

# Das Konnexitätsprinzip aus Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen in der aktuellen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung<sup>1</sup>

Julia Beckehoff, Münster und Frank Bender, Siegen\*

## I. Ausgangslage

Mit den im Folgenden zu besprechenden Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs hat das in Art. 78 Abs. 3 LV Nordrhein-Westfalen verankerte Konnexitätsprinzip seine ersten Bewährungsproben bestanden. Dieses Prinzip verpflichtet den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber bei der Übertragung neuer oder der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung, die zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Kommunen führen, aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung einen entsprechenden finanziellen Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen (Art. 78 Abs. 3 S. 2 LV NRW).<sup>2</sup> Verkürzt ausgedrückt verlangt das Prinzip einen aufgabenbezogenen Mehrbelastungsausgleich für kommunale Verwaltungs- und Zweckausgaben nach einer Aufgabenübertragung und/oder -veränderung durch das Land zu Lasten der Kommunen.

Mit dem Erfordernis eines „entsprechenden“ finanziellen Ausgleichs hat sich der Verfassungsgeber für das sog.

strikte Konnexitätsprinzip entschieden.<sup>3</sup> Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Kommunen zukünftig vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden. Nach Art. 78 Abs. 3 S. 3 LV NRW soll ein Aufwendersatz pauschaliert geleistet werden, der Satz 4 sieht eine Anpassung des finanziellen Ausgleichs für die Zukunft vor, wenn nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt wird.<sup>4</sup> In einem Ausführungsgesetz - dem KonnexAG NW (GV.NRW S. 360 ff.) - sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festgelegt und zugleich Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände (Städte- und Gemeinde- und Städtebund sowie Landkreistag NRW) getroffen. Das Land und die kommunalen Spitzenverbände sollen über eine Aufgabenübertragung bzw. -veränderung und die Kostenfolgeabschätzung ins Gespräch kommen, und zwar mit dem erklärten Ziel, einen Kompromiss zu finden.<sup>5</sup>

## II. Die beiden Entscheidungen des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof in Münster

### 1. Entscheidung zur „Versorgungsverwaltung“

Mit dem Zweiten Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2007 (GV.NRW. S. 481 ff.) ist die untere Ebene der Versorgungsverwaltung in den allgemeinen (kommunalen) Verwaltungsaufbau des Landes überführt und neu organisiert worden.

Die Aufgaben der Versorgungsämter (Aufgaben des Schwerbehindertenrechts und des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes) sind dabei weitgehend kommunalisiert, d.h. auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen worden. Die Bediensteten der Versorgungsämter sollten mit den Aufgaben zum 01. Januar 2008 auf die jeweiligen Kommunen übergehen, eine Kompensation der Sachko-

\* Die Autorin ist Studentin der Rechtswissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster und der Autor Kreisdirektor beim Kreis Siegen-Wittgenstein.

<sup>1</sup> Anmerkungen zu den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes für NRW 28/08 vom 23. März 2010 (vergl. auch VerfGH NRW 19/08 vom 23. März 2010 in NW VBl. 2010 S. 269 ff.) und 12/09 vom 12. Oktober 2010, siehe auch DVBl 2010, S. 1561 ff./Der Landkreis 2010, S. 592 ff. (Entscheidungen auch einzusehen über [www.nrwe.de](http://www.nrwe.de)).

<sup>2</sup> Bereits beim 61. Deutschen Juristentag 1996 wurde die Forderung eines strikten Konnexitätsprinzips und dessen Regelung in den Landesverfassungen per Beschluss des Juristentages eingefordert!

Seit 1998 haben insgesamt fünf Länder in ihren Verfassungen erstmals eine Regelung des Konnexitätsgedankens vorgenommen (Schleswig-Holstein 1998; Saarland 1999; Hessen 2002; Bayern 2003; Rheinland-Pfalz 2004); drei weitere Länder haben die bereits bestehenden Vorschriften zum Konnexitätsprinzip präzisiert und mit effektiverem Direktionsgehalt ausgestattet, hierzu zählt neben Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern auch Nordrhein-Westfalen; für das Bundesverfassungsrecht und die bundesstaatliche Ordnung formuliert Art. 104a GG die entsprechenden Direktiven für die Zuordnung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung.

