



P.St. 2304

Staatsgerichtshof des Landes Hessen

Beschluss

In dem Grundrechtsklageverfahren

des Kreises X, vertreten durch den Kreisausschuss,

Antragstellers,

- Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwalt Y und Koll.,

gegen

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

Antragsgegner,

an dem sich beteiligt hat:

die Landesadvokatur bei dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen,
Luisenstraße 9-11, 65185 Wiesbaden,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen
in seiner Sitzung vom 11. Mai 2011
gemäß § 24 Abs. 1 StGHG beschlossen:

Die Grundrechtsklage wird zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben,
außergerichtliche Kosten nicht erstattet.

Gründe:

A

I.

Der Antragsteller wendet sich dagegen, dass ihm auf Grund einer Änderung des Schulgesetzes nunmehr die Möglichkeit verschlossen sei, Schülerinnen und Schüler beziehungsweise deren Eltern zu einem Eigenanteil an den Kosten der Schülerbeförderung heranzuziehen.

Der Antragsteller ist nach § 161 Abs. 1 Satz 1 des Hessischen Schulgesetzes (Schulgesetz - HSchG -) in der Fassung vom 14. Juni 2005 (GVBl. I Seite 441) Träger der Schülerbeförderung für die in seinem Gebiet wohnenden Schülerinnen und Schüler der in der Vorschrift genannten Schulen. In den folgenden Absätzen der Vorschrift ist die Schülerbeförderung näher ausgestaltet. Absatz 10 (bis 19. Juli 2007 Abs. 11) sah bis zu seiner Streichung durch die hier angegriffene Änderung des Schulgesetzes eine Satzungsermächtigung vor. Danach konnten die Träger der Schülerbeförderung durch Satzung die Erhebung eines von den Eltern oder der Schülerin oder dem Schüler selbst zu tragenden angemessenen Eigenanteils bestimmen. Der Antragsteller erließ am 11. Juli 2006 eine entsprechende Satzung, aufgrund derer er mit Wirkung vom 1. Februar 2007 Beförderungsbeiträge erhob.

Durch Art. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes vom 5. Juni 2008 (GVBl. I Seite 759), das gemäß Art. 5 am Tag nach seiner Verkündung am 18. Juni 2008 in Kraft trat, strich der Landesgesetzgeber die Satzungs-

ermächtigung. Im Übrigen blieb die Vorschrift unverändert. Der Antragsteller hob daraufhin durch Beschluss des Kreistages vom 29. September 2008 seine Satzung rückwirkend zum 1. Juni 2008 auf.

Wegen der damit für ihn verbundenen Mehrbelastungen wandte sich der Antragsteller mit Schreiben vom 10. Oktober 2008 an die sogenannte Konnexitätskommission nach § 2 des Gesetzes zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden - SFGG -. Deren Vorsitzender teilte dem Antragsteller mit Schreiben vom 30. September 2009 mit, dass nach Auffassung der Kommission keine Übertragung neuer oder Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben vorliege, die zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit führe. Die Kommission sehe deshalb davon ab, einen Bericht nach § 1 SFGG zu erstellen. Auf Bitten des Antragstellers, die Entscheidung nochmals zu überdenken, erläuterte der Vorsitzende der Konnexitätskommission deren Auffassung mit Schreiben vom 12. Februar 2010 nochmals kurz und bat um Verständnis, dass die Kommission den Fall als abgeschlossen ansehe.

II.

Der Antragsteller hat daraufhin am 4. Oktober 2010 kommunale Grundrechtsklage erhoben.

1. Er trägt zunächst vor, die Grundrechtsklage sei zulässig, insbesondere fristgerecht erhoben, obwohl die angegriffenen Vorschriften bereits im Juni 2008 in Kraft getreten seien. Es liege ein besonderer Fall vor, der einen anderen Fristbeginn rechtfertige. Er, der Antragsteller, habe nämlich zunächst die Entscheidung der zuständigen Konnexitätskommission eingeholt. Die Jahresfrist des § 45 Abs. 2 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG - beginne erst mit dem Zugang der Entscheidung der Konnexitätskommission vom 29. September 2009 am 6. Oktober 2009. Dies ergebe sich nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten aus der Art und Weise, wie das Verfahren in Konnexitätsfragen in Hessen ausgestaltet sei.

