



## **Verfassungskommission**

## **Neudruck**

### **9. Sitzung (öffentlich)**

19. Januar 2015

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:05 Uhr bis 16:20 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Jonas Decker

### **Verhandlungspunkt:**

**Vor Eintritt in die Tagesordnung** **3**

**Themenkomplex IV – Kommunen (Fragen der Subsidiarität sowie  
Stellung der kommunalen Selbstverwaltung)** **5**

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Hierzu werden die in der folgenden Tabelle aufgeführten  
Sachverständigen angehört.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Dr. Helmut Fogt	gemeinsame Stellungnahme 16/2462  zzgl. Stellungnahme 16/1973	17, 30, 40
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Dr. Martin Klein		5, 14, 24, 29
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen	Claus Hamacher		18, 30, 41
Universität Bonn	Prof. Dr. Klaus F. Gärditz	16/2491	7, 19, 32, 42
Universität Osnabrück	Prof. Dr. Bernd J. Hartmann	16/2457	8, 20, 34, 43
TU Kaiserslautern	Prof. Dr. Martin Junkernheirich		25, 36
Westfälische Wilhelms-Universität	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	16/2455	10, 22, 37, 43

\* \* \*

## Vor Eintritt in die Tagesordnung

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie zur 9. Sitzung der Verfassungskommission Nordrhein-Westfalen. Es ist die erste Sitzung im neuen Jahr, weswegen ich Ihnen allen noch ein gutes, erfolgreiches Jahr 2015 wünschen darf. Das wünsche ich natürlich auch besonders unserer Verfassungskommission, die in diesem Jahr ihre Arbeit fortsetzen und – so hoffe ich in der Rolle als Vorsitzender – zu entsprechenden Ergebnissen kommen wird.

Ich begrüße ganz besonders die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten, die sachverständigen Mitglieder der Kommission, die Vertretung der Landesregierung – der Chef der Staatskanzlei lässt sich heute entschuldigen –, die Zuhörerinnen und Zuhörer hier im Saal sowie draußen im weltweiten Netz und auch die Vertreter der Medien.

Besonders begrüße ich die heute anzuhörenden Sachverständigen, zu denen auch die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zählen. Sie sind heute also in doppelter Funktion anwesend; denn sonst sind die kommunalen Spitzenverbände beratend mit einem Sitz in der Kommission vertreten.

Die Einladung ist Ihnen rechtzeitig zugegangen. Bezüglich der Tagesordnung haben wir nur einen Punkt, nämlich die Anhörung von Sachverständigen. Ich gehe davon aus, dass es keine Änderungs- oder Ergänzungswünsche gibt. – Es erhebt sich kein Widerspruch.

Zu Beginn darf ich darauf hinweisen, dass wir unser Programm für die Verfassungskommission für das Jahr 2015 abgeändert haben. Im vergangenen Jahr haben wir die Themenkomplexe I und II behandelt, also die Themenfelder „Parlamentarismus“ und „Landesregierung“ sowie „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“. In diesem Jahr stehen die Bereiche Schuldenbremse, Kommunen und Verfassungsgerichtshof an.

Eigentlich wollten wir mit der Behandlung des Bereichs „Schuldenbremse“ beginnen. Dort warten wir allerdings noch auf den Eingang zweier Gutachten, die wir in Auftrag gegeben haben. Insofern sind die Obleute übereingekommen, den Themenkomplex IV, Kommunen (Fragen der Subsidiarität sowie Stellung der kommunalen Selbstverwaltung), vorzuziehen und ihn schon heute zu behandeln. An dieser Stelle möchte ich mich für die Flexibilität bedanken – vor allem bei den kommunalen Spitzenverbänden –, dass es möglich war, diesen Termin vorzuziehen. Die anderen Körbe werden wir entsprechend im Laufe des Jahres 2015 behandeln.

Als Vorsitzender habe ich darauf hingewiesen, dass ich versuchen werde, im ersten Halbjahr den ersten Durchgang der noch ausstehenden Körbe zu schaffen, sodass wir dann zur Sommerpause die gesamten Themenkomplexe einmal durchgearbeitet haben werden. Bisher haben wir noch keine Beschlüsse gefasst, aber dann hätten wir einen umfassenden Informationsinput und damit wohl auch eine gute Beratungs-

grundlage für die entsprechenden Beratungen im zweiten Halbjahr 2015. – So viel zu den Abläufen.

**Themenkomplex IV – Kommunen (Fragen der Subsidiarität sowie Stellung der kommunalen Selbstverwaltung)**

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Heute geht es um den Themenkomplex der kommunalen Selbstverwaltung. Ich freue mich, dass wir so zahlreich und breit aufgestellte Sachverständige bei uns begrüßen dürfen. Herr Prof. Junkernheinrich wird sich aufgrund einer Zugverspätung erst später einfinden können.

Ich möchte Ihnen ausdrücklich für Ihre eingereichten Stellungnahmen danken, die wie immer auch den Kommissionsmitgliedern rechtzeitig zugegangen sind und noch einmal ausliegen, ebenso wie ein Tableau. Mit den Sachverständigen wurde vereinbart, dass sie zunächst ein Eingangsstatement von maximal fünf Minuten Dauer abgeben werden, um noch einmal die Schwerpunkte der Stellungnahmen erläutern zu können. Anschließend werden wir mehrere Fragerunden durchführen. Dazu werde ich an anderer Stelle noch einmal einen Vorschlag zur Gliederung unterbreiten.

Einige der Sachverständigen haben angekündigt, Anschlusstermine wahrnehmen zu müssen. Ich bitte daher darum, dass wir, wie wir es hier immer tun, konzentriert vorgehen, um den Zeitkorridor von 16:00 Uhr bis 16:30 Uhr für das Ende der heutigen Sitzung anstreben zu können. – Auch hier erhebt sich kein Widerspruch.

Dann beginnen wir mit den Eingangsstatements zum Themenkomplex **Kommunen (Fragen der Subsidiarität sowie Stellung der kommunalen Selbstverwaltung)**. – Ich gehe davon aus, dass Herr Dr. Klein einleiten wird. Bitte sehr.

**Dr. Martin Klein (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren, ich möchte zunächst meinen Kollegen Dr. Articus aus Krankheitsgründen sowie Herrn Dr. Schneider entschuldigen, der in Sachen Deutscher Städte- und Gemeindebund unterwegs ist. Ich selbst habe wegen der Vorverlegung der heutigen inhaltlichen Diskussion nur bis ca. 16:00 Uhr Zeit. Hierfür bitte ich um Verständnis, da wir eine Vorstandsklausur haben, zu der mit entsprechendem Vorlauf eingeladen worden ist.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, die beiden Stellungnahmen der drei kommunalen Spitzenverbände, die erste bereits im Zusammenhang mit der Anhörung zum Konnexitätsausführungsgesetz von August 2014 bekannt, sind Ihnen geläufig.

In meiner Eigenschaft als beratendes Mitglied der Verfassungskommission ist mir aus den bisherigen Erörterungen Ihrer Kommission bekannt, dass alle im Landtag vertretenen Fraktionen Wert darauf legen, die Landesverfassung noch lesbar zu halten und sich auf möglichst wenige, aber umso wichtigere Schwerpunktsetzungen zu beschränken, also verfassungsadäquat zu handeln. Deshalb haben wir unsere Stellungnahme von vornherein auf die wichtigsten Forderungen fokussiert. Diese sind

von besonderer Bedeutung für eine angemessene und zeitgemäße Fortschreibung der Stellung der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen.

Dies vorausgeschickt, möchte ich konkrete Forderungen und Erwartungen der kommunalen Familie mit Blick auf die nordrhein-westfälische Verfassung auf vier Punkte bzw. Themenbereiche zusammenfassen, ohne damit unsere Stellungnahmen auch im Detail inhaltlich einzuschränken. Es geht mir dabei um die Hervorhebung der prioritären kommunalen Anliegen.

Der erste Komplex. Wir möchten die Verankerung der Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände in die Landesverfassung als Generalklausel für den Umgang zwischen dem Land und den Kommunen. Damit meinen wir die frühzeitige Beteiligung bei kommunalrelevanten Rechtsetzungsvorhaben des Landes. Dies entspricht auch der Verfassungsrechtslage in immerhin sieben der dreizehn Flächenländer und wäre ein klarer Ausweis für eine kommunalfreundliche Ausrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen als Ausdruck der Wertschätzung der in Art. 78 Landesverfassung grundsätzlich niedergelegten kommunalen Selbstverwaltung, und dies natürlich in dem Sinne, dass diese zu hören sind und nicht nur in dem Sinne, dass sie gehört werden sollen. Dies entspricht gewissermaßen der Generalklausel einer Wertschätzung der kommunalen Selbstverwaltung im Verhältnis zu dem, was bereits in der Verfassung steht, nämlich die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Konnexitätsprinzipsfall, wenn es nämlich darum geht, die Verfahrensregeln beim Konnexitätsprinzip zu umschreiben.

Der zweite Komplex. Mit Blick auf die umgehungssichere Ausgestaltung der Regelungen zur Schuldenbremse halten wir es für unabweisbar, den sogenannten Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Art. 79 Satz 2 Landesverfassung zu streichen. Auch dazu liegen bereits Formulierungsvorschläge der kommunalen Spitzenverbände vor, wie wir uns einen verbesserten Art. 79 vorstellen können. Das ist zwar alles schon länger her, aber weiterhin gültig.

Der dritte Komplex – das wird Sie nicht wundern – betrifft das Konnexitätsprinzip. Hierzu gliedere ich in vier Unterbemerkungen.

a) Um eine auch in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs noch im Dezember 2014 attestierte Schutzlücke zulasten der Kommunen zu schließen – hier ging es um das Vormundschaftsrechtsänderungsgesetz, die meisten Mitgliedern der Verfassungskommission dürften es noch im Ohr haben –, müssen in Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung auch bundesrechtliche Änderungen landesrechtlich übertragener Aufgaben in den Schutzzumfang des Konnexitätsprinzips einbezogen werden. Dies entspricht den Zielsetzungen der seinerzeitigen Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 und muss gerade auch bei einem legislativen Unterlassen des Landes gelten.

b) Unabhängig von der Normenhierarchie müssen auch Rechtsetzungen des Landes durch Richtlinien oder Verwaltungsvorschriften vom Konnexitätsprinzip mit umfasst sein. Daher sollten die Worte „durch Gesetz oder Rechtsverordnung“ in Art. 78 Abs. 3 Satz 1 Landesverfassung gestrichen werden. So verfährt etwa auch Art. 83 Abs. 3 der Bayerischen Landesverfassung.

c) Im Fall nachträglicher Abweichungen der tatsächlichen Kostenentwicklung von der Kostenfolgeabschätzung sollte der Kostenausgleich mit Rückwirkung angepasst werden, und zwar in beide Richtungen, also ggf. auch zugunsten des Landes.

d) Bei Zustimmung der kommunalen Spitzenverbände sollte in entsprechenden Fällen die Möglichkeit eines nachgelagerten Kostenermittlungsverfahrens geschaffen werden. Parallel dazu sollte die Frist zur Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde ggf. verlängert werden. Die Ein-Jahres-Frist erweist sich bisweilen, wie im jüngsten Fall der schulischen Inklusion, als zu kurz.

Der vierte Komplex. Dieser betrifft die Sperrklausel bei Kommunalwahlen. Die drei kommunalen Spitzenverbände fordern gemeinsam die verfassungsrechtliche Verankerung einer Drei-Prozent-Sperrklausel für Kommunalwahlen. Die Begründung dazu haben wir auch im Einzelnen in unserer Stellungnahme dargelegt. – Meine Damen und Herren, so weit meine Ausführungen zu den wichtigsten Anliegen. Danke.

**Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Universität Bonn):** Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, Art. 78 und Art. 79 Landesverfassung sind Bestimmungen, die eigentlich gut in Schuss sind. Ich habe deswegen in meinem Papier dafür plädiert, sich mit Änderungen zurückzuhalten; konkreten Änderungsbedarf sehe ich nicht.

Man muss berücksichtigen, dass die Bestimmung von Art. 78 auch im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auszulegen ist, der eine sehr detaillierte Nachkonturierung der einen oder anderen Gebote, insbesondere der Konnexität, vorgenommen hat.

Nach meinem Eindruck geht es bei den Verhandlungen im Kern vor allem um Fragen der Finanzausstattung. Die Frage des Aufgabenprofils ist vor allem deswegen so interessant, weil es darum geht, wer die Kosten zu tragen hat. Die hier im Mittelpunkt stehenden Konflikte sind aber doch sehr detaillierter technischer Natur und vor allem eher auf einfachgesetzlicher Ebene zu regeln. Zentrale Probleme betreffen insbesondere den kommunalen Finanzausgleich.

Mit Sicherheit ist es dringend notwendig, das kommunale Finanzausgleichsrecht zu durchstöbern und nachträglich zu rationalisieren. Eine grundlegende Reform wäre aber auf einer Regelungsebene unterhalb der Landesverfassung anzusiedeln. Generell würde ich auch davon abraten, in diesem Bereich zu einer zu starken Justizialisierung zu kommen, indem Rechtsnormen nachverdichtet und Ansprüche etwa neu begründet oder konkret erfasst werden.

Schon jetzt ist die Determination durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Lichte der Rechtsprechung sehr dicht. Bei allem Verständnis für die schlechte Finanzlage der Kommunen muss dies hier berücksichtigt werden, dem Land – der eine oder andere wird es bemerkt haben – geht es auch nicht viel besser. Wenn wir nun auf Bundesebene die Schuldenbremse haben, die einzuhalten sein wird, werden in noch stärkerem Maße Verteilungskonflikte entstehen. Ich würde also davon abraten, in der Landesverfassung sozusagen im Wege einer konstitutionellen Selbstbindung das Land gegenüber den Kommunen in einer Form zu verpflichten, die es bundesrechtlich bald vielleicht gar nicht mehr einhalten kann.

Wenn man Rationalitätsdefizite im Rahmen der Finanzmittelverteilung im Land ausmachen sollte, böte sich möglicherweise ein Mittelweg an, der auch auf Ebene der Bundesverfassung im föderalen Finanzausgleich gegangen wird, nämlich denjenigen einer Maßstäbegesetzgebung – einer einfachen Gesetzgebung, die losgelöst von dem konkreten Verteilungsgesetz erst einmal abstrakt generelle Maßstäbe festlegt und dann Maßstab der konkreten Finanzmittelverteilung ist. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seiner Rechtsprechung eine relativ starke Bindung des Gesetzgebers an die selbst gesetzten Maßstäbe herausgearbeitet. Davon abgesehen halte ich weder in Art. 78 noch in Art. 79 eine weitere Verdichtung für sinnvoll.

Von einer Subsidiaritätsbestimmung würde ich abraten. Die Steuerungskraft solcher Normen ist ohnehin gering; denn letzten Endes hängt die Frage der Subsidiarität entscheidend davon ab, welche politischen Präferenzen man hat: Die Frage, auf welcher Regelungsebene eine bestimmte Aufgabe besser erfüllt wird, hängt natürlich maßgeblich davon ab, ob man eine Präferenz für zentrale einheitliche Lösungen hat oder eher für dezentrale Lösungen. Das heißt, der politische Input spiegelt sich im politischen Output wider. Ich würde hier auf den Landtag vertrauen, letzten Endes eben solche Fragen offen zu politisieren und nicht zu konstitutionalisieren.

Im Übrigen, so meine ich, kann es bei den Bestimmungen – auch, was die Semantik angeht – in ihrer derzeitigen Fassung bleiben. – Vielen Dank.

**Prof. Dr. Bernd J. Hartmann (Universität Osnabrück):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete, besten Dank für die Gelegenheit, Ihnen heute meine Stellungnahme präsentieren zu dürfen. Sie kennen meine Zuschrift vom 7. Januar 2015. Dieser können Sie entnehmen, dass ich zwei Aspekte in den Vordergrund rücken möchte, nämlich das Konnexitätsgebot und die Kommunalverfassungsbeschwerde. Abschließend möchte ich noch zwei oder drei Punkte aufgreifen, die meine Vorredner auf das Tableau gesetzt haben.

Mit Blick auf das Konnexitätsgebot ist es mir wichtig, zu unterscheiden, dass es zwei verschiedene Formen der Kommunalfinanzierung gibt – das Konnexitätsgebot ist nur der eine, moderne, neue Weg. Daneben gibt es auch noch die allgemeine Gemeindefinanzierung. Diese beiden Mechanismen sind grundverschieden.

Der konnexitätsrechtliche Belastungsausgleich knüpft an konkrete Aufgaben an und erfasst die für die Erfüllung dieser Aufgaben bei den Kommunen entstehenden Durchschnittskosten. Demgegenüber gibt es den allgemeinen Gemeindefinanzierungsanspruch. Dieser berücksichtigt Kriterien wie die Leistungsfähigkeit der Kommune, insbesondere die Steuerkraft.

Das hat Folgen: Weil das Konnexitätsrecht nur Belastungen ausgleicht, verfestigt es im Kern die Kluft zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden. Einen maßvollen Ausgleich ermöglicht allein die allgemeine Gemeindefinanzierung. Dass es wünschenswert ist, in Richtung eines solchen Ausgleichs zu kommen, wenn man das Wohl des Ganzen im Land in Betracht nimmt, kann man jedenfalls verfassungspolitisch wohl sagen. Der Verfassungsgerichtshof hat dafür auch rechtliche Ansätze in seiner Rechtsprechung präsentiert.



