

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ständigen Ausschusses

**zu dem Schreiben des Verfassungsgerichtshofs
vom 21. Februar 2019, Az.: 1 VB 11/19**

Verfassungsbeschwerde der Stadt Reutlingen gegen den Beschluss des Landtags vom 20. Dezember 2018 zum Antrag der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU „Mögliche Konsequenzen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die Stadt und den Landkreis“ (Drucksache 16/5410)

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

in dem oben genannten verfassungsgerichtlichen Verfahren von einer Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abzusehen, jedoch dem Verfassungsgerichtshof das vorliegende Rechtsgutachten zur Verfügung zu stellen.

11. 07. 2019

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Dr. Boris Weirauch

Dr. Stefan Scheffold

Bericht

Der Ständige Ausschuss hat das Schreiben des Verfassungsgerichtshofs vom 21. Februar 2019 in seiner 33. Sitzung am 21. März 2019, in seiner 34. Sitzung am 9. Mai 2019 und in seiner 36. Sitzung am 11. Juli 2019 behandelt.

1.

Der Ausschussvorsitzende verwies eingangs der 33. Sitzung darauf, dass ein Informationsvermerk der Landtagsverwaltung vorliege, in dem der Sachverhalt des vorliegenden Verfahrens dargelegt sei.

Danach wendet sich die Stadt Reutlingen mit der Verfassungsbeschwerde gegen einen Beschluss des Landtags, mit dem festgestellt wird, dass keine überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls für eine Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis sprechen.

Sie rügt die Verletzung ihrer Rechte aus Artikel 70 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung, nach dem Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, diesen zuzuweisen sind; aus Artikel 71 Absatz 1 Satz 1 und 2 der Landesverfassung, in dem das kommunale Selbstverwaltungsrecht verankert ist; und aus Artikel 71 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 74 der Landesverfassung, wonach die Gemeinden in ihrem Gebiet grundsätzlich die Träger der öffentlichen Aufgaben sind und das Gebiet von Gemeinden aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden kann.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag mit Schreiben vom 21. Februar 2019 Gelegenheit zur Stellungnahme zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde bis zum 30. April 2019 gegeben.

2.

Wie in dem Informationsvermerk dargestellt, ist Beschwerdeführerin eine Große Kreisstadt mit über 100 000 Einwohnern. Sie hat im Jahr 2015 gemäß § 3 Absatz 1 der Gemeindeordnung beantragt, zum Stadtkreis erklärt zu werden. Hierfür ist ein Gesetz erforderlich. (Die bisherigen Stadtkreise sind in § 1 des Kreisreformgesetzes verankert.)

Der Antrag wurde vom Innenministerium geprüft. Da dies der erste Fall dieser Art ist, bestand auch Unklarheit, wie das Verfahren genau auszusehen hat. Es wurde festgestellt, dass sich aus den einschlägigen gesetzlichen Regelungen keine konkreten Vorgaben für das Verfahren ergeben. Insbesondere die ungewöhnliche Konstellation Antrag der Gemeinde/Erlass eines Gesetzes wirft Fragen auf.

Der Landtag wurde erst später mit der Thematik befasst. Verschiedene Fraktionen haben hierzu Initiativen eingebracht: die Fraktion der SPD den (Berichts-)Antrag „Gründung eines Stadtkreises Reutlingen“ (Drs. 16/2136) sowie die Fraktion GRÜNE und die Fraktion der CDU die Große Anfrage „Mögliche Konsequenzen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die Stadt und den Landkreis“ (Drs. 16/3321).

Der Antrag der Stadt Reutlingen wurde auch der Landtagspräsidentin und den Fraktionen im Landtag zugeleitet. Dies hatte im Hinblick auf ein Gesetzgebungsverfahren keine rechtliche Auswirkung, da in der Verfassung und in der Geschäftsordnung des Landtags abschließend festgelegt ist, wer einen Gesetzentwurf einbringen kann: die Regierung, die Abgeordneten (eine Fraktion oder acht Abgeordnete) und das Volk (Artikel 59 Absatz 1 der Landesverfassung). Eine Gesetzesinitiative aus der Mitte des Landtags gab es daraufhin nicht.

Schließlich hat der Landtag auf Antrag der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU (Drs. 16/5410) zu der oben genannten Großen Anfrage u. a. beschlossen, „festzustellen, 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“ sowie „in Bezug auf den Landkreis Reutlingen am bestehenden Gebietszuschnitt festzuhalten“. Eine weitere Befassung des Parlaments mit diesem Thema ist derzeit nicht absehbar.

In diesem Zusammenhang hat das Innenministerium auch zu der Frage Stellung genommen, welche Rechte und Rechtsschutzmöglichkeiten die Stadt Reutlingen hat. In ihrer Antwort auf die Große Anfrage hat sie ausgeführt, das Recht einer Gemeinde, nach § 3 Absatz 1 der Gemeindeordnung einen Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis zu stellen, sei Ausfluss des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden umfasse jedoch nicht das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen für kreisfrei erklärt zu werden. Demgegenüber hätte der Landkreis Reutlingen für den Fall, dass die Stadt Reutlingen zum Stadtkreis erklärt würde, nach Artikel 76 der Landesverfassung das Recht, den Verfassungsgerichtshof mit der Behauptung anzurufen, dass das entsprechende Gesetz die Vorschriften der Artikel 71 bis 75 der Landesverfassung verletze. Diese Regelung diene der Stärkung und der Absicherung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Die Stadt Reutlingen könne hingegen die Ablehnung einer Erklärung zum Stadtkreis durch den Gesetzgeber nicht durch ein Rechtsmittel anfechten. Insbesondere

Artikel 76 der Landesverfassung finde auf diesen Fall keine Anwendung, da dieser eine Rechtsschutzmöglichkeit nur *gegen* ein Gesetz eröffne. Eine Klagemöglichkeit gegen ein Nicht-Tätigwerden des Gesetzgebers kennen weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung. Über die Frage, ob eine Gemeinde zum Stadtkreis erklärt werden soll, entscheide letztlich der Gesetzgeber aus einer übergeordneten Perspektive und im Wege einer politisch geprägten Abwägungsentscheidung nach Maßgabe der von der Rechtsprechung aufgestellten Leitlinien.

Auch die Beschwerdeführerin ging in einem Schreiben vom 3. November 2016 an das Innenministerium noch davon aus, dass ein „Grundsatzbeschluss“ des Landtags keine rechtliche Bindungswirkung entfalten würde und auch nicht gerichtlich angegriffen werden könnte.

3.

In dem Informationsvermerk wird zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ausgeführt, dass die Beschwerdeführerin die einzelnen Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde (§ 55 Absatz 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes) für gegeben hält. So sieht sie in dem Beschluss des Landtags ein Handeln der öffentlichen Gewalt des Landes. Hierzu könnten auch Akte des Landesgesetzgebers gehören; die Statthaftigkeit der Verfassungsbeschwerde sei nicht auf bestimmte Hoheitsakte eingegrenzt. Auch das Unterlassen eines Gesetzes sei Ausübung hoheitlicher Gewalt. Wo ein Anspruch auf Tätigwerden des Gesetzgebers bestehe, könne sich die Untätigkeit des Gesetzgebers als Verletzung von Rechten darstellen. In dem Beschluss des Landtags sieht die Beschwerdeführerin eine Ablehnung ihres Antrags auf Erklärung zum Stadtkreis und hält gegen „diese Untätigkeit“ die Verfassungsbeschwerde für eröffnet.

Die Beschwerdeführerin hält sich für beschwerdeberechtigt, da sie „jeder“ im Sinne von § 55 Absatz 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes sei. Dass sie eine juristische Person des öffentlichen Rechts sei, ändere daran nichts, weil das Verfassungsgerichtshofgesetz anders als das Bundesverfassungsgerichtsgesetz nicht die Verletzung eines Grundrechts – und damit die Grundrechtsfähigkeit – voraussetze, sondern lediglich die (mögliche) Verletzung eines in der Landesverfassung enthaltenen Rechte.

Hinsichtlich der Beschwerdebefugnis – die die mögliche Verletzung eines Rechts aus der Verfassung voraussetzt – trägt die Beschwerdeführerin vor, dass sich aus den von ihr angeführten Verfassungsnormen ein Anspruch gegen den Landtag auf Entscheidung über ihren Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis ergebe. Die Landesverfassung begründe das Recht der Stadt Reutlingen auf Selbstverwaltung. Dieses Recht gelte auch im Verhältnis der höherstufigen Staats- zur kommunalen Selbstverwaltung (Vorrang der dezentralen Aufgabenerledigung).

Weiter enthalte die Landesverfassung einen Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden vor dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände (also der Landkreise) sowie ein Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Gemeinden. Der Vorrang des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden beziehe sich nicht nur auf den Entzug von Aufgaben und die Hochzonung gemeindlicher Aufgaben auf die Landkreisebene. Vielmehr wirke sich das Aufgabenverteilungsprinzip zwischen Gemeinden und Landkreisen auch in der Weise aus, dass es für die Kreisfreiheit einer Gemeinde streite, wenn deren Größe und Verwaltungskraft das Ausmaß erreichten, das für die Erfüllung der Aufgaben einer kreisfreien Stadt erforderlich sei. Die verfassungsrechtlichen Vorschriften enthielten demnach nicht nur Abwehrrechte, sondern bestimmten auch die Entscheidung über die Erklärung zum Stadtkreis.

4.

Wie der Ausschussvorsitzende erläuterte, äußert sich der Landtag nach der bisherigen Praxis in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren vor allem dann, wenn durch den Ausgang des Verfahrens aus der Sicht des Landtags parlamentspezifische Belange berührt sein können. In der Regel ist dies bei Rechtsstreitigkeiten zu bejahen, in denen es um parlamentsrechtliche Fragen geht oder Gesetzesbestimmungen angegriffen werden, die der Landtag maßgeblich mitgestaltet hat, oder deren Ausgang auch für den Landtag grundsätzliche Bedeutung besitzt. Ferner kann es Anlass für eine Stellungnahme sein, wenn die Gesetzgebungskompetenz des Landes berührt ist.

Vorliegend geht es um einen Beschluss des Landtags. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin letztlich das Ziel verfolgt, dass der Landtag ein bestimmtes Gesetz erlässt. Damit sind parlamentspezifische Belange berührt.

