

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW



Frau Präsidentin  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Carina Gödecke, MdL  
Landtag NRW

per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Stichwort: „KonnexAG – Anhörung AKo – 29.08.2014



Ansprechpartner:  
Dr. Dörte Diemert (StNRW)  
Tel.-Durchwahl: 0221 – 3771-239  
Fax-Durchwahl: 0221 – 3771-209  
E-Mail: [doerte.diemert@staedtetag.de](mailto:doerte.diemert@staedtetag.de)

Aktenzeichen: 30.05.12 N

Ansprechpartner:  
Dr. Marco Kuhn (LKT NRW)  
Tel.-Durchwahl: 0211 – 300491-300  
Fax-Durchwahl: 0211 – 300941-5300  
E-Mail: [m.kuhn@lkt-nrw.de](mailto:m.kuhn@lkt-nrw.de)

Aktenzeichen: 10-11-00

Ansprechpartner:  
Hans Gerd von Lennep (StGB NRW)  
Tel.-Durchwahl: 0211 – 4587-223  
Fax-Durchwahl: 0211 – 4587-211  
E-Mail:  
[hansgerd.vonlennep@kommunen-in-nrw.de](mailto:hansgerd.vonlennep@kommunen-in-nrw.de)

Aktenzeichen:

Datum: 19. August 2014

## **„Landesregierung darf Evaluierung und Novellierung des Konnexitätsausführungsgesetzes nicht weiter verschleppen“**

**Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/4829**

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 29. August 2014**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Einladung zur oben genannten Sachverständigenanhörung bedanken wir uns und machen von der Möglichkeit zu einer vorherigen schriftlichen Stellungnahme gerne wie folgt Gebrauch:

Das Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) war ursprünglich bis zum 31.12.2012 befristet, um eine Überprüfung der Erfahrungen mit diesem Gesetz sicherzustellen.<sup>1</sup> Ende 2011 wurde daher vom Ministerium für Inneres und Kommunales die Evaluation des Gesetzes eingeleitet. Mit Schreiben vom 16. Januar 2012 haben die kommunalen Spitzenverbände ihre Vorschläge übermittelt und Änderungsnotwendigkeiten benannt. Auch wenn die Vorlage des Evaluationsberichts vertagt und das KonnexAG im Verlaufe des Jahres 2012 entfristet wurde, haben die von uns damals vorgenommenen Bewertungen nach wie vor Bestand. Der seitens der Landesregierung vorgelegte Evaluationsbericht bleibt daher weit hinter den Erwartungen der Kommunen zurück. Mit der Vorlage dieses Berichts kann

<sup>1</sup> vgl. Gesetzesbegründung, Lt-Drs. 13/4424, S. 18.

der Evaluationsprozess nicht abgeschlossen sein. Auch wenn sich das KonnexAG grundsätzlich bewährt hat, besteht in einigen wichtigen Punkten Änderungs- und Verbesserungsbedarf.

Diese Änderungs- und Verbesserungsbedarfe lassen sich wie folgt zusammenfassen:

## **I. Zusammenfassung**

1. Hat das Land den Kommunen eine Aufgabe zugewiesen, hat es damit zugleich die Verantwortung für künftige Änderungen und Erweiterungen jener Aufgabe übernommen und kann die Konnexitätspflicht nicht mit dem Argument verneinen, dass in der Folge eintretende quasi-automatische Aufgabenänderungen ihm nicht zurechenbar seien. In diesem Sinne sollte gesetzlich klargestellt werden, dass das Konnexitätsprinzip auch im Falle der europa- oder bundesrechtlich veranlassten Übertragung bzw. wesentlichen Änderung einer Aufgabe gilt, die den Kommunen aufgrund einer neuen oder bestehenden landesrechtlichen Zuständigkeitszuweisung obliegt (dazu näher unter III. 1.).
2. Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, sollte der dem KonnexAG zugrundeliegende Aufgabenbegriff präzisiert werden, indem der Zusatz „übertragbare“ in § 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG gestrichen wird (III. 2.).
3. Der Schutzzweck des Konnexitätsprinzips gebietet es, dessen Anwendung nicht auf Gesetz- und Verordnungsentwürfe zu beschränken. Soweit Verwaltungs- und Ausführungsvorschriften Aufgaben übertragen oder bestehende Aufgaben verändern, muss das Konnexitätsprinzip ebenfalls Anwendung finden (III. 3.).
4. Die sog. Wesentlichkeitsschwelle, oberhalb derer ein Belastungsausgleich gewährt wird (0,25 Euro/Einwohner), sollte im KonnexAG selbst normiert werden (III. 4.).
5. Im Zusammenhang mit der Kumulation einzelner Gesetzesvorhaben ist auf Seiten der Landesregierung eine Stelle einzurichten, die die jeweiligen gesetzgeberischen Maßnahmen nachhält und die entsprechenden Konten führt (III. 4.).
6. Die kommunalen Spitzenverbände müssen in die Lage versetzt werden, auf der Grundlage einer nachvollziehbaren Kostenabschätzung mit dem Land einen konsensorientierten partnerschaftlichen Dialog zu führen. Die für Zwecke der Kostenschätzung seitens des Landes getroffenen Annahmen als auch die zugrunde gelegten Erfahrungswerte müssen deshalb künftig detailliert und nachvollziehbar für die Kommunen dokumentiert werden (III. 5.).
7. Es sollte geprüft werden, ob bei Kostenfolgeabschätzungen und Kostenüberprüfungen nach dem KonnexAG in Anlehnung an das auf Bundesebene angewandte Standardkosten-Modell mehr Routinen geschaffen werden können (III. 6. a).
8. Der Regelzeitraum von fünf Jahren, innerhalb dessen eine Kostenfolgeabschätzung spätestens zu überprüfen ist, sollte dahingehend ergänzt werden, dass den kommunalen Spitzenverbänden das Recht gewährt wird, eine Überprüfung ausnahmsweise schon nach zwei Jahren zu verlangen (III. 6. b).
9. Für Fälle, in denen Kostenprognosen im Dissens mit den kommunalen Spitzenverbänden durchgesetzt worden sind und sich im Nachgang als unzutreffend erweisen, sollte im KonnexAG eine rückwirkende Korrektur vorgesehen werden. Sind die nicht zu-

treffenden Annahmen im Konsens getroffen worden, sollte eine rückwirkende Korrektur und die Verständigung auf den hierfür maßgeblichen Zeitpunkt einvernehmlich erfolgen bzw. noch während der Kostenfolgeabschätzung verbindlich verabredet werden können (III. 6. c).

10. Die geltenden Regelungen zum Konnexitätsprinzip sollten um Regelungen zu einem nachträglichen Kostenermittlungsverfahren ergänzt werden. Dazu gehören insbesondere eine angemessene Verlängerung der ansonsten einjährigen Kommunalverfassungsbeschwerdefrist für diese Fälle, die Normierung eines separaten Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof NRW und die gesetzliche Gewährleistung einer Rückwirkung eines nachträglich verabredeten Mehrbelastungsausgleichs (III. 7.).
11. Unbeschadet der Option zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung des konnexen Ausgleichs sollte kommunalen Gebietskörperschaften, die einer Kostenfolgeabschätzung und einem darauf beruhenden Belastungsausgleich nicht folgen können, obwohl sie gegen die zugrunde liegende Aufgabenübertragung bzw. -veränderung selbst keine Bedenken haben, eine gesonderte gerichtliche Überprüfung (z. B. vor dem OVG NRW) ermöglicht werden (III. 8.).
12. Die einschlägigen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben sollten für den Fall, dass nachträglich eine wesentliche Abweichung der tatsächlichen Kostenentwicklung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt wird, dahingehend geändert werden, dass der entsprechende finanzielle Ausgleich ab Eintritt der wesentlichen Abweichung angepasst wird (IV.).
13. Um die Vertretung der kommunalen Interessen in Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof NRW, in denen eine Verletzung des Konnexitätsprinzips gerügt wird, zu verbessern, sollte die Möglichkeit eines Beitritts der kommunalen Landesverbände zu den betreffenden Verfahren eröffnet werden. Entsprechendes sollte für den Fall vorgesehen werden, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit einer gesonderten gerichtlichen Überprüfung der Kostenfolgeabschätzung eröffnet (V.).