<sup>3</sup> Vgl. VerfGH 28/08 S. 23.

<sup>4</sup> Vgl. VerfGH 28/08 S. 23.

<sup>5</sup> Vgl. VerfGH 28/08 S. 23.

sten soll durch das Land erfolgen.<sup>6</sup>

Bereits während dem Gesetzgebungsverfahren hatte es zwischen den Vertretern der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden erhebliche Diskrepanzen bezüglich der Höhe des mit einer Kommunalisierung verbundenen Belastungsausgleiches gegeben.

Die Kommunen kritisierten vor allem die Höhe und die Verteilung des Kostenausgleichs als auch die Verknüpfung zwischen finanziellem Belastungsausgleich einerseits und Personalübernahmepflicht durch die Kommunen andererseits.

Eine erste Klarheit in der Anwendung des Konnexitätsprinzips verschafft jetzt das Urteil des Verfassungsgerichtshofs für Nordrhein-Westfalen vom 23. März 2010, in der sich das Gericht aufgrund kommunaler Verfassungsbeschwerden erstmals mit den Anforderungen des Konnexitätsprinzips nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW auseinandergesetzt hat. Die Beschwerdeführer haben sich gegen einzelne Bestimmungen im Zusammenhang mit der Übertragung u. a. der Versorgungsverwaltung auf die Kreise und kreisfreien Städte gewendet. Insbesondere wird das Zweite Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur für unvereinbar mit dem Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung angesehen, soweit dieses Gesetz den Belastungsausgleich nach den Vorgaben des Konnexitätsprinzips bestimmt. Der in dem Straffungsgesetz vorgesehene Kostenausgleich leide zum einen an deutlichen Mängeln in dem Prozess der Kostenfolgeabschätzung und bleibe zum anderen auch materiellrechtlich weit hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen kommunalindividuellen Vollkostenausgleich zurück.

Der Verfassungsgerichtshof hat die - statthaften - Kommunalverfassungsbeschwerden als unbegründet zurückgewiesen und die Aufgabenübertragung auf die Kommunen als den „konkreten Anforderungen des Konnexitätsprinzips noch gerecht“<sup>7</sup> werdend angesehen. Weil das Ausführungsgesetz einfaches Recht ist, sei es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, die Einhaltung des Ausführungsgesetzes durch den Gesetzgeber in allen Einzelheiten zu überprüfen. Vielmehr sei die „verfassungsgerichtliche Kontrolle insoweit auf die Frage beschränkt, ob der Gesetzgeber seine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bindung an das

<sup>6</sup> Entsprechendes gilt zeitgleich auch für die Umweltverwaltung: Mit dem Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 11. Dezember 2007 (GV.NRW. S. 662 ff.) sind die Zuständigkeiten der kommunalen und staatlichen Verwaltung neu geordnet worden, sodass es zu einer weitgehenden Zuständigkeitsübertragung im Bereich des Immissionsschutzes und der Wasserwirtschaft auf die Kreise und kreisfreien Städte gekommen ist. Auch diese Aufgabenübertragung war Gegenstand der Beschwerde. Die personalrechtlichen Regelungen sind nicht Gegenstand unserer Betrachtungen in diesem Aufsatz. Es sei jedoch erwähnt, dass betroffene Beamte mit ihren abwehrenden Klagen beim OVG NRW im Oktober 2010 Recht bekommen haben und dass das Land hiergegen Revision beim BVerwG eingelegt hat.

<sup>7</sup> So VerfGH NRW 28/08 S. 27.

Ausführungsgesetz verkannt hat“.<sup>8</sup> Diesen Anforderungen wird der jeweils vorgesehene Belastungsausgleich nach Auffassung des Gerichts noch gerecht, wobei dem Gesetzgeber durch die Verfassungsrichter zu Gute gehalten wird, dass er verfassungsrechtliches Neuland über die konkreten Anforderungen des Konnexitätsprinzips betreten hat.

Vom Gesetzgeber könne demnach nicht mehr verlangt werden als eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung, für die er über einen Prognosespielraum verfügt.