5.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE legte dar, der sehr detaillierte und informative Informationsvermerk der Landtagsverwaltung, der ihm erst am Vortag zugegangen sei, enthalte auch verfassungsrechtliche Darlegungen, die innerhalb seiner Fraktion noch nicht abschließend bewertet worden seien. Hinzu komme, dass der Landtag bei der Beschlussfassung über den Antrag Drucksache 16/5410 nicht einheitlich votiert habe und neben den gebotenen juristischen Überlegungen auch noch einmal eine politische Bewertung erfolgen sollte. Für die laufende Sitzung erhoffe er sich Erkenntnisse darüber, wie alle Fraktionen den Antrag politisch bewerteten.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU bedankte sich für die umfassende und auch sehr kompetente Stellungnahme, die sehr informativ und hilfreich sei.

Im Folgenden gehe es in keiner Weise darum, welche inhaltliche Position zu dem Begehren der Stadt Reutlingen eingenommen werde. Dazu habe es auch im Plenum am 20. Dezember 2018 unterschiedliche Auffassungen gegeben. Im Folgenden gehe es ausschließlich um die Frage der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde der Stadt Reutlingen.

Aus Sicht der CDU-Fraktion sei es zwingend erforderlich, in dem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof eine Stellungnahme abzugeben, die die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde verneine. Denn in der Sache, die nun beim Verfassungsgerichtshof streitanhängig sei, gehe es um Grundsätze des Parlamentarismus, nämlich um die Frage der Handlungsfreiheit des Parlaments im Ganzen unabhängig von der Positionierung in der Sache. Denn die Verfassungsbeschwerde richte sich gegen einen einfachen Beschluss des Landtags, begehre jedoch im Grunde genommen ein gesetzgeberisches Tätigwerden. Wenn im konkreten Fall eine Verfassungsbeschwerde zugelassen würde, wäre diese Möglichkeit nicht nur für den konkreten Fall eröffnet, sondern dann gäbe es einen Weg für eine Art „Verpflichtungsklage“ an den Landtag, wodurch seine Fraktion die Grundfeste der parlamentarischen Freiheit, der Freiheit des Mandats aller Abgeordneten – unabhängig davon, wie sie in der Sache stünden – in erheblichem Maße berührt sähe. Deshalb votiere seine Fraktion dafür, in dem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof eine Stellungnahme abzugeben, die die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde verneine, und hiermit einen Prozessbevollmächtigten zu beauftragen. Ob dies beispielsweise ein renommierter Rechtsanwalt oder einer renommierter Verfassungsrechtsprofessor sei, sei weniger erheblich; es müsse jedoch eine renommierte Persönlichkeit sein.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD äußerte, auch er bedanke sich für die Ausführungen, die gezeigt hätten, wie hoch komplex die Situation sei, und zwar sowohl juristisch als auch politisch.

Auf den Einwurf des Ausschussvorsitzenden, derzeit gehe es nur um juristische Aspekte, erklärt er, der Vorgang sei nicht damit vergleichbar, dass ein Gesetz von einer Person angegriffen werde, sondern der Vorgang insgesamt habe eine enorme Brisanz. Weil der Informationsvermerk der Landtagsverwaltung erst seit dem Vortag vorliege, habe sich seine Fraktion auch noch kein abgeschlossenes Meinungsbild erarbeiten können, wie sie als Fraktion zu votieren beabsichtige. Diese Meinungsbildung sei jedoch wichtig, weil seine Fraktion eine der Fraktionen gewesen sei, die in der Abstimmung am 20. Dezember 2018 nicht der Mehrheitsmeinung gefolgt seien. Deshalb bitte er darum, in der laufenden Sitzung keine endgültige Beschlussfassung herbeizuführen.

Der Vorsitzende konstatierte, es gehe um grundsätzliche juristische Fragen, die nicht in jeder Legislaturperiode anders beurteilt werden könnten. Deshalb sei Einvernehmen anzustreben.

Ein anderer Abgeordneter der Fraktion der CDU warf ein, wenn dies in der laufenden Sitzung noch nicht möglich sein sollte, bedürfte es zur Fristwahrung einer Sondersitzung. Alternativ könnte auch eine Fristverlängerung beantragt werden, die eine Beschlussfassung in der nächsten regulären Sitzung des Ständigen Ausschusses gestatte.

Der Vorsitzende sprach sich mit Blick auf die zu erwartenden Schwierigkeiten, einen geeigneten Sitzungstermin zu finden, dafür aus, eine Fristverlängerung zu beantragen, die eine Beschlussfassung in der nächsten regulären Sitzung des Ständigen Ausschusses gestatte.

Er stellte die Zustimmung des Ausschusses fest, eine Fristverlängerung zu beantragen.

Der eingangs erwähnte Abgeordnete der Fraktion GRÜNE äußerte, wenn wie von vom ersten Redner der CDU-Fraktion vorgeschlagen verfahren werde, sollte der noch zu benennende Prozessbevollmächtigte innerhalb der erweiterten Frist Stellung nehmen. Auch dies müsse bei der Festlegung dieser Frist berücksichtigt werden.

Der zuletzt zu Wort gekommene Abgeordnete der Fraktion der CDU erklärte, wenn beschlossen werde, einen Prozessbevollmächtigten zu beauftragen, brauche auch dieser Zeit, um sich Gedanken zu machen. Deshalb sollte eine Fristverlängerung bis mindestens Ende Juni beantragt werden.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP gab zu bedenken, es gebe gute Gründe für den Landtag, sich bei solchen Verfahren herauszuhalten, wie es in der Regel auch geschehen sei. Im konkreten Fall werde jedoch ein Beschluss des Landtags angegriffen, und deshalb wäre es irritierend, wenn der Landtag erklären würde, er hätte dazu nichts zu sagen.

Angesichts dessen, dass auch seine Fraktion noch nicht dazu gekommen sei, den Informationsvermerk der Landtagsverwaltung gründlich auszuwerten, plädiere auch er dafür, eine Fristverlängerung zu beantragen. Gerade im konkreten Fall wäre es auch sehr sinnvoll, externen Sachverstand hinzuzuziehen.

Der Vorsitzende gab zu bedenken, dass sich zunächst die Fraktionen abschließend positionieren sollten, bevor externer Sachverstand hinzugezogen werde. Bislang sehe er keine Einigkeit darüber, dass ein Prozessbevollmächtigter beauftragt werden sollte.

Der erwähnte Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP warf ein, theoretisch wäre sogar der Fall denkbar, dass nach Eingang des externen Gutachtens entschieden werde, gegenüber dem Verfassungsgerichtshof von einer Stellungnahme abzusehen, weil es nicht möglich sei, sich auf eine Stellungnahme zu einigen.

Der Vorsitzende schlug vor, zunächst zu versuchen, zwischen den Fraktionen eine einvernehmliche Lösung zu finden. Dann könnte über die Beauftragung eines externen Prozessbevollmächtigten befunden werden. Sicherheitshalber empfehle er, eine Fristverlängerung bis zum 31. Juli zu beantragen; denn wenn ein externer Sachverständiger beauftragt werde, brauche er genügend Zeit, um sein Gutachten zu erstellen. Die Behandlung des in Rede stehenden Schreibens des Verfassungsgerichtshofs werde unterbrochen und in der nächsten Sitzung des Ständigen Ausschusses fortgesetzt.

Der Ausschuss stimmte ohne förmliche Abstimmung zu.

6.

Der Ausschuss setzte die Beratung in seiner 34. Sitzung am 9. Mai 2019 fort.

Der Vorsitzende teilte mit, zwischenzeitlich habe es Abstimmungsgespräche zwischen den Fraktionen zum weiteren Vorgehen gegeben.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE legte dar, die vorliegende Verfassungsbeschwerde der Stadt Reutlingen betreffe den Landtag unmittelbar, weil eine Entscheidung des Landtags angegriffen werde. Sie habe die Wirkung eines Präzedenzfalls. Deshalb werde es als notwendig erachtet, die Fragen, die der Verfassungsgerichtshof an den Landtag herangetragen habe, durch ein Rechtsgutachten beantworten zu lassen. Der Landtag sollte dann mit dieser Stellungnahme beim Gericht vorstellig werden und sich am Verfahren beteiligen.

Dabei gehe es nicht um den Auskreisungsantrag selbst – dieser sei politisch entschieden –, sondern vielmehr allgemein um die Frage, ob der Landtag beispielsweise verpflichtet werden könne, in diesem und in vergleichbaren Fällen eine positive Bescheidung vorzunehmen, oder ob der Landtag frei in seinen Entscheidungen sei. Auch weitere Fragen stünden noch zur Klärung an.

Aus den genannten Gründen werde es als wichtig erachtet, ein Rechtsgutachten einzuholen, das die Fragen, die vom Verfassungsgerichtshof an den Landtag herangetragen worden seien, beantworte. Er stelle den Antrag, dies zu beschließen.

Der Vorsitzende gab bekannt, die Frist zur Stellungnahme sei bis zum 31. Juli 2019 verlängert worden, sodass für dieses Vorgehen ausreichend Zeit zur Verfügung stehe.

Er trug folgenden Beschlussvorschlag vor:

1. Der Ständige Ausschuss holt ein Rechtsgutachten bei einem im Verfassungsrecht erfahrenen und nicht mit der Sache vorbefassten Rechtsanwalt im Sinne von § 14 Absatz 1 Satz 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde und eines Verfahrens nach Artikel 76 der Landesverfassung ein.
2. Die Behandlung wird unterbrochen und in der der Vorlage des Rechtsgutachtens gemäß Ziffer 1 nachfolgenden Sitzung wieder aufgerufen.

Er stellte die Zustimmung des Ausschusses dazu fest und merkte an, die Beauftragung werde die Zielsetzung enthalten, dass das Rechtsgutachten so rechtzeitig vorgelegt werde, dass eine Beschlussfassung des Ständigen Ausschusses in seiner Sitzung im Juli 2019 möglich sei.

7.

Der Ausschuss setzte die Beratung in seiner 36. Sitzung am 11. Juli 2019 fort.