Vor diesem Hintergrund rate ich dazu, den Anwendungsbereich des Konnexitätsgebots nicht weiter auszudehnen, als er derzeit vorgesehen ist. Weiterhin ist streng darauf zu achten, dass keine falschen Anreize gesetzt werden – also gemeindliche Misswirtschaft, die es gab und weiterhin geben wird, muss nicht ausgeglichen werden. Aber das muss nicht auf Verfassungsebene geregelt werden, sondern es dürfte genügen – dies haben bereits andere Sachverständige beschrieben –, mit der Kommunalaufsicht Ernst zu machen.

In diesem Zusammenhang würde ich sagen, es genügen kleinere Anpassungen der Landesverfassung und des Konnexitätsausführungsgesetzes. Zum einen sehe ich die kommunalen Spitzenverbände ohnehin in einer privilegierten Position. Ich würde sagen, dass nicht immer alle angehört werden müssen. Für den Fall, dass einmal nicht alle betroffen sind, würde es wohl genügen, nur die betroffenen Verbände anzuhören. Sollten doch alle betroffen sein, würde im Regelfall eine gemeinsame Stellungnahme der Verbände genügen, wie wir sie auch heute vorliegen haben.

Was die Ressortkontingentierung angeht, will ich mich dem Vorschlag anschließen, diese Kontoführung zu bündeln und auf diesem Wege ressortübergreifende Be- und Entlastungen besser in den Blick zu nehmen.

Der zweite Punkt betrifft die Kommunalverfassungsbeschwerde. Hier kann ich mich kurz fassen: Der Verfassungsgerichtshof entscheidet darüber bisher im Kern auf einfachrechtlicher Grundlage, nämlich aufgrund von § 52 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof, der nur durch eine unspezifische – also nicht auf die kommunale Verfassungsbeschwerde bezogene – Verweisnorm in der Landesverfassung abgesichert ist.

Ich schlage vor, dass man hier – ich glaube, damit gehe ich sogar über die kommunalen Verbände hinaus – prominenten und aktuellen Beispielen folgen kann, indem die Kommunalverfassungsbeschwerde landesverfassungsrechtlich in einer neu zu fassenden Nr. 4 des Art. 75 garantiert werden könnte. Das wäre in der Sache insofern eine stimmige Regelung, als man dann die materielle Rechtsgewährung der kommunalen Selbstverwaltung und die prozessrechtliche Absicherung dieser Rechtsgewährung auf derselben Stufe der Normenhierarchie vorsehen würde.

Ich möchte drei Punkte aufgreifen, die von meinen Vorrednern angesprochen wurden. Die Wertschätzung der kommunalen Familie wird vor allen Dingen durch die materiell-rechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck gebracht. Dass darüber hinaus weitere auch noch verpflichtende Anhörungsrechte in den Gesetzgebungsverfahren erforderlich oder auch nur politisch wünschenswert sein sollen, sehe ich nicht. Es gibt noch eine Reihe anderer Interessenvertreter, die ebenfalls legitime Interessen formulieren und die sich auch damit begnügen müssen, materiell-rechtlich in der Verfassung geschützt zu werden – mir selbst stehen die Universitäten nahe, die durch die Landesverfassung bzw. den Verweis von Art. 4 ins Grundgesetz im nordrhein-westfälischen Landesrecht materiell-rechtlich gut geschützt werden und nicht irgendwelche Beteiligungsrechte haben. Ich glaube, so sollte es auch in diesem Fall gehalten werden.

Den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit zu streichen, finde ich eine ausgesprochen weitgehende Forderung. Im Kern verlangen Sie damit vom Land Unmögliches: Wenn es nicht leistungsfähig ist, solle es dennoch leisten.

Zu dem von meinem Vorredner angesprochenen Maßstäbengesetz sehe ich die Erfahrungen auf Bundesebene etwas weniger optimistisch als er. Die Idee des Maßstäbengesetzes geht zurück auf Rawls und den „Schleier des Nichtwissens“ bzw. den „veil of ignorance“. Das funktioniert in der Theorie, wenn man noch nicht genau weiß, wo man landen wird. Wenn ich mir vorstelle, man weiß noch nicht, ob man Chefarzt oder Krankenschwester sein wird, kann man sich gut Gedanken darüber machen, was ein Chefarzt oder eine Krankenschwester verdienen soll, und am Ende kommt vielleicht eine gerechte Lösung heraus, weil man es ohne eigene Interessenbetreffenheit formulieren kann.

Beim Länderfinanzausgleich ist dies schon schwieriger. Wenn man sich Gedanken darüber macht, ob man für Häfen an der See oder Flughäfen irgendwelche Bonusfaktoren in den Finanzausgleich einwirken möchte, weiß man zuvor, ob man Flughäfen hat oder an der See liegt. Deshalb funktioniert das meiner Beobachtung nach in diesem Fall nicht so gut wie in der Theorie.

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Westfälische Wilhelms-Universität):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, jeder Gesetzgeber und genauso der Verfassungsgeber ist gut beraten, möglichst wenig zu ändern. Ändern sollte man überhaupt nur, wenn es danach deutlich besser ist, und zwar dermaßen deutlich, dass sich auch der Umstellungsaufwand lohnt.

Den Aufwand aber hat am wenigsten der Gesetzgeber selbst, sondern diejenigen, die draußen im Lande, wie es so schön heißt, mit diesen Normen arbeiten müssen, und man darf ihn keinesfalls unterschätzen. Deswegen ist man, so glaube ich, gut beraten, wenn man möglichst wenig ändert.

Heute geht es hier um die kommunale Selbstverwaltung. Weil das Wort „Verfassung“ im Deutschen einen so schönen Doppelsinn hat, lohnt sich vielleicht ein Blick darauf, wie das insgesamt funktioniert und was die Verfassung damit zu tun hat.

Insgesamt funktioniert es, das muss man doch einräumen, erstaunlich gut, und es gibt wenig zu mäkeln. Es gibt zwei Problembereiche: Der erste ist die Rekrutierung, die immer schwieriger wird, und zwar für alle zu besetzenden Ämter. Hierzu verhält sich die Verfassung bisher praktisch nicht, und wahrscheinlich kann man hier über die Verfassung auch nichts ändern. Es handelt sich um eines der Krisensymptome – oder eine Verfallserscheinung oder wie immer man es auch bezeichnen möchte – des Parteienstaats. Ich glaube, das ist jedenfalls mit der Verfassung nicht zu lösen.

Der zweite Punkt betrifft die nicht nur, aber hauptsächlich spezifisch nordrhein-westfälische Finanzproblematik. Das hat schon etwas mit der Verfassung zu tun: Zum einen insoweit, als Art. 78 Abs. 4 Satz 1, demzufolge das Land die Kommunen beaufsichtigt, seit Anfang der 90er-Jahre, vorsichtig gesagt, extrem zurückhaltend vollzogen wird. Die beste Verfassung nützt nichts, wenn sich keiner darum kümmert, und das ist eine Vorschrift, die man beispielsweise gerichtlich nicht durchsetzen

kann; es kann keiner klagen. Hier liegt die Verantwortung allein beim Land – wenn ich sage: „beim Land“, verschleiern dies die Verantwortlichkeit –, also bei den Landesregierungen, bei den Landesinnenministern und bei den die jeweilige Regierung tragenden Mehrheiten. Das sind diejenigen, die letztlich dafür einstehen müssen. Änderungsbedarf sehe ich aber auch hier nicht: Alles, was hier geändert werden kann, kann man durch Verhaltensänderung oder Änderung des einfachen Rechts erreichen.

Zum anderen ist Art. 78 Abs. 3 von Bedeutung, also die Finanzfragen, die bei den Kommunen dadurch aufgeworfen werden, dass ihnen Dritte – wie etwa das Land – finanzielle Lasten aufhalsen. Auch das ging bis in die Neunzigerjahre erstaunlich gut. Dann stellte sich heraus, als die Skrupel hier im Hause geringer wurden, dass der Verfassungsgerichtshof eine falsche Weichenstellung vorgenommen hatte, und zwar hat er niemals etwas gerügt. Er hat die Norm so weit heruntergearbeitet, dass man sie wirklich nicht ernst nehmen musste. Dies hat weitere zehn Jahre später zu der Verfassungsänderung geführt, die die Norm jetzt so merkwürdig lang aussehen lässt.

Wenn man sich fragt, wie das jetzt funktioniert, muss man sagen: Im Großen und Ganzen funktioniert es gut. Ich würde da auch nicht rangehen – dafür haben wir bisher auch zu wenig Rechtsprechungsmaterial usw. –, bis auf einen Punkt: Wenn man es beobachtet, sieht man doch, dass Gesetzgebung im Lande deutlich schwerfälliger geworden ist. Ein Extremfall war das Gewürge bei der Inklusion.

Zum einen liegt das noch immer an Anpassungsproblemen. In dem einen oder anderen Haus der Landesregierung gibt es noch immer welche, die es nicht wirklich glauben. Zum anderen liegt es aber auch daran, dass es manchmal objektiv schwierig und Gesetzgebung manchmal doch eiliger ist. An dieser Stelle die Spielräume zu verbessern und die Möglichkeit zu schaffen, auf der Zeitstrecke zwischen den Vertretern der Kommunen sowie denen der Landesregierung und des Landtags länger ausgleichen zu können, wäre hilfreich.

Hier besteht bisher das Problem, dass alles, was beispielsweise zu niedrig erstattet wird, hinterher nicht ersetzt wird. Deshalb wäre eine Regelung klug, die sicherstellen würde, dass es das, was zu erstatten ist, auf alle Fälle gibt, die aber in beide Richtungen gilt – wenn die Kommunen zu viel bekommen, muss es wieder abgezogen werden; das kann gar nicht anders sein. Das würde dafür sprechen, die Worte „für die Zukunft“ in Art. 78 Abs. 3 zu streichen.

Man kann auch noch mehr ändern, es wurden ein paar Beispiele genannt. Ich glaube nicht, dass es Schaden anrichten würde, wenn die kommunalen Spitzenverbände hier so wie in der Bayerischen Landesverfassung auftauchen, das täte denen auch psychologisch gut.

(Heiterkeit)

Aber die Frage ist, ob es Nutzen stiftet. Befindlichkeitsänderungen sind nicht unbedingt gemeinwohlförderlich. Es gibt noch eine Reihe solcher Themen, über die wir sicher gleich werden sprechen können. – Schönen Dank.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank. – Damit beenden wir die Eingangsstatements. Wenn Herr Prof. Junkernheinrich gleich noch eintrifft, werden wir ihm natürlich Gelegenheit geben, auch noch Stellung zu beziehen.

Wir kommen nun zur ersten Fragerunde. Dazu möchte ich Ihnen noch einen Strukturierungsvorschlag unterbreiten. Ich schlage vor, dass wir uns in der ersten Runde mit dem Thema der Konnexität bzw. Art. 78 beschäftigen, in einer zweiten Runde mit der Gemeindefinanzierung bzw. Art. 79, um dann in einer dritten Runde die Themen der Beteiligungsrechte der kommunalen Familie und die Kommunalverfassungsbeschwerde sowie die damit zusammenhängenden Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof zu behandeln, also die hier unterbreiteten weitergehenden Vorschläge hinsichtlich Beteiligung und rechtlicher Verfahren.

Auch möchte ich darauf hinweisen, dass das ebenfalls schon angesprochene Thema „Drei-Prozent-Sperrklausel“ zunächst nicht Gegenstand der Beratung in der Verfassungskommission ist, da es nicht zu unserem Themenkatalog gehört. Es kann natürlich sein, dass es hier noch Gegenstand der Beratungen wird. Es kann aber auch sein, dass es noch andere Gesetzesvorschläge gibt, die ganz normal im Verfahren behandelt werden, also an den Hauptausschuss überwiesen werden. Ich würde daher empfehlen, dieses Thema in dieser Runde nicht zu vertiefen.

Wenn Sie einverstanden sind, eröffne ich die erste Fragerunde. Als Erster hat sich Herr Körfges gemeldet.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich darf mich zunächst für die SPD-Landtagsfraktion bei allen Sachverständigen ganz ausdrücklich für die sehr intensiven und deutlichen Stellungnahmen bedanken, die sicherlich an einigen Stellen – und darauf will ich bei meinen Fragestellungen das Hauptaugenmerk richten – tendenziell voneinander abweichen.

Ich habe mich darüber gefreut, dass nicht nur allgemein, sondern auch gerade der Landesebene ein Bewusstseinswechsel im Zusammenhang mit dem Konnexitätsprinzip attestiert worden ist – ich glaube, es war Herr Prof. Dr. Oebbecke –, und will das aus meiner Sicht durchaus bestätigen: Es gibt kaum ein kommunalrelevantes Vorhaben, bei dem nicht innerhalb der Beratungen auch innerhalb der Fraktionen – dies kann ich insbesondere auf meine Fraktion bezogen beurteilen – die Frage der Konnexität eine Rolle spielen würde. Insoweit glaube ich schon, dass man auch aus Sicht eines tätigen Landespolitikers attestieren kann, dass es schon nachhaltig gewirkt hat; auch auf das Bewusstsein derjenigen, die Entscheidungen treffen.

Trotzdem gibt es hier eine Reihe von Vorschlägen, die Änderungen zum Inhalt haben. Deshalb eine erste Frage. Es gibt einige Landesverfassungen, in denen Konnexität ausdrücklich geregelt ist. Hier würde mich schon interessieren, wie unsere nordrhein-westfälische Regelung – Bayern ist vorhin angesprochen worden – im Verhältnis zu anderen Landesverfassungen bewertet wird.

Um an einer Stelle konkreter zu werden: Die kommunalen Spitzenverbände schlagen vor, insbesondere Bezug nehmend auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts-

hofs, bei der Änderung bestehender oder übertragener bundes- oder europarechtlicher Aufgaben, wenn es dazu eine landesrechtliche Zuständigkeitsregelung gibt, dass dies hier noch speziell aufgeführt werden muss. Sehen die Herren, die das aus Sicht der Rechtswissenschaft beurteilen, eine entsprechende Notwendigkeit gegeben? Und die Spitzenverbände möchte ich gern noch einmal zur Ratio ihres Vorschlags nachfragen.

Herr Prof. Dr. Oebbecke hat vorgeschlagen – das finde ich einen interessanten Aspekt –, für Streitigkeiten über die angemessene Höhe des Belastungsausgleichs zukünftig erstinstanzlich Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts zu schaffen. Hierzu interessiert mich die Haltung der kommunalen Spitzenverbände.

Darüber hinaus will ich, bezogen auf diese Dinge, noch einmal deutlich nachfragen, was die Vertreter der Rechtswissenschaft zu dem Vorschlag hinsichtlich der Unterlassensdinge sagen. Die hierzu vorliegende Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs sagt deutlich, dass es an dieser Stelle eine bewusste Lücke gebe. Was halten Sie von dem Vorschlag, sich hiermit noch einmal sehr intensiv zu beschäftigen?

**Peter Biesenbach (CDU):** Auch im Namen der CDU-Fraktion herzlichen Dank an die Sachverständigen für die Arbeit und dafür, dass Sie heute gekommen sind.

Ich möchte an das von Herrn Körfges Gesagte anknüpfen, und zwar mit einer Frage an Herrn Dr. Klein. Ist es nicht sinnvoller, Ihr Anliegen hinsichtlich des Rechtsschutzes im Ausführungsgesetz zu lösen? Brauchen Sie die Verfassungsbeschwerde, wenn Sie nachher über die Abrechnung streiten wollen, oder ist es da nicht sinnvoll, tatsächlich das OVG im Wege der Verwaltungsrechtsprechung zuständig zu erklären, um diese Dinge zu lösen? Denn was ergäbe sich, wenn wir es anders machten – also Ihr Weg der Verfassungsbeschwerde –, jährlich abrechneten, und Sie hätten im ersten Jahr keine Bedenken, im zweiten, dritten, oder mal wieder nicht – wie soll das fristenmäßig gelöst werden? Also auch hier die Frage, ob nicht der Vorschlag sinnvoller wäre, es etwa an das OVG gehen zu lassen. – Ich sehe, Herr Dr. Gärditz runzelt die Stirn, also richte ich die gleiche Frage auch an Sie, damit Sie bitte ebenfalls Stellung dazu nehmen.

An die beiden Professoren Gärditz und Oebbecke habe ich die Frage, wie Sie die Wünsche zur Erweiterung des Konnexitätsgebots bewerten. Wie bewerten Sie die weitergehenden Vorschläge, die hier drinstehen und noch über die Regelung hinausgehen, die aus anderen Bundesländern übernommen wurden?

**Stefan Engstfeld (GRÜNE):** Auch die Fraktion der GRÜNEN bedankt sich für die Stellungnahme und Ihr heutiges Erscheinen.

Ich versuche, mich in einer Frage kurz zu fassen, gerade auch an die kommunalen Spitzenverbände: Wenn wir Ihren Vorschlägen zur Konnexität folgen würden, können Sie uns in Prozentsätzen oder Summen überhaupt einmal sagen, über welche Größenordnung wir hier reden, sprich, in welcher Größenordnung bewegen sich eigentlich die Defizite, die bei einer Änderung gemäß Ihren Vorschlägen bei der kommunalen

len Seite geschlossen würden? Oder anders formuliert: Was glauben Sie, welche Belastungen dann auf das Land zukommen?

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Auch von der Piratenfraktion herzlichen Dank für die Stellungnahmen und für Ihr zahlreiches Erscheinen.