Die Anrufung des Staatsgerichtshofes könne dem Antragsteller erst zugemutet werden, wenn die Einflussmöglichkeiten, die ihm durch dieses Verfahren eingeräumt seien, nicht zum Ziel geführt hätten. Erst die ablehnende Entscheidung der

Konnexitätskommission aktualisiere die aus dem Änderungsgesetz resultierende Beschwer des Antragstellers.

Ebenso wie ein Antragsteller wegen der Subsidiarität der Grundrechtsklage gegebenenfalls zunächst einen Normenkontrollantrag nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - stellen müsse, müsse eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband zunächst die Konnexitätskommission anrufen. Zur Anwendbarkeit des Subsidiaritätsgrundsatzes genüge es, dass es eine andere Möglichkeit gebe, die Beschwer durch die angegriffene Vorschrift zu beseitigen, auch wenn mit der anderweitigen Abhilfemöglichkeit nicht deren Verfassungswidrigkeit geltend gemacht werden könne und es sich nicht um ein förmliches gerichtliches Verfahren handele.

Die Kommission treffe, auch wenn sie kein Gericht sei, Entscheidungen, die in ähnlicher Weise Einfluss auf die finanzielle Ausstattung und damit die Finanzhoheit des Antragstellers nähmen. Auch von ihrer Besetzung her sei die Kommission einem Spruchkörper vergleichbar. Die in ihr versammelte finanzrechtliche Kompetenz verschaffe ihren Entscheidungen wenn nicht Verbindlichkeit, so doch Autorität. Die Jahresfrist beginne unter diesen Umständen ebenso wie bei der Normenkontrolle erst mit dem Zugang der Entscheidung in dem vorrangigen Verfahren, hier also mit dem Zugang der Entscheidung der Konnexitätskommission.

Diese „Umkehrung des Subsidiaritätsprinzips“ müsse auch deswegen gelten, weil die Gemeinde als Körperschaft des öffentlichen Rechts – anders als ein Bürger, der mannigfaltige Rechtsschutzmöglichkeiten besitze – in erster Linie auf politische Einflussmöglichkeiten angewiesen sei. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden stehe kein anderes Verfahren zur Verfügung, als sich durch ein Einwirken auf die Konnexitätskommission zu bemühen, ihr Anliegen in den kommunalen Finanzausgleich einzubringen, da in Hessen anders als in anderen Bundesländern kein unmittelbarer Anspruch auf Finanzausgleich kodifiziert sei. Würden die Kommunen wie in Hessen auf ein unverbindliches Verfahren verwiesen, müssten ihnen, wenn sie dieses in landestreuer Weise durchliefen, ihre Rechtsschutzmöglichkeiten erhalten bleiben.

2. In der Sache sieht der Antragsteller, der sein diesbezügliches Vorbringen durch einen Schriftsatz vom 1. Dezember 2010 noch erweitert und vertieft hat, eine Verletzung seines Selbstverwaltungsrechts aus Art. 137 der Verfassung des Landes Hes-

sen - HV - in Form eines Eingriffs in die kommunale Finanz- und Abgabenhöhe. Die Streichung der Satzungsermächtigung und der damit verbundene Wegfall einer aufgabenbezogenen Einnahmequelle führten zu einer Änderung, wenn nicht sogar zur Neuübertragung einer Aufgabe. Dadurch habe er monatlich 83.500 Euro zusätzlich zu tragen bzw. über die Schulumlage zu finanzieren. Es bestehe daher eine Ausgleichspflicht des Landes auf der Grundlage des in Art. 137 Abs. 6 HV verankerten Konnexitätsprinzips, bei dem es sich um eine Ausprägung der kommunalen Finanzhoheit handele. Auch die nunmehr geltende Fassung des § 161 HSchG sei zu beanstanden, da sie die finanzielle Beteiligung der Eltern beziehungsweise der Schüler selbst nicht mehr erlaube.

Der Antragsteller beantragt,

festzustellen, dass Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes vom 5. Juni 2008 sowie die darauf beruhende Entscheidung der Konnexitätskommission vom 30. September 2009 mit Art. 137 Abs. 1 und 3 der Hessischen Verfassung unvereinbar und nichtig sind;

hilfsweise

festzustellen, dass § 161 Absätze 1 bis 6 des Hessischen Schulgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes vom 5. Juni 2008 sowie die darauf beruhende Entscheidung der Konnexitätskommission vom 30. September 2009 mit Art. 137 Abs. 1 und 3 der Hessischen Verfassung unvereinbar und nichtig sind.

III.

Der Antragsgegner hält die Grundrechtsklage für unzulässig.

Sie sei bereits nicht fristgerecht erhoben. Der Versuch des Antragstellers, die Konnexitätskommission zur Durchsetzung seiner Belange einzuschalten, habe den Ablauf der Jahresfrist weder hemmen noch in anderer Weise beeinflussen können. Soweit der Antragsteller eine Parallele zur Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes

hinsichtlich der zunächst fach- und erst sodann verfassungsgerichtlichen Kontrolle untergesetzlicher Rechtsnormen ziehe, fehle es an der Vergleichbarkeit der Sachverhalte. Auch biete das Verfahren vor der Konnexitätskommission dem Antragsteller keine Möglichkeit, eine Korrektur der behaupteten Grundrechtsverletzung außerhalb des verfassungsgerichtlichen Verfahrens zu erreichen, sondern nur die vage Aussicht darauf, dass seine Beanstandungen von einem der Spitzenverbände aufgegriffen, von der Kommission übernommen und sodann nach Maßgabe von § 4 SFGG bei künftigen haushaltspolitischen Entscheidungen berücksichtigt würden. Das allgemeine Subsidiaritätsprinzip greife daher nicht ein, so dass es auch für die Fristproblematik keine Bedeutung habe.

Das Schreiben der Konnexitätskommission vom 30. September 2009 könne der Antragsteller mit der kommunalen, nach § 46 StGHG nur gegen Landesrecht zu richtenden Grundrechtsklage nicht angreifen. Mit der Individualgrundrechtsklage könne er sein Selbstverwaltungsrecht nicht verteidigen.

Soweit er mit dem Hilfsantrag die geltende Rechtslage nach § 161 Abs. 1 bis 6 HSchG beanstande, stehe dem die Frist des § 45 Abs. 2 StGHG entgegen. Die Vorschriften seien in dieser Fassung bereits seit dem 1. August 2005 in Kraft. Der Hilfsantrag sei zudem nicht hinreichend substantiiert, da aus der Antragschrift nicht hervorgehe, warum sie das Recht der kommunalen Selbstverwaltung verletzen könnten.

Dem Antragsteller fehle weiter die Beschwerdebefugnis hinsichtlich der Verletzung des Konnexitätsprinzips. Art. 137 Abs. 6 HV verleihe den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften kein subjektives Recht. Die Streichung der Satzungsermächtigung führe darüber hinaus gar nicht zu einem Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip; insbesondere lasse die Streichung die bereits zuvor vom Antragsteller wahrzunehmende Aufgabe der Schülerbeförderung als solche unberührt. Unabhängig von der behaupteten Verletzung des Konnexitätsprinzips habe der Antragsteller die Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nicht nachvollziehbar dargelegt.

IV.

Auch die Landesadvokatur hält die Grundrechtsklage für unzulässig.

Sie sei nicht innerhalb der Jahresfrist des § 45 Abs 2 StGHG erhoben worden. Die Anrufung der Konnexitätskommission stelle keinen Rechtsbehelf dar, den der Antragsteller vor der Erhebung einer Grundrechtsklage wegen des Subsidiaritätsgrundsatzes ergreifen müsse. Es handele sich nicht um ein rechtsförmiges Verfahren; die Kommission habe vielmehr eine politikberatende Funktion. Ihre Anrufung sei daher für den Fristablauf ohne Bedeutung.

Die Entscheidung der Konnexitätskommission könne nicht Gegenstand einer kommunalen Grundrechtsklage sein.

B

I.

Die kommunale Grundrechtsklage ist unzulässig.