Der Vorsitzende rief in Erinnerung, dass sich der Ausschuss bereits in seiner 33. Sitzung am 21. März 2019 und in seiner 34. Sitzung am 9. Mai 2019 mit dem vorliegenden Schreiben des Verfassungsgerichtshofs befasst habe. In der 34. Sitzung habe der Ausschuss beschlossen, ein Rechtsgutachten einzuholen. Dieses Rechtsgutachten liege nunmehr vor.

Er schlage vor, in der laufenden Sitzung zu beschließen, in dem oben genannten verfassungsgerichtlichen Verfahren von einer Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abzusehen, jedoch dem Verfassungsgerichtshof das vorliegende Rechtsgutachten zur Verfügung zu stellen.

Damit sei es im Grunde so etwas Ähnliches wie eine Stellungnahme des Landtags.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD erklärte, er verzichte darauf, den umfangreichen Meinungs austausch zu der Frage, ob eine Stellungnahme des Landtags abgegeben werden sollte, nochmals aufzugreifen, rate jedoch davon ab, das Rechtsgutachten vorzulegen und so zu tun, als ob es sich nicht um die Stellungnahme des Landtags handeln würde. Denn dann könnte dieses Rechtsgutachten dem Verfassungsgerichtshof in der Hoffnung, dass das Gericht es so annehme, auch ohne Anschreiben in den Briefkasten geworfen werden. Nach seiner Auffassung handle es sich bei diesem Rechtsgutachten um eine Stellungnahme des Landtags.

Der Ausschuss erhob den Vorschlag des Ausschussvorsitzenden gegen drei Stimmen mit allen übrigen Stimmen zur Beschlussempfehlung an das Plenum.

17. 07. 2019

Dr. Weirauch



Prof. Dr. Peter Baumeister
Rechtsanwalt

Rechtsgutachten

zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde bzw. eines Verfahrens nach Art. 76 LV
der Stadt Reutlingen vor dem Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg
(Az.: 1 VB 11/19)

Heidelberg, 01.07.2019

- II -

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| A. Gegenstand des Rechtsgutachtens | 1 |
| I. Sachverhalt | 1 |
| II. Gutachtenauftrag | 1 |
| B. Gutachten | 3 |
| I. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde der Stadt Reutlingen | 3 |
| 1. Maßgebliche Rechtsnormen | 3 |
| 2. Hinweise | 4 |
| 3. Beschwerdefähigkeit | 5 |
| 4. Ergebnis | 12 |
| II. Zulässigkeit eines Verfahrens nach Art. 76 LV | 13 |
| 1. Verfahrensgegenstand „Gesetz“ | 13 |
| a) Formelles Gesetz | 13 |
| b) Unterlassen des Gesetzgebers? | 14 |
| c) Gesetz: Kreisreformgesetz 1971 und § 131 GemO | 17 |
| d) Ergebnis | 19 |
| 2. Hinreichend substantiierte Begründung der Verfahrensbefugnis | 19 |
| a) Anforderungen im Verfahren nach Art. 76 LV | 19 |
| b) Erfüllung der Anforderungen an eine hinreichend substantiierte Begründung | 21 |
| c) Ergebnis | 23 |
| C. Zusammenfassung der Ergebnisse | 24 |
| I. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nach § 55 VerfGHG | 24 |
| II. Zulässigkeit eines Verfahrens nach Art. 76 LV | 24 |

A. Gegenstand des Rechtsgutachtens

I. Sachverhalt

Mit Schriftsatz vom 29.01.2019 hat die Stadt Reutlingen Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg wegen der Ablehnung ihres Antrags auf Erklärung zum Stadtkreis durch den Landesgesetzgeber gem. § 3 Abs. 1 GemO erhoben. Hilfsweise gestellt wurde zudem ein Antrag nach Art. 76 LV i.V.m. § 54 VerfGHG.

Mit Schreiben vom 10.07.2015, gerichtet an das Innenministerium Baden-Württemberg und das Regierungspräsidium Tübingen, hat die Stadt Reutlingen beantragt, sie durch Gesetz zum Stadtkreis zu erklären (Anlage 7 zum Antrag der Beschwerdeführerin).

Im Ergebnis hat der Landtag am 20.12.2018 dem Antrag der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU (Drucksache 16/5410) mit dem nachfolgend aufgeführten Wortlaut mehrheitlich zugestimmt (LT-Protokoll zur 80. Sitzung der 16. Wahlperiode, - S. 4817 ff., 4828). Der (mit Mehrheit angenommene) Antrag hatte folgenden Wortlaut:

„Der Landtag wolle beschließen,

- 1. festzustellen, 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. in Bezug auf den Landkreis Reutlingen am bestehenden Gebietszuschnitt festzuhalten;*
- 3. den Landkreis und die Stadt Reutlingen zu ersuchen, gemeinsam Möglichkeiten der Verbesserung der kommunalen Zusammenarbeit und der Aufgabenerfüllung herauszuarbeiten. Hierbei sollen insbesondere auch Möglichkeiten der Aufgabenübertragungen auf die Stadt Reutlingen zur Erledigung in eigener Zuständigkeit einschließlich der Übertragung der Finanzverantwortung für diese Aufgaben identifiziert werden. Der Landtag empfiehlt, diese Gespräche in einem moderierten Gesprächsprozess zur Entwicklung einer einvernehmlichen Lösung zu führen;*
- 4. den Landkreis und die Stadt Reutlingen zu ersuchen, den Landtag über die Gespräche und deren Ergebnisse zu unterrichten.“*

- 2 -

Mit der Verfassungsbeschwerde (bzw. dem Antrag nach Art. 76 LV) strebt die Stadt Reutlingen eine Neuentscheidung des Landtags von Baden-Württemberg über ihren Antrag nach § 3 Abs. 1 GemO an. Sie macht geltend, durch die Ablehnung des Antrags in ihren Rechten aus Art. 70 Abs. 1 Satz 2, Art. 71 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 74 LV verletzt zu sein und einen Anspruch auf Neuentscheidung des Landtags über ihren Antrag zu besitzen.

Der Präsident des Verfassungsgerichtshofs hat dem Landtag mit Schreiben vom 21.02.2019 Gelegenheit zur Stellungnahme „zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde (und/oder eines Verfahrens nach Art. 76 LV)“ gegeben. Eine Gelegenheit, auch zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde Stellung zu nehmen, erhalte der Landtag gegebenenfalls später.

II. Gutachtauftrag

Der Landtag von Baden-Württemberg hat den Unterzeichner anlässlich der durch den Landtag abzugebenden Stellungnahme beauftragt, die Zulässigkeit der durch die Stadt Reutlingen erhobenen Verfassungsbeschwerde (bzw. des Antrags nach Art. 76 LV) zu begutachten.

Dem Unterzeichner lag für die Erstellung des Gutachtens der Text der Verfassungsbeschwerde der Stadt Reutlingen mitsamt allen Anlagen (insgesamt drei Aktenordner) vor. Weiter lag vor eine Stellungnahme des Landkreises Reutlingen zum Antrag der Stadt Reutlingen auf Erklärung zum Stadtkreis vom 29.01.2016, erstellt durch Rechtsanwalt Prof. Dr. *Christopher Lenz*, Oppenländer Rechtsanwälte PartmbB Stuttgart.

B. Gutachten

I. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde der Stadt Reutlingen

1. Maßgebliche Rechtsnormen

Am 08.11.2012 hat der Landtag von Baden-Württemberg das „Gesetz zur Einführung eines Landesverfassungsbeschwerde“ beschlossen (LT-Drs. 15/2646). Das Gesetz vom 13.11.2012 (GBl. S. 569) ist zum 01.04.2013 in Kraft getreten. Seither gelten mit den §§ 55 ff. VerfGHG (zunächst bis 04.12.2015 noch StGHG) erstmals in Baden-Württemberg Regelungen über eine Landesverfassungsbeschwerde.

Die zentralen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde finden sich vor allem in § 55 Abs. 1 und 2, § 56 VerfGHG. Die Regelungen haben folgenden Wortlaut:

§ 55

(1) Jeder kann 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 ist oder wird.

(2) Ist gegen die behauptete Verletzung der Rechtsweg zulässig, kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden. Der Verfassungsgerichtshof kann jedoch über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Satz 2 ist auf Verfassungsbeschwerden gegen fachgerichtliche Entscheidungen nicht anwendbar.

(3) ...

§ 56

(1) In der Begründung der Beschwerde sind das Recht, das verletzt sein soll, und die Handlung oder Unterlassung des Organs oder der Behörde, durch die der Beschwerdeführer sich verletzt fühlt, zu bezeichnen.

(2) Die Verfassungsbeschwerde ist binnen eines Monats zu erheben und zu begründen. Die Frist beginnt mit der Zustellung oder formlosen Mitteilung der in vollständiger Form abgefassten Entscheidung, wenn diese nach den maßgebenden verfahrensrechtlichen Vorschriften von Amts wegen vorzunehmen ist. In anderen Fällen beginnt die Frist mit der Verkündung der Entscheidung oder, wenn diese nicht zu verkünden ist, mit ihrer sonstigen Bekanntgabe an den Beschwerdeführer; wird dabei dem Beschwerdeführer eine Abschrift der Entscheidung in vollständiger Form nicht erteilt, wird die Frist des Satzes 1 dadurch unterbrochen, dass der Beschwerdeführer schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle die Erteilung einer in vollständiger Form abgefassten Entscheidung beantragt. Die Unterbrechung dauert fort, bis die Entscheidung in vollständiger Form dem Beschwerdeführer von dem Gericht erteilt oder von Amts wegen oder von einem an dem Verfahren Beteiligten zugestellt wird.

(3) ...

- 4 -

(4) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz oder gegen einen sonstigen Hoheitsakt, gegen den ein Rechtsweg nicht offen steht, kann die Verfassungsbeschwerde nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes oder dem Erlass des Hoheitsaktes erhoben und begründet werden.