Der Verfassungsgerichtshof könne die Prognosen des Gesetzgebers nur dann beanstanden, „wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind“.<sup>9</sup>

Im vorliegenden Fall lasse die Kostenfolgeabschätzung auch unter dem Gesichtspunkt des Transparenzgebots die wesentlichen Entscheidungsgründe noch ausreichend erkennen und erlaube eine grobe Nachvollziehbarkeit der Ansätze. Dies genüge vor allem deshalb verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil der Gesetzgeber gem. Art. 78 Abs. 3 S. 4 LV NRW zu einer kurzfristigen Überprüfung seiner Ansätze und ggf. zur Selbstkorrektur verpflichtet ist.

Im Übrigen sei der Gesetzgeber bei künftigen Aufgabenübertragungen aber gehalten, seine „unter grundsätzlicher Beobachtung des Konnexitätsausführungsgesetzes ermittelten Kostenansätze nicht nur grob, sondern im Einzelnen nachvollziehbar offen zu legen, und auf diese Weise einen konsensorientierten partnerschaftlichen Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden zu ermöglichen“.<sup>10</sup>

## 2. Entscheidung zum „Kinderförderungs-gesetz“

In der zweiten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes zum Konnexitätsprinzip war Gegenstand der Beschwerde die durch das landesrechtliche Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz (AG-KJHG GV. NRW. S. 644 ff) vom Oktober 2008 vorgenommene Übertragung der bundesgesetzlich geregelten Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe nach Maßgabe des Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz KiföG).<sup>11</sup> Durch das KiföG kam es zu einer Erweiterung der Regelungsinhalte im SGB VIII (Sozialgesetzbuch Acht, Kinder- und Jugendhilfe), sowie zu einer Zuständigkeitsregelung in § 69 SGB VIII, die eine verfassungsrechtliche Vorgabe aus der Föderalismusreform I umsetzt.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> So VerfGH NRW 28/08 S. 25.

<sup>9</sup> So VerfGH NRW 28/08 S. 27.

<sup>10</sup> So VerfGH NRW 28/08 S. 35. „Konturierung“ der verfassungsrechtlichen Vorgaben durch den Verfassungsgerichtshof.

<sup>11</sup> In Kraft getreten am 16.12.2008 BGBl. S. 2403.

<sup>12</sup> Gemäß Art. 84 Abs.1 Satz 7 GG darf der Bundesgesetzgeber Aufgaben nicht mehr direkt an Kommunen übertragen; die Regelung verpflichtet die Länder, diese wiederum verpflichten - so in NRW durch den § 1a Abs. 1 AG-KJHG- die Kommunen.

Die finanziellen Belastungen der Kommunen resultieren aus den familienpolitisch erwünschten Angebotsweiterungen für unter Dreijährige, Verbesserungen bei der Entlohnung von Tagespflegepersonen plus dem Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung ab dem ersten Lebensjahr zum Kindergartenjahr 2013/2014.

Das Land hatte hierzu im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ausgeführt, die in Frage stehenden Regelungen hätten keine Auswirkung auf die kommunale Selbstverwaltung, da sie keine neue Zuständigkeit begründen sondern lediglich eine Erweiterung betreffen. Die bisher bewährten Strukturen blieben erhalten, eine bundesgesetzliche Regelung werde lediglich durch eine landesgesetzliche Regelung ersetzt. Das KiföG selbst sei Bundesrecht und somit dessen Wirkungen dem Land nicht zuzurechnen. Weiter sei zu beachten, dass erst dann, wenn sich anhand einer Kostenfolgenabschätzung eine reale Mehrbelastung für die Kommunen ergäbe, der Landesgesetzgeber nach dem KonnexAG NRW zur Regelung eines Ausgleichs verpflichtet sei. Eine solche Regelung könne auch zu einem späteren Zeitpunkt und somit nachrangig der Ausgangsregelung erfolgen.

