

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Wirtschaftsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Vorsitzenden Hans-Jörn Arp, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Abgeordneter
Johannes Callsen
Wirtschaftspolitischer Sprecher

Landeshaus · 24105 Kiel
☎ 0431/988-1461
Fax 0431/988-1404

Internet: <http://www.cdu.ltsh.de>
e-mail: info@cdu.ltsh.de

Kiel, 16. Mai 2006

Sehr geehrter Herr Arp,

anbei übersende ich Ihnen zur Information eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zum Entwurf der Änderung des Tariffreuegesetzes (Drs. 16/604).

Ich bitte darum, diese Stellungnahme als Umdruck zu veröffentlichen.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Johannes Callsen

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/873

Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

An die
Parlamentarische Geschäftsführerin
der CDU-Fraktion
Frau Monika Schwalm, MdL

nachrichtlich
Herrn
Johannes Callsen, MdL

im Hause

Ihr Auftrag vom: 25. April 2006

Mein Zeichen: L 201 – 82/16

Bearbeiter: Dr. Johannes Caspar

Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0049/431) 988-1250
johannes.caspar@landtag.ltsh.de

10. Mai 2006

Konnexitätsprinzip und Tariftreue im Bereich der Aufgabenträger des straßen- gebundenen öffentlichen Personennahverkehrs

Sehr geehrte Frau Schwalm,
sehr geehrter Herr Callsen,

auf Ihre Anfrage betreffend die Auswirkungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur tariflichen Entlohnung bei öffentlichen Aufträgen des SSW (Drs. 16/604) auf die Aufgabenträger des Straßen gebundenen **Personennahverkehrs** nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Zur Bedeutung und Reichweite der Öffnungsklausel im Tariftreuegesetz

Der Gesetzentwurf des SSW übernimmt die bereits im geltenden Tariftreuegesetz bestehende Öffnungsklausel in § 2 Abs. 1 Satz 2 Tariftreuegesetz und ermächtigt die Kreise und Kommunen zu einer Anwendung des Kriteriums der Tariftreue bei der öffentlichen Auftragvergabe. Danach können Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht der Gemeinden und Gemeindeverbände unterstehenden Körperschaften ohne Gebietshoheit sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts über den in § 2 Abs. 1 Satz 1 beschränkten Adressatenkreis hinaus eigenverantwortlich darüber entscheiden, ob sie Aufträge nur an Unternehmen vergeben, die das in Tarifverträgen vereinbarte Arbeitsentgelt am Ort der Leistungserbringung zahlen.

Die Öffnungsklausel bezieht sich sowohl in der Version des bisherigen Tariftreuegesetzes als auch in der unverändert übernommenen Fassung des SSW-Entwurfs allein auf den vom Tariftreuegesetz in § 1 und § 2 Tariftreuegesetz normierten Anwendungsbereich. Darüber hinaus schafft sie keinen Raum für eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Tariftreuepflicht auf alle weiteren in Betracht kommenden öffentlichen Auftragsvergaben.

Das Erfordernis einer besonderen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zur Anwendung von sog. **vergabefremden Kriterien** bei der Auftragsvergabe ergibt sich aus § 97 Abs. 4, 2. Halbsatz GWB. Danach müssen sowohl die zwingende Beachtung des Vergabekriteriums der Tariftreue als auch dessen fakultative Anwendung durch eine konkrete landes- oder bundesrechtliche **Rechtsgrundlage** abgesichert sein (dazu näher Wissenschaftlicher Dienst, Umdruck 16/757).

