

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Stenographischer Dienst und Ausschußdienst

N i e d e r s c h r i f t

Sonderausschuß "Verfassungsreform"

6. Sitzung
am Montag, dem 4. August 1997, 10:00 Uhr
im Sitzungszimmer des Landtages

Anwesende Abgeordnete

Klaus-Peter Puls (SPD)

Vorsitzender

Klaus Schlie (CDU)

Matthias Böttcher (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Wolfgang Kubicki (F.D.P.)

Anke Spoorendonk (SSW)

Weitere Anwesende

Tagesordnung:		Seite
1.	Terminplanung 1997 Umdruck 14/853 (neu)	4
2.	Stellungnahmen der zu den Beratungsgegenständen des Sonderausschusses (Drucksachen 14/519 und 14/560) - außer Konnexitätsprinzip - durchgeführten schriftlichen Anhörung (Verfahrensfragen)	5
3.	Anhörung von Professor Dr. von Mutius zum Thema Konnexitätsprinzip	6

Der Vorsitzende, Abg. Puls, eröffnet die Sitzung um 10:00 Uhr und stellt die Beschlußfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Terminplanung 1997

Umdruck 14/853 (neu)

Der Ausschuß kommt überein, bis Ende November in der Regel jeden Montag zu tagen.

Punkt 2 der Tagesordnung:

**Stellungnahmen der zu den Beratungsgegenständen des
Sonderausschusses (Drucksachen 14/519 und 14/560) - außer
Konnexitätsprinzip - durchgeführten schriftlichen Anhörung
(Verfahrensfragen)**

Über das Beratungsverfahren der zu den Beratungsgegenständen des Sonderausschusses eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen und etwaige mündliche Anhörungen will der Ausschuß in seiner nächsten Sitzung, am 11. August 1997, entscheiden. Eine mögliche Beschlußempfehlung zum Thema Konnexitätsprinzip soll erst in der darauffolgenden Sitzung, am 18. August 1997, herbeigeführt werden.

Punkt 3 der Tagesordnung:

Anhörung von Professor Dr. von Mutius zum Thema Konnexitätsprinzip

Prof. Dr. von Mutius wendet sich zunächst der verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Ausgangslage zu. Eine Präzisierung von Artikel 49 Abs. 2 LV sei insbesondere aufgrund der **Schutzbedürftigkeit** der kommunalen Körperschaften aus seiner Sicht unbedingt erforderlich. Eine Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung via gesetzlich veranlaßter Aufgabenzuwächse - die Übertragung von Aufgaben ohne gleichzeitige Verbesserung auf der Einnahmenseite - müsse vermieden werden. Zudem gehe eine zunehmende Inpflichtnahme der Kommunen entgegen der Intention der Enquetekommission zur Kommunalverfassungsreform und der Enquetekommission zur Entbürokratisierung zu Lasten des Ehrenamtes in den Kommunen. Auch Artikel 46 Absätze 1 und 4 böten keine hinreichende Gegenwehr gegen Aufgabenübertragungen. So sehe das Bundesverfassungsgericht in Aufgabenverlagerungen nur eine mittelbare Beeinträchtigung, nicht aber einen unmittelbaren, finalen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht und leite - im Gegensatz zu fast allen Landesverfassungsgerichten - aus der Garantie der **kommunalen Selbstverwaltung** keine Garantie der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen ab. Diese Schutzlücke gelte es zugunsten der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen für die vom Landesgesetzgeber veranlaßten Aufgaben mit einer klareren Formulierung in Artikel 49 Abs. 2 LV zu schließen. Durch eine Präzisierung des Verfassungstextes an dieser Stelle könnten außerdem zunehmend auftretende Rechtsstreitigkeiten vermieden werden.

