

# Landeshauptstadt Magdeburg

## Stellungnahme der Verwaltung

Stadtamt	Stellungnahme-Nr.	Datum
30	S0076/03	25.03.2003
zum Antrag Nr. A0019/03 d. Frau/Herrn/Fraktion PDS - Fraktion in der Landeshauptstadt Magdeburg, v.14.02.2003		Datum der Genehmigung 06.05.2003
		Genehmigungsvermerk OB, gez. Dr. Trümper
Bezeichnung Klagebegehren zwecks Erfüllung kommunaler Aufgaben		Dezernenten
Verteiler	Sitzungstermin	
Der Oberbürgermeister	06.05.2003 8:00	
Kommunal- und Rechtsausschuss	22.05.2003 17:00	
Verwaltungsausschuss	16.05.2003 15:00	
Stadtrat	05.06.2003 14:00	

In der vorbezeichneten Angelegenheit wird zum Antrag der PDS Fraktion vom 06.03.2003 wie folgt Stellung genommen:

Mit dem Antrag soll erreicht werden, dass die Landeshauptstadt Magdeburg als Kommune wegen der defizitären Haushaltslage eine höhere Finanzausschüttung erhält. Dieses Ziel findet volle Unterstützung, ist im Klagewege jedoch nicht zu erreichen, da ein direkter Zugriff auf den Bund bzw. das Land insoweit nicht möglich ist.

Eine direkte Zahlungsklage auf Bundes- bzw. Landeszuweisungen sieht das geltende Verwaltungsprozessrecht bzw. Verfassungsprozessrecht nämlich nicht vor. Vielmehr kann erst dann, wenn eine konkrete Aufgabenübertragung (durch Gesetz oder Rechtsverordnung) erfolgt ist, die Verletzung des Konnexitätsprinzips im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden.

Das Rechtsamt wird auch künftig von Amts wegen prüfen, ob in neuen Gesetzen bzw. Verordnungen das Konnexitätsprinzip beachtet wurde. So wurde in der Vergangenheit beispielsweise bezüglich der Kinderbetreuungsverordnung ein Normenkontrollverfahren gemäß § 47 VwGO angestrengt. In dessen Ergebnis wurde die Kinderbetreuungsverordnung in wesentlichen Zügen aufgehoben. Daraufhin hat die Verwaltung wegen der entstandenen Mehrkosten für die integrative Betreuung behinderter Kinder Leistungsklage gegen das Land erhoben.

In der Allgemeinheit des vorliegenden Antrages ist es jedoch rechtlich nicht möglich, gegen Gesetze und Verordnungen wegen Aushöhlung der kommunalen Finanzautonomie zu klagen. Vielmehr ist jeweils ein konkretes Landes- oder Bundesgesetz bzw. eine Landes- oder Bundesrechtsverordnung erforderlich, da nur eine konkrete gesetzliche Regelung Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein kann (siehe Anlage 1, Gutachten zu den Voraussetzungen einer Kommunalverfassungsbeschwerde gegen Gesetze).

Es muss sich um ein Gesetz handeln, welches unmittelbaren Einfluss auf den Umfang der Gesamtfinanzausstattung der Landeshauptstadt Magdeburg hätte, so dass die Stadt insgesamt ihre Aufgaben nicht mehr angemessen erfüllen könnte.

Die Anforderungen an die Darstellung der einzelnen Voraussetzungen im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde sind sehr hoch.

Zu Ihrer weiteren Information verweisen wir auf den anliegend beigefügten Vorbericht des Deutschen Städtetages zum Grundsicherungs-gesetz (Anlage 2).

Nach telefonischer Auskunft des Deutschen Städtetages vom 04. April 2003 werden derzeit entsprechende Verfassungsbeschwerden gegen dieses Gesetz einiger Landkreise bzw. Kommunen vorbereitet. Die Vorbereitung wird vom Deutschen Städtetag koordiniert. Zu den potentiellen Klägern gehören u.a. die Landeshauptstadt Dresden und aus Sachsen-Anhalt der Ohrekreis und der Landkreis Quedlinburg. Die Landeshauptstadt Magdeburg könnte sich der kommunalen Verfassungsbeschwerde der anderen Kommunen durch eine eigene Verfassungsbeschwerde anschließen, erforderlich ist dies jedoch nicht. Falls es nämlich zu einer Aufhebung wegen Verstoßes gegen Art. 28 des GG kommt, so würde diese Entscheidung auch zu Gunsten der Landeshauptstadt Magdeburg ausfallen, ohne das diese direkt am Prozess beteiligt ist. Dies ergibt sich aus § 31 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (Verbindlichkeit der Entscheidung).

Das Problem liegt bei der Bezifferung des „finanziellen Schadens“ und der Darstellung der Auswirkungen auf den Gesamthaushalt. Diese Darlegungen sind jedoch unabdingbare Voraussetzungen bereits für die eigentliche Zulässigkeit einer möglichen Verfassungs-beschwerde.

Für zukünftige Fälle, in denen eine Verletzung der Finanzverfassung und damit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Raume steht, wäre es aus Sicht des Rechtsamtes praktikabel, dass sich die Stadt mit dem Deutschen Städtetag oder mit dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt im Vorfeld dahingehend verständigt, dass eine Kommune bzw. ein Landkreis, denen es möglich ist, ihre finanziellen Einbußen zu beziffern, einen Musterprozess führt, dass kann ggfls. auch Magdeburg selbst sein. Das Ergebnis würde dann auch den anderen betroffenen Städten und Landkreisen zu Gute kommen.

Holger Platz

**Anlage:**

- Gutachten des Rechtsamtes zu den Voraussetzungen für eine Kommunalverfassungsbeschwerde gegen Gesetze
- Vorbericht des Deutschen Städtetages für die 103. Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses DST vom 17.09.2002 in Kopie

## Rechtsgutachten zu den Voraussetzungen für eine Kommunalverfassungsbeschwerde gegen Gesetze

### A) Zulässigkeitsvoraussetzungen

Von Bedeutung ist, dass die formalen Voraussetzungen für eine Kommunalverfassungsbeschwerde sehr hoch sind.

Dies gilt sowohl für Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht als auch vor den Landesverfassungsgerichten.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen sind identisch, da das Verfassungsgesetz LSA bzw. das Verfassungsgerichtsgesetz LSA bzgl. der einschlägigen Vorschriften nahezu wortgleich mit dem Grundgesetz bzw. dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz ist.

#### Die Voraussetzungen im Einzelnen:

Wendet sich eine Stadt (Gemeinde) unmittelbar gegen eine gesetzliche Regelung, so kommt als Rechtsbehelf nur eine Verfassungsbeschwerde in Betracht.

#### 1. Gesetz als Beschwerdegegenstand

Beschwerdegegenstand sind mithin alle Rechtsnormen, die Außenwirkung gegenüber den Gemeinden entfalten, also auch Rechtsverordnungen (Bundesverfassungsgericht GVBl. 1988, S. 41).

Es besteht zum einen die Möglichkeit der Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem **Bundes**verfassungsgericht gemäß Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG i. V. m. §§ 13 Nr. 8 a und 91 Bundesverfassungsgerichtsgesetz oder die Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem **Landes**verfassungsgericht gemäß Artikel 75 Nr. 7 Verfassung LSA i. V. m. §§ 2 Nr. 8 und 51 LSA Verfassungsgerichtsgesetz.

Zu beachten ist, dass die Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht bei Landesgesetzen subsidiär ist. Hier müsste Beschwerde beim Landesverfassungsgericht LSA erhoben werden (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 b, 2. Halbsatz GG).

Es wäre also klarzustellen, ob die Selbstverwaltungsgarantie durch ein Landesgesetz oder aber durch ein Bundesgesetz verletzt ist.

