



Landtag Nordrhein- Westfalen  
Ausschuss-Sekretariat des Hauptausschusses  
Herrn Frank Schlichting  
Referat I.1-HPA

Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf



Institut für Öffentliches Recht V  
Direktor: Prof. Dr. Friedrich Schoch

Postfach

79085 Freiburg

Telefon 0761 / 203-2258

Telefax 0761 / 203-2297

E-Mail: [ioeffr5@uni-freiburg.de](mailto:ioeffr5@uni-freiburg.de)

<http://www.jura.uni-freiburg.de>

Datum: 22.08.2002

Sehr geehrter Herr Schlichting,

bezugnehmend auf das Schreiben des Herrn Landtagspräsidenten vom 4. Juli 2002 überreiche ich anliegend meine schriftliche Stellungnahme zur LT-Drucks. 13/2279 (Änderung des Art. 78 Abs. 3 LV). An der Anhörung am 5. September 2002 kann ich aus Termingründen leider nicht teilnehmen.

Für Rückfragen stehe ich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

(Prof. Dr. Friedrich Schoch)



## Striktes Konnexitätsprinzip in der LV NW

### - Stellungnahme zu LT-Drucks. 13/2279 -

#### I. Struktursicherung durch Recht

Die Verankerung eines *strikten Konnexitätsprinzips* in der Landesverfassung sollte im Jahr 2002 eine Selbstverständlichkeit sein. Schleswig-Holstein (1998), das Saarland (1999) und Mecklenburg-Vorpommern (2000) haben ihre Verfassungen in den letzten Jahren entsprechend ergänzt; Brandenburg hat seine vormalige Verfassungsbestimmung zum Schutz der Kommunen 1999 verbessert. Dass dies etwas „bringt“, zeigte zuletzt die Entscheidung des *VerfG Bbg* vom 14.2.2002 (DÖV 2002, 522 = LKV 2002, 323): Das Land darf den Kommunen nicht einfach ausgabenwirksame Aufgaben zuweisen, ohne eine entsprechende Kostenerstattung vorzusehen (zu **Frage 3**).

In Hessen soll am 22.9.2002 über die Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung abgestimmt werden (vgl. LT-Drucks. 15/1305 und 15/3553). In Rheinland-Pfalz soll eine vom Landtag eingesetzte Enquete-Kommission Wege aufzeigen, „die es ausschließen, dass die Kommunen künftig mit weiteren Aufgaben belastet werden, ohne dass damit eine entsprechend erhöhte Finanzausstattung zur Verfügung steht“ (LT-Drucks. 14/1193 sub II.9.). Andere Länder verfügen bereits seit einiger Zeit über entsprechende Bestimmungen in ihren Verfassungen (Baden-Württemberg, Sachsen; ferner Sachsen-Anhalt mit Einschränkung auf der Rechtsfolgenseite, Niedersachsen und Thüringen mit Einschränkungen auf der Tatbestands- und auf der Rechtsfolgenseite). Die moderne Verfassungsrechtsentwicklung in den Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland wird dazu führen, dass Nordrhein-Westfalen ohne Änderung des Art. 78 Abs. 3 LV in diesem Punkt demnächst die Rolle eines Schlusslichts einnehmen wird.

§ 3 Abs. 4 GO und § 2 Abs. 4 KrO sind selbstverständlich kein Ersatz für eine in der Praxis wirksame Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung. Von den beiden einfachgesetzlichen Bestimmungen geht nicht mehr aus als eine politische Selbstverpflichtung, von der der Landesgesetzgeber mit jedem seiner Gesetze, das den Kommunen ausgabenwirksame Aufgaben auferlegt, ohne Angabe von Gründen abweichen kann; denn § 3 Abs. 4 GO und § 2 Abs. 4 KrO vermögen als „einfaches“ Gesetzesrecht den Landesgesetzgeber nicht zu binden (zu **Frage 11**).

