

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Parlamentarischen Geschäftsführer
der FDP-Fraktion
Herr Dr. Heiner Garg, MdL

- im Hause -

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3062

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 26.03.2014

Mein Zeichen: – 125/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

16.05.2014

Prüfung der Konnexität bei der Erschwerniszulage für Feuerwehrbeamtinnen und -beamte

Sehr geehrter Herr Dr. Garg,

mit Schreiben vom 26.03.2014 haben Sie uns gebeten zu prüfen, ob die Ausweitung des Regelungsbereiches der Erschwerniszulagenverordnung (§ 4 Abs. 2 EzulVO) auf Berufsfeuerwehrbeamtinnen und –beamte Konnexität auslösen würde.

Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

1. Gemäß § 60 des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein¹ wird die Landesregierung ermächtigt, durch Verordnung die Gewährung von Zulagen zur Abgeltung besonderer, bei der Bewertung des Amtes oder bei der Regelung der Anwärterbezüge nicht berücksichtigter Erschwernisse (Erschwerniszulagen) zu regeln. Die Zulagen sind widerruflich und nicht ruhegehaltfähig. Es kann bestimmt werden, inwieweit mit der Gewährung von Erschwerniszulagen ein besonderer Aufwand der Beamtin oder des Beamten mit abgegolten ist. Auf dieser Grundlage ist die Erschwerniszulagenverordnung² von der Landesregierung erlassen worden und in ihrer jetzigen Fassung am 01.01.2014 in Kraft getreten (vgl. § 17 Abs. 1 EzulVO).

¹ Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (SHBesG) vom 26.01.2012, GVOBl. S. 153, 154, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 13.12.2013, GVOBl. S. 494.

² Landesverordnung über die Gewährung von Erschwerniszulagen (EzulVO) vom 03.12.2013, GVOBl. S. 544.

In diesem Rahmen erhalten Empfängerinnen und Empfänger von Dienstbezügen in Besoldungsgruppen mit aufsteigenden Gehältern oder von Anwärterbezügen gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 EzuVO unter bestimmten Voraussetzungen eine Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten. Die Höhe und Berechnung der Zulage ist in § 4 Abs. 2 EzuVO nur für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte, die eine Stellenzulage nach § 49 SHBesG erhalten, für Justizvollzugsbeamtinnen und Justizvollzugsbeamte, die eine Stellenzulage nach § 51 SHBesG erhalten, sowie für Fischereiaufsichtsbeamtinnen und Fischereiaufsichtsbeamte geregelt, so dass Berufsfeuerwehrbeamtinnen und –beamte hiervon nicht erfasst werden.

2. Zu prüfen ist, ob die Aufnahme von Berufsfeuerwehrbeamtinnen und –beamten in § 4 Abs. 2 EzuVO Konnexität i. S. d. Art. 49 Abs. 2 LV auslösen würde.

Werden danach Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

2.1 Damit der Konnexitätsgrundsatz aus Art. 49 Abs. 2 LV greift, müsste vorliegend also zunächst festgestellt werden können, dass Gemeinden oder Gemeindeverbände durch die Aufnahme von Berufsfeuerwehrbeamtinnen und –beamten in § 4 Abs. 2 EzuVO **zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet** würden. Nach den Erläuterungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ zur Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes³ fallen unter den Begriff „öffentliche Aufgaben“ in Art. 49 Abs. 2 LV sowohl Weisungsaufgaben als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Zudem erfasst der Aufgabenbegriff auch Teil- und Vollzugsaufgaben sowie die Festsetzung kostenträchtiger Standards (Drs. 14/1245, S. 18, lit. a). Die „Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben“ erfasst alle Aufgaben, für deren Erfüllung – auch hinsichtlich des Umfangs oder des Standards – die Kommunen durch das Land neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen werden (Drs. 14/1245, S. 18, lit. b).

³ Bericht und Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“, Drs. 14/1245. Der Sonderausschuss hatte zur Aufgabe, u. a. einen Vorschlag zur Ergänzung der Landesverfassung bezogen auf den finanziellen Ausgleich für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände (Gewährleistung des Konnexitätsprinzips) vorzulegen.

In Rechtsprechung und Literatur werden darüber hinaus weitere Konkretisierungen des Begriffs der „öffentlichen Aufgaben“ vorgenommen. Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg ist unter „einer Aufgabe i. S. d. Art. 71 Abs. 3 LV⁴ (...) ‚nur ein **konkretes Aufgabengebiet i. S. bestimmter zu erledigender Verwaltungsangelegenheiten**‘ zu verstehen (*StGH Baden-Württemberg*, Urteil vom 14.10.1993, Az.: 2/92, RN 39 – zit. nach juris; Hervorhebung durch Verf'in).⁵ Eine Kommunalisierung von Landesbeamten ohne Änderung der Aufgaben und Funktionen der Landkreise sei daher auch dann keine „Übertragung bestimmter öffentlicher Aufgaben“ auf die Landkreise, wenn damit eine zusätzliche finanzielle Belastung der Kommunen verbunden sei (aaO., RN 40 ff.).