## **II. Verfassungspolitische Ausgangslage**

Da anlässlich der Evaluation des KonnexAG auch eine grundlegende Diskussion über die Erfahrungen mit den verfassungsrechtlichen Konnexitätsregeln geführt wird, stellen wir unserer Stellungnahme einige Bemerkungen zur verfassungspolitischen Ausgangslage und den bisherigen Erfahrungen voran.

Das Konnexitätsprinzip, kurz „Wer bestellt, bezahlt!“ hat einen bemerkenswerten Bewusstseinswandel angestoßen: Sowohl bei den Entscheidungsträgern im Land als auch in der breiten Öffentlichkeit gibt es inzwischen eine große Sensibilität dafür, dass die Übernahme neuer Aufgaben und Standardverschärfungen entsprechende Belastungen der öffentlichen Haushalte nach sich ziehen. Sollen fachlich gebotene Gesetzgebungsideen nicht versanden oder an einer unzureichenden Finanzierung scheitern, muss sich der Gesetzgeber schon im Gesetzgebungsverfahren damit befassen, wie die neuen oder geänderten Aufgaben finanziert werden sollen. Das entspricht – von der Idee her – auch dem Gebot einer nachhaltigen, auf langfristige Stabilität angelegten Finanzwirtschaft. Nur wenn die Entscheidungsträger die Kosten der Gesetzgebung kennen, kann eine ernst gemeinte Debatte gelingen, die den Bestand staatlicher Aufgaben regelmäßig hinterfragt und an die Finanzierungsmöglichkeiten des Staates anpasst.

Trotz dieser Zielsetzung und obwohl die Verfassung für Landtag und Landesregierung gleichermaßen bindend ist, sehen sich kommunale Vertreter, wenn sie in ihrer Funktion auf bestehende Konnexitätsansprüche der Kommunen verweisen, nicht selten mit dem pauschalen Vorwurf der „Verhinderer“ oder „Blockierer“ konfrontiert. Auch nach einem Jahrzehnt Praxiserfahrung hört man von Entscheidungsträgern des Landes immer wieder das – bisweilen vorwurfsvolle – Bedauern, durch die Konnexitätsregeln würden fachlich sinnvolle Regelungen verhindert. Beklagt wird weiter der mit der notwendigen Kostenfolgeabschätzung verbundene Prognoseaufwand. Angesichts der unterschiedlichen Herangehensweisen der Ressorts hat sich hier bis heute keine Prognoseroutine etablieren können. Nicht selten wird seitens der Landesvertreter implizit mit anderweitigen Kürzungen kommunaler Finanzausweisungen gedroht, da für insgesamt höhere Zuweisungen an die Kommunen kein Geld da sei. Vor diesem Hintergrund trifft man in jüngerer Zeit auf das Argument, durch die Konnexitätsregeln könnten letztlich „ungerechte Verteilungsergebnisse“ befördert werden, wenn der finanzkraftunabhängige Belastungsausgleich langfristig zu Lasten des – verfassungsrechtlich weniger gut abgesicherten – kommunalen Finanzausgleichs und damit zu Lasten der finanzschwächeren Kommunen ginge.<sup>2</sup>

Die Antwort auf all dies kann freilich nicht sein, das Rad zurückzudrehen, damit der Landesgesetzgeber ohne Kostentransparenz freimütig Aufgabenstandards zu Lasten der Landes- und/oder der Kommunalhaushalte schaffen und so der notwendigen Aufgaben- und Kostenabdeckung ausweichen kann. Im Übrigen hätte es der Landesgesetzgeber selbst in der Hand, auch den kommunalen Finanzausgleich als zweite Säule der kommunalen Finanzausstattung verfassungsrechtlich besser abzusichern. Die seit langem von uns eingeforderte verfassungsrechtliche Mindestfinanzausstattungsgarantie oder die Streichung des sog. Leistungsfähigkeitsvorbehalts in Art. 79 Satz 2 der Landesverfassung wären dazu ein wichtiger Schritt.

Die bisher durchgeführte Evaluation befasst sich ausschließlich mit dem KonnexAG und nicht mit den verfassungsrechtlichen Regelungen selbst. Dabei ist zu beachten, dass das KonnexAG als solches selbst nicht zur Disposition steht, da seine Notwendigkeit schon in der Verfassung festgeschrieben ist. Obwohl das KonnexAG einfaches Gesetz ist und damit auch vom Landesgesetzgeber geändert werden kann, sind zentrale Inhalte schon von Verfassung wegen vorgegeben.<sup>3</sup> Sowohl die Festlegung der Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung als auch die Regelung von Bestimmungen über die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände sind daher zwingender Kerngehalt des Ausführungsgesetzes.

Jenseits des verfassungsrechtlichen Kerns ist der Landesgesetzgeber aber frei darin, über den in den Konnexitätsregeln der Landesverfassung und den im gegenwärtigen KonnexAG statuierten Schutz hinaus einfachgesetzlich einen zusätzlichen oder weitergehenden Schutz der kommunalen Finanzausstattung zu gewährleisten.

### **III. Zu den Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes**

#### **1. Zu §§ 1 und 2 KonnexAG (Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips)**

##### **Vorschlag:**

Es sollte in § 2 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG klargestellt werden, dass das Konnexitätsprinzip auch im Falle der europa- oder bundesrechtlich veranlassten Übertragung bzw. der wesent-

---

<sup>2</sup> Vgl. Oebbecke, Das Konnexitätsprinzip – Nutzen und Probleme, in: GemH 9/2014, 145 (146).

<sup>3</sup> VerfGH, Urt. v. 23.03.2010 – VerfGH 29/08.

lichen Änderung von Aufgaben gilt, die den Kommunen aufgrund einer neugeschaffenen oder bestehenden landesrechtlichen Zuständigkeitszuweisung obliegen. Gleiches sollte bei sonstigen Aufgabenübertragungen oder -änderungen, wie etwa gesetzlichen Vorgaben zur Beachtung des jeweiligen „Standes der Technik“ oder automatisch wirkenden Dynamisierungsklauseln, gelten.

### **Begründung:**

Soweit kommunalen Aufgabenträgern seitens des Gesetzgebers Auffang- oder Grundzuständigkeiten zugewiesen sind, können ihnen im Ergebnis neue oder erweiterte Aufgaben zuwachsen, die sich aus der Änderung europa- oder bundesrechtlicher Regelungen ergeben, ohne dass hierfür eine erneute landesgesetzliche Zuständigkeitsregelung erforderlich ist. In diesen Fällen hat das Land bisher regelmäßig und teils trotz anderslautender Beteuerungen im Vorfeld die Anwendbarkeit der Konnexitätsregeln verneint:

- Beispielhaft sei auf die Verwaltungsstrukturreform NRW verwiesen, mit der unter anderem weitgehende Zuständigkeiten im Bereich des Umweltrechts auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen wurden. Unter anderem wurde in § 1 Abs. 3 der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz (ZustVU) eine Auffang- bzw. Grundzuständigkeit der unteren Umweltschutzbehörden geschaffen, die greift, soweit keine andere Zuständigkeitsbestimmung vorgenommen worden ist. Obwohl von Seiten der kommunalen Spitzenverbände in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf die Gefahr der zukünftigen Schaffung kostenträchtiger Aufgaben hingewiesen wurde und in der Begründung des Gesetzentwurfes (Drs. 14/4973) deshalb die Einhaltung des Konnexitätsprinzips zugesichert wurde<sup>4</sup>, ist es in der Folgezeit mehrfach dazu gekommen, dass spätere Aufgaben und Standards ohne entsprechenden Belastungsausgleich auf die Kreise und kreisfreien Städten verlagert worden sind (z. B.: GrundwasserVO, OberflächengewässerVO).
- Auch bei der Umsetzung bundesrechtlich veranlasster Veränderungen im Vormundschafts- und Betreuungsrecht wird landesseitig die Notwendigkeit eines Mehrbelastungsausgleichs bestritten. Mit dem (Bundes-)Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts wurde in § 55 Abs. 2 SGB VIII ein strengerer Personalfachschlüssel von maximal 1:50 je Vollzeitkraft bei der Wahrnehmung von Vormundschaften oder Pflugschaften geregelt. Da entsprechende Vormund- oder Pflugschaften qua einer Landeszuständigkeitsregelung in die Aufgabenträgerschaft der Kommunen fallen, entsteht bei den kommunalen Jugendämtern seitdem erheblicher personeller Mehraufwand.