Die Ablehnung einer Änderung des Art. 78 Abs. 3 LV unter Hinweis darauf, zuerst müsse der Bund in Art. 104a GG ein wirksames Konnexitätsprinzip verankern, ist wegen der getrennten Verfassungsräume von Bund und Land verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch haltlos und belegt allenfalls, dass der normative Gehalt von § 3 Abs. 4 GO und § 2 Abs. 4 KrO so ernst nicht gemeint sei (zu **Frage 4**). Bei einem in der Sache ehrlichen und nicht von taktischen Überlegungen geprägten Umgang mit der in § 3 Abs. 4 GO, § 2 Abs. 4 KrO getroffenen Aussage sollte es dem Landtag geradezu ein Leichtes sein, Art. 78 Abs. 3 LV entsprechend anzupassen. Die Konsequenz wäre eine *Struktursicherung durch Recht*: Das Land darf die Kommunen mit ausgabenwirksamen Aufgaben belasten, muss dann aber einen entsprechenden Mehrbelastungsausgleich schaffen; vermag das Land indes – aus welchen Gründen auch immer – die notwendigen Mittel zu Gunsten der Kommunen nicht aufzubringen, muss es von der geplanten Aufgabenbelastung der Kommunen absehen. Eines wäre ausgeschlossen: Entscheidungen des Landes zu Lasten fremder, d.h. kommunaler Kassen (zu **Frage 5**).

## II. Stärkung von Verantwortung

Ein wirksames Konnexitätsprinzip nach Art. 78 Abs. 3 LV nähme also keine inhaltliche Steuerung der Gesetzgebung vor, sondern bewirkte durch einen *strukturellen Schutzmechanismus* einen Schutz der im Rechtssinne schwächeren Ebene (Kommunen) gegenüber der rechtlich überlegenen Ebene (Land), die zur Zeit nach Art. 78 Abs. 3 LV zwar die Befugnis zur ausgabenwirksamen Aufgabenbelastung der Kommunen hat, aber keinen entsprechenden Ausgleich schaffen muss. Dass es im Kern um einen *Strukturmangel* des Finanzverfassungsrechts geht, hat der (damalige) Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 1994 – bezogen auf Bund, Länder und Kommunen – öffentlich eindrucksvoll beschrieben: Die übergeordnete Ebene könne ohne die notwendige Stärkung des Verursacherprinzips finanzwirksame Gesetze permanent zu Lasten nachgeordneter Ebenen beschließen, das Ergebnis seien ein „Verschiebeparkplatz“ und eine „Schieflage“ in der Ausgaben- und Aufgabenverantwortung (Handelsblatt Nr. 210 vom 31.10.1994 S. 8). Dem ist in der Analyse nichts hinzuzufügen.

Eine rechtliche Struktursicherung durch einen wirksamen Art. 78 Abs. 3 LV hätte allerdings nachhaltige staatsrechtliche und politische Konsequenzen. Zunächst einmal würde das *Parlament* gegenüber der Regierung gestärkt. Denn da der Landtag nicht nur Landesgesetzgeber (Art. 66 LV) sondern zugleich Haushaltsgesetzgeber ist (Art. 81 LV), müsste im Rahmen der finanzverfassungsrechtlichen Struktursicherung eine stärkere gesetzgeberische Prioritätensetzung bei der Politikgestaltung vorgenommen werden. Die Geltung eines wirksamen Konnexitätsprinzips löst ja nicht nur – für den Fall einer ausgabenwirksamen Aufgabenbelastung – *Finanzierungsfolgen* aus, sondern äußert – umgekehrt – auch eine *Präventivwirkung* dergestalt, dass über Aufgabenkreation, -umfang, -erweiterung, -standards etc. seriös nachgedacht und entschieden werden muss, wenn die Aufgabenfinanzierung nicht sichergestellt ist (zu **Frage 7**). Die damit verknüpfte Stärkung des politischen Gewichts des Landtags mag ein Grund dafür sein, warum das Interesse der Landesregierung an einem in der Praxis wirksamen Art. 78 Abs. 3 LV offenbar nicht sonderlich ausgeprägt ist.

Ein striktes Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung würde auf der anderen Seite die Verantwortung der *Landesregierung* im *Bundesrat* bei bundesgesetzlichen Aufgabenbegründungen erhöhen. Denn hält sich der Bund an den Grundsatz (Art. 83, 84 Abs. 1 Alt. 1 GG), dass nicht er, sondern die Länder die zuständigen Träger zur Aufgabenerledigung bestimmen (*Schoch/Wieland*, Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz, 2002, S. 32 ff., 51 ff.), liegen die Konsequenzen auf der Hand: Akzeptieren die Länder ein ausgabenwirksames Bundesgesetz, haben grundsätzlich sie die Zweckausgaben (Art. 104a Abs. 1 GG) und die Verwaltungsausgaben (Art. 104a Abs. 5 S. 1 GG) zu tragen. Wollen die Länder – was ihnen verfassungsrechtlich unbenommen ist – die ausgabenwirksame Aufgabe (z. B. auf Grund eines Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz) an die Kommunen „weiterreichen“, müssen sie bei Existenz eines strikten landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips für einen entsprechenden finanziellen Ausgleich sorgen. Auch insoweit bestätigt sich wieder die Struktursicherung durch Recht: Bei Beachtung bestehender und wirksamer verfassungsrechtlicher Vorkehrungen findet das viel beklagte Entscheiden zu Lasten fremder Kassen ein Ende.