Auch nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern und des Sächsischen Verfassungsgerichts handelt es sich bei reinen Organisations- bzw. Existenzaufgaben nicht um „öffentliche Aufgaben“ i. S. d. Konnexitätsprinzips. Vielmehr erfasse das Konnexitätsprinzip **allein Sachaufgaben** (*MVVerfG*, Urteil vom 26.11.2009, Az.: LVerfG 9/08⁶, *KommJur* 2010, S. 292 ff.; Hervorhebung durch Verf'in). Das in Mecklenburg-Vorpommern zugrundeliegende Verfahren betraf die Verpflichtung der Kommunen, im Haushalts- und Rechnungswesen spätestens zum Haushaltsjahr 2012 die doppelte Buchführung (Doppik) einzuführen. Der Landkreis Bad Doberan hatte als Beschwerdeführer geltend gemacht, dass dafür kein hinreichender finanzieller Ausgleich gewährt worden sei und dies gegen das Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern⁷ verstoße.

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern urteilte, dass sich – ungeachtet dessen, dass der Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 der Verfassung ohne Einschrän-

⁴ Der Sonderausschuss „Verfassungsreform“ hat sich bei der Beratung des Konnexitätsprinzips an Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg orientiert, vgl. Drs. 14/1245, S. 17. Art. 71 Abs. 3 der baden-württembergischen Landesverfassung lautete in der bis zum 09.05.2008 geltenden Fassung: „Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ (Neufassung durch Gesetz vom 06.05.2008, GBl. BW S. 119).

⁵ Diese Rechtsprechung war den Mitgliedern des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ bei der Beratung des Konnexitätsprinzips bekannt, vgl. Umdruck 14/803.

⁶ Im Internet abrufbar unter: <http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/presse/aktuelle/download/Urteil26.11.09.pdf>.

⁷ Art. 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.05.1993, GVOBl. S. 372, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.06.2011, GVOBl. S. 375, lautet: „Die Gemeinden und Kreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

kung auf öffentliche Aufgaben abstellt – , aus Sinn und Zweck sowie der Systematik und Entstehungsgeschichte der Vorschrift ergebe, dass sie allein Sachaufgaben (...) erfasse, nicht jedoch Organisations- bzw. Existenzaufgaben (aaO., S. 294). Geregelt sei kein allgemeines Verursachungsprinzip in dem Sinne, dass jegliche die Erheblichkeitsschwelle überschreitende Verursachung von Kosten bei den Kommunen durch das Land eine Ausgleichspflicht begründe. Der Mehrbelastungsausgleich knüpfe an eine zusätzliche Aufgabenverpflichtung und nicht lediglich an den durch eine Regelung verursachten zusätzlichen Aufwand an (aaO., S. 294).

Organisations- bzw. Existenzaufgaben seien aber lediglich interner Natur; ihre Wahrnehmung sei notwendig, damit die Kommunen die ihnen obliegenden Sachaufgaben überhaupt erfüllen können (aaO., S. 294). Sie seien mit dem Bestand der Organisation verbundene und dieser überantwortete Querschnittsaufgaben, die in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Selbstverwaltung angelegt seien. Dabei gehe es auch insoweit nicht um eine vom Konnexitätsprinzip erfasste Aufgabenverpflichtung, als die Organisationsbefugnisse der Kommunen durch Landesgesetz ausgestaltet würden. Die Kommunen als durch staatlichen Akt geschaffene, verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungseinheiten seien in ihrer Existenz und Handlungsfähigkeit von staatlichen Vorgaben abhängig. Um Fragen der Aufgabenüberforderung könne es insoweit ebenso wenig gehen wie um das Verhältnis von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Hinreichenden Schutz biete die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, und die Finanzierung werde über den kommunalen Finanzausgleich sichergestellt (aaO., S. 294 f.).

Auch nach der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs „legen Vorschriften, die nur organisatorischen oder prozeduralen Inhalt haben, keine Aufgaben fest“ (SächsVerfGH, Urteil vom 20.05.2005, Az.: Vf. 34-VIII-04⁸, LKV 2005, S. 499, 502). Daher wurde die Verpflichtung der Gemeinden, ein Rechnungsprüfungsamt als besonderes Amt einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes bedienen, nicht als ausgleichspflichtige Aufgabenübertragung angesehen. Es handele sich allein um „eine verwaltungsorganisatorische Regelung und keine Aufgabenzuweisung oder –übertragung“ (aaO.).