Mit Blick auf § 2 Abs. 1 KonnexAG sehen wir daher Regelungs- und Klarstellungsbedarf.

Diese Norm lautet bisher: *„Die Aufgabenübertragung betrifft Pflichtaufgaben und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Wenn aufgrund europa- oder bundesrechtlicher Regelungen eine Aufgaben unmittelbar den Gemeinden oder Gemeindeverbänden übertragen wird, findet das Konnexitätsprinzip nur insoweit Anwendung, als dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und dieser genutzt wird.“*

Schon von ihrem Wortlaut bezieht sich diese Vorschrift nur auf den unmittelbaren Regelungsdurchgriff durch Europa- oder Bundesrecht. Wird die Aufgabenübertragung oder -änderung durch eine bestehende oder neu geschaffene Landeszuständigkeitsnorm vermittelt, liegt gerade keine unmittelbare Aufgabenübertragung durch bundes- oder europarechtliche Normen vor. Mit dem 2006 geschaffenen Aufgabenübertragungsverbot in Art. 84

---

<sup>4</sup> Vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 14/4973, S. 200.

Abs. 1 Satz 7 GG dürfte § 2 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG daher weitgehend gegenstandslos geworden sein. Dieser Satz sollte schon aus diesem Grund entfallen.

Der Normtext führt aber auch generell zu Missverständnissen. Er suggeriert nämlich, dass es zu einer Anwendbarkeit der Konnexitätsregeln nur bei einem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers kommen könne. Dazu trägt auch die Gesetzesbegründung bei: Dort heißt es, dass das Land einen Ausgleich nur dann leiste, wenn „die Aufgabenübertragung dem Land ursächlich zugerechnet werden“ könne. Würden Inhalt und Umfang gemeindlicher Aufgaben durch Bundes- oder Europarecht bestimmt oder würden durch Landesrecht lediglich bundes- oder europarechtliche Vorgaben umgesetzt, ohne dass ein eigener Gestaltungsspielraum des Landes verbleibe und genutzt werde, sei das nicht der Fall.<sup>5</sup>

In der Folge ist die Konnexitätsrelevanz – mit dem Argument eines fehlenden Gestaltungsspielraums – auch für solche Fälle bestritten worden, in denen das Land

- eine Zuständigkeitsnorm zur Umsetzung der europa- oder bundesrechtlichen Vorgaben erlässt oder
- eine solche Zuständigkeitsnorm schon erlassen hat und in der Folge bundesrechtlich oder europarechtlich geregelten Aufgaben bei den Kommunen „landen“.

Die Frage, ob das viel erörterte Erfordernis eines Gestaltungsspielraums<sup>6</sup>, das nur im einfachgesetzlichen KonnexAG enthalten ist, überhaupt in der Lage ist, den Anwendungsbe- reich der verfassungsrechtlichen Garantie zu beschränken, wird angesichts des einschrän- kungslosen Wortlauts der Landesverfassung in Teilen der Literatur mit guten Argumenten verneint.<sup>7</sup>

- Das Erfordernis eines Gestaltungsspielraums widerspricht der Gesetzgebungsintention und -historie, denn es würde es Bund und Ländern ermöglichen, Verträge zu Lasten Dritter – hier: der Kommunen – zu schließen. Dies sollte durch das grundgesetzliche Aufgabenübertragungsverbot einerseits und die landesverfassungsrechtlichen Konnexi- tätsregeln andererseits aber gerade verhindert werden. Unter diesem Aspekt kann es daher nur darauf ankommen, dass das Land eine entsprechende Zuständigkeitsregelung erlässt oder einer bestehenden Zuständigkeitsregel festhält und mithin neue oder geän- derte Aufgaben an die Kommunen adressiert. Die Landeszuständigkeitsnorm ist in die- sen Fällen sozusagen das „Scharnier“ über das die neuen oder geänderten Aufgaben bei den Kommunen ankommen. Die landesseitig zu verantwortende Zuständigkeitszuwei- sung ist für den Aufgaben- oder Standardzuwachs bei den Kommunen ursächlich, da- bei ist es aus der Perspektive der schutzbedürftigen Kommunen unerheblich, aus wel- chen Gründen das Land eine Aufgabe auf sie überträgt.
- Es entspricht daher dem Schutzgedanken des Art. 78 Abs. 3 LV NRW, in diesen Fällen die Konnexitätsregeln eingreifen zu lassen. Die Schutzfunktion würde anderenfalls von zeitlichen Abläufen und Zufällen sowie dem Zuschnitt der Landeszuständigkeitsnor- men selbst abhängen. Wenn spätere Aufgabenerweiterungen durch bundes- oder euro- parechtliche Regelungen als nicht vom Willen des Landes umfasst angesehen werden,

---

<sup>5</sup> Gesetzentwurf „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Rege- lung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gem. Art. 78 Abs. 3 der Verfas- sung für das Land Nordrhein-Westfalen“, LT-Drs. 13/4424, S. 13.

<sup>6</sup> Vgl. dazu Höfling, Rechtsfragen der Inklusion im Schulbereich, S. 55 ff. mit umfangreichen Nachweisen aus der Literatur.

<sup>7</sup> Verneinend Klaas Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2012, Rn. 47 ff.; kri- tisch, da für „systemwidrig“ haltend, auch Kluth, in: Winfried Kluth, Grundlagen und Begriffe des Kon- nexitätsprinzips, in: Bunzel/Hanke (Hrsg.), „Wer zahlt die Zeche?“ Das Konnexitätsprinzip – richtig an- gewandt, 2011, S. 31 (39 f.).

könnte das Land über weite Zuständigkeitsnormen den zukünftigen Schutzzumfang des Konnexitätsprinzips künstlich beschneiden und mit engen Zuständigkeitsnormen erweitern. Der der Verfassungsgerichtshof hat daher zu Recht darauf hingewiesen, dass „bei Ablösung einer bundesgesetzlichen Aufgabenübertragungsnorm durch eine landesrechtliche Zuständigkeitsregelung in den Blick zu nehmen ist, dass das Konnexitätsprinzip bei der vorhergehenden unmittelbaren Inpflichtnahme der Kommunen durch Bundesgesetz keine Anwendung gefunden hat“.

Selbst wenn dem Erfordernis eines Gestaltungsspielraums eine eigenständige Bedeutung zugemessen und es als ein Aspekt der „Zurechenbarkeit“ verstanden wird, ändert das nichts am Eingreifen der Konnexitätsregeln. Für die Annahme eines Gestaltungsspielraums ist es ausreichend, wenn der Landesgesetzgeber die Zuständigkeit theoretisch auch anders hätte regeln können, weil es an einem unmittelbaren Regelungsdurchgriff des Bundes fehlt. So führt der Verfassungsgerichtshof NRW in seiner KiFöG-Entscheidung aus, dass für den Landesgesetzgeber keine inhaltlichen Vorgaben für die Zuständigkeitsbestimmung bestanden hätten und dieser bei der Entscheidung über die Trägerschaft mithin über einen Gestaltungsspielraum verfügt habe.<sup>8</sup>

Auch der Umstand, dass die später entstehenden Kosten zum Zeitpunkt des Erlasses noch nicht sicher abgeschätzt werden können und daher die Warn- und Präventivfunktion des Konnexitätsprinzips nicht vollumfänglich zum Tragen kommen kann, steht dem hier vertretenen Normverständnis nicht entgegen:

