe des Landes – und nicht der Gemeinden – sei, einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten. Aus der Verpflichtung des Landes nach Art. 79 Satz 2 LV NRW folge nicht, dass ein Ausgleich kommunaler Finanzkraftunterschiede ausschließlich mit Mitteln des Landes herbeizuführen und eine zu diesem Zweck erfolgende horizontale Umverteilung kommunaler Mittel generell unzulässig sei. Eine derartige Sperrwirkung gegenüber Instrumenten eines interkommunalen horizontalen Finanzausgleichs sei Art. 79 Satz 2 LV NRW weder aus sich heraus noch in der Zusammenschau mit anderen Verfassungsbestimmungen zu entnehmen. Das gelte jedenfalls dann, wenn sich das Land in einer angespannten Haushaltssituation befinde. Für die Zulässigkeit des horizontalen Finanzausgleichs spreche zudem die historische Auslegung. Schon das preußische und sächsische Recht und sodann die reichsrechtlichen Regelungen hätten einen solchen Ausgleich gekannt. 14

4. Der Grundsatz kommunaler Selbstverantwortung stehe der Solidaritätsumlage nicht entgegen. Diese gerate auch nicht in einen unzulässigen Widerspruch zu dem Finanzausgleichssystem nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen. Auch wenn die Gewährung von Sanierungshilfen Zweck und Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie grundsätzlich zuwiderlaufe, außerhalb der regulären Zwecke der landesverfassungsrechtlichen Gewährleistung 15

eines kommunalen Finanzausgleichs stehe und dem durch die Gemeindefinanzierungsgesetze etablierten Finanzausgleichssystem fremd sei, könne sie gleichwohl zulässig sein. Denn anhaltende Defizite und Überschuldungen kommunaler Haushalte seien langfristig geeignet, der Selbstverwaltungsgarantie ihre materielle Basis zu entziehen und sie so zu einem leeren verfassungsrechtlichen Versprechen werden zu lassen. Dieser Gefahr dürfe der Gesetzgeber mit Sanierungshilfen für notleidende finanzielle Kommunen begegnen, sofern dabei der Ausnahmecharakter gewahrt bleibe, den derartige Hilfen im Hinblick auf ihre beschriebenen problematischen Wirkungen haben müssten. Den aus dem Aufkommen der Solidaritätsumlage (mit-)finanzierten Konsolidierungshilfen komme nach Anlass und Voraussetzungen der nötige Ausnahmecharakter zu.

5. Die Erhebung der Solidaritätsumlage verstoße nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Der sachliche Grund für die Belastung abundanter Gemeinden liege in ihrer nach der finanzausgleichsrechtlichen Systematik bestehenden besonderen Finanzkraft. Eine zusätzliche Rechtfertigung für ihre Umlagebelastung ergebe sich mit Blick auf den jährlichen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse nach § 2 Abs. 3 Satz 3 StPaktG, der ein weiterer kommunaler Beitrag zur Finanzierung der Konsolidierungshilfe sei. Er treffe in erster Linie die (nicht abundanten) Empfänger der Schlüsselzuweisungen, während abundante Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhielten, nur zu einem geringen Teil an der Finanzausgleichsmasse partizipierten. Kein Gleichheitsverstoß liege des Weiteren darin, dass Gemeinden nur dann zur Solidaritätsumlage herangezogen würden, wenn ihre Abundanz nachhaltig sei. Zwar könne es dadurch zu unterschiedlichen Belastungen von Gemeinden kommen, je nachdem wie sich ihre überschießende Steuerkraft verteile. Diese Ungleichbehandlung sei indes gerechtfertigt, weil über das Kriterium der nachhaltigen Abundanz sichergestellt werden könne, dass keine Gemeinden umlagepflichtig seien, bei denen lediglich positive Einmaleffekte zu verzeichnen gewesen wären und die auf mittlere Sicht gerade nicht über eine bedarfsdeckende eigene Finanzausstattung verfügten. Gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verstoße auch nicht die in § 2 Abs. 4 Satz 6 StPaktG vorgesehene Freistellung von am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden. Denn es nähmen nur Gemeinden am Stärkungspakt teil, die überschuldet seien oder bei denen eine Überschuldung zeitnah bevorstehe. Die mit einer Solidaritätsumlagepflicht verbundene zusätzliche Belastung würde die Haushaltssituation dieser Gemeinden weiter verschlechtern. 16

6. Die Solidaritätsumlage verletze nicht die Verbote der Nivellierung und der Übernivellierung. Innerhalb des geltenden Gemeindefinanzausgleichssystems sei die Solidaritätsumlage nicht auf eine Änderung der Finanzkraftrangfolge angelegt. Solche Änderungen seien entweder ausgeschlossen oder dort, wo sie möglich seien, gerechtfertigt. 17

7. Die Solidaritätsumlage sei auch verhältnismäßig. Die den umlagepflichtigen Gemeinden auferlegte finanzielle Belastung sei diesen mit Blick auf das damit vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation den nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen, zumutbar. 18

III.