Prof. Dr. von Mutius ruft in Erinnerung, daß eine **Verfassungsänderung** bestimmten Anforderungen - insbesondere dem Konsensprinzip - unterliege und die Verfassungsreform 1990 einstimmig verabschiedet worden sei. Er warnt davor, eine Verfassung, die die langfristige politische und rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens normiere, allzu kurzatmig und ad hoc zu ändern. Insbesondere dürfe Verfassungsrecht nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers gestellt beziehungsweise von diesem unterlaufen werden können. Es sei aus verwaltungspraktischen und verwaltungspolitischen Gründen problematisch, daß sich eine Verfassung an der in einfachen Gesetzen (Gemeindeordnung, Kreisordnung) fixierten Aufgabenstruktur der Kommunen orientiere. Der Professor neigt in diesem Zusammenhang dazu, Verfassungstexte nicht mit Details zu überfrachten oder überperfektionieren zu wollen. Die Interpretation des Verfassungstextes sei vielmehr den einschlägigen Materialien, zum Beispiel den Protokollen über die Beratung des Sonderausschusses, zu entnehmen. Er neige in

erster Linie aus verfassungspolitischen Gründen weiter dazu, Verfassungsänderungen auf das zu beschränken, was Verfassungsorgane des Landes zu verantworten hätten, und nicht die Defizite von Artikel 104 a GG via Landesverfassung auffangen zu wollen.

Zusammenfassend betont Prof. Dr. von Mutius noch einmal, zentraler Bewertungsmaßstab einer Verfassungsänderung sei die Verbesserung der generellen Schutzwirkungen von Artikel 49 Abs. 2 LV vor Aushöhlungen der kommunalen Selbstverwaltung durch **Inpflichtnahme der Kommunen** in Form einer landesgesetzgeberisch veranlaßten Aufgabenwahrnehmung, die nicht aufgrund der autonomen Entscheidung der Kommunen selbst erfolge. Korrekturbedarf sieht er auch hinsichtlich der Differenzierung von Aufgaben. Die Einteilung in Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten und freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten sei überholt. Vielmehr sollte den Empfehlungen der beiden genannten Enquetekommissionen gefolgt, die bestehende Aufgabentypik langfristig aufgegeben und künftig nur noch zwischen freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben unterschieden werden.

Da die Aufgabenerfüllung zunehmend auf Arbeitsteilung und Kooperation angelegt sei, müsse jede neue Inpflichtnahme im Zuge der Aufgabenerledigung, sprich in Artikel 49 Abs. 2 LV jede kausal bewirkte **Mehrbelastung** erfaßt werden - darunter fielen auch Erweiterungen des Aufgabenbestandes oder Intensivierungen des Niveaus der Aufgabenerledigung (höhere Standards); auch eine Aufgabenumwandlung (freiwillige in pflichtige Aufgaben) könne Mehrbelastungen auslösen. Um auszuschließen, daß der Einfachgesetzgeber global alle Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten umwandle und diese erst dann "zuweise", um auf diesem Wege die Kostenausgleichspflicht zu umgehen, sollte im Verfassungstext auf eine Differenzierung des Aufgabenbegriffs verzichtet und in der Begründung beziehungsweise in den Materialien klargestellt werden, daß sich der Kostenausgleich auch auf **pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten** erstrecke. Das gleiche gelte für die Frage, ob das Konnexitätsprinzip auch bei **Verordnungen** anzuwenden sei. Das Land müsse aufgrund der intendierten Schutzwirkung für alle Aufgaben herangezogen werden, die es als Gebietskörperschaft oder als Gliedstaat zu verantworten habe - egal, ob durch Gesetz oder Verordnung. Zumal die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Anforderungen der gesetzlichen Ermächtigung außerordentlich zurückhaltend sei, sei es daher geboten, dem Gesetzgeber die Flucht vor dem Kostenausgleich über den Verordnungsweg unmöglich zu machen.