- Die Kostenprognose zum Zeitpunkt der Aufgabenübertragung soll den Landesgesetzgeber vor dem Gesetzesbeschluss zwar auf die damit verbundenen und auszugleichenden Kostenbelastungen hinweisen (Warnfunktion). In Abwägung zwischen Haushaltsbelastung für den Landeshaushalt einerseits und fachlichem Regelungsbedürfnis andererseits führt das ggf. dazu, dass auf Aufgaben oder Standards möglicherweise verzichtet wird (Präventivfunktion). Damit wird den Kommunen eine Kostenbelastung erspart, die ohne die Konnexitätsregeln angefallen wäre<sup>9</sup>.
- Beide Funktionen sind auch angesichts der Schuldenbremse von erheblicher Bedeutung für die Landeshaushaltspolitik, sie dürfen aber – auch im Verhältnis zur Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips – nicht überhöht werden: Der Gesetzgebungshistorie und den Materialien zur Schaffung des strikten Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung NRW ist zu entnehmen, dass mit „der Einführung des Konnexitätsprinzips in die Verfassung [...] sichergestellt werden [soll], dass die Kommunen zukünftig vor Aufgabenübertragungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden“. Der Umstand, dass dies auch „zu einer Schärfung des Kostenbewusstseins führt“ und damit „auch ein Beitrag dazu geleistet [wird], die finanziellen Folgen einer Aufgabenübertragung stärker in das Kalkül des Gesetzgebers einzubeziehen“, wird in der Gesetzesbegründung erst nachrangig erwähnt. Diese Vorrangigkeit der Schutz- vor der Warn- und Präventivfunktion entspricht auch die bisherige Handha-

---

<sup>8</sup> VerfGH, Urt. v. 12.10.2010 – VerfGH 12/09; so auch das Verfassungsgericht Brandenburg, Urt. v. 30.04.2011 – VfGBbg 49/11 –, das die Beibehaltung der Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen angesichts des zwischenzeitlich weggefallenen bundesgesetzlichen Aufgabenübertragungsnorm als eine bewusste Entscheidung des Landesgesetzgebers gewertet hat, „mit der die Aufgabenübertragung [...] erneuert vom Willen des Landesgesetzgebers umfasst wurde.“

<sup>9</sup> Fälle, in denen im Ergebnis eine Aufgabenübertragung unterblieben ist, sind beispielsweise der Verzicht auf die Übertragung von Zuständigkeiten nach dem GeldwäscheG oder auf die Gebührenfreistellung von Fehleinsätzen im Rettungsdienst. Bei anderen Fällen – wie beispielsweise beim Notfallsanitättergesetz – sollen entstehende Kosten vollumfänglich durch Gebührentatbestände refinanziert werden können. Zur effektiven (Präventiv-)Wirkung des Konnexitätsprinzips siehe auch Oebbecke, Das Konnexitätsprinzip – Nutzen und Probleme, in: GemH 9/2014, 145 (146).

bung des Konnexitätsprinzips durch Landesregierung und Landtag: Bei mehreren Fällen wurde auf die Vorlage einer Kostenfolgeabschätzung im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses verzichtet (vgl. dazu auch unten III.7).

- Schließlich ist sich der Landesgesetzgeber in diesen Fällen genauso wie bei Erlass einer Zuständigkeitsnorm oder gar einer Auffangnorm wie in o.g. ZustVU sehr wohl bewusst, dass seine Entscheidung möglicherweise spätere Kostenfolgen bei den Kommunen nach sich ziehen wird.

## **2. Zu § 1 Abs. 1 KonnexAG (Aufgabenbegriff)**

### **Vorschlag:**

Der dem KonnexAG zugrundeliegende Aufgabenbegriff sollte präzisiert werden, indem in § 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG der Zusatz „übertragbare“ gestrichen wird.

### **Begründung:**

Soweit § 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG die Übertragung oder Veränderung „übertragbarer“ Aufgaben als eine Voraussetzung für die Gewährung eines Belastungsausgleichs normiert, werden dadurch Auslegungsfragen aufgeworfen. So wird seitens des Landes mitunter geltend gemacht, bei bestimmten Aufgaben handele es sich um sog. Existenzaufgaben, die nach Maßgabe der vorerwähnten Regelung nicht dem Konnexitätsprinzip unterfielen. Die Begriffe der übertragbaren Aufgabe und der Existenzaufgabe sind jedoch nicht näher konturiert, geschweige denn legal definiert. Beispielsweise ist die im Zusammenhang mit der Novellierung des Landespersonalvertretungsgesetzes (LPVG) im Jahre 2011 landesseitig vertretene Auffassung, das Mitbestimmungs- bzw. Personalvertretungsrecht zähle zu den Existenzaufgaben und die damit verbundenen Mehrbelastungen seien nicht auszugleichen, für uns nicht nachvollziehbar. Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung enthalten eine institutionelle Garantie für die personalvertretungsrechtliche Beteiligung der Bediensteten. Und auch der verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltung ist die Mitbestimmung nicht immanent, so dass diesbezüglich nicht von einer für die Kommunen existentiellen Aufgabe gesprochen werden kann. Um die am Beispiel der LPVG-Novellierung verdeutlichten Unklarheiten zu vermeiden, sollte der Begriff „übertragbare“ in § 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG gestrichen werden.

## **3. Zu § 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 KonnexAG (Aufgabenübertragung nur Gesetz oder Rechtsverordnung)**

### **Vorschlag:**

§ 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 KonnexAG sollte dahingehend präzisiert werden, dass das Konnexitätsausführungsgesetz nicht nur auf Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Landesregierung und aus der Mitte des Landtages Anwendung findet, sondern auch auf Verwaltungs- und Ausführungsvorschriften.

### **Begründung:**

Auch wenn nur die Überprüfung des Konnexitätsausführungsgesetzes Nordrhein-Westfalen auf der Agenda steht und nicht die Überprüfung des Art. 78 Abs. 3 der nordrhein-westfälischen Verfassung, ist es unseres Erachtens zielführend, auch Änderungen des

Konnexitätsausführungsgesetzes anzuregen, die über den Gewährleistungsgehalt des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung hinausgehen.

Bisher wird die Geltung des strikten Konnexitätsprinzips nach der nordrhein-westfälischen Landesverfassung (Art. 78 Abs. 3) nur durch die Handlungsinstrumente des Gesetzes und der Rechtsverordnung ausgelöst. In der Verwaltungspraxis kommt es allerdings durchaus zu relevanten Aufgabenübertragungen bzw. Änderung des kommunalen Aufgabenkreises durch Richtlinien und Verwaltungsvorschriften:

- Beispielsweise wird in Nordrhein-Westfalen der flächendeckend erfolgende Ausbau des Ganztags schulbetriebs größtenteils auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften betrieben. Zwar sind in den Richtlinien Zuwendungen für die kommunalen Schulträger vorgesehen, jedoch erfolgen diese jenseits einer Kostenfolgeabschätzung und sind nicht kostendeckend.
- Auch bei der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich ist – neben den ausdrücklich im 9. SchulRÄndG angesprochenen Fragestellungen – festzuhalten, dass grundlegende Weichenstellungen im Zusammenhang mit der Inklusion über veränderte Vorgaben in Richtlinien und Erlassen zur Größe von Förderschulen und zur Handhabung der Schulaufsicht und damit ohne Beteiligung des Gesetzgebers vorgenommen werden. Außerdem wurde von vornherein weitestgehend auf normative Standards verzichtet, auch wenn diese unter dem Aspekt der Grundrechtswesentlichkeit und im Sinne einer erfolgreichen Inklusion angezeigt gewesen wären.

Da wesentliche oder grundsätzliche Fragen vom Landtag nach den Vorgaben dem Gesetzes- und Parlamentsvorbehalts vom Gesetzgeber zu entscheiden sind, ist eine solche Handhabung staatsrechtlich ohnehin kritikwürdig. In diesen Fällen wird nämlich regelmäßig ohne Beteiligung des Parlaments agiert. Eine solche Vorgehensweise läuft aber auch dem Schutzziel des Konnexitätsprinzips zuwider. Da auch Richtlinien, Verwaltungsvorschriften bis hin zum Ministerialschreiben Standardsetzungen und damit Aufgabenübertragungen und/oder -veränderungen gegenüber der kommunalen Ebene enthalten können, entspricht es dem Schutzzweck des Konnexitätsprinzips, Aufgabenübertragungen instrumentenunabhängig zu erfassen.