Da die Stellungnahmen doch schon sehr ausführlich waren, habe eigentlich nur eine Nachfrage an Herrn Prof. Oebbecke und an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Herr Prof. Hartmann hat hier und in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass eine Spitzabrechnung im Prinzip eine Verfestigung darstellen würde: Arme Kommunen würden arm bleiben, reiche Kommunen würden nicht weniger Geld bekommen, wenn man alles spitz abrechnen würde. An dieser Stelle hätte ich gern gewusst, ob Sie das genauso sehen oder wie Ihre Sichtweise ist, dass es nicht eventuell doch ausgleichend wirken könnte.

**Dr. Ingo Wolf (FDP):** Ich schließe mich dem obligatorischen Dank an die Anzuhörenden natürlich an. – Bei der Frage der Konnexität möchte ich den Ansatz von Herrn Prof. Oebbecke noch einmal aufgreifen. Wir haben ja in den letzten Jahren ein Stück Erfahrung mit dem Thema „Konnexität“ gesammelt; ich erinnere an die Übertragung der Aufgaben der Umwelt- und Versorgungsverwaltung. Das wird am Ende natürlich immer alles relativ kleinteilig. Die Frage lautet daher: Wie sollen für die Zukunft vernünftige Rechnungsmethoden sichergestellt werden? Soll man das sozusagen über einen Leisten schlagen oder spezifisch auf jede einzelne Verwaltung hin? Das müsste man sich sehr genau überlegen, weil es natürlich auch mit einem Aufwand verbunden ist. Herr Engstfeld hat zu Recht die Frage gestellt, in welche Richtung es volumenmäßig geht.

Ich glaube, das Begehren der Kommunen, ein Stück Sicherheit zu bekommen, um nicht über den Löffel barbiert zu werden, ist aus Sicht der Landespolitik nachvollziehbar. Aber das muss auch in beide Richtungen gehen, weil es möglicherweise Überzahlungen geben könnte; dazu ist ja ein Vorschlag in der Welt.

Für mich wäre eine etwas stärkere Präzisierung vonseiten der kommunalen Spitzenverbände wichtig, wie Sie sich diese handhabbaren Berechnungsmethoden vorstellen könnten. Eine weitere Frage wäre, ob Rückwirkung auch in die Anfänge von Aufgabenübertragung gehen sollte – das haben Sie nicht gesagt –, was natürlich erdbebenartige Forderungen auslöst. Deswegen beschränke ich mich einmal auf den Bereich der Dinge, die jetzt übertragen werden und dann im Laufe der Zeit entsprechend abgerechnet werden sollen. – Danke.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Weitere Wortmeldungen liegen mir zurzeit nicht vor. Dann beginnen wir mit der Antwortrunde. Ich gebe das Wort wieder an Herrn Dr. Klein.

**Dr. Martin Klein (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Herr Vorsitzender, wenn Ihnen das genehm ist, fange ich einfach einmal an und würde die Kollegen bitten, gegebenenfalls zu ergänzen.

Zunächst einmal zur Frage von Herrn Körfges, der Ratio des Vorschlags „Schutz der Kommunen bei bundes- oder europarechtlichen Vorgaben“. Die bei der Föderalismusreform I Mitwirkenden aller Ebenen waren sich darüber einig, dass es keinen Durchgriff des Bundes auf die Kommunen mehr geben sollte. Das heißt, es galt seinerzeit, dass der Bund nur noch mit den Ländern zu tun hat. Das ist auch richtig so, weil die Länder via Bundesrat mit an der Gesetzgebung beteiligt sind, und zwar konstitutiv.

Insofern ist es schon so, dass die Länder maßgeblich daran mitwirken, wenn ein Gesetz zustande kommt, für das die Länder den Vollzug in die Hände bekommen. Wie das landesintern geregelt ist – die Kommunen gelten nun einmal als Bestandteil der Länder –, ist dann eine zweite Sache. Klar aber ist, dass immer gedacht war, dass es dann keine Beschwerde der Kommune mehr geben könnte, wenn es bundesrechtliche Rechtsänderungen gab, die den kommunalen Vollzug berührten.

Das heißt, bei Standarderhöhungen konnte bzw. musste man davon ausgehen – das war den Beteiligten in den Jahren 2004, 2005 und 2006 vor Augen –, dass es dann jedenfalls Sache der Länder war, für den Schutz der Kommunen zu sorgen. Insofern musste bloßes Untätigbleiben des Landes die Kommunen auch schützen, sonst hätte die Regelung keinen Sinn ergeben. Die Schutzlücke ist also auch so von den Richtern festgestellt worden. Nur hätten wir nicht gedacht, dass sich das Gericht darauf zurückziehen würde, dass sich die daran beteiligten Akteure die Föderalismusreform anders vorgestellt hätten, sondern im Prinzip haben die Richter den entscheidenden Schritt nicht nachvollzogen und gesagt, das müsse das Land schon selbst machen.

Umgekehrt würde ich sagen: Das war immer die Ratio dessen, was die Föderalismusreform im Jahr 2006 geregelt hat, dass es nämlich keine Schutzlücke mehr geben sollte. Wir können uns eben nun einmal nicht gegen den Bund wehren. Uns ist auch kein Rechtsbehelf geboten, sondern das ist natürlich der Schutz, der uns hier versagt bleibt, wenn das Land nichts tut.

Bei dem Kinderförderungsgesetz war es seinerzeit etwas anderes, da hat das Land in einem gewissen Zusammenhang noch etwas getan. Insofern wäre es sonst auch möglicherweise Rechtsmissbrauch, wenn das Land in irgendeinem Kontext – zum Beispiel längst vor einer Bundesratsentscheidung – wieder einen Landesrechtsakt liefert. Genau das ist damals natürlich nicht der Fall gewesen. Klar ist aber auch, dass es nicht ausreichen sollte, nur die Hände in den Schoß zu legen, um den Kommunen nicht trotzdem den für sie notwendigen Schutz zu gewähren.

Zu Herrn Biesenbach: Der Vorschlag von Herrn Oebbecke, wonach die Verwaltungsrichterschiene, am besten das OVG als erstinstanzliche Zuständigkeit, über die Angemessenheit des Ausgleichs bzw. über die notwendigen durchschnittlichen Anwendungen entscheiden sollte, wäre zu diskutieren. Dazu würden wir nicht von vornherein sagen, dass es zwingend Verfassungsrechtsangelegenheit sein muss. Sie

wissen, das Verfassungsgericht entscheidet nur darüber, ob eine Sache verfassungsgemäß oder verfassungswidrig ist; iudex non calculat – der Richter rechnet nicht –, haben schon die alten Römer gesagt. Im Zweifel würden also ohnehin wieder Verhandlungen über die Angemessenheit der Höhe des Ausgleichs geführt.

Genau das findet und fand im Falle der Kommunalisierung der Umwelt- oder der Sozialverwaltung statt, dass nämlich Land und kommunale Spitzenverbände über die Höhe eines angemessenen Ausgleichs verhandelt haben. Aber es ist natürlich vorstellbar, dass es beim OVG möglicherweise durchentscheidbar wäre. Gleichwohl: Verhandlungen werden immer Verhandlungen bleiben – das ist vorgezeichnet, das ist prägend.

Herr Engstfeld, zu Ihrer Frage nach einer Summe der Belastungen der kommunalen Ebene: Spiegelbild ist im Grunde genommen das kommunale Finanzierungsdefizit, das sich über die Jahre angesammelt hat. Dieses beläuft sich auf etwa 2,5 Milliarden €. Es war die damalige Studie von Junkernheinrich und Lenk, die das noch einmal zutage gefördert hat, allerdings auf Basis kameraler Zahlen. Das müsste dann natürlich auf NKF.

Klar ist natürlich auch, dass alles, was jetzt an bundesrechtlichen Verschärfungen kommt, sicherlich nicht wie ein Urknall wirkt, weil im Prinzip alle Rechtsgebiete durchgeregelt worden sind; es gibt kaum etwas völlig Neues, was dann vom Himmel fällt. Natürlich sind es gar nicht untergeordnete Summen, die sich dann dort zusammenrechnen lassen.

Herr Sommer, zu Ihrer Frage der Spitzabrechnung: Das Konnexitätsprinzip durchzieht auch die Annahme von Pauschalen. Insofern ist also auch der Ansatz, zu sagen, Spitzabrechnung helfe nicht in jedem Falle, eigentlich fehlgehend; denn natürlich muss man mit Pauschalen den durchschnittlichen Aufwand abgelten. Insofern sind diejenigen gekniffen, die sich besonders unwirtschaftlich verhalten. Diejenigen, die sich wirtschaftlich verhalten, können dann wenigstens noch eine schwarze Null schreiben, so würde ich es einmal sagen. Pauschalen sind genau Anreize, die einen Level vorschreiben, mit dem jede durchschnittlich wirtschaftende Kommune auskommen sollte. Je effektiver und effizienter man wirtschaftet, desto besser rechnet sich das dann.

Herr Wolf, zu Ihrer Frage der Kleinteiligkeit des Konnexitätsprinzips: Klar, wir sollten nicht das Konnexitätsprinzip zu etwas herabwürdigen, bei dem es nur noch um Cent-Beträge geht. Es muss immer noch ein Anreiz dafür sein, dass das Land Aufgabenverlagerungen in den kommunalen Bereich erwägt, weil wir immer auch den Anspruch vor uns hertragen, zu sagen: Wenn ihr als Land uns das gebt, sind wir bereit und in der Lage, zu schauen, ob das auch in bereits von uns wahrgenommene Aufgabenfelder passt. Sind wir da näher dran, kann man das vernünftig verzahnen, und haben wir da im Ergebnis auch durchaus Effizienzgewinne? – Das Land verspricht sich durch solche Aufgabenverlagerungen natürlich auch Effizienzgewinne und möchte dadurch insgesamt einen entsprechenden Wirtschaftlichkeitssaldo.

Genau diesen Anspruch erheben wir auch, und genau deswegen ist es auch zur Kommunalisierung der Umwelt- und Sozialverwaltung gekommen. Da ist es nicht so



gewesen, dass sie uns eins zu eins die Kosten erstattet haben – sonst wären wir wieder im Kostenerstattungsverfahren –, sondern wir müssen da schon auch von uns aus entsprechende Effizienzgewinne behaupten und auch nachweisen, und die werden auch generiert. Das ist so, und ich glaube nicht, dass man da jetzt wirklich ins Klein-Klein verfallen sollte.

Rückwirkungen auf Urknallverhältnisse sehe ich nicht. Ich glaube schon, dass wir pragmatisch genug sind, zu sagen: Was geschehen ist, ist geschehen. – Das dient sicherlich in vielerlei Hinsicht dem Rechtsfrieden, zu sagen, dass eben vieles historisch gewachsen ist. Aber wenn sich natürlich neue Rechtsfelder wie eben die Inklusion als neues Feld auftun – und es möge auch noch andere Felder geben, Sie wissen, es gibt ein paar Agenden auch der jetzigen Legislaturperiode, die offenkundig Neuland darstellen, Stichwort Tariftreue- und Vergabegesetz, oder möglicherweise auch das Klimaschutzgesetz –, wird man sehen, wie es sich erweist. Aber es ist Neuland, und da wird man sich sicherlich auch wieder auf Raster und bestimmte Verfahrensweisen einigen müssen. Hier befinden wir uns laufend im Gespräch, aber ich glaube, es ist gut, sich da nicht zu sehr im Klein-Klein zu verlieren, das ist völlig richtig.

**Dr. Helmut Fogt (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Vielleicht nur eine Bemerkung in zweierlei Hinsicht zu dem letztgenannten Punkt: Der Normenkontrollrat auf Bundesebene ist seit Jahren damit beschäftigt, Kostenerhebungen durchzuführen, wie sie auch beispielsweise bei den Konnexitätsfragen relevant sind.

Es gibt auch ein konkretes Vorhaben, auch ein standardisiertes Erhebungsverfahren mit uns auf kommunaler Seite abzustimmen, gemeinsam mit den Ländern. Ich denke, dort kann man deutliche Fortschritte in dem von Ihnen angesprochenen Sinne machen, sozusagen nicht bei jedem einschlägigen Vorgang wieder mühsam ein neues Verfahren aushandeln zu müssen.

Auch gibt es den Vorschlag, auf Landesebene bei den Bundesländern solche Normenkontrollräte einzurichten, die dann die Aufgabe hätten, Kostenschätzungen bereits bei Verabschiedung von Gesetzen anzustellen, die im Zweifel auch gemeinsam mit uns von kommunaler Seite aus erarbeitet werden, sodass man dort wohl einen Teil der Konflikte aus den Feststellungsverfahren nach dem Konnexitätsausführungsgesetz auffangen könnte. Das ist sicher ein vielversprechender Ansatz, der natürlich unterhalb der Ebene von verfassungsrechtlichen Fragen zu Hause ist.

Der zweite Punkt betrifft die Bestimmungen des Konnexitätsverfahrens in Nordrhein-Westfalen. Diese sind übrigens, wie bereits angesprochen, bundesweit durchaus vorbildlich, es gibt kaum Länder, die ein derartig elaboriertes Verfahren auf dem erreichten Niveau besitzen; das muss man auch einmal anerkennen. Es handelt sich dabei um eine Regelung, die davon ausgeht, dass man zusätzliche oder erweiterte Aufgaben vonseiten der Kommunen zu bewältigen hat. Dann wird geschätzt, wie der durchschnittliche Kostenaufwand im Landesdurchschnitt aussieht, und dann wird dieser ausgeglichen.

Der kommunale Finanzausgleich mit allen relevanten Kriterien wie Leistungskraft usw. hat damit unmittelbar nichts zu tun. Insgesamt nimmt man Kosten von den Kommunen weg, und dann kommt das andere Verfahren mit den ganz anderen Gesichtspunkten zur Wirkung. Dort jetzt einen Widerspruch zu konstruieren, würde ich für einigermaßen abwegig halten.

**Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich habe die Statements sehr aufmerksam verfolgt und zumindest nicht feststellen können, dass irgendjemand die Sinnhaftigkeit einer Konnexitätsregelung an sich infrage gestellt hätte.

Wenn wir uns aber über den Hintergrund, die Intention, die Zielsetzung einig sind, wenn Konsens besteht, dass es eigentlich Aufgabe dieses Prinzips ist, zu verhindern, dass eine selbst nicht unmittelbar an der Gesetzgebung beteiligte staatliche Ebene finanziell nicht überfordert werden darf und ihr keine Aufgaben übertragen werden dürfen, ohne dass gleichzeitig auch die Mittel zur Verfügung gestellt werden, und wenn andererseits nach mehreren Jahren der Erfahrung Lücken bzw. Schutzlücken oder Regelungsdefizite in diesem Prinzip festgestellt werden, dann ist es aus meiner Sicht nicht rechtfertigungsbedürftig, wenn man hier nachbessert, sondern wenn man es nicht tut.

Hier möchte ich den Fokus gern einmal umkehren: Eigentlich müsste man begründen, warum man diese Lücken nicht schließt. Es kann verschiedene Gründe geben, warum man das nicht machen will, aber dann müssen diese bitte auch offen benannt und gesagt werden: „Das können oder wollen wir uns nicht leisten“, statt zu fragen, warum man jetzt noch mal an dieses Prinzip herangehen sollte. Es hat die Lücken, die sich in verschiedenen Verfahren zeigen. Wir haben konkrete Vorschläge unterbreitet, wie man sie schließen könnte. Natürlich sind wir auch für alternative Vorschläge offen.

Ich komme noch einmal auf die Frage von Herrn Engstfeld zurück, was es für das Land bedeuten würde, wenn beispielsweise die Lücke geschlossen würde, die sich daraus ergibt, dass untergesetzliche Normen nicht erfasst werden. Das ist einer der Punkte, die wir hier vorgeschlagen haben: Sie hätten gern eine Bezifferung dessen, was sich ändern und was da auf das Land zukommen würde. Meiner Ansicht nach kann man das seriöserweise so nicht beziffern. Aber in diesem Zusammenhang möchte ich daran erinnern, dass es nur ein Teil vom Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips ist, einen finanziellen Ausgleich zu schaffen. Der andere Teil – darauf hatte Herr Körfges bereits hingewiesen, und das ist meiner Meinung nach mindestens gleichwertig – besteht in der Bewusstseinsänderung, die das ganze Prinzip bei denjenigen herbeigeführt hat, die Recht setzen, gleich auf welcher Ebene.

Das ist ein ganz wichtiger Punkt; denn das Konnexitätsprinzip wirkt ja nicht nur da, wo wir uns am Ende in irgendwelchen Verfahren wiederfinden, sondern vor allem dort, wo man sich frühzeitig Gedanken darüber macht, was es bedeutet, wenn wir diese zusätzliche, diese neue, diese geänderte Aufgabe in Kraft setzen und welche finanziellen Konsequenzen es für die Kommunen hat.

Um es an einem konkreten Beispiel deutlich zu machen – da mag man mir widersprechen –: das frisch verabschiedete Kulturfördergesetz. Ich gebe Ihnen Brief und Siegel darauf, dass dieses Gesetz heute anders aussehen würde, wenn wir kein Konnexitätsprinzip in der Verfassung hätten. Es würde anders aussehen und Dinge beinhalten, die auf kommunaler Ebene mit zusätzlichen Kosten verbunden wären. Das aber tut es nicht, und das ist auch ein Verdienst – ich nenne es stellvertretend für andere Bereiche, in denen es auch funktioniert – des Konnexitätsprinzips.

Deswegen kann man die Frage gar nicht in dem Sinne beantworten, dass es X Millionen € zusätzlich kosten würde. Es würde vielmehr dazu beitragen, dass auch auf der Ebene des Ordnungs- und Erlassgebers verstärkt Gedanken angestellt würden, die wir heute schon im Parlament haben und worüber wir uns auch freuen, dass sie dort Thema sind.