Die Beschwerdeführerinnen rügen mit ihrer Kommunalverfassungsbeschwerde vom 5. Dezember 2014, nach Erlass des Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen mit Schriftsatz vom 30. September 2016 ergänzt, einen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG. 19

1. Der Grundsatz der Subsidiarität stehe der Zulässigkeit der Kommunalverfassungsbeschwerde nicht entgegen. Die Vorgaben des Art. 106 Abs. 5 und 6 GG seien im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG zu beachten und seine Auslegung bedürfe der Klärung durch das Bundesverfassungsgericht. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen habe in seinem Urteil vom 30. August 2016 den Gewährleistungsgehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in der Ausprägung der kommunalen Finanzhoheit bestimmt, ohne die für die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Abundanzumlage wesentliche Bestimmung des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG anzuwenden. Er habe diese Verfassungsnorm vielmehr sogar für nichtssagend erklärt. Der Verfassungsgerichtshof habe die Selbstverwaltungsgarantie beinahe zur beliebigen Disposition des Landesgesetzgebers gestellt, indem er darauf abgestellt habe, dass Eingriffe in die kommunale Finanzhoheit bereits dann gerechtfertigt seien, wenn sie die Ausnahme blieben. 20

2. Die Solidaritätsumlage verletze die Beschwerdeführerinnen in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG und dabei insbesondere in ihrer Finanzausstattungsgarantie und ihrer Finanzhoheit. 21

a) aa) Die Solidaritätsumlage entziehe den Kommunen einen Teil der Finanzmittel, die ihnen durch Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG garantiert seien. Den Gemeinden seien eigene Anteile am Aufkommen der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 GG), der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5a GG) der Gewerbesteuer und der Grundsteuer (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG) garantiert. Damit missachte der Landesgesetzgeber Maßgaben des Bundesrechts, die für die kommunale Finanzmittelausstattung bindend seien. Der Gewährleistungsbereich des Art. 28 Abs. 2 GG sei verletzt, wenn den Kommunen Finanzmittel vorenthalten würden, die ihnen kraft Bundesrecht zustünden. Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG enthielten maßgebliche Bestimmungen über die Finanzausstattung der Gemeinden und konkretisierten somit das kommunale Selbstverwaltungsrecht in der Ausprägung der Finanzhoheit. 22

Dem Landesgesetzgeber stehe auch nicht die in Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG festgeschriebene Gesetzgebungskompetenz zu, in dieses System der Steuerertragshoheit einzugreifen und die bundesrechtliche Ertragsverteilung durch Erhebung der Solidaritätsumlage von abundanten Gemeinden zu verändern. 23

Nach Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG gelte für die vier genannten Steuerarten zudem das Prinzip der Örtlichkeit. Nach Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG hätten die Länder den Gemeindeanteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten. Das Grundgesetz begründe damit ein verfassungsrechtliches Verteilungsprinzip, welches an das örtliche Aufkommen der Einkommensteuer anknüpfe. Die nähere Ausgestaltung dieses Prinzips der Örtlichkeit behalte Art. 106 Abs. 5 Satz 2 GG ausschließlich dem Bundesgesetzgeber vor, der diese im Gemeindefinanzreformgesetz detailliert in den §§ 2 bis 4 vorgenommen habe. Dem Landesgesetzgeber sei es damit kompetenzrechtlich verwehrt, eigene, vom Prinzip der Örtlichkeit abweichende Regelungen zu treffen. Für die Umsatzsteuer sowie die Gewerbe- und Grundsteuer gelte nach Art. 106 Abs. 5a Satz 2 und Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG Entsprechendes. 24

bb) Das Stärkungspaktgesetz stelle auf die falsche Bemessungsgrundlage ab. Der Verfassungsgeber habe präzise die zulässigen Gestaltungsmöglichkeiten für Umlagen in Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG vorgegeben, indem er auf das Aufkommen an den vier Steuerarten Grundsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer und Umsatzsteuer als konkrete Bemessungsgrundlage für die Umlage abstelle. In § 2 Abs. 4 Satz 2 StPaktG werde demgegenüber allein auf die sogenannte „überschießende Steuerkraft" abgestellt, sodass es sich um eine sogenannte Abundanzumlage handele. Die Solidaritätsumlage sei aber auch darüber hinaus schon keine Umlage im Sinne des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG, weil das Umlageaufkommen weder bei der erhebenden Körperschaft (vertikal wirkende Umlage) verbleibe noch den umlagepflichtigen Körperschaften in anderer Verteilung („redistributiv") wieder zufließe (horizontal wirkende Umlage), was dem herkömmlichen Verständnis einer Umlage entsprechen würde. Die Solidaritätsumlage fließe vielmehr anderen Gemeinden zu, als denen, die sie erbracht hätten. Derartige horizontale Finanzumlagen seien generell unzulässig. Gemeindliche Ertragsanteile könnten nicht Gegenstand einer horizontal wirkenden Umlage unter Gemeinden sein, da diese immer mit der bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Ertragsverteilung nach dem örtlichen Aufkommen kollidieren würden. Der Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft von Gemeinden sei vielmehr auf der Ebene des vom Land zu gewährleistenden kommunalen Finanzausgleichs vorzunehmen. Umlagen nach Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG stünden den Empfängern zudem entweder als Ertragsumlagen zur autonomen Verfügung zu, oder es handele sich um Zweckumlagen zur Finanzierung einer kommunalen Gemeinschaftsaufgabe wie etwa die Mitfinanzierung von Krankenhäusern. Die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden hätten demgegenüber einen Haushaltssanierungsplan vorzulegen. 25

cc) Es sei zudem verfassungswidrig, dass das Aufkommen aus der Solidaritätsumlage in den Jahren 2021 und 2022 dem Landeshaushalt zustehen solle. Der vermeintliche Ausgleich für die Kreditierung in den Jahren 2014 bis 2020 könne die Umlageerhebung zugunsten des Landeshaushalts in den Jahren 2021 und 2022 nicht rechtfertigen, nachdem die in den Jahren 2021 und 2022 zur Umlage herangezogenen Gemeinden nicht zwingend dieselben seien, denen in den Jahren 2014 bis 2020 die vermeintliche Kreditierung gewährt worden sei. 26

b) Weiterhin verstoße die Solidaritätsumlage gegen Grundprinzipien des kommunalen Finanzausgleichs, namentlich gegen das Nivellierungs- und Übernivellierungsverbot, gegen das Übermaßverbot sowie gegen das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung. 27