Für die Auslegung der Öffnungsklausel ergibt sich aus dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz ferner, dass die Selbstverwaltungskörperschaften zur Anwendung des Kriteriums der Tariftreue lediglich auf den in § 2 Abs. 1 Tariftreuegesetz näher festgelegten **Anwendungsbereich ermächtigt** werden, so dass die Öffnungsklausel daher **keine Generalermächtigung** für alle darüber hinaus **denkbaren Sektoren** der öffentlichen Auftragsvergabe darstellt (zur Bestimmtheit vgl. Kämmerer/Thüsing, ZIP 2002, 596, 603; ferner Boesen, Vergaberecht, § 97 GWB, Rn. 139). Dies folgt insbesondere daraus, dass die zentrale Pflicht, öffentliche Aufträge nur an Unternehmen zu vergeben, die sich schriftlich verpflichten, ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei der Ausführung der Leistung mindestens die am Ort der Leistungsausführung einschlägigen Lohn- und Gehaltstarife zu zahlen, nach **§ 3 Tariftreuegesetz** ausdrücklich auf den **konkreten Anwendungsbereich** in **§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3** Tariftreuegesetz verweist. Darüber hinaus wird sowohl in § 1 Tariftreuegesetz als auch in § 1 des Gesetzentwurfs konkret auf **bestimmte Anwendungsbereiche** der Tariftreuepflicht abgehoben. Die Befugnis, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen auf die Tariftreuepflicht abzustellen, ergibt sich daher nach Maßgabe der Öffnungsklausel in § 2 Abs. 1 S. 2 Tariftreuegesetz für die Gebietskörperschaften bislang lediglich für die öffentlichen Bauaufträge (Nr. 1), den Schienenpersonennahverkehr (Nr. 2) und schließlich für die Erteilung von öffentlichen Aufträgen im Bereich der Abfallentsorgungswirtschaft (Nr. 3). In anderen als den gesetzlich besonders angeordneten Bereichen blieb den Kommunen bislang eine Anwendung der Tariftreue-

pflicht auch nach § 2 Abs. 1 S. 2 Tariftreuegesetz versagt. Daran ändert auch der Gesetzentwurf des SSW, der die bisherige Formulierung übernimmt, nichts.

2. Bestimmung des Adressatenbereichs des Tariftreuegesetzes aus der Regelungsstruktur der Öffnungsklausel

2.1 Enge Auslegung des Adressatenkreises

In der bisherigen parlamentarischen Debatte ist die Einführung der Öffnungsklausel unter dem Gesichtspunkt diskutiert worden, dass sie die **Rechtsgrundlage** für die Kommunalkörperschaften darstellen soll, die bei Ausschreibungen in den Bereichen des Schienenpersonennahverkehrs, der Abfallentsorgungswirtschaft wie auch im Bereich der Bauwirtschaft dazu ermächtigt, das Tariftreuekriterium nach eigenem Ermessen anzuwenden oder davon abzusehen (vgl. nur die Stellungnahme in der zweiten Lesung zum Tariftreuegesetz von Abg. Strauß, Pl. Prot. 81. Sitzung, 15 WP, S. 6130, Abg. Harms, zur Möglichkeit der Kommunen im Bereich der Abfallwirtschaft tariftreu auszuschreiben, Pl. Prot. 81. Sitzung, 15 WP, S. 6143; ferner ders. mit gleicher Tendenz zum aktuellen Entwurf PIPr. 25. Sitzung, 22. März 2006, S. 1726). An dieser Regelungssituation solle sich nach Auffassung der Urheber auch durch das Änderungsgesetz künftig nichts ändern (Stellungnahme Abg. Spoorendonk PIPr. 25. Sitzung, 22. März 2006, S. 1726, S. 1729).

Diese Auffassung ist vor dem Hintergrund plausibel, dass die Öffnungsklausel **für die kommunalen Körperschaften nach § 2 Abs. 1 S. Satz 2 Tariftreuegesetz** innerhalb dieser Regelungssystematik nur Sinn macht, soweit für die benannten Bereiche **nicht** bereits aus § 2 Abs. 1 Satz 1 Tariftreuegesetz eine **unmittelbare Verpflichtung zur Anwendung der Tariftreuregelungen für Gemeinde und Kreise folgt**. Anderenfalls hätte es einer derartigen Öffnungsklausel mangels eines eigenen Ermessensbereichs über die Anwendung des Kriteriums der Tariftreue gar nicht bedurft.