Was bundesgesetzgeberisch veranlaßte Aufgaben betreffe - fährt Prof. Dr. von Mutius fort -, so sei hierfür in Artikel 104 a GG geltender Fassung keine hinreichende finanzielle

Ausgleichspflicht normiert; vielmehr liege die finanzielle Garantiefunktion für die Kommunen bei den Ländern. Nur die Fälle, in denen der Bundesgesetzgeber offenlasse, ob der Vollzug einer Aufgabe durch Landesbehörden oder durch kommunale Untergliederungen erfolge, und sich das Land für letzteres entscheide, unterlägen dem Konnexitätsprinzip. Auf das Abstimmungsverhalten der Landesregierung zu einem **Bundesgesetz** im Bundesrat dürfe in diesem Zusammenhang nicht abgestellt werden. Wenn im Zuge europarechtlicher Bestimmungen das Land in eigener Kompetenz Aufgaben auf die Kommunen übertrage, greife ebenso der Kostenausgleich. Auch dieser Punkt müsse nicht explizit im Verfassungstext verankert werden, eine entsprechende Aussage in der Begründung beziehungsweise in den Materialien sei ausreichend.

Die Kostenausgleichsregelung müsse in engem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang zur Aufgabenübertragung beziehungsweise Inpflichtnahme stehen, sollte aber nicht zwingend in dem jeweiligen Fachgesetz selbst festgelegt sein müssen. Durch die in Rede stehenden Formulierungen "dabei" und "gleichzeitig" sei sichergestellt, daß eine entsprechende Kostenausgleichsregelung in demselben Haushaltsjahr greife, in dem das "übertragende" Gesetz verabschiedet worden sei. Die Prognose der Mehrbelastungen und Folgekosten allerdings müsse Bestandteil des Fachgesetzes sein.

Was den Grad des Kostenausgleichs angehe, plädiere er für die Formulierung "**entsprechender Ausgleich**". Die Formulierung "vollständiger Kostenausgleich" berge unschätzbare verfassungsrechtliche Risiken, weil eine realitätsgetreue Kostenschätzung kaum praktikabel geschweige denn exakt zu kontrollieren sei. Die Formulierung "angemessener Ausgleich" sei zu schwach. Die Formulierung "entsprechend" - ein unbestimmter Rechtsbegriff - bedeute keine volle Kostenerstattung und erlaube dem Parlament eine Einschätzungsprärogative, die auf vertretbaren Fakten beruhen müsse und an der die kommunale Seite zu beteiligen sei. Maßgeblich für die Prognoseentscheidung sei der Zeitpunkt der Aufgabenübertragung. Auch an dieser Stelle müsse in den Materialien deutlich gemacht werden, was der Verfassungsgeber mit dem Begriff "entsprechend" meine. Wünschenswert sei in diesem Zusammenhang eine Regelung, die insbesondere den Kriterien Flexibilität und Wirtschaftlichkeit genüge.

Eine separate gesetzliche Lösung der Ausgleichspflicht ist nach Auffassung von Prof. Dr. von Mutius nicht zwingend; unter bestimmten Voraussetzungen sei auch eine Regelung über das FAG denkbar. Unabdingbar sei, daß bei der Fachgesetzgebung/der Inpflichtnahme eine ordnungsgemäße Abschätzung der Mehrbelastung erfolge, die **Kostenschätzung** entweder im Gesetz selbst oder in der Begründung zum Gesetz ausgewiesen und bei Regelungen, die die

kommunale Selbstverwaltung beeinträchtigten, beziehungsweise Kostenschätzungen die kommunale Seite in angemessener Weise beteiligt werde.