Zur Frage der Verfestigung der Kluft zwischen Arm und Reich: Ich kann den gedanklichen Ansatz vom Grunde her nachvollziehen. Aber, Herr Hartmann, wenn Sie sich einmal die Dimensionen dessen betrachten, was über Konnexitätsausgleichsregelungen verteilt wird und dessen, was über den kommunalen Finanzausgleich verteilt wird, dann ist das, jedenfalls zurzeit, eine allenfalls hypothetische Überlegung, die dahinter steckt. Im Moment wirkt es so nicht.

Tatsache dabei ist ja, dass in dem Moment, in dem eine neue Aufgabe übertragen wird, diese zusätzlichen Kosten auf allen Ebenen entstehen. Es trägt also vielleicht nicht unbedingt dazu bei, vorhandene Unterschiede auszugleichen, aber dass bestehende Unterschiede verstärkt würden, kann ich an dieser Stelle auch nicht nachvollziehen. – Das nur als Ergänzung zu dem, was die Kollegen bereits vorgetragen hatten. Vielen Dank.

**Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Universität Bonn):** Art. 78 Landesverfassung ist im Vergleich mit anderen Bundesländern eigentlich eine vorbildliche Regelung, die einen sehr hohen Detaillierungsgrad aufweist. Auch die daran anknüpfenden Mechanismen können sich sehen lassen. Wenn man sozusagen die Lehrbuchliteratur für andere Verfassungen durchgeht, wird Nordrhein-Westfalen mit dem dazu ausgearbeiteten Material und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs immer als „Leitland“ zitiert.

Dass wir eine stärkere Detaillierung bräuchten, vermag ich nicht zu erkennen. Ich kann das berechtigte Anliegen nachvollziehen, Schutzlücken geschlossen wissen zu wollen. Ich würde in der Tat zustimmen, dass seinerzeit in der Föderalismusreformkommission auf Bundesebene das Motiv darin bestand, die Kommunen gerade vor mittelbaren bzw. damals unmittelbaren bundesrechtlichen Belastungen freizustellen. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 sowie Art. 85 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz müssten es sein, in denen das Verbot enthalten ist, unmittelbar Aufgaben auf Kommunen zu übertragen.

Das diene nicht dem Schutz der Selbstverwaltung gegenüber dem Bund, sondern letzten Endes dem Schutz der Kommunalfinanzen – auch mit Blick auf Konnexitätsregelungen, die damals gerade Stück für Stück in den Landesverfassungen eingefügt wurden. Deswegen würde es in der Tat in das motivatorische Gesamtbild hineinpas-

sen, auch in dieser Hinsicht die Konnexitätsklausel abzusichern. Was den Schutz vor Unterlassungen des Gesetzgebers betrifft, wäre ich ein Stück weit vorsichtig damit und würde in der Tendenz von einer Überregulierung abraten.

Die von Herrn Dr. Hamacher geschilderte strikte Konnexität ist natürlich ein Idealbild. Es ist das Motiv, dass die Kommunen davor geschützt werden sollen, Aufgaben ohne angemessenen finanziellen Ausgleich übertragen zu bekommen. Ich betone aber auch noch einmal das Wort „angemessen“. Angemessenheit ist ein abwägungsintensiver Begriff, und es geht hier nicht nur um die Interessen der Kommunen bzw. darum, allein für die Kommunen Rechtsicherheit zu schaffen. Vielmehr geht es darum, in beiden Richtungen eine praktikable Lösung zu finden.

Die Kommunen stehen auch nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar unter dem Druck der Schuldenbremse. Das Land muss sich gegenüber dem Bund künftig in viel stärkerem Maße auch noch für seine Haushaltspolitik rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund sind Kompromisse hinsichtlich der Finanzierung von Aufgaben sowie der Teilung von Lasten unvermeidbar. Eine Überjustizialisierung, die am Ende dazu führt, dass man vor dem Verfassungsgerichtshof spitz rechnet, halte ich nicht für den sinnvollen Ausweg.

Nun könnte man überlegen – es wurde bereits angesprochen –, ob angesichts der Technizität des Finanzausgleichs nicht möglicherweise die verfassungsgerichtliche Hochzonung das eigentliche Problem ist. Für eine solche verwaltungsgerichtliche Kontrolle habe ich große Sympathien. Ich möchte hierbei aber auch zu bedenken geben, dass es im Kern gemacht werden kann, solange es um die technische Durchführung im Vollzug von Ansprüchen geht.

Da es aber sowohl bei der Konnexität wie auch bei dem Finanzausgleich in starkem Maße um haushaltsrelevante Entscheidungen auch des Landes geht, trägt natürlich am Ende der Landtag über den Landeshaushalt die Verantwortung. Wenn es darum geht, unmittelbar gesetzliche Regelungen zu kontrollieren, die notwendigerweise parlamentsgesetzlich verankert sind, bleibt überhaupt nichts anderes übrig, als zum Verfassungsgerichtshof zu gehen. Angesichts der Volumina, um die es hier geht, werden letztlich vielleicht andere Fragen im Mittelpunkt stehen als das Spitzrechnen des Ausgleichs im Einzelfall. Dort wird es immer ein Nebeneinander von verwaltungsgerichtlicher und verfassungsgerichtlicher Schiene geben.

Vor diesem Hintergrund möchte ich aber noch einmal davor warnen, dass Art. 78 Landesverfassung kein Ersatz für Kommunal- und Haushaltspolitik sein kann. Das hier teilweise mit einer, wie ich finde, gewissen Larmoyanz vorgetragene Wehleidn angesichts der Verhandlungen, die dann zu führen sind, kann ich ehrlich gesagt nicht verstehen. Das ist ein demokratie-immanenter Mechanismus, und es gilt immer noch, dass der Landtag als unmittelbar volksgewähltes Organ hier im Mittelpunkt der Haushaltsverantwortung steht. Wahlkampf und Politik können und wollen wir uns eigentlich nicht ersparen, das gehört auch dazu, gerade in Zeiten, in denen die Finanzlagen angespannter sind. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank, Herr Prof. Gärditz. – Ich darf nun auch ganz herzlich Herrn Prof. Junkernheinrich begrüßen. Wir machen erst einmal mit dieser Antwortrunde weiter, und Sie bekommen gleich Gelegenheit, Ihr Statement nachzuholen. – Herr Prof. Hartmann.

**Prof. Dr. Bernd J. Hartmann (Universität Osnabrück):** Ich habe vier Punkte identifiziert, bei denen ich in der Sache bzw. namentlich angesprochen worden bin: Erstens. Unterlassung des Gesetzgebers. Zweitens. Bundes- und unionsrechtlich getriebene Gesetze. Drittens. Belastungsausgleich und Spitzabrechnung. Viertens. Schutzlücke.

Zur Unterlassung des Gesetzgebers würde ich sagen, dass wir die Rechtsprechungsänderung des Verfassungsgerichtshofs begrüßen dürfen. Sie stellt nun klar, dass wenn man ein Recht hat, dieses durch ein Unterlassen des Gesetzgebers auch verletzt werden kann, nämlich wenn eine Handlungspflicht besteht, etwas für dieses Recht tun zu müssen; also eine Gesetzgebungspflicht. Anders als früher kann man dies nun auch als Kommune rundheraus nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs vor diesem Gericht rügen. Hier brauchen Sie als verfassungsändernder Gesetzgeber meines Erachtens nicht heranzugehen, weil die Rechtsprechung nun dort ist, wo sie sein sollte.

Was geschieht mit Gesetzen, die aus dem Bereich des Bundes- oder des Unionsrechts kommen? Hier haben uns die kommunalen Verbände beschrieben, wie es damals bei der Föderalismusreform war. Sie haben uns geschildert, dass die Idee darin bestand, wenn den Kommunen Aufgaben übertragen werden, sie auch einen Belastungsausgleich dafür bekommen sollen. Durch den Bund gibt es keine Aufgaben mehr, sondern nur noch durch das Land, und dann gibt es auch einen Ausgleich. – Das alles ist richtig und gilt nur für neue Aufgaben.

Das betonen die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände natürlich nicht besonders gern. Aber es ist auch schon damals bei der Föderalismusreform Konsens gewesen und sogar nicht nur gesetzgebungsgeschichtlich, sondern auch normtextlich niedergeschlagen; denn im Übergangsrecht Art. 125a des Grundgesetzes wird ausdrücklich erklärt, dass alte Gesetze fortgelten, die jetzt nicht mehr erlassen werden könnten, weil der Bund nicht mehr auf die Kommunen zugreifen darf.

Es war also klar, dass die alten Aufgaben fortgelten sollten. Und wenn es nun einmal Bundesaufgaben sind, die sich durch im Bereich des Bundes stattfindende Änderungen verteuern, dann sollte es nach dem Willen der Föderalismusreform, wie er sich an dieser Stelle im Grundgesetz niedergeschlagen hat, nicht so sein, dass dann sofort Belastungsausgleiche fällig werden. Es sollte auch nicht so sein, dass solche Änderungen durch die Bundesverfassung verwehrt sind. Insofern teile ich Ihre Beschreibung der Genese, aber man muss schon dazu sagen, dass es nur für neue, nicht aber für alte Gesetze gilt.

Deshalb ist es kein Problem, wenn alte Bundesgesetze teurer auszuführen sind: Dann bleibt es eben dabei – auch nach dem Sinn und Zweck der Föderalismusreform –, dass diese Kosten die Kommunen treffen. Es ist ja nicht so, dass die Kom-

munen mittellos wären und nur diesen Belastungsausgleich aus Konnexitätsrecht hätten. Es ist vielmehr so, dass solche Aufgabenänderungen, die nicht durch den Konnexitätsausgleich aufgefangen werden können, nach der allgemeinen Finanzierung berücksichtigt werden müssen. Diese Aufgabe ist im allgemeinen Finanzierungsrecht als ein Parameter neben der Leistungsfähigkeit enthalten.

Damit komme ich zum dritten Teil: Belastungsausgleich und Spitzabrechnung. Wenn ich es richtig verstanden habe, wurden diese Punkte in einen Gegensatz gerückt und mir quasi „untergejubelt“, Belastungsausgleich und Spitzabrechnung in einen Gegensatz gebracht zu haben. Davon bin ich weit entfernt. Vielmehr sehe ich sozusagen als Gegenbegriff zum konkreten aufgabenbezogenen Belastungsausgleich die allgemeine Gemeindefinanzierung nach Leistungsfähigkeit und allgemeinem Aufgabenbestand.

Den anderen Begriff der Spitzabrechnung sehe ich im Gegensatz zu den Pauschalen der Durchschnittskosten. In der Tat geben diese Pauschalen nach Durchschnittskosten einen Anreiz, nicht über die Stränge zu schlagen und beispielsweise fünf weitere Mitarbeiter für die Kommune einzustellen, weil es nicht ersetzt wird, da es oberhalb der Durchschnittskosten liegt, die man für die Kommunen insgesamt berechnen muss. Spitzabrechnung heißt ja nur, dass dort jeder Mitarbeiter berücksichtigt werden muss. Dies fände ich hinsichtlich der Frage der FDP-Fraktion unangemessen aufwendig, und es würde auch den falschen Anreiz setzen, den Apparat aufzublähen.

Der letzte Punkt betrifft die Metapher der Schutzlücke. Die Lücke als Metapher ist ja suggestiv: Zahnlücken zum Beispiel wünscht man sich geschlossen. Ich selbst habe Kinder im Grundschulalter, und deshalb freuen die sich auch, wenn die nächsten Zähne kommen. Aber man muss trotzdem sehen, dass diese Metapher das Argument in der Sache nicht ersetzen kann, schließlich gibt es auch Lücken, über die wir uns freuen: Sie alle haben hier eine Lücke vor Augen, die wohl keiner von Ihnen schließen möchte, und das ist die Sichtschutzlücke, durch welche man den Rhein sieht – wir nennen diese Sichtschutzlücke „Fenster“. Der Begriff der Lücke allein besagt also nichts.

(Heiterkeit)

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Westfälische Wilhelms-Universität):** Im Ländervergleich hat Nordrhein-Westfalen wohl die elaborierteste und auch kommunalfreundlichste Regelung. Ob sie deshalb die beste oder vorbildlich ist, ist eine ganz andere Frage.

Man kann es auch so machen wie die Bayern oder die Hessen, die dort nicht ganz so viel hineinschreiben und darin auch andere Konfliktlösungsmechanismen aufgenommen haben. Aber das ist verschüttete Milch: Wir haben es jetzt so, und aus Sicht der Kommunen gibt es im Ländervergleich eigentlich wenig zu beklagen. Aber natürlich kann man es noch besser machen bzw. optimieren; das geht ohne Weiteres.

Die Frage zum Bundes- und Europarecht entfaltet sich immer an dieser letzten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs. Ich habe sie mir im Vorfeld der Stellung-

nahme angesehen, und ich verstehe sie ein bisschen anders, als sie hier jetzt diskutiert wird. Ich kann auch nicht so recht erkennen, wo dort eine Schutzlücke liegen soll.

Es handelte sich um einen Aufgabenbereich, von dem klar war, dass er nach Inkrafttreten des Konnexitätsprinzips zugewiesen war. Damit muss das Land die Kosten tragen. Nun gingen die Kommunen hin und sagten: Wenn bei einer solchen Aufgabe der Bund irgendetwas ändert, und sich dadurch Kostenänderungen ergeben, muss das Land eine gesetzliche Regelung schaffen.

Diese Rechtsauffassung hat der Verfassungsgerichtshof zurückgewiesen. Nach meiner Lesart bedeutet das unter keinen Umständen, dass die Kommunen auf den Kosten sitzen bleiben. Vielmehr geht es um eine Verteilung zwischen Art. 78 Abs. 3 Satz 2

„Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung ... ist dafür durch Gesetz ... ein entsprechender finanzieller Ausgleich ... zu schaffen.“

und Satz 4

„Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung ... festgestellt [...].“

Ich meine, das gehört dorthin, und da hat der Verfassungsgerichtshof auch recht. Es ist dasselbe, als wenn sich tatsächlich etwas ändert, wenn sich die rechtlichen Vorgaben durch den Bund ändern. Dann kostet es eben mehr, und das muss ausgeglichen werden. Das Problem, das die Kommunen haben, liegt meines Erachtens darin, dass es nur für die Zukunft ausgeglichen wird, ad 1, und ad 2, dass weder das Land noch die Kommunen bisher mit diesen Anpassungen irgendwelche Erfahrungen haben – da stehen sie alle ratlos davor, wie dieser ganze Komplex unteradministriert ist, bisher in extremer Weise, auch aufseiten des Landes usw. Ich kann die Lücke nicht erkennen.

Es bleiben die Lücken, die im Rahmen der Föderalismusreform mehr oder weniger bewusst offen geblieben sind, dass nämlich der Bund vorhandenes Recht in gewissem Umfang ändern kann. Damit müssen wir leben. Nun muss man aber auch einmal sagen, dass Sozialhilfe immer eine kommunale Aufgabe war. Dadurch, dass einmal irgendwann das, was man getan hat, mit einem Anspruch unterlegt wurde, ist nicht unbedingt zwingend gesagt, dass es aus anderen Quellen als zuvor kommen muss. Das ist eine ganz schwierige Debatte.

Damit bin ich bei der Frage nach der Erweiterung von Herrn Biesenbach. Eine Erweiterung ist sicher wünschenswert, wenn das Land es sich leisten kann.

Die nächste Frage betraf die untergesetzlichen Regelungen wie etwa diese Erlasse. Wir beschäftigen uns gerade damit, aktuell wird es von einer jungen Kollegin in Münster näher untersucht. Wenn man sich einmal ansieht, wie der Spielraum des Landes – in dem Fall sind das Fachministerien – ist, den Kommunen etwa Standards durch solche allgemeinen Weisungen aufzudrücken, darf man ihn wirklich nicht überschätzen.

Das Problem in diesem Bereich aber liegt ganz woanders. Es liegt nicht in der Frontstellung zwischen den Kommunen und dem Land, sondern in der gemeinsamen Frontstellung gegen die Fachbrüder und -schwestern, die dort jeweils tätig sind. Die möchten es immer gern möglichst optimal haben, und die kommunalen Fachbrüder und -schwestern möchten gerne, dass das Land es aufschreibt, dann haben sie nämlich in der Kommune keinen Diskussionsbedarf. Dann sagt man dem Kämmerer, man könne nichts machen, es stehe doch dort. – Das ist natürlich bequem.

Dasselbe werden wir beim Kulturfördergesetz sehen. Ich stimme der Einschätzung vollständig zu. Aber das Kulturfördergesetz, wie es jetzt da liegt, setzt ein hohes Maß an Seelenstärke bei den Kommunalen voraus, nämlich über diese ganzen Stöckchen, die ihnen dort hingehalten werden, nicht zu springen. Wenn sie springen, wird es teuer. Springen muss man aber nicht, rechtlich kann sie niemand zwingen. Dann muss man einmal das Kreuz durchdrücken: Selbstverwaltung heißt auch, die Kraft aufbringen zu können, Nein zu sagen.

Die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem allgemeinen Finanzausgleich und diesem hier ist, wenn man sich die Dimensionen ansieht, in der Tat noch nicht allzu dramatisch. Sie wird aber schon dramatischer, wenn man sich einmal klarmacht, dass alles aus demselben Topf des Landes kommt, und dieser Topf macht – vorsichtig formuliert – im Moment nicht den Eindruck besonderer Üppigkeit.

