
Datum: 10.12.2002
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 10/01
ECLI: ECLI:DE:VFGHNRW:2002:1210.VERFGH10.01.00

Leitsätze:

Das für die Kommunalverfassungsbeschwerde geltende Zulässigkeitserfordernis unmittelbarer Betroffenheit verwehrt es den Kommunen, gegen ein Gesetz vorzugehen, das noch der Konkretisierung durch eine untergesetzliche, ihrerseits mit der Kommunalverfassungsbeschwerde angreifbare Rechtsnorm bedarf. Die Unmittelbarkeit der Betroffenheit fehlt, wenn das Gesetz nicht eo ipso, sondern erst in Verbindung mit einer weiteren Norm auf den Rechtskreis der betroffenen Körperschaft einwirkt oder die Betroffenheit vom Ergehen einer solchen Norm abhängt. Rechtsnorm in diesem Sinne kann auch eine Kreissatzung sein.

Tenor:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

Gründe:

1

I.

2

Die Beschwerdeführerin, eine dem Märkischen Kreis angehörende Stadt, wendet sich gegen die in § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (AG-BSHG NRW) getroffene Regelung über die Tragung der Sozialhilfeaufwendungen für den Fall, dass die Kreise kreisangehörige Gemeinden zur Durchführung der Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe heranziehen. Sie rügt eine Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts, die sich vor allem daraus ergebe, dass die angegriffene Regelung wegen Unvereinbarkeit mit dem Bundessozialhilfegesetz nichtig sei.

3

1. Gemäß § 96 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) sind örtliche Träger der Sozialhilfe die kreisfreien Städte und die Landkreise, soweit nicht nach Landesrecht etwas anderes bestimmt wird; die Länder können bestimmen, dass und inwieweit die Landkreise ihnen zugehörige Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Durchführung von Aufgaben nach diesem Gesetz heranziehen und ihnen dabei Weisungen erteilen können. 4

Durch Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Juni 1999 (Art. 11 des Ersten Modernisierungsgesetzes, GV NRW S. 386) sind nähere Bestimmungen über die Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes getroffen worden. Gemäß § 1 AG-BSHG NRW führen die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger die Aufgaben der Sozialhilfe als Selbstverwaltungsangelegenheit durch. Aufgrund der Ermächtigung des § 96 Abs. 1 Satz 2 BSHG räumt § 3 Abs. 1 AG-BSHG NRW den Kreisen die Möglichkeit ein, ihnen zugehörige Gemeinden zur Durchführung von Aufgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz durch Satzung heranzuziehen. Nach § 5 Abs. 1 AG-BSHG NRW in seiner ursprünglichen Fassung i.V.m. § 91 Abs. 1 Satz 1 des Zehnten Buchs des Sozialgesetzbuchs hatten die Kreise, wenn sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machten, den beauftragten Gemeinden die erbrachten Sozialhilfeleistungen in voller Höhe zu erstatten. Ergänzend regelte § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW in seiner Ursprungsfassung, die Kreise und die beauftragten kreisangehörigen Gemeinden könnten eine von § 5 Abs. 1 AG-BSHG NRW abweichende Verteilung der Sozialhilfeaufwendungen vereinbaren, um die Zusammenführung der Aufgaben- und Finanzverantwortung zu erproben. 5

Durch Art. 19 Nr. 1 des Zweiten Modernisierungsgesetzes vom 9. Mai 2000 (GV NRW S. 462) ist § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW geändert worden. Er hat die folgende, am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Fassung erhalten, gegen die sich die Beschwerdeführerin mit ihrer Verfassungsbeschwerde wendet: 6

Soweit die Kreise gemäß § 3 kreisangehörige Gemeinden 7
zur Durchführung der Aufgaben durch Satzung heranziehen, 8
tragen die Gemeinden 50 vom Hundert der Aufwendungen. Die 9
Kreise legen durch Satzung einen Härteausgleich fest, wenn 10
infolge erheblicher struktureller Unterschiede im Kreisgebiet 11
die Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden an den Aufwen- 12
dungen für diese zu einer erheblichen Härte führt. 13

