

schritten worden¹⁵⁶. Darüber hinaus kann die Gemeinde gelten, dass die Regelung in dem angefochtenen Verwaltungsakt möglicherweise eine Rechtsverletzung hervorruft, weil sie auf das Selbstverwaltungsrecht (insbesondere die Verwaltungs-, Finanz-, Organisations- und Personalhoheit) zu ihrem Nachteil „durchschlägt“¹⁵⁷.

dd) Beschwerde gegen die Aussetzung der Vollziehung

beziehungsweise Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung

Setzt die Widerspruchsbehörde die sofortige Vollziehung bis zur Entscheidung des Bayerischen Landtages über die Petition aus oder stellt sie die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs wieder her (§ 80 Abs. 4 VwGO), muss dies von der Gemeinde nicht hingenommen werden. Sie kann wegen der Betroffenheit in ihrem Selbstverwaltungsrecht beim zuständigen Verwaltungsgericht die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit beantragen¹⁵⁸. Gegen eine entsprechende Entscheidung des Verwaltungsgerichts nach § 80 Abs. 5 VwGO ist die Beschwerde nach § 146 Abs. 1 VwGO statthaft.

d) Verfassungsbeschwerde

Eine Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG (§ 91 BVerfGG) wegen eines Verstoßes gegen Art. 17 GG scheidet aus, weil Beschwerdegegenstand nur ein Bundesgesetz sein kann. Ein Verstoß gegen das Petitionsrecht in Art. 115 Abs. 1 BV lässt sich nicht mit der Popularklage (Art. 98 Satz 4

BV, Art. 55 ff. BayVerfGHG) rügen; statthaft ist die Verfassungsbeschwerde (Art. 120 BV; Art. 51 BayVerfGHG). Der Rechtsweg muss vor Erhebung einer solchen Klage erschöpft sein¹⁵⁹.

IV. Fazit

Gemeinden können sich selbst mit einer Petition jederzeit an den Bayerischen Landtag wenden. Ist dagegen ihre Verwaltungstätigkeit Gegenstand der Petition eines Bürgers an den Bayerischen Landtag, mangelt es diesem an der Befassungskompetenz. Die Gemeinden sollten die bisherige Praxis der Behandlung solcher Petitionen im Landesparlament nicht aus falsch verstandenem Respekt unwidersprochen hinnehmen, sondern sich auf ihr Selbstverwaltungsrecht berufen und die Überweisung an ihren Gemeinderat verlangen, der demokratisch legitimiert ist und auf gemeindlicher Ebene über die größte Personen-, Sach- und Ortsnähe verfügt. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass eine Petition im zuständigen Gemeinderat weniger effektiv behandelt wird als im Bayerischen Landtag.

¹⁵⁶ BayVGH, B.v. 31.10.1984 – 11 B 83 A.2869 – BayVBl. 1985, 368; Widtmann/Grasser/Glaser (Fn. 81), Art. 115 Rn. 3.

¹⁵⁷ BayVGH, U.v. 13.08.2001 – 11 B 98.1058 – BayVBl. 2002, 336.

¹⁵⁸ OVG RhPf, B.v. 27.06.1991 – 12 B 11054.91 – DÖV 1991, 1030; vgl. auch Puttler in Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 4. Aufl. 2014, § 80 Rn. 110.

¹⁵⁹ VerfGH, E.v. 02.05.2017 – Vf. 64-VI-15 – BayVBl. 2017, 674.

BERICHT

Die Auswirkungen des Europarechts auf das deutsche öffentliche Recht unter Berücksichtigung aktueller Fälle

Ein Bericht von der Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern) in München

Von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Jörg Naumann, Würzburg

Am 4. Juni 2019 fand im Verwaltungsgericht München die Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein (Landesgruppe Bayern) statt. Thema der Veranstaltung war das Europarecht und dessen Effekte auf das nationale Verwaltungsrecht. Als Referent hatte Universitätsprofessor Dr. jur. Rudolf Streinz, Ordinarius für Öffentliches Recht und Europarecht an der Ludwigs-Maximilians-Universität München, zugesagt.