1. Der gegen Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes vom 5. Juni 2008 gerichtete Hauptantrag, mit dem der Antragsteller trotz der auf den gesamten Artikel bezogenen Formulierung erkennbar nur die Streichung der Satzungsermächtigung durch dessen Nr. 5 angreifen will, ist verfristet. Die einjährige Grundrechtsklagefrist aus § 45 Abs. 2 StGHG, die auch für die kommunale Grundrechtsklage des § 46 StGHG gilt

- vgl. Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 46 Rdnr. 23 -

und deren Lauf mit dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes begonnen hat, ist nicht eingehalten. Das Gesetz ist nach seinem Art. 5 am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 18. Juni 2008, also am 19. Juni 2008, in Kraft getreten; der Antragsteller hat die Grundrechtsklage erst am 4. Oktober 2010 erhoben.

Die Klagefrist wäre unter diesen Umständen nur gewahrt, wenn die Anrufung der Konnexitätskommission die Frist unterbrochen und diese erst mit dem Zugang der Entscheidung der Konnexitätskommission bei dem Antragsteller neu zu laufen begonnen hätte. Das ist jedoch nicht der Fall.

Der Wortlaut von § 45 Abs. 2 StGHG knüpft hinsichtlich des Fristbeginns ausdrücklich an das Inkrafttreten der Vorschrift an. Eine Ausnahme hiervon kommt nur in Betracht, wenn dies im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz geboten ist, wie es der Staatsgerichtshof in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht im Verhältnis der Grundrechtsklage zur verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nach § 47 VwGO angenommen hat.

- Vgl. StGH, Beschluss vom 09.08.2000 - P.St. 1564 -, juris Rdnr. 4; Beschluss vom 01.02.1995 - P.St. 1192 -, juris Rdnr. 17; BVerfGE 76, 107 [115] -

Ein solcher Ausnahmefall liegt hier nicht vor. Die Anrufung der Konnexitätskommission gehört nicht zu einem (fachgerichtlichen und im Verhältnis zur Anrufung des Staatsgerichtshofes vorrangigen) Rechtsweg, der hinsichtlich der Kontrolle von Gesetzen im formellen Sinn ohnehin nicht eröffnet ist. Schon aus diesem Grunde ist davon auszugehen, dass die Antragsfrist versäumt ist. Denn der Staatsgerichtshof definiert den Rechtsweg, soweit dies für die Bestimmung des Fristbeginns von Bedeutung ist, streng formal und macht die Bestimmung des Fristbeginns damit für den Regelfall verlässlich.

- Vgl. Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 45 Rdnr. 11 -

Die Anrufung der Konnexitätskommission ist darüber hinaus im Hinblick auf den allgemeinen Grundsatz der Subsidiarität

- Vgl. BVerfG, NVwZ 1994, 367 -.

nicht geboten, so dass auch unter diesem Gesichtspunkt für den Fristbeginn ein anderer Anknüpfungspunkt als das Inkrafttreten der angegriffenen Vorschrift nicht in Betracht kommt. Der Staatsgerichtshof kann einen Antragsteller unter Subsidiaritätsgesichtspunkten nur auf Möglichkeiten anderweitiger effektiver Rechtskontrolle verweisen.

- Vgl. BVerfG, NVwZ 1994, 367 -.

Eine solche Kontrollaufgabe hat die Konnexitätskommission nicht. Ihre Tätigkeit dient der politischen Verständigung und der sachverständigen Beratung der Landesorgane. Sie führt daher nicht zu einer rechtlich bindenden Entscheidung und damit gegebenenfalls zu einer für den Antragsteller verlässlichen Abhilfe hinsichtlich der von ihm geltend gemachten Beschwer. Das Verfahren vor der

Konnexitätskommission ist auch insofern mit einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO vor dem Verwaltungsgerichtshof nicht vergleichbar.

Die Anrufung der Konnexitätskommission kann die Frist für die Erhebung der Grundrechtsklage nicht beeinflussen; andernfalls wäre der Fristablauf häufig nicht mehr eindeutig feststellbar. So ist nicht in jedem Fall sicher zu bestimmen, wann von einer abschließenden Entscheidung der Konnexitätskommission ausgegangen werden kann, die die Frist in Lauf setzt. Wie gerade der hier zu beurteilende Sachverhalt zeigt, ist wegen der fehlenden Bindungswirkung ihrer Äußerungen keineswegs ausgeschlossen, sie um erneute Überprüfung ihrer Entscheidung zu bitten.