Durch Vereinbarung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden kann gemäß § 6 Abs. 2 AG-BSHG NRW n.F. auch weiterhin eine abweichende Verteilung der Aufwendungen vorgenommen werden. 14

Der Märkische Kreis hat auf der Grundlage des § 3 AG-BSHG NRW den kreisangehörigen Gemeinden mit Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe im Märkischen Kreis vom 20. November 2000 widerruflich die Durchführung der ihm als örtlichem Träger der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben zur Entscheidung in eigenem Namen übertragen (§ 1 Abs. 1). Bestimmte Aufgaben sind von der Übertragung ausgenommen worden (§ 2 Abs. 1). Am 1. Dezember 2000 hat der Kreis eine Satzung über den Härteausgleich im Rahmen des § 6 des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes erlassen. Beide Satzungen sind am 1. Januar 2001 in Kraft getreten. 15

2.a) Mit ihrer am 30. Juli 2001 erhobenen Verfassungsbeschwerde beantragt die Beschwerdeführerin,	16
festzustellen, dass § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur	17
Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes für das	18
Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung des	19
Art. 19 Nr. 1 des Zweiten Gesetzes zur Moderni-	20
sierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-	21
Westfalen vom 9. Mai 2000 (GVBl. Seite 462, 470)	22
die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht	23
der kommunalen Selbstverwaltung verletzt und nichtig	24
ist.	25
Sie trägt im Wesentlichen vor:	26
Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Im Verfahren der	27
Kommunalverfassungsbeschwerde bedürfe umfassender Prüfung, ob eine landesgesetzliche	
Regelung, die das Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung einschränke, wirksam sei.	
Hierbei seien auch Nichtigkeitsgründe zu berücksichtigen, die sich aus Verstößen gegen	
Bundesrecht ergäben. Die geltend gemachte Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts trete	
unmittelbar durch die angegriffene Regelung des § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW ein, nicht	
hingegen durch die Satzung des Märkischen Kreises vom 20. November 2000, deren	
Regelungsgehalt sie gar nicht beanstande. Die Satzung stelle lediglich eine tatbestandliche	
Voraussetzung für die durch das Gesetz selbst angeordnete Rechtsfolge dar. Die	
unmittelbare Betroffenheit durch die gesetzliche Regelung ergebe sich außerdem daraus,	
dass das Gesetz erst nach Beschlussfassung über die Satzung in Kraft getreten sei.	
Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Die in § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW	28
vorgesehene Kostentragungspflicht der herangezogenen Gemeinden verstoße gegen Art. 78	
der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV) und Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes	
(GG). Nach diesen Bestimmungen könnten den Gemeinden neue Pflichtaufgaben nur durch	
ein wirksames förmliches Gesetz übertragen werden. § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW sei keine	
solche gesetzliche Vorschrift, da er wegen Verstoßes gegen § 96 Abs. 1 BSHG nichtig sei. §	
96 Abs. 1 Satz 1 BSHG bestimme die Kreise und kreisfreien Städte mit konstitutiver Wirkung	
zu örtlichen Trägern der Sozialhilfe. Bestandteil der Trägerschaft sei die Finanzierungslast.	
Im Widerspruch dazu überbürde § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW den zur	
Aufgabendurchführung herangezogenen Gemeinden die Finanzierungslast im	
Außenverhältnis zu 50 v.H.; aus der Vollträgerschaft des Kreises werde die	
Finanzierungsträgerschaft also zur Hälfte herausgebrochen. § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW	
verstoße wegen der Ausgestaltung der Ermächtigung in seinem Satz 2 außerdem gegen die	
dem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung dienenden Grundsätze des Parlaments- und	
Gesetzesvorbehalts, des Gleichbehandlungsgebots und des Rechtsstaatsprinzips.	
b) Der Landtag und die Landesregierung machen unter anderem geltend:	29
	30

