

Magdeburg, den

Präsidiumssitzung Nr. 196

Datum: 13.09.2021

Bearbeiter: Referentin Andrea Schulz

TOP 9 **Mitteilungen**

9.1 *Information zum aktuellen Stand der Prüfung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen § 12 Abs. 1 ZensAG LSA*

Anlagen ./.

Bisherige Beratung: ./.

I. Zensus 2022 – Prüfung Voraussetzungen für eine Kommunale Verfassungsbeschwerde

1. Sachverhalt

Die Europäische Union verpflichtete alle Mitgliedsstaaten durch Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen (ABl. EU Nr. L 218 S. 14) zur Durchführung eines Zensus im Jahr 2021. Mit dem Gesetz zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021 (Zensusgesetz – ZensG 2021) vom 26. November 2019 hat der Bundesgesetzgeber die Durchführung der Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus) angeordnet. Zensusstichtag war der 16. Mai 2021.

Das Zensusausführungsgesetz 2021 für das Land Sachsen-Anhalt dient insbesondere der Anordnung zur Einrichtung der örtlichen Erhebungsstellen. Darüber hinaus wurde eine Regelung zur Kostentragung getroffen.

Der Entwurf des Zensusausführungsgesetzes LSA wurde am 19.02.2020 in den Landtag von Sachsen-Anhalt eingebracht.

In § 12 Abs. 1 hat die Landesregierung den Mehrbelastungsausgleich auf 10.060540 Euro festgelegt. Grundlage für diese Berechnung, die in der Gesetzesbegründung zu finden ist, waren zum einen der KGSt-Bericht Nr. 13/2019 – Kosten eines Arbeitsplatzes 2019/2020. Zum anderen behauptet die Landesregierung, sich auf Erfahrungen aus dem Zensus 2011 zu beziehen, in welchem sich ihrer Ansicht nach die pauschalierende Kostenerstattung bewährt habe. Diese sollte daher in den Zensus 2021 einfließen und ebenfalls zu einer pauschalierenden Betrachtungsweise führen für:

- Die Personal- und Sachkosten, die den Erhebungsstellen aufgrund der durchzuführenden Erhebungen entstehen
- Die Personal- und Sachkosten für die Einrichtung und den Betrieb der örtlichen Erhebungsstellen

- Sowie die von den örtlichen Erhebungsstellen an die Erhebungsbeauftragten zu zahlenden Aufwandsentschädigungen.

Eine ausführliche und nachvollziehbare Begründung, die zur konkreten Höhe des im ersten Gesetzentwurf festgelegten Mehrbelastungsausgleichs führte, erfolgte nicht. Eine rückwirkende Betrachtung wurde zwar benannt, aber nicht dargelegt.

Die kommunalen Spitzenverbände des Landes Sachsen-Anhalt haben daraufhin eigene Berechnungen angestellt und kamen auf 19.114.995,30 Euro, die im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs angefallen wären. Gemeinsam mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt wurde Stellung zu dem Gesetzentwurf genommen. Insbesondere wurde gefordert, den von der Landesgeschäftsstelle ermittelten Mehrbedarf und durch den vorgesehenen Mehrbelastungsausgleich nicht gedeckten Aufwand der Erhebungsstellen in Höhe von insgesamt 9,054 Mio. Euro vollständig auszugleichen und eine Evaluierungsklausel als Grundlage für einen nachträglichen Ausgleich der tatsächlich entstehenden Kosten aufzunehmen.

Als Folge der Corona-Pandemie 2020 ist am 10.12.2020 das Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 in Kraft getreten.

Am 22. Oktober 2020 hat die Landesgeschäftsstelle an alle Erhebungsstellen in Sachsen-Anhalt (38) per E-Mail eine Umfrage zu den Kosten des Zensus 2011 und den erwarteten Kosten für den Zensus 2022 geschickt. Die Erhebungsstellen wurden um Zuarbeit in Form konkreter Zahlen/Kosten gebeten. Anhand dieser konkreten Zahlen soll tatsächlich nachgewiesen werden können, ob das Land Sachsen-Anhalt einen realistischen Mehrbedarfsausgleich für den Zensus 2022 gewährt.