Demgemäß ist der in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Tariftreuegesetz geregelte Anwendungsbereich der **Abfallentsorgungswirtschaft** eng verstanden worden. Nach § 3 Abs. 1 Landesabfallwirtschaftsgesetz sind die Kreise und kreisfreien Städte als **Entsorgungsträger** für die Auftragsvergabe zuständig. Gleichwohl folgt aus § 2 Abs. 1 S. 2 Tariftreuegesetz, dass die Kreise zur Anwendung der Tariftreuregelungen nicht verpflichtet, sondern lediglich ermächtigt werden sollen. Ihnen steht es als Auftraggeber

frei, auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft in eigener Regie über das Tariftreuekriterium zu entscheiden.

Der historische Wille des Gesetzgebers wie auch eine **systematisch-teleologische Interpretation** der Vorschrift sprechen dafür, auch die durch den SSW-Entwurf beabsichtigte Erweiterung des Anwendungsbereichs auf die **Aufgabenträger des straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs** in § 2 Abs. 1 Nr. 2 künftig in einem **engen Sinne** auszulegen und dahin zu verstehen, dass Satz 1 lediglich für eine **unmittelbare Auftragsvergabe durch das Land bzw. der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften ohne Gebietshoheit gilt**, während die Gemeinden und Kreise im Übrigen von der zwingenden Bestimmung ausgeschlossen bleiben sollten. Damit ist nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes die Bezugnahme auf die **Aufgabenträger des straßengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs** sowie der bisherige Verweis auf den **Schienenpersonennahverkehr** und die **Abfallentsorgungswirtschaft** nicht im Sinne einer **dynamischen**, auf die einschlägigen fachgesetzlichen Zuständigkeitsregelungen abhebende Verweisung zu verstehen. Vielmehr enthält § 2 Abs.1 S.1 Tariftreuegesetz lediglich den Hinweis, dass - unabhängig davon, in welcher Weise die Aufgabenträgerschaft durch die einzelnen Fachgesetze ausgewiesen werden - **die Behörden des Landes bzw. die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften ohne Gebietshoheit** die Tariftreueregelungen in jedem Fall anzuwenden haben.

Würde daher der Gesetzgeber künftig neben dem Schienenpersonennahverkehr (§ 2 Abs. 1 ÖPNVG) auch den nach § 2 Abs. 2 ÖPNVG als **freie Selbstverwaltungsaufgabe** den Kreisen und kreisfreien Städte überlassenen öffentlichen Personennahverkehr künftig in die **eigene Aufgabenverantwortung** überführen, so wäre das Land durch § 2 Abs. 1 S. 1 des Entwurfs unmittelbar zur Anwendung der Regelungen über die Tariftreue verpflichtet. Gleiches gilt für den freilich eher theoretischen Fall, das das Land die Aufgabe des Personennahverkehrs etwa als **Kommunalaufsichtsbehörde** im Wege der Ersatzvornahme (vgl. § 2 Abs. 2 S. 3 ÖPNVG auf §§ 123 bis 127 GO sowie §§ 62 bis 66 KrO) selbst wahrnimmt. Auch in diesem Fall läge eine Bindung an die Tariftreueregelung vor.