Wenn der Topf nicht so knapp bemessen wäre, hätten wir doch überhaupt keine Diskussion über diese Solidaritätsgrundlage. Dann hätten wir die paar Kröten – und da befinden wir uns in Größenordnungen, die wir bei der Konnexität jährlich schon erreicht haben –, und dann wäre das einfach gemacht worden, statt es den Kommunen unter hohen Konflikten abfordern zu müssen. Auf mittlere Sicht ist dies schon etwas, was man im Auge behalten muss.

Was die eigentliche Kostenberechnung anbelangt, so glaube ich, dass es eine kluge Regelung ist, die der Verfassungsgeber vor zehn Jahren mit den entstehenden notwendigen durchschnittlichen Aufwendungen getroffen hat. Und für die Berechnungen – Herr Fogt hat es schon gesagt – kann man sich auch modernerer Instrumente bedienen.

Ich bitte mit Blick auf das Mikrofon um Nachsicht, dass ich technisch etwas unbegabt erscheine – man kann allerdings auch sagen: Die Anlage hat Defizite. – Danke schön.

(Heiterkeit)

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Ich würde gern die Antwort von Herrn Prof. Oebbecke zum Anlass nehmen, die kommunalen Spitzenverbände nach der praktischen Bedeutung des Streichungsvorschlags in Anlehnung an die Bayerische Verfassung zu fragen.

Sie hatten vorgeschlagen, in Art. 78 Abs. 3 Satz 1 Landesverfassung den Passus „durch Gesetz oder Rechtsverordnung“ zu streichen. Demgegenüber hatte ich auch ein paar Vorbehalte mit Blick darauf, wo das praktisch relevant sein könnte. Vielleicht können Sie hierzu noch einmal etwas sagen.



**Dr. Martin Klein (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Es gibt Ressorts der Landesverwaltung, die sich natürlich Gedanken darüber machen, wie etwas untergesetzlich oder unter der Hierarchie der Verordnung geregelt wird. Die Lücke im System erreicht die Kommunalen in der Regel durch entsprechende Erlasse oder Verwaltungsvorschriften.

Beim Erfüllen von Pflichtaufgaben nach Weisung machen wir schon immer wieder die Erfahrung, dass sich die Ministerialbürokratie etwas ausdenkt – –

(Zuruf)

– Mit den Beispielen ist das immer etwas schwierig, aber es gibt sie. Wir können das auch noch einmal nachlegen. – Insbesondere gibt es dazu Beispiele aus dem Ressortbereich des Umweltministeriums, sagen wir es einfach einmal.

(Heiterkeit und Zurufe)

Es gibt sie allerdings auch aus dem Bereich des Arbeits- und Sozialministeriums; auch dort gibt es so etwas natürlich – davon einmal abgesehen übrigens auch schon zu schwarz-gelben Zeiten.

(Heiterkeit)

Die Pflichtaufgabe nach Weisung im Bereich des Ausführungsgesetzes im SGB II zu erfüllen, hat nicht etwa Guntram Schneider, sondern Karl-Josef Laumann erfunden. Da gibt es also Beispiele in die eine wie in die andere Richtung. Das ist aber auch fachressorttypisch. Insofern meinen wir, dass es – jedenfalls wenn diese weiteren Normenhierarchien erfasst würden – eine Signalfunktion hätte, sich darüber Gedanken zu machen, ob es unbedingt in dieser Form geregelt werden muss, und falls ja, ob es jedenfalls Konnexitätsrelevanz entfalten kann; das ist das Entscheidende.

Das Konnexitätsprinzip löst im Wesentlichen eine Warnfunktion aus, gerade dann, wenn es zunächst um nicht viel zu gehen scheint. Aber man lernt ein anderes Querschnittsdenken, speziell vor dem Hintergrund der Fachbruder- und -schwesterschaften, die es natürlich auch im kommunalen Bereich gibt – das ist ganz klar, aber wir vertreten hier notwendigerweise den Querschnitt, und die kommunalen Spitzenverbände sind ja auch so aufgebaut, dass sie jedenfalls in ihrer endgültigen Beschlussinstanz bzw. ihrem Entscheidungsgremium immer dem Querschnitt den Vorrang geben. Hierzu muss man sagen, dass wir eben diese Bewegungsspielräume behalten müssen, damit wir uns noch Selbstverwaltung erlauben können. Genau deswegen muss man den Fachgeschwisterschaften dann eben auch entgegentreten.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Dann mache ich Ihnen jetzt den Vorschlag, Herrn Prof. Junkernheinrich zu bitten, sein Eingangsstatement nachzutragen. – Wir hatten vereinbart, dass jeder Sachverständige in circa fünf Minuten noch einmal Grundlegendes zusammenfasst. Anschließend sind wir in die erste Frage- und Antwortrunde zum Thema „Konnexität“ eingestiegen. Das könnten wir noch einmal aufgreifen, wenn es dazu noch Fragen geben sollte.

**Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (TU Kaiserslautern):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich darf mich zunächst für meine Verspätung entschuldigen, aber mein Startbahnhof Kaiserslautern war gesperrt, weil ein herren- oder damenloser Koffer eine große Beunruhigung erzeugt hat.

Zur Sache. Es ist für mich seit Jahren eigentlich eine ambivalente Wahrnehmung, dass gerade die deutschen Kommunen im europäischen Kontext, siehe Art. 28 Abs. 2, formal eine sehr ausgeprägte Selbstverwaltungsgarantie plus eine Finanzautonomie haben, es materiell aber immer anders gelaufen ist, weil 80 % bis 95 % der Aufgaben durch Gesetze, Verordnungen und Ähnliches vorgeprägt sind.

Das heißt nicht, dass man dort gar keinen Spielraum hätte, aber man würde sich Selbstverwaltung eigentlich anders vorstellen, als dass man in ganz wesentlichen Aufgabenbereichen immer innerhalb von Vorgaben von Land und Bund agiert. Wir haben uns daran gewöhnt, aber im europäischen Kontext ist es wirklich ein Spezifikum, wie weit wir das Ob und das Wie eigentlich schon prägen.

Nun spreche ich hier nicht als Jurist – die Juristen sind hier wohl in der Mehrheit –, sondern als Finanzwissenschaftler. Ich würde gern noch einmal in einem Zwischenschritt auch deutlich machen, dass Finanzwissenschaftler als einer der Erben der Staatstheorie immer eine Vorstellung haben, dass zwischen Entscheidern, Kostenträgern und Nutzern die Korrespondenzen gestärkt werden sollen.

Wir diskutieren hier über Prinzipien, die genau im Zentrum stehen. Zwischen Entscheider und Kostenträger haben wir das Konnexitätsprinzip, und wer entscheidet, sollte konnexitätsorientiert fühlbar zumindest mitfinanzieren. Auch der Nutzer sollte, wenn es sozial verträglich ist, seinen Beitrag leisten – siehe Gebühren, Grundsteuer etc. Auch das Subsidiaritätsprinzip, welches sich in vielen Stellungnahmen findet, ist nichts anderes als eine Korrespondenz zwischen Entscheider und Nutzer. Es handelt sich also insgesamt um ein wohldurchdachtes Gefüge, das hier zur Diskussion ansteht.

So, wie wir es in der Bundesrepublik Deutschland – nicht nur in Nordrhein-Westfalen – in den letzten 40, 50 Jahren konstruiert haben, haben wir aber immer den Spagat gemacht, dass Bund und Länder die Gesetzgebungskompetenz haben, während die Kommunen durchführen. Und in vielen Bereichen wollten sie auch durchführen. Damit habe ich aber eine klare Verwischung von Verantwortungen sowie das Problem, wer denn jetzt bezahlen soll: Derjenige, der die Gesetzgebungskompetenz hat oder derjenige, der die Durchführungskompetenz hat?

Die finanzwissenschaftliche Antwort ist da eigentlich seit Karl-Heinrich Hansmeyer aus Köln relativ klar: Wenn ich eine gespaltene Aufgabenkompetenz habe, brauche ich auch eine gespaltene Finanzierungskompetenz. Soweit der Bund oder die Länder etwas über Dinge vorgeben, was im engen Rahmen geprägt ist, müssen sie den Finanzierungsbeitrag leisten. Dort, wo die Kommunen Durchführungsspielraum haben und dadurch auch teurer oder preiswerter werden, sollen sie auch selbst zahlen. Ansonsten hätten sie auch Anreiz, zu großzügig zu sein, wenn jeweils der Bund oder das Land bezahlen müsste.

Für mich führt das eigentlich in eine massive Inkonsistenzfalle; denn im Land Nordrhein-Westfalen kommen über 50 % der Deckungslücken aus dem Sozial- und Jugendbereich, der unstreitig durch Gesetze und Verordnungen vorgeprägt ist. Nun haben wir das Postulat einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung. Das würde auch stimmig sein: Einer definiert Aufgaben, ein anderer führt durch, aber er gibt angemessene Finanzausstattung. Nun komme ich zu dem Punkt, von dem ich denke, dass die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände auch einen wahren Kern trifft: Wenn ich dann einen Leistungsvorbehalt in der Verfassung habe, kann ich zwar die Aufgaben definieren; wenn ich aber selbst kein Geld habe, kann ich nichts dazu beitragen.

Aus diesem Grunde wäre für mich die Streichung des Leistungsvorbehaltes auch konsistent; denn wenn ich die Aufgaben mitpräge, muss ich finanziell fähig sein. Dann habe ich auch den Anreiz, wenn es mir zu teuer wird, Standards und Aufgaben auch mal zurückzuführen und mich in Richtung einer einkommengerechten Aufgabenzuweisung zurückzuentwickeln. Solange ich das nicht tue, bin ich immer in der Falle, dass dieser Sozial- und Jugendbereich Jahr für Jahr kräftig mitwächst, aber ich als Land eigentlich nicht helfen kann.

Noch einmal eine Zahl, die ich bereits in der letzten Anhörung gebracht habe: Die Deckungslücken im Sozialbereich haben sich in den letzten 25 Jahren um etwa 240 % erhöht, der Finanzausgleich zwischen 35 % und 40 %. Da ist eine ganz große Lücke, da sprechen wir über ein Kernproblem.

Wenn wir das vernünftig lösen würden, wäre Konnexität als Problem gar nicht mehr so herausragend, weil man dann die aufgabenangemessene Finanzausstattung auch finanzieren könnte und gar nicht einzeln nachgehen müsste, in welchem Aufgabenbereich etwas mehr oder weniger geworden ist. Man müsste gar nicht klein-klein nachrechnen, sondern man müsste einmal dieses große Problem der aufgabenangemessenen Finanzausstattung lösen, ohne sich „herausreden“ zu können, weil man kein eigenes Geld hat. Wenn ich das eigene Geld nicht habe, kann ich die Leistungen nicht bestellen. – Das vielleicht einmal als Einstieg. Vielen Dank.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Herzlichen Dank. – Dann kommen wir wieder zurück zur ersten Runde. Dort haben wir uns mit der Konnexität bzw. Art. 78 beschäftigt. Gibt es dazu noch Fragen an Herrn Junkernheinrich oder die anderen Sachverständigen? – Das ist nicht der Fall.

Dann kommen wir zum zweiten Komplex, den ich vorgeschlagen habe, nämlich Gemeindefinanzierung bzw. Art. 79. Hierzu ist gerade auch noch der Leistungsvorbehalt und der Vorschlag einer Streichung angesprochen worden. Ich bitte um Wortmeldungen.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Ich möchte in Richtung Wissenschaft, auch der Finanzwissenschaft, einmal nachfragen, ob es aus Ihrer Sicht vertretbar ist, den Kommunalbereich sozusagen gegenüber allen anderen Politikfeldern zu privilegieren, indem man den Leistungsvorbehalt an dieser Stelle herausstreicht.

Die kommunalen Spitzenverbände möchte ich fragen, wie denn die Erfahrungen in den neuen Bundesländern aussehen. Thüringen und Sachsen-Anhalt haben eine Finanzausstattungsgarantie in der Landesverfassung. Hat sich das im Gegensatz zu unserer Verfassung – hierzu können sicherlich auch die anderen etwas sagen – wohltuend für die Kommunen ausgewirkt? Haben sich die Streitigkeiten zwischen den beiden Ländern und den Kommunen sozusagen in Wohlgefallen aufgelöst?

An der Stelle ist die Frage, was dies im Ergebnis beiden Seiten tatsächlich bringt, insbesondere unter der eben schon angesprochenen Voraussetzung der Schuldenbremse, welche die Spielräume für das Land einengt.

**Peter Biesenbach (CDU):** Herr Körfges, Sie haben die Frage an die kommunalen Spitzenverbände etwas anders formuliert, aber damit ist auch meine Intention abgedeckt.

Ich habe noch eine Bitte an Herrn Prof. Gärditz: Könnten Sie Ihren Vorschlag eines Maßstäbegesetzes für den kommunalen Finanzausgleich vielleicht noch ein wenig näher erläutern und die Vor- und Nachteile zur gegenwärtigen Regelung ein bisschen herausarbeiten?

**Dr. Ingo Wolf (FDP):** Ich möchte noch einmal auf die auch von Herrn Prof. Junkernheinrich thematisierte Mindestfinanzausstattung zurückkommen. Zum einen ist hier sicherlich das von Herrn Körfges aufgezeigte Problem von Bedeutung.

Auf der anderen Seite hätte ich gern gewusst, wie Sie denn in extremen Haushaltsnotlagen die Dinge in der Abwägung regeln wollen – die Frage richtet sich natürlich auch an die anderen Sachverständigen. Ich erinnere mich sehr gut, dass wir ab 2008 eine Weltwirtschaftskrise enormen Ausmaßes hatten. Ich meine also nicht nur die Schuldenbremse, sondern auch außergewöhnliche Notlagen. Wie soll ein Land darauf reagieren, wenn beispielsweise mit einer entsprechenden Fixquote – wie auch immer Sie das ausgestalten wollen – schon einmal einen Vorabzug für die Kommunen definitiv für alle Zeiten festgeschrieben ist?

**Stefan Engstfeld (GRÜNE):** Ich möchte unsere Fragen für diese Runde gerne an unseren Sachverständigen Herrn Professor Christoph Gusy abtreten.

**Professor Christoph Gusy (Sachverständiger der GRÜNEN):** Meine erste Frage richtet sich an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und an Herrn Kollegen Junkernheinrich.

Sie haben auf S. 3 Ihrer Stellungnahme die Gleichwertigkeit der Aufgaben und der Aufgabenerfüllung von Land und Kommunen dargelegt. Wenn ich diese Gleichwertigkeit richtig verstehe, muss sie doch zur Konsequenz haben, dass auch die Fähigkeit, diese Aufgaben zu erfüllen, im Wesentlichen gleichwertig ist. Daher verstehe ich nicht ganz, wie Sie auf S. 5 Ihres Gutachtens zu dem Ergebnis kommen können, dass das Land die Kommunen leistungsfähig halten muss, selbst dann, wenn es nicht mehr leistungsfähig ist. Anders ausgedrückt habe ich den Eindruck, dass Sie

die Prämisse Ihrer Gleichwertigkeitsthese an dieser Stelle wieder verlassen haben. Ich möchte gerne den Hintergrund dazu erfahren.

Zu Herrn Kollegen Junkernheinrich möchte ich verstärkt folgende Frage nachschieben: Sie haben sich auch für die Streichung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts ausgesprochen, und zwar im Zusammenhang mit Aufgabenübertragungen, die überhaupt nicht vom Land kommen; denn die Aufgabe der Sozialhilfe ist ja bundesrechtlich durchstrukturiert. Da hat das Land praktisch nichts zu melden, und da hat das Land auch praktisch nichts gemeldet.

Insofern kommt das Land hier in die „angenehme“ Situation, dass der Bund regelt, die Kommunen ausführen und das Land zahlt, ohne selbst die finanziellen Folgen in irgendeiner Weise mitbestimmen zu können. Wie lässt sich das in diesem Zusammenhang gegenüber dem Land als Kostenträger überhaupt rechtfertigen? Diese Frage hätte ich gern aus ökonomischer Sicht ein bisschen erklärt.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Gibt es weitere Fragen? – Das ist nicht der Fall. Dann kommen wir zur Antwortrunde und beginnen wieder mit den kommunalen Spitzenverbänden. Herr Dr. Klein.

**Dr. Martin Klein (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Herr Körfges, was Thüringen und Sachsen-Anhalt angeht, haben wir durchaus Anhaltspunkte aufgrund der vielen Gespräche, die wir auch dort mit den Schwesterverbänden führen, dass sich die dortige Finanzausstattungsgarantie insgesamt wohltuend auf die Szene ausgewirkt hat. Die Art, der Umgang miteinander und vor allem die tatsächlichen Streitfälle sind – im Verhältnis immer proportional gesehen – deutlich geringer als in Nordrhein-Westfalen.

Probleme, die sich immer noch entzündet haben, betreffen vor allem die Konstellation vergleichsweise kleiner kreisfreier Städte. Die Kommunalstruktur dort, besonders in Thüringen, ist ja überhaupt nicht vergleichbar mit unserer. Dort haben kleine kreisfreie Städte wegen ihrer finanziellen Mindestausstattung geklagt. Das ist aber ein anderes Problem, nämlich wie die Kommunalgrößen dort insgesamt aussehen oder wie es möglicherweise um eine Gebietsneugliederung steht. Dazu steht in den kommenden Jahren eventuell einiges zu erwarten. Dort ist es also hinsichtlich der Größenordnungen der kommunalen Gliederungen unter Effizienzgesichtspunkten noch nicht so durchdacht, wie es eben in Nordrhein-Westfalen bereits seit Jahrzehnten der Fall ist. Das ist folglich immer eine Frage des Zuschnitts.

Bei uns stellt sich doch die Frage, warum keiner vorab mal die These in den Raum wirft, wie es eigentlich mit dem Finanzbedarf aussieht bzw. wie dieser ermittelt wird. Wir haben im Landtag schon bei anderen Anhörungen verschiedentlich vorgetragen, dass im Prinzip alles vom Himmel gefallen ist. Aber keiner macht sich jetzt Gedanken darüber, warum es gerade nach diesen Kriterien in den Versordungen, die wir seit Jahrzehnten haben, so gültig ist, obwohl sich ganz viel sowohl an Aufgaben- als auch an Ausgabenverantwortung verändert hat. Im Wesentlichen aber ist das alles unverändert geblieben. Das heißt, die Bedarfsfrage liegt sozusagen im Dunkeln. Leu-

te, die es wissen müssten, sind entweder schon längst außer Dienst oder wissen es auch nicht mehr so ganz genau.

Deswegen sagen wir, dass es schon einen Mehrwert bringt, wenn man sich darüber noch einmal grundlegende Gedanken macht und fragt, wie es denn in der heutigen Zeit beschrieben werden muss, ohne dazu in Archive zu gehen, die es möglicherweise gar nicht mehr gibt. Daher ist es wohl sinnvoll, sich einmal von dieser Finanzausstattungsgarantie leiten und nicht von vornherein mit dem Leistungsvorbehalt praktisch präkludieren zu lassen.

Herr Gusy, was die Gleichwertigkeit der Aufgabenerfüllung angeht, haben wir im Prinzip das Phänomen – wie natürlich in anderen Ländern auch –, zwar zwei Teams zu haben, die sozusagen gleichwertig sind – das Team des Landes macht etwas mit der Landesverwaltung, und das Team der Kommunen, das vom Land übertragene sowie eigene Aufgaben erfüllt – und gleichwertig ausgestattet sein sollen. Den Schiedsrichter aber stellt hier das Land, indem es die Aufgaben und auch den Finanzausschnitt so verteilt, dass es sagt: „Wir sagen euch jetzt auch, wie ihr diese Aufgaben zu erfüllen habt“, natürlich soweit es nicht Selbstverwaltungsaufgaben sind.

Das ist nach unserer Ansicht keine Gleichwertigkeit. Vielmehr ist das Land Normgeber, indem es praktisch mehr Rechte als die Kommunen hat. Insofern hat es eine Privilegierung. Das muss dann sorgen, wenn man bemerkt, dass das eine Team unter Wasser gerät und nicht mehr die Finanzausstattung hat, die für die Aufgabenerfüllung erforderlich wäre. Dann muss es daran gehen, entweder den Grad der Normvorgaben zu verringern oder aber Einnahmemöglichkeiten für die Kommunen zu erschließen; das wäre der andere Weg. Entweder müssen die Ausgaben verringert werden, indem das Land die Normen senkt, oder es müssen die Einnahmemöglichkeiten für die Kommunen verbessert werden. Das kann das Land im Rahmen seiner – natürlich bescheidenen – Möglichkeiten schon regeln. Deswegen halten wir unser Vorbringen auf S. 5 im Verhältnis zu dem auf S. 3 unserer Stellungnahme durchaus für schlüssig.

**Dr. Helmut Fogt (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Zu Herrn Gusy möchte ich anmerken, dass die entscheidende Prämisse für uns und für die von uns erhobenen Forderungen hinsichtlich der Finanzausstattung der Kommunen natürlich nicht die Gleichwertigkeit von Aufgaben ist, sondern die Garantie kommunaler Selbstverwaltung einschließlich Kernbereichslehre und dem Verbot, sie in ihrem Wesensgehalt einzuschränken.

Deswegen haben wir auch ausdrücklich auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von Januar 2013 hingewiesen, in dem im Grunde auf das Gegenprinzip zu den kommunizierenden Röhren eingegangen wird, das wir nach Landesverfassung haben und wonach – ich sage es einmal verkürzt – sich beide Haushalte von Kommunen und Land im Zweifel gegenseitig ausgleichen sollten.

Natürlich haben wir absolute Sympathien für den Ansatz des Bundesverwaltungsgerichts, das eben sagt, dort gebe es keine kommunizierenden Röhren, sondern einen nicht hintergehbaren Mindestanspruch an finanzieller Ausstattung der Kommunen. –

Wenn es um Prämissen geht, ist das für uns die entscheidende, die letztlich wohl auch durchträgt, wenn es um die Haushalte und die Finanzen der Kommunen geht.

**Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):** Wenn man sich die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und diejenige der Landesverfassungsgerichte zur Frage der kommunalen Mindestausstattung anschaut, stellt man fest, dass es bis zu einem gewissen Punkt ein hohes Maß an Übereinstimmungen gibt.

Es tauchen überall identische Formulierungen zu der Frage des Gehalts der Garantie kommunaler Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 auf. Das sind immer wieder die alten Formulierungen, die schon den frühen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Konkretisierung dieser Normen entnommen worden sind. Diese finden sich praktisch in jeder landesverfassungsgerichtlichen Entscheidung wieder. Alle sind sich auch darüber einig, dass diese Garantie kommunaler Selbstverwaltung notwendigerweise auch die Finanzausstattung umfassen muss, die dafür nötig ist, dass man das als kommunale Familie auch leben kann. Bis dahin sind sich alle einig.

Interessanterweise sind sich auch alle einig – und deswegen wird es auch von uns überhaupt nicht infrage gestellt –, dass es eine Gleichwertigkeit der Aufgaben von Ländern und Kommunen gibt. Wenn also irgendwo gefordert wird, dass dieser Leistungsfähigkeitsvorbehalt zu streichen ist, dann kann das nicht mit einem behaupteten Vorrang von kommunalen Leistungen vor Landesleistungen gerechtfertigt werden; das wäre ein untauglicher Ansatz.

Der entscheidende Unterschied liegt hier vielmehr darin, dass wir Partner an einem Tisch haben, die eben nicht gleichberechtigt sind. Die eine Partei ist das Land, das normsetzend tätig ist und darüber entscheidet, wer welche Aufgaben wahrnehmen soll und gleichzeitig auch noch über die Finanzverteilung mitentscheidet. Auf der anderen Seite sind es die Kommunen, die selber nicht am Rechtsetzungsverfahren beteiligt sind und außer dem Konnexitätsprinzip im Grunde genommen auch keine Möglichkeiten haben, sich in irgendeiner Weise gegen diese Aufgabenübertragungen zur Wehr zu setzen.

Wenn man das Ganze bzw. diese Verfassungsbestimmung auch von ihrem verhaltenlenkenden Bestandteil her sieht, dann kann es nur dann funktionieren, wenn man sozusagen diesem mächtigeren Teil der beiden eine klare Vorgabe macht, dass er seine Befugnisse nicht in einer Weise ausüben kann, die den anderen Teil unter Wasser drückt. Das kann eben nur passieren, wenn es einen unantastbaren Kern gibt, den man nicht unterschreiten kann.

Genau das ist der Punkt, an dem sich die Rechtsprechung spaltet. Ein Teil der Landesverfassungsgerichte akzeptiert es, und im Prinzip sagt es auch das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung von Januar 2013. Andere, darunter auch der Verfassungsgerichtshof NRW, beurteilen es anders. In letzter Konsequenz – ich bitte um Entschuldigung, wenn ich es so deutlich sage, auch vor einem ehemaligen Mitglied des Verfassungsgerichtshofs – bedeutet diese Entscheidung des Verfassungs-

gerichtshofs aber einen Persilschein für eine dauernde strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen.

Nichts anderes ist es - auch wenn Herr Gärditz sagen mag, da müsse man praktische Lösungen finden -, ich sage es einmal etwas flapsig, sich den Schaden und die finanzielle Belastung irgendwo zu teilen. Das ist die Konsequenz, dass man im Grunde genommen mit dem Hinweis auf die fehlende eigene Leistungsfähigkeit immer die Chance hat, sozusagen den anderen Teil weiter in diesen Sumpf hineinzuziehen.

Wenn man wirklich Wert darauf legt, dass der Umgang mit öffentlichen Mitteln dem Grundprinzip gehorcht, dass nicht mehr ausgegeben werden soll, als auf der anderen Seite eingenommen wird, dann ist dies der einzige Weg, es zu erreichen.

Ich darf noch einmal daran erinnern, dass dieser Vorschlag, den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit zu streichen, keine solitäre Erfindung der kommunalen Spitzenverbände darstellt. Wenn Sie sich noch einmal die Verhandlungen des 70. Deutschen Juristentages im September 2014 in Hannover ansehen, werden Sie erkennen, dass er unter Ziff. 24 mit großer Mehrheit Folgendes beschlossen hat:

„Verfassungsbestimmungen der Länder, die den kommunalen Finanzausgleich nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes vorsehen oder mit Blick auf dabei zu berücksichtigende Aufgaben des Landes einschränken, sollten aufgehoben werden.“

Das ist also durchaus auch bei Leuten, die nicht aus der kommunalen Familie kommen, eine Erkenntnis, die sich in diesen Verhandlungen durchgesetzt hat.

Ich darf vielleicht auch noch daran erinnern, dass sich die Rolle des Landes nicht allein auf das beschränkt, was hier bei der Landesgesetzgebung stattfindet. Vielmehr sollte natürlich bei der Frage, was ein Land tun kann, um diesen Anspruch der Kommunen zu schützen, auch die Rolle des Landes bei der Bundesgesetzgebung viel stärker in den Blick genommen werden – kein Steuergesetz passiert den Bundesrat, ohne dass die Länder daran mitgewirkt hätten. Wenn dort beispielsweise irgendwo die Gewerbesteuer demontiert wird, haben die Länder daran mitgewirkt.

Oder, um ein konkretes Beispiel zu nennen, wenn das Zustimmungsgesetz zur Inklusion verabschiedet wird, haben ebenfalls der Bundesrat und damit die Länder daran mitgewirkt. Das heißt, es sind überall Stellschrauben, die man benutzen kann, wenn die Erkenntnis vorhanden ist, dass die zu verteilenden Mittel nicht ausreichen, um alles zu finanzieren, was einem politisch wünschenswert erscheint. Das ist genau der Punkt, auf den Herr Junkernheinrich eben hingewiesen hat. Ganz so instrumentenlos, wie es manchmal dargestellt wird, ist das Land nicht.

Wenn hierzu eine klare Grundsatzentscheidung aus der Verfassung abzulesen ist, dass es hier eine Untergrenze gibt, die nicht zu unterschreiten ist, dann ist das ein Beitrag dazu, dass kommunale Selbstverwaltung dauerhaft gelebt werden kann. Wenn man es nicht anerkennt, sagt man mit anderen Worten nur: Es steht zwar in Art. 28 Abs. 2, aber wir können uns durchaus Situationen vorstellen, in denen dieser Schutz – ich formuliere es einmal so – endgültig zurücktreten muss.



**Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Universität Bonn):** Ich beginne mit der Frage von Herrn Körfges zur Privilegierung durch die Streichung von Art. 79 Satz 2. In der Tat wäre das auch mein Einwand, warum man nicht zu einer Streichung kommen sollte.

Der Leistungsvorbehalt des Landes betrifft zunächst einmal alle Aufgaben, die das Land zu erfüllen hat – das betrifft die Finanzierung der Universitäten oder anderer Einrichtungen des Landes. Aber auch Aufgaben, die das Land in eigener Verwaltung erfüllt, stehen letzten Endes unter einem Vorbehalt, sich das leisten zu können. Warum sollte man jetzt gerade die kommunale Familie, wie sie hier so schön heißt, herausnehmen und privilegieren?

Hier wird gesagt, die Parteien stünden sich nicht gleichberechtigt gegenüber. – Selbstverständlich tun sie das nicht. Meine Damen und Herren, das ist demokratisches Entscheiden. Demokratie ist kein Lebensgefühl, sondern eine Herrschaftsform.

(Heiterkeit)

Dafür wählen wir in freien und gleichen Wahlen den Landtag, damit er Entscheidungen trifft. Und diese Entscheidungen sind allgemein verbindlich für und gegen jeden hier.

Wenn ich als Bürger von einem Gesetz qualifiziert betroffen bin, kann ich mich auch nicht privilegiert an den Landtag wenden, weil ich einer unter den 18 Millionen Einwohnern bin, der hier in besonderer Weise regelungstechnisch berührt werden. Ich würde allenfalls als Betroffener oder als Sachverständiger angehört.

Dass ich also hier den Kommunen Sonderrechte vermitteln sollte, die über die allgemeine Betroffenheit demokratischer Herrschaft hinausgehen, leuchtet mir schlechterdings nicht ein. Es ist sachlich nicht zu rechtfertigen, und dieser Vorbehalt, sinnvoll in der Verfassung angelegt, sollte verbleiben.

Zur aufgeworfenen Frage des Maßstäbengesetzes. Warum könnte das Maßstäbengesetz, siehe Art. 107 Abs. 2 Grundgesetz, ein gewisses Vorbild zur Rationalisierung sein? Der große Vorteil besteht darin – wenn man sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ansieht, bzw. die Entscheidung, in der dies herausgearbeitet worden ist –, dass das Maßstäbengesetz über eine Art Selbstbindung gleichermaßen in eine Ebene zwischen der Verfassung, die sehr abstrakt ist, und dem Durchführungsrecht, das die konkreten Finanzvolumina verteilt, eingezogen wird, indem nämlich abstrakt generell Finanzierungsprinzipien erst einmal festgelegt werden müssen.

Ich räume sofort ein – Herr Hartmann ging bereits darauf ein –, dass man natürlich bei der Formulierung abstrakter Regeln der Finanzverteilung die Folgen mit berücksichtigen wird. Das ist wie bei Wahlrechtsreformen: Jeder sitzt da und rechnet aus, was es für ihn bedeutet, ganz klar. Diesen Faktor aber wird man nie herausbekommen, den Schleier des Nichtwissens haben wir nicht, und er lässt sich praktisch nicht installieren.

Trotzdem hat sich doch gezeigt, dass man über eine Maßstäbengesetzgebung sozusagen in stärkerer Weise die Maßstäbe rationalisieren kann, weil man zunächst ein-

mal auf einer anderen Ebene argumentiert und auch diese dann zu treffenden Maßstäbe erst einmal am Gleichheitsgebot zu rechtfertigen sind.

Der Verfassungsgerichtshof hat in einer Reihe von Entscheidungen mehrfach betont, dass bei der Verteilung von Finanzentscheidungen weder im Einzelfall diskriminierend vorgegangen werden noch generell unsachliche Verteilungskriterien angelegt werden dürften.

Das würde natürlich zunächst einmal auch für eine Maßstabsgesetzgebung gelten. Aber diese könnte einen viel konkreteren Rahmen bieten. Alles, was hier gesagt worden ist, vor allem – und darum geht es im Kern – die Methode der Berechnung eines Finanzbedarfs lässt sich nicht konstitutionalisieren, die können Sie nie sinnvoll auf der Verfassungsebene regeln; dort gehört es auch nicht hin.

Man kann aber in einem Maßstäbengesetz in viel stärkerer Weise solche technischen Fragen einfachgesetzlich vorprägen. Das wäre der Vorteil, den man von einer solchen gestuften Lösung hätte. Ich sage nicht, dass es das Gelbe vom Ei ist. Es war eine Möglichkeit, die Frage der Regelungstechnik ein Stück weit pragmatisch lösen zu können. Der Bund, so mein Eindruck, ist mit diesem Modell eigentlich ganz gut gefahren. Es bringt aber selbstverständlich auch Nachteile mit sich, weil sich der eine oder andere Streit, den man jetzt aufgrund der Regelung der Verteilung hat, dann möglicherweise in diese Frage der Aushandlung von Maßstäben hineinprojiziert.

Zu guter Letzt wurde noch die Frage einer Haushaltsnotlage angesprochen. Herr Wolf hat zu Recht gefragt, wie sich das Land verhalten soll, wenn es sich in einer strukturellen Notsituation befinden sollte, zumal einer Situation, die nicht durch reguläre dauerhafte Ausgaben abgedeckt ist – eine Finanzkrise, die plötzliche Notwendigkeit einer Bankenrettung, auch Naturkatastrophen kann es geben.

Was soll das Land machen, wenn es einen fix garantierten Aufgabenbestand der Kommunen finanzieren und quasi so tun muss, als wären die Kommunen gar nicht Teil des Landes, sondern externe Leistungsempfänger? – Dieses Modell funktioniert nicht; denn die Kommunen sind Teil des Landes; das sind sie staatsorganisationsrechtlich aus der Sicht des Bundesrechts. Und genauso haben sie solidarisch Lasten und Nachteile mitzutragen, die das Land treffen. In solchen Notsituationen wäre der erste Fall da, wo ein solcher Mechanismus nicht mehr funktionieren kann. Auch ein finanzieller Mindestbedarf – und das würde ich dem entgegensetzen – ist stets relativ – also relational zu anderen Aufgaben – zu bestimmen, und deswegen im Kontext dynamisiert.