## III. Ausgestaltung eines wirksamen Konnexitätsprinzips

Meint man es mit der Verankerung eines auch praktisch wirksamen Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung wirklich ernst, kommt es entscheidend auf seine *positivrechtliche Ausgestaltung* an. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat Art. 78 Abs. 3 LV bekanntlich jede eigenständige normative Substanz genommen und sieht – aufgaben-

inakzessorisch – letztlich nur durch Art. 79 Satz 2 LV ein – kaum justiziables – „Gesamtvolumen“ kommunaler Finanzausstattung gewährleistet (zuletzt *VerfGH NW*, DVBl 2001, 1595/1600 m. abl. Anm. *Ehlers*). Zwar besteht in der Wissenschaft weithin Einigkeit über die juristische Unhaltbarkeit jener Judikatur (vgl. zur Kritik zuletzt *Wieland*, in: Festschrift zum 50jährigen Bestehen des *VerfGH NW*, 2002, S. 415 ff.), jedoch wird die Praxis selbstverständlich allein durch sie geprägt. Die insuffiziente Rechtsprechung muss durch eine zeitgemäße Formulierung des Art. 78 Abs. 3 LV überwunden werden; das Anliegen des verfassungsändernden Gesetzgebers sollte in der Gesetzesbegründung (zu deren Bedeutung vgl. *Redeker/Karpenstein*, *NJW* 2001, 2825 ff.) zum Ausdruck gebracht werden.

**Formulierungsvorschlag:** Art. 78 Abs. 3 LV wird um einen Satz 2 ergänzt (zu **Frage 10**):

„Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist dafür seitens des Landes ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

**Begründung:** Die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 78 Abs. 3 LV (zu **Frage 8**) nimmt die von der Verfassungsjudikatur im Prinzip seit langer Zeit anerkannte Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips (*VerfGH NW*, OVG 38, 301/303 = DVBl 1985, 685: Sicherung der finanziellen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung durch Vermeidung einer Überbelastung der Kommunen mit Pflichtaufgaben ohne entsprechende Kostenerstattung) auf und führt sie positivrechtlich konsequent zu Ende. Der Ergänzungsvorschlag vermeidet eine Umformulierung des geltenden Art. 78 Abs. 3 LV und findet eine Parallele im zeitgemäßen Verfassungsrecht anderer Länder (Art. 71 Abs. 3 S. 3 LV BW; Art. 97 Abs. 3 S. 3 LV Bbg; Art. 72 Abs. 3 S. 2 LV MV; Art. 85 Abs. 2 SächsLV; Art. 49 Abs. 2 S. 2 LV SH).

Indem der geltende Art. 78 Abs. 3 LV zu Satz 1 des neuen Art. 78 Abs. 3 LV wird, kann es in Bezug auf den *Tatbestand* bei der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs bleiben: Nicht nur das Pflichtigmachen bisher von den Kommunen freiwillig erfüllter Aufgaben wird vom Konnexitätsprinzip erfasst, sondern auch die Erweiterung bereits früher übertragener Aufgaben und die Erweiterung schon bestehender Kosten (*VerfGH NW*, DVBl 1993, 197/199 und DVBl 1998, 1280/1284); das Konnexitätsprinzip bezieht sich auf Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und auf weisungsfreie Selbstverwaltungsaufgaben (*VerfGH NW*, DVBl 1985, 685/686 und DVBl 1998, 1280/1284). Im Übrigen geht es um die Aufgabenzuweisung nur durch Landesrecht.