Von den 38 angeschriebenen Erhebungsstellen haben sich 18 zurückgemeldet. Jedoch haben nicht alle 18 Erhebungsstellen zu allen Punkten konkrete Zahlen liefern können. Zum Teil lagen keine Daten mehr vor, zum Teil konnten sie nicht mehr dargestellt werden. Die Berechnungen der zukünftigen Mehrbelastungen konnten ebenfalls nicht durch alle konkretisiert werden.

Die vorliegenden Zahlen sind daher so nicht belastbar.

Als Basis für den Nachweis der nicht ausreichenden Kostendeckung nach Art. 87 Abs. 3 Verf LSA reichen diese nicht aus.

Das Zensusausführungsgesetz LSA wurde am 21.04.2021 im Landtag von Sachsen-Anhalt ohne Debatte beschlossen und trat am 13.05.2021 in Kraft. Der Mehrbelastungsausgleich gem. § 12 Abs. 1 wurde in der Beratung des Innenausschusses am 25.03.2021 um 306.235 Euro auf 10.366.775 Euro erhöht. Eine Begründung für die Erhöhung erfolgte nicht.

Die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände wurden nicht aufgegriffen.

Für den 09.09.2021 wurden interessierte Vertreter der Erhebungsstellen zu einem weiteren Gespräch und der vorbereitenden Prüfung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde eingeladen.

2. Begründung (in verkürzter Form)

Zu prüfen ist, inwiefern eine Kommunale Verfassungsbeschwerde gegen § 12 Abs. 1 ZensAG LSA Erfolg hätte und welche Voraussetzungen dafür vorliegen müssten.

2.1. Voraussetzungen

Nach Art. 75 Nr. 7 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LV) i.V.m. § 2 Nr. 8, § 51 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht (LVerfGG) entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden von Kommunen und Gemeindeverbänden wegen

Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LV durch ein Landesgesetz.

Das setzt voraus, dass § 12 Abs. 1 ZensAG LSA mit Art. 87 Abs. 3 LV, hilfsweise mit Art. 87 Abs. 1 und 2 LV unvereinbar und damit nichtig ist.

Artikel 87 Abs. 3 LV gibt vor, dass den Kommunen durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden können. Dabei ist gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln. Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen.

Das Zensusgesetz legt in § 19 Abs. 1 fest, dass die Länder neben den statistischen Ämtern weitere Erhebungsstellen einrichten können. Ihnen können auch Aufgaben übertragen werden, die von den statistischen Ämtern der Länder zu erfüllen sind.

Gem. § 19 Abs. 2 ZensG sind diese Erhebungsstellen räumlich, organisatorisch und personell von anderen Verwaltungsstellen zu trennen.

Der Bund gewährt nach § 36 ZensG den Ländern zum Ausgleich eine Finanzausweisung, die im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung festgelegt wird.

Das Land Sachsen-Anhalt hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und mit dem Zensusausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt die Aufgabe weiter auf die 38 Gemeinden übertragen, die eine Erhebungsstelle einrichten sollen. Ein Mehrbelastungsausgleich wurde in § 12 Abs. 1 in Höhe von 10.366.775 Euro geregelt. Ob dieser jedoch ausreichend ist, erscheint fraglich.

Es handelt sich also um eine staatliche Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung, die den Gemeinden durch ein Landesgesetz übertragen wurde und für die ein angemessener Ausgleich zu schaffen ist.

Hier könnte der finanzielle Ausgleich nicht ausreichen. Das ist im Einzelfall (einer Gemeinde/Erhebungsstelle) noch zu prüfen. Sollte der Ausgleich tatsächlich nicht als angemessen angesehen werden, so liegt durch das Zensusausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt eine Verletzung der Gemeinden in ihren Rechten nach Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung vor.

§ 12 Abs. 1 ZensAG LSA verletzt Art. 87 Abs. 3 LV – diese Kette ist argumentativ am Beispiel einer Gemeinde/Erhebungsstelle zu untersetzen.

2.2. Mehrbelastungsausgleich

Mit dem ZensAG LSA muss der Tatbestand der Konnexitätsklausel erfüllt sein, ohne dass die dafür getroffene Kostendeckungsregelung in § 12 Abs. 1 einen angemessenen Ausgleich für die Mehrbelastung schafft.