Im Überblick muss eine Verfassungsbeschwerde folgende Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllen:

1. Ordnungsgemäßer Antrag
2. Beschwerdefähigkeit
3. Prozessfähigkeit
4. Zulässiger Beschwerdegegenstand
5. Beschwerdebefugnis
6. Rechtswegerschöpfung
7. Subsidiarität
8. Frist
9. Rechtsschutzbedürfnis

2. Hinweise

Die Bezeichnungen für die einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen differieren in Rechtsprechung und Literatur zum Teil erheblich. Die nachfolgend verwendete Terminologie orientiert sich – soweit möglich – an der vom Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg und vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Begrifflichkeit. Bei abweichender Terminologie im Verfassungsbeschwerdeantrag der Stadt Reutlingen wird auf diese Differenz hingewiesen.

Das Gutachten beschränkt sich auf ausgewählte Zulässigkeitsvoraussetzungen. So werden nachfolgend nur solche Voraussetzungen behandelt, an deren Erfüllung Zweifel bestehen.

3. Beschwerdefähigkeit

Nach § 55 Abs. 1 VerfGHG kann „jeder“ die Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof erheben. Zu prüfen ist für die Verfassungsbeschwerde der Stadt Reutlingen, ob auch Gemeinden „jeder“ im Sinne des § 55 Abs. 1 VerfGHG sein können, also beschwerdefähig sind.

- In der vorliegenden Verfassungsbeschwerde der Stadt Reutlingen (Beschwerdeführerin) wird diese Zulässigkeitsvoraussetzung als „Beschwerdeberechtigung“ bezeichnet (s. Antrag S. 62 f.). -

Nach der Begründung des Antrags der Stadt Reutlingen soll die Landesverfassungsbeschwerde – anders als die Verfassungsbeschwerde nach dem BVerfGG – auch Gemeinden offenstehen, weil nicht nur Grundrechtsverletzungen gerügt werden könnten, „sondern die Verletzung eines der in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg enthaltenen Rechte“ (Antrag S. 63). Weiter heißt es im Antragschriftsatz: „Wortlaut und Sinn des § 55 Abs. 1 VerfGHG würden verfehlt, wenn als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde juristischer Personen des öffentlichen Rechts auf deren Grundrechtsfähigkeit abgestellt wird und wenn nur Rundfunkanstalten, Universitäten, Fakultäten, öffentlich-rechtlich organisierte Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften als mögliche Beschwerdeführer genannt werden (so z.B. Krappel, a.a.O., S. 124; Zuck, a.a.O., Rn. 402; wohl auch Hofmann, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 68 Rn. 139).“ (Antrag, S. 63)

Bevor auf die Auslegung des Begriffs „jeder“ in § 55 Abs. 1 VerfGHG näher eingegangen wird, ist hinsichtlich der Begründung im Antragsschriftsatz der Stadt Reutlingen darauf hinzuweisen, dass die am Ende des Satzes zitierten Literaturstellen – anders als dies nach der Formulierung im Antrag wegen des „so z.B.“ möglicherweise den Anschein haben könnte – gerade nicht die Auffassung der Beschwerdeführerin belegen:

Krappel führt in dem genannten Beitrag (VBIBW 2013, 121, 124) aus: „Beschwerdeberechtigt ist nach § 55 Abs. 1 StGHG 'jeder', d. h. natürliche und gem. Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG inländische juristische Personen. Der Kreis der Beschwerdeberechtigten entspricht § 90 Abs. 1 BVerfGG ('jedermann'); auf die hierzu entwickelten Grundsätze kann verwiesen werden.“ Vor dem Hintergrund, dass Gemeinden nach allgemeiner Meinung im Verfassungsbeschwerdeverfahren vor

- 6 -

dem Bundesverfassungsgericht nicht beschwerdefähig sind, lehnt *Krappel* die Beschwerdefähigkeit von Gemeinden ausdrücklich ab.

Bei *Zuck* (H. Zuck/R. Zuck, Die Landesverfassungsbeschwerde in Baden-Württemberg, 2013, Rn. 402) heißt es: „Auf inländische juristische Personen des öffentlichen Rechts sind die materiellen Grundrechte grundsätzlich nicht anwendbar, soweit die juristischen Personen gesetzlich geregelte und ihnen zugewiesene öffentliche Aufgaben erfüllen. Gemeinden ... sind deshalb nicht beschwerdefähig.“

Bei *Hofmann* (in: Haug [Hrsg.], Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 68 Rn. 139) lautet der relevante Satz: „Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind grds. nicht beschwerdefähig, es sei denn, sie können sich ausnahmsweise auf Grundrechte berufen, wie zB Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts auf Art. 5, 7 LV.“

Aus allen Literaturstellen ist damit ableitbar, dass auch für die Landesverfassungsbeschwerde die Beschwerdefähigkeit von der Grundrechtsfähigkeit abhängig gemacht wird. Gemeinden sind danach nicht beschwerdefähig im Verfahren der Landesverfassungsbeschwerde.

- Eine hier nicht relevante Ausnahme besteht nur bei Geltendmachung von Verstößen gegen Verfahrensgrundrechte; vgl. dazu etwa *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 11. Aufl., 2018, Rn. 208 a.E.; *Zuck*, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 5. Aufl., 2017, Rn. 641; *Zuck/Zuck*, Die Landesverfassungsbeschwerde in Baden-Württemberg, 2013, Rn. 405. -

Unabhängig von den konkret durch die Beschwerdeführerin selbst genannten Literaturstellen ist zudem festzustellen, dass durch den Unterzeichner keine einzige Stellungnahme in der Literatur gefunden werden konnte, nach der Gemeinden im Rahmen der Landesverfassungsbeschwerde nach §§ 55 ff. VerfGHG als beschwerdefähig angesehen werden. Im Gegenteil wird durchgängig ohne nähere Diskussion davon ausgegangen, dass die Beschwerdefähigkeit parallel zu der bei der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und zu den Verfassungsbeschwerden der übrigen Bundesländer bei Gemeinden nicht gegeben ist, solange sich diese nicht auf reine Prozessgrundrechte berufen.

- 7 -

Das Ergebnis der Literatur wird – im Gegensatz zur Auffassung der Beschwerdeführerin – auch durch die konkrete Auslegung des Tatbestandsmerkmals „jeder“ bestätigt:

Dabei ermöglicht der **Wortlaut** „jeder“ zunächst grundsätzlich die Einbeziehung auch juristischer Personen des öffentlichen Rechts, wie es auch die Gemeinden sind. Nach dem Wortlaut des § 55 Abs. 1 VerfGHG reicht es aus, wenn es sich um solche Personen handelt, denen Rechte nach der Verfassung zustehen. Insoweit kämen die im Antragsschriftsatz genannten Art. 70 Abs. 1 Satz 2, Art. 71 Abs. 1 Satz 1, 2, Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 74 LV durchaus in Betracht. Von einem solch weiten Verständnis des Begriffs wären allerdings dann auch diverse Landesorgane erfasst, da auch ihnen nach der LV (Organ-)Rechte zukommen. Schon dies erweckt Zweifel an einem – mit dem Wortlaut allerdings noch zu vereinbarenden – weiten Begriffsverständnis.

Unter **systematischen Gesichtspunkten** ist die nach dem Wortlaut mögliche weite Interpretation allerdings wesentlich einzugrenzen. Nach Art. 76 LV können Gemeinden und Gemeindeverbände den Verfassungsgerichtshof mit der Behauptung anrufen, dass ein Gesetz die Vorschriften der Art. 71 bis 75 LV verletze.

Das Verhältnis dieses Verfahrens im Vergleich zur Verfassungsbeschwerde nach § 55 VerfGHG hängt auch davon ab, welchen Rechtscharakter das Verfahren nach Art. 76 LV besitzt. Durch den Umstand, dass das Verfassungsbeschwerdeverfahren erst nachträglich eingeführt und zudem nicht in der Landesverfassung verankert wurde, stellt sich umso mehr die Frage nach dem Verhältnis der beiden Verfahren zueinander. Während im Bundesrecht die Verfassungsbeschwerde und die kommunale Verfassungsbeschwerde im BVerfGG seit 1951 und im Grundgesetz seit 1969 jeweils gemeinsam verankert wurden, die kommunale Verfassungsbeschwerde im GG gerade auch so bezeichnet wird und zudem die in der Verfassungsbeschwerde rügefähigen Grundrechte ausdrücklich normiert sind, wobei Art. 28 Abs. 2 GG nicht genannt wird, war die Frage des Verhältnisses der beiden Verfahren zueinander von vornherein gar kein Diskussionspunkt, obwohl der Rechtscharakter der kommunalen Verfassungsbeschwerde auch im Bundesrecht keineswegs eindeutig ist. Systematisch steht das Verfahren wegen seines begrenzten Beschwerdegegenstands „Gesetz“ zwischen der Verfassungsbeschwerde und einem Normenkontrollverfahren. Für das Verfahren nach Art. 76 LV kommt hinzu, dass es an einer entsprechenden Bezeichnung im Verfassungsrecht (wie kommunale Verfassungsbeschwerde) gera-

- 8 -

de fehlt. Im Ergebnis wird heute aber allgemein im Anschluss an eine Aussage von Bachof davon ausgegangen, dass es sich beim Verfahren nach Art. 76 LV um eine „kommunale Verfassungsbeschwerde“ handelt, „die als Normenkontrollverfahren ausgestaltet ist“

- *Bachof*, Der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, in: Festschrift für Eduard Kern, 1968, S. 1 (6); im Anschluss daran etwa *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 76 Rn. 2; *Pautsch*, in: Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 76 Rn. 1 -

Damit wird u.a. zum Ausdruck gebracht, dass im Verfahren nach Art. 76 LV die aus Art. 71 bis 75 LV ableitbaren subjektiven Rechte geltend gemacht werden können. Die Gemeinden oder Gemeindeverbände benötigen damit auch eine Beschwerdebefugnis; es handelt sich gerade nicht um ein objektivrechtliches Normenkontrollverfahren, auch wenn als einziger Beschwerdegegenstand ein „Gesetz“ vorgesehen ist.

Diese Einordnung spricht dafür, dass eine mögliche Verletzung der Rechte aus den Art. 71 bis 75 LV nur in dem Verfahren nach Art. 76 LV – und nicht auch noch parallel mit der Verfassungsbeschwerde – geltend gemacht werden kann. Eine solche Interpretation entspräche zudem auch der Auslegung des BVerfG für die Parallelregelungen im BVerfGG und durch die anderen Landesverfassungsgerichte in den Ländern, in denen eine kommunale Verfassungsbeschwerde vorgesehen ist.