Die Problematik besteht auch dann, wenn die Kommission davon ausgeht, dass die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender Aufgaben zu einer Mehrbelastung für die Gemeinden oder Gemeindeverbände führt, und sie sich entschließt, einen Bericht nach § 1 Satz 1 SFGG zu erstellen. Dieser hat keineswegs zwingend zur Folge, dass der Beschwer einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes abgeholfen würde. Denn die Einschätzungen der Konnexitätskommission in den von ihr erstellten Berichten sind für Landtag und Landesregierung rechtlich nicht bindend; § 4 Abs. 1 SFGG sieht nur eine Pflicht vor, die Berichte bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse des Kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen, sofern nicht auf andere Weise ein Ausgleich geschaffen wird. Völlig unklar ist, wann – wenn dies nicht oder jedenfalls aus Sicht der betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände in unzureichender Weise oder zu spät geschieht – die Frist für die Grundrechtsklage beginnen soll. In diesem Sinne hat der Antragsteller in seinem nachgereichten Schriftsatz selbst ausgeführt, das Verfahren nach dem Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden ende nicht mit einer rechtsverbindlichen Entscheidung, sondern mit einem „bloßen Bericht“, wobei immer noch unklar sei, ob dessen Ergebnisse bei der Landesregierung und dem Landtag Gehör fänden.

Sofern der Antragsteller Einflussmöglichkeiten durch die Einschaltung der Konnexitätskommission nutzen möchte, steht ihm dies gegebenenfalls parallel zu einem Grundrechtsklageverfahren offen.

Der gegen Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes vom 5. Juni 2008 gerichtete Hauptantrag wahrt nach allem die Klagefrist nach § 45 Abs. 2 StGHG nicht.

Unter diesen Umständen kann offenbleiben, ob ein Landesgesetz, das kommunale Aufgaben derart ändert, dass damit eine Mehrbelastung verbunden ist, wegen einer Verletzung des Konnexitätsprinzips mit der kommunalen Grundrechtsklage zulässigerweise angegriffen werden kann, obwohl Art. 137 Abs. 6 HV das Land nicht ausdrücklich dazu verpflichtet, einen Ausgleich in der Aufgabenänderungsnorm selbst vorzunehmen.

2. Die „Entscheidung“ der Konnexitätskommission vom 30. September 2009, die der Antragsteller sowohl in den Haupt- wie in den Hilfsantrag einbezogen hat, ist von vornherein kein tauglicher Gegenstand für eine kommunale Grundrechtsklage. Mit der kommunalen Grundrechtsklage kann nach § 46 StGHG nur gerügt werden, dass Landesrecht die Vorschriften der Verfassung des Landes Hessen über das Recht der Selbstverwaltung verletze.

Ein Verständnis der Anträge als Individualgrundrechtsklage nach § 43 StGHG ist schon deswegen nicht geboten, weil eine Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung, aus dem der Antragsteller die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Gesetzes herleitet, mit ihr nicht gerügt werden kann. Einen Verstoß gegen sonstige Grundrechte, soweit dem Antragsteller solche als Körperschaft des öffentlichen Rechts überhaupt zustehen können, hat er nicht dargetan.

Haupt- und Hilfsantrag sind, soweit sie sich auf das Schreiben der Konnexitätskommission vom 30. September 2009 beziehen, nach allem nicht zulässig.

3. Der Hilfsantrag festzustellen, dass § 161 Absätze 1 bis 6 HSchG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes vom 5. Juni 2008 mit der Hessischen Verfassung unvereinbar und nichtig sei, ist ebenfalls verfristet. Diese Absätze des § 161 HSchG sind bereits durch die Neufassung des Schulgesetzes vom 14. Juni 2005 am 1. August 2005 in Kraft gesetzt worden. Die am 4. Oktober 2010 erhobene Grundrechtsklage wahrt daher auch insofern die Grundrechtsklagefrist des § 45 Abs. 2 StGHG nicht.

II.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 28 Abs. 1 und 7 StGHG.

G. Paul

Teufel

Detterbeck

Falk

Paul Leo Giani

Kilian-Bock

Klein

Lange

Nassauer

Scheuer

von Plottnitz