Es ist also im Rahmen der Beschwerdebefugnis substantiiert darzulegen, worin im Vergleich zur bisherigen Rechtslage die Verpflichtung zur Erfüllung neuer Aufgaben konkret liegt und in welchem Umfang die Aufgaben zu einer Mehrbelastung führen, für die kein verfassungsgemäßer finanzieller Ausgleich geschaffen worden ist, LVG LSA vom 25.02.2020 – LVG 5/18. Dafür, dass der vorgesehene Mehrbelastungsausgleich unzureichend ist, muss ausführlich dargestellt werden, welche konkreten Kosten den Erhebungsstellen mit der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Zensus 2022 entstehen. Dem ist gegenüberzustellen, welche konkrete Summe der einzelnen Erhebungsstelle insgesamt zugeteilt wird. Bei Vorliegen einer negativen Differenz könnte der vom Gesetzgeber ermittelte bzw. festgelegte Mehrbelastungsausgleich nicht angemessen sein im Sinne des Art. 87 Abs. 3 LV.

2.3. Angemessener Mehrbelastungsausgleich

Wann ein Mehrbelastungsausgleich tatsächlich angemessen ist, ist nicht klar definiert, aber gerichtlich überprüfbar.

Der Gesetzgeber schuldet hier eine sachgerechte Abwägung, s. Praxis der Kommunalverwaltung, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Kommentar zu Art. 87 Abs. 3.

Eine sachgerechte Abwägung durch den Landesgesetzgeber hat nicht stattgefunden. Es gab lediglich die Behauptung, man würde auf die Erfahrungen vom Zensus 2011 zurückgreifen. Der Gesetzgeber muss i.S.d. Transparenzgebotes erkennbare und nachvollziehbare Bestimmungen zur Deckung der Verwaltungs- und Sachkosten treffen. Durch den Begriff „Angemessenheit“ hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum hinsichtlich der zu wählenden Methode zur Kostendeckung. Bestmögliche prognostische Schätzungen zum mutmaßlichen Aufwand sind zulässig.

2.4. Prognose ausreichend

Zu der nach Art. 87 Abs. 3 S. 3 LV zum Mehrbelastungsausgleich gebotenen bestmöglichen Prognose der Auswirkungen einer Aufgabenwahrnehmung auf die kommunalen Haushalte anhand einer auf realistische Annahmen gestützten Kostenfolgenabschätzung genügt es unter den Bedingungen der Ungewissheit künftiger Berechnungsgrundlagen grundsätzlich, wenn der Gesetzgeber seine Prognose an einem mittleren Szenario zwischen einer besonders ungünstigen und einer besonders günstigen möglichen Entwicklung der darzulegenden Berechnungsgrundlagen ausrichtet, LVG LSA vom 25.02.2020 – LVG 5/18.

Danach hätte der Gesetzgeber hier also zumindest „irgendein“ mittleres Szenario für eine Berechnungsgrundlage zu den Kosten für die Durchführung des Zensus in das Gesetz oder die Gesetzesbegründung darstellen müssen. Das ist jedoch vollständig unterblieben.

Unklar ist weiterhin, wie die Landesregierung die von ihr zugrunde gelegten Arbeitsstunden, also den Aufwand ermittelt hat bzw. wie die dafür notwendigen Berechnungen erfolgten. Anhand der Berechnungen der kommunalen Spitzenverbände ergibt sich eine finanzielle Differenz in Höhe von 9.054.388,99 Euro bereits bei den Personalkosten für den Zensus 2022. Auch die Darstellung der benötigten Gesamtstundenzahl in den Erhebungsstellen weicht erheblich von der der kommunalen Spitzenverbände ab.

D.h. eine Kostenprognose der Landesgeschäftsstelle liegt vor. Diese müsste nun „nur“ auf die klagende Gemeinde heruntergebrochen werden, um eine entsprechende Prognose im konkreten Einzelfall vorliegen zu haben. Die Umfrage der Landesgeschäftsstelle aus dem Herbst 2020 ist dafür z.T. eine gute Grundlage.

2.5. Gegenwärtige Rechtsverletzung

Bereits mit der Erhebung der Verfassungsbeschwerde ist eine Begründung vorzulegen, in der der unzureichende Mehrbelastungsausgleich dargelegt werden muss.