aa) Die Abundanzumlage verstoße gegen das Nivellierungs- beziehungsweise Übernivellierungsverbot und verletze damit das Willkürverbot. Nachdem die Abundanzumlage nicht bei den Umlagegrundlagen der Kreis- und Landschaftsumlage in Abzug gebracht werde, verursache sie Rangplatzverschiebungen in der Finanzkraftrangfolge der Gemeinden. Eine Vielzahl der zur Solidaritätsumlage herangezogenen Gemeinden falle in ihren Finanzkraftrangplätzen hinter Städte und Gemeinden zurück, die keine Abundanzumlage leisten müssten. Der Landesgesetzgeber habe insoweit die einschlägige Rechtsprechung der Verfassungsgerichte von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ausgeblendet, wonach der Landesgesetzgeber Sicherungen vorzusehen habe, die eine übernivellierende Abschöpfung der Steuerkraft abundanter Gemeinden ausschlössen. 28

bb) Daneben verstoße die Solidaritätsumlage gegen das Übermaßverbot. Sie nehme die umlageverpflichteten Gemeinden mit übermäßiger Wirkung in Anspruch. Die Solidaritätsumlage führe für einzelne Gemeinden bei der Gewerbesteuer zu einer Grenzumlagebelastung für jeden zusätzlichen Gewerbesteuer-Euro von mehr als 90 %. Die Gewerbesteuereinnahmen würden damit nahezu vollständig abgeschöpft. Sollte die Umlage während der Laufzeit des Stärkungspaktgesetzes auf den maximal zulässigen Umlagesatz von 25 % festgesetzt werden (Verweis auf § 2 Abs. 4 Satz 4 StPaktG), würde die Grenzumlagebelastung für die Durchschnittsgemeinde auf knapp 95 % ansteigen und läge für die Gemeinde Roetgen sogar bei 103,56 %, sodass sie für jeden zusätzlich vereinnahmten Gewerbesteuer-Euro 1,0356 Euro als Umlage abführen müsste. 29

cc) Die Umlage sei schließlich auch mit Blick auf das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung verfassungswidrig, weil sie nicht alle abundanten Gemeinden treffe. Ausgenommen seien nach § 2 Abs. 4 Satz 1 StPaktG zum einen solche Gemeinden, die nicht nachhaltig abundant seien. Eine Gemeinde, die in jedem Jahr geringfügig abundant sei, werde in jedem Jahr zur Solidaritätsumlage herangezogen. Demgegenüber müsse eine Gemeinde, die nur in einzelnen Jahren abundant sei, unter Umständen keine Solidaritätsumlage abführen, obwohl sie in der Summe mehrerer Jahre genauso viel oder gar mehr 30

überschießende Steuerkraft aufweise. Zum anderen seien solche Kommunen gemäß § 4 Abs. 1 und § 2 Abs. 4 Satz 6 StPaktG von der Umlagepflicht ausgenommen, die freiwillig am Stärkungspakt teilnähmen, auch wenn sie selbst nachhaltig abundant seien. Das Kriterium der nachhaltigen Abundanz stehe zudem in offenkundigem Widerspruch zu dem im kommunalen Finanzausgleich etablierten Jährlichkeitsprinzip, wonach es sich jährlich bestimme, ob eine Gemeinde Schlüsselzuweisungen erhalte (§ 7 Abs. 2 GFG).

IV.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag haben zur Verfassungsbeschwerde Stellung genommen. 31

1. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hält die Verfassungsbeschwerde wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Subsidiarität für unzulässig. Von einem Fehlen „wesentlicher Gewährleistungsinhalte" des Art. 28 Abs. 2 GG könne bei den einschlägigen Vorschriften der Art. 78 und 79 LV NRW, auch und gerade in der Auslegung durch den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, nicht die Rede sein. Darüber hinaus sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Die Solidaritätsumlage sei mit Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG vereinbar. 32

2. Der Deutsche Landkreistag betont, die zentrale Frage der Solidaritätsumlage sei nicht die Umlage als solche, sondern der Fehlschluss von einer Abundanzumlage auf eine hinreichend gesicherte, den Mindestanforderungen des Art. 28 Abs. 2 GG genügende Finanzausstattung. Die Gleichsetzung von „abundant" mit „finanzstark" treffe in Nordrhein-Westfalen nicht zu. Das Land könne die Zahl der abundanten Gemeinden zudem dadurch beeinflussen, dass es weniger Mittel zur Verfügung stelle. Das Land habe die finanziell angespannte Situation der Gemeinden durch eine Unterfinanzierung und eine unzureichende Kommunalaufsicht selbst verursacht. Auch der nunmehrige kommunale Finanzausgleich sei seitens des Landes unterdotiert. 33

3. Der Deutsche Städtetag führt aus, dass er die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen zur Zulässigkeit unterstütze und zur Begründetheit keine Stellungnahme abgebe. 34

V.