Der Verfassungsgerichtshof hat der kommunalen Verfassungsbeschwerde stattgegeben und die durch § 1a Abs. 1 AG-KJHG bewirkte Aufgabenzuweisung als eine „Übertragung neuer Aufgaben“ im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. LV NRW gewertet. Den Kreisen und kreisfreien Städten werde erstmals nach Maßgabe einer landesgesetzlichen Regelung die Zuständigkeit in diesem Bereich der Kinder- und Jugendhilfeangelegenheiten übertragen.<sup>13</sup>

Zudem begründe § 1a Abs. 1 AG-KJHG eine konnexitätsrelevante Veränderung bestehender Aufgaben im Sinne von Art. 78 Abs. 3, Satz 2, 2. Alt. LV NRW, weil sich für die Kreise und kreisfreien Städte im Zuge der Bestimmungen zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen in Kindertagespflege nach dem KiföG wesentliche Änderungen für die kommunale Aufgabenwahrnehmung ergeben. Diese Regelungen sind in soweit unvereinbar mit der Landesverfassung, als dabei durch den Landesgesetzgeber „nicht gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen worden sind“.<sup>14</sup>

In der Begründung führt der Gerichtshof aus, Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW verlange, dass im Falle einer konnexitätsrelevanten Aufgabentransfer „dabei gleichzeitig“ Bestimmungen über die Kostendeckung getroffen werden. Dies bewirke eine enge rechtliche Verklammerung von Aufgabentransferakt und Kostendeckungsregelung.<sup>15</sup>

Die Statthaftigkeit der Beschwerde sei gegeben, da eine unvollständige Regelung eines Sachverhalts, bei der der

Gesetzgeber im Zusammenhang mit dem Erlass einer gesetzlichen Regelung entgegen einer landesverfassungsrechtlich verankerten Handlungspflicht eine gebotene gesetzliche Normierung - den Belastungsausgleich - nicht vornimmt, angegangen wird.<sup>16</sup>

Zwar müsse die Bestimmung über die Kostendeckung nicht in demselben Gesetz oder derselben Rechtsverordnung wie die Aufgabenübertragung normiert sein. Erforderlich ist aber, dass die Regelung durch Gesetz oder Verordnung in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung getroffen wird.<sup>17</sup>

Unter Verweis auf Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW und eigener Entscheidungen stellt der Verfassungsgerichtshof unmissverständlich klar, dass das aus Art. 78 Abs. 1 LV NRW und Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung einschließe, denn eigenverantwortliches Handeln der Kommunen setze eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit voraus. Hierzu gehöre gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW auch das Recht auf einen besonderen Anforderungen entsprechenden Kostenausgleich bei der Übertragung neuer Aufgaben auf die Kommunen.<sup>18</sup>

Das Konnexitätsprinzip ist von der Funktion des Finanzausgleichs, die finanzielle Grundlage der gemeindlichen Selbstverwaltung zu sichern, zu unterscheiden. Es ist eine von der Finanzkraft der Kommune unabhängige Ausgleichsregelung, die neben die allgemeinen Bestimmungen zur Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung durch originäre kommunale Einnahmen und den kommunalen Finanzausgleich tritt.<sup>19</sup>

Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs hat der Landesgesetzgeber mit den in der Beschwerde angegangenen Vorschriften eindeutig einen konnexitätsrelevanten Sachverhalt geregelt, ohne hierbei erforderliche Bestimmungen über die Kostendeckung einschließlich einer Kostenfolgenabschätzung zu treffen. Bei der Zuständigkeitsregelung des § 1a Abs. 1 AG-KJHG handle es sich auch um eine „originäre, eigene Entscheidung des Landesgesetzgebers“, ein notwendiger Automatismus, die Regelung über die Zuständigkeit nur so zu treffen, habe nicht bestanden.<sup>20</sup>

Somit falle diese neuerliche - die bisherige bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung ablösende - Aufgabentransfer unzweifelhaft in den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips, gleichsam als „Übertragung neuer Aufgaben“ im Sinne von Art. 78 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. LV NRW.<sup>21</sup>

Durch die absehbaren finanziellen Lasten, die auf die Kom-

<sup>13</sup> Die Beschwerden der Beteiligten aus dem kreisangehörigen Raum wurden verworfen, da diese mangels Beschwerdebefugnis unzulässig waren; die angegriffene Regelung des § 1a Abs. 1 AG-KJHG bezieht sich ausschließlich auf Kreise und kreisfreie Städte, VerfGH 12/09 S. 17.