Konsequenz dieser Rechtsprechung ist, dass Vorschriften, die nur verwaltungsinterne Bereiche wie innere Organisation, Personalwesen, Haushaltswirtschaft oder Vermö-

⁸ Im Internet abrufbar unter: http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2004_034_VIII/2004_034_VIII.pdf .

gensverwaltung betreffen, nicht dem Aufgabenbegriff des Konnexitätsprinzips unterfallen (*Sponer*, in: LKV 2010, S. 30; vgl. auch *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, S. 66; *Kemmler*, in: DÖV 2008, S. 983, 986).

2.2 Die „bestimmte zu erledigende Verwaltungsangelegenheit“ bzw. Sachaufgabe der Gemeinden und Gemeindeverbände, die mit der Besoldung von Berufsfeuerwehrbeamtinnen und –beamten in Zusammenhang gebracht werden kann, ist der Brandschutz. Die Gemeinden haben als Selbstverwaltungsaufgabe zur Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes und der Technischen Hilfe den örtlichen Verhältnissen angemessene leistungsfähige öffentliche Feuerwehren zu unterhalten, Fernmelde- und Alarmierungseinrichtungen einzurichten sowie für eine ausreichende Löschwasserversorgung zu sorgen (§ 2 des Brandschutzgesetzes⁹). Die Kreise haben als Selbstverwaltungsaufgabe die überörtlichen Aufgaben zur Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes und der Technischen Hilfe wahrzunehmen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 BrSchG). Auch den kreisfreien Städten kommen über § 2 BrSchG hinaus besondere weitere Aufgaben zu (vgl. § 3 Abs. 4 BrSchG). Städte mit mehr als 80000 Einwohnerinnen und Einwohnern müssen zudem eine Berufsfeuerwehr aufstellen (§ 7 Abs. 1 BrSchG).

Am Bestand dieser Verwaltungsangelegenheiten bzw. Sachaufgaben würde sich durch eine Aufnahme der Berufsfeuerwehrbeamtinnen und –beamten in § 4 Abs. 2 EzuVO allerdings nichts ändern. Eine Änderung ergäbe sich allein in der Höhe derjenigen Beträge, die kommunalen Berufsfeuerwehrbeamtinnen und –beamten unter bestimmten Voraussetzungen zu zahlen sind. Die Erschwerniszulagen nach § 60 SHBesG sind Zulagen i. S. d. § 2 Abs. 1 Nr. 4 SHBesG (vgl. *Fuhrmann/Siek/Brandt/Neuendorf/Koch*, Das Besoldungsrecht in Schleswig-Holstein unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalbeamten, Rz. 3.1.1.11). Zulagen sind gem. § 2 Abs. 1 Nr. 4 SHBesG aber ebenso wie beispielsweise das Grundgehalt oder der Familienschlag Besoldungsbestandteil.¹⁰ Es handelt sich daher um eine Frage der Beamtensoldung, nicht aber um die Wahrnehmung einer bestimmten Verwaltungsangelegenheit oder Sachaufgabe.¹¹ Die Anstellung und Bezahlung von Mitarbeiterinnen und

⁹ Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (BrSchG) vom 10.02.1996, GVOBl. S. 200, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 17.12.2010, GVOBl. S. 789.

¹⁰ Das Besoldungsgesetz gilt auch für die Beamtinnen und Beamten der Gemeinden, Kreise und Ämter (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 SHBesG).

¹¹ Hervorzuheben ist, dass es sich daher auch nicht um eine konnexitätsrelevante Finanzierungsaufgabe handelt, da hiervon interne Finanzierungspflichten ohne Außenwirkung nicht erfasst werden, vgl. hierzu *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, RN 21.

Mitarbeitern ist zwar notwendige Voraussetzung dafür, dass Kommunen die ihnen obliegenden Aufgaben überhaupt erfüllen können. Es handelt sich dabei aber um eine rein verwaltungsinterne Angelegenheit.

In der vorliegend zu beurteilenden Situation ginge es nicht darum, dass der kommunale Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben aufgrund der Übertragung von Pflichtaufgaben verengt würde. Zwar wird der finanzielle Spielraum der Kommunen auch durch Besoldungserhöhungen eingeschränkt. Dies ist jedoch nicht auf eine Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben i. S. d. Art. 49 Abs. 2 LV zurückzuführen. Es handelt sich vielmehr um eine Frage der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen und damit eine Frage des kommunalen Finanzausgleichs i. S. d. Art. 49 Abs. 1 LV.

3. Ergebnis

Es ist nicht ersichtlich, dass die Ausweitung des Regelungsbereiches der Erschwereniszulagenverordnung (§ 4 Abs. 2 EzuVO) auf Berufsfeuerwehrbeamtinnen und – beamtete Konnexität auslösen würde.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger