



VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

der Stadt Reutlingen,
vertreten durch den Oberbürgermeister Thomas Keck,
Marktplatz 22, 72764 Reutlingen

- Beschwerdeführerin -

verfahrensbevollmächtigt:

gegen die Ablehnung des Antrags der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2015, sie gemäß § 3 Abs. 1 GemO zum Stadtkreis zu erklären, durch die Entschließung des Landtags von Baden-Württemberg vom 20. Dezember 2018

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg ohne mündliche Verhandlung am 17. Februar 2020

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof
Vizepräsident Dr. Mattes
Gneiting
Prof. Dr. Seiler
Fridrich
Leßner
Prof. Dr. Behnke
Prof. Dr. Jäger
Reger

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird als unzulässig zurückgewiesen.

Gründe

I.

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde beanstandet die Stadt Reutlingen (im Folgenden: Beschwerdeführerin) die Entscheidung des Landtags von Baden-Württemberg über ihren Antrag, sie zum Stadtkreis zu erklären.

1. Die Beschwerdeführerin gehört zum Landkreis Reutlingen. Sie ist nach der Einwohnerzahl die größte Große Kreisstadt und damit die größte kreisangehörige Gemeinde in Baden-Württemberg. Im Juli 2015 beantragte sie beim Innenministerium, sie gemäß § 3 Abs. 1 GemO zum Stadtkreis zu erklären.

Der Landtag stimmte in seiner Sitzung am 20. Dezember 2018 mehrheitlich einem Entschließungsantrag (LT-Drs. 16/5410) zu (s. LT-PIProt. 16/80, S. 4828). Dessen Punkt 1 enthält die Feststellung, „dass nach umfassender Abwägung aller für und gegen eine Gebietsänderung sprechenden entscheidungserheblichen Aspekte keine überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls für eine Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis sprechen“.

2. Die Beschwerdeführerin hat am 29. Januar 2019 Verfassungsbeschwerde erhoben und diese eingehend begründet. Ihre Verfahrensbevollmächtigten beantragen:

„Die Ablehnung des Antrags der Beschwerdeführerin vom 24.07.2015, sie gem. § 3 Abs. 1 GemO zum Stadtkreis zu erklären, durch die Entschließung des Landtages von Baden-Württemberg vom 20.12.2018 verletzt die Beschwerdeführerin in ihren Rechten aus Art. 70 Abs. 1 Satz 2, 71 Abs. 1 Satz 1, 2, 71 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Art. 74 LV. Der Landtag von Baden-Württemberg hat über diesen Antrag erneut zu entscheiden.“

In der Begründung der Verfassungsbeschwerde führen die Verfahrensbevollmächtigten auch aus:

„Sollte der Verfassungsgerichtshof der Auffassung sein, dass der Antrag nach Art. 76 LV neben oder anstelle der Verfassungsbeschwerde zulässig ist, bitten

wir darum, den Antrag (auch) nach Maßgabe von Art. 76 LV i. V. m. § 54 VerfGHG zu behandeln.“

3. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag, der Landesregierung und dem Landkreis Reutlingen Gelegenheit gegeben, zunächst zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde Stellung zu nehmen.

Die Landesregierung und der Landkreis Reutlingen halten die Verfassungsbeschwerde für unzulässig. Der Landtag hat ein von seinem Ständigen Ausschuss in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten vorgelegt, das ebenfalls zu diesem Ergebnis kommt.

Die Beschwerdeführerin hat im Anschluss an die eingegangenen Stellungnahmen ausführlich begründet, weshalb die Verfassungsbeschwerde ihrer Auffassung nach zulässig ist. Sie verweist insbesondere darauf, dass der Wortlaut des § 55 Abs. 1 VerfGHG nicht auf die Verletzung eines Grundrechts abstellt. Der Gesetzgeber habe den Anwendungsbereich der Landesverfassungsbeschwerde auch bewusst „umfassend“ gestaltet. Art. 76 LV schließe es nicht aus, § 55 Abs. 1 VerfGHG dahingehend auszulegen, dass sie berechtigt sei, wegen der Verletzung ihrer Rechte aus Art. 71 bis 75 LV Verfassungsbeschwerde zu erheben.

II.

Die Verfassungsbeschwerde gemäß § 55 Abs. 1 VerfGHG hat keinen Erfolg. Sie ist bereits unzulässig, da die Beschwerdeführerin nicht beschwerdefähig ist. Sie kann mit einer Verfassungsbeschwerde nicht die Verletzung von Art. 70 Abs. 1 Satz 2, Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2, Art. 71 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 74 LV geltend machen.

Gemäß § 55 Abs. 1 VerfGHG kann jeder mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt des Landes in einem seiner in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg enthaltenen Rechte verletzt zu sein, die Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof erheben, soweit nicht Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben worden ist.

1. Der Wortlaut des § 55 Abs. 1 VerfGHG beantwortet die Frage, ob Gemeinden mit einer Verfassungsbeschwerde zulässigerweise die Verletzung von Rechten nach Art. 70 ff. LV geltend machen können, nicht eindeutig. Die Vorschrift stellt - anders als Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfGG für die Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht - nicht ausdrücklich auf die Verletzung von Grund- und grundrechtsgleichen Rechten, sondern - offener - auf die Verletzung von in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg enthaltenen Rechten ab. „Jeder“ im Sinne des § 55 Abs. 1 VerfGHG könnte also jeder sein, dem die Landesverfassung ein Recht gewährt.

2. Die Entstehungsgeschichte der Vorschriften über die Verfassungsbeschwerde nach §§ 55 ff. VerfGHG belegt aber, dass dieser Rechtsbehelf ebenso wie die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG lediglich die Rechtsschutzmöglichkeiten der Träger der in der Landesverfassung enthaltenen Grundrechte und sonstigen subjektiven Rechtspositionen verbessern (vgl. LT-Drs. 15/2153 S. 13), nicht aber den Rechtsschutz der Gemeinden erweitern soll.

Die Vorschriften über die Landesverfassungsbeschwerde wurden mit Gesetz vom 13. November 2012 (GBl. S. 569) in das (damalige) Gesetz über den Staatsgerichtshof, das heutige Gesetz über den Verfassungsgerichtshof, eingefügt. Bereits im ersten Satz des Entwurfs der Landesregierung eines Gesetzes zur Einführung der Landesverfassungsbeschwerde vom 24. Juli 2012 (LT-Drs. 15/2153 S. 1) heißt es, dass „die Verfassungsbeschwerde zunehmend als unverzichtbarer Bestandteil eines effektiven *Grundrechtsschutzes* angesehen wird“ (Kursivschreibung - auch in den folgenden Zitaten - nicht im Original). Im vierten Satz betont die Landesregierung, dass „die Verfassungsbeschwerde für die unbedingte Verpflichtung der Staatsgewalt auf die *Grundrechte* [steht], für das Primat des Rechts gegenüber der Politik und für den *Zugang des ‚einfachen‘ Bürgers zum höchsten Gericht*“. Der achte bis elfte Satz lauten: „Zum einen geht es dabei um die Verbesserung des *Grundrechtsschutzes* im Land durch die Einführung eines zusätzlichen, speziell dem *Schutz der Landesgrundrechte* dienenden Rechtsbehelfs. Zum anderen soll aber auch eine überfällige Konsequenz aus der Staatlichkeit Baden-Württembergs gezogen werden, in dem die *Korrektur grundrechtswidrigen Staatshandelns* im Wege einer Verfassungsbeschwerde nicht mehr an das

Bundesverfassungsgericht ausgelagert wird, sondern durch den Staatsgerichtshof als Landesverfassungsgericht erfolgen kann. Dabei wird der stärkere Grundrechtsschutz im Land eine größere Beachtung der *Landesgrundrechte* bedingen, die bisher, ungeachtet ihrer uneingeschränkten rechtlichen Geltung, oftmals im Schatten der Grundrechte des Grundgesetzes stehen. Indem die *grundrechtliche Substanz der Landesverfassung* aktiviert wird, steigt deren praktische Relevanz und damit ihre identitätsstiftende Wirkung.“