Der Einfluss des Europarechts auf nationales Recht und die deutsche Rechtsprechung ist bereits aktuell unverkennbar und wird in Zukunft weiter zunehmen. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes mit Sitz in Luxemburg werden inzwischen nicht nur lediglich zur Kenntnis genommen, sie „erreichen“ auch den Alltag der Bevölkerung in Deutschland. Durch aktuelle europarechtliche Entscheidungen zeigt sich unmissverständlich, welch dominante Bedeutung das Europarecht – insbesondere im Umweltrecht – auch hierzulande hat. Zuletzt hat der Europäische Gerichtshof ein Grundsatzurteil zur Schadstoffmessung im Innenstadtbereich getroffen (EuGH, U.v. 26.06.2019 – C-723/17). Die absehbare zukünftige Wirkung der Rechtsprechung aus Luxemburg auf das deutsche Verwaltungsrecht war Anlass für die Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein (Landesgruppe Bayern), sich der europarechtlichen Thematik erneut („Der Rechtsprechungsverbund zwischen Europäischem Gerichtshof und

den obersten Verwaltungsgerichten der Mitgliedstaaten“ war bereits 2017 Thema auf der Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft, BayVBl. 2018, 15) zu widmen.

Zunächst empfing die Präsidentin des Verwaltungsgerichts München Andrea Breit die anwesenden Teilnehmer aus Verwaltungsgerichtsbarkeit – darunter auch den Präsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs Stephan Kersten –, Behörden und Anwaltschaft. Anschließend führte der 1. Vorsitzende der ARGE, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Klaus-Richard Luckow (Regensburg) in die Thematik ein und übergab das Wort an den Referenten. Prof. Dr. jur. Rudolf Streinz beschäftigte sich in den nachfolgenden etwa 90 Minuten eingehend mit den Grundlagen des Europarechts und dessen Auswirkungen auf das deutsche öffentliche Recht. Einleitend umriss Streinz aktuelle Fälle der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit unmittelbarem europarechtlichem Bezug, nämlich das Ver-

kehrsverbot für Dieselfahrzeuge in der Umweltzone Stuttgart (BVerwG, U.v. 27.02.2018 – 7 C 30/17 – BayVBl. 2019, 101 [Ls.]), die Entscheidung zur Europarechtswidrigkeit der Neuregelung des § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG (VGH BW, U.v. 18.03.2019 – 10 S 1977/18) sowie den Vorlagebeschluss des BayVGH (BayVGH, B.v. 09.11.2018 – 22 C 18.1718) an den EuGH, der die Zwangshaft zur Vollstreckung gegenüber Amtsträgern betrifft. Sodann beleuchtete er die Grundlagen der Durchdringung des deutschen Rechts durch das Europarecht. Hierzu würden Hoheitsrechte auf die europäische Union übertragen. Dies habe zur Folge, dass das Unionsrecht gegenüber dem Recht der Mitgliedsstaaten Vorrang habe. Gleichwohl müsse die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beachtet werden. Streinz verdeutlichte die Problematik von möglichen Kollisionen zwischen nationalem und europäischem Recht und legte dar, in welchen Fällen Primär- beziehungsweise Sekundärrecht Vorrang haben. Der Referent gab einen Überblick über die Rechtsnatur der Europäischen Union als Staatenverbund mit den drei Säulen der Legislative (Europäisches Parlament und Rat als Unionsgesetzgeber), der Exekutive (EU-Kommission) sowie dem EuGH als Judikative, wobei er auch die auf europäischer Ebene bestehenden Verfahrensarten (wie etwa Nichtigkeitsklage, Vertragsverletzungsverfahren, Vorabentscheidungsverfahren etc.) erläuterte. Unionsrechtlich bestehe zwar kein unmittelbarer Individualanspruch auf eine Vorlage an den EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV. Im Ergebnis sei allerdings faktisch ein Individualanspruch dadurch gegeben, dass die Vorlagepflicht an den EuGH durch das Bundesverfassungsgericht gesichert sei. Denn Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf, erfasse auch den EuGH (grundlegend hierzu: BVerfGE 73, 339 – Solange II). Streinz beurteilte das Vorabentscheidungsverfahren, bei dem ein nationales Gericht auf der Basis der Antwort des EuGH über den Fall entscheidet, aus zwei Gründen als problematisch: Denn zum einen hänge die Antwort des EuGH von der Fragestellung des nationalen Gerichts, mitunter also von der Art und Weise

der Fragestellung ab. Zum zweiten müsse berücksichtigt werden, wie das nationale Gericht mit der Antwort des Europäischen Gerichtshofes bei seiner Entscheidung letztlich umgehe. Deshalb komme es bei Vorabentscheidungsverfahren maßgeblich auf die Vorlagefrage an.