Die Insuffizienz des geltenden Art. 78 Abs. 3 LV (in der Interpretation des Verfassungsgerichtshofs) liegt auf der *Rechtsfolgenseite* der Vorschrift; insoweit sind die Kommunen bei ausgabenwirksamen Aufgabenzuweisungen des Landes ohne verfassungsrechtlichen Schutz. Die Ergänzung des Art. 78 Abs. 3 LV um den vorgeschlagenen Satz 2 behebt diesen Mangel und findet Anschluss an die moderne Verfassungsrechtsentwicklung: Das Land hat nicht nur einen „angemessenen“ finanziellen Ausgleich zu schaffen, sondern ist zu einem vollständigen (und finanzkraftunabhängigen) Ausgleich der durch die Aufgabenzuweisung entstehenden Mehrbelastungen verpflichtet (*StGH BW*, DVBl 1998, 1276/1278; *VerfG Bbg*, DÖV 2002, 522/523; *SächsVerfGH*, SächsVBl 2001, 61/62); erfasst von dem Mehrbelastungsausgleich sind sowohl die Zweckausgaben als auch die Verwaltungsausgaben (*SächsVerfGH*, SächsVBl 2001, 61/64); die Ausgleichspflicht besteht nicht nur für den Zeitpunkt der Aufgabenübertragung, sondern – da die Aufgabenerfüllung i.d.R. einen andauernden Prozess darstellt – fortwährend für die gesamte Zeit der Aufgabenerledigung (*VerfG Bbg*, DÖV 1998, 336/337; *StGH BW*, DVBl 1998, 1276/1279 f.); der Anspruch auf Kostenerstattung besteht kommunalindividuell (*VerfG Bbg*, DÖV 2002, 522/523: Jede einzelne von der landesgesetzlichen Auf-

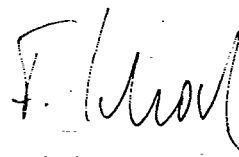
gabenzuweisung betroffene Kommune muss die realistische und nicht nur die theoretische Möglichkeit haben, durch zumutbare eigene Anstrengungen – d.h. wirtschaftlicher und sparsamer Gesetzesvollzug – zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich zu kommen).

Die *Modalitäten* zur Durchführung des Mehrbelastungsausgleichs unterliegen gesetzlicher Gestaltungskompetenz. Zulässig sind – unter der Prämisse realistischer Kostenansätze (i.d.S. sogar *VerfGH NW*, DVBl 1997, 483/484) – gesetzliche Typisierungen und Pauschalierungen (*VerfG Bbg*, DÖV 1998, 336/337). Wird die Kostendeckung im FAG/GFG (mit)geregelt, muss sie – zwecks Nachprüfbarkeit – gesondert ausgewiesen werden (*VerfG LSA*, DVBl 1998, 1288/1289 und NVwZ-RR 1999, 96/98 sowie 393/395 und 464/465). Der finanzielle Ausgleich kann im Übrigen nicht nur durch Kostenerstattung seitens des Landes geschaffen werden; zulässig sind z. B. auch der Abbau ausgabenträchtiger Aufgaben, die Senkung Kosten treibender Standards sowie die Eröffnung neuer Einnahmequellen für die Kommunen. Auch insoweit gilt: Die Gestaltungskompetenz liegt beim Landtag.

#### IV. Fazit

Die Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips in Art. 78 Abs. 3 LV ist überfällig. Den in der Anhörung am 23.1.1997 vorgetragenen wenigen Gegenargumenten ist – mit Verlaub – eine gewisse „Scheinheiligkeit“ nicht abzusprechen: (1) Die Absicherung der kommunalen Finanzausstattung durch ein striktes Konnexitätsprinzip stellt, wie die einschlägige Verfassungsjudikatur in anderen Ländern (z. B. zuletzt Brandenburg) beweist, selbstverständlich kein „Eigentor“ dar, sondern eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. (2) Es geht eben nicht eindimensional um die Schaffung eines „größeren Finanzvolumens“ für die Kommunen, sondern – als Quintessenz aus der „Struktursicherung durch Recht“ – auch und gerade um politische Gestaltung (politische Prioritätensetzung, Aufgabenverzicht, Reflektierung des finanziell Möglichen etc.). (3) Der erwünschte sparsame Umgang mit öffentlichen Mitteln wird zwangsläufig durch die Typisierung und Pauschalierung des Mehrbelastungsausgleichs erreicht; dadurch wird zugleich eine enge „Kostenkontrolle“ durch das Land überflüssig. (4) Die „Selbstbindung des Landtags“ durch eine „politische Willenserklärung“ ist rechtlich ohne Wert (zu **Frage 11**). (5) Das Abwarten auf die erwünschte Änderung des Art. 104a GG durch den Bund ist ein vorgeschobenes „Feigenblatt“ für verfassungspolitische Unwilligkeit im eigenen Zuständigkeitsbereich; zudem ist es dem Land unbenommen, über den Bundesrat die Initiative zur Änderung des Art. 104a GG zu ergreifen (zu **Frage 4**), doch wann ist das Land insoweit aktiv geworden?

Freiburg i. Br., 22. August 2002



(Prof. Dr. Friedrich Schoch)