Vor diesem Hintergrund bringen solche Regelungen, selbst wenn man sie befürwortet, gar nichts. Am Ende geht es darum, einen angemessenen Ausgleich zu finden. Wenn sich das Land verschuldet, kann das aber auch bedeuten, dass es einen Teil dieser Last den Kommunen aufdrückt. Die Kommunen haben gesagt – hier wurde vorargumentiert –, dies könne bedeuten, dass das Land strukturelle Unterfinanzierung bewirkt. Es mag auch sein, dass das Land Nordrhein-Westfalen mit seinem Landeshaushalt strukturell unterfinanziert ist, weil es sich möglicherweise steuerpolitisch oder finanzausgleichspolitisch auf Bundesebene nicht durchsetzt. Man kann nicht die Kommunen rundum vor den Folgen einer generellen Unterfinanzierung des

öffentlichen Haushalts abschirmen, die müssen dann beteiligt werden. Das scheint mir relativ eindeutig. – Vielen Dank.

**Prof. Dr. Bernd J. Hartmann (Universität Osnabrück):** Warum sollte man den Leistungsfähigkeitsvorbehalt streichen? – Wir haben zwei Argumente für diese Streichung gehört.

Das eine ist sozusagen materiell-rechtlich, das andere sozusagen prozessual gedacht. Materiell-rechtlich war das Argument, es sei die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, die so schön geschützt ist – wir haben die Begriffe Kerngehalt, Wesensgehalt und Verhältnismäßigkeit gehört.

Das andere war sozusagen prozessual gedacht: Das Parlament bestimme doch die Aufgaben, die Kommunen könnten sich nicht wehren, auch säßen die Kommunen im Bundesrat nicht mit am Tisch. – Wenn Sie dieses Argument ernst nehmen, müssen Sie auch Industrie- und Handelskammern und den Universitäten viel mehr geben, als sie bisher bekommen. Auch Universitäten haben ein subjektives öffentliches Recht – das heißt nicht kommunale Selbstverwaltung bzw. nicht funktionale Selbstverwaltung, es stützt sich auf die Wissenschaftsfreiheit –, es steht der Universität zu bzw. den darin zusammengeschlossenen Wissenschaftlern. Bei Industrie- und Handelskammern gilt es entweder für die Institution oder die darin zusammengeschlossenen Berufstätigen.

Dort ist genauso der Kerngehalt geschützt, dort gibt es genauso eine Wesenheitsgarantie, es steht genauso unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit. Und genauso, wie die Kommunen im Bundesrat nicht dabei sitzen, sitzen auch nicht die Universitäten und auch nicht die Gewerbetreibenden im Bundesrat mit dabei, und genauso bestimmt auch hier das Parlament die Aufgaben der Universität und die der Industrie- und Handelskammern.

Wehren können wir uns und sie sich gleichermaßen. Sie haben die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde, und wir haben diese Möglichkeit ebenfalls. Insofern finde ich, sind sie schon privilegiert, weil sie nämlich diese allgemeine Finanzausstattung bekommen, wie sie sie seit jeher bekommen, wie sie auch Universitäten und Industrie- und Handelskammern bekommen müssen, wobei man Einnahmen aus Gebühren – wo es sie gibt – abrechnen darf. Dazu haben sie einen aufgabenbezogenen Anspruch, den Universitäten sowie Industrie- und Handelskammern nicht haben.

Das aber reicht ihnen noch nicht. Dazu wollen sie noch, dass die Leistungsfähigkeitsklausel gestrichen wird. Ich finde, das geht wirklich zu weit. Leistungsfähigkeit ist ein Grundsatz, der in allen Rechtsgebieten gilt, und das seit langer Zeit. „Impossibile nulla est obligatio“, diesen Grundsatz lernt man in den ersten Semestern. Das gilt nicht nur im Zivilrecht. Wenn Sie es rund haben wollen, müssen Sie dazu noch sagen, dass es ja gerade eine Ausnahme gibt: Geld hat man zu haben. Das ist eine Ausnahme, die das Zivilrecht kennt – aber nur dort, wo auch insolvenzfähige Personen unterwegs sind. Streng genommen müssten Sie dann, wenn Sie die Leistungsfähigkeit streichen wollen, auch erwägen, Insolvenzfähigkeit von Land und Kommunen zu fordern. Das aber ist sicherlich nicht in Ihrem Sinne.

Herr Kollege Löwer hat in seiner vorletzten Verhandlung als Verfassungsrichter diese Frage mit der Aussage auf den Punkt gebracht: „Da sitzen zwei Arme in einem Boot“. Wenn Sie die Leistungsfähigkeit und den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit streichen, dann ändert es nichts an der Tatsache, dass weiterhin zwei Arme in einem Boot sitzen.

**Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (TU Kaiserslautern):** Um es noch einmal zu pointieren: Aus meiner Sicht ist der Staat – also Bund und Land – in einer privilegierten Situation, weil er Aufgaben definieren kann, ohne für die Mitfinanzierung in hinreichendem Maße Sorge zu tragen. Das ist schon eine besondere Position.

Jetzt sind verschiedene Vergleiche angestellt worden. Herr Körfges hat auf Ressorts verwiesen, mein Vorredner auf Unis und IHKs. Ich habe Zweifel, ob man das so ausdehnen sollte. Es gibt eine gebietskörperschaftliche Ebene, die Teil des Landes ist. Und das Land ist verfassungsrechtlich in der Verpflichtung, auch finanziell für seine Kommunen zu sorgen – nicht der Bund, sondern die Länder. Deswegen würde ich das auch nicht mit einem einzelnen Ressort gleichsetzen. Auch wenn Sie eine Mindestausstattung für irgendwen definieren, ist damit nicht ein Ressort in einer ganz bestimmten Größenordnung gesichert.

Bei Herrn Wolf habe ich etwas zu einer „fixen Quote für alle Zeiten“ herausgehört. Eine Mindestbedarfsausstattung ist nach meiner Einschätzung keine fixe Quote, sondern etwas, was sich im Zeitablauf ändert, in Abhängigkeit von sozialen Vorstellungen und ökonomischen Handlungsmöglichkeiten. Vielleicht ist das unter bestimmten politischen Bedingungen nicht so leicht zurückzuführen, aber es ist immer eine Frage der politischen Definition. Und da ich meine, dass Leistungsfähigkeit auch in dem Sinne ernst zu nehmen ist, dass wir nur das ausgeben können, was wir haben. Das gilt das für das Land insgesamt, also auch für das Land und seine Kommunen.

Der Anreiz im bestehenden System aber ist, dass sich die Länder leichter verschulden können – sie haben ja auch keine Haushaltsaufsicht, alle Länder sind entsprechend höher verschuldet –, und jetzt höre ich, dass es natürlich legitim sei, wenn sie diese Schulden auf die Kommunen abwälzen können, die sie gar nicht verursacht haben. Auch das ist eigentlich wieder eine Privilegierung der Landesebene. Hier im Lande ist es so, dass, wenn man Finanzausstattung bemisst, dies nicht an aktuellen Handlungsbedarfen tut, sondern man schaut, wie hoch die Zinslasten und wie hoch der Schuldenstand ist, also wie schlimm die Altlasten der Vergangenheit sind. Das ist eigentlich kein Finanzbedarfsindikator, sondern der Sündenfall der Vergangenheit wird zur Aufteilung der Finanzausgleichsmasse genutzt.

Noch einmal: Ich habe nicht die Vorstellung, dass es etwas Fixes ist. Vielmehr ist aufgabenangemessene Finanzausstattung in zwei Richtungen zu denken. Wenn der Landesgesetzgeber der Meinung ist, das Geld reiche nicht aus – und da gibt es viele Gründe –, dann muss er etwas an der Aufgabenausstattung ändern, aber nicht einfach sagen: „Ich habe kein Geld mehr“, und das über Jahrzehnte weiterlaufen lassen mit dem Effekt, dass die Schulden ins Unermessliche wachsen.

Nun kam noch der Hinweis auf den Bund, und ob dort nicht eine gewisse Ungerechtigkeit bestehe. Hier würde ich zustimmen. Aus ökonomischer Sicht ist es irritierend, dass das Land für seine Kommunen allein in der Verpflichtung ist, Entscheidungen aber auch vom Bund und von der EU kommen. Ökonomisch würde nicht viel dagegen sprechen, den Bund mit zur Finanzierung heranzuziehen, wenn er aufgabenrelevante Entscheidungen trifft. Die deutschen Juristen bzw. die Verfassungskommission haben sich zu einer anderen Denke entschieden und diesen Punkt auf die Länder gelegt. Insofern sehe ich dort eine gewisse Inkonsistenz im System.

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Westfälische Wilhelms-Universität):** Diese Diskussion – das zeigen schon die Beiträge der Kollegen – wirft doch grundsätzliche Fragen auf. Ich will mich einmal etwas von meinen beiden juristischen Kollegen absetzen und in diesem Punkt Herrn Junkernheinrich zustimmen.

Ich glaube, die Sichtweise, dass wir es bei den Kommunen und ihren Vertretungen mit so etwas wie sonstigen gesellschaftlichen Lobbygruppen zu tun haben, die sich ja genauso melden könnten wie andere auch, ist nicht so ganz zutreffend und auch verfassungsrechtlich nicht zutreffend. Das ist noch die Sichtweise der Weimarer Reichsverfassung und vielleicht noch der Bayerischen Verfassung, die zu den ältesten gehört.

Das ist aber nicht mehr die Sichtweise des Grundgesetzes; denn die Kommunen sind nicht gedacht als Organisationen irgendwelcher gesellschaftlicher Art, die dort Rechte wahrnehmen, sondern sie üben arbeitsteilig Staatsgewalt aus. Dann ist es aber eben nicht dasselbe wie andere Lobbygruppen, auch wenn man es manchmal verwechseln könnte.

(Heiterkeit)

Das Zweite ist, dass wir hier bei Ausstattungsgarantie und Leistungsfähigkeitsvorbehalten über ein Sachproblem reden. Bei dem gesamten Art. 79 muss man sagen, dass diese Diskussion – was sie jetzt dauert – doch schon wieder maßlos diese Regelung überschätzt. Es gibt ein Sachproblem: 1 Euro hat 100 Cent, und jede politische Diskussion, daran etwas zu ändern, ist verfehlt.

(Heiterkeit)

Es muss also irgendwie bezahlt werden. In dieser ganzen Diskussion muss zudem daran erinnert werden, dass wir hier in Nordrhein-Westfalen darüber reden, weil es ein besonderes nordrhein-westfälisches Problem ist. In Bayern werden Sie fassungslos angeguckt, wenn Sie das bereden, obwohl das ökonomische Sachproblem dasselbe ist. Es stellt sich die Frage, wieso es dort anders ist. Das hängt mit ganz spezifischen Dingen zusammen, die die Politikwissenschaftler immer als „politische Kultur“ bezeichnen. Das ist eine faule Ausrede – es bringt nichts –, das heißt, ich weiß es nicht genau. Es gibt jedenfalls Gründe dafür.

(Heiterkeit)

Auch wenn man über Gleichberechtigung und dergleichen spricht, haben die kommunalen Spitzenverbände natürlich recht damit, dass das Land entscheidet, aus

eben den von Herrn Gärditz angesprochenen Gründen – und darin liegt eines der Probleme, die hier Heiterkeit auslösen bei denen, die sie eigentlich zu entscheiden haben. Also, an dieser Stelle wurde hier ja gelacht, und zwar nicht von den Sachverständigen. Da liegt eines der Probleme, dass es in vielen Fragen eine gewisse Entscheidungsunlust aufseiten des Landes gibt und man nicht einmal sagt: „Nein, kriegst du nicht, machen wir nicht“, und solche Dinge.

Der andere zu berücksichtigende Punkt besteht darin – jedenfalls bisher, und die Schreie der kommunalen Spitzenverbände, dies zu ändern, sind ja nicht hörbar –, dass das Land, verglichen mit den Kommunen, keine relevanten Einnahmemöglichkeiten hat. Jedenfalls kann es sie nicht beeinflussen. Diese lächerliche Grunderwerbsteuer bringt natürlich auch etwas, das will ich gar nicht herunterreden, aber es ist überhaupt nicht mit dem zu vergleichen, was die Kommunen haben.

Wenn man über Ausstattung redet, muss man dazu auch sagen, dass Ausstattung nicht bedeutet, dass mir sozusagen jemand Geld rüberschiebt, sondern dass man sich auch Geld beschaffen kann – und das können die Kommunen doch. Sie könnten sich sogar noch mehr beschaffen, wenn man den Vorschlag des Bundesfinanzministers in der letzten Runde aufgegriffen hätte, zusätzlich einen Aufschlag auf die Einkommensteuer einzuführen. Das sollte ja zusätzlich sein, aber man wollte es nicht. Ich weiß auch warum, das ist alles nachvollziehbar und hatte alles seine Gründe. Sich aber darüber nicht hinweggesetzt zu haben, ist ein Vorwurf an den Bund.

Es geht nicht darum, nur nach Bestellung zu arbeiten. Politik, die durch Staaten gemacht wird, arbeitet nicht wie Amazon, sondern da muss auch mal entschieden werden, und das auch mal gegen die Vertreter von Interessen; das wäre hilfreich.

Zum Leistungsfähigkeitsvorbehalt. Herr Junkernheinrich hatte auf die Sozialausgaben hingewiesen und dann die richtige Beobachtung beigesteuert, dass dies in Deutschland gesetzlich alles sehr viel stärker geregelt sei als woanders. Ich habe vorgestern gelesen, dass Anfang des 19. Jahrhunderts in den Städten etwas ein Viertel der Menschen nur überleben konnte, weil es öffentliche Hilfen gab. Daran hat sich ja nicht viel geändert. Aber die hatten alle keine Ansprüche, es gab keine gesetzliche Regelung.

Vor allem hat es sich seit dem Zweiten Weltkrieg bei uns so entwickelt, dass wir alles gesetzlich regeln. Das ist eine Eigenart der deutschen Rechtsentwicklung – das haben sich Verfassungsgericht usw. auf die Fahnen zu schreiben –, und ob man sie gut oder schlecht findet, darüber kann man reden. Im Moment können wir es alle nicht ändern. Daraus aber zu schließen, die Dinge würden nur Geld kosten, weil sie gesetzlich geregelt seien, ist wirklich verfehlt, Herr Junkernheinrich. Die Dinge würden auch Geld kosten, wenn sie nicht gesetzlich geregelt wären.

Das ist immer eine schöne Frage: In Nordrhein-Westfalen gibt es keine Regelung zur Pflichtaufgabe „Wasserversorgung“. Muss man das gesetzlich regeln? – Nein. Das merkt jeder, darum musste man sich kümmern. Und wenn es niemand anders macht, muss sich die Gemeinde darum kümmern, dass es sauberes Trinkwasser gibt. Es ändert sich doch nicht allein dadurch, dass ich etwas an den Notwendigkeiten regele. Das ist der eine Punkt.

Der zweite Punkt. Auch auf die Höhe der Sozialausgaben können die Kommunen Einfluss nehmen. Mir hat noch keiner erklären können, warum wir in Bayern pro Kopf viel mehr Ausgaben für behinderte Menschen haben als in Nordrhein-Westfalen. Beim letzten Mal sagten Sie, das sei sehr kompliziert, Herr Junkernheinrich. Ich glaube auch, dass es kompliziert ist. Es liegt aber auch mit an Governance-Fragen: Ist es richtig, dass bei den Landschaftsverbänden in den dort ganz maßgeblichen Sozialausschüssen die Vertreter der Lobbygruppen – weil es ja Wirtschaftszweige sind, egal welche Kreuzchen davor stehen – da mitmachen und entscheiden können, ohne sie davon abzuhalten? Sie dürfen nur jeweils nicht mitentscheiden, wenn es direkt um Geld an sie geht. Über allgemeine Standards können sie mitentscheiden. Wenn man das so macht, muss man sich über die Entwicklung nicht wundern. Darüber könnte man reden, aber dann muss man auch im Einzelnen darüber reden, und nicht so pauschal.

Zur Frage nach dem Maßstäbengesetz. Im Prinzip haben wir Maßstäbe. Sie müssen nur in eine der einschlägigen Entscheidungen des Verfassungsgerichts hineinschauen: Dort kommen immer am Anfang die Maßstäbe, die sich dort herausgebildet haben. Danach richtet sich etwa das Innenministerium, wenn es seine Vorschläge macht; das wird ja sehr genau beobachtet. Man müsste überlegen – das wäre die Frage, über die man nachdenken sollte –, ob man dazu erstens noch groß etwas zusätzlich formulieren könnte und zweitens, ob das etwas ändern würde. Das Maßstäbengesetz ist für das Verfassungsgericht nämlich nicht verbindlich, es ist eben nur ein Gesetz, und dann kommen noch die anderen Dinge.

Ich glaube, wenn man die Situation im Bund beobachtet, wird man sagen müssen, dass es mit dem Maßstäbengesetz bisher nicht so ganz viel geholfen hat. Man kann natürlich immer sagen, dass es sonst noch schlimmer wäre. Das glaube ich aber nicht.

(Heiterkeit)

**Prof. Dr. Wolfgang Löwer (Sachverständiger der CDU):** Meine Damen und Herren Abgeordnete, anschließend an Herrn Oebbecke ich möchte gern noch einmal zum Realismus dessen mahnen, was eine Verfassungsnorm eigentlich leisten kann. Was all diese Urteile gemein haben, die ich schon einmal habe lesen dürfen: Sie haben ein unerhörtes Gebirge an Obersätzen, und dort kommen immer kleine Mäuschen raus; denn ein Richterspruch bringt keinen Euro in die Kasse.

Der zweite Punkt. Die Sätze, die produziert werden, sind ganz schwer zu subsumieren. Auch der Thüringische Verfassungsgerichtshof kann zwar sagen, dass es einen Anspruch auf Mindestausstattung gibt. Als er aber gefragt wurde, wie hoch dieser denn sei, wurde geantwortet: Ja, das könne man als Richter auch nicht so genau wissen.

Der dritte Punkt. Natürlich kann man etwas sagen, aber nur sehr holzschnittartig. Dazu gibt es zwei Sätze, die einigermaßen verfassungsfest sind. Das Spiel läuft nicht nach dem Motto: „Reiches Land, arme Kommunen“. Dieses Spiel läuft nicht. Das Spiel „Armes Land, arme Kommunen“ hingegen läuft, wenn ein gewisses Symmet-

riegebot eingehalten ist, wonach sich das Land ebenfalls zur Aufgabenerfüllung in einem Maße verschulden muss, welches sich nicht völlig von dem unterscheidet, was im großen Schnitt die Kommunen tun müssen, um ihre Aufgaben unter Inanspruchnahme von Krediten erfüllen zu können.

So etwas kann man von Verfassungsrechts wegen noch sagen. Wie hoch aber ein Mindestausstattungsanspruch ist, dazu können Sie viel verfassungsreiche Lyrik formulieren – wenn es ernst wird, wissen Sie nicht, wie hoch er ist.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Gibt es noch weitere Nachfragen oder Statements zu diesem Komplex? – Das ist nicht der Fall. Dann rufe ich den dritten Bereich auf. Es geht nun um die von Herrn Dr. Klein angesprochene Wertschätzung für die kommunale Selbstverwaltung, um das Thema der Beteiligungsrechte und um die kommunale Verfassungsbeschwerde, also diejenige, die in der Verfassung verankert werden soll. Ich bitte um Fragen.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Ich habe eine kurze Nachfrage zu der Verbindlichkeit der Anhörung von Spitzenverbänden zu allem, was sozusagen die kommunale Befindlichkeit trifft, und zwar im Vergleich zu dem, was wir jetzt ohnehin schon machen.

Eigentlich haben wir ein System, das die kommunalen Spitzenverbände sehr frühzeitig in alles einbindet, was kommunalrelevant sein könnte. Gibt es da aus Ihrer Sicht einen Mehrwert, wenn man das in der Verfassung erwähnt, und könnten Sie es noch einmal kurz erläutern?

Die juristischen Sachverständigen möchte ich fragen, ob vor dem Hintergrund einer solchen Regelung Bedenken hinsichtlich materieller Konsequenzen bestehen würden.

**Stefan Engstfeld (GRÜNE):** Ich habe eine Frage zum Themenkomplex der kommunalen Verfassungsbeschwerde. Inwieweit kann die Aufnahme einer solchen Beschwerde in die Landesverfassung zu einer Verbesserung des Rechtsschutzes für die Gemeinden führen?

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Gibt es noch weitere Fragen? – Das ist nicht der Fall. Dann geht es nun mit der Antwortrunde weiter. Herr Dr. Fogt wird beginnen.

**Dr. Helmut Fogt (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Zunächst zur Frage von Herrn Körfges. Ich kann nicht sagen, dass wir ernsthaft unglücklich über die Anhörungsrechte wären, die wir im Landtag eingeräumt bekommen.

Ich kann nur sagen, dass ich zugleich auch verantwortlich für den Deutschen Städtetag bin, also auch für unsere Beteiligung auf Bundesebene. Es hat von einer Legislaturperiode zur nächsten gedauert, um ein erträglich vernünftiges Anhörungsverfahren auf Bundesebene in sein Gegenteil umkehren zu lassen.



Es ging mit der neuen Wahlperiode des Deutschen Bundestages damit los, dass die in der Koalitionsvereinbarung verabredeten Gesetzgebungsvorhaben in einem unwahrscheinlichen Tempo durchgezogen worden sind. Der Rekord lag bei zwei oder drei Tagen Anhörungsrecht für das Erneuerbare-Energien-Gesetz und Vergleichbares, mit 160 Seiten Gesetzestext, nur etwas für Experten. Das ging also ganz schnell.

Unsere Beschwerden gegenüber dem Chef des Bundeskanzleramts haben letztlich zu nichts geführt. Es war immer das gleiche Spiel: Die Regularien stehen relativ weit hinten in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, und sie stehen auch relativ weit hinten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Ich erzähle das deswegen, weil ich schon den Eindruck habe, dass die Verankerung solcher Dinge in der Verfassung doch eine sehr deutliche zusätzliche Gewähr dafür bieten, dass unabhängig von einer sicher durchaus begrüßenswerten Praxis des gegenwärtigen Landtags die Dinge auch mit Blick auf den Stellenwert anders bzw. besser geregelt werden. Es ist für mich nicht nur Psychologie oder ein Trostpflaster in Richtung kommunaler Selbstverwaltung, sondern schon ein materiell begründetes Anliegen. Ich denke, in diesem Punkt sollte man dem Beispiel anderer Landesverfassungen folgen.

Zum Rechtsschutz für Kommunen. Natürlich ist es so, dass viele Dinge, die auf kommunaler Seite betrieben werden, über die Verbände betrieben werden. Dann stellt sich die Frage, welche Kommune sich hinreichend aufgerufen fühlt, von den Klagerechten Gebrauch zu machen. Es wäre in der Tat eine Verbesserung für den reklamierten Rechtsschutz jeder Kommune, die klagt, wenn der Verband diesem Verfahren beitreten könnte und sozusagen nicht nur im Hintergrund agieren müsste.

**Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):** Zunächst einmal muss man ehrlicherweise sagen, dass in der größten Zahl der Fälle ein vernünftiges Beteiligungs- und Anhörungsverfahren stattfindet. Es sollte kein falscher Eindruck erweckt werden: Gerade bei den Teilen – explizit auch bei der Landesverwaltung –, die häufig mit Kommunen zu tun haben, haben sich Verfahren eingespielt, die man durchaus als zufriedenstellend einordnen muss. Bei anderen gibt es schon auch einmal Gegenbeispiele.

Was aus unserer Beobachtung heraus in jüngerer Zeit häufiger vorkommt, ist, dass Fristen ohne große Not sehr kurz ausfallen. Dann erhält man ein höfliches Schreiben mit der Bitte um Entschuldigung ob der Kurzfristigkeit, aber es müsse dann und dann im Landtag beraten werden. Wenn man aber feststellt, dass diese Dinge zuvor schon sehr lange auf Reisen waren und unerklärlich in irgendwelchen Bermudadreiecken überwintern, dann fragt man sich allerdings auch, ob das nicht ein bisschen hausgemachter Stress ist, der hier erzeugt wird. Im Großen und Ganzen geht es allerdings.

Den entscheidenden Punkt hat Herr Prof. Oebbecke in seiner Stellungnahme herausgearbeitet:

„Ob man eine solche Verfahrensfrage in der Verfassung regeln will, hängt insbesondere auch davon ab, ob man bereit ist, insoweit Risiken für die

formelle Verfassungsmäßigkeit der betroffenen Gesetze oder anderen Regelungen zu begründen.“

Genau das ist der entscheidende Punkt, nämlich ob man sozusagen dort auch eine Selbstverpflichtung in der Art aussprechen will: Wir halten uns an diese Vorgaben, die es jetzt vielleicht schon einfachgesetzlich gibt, wir nehmen das auch so ernst, um es zu riskieren, dass man eventuell rügen könnte, dass dort die formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes nicht eingehalten worden ist.

Der zweite Punkt, die kommunale Verfassungsbeschwerde. Ich persönlich sehe keinen entscheidenden Vorteil, wenn sie in der Verfassung verankert würde. Anders sieht es mit der von Herrn Fogt angesprochenen Frage der Beteiligung der Spitzenverbände an Verfahren aus: Diese Möglichkeit zu schaffen, würde Sinn machen.

**Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Universität Bonn):** Ich hätte in der Tat – und darauf zielte wohl Herr Körfges auch mit seiner Frage ab – Bedenken gegenüber einer solchen Verankerung von Beteiligungsrechten in der Verfassung.

Spitzenverbände in der bisherigen Form – ich formuliere es einmal so – unverbindlich, aber nach gesundem Pragmatismus und Informationsbedarf zu beteiligen, entspricht einer allgemeinen demokratischen Gepflogenheit, die auch der Rolle dieser Verbände gerecht wird. Natürlich vertreten die Verbände Mitglieder, die an der Ausübung öffentlicher Gewalt beteiligt sind; die Kommunen üben Staatsgewalt aus, wie Herr Oebbecke zu Recht sagte.

Dessen ungeachtet kommt ihnen keine privilegierte Rolle im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens zu, bei dem ihnen der Landtag hier wünschenswerterweise aus sachlicher Distanz zu den partikularen Interessen abstrakt-generelle Regelungen schafft. Warum soll ich nun einer betroffenen Gruppe in der Verfassung ein privilegiertes Zugangsrecht einräumen? Auch andere Betroffenenengruppen werden entweder gar nicht oder nur selektiv angehört.

Wenn Sie ein Gesetz etwa im Hochschulrecht umsetzen wollen – die Universitäten wurden schon thematisiert –, dann haben sie auch kein verfassungsrechtlich garantiertes Recht, am parlamentarischen Verfahren beteiligt zu werden – und, wie ich meine, mit Recht nicht, weil es die originäre Aufgabe des Landtags ist, Gesetze für die Allgemeinheit zu schaffen. Dabei sind alle Interessen, die eine Rolle spielen, zunächst einmal als gleichwertig zu betrachten und von den volksgewählten Repräsentanten einzubringen. Da ist kein Raum für eine besondere Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände.

Was die Verankerung der Kommunalverfassungsbeschwerde in der Verfassung angeht, so ist damit zunächst überhaupt kein Unterschied verbunden, Herr Engstfeld. Es würde lediglich das konstitutionalisieren, was einfachgesetzlich in § 52 des Verfassungsgerichtshofgesetzes steht. Da auch keine Gefahr besteht, dass der Landtag irgendwann trotz Genervtheit ob der vielen Entscheidungen die Kommunalverfassungsbeschwerde abschafft – das wäre schlechterdings unpopulär –, verbindet sich damit auch kein spürbarer Sicherheitseffekt.

Die Frage, ob es in die Verfassung hineingehört, sollte man wahrscheinlich gar nicht hier entscheiden, sondern in dem Block, den diese Kommission noch vor sich hat, und der die Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen betrifft. Viel wichtiger wäre es, in einem allgemeinen Kontext zu diskutieren, ob wir in Nordrhein-Westfalen nicht eine allgemeine Bürgerverfassungsbeschwerde brauchen, mit der jeder Einzelne seine Grundrechte einfordern kann.

(Torsten Sommer [PIRATEN]: Da sind wir dabei!)

Wenn man dann den Art. 75 Landesverfassung anpasst, wäre auch Raum, darüber nachzudenken, ob man die Kommunalverfassungsbeschwerde mit regelt. – Vielen Dank.

**Prof. Dr. Bernd J. Hartmann (Universität Osnabrück):** Ich kann mich kurz fassen, da ich meinen Vorrednern hinsichtlich der Bedenken eines Anhörungsrechts in der Verfassung recht geben kann. Damit geht das Risiko einher, dass der Verfassungsgerichtshof Ihnen die Gesetze wegen mangelhafter Beteiligung bzw. formeller Verfassungswidrigkeit aufhebt.

Die Ansatzpunkte hierfür sind schon mit Händen zu greifen: Da beschwert sich die erste Kommune oder der erste Spitzenverband, das sei zu kurzfristig gewesen, so schnell habe man sich nicht einarbeiten können, das sei gar keine Anhörung im Sinne der Verfassung gewesen. Der Nächste sagt, das sei verschuldetermaßen so kurzfristig, weil es so lange im Ministerium herumgelegen habe, dass man sich nicht richtig damit habe befassen können.

Oder, etwas praktischer gedacht: Sie hören an, und dann ergeben sich im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens Änderungen. Dann liegt doch sofort die Frage auf der Hand, ob für diese Änderung neu angehört werden muss oder ob es von der alten Anhörung umfasst war. Dann kommen Sie in solche Schwierigkeiten, die Ihnen am Ende der Verfassungsgerichtshof entscheidet.

Was die Frage einer Konstitutionalisierung der Verfassungsbeschwerde der Kommunen angeht, stimme ich ebenfalls zu. Eine materielle Änderung würde sich nicht ergeben, das Prozessrecht haben die Kommunen schon jetzt. In der Tat würde sich, weil die Abschaffung dieses Rechts nicht abzusehen ist, auch nur für diesen Fall ein Unterschied in der Sache ergeben. Sie könnten es als Zeichen der Wertschätzung in die Verfassung aufnehmen; das war den Verbänden wichtig und wurde hier mehrfach eingefordert. Das wäre ein solches Zeichen, aber praktisch nicht wesentlich mehr. In der Tat sollte man es zusammen mit der Individualverfassungsbeschwerde regeln. Das unterstreicht meinen Punkt: Ich schlage vor, es in die Verfassung aufzunehmen, und zwar mit der Individualverfassungsbeschwerde.

Schließlich zur Frage, ob die Kommunen nicht etwas völlig anderes als Universitäten oder Industrie- und Handelskammern sind. – In gewisser Weise sind sie etwas anderes, in gewisser Weise bestehen Übereinstimmungen. Alle Genannten haben subjektive öffentliche Rechte oder jedenfalls Rechtspositionen. Der Unterschied, auf den eben hingewiesen wurde, die Kommunen würden laut Grundgesetz Staatsgewalt

ausüben: Je nach Zusammenhang gilt dies für Universitäten sowie Industrie- und Handelskammern ganz ähnlich.

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Westfälische Wilhelms-Universität):** Die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bzw. der Kommunen durch die Spitzenverbände an Verfahren des Erlasses von Verordnungen und Gesetzen ist bisher keineswegs unregelt. Es ist keine Frage, die aus reinen Zweckmäßigkeitserwägungen jeweils ad hoc entschieden wird. Vielmehr ist sie nach dem Geschäftsordnungsrecht der Landesregierung und des Landtags verbindlich vorgegeben.

Nur, wie es so ist: Wenn gegen Geschäftsordnungsrecht verstoßen wird, kann man es als Außenstehender nicht geltend machen. Wenn man es in die Verfassung aufnähme – und dass dies nicht der Untergang des Abendlandes wäre, zeigt sich doch an den anderen Ländern, die es haben, also kann man es natürlich machen –, hätte es ganz sicher auch die von Herrn Fogt angesprochene symbolische und kommunikative Wirkung, keine Frage.

Auffällig ist schon, dass es dabei zwei verschiedene Varianten gibt: Es gibt die Soll-Variante, und die in solchen Fällen normalerweise sorgfältig arbeitenden Bayern haben wohl diese Variante gewählt, weil sie gerade nicht das Risiko eingehen wollten, dass ihnen ein Gesetz hinterher wegen eines Verstoßes zerschossen wird. Es ist fraglich, ob das materiell einen so großen Unterschied macht. Wer will denn wegen eines Verstoßes gegen ein Anhörungsrecht zum Verfassungsgericht laufen? Letztlich hat man nichts davon, dann wird es aufgehoben und geht zurück – das ist peinlich und unangenehm für alle Beteiligten, und dann wird noch einmal geschlossen. Das alles kennen wir. Diese Unterschiede darf man also nicht überschätzen.

Noch einfacher wäre es beim Regelungsort für die kommunale Verfassungsbeschwerde: Es ändert sich nichts, wenn Sie es in der Verfassung regeln. Es hat auch ein bisschen symbolischen Charakter, und vielleicht wollen Sie ja hinterher tatsächlich etwas in der Verfassung ändern – dann käme dies hier ganz sicher in Betracht.

(Heiterkeit)

**Prof. Dr. Bodo Pieroth (Sachverständiger der PIRATEN):** Eine kurze verfassungshistorische Reminiszenz, die gerade ganz gut passt: Ebenso wie im Moment in Art. 75 Abs. 4 Landesverfassung „[...] in sonstigen durch Gesetz zugewiesenen Fällen.“ – und dann kommt Art. 52 hinzu –, der die kommunale Verfassungsbeschwerde eröffnet, hatten wir 1949 die Situation mit dem Grundgesetz.

Die Verfassungsbeschwerde und die Kommunalverfassungsbeschwerde standen nämlich zunächst nur im Bundesverfassungsgerichtsgesetz, und zwar 20 Jahre lang. Aber dann, im Jahr 1969, hat man gesagt, das sei ein Rechtsbehelf, der den neuen Geist dieser Verfassung in einer solch starken Weise repräsentiert, dass wir die Verfassungsbeschwerde durch eine Änderung auf den Verfassungsrang erheben. – Das unterstützt ein bisschen diese symbolische Wirkung. Wir haben also diesen Vorgang, und nicht nur geht das Abendland dadurch nicht unter, vielleicht erstrahlt es sogar umso heller.

(Heiterkeit)

**Prof. Dr. Wolfgang Löwer (Sachverständiger der CDU):** Herr Pieroth, eine kleine Intervention dazu: Wir haben es dort wegen der drohenden Notstandsverfassung hineingeschrieben. Auch im Notstand sollte die Verfassungsbeschwerde nicht etwa vom Notstandsgesetz abgeschafft werden können. Ansonsten gebe ich Ihnen in allem recht.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Gut, wir werden diesen Punkt auch noch beraten. Gibt es noch Fragen an die Sachverständigen? – Das ist nicht der Fall. Dann beende ich die Anhörung und darf mich noch einmal ganz herzlich bei allen Sachverständigen bedanken. Ich wünsche Ihnen eine gute Heimreise.

Aufgrund der rheinischen Brauchtumsfeste werden wir uns in der Verfassungskommission erst am 9. März 2015 wiedersehen.

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann  
Vorsitzender

26.02.2015/02.03.2015

150