



THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 1/14

Im Namen des Volkes

Beschluss

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

der Gemeinde Petersberg,
vertreten durch den Bürgermeister der Stadt Eisenberg (als erfüllende Gemeinde),
Markt 27, 07607 Eisenberg,

Beschwerdeführerin,

bevollmächtigt:

Rechtsanwältin Annette Steuber,
Humboldtstr. 2, 07545 Gera

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch den Präsidenten,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
Regierungsstr. 73, 99084 Erfurt,

vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch den Thüringer Minister für Migration, Justiz und Verbraucherschutz,
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

zu 2. bevollmächtigt:
Prof. Dr. Stefan Koriath,
Himmelreichstr. 2, 80538 München

gegen

§ 24, § 25 Abs. 4 Nr. 3, § 29 des Thüringer Finanzausgleichsgesetz vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 10)

wegen Erhebung der Finanzausgleichsumlage

hier: Anhörungsrüge gegen den Beschluss des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 7. März 2018

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Dr. Kaufmann sowie die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Heßelmann, Prof. Dr. Ohler, Petermann, Prof. Dr. Schwan, Dr. von der Weiden und das stellvertretende Mitglied Eberhardt

am 7. November 2018

beschlossen:

Die Anhörungsrüge wird zurückgewiesen.

Gründe

I.

Die Beschwerdeführerin hat mit anwaltlichem Schreiben vom 22. Januar 2014 Verfassungsbeschwerde erhoben und eine Verletzung ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 91 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) und des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 2 Abs. 1 ThürVerf durch die § 24, § 25 Abs. 4 Nr. 3, § 29 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 10; im Folgenden: ThürFAG 2013) gerügt.

Mit Beschluss vom 7. März 2018 hat der Verfassungsgerichtshof die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen, wobei er sie - soweit sie sich gegen § 24 ThürFAG 2013 richtete - für unzulässig, im Übrigen für unbegründet hielt.

Gegen den Ausspruch der Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde richtet sich die mit anwaltlichem Schreiben vom 5. April 2018 erhobene Anhörungsrüge der Beschwerdeführerin. Sie hält diese für zulässig und für begründet. Der Verfassungsgerichtshof habe wesentlichen Vortrag zu den Regelungen in § 24 ThürFAG 2013 nicht in seiner Entscheidung berücksichtigt. So sei die Vorschrift als zu unbestimmt gerügt worden, worauf der Verfassungsgerichtshof nicht eingehe. Es bestehe ein Zusammenhang zwischen § 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013 und den übrigen Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes. Die mangelnde Bestimmtheit des § 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013 führe aufgrund der Verweisung in § 29 Abs. 3 ThürFAG 2013 auch zu dessen Nichtigkeit. Auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, welche Gegenstände der Gesetzgeber selbst regeln müsse, sei hingewiesen worden.

Die Anhörungsberechtigten haben von einer Stellungnahme abgesehen.

II.

Der Verfassungsgerichtshof ist nicht gehindert, in anderer Besetzung als in dem mit der Anhörungsrüge angegriffenen Beschluss zu entscheiden. Dies entspricht der einhelligen fachgerichtlichen Rechtsprechung, einschließlich derjenigen der obersten Bundesgerichte, zur Besetzung der Richterbank bei Entscheidungen über Anhörungsrügen (BVerwG, Beschluss vom 17. August 2007 - 8 C 5/07-, juris Rn. 2 f., hierzu BVerfG, Beschluss vom 7. Januar 2009 - 1 BvR 2476/07 [nicht zur Entscheidung angenommen]; BGH, Beschluss vom 28. Juli 2005 - III ZR 443/04 -, juris Rn. 3; BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 - 1 BvR 1236/11 -, juris Rn. 160). Diese fachgerichtliche Rechtsprechung ist auf der Grundlage der fachgerichtlichen Verfahrensordnungen ergangen, auf die der Verfassungsgerichtshof gemäß § 12 S. 1 ThürVerfGHG für das verfassungsgerichtliche Verfahren ergänzend zurückgreift.

III.

Die Anhörungsrüge ist zurückzuweisen, da sie jedenfalls unbegründet ist.