Streinz erklärte die vielfältigen Auswirkungen des Europarechts auf das Verfassungsrecht: Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG führten zu einer Kompetenzverschiebung und damit zu einer „Europäisierung“ der deutschen Grundrechte. Das deutsche Verfassungsrecht sei aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben mehrfach geändert worden (z. B. Art. 28 Abs. 1 Satz 3, Art. 88 Satz 2, Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG).

Effekte des Europarechts auf den Verwaltungsvollzug ergäben sich insbesondere dadurch, dass die Vollziehung des Unionsrechts grundsätzlich durch die Mitgliedsstaaten nach nationalem Recht erfolge, wobei ein effektiver Vollzug erforderlich sei. Das Unionsrecht habe damit auch unmittelbare finanzielle Folgen für die Mitgliedsstaaten. Denn neben den Verwaltungskosten für die Umsetzung des Unionsrechts werde auch die in Art. 109 GG normierte Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern durch das Unionsrecht überlagert. Die Bundesrepublik haftet zudem für Verstöße gegen Unionsrecht.

Streinz untermauerte sein Referat anhand diverser Fälle aus der Rechtsprechung anschaulich und erläuterte hierbei unter anderem die Besonderheiten des Europarechts im Hinblick auf den Sofortvollzug, den vorläufigen Rechtsschutz, die Bedeutung für die Klagebefugnis und nicht zuletzt die Anforderungen an den Rechtsschutz. Die Europäisierung des deutschen Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts schreite voran. Denn trotz der sogenannten Verfahrensautonomie der Mitgliedsstaaten (Art. 291 AEUV) beständen durch das Äquivalenzprinzip und den Effektivitätsgrundsatz unionsrechtliche Schranken. Abgerundet wurde der Vortrag durch ein Handout mit einer Vielzahl von Rechtsprechungs- und Literaturnachweisen.

An den lebendigen und praxisrelevanten Vortrag von Streinz schloss sich eine Diskussion unter der Moderation von Luckow an.

RECHTSPRECHUNG

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

Art. 3 BayFAG; Art. 3, 118 BV (Gleichheitssatz; Gedanke der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit; Ergänzungsansatz für Belastungen durch Kinderbetreuung im kommunalen Finanzausgleich)

Amtlicher Leitsatz:

Gemeinden, die infolge einer interkommunalen Aufgabenerledigung keine eigenen Kindertageseinrichtungen vorhalten, werden durch die Regelung des Ergänzungsansatzes für Belastungen durch Kinderbetreuung im kommunalen Finanzausgleich (Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG) nicht verfassungswidrig be nachteiligt.

BayVerfGH, Entscheidung vom 21.01.2020, Vf. 19-VII-18

Zum Sachverhalt:

Gegenstand der Popularklage ist Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 des Bayerischen Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Bayerisches Finanzausgleichsgesetz – BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 24. Mai 2019 (GVBl. S. 302) geändert worden ist.

Die angegriffene Vorschrift, die ergänzende staatliche Zuwendungen an Gemeinden für Belastungen durch Kinderbetreuung vorsieht, wurde durch § 1 Nr. 3 Buchst. a dd des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2016 vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 473) in das Bayerische Finanzausgleichsgesetz eingefügt und hat folgenden Wortlaut:

Art. 3 Ausgangsmesszahl, Sonderschlüsselzuweisungen

(1) Die Ausgangsmesszahl wird gefunden, indem die folgenden Ansätze zusammengerechnet und mit dem nach Art. 2 Abs. 3 festgesetzten Grundbetrag vervielfältigt werden; ...:

...

5. Ansatz für Kinderbetreuung

¹Gemeinden erhalten einen Ergänzungsansatz für Belastungen durch Kinderbetreuung. ²Als Ergänzungsansatz hinzugerechnet wird die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen.

...

Mit ihrer am 28. Dezember 2018 erhobenen Popularklage beantragen die antragstellenden Gemeinden festzustellen, dass Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG gegen Art. 118 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Art. 118 Abs. 1 BV verstößt und daher nichtig ist.