Zum gleichen Ergebnis kommt auch die Berücksichtigung der **Entstehungsgeschichte** der Einführung der Landesverfassungsbeschwerde in das VerfGHG (vormals StGHG). Anders als dies durch den Antragsschriftsatz (S. 62 f.) nahegelegt wird, enthält gerade die Gesetzentwurfsbegründung der Landesregierung zur Einführung der Landesverfassungsbeschwerde vom 24.07.2012

- LT-Drs. 15/2153 -

eine Vielzahl von Hinweisen darauf, dass die Landesverfassungsbeschwerde parallel zur Verfassungsbeschwerde nach dem BVerfGG und zu den Landesverfassungsbeschwerden anderer Bundesländer die Einführung eines Grundrechtsschutzverfahrens auf Landesebene bewirken sollte. Die entsprechenden Hinweise auf die Zielsetzung als Mittel des Grundrechtsschutzes finden sich in der Begründung des Gesetzentwurfs an einer Vielzahl von Textstellen.

So heißt es schon im einleitenden Teil (A. Zielsetzung):

„Mit der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde nimmt Baden-Württemberg 60 Jahre nach seiner Gründung an einer europaweiten und internationalen Entwicklung teil, wonach die Verfassungsbeschwerde zunehmend als unverzichtbarer Bestandteil eines **effektiven Grundrechtsschutzes** angesehen wird. Die Verfassungsbeschwerde ist der wirkmächtigste Ausdruck der Verfassungsstaatlichkeit. Ihre Bedeutung erschöpft sich nicht in der Funktion eines außerordentlichen Rechtsbehelfs im Einzelfall. Vielmehr steht die Verfassungsbeschwerde für die unbedingte Verpflichtung der Staatsgewalt auf die **Grundrechte**, für das Primat des Rechts gegenüber der Politik und für den direkten **Zugang des „einfachen“ Bürgers zum höchsten Gericht**. Sie eröffnet auch dem in seinen rechtlichen Erwartungen von der Staatsgewalt bislang Enttäuschten eine Identifikationsmöglichkeit mit dem Gemeinwesen, das ihm als letzten Ausweg den Gang vor das Verfassungsgericht ermöglicht. Auf Bundesebene hat sich die Verfassungsbeschwerde daher zu einem wesentlichen Bestandteil der Verfassungsordnung entwickelt. Das rechtsstaatliche und demokratische Potenzial der Verfassungsbeschwerde soll auch für Baden-Württemberg genutzt werden. 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, indem 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.“ (LT-Drs. 15/2153, S. 1 – Hervorhebungen nicht im Original)

Unter „B. Wesentlicher Inhalt“ wird der (ausschließlich) dem Grundrechtsschutz dienende Charakter der Verfassungsbeschwerde weiter deutlich:

„Die Landesverfassungsbeschwerde folgt dem grundgesetzlichen Modell eines subjektiven Rechtsbehelfs, der nach Rechtswegerschöpfung zur **Aufhebung grundrechtswidriger Akte der Landesstaatsgewalt** führt.“ (LT-Drs. 15/2153, S. 2 – Hervorhebungen nicht im Original)

Im Begründungsteil finden sich weitere Bezüge auf die Zielsetzung des Gesetzgebers, die in einem subjektiven (Grund-)Rechtsschutz zu sehen ist:

„Mit der Verfassungsbeschwerde kann sich der einzelne **Grundrechtsträger** selbst – in der Regel nach Erschöpfung des Rechtswegs – an das Verfassungsgericht wenden und eine **Verletzung seiner Grundrechte** geltend machen. Die Verfassungsbeschwerde ist daher ein besonders wirksames **Instrument des individuellen Grundrechtsschutzes**. Auf Bundesebene hat sich die Verfassungsbeschwerde seit langer Zeit bewährt, ebenso in den Ländern, die eine Landesverfassungsbeschwerde eingeführt haben. Auch im internationalen Vergleich hat sich die Verfassungs- oder Menschenrechtsbeschwerde als maßgebliche Form der **gerichtsförmigen Durchsetzung von Grundrechten** etabliert.“ (LT-Drs. 15/2153, S. 10 – Hervorhebungen nicht im Original)

„Sind aber die Handlungsspielräume des Landes für gesetzliche **Regelungen mit Grundrechtsrelevanz** im eigenen Verfassungsraum erweitert worden, sollte im Gegenzug auch der **landesinterne Grundrechtsschutz** gestärkt werden. Dem dient die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde.“ (LT-Drs. 15/2153, S. 10 – Hervorhebungen nicht im Original)

- 10 -

„Da die Verfassungsbeschwerde dem **subjektiven Grundrechtsschutz** dient, ist eine entsprechende Anwendung der zivilprozessualen Vorschriften über die Prozesskostenhilfe angebracht.“ (LT-Drs. 15/2153, S. 14 – zu Nr. 7, § 55 Abs. 3 – Hervorhebungen nicht im Original)

Hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde finden sich folgende Hinweise:

„Die Verfassungsbeschwerde kann auf Landesebene aufgrund der Ermächtigung des Artikel 68 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) durch eine Änderung des Gesetzes über den Staatsgerichtshof eingeführt werden. **Ihre Ausgestaltung orientiert sich hinsichtlich des Verfahrensgegenstandes (umfassende Kontrolle der Landesstaatsgewalt), des Kontrollmaßstabs (sämtliche Landesgrundrechte und sonstige subjektive, in der Landesverfassung gewährleistete Rechte) und der einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen (Form, Frist, Rechtswegerschöpfung) an der Bundesverfassungsbeschwerde und den bestehenden Landesverfassungsbeschwerden anderer Länder.**“ (LT-Drs. 15/2153, S. 10 f. – Hervorhebungen nicht im Original)

„Mit der Einfügung des § 55 Absatz 1 wird die Verfassungsbeschwerde als neue Verfahrensart in das Gesetz über den Staatsgerichtshof aufgenommen. Der Anwendungsbereich der Verfassungsbeschwerde ist umfassend: Jede Verletzung von Grundrechten und sonstigen subjektiven Rechtspositionen der Landesverfassung durch die öffentliche Gewalt des Landes ist rügefähig. Weder wird die Statthaftigkeit auf die Rüge bestimmter Landesrechte beschränkt noch wird der Verfahrensgegenstand auf bestimmte Hoheitsakte eingegrenzt. Gegenstand einer Landesverfassungsbeschwerde können danach grundsätzlich Akte des Landesgesetzgebers, Akte der Exekutive des Landes sowie Entscheidungen von Gerichten des Landes, soweit nicht Gerichte des Bundes entschieden haben oder letztinstanzlich zuständig sind (BVerfGE 96, 345, 372), nicht aber bundesrechtliche Normen oder Akte von Bundesorganen sein. **Damit wird das grundgesetzlich eröffnete Potenzial einer landesverfassungsrechtlichen Grundrechtskontrolle ausgeschöpft. Die Formulierung entspricht den vergleichbaren Regelungen des Bundes und anderer Länder.**“ (LT-Drs. 15/2153, S. 13 – zu Nr. 7, § 55 Abs. 1 – Hervorhebungen nicht im Original)

Soweit in der Verfassungsbeschwerde der Stadt Reutlingen auf den zuletzt zitierten Passus der Gesetzentwurfsbegründung ausschnittsweise hingewiesen wird (Antrag, S. 62), wird der Eindruck erweckt, als sei es Ziel der Einführung der Verfassungsbeschwerde gewesen, dass auch Verletzungen subjektiver Rechte von Gemeinden geltend gemacht werden könnten. Wird der gesamte Absatz dieser Textstelle herangezogen (s. vorausgehendes Zitat), so zeigen insbesondere die letzten beiden Sätze des Ausschnitts, dass es nur um solche Rechte von Personen geht, die auch in einer Verfassungsbeschwerde im Bund oder in einem anderen Bundesland geltend gemacht werden könnten.

Im Ergebnis zeigt die historisch-genetische Auslegung (im Wege der Heranziehung der Gesetzentwurfsbegründung) mehr als deutliche Belege dafür, dass hinsichtlich der beschwerdefähigen Personen gerade keine Unterschiede gegenüber anderen Verfassungsbeschwerdeverfahren in Bund und Ländern gemacht werden sollten.

- 11 -

Aufgrund welcher Annahmen im Verfassungsbeschwerdeantrag davon ausgegangen wird, dass Wortlaut und **Sinn** des § 55 Abs. 1 VerfGHG verfehlt würden, wenn bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf deren Grundrechtsfähigkeit abgestellt werde (Antrag, S. 63), ist nicht ersichtlich. Zwar könnten nach dem Wortlaut – wie dargelegt – auch Gemeinden trotz fehlender Grundrechtsfähigkeit beschwerdefähig sein, doch sprechen dagegen – wie vorausgehend ausgeführt – gewichtige systematische und entstehungsgeschichtliche Argumente. Anhaltspunkte dafür, dass nach dem (objektiven) Zweck der Verfassungsbeschwerde gerade auch Gemeinden beschwerdebefugt sein müssten, sind nicht ersichtlich und werden auch im Antrag der Stadt Reutlingen nicht genannt. Wenn der Landesgesetzgeber (und auch das Landesgesetz) von dem typischen Grundmodell einer Verfassungsbeschwerde mit dem Zweck des Grundrechtsschutzes hätte abweichen wollen und damit eine gegenüber allen anderen Verfassungsbeschwerdeverfahren in Bund und Ländern abweichende Regelung hätte schaffen wollen, so hätte dies eindeutig zum Ausdruck gebracht werden müssen. Stattdessen wird in der Gesetzentwurfsbegründung ausschließlich der Grundrechtsschutz und die Parallele zum Bundesrecht betont.

Für die Auffassung der Beschwerdeführerin spricht auch nicht, dass im Text der § 55 Abs. 1 VerfGHG nicht explizit die Grundrechte, sondern die „in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg enthaltenden Rechte“ genannt werden. Als Erklärung dafür, dass in § 55 Abs. 1 VerfGHG nicht explizit nur die Grundrechte genannt werden, kann die in Art. 2 Abs. 1 LV enthaltene Differenzierung zwischen Grundrechten und staatsbürgerlichen Rechten herangezogen werden. Mit der Formulierung in § 55 Abs. 1 VerfGHG werden diese beiden Gruppen von Rechten zum Prüfungsmaßstab bei der Verfassungsbeschwerde

- vgl. etwa *H. Zuck/R. Zuck*, Die Landesverfassungsbeschwerde in Baden-Württemberg, Rn. 78 ff. -.

Im Unterschied zum GG werden nicht alle subjektiven Rechte, aus denen sich die Beschwerdefähigkeit ableiten ließe, ausdrücklich genannt. Daraus ist aber gerade nicht abzuleiten, dass auch die Inhaberschaft von Rechten durch juristische Personen des öffentlichen Rechts ohne Grundrechtsfähigkeit zu einer Beschwerdefähigkeit führen können sollte. Die Rechte aus Art. 71 bis 75 LV sind ausschließlich über das Verfahren gem. Art. 76 LV geltend zu machen.

- 12 -

4. Ergebnis

Der Beschwerdeführerin fehlt die Beschwerdefähigkeit im Verfahren der Verfassungsbeschwerde nach § 55 VerfGHG. Die erhobene Verfassungsbeschwerde ist aus diesem Grund unzulässig.

Hinweis: Die weitere Voraussetzung der (hinreichend substantiierten) Beschwerdebefugnis, die ebenfalls als erörterungsbedürftig anzusehen ist, wird im Kontext der Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen des Verfahrens nach Art. 76 LV erörtert.

II. Zulässigkeit eines Verfahrens nach Art. 76 LV

1. Verfahrensgegenstand „Gesetz“

a) Formelles Gesetz

Gem. Art. 76 LV ist Gegenstand des Verfahrens die Frage, ob ein Gesetz die Vorschriften der Art. 71 bis 75 LV verletzt. Nach ganz h.M. beschränkt sich das Verfahren auf die Kontrolle formeller Gesetze

- s. nur StGH, ESVGH 27, 185 ff.; *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 76 Rn. 9; *Feuchte*, Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg, 1983, S. 430 f.; *Pautsch*, in: Haug (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 76 Rn. 6; *Sander*, in: Feuchte (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 76 Rn. 6 -.

Recht im Rang unterhalb formeller Landesgesetze, insbesondere Rechtsverordnungen, kann daher nicht zum Gegenstand des Verfahrens gemacht werden.

Diese Interpretation erscheint verfassungsrechtlich durchaus fraglich, weil etwa auch die Parallelregelungen im Grundgesetz und im BVerfGG gleichfalls den Terminus „Gesetz“ verwenden (s. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG), dort aber unter „Gesetz“ auch sämtliche materiellen Rechtsnormen (und nicht nur formelle Gesetze) subsumiert werden

- s. stellv. BVerfG, Beschl. v. 15.10.1985 – 2 BvR 1808/82, juris Rn. 31, BVerfGE 71, 25; Beschl. v. 23.06.1987 – 2 BvR 826/83, juris LS 1 und Rn. 19; Beschl. v. 19.11.2002 – 2 BvR 329/97, juris LS 1 und Rn. 31, BVerfGE 107, 1; Beschl. v. 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99, juris Rn. 69, BVerfGE 110, 370 -.

Entsprechendes gilt auch für verschiedene parallele Normen anderer Bundesländer. Demnach erscheint das Tatbestandsmerkmal „Gesetz“ in der Regelung des Art. 76 LV offen genug, um nicht nur formelle, sondern auch sämtliche materielle Gesetze zu erfassen.

Hintergrund der Beschränkung auf formelle Gesetze ist allerdings das einfache Gesetz: In § 54 S. 1 VerfGHG wird die analoge Anwendung der §§ 48, 50 VerfGHG

- 14 -

angeordnet. Bei diesen Regelungen handelt es sich um solche aus dem Normenkontrollverfahren. Nicht zur Anwendung kommt daraus aber § 49 VerfGHG, der Rechtsverordnungen und andere im Rang unter einem formellen Gesetz stehende Rechtsnormen erfasst

- zu dieser Argumentation s. auch *Braun*, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 76 Rn. 9 -.

Entsprechend bestünde auch die Möglichkeit, durch Änderung des einfachen Landesrechts (im VerfGHG) eine Erweiterung des Verfahrens nach Art. 76 LV auf (sonstiges) materielles Landesrecht schlicht durch die Erweiterung der Verweisung in § 54 VerfGHG auf § 49 VerfGHG einzuführen

- so wohl auch *Sander*, in: Feuchte (Hrsg.) Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 76 Rn. 6 -.

Für die hier anzustellende Begutachtung der Zulässigkeit des Antrags der Beschwerdeführerin dürfte die Frage im Ergebnis aber keine Rolle spielen, da untergesetzliche Rechtsnormen ohnehin nicht als Prüfungsgegenstand in Frage stehen.

b) Unterlassen des Gesetzgebers?

Die Beschwerdeführerin hat in ihrem Antragsschriftsatz selbst knapp ausgeführt, dass ein Verfahren nach Art. 76 LV ihrer Ansicht nach unzulässig sei. Vorliegend handele es sich um sog. „echtes“ Unterlassen des Gesetzgebers, das nicht einem Gesetz im Sinne des Art. 76 LV gleichgestellt werden und deshalb auch kein tauglicher Gegenstand eines Antrags nach Art. 76 LV sein könne (Antrag, S. 72). Für diese Auffassung wird auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen und eine Kommentierung der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen verwiesen. Für das Bundesrecht gehe die h.M. ebenfalls davon aus, dass ein Unterlassen des Gesetzgebers nicht mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde angegriffen werden könne (Antrag S. 72 f.).

Da die Beschwerdeführerin gleichwohl hilfsweise – für den Fall, dass der VerfGH den Antrag nach Art. 76 LV für zulässig hält – auch einen Antrag nach Art. 76 LV gestellt hat (Antrag, S. 73), sind auch für diesen die Zulässigkeitsvoraussetzungen zu prüfen. Insofern ist zunächst zu klären, ob der Antrag nach Art. 76 LV ein „Gesetz“ zum Gegenstand hat.

- 15 -

Zunächst ist an der Argumentation der Beschwerdeführerin auffällig, dass sie auf die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen verweist, zu dieser aber nur ältere Rechtsprechung und Literatur zitiert und nicht auf die aktuelle Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen rekurriert. Dieser hat nämlich seine frühere Rechtsprechung im Jahre 2014 aufgegeben und geht seither davon aus, dass sich die kommunale Verfassungsbeschwerde auch gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers richten kann

- VerFGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris LS 1 und Rn. 57 ff.; s. dazu u.a. *Engelken*, NVwZ 2015, 342; *Henneke*, DVBl. 2015, 176; *Waldhoff*, JuS 2015, 1053 -

Da zudem das Bundesverfassungsgericht die Frage, ob die kommunale Verfassungsbeschwerde auch gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers gerichtet werden kann, ausdrücklich offen gelassen hat

- BVerfG, Beschl. v. 18.07.2000 – 2 BvR 1501/91, juris Rn. 7

und es in der Literatur zum Bundesrecht nicht wenige Stimmen gibt, die die Zulässigkeit der kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers befürworten

- vgl. etwa *Barczak*, in: *Barczak* (Hrsg.), BVerfGG, 2018, § 91 Rn. 17; *Ehlers*, DVBl. 2000, 1520 ff.; *Magen*, in: *Clemens/Umbach/Dollinger*, BVerfGG, 2. Aufl., 2005, § 91 Rn. 29, 35; *Litzenburger*, Die kommunale Verfassungsbeschwerde in Bund und Ländern, S. 29 f.; a.A. *Zuck*, in *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 7. Aufl., 2015, § 91 Rn. 15; *Bethge*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/B*, BVerfGG, § 91 Rn. 40; *Sachs*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl., 2016, Rn. 622; *Hillgruber/Goos*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl., 2015, Rn. 283; ohne Stellungnahme *Lenz/Hansel*, BVerfGG, 2013, § 91 Rn. 17 (unnötig wegen Darlegungslasten) -

erscheint das Ergebnis zur Frage der Zulässigkeit im vorliegenden Fall für das Verfahren nach Art. 76 LV nicht mehr so eindeutig, wie die Beschwerdeführerin dies in ihrem Antrag darstellt.

Die Thematik, ob ein gesetzgeberisches Unterlassen Gegenstand eines Verfahrens nach Art. 76 LV sein kann, umfasst zwei Fragestellungen:

- 16 -

Zunächst ist angesichts der regelmäßigen, auch von der Beschwerdeführerin angeführten Trennung zwischen unechtem und echtem Unterlassen zu klären, wann von einem echten Unterlassen gesprochen werden kann, für das allein die Zulässigkeit problematisch ist, und welcher Fall vorliegend gegeben ist. Erst danach stellt sich gegebenenfalls die Frage nach der Zulässigkeit des Antrags nach Art. 76 LV im Hinblick auf die Ablehnung des Erlasses eines Gesetzes, durch das die Beschwerdeführerin zum Stadtkreis erklärt wird.

Von einem echten Unterlassen wird ausgegangen, wenn der Gesetzgeber – trotz einer verfassungsrechtlichen Pflicht – keine Norm erlassen hat

- *Schlaich/Korith*, Das Bundesverfassungsgericht, Rn. 213 -.

Unechtes Unterlassen sei demgegenüber gegeben, wenn die Pflicht zum Normerlass nicht vollständig oder unzureichend erfüllt wurde.

Die Frage, ob ein Verfahren gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers zulässig ist, stellt sich allein im Hinblick auf echtes Unterlassen. Nur für den Fall des vollständigen Untätigseins des Gesetzgebers bedarf es einer Diskussion über die Zulässigkeit eines (Rechtsschutz-)Verfahrens. Für den Fall des unechten Unterlassens besteht dagegen für den möglichen Rechtsverstoß in dem existenten Gesetz stets ein Anknüpfungspunkt für ein entsprechendes Verfahren. Ein Gesetz, das unvollständig ist oder nur eine Teilregelung enthält, kann stets Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung sein. In diesem Fall wäre ein Verfahren nach Art. 76 LV jedenfalls nicht wegen eines fehlenden Verfahrensgegenstands unzulässig.

Aus der Blickrichtung des von der Beschwerdeführerin beantragten Erlasses eines Gesetzes und die daraufhin beschlossene Ablehnung eines Gesetzesbeschlusses liegt zunächst die Annahme eines echten Unterlassens nahe. Bei dieser Sichtweise wäre der Antrag nach Art. 76 LV nach h.M. in der Literatur zur kommunalen Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG unzulässig.

Aber auch soweit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betreffend die Grundrechtsverfassungsbeschwerde ein Unterlassen des Gesetzgebers grundsätzlich als zulässiger Beschwerdegegenstand anerkannt wird, erfordert dies nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zusätzlich einen ausdrücklichen Auftrag des Grundgesetzes zum Erlass eines Gesetzes, nach dem Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt werden

- 17 -

- BVerfG, Urt. v. 30.06.2015 – 2 BvR 1282/11, juris Rn. 82 m.w.Nachw., BVerfGE 139, 321 -.

Dies entspricht im Übrigen auch der aktuellen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen, nach der ein Unterlassen grundsätzlich Gegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde sein kann. Erforderlich dafür ist nämlich, dass der Beschwerdeführer „geltend macht, die Verfassung enthalte eine klar bestimmte gesetzgeberische Handlungspflicht, und anderweitige Rechtsschutzmöglichkeiten nicht bestehen“

- VerfGH NRW, Urt. v. 09.12.2014 – 11/13, juris Rn. 63 -.

Da die Beschwerdeführerin selbst einen solchen verfassungsrechtlichen Auftrag bzw. eine solche Handlungspflicht zum Erlass des Gesetzes über die Erklärung zum Stadtkreis nicht behauptet hat und ein solcher Auftrag aus den Art. 71 bis 75 LV auch nicht ableitbar ist, scheidet das gesetzgeberische Unterlassen als Gegenstand des Verfahrens nach Art. 76 LV selbst dann aus, wenn in diesem Verfahren auch das Unterlassen des Gesetzgebers Gegenstand sein könnte.

Andererseits ist festzuhalten: Wenn die Gemeinde, wie von der Beschwerdeführerin behauptet, einen Anspruch auf eine Neuentscheidung durch den Landtag über ihren Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis besäße, dann müsste es auch ein gerichtliches Verfahren geben, in dem der Anspruch durchgesetzt werden kann. Soweit eine solche Rechtsdurchsetzung ablehnt wird, existierte schon kein Anspruch, dem definitionsgemäß als subjektives Recht auch eine Rechtsmacht zur Durchsetzung zu eigen sein muss. Dies gilt jenseits der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, deren Geltung für Gemeinden gerade umstritten ist

- s. etwa Schenke, in: Bonner Kommentar, Art. 19 Abs. 4 GG (Drittbearbeitung), R, 83 -.

In Konsequenz dieser Überlegungen wäre das aus der Rechtsprechung abgeleitete Ergebnis einer Nichtanwendbarkeit des Art. 76 LV auf die Fälle echten Unterlassens noch einmal zu überdenken, wenn die Beschwerdeführerin den von ihr geltend gemachten Neuentscheidungsanspruch gegen den Landtag hinreichend substantiiert dargelegt hätte und andere Rechtsschutzmöglichkeiten nicht bestünden.

c) Gesetz: Kreisreformgesetz 1971 und § 131 GemO

Die Zulässigkeit des Verfahrens nach Art. 76 LV hängt hinsichtlich des Prüfungsgegenstands damit (vorbehaltlich der vorausgehenden Überlegungen zur Notwendig-

- 18 -

keit eines Rechtsschutzverfahrens) davon ab, ob ein bereits existierendes Gesetz vorhanden ist, das auf seine Vereinbarkeit mit den Art. 71 bis 75 LV überprüft werden kann. Wenn die Beschwerdeführerin von einem schlichten Unterlassen des Gesetzgebers ausgegangen ist, so hängt das damit zusammen, dass allein das Verfahren nach § 3 Abs. 1 GemO in den Blick genommen wurde. Bei genauer Hinsicht lässt sich jedoch ein Gesetz ausmachen, das in diesem Fall als Gegenstand der Prüfung auf seine Vereinbarkeit mit den Art. 71 und 74 LV dienen könnte.

Im Kreisreformgesetz 1971

- Erstes Gesetz zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) vom 26.07.1971 (GBl. S. 314), auch abgedruckt in: Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, 1972, S. 427 -

wurden in § 1 die Stadt- und Landkreise und in § 3 Nr. 22 lit. a die Gemeinde Reutlingen als dem Landkreis Reutlingen zugehörig bestimmt. Dieses Gesetz bildet zusammen mit § 131 GemO die Grundlage dafür, dass die Beschwerdeführerin kein Stadtkreis, sondern eine kreisangehörige Gemeinde ist. Soweit die Beschwerdeführerin in ihrem Antrag geltend macht, der Landtag habe nicht alle Gesichtspunkte bei seiner Entscheidung über den Antrag nach § 3 Abs. 1 GemO fehlerfrei abgewogen, so könnte dem die Annahme zugrunde liegen, dass die mit dem Kreisreformgesetz 1971 (und § 131 Abs. 2 GemO) getroffene Entscheidung heute nicht mehr zu rechtfertigen ist.

Damit könnte die Behauptung verknüpft werden, dass das Kreisreformgesetz 1971 und § 131 Abs. 2 GemO inzwischen wegen wesentlicher Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse verfassungswidrig geworden seien

- vgl. zum Verfassungswidrigwerden näher *Baumeister*, Das Rechtswidrigwerden von Normen, 1996, S. 181 ff., 261 ff. -.

Die grundsätzliche Möglichkeit des Verfassungswidrigwerdens von (formellen wie materiellen) Gesetzen hat das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen anerkannt

- s. z.B. BVerfG, B. v. 06.11.2012 – 2 BvL 51/06, 2 BvL 52/06, juris Rn. 68, BVerfGE 132, 334; Beschl. v. 23.05.2018 – 1 BvR 97/14, juris Rn. 81 (Hofabgabeklausel); aus der frühen Rechtsprechung z.B. eine Entscheidung zum Verfassungswidrigwerden einer Wahlkreiseinteilung ab dem

- 19 -

1.1.1962, Beschl. v. 22.05.1963 – 2 BvC 3/62, juris Rn. 30, BVerfGE 16, 130; vgl. auch *Baumeister*, Das Rechtswidrigwerden von Normen, S. 189 f, 264 -.

Über eine Kontrolle des Kreisreformgesetzes und § 131 Abs. 2 GemO durch den VerfGH könnte mittelbar auch der Zielsetzung der Beschwerdeführerin – jedenfalls in Teilen – Rechnung getragen werden. Mit der Annahme, dass sich der Antrag mittelbar auf die genannte Regelung des Kreisreformgesetzes und der GemO bezieht, wäre ein Gesetz gegeben, das zum Gegenstand eines Verfahrens nach Art. 76 LV gemacht werden könnte.

d) Ergebnis

Das Kreisreformgesetz 1971 und § 131 Abs. 2 GemO stellen Regelungen dar, die Prüfungsgegenstand im Verfahren nach Art. 76 LV sein können.

Nur für den Fall, dass ein anderweitiger Rechtsschutz im Fall des Bestehens eines subjektiven Rechts der Beschwerdeführerin auf eine Neuentscheidung über den Antrag auf Auskreisung nicht bestünde, käme die Zulässigkeit des Verfahrens nach Art. 76 LV gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers in Betracht.

2. Hinreichend substantiierte Begründung der Verfahrensbefugnis

a) Anforderungen im Verfahren nach Art. 76 LV

Die Beschwerdeführerin geht – wie oben erwähnt – davon aus, dass für das Verfahren nach Art. 76 LV keine weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen neben dem „Gesetz“ zu verlangen sind (Antrag, S. 73). Diese Einschätzung erscheint aber nicht überzeugend. Schon die ältere Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zeigt, dass im Rahmen des Verfahrens nach Art. 76 LV die Darlegung einer konkreten Beschwerde erforderlich ist

- StGH, Ur. v. 15.06.1957, ESVGH 11 II 5; Ur. v. 15.06.1974 – 1/74, ESVGH 24, 155, 156 f.; Ur. v. 04.06.1976 – 3/75, ESVGH 26, 129, 130 f.; s. auch *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 76 Rn. 8; *Katz*, DÖV 1975, 62 f.; *Sander*, in: Feuchte (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 76 Rn. 5 („Klagebefugnis“) -.

- 20 -

Da die Beschwerdeführerin ihren Antrag allein unter dem Gesichtspunkt einer Verfassungsbeschwerde nach § 55 VerfGHG begründet hat, stellt sich das Problem, dass keine Darlegung im Hinblick auf das Verfahren nach Art. 76 LV erfolgt ist. Um die Anforderungen an die Darlegung aber nicht von vornherein so eng zu fassen, dass der Antrag damit sogleich als unzulässig anzusehen wäre, erscheint es möglich, dass auch eine sinngemäße Übertragung der Darlegungen zum Verfassungsbeschwerdeverfahren auf das Verfahren nach Art. 76 LV möglich sein muss.

Im Hinblick auf die Anforderungen an die Substantiierungspflicht kann auch auf jüngere Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs zur Verfassungsbeschwerde zurückgegriffen werden. Nach § 15 Abs. 1 S. 2 VerfGHG sind Anträge beim Verfassungsgerichtshof zu begründen. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung wird vom Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dahingehend interpretiert, dass nicht nur rein formal dem Antrag eine Begründung beigefügt werden muss; vielmehr muss die Begründung hinreichend substantiiert den Sachverhalt, die Zulässigkeit und auch die Begründetheit des Antrags darlegen.

Für das Verfassungsbeschwerdeverfahren hat der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg dies wiederholt zum Ausdruck gebracht: „§ 15 Abs. 1 Satz 2 und § 56 Abs. 1 VerfGHG verlangen, dass der Beschwerdeführer nicht nur den der behaupteten Verletzung von in der Landesverfassung enthaltenen Rechten zugrundeliegenden Sachverhalt schlüssig und substantiiert darlegt, sondern auch substantiiert darstellt, inwiefern die angegriffene Maßnahme das bezeichnete Recht verletzen soll.“

- VerFGH, Beschl. v. 29.08.2016 - 1 VB 70/16 -, juris Rn. 2;
Beschl. v. 22.02.2018 - 1 VB 54/17, juris Rn. 3; vgl. auch
VerFGH, Beschl. v. 22.05.2019 - 1 VB 38/19, juris Rn. 3;
StGH, Beschl. v. 03.12.2015 - 1 VB 75/15, juris Rn. 16 -.

Unabhängig von der die Pflicht aus § 15 Abs. 1 Satz 2 VerfGHG bestätigenden Norm des § 56 Abs. 1 VerfGHG gelten diese Anforderungen auch für andere Verfahren als die Verfassungsbeschwerde allein aufgrund § 15 Abs. 1 Satz 2 VerfGHG. Dies belegt auch ein Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG zu § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG, wie dies etwa verschiedene Entscheidungen in Organstreitverfahren belegen

- s. nur BVerfG, Urt. v. 07.11.2017 - 2 BvE 2/11, juris Rn. 172 f. -.

- 21 -

Das Erfordernis einer hinreichenden Substantiierung der Verfahrensbefugnis bedeutet im Fall des Art. 76 LV die Darlegung, dass unter rechtlichen Gesichtspunkten gerade eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts möglich ist.

- s. *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 76 Rn. 8 -.

b) Erfüllung der Anforderungen an eine hinreichend substantiierte Begründung

Im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen an die Begründung der Verfahrensbefugnis bestehen auch bei einer vollständigen Übertragung der Begründung zum Verfassungsbeschwerdeantrag auf das Verfahren nach Art. 76 LV erhebliche Zweifel. Die Beschwerdeführerin behauptet, einen verfassungsrechtlichen Anspruch gegen den Landtag von Baden-Württemberg zu besitzen. Dieser habe „über den Antrag auf Erklärung der Stadt Reutlingen zum Stadtkreis unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 74 LV zu entscheiden“ (Antrag, S. 64). Dass die vorliegende Begründung als Zulässigkeitsvoraussetzung ausreicht, erscheint fraglich.

Ausgehend von den vorausgehenden Ausführungen zum zulässigen Verfahrensgegenstand, der allein in dem Kreisreformgesetz 1971 und § 131 Abs. 2 GemO bestehen könnte, folgt zugleich, dass die Beschwerdeführerin die Umstände darzulegen hatte, die zum Verfassungswidrigwerden dieser Regelung im Hinblick auf die Beschwerdeführerin geführt haben könnten. Eine solche Begründung ist jedoch nicht erkennbar, selbst wenn die vorhandene Begründung zur Verfassungsbeschwerde auf diesen Verfahrensgegenstand übertragen wird. Die Beschwerdeführerin behauptet ja gerade selbst nicht, einen Anspruch auf die Erklärung zum Stadtkreis zu besitzen, was aber für die Annahme des (Teil-)Verfassungswidrigwerdens des Kreisreformgesetzes und des § 131 Abs. 2 GemO notwendig wäre.

Ebenso fehlt es an einer hinreichend substantiierten Darlegung des behaupteten Anspruchs auf eine fehlerfreie Neuentscheidung. Die Beschwerdeführerin stützt sich für ihre Argumentation zentral auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere den Beschluss vom 12.05.1992

- Az.: 2 BvR 470/90, 2 BvR 650/90, 2 BvR 707/90, juris, BVerfGE 86, 90 -,

- 22 -

In dem die Anforderungen der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG für den Fall einer gesetzlichen „Rück-Neugliederung“ von Gemeinden aufgestellt werden. In dieser Entscheidung hat der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts für Fälle von (gesetzlichen) Neugliederungs- oder Gebietsänderungsmaßnahmen festgestellt, dass „Bestands- und Gebietsänderungen von Gemeinden nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind“

- ebd., juris Rn. 46 -,

Diese aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG abgeleitete Vorgabe dürfte auch weitgehend den Vorgaben der Art. 71 Abs. 1, 2, Art. 74 Abs. 1, 2 LV entsprechen

- s. StGH, Ur. v. 14.02.1975 – 11/74, ESVGH 25, 1 ff. -.

Im vorliegenden Fall des Antrags auf Erklärung einer Gemeinde zum Stadtkreis handelt es sich erkennbar um keine Gebietsänderung einer Gemeinde, so dass sich schon die Frage stellen könnte, ob die Anforderungen für Gebietsänderungen auch in diesem Fall gelten.

Das Bestehen eines Anspruchs auf fehlerfreie Entscheidung über den Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis wird durch die Beschwerdeführerin darauf gestützt, dass das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde und sein Vorrang gegenüber dem Selbstverwaltungsrecht der Landkreise nicht nur als Abwehrrecht vor staatlichen Eingriffen schütze, sondern unabhängig davon auch Anhörungs- und Mitwirkungsrechte gewähre. Zudem bestehe „ein materieller Anspruch auf Berücksichtigung der kommunalen Belange im jeweiligen Planungs- und Abwägungsprozess“ (Antrag, S. 66). Als Belege für die Aussage werden Nachweise aus Grundgesetz-Kommentierungen angeführt.

Dass solche Mitwirkungsrechte bei Neugliederungen bestehen, ist inzwischen anerkannt. Doch kommt es darauf im Ergebnis nicht an. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass sämtliche Anforderungen der Art. 71, 74 LV auch bei Entscheidungen über Gebietsänderungen nur für den Fall gelten, in dem eine Entscheidung für eine Änderung am aktuellen Bestand der Gebiete getroffen wird bzw. getroffen werden soll. Entscheidet sich etwa der Landtag nach einer Debatte über eine mögliche Neugliederung von Gemeindegebieten dafür, von einer solchen Neugliederung abzusehen, so gelten die Verfahrenserfordernisse und materiellen Anforderungen für diese Entscheidung gerade nicht. Die Nicht-Neugliederung ist auch dann rechtmäßig, wenn sich der Landtag völlig unzureichend informiert, die betroffenen Gemeinden und

- 23 -

Gemeindeverbände nicht angehört und die für und gegen die Neugliederung sprechenden Gesichtspunkte und Belange nicht umfassend zur Kenntnis genommen und seine Entscheidung darauf gestützt hat.

Anderes gilt – wie vorausgehend dargelegt – nur dann, wenn die bestehende Gliederung der Gemeinden und Gemeindeverbände als verfassungswidrig geworden anzusehen wäre. Eine entsprechende Darlegung, nach der die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf Auskreisung besäße, weil ihre Kreisangehörigkeit sie in ihrer Selbstverwaltungsgarantie verletze, liegt aber gerade nicht vor. Ein Anspruch auf „ermessensfehlerfreie“ oder auch abwägungsfehlerfreie Entscheidung, der von der Beschwerdeführerin behauptet wird, existiert nicht bzw. wurde zumindest nicht hinreichend substantiiert dargelegt.

c) Ergebnis

Der Antrag ist im Hinblick auf die fehlende substantiierte Darlegung der Gründe für die Verletzung der Rechte aus den Art. 71 bis 75 LV unzureichend begründet und daher auch hinsichtlich eines Verfahrens nach Art. 76 LV unzulässig.

C. Zusammenfassung der Ergebnisse

I. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde gem. § 55 VerfGHG

Die Beschwerdeführerin geht in ihrem Antrag davon aus, dass die mit Gesetz vom 13.11.2012 eingeführte Landesverfassungsbeschwerde auch von Gemeinden und Gemeindeverbänden unter Berufung auf ihre verfassungsrechtlichen Rechte aus Art. 70 ff. LV erhoben werden kann.

Die Prüfung der Voraussetzung der Beschwerdefähigkeit hat ergeben, dass aus systematischen und entstehungsgeschichtlichen Gründen eine Beschwerdefähigkeit von Gemeinden im Rahmen der Landesverfassungsbeschwerde zu verneinen ist. Mit der Landesverfassungsbeschwerde können nur Grundrechtsverletzungen und Verletzungen von staatsbürgerlichen Rechten geltend gemacht werden.

Die erhobene Verfassungsbeschwerde ist mangels Beschwerdefähigkeit der Beschwerdeführerin unzulässig.

II. Zulässigkeit eines Verfahrens nach Art. 76 LV

Hilfsweise hat die Beschwerdeführerin auch einen Antrag auf ein Verfahren nach Art. 76 LV, § 54 VerfGHG gestellt, von dessen Zulässigkeit sie allerdings selbst nicht ausgeht.

1. Verfahrensgegenstand „Gesetz“

Mit dem Kreisreformgesetz 1971 und § 131 Abs. 2 GemO ist – unabhängig von der Frage der Zulässigkeit des Verfahrens wegen eines gesetzgeberischen Unterlassens – ein zulässiger Prüfungsgegenstand vorhanden.

Darüber hinaus könnte aber auch ein Unterlassen des Gesetzgebers ausreichender Prüfungsgegenstand sein, wenn auf andere Weise wirksamer Rechtsschutz nicht erreichbar wäre.

- 25 -

2. Hinreichend substantiierte Begründung der Verfahrensbefugnis

Eine weitere Zulässigkeitsvoraussetzung für das Verfahren nach Art. 76 LV ist – wie für die Landesverfassungsbeschwerde – eine Verfahrensbefugnis („Beschwerdebefugnis“). Diese muss hinreichend substantiiert dargelegt werden.

Daran fehlt es im vorliegenden Antrag, selbst wenn die Darlegungen zur Landesverfassungsbeschwerde entsprechend als Darlegung der Verfahrensbefugnis zum Verfahren nach Art. 76 LV herangezogen werden.

Im Antrag wird weder dargelegt, dass die geltende gesetzliche Festlegung der Beschwerdeführerin als kreisangehörige Gemeinde verfassungswidrig geworden sei, noch wird ausreichend nachvollziehbar ein Anspruch gegen den Landtag auf Neuentscheidung über den Antrag auf Erklärung zum Stadtkreis begründet

Der hilfsweise erhobene Antrag nach Art. 76 LV erfüllt nicht die Voraussetzungen der hinreichend substantiierten Darlegung der Möglichkeit eines Anspruchs auf Neuentscheidung oder der Verfassungswidrigkeit gesetzlicher Regelungen und ist deshalb ebenfalls unzulässig.

Prof. Dr. Peter Baumeister
Rechtsanwalt