1. Ob eine Anhörungsrüge überhaupt als statthafter Rechtsbehelf gegen eine verfassungsgerichtliche Entscheidung in Betracht kommt, ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung streitig (vgl. nur SächsVerfGH, Beschluss vom 18. September 2017 - Vf. 2-IV-17 -, juris Rn. 4 m. w. N.; LVerfG LSA, Beschluss vom 25. Januar 2015 - 5/15 -, juris Rn. 2 f. m. w. N.; VerfG Bbg, Beschluss vom 13. April 2012 - 32/11 -, juris Rn. 7 m. w. N.). Der Verfassungsgerichtshof hat unter Hinweis auf die fehlenden Rechtsbehelfe gegen seine Entscheidungen und mit dem Argument, dass die Regelungen über die Anhörungsrüge (etwa in § 152a der Verwaltungsgerichtsordnung und § 321a der Zivilprozessordnung) für fachgerichtliche Verfahren vorgesehen sind, eine solche bislang für unzulässig gehalten (vgl. nur Beschluss vom 31. August 2011 - 26/10 -, S. 2 des amtlichen Umdrucks; Beschluss vom 13. November 2008 - 17/08 u. a. -, S. 4 f. des amtlichen Umdrucks). Das Bundesverfassungsgericht hat offengelassen, ob ausnahmsweise eine Abänderungskompetenz besteht, wenn bei der Entscheidung entscheidungserheblicher Prozess-

stoff in einer Art. 103 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) verletzenden Weise außer Acht geblieben ist (vgl. Kammerbeschluss vom 1. Februar 2017 - 2 BvR 2148/16 -, juris Rn. 2 m. w. N.).

2. Ob eine Anhörungsrüge entgegen der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auch in verfassungsgerichtlichen Verfahren erhoben werden kann, bedarf vorliegend keiner Entscheidung, da der Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführerin nicht verletzt ist.

a) Das Verfahrensgrundrecht auf rechtliches Gehör (Art. 88 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf) gewährleistet, dass ein vom Verfahrensgegenstand Betroffener seine Auffassungen zum Verfahrensgegenstand in das Verfahren einbringen kann. Dieser Anspruch soll als Prozessgrundrecht insbesondere sichern, dass die Verfahrensbeteiligten nicht bloßes Objekt richterlicher Entscheidungen sind, sondern vor einer solchen Entscheidung zu Wort kommen, um in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht Einfluss auf das Verfahren und sein Ergebnis nehmen zu können. Daher muss das Gericht den Beteiligten Gelegenheit zur Äußerung geben, ihr Vorbringen zur Kenntnis nehmen und dessen wesentlichen Inhalt in seinen Entscheidungen verarbeiten (vgl. etwa ThürVerfGH, Beschluss vom 16. August 2007 - 25/05 -, juris Rn. 31).

Soweit die Beschwerdeführerin rügt, dass der Verfassungsgerichtshof ihren Vortrag zu den Regelungen in § 24 ThürFAG 2013 nicht berücksichtigt habe, verkennt sie, dass dies die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde voraussetzt. Der Verfassungsgerichtshof ist grundsätzlich nur zur Prüfung solcher Vorschriften befugt, gegen die die Verfassungsbeschwerde zulässigerweise erhoben wurde. Dies kann auch nicht durch die Konstruktion eines Normzusammenhangs umgangen werden. § 29 Abs. 3 Satz 6 ThürFAG 2013 bestimmt lediglich, dass der verbleibende Betrag der Finanzausgleichsumlage im Fälligkeitjahr dem Landesausgleichsstock nach § 24 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG 2013 zufließt. § 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013 betrifft hingegen einen von mehreren Fällen der Mittelverwendung. Selbst wenn § 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013 verfassungswidrig wäre, könnten die weiteren Regelungen des § 24 ThürFAG 2013 Bestand haben.

b) Im Übrigen verstößt § 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013 entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht gegen den Vorbehalt des Gesetzes und auch nicht gegen das Bestimmtheitsgebot.