Je nach dem ist das Landesverfassungsgericht oder das Bundesverfassungsgericht sachlich zuständig.

#### 2. Beschwerdebefugnis

Es müsste die Verletzung der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie i.S.v. Artikel 28 Abs. 2 GG bzw. Artikel 2 Abs. 3, Artikel 87 Verfassung LSA gerügt werden.  
Außerdem muss dargelegt werden, selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen zu sein.

Für die unmittelbare Betroffenheit ist es notwendig, konkret darzulegen, inwieweit das betreffende Gesetz zu einer Rechtsverletzung der kommunalen Selbstverwaltung führen kann.  
Als Mindestvoraussetzung gilt hierbei, das konkrete Gesetz und dessen einschlägige Norm zu nennen und darzulegen, inwieweit der Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung verletzt ist. Eine pauschale und allgemeine Bezugnahme auf Gesetze und Verordnungen ist nicht ausreichend.

Damit eine Verfassungsbeschwerde überhaupt zulässig wäre, müsste unabhängig von der Begründetheit konkret dargelegt werden, **welches** Gesetz und **warum** dieses Gesetz die kommunale Selbstverwaltung verletzt. In der Antragschrift bedarf es somit einer konkreten rechtlichen Auseinandersetzung mit dem einzelnen Gesetz.

### **3. Rechtswegerschöpfung (§ 90 Abs. 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz)**

Hier ist zu beachten, dass bei untergesetzlichen Rechtsnormen (Rechtsverordnungen) zunächst der Rechtsweg der Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO zu beschreiten ist. Dies gilt analog für Rechtsverordnungen des Landes.

### **4. Subsidiarität bei Landesgesetzen**

Hierzu siehe die obigen Ausführungen.

### **5. Form und Frist**

Der Antrag ist schriftlich einzureichen.

Bei Verfassungsbeschwerden gegen Gesetze ist die Jahresfrist gemäß § 93 Abs. 3

Bundesverfassungsgerichtsgesetz bzw. § 48 Landesverfassungsgerichtsgesetz LSA zu beachten.

Das heißt, Verfassungsbeschwerde gegen ein konkretes Gesetz kann nur innerhalb eines Jahres seit Inkrafttreten des zur Überprüfung gestellten Gesetzes erhoben werden.

Für Rechtsverordnungen des Landes gilt gem. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO eine 2-Jahres-Frist.

Hinsichtlich des „Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ (Grundsicherungsgesetz) vom 26.06.2001 wird daraufhingewiesen, dass dieses zum 01.01.2003 in Kraft getreten ist, so dass die Jahresfrist für die Verfassungsbeschwerde gegen dieses Gesetz noch nicht abgelaufen wäre.

## **B) Zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde**

### **1) Vor dem Bundesverfassungsgericht**

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, d.h. hat Aussicht auf Erfolg, wenn eine Verletzung der verfassungsrechtlich verbrieften Selbstverwaltungsgarantie gemäß Artikel 28 Abs. 2 GG tatsächlich gegeben ist.

Die Selbstverwaltungsgarantie sichert den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu regeln. Ohne finanzielle Grundausstattung bzw. ohne gewährleistete Einnahmen der Gemeinden ist jedoch eine Selbstverwaltung praktisch nicht möglich.

Die verfassungsrechtlich geschützte kommunale Finanzhoheit gewährleistet den Kommunen zwar eine eigenverantwortliche Einnahme- und Ausgabewirtschaft. Ein Schutz vor der Auferlegung weiterer kostenträchtiger Aufgaben folgt daraus jedoch nicht.

Eine Verletzung liegt somit dann vor, wenn durch die angegriffenen gesetzlichen Regelungen die Finanzausstattung der Gemeinden unangemessen ist, so dass die Kommunen die ihnen obliegenden Aufgaben nicht mehr angemessen oder im erforderlichen Mindestmaß erfüllen können (BVerfG DVBl. 1987, S. 135 und DVBl 1999, S. 697).