Abschließend nimmt Professor Dr. von Mutius zur **verfassungstextlichen Formulierung** Stellung. Mit der baden-württembergischen Formulierung (Umdruck 14/765 u. a.) könne man - bei gleichzeitiger Verdeutlichung des vom Verfassungsgeber Gewollten in den Materialien und entsprechender Anpassung an die schleswig-holsteinische Verfassung - weitgehend leben. Die Formulierungsvorschläge des Wissenschaftlichen Dienstes (Umdruck 14/842) seien demgegenüber zwar präziser. Er sei jedoch der Meinung, daß die Unterscheidung von Aufgabentypen in der Landesverfassung vermieden und nur der Terminus "Aufgaben" oder "(bestimmte) öffentliche Aufgaben" verwendet werden sollte. Der Begriff "Übertragung" könne gewählt werden, wenn verdeutlicht werde, daß jede Form der Inpflichtnahme gemeint sei. Ebenso sei die Formulierung "Gesetz" ausreichend, wenn in den Materialien deutlich werde, daß die Fälle "aufgrund eines Gesetzes" (Verordnung) eingeschlossen seien.

In Artikel 46 Abs. 1 LV mache die vom Wissenschaftlichen Dienst vorgeschlagene Einführung folgenden zweiten Satzes Sinn: "Sie können durch Gesetz zur Erfüllung einzelner Aufgaben verpflichtet werden." Für Artikel 46 Abs. 4 LV hingegen empfehle er, um die gegenwärtige Aufgabentypik nicht zu perpetuieren, folgende Fassung: "Durch Gesetz können den Gemeinden oder Gemeindeverbänden öffentliche Aufgaben übertragen werden." Würde Artikel 46 Abs. 4 LV gestrichen, müßte ein entsprechender Satz in Artikel 49 Abs. 2 LV aufgenommen werden.

Schließlich erlaubt sich Prof. Dr. von Mutius den Hinweis auf Artikel 87 der sächsischen Verfassung, in dem es unter Absatz 1 heißt: "Der Freistaat sorgt dafür, daß die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können." Aus verfassungspolitischen und verwaltungspraktischen Gründen halte er es für richtig und für die kommunale Seite für hilfreich, die Gesamtverantwortung des Landes für die Kommunen zu verdeutlichen und eine Art Gewährleistungsfunktion und **Garantenstellung des Landes** in der Landesverfassung zu verankern.

Auf Fragen des Vorsitzenden führt er weiter aus, das gerade von ihm für Sachsen erarbeitete Gutachten zur Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Kommunen und Struktur des übergemeindlichen Finanzausgleichs könne dem Ausschuß von seiten des Auftraggebers zugänglich gemacht werden. Dem Vorschlag von Prof. Dr. Scholz (Umdruck 14/767), im Verfassungstext klarzustellen, daß das Konnexitätsprinzip nur für Landesgesetze beziehungsweise landesgesetzliche Aufgabenzuweisungen gelte, könne er nicht folgen, weil sich die Landesverfassung auf Landeskompetenzen, sprich das, was die Verfassungsorgane des

Landes zu verantworten hätten, beschränke. Ob Umwandlung, Erweiterung oder Veränderung der Qualität des Niveaus der Aufgabenerfüllung - entscheidend sei, daß die Inpflichtnahme kausal zu einer neuen Mehrbelastung führe. Die Umwandlung von Auftragsangelegenheiten in pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten erzeuge als solche noch keinen Mehraufwand; nur dürfe sie nicht - wie oben ausgeführt - mißbraucht werden, um das Konnexitätsprinzip zu umgehen. Zwischen Artikel 49 Abs. 2 LV und Artikel 46 Abs. 4 LV müsse selbstverständlich ein systematischer und sprachlicher Abgleich stattfinden, eine Abgleichung. Nach seiner Meinung - so schließt der Professor - muß die Frage eines entsprechenden finanziellen Ausgleichs nicht Thema des Finanzausgleichs sein; der Kostenausgleich dürfe in dem jährlichen Finanzausgleichsgesetz geregelt sein, wenn die genannten Mindestvoraussetzungen der Schutzwirkung erfüllt seien.

Der Vorsitzende, Abg. Puls, schließt die Sitzung um 12:10 Uhr.

gez. Puls
Vorsitzender

gez. Schmidt
Geschäfts- und Protokollführer