Hinsichtlich fünf weiterer Städte und Gemeinden wurde die Verfassungsbeschwerde mit Schriftsätzen vom 30. September 2016, 24. Januar 2017 beziehungsweise vom 14. Februar 2017 zurückgenommen. Über die Verfassungsbeschwerde war insoweit nicht mehr zu entscheiden. 35

VI.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Annahmevoraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Der Verfassungsbeschwerde kommt weder grundsätzliche Bedeutung zu noch ist die Annahme zur Durchsetzung der Rechte der Beschwerdeführerinnen aus Art. 28 Abs. 2 GG angezeigt. 36

Die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg. Sie ist unzulässig. 37

1. Die Beschwerdeführerinnen legen ihr Rechtsschutzbedürfnis nicht hinreichend dar, soweit sie sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen § 2 Abs. 3 Sätze 5 und 6 StPaktG 2013 wenden, wonach die Solidaritätsumlage in den Jahren 2021 und 2022 dem Landeshaushalt zugestanden hätte. Im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts muss das Rechtsschutzbedürfnis grundsätzlich fortbestehen (vgl. BVerfGE 162, 378 <405 Rn. 60> – Impfnachweis <Masern>; stRspr). Maßgeblich für das Fortbestehen eines Rechtsschutzbedürfnisses ist, dass entweder die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grundsätzlicher Bedeutung andernfalls unterbliebe und der gerügte Grundrechtseingriff besonders belastend erscheint oder eine Wiederholung der angegriffenen Maßnahme zu besorgen ist oder die Maßnahme noch weiterhin beeinträchtigt (vgl. BVerfGE 159, 223 <273 Rn. 98> – Bundesnotbremse I <Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen>; stRspr). Hat sich die angegriffene hoheitliche Maßnahme erledigt, ist es Sache der Beschwerdeführenden, ein fortbestehendes Rechtsschutzbedürfnis darzulegen (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 23. März 2023 - 2 BvR 1507/22 -, Rn. 53; Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 20. März 2025 - 2 BvR 110/23 -, Rn. 27 m.w.N.). 38

§ 2 Abs. 3 Sätze 5 und 6 StPaktG 2013 wurden mit dem Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2018 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2018 – GFG 2018) und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 23. Januar 2018 aufgehoben. Hinsichtlich des mit der Verfassungsbeschwerde verfolgten Begehrens ist daher insoweit Erledigung eingetreten. Die Beschwerdeführerinnen haben trotz der sie treffenden Darlegungslast weder Ausführungen zu einem fortbestehenden Rechtsschutzbedürfnis gemacht noch auf die Aufhebung der angegriffenen Norm durch entsprechenden Vortrag anderweitig reagiert. 39

2. Der Zulässigkeit der Kommunalverfassungsbeschwerde steht im Übrigen der Grundsatz der Subsidiarität gemäß Art. 94 Nr. 4b GG, § 91 Satz 2 BVerfGG entgegen. Die Beschwerdeführerinnen haben nicht dargetan, dass der prinzipielle Vorrang der Landesverfassungsgerichtsbarkeit im vorliegenden Fall nicht greift. 40

a) Eine Kommunalverfassungsbeschwerde gegen Landesgesetze ist gemäß § 91 Satz 2 BVerfGG unzulässig, soweit eine solche auch beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann. Der den Landesverfassungsgerichten damit zukommende prinzipielle Vorrang bei der Gewährung von Rechtsschutz gegen Eingriffe in die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist Ausdruck der den Ländern gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zukommenden Verfassungsautonomie (vgl. BVerfGE 147, 185 <209 f. Rn. 45>). 41

Bleibt die landesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung hinter dem Gewährleistungsniveau des Art. 28 Abs. 2 GG zurück, findet der Grundsatz der Subsidiarität der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG keine Anwendung (vgl. BVerfGE 147, 185 <212 Rn. 50>). Der Vorrang der Landesverfassungsgerichtsbarkeit reicht 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. 42

Die Subsidiaritätsklausel greift daher zum einen nicht ein, wenn der landesverfassungsrechtliche Rechtsschutz hinter dem durch das Bundesverfassungsgericht gewährten Rechtsschutz zurückbleibt, entweder weil das Landesrecht überhaupt keine Kommunalverfassungsbeschwerde vorsieht oder weil der zulässige Verfahrensgegenstand durch das Landesrecht enger gefasst wird, als dies gemäß Art. 94 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG der Fall ist. Ein eingeschränkter landesverfassungsgerichtlicher Rechtsschutz begründet die Reservezuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 147, 185 <212 f. Rn. 51 f.>). Der Subsidiaritätsgrundsatz steht der Zulässigkeit einer Kommunalverfassungsbeschwerde zum anderen dann nicht entgegen, wenn die landesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der Sache erkennbar hinter den Anforderungen des Art. 28 Abs. 2 GG zurückbleibt. Jedenfalls in Fällen, in denen der landesverfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der autoritativen Auslegung des Landesverfassungsgerichts wesentliche Gewährleistungsinhalte von Art. 28 Abs. 2 GG fehlen, steht die Eröffnung der Kommunalverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht derjenigen zum Bundesverfassungsgericht nicht entgegen (vgl. BVerfGE 147, 185 <213 Rn. 53, 215 Rn. 58>). Wesentliche Gewährleistungsinhalte von Art. 28 Abs. 2 GG sind dabei solche, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung substantiell verändert würde (BVerfGE 147, 185 <215 Rn. 59>). 43

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 (aa). Dies gilt auch im Hinblick auf das Recht auf kommunale Steuerbeteiligung, das durch die Art. 106 Abs. 5 bis 7 GG näher ausgestaltet wird (bb). 44

aa) Die Beschwerdeführerinnen haben von der ihnen vom Landesrecht durch Art. 75 Nr. 4 LV NRW 2011 eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, § 2 Abs. 3 Sätze 4 bis 6, Abs. 4 bis 6 StPaktG 2013 vor dem Landesverfassungsgericht im Wege der Verfassungsbeschwerde anzugreifen. In ihrer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht haben sie nicht dargetan, dass hinsichtlich der Erhebung der Solidaritätsumlage wesentliche Inhalte des Art. 28 Abs. 2 GG (1) in der landesverfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen in ihrer Auslegung durch den Verfassungsgerichtshof fehlten (2). 45