§ 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 KonnexAG sollte daher dergestalt umformuliert werden, dass das Konnexitätsausführungsgesetz nicht nur auf Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Landesregierung und aus der Mitte des Landtages Anwendung findet, sondern auch auf Verwaltungs- und Ausführungsvorschriften. Dass eine solche kommunalschützende Vorgehensweise durchaus umsetz- und handhabbar ist, zeigt Art. 83 Abs. 3 der Bayerischen Landesverfassung, der instrumentenunabhängig formuliert: *„Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu stellen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“*

In der dazu geschlossenen Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Bayerischen Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbände zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips vom 21. Mai 2004 heißt es erläuternd, dass das Konnexitätsprinzip Anwendung findet, *„wenn der Staat den Gemeinden Aufgaben überträgt, sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis verpflichtet oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stellt. Erfasst ist auch die Setzung von Standards, die einen spezifischen Bezug zur gemeindlichen Aufgabenerfüllung aufweisen.“*

*Dabei setze das Konnexitätsprinzip voraus, „dass die Kosten durch eine Entscheidung des Freistaates Bayern verursacht werden (Verursacherprinzip). Derartige Entscheidungen können Gesetze, Rechtsverordnungen, aber auch Verwaltungs- und Ausführungsvorschriften sein.“*

Eine entsprechende, an das nordrhein-westfälische Aufgabenmodell angepasste Formulierung im nordrhein-westfälischen KonnexAG würde sicherstellen, dass sich die Verantwortlichen in Parlament und Verwaltung bei jeder Entscheidung darüber bewusst sind, welche Kosten dadurch für die Kommunen ausgelöst werden. Die Regelung verhindert ferner, dass seitens der Landesregierung bewusst das Handlungsinstrument der Richtlinien und Verwaltungsvorschriften gewählt wird, um trotz Verlagerung von Kosten auf die kommunale Ebene das Konnexitätsprinzip zu umgehen.

#### **4. Zu § 2 Abs. 5 (Wesentlichkeitsschwelle und Kumulationsregelung)**

##### **Vorschlag:**

Die sog. Wesentlichkeitsschwelle, oberhalb derer ein Belastungsausgleich gewährt wird (0,25 Euro/Einwohner), sollte im KonnexAG selbst normiert werden. Ebenfalls in § 2 Abs. 5 KonnexAG sollte im Zusammenhang mit der Regelung zur Kumulation einzelner Gesetzesvorhaben auf Seiten der Landesregierung eine Stelle eingerichtet werden, die die jeweiligen gesetzgeberischen Maßnahmen nachhält und die entsprechenden Konten führt

##### **Begründung:**

Nach § 2 Abs. 5 KonnexAG erfolgt ein Belastungsausgleich erst dann, wenn bei Betrachtung der von der jeweiligen Aufgabenübertragung oder -änderung betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände die Schwelle einer wesentlichen Belastung überschritten wird. Um zu verhindern, dass ein Regelungsvorhaben mit verschiedenen Aufgabenübertragungen und -änderungen auf mehrere Gesetze aufgeteilt wird („Salamitaktik“) bzw. sich mehrere marginale Übertragungen verschiedener Aufgaben aus dem Geschäftsbereich einer obersten Landesbehörde zu einer erheblichen Belastungskette kumulieren, ohne dass ein Ausgleich gewährt wird<sup>10</sup>, wurde außerdem eine Kumulationsregelung in Satz 2 geschaffen. Das Konnexitätsprinzip kommt danach auch dann zur Anwendung, wenn mehrere Gesetzesvorhaben einer zuständigen Behörde zusammen innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren zu einer wesentlichen Belastung führen.

Es wird zunächst vorgeschlagen, die Bestimmung der für die Annahme der Wesentlichkeit der Mehrbelastung maßgeblichen Kriterien in das KonnexAG aufzunehmen. Dies gilt insbesondere für den einwohnerbezogenen pauschalen Belastungsbetrag.

Die Vollzugspraxis zeigt weiter, dass bei vermeintlich nicht wesentlichen Aufgabenübertragungen und -änderungen schon die Konnexität dem Grunde nach bestritten und eine Kostenfolgeabschätzung für verzichtbar gehalten wird. Eine Kostenfolgeabschätzung ist aber auch bei solchen Gesetzgebungsvorhaben durchzuführen, die voraussichtlich unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle bleiben. Dies folgt schon aus den bestehenden gesetzlichen Vorgaben des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG, da anderenfalls keine adäquate Kumulation erfolgen kann. Sie entspricht durch die Offenlegung von Kosten außerdem sowohl der Schutzfunktion als auch der Warn- und Präventivfunktion des Konnexitätsprinzips. Da die Pflicht zur Kostenfolgeabschätzung in der Vollzugspraxis gleichwohl häufig in Abrede

---

<sup>10</sup> Vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 13/4424, S. 14.

gestellt wird, sollte dies noch deutlicher im Konnexitätsausführungsgesetz klargestellt werden.

Demgegenüber ist in § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG die Wendung „einer zuständigen Behörde“ zu streichen. Diese Begrenzung hat sich in der Vollzugspraxis nicht bewährt; die notwendigen Ressortkonten werden nicht oder nur unzureichend geführt. Auch wegen der im Zuge von Landtagswahlen festzustellenden Ressortverschiebungen erscheint die Begrenzung politisch unzuweckmäßig. Sie verhindert, dass finanzielle Auswirkungen (Be- oder Entlastungen) eines Gesetzes, die außerhalb des eigenen Ressorts eintreten, in den Blick genommen werden, obwohl sie – entsprechend dem Verursacherprinzip – vom handelnden Ressort zu verantworten und dort bei der Kostenfolgeabschätzung zu berücksichtigen sind. Die im Verantwortungsbereich des Schulministeriums liegende und durch das 5. SchulRÄndG beschlossene Veränderung des Einschulungszeitraums hat beispielsweise finanzielle Folgewirkungen im Bereich der Kindertagesbetreuung, indem länger entsprechende Betreuungsplätze vorgehalten werden müssen. Die finanziellen Auswirkungen zeigen sich daher im Ressort des MFKJKS.

Das Abstellen auf die jeweilige Behörde ist mithin nicht nur sachfremd, sondern auch umgehungsanfällig. Eine sachwidrige Aufspaltung von Gesetzesvorhaben zur Vermeidung des konnexen Ausgleichs mangels Wesentlichkeit muss dem Landesgesetzgeber insgesamt entgegengehalten werden können und nicht lediglich einem Landesressort. Im Übrigen wäre ein „Prinzip der Ressortverantwortung“ auf Gesetz- und Verordnungsentwürfe aus der Mitte des Landtags kaum beziehbar. Schließlich führt die lediglich ressortbezogene Kumulation von mehreren Gesetzesvorhaben nicht nur zur Unübersichtlichkeit, sondern auch zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand.

## **5. Zu § 3 (Transparenzgebot und Kostenfolgeabschätzung)**

### **Vorschlag:**

Die kommunalen Spitzenverbände müssen in die Lage versetzt werden, auf der Grundlage einer nachvollziehbaren Kostenabschätzung mit dem Land einen konsensorientierten partnerschaftlichen Dialog zu führen. Die für Zwecke der Kostenschätzung seitens des Landes getroffenen Annahmen als auch die zugrunde gelegten Erfahrungswerte müssen deshalb künftig detailliert und nachvollziehbar für die Kommunen dokumentiert werden.

### **Begründung:**

§ 3 Abs. 3 KonnexAG bestimmt detailliert die zur Ermittlung der geschätzten Kosten der übertragenen Aufgabe durchzuführenden Einzelschritte. Auf dieser Grundlage sind die Kosten so präzise wie möglich zu schätzen und nachvollziehbar darzustellen. In der Vergangenheit wurde diesem gesetzlichen Erfordernis im Gesetzgebungsverfahren vielfach nicht entsprochen, obwohl nachvollziehbar anzugeben ist, „inwieweit und aus welchen Gründen von den gesetzlich vorgegebenen Einzelschritten abgewichen wird“<sup>11</sup>. Falls nach Einschätzung des Gesetzgebers bestimmte Kostenarten voraussichtlich nicht anfallen oder sich nicht erhöhen werden, ist erkennbar zu machen, „welche Annahmen dieser Bewertung zu Grunde liegen“. Nur so können die kommunalen Spitzenverbände in die Lage versetzt werden, auf der Grundlage einer nachvollziehbaren Abschätzung mit dem Land einen kon-

---

<sup>11</sup> VerfGH NRW, Urt. v. 23.03.2010 – VerfGH 21/08.

sensorientierten partnerschaftlichen Dialog zu führen, in dem die Kostenfolgen möglichst objektiv abgeschätzt werden<sup>12</sup>.