Problematisch ist jedoch, dass die konkreten Kosten für den Zensus 2022 erst nach 2022 feststehen werden. Dennoch sind mit der Erhebung der Verfassungsbeschwerde konkrete Ausführungen zur gegenwärtigen Rechtsverletzung darzulegen, obwohl die Auswirkungen finanzieller Art sich erst in der Zukunft niederschlagen.

Eine reine fristwahrende Einlegung der Verfassungsbeschwerde und Nachreichung der Begründung wird nicht möglich sein, da § 48 Abs. 3 LVerfGG eindeutig von Erhebung und Begründung der Verfassungsbeschwerde ausgeht.

2.6. Aufgaben der klagenden Gemeinde

Für die Verfassungsbeschwerde hat also die klagende Gemeinde ihre Prognose zu den Kosten des Zensus so konkret wie möglich darzulegen. Welcher Aufwand wird erwartet? Wie wird dieser Aufwand geschätzt/prognostiziert? Welche Kosten entstehen daraus? In welcher Höhe werden welche Kosten erstattet? In welcher Höhe bleiben Kosten unberücksichtigt? Welche Auswirkungen hat dies auf den Gemeindehaushalt?

2.7. Fazit

Eine Verfassungsbeschwerde gegen § 12 Abs. 1 ZensAG LSA hat nach den o.g. Ausführungen Aussicht auf Erfolg. Es erscheint sehr wahrscheinlich, dass der in § 12 Abs. 1 ZensAG LSA festgelegte Mehrbelastungsausgleich nicht angemessen ist i.S.v. Art. 87 Abs. 3 LV.

II. Weiteres Vorgehen

1. Abstimmung mit Erhebungsstellen

Hierzu findet am 09.09.2021 eine Abstimmung mit interessierten Vertretern der Erhebungsstellen statt. Eine Zusammenfassung wird es mündlich in der Präsidiumssitzung geben.

2. Prüfung Voraussetzung Prozesskostenfonds

Die Landesgeschäftsstelle kann sich an Kosten der Verfassungsbeschwerde beteiligen. Es gilt jedoch die vom Präsidium des SGSA beschlossenen Vorgaben zu beachten:

- Der Rechtsstreit soll grundsätzliche Bedeutung haben. Er sollte die Klärung kommunal relevanter Rechtsfragen erwarten lassen und über den Einzelfall hinaus Wirkung für die Zukunft entfalten.
- Das prozessbeteiligte Mitglied muss den Sachverhalt vollständig darlegen, um eine zuverlässige Einschätzung der grundsätzlichen Bedeutung und der Prozessaussichten zu ermöglichen.
- Es ist prinzipiell eine Eigenbeteiligung des Mitglieds vorzusehen.
- Ein Rechtsanwalt wird im Einvernehmen mit dem Verband beauftragt.
- Bei Gutachten gelten die obigen Grundsätze. Die Gutachtenfrage ist einvernehmlich zwischen Mitglied und SGSA zu formulieren.

Die Verletzung der Konnexität bzw. die Feststellung der Verletzung hat eine grundsätzliche Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung. Auch in Zukunft werden Aufgaben unterschiedlicher Art auf die kommunale Ebene übertragen. Der dafür notwendige Mehrbelastungsausgleich ist ein verfassungsmäßig garantiertes Recht, welches nicht den Sparzwängen anderer Haushalte auf Bundes- und Landesebene geopfert werden darf.

3. Rechtsanwalt kontaktieren/beauftragen

4. Fristen beachten

Das Zensusausführungsgesetz ist am 13.05.2021 in Kraft getreten. Gem. § 48 Abs. 3 LVerfGG kann die Verfassungsbeschwerde gegen ein Landesgesetz nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des zur Überprüfung gestellten Landesgesetzes erhoben und begründet werden.

5. Entscheidung im Präsidium

Ein Präsidiumsbeschluss zur Unterstützung der Verfassungsbeschwerde einer dann feststehenden Erhebungsstelle aus dem Prozesskostenfonds kann auf der Sitzung am 29.11.2021 erfolgen.

Das Präsidium wird um Kenntnisnahme und Zustimmung zum weiteren Verfahren gebeten.