aa) Der in Art. 47 Abs. 4 ThürVerf in gleicher Weise wie in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung umfasst den Vorbehalt des Gesetzes, welcher verlangt, dass staatliches Handeln in bestimmten Bereichen eines förmlichen Gesetzes als Grundlage bedarf. Hieraus folgt in Verbindung mit dem in Art. 44 Abs. 1 Satz 2 und 45 ThürVerf ebenso wie in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG normierten Demokratieprinzip, dass das Parlament als unmittelbar demokratisch legitimer Gesetzgeber bestimmte Gegenstände der Rechtsetzung nicht der Exekutive überlassen darf und selbst über alle wesentlichen Fragen des Gemeinwesens entscheiden muss. Der Gesetzesvorbehalt gilt über die klassische Eingriffskonstellation hinaus auch für den Bereich der leistungsgewährenden Verwaltung, soweit diese mit Eingriffen in Grundrechte oder vergleichbare Verfassungspositionen verbunden ist. Werden Leistungen, die gerade im Hinblick auf die Förderung oder Sicherung eines Grundrechts oder eines vergleichbaren Rechts verfassungsmäßig verbürgt sind, vorenthalten oder in unzureichendem Maße gewährt, ist eine Beeinträchtigung dieses Rechts gegeben. Die Frage eines Parlamentsvorbehalts orientiert sich am Wesentlichkeitsgedanken. Als wesentlich sind im Bereich der Leistungsgewährung insbesondere solche Regelungen anzusehen, welche strukturelle Entscheidungen über staatliche Leistungen enthalten. Soweit eine solche Entscheidung vom Parlament zu treffen ist, ist regelmäßig ein förmliches Gesetz mit materiellen Regelungen erforderlich (vgl. zum Ganzen ThürVerfGH, Beschluss vom 21. Juni 2005 - 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [640 ff.] = juris 173 ff. m. w. N.). Vergleichbare Grundsätze gelten aufgrund des Gesetzesvorbehalts in Art. 91 Abs. 1 ThürVerf im Bereich der finanziellen Leistungsbeziehungen zwischen Land und Kommunen nach Art. 93 Abs. 1 ThürVerf.

Die Gewährung von Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock zielt nicht primär darauf ab, eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden sicherzustellen, wie es etwa bei den Steuereinnahmen und den Schlüsselzuweisungen der Fall ist. Ausgehend von der vorgesehenen Mittelverwendung (§ 24 Abs. 2

ThürFAG 2013) ist der Landesausgleichsstock ein Fonds, auf den bei Haushaltsnotlagen (Abs. 2 Nr. 1 bis 4) zurückgegriffen werden kann und durch den bestimmte Kooperationen kommunaler Zusammenarbeit (Abs. 2 Nr. 5) gefördert werden können. Insoweit ist es hinreichend, dass der Gesetzgeber die Finanzierung des Landesausgleichsstocks und die Tatbestände der Mittelverwendung geregelt hat.

bb) Dem Gebot der Klarheit und Bestimmtheit von Rechtsnormen steht nicht entgegen, dass eine Norm auslegungsbedürftig ist oder unbestimmte Rechtsbegriffe oder Generalklauseln enthält. Nur dann, wenn sich der Bedeutungsgehalt einer Norm nicht mehr durch Auslegung ermitteln lässt, etwa weil diese völlig unklar oder in sich widersprüchlich ist, ist das Gebot der rechtsstaatlichen Bestimmtheit mit der Folge der Nichtigkeit des Gesetzes verletzt (ThürVerfGH, Urteil vom 21. Mai 2014 - 13/11 -, juris Rn. 146 m. w. N.).

Diesen Maßstäben wird § 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013 gerecht. Danach sind die Mittel des Landesausgleichsstocks unter anderem für den Ausgleich von Härten bestimmt, die sich im Einzelfall beim Vollzug des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes ergeben. Durch die Einschränkung, dass es sich um Einzelfälle beim Vollzug des Gesetzes handeln muss, hat der Gesetzgeber bereits Vorgaben formuliert, welche Fälle in Betracht kommen können, und damit eine Konkretisierung vorgenommen. Darüber hinaus ist der Härtebegriff ein häufig verwendeter unbestimmter Rechtsbegriff, der eine hinreichende Konkretisierung durch die fachgerichtliche Rechtsprechung erfahren hat (vgl. LVerfG LSA, Urteil vom 26. November 2014 - 15/13 -, juris Rn. 86). Durch Bestimmungen, die diesen Begriff verwenden, sollen unzumutbare Belastungen vermieden werden. Der Gesetzgeber führt regelmäßig eine Härtevorschrift ein, um von den Regelvorschriften nicht erfassten Ausnahmefällen und Grenzsituationen Rechnung tragen zu können (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1977 - VI C 105.74 -, BVerwGE 52, 70 [77 f.] = juris Rn. 28). Dass der Begriff der „Härte“ in § 24 Abs. 2 Nr. 3 ThürFAG 2013 in diesem Sinne auszulegen ist, wird durch die Gesetzesbegründung zu § 27 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 21. Dezember 2011 (GVBl. S. 528) bestätigt. Danach soll es sich um finanzielle Engpässe handeln, die beispielsweise durch geringe Schlüsselzuweisungen aufgrund eines einmaligen „Ausreißers“ bei den Steuereinnahmen oder bei Umstellun-

gen von Regelungen zur Verteilung der allgemeinen Finanzaufweisungen entstehen (LTDruks 5/3225, S. 59).

Dr. Kaufmann

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Heßelmann

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Prof. Dr. Schwan

Dr. von der Weiden

Eberhardt