Zumal das Transparenzgebot in Art. 78 Abs. 3 LV NRW verfassungsrechtlich vorgegeben ist, sollte es auch in § 3 KonnexAG ausdrücklich verankert werden. Ob die von § 3 Abs. 2 KonnexAG verlangte Kostenprognose zutreffend ist, kann letztlich nur aufgrund der tatsächlich eingetretenen Kostenentwicklung im Wege der Evaluation des Belastungsausgleichs überprüft werden.

Deshalb ist es unabdingbar, sowohl die für Zwecke der Kostenschätzung getroffenen Annahmen als auch die Erfahrungswerte (§ 3 Abs. 3 Nr. 3, Halbsatz 2 KonnexAG), auf die zurückgegriffen wird, detailliert und nachvollziehbar im Hinblick auf die angestrebte Schutzfunktion für die Kommunen zu dokumentieren<sup>13</sup>. Dies gilt insbesondere bei der Veränderung einer bestehenden Aufgabe gemäß § 2 Abs. 4 KonnexAG, weil gemäß Abs. 4 Satz 2 (bloße) mengenmäßige Änderungen, die die Aufgabenwahrnehmung nicht wesentlich berühren, nicht erfasst werden sollen. Denn im Umkehrschluss ergibt sich hieraus, dass wesentliche mengenmäßige Änderungen, welche die Aufgabenwahrnehmung berühren, konnexitätsrelevant sind.

#### **6. Zu § 3 i. V. mit § 4 Abs. 4 und Abs. 5 KonnexAG (Überprüfung der Kostenprognose)**

##### **Vorschlag:**

- a) Es sollte geprüft werden, ob bei Kostenfolgeabschätzungen und Kostenüberprüfungen nach dem KonnexAG in Anlehnung an das auf Bundesebene angewandte Standardkosten-Modell mehr Routinen geschaffen werden können.
- b) Der Regelzeitraum von fünf Jahren, innerhalb dessen eine Kostenfolgeabschätzung spätestens zu überprüfen ist, sollte dahingehend ergänzt werden, dass den kommunalen Spitzenverbänden das Recht gewährt wird, eine Überprüfung ausnahmsweise schon nach zwei Jahren zu verlangen.
- c) Für solche Fälle, in denen Kostenprognosen im Dissens mit den kommunalen Spitzenverbänden durchgesetzt worden sind und sich im Nachgang als unzutreffend erwiesen haben, sollte im KonnexAG eine rückwirkende Korrektur zwingend vorgesehen werden. Sind die nicht zutreffenden Annahmen im Konsens getroffen worden, sollte eine rückwirkende Korrektur und die Verständigung auf den hierfür maßgeblichen Zeitpunkt einvernehmlich erfolgen bzw. noch während der Kostenfolgeabschätzung verbindlich verabredet werden können.

##### **Begründung:**

Bei der nachträglichen Überprüfung von Kostenprognosen sehen wir in verschiedenen Punkten Verbesserungs- und Änderungs- bzw. Erörterungsbedarf:

- a) Grundsätzlich sprechen wir uns für eine weitere Rationalisierung, eine möglichst hohe Transparenz und professionelle Routine bei der Überprüfung von Kostenprognosen aus. Erste Anwendungsfälle zeigen, dass die Vorgehensweise der Ressorts zum Teil

---

<sup>12</sup> Beschlussempfehlung des Hauptausschusses, LT-Drs. 13/5515, S. 27.

<sup>13</sup> VerfGH NRW, Urt. v. 23.03.2010 – VerfGH 21/08.

sehr unterschiedlich ist. Nachdem auf europäischer und auf nationaler Ebene zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands im Verwaltungsvollzug als methodische Grundlage das Standardkosten-Modell (SKM)<sup>14</sup> angewandt wird, sollte geprüft werden, ob nicht auch bei Kostenfolgeabschätzungen und Kostenüberprüfung nach dem KonnexAG entsprechende Routinen geschaffen werden können. Anders als beim KonnexAG werden für bundesgesetzliche Regelungen die Prognosedaten künftig in der Regel zwei Jahre nach Inkrafttreten mittels Nachmessung durch das Statistische Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Normadressaten validiert.

- b) Um eine „zeitnahe erneute Entscheidung über den Belastungsausgleich“ zu ermöglichen (vgl. § 4 Abs. 5 2. Halbsatz KonnexAG), sollte der in § 4 Abs. 5 Halbsatz 1 KonnexAG festgelegte Höchst-Überprüfungszeitraum von fünf Jahren durch das Recht der kommunalen Spitzenverbände ergänzt werden, eine Überprüfung schon nach Ablauf von zwei Jahren zu verlangen. Eine zeitnahe Überprüfung und Anpassung kann gerade bei schwierigen Prognoseverfahren die Verständigung erleichtern. Daher sollte auch die in § 4 Abs. 5 Halbsatz 2 KonnexAG verwendete Formulierung, wonach – unabhängig von den Regelfristen – eine erneute Entscheidung über den auf unzutreffenden Prognosen beruhenden Belastungsausgleich zu treffen ist, wenn letzterer „grob unangemessen“ ist, gestrichen werden. Bei unzutreffender Annahmen der Kostenprognose bedarf es schon bei „erheblichen“ Auswirkungen der Korrektur des Belastungsausgleichs, um den Vollzug der übertragenen Aufgabe finanziell zu ermöglichen.
- c) Im KonnexAG sollte außerdem eine rückwirkende Korrektur zwingend für solche Fälle vorgesehen werden, in denen Kostenprognosen, die im Dissens mit den kommunalen Spitzenverbänden durchgesetzt worden sind, sich im Nachgang als unzutreffend erweisen. Anderenfalls bestünde für das Land der Anreiz, die Kostenprognosen möglichst niedrig anzusetzen, da durch eine nachträglichen Überprüfung des Mehrbelastungsausgleichs nur eine Anpassung für die Zukunft erreicht werden könnte. Zur Vermeidung dieser Wirkungen wären die Kommunen in diesen Fällen regelmäßig gezwungen, eine Kommunalverfassungsbeschwerde zu erheben.

Sind die nicht zutreffenden Annahmen von beiden Seiten einvernehmlich getroffen worden, sollte eine rückwirkende Korrektur und die Verständigung auf den hierfür maßgeblichen Zeitpunkt im Konsens erfolgen bzw. noch während der Kostenfolgeabschätzung verbindlich verabredet werden können. Eine entsprechende Vorgabe könnte auch das Kostenfolgeabschätzungsverfahren gerade in Fällen komplexer, mit zahlreichen Unsicherheiten behafteter Kostenabschätzungen entlasten.

## **7. Nachträgliche Kostenermittlung**

### **Vorschlag:**

Die geltenden Vorgaben zum Konnexitätsprinzip sollten um Regelungen zu einem nachträglichen Kostenermittlungsverfahren ergänzt werden (angemessene Verlängerung der ansonsten einjährigen Kommunalverfassungsbeschwerdefrist, Normierung eines separaten Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof NRW, gesetzliche Gewährleistung einer Rückwirkung eines nachträglich verabredeten Mehrbelastungsausgleichs).

---

<sup>14</sup> Vgl. Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, hrsg. vom Statistischen Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrats, Wiesbaden, Juni 2011.