<sup>14</sup> VerfGH NRW 12/09 aus dem Tenor S. 3.

<sup>15</sup> VerfGH 12/09 S. 18.

<sup>16</sup> VerfGH 12/09 S. 18, ausgeführt in Abgrenzung zum legislativen Unterlassen, welches mangels (Landes-) Rechtsqualität in NRW mit der Verfassungsbeschwerde nicht angreifbar ist.

<sup>17</sup> VerfGH 12/09 S. 18 m.w.N.

<sup>18</sup> VerfGH 12/09 S. 20 m.w.N.

<sup>19</sup> So VerfGH 12/09 S. 21 m.w.N.

<sup>20</sup> VerfGH 12/09 S. 23.

<sup>21</sup> VerfGH 12/09 S. 25.

munen durch die quantitative und qualitative Veränderung der Kinderbetreuung zukommen werden, ist das Kriterium der Wesentlichkeit der Aufgabenübertragung bzw. -änderung im Sinne der Konnexitätsrelevanz ebenfalls unzweifelhaft gegeben.

Der Landesgesetzgeber ist daher von Verfassungs wegen verpflichtet, alsbald eine Regelung zu treffen, die den Anforderungen des Art. 78 Abs. LV NRW gerecht wird.<sup>22</sup>

### III. Anmerkungen zu den beiden Urteilen und Ausblick

Mit den Urteilen sind erste wichtige Schritte getan, dem finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip, das die Kommunen vor Aufgabenübertragungen ohne konkreten Belastungsausgleich schützen soll, Geltung zu verschaffen. Trotz Abweisung der Beschwerden als unbegründet bei der Entscheidung zur „Versorgungsverwaltung“ ist die Position der Kommunen in der Urteilsbegründung hierzu nachhaltig gestärkt worden. Aus kommunaler Sicht ist zunächst positiv hervorzuheben, dass der Landesgesetzgeber durch den Verfassungsgerichtshof ausdrücklich zu einer zeitnahen Überprüfung seiner Kostenprognose aufgefordert wird. Die Belastungsausgleichsregelungen im Zusammenhang mit der Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung sind mit anderen Worten derzeit nur verfassungsgemäß, weil das Land schon jetzt verpflichtet ist, seine Ansätze zur Berechnung der Ausgleichszahlungen zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Der aktuelle Kompromiss aus den Konsensgesprächen im Sinne des KonnexAG NRW sowie die Entwürfe der Neufassung des Gesetzes zur Eingliederung der Versorgungsämter in die allgemeine Verwaltung des Landes NRW und des Gesetzes zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung der Aufgaben des Umweltrechts, die Ende Februar 2011 in den Landtag eingebracht werden sollen und eine deutliche finanzielle Verbesserung für die Kommunen beinhalten, sind ein Ausdruck der gestärkten Position der „kommunalen Familie“ gegenüber dem Landesgesetzgeber. Darüber hinaus ist aus kommunaler Sicht zu begrüßen, dass der Verfassungsgerichtshof dem Landesgesetzgeber für die Zukunft einige Kriterien und Verfahrenshinweise für eine verfassungskonforme Kostenfolgeabschätzung an die Hand gegeben hat („Konturierung“).

Die Gründe der Entscheidung zum „Kinderförderungsgesetz“ stellen für den Landesgesetzgeber unmissverständlich klar, dass keine Umwege am Konnexitätsprinzip vorbei zugelassen werden. Dem Durchreichen von bundesrechtlich begründeten Aufgaben hinein in die Kommunen zur direkten Erledigung dort ohne Belastungsausgleich ist ein Riegel vorgeschoben worden. Beim gesetzgeberischen Handeln in konnexitätsrelevanten Bereichen ist ein „Vergessen“ der Kostenfolgeeinschätzung und der Belastungs-

ausgleichsregelung nicht mehr möglich, eine gleichzeitige Bestimmung über die Deckung der Kosten bei einer wesentlichen Belastung der Kommunen ist unabdingbar gefordert.

Es wird sich allerdings noch zeigen müssen, ob es auf der Grundlage der vorstehend skizzierten Regeln auch tatsächlich zu einem partnerschaftlichen Miteinander von Land und Kommunen bei Fragen des Konnexitätsprinzipes kommen wird.