(1) (a) Art. 28 Abs. 2 GG verbürgt Kreisen und Gemeinden das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich (vgl. BVerfGE 155, 310 <323 f. Rn. 30> – kommunales Bildungspaket; vgl. auch BVerfGE 21, 117 <128 f.>; 23, 353 <365>; 26, 228 <237 f.>; 50, 195 <201>; 56, 298 <312>; 59, 216 <226>; 79, 127 <143>; 83, 363 <381 f.>; 91, 228 <236>; 110, 370 <399 f.>; 137, 108 <158 Rn. 116, 163 Rn. 129>; 147, 185 <221 Rn. 74>). Er schützt die Kommunen grundsätzlich vor einer Entziehung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 155, 310 <323 f. Rn. 30>; vgl. auch BVerfGE 79, 127 <154>; 119, 331 <354 f.>; 137, 108 <178 f. Rn. 166>; 138, 1 <21 Rn. 58>; 147, 185 <224 Rn. 81>); sein Gewährleistungsbereich kann aber auch durch eine Zuweisung neuer, materiell staatlicher Aufgaben beeinträchtigt werden (vgl. BVerfGE 155, 310 <323 f. Rn. 30>; vgl. auch BVerfGE 119, 331 <354>; 137, 108 <178 f. Rn. 166>; 147, 185 <220 Rn. 68, 227 f. Rn. 89>). Art. 28 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG verbürgen den Kommunen zudem Eigenverantwortlichkeit bei der Art und Weise der Aufgabenerledigung und der Organisation ihrer Verwaltung einschließlich der Entscheidungen über die Aufstellung des Haushalts sowie der Auswahl und der Verwendung ihres Personals (vgl. BVerfGE 155, 310 <323 f. Rn. 30>; vgl. auch BVerfGE 83, 363 <382>; 107, 1 <14>; 119, 331 <362>; 147, 185 <221 Rn. 74>). 46

(b) Zur kommunalen Eigenverantwortlichkeit zählt auch die Finanzhoheit, die jedenfalls das Recht der Kommunen zu eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft umfasst (vgl. BVerfGE 26, 228 <244>; 83, 363 <385 f.>; 119, 331 <361>; 125, 141 <159>; 155, 310 <332 Rn. 54>). Zu ihr gehört unter anderem die Steuer- und Abgabenhoheit, die den Gemeinden erlaubt, ihre Einwohner aus eigenem Recht zu den aus der Aufgabenerfüllung resultierenden Lasten heranzuziehen. Finanzzuweisungen und die Beteiligung an den Landessteuern dürfen nicht die einzigen kommunalen Einnahmequellen sein. Den Gemeinden sind damit eigene Finanzierungsquellen, auch in der Form eigenverantwortlich auszuschöpfender Steuerquellen, gesichert (vgl. BVerfGE 125, 141 <159>). 47

(c) Die bereits durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete Finanzhoheit wird in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG nochmals ausdrücklich und spezieller geregelt. Damit wird klarstellend hervorgehoben, dass die finanzielle Eigenverantwortung zum Recht auf kommunale Selbstverwaltung gehört (vgl. BVerfGE 125, 141 <160>). Die Bestimmung geht mit ihrem zweiten Halbsatz über den Gehalt des Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG hinaus, der den Gemeinden das Recht zur Festlegung der Hebesätze für die Grund- und die Gewerbesteuer, aber nicht die Existenz dieser beiden Steuerarten garantiert. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG gewährleistet, dass die wirtschaftskraftbezogene Gewerbesteuer nicht abgeschafft wird, ohne dass die Gemeinden an ihrer Stelle eine andere wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit Hebesatzrecht erhalten (vgl. BVerfGE 125, 141 <161>). 48

(d) Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG steht den Kommunen ein Recht auf finanzielle Eigenverantwortung zu, dem jedenfalls die Vorstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung zugrunde liegt (vgl. BVerfGE 155, 310 <333 Rn. 55>). Der effektive Gewährleistungsbereich kommunaler Selbstverwaltung im Allgemeinen und der Finanzhoheit im Besonderen ist in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt, wenn die Kommunen ihre eigenen Aufgaben nicht mehr wahrnehmen und mangels finanziellen Spielraums Prioritätsentscheidungen bezüglich der Aufgabenwahrnehmung nicht mehr treffen können (vgl. BVerfGE 155, 310 <332 f. Rn. 54>). Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG gewährleistet vor diesem Hintergrund die Grundlagen finanzieller Eigenverantwortung (vgl. BVerfGE 155, 310 <333 Rn. 55>). Er verpflichtet den Staat, den Kommunen gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (vgl. BVerfGE 138, 1 <19 Rn. 53>; 147, 185 <223 Rn. 78>). Diese Aufgabe trifft dabei zuvörderst die Länder (vgl. BVerfGE 150, 1 <92 f. Rn. 183>). 49

(e) Aus Art. 28 Abs. 2 GG folgt allerdings über das in Satz 3 der Vorschrift Gewährleistete hinaus keine bestimmte Ausgestaltung des kommunalen Einnahmesystems (vgl. BVerfGE 125, 141 <159>). Auch folgt daraus kein Schutz jeder einzelnen vermögenswerten Rechtsposition. Einen so weitgehenden Schutz könnte allein Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewähren (vgl. BVerfGE 95, 267 <300>), der den Gemeinden freilich nicht zur Seite steht (vgl. BVerfGE 61, 82 <105 ff.>). 50

(2) Dies zugrunde gelegt haben die Beschwerdeführerinnen nicht aufgezeigt, dass die in Art. 78, Art. 79 LV NRW bereits der Formulierung nach geschützte kommunale Selbstverwaltungsgarantie hinsichtlich wesentlicher Gewährleistungsinhalte hinter den von Art. 28 Abs. 2 GG umfassten Schutzgehalt zurückfiele. Es fehlt insbesondere eine hinreichende Auseinandersetzung mit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 30. August 2016, die aufzeigt, dass der Verfassungsgerichtshof die Finanzhoheit der Gemeinden nicht als Bestandteil der kommunalen Eigenverantwortlichkeit grundsätzlich anerkennen würde. 51

Der Verfassungsgerichtshof führt in seinem Urteil vom 30. August 2016 (- VerfGH 34/14 -, juris) aus, dass zum Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung die gemeindliche Finanzhoheit gehöre einschließlich der Befugnis, im Rahmen einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel frei zu disponieren (Rn. 79). Die Heranziehung zur Solidaritätsumlage greife daher in das Selbstverwaltungsrecht der umlagepflichtigen Gemeinde ein (Rn. 80 f.). Der Verfassungsgerichtshof nimmt damit an, dass die Belastung mit der Solidaritätsumlage einen Eingriff in die – auch landesverfassungsrechtlich gewährleistete – Finanzhoheit der Gemeinden darstellt. Weiterhin stellt der Verfassungsgerichtshof klar, dass Art. 78 Abs. 2 LV NRW das Selbstverwaltungsrecht – ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG – nur im Rahmen der Gesetze garantiere und vor Beeinträchtigungen der Finanzhoheit damit nicht absolut schütze (Rn. 83). Er führt aus, dass der Eingriff gerechtfertigt sei, weil der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch die Erhebung der Solidaritätsumlage nicht angetastet werde und diese insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehe (Rn. 86). Auch mit den Auswirkungen der Solidaritätsumlage und der Verhältnismäßigkeit ihrer Erhebung hat sich der Verfassungsgerichtshof umfassend auseinandergesetzt (insb. Rn. 168-177) und ausgeführt, dass die Beschwerdeführerinnen nicht hinreichend dargelegt haben, dass ihre – von dem Verfassungsgerichtshof ausdrücklich als solche anerkannten – Belastungen bezogen auf die reale Finanzlage der umlagepflichtigen Gemeinden in der Summe unzumutbar wären. 52

Vor diesem Hintergrund zeigen die Beschwerdeführerinnen nicht auf, dass die grundgesetzlich gewährleistete Finanzautonomie der Kommunen – jedenfalls mit Blick auf die von der vorliegend allein in Rede stehenden Erhebung der Solidaritätsumlage bewirkten Folgen – weiter als die durch den Verfassungsgerichtshof ausgelegten Entsprechungsnormen auf Ebene der Landesverfassung reicht. Sie kritisieren lediglich pauschal, das Landesverfassungsgericht stelle mit seiner Auffassung, Eingriffe in die kommunale Finanzhoheit seien bereits dann gerechtfertigt, wenn sie die Ausnahme blieben, die Selbstverwaltungsgarantie nahezu zur beliebigen Disposition des Landesgesetzgebers. Dies ist angesichts der ausdifferenzierten Begründung des Urteils nicht nachvollziehbar. Auch wenn die Beschwerdeführerinnen die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für materiell fehlerhaft halten, lässt das Urteil jedenfalls nicht den Schluss zu, eine der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie angemessene Prüfung habe nicht stattgefunden. 53

bb) Auch mit Blick auf die geltend gemachte Verletzung von Art. 106 Abs. 5 bis 7 GG vorgenommenen Konkretisierungen der kommunalen Finanzhoheit ist eine Ausnahme vom Subsidiaritätsgrundsatz nicht dargetan. Dabei kann offenbleiben, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Konkretisierungen des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG wesentliche Gewährleistungsinhalte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie darstellen. Jedenfalls steht die Erhebung einer Umlage als Mittel eines interkommunalen horizontalen Finanzausgleichs grundsätzlich mit Art. 28 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 6 Satz 6 im 54

Einklang (vgl. BVerfGE 83, 363 <392 f.>) (1). Dies übersehen die Beschwerdeführerinnen mit ihrer Annahme, die Solidaritätsumlage sei keine Umlage im Sinne des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG (2). Auch der Einwand, das Stärkungspaktgesetz verstoße gegen Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG, weil es auf eine falsche Bemessungsgrundlage abstelle, führt zu keinem anderen Ergebnis (3).

(1) (a) Art. 106 Abs. 5 bis 7 GG sind geeignet, das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung mitzubestimmen und den Gewährleistungsgehalt von Art. 28 Abs. 2 Sätze 1 und 3 GG näher zu konkretisieren (vgl. BVerfGE 1, 167 <181>; 56, 298 <310>; 71, 25 <37>; 91, 228 <242>; 119, 331 <357>; 125, 141 <158>; 155, 310 <323 f. Rn. 28, 30>; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/ders., BVerfGG, § 91 Rn. 58 <Aug. 2024>). Sie heben die Finanzhoheit als eine Dimension der kommunalen Eigenverantwortlichkeit besonders hervor (vgl. BVerfGE 155, 310 <323 f. Rn. 30>). Die in Art. 28 Abs. 2 GG getroffenen Vorgaben werden insoweit bestärkt und ausgestaltet im Wege einer Kombination mehrerer Einzelzuweisungen (vgl. Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 106 Rn. 163 <März 2025>). Während Art. 106 Abs. 7 GG den Gemeinden einen Anteil am Steueraufkommen der Länder gewährt (sog. sekundäre Finanzausstattung), weisen Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden originäre Steuerquellen zu (sog. primäre Finanzausstattung) (vgl. BVerfGE 83, 363 <391>). 55

(b) Art. 106 Abs. 5 bis 7 legen indes keine normativen Vorgaben für einen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich fest, stehen mithin der Erhebung einer Umlage, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in diesen zurückfließt, nicht entgegen (vgl. BVerfGE 83, 363 <391 f.>). 56