2.2 Weite Auslegung des Adressatenkreises

Zu einem anderen Ergebnis gelangt, wer die vorliegende Regelung auf die Aufgabenträger als eine **dynamische Verweisung** auf die **jeweils existierenden Fachgesetze** versteht und den Anwendungsbereich des S. 1 nicht von vornherein im Lichte der Öffnungsklausel in S. 2 verengt (in diesem Sinne mit Blick auf die Einbeziehung des ÖPNV der Hinweis des Abgeordneten J. Callsen, Pl.Prot. 25. Sitzung, 22. März 2006, S. 1722, mit der Feststellung, eine Verpflichtung der Gemeinde und Kreise – wie vom SSW-Entwurf vorgesehen - würde eine erhebliche Kostensteigerung verursachen). Nach dieser Auslegung fielen die Kreise als Träger des straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs gemäß **§ 2 Abs. 2 ÖPNVG** unmittelbar unter den Anwendungsbereich der zwingenden Regelung in § 2 Abs. 1 S. 1 des Gesetzentwurfs. Raum für eine eigene Ermessensentscheidung nach S. 2 verbliebe den Kommunalkörperschaften nach dieser Auffassung nicht. In der Konsequenz dieser Auslegung liegt es, die Verpflichtung zur Anwendung des Tarifreuegesetzes nach dem geltenden Recht auch auf die Kreise als **öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nach § 3 Abs. 1 Landesabfallwirtschaftsgesetz** zu erstrecken. Denn § 2 Abs. 1 S. 2 Tarifreuegesetz hebt ausdrücklich auf die Abfallentsorgungswirtschaft ab. Dieser Bereich wäre in der Vergangenheit dem Tarifreuegesetz zwingend unterworfen gewesen.

Um künftig eine **nicht gewollte Verpflichtung** der Kreise und Gemeinden zur Anwendung des Tarifreukriteriums **zweifelsfrei auszuschließen**, wird vorgeschlagen, eine **klarstellende Gesetzesänderung** vorzunehmen, die eine fakultative Anwendung der Vorschriften zur Tarifreue für den Bereich des straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs wie auch für die Abfallentsorgungswirtschaft ausdrücklich vorsieht. Eine solche Klarstellung könnte dadurch erfolgen, dass § 2 Abs. 1 Satz 2 Tarifreuegesetz wie folgt geändert wird:

„Soweit Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht der Gemeinden und Gemeindeverbände unterstehenden Körperschaften ohne Gebietshoheit, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts im Anwendungsbereich in § 2 Abs. 1 öffentliche Aufträge vergeben oder auf Dritte übertragen, können sie die Vorschriften dieses Gesetzes anwenden.“

Dadurch wären Gemeinden und Kreise eindeutig aus dem zwingenden Anwendungsbereich von § 2 Abs. 2 S. 1 Tarifreuegesetz ausgenommen und gleichzeitig ermäch-

tigt, ihrerseits die Kriterien der Tariftreue für die vom Tariftreugesetz umfassten Auftragsbereiche nach eigenem Ermessen anzuwenden.

3. Konnexitätsprinzip und Tariftreuepflicht

Für den Fall, dass eine klarstellende Fassung der Öffnungsklausel nicht geschaffen werden sollte und der **Auslegung** gefolgt wird, die eine weite Fassung des verpflichtenden Anwendungsbereiches des Tariftreugesetz vertritt, ist die Frage aufgeworfen, ob durch die Einbeziehung der Kreise und Gemeinden in den pflichtigen Anwendungsbereich des Tariftreugesetzes die **finanzielle Ausgleichsregelung in Artikel 49 Abs. 2 Landesverfassung** (sog. Konnexitätsprinzip) zulasten des Landes ausgelöst wird.

3.1 Schutzbereich des Konnexitätsprinzips

Das Konnexitätsprinzip in Artikel 49 Abs. 2 LV enthält eine besondere von der Finanzkraft unabhängige Ausgleichsregelung für den Fall, dass die Kommunen für bestimmte öffentliche Aufgaben landesgesetzlich nach Artikel 46 Abs. 4 LV in die Pflicht genommen werden. Artikel 49 Abs. 2 Satz 1 LV bestimmt, dass im Rahmen der Begründung einer Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben durch die Gemeinden und Gemeindeverbände eine Regelung über die Deckung der Kosten zu treffen ist. Nach Satz 2 der Vorschrift sind Mehrbelastungen der Kommunen aufgrund solcher Aufgaben einem finanziellen Ausgleich zuzuführen.

Gem. Artikel 46 Abs. 4 LV können die Gemeinden und Gemeindeverbände **durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden**. Bei den von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben sind zwei Aufgabentypen zu unterscheiden: Zum einen eröffnet Art. 46 Abs. 4 LV dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit, den kommunalen Gebietskörperschaften bestimmte Aufgaben als **pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben** zuzuweisen. Derartige Verpflichtungen zur Erfüllung einzelner Aufgaben verpflichten die Kommunen zum „Ob“ der Aufgabenerfüllung und lassen das Selbstverwaltungsrecht im Übrigen, also die Art und Weise der Aufgabenerfüllung, unberührt (vgl. nur Bracker, in Bracker/Dehn, Gemeindeordnung, 4. Aufl., § 2 zu Absatz 2).

Zum anderen fallen unter Artikel 46 LV auch die sog. **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung**, bei denen die Gemeinden und Gemeindeverbände von den sachlichen Weisungen der **Fachaufsichtsbehörden**, die sowohl Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung kontrollieren, abhängig sind (zum gesamten Bereich siehe nur Groth, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Artikel 46 Rn. 65 f.).

Sinn und Zweck der Regelung in Artikel 49 Abs. 2 LV ist der **Schutz des Gestaltungsspielraums der Kommunen** vor einer **Aushöhlung ihrer finanziellen Eigenverantwortlichkeit** durch die Übertragung von Pflichtaufgaben (vgl. nur BVerfGE 2 BvK 1/00 Rn. 108; Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Sächsisches VBl. 2001, S. 61, 62). Das Konnexitätsprinzip soll dazu dienen, den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage für eine eigenverantwortliche Aufgabewahrnehmung zu erhalten und verhindern, dass infolge der Übertragung von Pflichtaufgaben der Spielraum für die freiwillige Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt und dadurch die kommunale Eigenverantwortlichkeit von der finanziellen Seite her ausgehöhlt wird (Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Sächsisches VBl. 2001, S. 61, 62; vgl. auch VerfGH NRW DVBl. 1985, S. 685; ferner BVerfGE, a. a. O., Rn. 108).

Das Konnexitätsprinzip kann daher regelmäßig erst bei einer **landesrechtlichen Verpflichtung** zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingreifen, die die kommunale Eigenverantwortung bei der Aufgabenerfüllung beeinträchtigt. Solange die jeweilige Aufgabe als **freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe** wahrgenommen wird, kommt daher eine Mehrbelastung nicht in Betracht, da ein in die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit und Entschließungsfreiheit der Kommune eingreifender Verpflichtungsakt insoweit nicht vorliegt.

Im Folgenden ist auf der Aufgabenseite zwischen einer Verpflichtung der Kreise und Gemeinden zur Beachtung der Tariftreue bei der Vergabe von Aufträgen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs für die Beförderung von Personen im **straßengebunden öffentlichen Personennahverkehr** einerseits und der Pflicht zur Tariftreue nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 Tariftreuegesetz im Bereich der **Abfallentsorgungswirtschaft** andererseits zu differenzieren.

3.2 Öffentlicher Personennahverkehr

Für den öffentlichen Personennahverkehr richtet sich die Aufgabenverantwortung der Kreise und kreisfreien Städte oder ihrer jeweiligen Zweckverbände grundsätzlich nach § 2 Abs. 2 ÖPNVG: Danach führen die kommunalen Aufgabenträger den öffentlichen Personennahverkehr als **freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe** durch (Dru- ba/Himstedt, Kommentar zum Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr, § 2 Rn. 2 zur Praxis der Kommunalverwaltung; ferner Conrad/Bracker, Kreisordnung für Schleswig-Holstein, § 2 Rn. 1). In diesem Bereich ist es den kommunalen Aufgabenträgern daher rechtlich freigestellt, ob und in welcher Weise sie den Personennahverkehr fördern. Soweit sie eigene personelle und sachliche Ressourcen aufwenden, betrifft sie insoweit auch die Finanzverantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr nach Maßgabe der Aufgabenträgerschaft (vgl. § 6 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 2 ÖPNVG).