## Begründung:

Lösungsbedürftig ist weiter die Problematik, dass in einer zunehmenden Zahl von Fällen wegen bestehender Prognoseschwierigkeiten auf eine vorherige Kostenprognose verzichtet und stattdessen eine nachträgliche Kostenermittlung vorgenommen wird:

- So wurde beispielsweise beim 3. SchRÄndG (Stärkung der Eigenverantwortlichkeit von Schulen) eine Vereinbarung über eine nachträgliche, durch einen Gutachter vorgenommene Kostenermittlung geschlossen.
- Ein vergleichbarer Weg schwebte dem Landtag beim 5. SchRÄndG vor. Auch hier war im Gesetzgebungsverfahren von einer Kostenfolgeabschätzung unter Verweis auf eine nachträgliche Kostenermittlung abgesehen worden<sup>15</sup>. Ein entsprechender Handlungsauftrag des Landtags an die Landesregierung, nachträglich „eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen und die Konnexitätsrelevanz zu prüfen“, wurde im Ergebnis zeitgleich mit der Gesetzesänderung beschlossen.
- Auch beim Änderungsgesetz zum Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (Durchführung der Aufgabe „Betreuungsgeld“) wurde wegen der anwachsenden Fallzahlen eine nachträgliche Überprüfung verabredet.
- Gleiches gilt beim Tariftreue- und Vergabegesetz (TVgG), mit dem Tariftreue- und Sozialstandards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge umgesetzt werden sollten: Im Gesetzgebungsverfahren war man sich der Konnexitätsrelevanz sehr bewusst. Es wurde ausdrücklich nicht ausgeschlossen, dass durch diese neuen Aufgaben bzw. Aufgabenänderungen kommunale Kosten entstehen, deren Höhe zum Zeitpunkt des Gesetzes aber nicht verlässlich abschätzbar war, weil es insoweit auf spätere Konkretisierungen durch Landesverordnungen wie die Rechtsverordnung zur Repräsentativerklärung von Tarifverträgen (RepTVVO) ankam. Das TVgG sieht daher vor, dass auf Basis einer entsprechenden nachträglichen Kostenfolgeabschätzung eine Mehrbelastungsausgleichsregelung geschaffen werden kann.
- Auch bei der Umsetzung des Alten- und Pflegegesetzes NRW sowie der auf seiner Grundlage erlassenen Ausführungsverordnung wird ebenso wie bei der Umsetzung des Gesundheitsfachberufegesetz gegenwärtig eine nachträgliche Kostenermittlung erwogen.

Gerade bei eilbedürftigen Gesetzen<sup>16</sup> kann durch ein solches nachträgliches Kostenermittlungsverfahren dem Umstand Rechnung getragen werden, dass eine sachangemessene Kostenprognose und das in der Verfassung und im KonnexAG vorgeschriebene Abstimmungsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden zeitaufwändig sind.

Zu beachten ist, dass diese Regelungen objektives Recht enthalten, welches nicht zur Disposition des Gesetzgebers steht. Entsprechende Verabredungen sind daher für beide Seiten gegenwärtig mit einem erheblichen prozessualen Risiko verbunden. Angesichts der Vorgaben der Verfassung, wonach bei der Aufgabenübertragung oder -änderung „gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden“ müssen, besteht in diesen Fällen die grundsätzliche Gefahr des Verdikts der Verfassungswidrigkeit.

---

<sup>15</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Schule und Weiterbildung, LT-Drs 15/1550, S. 6: „Aus der Anhörung heraus hätten beide Fraktionen [die den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen, Anm. d. Verf.] aber auch die Aufforderung der kommunalen Spitzenverbände mitgenommen, dass eine Kostenfolgeabschätzung zur Problematik vorgenommen werden solle. [...] In intensiven Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung sei zwischenzeitlich in eine Lösung dergestalt erzielt worden, dass die Landesregierung durch den Landtag beauftragt werde, eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen und die Konnexitätsrelevanz zu prüfen. Ferner solle eine Evaluierung der Stichtagsregelung dergestalt erfolgen, dass dem Landtag bis zum 31. Dezember 2014 über die Auswirkungen des Gesetzes berichtet werde.“

<sup>16</sup> Vgl. auch Oebbecke, Das Konnexitätsprinzip – Nutzen und Probleme, GemH 9/2014, 145 (146).

Die aufgezeigten Anwendungsfälle zeigen ein Handlungsbedürfnis, das offensichtlich auch von Seiten des Landes gesehen wird. Sie lassen sich nicht schlicht als Vollzugsdefizite qualifizieren.

Aus diesen und den nachfolgenden Gründen sollte im KonnexAG daher ein entsprechendes Verfahren der nachträglichen Kostenfolgeabschätzung mit entsprechenden Kontroll- und Rechtsschutzmöglichkeiten geschaffen werden:

- Es müssen effektive und auf die nachträgliche Kostenermittlung zugeschnittene Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden.  
Die einjährige Kommunalverfassungsbeschwerdefrist ermöglicht eine Kontrolle nachgelagerter Kostenfolgeabschätzungen bisher nur dann, wenn diese rechtzeitig abgeschlossen werden. Anderenfalls müssen die Kommunen nach gegenwärtiger Rechtslage prophylaktisch kommunale Verfassungsbeschwerde erheben, obwohl das Ausmaß der materiellen Betroffenheit zu diesem Zeitpunkt möglicherweise noch nicht feststeht. Die Praxis zeigt aber, dass auch nachgelagerte Verfahren keine einvernehmliche Lösung garantieren: Trotz eines entsprechenden Landtagsbeschlusses ist beispielsweise das erforderliche Kostenfolgeabschätzungsverfahren beim 5. SchRÄndG, welches mit einer nachträglichen Evaluation eines Gesetzes nicht gleichzusetzen ist (!), bis heute nicht durchgeführt worden. Auch das zum TVgG zugesagte Gutachten zur Kostenhöhe liegt bisher nicht vor. Anders als im Gesetzgebungsverfahren kommuniziert, wird im Gegenteil durch ein landesseitig in Auftrag gegebenes Gutachten inzwischen die Konnexitätsrelevanz schon dem Grunde nach in Abrede gestellt.  
Für Fälle einer nachgelagerten Kostenermittlung ist daher die kommunale Verfassungsbeschwerdefrist deutlich zu verlängern. Mit der Verlängerung auf 3 Jahre dürfte in der Regel ein nachträgliches Kostenermittlungsverfahren abgeschlossen sein.
- Bei nachträglichen Kostenermittlungen muss eine Rückwirkung des später verabredeten Mehrbelastungsausgleichs gewährleistet sein. Nach Wortlaut und Gesetzesintention darf die Verständigung über eine nachträgliche Kostenermittlung nicht zu Lasten der Kommunen gehen. Der Wortlaut der Verfassungsvorschriften, aber auch des KonnexAG zeigt vielmehr, dass der Verfassungsgeber mit der Schaffung der Konnexitätsregeln die Intention verfolgt, den Kommunen den erforderlichen Belastungsausgleich möglichst schnell bereitzustellen und eine Vorfinanzierung zu verhindern. In der Verfassung heißt es ausdrücklich, dass der Kostenausgleich gleichzeitig zur Aufgabenübertragung bzw. -veränderung zu regeln ist. Ergänzend sieht § 4 Abs. 3 KonnexAG zu den daraus resultierenden Zahlungspflichten vor, dass die Zahlung zeitnah nach dem Inkrafttreten des Belastungsausgleichsgesetzes zu erfolgen hat. Auch in der Gesetzesbegründung zum KonnexAG heißt es eindeutig: „Der Belastungsausgleich ist zu zahlen, sobald und solange die Aufgabe wahrgenommen wird.“<sup>17</sup>

## **8. Zu § 8 (Verfahren bei fehlender Einigung):**

### **Vorschlag:**

Unbeschadet der Möglichkeit zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung des konnexen Ausgleichs sollte eine Kostenfolgeabschätzung einer gesonderten gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein.

---

<sup>17</sup> Begründung, LT-Drs. 13/4424, S. 17 (Unterstreichung nicht im Original).

## **Begründung:**

Das Konnexitätsverfahren orientiert sich am Konsensprinzip. Einen Konsens zu finden, wird durch „unklare verfassungsrechtliche Anforderungen“, methodisch unsaubere Grundannahmen sowie einen Mangel an Nachvollziehbarkeit der Kostenfolgeabschätzung erschwert, welche auch die Überprüfbarkeit des Belastungsausgleichs im Wege der Evaluation befrachtet, wie der VerfGH in seinen einschlägigen Entscheidungen aus dem Jahr 2010 eindrucksvoll darlegt<sup>18</sup>.