(aa) Das Grundgesetz definiert den Begriff der „Umlage" nicht, sondern setzt ihn in Art. 106 Abs. 6 GG voraus. Herkömmlich versteht man – im System des Finanzausgleichs zwischen Staat und Kommunen sowie zwischen Gemeindeverbänden und Gemeinden – unter Umlagen Finanzierungslasten, die öffentlichen Gebietskörperschaften von einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft regelmäßig höherer Ordnung auferlegt werden. Danach sind Umlagen als Instrument des Finanzausgleichs unter öffentlichen Körperschaften gebräuchlich. Sie lenken zunächst Finanzströme von unten nach oben. Verbleibt ihr Aufkommen bei der umlageerhebenden Körperschaft, wird insofern ein vertikaler Finanzausgleich bewirkt. Fließt ihr Aufkommen jenseits des eigentlichen Umlagevorgangs den umlagepflichtigen Körperschaften in anderer Verteilung wieder zu, so wird dadurch ein horizontaler Finanzausgleich („redistributive Umlage") erzielt; die umlageerhebende Körperschaft ist hier lediglich Veranstalter der horizontalen Umverteilung. Im einen wie im anderen Fall ist nicht ausgeschlossen, durch die Wahl des Umlagemaßstabes neben dem zuteilenden – positiven – noch einen zusätzlichen – negativen – horizontalen Finanzausgleichseffekt zu erzielen (vgl. BVerfGE 83, 363 <389 f.>). 57

(bb) Sowohl die horizontal wie die vertikal wirkenden Umlagen können für einen allgemeinen oder für einen besonderen Zweck erhoben werden. Zielt eine Umlage auf einen Ausgleich der allgemeinen Finanzkraft, so liegt eine Umlage im engeren Sinne vor; zielt sie demgegenüber auf einen Ausgleich für besondere Aufwendungen (Sonderlastenausgleich), so kann man von einer Zweckumlage sprechen. Damit ist noch nicht gesagt, dass Zweckumlagen nur als „redistributive Umlagen“ oder, wenn ihr Aufkommen bei der umlageerhebenden Körperschaft verbleibt, nur bei einer korrespondierenden Aufgabenerfüllungs- oder -finanzierungsentlastung der umlageverpflichteten Körperschaften und möglicherweise auch dann nur zulässig sind, wenn sich ihr Maßstab an dieser Entlastung – „beitragsähnlich“ – orientiert (vgl. BVerfGE 83, 363 <390>). 58

(cc) Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerinnen legen Art. 106 Abs. 5 bis 7 GG darüber hinausgehende normative Vorgaben für einen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich nicht fest. Das gilt namentlich für Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG (vgl. BVerfGE 83, 363 <391>; BVerwGE 106, 280 <283>). 59

Seinem Wortlaut nach erlaubt Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG Umlagen auf der Grundlage der Realsteuern und des Gemeindeanteils vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Jeweils handelt es sich um Umlagen unter Gemeinden; nur diesen stehen die als Bemessungsgrundlage zugelassenen Steueraufkommen zu. Über die erhebungsberechtigte Körperschaft besagt der Wortlaut ebenso wenig etwas wie über die letztlich Umlagebegünstigten. Zwar legt die Gesetzessystematik nahe, dass Umlagen zur allgemeinen Finanzausstattung der Gemeindeverbände und damit insbesondere die Kreisumlage erfasst sind; denn Art. 106 Abs. 6 GG handelt von der allgemeinen Finanzausstattung nicht nur der Gemeinden, sondern auch der Gemeindeverbände, wie Art. 106 Abs. 6 Satz 1 Alternative 2 GG zeigt. Das wird durch die Entstehungsgeschichte bestätigt. Die ursprünglich vorgesehene ausdrückliche Erwähnung der Gemeindeverbände (Deutscher Bundestag, Kommunalpolitischer Ausschuss, 30. Sitzung am 15. September 1955, Kurzprotokoll) wurde jedoch auf Betreiben der Länder gestrichen, um den Gegenschluss zu vermeiden, nur die Gemeindeverbände dürften Umlagen erheben; gerade Umlagen, die von den Ländern zu Zwecken des interkommunalen horizontalen Finanzausgleichs veranstaltet werden, sollten unberührt bleiben (vgl. BRDrucks 94/1/56, S. 3; BTDrucks 2/2908, S. 2). Im Schrifttum wurde die Vorschrift als überflüssig angesehen (so Kölble, Gemeindefinanzreform und Selbstverwaltungsgarantie, in: Die Finanzreform und die Gemeinden, 1966, S. 17 ff., S. 20; Meyer, Die Finanzverfassung der Gemeinden, 1969, S. 119, 122). Dessen ungeachtet besagt sie jedoch nichts über Umlagen, die von den Ländern zu Zwecken des horizontalen interkommunalen Finanzausgleichs durchgeführt werden (vgl. BVerfGE 83, 363 <391 f.>). 60

(c) Auch die Grundgesetzänderungen nach Ergehen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Februar 1991 (BVerfGE 83, 363), konkret die Einfügung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 GG im Jahr 1994 sowie die Einfügung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 GG und die Ergänzung in Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG im Jahr 1997, rechtfertigen keine andere Bewertung. 61

(aa) Mit der Einfügung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 GG im Jahr 1994 sollte vor dem Hintergrund gewachsener Belastungen der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer vielfältigen staatlichen Aufgaben – ohne konstitutive Neuerung – klargestellt werden, dass die finanzielle Eigenverantwortung zum Recht auf kommunale Selbstverwaltung gehört (vgl. BVerfGE 125, 141 <160>). Anhaltspunkte, dass der Verfassungsgeber den interkommunalen horizontalen Finanzausgleich infrage stellen wollte, gibt es nicht (vgl. BTDrucks 12/6000, S. 46 ff.). 62

(bb) Mit der Einfügung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 GG im Jahr 1997 wurde das Recht der Gemeinden auf eine mit Hebesatzrecht versehene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle im Grundgesetz verankert (BGBl I S. 2470). Diese Gewährleistung war von den Gemeinden als Kompensation für die gleichzeitige Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer gefordert worden. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 GG gewährleistet über den Gehalt des Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG hinaus, dass die wirtschaftskraftbezogene Gewerbesteuer nicht abgeschafft wird, ohne dass die Gemeinden an ihrer Stelle eine andere wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit Hebesatzrecht erhalten (vgl. BVerfGE 125, 141 <160 f.>). Durch die Einfügung des Art. 106 Abs. 5a GG wurde den Gemeinden ein Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer zugesprochen. Die Änderung des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG (statt „Realsteuern“ nun Aufzählung der einzelnen Steuerarten „Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer“) stellte eine bloße Folgeänderung dar. 63

(cc) Diese Verfassungsänderungen enthalten keine Anhaltspunkte, dass der Verfassungsgeber den interkommunalen horizontalen Finanzausgleich infrage stellen wollte. Es ist daher nichts dafür ersichtlich, dass ein interkommunaler horizontaler Finanzausgleich schon dem Grunde nach den wesentlichen Gewährleistungsgehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie berühren könnte. Man kann den Gesetzesmaterialien allenfalls das Gegenteil entnehmen, nachdem es dort zur Änderung des Art. 106 Abs. 6 GG unter anderem heißt: „Die ausdrückliche Aufnahme des Wortes ‘Gewerbesteuer’ in die Bestimmungen des Artikels 106 Abs. 6 Satz 1 GG bedeutet hingegen keine institutionelle Garantie der Gewerbesteuer als solcher, da Artikel 106 GG allein die Ertragshoheit regelt, den Ertrag selbst aber verfassungsrechtlich nicht garantiert.“ (BTDrucks 13/8488, S. 6). 64

(2) Dieser Offenheit des Grundgesetzes für einen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich treten die Beschwerdeführerinnen mit ihrer Auffassung entgegen, eine Umlage im Sinne des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 liege nur vor, wenn das Umlageaufkommen entweder bei der erhebenden Körperschaft verleibe (vertikale Umlage) oder den umlagepflichtigen Körperschaften in anderer Verteilung („redistributive" Umlage) wieder zufließe. Lediglich aufgrund dieser einschränkenden Auslegung gelangen sie zu dem Ergebnis, die Solidaritätsumlage sei keine Umlage im Sinne des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG. Dabei übersehen sie, dass das Bundesverfassungsgericht entgegen ihrer Behauptung derartige Voraussetzungen für das Vorliegen einer Umlage in der Entscheidung zur Krankenhausumlage (vgl. BVerfGE 83, 363 <389 ff.>) nicht aufgestellt hat. Der Senat hat vielmehr klargestellt, dass Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG an horizontale interkommunale Zweckumlagen keine normativen Anforderungen stellt. Er hat ausgeführt, dass das Grundgesetz der Erhebung einer Umlage, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in diesen zurückfließt, nicht entgegensteht. Denn der Wortlaut des Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG besagt über die erhebungsberechtigte Körperschaft ebenso wenig etwas wie über die letztlich Umlagebegünstigten (vgl. BVerfGE 83, 363 <391>). Gerade Umlagen, die von den Ländern zu Zwecken des interkommunalen horizontalen Finanzausgleichs veranstaltet werden, sollten nach der Entstehungsgeschichte der Norm insgesamt unberührt bleiben (vgl. BVerfGE 83, 363 <392>). Verfassungsrechtlich maßgebliche Gründe, von dieser Rechtsprechung abzuweichen, tragen die Beschwerdeführerinnen nicht vor. 65

(3) Soweit die Beschwerdeführerinnen im Übrigen anführen, dass das Stärkungspaktgesetz gegen Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG verstoße, weil es auf eine falsche Bemessungsgrundlage abstelle, rechtfertigt auch dies keine abweichende Beurteilung. 66

Nach Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG können die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden. Damit stellt das Grundgesetz jedenfalls diese in Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG genannten Steuerarten als Bemessungsgrundlage für Umlagen zur Verfügung. Ob diese Aufzählung abschließend ist (vgl. Siekmann/Hey, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 106 Rn. 69) oder das Grundgesetz auch die Heranziehung einer hiervon abweichenden Bemessungsgrundlage zuließe, bedarf keiner Entscheidung. 67

Denn die Solidaritätsumlage rekurriert auf die in Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG genannten Steuerarten und legt diese damit jedenfalls mittelbar als Bemessungsgrundlage zugrunde. So bestimmt sich gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2 StPaktG 2013 die Höhe des Anteils an der Solidaritätsumlage für die jeweilige Gemeinde nach einem jährlich zu errechnenden Prozentsatz des Betrages, um den die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl im aktuellen Jahr übersteigt (überschießende Steuerkraft). Die Solidaritätsumlage knüpft damit an die Steuerkraftmesszahl an. Diese wiederum knüpft im Wesentlichen an die für die Gemeinden 68

geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer an, mithin gerade an die in Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG genannten Steuerarten. 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. Daher geht auch der Verweis der Beschwerdeführerinnen auf die Bewertungsmaßstäbe für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage im Erbschaftssteuerrecht (vgl. BVerfGE 117, 1 <33 ff.>) ins Leere.

3. Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 69

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 70

Wallrabenstein Frank Emmenegger

Grund: Beglaubigung
Unterzeichnet von: Plag, Regierungshauptsekretärin
Datum: 19.06.2026