Dass die Landesverfassungsbeschwerde das landesrechtliche Pendant zur Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG sein soll, zieht sich wie ein roter Faden durch den gesamten Gesetzentwurf. Auch den parlamentarischen Beratungen lag diese Vorstellung zugrunde. So äußerte etwa der Abgeordnete Filius in der zweiten Beratung, „dass die Bürgerinnen und Bürger von Baden-Württemberg auch in diesem Bereich nunmehr einen umfassenden, effektiven *Grundrechtsschutz* gewährleistet bekommen“ (LT-PIProt 15/2782). Der Abgeordnete Stoch betonte (a. a. O.), er halte es für wichtig, „dass der Staatsgerichtshof in Baden-Württemberg künftig auch Entscheidungen zu *grundrechtlichen Fragen* in Baden-Württemberg trifft, die für die Menschen in unserem Land von elementarer Bedeutung sein können“. Und der damalige Justizminister Stickelberger führte aus, es sei „Zeit, unsere Verfassung auch *den Bürgerinnen und Bürgern* näherzubringen“.

Anhaltspunkte dafür, dass mit der Einführung der Landesverfassungsbeschwerde beabsichtigt war, auch die Rechtsschutzmöglichkeiten von Gemeinden unter Berufung auf Rechte nach Art. 71 ff. LV zu erweitern, hat die Beschwerdeführerin nicht vorgebracht und sind auch nicht ersichtlich. Die Materialien des Gesetzgebungsverfahrens lassen noch nicht einmal erkennen, dass dem Gesetzgeber überhaupt bewusst war, dass der Wortlaut des § 55 Abs. 1 VerfGHG einer solchen Rechtsschutzerweiterung nicht entgegensteht.

3. Hinzu kommt, dass zum Zeitpunkt der Einführung der Landesverfassungsbeschwerde bereits seit Langem, nämlich seit Inkrafttreten der Landesverfassung im Jahr 1953, mit dem Verfahren nach Art. 76 LV ein Verfahren beim Staatsgerichtshof zur Verfügung stand, mit dem Gemeinden die Verletzung von Art. 71 bis 75 LV geltend

machen können. Könnte eine solche Verletzung auch zulässigerweise mit einer Verfassungsbeschwerde gerügt werden, so wäre das Verfahren nach Art. 76 LV, also ein in der Landesverfassung vorgesehenes Verfahren, nur noch eine spezielle Ausprägung der lediglich im Verfassungsgerichtshofgesetz vorgesehenen Verfassungsbeschwerde. Eine solche Konsequenz hatte der Gesetzgeber ersichtlich nicht im Blick.

4. Die ausführliche Argumentation der Beschwerdeführerin und des Landkreises Reutlingen mit dem Verfassungs- und Verfassungsprozessrecht in anderen Bundesländern ist für die Beantwortung der hier aufgeworfenen Frage, wer die Verletzung welcher Rechte mit der Landesverfassungsbeschwerde in Baden-Württemberg geltend machen kann, nicht ausschlaggebend. Dies gilt auch für den Hinweis auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz mit ihrer dem § 55 Abs. 1 VerfGHG vergleichbaren Regelung in § 44 Abs. 1 des dortigen Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof. In Rheinland-Pfalz hatte der Gesetzgeber bei Einführung der Verfassungsbeschwerde (zunächst im Landesgesetz über den Verfassungsgerichtshof) mit der Vorrangregelung in § 44 Abs. 4 VerfGHG RP eine Regelung geschaffen, aus der sich klar ergibt, dass er die Möglichkeit der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde grundsätzlich auch den Kommunen eröffnen wollte.

III.

Die von der Beschwerdeführerin für den Fall der Unzulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde der Sache nach erbetene Behandlung des Verfahrens als ein solches nach Art. 76 LV führt ebenfalls nicht zu einer inhaltlichen Überprüfung der Entscheidung des Landtags über ihren Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis.

1. Dahingestellt bleiben kann, ob ein Begehren, das ausdrücklich mit einer bestimmten Verfahrensart geltend gemacht wird, so behandelt werden kann, als ob es mit einer anderen Verfahrensart geltend gemacht würde. Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof ist - anders als etwa der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten (vgl. § 40 VwGO) - nicht über eine Generalklausel eröffnet. Vielmehr ist die Existenz einer dem Begehren entsprechenden Rechtsschutzform (verfassungs-)rechtswegeröffnend. Dies mag dafür sprechen, Rechtsschutzsuchende an der von ihnen gewählten Verfahrensart festzuhalten.