So besteht bei der Umsetzung des Zensus 2011, einer in Deutschland und allen EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2011 stattfindenden Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung, Dissens zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden über die Angemessenheit und die Höhe des im entsprechenden Landesausführungsgesetz NRW<sup>23</sup> vorgesehenen Belastungsausgleichs. Die von der Landesregierung hierzu erstellte Kostenfolgeabschätzung muss sich noch bei der Ausführung des Zensus 2011 als realistisch herausstellen, um einer angemessenen Kostenübernahme im Sinne des Konnexitätsprinzipes zu entsprechen.

Und auch die konnexitätsrelevante Inklusion, also die von dem Landesgesetzgeber auf der Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention noch vorzunehmende Umstrukturierung im kommunalen Schulbereich zur gemeinsamen Unterrichtung von behinderten und nicht behinderten Schülerinnen und Schülern, lässt einen entsprechenden Streit um die hierfür benötigten Mittel erwarten. Insgesamt muss der schulpolitische Bereich im Fokus des Konnexitätsprinzipes bleiben, da alle landespolitisch gewünschten Veränderungen in der Schullandschaft direkt massive finanzielle Auswirkungen für die kommunalen Schulträger haben. Gleiches gilt für den Umwelt- und Abfallbereich, in dem neben der kommunalen Kostenrelevanz auch erhebliche Gebührenbelastungen für die nutzenden Bürger und Gewerbetreibenden aktuell zu befürchten sind. Überlegungen der Landesregierung, das Personalvertretungsgesetz des Landes (LPVG) u.a. wieder auf frühere Mitbestimmungs- und Mitwirkungstatbestände zugunsten der Personalräte hin zu verändern, werden ebenfalls zu erheblichen Belastungen kommunaler Personalhaushalte führen. Diese neuen gesetzlichen Regelungen können nur mit einem adäquaten Belastungsausgleich verfassungsrechtlich konform verabschiedet werden.

Es zeichnet sich also ab, dass nach den beiden Urteilen weitere Schritte folgen müssen, um den Schutz der Kommunen vor weiteren Aufgabenübertragungen mit unzumutbaren Kostenabwälzungen zu gewährleisten. So führt der Verfassungsgerichtshof in kommunalfreundlicher Art und Weise zum abstrakten Normzweck aus: „Das strikte Konnexitätsprinzip soll sicherstellen, dass die Kommunen vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt sind. Art. 78 Abs. 3 LV NRW will verhindern,

<sup>22</sup> so VerfGH 12/09 S.29, der in seinem Schlusssatz „Dabei werden auch die Belange der kreisangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen sein“ die Kommunen ausdrücklich würdigt, deren Beschwerde er ja verworfen hat, siehe FN 14!

<sup>23</sup> Ausführungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zum Zensusgesetz 2011 -ZenG 2011 AG NRW- vom November 2010, GV NRW S. 554 ff

dass die Gemeinden und Gemeindeverbände infolge einer finanziellen Überbelastung mit Pflichtaufgaben die Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben vernachlässigen müssen. In diesem Rahmen bezweckt das Konnexitätsprinzip den Schutz der kommunalen Selbstverwaltung vor finanzieller Aushöhlung. Des Weiteren entfaltet es eine Warnfunktion für den Landesgesetzgeber, der sich über die entstehenden Kosten einer Aufgabenerfüllung bewusst sein muss<sup>24</sup>. Die finanzielle Schieflage, in der heute fast alle kommunalen Gebietskörperschaften sind, zwingt hier zur Wachsamkeit. Die kommunale Selbstverwaltung ist in Folge der chronischen Unterfinanzierung der Städte und Gemeinden in einer noch nie da gewesenen existentiellen Gefahr und verkräftet keine weiteren Verschiebungen von Aufgaben und Kosten mehr. Zu erwarten ist, dass das Landesverfassungsgericht auch zukünftig zur Wahrung der kommunalen Rechtspositionen wieder angerufen werden muss.

---

<sup>24</sup> VerfGH 12/09 S. 26 mit Hinweis auf das „Versorgungsurteil“ und Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes