

Leitsatz:

Ein Ministerialerlaß an Gemeinden und Gemeindeverbände, der mit Mitteln der staatlichen Kommunalaufsicht durchgesetzt und dessen Rechtmäßigkeit auf Antrag der betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände von den Verwaltungsgerichten inzident geprüft werden kann, bildet keinen zulässigen Gegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde.

Art. 75 Nr. 4 LV

§ 12 Nr. 8, § 52 Abs. 1 VerfGHG

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen,  
Urteil vom 19. April 1994 - VerfGH 8/93 - .



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

- VerfGH 8/93 -

Verkündet am: 19. April 1994  
Bürmann  
Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren  
wegen der Behauptung des Kreises

- Verfahrensbevollmächtigte:

der Erlaß des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen  
vom 27. März 1992 (Az.: ) betreffend die  
Gewährung von Sonderzuschlägen zur Sicherung des Personalbedarfs  
an Beamte der Gemeinden und Gemeindeverbände verletze die Vor-  
schriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen  
Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN  
auf die mündliche Verhandlung vom

8. Februar 1994

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Dietlein,  
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h. c. Palm,  
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Laum,  
Professor Dr. Brox,  
Professor Dr. Dres. h. c. Stern,  
Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,  
Professor Dr. Schlink,

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

G r ü n d e :

A.

Der beschwerdeführende Kreis wendet sich mit seiner Verfassungsbeschwerde gegen den Erlaß des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 27. März 1992, der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Gewährung von Sonderzuschlägen an Beamte verpflichtete.

I.

Der Bundesminister des Innern erließ auf Grund des § 72 des Bundesbesoldungsgesetzes die Verordnung über die Gewährung von Sonderzuschlägen zur Sicherung des Personalbedarfs (Sonderzuschlagsverordnung - SZsV) vom 13. November 1990 (BGBl I S. 2451). Zur Ausführung dieser Verordnung traf das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen durch Runderlaß vom 26. Februar 1992 (Az.: ... ) Regelungen über die Verwendungsbereiche und die Höhe der Sonderzuschläge in der Landesverwaltung. Auf diesen Grundlagen bestimmte das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen durch Erlaß vom 27. März 1992 (Az.: ... ), daß Beamte der Gemeinden und Gemeindeverbände ebenfalls den Sonderzuschlag im wesentlichen nach den vom Finanzministerium getroffenen Bestimmungen und in dem hierfür gesetzten Rahmen erhalten.

Ein Jahr später (Erlaß vom 4. März 1993, Az.: ) ordnete das Innenministerium an, daß sein Erlaß vom 27. März 1992 im Hinblick auf eine grundlegende Änderung der Wettbewerbssituation am Arbeitsmarkt auf Dienstverhältnisse, die nach Bekanntgabe des Erlasses neu eingegangen werden, keine Anwendung mehr finde; dies gelte hinsichtlich der erneuten Gewährung von Sonderzuschlägen nach deren Aufzehrung und bei der erstmaligen Verwendung im sonderzuschlagsberechtigten Bereich auch bei zuvor eingegangenen Dienstverhältnissen.

Der Erlaß des Innenministeriums vom 27. März 1992 ist nur von einem Teil der Gemeinden und Gemeindeverbände im Lande Nordrhein-Westfalen beachtet und angewendet worden; eine Anzahl von Gemeinden und Kreisen, zu denen auch der Beschwerdeführer zählt, hat die aufgrund des Erlasses zu gewährenden Sonderzuschläge nicht gezahlt. Die Landesregierung hat zur Durchsetzung des Erlasses bislang nichts unternommen.

## II.

Mit der Verfassungsbeschwerde macht der Beschwerdeführer geltend, daß der Erlaß des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 27. März 1992 ihn in seinem Recht auf Selbstverwaltung verletze.

Er beantragt,

festzustellen, daß der Erlaß des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 27. März 1992 (Az.: ) in der Fassung des weiteren Erlasses des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 4. März 1993 (Az.: ) nichtig ist.

Zur Begründung führt er im wesentlichen aus:

Der Erlaß enthalte verfassungsrechtlich überprüfbares Landesrecht, weil er Außenrechtswirkung gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden als selbständigen Rechtsträgern entfalte. Er

verstoße gegen selbstverwaltungsrelevante Grundsätze des Rechtsstaatsgebots, weil das Innenministerium nicht die Form der Rechtsverordnung gewählt und den Beschwerdeführer als Betroffenen nicht angehört habe. Ferner werde unter Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung in seine Personal- und Organisationshoheit eingegriffen. Denn der Erlaß schreibe die Gewährung von Zuschlägen zwingend vor, obwohl im Zuständigkeitsbereich des Kreises keine durch Personalmangel begründete Notwendigkeit für einen zusätzlichen Besoldungsanreiz bestehe. Die durch den Erlaß vorgeschriebene Zahlungsverpflichtung begründe darüber hinaus einen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Finanzhoheit. Schließlich habe das Innenministerium den ihm eingeräumten Entscheidungsspielraum fehlerhaft zu Lasten des in den ermächtigenden Bestimmungen zum Ausdruck kommenden Prinzips der Regionalisierung ausgeübt.

Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung tritt der Verfassungsbeschwerde entgegen: Sie hält die Beschwerde für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet, weil der Erlaß vom 27. März 1992 nicht in die durch die Verfassung gewährleisteten Rechte des Beschwerdeführers eingreife.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens des Beschwerdeführers und der Landesregierung wird auf die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind, Bezug genommen.

#### B.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. Der Erlaß des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 27. März 1992 in der Fassung seines Erlasses vom 4. März 1993 enthält kein Landesrecht im Sinne des § 52 Abs. 1 VerfGHG.

Nach Art. 75 Nr. 4 LV iVm § 12 Nr. 8, § 52 Abs. 1 VerfGHG kann u. a. ein Gemeindeverband Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, daß Landesrecht ihn in seinem von der Verfassung gewährleisteten Recht der Selbstverwaltung verletze. Für die Auslegung des hier verwendeten Begriffs des Landesrechts ist von besonderer Bedeutung, daß die Verfassungsbeschwerde dem Zweck dient, den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen nach Möglichkeit lückenlosen Rechtsschutz bereitzustellen. Dafür besteht im Lande Nordrhein-Westfalen wegen der nur eingeschränkten Möglichkeiten einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO ein besonderes Bedürfnis. Um der Rechtsschutzfunktion des Art. 75 Nr. 4 LV, § 12 Nr. 8, § 52 Abs. 1 VerfGHG zu genügen, hat der VerfGH nicht nur förmliche Gesetze und Rechtsverordnungen (OVGE 33, 318; 39, 303; NWVBl. 1993, 170), sondern alle Rechtsnormen, die mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit tatsächlich gelten, von der staatlichen Autorität garantiert werden und denen Außenwirkung zukommt, als Landesrecht im Sinne der angesprochenen Vorschriften angesehen; unter diesen Voraussetzungen hat er auch Gewohnheitsrecht (DVBl. 1982, 143) sowie die Ausweisungen eines Gebietsentwicklungsplans (NWVBl. 1990, 51; NWVBl. 1991, 371; NVwZ 1992, 875; NWVBl. 1993, 170) dem Landesrecht im Sinne des § 52 Abs. 1 VerfGHG zugeordnet.

Einer solchen Zuordnung zum Landesrecht bedarf es hier nicht, weil eine mit der Rechtsschutzfunktion des § 52 Abs. 1 VerfGHG unvereinbare Lücke nicht besteht. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden steht gegen die Regelungen des Erlasses ausreichender Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten zur Verfügung, ohne daß es der Kommunalverfassungsbeschwerde bedarf. Der Erlaß des Innenministeriums wird - wie in der mündlichen Verhandlung von beiden Seiten dargelegt worden ist - von den Gemeinden und Gemeindeverbänden weithin nicht beachtet. Für diesen Fall bieten die Mittel der staatlichen Kommunalaufsicht das gesetzlich vorgesehene und angemessene Instrumentarium, die Beachtung der in Rede stehenden Regelungen im Binnenbereich der Exekutive durchzusetzen. Soweit diese - von den dazu befugten Stellen bisher nicht angewendeten - Aufsichtsmittel rechtsregelnd in kommunale Rechte eingreifen, können sie von den betroffenen Gemeinden oder

Gemeindeverbänden vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden (§ 46 Abs. 3 KrO, §§ 106 f. GO). In einem solchen Rechtsstreit müßte auch die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsvorschrift vom Verwaltungsgericht inzident geprüft werden. Sofern den Gemeindeverbänden - etwa mit Rücksicht auf die Geltendmachung von Zahlungsansprüchen ihrer Beamten oder aus anderen Gründen - das Abwarten einer Aufsichtsverfügung und damit die Verweisung auf den nachträglichen Rechtsschutz nicht zumutbar sein sollte, kommt für sie auch vorbeugender Rechtsschutz durch Erhebung einer (negativen) Feststellungsklage in Betracht (vgl. allgemein zur Zulässigkeit der vorbeugenden Feststellungsklage: BVerwG, Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 98, NJW 1987, 2389; BVerwGE 77, 207). Für die Zulassung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde besteht daneben kein Bedürfnis.

Prof. Dr. Dietlein

Dr. Dr. h. c. Palm

Dr. Laum

Prof. Dr. Brox

Prof. Dr. Dres. h. c. Stern

Jaeger

Prof. Dr. Schlink