2. Art. 76 LV verlangt als Gegenstand der Überprüfung ein „Gesetz“. Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (Urteil vom 9.8.1977 - GR 1/77 -, Juris [nur Leitsatz] = ESVGH 27, 185) ist unter einem „Gesetz“ im Sinne der Vorschrift nur ein formelles, also ein vom Landtag beschlossenes Gesetz zu verstehen. Die Beschwerdeführerin beanstandet aber, dass der Landtag gerade kein Gesetz, nämlich nicht das nach § 3 Abs. 1 GemO erforderliche Gesetz über die Erklärung zum Stadtkreis erlassen hat.

3. Noch nicht ausdrücklich entschieden hat der Verfassungsgerichtshof, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen mit einem Antrag nach Art. 76 LV - über den Wortlaut der Vorschrift hinaus - auch geltend gemacht werden kann, dass der Nichterlass eines Gesetzes die genannten Vorschriften verletzt. Nicht ohne weiteres auf das baden-württembergische Landesrecht übertragen lässt sich die neuere Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zur kommunalen Verfassungsbeschwerde nach Art. 75 Nr. 5b LV NRW (s. Urteil vom 9.12.2014 - 11/13-, Juris), auf welche die Beteiligten im vorliegenden Verfahren hingewiesen haben. Die Vorschrift nennt nicht wie Art. 76 LV als Prüfungsgegenstand ein „Gesetz“, sondern das „Landesrecht“; es lässt sich durchaus dahin argumentieren, dass zum Landesrecht auch gehört, wenn trotz Bestehens einer entsprechenden Pflicht des Gesetzgebers ein Lebenssachverhalt ungeregelt ist.

Die Frage, ob dem Erlass eines Gesetzes gleichgestellt werden kann, dass der Gesetzgeber kein Gesetz erlassen hat, braucht auch im vorliegenden Verfahren nicht entschieden zu werden. Denn die Beschwerdeführerin betont selbst, dass sie nicht davon ausgeht, einen Anspruch gerade auf Erlass des Gesetzes nach § 3 Abs. 1 GemO zu haben. Sie macht vielmehr - offensichtlich in Anlehnung an § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO - einen Anspruch auf eine erneute Entscheidung des Landtags über dessen Erlass oder Nichterlass geltend. Die Beschwerdeführerin räumt damit der Sache nach ein, dass die derzeitige Gesetzeslage verfassungsgemäß ist; es geht ihr lediglich um ein Hinwirken auf eine andere, ebenfalls verfassungsgemäße Rechtsetzung. Ein Antrag nach Art. 76 LV kann jedenfalls nur gegen eine verfassungswidrige Gesetzeslage gerichtet werden. Ein bloßer „Neuentscheidungsanspruch“ kann hingegen nicht Gegenstand eines Antrags nach Art. 76 LV sein.

IV.

Dass die Beschwerdeführerin ihr Begehren nicht in zulässiger Weise vor dem Verfassungsgerichtshof geltend machen kann, begegnet unter dem Blickwinkel des Art. 67 Abs. 1 LV und des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG keinen Bedenken. Die Rechtsschutzgarantie dient der Durchsetzung von Rechten natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts und findet auf Gebietskörperschaften und deren Organe grundsätzlich keine Anwendung (vgl. BVerfGE 129, 108 [118] - Juris Rn. 39); als „formelles Hauptgrundrecht“ ist die Rechtsschutzgarantie eng mit den materiellen Grundrechten verbunden. Die Beschwerdeführerin ist bei der Berufung auf die landesverfassungsrechtlichen Vorschriften über die kommunale Selbstverwaltung also kein „jemand“ im Sinne des Art. 67 Abs. 1 LV und des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.

V.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (§ 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG). Gründe für die Anordnung der (teilweisen) Erstattung der notwendigen Auslagen der Beschwerdeführerin gemäß § 60 Abs. 4 VerfGHG trotz Erfolglosigkeit der Verfassungsbeschwerde bestehen nicht.

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting

gez. Prof. Dr. Seiler

gez. Fridrich

gez. Leßner

gez. Prof. Dr. Behnke

gez. Prof. Dr. Jäger

gez. Reger