Die Verpflichtung, Aufträge im öffentlichen Personennahverkehr nur an Unternehmen zu vergeben, die das in Tarifverträgen vereinbarte Arbeitsentgelt am Ort der Leistungserbringung zahlen, stellt sich damit als eine **gesetzliche Folgelast** der im Übrigen freien Entscheidung über Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs vor Ort dar. Selbst bei einer extensiven Auslegung des vorliegenden Gesetzentwurfs in Satz 1 wird damit eine Belastung des Landes unter dem Aspekt der Konnexität **nicht** ausgelöst.

3.3 Schülerbeförderungspflicht /Abfallentsorgungspflicht als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

Eine Besonderheit im Rahmen der Personenbeförderung ergibt sich jedoch für die Aufgabe der **Schülerbeförderung**. Nach § 80 Abs. 1 S. 1 SchulG sind die Schulträger, d. h. nach § 67-69 SchulG die Gemeinden der in den Kreisen liegenden öffentlichen Schulen als Träger der Schulbeförderung zuständig. Abweichend davon können nach § 80 Abs. 1 S. 2 SchulG auch die Kreise selbst Träger der Schulbeförderung sein.

Den Kommunen bzw. Kreisen obliegt daher – anders als beim übrigen Personennahverkehr nach **§ 2 Abs. 2 ÖPNVG** - die Schülerbeförderung als **pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe**, bei der die Kommunen bzw. Kreise als Aufgabenträger nicht selbst

darüber entscheiden können, ob sie die Aufgaben tatsächlich wahrnehmen (in diesem Sinne Karpen/Lorentzen, § 80, Rn. 2.1, Kommentar zum Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz, in: Praxis der Kommunalverwaltung).

Ebenfalls eine **pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe** stellt die Aufgabe der **Abfallentsorgung** dar. Nach § 3 Abs. 1 LAbfWG haben die Kreise als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Aufgabe, die Abfallentsorgung in eigener Verantwortung zu erfüllen (vgl. nur Rommel, Abfallrecht in Schleswig-Holstein, Einführung, Rn. 5, in: Praxis der Kommunalverwaltung).

Die Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben in Artikel 46 Abs. 4 LV und in Artikel 49 Abs. 2 LV umfasst alle Aufgaben, für deren Erfüllung hinsichtlich des Umfangs oder des Standards die Kommunen durch das Land neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen werden (Sonderausschuss Verfassungsreform, Drs. 14/1245, S. 18). Soweit pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten durch das Land auf die kommunale Ebene übertragen werden, löst dies grundsätzlich den Tatbestand des Art. 49 Abs. 2 S. 1 LV aus.

Voraussetzung für eine Erstattungspflicht ist jedoch, dass die Aufgabenübertragung für die Gemeinden oder Gemeindeverbände tatsächlich zu einer Mehrbelastung führen. Ob durch die Anordnung einer Tariftreuepflicht bei der Vergabe von Aufträgen zur Schülerbeförderung wie auch bei der Abfallentsorgungspflicht eine Mehrbelastung i.S. des Konnexitätsprinzips vorliegt, kann indes fraglich sein, da die Mehrbelastung vorliegend nicht durch die **Übertragung von Aufgaben**, sondern erst durch den nachträglichen Erlass von Regelungen zur Tariftreue, die eine bestimmte Aufgabenverantwortung voraussetzen, ausgelöst werden. Das Tariftreuegesetz statuiert insoweit keine neue Aufgabenverantwortlichkeit kommunaler Körperschaften, sondern dient lediglich der **Erhöhung der rechtlichen Standards** bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Es enthält damit nur eine **Erschwernis bei der Aufgabenerfüllung durch die Statuierung einer zusätzlichen Finanzierungspflicht**.