Soweit es Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden nicht gelingt, sich hinsichtlich einer Kostenfolgeabschätzung zu einigen, steht kommunalen Gebietskörperschaften, welche der Kostenfolgeabschätzung und einem darauf beruhenden Belastungsausgleich nicht folgen können, gegenwärtig nur der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof NRW offen. Dies gilt selbst dann, wenn die betreffenden Kommunen gegen die zugrunde liegende Aufgabenübertragung bzw. Veränderung einer bestehenden Aufgabe im Übrigen keine Bedenken haben, sich ihre Kritik mithin ausschließlich auf die entsprechende Angemessenheit der Kostenerstattung bezieht (Höhe des Ausgleichs, zugrunde gelegte Parameter, Verteilungsschlüssel etc.).

Wird in einem solchen Fall der Verfassungsgerichtshof NRW angerufen, so werden die Verfassungsrichter regelmäßig nicht in eine detaillierte Prüfung der Kostenfolgeabschätzung und der ihr zugrunde liegenden Annahmen eintreten. Mag dieser Ansatz auch der besonderen Stellung des Verfassungsgerichtshofs NRW und dem von ihm zu beachtenden (eingeschränkten) Prüfmaßstab geschuldet und insofern konsequent sein, so bleibt aus kommunaler Sicht festzuhalten, dass es gegenwärtig nur unzureichende Kontrollmöglichkeiten bezüglich der Annahmen einer Kostenfolgeabschätzung gibt. Insofern kann von einer Verkürzung des Rechtsschutzes (Rechtsschutzlücke) gesprochen werden.

Unbeschadet der Möglichkeit zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung des konnexen Ausgleichs sollte daher auch eine Kostenfolgeabschätzung einer gesonderten gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein. Diese Überprüfung könnte beispielsweise dem Oberverwaltungsgericht NRW zugewiesen werden, das heute schon Kostenkalkulationen o.ä. (etwa bei Anliegerbeiträgen oder Benutzungsgebühren) detailliert überprüft und somit über die notwendigen Fachkenntnisse und Erfahrungen verfügt, um auch komplexere Kalkulationen nachvollziehen und kontrollieren zu können.

Gesetzestechnisch könnte dieser Vorschlag umgesetzt werden, indem das „Ob“ der Konnexitätsrelevanz einer gesetzlichen Regelung und die konkrete Kostenfolgeabschätzung (gleichsam das „Wie“ des Kostenausgleichs) getrennt betrachtet werden und nur noch die Feststellung der Konnexitätsrelevanz gesetzlich geregelt wird, während die eigentliche Kostenfolgeabschätzung in einer zeitgleich vorzulegenden Rechtsverordnung des Landtags geregelt wird, die der Zustimmung des für Kommunales zuständigen Landtagsausschusses bedarf. Zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes würden mithin die grundlegenden Konnexitätsfragen wie bisher durch den Verfassungsgerichtshof NRW beantwortet und die konkrete Kostenfolgeabschätzung in entsprechender Anwendung von § 47 VwGO durch das Oberverwaltungsgericht NRW überprüft werden.

---

<sup>18</sup> VerfGH 12/09; 21/08; 19/08; 29/08; 28/08.

#### **IV. Klarstellende Änderung des Art. 78 Abs. 3 Satz 4 Landesverfassung**

##### **Vorschlag:**

Die einschlägigen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben sollten für den Fall, dass nachträglich eine wesentliche Abweichung der tatsächlichen Kostenentwicklung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt wird, dahingehend geändert werden, dass der entsprechende finanzielle Ausgleich ab Eintritt der wesentlichen Abweichung angepasst wird.

##### **Begründung:**

Art. 78 Abs. 3 Satz 4 sieht für den Fall, dass „nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt“ wird, vor, dass „der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst“ wird. Auch wenn es vorliegend zunächst nur um die Formulierung von Anforderungen an die Evaluation des Konnexitätsausführungsgesetzes geht, sollte erwogen werden, ob die aus unserer Sicht verunglückte und im Ergebnis auch verfehlt verfassungsrechtliche Regelung des Erfordernisses der Evaluation des Belastungsausgleichs durch den Vergleich von Kostenfolgeabschätzung und tatsächlich eingetretener Kostenentwicklung sachgerecht korrigiert wird.

Zunächst ist klar, dass eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung nur „nachträglich“ festgestellt werden kann. Es fehlt jedoch der Hinweis auf den Vergleichsmaßstab, der an eine mögliche Anpassung des Belastungsausgleichs anzulegen ist. Dieser Vergleichsmaßstab ist die im Vollzug des Gesetzes „tatsächlich eingetretene Kostenentwicklung“.

Des Weiteren ist es allein sachgerecht, wenn bei festgestellter wesentlicher Abweichung ab diesem Zeitpunkt der Belastungsausgleich angepasst wird. Die Wendung „für die Zukunft“ im zweiten Teilsatz von Art. 78 Abs. 3 Satz 4 Landesverfassung sollte somit gestrichen werden.

Art. 78 Abs. 3 Satz 4 Landesverfassung wäre demgemäß wie folgt zu formulieren: *„Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung der tatsächlichen Kostenentwicklung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der entsprechende finanzielle Ausgleich ab Eintritt der wesentlichen Abweichung angepasst.“*

Es versteht sich von selbst, dass diese Klarstellung sowohl zugunsten des Landes als auch zu Gunsten der kommunalen Aufgabenträger wirken kann.

#### **V. Beitrittsrecht der kommunalen Spitzenverbände für Verfahren nach § 52 VGHG**

##### **Vorschlag:**

In Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof NRW, in denen eine Verletzung des Konnexitätsprinzips gerügt wird, sollte die Möglichkeit eines Beitritts der kommunalen Landesverbände zu den betreffenden Verfahren eröffnet werden. Entsprechendes sollte für den Fall vorgesehen werden, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit einer gesonderten gerichtlichen Überprüfung der Kostenfolgeabschätzung eröffnet (s.o.).

##### **Begründung:**

Anders als z. B. in Baden-Württemberg<sup>19</sup> enthält das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshofgesetz – VGHG NRW) bisher keine besondere Verfahrensbestimmung für das Verfahren nach Artikel 78 Abs. 3 Landesverfassung NRW, obwohl die kommunalen Spitzenverbände nach Art. 78

---

<sup>19</sup> § 54 Satz 2 Staatsgerichtshofgesetz (StGHG) Baden-Württemberg, eingefügt durch das Gesetz über die Stärkung des Konnexitätsprinzips 2008 (hierzu BW-Landtags-Drucks. 14/2443 vom 05.03.2008).

Abs. 3 Satz 5 Landesverfassung die Hauptbeteiligten im Konnexitätsverfahren nach dem Konnex-AG und bei der Kostenfolgeabschätzung sind. Die Befugnis zur Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde liegt ohnedies allein bei den kommunalen Gebietskörperschaften.

Um die Vertretung der kommunalen Interessen in Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof, in denen von dem Antragsteller eine Verletzung des Konnexitätsprinzips des Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung NRW behauptet wird, zu verbessern, sollte in § 52 VGHG NRW die Möglichkeit eines Beitritts der kommunalen Landesverbände zu diesen Verfahren eröffnet werden. Dabei setzt ein Beitritt zu einem solchen Verfahren voraus, dass eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband den Verfassungsgerichtshof nach Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung angerufen hat.

Aus dem Wortlaut der Verfahrensbestimmung sollte sich ergeben, dass es sich um ein verfahrensmäßiges Recht (und nicht eine Pflicht) handelt und dass nicht alle Zusammenschlüsse gemeinsam den Beitritt erklären müssen, vielmehr jeder kommunale Spitzenverband für sich einem Verfahren beitreten kann. In der Regel wird innerhalb der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene über einen gemeinsamen Beitritt entschieden werden.

Sollte für Konnexitätsverfahren, in denen ausschließlich der finanzielle Belastungsausgleich und nicht die grundsätzliche Konnexitätsrelevanz einer Aufgabenübertragung in Frage steht, unserem Verfahrensvorschlag zu § 8 KonnexAG (vgl. oben II. Nr. 7) nähergetreten werden, wäre eine entsprechende Ergänzung der für das Oberverwaltungsgericht NRW geltenden Verfahrensbestimmungen angezeigt.

Wir würden uns freuen, wenn der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen diese Änderungsvorschläge aufgreifen würde und stehen für weitere Erörterungen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider  
Hauptgeschäftsführer  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen