



P.St. 2292

Staatsgerichtshof des Landes Hessen

Beschluss

In dem Grundrechtsklageverfahren

1. der Stadt A1,
2. der Stadt A2,
3. der Stadt A3,
4. der Stadt A4,
5. der Stadt A5,
6. der Stadt A6,
7. der Stadt A7,
8. der Stadt A8,
9. der Stadt A9,
10. der Stadt A10,
11. der Stadt A11,
12. der Stadt A12,
13. der Stadt A13,
14. der Stadt A14,
15. der Stadt A15,

16. der Stadt A16,
17. der Stadt A17,
18. der Stadt A18,
19. der Stadt A19,
20. der Stadt A20,
21. der Stadt A21,
22. der Stadt A22,
23. der Stadt A23,
24. der Stadt A24,
25. der Stadt A25,
26. der Stadt A26,
27. der Stadt A27,
28. der Stadt A28,
29. der Stadt A29,
30. der Stadt A30,
31. der Stadt A31,
32. der Stadt A32,
33. der Stadt A33,
34. der Stadt A34,
35. der Stadt A35,
36. der Gemeinde A36,
37. der Stadt A37,
38. der Stadt A38,
39. der Stadt A39,

Antragstellerinnen,

- Beistand: Hessischer Städtetag,
Frankfurter Straße 2, 65189 Wiesbaden -

gegen

das Land Hessen, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Staatskanzlei, Georg-August-Zinn-Straße 1, 65183 Wiesbaden,

Antragsgegner,

hier: Antrag auf Zulassung eines Beistandes,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen

in seiner Sitzung vom 6. Dezember 2010

beschlossen:

Der Hessische Städtetag, vertreten durch den Geschäftsführenden Direktor Dr. B, Frankfurter Straße 2, 65189 Wiesbaden, wird als Beistand der Antragstellerinnen zugelassen.

.

Gründe:

1. Der Antrag auf Zulassung des Hessischen Städtetags als Beistand der Antragstellerinnen ist zulässig.

a) Der Antrag ist zwar nicht ausdrücklich, aber konkludent in Vertretung der Antragstellerinnen gestellt worden. Das gilt auch hinsichtlich der Antragstellerinnen, für die der Beitritt zum Verfahren P.St. 2292 nach Klageerhebung erklärt worden ist.

b) Der Antrag auf Zulassung des Hessischen Städtetags als Beistand scheidet nicht daran, dass er vom Hessischen Städtetag im Namen der Antragstellerinnen gestellt worden ist, obwohl der Städtetag weder zu den nach § 20 Abs. 1 Satz 1-3 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof – StGHG – vertretungsberechtigten Personen gehört noch zum Zeitpunkt der

Antragstellung vom Staatsgerichtshof als Beistand zugelassen war. Es bestehen keine Bedenken dagegen, der Zulassungsentscheidung in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und anderer Landesverfassungsgerichte Rückwirkung auf den Zeitpunkt der Antragstellung beizumessen (vgl. BVerfG, 3. Kammer des Ersten Senats, NJW 1994, 1272, sowie BVerfGE 8, 92, und 37, 361 [362], wo die von einem potentiellen Beistand erhobene Verfassungsbeschwerde nicht mangels Zulassung, sondern aus anderen Gründen für unzulässig erachtet wurde; VerfG Brandenburg, Urteil v. 15.12.1994 – VfGBbg 14/94 – unter B. I. 2 der Gründe; Beschluss v. 16.07.2009 – VfGBbg 3/09 – unter II. 2. der Gründe; VerfGH NRW, NVwZ 2002, 74 [75]; Beschluss v. 28.08.2001 – 14/00 –, juris, Rdnr. 29).

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und anderer Landesverfassungsgerichte werden Beistände als vertretungsberechtigt angesehen (so BVerfGE 1, 91 [93] jedenfalls für das schriftliche Verfahren unter Hinweis darauf, dass der Beistand nach § 22 Abs. 1 BVerfGG auch im schriftlichen Verfahren tätig werden könne und die Zulassung eines nicht vertretungsberechtigten Beistandes im schriftlichen Verfahren praktisch bedeutungslos bleiben müsste. Ebenso im Ergebnis BVerfG, NJW 1994, 1272 [1272]; VerfG Brandenburg, Urteil v. 15.12.1994 – VfGBbg 14/94 – unter B. I. 2 der Gründe; Beschluss v. 16.07.2009 – VfGBbg 3/09 – unter II. 2. der Gründe; VerfGH NRW, NVwZ 2002, 74 [75]; Beschluss v. 28.08.2001 – 14/00 –, juris, Rdnr.29). Ob auch dem Beistand nach § 20 Abs. 1 Satz 4 StGHG Vertretungsberechtigung zukommt, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls kann er dem traditionellen Verständnis des Beistands entsprechend neben dem von ihm unterstützten Verfahrensbeteiligten vorbehaltlich dessen Widerspruchs alle Prozesshandlungen für diesen vornehmen (vgl. Weth, in: Musielak, ZPO, 7. Aufl. 2009, § 90 ZPO Rdnr. 5 m.w.Nachw.).

Würde dem Beistand nicht durch Rückwirkung der Zulassung die Möglichkeit gegeben, schon die Klage für einen Antragsteller zu erheben und in dessen Namen die Zulassung als Beistand zu beantragen, so würden maßgebliche Prozesshandlungen der Wahrnehmung durch den Beistand entzogen. Für eine solche Beschränkung der Hinzuziehung eines Beistandes lässt sich dem § 20 Abs. 1 Satz 4 StGHG nichts entnehmen. Auch sonst sind dafür keine überzeugenden Gründe ersichtlich. Insbesondere schafft die rückwirkende Zulassung eines Beistandes keine unzumutbare Unklarheit darüber, ob eine Klage durch einen noch nicht zugelassenen Beistand wirksam erhoben worden ist. Auch die von einem Beistand eingereichte Grundrechtsklage muss ebenso wie dessen Antrag auf Zulassung als Beistand innerhalb der gesetzlichen Fristen eingereicht sein. Ein Antragsteller hat es also nicht in der Hand, eine langdauernde Unsicherheit über die Wirksamkeit einer Klageerhebung herzustellen. Deren Wirksamkeit hängt bei fristgerechter Klageerhebung und Zulassungsbeantragung allein von der Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die Zulassung ab. Spräche man der

Zulassungsentscheidung Rückwirkung ab, so hinge andererseits die Wirksamkeit der von einem noch nicht zugelassenen Beistand erhobenen Grundrechtsklage allein davon ab, ob der Staatsgerichtshof die Zulassung noch innerhalb der Klagefrist ausspricht. Das aber kann kein überzeugendes Kriterium für die Wirksamkeit einer Klage sein, zumal die Zulassungsentscheidung schon im Hinblick auf das Verfahrensbeteiligten zu gewährende rechtliche Gehör im Allgemeinen kaum innerhalb der Klagefrist ergehen kann.

c) Einer Zulassung des Hessischen Städtetags als Beistand steht auch nicht entgegen, dass der Hessische Städtetag ein eingetragener Verein und damit eine juristische Person ist (Vereinsregister des AG Wiesbaden unter VR 1012). Juristische Personen können in Verfahren vor dem Staatsgerichtshof als Beistand zugelassen werden.

Nach dem Wortlaut des § 20 Abs. 1 Satz 4 StGHG kann der Staatsgerichtshof – ohne nähere Differenzierung – eine „andere Person“ als Beistand zulassen. Nach allgemeinem juristischen Sprachgebrauch umfasst dies natürliche und juristische Personen, so dass der Wortlaut keinen Anhaltspunkt für eine Beschränkung des Kreises möglicher Beistände auf natürliche Personen liefert. Daraus, dass § 20 Abs. 1 Satz 1-3 StGHG, der die Vertretungsberechtigung regelt, sich auf natürliche Personen bezieht, lässt sich nichts Gegenteiliges schließen. Denn § 20 Abs. 1 Satz 4 StGHG hat gerade einen anderen Regelungsgegenstand als die ihm vorangehenden Sätze. Er bestimmt nicht, wer vertretungsberechtigt ist, sondern, wer als Beistand zugelassen werden kann. Und er spricht gerade von „anderen“ Personen als denen, auf die sich die vorangehenden Sätze beziehen.

Eine Beschränkung der Beistandsfähigkeit auf natürliche Personen lässt sich auch nicht damit begründen, dass der Beistand nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung vertretungsberechtigt sei und juristische Personen dem Staatsgerichtshof keine Beurteilung der für eine Vertretungsberechtigung erforderlichen persönlichen Qualifikation ermöglichen.

Ob dem Beistand nach § 20 Abs. 1 Satz 4 StGHG Vertretungsberechtigung zukommt oder ob er nur wie in den fachgerichtlichen Verfahren neben dem von ihm unterstützten Verfahrensbeteiligten und vorbehaltlich dessen Widerspruchs mit Wirkung diesem gegenüber vortragen kann, braucht auch insoweit nicht entschieden zu werden.

Selbst eine uneingeschränkte Vertretungsberechtigung des Beistands gibt keinen Grund, die Zulassung juristischer Personen als Beistand abzulehnen. Die Zulassung juristischer Personen als Prozessbevollmächtigte in den fachgerichtlichen Verfahrensordnungen wie etwa durch § 79 Abs. 2 Satz 2, 3 der Zivilprozessordnung – ZPO – oder § 67 Abs. 2 Satz 2, 3 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – macht deutlich, dass es nach Auffassung des Gesetzgebers juristische Personen gibt, denen sogar eine Vertretungsberechtigung im gerichtlichen Verfahren zuerkannt werden kann, ohne dass eine mangelnde Überprüfbarkeit der Qualifikation der für sie handelnden Personen dem entgegenstände. Diese Normen

beziehen sich zwar nicht auf das verfassungsgerichtliche Verfahren, lassen aber erkennen, dass die Zulassung einer Reihe von juristischen Personen selbst als Prozessbevollmächtigte im gerichtlichen Verfahren für unbedenklich erachtet wird. Dafür, dass die dahingehende Beurteilung des Gesetzgebers falsch wäre, gibt es keine Anhaltspunkte. Dann gibt es aber keinen Grund, § 20 Abs. 1 Satz 4 StGHG entgegen seinem Wortlaut einschränkend so zu interpretieren, als ob die Beurteilung des Gesetzgebers unzutreffend wäre. Das gilt umso mehr, als die Zulassung als Beistand – wesentlich zurückhaltender als die generelle Anerkennung bestimmter juristischer Personen als Prozessvertreter durch die gesetzlichen Verfahrensordnungen der Fachgerichte – im Ermessen des Staatsgerichtshofs steht, dieser also die Zulassung jeweils auch von der Beurteilung der juristischen Person abhängig machen kann, die sich etwa anhand ihrer Aufgaben, Tätigkeit, personellen und sonstigen Ausstattung sowie gesellschaftlicher, ggf. auch gesetzlicher Anerkennung einer Beurteilung durchaus nicht entzieht. In Anbetracht der die Rechtsordnung prägenden Wertungen bedürfte es gravierender Gründe, wenn § 20 Abs. 1 Satz 4 StGHG entgegen seinem Wortlaut so ausgelegt würde, dass er juristische Personen trotz der Möglichkeit von Ermessensentscheidungen des Staatsgerichtshofs über deren Zulassung gänzlich von der Beistandschaft ausschliesse, während eine erhebliche Reihe von ihnen in fachgerichtlichen Verfahren ohne weiteres selbst als vertretungsberechtigte Prozessbevollmächtigte zugelassen sind. Solche Gründe sind nicht ersichtlich.

Sachkompetenz ist in der funktionsteiligen und hochspezialisierten Gesellschaft der Gegenwart vielfach institutionell organisiert, sei es etwa in Verbraucher- oder Berufsverbänden oder Vereinigungen von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern, und damit auch in Form juristischer Personen. Das Bedürfnis, diese Sachkompetenz in Anspruch zu nehmen, ist mit der ausdrücklichen Zulassung juristischer Personen als Beistände und sogar Prozessbevollmächtigte in den fachgerichtlichen Verfahrensordnungen anerkannt (vgl. § 79 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 ZPO, der Verbraucherzentralen und andere mit öffentlichen Mitteln geförderte Verbraucherverbände, und § 67 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 4, 5 VwGO, der berufsständische Vereinigungen der Landwirtschaft sowie Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern für im gerichtlichen Verfahren vertretungsbefugt erklärt, oder § 23 Abs. 2 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, wonach Antidiskriminierungsverbände in gerichtlichen Verfahren als Beistände Benachteiligter auftreten können). Es drängt sich auf, ihm auch mit der Zulassung juristischer Personen als Beistände nach § 20 Abs. 1 Satz 4 StGHG Rechnung zu tragen. Dass juristische Personen dabei durch natürliche Personen handeln, ist selbstverständlich, ändert aber nichts an der Sachkompetenz, die in juristischen Personen gebündelt sein und durch die in ihnen und für sie tätigen natürlichen Personen wirksam gemacht werden kann.

2. Der Staatsgerichtshof erachtet in Ausübung seines insoweit bestehenden Ermessens die Zulassung des Hessischen Städtetags als Beistand der Antragstellerinnen für sachgerecht.

Der Hessische Städtetag bietet nach seiner Aufgabenstellung die Voraussetzungen für eine kompetente Unterstützung der Antragstellerinnen. Als Kommunalen Spitzenverband verfügt er über nicht nur rechtliche, sondern auch tatsächliche besondere Sachkenntnisse auf dem Gebiet der kommunalen Selbstverwaltung und gerade auch des Konnexitätsprinzips. Das hat der Gesetzgeber für den gesamten Bereich der Kommunalverwaltung ausdrücklich anerkannt, indem er den Kommunalen Spitzenverbänden in § 147 Abs. 1 Satz 2, 3 der Hessischen Gemeindeordnung – HGO – die Aufgabe zugewiesen hat, den Landtag und die Landesregierung in allen Angelegenheiten zu beraten, die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen, und ihnen in solchen Angelegenheiten gegenüber der Landesregierung ein Vorschlagsrecht eingeräumt hat. Für die besondere Sachkompetenz des Hessischen Städtetags hinsichtlich des Konnexitätsprinzips spricht auch der Umstand, dass er an der Umsetzung des in Art. 137 Abs. 6 der Verfassung des Landes Hessen – im Folgenden kurz: Hessische Verfassung (HV) – verankerten Konnexitätsprinzips durch § 1 Satz 2, § 2 Abs. 1, § 3 Satz 1 und § 4 Abs. 2 des Gesetzes zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden vom 7. November 2002 (GVBl. I S. 654) maßgeblich beteiligt ist.

Das subjektive Interesse der Antragstellerinnen, mit den Ressourcen des Hessischen Städtetags im vorliegenden Verfahren unterstützt zu werden, liegt auf der Hand. Dass fünf der sechs Gemeinden, die dem Verfahren P.St. 2292 beigetreten sind, den Staatsgerichtshof zugleich je eigenständig angerufen haben, lässt ebenso wenig wie bislang möglicherweise ausreichender Vortrag anderer Antragstellerinnen den Schluss zu, dass der Hessische Städtetag nicht noch kompetenter vortragen könnte. Das berechtigte Interesse der Antragstellerinnen an der Zulassung des Hessischen Städtetags als Beistand wird dadurch besonders unterstrichen, dass das Konnexitätsprinzip des Art. 137 Abs. 6 Satz 2 HV, dessen Verletzung die Antragstellerinnen geltend machen, nicht nur auf die Lage der einzelnen Gemeinde, sondern auf eine Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit abstellt. Der notwendige Überblick hierüber kann nicht von den

einzelnen Antragstellerinnen erwartet werden, sondern gerade von den Kommunalen Spitzenverbänden. Eben hier greift die in § 147 Abs. 1 Satz 1 HGO gesetzlich anerkannte Aufgabe der Kommunalen Spitzenverbände, die Interessen der Gemeinden zu fördern.

G. Paul

Teufel

Detterbeck

Falk

Paul Leo Giani

Kilian-Bock

Kraemer

Lange

Nassauer

von Plottnitz

Scheuer