Ob ein bloßer Standardwechsel bei der Auftrags Erfüllung, der mit einem Mehraufwand für die Kommunen verbunden ist, in den Schutzbereich des Konnexitätsprinzips in Artikel 49 Abs. 2 LV fällt, mag zweifelhaft sein. So ließe sich daran denken, die Tariftreuepflicht bei der Art und Weise der Aufgabenerfüllung als allgemeinen sozialpolitischen Mindeststandard anzusehen, der unabhängig davon, ob eine Kommunalkörper-

schaft oder das Land handelt, bei der Erfüllung der Aufgaben stets einzuhalten ist (vgl. in diesem Sinne zu bloßen Finanzierungsverpflichtungen, die keine Handlungspflichten auslösen und demnach nicht das Konnexitätsprinzip berühren, Landeverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, NVwZ-RR 1999, 393, 395, anders aber VerfG Brandenburg zur Erhöhung der Standards einer bereits durch Gemeinden wahrgenommenen Aufgabe, LKV 2002, S. 77, 82).

Für eine extensive Auslegung des Konnexitätsprinzips spricht jedoch die Stellungnahme des **Sonderausschusses Verfassungsreform** zur Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes. Danach erfasst die Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben in Artikel 46 Abs. 4 und Artikel 49 Abs. 2 LV alle Aufgaben, für deren Erfüllung – auch **hinsichtlich des Umfangs oder des Standards** – die Kommunen durch das Land neu oder zusätzlich in die Pflicht genommen werden (Drs. 14/1245, S. 18 lit. B). Zum Begriff „öffentliche Aufgaben“ gehören neben Teilaufgaben und Vollzugsaufgaben auch die **Festsetzung kostenpflichtiger Standards** (Erläuterungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ Drucks. 14/1245, S. 18. lit. a).

Nach einer dem Willen des Gesetzgebers folgenden weiten Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes lösen daher auch die Finanzierungslasten, die bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben den Kreisen und Kommunen höhere Ausgaben verursachen, eine Erstattungspflicht des Landes nach Art. 49 Abs. 2 LV aus. Diese Auslegung entspricht letztlich auch dem Schutzzweck des Konnexitätsprinzips, da es für die Handlungsfähigkeit der Kommunen letztlich unerheblich ist, ob die finanziellen Belastungen aus der Übertragung von neuen Sachaufgaben oder durch die Erhöhung von rechtlichen Standards bei der Aufgabenerfüllung resultieren. Einer Abgrenzung zwischen Sachaufgabe und den damit verbundenen Finanzierungsaufgaben bedarf es demnach nicht.

Fazit

Soweit der Auslegung gefolgt wird, wonach die Einbeziehung des öffentlichen Personennahverkehrs in den Anwendungsbereich von § 2 Abs. 1 S. 1 Tariftreuegesetz nach Maßgabe des SSW-Gesetzesentwurfs künftig eine unmittelbare Verpflichtung für kommunale Körperschaften zur Anwendung der Tariftreuepflicht auslösen würde, können sich Ausgleichsforderungen nach Art. 49 Abs. 2 LV zu Lasten des Landes, die aus

einer höheren finanziellen Belastung der kommunalen Auftraggeber resultieren, nicht ausgeschlossen werden.

Durch die vorgeschlagene Erweiterung der Öffnungsklausel in § 2 Abs. 1 S. 2 Tariftreuegesetz kann sichergestellt werden, dass Kommunen und Kreise aus dem zwingenden Anwendungsbereich des Tariftreuegesetzes herausgelöst werden, so dass der Schutzbereich des Art. 49 Abs. LV durch das Tariftreuegesetz nicht berührt wäre.

Sollten Sie weitere Fragen haben, stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Caspar