Die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig. Die Beschwerdeführerin werde durch § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW nicht unmittelbar in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffen. Die Rechtsfolge des § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW hänge davon ab, ob die Gemeinden durch Kreissatzung zur Durchführung der Aufgaben des örtlichen Sozialhilfeträgers herangezogen würden. Erst die Satzung erzeuge eine unmittelbare Betroffenheit der Gemeinden; sie könne in gleicher Weise mit der Kommunalverfassungsbeschwerde angegriffen werden wie andere untergesetzliche Rechtsnormen. Zusätzliche prozessuale Probleme ergäben sich daraus, dass die Beschwerdeführerin einen Verstoß des § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW gegen Art. 78 LV aus der behaupteten Kollision zwischen Landes- und Bundesrecht ableite. Über eine solche Kollision könne der Verfassungsgerichtshof nicht selbst entscheiden; der Konflikt zwischen Landes- und Bundesrecht gehöre gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG vor das Bundesverfassungsgericht.

Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet. Das Bundesrecht enthalte keine Vorgaben, zu denen § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW sich in Widerspruch setze. Die Trägerschaft der Kreise gemäß § 96 Abs. 1 BSHG sei als Leistungsträgerschaft zu verstehen, die nicht zwingend die Kostentragungspflicht umfasse. Es sei deshalb Sache des Landesgesetzgebers zu entscheiden, wer die Finanzierungslast zu tragen habe. Die Ermächtigung zu einem satzungsrechtlichen Härteausgleich in § 6 Abs. 1 Satz 2 AG-BSHG NRW begegne ebenfalls nicht den geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken. 31

II. 32

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. Die angegriffene Bestimmung des § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW betrifft die Beschwerdeführerin nicht unmittelbar in ihrem Recht auf Selbstverwaltung (Art. 78 Abs. 1 und 2 LV). 33

1. Die den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach §§ 12 Nr. 8, 52 Abs. 1 VerfGHG NRW eröffnete Verfassungsbeschwerde gegen Landesrecht setzt voraus, dass die beanstandete Rechtsnorm die beschwerdeführende Körperschaft selbst, gegenwärtig und unmittelbar betrifft (vgl. VerfGH NRW, Städte- und Gemeinderat 1985, 293, 294; NWVBl. 2001, 340, 344; zur bundesverfassungsrechtlichen Kommunalverfassungsbeschwerde BVerfGE 71, 25, 34; 76, 107, 112). Die Beschwerdebefugnis der Kommune besteht nicht losgelöst von einer eigenen Rechtsposition, sondern ist an eine Rechtsschutz erfordernde Betroffenheit in ihrem Selbstverwaltungsrecht geknüpft. 34

Das Erfordernis unmittelbarer Betroffenheit verwehrt es der Kommune, gegen ein Gesetz vorzugehen, das noch der Konkretisierung durch eine untergesetzliche, ihrerseits mit der Kommunalverfassungsbeschwerde angreifbare Rechtsnorm bedarf. Die kommunale Körperschaft muss den Erlass dieser Rechtsnorm abwarten; sie kann im Rahmen der gegen die untergesetzliche Norm gerichteten Verfassungsbeschwerde auch die verfassungsgerichtliche Überprüfung des Gesetzes erreichen (BVerfGE 71, 25, 34 ff.; 76, 107, 112 f.; Clemens, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, § 91 Rdnr. 46). Die Unmittelbarkeit der Betroffenheit fehlt, wenn das Gesetz nicht eo ipso, sondern erst in Verbindung mit einer weiteren Norm auf den Rechtskreis der betroffenen Körperschaft einwirkt oder die Betroffenheit vom Ergehen einer solchen Norm abhängt (vgl. RhPf VerfGH, NVwZ-RR 1996, 458; VerfG M.-V., NordÖR 1998, 302 f.; BVerfGE 70, 35, 50 f.; 72, 39, 43). 35

Rechtsnorm in diesem Sinne kann auch eine Kreissatzung sein. Die regelungsbetroffenen Gemeinden haben die Möglichkeit, sie in gleicher Weise wie die von Landesorganen erlassenen untergesetzlichen Normen mit der Verfassungsbeschwerde anzugreifen. Für den Begriff des Landesrechts in den §§ 12 Nr. 8, 52 Abs. 1 VerfGHG NRW kommt es, wie der 36

Verfassungsgerichtshof für lokal wirkendes Gewohnheitsrecht entschieden hat (VerfGH NRW, DVBl. 1982, 1043), mit Rücksicht auf die Rechtsschutzfunktion der Kommunalverfassungsbeschwerde nur darauf an, ob die Norm der Disposition des örtlichen Selbstverwaltungsträgers entzogen ist. Das trifft auf Kreissatzungen zu.

2. Hiervon ausgehend fehlt es an einer unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführerin durch § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW. 37

§ 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW knüpft die Pflicht der kreisangehörigen Gemeinden, grundsätzlich 50 v.H. der Sozialhilfeaufwendungen zu tragen, an deren Heranziehung zur Durchführung der Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe. Die Heranziehung erfolgt nach § 3 Abs. 1 AG-BSHG NRW durch Satzung. Die Kostenlast kann also nur und erst dann entstehen, wenn der Kreis von der Ermächtigung in § 3 Abs. 1 AG-BSHG NRW Gebrauch macht und in der Satzung sein Bestimmungsrecht im Sinne von § 3 Abs. 2 AG-BSHG NRW ausübt. Die Heranziehungssatzung - hier die Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe im Märkischen Kreis vom 20. November 2000 - vollzieht die gesetzliche Kostenregelung zwar nicht in dem Sinne, dass sie deren Maßgaben ausformt und konkretisiert; während das Gesetz die Kostentragungspflicht der Gemeinden regelt, richtet sich der Regelungsgehalt der Satzung auf die Begründung der gemeindlichen Sachkompetenz. Die Heranziehungssatzung bildet aber die unabdingbare Voraussetzung für das Entstehen der Kostenlast; von der Entscheidung des Satzungsgebers hängt es ab, ob, in welchem Umfang und wann die gesetzliche Kostenregelung Wirkungen entfalten kann (vgl. zu diesem Gesichtspunkt BVerfGE 53, 366, 389). Das trifft auch dann zu, wenn die Satzung wie im Streitfall aufgrund der schon vorher geltenden Ermächtigung in § 3 Abs. 1 AG-BSHG NRW bereits vor Inkrafttreten der Neufassung des § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW erlassen worden ist. Unabhängig von der zeitlichen Abfolge tritt die gesetzliche Kostenlast erst in Verbindung mit der satzungsrechtlichen Heranziehung zur Aufgabendurchführung ein. 38

Entsprechendes gilt für die Ermächtigung zur satzungsrechtlichen Regelung von Härtefällen in § 6 Abs. 1 Satz 2 AG-BSHG NRW. Sie kann ebenfalls nur greifen, wenn ein Kreis von der Möglichkeit der Heranziehung nach § 3 Abs. 1 AG-BSHG NRW Gebrauch macht. 39

Soweit das Bundesverfassungsgericht in einem vereinzelt gebliebenen Urteil eine unmittelbare Betroffenheit durch ein Gesetz bejaht hat, obwohl dessen Anwendung vom Erlass einer Rechtsverordnung abhing (BVerfGE 34, 165, 179; kritisch dazu Clemens a.a.O., § 91 Rdnr. 65), vermag das die Beurteilung im vorliegenden Verfahren nicht zu beeinflussen. Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lag nämlich eine nicht vergleichbare Fallgestaltung zugrunde, die dadurch gekennzeichnet war, dass das Gesetz dem Verordnungsgeber eine Pflicht zur Umsetzung unter präzise bezeichneten Voraussetzungen auferlegt hatte. Demgegenüber kann der Satzungsgeber nach § 3 Abs. 1 AG-BSHG NRW autonom über die Heranziehung der Gemeinden entscheiden und hat es damit selbst in der Hand, ob und inwieweit er die gesetzliche Kostenregelung zum Tragen bringt. 40