Zu beachten ist jedoch, dass nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes das sogenannte Konnexionsprinzip gilt, welches besagt, dass die Ausgaben den Aufgaben folgen (Artikel 104 a Abs. 1 des Grundgesetzes).

Gemäß § 104 a Abs. 5 tragen die Behörden die entstehenden Verwaltungsausgaben (dies sind vor allem Personalkosten - Löhne und Gehälter sowie Sachkosten, Bau- und Unterhaltungskosten von Gebäuden, Bürokosten, Fahrzeuge, Telefon etc).

D.h., dass die Körperschaft, welche sachlich für die Durchführung eines Gesetzes zuständig ist, auch die hierbei anfallenden Kosten trägt.

Somit entscheidet, ob Bund oder Land die Verwaltungsaufgabe zur Erfüllung zugewiesen ist.

Dies ist relevant, wenn der Bund den Ländern Aufgaben zuweist, welche diese an die Kommunen übertragen.

Gemäß Artikel 104 a GG ist keine Gewährung unmittelbarer Zuwendungen (Finanzzuweisungen des Bundes an die Kommunen) vorgesehen und auch rechtlich nicht möglich.

Die Verfassungsbeschwerde kann daher lediglich darauf gestützt werden, dass der Bund den Kommunen unmittelbar Aufgaben zuweist, wozu er grundsätzlich nicht befugt ist.

Ein Verstoß käme daher dann in Betracht, wenn dieses Gesetz eine unmittelbare Aufgabenzuweisung vom Bund an die Kommunen enthält.

Anhand dieses Gesetzes muss substantiiert und schlüssig dargelegt werden,

- welchen Gesamtumfang die Finanzausstattung der Kommune hat,
- inwieweit dieser durch die beanstandeten Vorschriften gemindert wird,
- und inwieweit die Kommunen durch die erlittenen finanziellen Belastungen Einbußen oder Minderungen, die ihnen obliegenden Aufgaben nicht mehr angemessen erfüllen können.

Im übrigen wird hinsichtlich Verfassungsbeschwerden vor dem BVerfG wegen mangelnder

Finanzausstattung der Kommunen auf den ausführlichen Vorbericht des Deutschen Städtetages vom 17.09.2002 verwiesen.

## **2) vor dem Landesverfassungsgericht**

Sofern Landesgesetze bzw. Landesverordnungen im Räume stehen, ist auch hier das sogenannte Konnexionsprinzip zu beachten.

Als Ausfluss dieses Prinzips gelten folgende Anforderungen:

Gemäß Artikel 87 Abs. 3 Verfassung LSA können Kommunen vom Land neue Aufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen werden.

Wenn die Aufgabenwahrnehmung jedoch zu einer Mehrbelastung der Kommunen führt, muss ein angemessener Ausgleich geschaffen werden.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, dies zu regeln. Die Regelung über die Kostendeckung für die Kommunen muss erkennbar und nachprüfbar sein. Dabei sind die Kosten nachvollziehbar zu ermitteln und für die Kommunen sichtbar zu machen, in welcher Höhe sie an der Deckung der Kosten beteiligt werden. Außerdem muss die Kostenregelung verfassungsrechtlich

Mindestanforderungen genügen. Denkbar sind Festbeträge, Pauschalierungen, Quoten, Prozentsätze u.a. (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 17.09.1998, Az.: LVG 4/96, abgedruckt in KNSA Nr. 553/98).

In der Vergangenheit sind bereits Landesgesetze für nicht vereinbar mit der Landesverfassung erklärt worden, weil diese gegen diese Grundsätze verstießen (vorgenanntes Urteil zu § 15 ÖPNVG-LSA) sowie Urteil des Verfassungsgerichtes Sachsen-Anhalt vom 08.12.1999, Az.: LVG 19/97, abgedruckt in KNSA Nr. 739/98 zu § 12 Abs. 2 und § 17 Abs. 5 KiBeG).

I.A.

Keller